

Vertretung der Volksgruppen in den gesetzgebenden Körperschaften

Änderung des B-VG

Art. 26 Abs. 2 a B-VG:

Zur Sicherung der Vertretung von Volksgruppen im Nationalrat sind besondere Mandate Abgeordneten von Volksgruppen vorbehalten, welche hiefür von den Wahlberechtigten der betreffenden Volksgruppe zu wählen sind. Hiebei sind Abweichungen von den in den Absätzen 1 und 2 verankerten Wahlrechtsgrundsätzen nur insoweit zulässig, als dies zur Sicherung der Vertretung der Volksgruppen im Nationalrat erforderlich ist.

Art. 95 Abs. 3 a B-VG:

Zur Sicherung der Vertretung von Volksgruppen im Landtag können durch Landesgesetz besondere Mandate Abgeordneten von Volksgruppen vorbehalten werden, welche hiefür von den Wahlberechtigten der betreffenden Volksgruppe zu wählen sind. Hiebei sind Abweichungen von den in den Absätzen 1 und 3 verankerten Wahlrechtsgrundsätzen nur insoweit zulässig, als dies zur Sicherung der Vertretung der Volksgruppen im Landtag erforderlich ist.

Beispiel: Modelle für ein Volksgruppenmandat im Kärntner Landtag

I. Sonderwahlkreis für Volksgruppenmandat

1.

Zusätzlich zu den bestehenden vier Wahlkreisen wird ein fünfter Sonderwahlkreis, der das ganze Bundesland Kärnten umfasst, eingerichtet. Diesem Sonderwahlkreis, in dem das Volksgruppenmandat ermittelt wird, wird eines von den 36 zu vergebenden Mandaten zugeteilt.

2.

Als Bewerber auf einem Kreiswahlvorschlag für den fünften Sonderwahlkreis können nur Personen benannt werden, die sich als Angehörige der slowenischen Volksgruppe deklarieren und die weiteren Voraussetzungen für das passive Wahlrecht zum Kärntner Landtag erfüllen.

3.

Auf dem amtlichen Stimmzettel scheinen sowohl die Kreiswahlvorschläge für den jeweiligen Regionalwahlkreis, als auch die Kreiswahlvorschläge für den fünften Sonderwahlkreis auf.

4.

Der Wähler gibt seine Stimme entweder im jeweiligen Regionalwahlkreis oder im fünften Sonderwahlkreis ab.

5.

Das Volksgruppenmandat im fünften Sonderwahlkreis wird der stimmenstärksten wahlwerbenden Gruppe zugeteilt, sofern eine der wahlwerbenden Gruppen zumindest ein Prozent der in ganz Kärnten gültig abgegebenen Stimmen erreicht hat. Erreicht keine der wahlwerbenden Gruppen den geforderten Stimmenanteil, so gelangt das Mandat im fünften Sonderwahlkreis nicht zur Vergabe und wird im zweiten Ermittlungsverfahren nach den geltenden Bestimmungen vergeben.

Erläuterungen:

Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen slowenischer Minderheitsbevölkerung und Kärntner Gesamtbevölkerung würde die Zuteilung eines Mandates an einen fünften Sonderwahlkreis zur Ermittlung des Volksgruppenmandates möglich machen, ohne die gleiche Gewichtung der Wählerstimmen zu beeinträchtigen.

Eine Änderung der Bundesverfassung erscheint nach einer ersten Beurteilung nicht erforderlich, da die in der Bundesverfassung festgesetzten Wahlgrundsätze mit diesem Modell nicht beeinträchtigt würden. Im Zweifelsfall ist das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 5. Oktober 1981 (VfSlg. 9224) von Bedeutung, in dem der Verfassungsgerichtshof ausführt: "Die vom Verfassungsgesetzgeber dem Minderheitenschutz zugemessene Bedeutung verlangt bei Regelungen, die Stellung einer Minderheit innerhalb anderer gesellschaftlicher Gruppen betreffend, eine sehr differenzierende Abwägung. Eine mehr oder minderschematische Gleichstellung von Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen wird der verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung (zugunsten des Minderheitenschutzes) nicht immer genügen können. Je nach dem Regelungsgegenstand kann es der Schutz von Angehörigen einer Minderheit gegenüber Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen sachlich rechtfertigen und sogar erfordern, die Minderheit in gewissen Belangen zu bevorzugen."

Dieses Modell erscheint auf einfachgesetzlicher (landesgesetzlicher) Ebene im Rahmen einer Neugestaltung der Landtagswahlordnung realisierbar. Um jedwede Rechtsunsicherheit zu vermeiden, könnte aber auch eine Änderung des B-VG erwogen werden.

Dieses Modell kann auch auf die Wahl des Nationalrates übertragen werden.

II. Virilmandat

1.

Auf der Grundlage des von Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler im Auftrag der Kärntner Landesregierung erstellten Rechtsgutachtens "Modell einer autonomen öffentlich-rechtlichen Vertretung der slowenischen Volksgruppe in Kärnten" vom 7.11.1990 und des Folgegutachtens vom 22.02.1993 wird für die slowenische Volksgruppe eine öffentlich-rechtliche Vertretungskörperschaft gesetzlich eingerichtet.

2.

Die öffentlich-rechtliche Vertretungskörperschaft der slowenischen Volksgruppe entsendet einen Abgeordneten in den Kärntner Landtag.

Erläuterungen:

Diese Variante erfordert eine Änderung sowohl der Bundesverfassung als auch der Landesverfassung.

Legistische Umsetzung

(Modell: Sonderwahlkreis für Volksgruppenmandat)

1.

Landesverfassung für das Land Kärnten:

Mit dem bestehenden Wortlaut des L-VG ist dieses Modell auf jeden Fall vereinbar, da die in Artikel 8 Abs. 1 L-VG nur prinzipienartig angeführten Wahlgrundsätze bundesverfassungskonform so zu interpretieren wären, dass sie nicht verletzt sind, wenn sie bei Einrichtung eines von der Bundesverfassung ausdrücklich zugelassenen Volksgruppenmandats nur ganz geringfügig beeinträchtigt werden, soweit dies zur Sicherung der Vertretung der Volksgruppe im Landtag unbedingt erforderlich ist.

2.

Änderung der Kärntner Landtagswahlordnung

§ 2 lautet:

Das Land Kärnten wird zum Zwecke der Wahl in den Landtag in folgende fünf Wahlkreise eingeteilt:

- a)
- b)
- c)
- d)
- e) Wahlkreis 5 (Sonderwahlkreis für das Volksgruppenmandat); er umfasst das gesamte Bundesland Kärnten.

§ 2 b lautet:

(1) In jedem Wahlkreis gelangen so viele Mandate zur Vergabe, wie die Berechnung gemäß Abs. 2 bis 4 ergibt, wenigstens jedoch ein Mandat.

(3) Den örtlichen Regionalwahlkreisen (Wahlkreise 1 bis 4) werden so viele Mandate zugewiesen, wie die Verhältniszahl (Abs. 2) in der Zahl der Staatsbürger, die im Wahlkreis ihren ordentlichen Wohnsitz haben, vermindert um die Zahl der Staatsbürger, die bei der letzten ordentlichen oder außerordentlichen Volkszählung Slowenisch als Umgangssprache angegeben haben, enthalten ist. Dem Sonderwahlkreis 5 werden so viele Mandate zugewiesen, wie die Verhältniszahl (Abs. 2) in der Zahl der Staatsbürger, die bei der letzten ordentlichen oder außerordentlichen Volkszählung Slowenisch als Umgangssprache angegeben haben, enthalten ist, wenigstens jedoch ein Mandat.

Anmerkung zum § 2 b Abs. 3: Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts (Art. 26 Abs. 1 B-VG) erfordert, dass jeder Wählerstimme der gleiche Zählwert zukommt. (VfSlg 1381, 3653, 6207). Soweit eine Ungleichheit durch einen verschiedenen Erfolgswert der abgegebenen Stimmen herbeigeführt wird, ist dies durch Art. 26 Abs. 1 und 2 B-VG verfassungsrechtlich gedeckt. Weiters siehe das Erkenntnis VfSlg.

9924/1981. Die vorgeschlagene Gliederung der Wählerschaft entspricht den Erfordernissen des Art. 26 Abs. 1 und 2 B-VG gleichwohl, wie den Erfordernissen des Art. 95 Abs. 3 BVG. In Analogie zu Artikel 34 Abs.2 BVG, der eine Mindestvertretung der Länder (mindestens drei Mitglieder) im Bundesrat sichert, ist auch die Zuteilung mindestens eines Mandates dem fünften Sonderwahlkreis gerechtfertigt.

§ 39 Abs. 2 lautet:

(2) Zum Volksgruppenmandat (Sonderwahlkreis 5) sind alle Wahlberechtigten im Sinne des 17 wählbar, die sich als Angehörige der slowenischen Volksgruppe deklarieren.

§ 40 Abs. 2 letzter Satz lautet:

Hiebei sind dem Kreiswahlvorschlag, die nach Muster Anlage 4, für den Sonderwahlkreis 5 Muster Anlage 4 A, ausgefüllten und eigenhändig unterfertigten Unterstützungserklärungen anzuschließen.

§ 40 Abs. 3 Satz 2 lautet:

Diese Bestätigung ist von der Gemeinde nur dann zu erteilen, wenn die in der Erklärung genannte Person vor der zur Führung der Wählerevidenz zuständigen Gemeindebehörde persönlich erscheint, ihre Identität durch ein mit Lichtbild ausgestattetes Identitätsdokument (z.B. Reisepass, Personalausweis, Führerschein, Postausweis usw.) nachgewiesen hat, die Unterstützungserklärung, die Angaben über Vor- und Familienname, Geburtsdatum und Wohnadresse, im Falle einer Unterstützungserklärung für einen Kreiswahlvorschlag im Sonderwahlkreis 5 auch die Erklärung der slowenischen Volksgruppe anzugehören, sowie die Bezeichnung der zu unterstützenden wahlwerbenden Partei enthält und die eigenhändige Unterschrift der in der Unterstützungserklärung genannten Person entweder vor der Gemeindebehörde geleistet wurde oder gerichtlich oder notariell beglaubigt ist.

§ 41 Abs. 2 lautet:

(2) In den Wahlvorschlag darf ein Bewerber nur dann aufgenommen werden, wenn er hiezu seine Zustimmung schriftlich erklärt hat, in den Wahlvorschlag für den Sonderwahlkreis 5 überdies nur dann, wenn er schriftlich erklärt hat, der slowenischen Volksgruppe anzugehören. Die Erklärungen sind dem Wahlvorschlag anzuschließen.

§ 69 Abs. 1 lautet:

(1) Der zweigeteilte amtliche Stimmzettel hat für den jeweiligen Regionalwahlkreis und den Sonderwahlkreis 5 jeweils in der Reihenfolge, die sich aus § 47 Abs. 3 ergibt, für jede wahlwerbende Partei eine gleich große Zeile vorzusehen. Sie hat die Listenummer, einen Kreis, die Parteibezeichnung einschließlich der allfälligen Kurzbezeichnung sowie einen freien Raum zur Eintragung von höchstens 3 Bewerbern der gewählten Parteiliste zu enthalten. Die Angaben für den Sonderwahlkreis 5 sind in Slowenisch zu machen. Im übrigen ist der amtliche Stimmzettel unter Berücksichtigung der gemäß § 7 erfolgten Veröffentlichung nach dem Muster Anlage 6 zu gestalten. Der amtliche Stimmzettel darf nur auf Anordnung der Landeswahlbehörde hergestellt werden.

§ 69 a:

In Abs. 1 Satz 1 hat die Wortfolge "durch den Wahlleiter" zu entfallen.

§ 70 Abs. 1 lautet:

(1) Der amtliche Stimmzettel ist gültig ausgefüllt, wenn aus ihm eindeutig zu erkennen ist, in welchem Wahlkreis (örtlicher Regionalwahlkreis oder Sonderwahlkreis 5) und welche Parteiliste der Wähler wählen wollte. Dies ist der Fall, wenn der Wähler entweder im örtlichen Regionalwahlkreis oder im Sonderwahlkreis 5 in einem der rechts von jeder Parteibezeichnung (Kurzbezeichnung) vorgedruckten Kreis ein liegendes Kreuz oder ein anderes Zeichen mit Tinte, Farbstift oder Bleistift anbringt, aus dem unzweideutig hervorgeht, dass er die in derselben Zeile angeführte Parteiliste wählen will.

§ 72 Abs. 1 Zif. 4 lautet:

4. zwei oder mehrere Parteilisten im örtlichen Regionalwahlkreis oder je eine Parteiliste im örtlichen Regionalwahlkreis und im Sonderwahlkreis 5 angezeichnet wurden, oder

§ 72 a Abs. 1 lautet:

(1) Der leere amtliche Stimmzettel ist dann gültig ausgefüllt, wenn aus ihm eindeutig zu erkennen ist, in welchem Wahlkreis (örtlicher Regionalwahlkreis oder Sonderwahlkreis 5) und welche Parteiliste der Wahlkartenwähler wählen wollte. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Wähler die Parteibezeichnung oder die Kurzbezeichnung einer Parteiliste anführt, die in dem Wahlkreis, in welchem er in das Wählerverzeichnis einer Gemeinde eingetragen ist oder im Sonderwahlkreis 5 veröffentlicht wurde.

§ 73 Abs. 5 lautet:

(5) Die Wahlbehörde hat hierauf die von den Wählern abgegebenen Wahlkuverts zu öffnen, die Stimmzettel zu entnehmen, sie nach den für den örtlichen Regionalwahlkreis bzw. für den Sonderwahlkreis 5 abgegebenen Stimmen zu trennen, deren Gültigkeit zu überprüfen, die jeweils ungültigen Stimmzettel mit fortlaufenden Nummern zu versehen und getrennt für den örtlichen Regionalwahlkreis und den Sonderwahlkreis 5 festzustellen:

- a)
- b)
- c)
- d)

§ 81 Abs. 1 lautet:

(1) Die in den Wahlkreisen 1 bis 4 zu vergebenden Mandate sind von der Landeswahlbehörde auf Grund der Wahlzahl auf die Kreiswahlvorschläge zu verteilen.

§ 81 a lautet:

(1) Im ersten Ermittlungsverfahren für das Volksgruppenmandat im Sonderwahlkreis 5 nehmen Parteien teil, die einen gültigen Kreiswahlvorschlag eingebracht haben und mindestens 1 v.H. der im gesamten Landesgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erzielt haben.

(2) Das Volksgruppenmandat erhält die Partei mit den meisten Wählerstimmen. § 81 Abs. 4 ist sinngemäß anzuwenden.

§ 82 Abs. 1 lautet:

(1) Die auf eine Partei nach den §§ 81 Abs. 3 und 81 a Abs. 2 entfallenden Mandate werden von der Landeswahlbehörde den Bewerbern nach den Bestimmungen der Abs. 2 und 3 zugewiesen.

Projekt eines Volksgruppenmandats im Kärntner Landtag

Rechtssystematische Untersuchung der Mitwirkungsmodelle
von Volksgruppen in Europa und Vorschläge zur
legistischen Umsetzung in der österreichischen
Rechtsordnung

von

o.Univ.-Prof.Dr.Theo Öhlinger, Universität Wien

und

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

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtensauftrag.....S	3
B. Die Mitwirkung von Volksgruppen in Europa auf nationaler und regionaler Ebene.....S	5
1. Allgemeine Bemerkungen.....S	5
1.1. Einleitung.....S	5
1.2. Das Recht auf Mitbestimmung (Partizipation) und das Recht auf politische Vertretung (Repräsentation).....S	7
1.3. Die historischen Präzedenzfälle der Zwischenkriegszeit.....S	8
1.4. Die gegenwärtigen Modelle.....S	9
2. Die Mitbestimmung in allgemeinen Angelegenheiten.....S	10
3. Die Gestaltung der eigenen Angelegenheiten.....S	12
4. Ausgewählte Modelle der Mitwirkung von Volksgruppen in Europa auf nationaler und regionaler Ebene. Ein Überblick.....S	14
C. Vorschläge zur legislativen Umsetzung eines Volksgruppenmandats im Kärntner Landtag.....S	28
1. Vorbemerkung.....S	28
2. Das Modell "Vorzugsstimmenmandat".....S	30
2.1. Änderungen des B-VG.....S	30
2.2. Änderungen der Landesverfassung für das Land Kärnten.....S	30
2.3. Änderungen der Kärntner Landtagswahlordnung.....S	30
3. Das Modell "37. Mandat".....S	39
D. Anlage: Ausgewählte Rechtsquellen.....S	40

A. Gutachtensauftrag

Die Verfasser wurden beauftragt, auf der Grundlage einer rechtssystematischen Untersuchung der verschiedenen rechtlichen Modelle in Europa Vorschläge für die Einführung eines Volksgruppenmandats im Kärntner Landtag zu erarbeiten.

Die Verfasser kamen überein, die Arbeit so aufzuteilen, daß Univ.-Prof. Peter Pernthaler mit seiner Mitarbeiterin den Teil *"Die Mitwirkung von Volksgruppen in Europa auf nationaler und regionaler Ebene"* und Univ.-Prof. Theo Öhlinger mit seinem Mitarbeiter den Teil *"Vorschläge zur legislativen Umsetzung eines Volksgruppenmandats im Kärntner Landtag"* übernehmen.

Die Verwirklichung eines **Volksgruppenmandats** würde allerdings nur einen Teilbereich einer wirksamen Volksgruppenvertretung der Kärntner Slowenen darstellen: Neben der Repräsentation in einem allgemeinen Vertretungskörper sollte jedenfalls auch eine **autonome Volksgruppenvertretung** geschaffen werden, wie sie vom Zweitverfasser in einem Rechtsgutachten für die Kärntner Landesregierung von 1990 und einem Folgegutachten von 1993¹⁾ vorgeschlagen wurde. Diese doppelte Vertretung der Kärntner Slowenen ist deswegen notwendig, weil beide Vertretungen ganz unterschiedliche Funktionen hätten: Die autonome Volksgruppenvertretung würde einen **Selbstverwaltungskörper** darstellen, der vorallem zur Besorgung der *"eigenen Angelegenheiten"* diene, also spezifisch volksgruppenbezogene (eingeschränkte) Kompetenzen hätte. Dagegen wäre der Volksgruppenvertreter im Kärntner Landtag zur gleichberechtigten Mitwirkung an den *"allgemeinen Angelegenheiten"* berufen, also nicht auf volksgruppenspezifische Kompetenzen beschränkt. Die Unterscheidung zwischen *"allgemeinen"* und *"eigenen"* Angelegenheiten entspricht der Rechtsterminologie internationaler und nationaler Schutzbestimmungen des Volksgruppenrechts, wie sie im Teil B. des Gutachtens behandelt und in der Anlage D. dokumentiert werden.

¹⁾ Teilweise abgedruckt in: Europa Ethnica 1993 (1-2), S.24 ff.

Die rechtssystematische Vergleiche der europäischen Rechtslage zeigen auf, daß in einem voll entwickelten Volksgruppenrecht beide angeführten Vertretungsformen verwirklicht sind. Die Volksgruppe der Kärtner Slowenen sollte daher aus diesen verschiedenen Modellen des europäischen Volksgruppenschutzes das für sie am geeignetsten erscheinende Konzept auswählen.

Aus den rechtsvergleichenden Untersuchungen geht auch hervor, daß die Einführung eines Volksgruppenmandats durch spezielle Schutzbestimmungen in der Geschäftsordnung ergänzt werden müssen, wie sie vom Zweitverfasser unter den Titel "verfahrensmäßige Schutzbestimmungen" (Punkt 3.3.) vorgeschlagen werden.

B. Die Mitwirkung von Volksgruppen in Europa auf nationaler und regionaler Ebene

von Univ.-Prof.Dr.Peter Pernthaler und Dr. Nicoletta Bucher

1. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1.1. Einleitung

Eine wirksame Beteiligung der Volksgruppen an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ist aus demokratiepolitischen Gründen unabdingbar. Demokratische Strukturen setzen nämlich die Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht des Volkes voraus; dies bedeutet, so wie in den Artikeln 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie 1 und 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte festgeschrieben, daß jeder Mensch (bzw. Staatsbürger) das Recht hat, an der Leitung (bzw. Gestaltung) öffentlicher Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.

Im folgenden soll - in möglichst gedrängter Form - ein Überblick über die verschiedenen rechtlichen Modelle der aktiven Teilnahme der Angehörigen von nationalen, ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten an der Gestaltung der demokratischen Einrichtungen eines Staates gegeben werden. Diese, im europäischen Rechtskreis bereits verwirklichten Modelle beruhen insgesamt auf einem Ausgleich zwischen dem demokratischen Grundprinzip der Mehrheitsherrschaft (majority-rule) und der strukturellen Minderheiten-Stellung von Volksgruppen.

Demokratische Systeme werden durch die Entscheidungen wechselnder Mehrheiten getragen²⁾. Die Feststellung,

²⁾ Vgl. dazu Scheuner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973; über das Mehrheitsprinzip als demokratische Entscheidungstechnik vgl. statt vieler Pernthaler, Allgemeine

daß Volksgruppen strukturelle Minderheiten darstellen und daher nie zur Mehrheit werden, hat zur Folge, daß ein demokratischer Wechsel der Machtverhältnisse ("peaceful change") zwischen Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung und Mitglieder der Volksgruppen in der Regel nicht möglich ist. Die Interessen der Minderheit werden demzufolge in demokratischen Mehrheitssystemen sehr oft vernachlässigt; der Ausschluß der Volksgruppenangehörigen aus den regionalen und nationalen gewählten Organen beeinträchtigt oft den notwendigen politischen Dialog zwischen Mehrheit und Minderheit in den demokratischen Institutionen.

Um diesen besonderen demokratischen Dialog zu ermöglichen und ständig aufrechtzuerhalten und die Volksgruppen an den Entscheidungsprozessen des Landes zu beteiligen, ist es daher notwendig, daß die Volksgruppen eigene Vertreter in die betreffenden nationalen oder regionalen Vertretungskörper entsenden und zwar effektiv und nicht nur als formelle Möglichkeiten.

Die meisten Wahlsysteme - vor allem wenn sie Elemente der Mehrheitswahl enthalten³⁾ - machen aber die Wahl von Minderheitenvertreter fast unmöglich, vor allem, wenn es sich um Streuminderheiten und nicht territorial geschlossene Minderheiten handelt. Die Mehrheitsdemokratie könnte daher gezielt als Instrument gesetzlicher Assimilierung der Minderheiten und Vereinheitlichung der nationalen politischen Gesellschaft benutzt werden.

Anders ist die Situation bei den sog. "Konkordanzdemokratien" ("consociational democracies")⁴⁾, die auf dem Prinzip der "executive power-sharing" gründen und einen bestimmten Grad der "Selbstregierung" und Selbstverwaltung für jede gesellschaftliche Komponente vorsehen. In diesen politischen Systemen werden die Entscheidungen nicht durch die Mehrheiten getroffen, sondern durch Verhandlungen und Kompromisse ("grand coalition

Staatslehre und Verfassungslehre, Wien - New York 1986, S. 207-208.

³⁾ Z.B. Grundmandat, Sperrklauseln, mehrheitsverstärkende Ermittlungsverfahren uä, vgl. dazu **Pernthaler** (Anm 1), 236 ff

⁴⁾ Vgl. Lijphart, Democracy in Plural Societies. A comparative exploration, New Haven 1977; **Pernthaler** (Anm.1), S.208-209; Eide, Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, E/CN.4/Sub.2/1992/37, S.25-26.

method"). Es sei jedoch festgehalten, daß die Prinzipien der "Konkordanzdemokratie" in den regulären politischen Entscheidungssystemen kaum Anwendung finden, sondern vorzugsweise als soziale Konfliktlösungsmodelle dienen. Wie im folgenden aufgezeigt wird, ist dieses Modell der Demokratie aber zur Lösung von Volksgruppenproblemen als System der "ethnischen Partnerschaft" unumgänglich notwendig.

1.2. Das Recht auf Mitbestimmung (Partizipation) und das Recht auf politische Vertretung (Repräsentation)

Das Recht auf Mitbestimmung der Volksgruppenangehörigen an den Entscheidungsfindungen des eigenen Landes ist in einer Reihe von internationalen Dokumenten völkerrechtlich oder zumindest als politisches Prinzip verankert ⁵⁾.

Eine allgemeingültige Formel, welche die Mitwirkung der Volksgruppen sichert, gibt es nicht. Erstens ist die Lage der verschiedenen Minderheiten sehr unterschiedlich; zweitens ist die rechtliche Definition der "Minderheit", d.h. die Bestimmung des Trägers des Rechts auf Partizipation, sowohl im Völkerrecht, als auch in der Staatslehre sehr umstritten ⁶⁾.

Ein weiteres Problem der rechtlichen Konkretisierung des Mitbestimmungsanspruches der Volksgruppen liegt darin, daß das Recht auf Mitbestimmung nicht mit dem

⁵⁾ Vgl.: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art.21; IPBPR, Art.25 Rassendiskriminierungskonvention, Art.5,c; sowie mehrere minderheiten-bezogene Dokumente, wie das KSZE-Schlußdokument von Kopenhagen 1990, Art.33 und Art.35; KSZE-Bericht über nationale Minderheiten von Genf, Kap.IV, Abs.7; Europarat-Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 1994, Art. 15; UNO-Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten von 1992, Art.2.2, 2.3, 4.5, usw.

⁶⁾ Zu diesem Problem, das wegen seiner Weitläufigkeit hier nicht behandelt werden kann, vgl. eingehend Packer, On the definition of Minorities, in: Packer/Mynetti (Hg.), The protection of ethnic and linguistic minorities in Europe, Abo 1993, S.23 ff; Eide, Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, E/CN.4/Sub.2/1993/34, S.6 ff., Andrišek, Report on the definition of minorities, SIM Special No.8, Utrecht 1989.

Recht auf parlamentarische Vertretung gleichzusetzen ist.

Um letztere zu gewährleisten, bedarf es nämlich der Anpassung der Wahlgesetze an die Bedürfnisse der Volksgruppen und zwar durch besondere Ausnahmen und Mechanismen im Wahlrechtssystem.

Die Berücksichtigung der einzelnen Volksgruppen in den Wahlgesetzen der europäischen Staaten ist im Detail sehr unterschiedlich⁷⁾.

Einen völkerrechtlichen Standard, auf den Bezug genommen werden kann, gibt es nicht. Das geltende Völkerrecht schreibt nämlich keine bindende Form der parlamentarischen Vertretung oder anderer institutioneller Vertretungen vor; auch die internationalen minderheitenbezogenen Dokumente enthalten diesbezüglich höchstens programmatische Hinweise und Aussagen⁸⁾.

Es gibt aber genügend rechtspolitische - aus der Staatenpraxis stammende - Beispiele, welche in diesem Zusammenhang zu beachten sind. Die rechtspolitische Diskussion um die Möglichkeit einer parlamentarischen Vertretung der Kärntner Slowenen im Landtag kann jedenfalls nicht ohne Kenntnis dieser praktischen Erfahrungen der Minderheitenvertretung geführt werden.

1.3. Die historischen Präzedenzfälle der Zwischenkriegszeit

Die meisten unter der Schirmherrschaft des Völkerbundes unterzeichneten Verträge über nationale Minderheiten enthalten keine Bestimmungen, die ausdrücklich das Recht auf parlamentarische Mitbestimmung oder Vertretung gewährleisten hätten.

⁷⁾ Einen Überblick bietet Palley, Constitutional Law and Minorities, Minority Rights Group Report No.36, London 1978, S.15 ff. Vgl. weiters: Eide (Anm.3) S.28-29; Benoit-Rohmer/Hardeman, The representation of minorities in the parliaments of Central and Eastern Europe, International Journal on Group Rights 2/1994, S.91 ff.; Owen, Political representation of minorities: Integration or Segregation?, CSCE ODIHR Bulletin 1/Nr.2/1993, S.1 ff.

⁸⁾ So Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin-Heidelberg-New York 1994, S.492 ff., 495.

Nur die Verträge von Sèvres ⁹⁾ mit Griechenland, Armenien und der Türkei sicherten den nationalen Minderheiten das Recht auf eine ausgewogene und anteilmäßige Vertretung in den allgemeinen Verwaltungskörpern zu.

Während die Verträge mit Griechenland und Armenien sich jedoch darauf beschränkten, den beiden Staaten ein Wahlsystem vorzuschreiben, das auf die Minderheiten Rücksicht nehme, verpflichtet das Abkommen mit der Türkei diese zum Prinzip des Minderheiten-Verhältniswahlsystems.

Die Verträge von Sèvres wurden jedoch nie ratifiziert und durch den Vertrag von Lausanne von 1923 ersetzt, der diesbezüglich, wie alle anderen Verträge aus den Jahren 1919-20, keine ausdrücklichen Garantien enthält.

1.4. Die gegenwärtigen Modelle

Die europäischen Rechtsordnungen und insbesondere jene der sog. "neuen Demokratien" bieten mehrere Modelle der nationalen und regionalen parlamentarischen Vertretung der Volksgruppen an. Die Mitbestimmung der Minderheiten bei den Entscheidungsprozessen des eigenen Landes kann sowohl bei Fragen, welche die allgemeine Staatspolitik und das gesamte Staatsvolk betreffen, als auch bei Fragen, welche speziell die eigene Volksgruppe berühren, gewährleistet werden.

Auf Vertretungsmodelle, welche diesen beiden Grundprinzipien entsprechen, geht die folgende Studie näher ein. Es wird dabei zunächst ein allgemeines System der Mitbestimmungsmöglichkeiten auf beiden Ebenen entwickelt und sodann die praktische Verwirklichung in verschiedenen Rechtsordnungen dargestellt. Die dort zitierten Rechtsquellen werden im Anhang ausführlich (länderweise) dokumentiert.

⁹⁾ Abgedruckt in: Pizzorusso, Le minoranze nel diritto pubblico interno, Milano 1967, S.603 ff.

2. DIE MITBESTIMMUNG IN ALLGEMEINEN ANGELEGENHEITEN

Die Mitbestimmung der Minderheiten am nationalen und lokalen politischen Geschehen kann in erster Linie durch den institutionellen Aufbau des Staates selbst gewährleistet werden.

Der für die Bedürfnisse einer Volksgruppe ideale Aufbau eines Staates liegt in jenem Föderalismus, der aufgrund einer heterogenen Bevölkerungsstruktur entstanden ist. Grundvoraussetzung, d.h. rechtliche und faktische *conditio sine qua non* der Verwirklichung und des Erfolges eines solchen multinationalen Föderalismus ist die territoriale Geschlossenheit der Volksgruppe und eine angemessene Mindeststärke ihres Bevölkerungsanteiles.

In den Fällen des multinationalen Bundesstaates entsprechen die Grenzen der Länder, Regionen oder Kantone häufig den Grenzen des Siedlungsgebietes der Volksgruppen, sodaß sie dort die Mehrheit bilden. Die Kompetenzen der Teil(Glied)staaten müssen ausreichend sein, die selbständig politische, kulturelle und wirtschaftliche Existenz und Entwicklung der Volksgruppen sicherzustellen ("Föderalistischer Standard")¹⁰⁾.

Solche, in Bundesstaaten zusammengefaßte, Volksgruppen sind somit *per definitionem* keine Minderheiten mehr, sondern staatstragende Teilmölder der "Willensnation"¹¹⁾; als solche tragen sie zur Bildung des gemeinsamen Staatswillens bei.

Der multinationale Bundesstaat (z.B. Belgien, Schweiz, Kanada) ermöglicht es den Volksgruppen, eigene Vertreter sowohl auf regionaler Ebene als auch auf nationaler Ebene (und zwar als Regionenvertreter), zu entsenden. Auf nationaler Ebene spiegelt somit die zweite Kammer, die Regionenkammer, *de facto* die ethnische Zusammensetzung des Landes wider. Versuche in diese Richtung, nämlich eine zweite Kammer als Ausdruck der ethnischen Zusammensetzung des Landes zu schaffen, können in zwei sicherlich nicht föderalistischen

¹⁰⁾ Zum Begriff "Föderalistischer Standard" vgl. Pernthaler/Weber/Kathrein. Der Föderalismus im Alpenraum, Wien 1982, 33 ff.

¹¹⁾ Vgl. Oeter (Anm.7) S.515; Pernthaler (Anm.1) S.51-53.

Staaten, nämlich Italien und Spanien, festgestellt werden.

Zufriedenstellende Ergebnisse der Mitbestimmung von Volksgruppen in den regionalen politischen Systemen wurden auch - unter der Voraussetzung der Geschlossenheit und zahlenmäßigen Mehrheit auf dem Siedlungsgebiet der Volkgruppe¹²⁾ - bei gewissen Formen territorialer Autonomie in Italien, Spanien, Dänemark und Finnland erreicht. Dies wurde auch von der Staatengemeinschaft zur Kenntnis genommen, wie aus mehreren KSZE-Dokumenten hervorgeht¹³⁾.

Wenn man vom Idealfall des multinationalen Bundesstaates und der zweitbesten Lösung einer ausreichenden und gesicherten Territorialautonomie absieht, kann in allen übrigen Fällen, selbst die mononationalen Bundesstaaten inbegriffen, eine aktive und effiziente Beteiligung der Volksgruppen am nationalen und regionalen politischen Geschehen des Landes nur durch entsprechende **Sonderbestimmungen im Wahlsystem** zugunsten der Minderheiten gesichert werden.

Die Instrumente, welche die Entsendung der Minderheitenvertreter in den Parlamenten absichern sollen, sind in den einzelnen Rechtsordnungen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Da eine vollständige Auflistung kaum möglich ist, werden hier nur die wichtigsten Typen von Regelungen angeführt.

2.1. Bei der Unterteilung des Landes in **Wahlkreise** kann man gezielt Rücksicht auf die Siedlungsgebiete der Minderheiten nehmen. Von den wenigen Beispielen können jene von Ungarn, Kroatien, Finnland, Belgien, Italien und der Schweiz genannt werden.

2.2. Für die Minderheiten kann die nötige **Stimmenanzahl** (sog. Sperrklausel) für die Wahl eines Vertreters

¹²⁾ Zur Notwendigkeit der territorialen Geschlossenheit der Minderheit vgl. Pernthaler, Personalitätsprinzip und Territorialitätsprinzip im Minderheitenschutzrecht, JBl.1990, S.613 ff.

¹³⁾ Vgl. KSZE-Schlußdokument von Kopenhagen 1990, Art.35; KSZE-Bericht über nationale Minderheiten von Genf, Kap.IV, Abs.7; KSZE-Bericht "Human Dimension Seminar on case studies on national minorities issues: Positive results, Report of Discussion Group 1.", Warsaw 1993.

gesenkt werden; dies geschieht in Finnland, Rumänien, Ungarn, Kroatien, Polen und Deutschland.

2.3. Eine gewisse Anzahl von Sitzen im Parlament kann den Vertretern der Volksgruppen vorbehalten werden, wie dies in Kroatien, Slowenien, Rumänien, Ungarn, Dänemark, Finnland und auf regionaler Ebene auch in Italien der Fall ist.

2.4. Zuletzt dürfen auch jene Fälle nicht vergessen werden, wo den Angehörigen der Volksgruppen eine bestimmte Zahl der Stellen in den Vollzugsorganen vorbehalten ist, wie in Belgien, Ukraine, in der Schweiz und auf regionaler Ebene auch in Italien (Südtirol).

3. DIE GESTALTUNG DER EIGENEN ANGELEGENHEITEN

3.1. Wie schon angedeutet, erlauben es *föderalistische Strukturen* und bestimmte Formen von *Territorialautonomie* den Volksgruppen, welche geschlossen und zahlenmäßig auf dem Siedlungsgebiet in Mehrheit sind, alle Befugnisse und Funktionen einer territorialen Körperschaft auszuüben sowie in den staatlichen und regionalen kollegialen Gesetzgebungs- und Vollzugsorganen vertreten zu sein. Sie können auf diese Weise an den sie unmittelbar betreffenden Entscheidungen teilhaben.

Eine derartige Staatsorganisation ist gegenwärtig in den multinationalen Bundesstaaten, wie der Schweiz und Belgien, zum Teil aber auch in hochentwickelten Regionalstaaten, wie Italien (s. die Region Aosta und die Autonome Provinz Bozen) und Spanien (s. Autonome Gemeinschaften), verwirklicht.

3.2. Eine weitere Möglichkeit der Mitbestimmung der Volksgruppen liegt in der Schaffung von Organen, die sich unmittelbar mit Volksgruppenfragen beschäftigen. Diese Organe können in Form von "*independent advisory bodies*" ("Beiräte") mit beratender Funktion und in bestimmten Fällen mit einem begrenzten Anteil an der Entscheidungsbildung eingerichtet sein - unter Umständen auch als öffentlichrechtliche Körperschaften

- oder die Form von einfachen **Verwaltungsorganen** als Interessensträger annehmen.

Entsprechende Beispiele derartiger Einrichtungen sind zahlreich ¹⁴⁾. Auf sie wird in Teil 4. näher eingegangen.

Die Schaffung solcher Vertretungsorgane, die besonders wirksam sind, wenn es sich um Streuminderheiten oder um zahlenmäßig so schwache Minderheiten handelt, daß die Voraussetzungen für die Territorialautonomie nicht mehr gegeben sind, beruht auf dem Prinzip der "*ethnischen Partnerschaft*"¹⁵⁾. Darunter versteht man Entscheidungsstrukturen oder Verfahren, welche im Sinne der "*Konkordanzdemokratie*" gewährleisten, daß keine die Volksgruppe betreffende Entscheidung ohne deren Einverständnis getroffen wird.

3.3. Eine Ergänzung zu den Einrichtungen, welche eine Mitbestimmung der Volksgruppen - sei es durch eigene Vertreter, sei es durch besondere Kollegialorgane - gewährleisten, sind **verfahrensmäßige Schutzbestimmungen** zugunsten derselben, die beispielsweise ein Vetorecht, ein Sonderwahlrecht oder eine Sonderform der Gesetzesinitiative vorsehen ¹⁶⁾. Diese verfahrensmäßigen Sonderbestimmungen sind bei der Beschlußfassung über Gesetze, die die Interessen der Volksgruppen berühren, anzuwenden. Zahlreiche Beispiele hierfür werden im 4. Teil dargestellt.

3.4. Als ein weiteres Instrument der Gestaltung der eigenen Angelegenheiten kann jenes der **kommunalen Selbstverwaltung** betrachtet werden, die - vom Recht auf Vertretung abgesehen - auch andere Kernbereiche des Minderheitenschutzes, wie den Sprachgebrauch, die Schulorganisation usw. ¹⁷⁾, wirksam ermöglicht.

¹⁴⁾ Z.B. in Ungarn, Rumänien, Polen, Finnland, Norwegen, Schweden, Kroatien, Slowenien, Deutschland, Dänemark, Österreich, Italien, Zypern, Niederlande oder Belgien.

¹⁵⁾ Vgl. Österreichische Rektorenkonferenz (Hg.), Bericht der Arbeitsgruppe "Lage und Perspektiven der Volksgruppen in Österreich", Wien 1989, S. 154; Pernthaler (Anm 1) S. 52, 56, 61, 208.

¹⁶⁾ So etwa in Belgien, Italien, den Skandinavischen Ländern und in Slowenien.

¹⁷⁾ Näheres in Oeter (Anm.7), S.507-509.

4. AUSGEWÄHLTE MODELLE DER MITWIRKUNG VON VOLKSGRUPPEN IN EUROPA AUF NATIONALER UND REGIONALER EBENE. EIN ÜBERBLICK.

Belgien ¹⁸⁾

Einmal von der schon erwähnten föderalistischen Struktur abgesehen, wird das Land bei politischen Wahlen in einsprachige Wahlkreise unterteilt, in denen nur Kandidaten einer einzigen Sprachgemeinschaft gewählt werden. Besondere Maßnahmen wurden für das zweisprachige Gebiet "Brüssel-Hauptstadt" und für die Gemeinde von "Voeren" und "Comines-Warneton" getroffen ¹⁹⁾.

Erwähnenswert sind auch folgende Verfassungsbestimmungen, die eine konkrete Mitwirkung der Volksgruppen am politischen Alltag gewährleisten:

- Art.4 und Art.5 der Verfassung vom 17.2.1994, die zur Verabschiedung bestimmter Gesetze eine besondere Mehrheit erfordern;
- Art. 43 der Verfassung vom 17.2.1994, laut welchem in bestimmten Fällen die gewählten Mitglieder jeder Kammer in eine französische und in eine niederländische Sprachgruppe aufgeteilt werden;
- Art. 54 der Verfassung vom 17.2.1994, der ein sog."Alarmglockenverfahren" vorsieht. Außer bei Haushaltsgesetzen und Gesetzen, die eine besondere Mehrheit erfordern, kann dieses Verfahren durch eine begründete Motion, die mindestens von drei Vierteln der Vertreter einer Sprachgruppe unterzeichnet sein muß, ausgelöst werden, wenn ein Gesetzesentwurf oder -vorschlag die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften ernsthaft gefährdet. Daraufhin wird das Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt;
- Art. 99 der Verfassung vom 17.2.1994, laut welchem der Ministerrat paritätisch zu besetzen ist, Premierminister eventuell ausgenommen.

Auch in den obersten Gerichtshöfen, wie Kassationshof, Schiedshof und Staatsrat, wird der sprachlichen

¹⁸⁾ Zur politischen Repräsentation in Belgien vgl.eingehend Mathiak, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Belgien, in: Frowein/Hofmann/ Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil I, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.1 ff., 54 ff.

¹⁹⁾ Art.89 bis des belgischen Wahlgesetzes.

Struktur des Landes durch die anteilmäßige Vertretung der Sprachgruppen Rechnung getragen.

Dem staatlichen Muster ähnlich, sind Garantien auch auf Ebene der Gemeinschaften und Regionen vorgesehen. So wird die bipolare Landesstruktur berücksichtigt. Nur um einige Beispiele aufzuzählen, die Mitglieder des Rates der Region "Brüssel-Hauptstadt" sind in Sprachgemeinschaften -französische und niederländische- unterteilt, die auf einem, dem "Alarmglockenverfahren" ähnlichen, Mechanismus zurückgreifen können. Im Vollzug findet man in der Region dieselbe sprachgemeinschaftliche Gleichstellung wie auf Staatsebene wieder.

Dänemark

Dänemark hat schon durch die "home rules"²⁰⁾ den Färöer Inseln (Akt Nr.137 vom 23.03.1948) und Grönland (Akt Nr.577 vom 29.11.1978) eine umfangreiche Autonomie zugestanden.

Außerdem schreibt Art.28 der dänischen Verfassung vor, daß im "Folketing", das aus einer einzigen Versammlung aus 179 Mitgliedern besteht, zwei Vertreter auf den Färöern und zwei Vertreter auf Grönland gewählt werden.

Auf Verwaltungsebene besteht auch ein Kontaktkomitee für die deutsche Minderheit in Dänemark.

Deutschland ²¹⁾

Nach Art.6 Abs.6 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes werden die, von den Parteien nationaler Minderheiten eingereichten, Listen von der Erfordernis für den Einzug in den Bundestag mindestens 5% der gültigen Zweitstimmen oder drei Direktmandate zu erreichen, befreit.

²⁰⁾ Zu den "home rules" für Faroe und Grönland, vgl.eingehend Harhoff, Faroe Islands, in: EPIL Instalment 12, 1990, S.108 ff.; Alfredsson, Greenland, in: EPIL Instalment 12, 1990, S.133 ff.; Veiter, Die Autonomie Grönlands, Ethnos 36, Wien 1990.

²¹⁾ Zur politischen Repräsentation in Deutschland vgl.eingehend Hahn, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.62 ff., 97 ff.

Ähnliche Regelungen treffen Par.3 Abs.1 des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein und Par.7 Abs.6 des Wahlgesetzes für Sachsen für den Einzug der Dänen und Sorben in den Landtag vor.

Hinsichtlich der Sorben gibt es in Brandenburg zur Zeit noch keine wahlrechtliche Privilegierung. Art.25 Abs.5 der Brandenburgischen Verfassung gewährleistet jedoch in Angelegenheiten der Sorben, insbesondere bei der Gesetzgebung, die Mitwirkung von sorbischen Vertretern.

Auf Bundesebene besteht beim BMI ein Beratender Ausschuß für Fragen der dänischen Minderheit, und in Schleswig-Holstein gibt es ein "Gremium für Fragen der friesischen Bevölkerungsgruppe" sowie ein Regierungsbeauftragter für Fragen der Minderheiten.

Die deutsche Verfassungsrechtsprechung zeichnet sich außerdem durch eine Vielfalt von Urteilen aus, in denen der Status der politischen Parteien der Minderheiten definiert wird ²²⁾.

Estland ²³⁾

Die Mitwirkung von, die Interessen der nationalen Minderheiten vertretenden, Parteien am politischen Entscheidungsprozeß des Landes wurde mangels Sonder- und Ausführungsvorschriften bisher nicht in die Praxis umgesetzt.

Art.3 des Gesetzes über die nationalen Rechte der Bürger der Estnischen SSR vom 15.12.1989 gesteht jedoch den registrierten "Nationalgesellschaften" ²⁴⁾ ein Gesetzesinitiativrecht, das von ihren Vertretungsorganen wahrgenommen werden kann, zu.

²²⁾ Vgl. BVerfGE 1, 208 ff, 239; BVerfGE 4, 31 ff, 42; BVerfGE 5, 77 ff, 83; BVerfGE 6, 84 ff, 97.

²³⁾ Zur politischen Repräsentation in Estland vgl.eingehend Uibopuu, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Estland, in: Frowein/Hofmann/ Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin-Heidelberg-New York 1994, S.27 ff., 50 ff.

²⁴⁾ Darunter versteht man gesellschaftliche Organisationen, die die Interessen der nationalen Minderheiten vertreten.

Im Juli 1993 wurde außerdem ein "Runder Tisch" bestellt, dem nicht Staatsangehörige anderer Staaten angehören dürfen. Das Gremium erarbeitet Empfehlungen und Vorschläge zur Lösung der Probleme der Ausländer und Staatenlosen.

Finnland ²⁵⁾

Eine Privilegierung von Minderheitenparteien kennt das finnische Wahlrecht nicht.

Nur die autonome Provinz von Aaland bildet einen eigenständigen Wahlbezirk, der einen Vertreter in das Parlament entsendet. Daneben ist den Aaland-Inseln ein Sitz im finnischen Reichstag garantiert.

Erwähnt sei außerdem die Autonomie von Aaland (Gesetz vom 7.5.1920, Ges.Nr.670/1951, Ges.Nr.1144/1991), die weitreichende Legislativ- und Selbstverwaltungsbefugnisse umfaßt²⁶⁾.

Schließlich sind die Aaland-Inseln, wie auch Grönland und die Faröer, im nordischen Rat mit zwei Abgeordneten vertreten.

Als semi-offizielles Vertretungsorgan der schwedischsprachigen Minderheit besteht das "Svenska Finlands Folkting", dessen Mitglieder alle vier Jahre nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeitswahl aus dem Kreis der Mitglieder der Gemeindeparlamente gewählt werden. Die Versammlung vertritt die Interessen der schwedischen Volksgruppe, insbesondere im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, bei denen sie regelmäßig angehört wird.

Eine vergleichbare Vertretung ist das "Samen-Parlament", dessen Mitglieder von den Angehörigen dieser Volksgruppe direkt gewählt werden. Die

²⁵⁾ Zur politischen Repräsentation in Finnland vgl.eingehend Hofmann, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Finnland, in: Frowein/Hofmann/ Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.108 ff., 120 ff.

²⁶⁾ Die Autonomie sieht sogar eine ständige Vertretung (sog."Aaland-Delegation") vor, die für die Behandlung von Angelegenheiten zwischen Staatsregierung und Landesregierung zuständig ist.

Versammlung hat bloß Kompetenzen beratender Natur und keinerlei Entscheidungsbefugnisse; sie muß jedoch seit November 1991 bei allen Gesetzesvorhaben, die die Interessen der Samen betreffen, gehört werden.

Auf Verwaltungsebene bestehen außerdem ein beratendes Komitee für Samen-Angelegenheiten und ein beratendes Komitee für Roma-Angelegenheiten.

Italien ²⁷⁾

Das italienische Wahlrecht enthält keine Sonderbestimmungen für die Minderheiten.

Daher gelingt es auch nur den zahlreichen und geschlossenen Minderheiten (Südtiroler und Aostaner) eigene Vertreter in das Parlament zu entsenden.

Die Reform des italienischen Wahlrechts und die Einführung des Mehrheitswahlrechts hat die Möglichkeit der politischen Vertretung im Parlament und in den Regionalräten ²⁸⁾ der Minderheiten zusätzlich erschwert.

Lediglich für die Wahl der Vertreter im europäischen Parlament wurden einige Sonderbestimmungen zugunsten der Minderheiten verabschiedet ²⁹⁾

Sonderbestimmungen gibt es für Südtirol. Die Vertretung der Sprachgruppen ist gewährleistet durch:

- Art.30 des Autonomiestatutes, der festschreibt, daß das Amt des Präsidenten und Vizepräsidenten des Regionalrates zwischen einem Vertreter der deutschen und italienischen Sprachgruppe alterniert;
- Art.49 des Autonomiestatutes, der das oben angeführte Prinzip auf den Landtag von Bozen ausdehnt;
- Art.62 des Autonomiestatutes, der die Vertretung der ladinischen Volksgruppe im Landtag sichert;

²⁷⁾ Zur politischen Repräsentation in Italien vgl.eingehend Oellers-Frahm, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien. in: Frowein/Hofmann/Ceter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.192 ff., 222 ff.

²⁸⁾ Aufgrund dieser Erwägungen wurde im Parlament ein Gesetzesvorschlag eingereicht, um der slowenischen Minderheit zumindest einen Sitz im Regionalrat von Friaul-Julisch Venetien zu sichern (Vgl.Camera dei Deputati Nr.1675/XII Leg. vom 22.11.1994).

²⁹⁾ Vgl.Gesetz Nr.18 vom 24.1.1979.

- Art.56 des Autonomiestatutes; der unter bestimmten Voraussetzungen bei Gesetzesvorhaben die Abstimmung nach Sprachgruppen vorsieht;
- Art.84 des Autonomiestatutes, der bei der Verabschiedung des Haushaltes die getrennte Abstimmung nach Sprachgruppen vorsieht;
- Art.107 des Autonomiestatutes, der die Einsetzung von paritätischen Kommissionen, welche die Mitwirkung aller Sprachgruppen in der Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen des Autonomiestatutes gewährleisten, vorsieht.

Die Zusicherung einer territorialen Sonderautonomie hat den Minderheiten im Trentino-Südtirol und im Aostatal das Gestalten der eigenen Angelegenheiten ermöglicht.

Kroatien ³⁰⁾

Das Vertretungsrecht der Minderheiten in Kroatien ist verfassungsrechtlich verankert.

In Kapitel 4 des Nationalitätenverfassungsgesetzes wurde die Vertretung der Volksgruppen in der Staatsorganisation und in der lokalen Selbstverwaltung festgeschrieben³¹⁾.

Das obige Verfassungsprinzip wurde durch das Wahlsystem für den "Sabor" ergänzt. Art.10 des Wahlgesetzes für den "Sabor"³²⁾ sieht nämlich vor, daß jede Sprachgruppe mindestens einen Sitz hat, wobei Art.23 die Bildung eigener Wahlkreise vorschreibt. Art.22 i.V.m. Art.26 leg.cit. sieht vor, daß die Zahl der Sitze in der

³⁰⁾ Zur politischen Repräsentation in Kroatien vgl.eingehend Marko, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Kroatien, in: Frowein/Hofmann/ Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin-Heidelberg-New York 1994, S.83 ff., 117 ff.

³¹⁾ Gem.Art.18 Abs.1 des Nationalitätenverfassungsgesetzes vom 8.5.1992 haben Angehörige von Minderheiten, deren Anteil an der Bevölkerung mehr als 8% beträgt, das Recht auf proportionale Vertretung im Parlament, in der Regierung und in den höchsten Rechtsprechungskörpern.

Gem.Art.18 Abs.2 leg.cit. haben Angehörige von Minderheiten, deren Anteil an der Bevölkerung weniger als 8% ausmacht, das Recht, insgesamt fünf Abgeordnete in das Abgeordnetenhaus des Parlaments ("Sabor") zu wählen.

³²⁾ Ges.Nr.22/1992 und 27/1992.

Abgeordnetenversammlung entsprechend erhöht werden kann, um die proportionale Vertretung der Serben, für die es keine eigene Wahlkreise gibt, zu sichern.

Art.81 und 83 der kroatischen Verfassung regeln die Mitwirkung der Volksgruppen bei den Entscheidungsprozessen der zweiten Kammer des Parlamentes, der sog. "Zupanienkammer".

Art.19 des Nationalitätenverfassungsgesetzes gewährleistet den Angehörigen aller Volksgruppen das Recht auf proportionale Vertretung in den Organen der lokalen Selbstverwaltung. Die Wahl der Selbstverwaltungsorgane erfolgt unter Anwendung von analogen Bestimmungen, wie sie für die Wahl des "Sabors" gelten³³⁾.

Gemäß Art.20 des Nationalitätenverfassungsgesetzes ist schließlich von der Regierung auch ein Büro für Volksgruppenfragen einzurichten.

Lettland ³⁴⁾

Gemäß Art.5 des lettischen Minderheitengesetzes³⁵⁾ haben Minderheitenangehörige das Recht, eigene Parteien -sog. "nationale Gesellschaften"- zu gründen.

Art.7 leg.cit. sieht auch die Einsetzung eines Ausschusses mit beratender Funktion des Parlaments vor, der die Mitwirkung aller in Lettland ansässigen Minderheiten in Gesetzgebungsvorhaben gewährleisten soll.

Die Beschlüsse des Ausschusses haben Empfehlungscharakter, zu den Gesetzesvorlagen gibt er Gutachten ab und in Minderheitenangelegenheiten steht ihm ein spezielles Recht der Gesetzesinitiative zu³⁶⁾.

³³⁾ Ges.Nr.22/1992 und 1/1993.

³⁴⁾ Zur politischen Repräsentation in Lettland vgl.eingehend Lentz/Müller, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Lettland, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin-Heidelberg-New York 1994, S.129 ff., 168 ff.

³⁵⁾ Vgl. "Gesetz über die freie Entwicklung nationaler und ethnischer Gruppen Lettlands und deren Recht auf Kulturautonomie" vom 19.03.1991.

³⁶⁾ Vgl. "Statut des Gesellschaftlichen Konsultativrates der Nationalitäten beim Obersten Rat der Lettischen Republik", bestätigt durch Beschluß des Obersten Rates vom 8.1.91, gedruckt

Litauen ³⁷⁾

Im Litauischen Wahlrecht sind Minderheitenparteien von der allgemeinen Sperrklausel von 4% befreit (Art.76 Abs.2 des Wahlgesetzes vom 9.7.1992).

Außerdem sieht Art.10 des Minderheitengesetzes vom 23.11.1989 die fakultative Errichtung von speziellen "gesellschaftlichen Kommissionen"³⁸⁾ für Minderheitenfragen beim litauischen Parlament (Sejm) und bei den örtlichen Vertretungskörperschaften vor.

Ein Nationalitätenkomitee mit Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der kulturellen und sozialen Belange der nationalen Minderheiten muß bei der Regierung eingerichtet werden (Art.10 MinG).

Norwegen

Das norwegische Wahlrecht kennt keine Sonderbestimmungen für Minderheiten.

Eigene Gesetze regeln jedoch das "Samen-Parlament",³⁹⁾ wobei besondere Anstrengungen unternommen wurden, um aus diesem beratenden Gremium ein aktives Instrument der Angelegenheiten der Volksgruppe der Samen zu machen.

in: Schmidt, Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten, Bonn 1993, S.88 ff.

³⁷⁾ Zur politischen Repräsentation in Litauen vgl.eingehend Hoskova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Litauen, in: Frowein/Hofmann/ Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin-Heidelberg-New York 1994, S.171 ff., 211 ff.

³⁸⁾ Darunter versteht man Ausschüsse, die die zur Vertretung der Volksgruppen berufenen Gesellschaften repräsentieren. Die Kompetenzen dieser Ausschüsse werden von den Vertretungsorganen, die sie einrichten, festgelegt.

³⁹⁾ vgl. "Parliament Act No. 56" vom 12. Juni 1987 und Abänderungen "Act concerning the Sami Assembly and other Sami legal matters".

Polen ⁴⁰⁾

Wahlen des "Sejms" und des Senats.

Das polnische Wahlrecht enthält nur bei den Wahlen des "Sejms" einige Ausnahmen zugunsten der Parteien von Minderheiten und zwar bei der Registrierung der Wahllisten und der Herabsetzung der Sperrklausel ⁴¹⁾. Keine Ausnahmen sind für die Wahl des Senats vorgesehen ⁴²⁾.

Wahl der Selbstverwaltungsorgane.

Das Wahlgesetz der lokalen Selbstverwaltungsorgane (Gemeinderäte) enthält keine Sonderbestimmungen zugunsten der Minderheiten ⁴³⁾. Dank ihres hohen Grades politischer Organisation ist es jedoch der deutschen Minderheit in den Wahlen von 1992 gelungen, in mehreren Gemeinden der Gebiete um Oppeln und Ratibor den Bürgermeister zu stellen.

Erwähnenswert ist außerdem, daß der "Sejm" einen Ausschuß mit dem Auftrag der Erarbeitung eines Minderheitengesetzes geschaffen und der Ministerrat eine "Kommission für nationale Minderheiten" mit beratender Funktion eingerichtet hat.

Rumänien ⁴⁴⁾

Das politische Vertretungsrecht der Minderheiten ist verfassungsrechtlich verankert.

⁴⁰⁾ Zur politischen Repräsentation in Polen vgl.eingehend Hoskova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Polen, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.258 ff., 301 ff.

⁴¹⁾ Vgl.Kapitel 7. des Gesetzes Nr.252 vom 28.6.1991.

⁴²⁾ Vgl.Gesetz Nr.246 vom 10.5.1991.

⁴³⁾ Vgl.Gesetz Nr.96 vom 8.3.1990.

⁴⁴⁾ Zur politischen Repräsentation in Rumänien vgl.eingehend Böhmer, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Rumänien, in: Frowein/Hofmann/ Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin-Heidelberg-New York 1994, S.216 ff., 239 ff.

Art.59 Abs.2 der rumänischen Verfassung schreibt nämlich vor, daß die Organisationen der Minderheiten auch dann einen Sitz erhalten, wenn sie die erforderlichen Stimmen nicht auf sich vereinigen können. Die nationale Minderheit darf jedoch nur durch eine einzige Organisation vertreten sein.

Das verfassungsrechtliche Prinzip wurde durch die Gesetze Nr.68, Nr.69 vom 15.7.1992 und Nr.70 vom November 1991 ergänzt.

Mit Regierungsbeschluß wurde außerdem ein Ausschuß für nationale Minderheiten mit beratender Funktion eingesetzt⁴⁵⁾.

Der Forderung der ungarischen Minderheit nach einem eigenen Parlament mit Vetorecht in bestimmten Gesetzesvorhaben wurde bisher nicht nachgekommen.

Schweiz ⁴⁶⁾

In der Schweiz werden aufgrund des Grundsatzes der Rechtsgleichheit den Minderheiten keine privilegierenden Rechte zugestanden. Trotzdem spielt das Kriterium der Sprache im Wahlsystem der wichtigsten Organe der Konföderation eine bedeutende Rolle.

Politische Repräsentation auf Bundesebene:

Gemäß Art.107 Abs.1 der Bundesverfassung müssen alle drei offiziellen Sprachen im Bundesgericht vertreten sein.

Obwohl in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen, wird die Beteiligung aller Sprachgruppen auch im Nationalrat durch das Verhältniswahlrecht und im Ständerat durch die gleiche Vertretungsanzahl der Kantone gewährleistet. Das Kriterium der Sprache liegt auch der Zusammensetzung der Parlamentsfraktionen zugrunde.

⁴⁵⁾ Vgl.Regierungsbeschluß Nr.137 vom 6.4.1993.

⁴⁶⁾ Zur politischen Repräsentation in der Schweiz vgl.eingehend Richter, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Schweiz, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.308 ff., 362 ff.

Das Gewohnheitsrecht gewährleistet außerdem die Vertretung aller Sprachgruppen im Bundesrat durch die obligatorische Teilnahme von mindestens zwei Vertretern der lateinischen Kantone.

Politische Repräsentation auf Kantonsebene:

Die Kantone Bern⁴⁷⁾ und Wallis⁴⁸⁾ haben besondere Bestimmungen bezüglich der Zusammensetzung der Kantonsregierungen.

Sonderbestimmungen gelten auch für die Einrichtung der Wahlkreise der Kantone Bern, Wallis und Freiburg⁴⁹⁾.

Slowakei

Es gibt keine Sonderbestimmungen, die die Minderheiten an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilnehmen lassen.

Lediglich Art.34, 2c) der Verfassung vom 1.9.1992 gesteht den Minderheiten das Recht der Mitwirkung an Entscheidungen der eigenen Belange zu.

Die obige, programmatische Verfassungsbestimmung wurde durchgeführt, indem man "beratende Körperschaften" auf Exekutivebene schuf, die jedoch noch einer gesetzlichen Regelung harren.

Spanien⁵⁰⁾

Der institutionelle Aufbau Spaniens, der auf autonome Gemeinschaften fußt, die den Siedlungsgebieten der

⁴⁷⁾ Die Kantonsverfassung von Bern spricht dem Berner Jura einen Vertreter zu (Art.33 Abs.4).

⁴⁸⁾ Art.52 Abs.2 der Kantonsverfassung Wallis.

⁴⁹⁾ Vgl.Art.28 a der Berner Kantonsverfassung, Art.84 der Kantonsverfassung Wallis und art.22 Abs.5 der Kantonsverfassung Freiburg.

⁵⁰⁾ Zur politischen Repräsentation in Spanien vgl.eingehend Oeter, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Spanien, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.369 ff., 400 ff.

historisch gewachsenen Nationen entsprechen, eignet sich besonders für die Bedürfnisse der Nationalitäten.

Auf nationaler Ebene sollte die Vertretung der Nationalitäten im Senat gegeben sein (Art.69 Abs.1 der spanischen Verfassung). Für diese Zwecke erwies sich jedoch das Wahlsystem des Senats als ungeeignet, sodaß schon seit Jahren Vorschläge zu seiner Umwandlung in eine Regionenkammer erörtert werden⁵¹⁾.

Auf regionaler Ebene erreichten die Nationalparteien dank Herausbildung gesonderter Parteiensysteme die absolute Mehrheit in den Gesetzes- und Vollzugsorganen der eigenen autonomen Gemeinschaften.

Letzteren ist es durch eine ganze Reihe von Zuständigkeiten gelungen, auch die eigenen Angelegenheiten zu gestalten.

Zwischen den einzelnen Gemeinschaften gibt es deutliche Unterschiede. Die stärkste verfassungsrechtliche Stellung wurde den Basken, gefolgt von den Katalanen und Galiziern, zugesichert.

Ukraine ⁵²⁾

Das Ukrainische Wahlgesetz vom 27.10.1989 ⁵³⁾ enthält keine privilegierende Vorschriften zugunsten nationaler Minderheiten.

Das Gesetz über nationale Minderheiten in der Ukraine vom 25.6.1992 beschränkt sich darauf, in Art.14 Abs.2 das Recht festzulegen, daß Minderheitenverbände Kandidaten für die Parlaments- und Lokalwahlen aufstellen können.

Art.5 leg.cit. sieht darüberhinaus vor, daß beim Parlament obligatorisch, sowie bei den lokalen

⁵¹⁾ Vgl.dazu Tornos Mas et al., Informe sobre las Autonomías (1988), S.152 ff.

⁵²⁾ Zur politischen Repräsentation in der Ukraine vgl.eingehend Hoskova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Ukraine, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin-Heidelberg-New York 1994, S.352 ff., 378 ff.

⁵³⁾ Vgl."Gesetz über die Wahl der Volksdeputierten der Ukrainischen SSR", Pravda Ukrainy vom 1.11.1989.

Volksvertretungen fakultativ, ständige beratende Ausschüsse für Minderheitenfragen eingesetzt werden. Bei den örtlichen Volksvertretungen sind auch beratende Gremien, die sich aus Vertretern der Volksgruppen zusammensetzen, vorgesehen.

Im Bereich der Exekutive ist das "Ministerium für Nationalitätenangelegenheiten" (Art.5 Abs.3 MinG) für Volksgruppenfragen zuständig. Beim Ministerium ist ein aus Vertretern der Minderheitenverbände bestehendes beratendes Gremium einzurichten.

Ungarn 54)

Das politische Vertretungsrecht der Minderheiten in Ungarn ist verfassungsrechtlich verankert.

Art.68 der ungarischen Verfassung schreibt nämlich das Recht der Minderheiten, die staatsbildend sind, zur Vertretung fest.

Das Verfassungsprinzip wurde durch das Gesetz Nr.LXXVII vom 7.7.1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, durch die Novellierung des Wahlgesetzes XXXIV/1989 und durch das Gesetz LXIV/1990 über die Wahl der örtlichen Selbstverwaltungsabgeordneten umgesetzt.

Die Parlamentarische Vertretung (Ges.Nr.XXXIV/1989) der Minderheiten wurde durch eine Senkung der nötigen Stimmenanzahl bei der Wahl ihrer Vertreter gewährleistet.

Die Gesetze XXXIV/1989 und LXIV/1990 tragen außerdem den örtlichen ethnischen Gegebenheiten Rechnung, indem sie Sonderbestimmungen in der Zusammensetzung der Wahlkreise enthalten.

Auch die Gestaltung der eigenen Angelegenheiten der Minderheiten wird durch originelle Bestimmungen geregelt.

54) Zur politischen Repräsentation in Ungarn vgl.eingehend Nolte, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Ungarn, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin-Heidelberg-New York 1993, S.501 ff.. 526 ff.

Das Gesetz über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten sieht im Kapitel IV Selbstverwaltungen auf örtlicher und auf Landesebene vor. Die Selbstverwaltungen sind demokratisch gewählten Gremien mit einer öffentlich-rechtlichen Befugnis, bei deren Ausbau ein völliges Verbot der Registrierung zur Geltung kommt. Das Gesetz überträgt den Minderheitenselbstverwaltungen die Vertretung der Interessen der Volksgruppen, Entscheidungsbefugnisse in minderheitenspezifischen Angelegenheiten, sowie das Recht zur Gründung verschiedener Institutionen zur Schaffung ihrer kulturellen Autonomie.

Sollte eine Minderheit in keiner Form vertreten sein, schreibt Kapitel V des Gesetzes LXXVII/1993 die Einsetzung von "örtlichen Sprechern der Minderheiten" vor.

Art.20 Abs.2 und 3 leg.cit. sieht schließlich die Wahl eines parlamentarischen Ombudsmannes für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten durch das Parlament vor.

Weißrußland

Spezielle Vorkehrungen, um den Minderheiten eine Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozeß zu erleichtern, wurden bisher nicht getroffen.

Auf regionaler Ebene können allerdings beratende Gremien, die sich aus den Vertretern der ortsansässigen Volksgruppen zusammensetzen, gebildet werden. Gem. Art.6 des Minderheiten-gesetzes vom 11.11.1992 entscheiden die lokalen Vertretungskörperschaften über die Errichtung solcher Minderheitenausschüsse.

C. Vorschläge zur legislatischen Umsetzung eines Volksgruppenmandats im Kärntner Landtag

von Univ.-Prof.Dr.Theo Öhlinger und Dr.Stefan Hammer

1. VORBEMERKUNG

Den in der Folge präsentierten Vorschlägen zu einer Vertretung der slowenischen Volksgruppe im Kärntner Landtag liegen zwei - in groben Skizzen skizzierte - Konzepte der Volksgruppe zugrunde, die - dem Gutachtensauftrag gemäß - auf der Grundlage des B-VG, der Landesverfassung für das Land Kärnten (L-VG) und der Kärntner Landtagswahlordnung 1974 in eine legislative Form gebracht werden.

Der erste Vorschlag ("Variante I - 37. Mandat") beruht auf einer bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung, zusätzlich zu den bestehenden 36 Mandaten ein 37. Mandat im Kärntner Landtag einzurichten, das für die Volksgruppe reserviert ist und das nicht in den Listenproporz eingerechnet wird (Volksgruppenmandat). Slowenische Wähler würden somit - neben ihrem allgemeinen Wahlrecht zum Landtag - eine besondere Kurie bilden, die einen zusätzlichen Mandatar entsendet.

Der zweite Vorschlag ("Variante II - Vorzugsstimmenmandat") reserviert eines der 36 Mandate für die Volksgruppe. Der Volksgruppenmandatar wird mittels Vorzugsstimmen gewählt. Jede Partei kann Kandidaten nominieren, die sich ausschließlich um das Volksgruppenmandat bewerben und sich ausdrücklich als Angehörige der Volksgruppe deklarieren (Volksgruppenkandidaten). Volksgruppenmandatar soll jener von den Wahlparteien nominierte Volksgruppenkandidat werden, der die meisten Vorzugsstimmen erhält. Das Volksgruppenmandat wird aber in den Mandatsproporz der betreffenden Partei, der sich aufgrund des ersten und zweiten Ermittlungsverfahrens ergibt, eingerechnet. Die landesweite Verhältnismäßigkeit der Repräsentation bleibt dadurch gewahrt. Voraussetzung der Vergabe dieses Mandats ist es, daß alle Volksgruppenkandidaten

gemeinsam die für ein Vorzugsstimmenmandat erforderliche Stimmenanzahl erreichen, wobei aber auch Stimmen für Volksgruppenkandidaten mitberücksichtigt werden, deren Partei kein Grundmandat erreicht.

Für beide Varianten gilt:

- Der Volksgruppenmandatar wird mittels eines zusätzlichen, in slowenischer Sprache verfaßten Stimmzettels gewählt (Zweistimmensystem);
- im zweisprachigen Gebiet Kärntens kann sich jedermann des zusätzlichen Stimmzettels bedienen; mit der Abgabe des zusätzlichen Stimmzettels gibt der Wähler die geheime und nicht überprüfbare Erklärung ab, der slowenischen Volksgruppe anzugehören;
- außerhalb des zweisprachigen Gebietes kann der zusätzliche Stimmzettel angefordert werden;
- das passive Wahlrecht steht nur Personen zu, die sich ausdrücklich als Volksgruppenangehörige deklarieren.

Im folgenden wird zunächst der zweite Vorschlag (das Modell "Vorzugsstimmenmandat") legislativ ausgearbeitet (II.), und sodann werden die erforderlichen Adaptionen zu einer allfälligen Verwirklichung des Modells eines "37. Mandats" (III.) aufgezeigt. Auch die Ausarbeitung des Vorzugsstimmenmodells erfolgt jedoch noch ohne den letzten legislativen Feinschliff, der insbesondere noch die formale Anpassung einzelner Bestimmungen der geltenden Landtagswahlordnung erfordern würde. Allerdings ist eine solche Feinarbeit erst sinnvoll, wenn über den wesentlichen Gehalt Einigung erzielt wurde.

2. DAS MODELL "VORZUGSSTIMMENMANDAT"

2.1. Änderungen des B-VG

Art 95 Abs 3a B-VG:

Zur Sicherung der Vertretung von Volksgruppen im Landtag können durch Landesgesetz besondere Mandate Abgeordneten von Volksgruppen vorbehalten werden, welche hiefür von den Wahlberechtigten der betreffenden Volksgruppe zu wählen sind. (Hiebei sind Abweichungen von den in den Absätzen 1 und 3 verankerten Wahlrechtsgrundsätzen nur insoweit zulässig, als dies zur Sicherung der Vertretung der Volksgruppen im Landtag erforderlich ist.)

Anm zu Art 95 Abs 3a B-VG:

Die Aufnahme des zweiten Satzes wäre möglich, da die Abweichungen von den Grundsätzen der Gleichheit des Wahlrechts, der Verhältniswahl sowie der Aufteilung der Mandate in territoriale Wahlkreise im nachfolgenden Vorschlag auf jenes Minimum beschränkt sind, das die Entsendung eines Volksgruppenmandatars sichert.

2.2. Änderungen der Landesverfassung für das Land Kärnten

Mit dem bestehenden Wortlaut des L-VG erscheint dieses Modell vereinbar, da die in Art 8 Abs 1 L-VG nur prinzipienartig angeführten Wahlgrundsätze bundesverfassungskonform so zu interpretieren wären, daß sie nicht verletzt sind, wenn sie bei Einrichtung eines von der Bundesverfassung ausdrücklich zugelassenen Volksgruppenmandats nur ganz geringfügig beeinträchtigt werden, soweit dies zur Sicherung der Vertretung der Volksgruppe im Landtag unbedingt erforderlich ist.

2.3. Änderungen der Kärntner Landtagswahlordnung

§ 2c Slowenisches Mandat

Unbeschadet der Bestimmungen des § 2b ist ein Mandat im Landtag einem Abgeordneten der slowenischen Volksgruppe vorbehalten, der von dieser Volksgruppe nach den

Bestimmungen dieses Gesetzes zu entsenden ist (slowenisches Mandat).

§ 17a Wahlberechtigung zum slowenischen Mandat

(1) Zur Entsendung des slowenischen Mandatars sind jene Wahlberechtigten berufen, die

- a) ihren ordentlichen Wohnsitz innerhalb des im Absatz 2 bezeichneten Gebietes haben oder
- b) in das Verzeichnis der slowenischen Wähler außerhalb dieses Gebietes eingetragen sind

und durch Inanspruchnahme dieses Entsendungsrechts ihre Zugehörigkeit zur slowenischen Volksgruppe bekennen.

(2) Als Gebiet im Sinne des Abs 1 lit a gilt das Gebiet jener Gemeinden, die in der Anlage des Gesetzes vom 13.12.1990, LGBI.Nr. 33/1991, aufgezählt werden.

Anm zu § 17a:

Die spezifische "Widmung" eines Mandats des Kärntner Landtags für die Vertretung der Kärntner Slowenen setzt in beiden vorgeschlagenen Modellen voraus, daß der Volksgruppenmandatar nur von den der Volksgruppe angehörenden Wahlberechtigten bestimmt wird. Dies erfordert aber, daß sich die diesbezügliche Stimm-berechtigung auch an objektivierbare Merkmale knüpft, sich also nicht allein nach dem "Bekenntnisprinzip" ausgestaltet orientieren kann. Andernfalls könnte das diesbezügliche Stimmrecht von jedem Kärntner in Anspruch genommen werden und so den Mißbrauch des Instituts eines Volksgruppenmandats insbesondere durch größere Parteien ermöglichen (vgl. Peter Pernthaler, Folgegutachten zu einigen Rechtsproblemen im Zusammenhang mit der Einrichtung einer autonomen öffentlich-rechtlichen Vertretung der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten, 1993, S.7).

Im Anschluß an das von Pernthaler entwickelte Modell wird insbesondere eine territoriale Differenzierung vorgeschlagen. Im historischen Siedlungsgebiet soll die Abstimmung ohne Anlegung eines besonderen Wählerverzeichnisses durchgeführt werden. Dieses Gebiet könnte

auf den Geltungsbereich des Minderheiten-Schulrechts für Kärnten abgestellt werden (vgl. Pernthaler, Folgegutachten, S. 12). Die Inanspruchnahme des slowenischen Stimmrechts außerhalb des slowenischen Siedlungsgebietes wird dagegen an objektivierbare Kriterien geknüpft, die einem besonderen Verzeichnis der außerhalb dieses Gebietes wohnhaften slowenischen Wahlberechtigten zugrunde zu legen sind. Eine solche territoriale Differenzierung des slowenischen Stimmrechts steht nicht nur in Übereinstimmung mit dem vom VfGH entwickelten Grundkonzept zur Umsetzung des Anspruchs auf Elementarunterricht in slowenischer Sprache (VfSlg 12.245/1989), sondern ist laut Pernthaler, Folgegutachten, S.10, auch mit Vertretern der slowenischen Volksgruppe abgestimmt.

§ 32a Slowenisches Wählerverzeichnis

(1) Die slowenischen Wahlberechtigten mit Wohnsitz außerhalb des slowenischen Siedlungsgebietes sind zur Entsendung des slowenischen Mandatars auf ihren Antrag in ein zentrales slowenisches Wählerverzeichnis aufzunehmen, sofern sie die Voraussetzungen zur Eintragung in das Wählerverzeichnis (§ 22) erfüllen. Der Antrag ist in slowenischer Sprache zu stellen und muß die Erklärung enthalten, der slowenischen Volksgruppe anzugehören und vom Recht der Entsendung des slowenischen Mandatars Gebrauch machen zu wollen.

(2) Die Entscheidung über den Antrag sowie die Anlegung des zentralen slowenischen Wählerverzeichnisses obliegen der Landesregierung. Erfordert eine rechtskräftige Entscheidung über einen Einspruch gegen das Wählerverzeichnis dessen Richtigstellung (§ 30) oder erfolgt eine nachträgliche Eintragung in das Wählerverzeichnis (§ 31a), so hat auch die Landesregierung gegebenenfalls das slowenische Wählerverzeichnis richtigzustellen. § 32 ist sinngemäß anzuwenden.

Anm zu § 32a:

Die Bestimmung des Abs 1 könnte noch durch weitere objektive Kriterien der Zugehörigkeit zur Volksgruppe ergänzt werden, welche der Antragsteller glaubhaft zu machen hätte (vgl. Pernthaler, Folgegutachten, S 13).

Die Entscheidung der Landesregierung nach Abs 2 unterliegt selbstverständlich der nachprüfenden Kontrolle der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts.

§ 37 Abs 3a:

Zu dem in § 17a Abs 2 bezeichneten Gebiet ist außerdem in gleicher Weise ein amtlicher slowenischer Stimmzettel auszufolgen.

§ 39 Abs 2:

Zum Volksgruppenmandat sind alle Wahlberechtigten im Sinne des § 17 wählbar, die ihre Zugehörigkeit zur slowenischen Volksgruppe durch Tatsachen glaubhaft machen. Als solche Tatsachen gelten insbesondere der Gebrauch des Slowenischen als Muttersprache sowie die Inanspruchnahme der Minderheitenrechte gem Art 7 StV von Wien durch den Antragsteller selbst oder seine Eltern oder Geschwister.

Anm zu § 39 Abs 2:

Es erscheint notwendig, das passive Wahlrecht stärker als das aktive Wahlrecht an objektive Merkmale der Volksgruppenzugehörigkeit zu knüpfen (vgl. Pernthaler, Folgegutachten, S. 9).

§ 48b Volksgruppenkandidaten

(1) Ungeachtet einer Einbringung von Wahlvorschlägen kann jede wahlwerbende Partei spätestens am zwölften Tage vor dem Wahltag bei der Landeswahlbehörde einen Volksgruppenkandidaten nominieren, der für das slowenische Mandat kandidiert. Es können außerdem bis zu zwei Ersatzkandidaten nominiert werden. Als Volksgruppenkandidaten und Ersatzkandidaten dürfen nicht Personen nominiert werden, die auf einem anderen Wahlvorschlag aufscheinen.

(2) Die Nominierungen haben zu enthalten:
1. den Volksgruppenkandidaten und allfällige Ersatzkandidaten unter Angabe des Familien- und Vornamens, Geburtsjahres, Berufes und der Adresse;
2. die unterscheidende Bezeichnung und eine allfällige

höchstens aus drei Buchstaben bestehende Kurzbezeichnung der wahlwerbenden Partei sowie die Bezeichnung ihres zustellungsbevollmächtigten Vertreters, falls die Partei keinen Verbandswahlvorschlag eingebracht hat.

(3) Die Landeswahlbehörde hat unverzüglich zu überprüfen, ob die Nominierungen den Vorschriften des Absatz 2 entsprechen und ob die nominierten Kandidaten zum Volksgruppenmandat wählbar sind (§ 39 Absatz 2). Nominierungen, die diesen Vorschriften nicht entsprechen, sind spätestens am zehnten Tag vor dem Wahltag von der Landeswahlbehörde zurückzuweisen. § 48a Abs 5 gilt sinngemäß.

Anm zu § 48b Abs 1:

Rechtswirksam nominierte Volksgruppenkandidaten kandidieren automatisch im gesamten Landesgebiet, unabhängig davon, ob und in welchen Wahlkreisen die nominierende Partei reguläre Wahlvorschläge eingebracht hat. Dies ermöglicht insbesondere kleinen Volksgruppenparteien, sich nur auf die Entsendung des slowenischen Mandatars zu konzentrieren, ohne auf die Unterstützung von Wahlvorschlägen in möglichst vielen Wahlkreisen angewiesen zu sein. Damit ist garantiert, daß jeder slowenische Wahlberechtigte in ganz Kärnten unter allen nominierten Volksgruppenkandidaten wählen kann.

Die nominierende Partei kann außerdem ein bis zwei Ersatzkandidaten für das Volksgruppenmandat nominieren. Diese rücken nach, wenn der gewählte Volksgruppenmandatar während der Legislaturperiode aus welchen Gründen immer ausfällt (siehe § 85a). Dies erscheint erforderlich, weil nur so das Recht der Volksgruppe auf Vertretung im Landtag mit dem in diesem Modell garantierten Parteienproporz vereinbar ist.

§ 66a Vorgang bei slowenischen Wahlberechtigten

(1) Jedem Wähler mit ordentlichem Wohnsitz in dem in § 17a Abs 2 bezeichneten Gebiet ist zusammen mit dem amtlichen Stimmzettel bzw dem leeren amtlichen Stimmzettel auch der amtliche slowenische Stimmzettel zu übergeben.

(2) Jedem Wähler mit ordentlichem Wohnsitz außerhalb des slowenischen Siedlungsgebietes ist auf sein Verlangen zusammen mit dem amtlichen bzw dem leeren amtlichen Stimmzettel auch der amtliche slowenische Stimmzettel zu übergeben, wenn er in das zentrale slowenische Wählerverzeichnis eingetragen ist. Die Überprüfung der Eintragung hat durch Rückfrage der Wahlbehörde bei der Landesregierung zu erfolgen. Es ist dafür Vorsorge zu treffen, daß eine solche Rückfrage nur einmal anlässlich der Stimmabgabe erfolgen kann.

(3) Die Rückfrage nach Absatz zwei kann unterbleiben, wenn der Wähler eine Bestätigung der Landesregierung über seine Eintragung im slowenischen Wählerverzeichnis vorlegt. Diese Bestätigung ist dem Wähler abzunehmen und der Niederschrift anzuschließen.

(4) (Nähere Regelungen über die Ausstellung der Bestätigung)

Anm zu § 66a Abs 2:

Da das zentrale slowenische Wählerverzeichnis von der Landesregierung geführt wird und den lokalen Wahlbehörden nicht vorliegt, muß die Überprüfung der Eintragung durch Anfrage erfolgen. Zum Schutz der slowenischen Wähler soll es auch unmöglich sein, daß eine solche Anfrage unabhängig von der Stimmabgabe erfolgt, sodaß die lokalen Wahlbehörden nicht von sich aus feststellen können, ob eine bestimmte Person von ihrem Recht auf Eintragung in das slowenische Wählerverzeichnis Gebrauch gemacht hat. Diese Vorkehrung gibt auch slowenischen Wählern außerhalb des slowenischen Siedlungsgebietes gegebenenfalls die Möglichkeit, durch Inanspruchnahme einer Wahlkarte ihr slowenisches Stimmrecht vor einer anderen Wahlbehörde auszuüben, sodaß sie sich zu keinem Zeitpunkt vor ihrer Heimatgemeinde als slowenische Wähler deklarieren müssen.

§ 69aa Amtlicher slowenischer Stimmzettel

(1) Der amtliche slowenische Stimmzettel hat für jeden Volksgruppenkandidaten sowie für allenfalls nominierte und als solche bezeichnete Ersatzkandidaten in der Reihenfolge, die sich aus dem Zeitpunkt ihrer Nominierung ergibt, eine gleich große Zeile vorzusehen. Sie

hat die Nummer, einen Kreis, die Parteibezeichnung einschließlich der allfälligen Kurzbezeichnung der nominierenden Partei sowie die Namen der von dieser nominierten Volksgruppenkandidaten und Ersatzkandidaten zu enthalten.

(2) (Größe, Layout, Anzahl und Verteilung; vgl §§ 69 f)

§ 72b Gültige slowenische Stimmzettel

(1) Der slowenische Stimmzettel ist gültig ausgefüllt, wenn aus ihm eindeutig zu erkennen ist, welchen Kandidaten der Wähler bezeichnen wollte. § 70 gilt sinngemäß.

(2) Der slowenische Stimmzettel ist ungültig, wenn er sich nicht mit einem gültigen oder ungültigen amtlichen bzw. leeren amtlichen Stimmzettel zusammen in einem Wahlkuvert befindet. Kandidiert der gewählte Volksgruppenkandidat für eine Partei, die Wahlkreisvorschläge eingebracht hat, so ist in diesen Wahlkreisen eine für ihn abgegebene Stimme überdies nur gültig, wenn der Wähler auf dem amtlichen bzw. leeren amtlichen Stimmzettel diese Partei gültig gewählt hat. § 70a Abs 2 gilt sinngemäß.

(3) § 72 Abs 1 gilt sinngemäß.

Anm zu § 72b Abs 2:

Satz 1 spiegelt den Umstand wider, daß das Recht zur Entsendung des slowenischen Mandatars nur zusammen mit dem allgemeinen Wahlrecht zum Landtag ausgeübt werden kann. Obwohl Volksgruppenkandidaten unabhängig von Wahlvorschlägen nominiert werden können, soll Satz 2 für den Fall, daß von der betreffenden Partei ein Wahlvorschlag eingebracht wurde, analog zur Vergabe von Vorzugsstimmen (§ 70a) garantieren, daß der Wähler auch die den Volksgruppenkandidaten nominierende Partei gültig wählt. Eine gegenteilige Regelung würde das Stimmgewicht des slowenischen Wählers gegenüber dem des regulären Wählers im Rahmen des Proportionalitätskonzepts der Variante 2 ungerechtfertigt erhöhen.

§ 83a Zuweisung des Volksgruppenmandats

(1) Als Volksgruppenmandatar ist jener Volksgruppenkandidat gewählt, der die meisten Stimmen der gültigen slowenischen Stimmzettel auf sich vereinigt hat.

(2) Entfällt auf die wahlwerbende Partei, für die der slowenische Mandatar kandidiert hat, im zweiten Ermittlungsverfahren gemäß § 82a Abs 3 wenigstens ein Mandat, so ist ein solches Mandat dem slowenischen Mandatar zuzuweisen. Dieser tritt in der Reihenfolge des Verbandswahlvorschlages an die Stelle des letzten noch zum Zuge kommenden Bewerbers.

(3) Entfällt auf die wahlwerbende Partei, für die der slowenische Mandatar kandidiert hat, im zweiten Ermittlungsverfahren gemäß § 82a Abs 3 kein Mandat, so ist das slowenische Mandat in die dieser Partei zuzuweisenden Mandate jenes Wahlkreises einzurechnen, in welchem auf sie der kleinste Dezimalrest an Reststimmen entfällt. Der slowenische Mandatar tritt in der Reihenfolge des betreffenden Kreiswahlvorschlages an die Stelle jenes Bewerbers, dem in diesem Wahlkreis das letzte auf die betreffende Partei entfallende Mandat zuzuweisen wäre.

(4) Hat der slowenische Mandatar für eine wahlwerbende Partei kandidiert, die gemäß § 82a Abs 1 keinen Anspruch auf Berücksichtigung im zweiten Ermittlungsverfahren hat, so vermindert sich die Zahl der im zweiten Ermittlungsverfahren zuzuteilenden Restmandate um das dieser Partei zuzuweisende slowenische Mandat.

Anm zu § 83a:

Die Regelungen des Abs 2 und 3 setzen im Unterschied zu jener des Abs 4 voraus, daß die den Volksgruppenmandatar stellende Partei im ersten Ermittlungsverfahren ein Grundmandat erlangt hat.

Zu Abs 2:

In diesem Fall ändert sich gegenüber der regulären Sitzverteilung unter den Parteien nichts. Es wird lediglich eine Änderung der Listenreihung der betreffenden Partei für das zweite Ermittlungsverfahren

ermöglicht, soweit dies zur Sicherung der Zuweisung eines Mandats an den gewählten slowenischen Abgeordneten erforderlich ist.

Zu Abs 3:

Auch hier wird die im regulären Ermittlungsverfahren ermittelte Sitzverteilung nicht verändert. Mangels zu vergebenden Mandats im zweiten Ermittlungsverfahren kann aber in die Reihung der Bewerber auf Wahlkreisebene eingegriffen werden, um die Zuweisung eines Mandats an den gewählten slowenischen Abgeordneten zu sichern. Im Sinne der möglichsten Wahrung der Ergebnisse der proportionalen Listenwahl soll diese Möglichkeit zulasten jenes Bewerbers gehen, der aufgrund des geringsten relativen Überhangs an Reststimmen sein Mandat gleichsam am knappsten erlangt hat.

Zu Abs 4:

Dies ist eine Regelung für den Fall, daß die den Volksgruppenabgeordneten stellende Partei insgesamt eine so geringe Unterstützung erlangt hat, daß sie im regulären Ermittlungsverfahren kein Mandat erlangen könnte. Sie sichert somit etwa auch einer kleinen Minderheitenpartei ein Mandat, soweit nur der von ihr aufgestellte Volksgruppenkandidat die Stimmenmehrheit jener Wahlberechtigten erlangt hat, die von ihrem slowenischen Stimmrecht Gebrauch gemacht haben. Eine solche Regelung bringt zwangsläufig eine Abweichung von den in Art 95 B-VG normierten Grundsätzen (Proportionalität, Aufteilung aller Mandate in territoriale Wahlkreise) mit sich, ist aber zur Sicherung der Vertretung der Minderheit im Landtag gerechtfertigt. Die hier gewählte Lösung ist im übrigen mit der Behandlung der auf Wahlkreisebene erlangten "überproportionalen" Nationalratsmandate gemäß § 107 Abs 7 NRWO vergleichbar.

§ 85a Ersatzkandidaten für das Volksgruppenmandat

Im Falle dauernder Verhinderung oder vorzeitiger Beendigung des Volksgruppenmandats ist der nächstgerihte Ersatzkandidat für das Volksgruppenmandat zu berufen. § 85 gilt sinngemäß.

Anm zu § 85a:

Wird das vom Volksgruppenkandidaten ausgeübte Mandat frei, so rückt der nachgereichte Ersatzkandidat nach.

3. DAS MODELL "37. MANDAT"

Dieses Modell impliziert die Entsendung eines slowenischen Abgeordneten durch slowenische Wähler zusätzlich zu ihrem regulären Stimmrecht zum Landtag. Die Abweichungen von den Grundsätzen der Gleichheit des Wahlrechts, der Verhältniswahl sowie der Aufteilung der Mandate auf territoriale Wahlkreise wären in diesem Modell größer als es zur Sicherung der Vertretung der Minderheit im Landtag unbedingt erforderlich wäre. Dieses Modell wäre daher mit dem bestehenden Art 8 Abs 1 der Landesverfassung für das Land Kärnten auf keinen Fall vereinbar. Daran würde auch die oben (II.1.) vorgeschlagene ausdrückliche Ermächtigung des (einfachen) Landesgesetzgebers in Art 95 Abs 3a Satz 1 B-VG nichts ändern, da eine solche bloße Ermächtigung die Autonomie des Landes-Verfassungsgesetzgebers, den einfachen Landesgesetzgeber in der Inanspruchnahme dieser Ermächtigung einzuschränken, nicht beseitigen könnte. Unter dieser Voraussetzung müßte also das L-VG novelliert werden. Wollte man dies umgehen, so müßte dem Landes-Verfassungsgesetzgeber bundesverfassungsgesetzlich ausdrücklich verboten werden, den einfachen Landesgesetzgeber bei der Regelung des Volksgruppenmandats über den bundesverfassungsgesetzlich vorgegebenen Rahmen hinaus einzuschränken. Dies würde aber den bestehenden Art 8 Abs 1 L-VG bundesverfassungswidrig machen, es sei denn, dem einfachen Landesgesetzgeber würde in diesem Punkt auch ein Abweichen von der Landesverfassung bundesverfassungsrechtlich ausdrücklich eingeräumt. Dieses Modell erfordert demnach jedenfalls eine entsprechend abgewandelte Textierung der bundesverfassungsrechtlichen Grundlage.

Für die Änderung der Kärntner LWO könnten die vorgeschlagenen Bestimmungen über Wahlberechtigung, Nominierung der Kandidaten und Abstimmungsverfahren fast unverändert übernommen werden; die Bestimmungen über die Einrechnung des Volksgruppenmandats in die proportionale Mandatszuteilung hätten dagegen zu entfallen.