

ao.Univ.Prof. Dr. Hannes Tretter

*Professor für Grund- und Menschenrechte am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Wien
Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Wien*

GUTACHTEN

Artikel 8 EMRK als Grundlage eines individuellen Rechts auf zweisprachige Ortstafeln ?

A. Gegenstand des Gutachtens

Dem unterzeichneten Gutachter wurde die Aufgabe gestellt, der Frage nachzugehen, ob und wenn ja inwieweit aus Art 8 EMRK ein individuelles, verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Anbringung zweisprachiger Ortstafeln – und zwar in der Amtssprache und in einer Volksgruppen(Minderheiten)sprache – abgeleitet werden kann.

Da Art 8 EMRK – soweit ersichtlich – weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur in diesem Sinn angewendet und interpretiert worden ist, sind die Ausführungen des vorliegenden Gutachtens als argumentativer Versuch zu werten, einen diesbezüglichen Anspruch aus Art 8 EMRK abzuleiten.

B. Ausgangslage

Rechtliche Ausgangslage ist, dass Art 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien 1955 (StV Wien) unter anderem vorsieht, dass in gemischtsprachigen Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, in denen die slowenische Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zugelassen ist, auch Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur (zu denen Ortstafeln zählen) sowohl in slowenischer Sprache wie in Deutsch zu verfassen sind.

Nun geht der VfGH in ständiger Rechtsprechung aber davon aus, dass es sich bei Art 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien um eine Norm objektiven Rechts handelt, das heißt mit anderen Worten, kein unmittelbar anwendbares und durchsetzbares verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht iSd Art 144 Abs 1 B-VG darstellt.¹ Daraus folgert der VfGH konsequenterweise, dass

* Der Autor dankt *Rosmarie Doblhoff*, Jusstudentin und Praktikantin am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, für Judikatur- und Literaturbeschaffungen.

¹ Siehe VfSlg 10.209/1984 und zuletzt VfSlg 16.404/2001 („Ortstafel-Erkenntnis“ 2001). Eine unmittelbare Anwendbarkeit des Art 7 Z 3 StV Wien bejahen *Marko*, Artikel 7 StV Wien (unveröffentlichtes Manuskript,

es kein subjektives Recht auf Anbringung eines Hinweiszeichens (einer Ortstafel) gemäß § 44 Abs 1 und § 53 Z 17a und 17b StVO in deutscher und slowenischer Sprache gibt.²

Dennoch hob der VfGH im „Ortstafel-Erkenntnis“ 2001³ die 25%-Klausel des § 2 Abs 1 Z 2 Volksgruppengesetz⁴ sowie die präjudizielle straßenpolizeiliche Verordnung wegen Verstoßes gegen Art 7 Z 3 StV Wien im Zuge eines von Amts wegen eingeleiteten Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahrens als verfassungs- bzw gesetzwidrig auf und legte dem Gesetzgeber nahe, den für die Anbringung zweisprachiger Ortstafeln erforderlichen Prozentsatz zu reduzieren.

Situative Ausgangslage ist, dass bisher weder Bund noch Land Kärnten das „Ortstafel-Erkenntnis“ VfSlg 16.404/2001 umgesetzt haben, obgleich sie von Verfassungen wegen dazu verpflichtet wären.

C. Der Schutz ethnischer Minderheiten durch Art 8 EMRK

Wie bereits erwähnt, ist Art 8 EMRK hingegen – soweit ersichtlich – noch nie in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren und auch nicht in der Literatur als mögliche Grundlage für ein individuelles Recht auf zweisprachige Ortstafeln herangezogen worden. Dieses unter einem materiellen Eingriffsvorbehalt stehende Konventionsrecht verbürgt das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs und richtet sich an Gesetzgebung wie Vollziehung. Das bedeutet nach der Konventionsrechtsprechung, dass der Staat jeglichen unverhältnismäßigen Eingriff in die geschützten Rechtssphären zu unterlassen, vor Eingriffen seitens Dritter (Privater) zu schützen sowie gesetzgeberische und behördliche Maßnahmen zu seiner Ausgestaltung zu ergreifen hat, um eine volle Gewährleistung des Rechts im Verhältnis des Staats zu seiner Bevölkerung und zwischen Privatpersonen zu sichern.⁵ Dazu zählen auch adäquate verfahrensrechtliche Vorkehrungen zur Sicherung eines effizienten individuellen Rechtsschutzes, ohne den eine volle Gewährleistung des Konventionsrechts nicht denkbar ist.⁶

Das Recht auf Privatleben iSd Art 8 EMRK schützt unter anderem sowohl die individuelle Selbstbestimmung und persönliche Identität⁷ als auch die freie Gestaltung der Lebensfüh-

Oktober 2004); *Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht, 2001, 339 ff; und *Hilpold*, Der Ortsnamenstreit in Kärnten und in Südtirol aus rechtsvergleichender und völkerrechtlicher Sicht, JBl 2003, 92 ff; ablehnend *Kolonovits*, Einige Überlegungen zum aktuellen Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Amtssprache, JBl 2001, 361 ff; den VfGH-Standpunkt referierend *Rauz*, Die Sprachenrechte der Minderheiten, 1999, 153 ff; und *Winkler*, Zweisprachige Ortstafeln und Volksgruppenrechte, ZÖR 2002, 129 ff.

² VfSlg 10.209/1984 und VfSlg 16.404/2001 („Ortstafel-Erkenntnis“ 2001).

³ VfSlg 16.404/2001.

⁴ Die auf dieser Bestimmung beruhenden Verordnungen wurden wegen Gesetzwidrigkeit aufgehoben.

⁵ Siehe dazu für viele *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, 139 ff.

⁶ Siehe zB die Urteile des EGMR in den so genannten „Britischen Fürsorgerechtsfällen“, *W. und R. gegen England*, 8.7.1987; dazu *Tretter*, EuGRZ 1988, 49 ff (52 Fn 11).

⁷ Siehe dazu mit Rechtsprechungshinweisen *Grabenwarter* (Fn 5), 204 ff (insbesondere 207 f).

rung.⁸ Jeder Mensch hat ein Recht darauf, „selbst zu bestimmen, in welcher Art und Weise er sich in der Öffentlichkeit darstellen und wahrgenommen werden will“.⁹

Zwar schützt Art 8 EMRK nach der Rechtsprechung keine allgemeine Handlungsfreiheit, aber doch wesentliche Bereiche der persönlichen Lebensführung und schafft als Kommunikationsgrundrecht, das es in positiver wie negativer Hinsicht auch ist, einen Freiraum für die Entfaltung der Persönlichkeit insbesondere im sozialen Kontext.¹⁰ Art 8 EMRK gilt daher grundsätzlich nicht nur für den höchstpersönlichen und intimen Bereich, mithin einem inneren Kernbereich privaten Lebens, sondern auch für privates Verhalten, das in der Öffentlichkeit in Erscheinung tritt.¹¹ Umfang und Ausmaß der konventionsrechtlichen Gewährleistungspflicht sind vom Öffentlichkeitsgrad des privaten Verhaltens abhängig, wobei Kollisionen zwischen privaten und entgegenstehenden privaten und/oder öffentlichen Interessen über die Anwendung des der Konvention inhärenten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aufzulösen sind.¹²

Im Rahmen des Rechts auf freie Lebensgestaltung des Art 8 EMRK wird in der Konventionsrechtsprechung auch der Schutz des besonderen Lebensstils von Minderheiten gewährleistet.¹³

Bisher wurde in diesem Zusammenhang darunter subsumiert:

- das Recht, eine Minderheitensprache zu sprechen,¹⁴
- das Recht, in einem Wohnwagen zu leben und umherzuziehen (als besondere Lebensform von Roma/Sinti),¹⁵
- das Recht, mit Rentieren umherzuziehen (als besondere Lebensform von Lappen).¹⁶

D. Ist aus dem Recht auf Privatleben des Art 8 EMRK ein individuelles Recht auf zweisprachige Ortstafeln abzuleiten ?

Zu prüfen ist nunmehr, inwieweit auf Grundlage und in Weiterentwicklung der bisherigen Judikatur, aber auch unter Berücksichtigung von Erkenntnissen der juristischen „Nachbarwissenschaften“, insbesondere der Sprachwissenschaften, aus dem Recht auf Achtung des Privatlebens iSd Art 8 EMRK ein Anspruch auf Anbringung zweisprachiger Ortstafeln abgeleitet werden kann. Die bisherige Rechtsprechung des EGMR hat in vielfältigen Zusammenhängen (wenn auch noch nicht in Bezug auf ethnische Minderheiten) gezeigt, welch innovatives Potential in diesem Recht noch verborgen ist.

⁸ Siehe dazu mit Rechtsprechungshinweisen *Grabenwarter* (Fn 5), 208 f.

⁹ So *Grabenwarter* (Fn 5), 207 f, unter Verweis auf das EGMR-Urteil *Peck gegen England*, 28.1.2003, Z 60.

¹⁰ Siehe *Grabenwarter* (Fn 5), 208 f.

¹¹ In diesem Sinn EGMR in den Urteilen *Niemitz gegen Deutschland*, 16.12.1992, Z 29, und *Amann gegen die Schweiz*, 16.2.2000, Z 65.

¹² Dazu für viele *Grabenwarter* (Fn 5), 124 ff.

¹³ Siehe *Grabenwarter* (Fn 5), 208 f mN; *Hillgruber/Jestaedt*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz nationaler Minderheiten, 1993, 42 ff.; sowie *Council of Europe* (ed), The Council of Europe and Minorities, 1994, pp 22.

¹⁴ EGMR Urteil im „Belgischen Sprachenfall“, 23.7.1968.

¹⁵ EGMR Urteile *Buckley gegen England*, 26.8.1996, sowie *Chapman u.a. gegen England*, 18.1.2001.

¹⁶ EKMR, *G. und E. gegen Norwegen*, 3.10.1983, Beschwerden Nr 9278/81 und 9415/81.

Wie bereits weiter oben ausgeführt, schützt dieses Konventionsrecht auch bestimmte Merkmale der ethnischen und damit auch sozialen Identität eines Menschen. Denn Identität konstituiert sich in sozialer Interaktion.¹⁷ Insoweit hat Identität als ein Prozess ständiger Erneuerung, Bestätigung oder Transformation auf individueller oder kollektiver Ebene verstanden zu werden.¹⁸ Der Ausdruck „soziale Identität“ bezieht sich auf die Merkmale, die Individuen und Kollektive von anderen unterscheiden. Es ist die systematische Begründung und Bedeutung von Ähnlichkeit und Differenz in den Beziehungen zwischen Individuen und Kollektiven (also auch Angehörigen von Mehrheit und Minderheit),¹⁹ der sich aus dem kulturellen, sozialen Diskurs ergibt.²⁰

Jeder Diskurs bedient sich nun als Medium vor allem der Sprache. Sprache, insbesondere die Muttersprache, die den kulturellen und sozialen Diskurs trägt, ist wiederum ein wesentlicher Bestandteil persönlicher Identität. Die Bedeutung der Sprache als Mittel der Kommunikation für die Durchdringung des Phänomens „Privatheit“ und zur Entfaltung der Persönlichkeit hat aus grundrechtsdogmatischer Sicht schon 1976 *Rüpke* umfassend aufgearbeitet.²¹ Hinsichtlich ethnischer Minderheiten/Volksgruppen wird dies durch das ausdrücklich verbiefte Recht ihrer Angehörigen auf den Gebrauch und das Erlernen von Minderheitensprachen in zahlreichen internationalen und europäischen Übereinkommen deutlich.²²

Allein, der kulturelle, soziale Diskurs darf nicht isoliert betrachtet werden. Er findet in einem konkreten politisch, rechtlich und gesellschaftlich näher determinierten Umfeld statt, das in der Perspektive des vorliegenden Zusammenhangs nicht nur von Minderheits- und Mehrheitsbevölkerung, sondern auch vom Staat – nicht nur, aber insbesondere – in rechtlicher Ausgestaltung geführt und bestimmt wird. Identitäten werden so auch durch hierarchische und institutionelle Macht zugeschrieben und zugewiesen.²³ Die Frage ist dabei nicht so sehr, *ob* die Identität einer Minderheit/Volksgruppe in einer bestimmten Art und Weise beschrieben, sondern *dass* und *wie* diese Identität relevant gemacht und der Minderheit/Volksgruppe zugeschrieben wird.²⁴ Bei Beantwortung dieser Frage spielen Formen der diskursiven Wahrnehmung und Anerkennung der Minderheit und ihrer spezifischen Identität durch die Mehrheitsbevölkerung und den Staat, auch symbolhafter Natur, eine zentrale Rolle. Dabei wird das

¹⁷ Siehe dazu *Triandafyllidou/Wodak*, Conceptual and methodological questions in the study of collective identities; *Chrysoschoou*, Studying identity in social psychology: Some thoughts on the definition of identity and its relation to action; und *Collins*, Storying Self and Others: The construction of narrative identity; alle in: *Journal of Language and Politics* 2003 (Vol 2), No 2, pp 205, pp. 225, pp 243.

¹⁸ *Triandafyllidou/Wodak* (Fn 17), 210.

¹⁹ Vgl dazu *Jenkins* (ed.), *Nation and identity in contemporary Europe*, 1996, 4.

²⁰ Vgl dazu *Hall*, The Question of Cultural Identity, in: *Hall/Held/Hubert/Thompson* (eds.), *Modernity: An Introduction to Modern Societies*, 1996, pp 595 (613).

²¹ *Rüpke*, *Der verfassungsrechtliche Schutz der Privatheit*, 1976.

²² Siehe als Überblick dazu die Synopse bei *Tretter*, Der Schutz ethnischer Minderheiten durch die Vereinten Nationen, den Europarat, die OSZE und die Europäische Union, in: *Österreichisches Volksgruppenzentrum* (Hg), *Internationales und Europäisches Volksgruppenrecht*, Österreichische Volksgruppenhandbücher Band 8, 1995, 159 f.

²³ So *Wodak/Puntscher-Riekmann*, „Europe for All“ – diskursive Konstruktionen europäischer Identitäten, in: *Mokre/Weiss/Bauböck* (Hg), *Europas Identitäten – Mythen, Konflikte, Konstruktionen*, 2003, 283 ff (287).

²⁴ Vgl in diesem Zusammenhang die Ausführungen bei *Widdicombe*, Identity as an Analysts' and a Participants' Resource, in: *Antaki/Widdicombe* (eds), *Identities in Talk*, 1998, pp 191.

Symbol zum Träger standardisierter Bedeutung und weist damit eine Ähnlichkeit mit der bloßen Trägerschaft von Informationsgehalten auf.²⁵

Topographische Aufschriften, insbesondere Ortstafeln, deren Aufstellung durch Verwaltungsakt verfügt bzw kundgemacht wird, markieren nun nicht nur die Grenzen eines Gemeindegebietes mit allen sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen, sondern sie demonstrieren auch durch die Sprache(n), in der sie verfasst sind, und die verwendeten Ortsnamen, welche Sprache(n) seine Einwohner sprechen und welcher (welchen) Ethnie(n), welchem(n) Kulturkreis(en) sie angehören. Insofern verfügen sie über einen hohen symbolisch-diskursiven Wert. Sie kennzeichnen den Raum, in dem Angehörige ethnischer Minderheiten/Volksgruppen leben, treten optisch-symbolhaft in Erscheinung und können daher von allen Menschen, die in diesem Ort leben oder diesen besuchen, wahrgenommen werden.

So anerkennt der VfGH im „Ortstafel-Erkenntnis“ 2001 denn auch, dass es in Art 7 Z 3 StV Wien nicht nur darum geht, „einzelnen Minderheitsangehörigen Erleichterungen zu bringen, sondern – in Bezug auf den zweiten Satz – der Allgemeinheit Kenntnis zu geben, dass hier eine größere Zahl von Minderheitsangehörigen lebt“. Wenngleich sich in dieser Aussage noch nicht der kommunikative Prozess widerspiegelt, in den zweisprachige Ortstafeln eingebunden sind, so weist der Ansatz in die richtige Richtung. Zweisprachige Ortstafeln versinnbildlichen der Mehrheitsbevölkerung *und* den Angehörigen ethnischer Minderheiten/Volksgruppen, dass sich der Staat öffentlich und für alle wahrnehmbar zu ihnen und ihrer Existenz im jeweiligen Ort bekennt. Es sind symbolhafte Signale eines permanenten Kommunikationsprozesses, der sowohl zur Konstitution einer multikulturellen Gemeinschaft als auch zur Identitätsbildung der ethnischen Minderheiten/Volksgruppen mit beiträgt. Nicht von ungefähr zählen daher auch zweisprachige topographische Aufschriften zum europäischen Standard des Minderheitenschutzes.

Verweigert nun ein Staat die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln in einem gemischt-sprachigen Gebiet, so verweigert er die symbolische Kommunikation mit und die nach außen zu Tage tretende Anerkennung der ethnischen Minderheit/Volksgruppe und ihren Angehörigen, mithin deren symbolische Integration. Er unterlässt es, eine Maßnahme zu setzen, die auch der Mehrheitsbevölkerung gegenüber die Anerkennung der lokalen Existenz der Minderheit signalisiert, wodurch der Diskurs von Mehrheits- und Minderheitsangehörigen symbolisch mit bestimmt wird. Es erfolgt Exklusion statt Inklusion, die zu einer Durchbrechung der Interaktion führt.²⁶ Einer Interaktion, in der Identitäten kontextabhängig ausgehandelt werden und Dichotomien vermieden oder zumindest verringert werden sollen. Die sich daraus ergebende Forderung entspricht auch dem Konzept von „good governance“, wie es der Europäischen Kommission vorzuschweben scheint, wenn sie von „inclusive society“ spricht.²⁷

Umgelegt auf das individuelle Recht auf Achtung des Privatlebens iSd Art 8 EMRK bedeuten diese Ausführungen: Dieses Recht verlangt im Sinne einer positiven Gewährleistungspflicht

²⁵ So Rüpke (Fn 21), 181.

²⁶ Vgl dazu Wodak/Puntscher-Riekmann (Fn 23), 287.

²⁷ European Commission (ed), White Paper on European Governance, July 2001.

vom Staat die Wahrnehmung und Anerkennung der individuellen ethnischen und sprachlichen Identität eines Menschen in Gestalt eines kommunikativen, symbolhaften Prozesses, zu dem die Anbringung zweisprachiger Ortstafeln zählt. Verweigert der Staat jedoch diesen Prozess symbolischer Integration,²⁸ indem er die Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln versagt, so stellt diese Unterlassung eine Nichterfüllung eines aus Art 8 EMRK abgeleiteten Anspruchs, mithin einen Eingriff in dieses Recht, dar.

Nun erhebt sich die Frage, ob die Entscheidung der zuständigen Behörden, in Orten mit einer beträchtlichen Zahl an slowenischen Volksgruppenangehörigen keine zweisprachigen Ortstafeln anzubringen,²⁹ im Sinne der Eingriffstatbestände des Art 8 Abs 2 EMRK in einer abstrakten, aber am europäischen Standard gemessenen, demokratischen Gesellschaft zur Erreichung der im Konventionsrecht genannten legitimen Ziele unbedingt erforderlich ist, oder ob, mit anderen Worten, ein „zwingendes soziales Bedürfnis“ (Diktion des EGMR) an einer derartigen Entscheidung bestünde.³⁰ Nur unter diesen Voraussetzungen wäre die Nichtanbringung zweisprachiger Ortstafeln auch im Sinne der konventionsrechtlichen Dogmatik „verhältnismäßig“ und würde den konventionsrechtlichen Eingriff rechtfertigen.

Als legitime Ziele, die einen Eingriff in das Recht auf Privatleben rechtfertigen können, nennt Art 8 Abs 2:

- die nationale oder öffentliche Sicherheit,
- das wirtschaftliche Wohl des Landes,
- die Aufrechterhaltung der Ordnung,
- die Verhütung von Straftaten,
- den Schutz der Gesundheit oder der Moral und
- den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Keines dieser Ziele kommt für eine Rechtfertigung des Nichtanbringens zweisprachiger Ortstafeln in Betracht. Gelegentlich wird in der politischen Auseinandersetzung unter Verweis auf den „Ortstafelsturm“ 1976 argumentiert, dass das Aufstellen weiterer Ortstafeln zu Unruhe und Widerstand in der deutschsprachigen Bevölkerung Kärntens führen könnte, wodurch die „öffentliche Sicherheit“ oder die „Aufrechterhaltung der Ordnung“ gefährdet sei. Nun darf allein aus der Prognoseeinschätzung, dass es zu gewalttätigen Protesten und Demonstrationen und/oder der Demontage neu aufgestellter zweisprachiger Ortstafeln kommen könnte, nicht a priori die Konsequenz einer grundsätzlichen Versagung der Anbringung zweisprachiger Ortstafeln gezogen werden.³¹

Dies wäre meines Erachtens – trotz des relativ weiten Ermessensspielraums, der den Staaten vom EGMR bei der Ausgestaltung des Art 8 EMRK eingeräumt wird – überschießend und

²⁸ Siehe dazu *Rüpk*e (21), 37 ff und 76: „Somit ist auch Privatheit aus der fortgesetzten Dialektik von sozialer Kommunikation und persönlicher Identität zu verstehen.“

²⁹ Der VfGH hat im oben zitierten „Ortstafel-Erkenntnis“ aus dem Jahr 2001 ca. 10% als Maßstab genannt.

³⁰ Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit siehe für viele *Grabenwarter* (Fn 5), 124 ff.

³¹ Siehe in diesem Sinn im Zusammenhang mit der Schutzpflicht des Staates für Versammlungen bei drohenden Gegendemonstrationen die Rechtsprechung des VfGH, dargestellt etwa bei *Berka*, Die Grundrechte – Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, 1999, 365, Rz 633.

daher aus konventionsrechtlicher Sicht nicht verhältnismäßig. Vielmehr müsste die Erfüllung der sich aus Art 8 EMRK ergebenden konventionsrechtlichen Verpflichtung durch adäquate Maßnahmen, z.B. durch politische Aufklärungsarbeit, polizeiliche Überwachung der Ortstafeln oder straf- und zivilrechtliche Verfolgung von Beschädigungen an Ortstafeln etc. sichergestellt werden.

E. Mangelnde einfachgesetzliche Ausgestaltung – Möglichkeiten der Anfechtung der Untätigkeit des Gesetzgebers – unmittelbare Anwendbarkeit des Art 8 EMRK in Verwaltungsverfahren ?

Weder die Verfassungsbestimmung des Art 7 Z 3 StV Wien³² noch eine Bestimmung des Volksgruppengesetzes (VGG) und der Straßenverkehrsordnung (StVO) oder eine sonstige einfachgesetzliche Regelung begründen nach der bereits erwähnten Rechtsprechung des VfGH und der vorherrschenden Lehre ein individuelles durchsetzbares Recht auf Anbringung zweisprachiger Ortstafeln.³³

Insoweit fehlt es – solange der VfGH seine bisherige Rechtsprechung nicht revidiert und im Art 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien nicht doch noch ein durchsetzbares individuelles verfassungsgesetzlich geschütztes Recht erblickt – an einer adäquaten Ausgestaltung des aus Art 8 EMRK abgeleiteten Anspruchs auf Anbringung zweisprachiger Ortstafeln. Aus konventionsrechtlicher Perspektive beleuchtet bedeutet das jedoch, dass die Untätigkeit des Gesetzgebers zu einer Verletzung des Art 8 EMRK führt.³⁴ Ob die Untätigkeit des Gesetzgebers angesichts der ausschließlich „negativen Gesetzgebungskompetenz“ des VfGH im Rahmen seiner aus Art 140 B-VG erließenden Kompetenz innerstaatlich durchgesetzt werden kann, kann zu Recht bezweifelt werden. Dazu bedürfte es einer die Konventions(Verfassungs)widrigkeit begründenden präjudiziellen Norm, die nicht ohne weiteres ausfindig zu machen sein dürfte.

Diese Konventionswidrigkeit kann jedoch vor dem EGMR geltend gemacht werden, weil dieser eine Konventionsverletzung unabhängig davon feststellen kann, ob diese durch eine staatliche Maßnahme oder Unterlassung herbeigeführt wurde und welchem staatlichem Organ (Gesetzgeber, Gericht oder Verwaltungsbehörde) die Verletzung des Konventionsrechts zuzurechnen ist.

Zur Beseitigung der konventionswidrigen Rechtslage verbliebe noch eine Technik, auf die der VfGH in seiner Judikatur gelegentlich, wenngleich oftmals nicht unproblematisch, zurückgegriffen hat: die unmittelbare Anwendung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts, hier also des Art 8 EMRK.³⁵ So könnte die für die Aufstellung von Ortstafeln zuständige Straßenverkehrsbehörde durch ein verfassungsgerichtliches Erkenntnis verpflichtet werden, in

³² Siehe dazu oben.

³³ Siehe dazu oben.

³⁴ Zur konventionsrechtlichen Verpflichtung zur Erlassung gesetzlicher Maßnahmen (positive Gewährleistungspflichten), die nach der Rechtsprechung geboten sind, siehe oben.

³⁵ Vgl zB die unmittelbare Anwendung des Art 8 EMRK in VfSlg 10.737/1985, um vor der Erlassung eines Aufenthaltsverbotes in Ermangelung einer entsprechenden Regelung des seinerzeit geltenden Fremdenpolizeigesetzes (FPG) auch die konventionsrechtlich gebotene Überprüfung der privaten und familiären Situation eines Fremden vornehmen zu können. Siehe dazu *Tretter*, EuGRZ 1986, 190 ff, und EuGRZ 1988, 49 ff.

unmittelbarer Anwendung des Art 8 EMRK einem individuell geltend gemachten Recht auf Anbringung zweisprachiger Ortstafeln in einem bestimmten, dafür in Frage kommenden gemischtsprachigen Ort prozessual und materiellrechtlich Rechnung zu tragen. Diese Konstellation wird aber wohl schwerlich als effiziente Grundrechtsgewährleistung, verbunden mit einer „effektiven Beschwerdemöglichkeit“ zur Geltendmachung einer Verletzung eines materiellen Konventionsrechts iSd Art 13 EMRK anzusehen sein. Denn in diesem Fall bedürfte es in jeder in Frage kommenden Ortschaft mit Anspruch auf zweisprachige Ortstafeln im Sinne des „Ortstafel-Erkenntnisses“ 2001 des VfGH der Initiierung eines Bescheidbeschwerdeverfahrens gemäß Art 144 B-VG. Es sei denn, die zuständigen Behörden werden nach einem Präzedenzverfahren von sich aus tätig.

F. Individualantrag gemäß Art 139 B-VG gestützt auf Art 8 EMRK ?

Kommt eine unmittelbare Anwendung des Art 8 EMRK in einem Verwaltungsverfahren nicht in Betracht, so könnte argumentiert werden, dass die Verordnungen, auf denen die Aufstellung von (nicht zweisprachigen) Ortstafeln in gemischtsprachigen Orten beruhen, unmittelbar – das heißt ohne Dazwischentreten eines weiteren individuellen Rechtsakts (vor allem eines Bescheids) – in das durch Art 8 EMRK geschützte Recht der Betroffenen auf Privatleben aus den in den vorangegangenen Kapiteln genannten Gründen eingreifen. Es läge – im Sinne der Diktion des VfGH – damit ein durchsetzbares „individualisiertes Parteieninteresse“ vor. Damit wären die prozessualen Voraussetzungen eines auf Art 139 Abs 1 B-VG gestützten Individualantrags auf Aufhebung der jeweiligen Verordnung wegen Verletzung eines subjektiven Rechts erfüllt. Der VfGH hätte sodann die Aufgabe zu prüfen, ob die jeweiligen Verordnungen nicht gegen die nach Aufhebung des § 2 Abs 1 Z 2 Volksgruppengesetz bereinigte Gesetzeslage und insbesondere gegen Art 8 EMRK verstoßen.

G. Zusammenfassung der Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung

Die aufgeworfene Frage der Konventionswidrigkeit der Nichtumsetzung des „Ortstafel-Erkenntnisses“ 2001 des VfGH könnte auf folgende Art und Weise geltend gemacht werden:

- a) Durch die Anregung an die zuständige Behörde, im Verordnungserlassungsverfahren, das zur Aufstellung von Ortstafeln vorgeschrieben ist, in unmittelbarer Anwendung des Art 8 EMRK zweisprachige Aufschriften anzuordnen.
- b) Durch einen vor dem VfGH erhobenen Individualantrag gemäß Art 139 Abs 1 B-VG auf Aufhebung einer Verordnung, mit der einsprachige Ortstafeln in einer nach der Auffassung des VfGH ausreichend zweisprachigen Ortschaft aufgestellt wurden. Die prozessuale Voraussetzung dafür – die Verletzung eines subjektiven Rechts vertretbar behaupten zu können – wäre gegeben, da mit Art 8 EMRK ein „individualisiertes Parteieninteresse“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vorläge. Der VfGH hätte sodann zu prüfen, ob die Verordnung gegen Art 8 EMRK verstößt, und gegebenenfalls die Verordnung aufzuheben, die von der Behörde in der Folge neuerlich – zweisprachige Aufschriften anordnend – zu erlassen wäre.

- c) Hat ein solcher Individualantrag vor dem VfGH keinen Erfolg, so bleibt die Möglichkeit einer Beschwerde vor dem EGMR, weil dieser eine Konventionsverletzung unabhängig davon feststellen kann, ob diese durch eine staatliche Maßnahme oder Unterlassung herbeigeführt wurde und welchem staatlichem Organ (Gesetzgeber, Gericht oder Verwaltungsbehörde) die Verletzung des Konventionsrechts zuzurechnen ist.

H. Schlussbemerkung

Die Ausführungen dieses Gutachtens zeigen, dass Art 8 EMRK das Recht von Minderheiten/Volksgruppenangehörigen auf Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln zu begründen vermag. Wird dieser Auffassung gefolgt, so erhebt sich die Frage, wie dieser Rechtsanspruch innerstaatlich durchgesetzt werden kann.

Offensichtlich ist, dass ein Rechtsschutzdefizit besteht, da es nach Ansicht der Rechtsprechung weder ein individuelles noch ein kollektives Recht zur Durchsetzung derjenigen objektivrechtlichen Bestimmung gibt, die das Aufstellen zweisprachiger topographischer Aufschriften gebietet, nämlich des Art 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien.

Nicht unerwähnt soll daher bleiben, dass es die österreichische Bundesregierung war, die am 24. November 1991 dem Europarat den Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK zum Schutz ethnischer Minderheiten vorlegte, in dessen Artikel 7 vorgeschlagen wurde, dass jede Volksgruppe und ihre Angehörigen in einer Volksgruppenregion „das Recht auf Anbringung von Ortsbezeichnungen, Hinweistafeln, Aufschriften und ähnlichen in der Öffentlichkeit in Erscheinung tretenden Mitteilungen in der Volksgruppensprache“ haben sollen.³⁶ Dies dokumentiert, dass es in rechtspolitischer Hinsicht als erforderlich angesehen wurde, ein individuelles und sogar kollektives (!) durchsetzbares Recht auf Anbringung von Ortstafeln zu schaffen.

Wien, am 17. Oktober 2005

Hannes Tretter e.h.

³⁶ Siehe Nachweis und Kommentar bei *Tretter* (Fn 22), 71 f (72) und 28 f.