

Ein Jahr im Tiefflug – Föderalismus in Österreich: Ein Rückblick auf das Jahr 2006

Günther Pallaver

1. Alles andere war wichtiger

Das Jahr 2006¹ war in Österreich durch zwei zentrale politische Ereignisse gekennzeichnet. Durch die EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr sowie durch die Nationalratswahlen am 1. Oktober 2006. Diese beiden Ereignisse haben die politischen Debatten auf Themen fokussiert, die dem Föderalismus kaum Spielraum ließen, auf die politische Agenda gesetzt zu werden. Die nach den Nationalratswahlen einsetzenden Koalitionsverhandlungen zwischen der Sozialdemokratischen Partei (SPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) führten zwar dazu, dass Reformprojekte zum Föderalismus ins Regierungsprogramm aufgenommen wurden, aber eine breitere Wahrnehmung des Themas in der Zivilgesellschaft blieb aus.

In die öffentliche Wahrnehmung drang hingegen das Spannungsverhältnis zwischen dem Bund und dem Bundesland Kärnten in der Frage der Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln in von Kärntner Slowenen bewohnten Ortschaften. Diese Kontroverse, die längst als schlechte österreichische Posse in die Geschichte der missachteten Rechtsstaatlichkeit eingegangen ist, zieht sich trotz eindeutiger Urteile des Verfassungsgerichtshofes bereits seit Jahren ungelöst hin und wartet nach wie vor auf eine definitive Lösung.

Eine gewisse Aufmerksamkeit erlangte auch der aus dem dogmatischen Schlummer plötzlich erwachte österreichische Bundesrat. Die mit einem suspensiven Veto ausgestattete zweite Kammer hatte auf Grund der geteilten Mehrheitsverhältnisse zwischen Nationalrat und Bundesrat noch nie so viele Gesetzesinitiativen hinausgezögert wie dies im Jahre 2006 der Fall war.

Neben diesen angesprochenen Themen soll erstmals auch der Frage nachgegangen werden, wie stark (schwach) die mediale Präsenz des Themas Föderalismus in der österreichischen Berichterstattung gewesen ist. Dazu wird ein Jahresbericht aller relevanten österreichischen Medien zum Thema Föderalismus auf der Grundlage der von Media-Watch Institut für Medienanalysen GmbH (Innsbruck) bereitgestellten Daten präsentiert.²

1 Für die Bereitstellung von zahlreichen Unterlagen bedanke ich mich beim Institut für Föderalismus (Innsbruck), insbesondere bei dessen Direktor, Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger sowie Herrn Institutsassistenten Ernst Wegscheider.

2 Für die Bereitstellung und Aufbereitung der Materialien danke ich Mag. Clemens Pig sowie Dr. Günther Lengauer.

2. Nationalratswahlen 2006: Mit Föderalismus sind keine Stimmen zu holen

Fragen des Föderalismus haben in die Wahlprogramme der Parteien nur spärlich Eingang gefunden. Im Wahlprogramm der SPÖ wird das Thema nicht eigens behandelt und kommt nur punktuell vor. So tritt die SPÖ im Gesundheitswesen für eine Neuordnung der Kompetenzen ein, wobei der Bund für grundlegende Vorgaben und Rahmenbedingungen, auf dezentraler Ebene die Länder für die Umsetzung verantwortlich sein sollen.³ Beim Umweltschutz wird die Forderung nach Verbesserung der Luftqualität erhoben, wobei den Ländern effektive Kompetenzen zur Bekämpfung von Umweltbelastungen gegeben werden sollen.⁴

In ihrem Wahlprogramm beschäftigt sich die ÖVP unter der Rubrik „Demokratie und Justiz“ mit Themen des Föderalismus. Grundsätzlich fordert die ÖVP eine moderne Bundesverfassung auf der Grundlage der Ergebnisse des Österreich-Konvents. Eine zeitgemäße, an den Fähigkeiten der Länder und Gemeinden anknüpfende Aufgabenteilung sollte das Freiheitsprinzip des Föderalismus und die Gemeinden als Ort der bürgernahen Entscheidung stärken. Konkret wird neben einem Bundesverwaltungsgericht die Einrichtung von Verwaltungsgerichten in jedem Bundesland angesprochen, um eine effiziente und bürgernahe Verwaltung sowie eine Verbesserung des Rechtsschutzes zu bewirken.⁵

Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) spricht in ihrem Wahlprogramm Themen des Föderalismus nicht an, sofern man nicht die Ablehnung der FPÖ zu einer Fusion von ÖMV (Österreichische Mineralölverwaltung) und Verbund (Österreichische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft) als föderales Thema gelten lassen will.⁶

Die im Jahre 2005 aus der FPÖ hervorgegangene neue Partei BZÖ (Bund Zukunft Österreich) geht in ihrem Programm nicht auf Themen des Föderalismus ein.⁷ Dies gilt auch für das Wahlprogramm der österreichischen Grünen.⁸

3 Vgl. 20 Projekte für mehr Fairness in Österreich. Wahlmanifest der Sozialdemokratischen Partei Österreichs, S. 12. http://www.spoe.at/bilder/d253/wahlprogramm06_internet_ink&cover_1.pdf (27. März 2007).

4 Ebenda, S. 17.

5 Vgl. *ÖVP Bundespartei (Hrsg.) 2006: Kursbuch Österreich*, Wien, S. 88-89. http://www.oevp.at/download/Kursbuch%20Kurz_web.pdf (27.3.2007).

6 Wahlprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs FPÖ. Nationalratswahl 2006, S. 8. http://fpoe.at/fileadim/contentpool/Porta/PDFs/Dokument/FP-Wahlprogramm_NR-Wahl_2006.pdf (27. März 2007). Die Landeshauptmänner hatten diese Fusion verhindert. Dabei wurde von den Betreibern der Fusion der Föderalismus als Ökonomie-Bremse angeprangert.

7 Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ). Programm: „Ziele, Ideen und Visionen“. http://www.bzoe.at/index.php?content=bzoe_programm (27.3.2007).

8 Zeit für Grün. Das Grüne Programm. http://gruene.at/uploads/media/Gruenes_Wahlprogramm_2006_04.pdf (27.3.2007).

3. Ein langer Wunschkatalog: Länderforderungen an die neue Bundesregierung

Die an der Verwirklichung substantieller föderaler Maßnahmen interessierten neun Bundesländer haben auf ihrer ersten Sitzung nach den Nationalratswahlen im Rahmen einer Landeshauptleute-Konferenz am 30. Oktober 2006 den für eine Regierungskoalition verhandelnden Parteien SPÖ und ÖVP ein umfangreiches Dokument⁹ mit einer Reihe von gemeinsamen Forderungen unterbreitet.

In diesem Dokument bieten die Länder der künftigen Bundesregierung

„Zusammenarbeit im Geiste des kooperativen Bundesstaates an, um die Herausforderungen der Zukunft gemeinsam zu bewältigen“¹⁰.

Die Länder betonen dabei, dass auf die Stellung Österreichs als Bundesstaat in Europa besonders Bedacht genommen werden muss, weil die Akzeptanz von politischen Entscheidungen in der Bevölkerung nur dann erreicht werden kann, wenn es gelingt, ein hohes Maß an Identifikation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Vertretung ihrer Interessen herzustellen. Deshalb fordern die Länder die Weiterentwicklung der österreichischen Bundesstaatlichkeit zu einem modernen Föderalismus.

In diesem Zusammenhang fordern die neun Bundesländer, dass die Mitwirkung der Länder an der Rechtssetzung der Europäischen Union verbessert wird, etwa durch die Informationspflicht des Bundes, durch die Einrichtung geeigneter Stellungnahmeverfahren und durch die Verankerung von Kommunikations- und Vertretungsrechten für und durch die Länder, besonders im Vorfeld von Entscheidungen. Was den finanziellen EU-Beitrag der Länder betrifft, so fordern diese eine Reduzierung ihres Fixbetrages auf ein realistisches Niveau und den Entfall der damit verbundenen Valorisierung von 3%, die nach Meinung der Länder überproportional steigt. Der EU-Beitrag ist nach Berechnung der Landeshauptleute im Jahre 2005 gegenüber den für das Jahr 1995 angenommenen Anteilen bei den Ländern und Gemeinden um 27% höher, während dieser beim Bund lediglich um 10% gestiegen ist. Auch fordern die Länder, dass in Zukunft die monatlichen Ertragsanteile/Einbehaltungen auf einem der gegebenen Entwicklung Rechnung tragenden Niveau erfolgen sollen.

Als besonders wichtig verweisen die Länder auf die im Österreich-Konvent zur Verfassungsreform verabschiedeten Vorschläge. An diesen Zielen soll weitergearbeitet werden. Dazu gehört die Verfassungsautonomie der Länder, die gestärkt werden soll, sowie die eigenständige Regelung bei der Definition der Organe des Landes, landesgesetzliche Wahlrechtsregelung, Ausgestaltung von Instrumenten der direkten Demokratie, die Reduzierung der bundesstaatlichen Vorgaben für die Organisation der Landesverwaltung, die Aufhebung des Einspruchsrechts der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Länder sowie das Zustimmungsrecht der Bundesregierung zu bestimmten Gesetzesbeschlüssen der Länder.

9 Länderforderungen an die neue Bundesregierung, Beschluss der Landeshauptleute-Konferenz, Anhang zu TOP 4, 30.10.2006.

10 Ebenda, S. 37.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern soll sich nach Auffassung der Landeshauptleute an den Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen und am Prinzip der Subsidiarität orientieren. Die Schaffung einer „Dritten Säule“, mit der bundesweite Homogenität und zugleich den Ländern Raum für regionale Gestaltung eingeräumt wird, wird befürwortet.

Bei der Reform des Bundesrates soll ein effektives Mitwirkungsrecht bei solchen Akten der Bundesregierung bestehen, die sich auf die Zuständigkeiten der Länder oder ihre Vollziehung auswirken oder die wesentliche finanzielle Folgen für die Länder nach sich ziehen.

Gefordert wird weiter eine Reform der Verwaltungsorganisation, bei der die mittelbare Bundesverwaltung ausgebaut werden soll. Dem gegenüber sollen Sonderbehörden des Bundes reduziert werden. Die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten wird begrüßt wie auch der Ausbau der Kontrolleinrichtungen der Länder.

Was die Finanzverfassung betrifft, fordern die Länder einen aufgabenorientierten Finanzausgleich auf der Grundlage gleichberechtigter Partner sowie einen größeren eigenen Gestaltungsspielraum. Gefordert wird in jedem Falle eine Parität und Autonomie von Bund, Ländern und Gemeinden.

Reformen werden schließlich im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung, Bildung, Soziales, Nahverkehr und Wohnbauförderung gefordert. Der Konsolidierungsbeitrag der Länder an den Bund soll reduziert werden.¹¹

4. Föderalismus im Regierungsprogramm: Fortschritte mit Hintertürchen

Eine Reihe von föderalistischen Reformprojekten, insbesondere was die Staats- und Verwaltungsreform betrifft, finden sich dann auch im Regierungsprogramm¹² der beiden Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP, in die zahlreiche Forderungen der Landeshauptleute-Konferenz eingeflossen sind. Dabei weisen die beiden Koalitionspartner darauf hin, an den Ergebnissen des Österreich-Konvents anknüpfen zu wollen.

So sieht das Koalitionsprogramm unter anderem eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern vor, wobei das von der Landeshauptleute-Konferenz eingeforderte „Drei-Säulen-Modell“¹³ übernommen wird. Danach soll es neben einem jeweils exklusiven Kompetenzbereich zwischen Bund und Ländern auch einen Bereich einer „gemeinsamen Gesetzgebung“ geben. Eine diesbezügliche Verfassungsänderung soll bereits Ende 2007 beschlossen werden.

Darüber hinaus sieht das Koalitionsprogramm die unveränderte Beibehaltung des Inhalts des Art. 17 B-VG vor (Privatwirtschaftsverwaltung), wie auch die Umsetzung von EU-Recht durch die Länder, soweit es ihren Aufgabenbereich betrifft. Weitere Punkte betreffen die Ausweitung der Regelungszuständigkeit der Länder bzw. die Gleichstel-

11 Länderforderungen an die neue Bundesregierung, S. 37-45 (Fn. 9).

12 *Bundeskanzleramt*: Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode (2007–2010). Unterzeichnet wurde es am 9. Jänner 2007. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> (27.3.2007).

13 Ebenda, vgl. insbesondere S. 23-31.

lung mit dem Bund, die Beibehaltung der Zulässigkeit abweichender Vorschriften im Verwaltungsverfahren, im (landes-)verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie im Zivil- und Strafrecht. Geprüft wird auch eine Zuständigkeitsverteilung im Krankenanstaltenrecht. Schließlich sollen auf Länderebene Landesrechnungshöfe analog zum Rechnungshof des Bundes eingerichtet werden.

Was die Landesautonomien betrifft, so nimmt sich die Regierungskoalition zum Ziel, die Verfassungsautonomie der Länder zu stärken, die Einheitlichkeit der Ämter der Landesregierungen zu wahren, die anderen bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Organisation der Verwaltung in den Ländern zu reduzieren (Entfall der Zustimmung der Bundesregierung bei der Organisation des Amtes der Landesregierung und bei der Geschäftsleitung der Landesregierung).

Wie von den Landeshauptleuten gefordert, soll das Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Länder und das Zustimmungsrecht der Bundesregierung zu bestimmten Gesetzesbeschlüssen der Länder, sofern keine Bundesangelegenheiten betroffen sind, aufgehoben werden.

Allen Gebietskörperschaften soll die Möglichkeit eröffnet werden, Vereinbarungen über die Ausübung ihrer Vollziehungszuständigkeiten einschließlich der Übernahme von Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft zu übernehmen.

Die Doppelgleisigkeit in der Schulverwaltung soll durch die Schaffung einer einzigen Organisationseinheit beseitigt werden.

Als weiterer Punkt soll eine verfassungsrechtliche Stärkung der Gemeinden eingeleitet und die interkommunale Zusammenarbeit gefördert werden.

Zusammenfassend können drei Punkte als für das Koalitionsprogramm zentral ausgemacht werden: Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten, die Aufhebung der Doppelgleisigkeit in der Schulverwaltung und die Bereinigung der Verfassung von überflüssigem Ballast.¹⁴

Das Institut für Föderalismus (Innsbruck) bewertet die im Regierungsprogramm enthaltenen Projekte aus föderalistischer Sicht als sehr bedeutend. Positiv wird die Chance im kooperativen Föderalismus herausgestrichen, etwa bei Fragen der Harmonisierung der Sozialhilfe, bei der Finanzierung der Krankenanstalten oder im Jugendschutz. Kritisch wird aber auch angemerkt, dass das Regierungsprogramm nicht nur föderalistische Fortschritte enthält, sondern auch Fußfallen, die sich durch eine „Zentralisierung durch die Hintertür“ bemerkbar machen. Hingewiesen wird in erster Linie auf die im Koalitionsprogramm vorgesehene Schaffung einer Agentur für den Schutz vor Naturgefahren im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie auf die Zentralisierung bei den Krankenanstalten.¹⁵

14 Vgl. *Bundeskanzleramt*, insbesondere S. 23-31 (Fn. 12).

15 Vgl. *Institut für Föderalismus Innsbruck (Hrsg.)* 2007: Regierungsprogramm enthält föderalistische Fortschritte, aber auch Fußfallen, *Föderalismus-Info* 1/2007, S. 1.

5. Der Bundesrat: Geteilte Mehrheiten und Verzögerungspolitik

Österreich ist trotz der Direktwahl des Bundespräsidenten ein parlamentarisches System, auch weil das Staatsoberhaupt auf die Ausübung seiner Rolle verzichtet.¹⁶ Als parlamentarisches System weist Österreich ein unechtes Zweikammersystem auf. Dem Nationalrat als erster Kammer steht der Bundesrat als Länderkammer gegenüber. Die vom Nationalrat verabschiedeten Gesetze können vom Bundesrat mit einem suspensiven Veto versehen zurück in den Nationalrat entsendet werden, der allerdings mit einfacher Mehrheit einen Beharrungsbeschluss fassen kann, mit dem das eingelegte Veto leicht überwunden werden kann.¹⁷

Der Bundesrat hat in den vergangenen Jahren nie eine relevante Rolle gespielt, einmal wegen seiner verfassungsrechtlich stumpfen Zähne, aber auch, weil der Bundesrat in der Regel die politischen Mehrheitsverhältnisse des Nationalrates widerspiegelt.

Diese parteipolitische Symmetrie hat 2005 ein Ende gefunden. Die ÖVP hatte 2004 ihre Mehrheit im Bundesland Salzburg verloren, im Jahr darauf mussten die Parteien der Regierungskoalition ÖVP und FPÖ bei den Landtagswahlen in der Steiermark, im Burgenland und in Wien weitere Verluste hinnehmen. Die Änderung der Mehrheitsverhältnisse auf Landesebene führte zu einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, so dass sich ab Oktober 2005 die Regierungsparteien im Bundesrat erstmals seit 1986 in der Minderheit befanden. Die Folge davon war, dass bereits im auslaufenden Jahr 2005 der Bundesrat über Fristsetzungsanträge und Einsprüche zahlreiche Beschlüsse des Nationalrats hinauszögerte. Der Vorwurf der Regierungsparteien an die Oppositionsparteien, den Bundesrat zu einem „Blockaderat“ umzufunktionieren,¹⁸ hinderte diese nicht, auch weiterhin von ihren rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

Bis zu den Nationalratswahlen im Oktober 2006 legte der Bundesrat insgesamt 24 Mal sein Veto gegen Beschlüsse des Nationalrats ein. Dies führte zwar zu Verzögerungen, nicht aber zu substantiellen Änderungen bei der parlamentarischen Verabschiedung von Gesetzen.¹⁹ Die Verzögerungen im Bundesrat dienten den Oppositionsparteien in erster Linie als „politische Waffe“²⁰, um Sand ins Getriebe der Regierungspolitik zu streuen und um Öffentlichkeit bei kontroversen Themen zu schaffen.

Dies kam unter anderem bei der Kontroverse rund um den umstrittenen Ankauf von Eurofightern zum Ausdruck, gegen den Grüne und Sozialdemokraten mit allen Mitteln vorgingen. Die beiden Parteien nutzten ihre Mehrheit im Bundesrat, um den bereits beschlossenen Eurofighter-Kauf neu aufzurollen. Dazu sollten im Verteidigungsausschuss

16 *Pallaver, Günther* 2005: Austria: la centralità del cancelliere, in: *Pasquino, Gianfranco* (Hrsg.): *Capi di governo*, Bologna, S. 13-40.

17 Vgl. *Müller, Wolfgang C.* 2006: Das Regierungssystem, in: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich* (Hrsg.): *Politik in Österreich, Das Handbuch*, Wien, S. 113.

18 Zur Problematik im Jahre 2005 vgl. *Institut für Föderalismus Innsbruck* (Hrsg.) 2006: *2005 – Das Jahr des Bundesrates: 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich* (2005), Wien, S. 18-27.

19 Vgl. *Einsprüche des Bundesrates der XXII. Gesetzgebungsperiode*.
<http://www.parlament.gv.at/portal/>.

20 *Der ungeliebte Bundesrat wird zur politischen Waffe*, in: *Tiroler Tageszeitung*, 17.1.2006.

all jene Minister und Beamte vorgeladen und befragt werden, die im Nationalrat keine Auskunft geben mussten.²¹

Bei der Rückverweisung von Beschlüssen des Nationalrats argumentierte der Bundesrat aber auch mit nachvollziehbaren föderalen Argumenten, wie etwa beim Veto zum Staatsbürgerschaftsrecht, nach dem die Bundesländer bei der Gesetzeswerdung nicht eingebunden und dadurch mit Änderungen konfrontiert worden seien, die sie so nicht akzeptieren könnten.²²

Dies war auch Anlass für die Forderung des Bundesrates, im Gesetzgebungsprozess früher und besser eingebunden zu werden. Danach sollte ein offizieller Berichterstatter des Bundesrates in den Ausschüssen des Nationalrats vertreten sein und dem Bundesrat über den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ständig informieren.²³ Diese Forderung fand auch Eingang in die „Länderforderungen an die Bundesregierung“, die von der Landeshauptleutekonferenz kurz nach den Nationalratswahlen am 30. Oktober verabschiedet worden waren.²⁴

Es war nicht der einzige Reformvorschlag, der im Laufe des Jahres zur Diskussion gestellt wurde. In einer Klausur des Bundesrates wurde mit Nachdruck die Stärkung dieses Länderorgans gefordert,²⁵ wobei bereits bei einer anderen Gelegenheit die Bundesräte grundsätzlich beanstandeten, dass sie vom Nationalrat einfach überstimmt werden konnten.²⁶

Zur Reform des Bundesrates hatte sich auch der österreichische Bundespräsident geäußert. Heinz Fischer schlug vor, in Zukunft alle Verfassungsgesetze mit der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates zu verabschieden. Damit würde der Bundesrat in Verfassungsfragen eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber dem Nationalrat ausüben. Weiter hatte der Bundespräsident auch eine Ausweitung der Kompetenzen des Bundesrates im Finanzausgleichsgesetz vorgeschlagen.²⁷

All diese Vorschläge fanden kaum Niederschlag im neuen Regierungsprogramm, außer im Hinweis, dass der National- und der Bundesrat sowie die Länder an der Willensbildung der EU durch eine effizientere Information beteiligt werden sollen und der Bundesrat ein Vorbehaltsrecht erhalten soll. Das bedeutet, dass Staatsverträge, die zu Selbständerungen berechtigen, ohne Verfassungsänderung beschlossen werden können.²⁸

Mit der Einsetzung der neuen Regierungskoalition (2007) aus SPÖ und ÖVP haben sich auch die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat wieder jenen des Nationalrats ange-

21 Bundesrat jagt Abfangjäger, in: Der Standard, 6.4.2006.

22 Staatsbürgerschaftsrecht retour an den Nationalrat, in: Salzburger Nachrichten, 25.1.2006.

23 Bundesrat will präsenter sein, in: Tiroler Tageszeitung, 6.6.2006.

24 Länderforderungen an die neue Bundesregierung, Beschluss der Landeshauptleutekonferenz, 30. Oktober 2006, S. 39.

25 Länder stärken, in: Vorarlberger Nachrichten, 8.6.2006.

26 Die Bundesräte kritisieren, dass der Nationalrat sie einfach überstimmen kann, in: Vorarlberger Nachrichten, 26.1.2006.

27 Vgl. *Institut für Föderalismus Innsbruck (Hrsg.)* 2006: Föderalistische Forderungen an das Parlament und die neue Bundesregierung, Föderalismus-Info 5/2006, S. 1-2.

28 Regierungsprogramm, S. 35.

glichen, so dass das politische Intermezzo der Verzögerungstaktik vorerst ein Ende gefunden hat.

6. Der Kärntner Ortstafelstreit: Eine üble österreichische Posse

Die ÖVP, die in der Regierungsperiode 2002–2006 den Bundeskanzler stellte, lobte in ihrem Wahlprogramm das Land Österreich als einen der höchst entwickelten Rechtsstaat der Welt. Österreich verfüge über ein Justizsystem, das allen internationalen Standards entspreche.²⁹

Wer allerdings die Debatte rund um die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln in Kärnten im Jahre 2006 und schon davor verfolgt hat, kann nur zum ernüchternden Schluss kommen, dass solche Behauptungen einem Wunschdenken entsprechen. Denn Österreich, das sich im Staatsvertrag von 1955 zum Schutz seiner sprachlichen Minderheiten verpflichtet hat,³⁰ kann in der Umsetzung dieser Verpflichtungen kein Ruhmesblatt vorweisen. Der Vorhang zum letzten Akt einer rechtsstaatlich üblen Posse, die mit einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) im Jahre 2001 beginnt, ist auch im Berichtsjahr 2006 noch immer nicht zugezogen worden.

Zur Erinnerung: In seinem Erkenntnis vom 13. Dezember 2001 wurden jene Bestimmungen des Volksgruppengesetzes von 1975 aufgehoben, in denen festgelegt war, dass topographische Bezeichnungen nur in Ortschaften mit mehr als 25% Volksgruppenangehörige anzubringen seien. Zweisprachige Ortstafeln, so der VfGH, seien in jenen Ortschaften aufzustellen, in denen mindestens 10% der Gemeindebewohner der slowenischen Volksgruppe angehören.³¹ Ein weiteres Erkenntnis des VfGH vom 28. Dezember 2005 ordnete an, dass die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln in den Ortschaften Bleiburg und Bleiburg-Ebersdorf bis spätestens 30. Juni 2006 zu erfolgen habe.³²

Trotz einer Reihe von Versuchen, das Erkenntnis umzusetzen, ist es bislang nicht gelungen, einer rechtsstaatlichen Vorgabe nachzukommen, weil sich der Landeshauptmann von Kärnten, Jörg Haider, nach wie vor weigert, das Urteil anzuerkennen und entsprechend umzusetzen. Aber auch die Bundesbehörden, namentlich die Bundesregierung, die sich aus ÖVP und der Partei Haiders BZÖ zusammensetzte, haben hier eine sehr fahrlässige Haltung an den Tag gelegt.

Das Katz und Maus-Spiel zwischen den institutionellen Vertretern des Bundeslandes Kärnten und dem Bund sowie dem Verfassungsgerichtshof wurde auch 2006 fortgesetzt, ohne dass absehbar war, ob 2007 die rechtsstaatlichen Verpflichtungen eingehalten werden.

29 Vgl. *ÖVP Bundespartei*, S. 89 (Fn. 5).

30 Vgl. *Baumgartner, Gerhard/Perching, Bernhard* 2006: Minderheitenpolitik, in: *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lamber/Müller/Tálos (Hrsg.)*, S. 686-700 (Fn. 17).

31 Vgl. *Institut für Föderalismus Innsbruck* 2006: Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005), Wien, S. 66.

32 Ebenda, S. 69.

Offenbar wirft dieses Thema auch international einen langen Schatten auf Österreich, so dass sich die beiden Koalitionsparteien bemüht fühlten, das Thema „Volksgruppenrecht“ ins Regierungsprogramm aufzunehmen. Darin heißt es, dass die Regelung zur Umsetzung der Ortstafelerkenntnisse des VfGH in möglichst breitem Konsens mit den Volksgruppen auf Basis der bisherigen Vorschläge verfassungsrechtlich abgesichert werden sollte. Selbst einen Termin gab sich die neue Regierung: Sommer 2007.³³

Dass es sich in jedem Falle um eine brisante rechtliche und politische Frage handelt, darauf weist bereits der Umstand hin, dass Bundespräsident Heinz Fischer die Kärntner Ortstafeln bereits in seiner Neujahrsansprache anschnitt. Fischer meinte, dass die österreichischen Volksgruppen vollen Anteil am Rechtsstaat hätten und dass die rechtliche Verpflichtung bestehe, den Spruch des VfGH umzusetzen. Diese Feststellung des Bundespräsidenten bedeutete letztlich nichts anderes, als dass die Republik Österreich den österreichischen Volksgruppen eindeutig zustehende Rechte vorenthält.³⁴ Fischer erhob über das gesamte Jahr immer wieder seine mahnende Stimme und forderte die Politik auf, das Urteil des VfGH umzusetzen.³⁵ Unter anderem wies er in Richtung Haider darauf hin, dass die Nichtberücksichtigung von Erkenntnissen des VfGH „kein Kavaliersdelikt, sondern ein rechtsstaatliches Manko“ sei.³⁶

Trotz der politischen Neujahrsmaahnung durch das oberste Staatsorgan wurde zwei Wochen später der Präsidenten des VfGH (Karl Korinek) vom BZÖ-Staatssekretär Sigisbert Dolinschek attackiert, der das Ortstafel-Urteil des VfGH als „absurd“ bezeichnet und dessen Nicht-Umsetzung begrüßt hatte. Im gleichen Atemzug hatte Kärntens Landeshauptmann Jörg Haider gemeint, der österreichische Staatsvertrag, auf dem das Urteil des VfGH basiere, sei in die „historische Bedeutungslosigkeit“ versunken.³⁷ Von dieser „Bedeutungslosigkeit“ ausgehend hatte Haider bereits zu Jahresbeginn unter allen Wahlberechtigten der betroffenen zehn Südkärntner Gemeinden eine schriftliche Umfrage zur Aufstellung weiterer zweisprachiger Ortstafeln gestartet. Bei einer Wahlbeteiligung von 40% sprachen sich laut Haider rund 85% gegen die Aufstellung neuer Ortstafeln aus.³⁸

Immer von dieser angeblichen „Bedeutungslosigkeit“ ausgehend verrückten Landeshauptmann Haider und sein Landesrat Gerhard Dörfler Anfang Februar mit Hilfe von Bauarbeitern die Ortstafeln von Bleiburg und Ebersdorf und stellten sie einige Meter weiter entfernt wieder auf, um dadurch die VfGH-Entscheidung zu umgehen.³⁹ Diese

33 Vgl. Regierungsprogramm, S. 28.

34 Ortstafeln: Fischer mahnt Kärnten, in: Wiener Zeitung, 3.1.2006, S. 6.

35 Heinz Fischer kritisiert Jörg Haider, kaernten.ORF.at (25.4.06).

<http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083/>. Fischer verteidigt Korinek, in: Der Standard, 21. Januar 2006, S. 8.

36 Ein Manko, kein „Kavaliersdelikt“, in: Neue Kärntner Tageszeitung, 26.7.2006, S. 6.

37 Ortstafeln: VfGH sieht Grenzen überschritten, in: Wiener Zeitung, 19.1.2006, S. 1.

38 Haider startet Umfrage in Gemeinden, kaernten.ORF.at (5.1.06); 40 Prozent Beteiligung bei Haider-Umfrage, kaernten.ORF.at (12.1.06); Umfrage: 85 Prozent gegen weitere Ortstafeln, kaernten.ORF.at; (13.1.06). <http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083>.

39 Tafelrücken, in: Wiener Zeitung, 9.2.2006. <http://www.wienerzeitung.at/>. Es wird ernst: Ortstafel-Verrückung, kaernten.ORF.at. <http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (8.2.06).

Aktion hatte zur Folge, dass die Grünen den Landeshauptmann, den Landesrat und den Bezirkshauptmann der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt wegen Verdachts des Amtsmissbrauchs bei der Staatsanwaltschaft anzeigten.⁴⁰

Der Durchbruch in der Ortstafelfrage schien vor der Sommerpause gekommen zu sein. Die Regierungsparteien ÖVP und BZÖ legten am 29. Juni 2006 nach dem Ministerrat eine Einigung im Ortstafelstreit vor. Die Lösung sah wie folgt aus: Bei einem Anteil von 15% von Slowenen in einer Gemeinde werden zweisprachige Ortstafeln aufgestellt, wenn sich darunter eine Ortschaft mit 10% Anteilen befindet. Das wären insgesamt 131 Ortstafeln. Hinzu kommen 11 Schilder in Ortschaften, die mehr als ein Drittel – 33% – slowenischsprachige Bevölkerung aufweisen, aber in einer Gemeinde mit einem Anteil unter 15% wohnen. Außerdem sollte es eine Bestandsgarantie für jene 93 Ortstafeln geben, die bereits 1977 verordnet worden waren, wovon aber lediglich 77 aufgestellt wurden.⁴¹

Laut Bundeskanzler Schüssel sollte die Verordnung in einem Stufenbau bis zum Jahre 2009 umgesetzt werden. Zusätzlich gab es in der Regierungsvereinbarung eine „Öffnungsklausel“, mit der weitere zweisprachige Ortstafeln beantragt werden können. Das bedeutet, dass ab 2010 zehn Prozent der Bevölkerung einer Ortschaft eine zweisprachige Ortstafel beantragen können. Die Entscheidung darüber würde dann der Bundesregierung zustehen. Unverzüglich sollten hingegen die beiden Ortstafeln für Ebersdorf und Bleiburg aufgestellt werden, wie dies der VfGH in seinem Erkenntnis von 2005 festgelegt hatte.⁴²

Mit dieser Vereinbarung blieb die Regierung allerdings hinter den Vorgaben des VfGH zurück, so dass auch bekannte Verfassungsrechtler den erzielten Kompromiss als „sicher verfassungswidrig“ bezeichneten.⁴³ Laut VfGH müssten zweisprachige Ortstafeln nämlich in jenen Orten errichtet werden, in denen bei den letzten beiden Volkszählungen ein Minderheitenanteil von zehn Prozent registriert wurde, unabhängig von der Gemeinde. Diese Regelung wurde vom Rat der Kärntner Slowenen als staatsvertragswidrig abgelehnt, während sich die Gemeinschaft der Kärntner Slowenen sowie der Zentralverband der Kärntner Slowenen für die Annahme der Lösung aussprachen.⁴⁴

Die ausgehandelte Kompromiss-Verordnung hätte als Verfassungsgesetz (mit einer notwendigen 2/3 Mehrheit im Parlament) abgesichert werden müssen, um nicht vom VfGH aufgehoben zu werden. Dieses Vorhaben scheiterte aber am Veto der Bundes-

40 Anzeige im Ortstafelstreit gegen LH Haider wegen Verdacht auf Amtsmissbrauch.
<http://www.gruene.at/menschenrechte/artikel/lesen/4983/>.

41 Durchbruch bei Ortstafelstreit, in: Die Presse, 30.6.2006, S. 1.

42 Ebenda.

43 Ortstafeln: Kanzler legt Verordnung aus, in: Die Presse, 12.5.2006, S. 40.

44 Die Zustimmung wurde an Bedingungen geknüpft. So verlangte der Rat der Kärntner Slowenen ein Bundesgesetz zur Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft als Vertretung der Volksgruppe. Sobald das Gesetz über die Errichtung einer demokratisch gewählten Vertretung der Kärntner Slowenen als Körperschaft öffentlichen Rechts beschlossen sei, sei der Rat bereit, die anhängigen Ortstafelbeschwerden beim Verfassungsgerichtshof zurückzuziehen und die noch in den unteren Instanzen anhängigen Verfahren nicht fortzusetzen. Vgl. Rat sieht Möglichkeit für Kompromiss, [kaernten.ORF.at. http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083/](http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083/) (23.5.06).

SPÖ (gegen die Meinung der Kärntner SPÖ),⁴⁵ die sich gegen den im Parlament eingebrachten Gesetzesantrag aussprach, weil zweisprachige Ortstafeln damit nicht garantiert seien.⁴⁶ Auch die Grünen hatten von einem „faulen Kompromiss“ gesprochen, den sie ablehnten.⁴⁷

Kärntens Landeshauptmann Haider hatte die Vereinbarung auf Bundesebene anfänglich als „Diskussionsgrundlage“ begrüßt, verlangte aber zweierlei: ein Mitspracherecht der betroffenen Gemeinden und des Landes Kärnten bei der „Öffnungsklausel“,⁴⁸ anders ausgedrückt: ein Vetorecht des Landes Kärnten,⁴⁹ sowie die Einbindung der Kärntner Bevölkerung bei der Aushandlung des Kompromisses. Die dafür nötigen 15.000 Unterschriften für eine Volksbefragung in Kärnten war für die Partei Haiders BZÖ kein Problem gewesen.⁵⁰ Doch die Wahlkommission lehnte den Antrag zur Durchführung einer Volksbefragung ab, weil eine solche auf Landesebene nicht zulässig sei.⁵¹

Eine von Haider initiierte Umfrage in den Südkärntner Gemeinden hatte bereits im Jänner ergeben, dass eine große Mehrheit gegen die Aufstellung weiterer zweisprachiger Ortstafeln war.⁵² Auf Initiative des Landeshauptmanns fand vom 19. Juni 2006 bis zum 23. Juni 2006 eine weitere „Ortstafel-Urabstimmung“ in 18 Südkärntner Gemeinden mit insgesamt rund 44.000 Einwohnern statt.⁵³ Dabei konnte die Bevölkerung zu drei Fragen Stellung beziehen: 1. Für die von der Wiener Regierung vorgelegte Variante mit insgesamt 158 zweisprachigen Ortstafeln, 2. für eine Lösung mit weniger zweisprachigen Anschriften oder 3. für die Ablehnung von neuen deutsch-slowenischen Ortstafeln.⁵⁴

Bei einer Wahlbeteiligung von 46% waren insgesamt 52% gegen und 48% für weitere zweisprachige Ortstafeln.⁵⁵

Hinsichtlich der im Februar verrückten Ortstafeln gab es im Juni ein Nachspiel. Der VfGH stellte fest, dass die „Ortstafelverrückungen“ in Kärnten rechtswidrig waren. Als Reaktion dazu erklärte Haider, er werde an Stelle der einsprachigen Ortstafeln eine 50-km/h-Geschwindigkeitsbegrenzung anbringen lassen.⁵⁶ Im August verkündete Hai-

45 Regierung beendet den Ortstafelstreit, in: Salzburger Nachrichten, 30.6.2006, S. 1. Konflikt in der SPÖ, in: Die Presse, 13.7.2006, S. 4.

46 Ortstafelstreit fortgesetzt, in: Voralberger Nachrichten, 15.7.2006, S. A3.

47 Endgültige Ortstafel-Lösung steht, in: Wiener Zeitung, 30.6.2006, S. 3.

48 Haider besteht auf Mitspracherecht, in: Wiener Zeitung, 7.7.2006, S. 4.

49 Es ist Zeit, in: Kurier, 11.7.2006, S. 2.

50 Ortstafelstreit: Bundes-VP lässt Haider abblitzen, in: Die Presse, 13.4.2006, S. 4.

51 Haider drohte der Wahlrechtsbehörde mit einer Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof. Der Androhung folgte aber kein konkreter Schritt. Vgl. Verordnung Haiders, Kompromissappell Khol, in: Die Presse, 31.5.2006, S. 3. Land lehnt Haiders Volksbefragung ab, in: Salzburger Nachrichten, 30.5.2006, S. 1. Nein zur Volksbefragung, in: Wiener Zeitung, 30.5.2006, S. 5.

52 Paket wird retourniert, in: Salzburger Nachrichten, 11.1.2006, S. 2.

53 Ortstafel-Befragung, in: Kleine Zeitung, 27.6.2006, S. 4.

54 Haider startet heute Ortstafel-Befragung, in: Voralberger Nachrichten, 19.6.2006, S. A3.

55 Intensive Verhandlungen nach Ortstafel-Befragung, in: Dolomiten, 28.6.2006, S. 2.

56 Geschwindigkeitsbegrenzung statt Ortstafeln, kaernten.ORF.at.
<http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (26.6.06).

der schließlich, dass alle zweisprachigen Ortstafeln in Kärnten wieder einsprachig würden. Denn das Volksgruppengesetz werde durch slowenischsprachige Zusatztafeln erfüllt. Für die 28 Gemeinden mit entsprechend hohem Volksgruppenanteil sollte es laut Haider statt der zweisprachigen blau umrandeten Ortstafel eine einsprachige mit einem „Zusatzschildchen“ mit der slowenischen Ortsbezeichnung geben, das unter der Ortstafel angebracht wird.⁵⁷ Solche slowenischsprachige Zusatztafeln betrachtete das Bundeskanzleramt als nicht korrekt.⁵⁸ Die Volksanwaltschaft beantragte daraufhin beim Verfassungsgerichtshof die Aufhebung der einsprachigen Ortstafeln mit slowenischsprachigen Zusatzschildern in Bleiburg und Ebersdorf.⁵⁹ Dieser befand die Zusatzschilder als gesetzeswidrig, weil diese durch die Straßenverkehrsordnung nicht gedeckt seien.⁶⁰ Haider kam der Aufforderung des VfGH auf seine Weise nach: Er ließ die Zusatzschildchen innerhalb der blauen Umrandung der Ortstafeln annieten.⁶¹

Das politische Klima war zum Jahresende derart vergiftet, dass die Slowenenverbände Mitte Jänner 2007 eine Einladung von Landeshauptmann Jörg Haider zu einem Gespräch ausschlugen.⁶²

Verschiedentlich wurde überlegt, wie das Urteil des Höchstgerichts rechtlich auch gegen den Willen von Landeshauptmann Haider umgesetzt werden könne. Laut VfGH-Präsident Korinek betrete man in diesem spezifischen Fall juristisches Neuland, weil bisher immer alle VfGH-Urteile umgesetzt worden seien. Denkbar sei aber ein Exekutionsantrag beim Bundespräsidenten.⁶³ Der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes, Clemens Jablonder, meinte hingegen, der Bund könne gegen Kärntens Landeshauptmann Haider Anklage erheben.

Der anerkannte Verfassungsrechtler Theo Öhlinger meinte zu dieser Frage, die Regierung könne gegen einen Landeshauptmann nur aktiv werden, wenn dieser in mittelbarer Bundesverwaltung eine Rechtswidrigkeit begehe. Die Aufstellung von Ortstafeln sei aber Ländersache. Und formal sei Haider bei den Ortstafeln gar nicht zuständig, sondern sein Verkehrslandesrat. Daher könne nur der Kärntner Landtag Klage gegen Haider erheben. Dieser benötige für eine Ministerklage zwar nur eine einfache Mehrheit, die ÖVP hatte dies aber bereits mehrmals abgelehnt. Noch aussichtsloser wäre ein Misstrauensvotum des Landtags. Dafür benötige dieser eine Zweidrittelmehrheit.⁶⁴ Eine

57 Ortstafeln werden einsprachig mit Zusatztafeln, kaernten.ORF.at.
<http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083/> (25.8.06).

58 Bundeskanzleramt: Zusatztafeln nicht korrekt, kaernten.ORF.at.
<http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (25.8.06).

59 Haider kritisiert neuerlich VfGH-Prüfung, kaernten.ORF.at.
<http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (27.10.06).

60 Zusatzschilder laut VfGH gesetzeswidrig, kaernten.ORF.at.
<http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (28.12.06).

61 Slowenischsprachige Zusatzschilder wurden gestohlen, in: Kleine Zeitung, 22.2.2007.
<http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/352950/print.de>.

62 Ortstafelfrage: Haiders Runder Tisch geplatzt, kaernten.ORF.at.
<http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (12.1.07).

63 VfGH denkt an Exekution bei Ortstafeln, in: Tiroler Tageszeitung, 30.3.2006, S. 12.

64 Ortstafeln beschäftigen Juristen, in: Der Standard, 17.1.2007, S. 7.

Ministerklage gegen Haider hatte auch die neue Justizministerin Maria Berger als möglichen Weg bezeichnet, dieses Rechtsinstrument dann aber relativiert.⁶⁵

Landeshauptmann Haider griff zum Jahresende das Thema Ortstafeln nochmals prominent auf, indem er dem VfGH vorwarf, rechts-, verfassungs- und völkerrechtswidrig zu handeln. Haider kündigte in einem Rundumschlag an, sich an internationale Gerichte zu wenden, kündigte persönliche Klagen gegen den Präsidenten des VfGH an, warnte die künftige Regierung und kritisierte Bundespräsident Heinz Fischer.⁶⁶

Ganz anders klangen hingegen die Töne des Kärntner Diözesanbischofs Alois Schwarz, der bei der Jahresabschlussandacht am 31. Dezember 2006 im Klagenfurter Dom selten klar gefordert hatte, „dem unwürdigen Schauspiel um die Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln in Kärnten ein Ende zu setzen.“⁶⁷ In Anspielung auf die BZÖ-Attacken gegen den VfGH sprach sich der Bischof weiter für die „Respektierung und Achtung demokratisch legitimierter Einrichtungen“ aus.⁶⁸ Unmittelbarer Anlass für die ungewöhnlich deutlichen Aussagen des Bischofs war unter anderem die Behauptung des stellvertretenden BZÖ-Landeshauptmanns und Verkehrslandesrates, Gerhard Dörfler, der behauptet hatte: „Der Rechtsstaat ist das eine, das gesunde Volksempfinden das andere.“⁶⁹

Haider griff den Fehdehandschuh des Bischofs „als Landeshauptmann und beken- nender Katholik“ auf und beschuldigte ihn, ein „Friedensbrecher“ zu sein, der sich „auf die Seite der Rechtsbrecher“ stelle.⁷⁰

Trotz dieses „unappetitlichen Spiels“ blieb der Bundeskanzler immer recht schweigsam. Und mit ihm alle ÖVP-Regierungsmitglieder und die meisten ÖVP-Länderchefs. Sie ließen Haiders Verhöhnung des Rechtsstaates mit wenigen Ausnahmen unkommentiert, genauso wie sie den Bundeskanzler nicht aufforderten, in dieser Frage den Koalitionspartner zur Ordnung zu rufen.⁷¹

Neben dem permanenten innenpolitischen Schlagabtausch war es in dieser Frage auch zu internationalen Reaktionen gekommen. Die von Landeshauptmann Haider eingeleitete Ortstafel-Volksbefragung in den Südkärntner Gemeinden löste Verstimmung in Slowenien aus.⁷² Der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel befürchtete, dass diese Angelegenheit zu einer „breiten internationalen Frage werden könnte.“⁷³ Auch

65 Fischer mahnt zu Lösung im Ortstafelstreit, in: Kleine Zeitung, 15.1.2007, S. 4-5.

66 Haider geht vor internationale Gerichte, in: Wiener Zeitung, 15.12.2006, S. 4.

67 „Das unwürdige Schauspiel beenden“. Bischof Schwarz kritisiert Verhalten des Kärntner BZÖ in der Ortstafelfrage, in: Der Standard, 2.1.2007, S. 6. Bischof Schwarz hatte schon bei anderen Gelegenheiten für ein „konstruktives Miteinander“ plädiert. Vgl. Bischof für „konstruktives Miteinander“, kaernten.ORF.at. <http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (30.5.06).

68 Ortstafeln: Bischof will Ende des Streits, in: Kleine Zeitung, 2.1.2007, S. 22.

69 Ebenda. NS-Reichspropagandaminister Josef Goebbels hatte das „gesunde Volksempfinden“ in den NS-Wortschatz aufgenommen, als er 1939 erklärte: „Die Judenfrage wird in kürzester Frist einer das deutsche Volksempfinden befriedigenden Lösung zugeführt.“

70 Haider: „Bischof steht auf Seite der Rechtsbrecher“, in: Kleine Zeitung, 4.1.2007, S. 21.

71 *Sassadeck, Ute* 2006: Wer schweigt, stimmt zu, in: Vorarlberger Nachrichten vom 28.1.2006, S. A3.

72 Ortstafel-Befragung löst Ärger in Slowenien aus, in: Salzburger Nachrichten, 12.1.2006, S. 2.

73 Vgl. Ortstafelstreit: Jetzt Ruf nach Sanktionen, in: Neue Kärntner Tageszeitung, 23.4.2006, S. 6.

das erste bilaterale Parlamentstreffen von Kärnten und Slowenien stand wegen der nicht gelösten Ortstafeln unter keinem guten Vorzeichen.⁷⁴

Die ungelöste Ortstafelfrage wurde auch immer wieder auf EU-Ebene aufgegriffen. So mussten Österreichs Innenministerin sowie die Justizministerin schon im Jänner 2006 vor dem Justiz- und Innenausschuss der EU Rede und Antwort stehen. Eine bundesdeutsche EU-Abgeordnete fragte dabei provokativ, ob sich Österreich noch glaubhaft in der EU für den Minderheitenschutz einsetzen könne.⁷⁵ Die österreichische EU-Abgeordnete Karin Resetarits reiste im Mai mit zwei Kollegen der Liberalen Fraktion im Europaparlament wegen des Ortstafelstreits zu einer „Fact Finding-Mission“ nach Kärnten, wobei es Kritik des finnischen und des slowenischen EU-Abgeordneten gab.⁷⁶

Die beiden stellvertretenden Obmänner des Rates der Kärntner Slowenen wurden von den Fraktionsvorsitzenden der Sozialdemokraten und Grünen sowie von den liberalen Abgeordneten im EU-Parlament empfangen. Der Vizefraktionschef der Sozialdemokraten im EU-Parlament, der Österreicher Hannes Swoboda, betonte dabei, dass jedes Problem, das in einem Mitgliedsstaat mit der Nichtdurchsetzung von Minderheitenrechten bestehe, auch ein europäisches Problem sei.⁷⁷ Eine weitere „Fact Finding Group“ des EU-Parlaments aus Vertretern der sozialdemokratischen, christdemokratischen, grünen und liberalen Fraktion bereiste Kärnten im Juni. Ziel der Mission war es, die Aufmerksamkeit Europas auf das Minderheitenproblem in Kärnten zu lenken.⁷⁸

Auch die Vizepräsidentin der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV), die Südtiroler Landtagsabgeordnete Martha Stocker von der Südtiroler Volkspartei, kritisierte, mit dem Ende Juni geschnürten Kärntner Ortstafelkompromiss werde letztlich der Staatsvertrag ausgehebelt.⁷⁹

Im seit über 30 Jahre gehenden Ping-Pong-Spiel rund um die Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln in Kärnten, mit dem elementare Grundrechte einer Minderheit verletzt werden, zeigt sich recht augenscheinlich die Abhängigkeit des Rechts von der Politik. Es zeigt auch, wie das Verhältnis zwischen Staat und seinen Gliedstaaten, im konkreten österreichischen Fall zwischen Bund und den Bundesländern, auf einer politischen Kultur aufgebaut sein müsste, die die demokratischen Spielregeln akzeptiert. Wenn diese nicht eingehalten werden, müsste es allerdings Instrumente geben, um diese durchsetzen zu können, sofern der politische Wille dazu vorhanden ist.

7. Föderalismus: Aschenputteldasein in der medialen Öffentlichkeit

Das Thema Föderalismus war in der medialen Öffentlichkeit des Jahres 2006 so gut wie nicht präsent, sieht man vom Kärntner Ortstafelstreit ab, der allerdings nicht als rein

74 Brandheißes Thema lauwarm „gegessen“, in: Neue Kärntner Tageszeitung, 19.4.2006, S. 4.

75 Vom Gugelhupf zum Ortstafelstreit, in: Der Standard, 25.1.2006, S. 3.

76 Ortstafelstreit schwächt EU, in: Die Presse, 18.5.2006, S. 5.

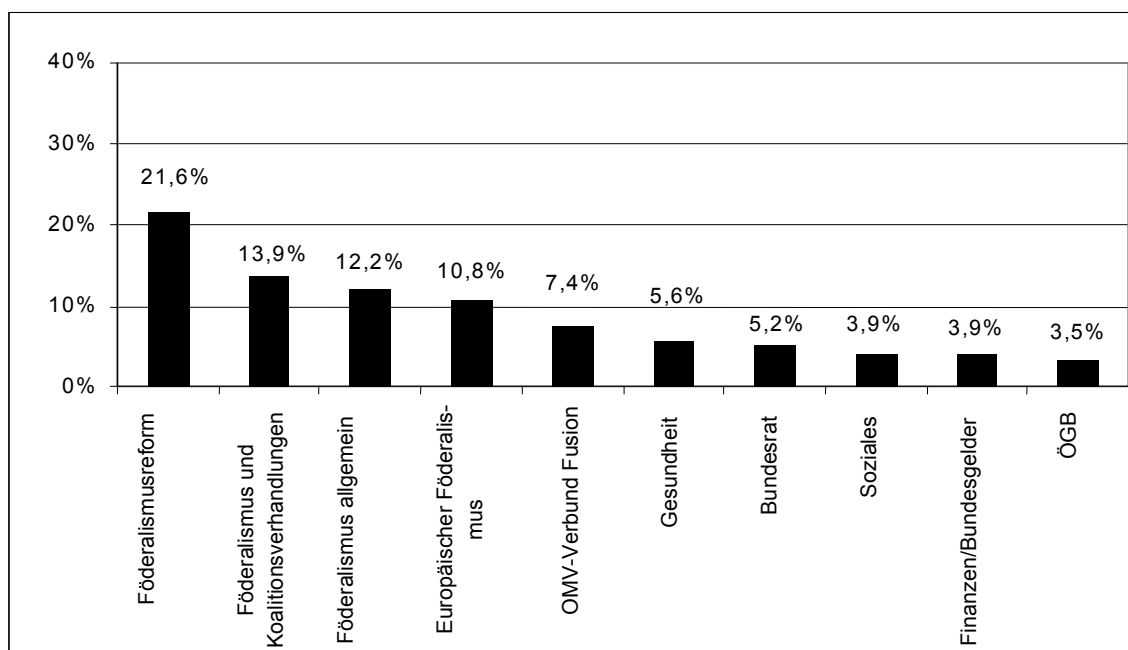
77 Ortstafelstreit erreicht das EU-Parlament, in: Der Standard, 27.4.2006, S. 8.

78 Scharfe Töne seitens EU-Delegation in Kärnten, kaernten.ORF.at. <http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (9.6.06).

79 Heftige Kritik aus Südtirol, kaernten.ORF.at. <http://oesterreich.orf.at/kaernten/stories/72083> (1.7.06).

„föderales Problem“ angesehen werden kann. Von der gesamten Berichterstattung aller relevanter Medien in Österreich nahm der Föderalismus gerade mal 0,2% aller Themen ein, wie ein von MediaWatch Institut für Medienanalysen GmbH (Innsbruck) erhobener Datensatz zum Jahr 2006 belegt.⁸⁰

Abb. 1: Top-10 Themen zum Föderalismus in Österreich – in Prozent der Beiträge (N=231)

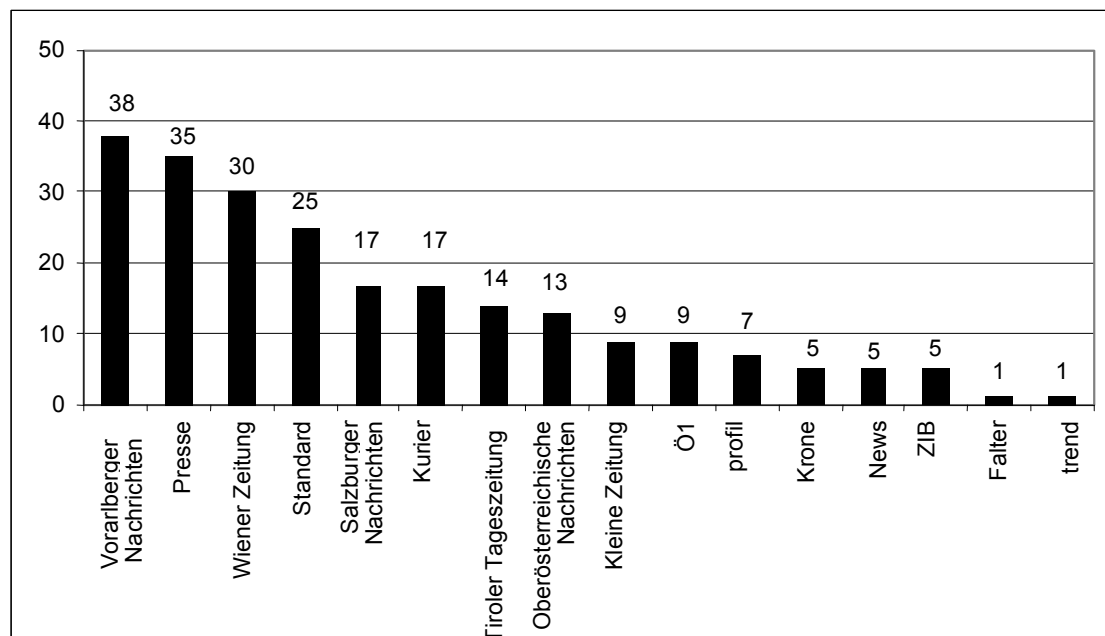


Quelle: APA-MediaWatch GmbH: Föderalismus in den österreichischen Massenmedien – Jahresbericht 2006.

Schlüsselt man sämtliche Beiträge zum Föderalismus auf, so ergibt sich folgendes Themenspektrum. Am meisten wurde über die Föderalismusreform berichtet (21,6%), es folgen die Themen Föderalismus und Koalitionsverhandlungen (13,9%), Föderalismus allgemein (12,2%), europäischer Föderalismus (10,8%), ÖMV-Verbund-Fusion (7,4%), Gesundheit (5,6%), Bundesrat (5,2%), Soziales (3,9%), Finanzen/Bundesgelder (3,9%), Österreichischer Gewerkschaftsbund (3,5%), Partei-Organisation FPÖ (3,5%), Bildung (3%), Jugendschutz (3%), Föderalismus als Wahlkampfthema (3%). Alle weiteren 19 Themen lagen unter der 3 Prozent Marke.

80 Der Untersuchung über das gesamte Jahr 2006 (1.1.-31.12.2006) liegen alle relevanten Medien Österreichs zugrunde. 1. Tageszeitungen: Der Standard, Die Presse, Kleine Zeitung, Kronenzeitung, Kurier, Salzburger Nachrichten, Vorarlberger Nachrichten, Oberösterreichische Nachrichten, Tiroler Tageszeitung. 2. Wochenzeitungen/Magazine: Profil, News, Wiener Zeitung, Falter, Trend. 3. Radio und TV: Ö1, Zeit im Bild 1. Untersuchungs-Art war eine Vollerhebung mit 231 Clippings, Untersuchungs-Gegenstand waren die Begriffe „föderal“ und „Föderalismus“.

Abb. 2: Berichterstattungsumfang zum Föderalismus in Österreich – in Anzahl der Beiträge (N=231)



Quelle: APA-MediaWatch GmbH: Föderalismus in den österreichischen Massenmedien – Jahresbericht 2006.

Von allen untersuchten Medien haben die Vorarlberger Nachrichten als Regionalzeitung die meisten Beiträge zum Föderalismus veröffentlicht (38). Die damit verbundene Vermutung, dass die Bundesländerzeitungen im Föderalismus den Ton angeben, erweist sich allerdings als falsch. Es folgen die Presse (35), die Wiener Zeitung (30), der Standard (25), die Salzburger Nachrichten und der Kurier (jeweils 17). Erst danach folgt mit der Tiroler Tageszeitung (14) wieder eine Regionalzeitung, gefolgt von den Oberösterreichischen Nachrichten (13) und der Kleinen Zeitung (9). Die Radiosendung Ö1 hat 9 Beiträge gesendet, Profil 7, die Hauptnachrichten Zeit im Bild 5, genauso viele wie die österreichweit auflagenstärkste Kronenzeitung und die beiden Wochenzeitungen/Magazine Profil und News. Als Schlusslichter folgen mit je einem Beitrag die Wochenzeitungen Falter und Trend.

Aufschlussreich ist auch die Pro- und Contra-Bewertung des Föderalismus in den Medien. So berichteten von den 16 untersuchten Medien lediglich zwei Tageszeitungen, nämlich die Salzburger Nachrichten (58,8%) und die Oberösterreichischen Nachrichten (53,8%) sowie das Wochenmagazin Profil (57,1%) negativ über den Föderalismus. Drei Medien (Falter, Trend und die ORF-Nachrichtensendung ZiB) berichteten nur positiv oder neutral. Es gab doppelt so viele Medien mit einer mehrheitlich positiven Berichterstattung. An der Spitze lag das Wochenmagazin Trend mit 100%. Es folgten die Tiroler Tageszeitung mit 85,7%, die Vorarlberger Nachrichten (76,3%), die ZiB und die Kronenzeitung mit jeweils 60% sowie die Kleine Zeitung mit 55,6%. Es gab auch Medien, die über den Föderalismus zu 100% neutral berichteten, wie dies für die Wochenzeitung Falter galt. Insgesamt wurde über den Föderalismus zu 27,7% neutral, zu 40,7% Pro

und zu 31,6% Contra berichtet. Einen eindeutigen Trend, wonach regionale Medien in der Regel positiver über den Föderalismus berichten als etwa gesamtstaatliche Medien, lässt sich nicht feststellen. Die bundesweiten Tageszeitungen berichteten im Verhältnis zu ihren Pro-Föderalismus Beiträgen immer stärker aus einer Contra-Sicht. Die einzige Ausnahme bildete hier der Kurier.

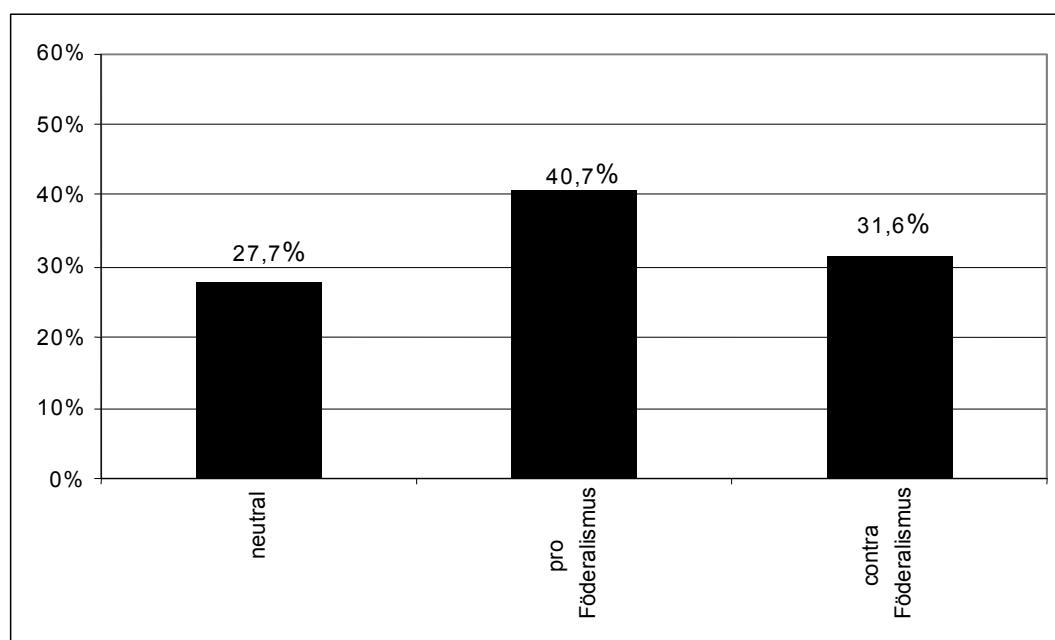
Tab. 1: Pro und Contra-Bewertung des Föderalismus in Österreich nach Medien – in Prozent der Beiträge (N=231)

| MEDIUM | Pro-Föderalismus | Neutral | Contra-Föderalismus |
|---------------------------------|------------------|---------|---------------------|
| Standard | 16,0 | 52,0 | 32,0 |
| Presse | 31,4 | 25,7 | 42,9 |
| Kleine Zeitung | 55,6 | 22,2 | 22,2 |
| Krone | 60,0 | 0,0 | 40,0 |
| Vorarlberger Nachrichten | 76,3 | 10,5 | 13,2 |
| Salzburger Nachrichten | 23,5 | 17,6 | 58,8 |
| Kurier | 29,4 | 58,8 | 11,8 |
| profil | 14,3 | 28,6 | 57,1 |
| News | 40,0 | 20,0 | 40,0 |
| Wiener Zeitung | 20,0 | 36,7 | 43,3 |
| Oberösterreichische Nachrichten | 38,5 | 7,7 | 53,8 |
| Tiroler Tageszeitung | 85,7 | 0,0 | 14,3 |
| Falter | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| ZIB | 60,0 | 40,0 | 0,0 |
| Ö1 | 33,3 | 55,6 | 11,1 |
| trend | 100,0 | 0,0 | 0,0 |

Quelle: APA-MediaWatch GmbH: Föderalismus in den österreichischen Massenmedien – Jahresbericht 2006.

Dem relativen Negativtrend der Medien steht die Haltung der PolitikerInnen gegenüber. Wenn wir uns die Pro- und Contra-Bewertungen des Föderalismus in Österreich nach Akteursgruppen und Themen ansehen, so nehmen PolitikerInnen in den Föderalismusfragen mehrheitlich eine positive Haltung ein. Die Berichte der PolitikerInnen sind zu 68,1% positiv (15,3% neutral, 16,7% negativ). JournalistInnen bewerten den Föderalismus lediglich zu 11,3% positiv, aber zu 41,3% negativ. 47,5% verhalten sich neutral. ExpertInnen sind neben den PolitikerInnen als spezifische Kategorie die größten Befürworter des Föderalismus. 22,2% bewerten den Föderalismus positiv, 33,3% negativ, 44,4% neutral. Die größte positiv eingestellte Kategorie sind die „sonstigen Urheber“, worunter alle Akteure fallen, die wegen der geringen Fallzahlen keiner spezifischen Kategorie zugeordnet wurden. Hier liegt der positive Trend bei 36,8% (36,8% contra, 26,3% neutral). Als weitere allgemeine Kategorie folgen die Institutionen (z. B. Parteien) mit 33,3% Pro- und 66,7% Contra-Positionen. Es handelt sich hierbei um den höchsten gemessenen Contra-Wert unter allen erhobenen Kategorien.

Abb. 3: Pro- und Contra-Bewertung Föderalismus in Österreich – in Prozent der Beiträge (N=231)



Quelle: APA-MediaWatch GmbH: Föderalismus in den österreichischen Massenmedien – Jahresbericht 2006.

8. Resümee: Ein Jahr der Ankündigungspolitik und des rechtsstaatlichen Wegschauens

Wenn wir den Jahresbogen 2006 nochmals Revue passieren lassen, so kann man von einem für den Föderalismus in Österreich sicherlich nicht nachhaltigem Jahr sprechen. Angesichts der Nationalratswahlen im Oktober war es eher ein „Jahr der Ankündigungspolitik“, ein Jahr der vielen Versprechungen und geschnürten Programmpakete, die in Zukunft verwirklicht werden sollen. Es war, um es optimistisch zu formulieren, ein Jahr der Investition in die föderalistische Zukunft.

Als skandalös muss die nach wie vor ausstehende Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln in Kärnten bezeichnet werden. Dieser Boykott durch ein Bundesland und seine höchsten Vertreter, aber auch das bewusste und auf parteipolitischem Kalkül beruhende Lavieren und Zögern der Bundesregierung stellt Österreich ein im Fach Demokratie negatives Zeugnis aus. Ein Rechtsstaat, der nach fünf Jahren nicht imstande ist, ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes umzusetzen, weist schwerwiegende demokratiepolitische Defizite auf. Wer die österreichische Seele kennt, darf annehmen, dass die Missachtung einer höchstrichterlichen Entscheidung ohne irgendwelche Rechtsfolgen oder politische Konsequenzen nur deshalb möglich ist, weil einer seit jeher stiefmütterlich behandelten ethnischen Minderheit ein Recht zugesprochen worden ist. Wenn es sich um andere Institutionen oder (mächtige) gesellschaftliche Gruppen gehandelt hätte, wäre ein solches Urteil längst umgesetzt worden. *Manu militari!*