

Teilprojekt A.1
**Territoriale Autonomie Südtirols unter besonderer Berücksichtigung der politischen Teilhabe
und des Bildungssystems**
Leonie Östermann/Moritz Malkmus

Abstract: Dieser Beitrag verschafft einen Überblick über die (historische) Entwicklung und die Ausgestaltung des Minderheitenschutzsystems in Südtirol, welches einen besonderen verfassungs- und völkerrechtlichen Status genießt. Im Mittelpunkt stehen dabei die bildungs- und teilhabebezogenen Rechte nach dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. Vor dem Hintergrund, dass die Region häufig als Vorbild für einen gut funktionierenden Minderheitenschutz gilt, sollen einige innerstaatlichen Regelungen herausgearbeitet werden, die dieses System in den zuvor genannten Bereichen prägen.

A. Einführung	2
B. Historische Entwicklungen	3
I. Nach dem 1. Weltkrieg bis 1945	3
II. Nach dem 2. Weltkrieg bis 1992	4
III. Seit 1992	5
1. Verfassungsgesetz Nr. 3/2001	5
2. Einfluss der Europäischen Integration	8
C. Völkerrechtliche Vorgaben: Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	10
I. Allgemeine Einordnung	10
II. Inhaltliche Bestimmungen	11
1. Art. 12 RÜ: Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung	11
2. Art. 13 RÜ: Private Einrichtungen	13
3. Art. 14 RÜ: Recht auf Erlernen der Minderheitensprache	13
4. Art. 15 RÜ: Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten	14
D. Regionale Ausgestaltung der politischen Teilhabe und des Bildungssystems	16
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen	16
II. Politische Teilhabe	17
1. Selbstverwaltung: Gesetzgebungsbefugnisse der Provinz (Staatsorganisation)	17
2. Die Vertretung der Minderheiten im Landtag	19
3. Der ethnische Proporz: Zugang zum öffentlichen Dienst	19
III. Bildungswesen	21
E. Ausblick	23

A. Einführung

In weiten Teilen Europas haben sich besondere Systeme und Rechtsvorschriften zur Förderung des Zusammenlebens der Mehrheitsbevölkerung und sog. autochthoner Minderheiten¹ entwickelt.² Als eines der erfolgreichsten Modelle³ dieser Art gilt die norditalienische Region Trentino-Südtirol, in der es aller Italianisierungsversuche⁴ zum Trotz gelungen ist, ein wirksames System zum Schutz und zur Förderung der deutschsprachigen und ladinischen⁵ Volksgruppe einschließlich weitgehende Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie⁶ zu etablieren.⁷ Die Autonome Provinz Bozen-Südtirol⁸ bildet zusammen mit der Autonomen Provinz Trient die Autonome⁹ Region Trentino-Südtirol¹⁰ (Art. 116 Abs. 2 itVerf). Diese ist Teil der fünf italienischen Regionen, die innerhalb des italienischen Staates den Status von „Sonderautonomien“ einnehmen.¹¹ Die Besonderheit Südtirols ergibt sich aus der Zusammensetzung seiner Bevölkerung, die im Jahr 2011 aus 69,41 % Deutschsprachigen, 26,06 % Italienischsprachigen und 4,53 % Ladinischsprachigen bestand.¹² Seit 1992 ist der internationale Konflikt zwischen Italien und Österreich, der sich nach Ende des Ersten Weltkriegs entfachte, indem Südtirol ein Teil von Italien wurde, beigelegt.¹³ Dieses System ist in der italienischen Verfassung sowie im Völkerrecht fest verankert¹⁴ und steht in mancher Hinsicht sinnbildlich für die Entwicklung eines modernen völkerrechtlichen Minderheitenschutzes.¹⁵ Sein Ziel besteht darin, ein friedliches und gleichberechtigtes Zusammenleben der Minderheit mit der Mehrheitsbevölkerung zu ermöglichen und die eigenständige Identität der jeweiligen Minderheit zu

¹ Der Begriff der autochthonen oder ‚alten‘ Minderheiten wird im Allgemeinen für Minderheiten verwendet, die entweder nach staatlichem Recht formell anerkannt und/oder schon seit längerer Zeit in einem Gebiet ansässig sind (manchmal auch als autochthone oder nationale Minderheiten bezeichnet), während der Begriff der allochthonen oder ‚neuen‘ Minderheiten für Bevölkerungsgruppen verwendet wird, die sich innerhalb eines Staates aufgrund von Migration ab etwa Mitte des 20. Jahrhunderts gebildet haben, vgl. *Boulter/Medda-Windischer/Malloy*, Introduction, S. 1-15 (2), in: *Medda-Windischer/Boulter/Malloy* (eds.), *Extending Protection to Migrant Populations in Europa. Old and New Minorities*, 2020.

² Vgl. *Carlà*, Tensions and Challenges between New and Old Minorities: Political Party Discourses on Migration in South Tyrol, S. 65-99 (65), in: *Medda-Windischer/Carlà* (eds.), *Migration and Autonomous Territories. The Case of South Tyrol and Catalonia* (Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance, Band 4), 2015.

³ Vgl. *Woelk/Palermo/Marko*, Editors' preface, S. xi-xiv (xi), in: *Woelk/Palermo/Marko* (eds.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, 2008.

⁴ Vgl. *Lantschner*, Eine kurze Geschichte Südtirols, S. 28 ff., in: *Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk* (Hrsg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, 2005.

⁵ Über die „Minderheit in der Minderheit“ siehe *Rautz*, A “Minority within a Minority”: the Special Status of the Ladin Valleys, S. 279-290, in: *Woelk/Palermo/Marko* (eds.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden 2008.

⁶ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 27.

⁷ Vgl. *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, S. 135-195 (136), in: *Hilpold* (Hrsg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, 2016.

⁸ Nachfolgend auch *Provinz Bozen*.

⁹ Mehr zum Begriff der Autonomie siehe *Peterlini*, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, 1997, S. 19 f.

¹⁰ Italienische Übersetzung: *Trentino Alto-Adige*.

¹¹ Vgl. *Dello Sbarba*, Die Sonderstellung Südtirols. Die rechtlichen und politischen Merkmale der Südtiroler Autonomie, S. 109-115 (109), in: *Palermo/Hrbek/Zwilling/Alber* (Hrsg.), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?*, 2007.

¹² Vgl. Südtiroler Landesregierung (Hrsg.), *Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut*, 2019, S. 9.

¹³ Vgl. *Woelk/Palermo/Marko*, Editors' preface, S. xi-xiv (xi), in: *Woelk/Palermo/Marko* (eds.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, 2008.

¹⁴ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 27.

¹⁵ Vgl. *Medda-Windischer*, Protection of Minorities under International Law and the Case of South Tyrol, S. 17-32 (17), in: *Woelk/Palermo/Marko* (eds.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, 2008.

bewahren.¹⁶ Im Folgenden soll das Entstehen dieses besonderen Systems dargestellt und sowohl verfassungsrechtlich als auch völkerrechtlich eingeordnet werden. Anschließend wird das Südtiroler Bildungssystem und die Möglichkeiten der dort lebenden Minderheiten zur politischen Teilhabe näher betrachtet.

B. Historische Entwicklungen

I. Nach dem 1. Weltkrieg bis 1945

Südtirol wurde schon immer von verschiedenen Gruppen bewohnt. Darunter waren die Kelten, Lombarden, Franken oder auch die Römer.¹⁷ Von 1363 bis zum Ende des Ersten Weltkriegs war Südtirol (mit einer kurzen Unterbrechung) durchgängig Teil des Österreichisch-Ungarischen Reichs. Um den Beginn des 19. Jahrhunderts waren lediglich 4 % der Bevölkerung Südtirols italienischsprachig.¹⁸ Nach Ende des Ersten Weltkriegs wurde im Jahre 1920 Südtirol durch Italien annektiert, ohne dass Bestimmungen zum Schutz des deutsch- und ladinischsprachigen Teils der Bevölkerung getroffen wurden.¹⁹ Bevor überhaupt der Umgang mit dem neu akquirierten Territorium geklärt werden konnte, kamen jedoch 1922 die Faschisten unter Mussolini an die Macht, die bereits zu diesem Zeitpunkt das Ziel hatten, die Italianisierung und die Unterdrückung der deutschen Sprache voranzutreiben.²⁰ Städte, Familiennamen oder auch Berge wurden umbenannt, die deutschsprachige Presse wurde abgeschafft. Die deutsche Sprache sollte aus dem alltäglichen Leben der Südtiroler verschwinden. Ab 1928 gab es keine Schulen mehr, die in der deutschen Sprache unterrichteten. Ab Mitte der 1920er Jahre wurden viele Italiener und Italienerinnen durch Anreize, wie dem Ausbau der Infrastruktur oder auch beruflicher Möglichkeiten, dazu motiviert, nach Südtirol zu ziehen, um so die demographische Bevölkerungsentwicklung zu beeinflussen.²¹

Im März 1938 einigten sich Hitler und Mussolini, die Grenze zwischen Deutschland und Italien anzuerkennen und die deutschsprachigen Südtiroler vor die Wahl zwischen Italien und dem Deutschen Reich zu stellen. Eine Wahl zwischen der Aufgabe des Heimatlandes und der Akzeptanz, seine deutsche Identität zu verlieren. Durch Druck entschieden sich schlussendlich 86 % der deutschsprachigen Bevölkerung dazu, Italien zu verlassen. Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs wurde die Durchführung der Emigration jedoch gestoppt und die meisten, die Italien bereits verlassen hatten, kehrten nach Ende des Krieges zurück nach Südtirol.²² Als Italien 1943 die Seiten wechselte und deutsche Truppen begannen, Nord-Italien zu besetzen, erhofften sich viele die Befreiung vom faschistischen italienischen Regime. Jedoch begann die Verfolgung der Menschen, die sich gegen

¹⁶ Vgl. *Medda-Windischer*, Protection of Minorities under International Law and the Case of South Tyrol, S. 17-32 (17), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

¹⁷ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (4), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

¹⁸ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (5), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

¹⁹ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (5), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

²⁰ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (6), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

²¹ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (7), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

²² Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (9), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

eine Auswanderung ins Deutsche Reich entschieden hatten. Einige wurden in Konzentrationslager deportiert.²³

II. Nach dem 2. Weltkrieg bis 1992

Nach der deutschen Kapitulation kam das faschistische Regime zurück an die Macht.²⁴ Um eine Übernahme Österreichs durch Russland zu verhindern, stand es im Interesse der Alliierten, die sogenannte Brenner-Grenze²⁵ beizubehalten und Südtirol nicht wieder an Österreich anzugliedern.²⁶ Die nachfolgenden Verhandlungen zwischen Österreich und Italien führten schließlich zur Unterzeichnung des Gruber-De-Gasperi-Abkommens am 5. September 1946, welches dem Pariser Friedensvertrag²⁷ angehängt wurde.²⁸ Durch die Unterzeichnung dieses bilateralen Abkommens und dessen internationaler Absicherung durch die Alliierten hatte Österreich eine rechtliche Grundlage für die Ausübung seiner Schutzfunktion.²⁹

Die italienische Verfassung von 1948 schuf schließlich die Autonome Region Trentino-Südtirol und verabschiedete das erste Autonomiestatut³⁰. Dieses Autonomiestatut bereitete jedoch seinerseits Probleme, indem es der Region und nicht der Provinz Bozen, in der die Mehrheit der deutschsprachigen Minderheit lebte, den autonomen Status zuwies. Somit kamen diese besonderen Kompetenzen den 71,5 % dort lebenden Italienern zugute.³¹ Die Südtiroler Volkspartei (SVP) machte ab ihrer Gründung im Jahre 1945 Forderungen nach Selbstbestimmung geltend und kritisierte, dass nicht Südtirol allein autonom war. 1960 wurde dann zum ersten Mal die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit dieser Frage betraut.³² Mitte der 1950er bis Ende der 1960er Jahre wurden die diplomatischen Bemühungen durch Bombenanschläge gegen Symbole der italienischen Staatsgewalt, denen auch Menschen zum Opfer fielen, überschattet.³³

Die UN-Resolutionen 1497 (XV) vom 31. Oktober 1960 und 1661 (XVI) vom 28. November 1961 forderten weitere Bemühungen, um die bestehenden Differenzen zwischen Italien und Österreich

²³ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (9), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

²⁴ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (9), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

²⁵ Der Brennerpass ist eine Transitroute in den Ostalpen zwischen dem österreichischen Bundesland Tirol und der zu Italien gehörenden Autonomen Provinz Bozen und dient der Überquerung der Alpen.

²⁶ Vgl. *Steininger*, Südtirol: Zweimal fünfzig Jahre. Das Zweite Autonomiestatut, in: Geistlinger/Hilpold/Kremnitz (Hrsg.), europa ethnica, 2022, S. 5.

²⁷ Der Pariser Friedensvertrag wurde von Italien und den Alliierten und Assoziierten Mächten unterzeichnet, vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 53.

²⁸ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (10), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

²⁹ Vgl. *Heusel*, „Weiches“ Völkerrecht. Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen, 1991, S. 205. Mehr zur Schutzfunktion Österreichs in *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 479 ff.

³⁰ Die Autonomiestatute dienen der rechtlichen Umsetzung des Gruber-De-Gasperi Abkommen.

³¹ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (10), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

³² Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (11), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

³³ Ob es sich bei den Tätern um Terroristen oder um Freiheitskämpfer handelte, wurde unterschiedlich bewertet, vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (12), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, 2008.

aufzulösen.³⁴ Mit der Wiederaufnahme der Verhandlungen wurde 1961 eine Kommission (*Neunzehner-Kommission*) eingerichtet, die sich der Südtirol-Frage widmen sollte, um der italienischen Regierung Lösungsansätze für den Konflikt zu präsentieren. Von den Mitgliedern gehörten elf der italienischen, sieben der deutschen und ein weiteres der ladinischen Sprachgruppe an.³⁵ 1964 wurde dann das „Südtirol-Paket“ präsentiert, ein Katalog bestehend aus 137 Maßnahmen, überwiegend mit dem Ziel, das Erste Autonomiestatut zu reformieren und eine entsprechende Autonomie zu gewähren und somit die österreichischen Minderheiten in Südtirol zu schützen.³⁶ Hieraus resultierend wurde das Zweite Autonomiestatut³⁷ verabschiedet, welches der Durchführung des Pakets diene und 1972 in Kraft trat.³⁸ Mit diesem erreichte die SVP ihr Ziel, die Mehrheit der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse den beiden Provinzen Bozen und Trient zuzuteilen, sodass beide Autonomiestatus erlangten. Bis heute sind Bozen und Trient die einzigen beiden Provinzen im italienischen Verfassungssystem mit diesem Status. Zudem wurden zum ersten Mal spezielle Maßnahmen zum Schutz der ladinischen Bevölkerung normiert. Anstatt der vorgesehenen Dauer von höchstens zwei Jahren (Art. 108 Abs. 1 ASt) dauerte es 20 Jahre, bis das Statut als vollkommen umgesetzt galt.³⁹ Mit der Streitbeilegungserklärung vom 11. Juni 1992 wurde der Konflikt zwischen Österreich und Italien schließlich auch formell beigelegt. Österreich sah die Italien obliegenden Pflichten aus dem Gruber-De-Gasperi-Abkommen und dem Paket als erfüllt an.⁴⁰

III. Seit 1992

1. Verfassungsgesetz Nr. 3/2001

Das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 änderte zwar nicht unmittelbar das Autonomiestatut, jedoch den Titel V des zweiten Teils der Verfassung, sodass sich damit auch Auswirkungen auf Südtirol ergaben.⁴¹ Im Mittelpunkt der Reform⁴² stand die Neuordnung der Kompetenzverteilung⁴³ zwischen Staat und Regionen in Gesetzgebung und Vollzug. Bis zur Verfassungsreform stand dem Staat eine Generalkompetenz zu (Art. 117 Abs. 1 itVerf a.F.). Diese wurde lediglich durch vom Gesetz

³⁴ Vgl. *Steininger*, Südtirol: Zweimal fünfzig Jahre. Das Zweite Autonomiestatut, in: Geistlinger/Hilpold/Kremnitz (Hrsg.), *europa ethnica*, 2022, S. 9.

³⁵ Vgl. *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, S. 135-195 (154), in: Hilpold (Hrsg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, 2016.

³⁶ Vgl. *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, S. 135-195 (154 f.), in: Hilpold (Hrsg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, 2016.

³⁷ Inkrafttreten am 20. Januar 1972 als Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 10. November 1971.

³⁸ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (12), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, 2008.

³⁹ Vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (13), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, 2008.

⁴⁰ Alle Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Streitbeilegung bestanden haben, werden seither als international verankert angesehen, sodass es theoretisch möglich wäre, dass Österreich Italien vor dem Internationalen Gerichtshof bei groben Verletzungen des Gruber-De-Gasperi Abkommens oder des Pakets verklagt, vgl. *Lantschner*, History of the South Tyrol Conflict and its Settlement, S. 3-15 (14), in: Woelk/Palermo/Marko (eds.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, 2008.

⁴¹ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 277.

⁴² Mit der Verfassungsreform wurde auch eine gravierende Lücke im italienischen Verfassungsrecht geschlossen. Zum ersten Mal wurde die Stellung des Völkervertragsrecht geregelt, auch wenn dies nicht abschließend getan wurde, vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 278 ff.

⁴³ Kritisch zur neuen Kompetenzordnung siehe *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 288 ff.

enumerierte Materien durchbrochen.⁴⁴ Das Verfassungsgesetz sah eine Umkehrung dieses Systems vor: Den Regionen kam eine Residual- oder Generalkompetenz für alle nicht explizit dem Staat zugewiesenen Kompetenzen zu. Damit wurden alle Materien, die nicht dem staatlichen Gesetzgeber als ausschließliche oder geteilte Gesetzgebungskompetenz vorbehalten waren, den Regionen zugewiesen.⁴⁵

Ob und wie sich die Neuerungen auch auf die Sonderautonomien auswirken, wurde durch Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 geregelt. Dieser sieht für die Regionen mit Sonderstatut eine Schutz- und Günstigkeitsklausel vor, bis eine Anpassung der Sonderstatute an die Reform vorgenommen worden ist.⁴⁶ Die Schutzklausel sieht eine Nichtanwendbarkeit der Verfassungsreform für die Normen vor, die im Vergleich zum Autonomiestatut kein Mehr an Autonomie bieten. Die Günstigkeitsklausel kehrt dies für die Normen um, die die Autonomie im Vergleich zum Autonomiestatut ausweiten. Bis heute hat eine Anpassung der Statute faktisch nicht stattgefunden.⁴⁷ Somit sind die aus der Reform resultierenden Erweiterungen und die Unanwendbarkeit bestimmter Normen lediglich von vorläufigem Charakter.⁴⁸

Solche Erweiterungen der Autonomie durch die Reform ergaben sich aus dem Wegfall staatlicher Präventivkontrollen in Bezug auf Gesetze⁴⁹ und Verwaltungsakte, der Zuerkennung neuer Gesetzgebungskompetenzen⁵⁰ und dem Wegfall der staatlichen Ausrichtungs- und

⁴⁴ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 284.

⁴⁵ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 284 f.; vgl. auch *Falcon*, Auswirkungen des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie Südtirols, S. 32-43 (32), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁴⁶ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 325; vgl. auch *Falcon*, Auswirkungen des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie Südtirols, S. 32-43 (34) in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁴⁷ Dies führt zu der Problematik, dass die Sonderstatute bis heute der alten Logik sowie den dazugehörigen Begrifflichkeiten folgen, die im heutigen Titel V itVerf nicht mehr vorhanden sind. Diese Abweichung hat zur Folge, dass die alte Begriffswelt mit der Zeit mehr in Vergessenheit gerät, da sich die Regionen mit Normalstatut nicht mehr an dieser orientieren. Jedoch wäre es gerade für die Regionen mit Sonderstatut wichtig, um Schlüsselkonzepte, die vor der Reform bestanden, weiterhin beibehalten zu können, vgl. *Falcon*, Auswirkungen des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie Südtirols, S. 32-43 (34 f.) in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁴⁸ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 354.

⁴⁹ Die frühere Präventivkontrolle der Gesetze sah vor, dass Regionalgesetze hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit rückverwiesen oder sogar angefochten werden können, was in beiden Fällen das Inkrafttreten des Gesetzes ausschloss. Dies führte praktisch dazu, dass die Regionen ihre Gesetze mit der Regierung verhandelten, um eine solche Blockade zu vermeiden, vgl. *Falcon*, Auswirkungen des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie Südtirols, S. 32-43 (35 f.) in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁵⁰ Zur Ausdehnung bestehender Gesetzgebungskompetenzen, siehe *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 359 ff.

Koordinierungsfunktion^{51, 52}. Allerdings ergaben sich trotz Schutz- und Günstigkeitsklausel aus den sog. Querschnittskompetenzen⁵³ und den daraus entstehenden Konflikten, die durch den VfGH oft zugunsten des Staates aufgelöst wurden, auch negative Auswirkungen auf die Autonomie.⁵⁴

Zusätzliche Erweiterungen der Autonomie ergaben sich in den vergangenen 30 Jahren⁵⁵ außerhalb der Verfassungsreform 2001 auch durch die Delegierung (Art. 17 ASt) von staatlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen an das Land.⁵⁶ Zudem wurde durch eine Reform der Statute (der Regionen mit Sonderstatut) im Jahre 2001 durch VerfG Nr. 2/2001 die nur für die Regionen mit Normalstatut erlassene Verfassungsänderung des VerfG Nr. 1/2001 auf diese ausgedehnt. Das brachte zwei bedeutende Effekte für Südtirol mit sich: Zum einen wurde das Gewicht der Region im Verhältnis zu den beiden Provinzen weiter minimiert und zum anderen das ordentliche Verfahren zur Änderung des Statuts⁵⁷ abgeändert.⁵⁸ Gleichermaßen hat der Erlass und die Änderung⁵⁹ bestimmter Durchführungsbestimmungen zu Erweiterungen der Autonomie beigetragen.⁶⁰ Jedoch ist zu bedenken, dass es auch zu Einschränkungen⁶¹ kam, wie bspw. durch das Unionsrecht⁶².

⁵¹ Zum Effekt des Wegfalls der Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion, siehe *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 364 f. Zur Sicht vor dem Wegfall siehe *Brems*, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht, S. 248 in: Blumenwitz (Hrsg.), Schriften zum Staats- und Völkerrecht, 1995 oder *Peterlini*, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, 1997, S. 150.

⁵² Zu den positiven Auswirkungen der Verfassungsreform von 2001 siehe *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 354.

⁵³ Das sind „unbestimmte, weit auslegbare und/oder zielorientierte Materien“, die sich mit den enumerierten Kompetenzen Südtirols überschneiden, *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 379.

⁵⁴ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 379 f.

⁵⁵ Versuchte Verfassungsreformen scheiterten 2006 und 2016.

⁵⁶ Mehr hierzu siehe *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 344 ff.

⁵⁷ Ziel der Änderung war es, das Verfahren zu rationalisieren und demokratisieren. Durch weitere Abweichungen vom staatlichen Verfahren für die Provinzen Bozen und Trient wird es nun der Pflicht zum loyalen Zusammenwirken gerechter mithilfe der Formalisierung des Verhandlungsprinzips, vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (124 ff.), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007. Zum Verhandlungsprinzip siehe unter D. I.

⁵⁸ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 347.

⁵⁹ Das Änderungsverfahren für das Statut in Form eines besonderen Revisionsverfahren ergibt sich aus Art. 138 itVerf iVm Art. 103 und 104 ASt als spezielles Verfahren. Jedoch wurde dieses nie angewendet aus Angst das Gleichgewicht zwischen den Sprachgruppen zu stören. Insofern hat die Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen durch Auslegung in der Rechtsprechung und durch exzessive Anwendung von Durchführungsbestimmungen im Rahmen der dynamischen Autonomie stattgefunden, vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007, S. 116-129 (124).

⁶⁰ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 369.

⁶¹ Zur völkerrechtlichen Beurteilung der Einschränkungen, siehe *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 468 ff. Zur Wiederherstellung des völkerrechtlich verankerten Schutzniveaus von 1992, siehe *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 477 ff.

⁶² Siehe unter B. III. 2.

2. Einfluss der Europäischen Integration

Die besondere Rolle, die Südtirol innerstaatlich zukommt, spielt auch im Rahmen der Mitgliedschaft Italiens in der Europäischen Union eine Rolle. Es stellt sich die Frage, wie sich die Autonomie Südtirols in das Mehrebenensystem⁶³ einfügt und inwieweit die lokalen Interessen im Zuge der europäischen Integration Berücksichtigung finden.⁶⁴ Die Auswirkungen, die sich durch die Übertragung von Sachbereichen auf die EU durch die Mitgliedsstaaten ergeben, sind beachtlich. Gewisse Kompetenzen, die Südtirol als Autonomie verfassungsrechtlich zugeordnet waren, sind nun im Zuständigkeitsbereich der EU angesiedelt.⁶⁵ Zudem wirkt das Unionsrecht in der innerstaatlichen Rechtsordnung vereinheitlichend.⁶⁶ Die Umsetzung findet derart statt, dass der Autonomie selbst kein Gestaltungsspielraum mehr zukommt. Daher stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten zur Beteiligung am Willensbildungs- und Rechtsetzungsprozess der EU und bei der Durchführung und Umsetzung von Europarecht dem Land Südtirol zur Verfügung stehen.⁶⁷ Insoweit kann die Einbeziehung der Regionen gegenüber der Rolle der Mitgliedstaaten, die nach wie vor näher an der unionalen Gesetzgebung stehen, gewisse Spannungen hervorrufen. Hierbei scheint die regionale Dimension allerdings oft nur wenig Berücksichtigung zu finden.⁶⁸ Art. 4 Abs. 2 EUV statuiert zwar, dass die Union die „jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“, achtet.⁶⁹ Jedoch kommen der EU nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur die Kompetenzen zu, die ihr auch übertragen wurden, und hiervon sind bis heute kaum minderheitenrelevanten Sachbereiche umfasst.⁷⁰

Auf unionsrechtlicher Ebene gibt es für Südtirol dennoch zwei wichtige Instrumente: der Ausschuss der Regionen (Art. 300 ff. AEUV) und der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Der Ausschuss der Regionen ist ein Organ der EU, das zum Ziel die Vertretung der Interessen regionaler und lokaler Körperschaften hat.⁷¹ Im Gefüge der EU nimmt es jedoch lediglich eine konsultative Rolle ein, sodass seinen Stellungnahmen keine Bindungswirkung zukommt. Die Vielfalt an Vertretern und Vertreterinnen im Ausschuss stellt zudem hinsichtlich der wirksamen Vertretung

⁶³ In den Politikwissenschaften sind Regionen im europäischen Mehrebenensystem oft als „dritte Ebene“ angesehen. Nach *Woelk* ist dies „eine grobe Vereinfachung“, die nicht die Vielzahl und Diversität der in Europa existierenden Regionen umfasst, vgl. *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirols am europäischen Integrationsprozess, S. 108-139 (110), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁶⁴ Vgl. *Happacher*, Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie, S. 173-194 (186), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁶⁵ Vgl. *Happacher*, Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie, S. 173-194 (187), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁶⁶ Vgl. *Happacher*, Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie, S. 173-194 (187), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁶⁷ Vgl. *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirols am europäischen Integrationsprozess, S. 108-139 (109) in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁶⁸ Vgl. *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirols am europäischen Integrationsprozess, S. 108-139 (111) in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁶⁹ Vgl. auch Art. 2 EUV, der die „Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ besonders hervorhebt.

⁷⁰ Vgl. *Bender-Säbelkamp*, Demokratie der ethnischen Minderheiten. Repräsentation und Partizipation in Österreich und der Europäischen Union, 2012, S. 128.

⁷¹ Vgl. *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirols am europäischen Integrationsprozess, S. 108-139 (112), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

spezifischer Interessen ein Hindernis dar.⁷² Der EVTZ wurde durch Verordnung⁷³ mit dem Ziel der Stärkung der grenzüberschreitenden, transnationalen oder interregionalen Zusammenarbeit eingeführt. Mithilfe der erleichterten Einrichtung von Verbänden mit eigener Rechtspersönlichkeit, die zur Aufgabe die Durchführung von Projekten haben, wird die Zusammenarbeit von Behörden und öffentlichen Unternehmen erleichtert.⁷⁴ Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino wurde 1998 gegründet und 2011 als EVTZ institutionalisiert. Territorial umfasst sie die Tiroler Landesteile in Österreich (Bundesland Tirol) und in Italien (Südtirol und Trentino) und fördert deren Zusammenarbeit.⁷⁵ Ein solcher Verbund bringt jedoch kein Mehr an Kompetenzen, da er nur in Bereichen der innerstaatlichen Kompetenzen genutzt werden kann, auch wenn er einen Mehrwert in sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht mit sich bringt.⁷⁶

Aus innerstaatlichem Recht könnten sich Möglichkeiten zur mittelbaren Einflussnahme über den Mitgliedstaat ergeben. Ein Recht auf eine Beteiligung an den Entscheidungen in der Entstehungsphase des Unionsrechts findet sich in Art. 117 Abs. 5 iVVerf.⁷⁷ Diese Bestimmung weist den Regionen sowie den Autonomen Provinzen für die in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebiete ein Teilnahmerecht an den Entscheidungen im Rechtsetzungsprozess zu. Ihre Beteiligung findet im Rahmen einer obligatorischen Anhörung statt. In diesem sogenannten Konferenzsystem nehmen allerdings alle Regionen gleichberechtigt teil, sodass der besonderen Stellung Südtirols keine zusätzliche Bedeutung zukommt.⁷⁸ Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass den Regionen bis heute im unionsrechtlichen Institutionsgefüge bisweilen nur eine eingeschränkte Stellung zukommt.

Weitere Bemühungen, etwa die EU-Kommission zum Gebrauch ihres Initiativrechts zu veranlassen, um in ausgewählten Bereichen eine minderheitensensiblere Gesetzgebung zu erreichen, gestalten sich bisweilen schwierig. Eine vor diesem Hintergrund nach Art. 11 Abs. 4 EUV ins Leben gerufene Europäische Bürgerinitiative (*Minority SafePack Initiative*, MSPI), die es sich zum Ziel gesetzt hatte, die rechtliche Situation von Minderheitenangehörigen im Rahmen der bestehenden Unionskompetenzen zu verbessern,⁷⁹ wurde, nachdem des EuG die anfängliche Weigerung der Kommission, die Bürgerinitiative zu registrieren aufhob,⁸⁰ schließlich durch die Kommission⁸¹ dahingehend beantwortet, dass diese keine weiteren Gesetzgebungsvorschläge ausarbeiten werde.

⁷² Vgl. *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirols am europäischen Integrationsprozess, S. 108-139 (112), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁷³ Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

⁷⁴ Vgl. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Summaries of EU Legislation: Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:g24235> (zuletzt aufgerufen am 21.03.2024).

⁷⁵ Diese und weitere Informationen unter <https://www.europaregion.info/> (zuletzt aufgerufen am 21.03.2024).

⁷⁶ Vgl. *Happacher*, Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie, S. 173-194 (188), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁷⁷ Das Autonomiestatut enthält selbst keine Vorschriften zu den Beziehungen zwischen EU-Recht und der Autonomie, vgl. *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirols am europäischen Integrationsprozess, S. 108-139 (131), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁷⁸ Vgl. *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirols am europäischen Integrationsprozess, S. 108-139 (133 f.), in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

⁷⁹ Mehr zur MSPI unter <http://minority-safepack.eu/> (zuletzt aufgerufen am 20.03.2024).

⁸⁰ EuG, Urt. v. 3.2.2017, Rs. T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59. Siehe außerdem EuG, Urt. v. 24.9.2019, Rs. T-391/17, ECLI:EU:T:2019:672, bestätigt durch EuGH, 20.1.2022, Rs. C-899/19 P, ECLI:EU:C:2022:41.

⁸¹ C(2021)171.

Die hiergegen durch die MSPI vor dem EuG⁸² erhobene Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) blieb erfolglos, das Rechtsmittelverfahren vor dem EuGH⁸³ ist noch anhängig.⁸⁴

C. Völkerrechtliche Vorgaben: Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

I. Allgemeine Einordnung

Der Zerfall Jugoslawiens und die Auflösung der Sowjetunion zu Beginn der 1990er Jahre führten zu zahlreichen Spannungen und Konflikten zwischen den Mehr- und Minderheitsbevölkerungen, die in einigen europäischen Staaten ein solches Ausmaß angenommen hatten, dass sie als (potenzielle) Gefahr für den Frieden in ganz Europa angesehen wurden.⁸⁵ Als Reaktion hierauf schufen die OSZE und der Europarat in einer kurzen Zeitspanne einige normative Instrumente und Mechanismen zum Schutz von Minderheiten. Hierzu gehörte im Jahr 1992 die Institution eines Hochkommissars für Nationale Minderheiten⁸⁶ sowie die im selben Jahr unterzeichnete Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen⁸⁷ und das 1995 unterzeichnete Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ)⁸⁸. Dieses letztgenannte multilaterale Übereinkommen, welches zugleich das erste verbindliche Vertragswerk darstellt, das ausschließlich dem Minderheitenschutz gewidmet ist,⁸⁹ wird Gegenstand der nachfolgenden Betrachtung sein. Es hat innerhalb des europäischen Minderheitenschutzes einen besonderen Platz eingenommen, indem es durch seinen Beratenden Ausschuss (Art. 26 des RÜ) ein ständiges *monitoring* hinsichtlich der Beachtung seiner minderheitenschützenden Vorschriften gewährleistet.⁹⁰ Das RÜ trat als völkerrechtlicher Vertrag am 1. Februar 1998 in Kraft und wurde bis heute durch insgesamt 39 Staaten ratifiziert.⁹¹ Zielsetzung des RÜ ist Stabilität, Frieden und Sicherheit sowie der Schutz von Menschenrechten.⁹² Es soll einer dynamischen Auslegung unterliegen, die aktuelle und zukünftige Entwicklungen in den Schutzzumfang miteinbezieht.⁹³ Die im RÜ normierten Prinzipien werden durch

⁸² EuG, Urt. v. 9.11.2022, Rs. T-158/21, ECLI:EU:T:2022:696.

⁸³ Rs. C-26/23 P.

⁸⁴ Siehe zum Ganzen *Toggenburg*, The Protection of Minority Rights by the European Union: The European Citizens' Initiative as a Test Case, S. 49-74, in: Hofmann/Malloy/Rein (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2018; *Jacob-Owens/Willis*, Case T-158/21 Minority SafePack: No hope for minority rights in EU law?, European Law Blog, 30 January 2023, <https://europeanlawblog.eu/2023/01/30/case-t-158-21-minority-safepack-no-hope-for-minority-rights-in-eu-law/>.

⁸⁵ Vgl. *Hofmann*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 69 ff. Rn. 5 ff.

⁸⁶ Der Hochkommissar fungiert als weisungsunabhängiger Konfliktverhüter. Er ist mit den Fragen der nationalen Minderheiten betraut und bringt diese auf internationaler Ebene zur Sprache, sodass ethnische Spannungen von Beginn an entschärft werden können und Konfliktpotenzial zwischen den OSZE-Staaten minimiert wird, vgl. *Brems*, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht, in: Blumenwitz (Hrsg.), Schriften zum Staats- und Völkerrecht, 1995, S. 186 f.

⁸⁷ ETS No. 148. Die Charta wird im Folgenden nicht näher beleuchtet.

⁸⁸ ETS No. 157.

⁸⁹ Vgl. *Hofmann/Malloy/Rein*, in: Hofmann/Malloy/Rein (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary, 2018, S. 10.

⁹⁰ Vgl. *Hofmann*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 70 Rn. 10 f.

⁹¹ Vgl. Chart of signatures and ratifications of Treaty 157 unter <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=157> (zuletzt aufgerufen am 21.03.2024).

⁹² Vgl. *Hofmann/Malloy/Rein*, in: Hofmann/Malloy/Rein (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary, 2018, S. 10.

⁹³ Vgl. *Hofmann*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 159 Rn. 4.

mitgliedstaatliche Gesetzgebung umgesetzt,⁹⁴ wobei der persönliche Anwendungsbereich bei der Ausarbeitung des RÜ definitorisch nicht klar festgesetzt wurde, da es nicht möglich war, sich auf eine einheitliche Definition des Begriffs der ‚nationalen Minderheit‘ zu einigen.⁹⁵ Im Rahmen des periodischen Überwachungssystems, welches maßgeblich durch den Beratenden Ausschuss (BA) durchgeführt wird,⁹⁶ erstattet jeder Staat regelmäßig einen Staatenbericht, es finden Besuche durch den BA sowie ein umfassender Austausch zur innerstaatlichen Lage durch die Stellungnahmen des BA und der Regierungen statt. Diese werden zuletzt an das Ministerkomitee zur Erörterung übermittelt, welches eine EntschlieÙung mit entsprechenden Empfehlungen verabschiedet.⁹⁷

Die Art. 9 bis 14 RÜ gehören zu den „wichtigen sprachbildenden, sprachfördernden und spracherhaltenden Bestimmungen für nationale Minderheiten“⁹⁸. Sie bauen auf Mehrsprachigkeit auf, um zum einen die Anerkennung in der Gesellschaft durch die Beherrschung der Amtssprache sicherzustellen, aber auch die Förderung von Identität und Selbstbewusstsein durch den Erwerb der Minderheitensprache.⁹⁹ Im Folgenden werden die Art. 12, 13 und 14 RÜ als bildungsbezogene Rechte sowie Art. 15 RÜ, der das Recht auf effektive Teilhabe aller Bürger am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben sowie an allen öffentlichen Angelegenheiten feststellt, näher betrachtet.

II. Inhaltliche Bestimmungen

1. Art. 12 RÜ: Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung

Bildungsrechte sind für Angehörige von Minderheiten von größter Bedeutung.¹⁰⁰ Ziel des Art. 12 RÜ ist es, „das Verständnis für die jeweils anderen Bevölkerungsgruppen“¹⁰¹ zu fördern, indem die Vertragsparteien „erforderlichenfalls Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung“ (Abs. 1) treffen. Dabei wird ausdrücklich auch die Mehrheitsbevölkerung genannt, um den interkulturellen Austausch zu verstärken.¹⁰² Denn Respekt, Interesse und Toleranz beruhen immer auf Kenntnis und Verständnis der anderen Identität. Auch wenn es der Mehrheitsbevölkerung bewusst ist, dass die Minderheit anwesend ist, räumt dies keine Vorurteile und subjektive Betrachtungsweisen geschichtlicher Entwicklungen aus dem Weg, sodass es immer noch zu innerstaatlichen Spannungen kommen kann. Daher ist es auch wichtig, dass dieser interkulturelle Austausch nicht nur in vorwiegend durch Minderheiten besiedelten Regionen stattfindet, sondern im ganzen Land.¹⁰³ Auf dem Gebiet der Wissenschaft sind Forschungsarbeiten und Studien, die das Wissen über Minderheiten erweitern und somit auch die Kenntnis über die verschiedenen

⁹⁴ Vgl. Hofmann, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 72 Rn. 16.

⁹⁵ Vgl. Hofmann, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 72 Rn. 18.

⁹⁶ Vgl. Hofmann, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 75 Rn. 25.

⁹⁷ Vgl. Hofmann, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 75 Rn. 24.

⁹⁸ Vgl. Brohy, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 415 Rn. 4.

⁹⁹ Vgl. Altenhöner-Dion, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 378 Rn. 23.

¹⁰⁰ Vgl. Altenhöner-Dion, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 371 Rn. 1.

¹⁰¹ Vgl. Altenhöner-Dion, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 371 Rn. 3.

¹⁰² Vgl. Altenhöner-Dion, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 372 Rn. 5 f.

¹⁰³ Vgl. Altenhöner-Dion, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 372 f. Rn. 6.

Bevölkerungsgruppen verbessern, von großer Bedeutung.¹⁰⁴ Um das Verständnis für die Angehörigen einer Minderheit zu stärken, müssen genaue Daten zu ihrer Situation vorliegen.¹⁰⁵

Abs. 2 und 3 befassen sich mit den Grundvoraussetzungen für eine effiziente Bildung der Minderheiten. Abs. 2 setzt die Bereitstellung von angemessenen Möglichkeiten zur Lehrerausbildung, den Zugang zu Lehrbüchern sowie der Erleichterung der Kontaktaufnahme zwischen Schülern und Schülerinnen und Lehrern und Lehrerinnen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen durch die Vertragsparteien voraus. Der Zugang zu Lehrbüchern umfasst die Bereitstellung adäquater Lehr- und Lernmaterialien für die Minderheitensprache.¹⁰⁶ Einen Anspruch auf die Bereitstellung von Geschichtsbüchern, die auf ihre Darstellung von verschiedenen Minderheiten überprüft wurde und in diesem Zusammenhang eine neutrale Geschichtsdarstellung gewährleistet, ergibt sich hingegen aus Abs. 1.¹⁰⁷ Das Fehlen von qualifizierten Lehrkräften für Minderheitensprachen, vor allem von Fachlehrern und -lehrerinnen, die ihr Fach in der Minderheitensprache unterrichten können, erschwert den erweiterten und richtigen Sprachgebrauch im Alltag.¹⁰⁸ Um die Qualität des Unterrichts sicherzustellen, bedarf es besonderer Unterrichtsmethoden, die die Mehrsprachigkeit der Schüler und Schülerinnen berücksichtigen.¹⁰⁹ Der Kontakt von Lehrenden und Schülern und Schülerinnen verschiedener Bevölkerungsgruppen dient dazu, der Bildung von Parallelgesellschaften entgegenzuwirken. Dies kann durch gemeinsame außerschulische Aktivitäten, Ausflüge oder Austauschprogramme gefördert werden, vor allem im Fall von Minderheitenschulen, die ansonsten, im Gegensatz zu gemischtsprachigen Schulen, keine Möglichkeit zur Bildung von sozialen Netzwerken zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen bieten.¹¹⁰

Abs. 3 verpflichtet die Vertragsparteien „Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern“. Werden hierfür konkrete Maßnahmen erlassen, ist dies nicht als diskriminierend zu betrachten. Umfasst werden davon etwa die tatsächliche Erreichbarkeit von Schulen mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die Bereitstellung von finanziellen Mitteln sowie die qualitative Gleichwertigkeit im Erlernen der jeweiligen Fächer.¹¹¹ Vor allem Sprachbarrieren können zu Ungleichheiten führen, indem entweder die Amtssprache oder auch die Muttersprache nicht ausreichend unterrichtet werden.¹¹² Auch Segregation von Schulkindern basierend auf ethnischen Gründen ist diskriminierend. Hiervon jedoch nicht umfasst werden besondere Hilfs- und Förderungsmaßnahmen.¹¹³

¹⁰⁴ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 373 Rn. 7.

¹⁰⁵ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 379 Rn. 26.

¹⁰⁶ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 373 Rn. 9.

¹⁰⁷ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 373 Rn. 8.

¹⁰⁸ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 374 Rn. 11.

¹⁰⁹ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 375 Rn. 12.

¹¹⁰ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 375 Rn. 13 f.

¹¹¹ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 375 f. Rn. 15 f.

¹¹² Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 376 Rn. 17.

¹¹³ Vgl. *Altenhöner-Dion*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 377 Rn. 18.

2. Art. 13 RÜ: Private Einrichtungen

Art. 13 und 14 RÜ befassen sich mit dem Zugang zum Bildungs- und Ausbildungswesen. Im Gegensatz zu Art. 14 RÜ, der sich mit dem öffentlichen Bildungssystem auseinandersetzt, regelt Art. 13 RÜ den Zugang zu privaten Einrichtungen.¹¹⁴ Dabei anerkennen die Vertragsparteien mit Abs. 1, „dass Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht haben, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben“. Dies gilt jedoch nur im Rahmen des jeweiligen Bildungssystems. Dieses Erfordernis knüpft vor allem an die individuellen Ausgestaltungen zur Schulpflicht der jeweiligen Staaten an, die in vier Zustände untergliedert werden können. Die Mitgliedstaaten haben sich somit zumindest hinsichtlich der Minderheiten verpflichtet, die Privatschulfreiheit, also die Möglichkeit, die Schulpflicht an öffentlichen und privaten Schulen zu erfüllen, zuzulassen.¹¹⁵ Art. 13 Abs. 2 RÜ stellt fest, dass aus Abs. 1 keine Finanzierungspflicht für private Einrichtungen erwächst.

Die praktische Relevanz von Art. 13 RÜ ist tatsächlich sehr gering. Viele Staaten kommen ihrer Bemühenspflicht¹¹⁶ aus Art. 14 Abs. 2 RÜ nach, sodass der Bedarf der Angehörigen, ihre Muttersprache zu erlernen, in der Regel bereits durch das öffentliche Bildungssystem gedeckt ist. Zudem ist die Finanzierung und die Verwaltung einer solchen Schule sehr aufwändig, vor allem da gewährleistet werden müsste, dass die private Einrichtung eine zumutbare Alternative zum öffentlichen Bildungssystem darstellt.¹¹⁷ Es stellt sich oft das Problem, dass nicht hinreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist und die Segregation von der Mehrheit dem gesellschaftlichen Austausch zwischen Minder- und Mehrheit entgegensteht.¹¹⁸

3. Art. 14 RÜ: Recht auf Erlernen der Minderheitensprache

Art. 14 RÜ befasst sich mit dem öffentlichen Bildungssystem und thematisiert ausschließlich die Aneignung einer Sprache in schulischen Einrichtungen. In Abs. 1 verpflichten sich die Vertragsparteien „anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen“. Abs. 2 normiert eine Bemühenspflicht¹¹⁹ seitens der Vertragsparteien, „in Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, [...], wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen des Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden“. Hiervon soll das Erlernen der Amtssprache nicht berührt werden (Abs. 3), denn dieses stellt einen wichtigen Faktor für die gesellschaftliche Beteiligung von Minderheiten dar.¹²⁰

¹¹⁴ Vgl. *Rein*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 399 Rn. 1.

¹¹⁵ Vgl. *Rein*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 400 Rn. 3 f.

¹¹⁶ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 416 Rn. 10.

¹¹⁷ Vgl. *Rein*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 402 Rn. 13.

¹¹⁸ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 403 Rn. 11 f.

¹¹⁹ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 416 Rn. 10.

¹²⁰ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 420 Rn. 24.

Sprache und ihr Gebrauch sind identitätsstiftend und tragen dazu bei, dass man sich zu einer bestimmten Gruppe zugehörig fühlt. In ständiger Wechselwirkung mit Kultur beeinflussen sie sich gegenseitig.¹²¹ Die schulischen Institutionen gewährleisten das sprachliche und fachliche Lernen von Kindern und Jugendlichen, sodass auch die Frage, ob und wie der Sprachgebrauch in schulischen Institutionen stattfindet, maßgeblich für das Erlernen und den Gebrauch von Minderheitensprachen sind.¹²² Problematisch ist, dass den Staaten keine konkreten Handlungspflichten im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 RÜ auferlegt werden. Die Bemühenspflicht in Abs. 2 gilt hingegen nur unter bestimmten Voraussetzungen. Diese werden durch unbestimmte Rechtsbegriffe ausgefüllt.¹²³ Die Maßnahmen sollen von der vorschulischen Erziehung bis hin zur Hochschulebene umgesetzt werden, um die Vorbereitung auf das zukünftige Sprachenlernen zu sichern und Chancengleichheit zu schaffen sowie aber auch den Anschluss an die Modernität zu gewährleisten, indem weiterhin der wissenschaftliche Diskurs auf der Minderheitensprache belebt wird.¹²⁴ Gebiete, die außerhalb der traditionellen Siedlungsgebiete einer Minderheit liegen, in denen sich durch zunehmende Mobilität innerhalb eines Staatsgebiets auch eine Nachfrage hinsichtlich des Erlernens einer Minderheitensprache entwickelt hat, soll Art. 14 RÜ gleichermaßen Rechnung tragen. Dies fördert vor allem Revitalisierungsprozesse von Minderheitensprachen.¹²⁵

4. Art. 15 RÜ: Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten

Art. 15 RÜ verpflichtet die Vertragsparteien, „die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen“ zu schaffen. Für die innere Stabilität eines Staates ist es von großer Bedeutung, dass Minderheiten in die Gesellschaft integriert werden und sich dem Staat zugehörig fühlen. Auch wenn eben diese Beteiligung an Angelegenheiten des öffentlichen Lebens wiederum gewisse Spannungen hervorrufen kann.¹²⁶ Ziel ist es, sie politisch, kulturell, sozial und ökonomisch in die Gesellschaft zu integrieren und dabei gleichzeitig ihre Identität zu schützen und zu fördern. Hierfür ist der Dialog zwischen den Minderheitengruppen und der Mehrheit essentiell.¹²⁷ Es bedarf regelmäßig positiver Maßnahmen.¹²⁸ Zunächst bietet sich die Vertretung von Minderheiten in gewählten Organen an, um eine solche Beteiligung zu erreichen. Der Staat kann dies durch rechtliche Instrumente ermöglichen, erleichtern oder garantieren.¹²⁹ Die grundlegende Voraussetzung der Möglichkeit,

¹²¹ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 415 f. Rn. 7.

¹²² Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 415 Rn. 9.

¹²³ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 417 Rn. 13.

¹²⁴ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 418 Rn. 14 ff.

¹²⁵ Vgl. *Brohy*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 420 Rn. 23.

¹²⁶ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 440 Rn. 1.

¹²⁷ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 440 Rn. 2.

¹²⁸ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 440 Rn. 1.

¹²⁹ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 440 Rn. 2.

überhaupt in den politischen Willensbildungsprozess einbezogen zu werden, ist das Recht zu wählen (*passives Wahlrecht*) und das Recht, gewählt zu werden (*aktives Wahlrecht*). Probleme, die hierbei für Minderheiten auftreten können, sind zum einen das Fehlen der Staatsbürgerschaft sowie mangelnde Kenntnisse in der Staatssprache.¹³⁰ Auch eine gewisse Ansässigkeitsdauer als Voraussetzung für das Wahlrecht kann zu einem Hindernis werden.¹³¹ Die fehlende Kenntnis der Landessprache, die bei Sprachprüfungen den Zugang zu politischen Ämtern verhindert, ist gleichermaßen unvereinbar mit Art. 15 RÜ, da sie einen negativen Einfluss auf die Teilhabe von Minderheiten am politischen Leben haben kann.¹³² Auch die Ausgestaltung des Wahlsystems hat einen enormen Einfluss auf die Möglichkeit von Minderheiten, am politischen Willensbildungsprozess teilzunehmen. Hierbei liegt der Fokus auf der Vertretung von Minderheiten durch politische Parteien in gewählten Vertretungskörpern. Dabei geht es vor allem um Prozenzhürden und der für Minderheitenparteien vorteilhafte bzw. nachteilige Zuschnitt von Wahlkreisen.¹³³ Um bei Verhältniswahlen die Zersplitterung eines Parlaments durch Kleinparteien zu verhindern und seine Funktionsfähigkeit zu sichern, werden oft Prozenzhürden eingeführt, die von den Parteien erreicht werden müssen, um im Parlament aufgenommen zu werden. Für Minderheitenparteien oder regionale Parteien, die in der Regel eine geringere potentielle Wählerschaft ansprechen, kann dies problematisch werden. Indem diese für Minderheitenparteien herabgesetzt oder abgeschafft werden, kann diesen zumindest der Zugang zum Parlament erleichtert werden.¹³⁴ Noch weitergehender wäre die Ermöglichung der Vertretung von Minderheiten durch die Reservierung von fixen Sitzen oder durch Quoten.¹³⁵ Eine andere Maßnahme, die für die Beteiligung von Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten in Betracht kommt, sind beratende Gremien. Eine solche Maßnahme wäre vor allem wichtig, wenn ihnen eine Beteiligung in gewählten Organen nicht zusteht. Dies trägt positiv zur Förderung des Dialogs und dessen Institutionalisierung bei. Für den BA genügt eine bloß unverbindliche Beratung nicht, da Entscheidungsträger so dennoch die Möglichkeit haben, die Interessen von Minderheiten zu umgehen. Zumindest eine Verpflichtung zur Begründung, warum ein Rat nicht befolgt wird, soll bestehen.¹³⁶ Um deren Bestehen zu garantieren, soll ihre Entstehung sowie Arbeitsweise genau gesetzlich geregelt werden.¹³⁷ Dabei soll auch die überwiegende Vertretung von Minderheitenangehörigen eingehalten sowie Mechanismen, die für ein Gleichgewicht der Geschlechter sorgt, eingeführt werden.¹³⁸ Dennoch wäre ein Dialog außerhalb dieser Gremien nach wie vor erforderlich, z.B. durch spezialisierte Regierungsbehörden, die innerhalb der Exekutive für die Interessenwahrnehmung von Minderheiten eintreten.¹³⁹ Auch Formen von Territorial- oder

¹³⁰ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 441 Rn. 5.

¹³¹ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 440 Rn. 7.; in Bezug auf Südtirol ist dies allerdings zum Schutz der Minderheiten vorgesehen, siehe D. II. 2.

¹³² Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 442 Rn. 8.

¹³³ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 443 Rn. 12.

¹³⁴ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 443 f. Rn. 13.

¹³⁵ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 444 Rn. 15.

¹³⁶ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 449 Rn. 25.

¹³⁷ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 445 Rn. 25.

¹³⁸ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 445 Rn. 16.

¹³⁹ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 450 f. Rn. 28.

Personalautonomie¹⁴⁰ oder Dezentralisierung können positiv zur Integration und wirksamen gesellschaftlichen Teilhabe von Minderheiten beitragen. Die Verteilung von Kompetenzen und verschiedene Mechanismen zur Entscheidungsfindung prägen die Staatsorganisation und helfen, innerstaatlichen Spannungen entgegenzuwirken, auch wenn ein solches Recht auf Autonomie völkerrechtlich nicht garantiert wird.¹⁴¹

D. Regionale Ausgestaltung der politischen Teilhabe und des Bildungssystems

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Nicht nur faktisch ist Italien durch wirtschaftliche und soziokulturelle Asymmetrien geprägt. Die verfassungsrechtliche Aufteilung der Regionen in Regionen mit Normal- oder Sonderstatut normiert seit Inkrafttreten der Verfassung im Jahre 1948 einen asymmetrischen Nationalstaat.¹⁴² Für das Sonderstatut der vier anderen Sonderstatutsregionen standen vor allem die Vermeidung von Sezessionsbewegungen sowie historisch-geographische Gründe im Vordergrund. Für Südtirol hingegen ergab sich das Sonderstatut aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der deutschsprachigen Minderheit.¹⁴³ Das in Art. 116 Abs. 1 itVerf verankerte Prinzip der Spezialität sichert die differenzierte Behandlung der Sonderstatutsregionen auf Grundlage der Spezialstatute. Die Südtiroler Autonomie umfasst zwei verfassungsrechtliche Regelungsbereiche, die dem Minderheitenschutz dienen: die territoriale Selbstverwaltung und den Schutz der Sprachenvielfalt. Die diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenzen der Sonderstatutsregionen sind in den separaten Autonomiestatuten verankert, die Verfassungsrang innehaben.¹⁴⁴ Die Region selbst hat seit 1948 bis auf wenige ihr noch zustehenden Befugnisse vollkommen an Bedeutung verloren. Vor allem durch das Zweite Autonomiestatut sind die meisten Befugnisse auf die zwei ihr zugehörigen Provinzen übergegangen. Seither werden die beiden Provinzen wie einzelne Regionen mit Sonderstatut behandelt.¹⁴⁵

Über der durch die Sonderstatute bedingten notwendigen Ausgestaltung der Beziehung zwischen Staat und autonomer Region steht die Pflicht zum loyalen Zusammenwirken als Kern des Spezialitätsprinzips¹⁴⁶. Sie kommt in denjenigen Bereichen ergänzend zur Anwendung, in denen eine Abstimmung zwischen Staat und Region neben dem grundsätzlichen Prinzip der Kompetenztrennung notwendig ist, um einen Interessenausgleich zu erzielen.¹⁴⁷ Mithilfe von Vertrauensbildung soll so ein friedliches Zusammenleben der Sprachgruppen garantiert werden.¹⁴⁸

¹⁴⁰ Mehr zu Territorial- und Personalautonomien siehe *Bender-Säbelkampf*, Demokratie der ethnischen Minderheiten. Repräsentation und Partizipation in Österreich und der Europäischen Union, 2012, S. 38 f. und *Brems*, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht, in: Blumenwitz (Hrsg.), Schriften zum Staats- und Völkerrecht, 1995, S. 129 ff.

¹⁴¹ Vgl. *Lantschner*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 451 Rn. 29.

¹⁴² Vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (116), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

¹⁴³ Vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (116 f.), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

¹⁴⁴ Vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (117), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

¹⁴⁵ Vgl. *Riz/Happacher Brezinka*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, 2004, S. 252 f.

¹⁴⁶ Vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (119), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

¹⁴⁷ Vgl. *Woelk*, Südtirol im kooperativen Regionalismus Italiens, S. 270, in: Marko et al. (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, 2005.

¹⁴⁸ Vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (119), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

Ausdruck der Pflicht zum loyalen Zusammenwirken ist das Verhandlungsprinzip. Es hat als verfahrensrechtliches Spiegelbild des Prinzips der Spezialität das Ziel die Gleichrangigkeit¹⁴⁹ zwischen Staat und Sonderstatutsregion zu wahren. Es gilt insbesondere für das Verfahren zum Erlass von Durchführungsbestimmungen.¹⁵⁰ Die Durchführungsbestimmungen werden durch gesetzvertretende Dekrete vom Präsidenten der Republik erlassen (Art. 107 ASt).¹⁵¹ Sie haben den Zweck der Übertragung der vormals staatlichen Kompetenzen auf die Sonderautonomie und stellen somit die praktische Wirksamkeit, die Auslegung und Ergänzung des Statuts sicher.¹⁵² Damit tragen die Durchführungsbestimmungen aktiv zur dynamischen Autonomie¹⁵³ bei. Das Verfahren zum Erlass von Durchführungsbestimmungen weist gewisse Besonderheiten auf: Abs. 1 sieht das Einholen einer Stellungnahme einer paritätischen Kommission vor. Diese soll aus zwölf Mitgliedern bestehen (*Zwölfer-Kommission*), von denen drei der deutschen oder ladinischen Sprachgruppe angehören müssen. Sie setzt sich je zur Hälfte aus Staatsvertretenden und Vertretenden der Gebietskörperschaften zusammen. Abs. 2 sieht zusätzlich innerhalb der Zwölfer-Kommission eine Kommission vor, die sich den Durchführungsbestimmungen widmet, die lediglich Südtirol betreffen. Diese wiederum besteht nur aus sechs Vertretenden (*Sechser-Kommission*), die wiederum je zur Hälfte aus Staats- und Landesvertretenden besteht und mindestens ein Mitglied der deutschen oder ladinischen Sprachgruppe hat, sowie ein Mitglied, das der italienischen Sprachgruppe angehört (*doppelt-paritätische Kommission*¹⁵⁴). Damit ist die Zwölfer-Kommission für alle Durchführungsbestimmungen zuständig, die die Region, beide Provinzen oder nur Trentino betreffen.¹⁵⁵

II. Politische Teilhabe

1. Selbstverwaltung: Gesetzgebungsbefugnisse der Provinz (Staatsorganisation)

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen Staat und Regionen ist in Art. 117 itVerf zu finden. Abs. 2 setzt die Sachgebiete fest, für die der Staat die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis innehat. Abs. 3 thematisiert anschließend die Sachgebiete, für die die konkurrierende Gesetzgebung gilt. Mit der Verfassungsreform 2001¹⁵⁶ wurde in Abs. 4 den Regionen eine Generalkompetenz für alle Bereiche, die nicht ausdrücklich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, zugeschrieben.¹⁵⁷ Für die Regionen mit Sonderstatut

¹⁴⁹ Vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (119), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

¹⁵⁰ Sowie für das besondere Verfahren zur Änderung des Statuts im Finanzbereich und das ordentliche Verfahren zur Änderung der Statute, vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 225 f.

¹⁵¹ Vgl. *Zwilling*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, S. 116-129 (120), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

¹⁵² Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 262.

¹⁵³ Kritisch hierzu *Palermo*, Paritätische Kommissionen und Durchführungsbestimmungen, S. 401 ff., in: Marko et al. (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, 2005.

¹⁵⁴ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 256.

¹⁵⁵ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 256.

¹⁵⁶ Siehe B. III. 1.

¹⁵⁷ Das dies auch für die Autonomen Provinzen gilt, war jedoch nicht von Beginn an klar, da der Wortlaut des Abs. 4 sich lediglich auf die „Regionen“ bezog. Der darauffolgende Abs. 5 hingegen „Regionen und Autonome Provinzen“ nannte. Durch Klarstellung des Verfassungsgerichtshof (VfGH Urteil 312/2003) konnte diese Unsicherheit aus der Welt geschaffen werden, vgl. *Riz/Happacher Brezinka*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, 2004, S. 287.

ergeben sich die individuellen Besonderheiten aus den Autonomiestatuten. Für Südtirol ist das Zweite Autonomiestatut maßgeblich, in dem sich die Befugnisse in die Befugnisse der Region (Art. 4 ff. ASt) und die Befugnisse der Provinz (Art. 8 ff. ASt) unterteilen. Dabei stellen die Befugnisse der Region die Grenzen¹⁵⁸ der Befugnisse der Provinz dar.

Die legislativen Kompetenzen der Provinz Bozen teilen sich in ausschließliche (*primäre*), konkurrierende (*sekundäre*) und ergänzende (*tertiäre*¹⁵⁹) Gesetzgebungsbefugnisse auf.¹⁶⁰ Durch die ergänzende Gesetzgebungsbefugnis haben sie die Möglichkeit durch detaillierte Regelungen den lokalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.¹⁶¹ Art. 17 ASt sieht zudem die Möglichkeit zur Übertragung¹⁶² von staatlichen Gesetzgebungsbefugnissen auf die Provinzen vor, die nicht in den eigenen Zuständigkeitsbereich fallen.¹⁶³ Diese können jedoch jederzeit durch den Staat wieder an sich gezogen werden.¹⁶⁴ Für Fälle ungewollter Regelungslücken der autonomen Rechtsordnung gibt es Art. 105 ASt, der die Anwendung der Staatsgesetze vorsieht, wenn die Region oder die autonome Provinz noch keinen Gebrauch von ihrer Kompetenz gemacht hat.¹⁶⁵ Nach dem Grundsatz der Parallelität (Art. 16 Abs. 1 ASt) steht der Region auf den Sachgebieten und in den Grenzen, in denen ihr eine Gesetzgebungskompetenz zukommt, grundsätzlich auch die Verwaltungsbefugnis zu. Dies wurde allerdings mit der Verfassungsreform 2001 geändert, indem die Vollziehungskompetenz in eine Verordnungs- und Verwaltungskompetenz aufgeteilt und dem Staat mit der neuen Kompetenzverteilung¹⁶⁶ die Verordnungskompetenz in den Materien zukommt, in dem er eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz innehat. In allen anderen Materien ist diese den Regionen zugewiesen.¹⁶⁷ Dieser Mechanismus überlagert¹⁶⁸ die ursprüngliche Regelung des Zweiten Autonomiestatuts. Die allgemeine Verwaltungskompetenz steht den Gemeinden zu (*Subsidiaritätsgrundsatz*).¹⁶⁹

¹⁵⁸ Zu den Grenzen und mwN *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 240.

¹⁵⁹ Die tertiären Gesetzgebungsbefugnisse in denen die Provinz „in Ergänzung der staatlichen Gesetzesbestimmungen“ eigene Landesgesetze erlassen kann, sind in der Praxis kaum von Bedeutung, vgl. *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, S. 135-195 (170), in: Hilpold (Hrsg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, 2016.

¹⁶⁰ Die Provinz Bozen hat bspw. im Bereich der „Ortsnamengebung, mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit“ (Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 ASt) sowie dem Bereich der „Schulfürsorge für jene Zweige des Unterrichtswesens, für die den Provinzen Gesetzgebungsbefugnis zusteht“ (Art. 8 Abs. 1 Nr. 27 ASt) die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis. Die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 9 ASt ermöglichen der Provinz ein Tätigwerden in Bezug auf den Unterricht an Grund- und Sekundarschulen.

¹⁶¹ Vgl. *Riz/Happacher Brezinka*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, 2004, S. 257.

¹⁶² Vgl. *Avolio/Voltmer*, Übersicht über die autonome Gesetzgebung, in: Marko et al. (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, 2005, S. 140; siehe B. III. 1.

¹⁶³ Vgl. *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, S. 135-195 (170), in: Hilpold (Hrsg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, 2016.

¹⁶⁴ Vgl. *Riz/Happacher Brezinka*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, 2004, S. 258.

¹⁶⁵ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 239.

¹⁶⁶ Siehe B. III. 1.

¹⁶⁷ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 323.

¹⁶⁸ Vgl. Südtiroler Landesregierung (Hrsg.), Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut, 2019, S. 208.

¹⁶⁹ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 323.

2. Die Vertretung der Minderheiten im Landtag¹⁷⁰

Für die Ausübung des aktiven Wahlrechts ist in Art. 25 Abs. 2 ASt eine ununterbrochene vierjährige Ansässigkeit in der Region erforderlich. Dies dient dem Zweck, kurzfristigen demographischen Veränderungen vorzubeugen.¹⁷¹ Gleichzeitig stellt es für alle Bevölkerungsgruppen, ob Mehr- oder Minderheitsbevölkerung, eine Einschränkung dar.¹⁷² Für das passive Wahlrecht gilt die Offenlegung der Sprachzugehörigkeit. Auch dieser Mechanismus bringt seine Vor- und Nachteile mit sich. Auf der einen Seite garantiert er die Repräsentation aller Sprachgruppen im Landtag, auf der anderen werden Menschen, die ihre Sprachzugehörigkeit nicht offenlegen, in ihrer Möglichkeit zur politischen Teilhabe beschränkt.¹⁷³ Der BA hat sich hierzu im Rahmen des Art. 15 RÜ nicht positioniert. Nur die ladinische Sprachgruppe hat mit einem gesicherten Sitz im Landtag eine garantierte Repräsentation (Art. 48 Abs. 2 ASt).¹⁷⁴

3. Der ethnische Proporz: Zugang zum öffentlichen Dienst

Der Zugang der Sprachgruppen zu Ämtern des öffentlichen Diensts ist im italienischen Kontext eine Besonderheit. Der ethnische Proporz wurde mit dem Ziel geschaffen, die italienischsprachige Dominanz zu unterbinden, die Diskriminierung der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit wiedergutzumachen¹⁷⁵, indem ihnen ihre Repräsentation garantiert wird, und einen zwei- bzw. in den Ladinertälern dreisprachigen öffentlichen Dienst zu schaffen.¹⁷⁶ Daher muss er aus einer historischen Perspektive gesehen werden. Er ist in Art. 89 ASt verfassungsrechtlich verankert.

Der ethnische Proporz umfasst die angemessene Verteilung von politischen Ämtern, von Haushaltsmitteln sowie von Stellen im öffentlichen Dienst zwischen allen drei Sprachgruppen im Verhältnis zu ihrer zahlenmäßigen Stärke (Art. 89 Abs. 3 ASt).¹⁷⁷ Diese Proporzbestimmungen werden auch auf die Gerichtsbarkeit und damit auf die Richter- und Staatsanwaltschaft angewandt.¹⁷⁸ Die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses sollte ab seiner Etablierung stufenweise innerhalb von 30 Jahren erreicht und damit zeitlich begrenzt sein.¹⁷⁹ Zwischenzeitlich

¹⁷⁰ Die Autonome Provinz Bozen teilt sich in den Landtag, der das gesetzgebende Organ darstellt, die Landesregierung, welches das ausführende Organ des Landes ist sowie die Landesverwaltung auf, vgl. Südtiroler Landesregierung (Hrsg.), Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut, 2019, S. 186, 203 und 207.

¹⁷¹ Vgl. Kössler, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 467 Rn. 1.

¹⁷² Vgl. Kössler, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 467 Rn. 1.

¹⁷³ Vgl. Kössler, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 467 Rn. 1.

¹⁷⁴ Vgl. Lantschner, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 446 Rn. 17.

¹⁷⁵ Vgl. Rainer, The Autonomous Province of Bozen/Bolzano-South Tyrol, S. 89-103 (96), in: Gál (ed.), Minority Governance in Europe, 2002.

¹⁷⁶ Vgl. Kössler, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 469 Rn. 6.

¹⁷⁷ Vgl. Haller, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 232; vgl. auch Kössler, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 469 Rn. 6.

¹⁷⁸ Vgl. Riz/Happacher Brezinka, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, 2004, S. 284. Mehr zur ordentlichen Gerichtsbarkeit für Zivil- und Strafsachen siehe Perathoner, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, S. 135-195 (173 f.), in: Hilpold (Hrsg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, 2016.

¹⁷⁹ Vgl. Dello Sbarba, Die Sonderstellung Südtirols. Die rechtlichen und politischen Merkmale der Südtiroler Autonomie, S. 109-115 (113), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007.

etablierte sich der ethnische Proporz und weitete sich zuletzt auf alle institutionellen Bereiche und Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung aus.¹⁸⁰

Zu Beginn war er nicht immer erfolgreich und wurde daher stark kritisiert.¹⁸¹ Nach der ersten Ausschreibung, die 1977 erfolgte, gab es eine unzureichende Anzahl an Kandidaten und Kandidatinnen. Es fehlte an deutschsprachigen Personen, die ausreichend qualifiziert waren. Gleichzeitig konnte sich die italienischsprachige Bevölkerung, die zuvor überwiegend in der öffentlichen Verwaltung tätig war und daher viele ausreichend qualifizierte Fachkräfte vorweisen konnte, nicht bewerben.¹⁸² Auch die im Dekret geregelte Verpflichtung zur Kenntnis beider Landessprachen im gesamten öffentlichen Raum erleichterte die Situation nicht.¹⁸³ Denn diese Kenntnis musste durch eine Zwei- und (für den ladinischen Bereich) Dreisprachigkeitsprüfung nachgewiesen werden.

Mit Einführung des ethnischen Proporztes wurden gleichzeitig auch die Instrumente, die die Funktionsfähigkeit¹⁸⁴ des ethnischen Proporztes sicherstellen, geregelt: Es bedarf alle 10 Jahre einer Volkszählung, die die Sprachgruppenzugehörigkeit der einzelnen Bürger und Bürgerinnen feststellt, um deren zahlenmäßige Stärke im Verhältnis zu ermitteln sowie einer Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung der einzelnen Bürger und Bürgerinnen als Voraussetzung für den Erhalt von proporzgebundenen Stellen.¹⁸⁵

In manchen Bereichen konnte das Prinzip des ethnischen Proporztes bei den Verhandlungen zum Zweiten Autonomiestatut nicht durchgesetzt werden.¹⁸⁶ In diesen Bereichen ist stattdessen eine paritätische Verteilung vorgesehen. Das bedeutet, dass die zur Verfügung stehenden Posten mit einer gleichen Anzahl von deutsch- und italienischsprachigen Vertretern besetzt wird.¹⁸⁷ Dies betrifft beispielsweise den Vorsitz des Südtiroler Landtags, der in der ersten Hälfte der Legislaturperiode einem Vertreter der deutschen Sprachgruppe vorbehalten ist und in der zweiten Hälfte einem Vertreter der italienischen Sprachgruppe.¹⁸⁸ Wie bereits oben dargestellt, ist dieses Prinzip auch in der Verteilung der Posten der Sechser- und Zwölfer-Kommission angewendet worden.¹⁸⁹ Art. 90 ASt sieht für den Regionalen Verwaltungsgerichtshof in der Provinz Bozen die

¹⁸⁰ Vgl. *Dello Sbarba*, Die Sonderstellung Südtirols. Die rechtlichen und politischen Merkmale der Südtiroler Autonomie, S. 109-115 (113), in: Palermo et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, 2007; vgl. auch *Kössler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 469 Rn. 6.

¹⁸¹ Vgl. *Rainer*, The Autonomous Province of Bozen/Bolzano-South Tyrol, S. 89-103 (96), in: Gál (ed.), *Minority Governance in Europe*, 2002.

¹⁸² Vgl. *Rainer*, The Autonomous Province of Bozen/Bolzano-South Tyrol, S. 89-103 (96), in: Gál (ed.), *Minority Governance in Europe*, 2002.

¹⁸³ Vgl. *Rainer*, Meilensteine in der Entwicklung der Autonomie von 1972 bis 2012, S. 13-31 (16) in: Happacher/Obwexer (Hrsg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, 2013.

¹⁸⁴ Der ethnische Proporz unterlag bereits einiger Veränderungen, die auf Probleme im Bereich des Gesundheitswesens und der Justizverwaltung zurückgehen. Hinsichtlich seiner Starrheit haben sich Veränderungen aufgetan, die zu einer stärkeren Berücksichtigung der Qualifikationen von Kandidaten und Kandidatinnen geführt und deren Sprachgruppenzugehörigkeit zunächst zurückgestellt hat, um dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, vgl. *Kössler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 469 Rn. 7.

¹⁸⁵ Vgl. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, 2021, S. 234.

¹⁸⁶ Vgl. *Peterlini*, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol. Überblick über Geschichte, Recht und Politik, 1997, S. 177 ff.

¹⁸⁷ Vgl. *Peterlini*, Der ethnische Proporz in Südtirol, 1980, S. 140.

¹⁸⁸ Vgl. Südtiroler Landesregierung (Hrsg.), Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut, 2019, S. 186.

¹⁸⁹ Siehe D. I.

Errichtung einer Autonomen Sektion¹⁹⁰ vor, die mit spezifischen Zuständigkeiten im Minderheitenschutz¹⁹¹ betraut ist. Sie ist nicht auf Grundlage des Prinzips des ethnischen Proporz zusammengesetzt, jedoch paritätisch¹⁹², sodass ihre Mitglieder in gleicher Zahl Vertreter der deutschen und italienischen Sprachgruppe sind (Art. 91 Abs. 1 ASt).¹⁹³ Das Amt des Präsidenten wird abwechselnd von der italienischen und deutschen Sprachgruppe besetzt (Art. 91 Abs. 3 ASt), dessen Stimme bei Stimmgleichheit entscheidet.

Der ethnische Proporz ist durch den BA im Rahmen der Umsetzung von Artikel 15 RÜ stets befürwortet worden.¹⁹⁴

III. Bildungswesen

Bildung in der Muttersprache und Förderung kultureller Belange sind überlebenswichtig für Minderheiten.¹⁹⁵ Das italienische Bildungssystem ist weitestgehend vereinheitlicht. Jedoch stehen den Autonomen Regionen und Provinzen erweiterte Zuständigkeiten und Aufgaben zu.¹⁹⁶ Diese haben in der Provinz Bozen die Gewährleistung der sprachlichen und kulturellen Entwicklung der deutschen und ladinischen Sprachgruppen zum Ziel. Mit der territorialen Autonomie kommen diese Vorteile jedoch allen Sprachgruppen gleichermaßen zugute.¹⁹⁷

Die primäre Zuständigkeit für die Bereiche Kindergarten, Schulfürsorge, Schulbau, Berufsertüchtigung und Berufsausbildung ergibt sich aus Art. 8 ASt. Eine sekundäre Zuständigkeit für den Unterricht an Grund- und Sekundarschulen ergibt sich wiederum aus Art. 9 ASt. Insofern steht der Provinz innerhalb der primären Zuständigkeit eine Selbstregelungsbefugnis innerhalb des Rahmens der italienischen Verfassung sowie der unions- und völkerrechtlichen Bestimmungen zu.

¹⁹⁰ Ein effektiver Rechtsschutz ist für jedes funktionierende Minderheitenschutzsystem unabdingbar. Das heißt jedoch nicht nur, dass den Angehörigen einer Minderheit der Rechtsweg offen steht, sondern auch, dass die Minderheit an der Ausübung der Rechtsprechungsgewalt teilnimmt. Das sorgt dafür, dass die Anliegen, ihre Geschichte sowie das sprachliche und kulturelle Kollektivempfinden wahrgenommen und berücksichtigt werden in der gerichtlichen Entscheidung, vgl. *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, S. 135-195 (172), in: Hilpold (Hrsg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, 2016.

¹⁹¹ Art. 92 Abs. 1 ASt: „Wenn angenommen wird, dass Verwaltungsakte der Körperschaften und Organe der öffentlichen Verwaltung, die ihren Sitz in der Region haben, den Grundsatz der Gleichheit der Bürger wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachgruppe verletzen, so können sie von Regionalratsabgeordneten oder Landtagsabgeordneten bei der Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes angefochten werden; [...].“

¹⁹² Ein anderes Beispiel: Die Landesregierung aus Landeshauptmann, zwei oder drei Landeshauptmannstellvertretenden und aus einer von der Landesregierung selbst bestimmten Anzahl von Landesräten. Jeweils einer der Landeshauptmannstellvertreter muss der deutschen, italienischen und ladinischen Sprachgruppe angehören (paritätisch). Die Zusammensetzung der Landesregierung muss der Stärke der Sprachgruppen entsprechen (verhältnismäßig), wie diese im Landtag vertreten sind (Art. 50 Abs. 2 ASt), vgl. Südtiroler Landesregierung (Hrsg.), Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut, 2019, S. 203 f.; vgl. auch *Kössler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 469 Rn. 2. Ausnahmsweise kann der ladinischen Minderheit eine Vertretung zuerkannt werden (Art. 50 Abs. 3 ASt).

¹⁹³ Vgl. *Denicolò*, Das Verwaltungsgericht Bozen, S. 381, in: Marko et al. (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, 2005.

¹⁹⁴ Vgl. *Kössler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 470 Rn. 7.

¹⁹⁵ Vgl. *Rainer*, The Autonomous Province of Bozen/Bolzano-South Tyrol, S. 89-103 (97), in: Gál (ed.), Minority Governance in Europe, 2002.

¹⁹⁶ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 394 Rn. 3.

¹⁹⁷ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 395 Rn. 6.

Zweites kann auf Grundlage der vom Gesetzgeber festgelegten Grundsätze gesetzgeberisch geregelt werden.¹⁹⁸

Art. 19 Abs. 1 ASt garantiert in allen Schulen den muttersprachlichen Unterricht. Dies umfasst alle Kindergärten sowie Grund- und Sekundarschulen. Dabei sollen die Lehrer Muttersprachler der jeweiligen Sprache sein.¹⁹⁹ Dementsprechend gibt es drei Arten von Schulen. Jede Sprachgruppe hat eigene, voneinander unabhängige Schulen, die sich den gesamtstaatlichen Schulprinzipien anpassen und somit dem Prinzip des Sprachseparatismus²⁰⁰ folgen. Gleichzeitig wird das Schulsystem durch den obligatorischen Zweitsprachenunterricht²⁰¹ gekennzeichnet: Der Unterricht der jeweils anderen Sprache ist ab der zweiten Grundschulklasse verpflichtend, um Integration und das gegenseitige Verständnis zu fördern.²⁰² Auch auf der Verwaltungsebene unterstehen sie unterschiedlichen Schulämtern mit jeweils unterschiedlichen Schulamtsleitern, die sich lediglich um die Verwaltung der Schulen einer Sprachgruppe kümmern.²⁰³

Die ladinischen Schulen unterscheiden sich durch ihr „paritätisches Schulsystem“ (Art. 19 Abs. 2 ASt), welches grundsätzlich zwar den Unterricht durch ladinisches Lehrpersonal auf Ladinisch vorsieht, jedoch in Kombination mit Unterricht auf deutscher und italienischer Sprache, der den gleichen Umfang in Anspruch nimmt und den gleichen Enderfolg wie auf ladinischer Sprache vorsieht.²⁰⁴ Im Kindergarten hingegen ist nur Ladinisch als Sprache vorgesehen.²⁰⁵ Eingeschrieben werden die Schüler und Schülerinnen durch ihre Eltern (Art. 19 Abs. 3 ASt). Gegen eine Ablehnung der Einschreibung ist, sofern angemessene Kenntnis der Unterrichtssprache vorhanden ist, eine Klage vor dem Verwaltungsgericht möglich.²⁰⁶ Die Provinz Bozen ist zudem befugt, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Unterricht, Universität und Forschung staatliche Lehr- und Prüfungspläne sowie Unterrichtszeiten abzuändern, um diese den individuellen Bedürfnissen der Sprachgruppen anzupassen.²⁰⁷

Im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 12 RÜ wurde vom BA in der Vergangenheit wenig beanstandet. Besonders lobt er die Entwicklung eines gemeinsamen Geschichtsbuches, welches die unterschiedlichen Perspektiven der Sprachgruppen vereint und somit zur Förderung eines besseren

¹⁹⁸ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 396 Rn. 7.

¹⁹⁹ Vgl. *Riz/Happacher Brezinka*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, 2004, S. 282.

²⁰⁰ Vgl. *Oellers-Frahm*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien, S. 192-224 (212), in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten Teil 1, 1993.

²⁰¹ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 437 Rn. 9. Grundsätzlich wird zwischen Zweitsprachenunterricht, der Deutsch oder Italienisch betrifft und Fremdsprachenunterricht wie z.B. Englisch unterschieden.

²⁰² Vgl. *Rainer*, The Autonomous Province of Bozen/Bolzano-South Tyrol, S. 89-103 (97), in: Gál (ed.), *Minority Governance in Europe*, 2002.

²⁰³ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 396 Rn. 8.

²⁰⁴ Vgl. *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?, in: Hilpold (Hrsg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, 2016, S. 135-195 (181).

²⁰⁵ Vgl. *Oellers-Frahm*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien, S. 192-224 (213), in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten Teil 1, 1993.

²⁰⁶ Vgl. *Oellers-Frahm*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien, S. 192-224 (214), in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten Teil 1, 1993.

²⁰⁷ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2015, S. 437 Rn. 9.

Geschichtsbewusstseins beitragen kann.²⁰⁸ Im Jahr 1997 ist zudem die Freie Universität Bozen entstanden, die als Universität der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit die Ausbildung der deutsch- und ladinischsprachigen Lehrer und Lehrerinnen garantiert. Heute wird die Ausbildung für alle drei in der Provinz ansässigen Sprachgruppen angeboten. Sehr bedeutend ist zudem die dort betriebene Forschung zur ladinischen Sprache sowie die angebotenen Ladinisch-Sprachkurse. Von manchen wird das separierte Schulsystem als Integrationshindernis kritisiert, das durch die räumliche Trennung zu geringe Kontaktmöglichkeiten zwischen italienisch- und deutschsprachigen Schülern und Schülerinnen und Lehrenden aufweist, was auch einer besseren Kenntnis der jeweils anderen Sprache entgegensteht.²⁰⁹ Strittig war lange Zeit und ist immer noch der Umgang mit Immersionsunterricht²¹⁰, bis dieser durch Verabschiedung eines Landesgesetzes durch zusätzliche Ressourcen für den Zweitsprachenunterricht, die nun zur Verfügung standen, partiell eingerichtet werden konnte (*Content Language Integrated Learning, CLIL*).²¹¹

In Bezug auf die Umsetzung von Art. 13 RÜ ist festzustellen, dass das Ziel der Gründung von privaten Einrichtungen in Minderheitengebieten oft im Schutz und der Weitergabe von Sprache und Kultur liegt. In der Autonomen Provinz Bozen wird dies durch das oben dargestellte Schulsystem bereits weitgehend abgedeckt, sodass kein Bedarf besteht. Private Einrichtungen mit besonderen weltanschaulichen oder religiösen Zielen sind zwar vorhanden, aber spielen für die vorliegende Betrachtung keine Rolle.²¹²

Die Umsetzung des Art. 14 RÜ ist durch Art. 19 ASt hinreichend gegeben.²¹³

E. Ausblick

Seit der Etablierung des Minderheitenschutzsystems haben die Spannungen in Südtirol stark abgenommen. Inzwischen herrscht ein friedliches Zusammenleben. Stabilität und Funktionsfähigkeit des Südtiroler Systems sind bemerkenswert und wurden durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Der Südtiroler Territorialautonomie liegt ein relativ friedlicher Verhandlungsprozess in einem international günstigen Kontext zugrunde.²¹⁴ Die völkerrechtliche Verankerung im Rahmen des oben skizzierten Grundkonzepts tragen zu einer umfassenden Integration der Sprachgruppen unter Ausschluss von Zwangsassimilation²¹⁵ bei.

Jedoch stellt sich im Hinblick auf soziale und gesellschaftliche Veränderungen die Frage nach der Anpassungsfähigkeit dieses Systems. Unter anderem bereiten die migrationsbedingte Mehrsprachigkeit und kulturelle Vielfalt, die vor allem in Schulen sichtbar wird, dem gegenwärtigen

²⁰⁸ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 397 Rn. 11.

²⁰⁹ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 397 Rn. 13.

²¹⁰ Immersionsunterricht ist Sachunterricht in der Zweitsprache, vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 437 Rn. 10.

²¹¹ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 438 Rn. 10.

²¹² Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 413 Rn. 8 f.

²¹³ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 438 Rn. 12.

²¹⁴ Vgl. *Benedikter*, *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, 2009, S. 77 ff.

²¹⁵ Vgl. *Rainer*, *The Autonomous Province of Bozen/Bolzano-South Tyrol*, S. 89-103 (103), in: Gál (ed.), *Minority Governance in Europe*, 2002.

System, das auf Zwei- bzw. Dreisprachigkeit basiert, gewisse Herausforderungen.²¹⁶ Inwieweit sich hier ein interessengerechter Ausgleich herstellen lässt, bedarf weiterer Untersuchung. In diesem Kontext zu gewinnende Erkenntnisse erscheinen auch insoweit aufschlussreich, als sie aufzeigen könnten, inwieweit historisch gewachsene Modelle des traditionellen Minderheitenschutzes auch genutzt werden können, um die Integration neuer Gruppen zu begünstigen. Angesichts der besonderen regionalen und historischen Umstände erscheinen jedenfalls die unreflektierte Übertragung der für Südtirol entwickelten Ansätze wenig praktikabel.²¹⁷

²¹⁶ Vgl. *Alber/Wisthaler*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, 2015, S. 439 Rn. 14.

²¹⁷ Vgl. *Rainer*, *The Autonomous Province of Bozen/Bolzano-South Tyrol*, S. 89-103 (103), in: Gál (ed.), *Minority Governance in Europe*, 2002.