

europa ethnica

Schwerpunkt „Minderheitenschule“ unter besonderer Berücksichtigung Italiens

BEITRÄGE

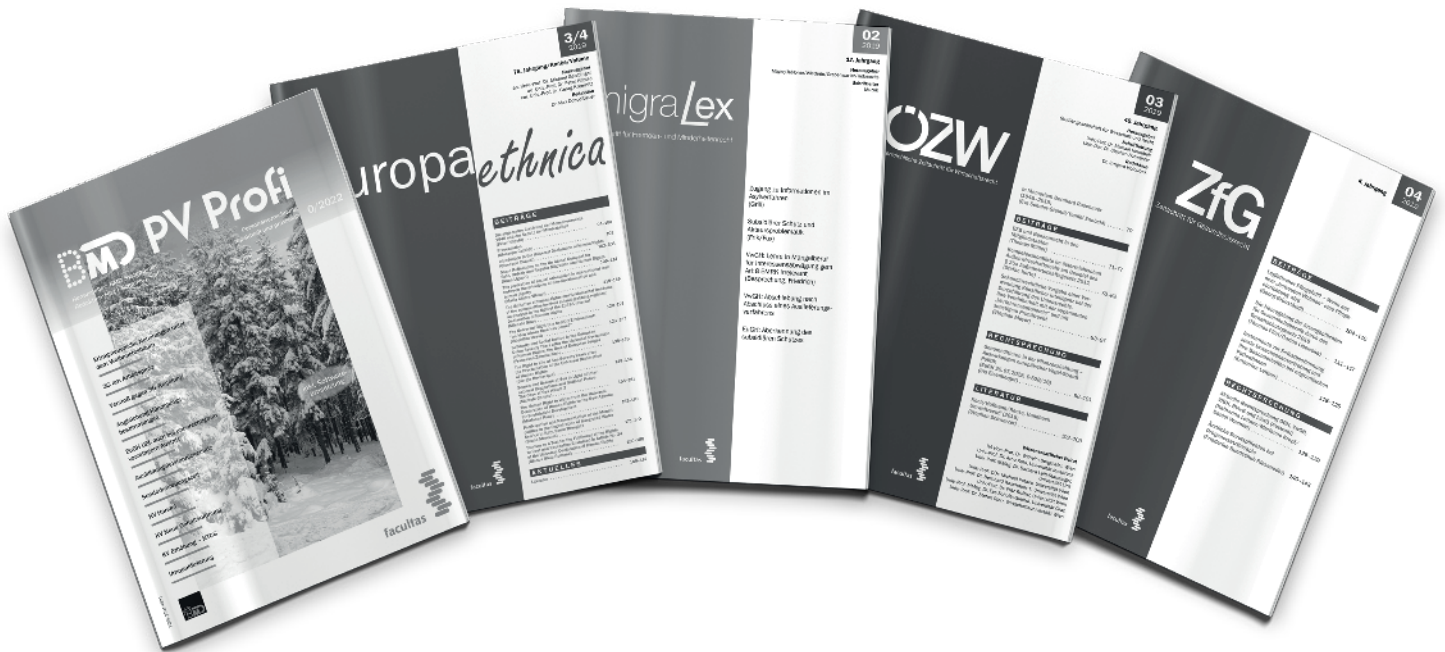
Die Minderheitenschule im Völkerrecht und im nationalen Recht (Peter Hilpold)	4-16
„Einsprachiges“ vs. „mehrsprachiges“ Schulmodell: Art. 19 des Südtiroler Autonomiestatuts (Christoph Perathoner)	17-26
Die einsprachige Südtiroler Schule und die Zuwanderung (Oskar Peterlini)	27-39
The Teaching of ‚Other‘ Minority Languages in the Italian Constitutional System (Monica Rosini)	40-47
Die Minderheitenschule zwischen Trennung und Integration. Zur Rolle der Elternrechte im Diversitätsmanagement (Harald Christian Scheu)	48-58
Minderheitenschutz durch verfassungsgerichtliche Normenkontrolle in Italien (Ulrike Haider-Quercia)	59-64
Zur Lage der Sprachen in Frankreich, zehn Jahre nach dem Erscheinen der <i>Histoire sociale des langues de France</i> (Georg Kremnitz)	65-75
Challenged Reciprocity: The German Minority in Poland and the Polish Minority in Germany (Stefan Oeter)	76-94

AKTUELLES

Chronik	95
Literatur	96-109

Alle facultas-Zeitschriften auf einen Blick

aktuell – kritisch – wissenschaftlich



- **BMD PV Profi – Personalverrechnung topaktuell und praxisnah**
Herausgeber: BMD Business Software
Redaktion: Florian Schrenk, Wolfram Hitz
ISSN 2791-4631, 4 Ausgaben/Jahr
Jahresabo EUR 96,80 (inkl. USt, exkl. Versandkosten)
Einzelheft EUR 24,20 (inkl. USt, exkl. Versandkosten)
- **europa ethnica – Zeitschrift für Minderheitenfragen**
Michael Geistlinger, Peter Hilpold, Georg Kremnitz (Hg.)
Redaktion: Max Doppelbauer
ISSN: 0014-2492, 2 Doppelhefte/Jahr
Jahresabo EUR 121,- (inkl. USt, exkl. Versandkosten)
Einzelheft EUR 66,- (inkl. USt, inkl. Versand in Österreich)
- **migraLex – Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht**
Schriftleitung: Gerhard Muzak
ISSN: 1727-057X, 3 Ausgaben/Jahr
Jahresabo EUR 99,- (inkl. USt, exkl. Versandkosten)
Einzelheft EUR 38,50 (inkl. USt, inkl. Versand in Österreich)
- **ÖZW – Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht**
Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hg.)
Schriftleiter: Michael Holoubek, Stephan Schwarzer
ISSN: 0379-4407, 4 Ausgaben/Jahr
Jahresabo EUR 138,60 (inkl. USt, exkl. Versandkosten)
Einzelheft EUR 39,60 (inkl. USt, inkl. Versand in Österreich)
- **ZfG – Zeitschrift für Gesundheitsrecht**
Beiträge zu grundlegenden Fragen des Gesundheits- und Medizinrechts
ISSN: 2414-4983, 4 Ausgaben/Jahr
Jahresabo EUR 138,60 (inkl. USt, exkl. Versandkosten)
Einzelheft EUR 39,60 (inkl. USt, inkl. Versand in Österreich)



Jetzt bestellen auf
[facultas.at/verlag/zeitschriften](https://www.facultas.at/verlag/zeitschriften)

Zum Geleit

Das vorliegende Heft beschäftigt sich zentral mit dem Themenschwerpunkt „Minderheitenschule“. Die diesbezüglichen Beiträge gehen auf eine kürzlich abgehaltene Tagung an der Universität Bozen zum Thema: „Die Minderheitenschule im fremdsprachigen Umfeld: Internationale Vorgaben, empirische Beispiele, Lösungsansätze“ zurück.

Das Schulwesen stellt sicherlich einen Hauptpfeiler vieler Minderheitenschutzregelungen dar. Die hier abgedruckten Beiträge zeigen, wie kontrovers diese Thematik national und international diskutiert wird und wie groß nach wie vor der Handlungsbedarf in diesem Bereich ist.

Ein weiterer Beitrag von Ulrike Haider-Quercia schließt an die Artikel an, die im letzten Heft zu Ehren von Dieter Kolonovits abgedruckt worden sind.

Georg Kremnitz befasst sich mit der Lage der Sprachen in Frankreich, zehn Jahre nach dem Erscheinen der *Histoire sociale des langues de France*, und Stefan Oeter mit der deutschen Minderheiten in Polen und der polnischen Minderheit in Deutschland aus dem Blickpunkt des Reziprozitätsprinzips.

Eine Reihe von Rezensionen beschließt diese Ausgabe der *Europa Ethnica*.

Unsere Zeitschrift ist gegenwärtig im Umbruch: Unsere Zeitschrift erfährt ständig steigenden Zuspruch und wir werden in Kürze noch internationaler aufgestellt sein und unseren Autorinnen und Autoren ein noch attraktiveres Forum bieten können.

Demnächst mehr!

Peter Hilpold für das Herausgeberteam

Die Minderheitenschule im Völkerrecht und im nationalen Recht –

unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und der UN-Vorgaben¹⁾

Peter Hilpold

Abstract: *The League of Nations minority protection treaties emphasized the role of provisions on the protection of educational right, in particular with regard to minority schools. The minority law of the UN era has a somewhat different nature as it is based on human rights foundations but the provisions on educational rights and minority schools have remained pivotal, even though terminology has slightly changed and the relevant provisions seem to have a more generic or even “weaker” character as they apply on a more general basis. These generic norms do not, however, stand in contrast with more sophisticated provisions on minority schools based on the subjective will of the respective minority. To the contrary, states must endeavor to strengthen minority protection even in this pivotal area, even though the general normative basis appears to be rather weak.*

1. Einleitung

Das Minderheitenschulrecht zählt traditionell zu den Kernbereichen minderheitenschutzrechtlicher Vorkehrungen ist doch die Schule der Ort, an dem Sprache und Kultur einer Minderheit gepflegt und weitergegeben werden. Die Schule ist zudem auch die Institution, die Brücken bauen kann zur gegebenenfalls vorhandenen breiteren Sprach- und Kulturnation, zur „Mutternation“ („kin state“). Gleichzeitig eröffnet die Schule auch den Weg zur Integration des Minderheitenangehörigen in den Beherbergungsstaat, in die Gesellschaft der Mehrheitsnation.

Schon in der Geburtsstunde des Minderheitenrechts modernerer Prägung, nach dem Ersten Weltkrieg, wurde diese Tatsache erkannt. In den Minderheitenschutzverträgen der Völkerbundära nahmen deshalb Bestimmungen zur „Minderheitenschule“ eine zentrale Rolle ein.²⁾ In seinem Gutachten zu den „Minderheitenschulen in Albanien“ hat der Ständige Internationale Gerichtshof im Jahr 1935 ein Prinzip entwickelt, das bis zum heutigen Tag wegweisend ist für den Minderheitenschutz im Speziellen und für den Menschenrechtsschutz im Allgemeinen: Wirksamer Schutz impliziert regelmäßig auch positive Maßnahmen.³⁾

Das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes ist bekanntlich untergegangen.⁴⁾ Nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Staatengemeinschaft ursprünglich schwer getan mit der Minderheitenthematik. So wurden keine spezifischen Minderheitenschutzverpflichtungen

in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) aufgenommen, obgleich die UN Generalversammlung parallel zur AEMR eine Resolution annahm,

1) Der vorliegende Beitrag beruht auf dem Aufsatz dieses Autors mit dem Titel „Schulwesen und Minderheitenrecht – Eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung neuerer Entwicklungen“, erschienen in: Der Schlern, Januar 2004, S. 31–43 unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen und Wertungen.

2) Vgl. P. Hilpold, *The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment*, in: 17 Max Planck Yearbook of United Nations Law 2013, S. 87–124 (98).

3) *“The idea underlying the treaties for the protection of minorities is to secure for certain elements incorporated in a State, the population of which differs from them in race, language or religion, the possibility of living peacefully alongside that population and cooperating amicably with it, while at the same time preserving the characteristics which distinguish them from the majority, and satisfying the ensuing special needs. In order to attain this object, two things were regarded as particularly necessary, and have formed the subject of provisions in these treaties.*

The first is to ensure that nationals belonging to racial, religious or linguistic minorities shall be placed in every respect on a footing of perfect equality with the other nationals of the State.

The second is to ensure for the minority elements suitable means for the preservation of their racial peculiarities, their traditions and their national characteristics. These two requirements are indeed closely interlocked, for there would be no true equality between a majority and a minority if the latter were deprived of its own institutions, and were consequently compelled to renounce that which constitutes the very essence of its being as a minority.”

Minority Schools in Albania, Advisory Opinion 1935, PCIJ Ser. A/B No. 64, 17.

4) Vgl. die diesbezügliche Studie des UN Sekretariat aus 1950, U.N. Document E/CN.4/367.

in der der fortbestehende Interesse an der Minderheitenfrage bekundet wurde.⁵⁾

Bekanntlich konnte sich das Minderheitenrecht dennoch behaupten – schon nach wenigen Jahren war erkannt worden, dass generelle Menschenrechte einer Spezifizierung im minderheitenrechtlichen Kontext bedürfen, wobei aber Minderheitenschutz keine separate Rechtsmaterie darstellt, sondern Teil des Menschenrechtsschutzes bleibt. Das internationale Minderheitenrecht wurde neu aufgesetzt: Von den bilateralen Regelungen der Völkerbundära mit eingeschränktem, oft willkürlich limitiert erscheinendem Abdeckungsbe- reich,⁶⁾ sollte ein universelles bzw quasi-universelles Schutzsystem geschaffen werden, das die besonderen Anliegen von Minderheitenangehörigen potentiell weit- weit berücksichtigen sollte. Die Erweiterung des Anwen- dungsbereichs ging allerdings mit einer Abflachung der spezifischen Schutzintensität einher, zumindest wenn man allein auf den Wortlaut der einschlägigen Normen blickt. Dies war auch Folge der vielfältigen Konzessionen, die gegenüber den souveränen Vorbehalten der – nunmehr weit zahlreicheren – Vertragsparteien ge- macht werden mussten. Gleichzeitig wurden einige partikuläre vertragsrechtliche Minderheitenregelungen getroffen, die weitergehende Schutzvorkehrungen vor- sehen.⁷⁾

2. Die Re-Etablierung des internationalen Minderheitenschutzes und die Frage der Minderheitenschule

Die Re-Etablierung des völkerrechtlichen Minderheiten- schutzes auf multilateraler Ebene war ein gradueller, mühsamer Prozess.⁸⁾ Ein entscheidender Fortschritt wurde mit der Annahme des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (*Covenant on Civil and Political Rights* – CCPR) im Jahr 1966 erzielt.⁹⁾ In dem dem Min- derheitenschutz gewidmeten Artikel 27 dieses Paktes werden Erziehung und Schule nicht erwähnt.¹⁰⁾

Dies ändert aber nichts daran, dass das Schulwesen von zentraler instrumentaler Bedeutung ist, um das in Art 27 CCPR sehr wohl genannte Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache, das notwendigerweise auch ein Recht auf Pflege und Weitergabe dieser Sprache be- inhalten muss, wirksam zu schützen. Daraus folgt wie- derum eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, sich um das Minderheitenschulwesen zu kümmern, dessen kon- krete Ausgestaltung allerdings nicht ohne weiteres dem Pakt zu entnehmen ist, sondern eine Vielzahl an Wert- entscheidungen verlangt, die nur über einen kontinuier- lichen, rechtsebenenübergreifenden Dialog mit einer Vielzahl an Stakeholdern und stets unter Berücksich- tigung der konkreten Situation autoritativ getroffen wer- den können.¹¹⁾

3. Die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1994

War die Minderheitenthematik im CCPR nur eine von vielen menschenrechtlichen Herausforderungen, die es

in diesem Vertrag zu regeln galt, so bot sich auf regio- naler Ebene, in Europa, mit der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, zum ersten Mal die Ge- legenheit, auf multilateraler Ebene ein umfassendes und detailliertes Regelwerk zum Minderheitenschutz zu schaffen. In dieser Chance lag aber gleichzeitig eine He- rausforderung besonderer Natur, war damit doch einer äußerst vielfältigen Natur der Minderheitenschutzau- fgabe in zahlreichen Vertragsstaaten sowie stark diver- gierender Haltungen der Mehrheitsbevölkerung bzw der Regierungen in dieser Frage Rechnung zu tragen. Die Komplexität dieser Herausforderung spiegelt sich schon in der Struktur der einschlägigen Regelungen in der Rahmenkonvention, die über drei Artikel (12, 13 und 14) verteilt und von zahlreichen Vorbehalten und vagen Begriffen gekennzeichnet sind.¹²⁾

5) Resolution 217 C(III) *Fate of Minorities* v. 10. Dezember 1948. Vgl auch P. Hilpold, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights, in: 14 International Journal on Minority and Group Rights 2-3/2007, S. 181-205 (182).

6) Das Minderheitenschutzsystem der Völkerbundära ließ gravieren- de Minderheitenprobleme unberücksichtigt. Selbst für die damali- gen – für Minderheiten generell düsteren – Verhältnisse wurde die Behandlung der deutschsprachigen Bevölkerung in Südtirol als be- sonders empörend empfunden. Vgl bspw L.P. Mair, The Protection of Minorities, Christophers: London 1928, S. 207: “[...] there is one country with minorities in dire need of protection, who can have no recourse to the League because of the difficulty of asking a ‘Great Power’ to undertake obligations not generally recognised: the Slav- and German-speaking populations of Italy”. Ein auch heute noch aufwühlendes Gesamtbild der massiven faschistischen Unterdrückungspolitik in Südtirol lieferte der Innsbrucker Professor für Völkerrecht Eduard Reut-Nicolussi, Tyrol under the axe of Italian fa- scism, Allen & Unwin: London: 1930. Zum Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes vgl auch P. Hilpold, Minority Protection Within the System of the League of Nations – Under Particular Consideration of the Position of the United States, France, and Germany“, in: E. Castellarin/ A. Hamann (Hrsg), The Versailles Treaty: French and German Perspectives in International Law on the Occasion of the Centenary, SFDI, 11^{èmes} Journées franco-allemandes, Paris: Pedone 2020, S. 207–219.

7) Eine besonders weitreichende Regelung gilt für Südtirol auf der Grundlage des sog Gruber-De Gasperi-Abkommens vom 5. Septem- ber 1946 zwischen Österreich und Italien.

8) Vgl dazu im Detail P. Hilpold, Self-determination and autonomy: between secession and internal self-determination“, in: P. Hilpold (Hrsg), Autonomy and Self-determination, Edward Elgar: Cheltenham 2018, S. 7–55.

9) Vgl dazu A. Spiliopoulou-Akermark, Justifications of Minority Pro- tection in International Law, Kluwer Law International: Den Haag 1997, S. 127–131 sowie Ch. Tomuschat, ‘Protection of Minorities Un- der Article 27 of International Covenant on Civil and Political Rights’, in R. Bernhardt et al. (Hrsg), *Völkerrecht als Rechtsordnung. Inter- nationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler* (Springer, Berlin et al., 1983) S. 949–979. Vgl auch Ch. Tomu- schat, Minority Rights under UN Auspices Reconsidered, in: P. Hilpold/ Ch. Perathoner (Hrsg), FS Gilbert Gornig, Facultas/Nomos: Wien/ Baden-Baden 2024, S. 13–41.

10) Art 27 CCPR lautet folgendermaßen:
„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderhei- ten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorent- halten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu be- kennen oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

11) Vgl in diesem Sinne auch Ch. Tomuschat (Fn 9), 2024, S. 36 f.

12) Art 12: „1. The Parties shall, where appropriate, take measures in the fields of education and research to foster knowledge of the culture, history, language and religion of their national minorities and of the majority. 2. In this context the Parties shall inter alia provide adequate opportunities for teacher training and access to textbooks,

Zwar sind diese Mängel prägend für die Rahmenkonvention insgesamt,¹³⁾ aber im hier relevanten Bereich stechen diese Unzulänglichkeiten im besonderen Maße ins Auge. Die Gründe für diese unbefriedigende Situation liegen zum einen in den Kosten, die mit einem qualifizierten Minderheitenschulsystem verbunden sind, zum anderen in den mit solchen Vorkehrungen regelmäßig zusammenhängenden politischen Kontroversen. Dabei gab es während der Beratungen zur Ausarbeitung der einschlägigen Bestimmungen durchaus Vorschläge für umfassendere, konsequente Regelungsansätze.

In ihrem Vorschlag für eine Minderheitenschutzkonvention,¹⁴⁾ der in seinem Entstehungsprozess in vielem die Beratungen zur Rahmenkonvention erheblich beeinflusste, ging die „Venedig Kommission“ Anfang der 1990er Jahre sehr weit, als sie, für den Fall, dass eine Minderheit einen beträchtlichen Teil der Gesamtbevölkerung einer Region oder eines Landes ausmacht, einen Pflichtschulunterricht in der Muttersprache der Minderheitenangehörigen vorschrieb und für den Fall, dass der Staat einen solchen Unterricht nicht garantieren konnte, Platz für eine private Minderheitenschule forderte.¹⁵⁾

Die Regelung, die schließlich Eingang gefunden hat in die Rahmenkonvention ist vorsichtiger gehalten; sie lässt den Vertragsparteien erheblichen Spielraum. Art 14 der Konvention lässt offen, ob die Minderheitensprache Unterrichtssprache oder allein Unterrichtsgegenstand sein soll. Der Einschub „soweit möglich“ in Art 14 Abs 2 schafft zusätzlichen Ermessensspielraum. Das Erlernen der Amtssprache bzw der Unterricht in dieser bleiben von dieser Bestimmung unberührt.

Die komplexe, in vielem undeutliche Struktur und Aussage dieser Bestimmungen ist Ausdruck tiefgreifender Meinungsunterschiede unter den Verhandlungspartner bei der Ausarbeitung dieser Regelung und führte deshalb zu einer Vielzahl an Formelkompromissen.¹⁶⁾

Die vorsichtige, zurückhaltende Formulierung der Bestimmungen in den Art 12, 13 und 14 darf jedoch nicht überbewertet werden und zu falschen Schlussfolgerungen führen. Keineswegs darf davon die Überlegung abgeleitet werden, dass diese Bestimmungen darauf ausgerichtet wären, bestehende Schutzstandards abzuschwächen, den Status der Staatssprache zu stärken bzw eine Präferenz für einen Unterricht der Minderheitensprache als Unterrichtsgegenstand (statt einer Verwendung dieser Sprache als Unterrichtssprache) zum Ausdruck zu bringen. Diese Bestimmungen legen allein Mindeststandards fest und sind darüber hinaus auch im Lichte der Bestimmungen in den Art 4, 5 und 6 der Rahmenkonventionen zu interpretieren, die einen fördernden Ansatz bei der Auslegung der Rahmenkonvention nahelegen und das langfristige Überleben der Minderheitensprachen und -kulturen im Auge haben.¹⁷⁾

4. Die Minderheitenschule – Einführende Überlegungen

Der Begriff der „Minderheitenschule“ kommt in der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten

nicht vor. Dennoch ist die „Minderheitenschule“, wie oben ausgeführt, spätestens seit der Zwischenkriegszeit und der Einführung des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes, ein Kernelement des Minderheitenschutzes generell. Ist dieses – mit Blick auf die Regelungen in der Rahmenkonvention – möglicherweise inzwischen überholt, ist es obsolet geworden?

Bereits auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, dass eine solche Schlussfolgerung verfehlt wäre. Die „Minderheitenschule“ als System an Vorkehrungen, durch welche die Minderheitensprache und -kultur von Beginn des Schulunterrichts an gezielt geschützt und gefördert werden sollen, stets in Hinblick auf eine wirksame Teilnahme der Minderheitenangehörigen am gesellschaftlichen Leben, regional und überregional, und immer unter der Voraussetzung, dass ein solches Schutzanliegen auch tatsächlich geäußert wird, bleibt ein genuiner Bestandteil vieler nationaler Rechtsordnungen und findet – bei genauer Betrachtung – auch eine feste Stütze im internationalen Minderheitenrecht.

Nachfolgend soll auf einige Minderheitenschulmodelle Bezug genommen werden, wobei diese im Lichte der einschlägigen völkerrechtlichen Minderheitenschutzbe-

and facilitate contacts among students and teachers of different communities. 3. The parties undertake to promote equal opportunities for access to education at all levels for persons belonging to national minorities.”

Art 13: „1. Within the framework of their education systems, the Parties shall recognise that persons belonging to a national minority have the right to set up and to manage their own private educational and training establishments. 2. The exercise of this right shall not entail any financial obligation for the Parties.”

Art 14: „1. The Parties undertake to recognize that every person belonging to a national minority has the right to learn his or her minority language. 2. In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language. 3. Paragraph 2 of this article shall be implemented without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language.”

13) Zu der diesbezüglich geäußerten Kritik vgl bspw St. Troebst, *From Paper to Practice: The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in: 10 Helsinki Monitor 1999, S. 19–27.

14) Vgl Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, *Proposal for an European Convention for the Protection of Minorities* (wiedergegeben in: „The protection of minorities“, Collection Science and Technique of Democracy, CDL-STD (1994) 009.

15) Vgl Art 9 dieses Entwurfs:

„Whenever the conditions of Article 8 are fulfilled [whenever a minority reaches a substantial percentage of the population of a region or of the total population], in State schools, obligatory schooling shall include, for pupils belonging to the minority, study of their mother tongue. As far as possible, all or part of the schooling shall be given in the mother tongue of the pupils belonging to the minority. However, should the State not be in a position to provide such schooling, it must permit children who so wish to attend private schools. In such a case, the State shall have the right to prescribe that the official language or languages also be taught in such schools”.

16) Vgl F. de Varennes/P. Thornberry, *Kommentar zu Art 14*, in: M. Weller (Hrsg), *The Rights of Minorities*, OUP: Oxford 2005, S. 407–428 (413).

17) *Ibid.*, S. 428.

stimmungen analysiert werden. Besonders Augenmerk wird dabei dem Südtiroler Schulmodell gewidmet, das international – wohl ebenso wie die Südtiroler Autonomie als Instrument (auch) des Minderheitenschutzes – in besonderem Maße hervorrägt. Dabei bieten sich auch Vergleiche zum österreichischen Minderheitenschulmodell an.¹⁸⁾

In dieser Gesamtschau von innerstaatlichen Schutzvorkehrungen in Verbindung mit ihrer internationalen Grundlegung bzw Absicherung können Erkenntnisse gewonnen werden, die auch für eine allgemeine Theorie des Minderheitenrechts¹⁹⁾ nutzbar gemacht werden können, und zwar allein schon in Hinblick auf die zentrale Rolle, die die Schule für den Fortbestand von Minderheitensprache und –kultur einnimmt.²⁰⁾ Zudem gilt dies in Anbetracht der gerade hier deutlich zum Ausdruck kommenden Tatsache, dass ein wirksamer, menschenrechtlich fundierter Minderheitenschutz zu einem erheblichen Maße situationsspezifisch konzipiert sein und stets die individuellen Anliegen der betreffenden Minderheit im Auge haben muss.

Die Bedeutung des Erziehungswesens im Minderheitenrecht erschließt sich in einer pauschalen Betrachtungsweise primär aus zwei Perspektiven: In einer „positiven“ Sichtweise ist die Schule der Ort, an dem wesentliche Elemente der Minderheitenkultur weitergegeben werden und durch die parallele Vermittlung von Sprache und Kultur der Mehrheit die Minderheit Kenntnisse erwirbt, um im beruflich-sozialen Wettbewerb zu bestehen. Eine Schule, die Zielsetzungen dieser Art zu ihrem Aufgabenbereich zählt, kann als Minderheitenschule bezeichnet werden. Die Schule konkurriert bei der Erfüllung dieser Aufgaben mit anderen Institutionen und insbesondere mit der Familie, doch gewinnt dabei die Rolle der Schule mit der wachsenden Komplexität der die Minderheitenkultur ausmachenden sozialen Sachverhalte zunehmend an Raum und Bedeutung.

In einer „negativen“ Betrachtungsweise ist eine besondere Berücksichtigung minderheitenrechtlicher Aspekte hingegen deshalb von Bedeutung, da die Schule auch der Ort ist, wo traditionell eine sehr ausgeprägte Diskriminierung auch und gerade aufgrund von ethnisch-sprachlichen Kriterien festzustellen war und zT noch ist.²¹⁾ Während die erstgenannte Perspektive in die Forderung nach positiven Maßnahmen mündet, verlangt der zweitgenannte Aspekt systematische Vorkehrungen zur Verhinderung von Diskriminierung in der Schule aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit.

In einer symptomatischen Betrachtungsweise äußert sich die Bedeutung des Erziehungswesens dagegen einmal in der kontroversiellen Diskussion, die sich um die einschlägigen Regelungen entfacht, sich zum anderen aber auch in der Aufmerksamkeit widerspiegelt, die diesem Bereich in den hier relevanten Minderheitenschutzdokumenten gewidmet wird. All dies erfordert den Versuch einer abschließenden Systematisierung, insbesondere im Lichte des internationalen Minimalkonsenses, der sich in diesem Bereich herauszubilden scheint.

In diesem Kernbereich des Minderheitenrechts sind nationale und internationale Regelungen besonders eng verzahnt, wobei der Normsetzungsprozess von seinem kausalen Anstoß her keineswegs immer den traditionellen Weg geht, der gekennzeichnet ist von einer völkerrechtlichen Norm, die als neuer Standard ausstrahlt auf die nationalen Rechtsordnungen und dort einen entsprechenden Anpassungsprozess in die Wege leitet. Vielmehr wurden zahlreiche minderheitenschulrechtliche Standards zuerst auf nationaler Ebene ausgeformt und in der Folge in völkerrechtlichen Dokumenten rezipiert. Dadurch wurde nicht nur eine zusätzliche Rechtsgrundlage für die Geltung dieser Normen geschaffen, sondern zusätzlich die Basis gelegt für eine Erweiterung des territorialen Geltungsbereichs und für eine Rückwirkung der betreffenden Normen in verstärkter Form auch auf jene Staaten, von welchen die Normsetzungsbemühungen ihren Ausgang genommen haben. Dieser multipolare, sich wechselseitig integrierende und verstärkende Normgestaltungsprozess findet seine Begründung in der Heterogenität der nationalen Ausgangsvoraussetzungen, die die Herausbildung unterschiedlicher Ansätze zwangsnötig erscheinen lässt. Unabdingbare Konsequenz dieser Situation ist auch die Tatsache, dass sich die verschiedenen Minderheitenschulregelungen nicht nach ihrer Wertigkeit ordnen lassen; eine bestimmte Regelung ist in Hinblick auf eine spezifische Ausgangssituation mehr oder weniger geeignet, vorgegebenen Zielsetzungen gerecht zu werden. Wie zu zeigen sein wird, genießen bestimmte Zielsetzungen, die einerseits der Wahrung der Minderheitenkultur dienen, andererseits aber auch die Beherrschung der Mehrheitsprache sichern sollen, eine breitere Akzeptanz als speziellere Standards hinsichtlich bestimmter Ausformungen des Minderheitenschulrechts. Gerade wenn bestimmte Zielvorgaben nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen, ist darauf zu achten, dass die Diskussion möglichst umfassend geführt wird und unter Einbeziehung aller anwendbaren völkerrechtlichen und nationalen Kriterien die Grundlage für die letztlich auf politischer Ebene zu treffende Entscheidung bestmöglich aufbereitet wird.

18) Vgl dazu P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz/Nomos/Schulthess 2001.

19) Zu einer solchen Theorie vgl schon J. L. Kunz, *Prolegomena zu einer allgemeinen Theorie des internationalen Rechts nationaler Minderheiten*, in: XII ZÖR 1932, S. 255–272.

20) Vgl dazu nur die Ausführungen von W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, 1995, S. 111, der die Minderheitenschule zu einem der zentralen Faktoren für das Überleben einer Minderheit erhebt. Vgl auch Christian Tomuschat (Fn 9), 2024, S. 36:

„If a minority language is not taught in public schools, the succeeding generations would not be enabled to speak their own language as inherited from their ancestors.“

21) Welch einschneidende Auswirkungen eine über die Schule durchgeführte Entnationalisierungspolitik für den Bestand der Minderheitensprache zeitigen kann, äußerte sich sehr deutlich am Verbot der deutschen Schule in Südtirol durch Benito Mussolini im Jahr 1922: Die betroffenen Jahrgänge lernten die deutsche Sprache nur in ihrer lokalen, dialektalen Verwendung kennen; trotz der Beendigung dieser Maßnahmen im Jahr 1943 bzw 1945 blieb es einem beachtlichen Teil dieser Generation zeitlebens versagt, sich korrekt in Wort und Schrift in der deutschen Hochsprache auszudrücken.

5. Die Bedeutung des Schulwesens für die Gestaltung der Minderheitenkultur – die internationale und die nationale Regelungsebene (Österreich, Italien, Südtirol)

Kaum einem Element des Minderheitenrechts wohnt eine derart profunde Konfliktualität inne wie dem Schulrecht. Umfassende Ausführungen dazu können in der Schrift dieses Autors mit dem Titel „*Modernes Minderheitenrecht*“ nachgelesen werden. Nur soviel sei hierzu in Erinnerung gerufen: Die Schule war ein grundlegendes Instrument zur Schaffung eines einheitlichen Italiens und auch für die Verbreitung der Staatssprache sowie eines einheitlichen kulturellen Selbstverständnisses. Die Schule war einer der Hauptansatzpunkte für die Entnationalisierungspolitik Mussolinis; sie war wiederum der zentrale Ansatzpunkt, über welchen in der unmittelbaren Nachkriegszeit am raschesten eine Kehrtwende eingeleitet wurde, womit – zumindest hinsichtlich der „starken“ Minderheiten – ein völliger Untergang der Minderheitenkulturen vermieden werden konnte.²²⁾ Die Minderheitenschule war der Bereich, hinsichtlich dessen Italien besonders hartnäckig auf Schutzmaßnahmen zugunsten der italienischsprachigen Volksgruppen im benachbarten Jugoslawien (bzw in den Nachbarstaaten) drängte; ihr wird schließlich im allgemeinen Minderheitenschutzgesetz des Jahres 1999 eine ganz bedeutende Rolle beigemessen.²³⁾

Vergleichbare Überlegungen gelten auch für Österreich. Wie im Buch „*Modernes Minderheitenrecht*“ gezeigt, stand schon im 19. Jahrhundert in Cisleithanien die Schule im Zentrum der Auseinandersetzungen zwischen den den Minderheiten grundsätzlich wohl gesonnenen Kräften (Kaiserhaus und Klerus) und dem den Vorrang der deutschen Sprache behauptenden „liberalen“ Bürgertum. Vom Nationalsozialismus radikal unterdrückt, stand das Minderheitenschulwesen auch nach 1945 zahlreichen Widerständen gegenüber. Der noch 1945 eingeführte verpflichtende zweisprachige Unterricht in Südkärnten stieß auf massive Ablehnung durch die Mehrheit. Mit dem Minderheitenschulgesetz des Jahres 1959²⁴⁾ wurde – nunmehr auf der Grundlage des Artikels 7 Abs 2 des Staatsvertrages von Wien 1955 – ein weit flexibleres Modell gewählt, das – mit zT verschiedener Nuancierung und unter Berücksichtigung der nachfolgenden Verfassungsrechtsprechung – im Jahr 1994 im burgenländischen Minderheitenschulgesetz ein Pendant fand.²⁵⁾

Diese kurze Nachzeichnung der minderheitenrelevanten Rechtsentwicklung im Schulrecht Österreichs und Italiens spiegelt die elementaren Problempunkte und Konfliktthemen wider, die im Minderheitenschulrecht nach wie vor präsent sind und die auch den Regelungsbedarf in den hier einschlägigen internationalen Instrumenten maßgeblich prädeternieren.

Geht man davon aus, dass das Vorhandensein einer Minderheitenschule – auf die zahlreichen Formen, die diese annehmen kann, wird noch einzugehen sein – bestimmend ist für die Bewahrung der Minderheitenspra-

che und -kultur, so muss die Einführung einer solchen Schule erstes Anliegen einer um die Wahrung ihrer Identität bemühten Minderheit sein. Umgekehrt hat die oben angesprochene geschichtliche Entwicklung aber auch gezeigt, dass ein gesellschaftlichem Pluralismus feindlich gegenüberstehendes Regierungssystem in der Minderheitenschule einen erstrangigen, natürlichen Gegner sieht.²⁶⁾ Der viel zitierte Satz, wonach sich der Reifegrad einer Demokratie am besten an der Behandlung ihrer Minderheiten misst, kann somit dadurch operationalisiert werden, dass in erster Linie auf die schulische Betreuung der Minderheiten Bezug genommen wird.

Blick man auf das Minderheitenschulrecht in Österreich und in Italien so wird deutlich, dass trotz zahlreicher Verbindungslinien und Parallelen die verschiedenen Lösungsansätze auch erhebliche Unterschiede aufweisen. Dabei mag auf den ersten Blick der Umstand erstaunen, dass einerseits im bilateralen Vergleich ähnliche Problemstellungen zu vergleichbaren Lösungen geführt haben, andererseits innerhalb desselben Staates jeweils völlig unterschiedliche Regelungsansätze gewählt wurden, auch wenn die Umstände sich weitgehend ähnelten. Der Grund dafür ist darin zu sehen, dass es einen „richtigen“ Ansatz in diesem Bereich – wie in zahlreichen anderen Sektoren des Minderheitenrechts – nicht gibt. Es sind zahlreiche Lösungsansätze denkbar, die Ausdruck einer unterschiedlichen Gewichtung der involvierten Interessen sind. Die in diesem Zusammenhang geführte Diskussion würde in der Regel viel von ihrer Emotionalität verlieren, wenn die hier angesprochenen Interessen offen gelegt würden und damit gezeigt wür-

22) Welch einschneidende Auswirkungen eine über die Schule durchgeführte Entnationalisierungspolitik für den Bestand der Minderheitensprache zeitigen kann, äußerte sich sehr deutlich am Verbot der deutschen Schule in Südtirol durch Mussolini im Jahr 1922: Die betroffenen Jahrgänge lernten die deutsche Sprache nur in ihrer lokalen, dialektalen Verwendung kennen; trotz der Beendigung dieser Maßnahmen im Jahr 1943 bzw 1945 blieb es einem beachtlichen Teil dieser Generation zeitlebens versagt, sich korrekt in Wort und Schrift in der deutschen Hochsprache auszudrücken.

23) Vgl das Gesetz Nr. 482 v. 15. Dezember 1999, in welchem die Bestimmungen zur Minderheitenschule sowohl von ihrer Substanz her als auch in Hinblick auf ihren Detaillierungsgrad deutlich im Mittelpunkt stehen.

24) BGBl Nr 101/1959.

25) BGBl. Nr. 641/1994.

26) Th. Maruhn, Der Status von Minderheiten im Erziehungswesen und im Medienrecht, in: J. A. Frowein/R. Hofmann/St. Oeter (Hrsg), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Bd. 2, 1994, S. 410–450, verweist in diesem Zusammenhang (unter Bezugnahme auf LT, Lemper, Privatschulfreiheit. Zur Genese, Praxis und Chance eines Grundrechts, 1989) auf die in der deutschen Ideengeschichte von Wilhelm von Humboldt bzw von Georg Wilhelm Friedrich Hegel vertretenen bildungspolitischen Leitideen der „Ausbildung des Menschen in der höchsten Mannigfaltigkeit“ bzw auf die Zielsetzung der „sich durchdringenden Einheit der Allgemeinheit und der Einzelheit“. *Ibid.*, S. 411f. Über beide Positionen lässt sich die Notwendigkeit eines Minderheitenschulunterrichts rechtfertigen; der jeweilige Ansatz ist aber grundverschieden. In der ersten Position äußert sich aufgeklärter Absolutismus, durch welchen Pluralismus zwar akzeptiert, ja sogar gewünscht und gefordert wird, damit aber auch kontrolliert und gesteuert werden kann. Das hegelsche Konzept überantwortet das Streben nach Pluralismus dagegen dem dialektischen Wirken der interessierten Kräfte; Pluralismus ist hier nicht als Ergebnis bestimmt, sondern wird allein als Wirkprinzip anerkannt.

de, dass jede letztendlich getroffene Entscheidung einen gesellschaftlichen Kompromiss voraussetzt.

Diese Überlegung erlaubt ein unmittelbares Überleiten auf eine weitere Frage, die die Darstellungstechnik dieser Problematik in den einschlägigen Abhandlungen anbelangt. Regelmäßig enthalten diese (soweit sie rezenterer Natur sind) auch einen Verweis auf Regelungsansätze zum Minderheitenschulrecht in internationalen Dokumenten. Dabei zeigt sich aber, dass diese Normen durchwegs sehr vage gehalten sind und höher entwickelten nationalen Ansätzen kaum etwas hinzufügen können. Das sich daraus ergebende Dilemma, welche Funktion man den genannten internationalen Regelungen überhaupt zuschreiben soll, bleibt damit unbeantwortet. Im Gegensatz zu jenem Lösungsversuch, der diesen Normen allein eine Art Lückenbüßerrolle zugestehen will und ihnen nur eine subsidiäre Geltungskraft zuerkennt,²⁷⁾ was den hierbei gerade in Europa betriebenen Aufwand zur Regelung dieses Bereichs wohl kaum rechtfertigen würde, wird hier die Auffassung vertreten, dass diesen Regelungen zumindest eine unterstützende Funktion zukommt und dass diese auf keinen Fall so gelesen werden dürfen, dass sie etablierte und wirksame Minderheitenschulregelungen in Frage stellen würden.

Sie legen insbesondere die oben angesprochenen, diesen Bereich kennzeichnenden vielfältigen Interessenkonflikte offen und schaffen somit die Voraussetzungen für eine informierte Diskussion. Diese ist in Staaten mit ausgereiften Minderheitenschulregelungen von zumindest ebenso großer Relevanz wie in jenen Staaten, welche sich erst um eine diesbezügliche Regelung bemühen. Dabei ist der Umstand unerheblich, dass die geringe Dichte dieser Normen regelmäßig nicht die Entscheidung für das eine oder das andere Minderheitenschulsystem präjudiziert: Die Verankerung schulrechtlicher Regelung in einem Minderheitenschutzdokument – und damit in einem dem Menschenrechtsschutz im weiteren Sinne zurechenbaren Instrument – impliziert die Notwendigkeit, jede Diskussion über Einführung und Ausgestaltung eines Minderheitenschulwesens in einen grundrechtlichen Gesamtkontext zu stellen, der auch die Entscheidung für ein bestimmtes Modell der Minderheitenschule zumindest partiell vorgeben kann. Die Diskussion über das Minderheitenschulwesen wäre regelmäßig selbst ohne völkerrechtliche Vorgaben nicht allein politisch, sondern auch rechtlich zu führen.

Völkerrechtliche Regelungsansätze unterstreichen aber dieses Gebot und können zu einer aufmerksameren Abwägung der in dieser Frage berührten Verfassungswerte führen. Noch ist das letztendlich gewählte Modell maßgeblich von der nationalen Werteordnung bzw. von einer diskretionären politischen Entscheidung abhängig; die Verrechtlichung der einschlägigen (nationalen) Diskussion könnte aber ihrerseits wiederum Rückwirkungen auf den internationalen Ordnungsrahmen haben und dazu beitragen, dass dieser auf mittlere Frist zusätzliche Konsistenz gewinnt. Es ist also von einem wechselseitigen Verstärkungsprozess zwischen der auf

nationaler bzw. internationaler Ebene geführten Auseinandersetzung auszugehen, weshalb eine isolierte Betrachtung der beiden Ebenen ihrer konkreten Tragweite nicht gerecht werden könnte.

6. Die verschiedenen Minderheitenschulmodelle

Die Kategorie der „Minderheitenschulmodelle“ weist einen großen Variantenreichtum auf. Neben den grundlegenden Modellen der Sprachtrennung und der Zweisprachigkeit wird in der Praxis häufig eine zusätzliche Differenzierung hinsichtlich der Frage vorgenommen, ab welcher Schulstufe ein bestimmtes Unterrichtsmodell Anwendung finden soll. Trotz Entsprechung der Titulierung sind dann regelmäßig kaum zwei Modelle miteinander vergleichbar. Gilt dies schon hinsichtlich der formellen Strukturierung, so trifft dies umso mehr zu, wenn das faktische Umfeld berücksichtigt wird, in welchem ein bestimmtes Modell zur Anwendung kommt. Pauschale Beurteilungen einzelner Modelle sind deshalb grundsätzlich problematisch bzw. können sogar eine ideologisch vorgefasste Meinung verbergen. Keines dieser Modelle ist an sich gut oder schlecht, sondern allenfalls mehr oder weniger geeignet, bestimmte Zielsetzungen zu erreichen. Die Zielsetzungen sind aber regelmäßig mehrdimensional und Zielkonflikte an der Tagesordnung. Für eine sachliche Diskussion ist die Offenlegung dieser Ziele von zentraler Bedeutung; soweit diese mit dem vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen vereinbar sind, hat eine Gewichtung über den politischen Prozess zu erfolgen. Wie bereits mehrfach betont, lässt sich aus minderheitenrechtlicher Sicht kaum eine Präferenz für ein bestimmtes Modell ableiten.

Gezeigt wurde, dass das Modell der Sprachtrennung, so wie es in Südtirol gehandhabt wird, verschiedentlich auf Kritik stößt, wobei ursprünglich die Kritik hauptsächlich aus dem italienisch-nationalen Lager kam, später aber auch im Ausland übernommen wurde.²⁸⁾ Diese Kritik übersieht aber völlig, dass das System der Sprachtrennung eine Grundvoraussetzung dargestellt hat, um der deutschen Schule in Südtirol jenen hohen Qualitätsstandard zu sichern, der ihr heute zukommt. Einwände zweierlei Art sind gegen diese Argumentation denkbar. Diesem Argument könnte entgegengehalten werden, dass es Aufgabe minderheitenschutzrechtlicher Bestimmungen sei, eine möglichst sanfte Integration einer Gruppe in ein Gemeinwesen zu garantieren, nicht aber auf Dauer einen Fremdkörper zu konservieren. Tatsäch-

27) *Th. Marauhn* (Fn 22, S. 433) meint dazu im Ergebnis, die einschlägigen Dokumente hätten überhaupt nur für jene Staaten Bedeutung, die nicht bereits über höher entwickelte Schutzstandards verfügten, und auch in diesem Zusammenhang könnten sie allein dazu herangezogen werden, die Grundausrichtung des Minderheitenschutzes im Erziehungswesen zu definieren.

28) Vgl. dazu *B. Czernilofsky*, Momentaufnahme: Sprachpolitik in Südtirol – Muß die „Trennungspolitik“ überdacht werden?, in: 55 *Europa Ethnica* 3–4/1998, S. 140–148 sowie auch *Th. Marauhn*, Der Status von Minderheiten im Erziehungswesen und im Medienrecht, (Fn 22), S. 420, Fn 39, der meinte, das System des Sprachseparatismus in der italienischen Region Trentino-Südtirol sei kritisch zu bewerten.

lich war eine solche Konzeption vielleicht mit dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes vereinbar; sie ist es sicherlich nicht mehr mit Bestimmungen, die Teil der Menschenrechtsordnung sind. Minderheitenschutzvorstellungen werden über eine prima facie amorphe Masse von Bestimmungen verfolgt, die unterschiedlichsten Zielsetzungen vorgeordnet sind. Eine dieser Zielsetzungen liegt in der Friedenssicherung, die für sich allein genommen zweifelsohne auch durch ein assimilatorisches Minderheitenschulmodell verwirklicht werden könnte.

Der menschenrechtliche Ansatz, der auf den Schutz der Würde des Menschen ausgerichtet ist, verbietet aber eine solche Vorgangsweise und zeigt letztlich auch auf, dass Friedenssicherung nicht möglich ist, wenn der Würde des Menschen durch das verwendete Minderheitenschutzinstrument nicht Rechnung getragen wird. Grundsätzlich hat eine Volksgruppe primär selbst zu entscheiden, ob integrierende oder konservierende Elemente in einer Schutzregelung überwiegen sollen. Da die letztendlich getroffene Regelung aber immer auch Ergebnis einer politischen Abwägung ist, wird in diese Entscheidung regelmäßig auch die Erwägung einfließen, inwieweit die Förderung der Minderheitensprache die langfristigen Überlebenschancen der Minderheit fördert. So wäre ein bis zur Reifeprüfung durchgezogenes System der Sprachtrennung gegenüber einer der „schwachen“ Minderheiten in Italien verantwortungslos, da sie den Minderheitenangehörigen die Möglichkeit der aktiven und gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in Italien nehmen würde.

In Südtirol hat das System der Sprachtrennung der deutschsprachigen Bevölkerung dagegen zu einem Wettbewerbsvorteil verholfen, da diese nun potentiell als Bindeglied zwischen dem deutschen und dem italienischen Sprachraum wirken kann. Die Berücksichtigung der besonderen Situation der einzelnen Minderheit ist somit von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung der jeweiligen Eignung eines bestimmten Minderheitenschulmodells. Was im einen Fall als Förderung anzusehen ist, kann im anderen in eine Diskriminierung ausarten und letztlich sogar die Überlebenschancen der Minderheit beeinträchtigen. Eine Förderung darf somit eine Minderheit nicht dazu veranlassen, in sich zu kehren und sich die Anpassungsfähigkeit an das – im Zeitalter der Globalisierung ständig breiter definierte – soziale Umfeld zu nehmen. Wenn die Fähigkeit zum Wandel eine notwendige Voraussetzung für die Überlebensfähigkeit aller gesellschaftlichen Formen ist, so gilt dies auch für Minderheitenkulturen, und somit ist diese Adaptionfähigkeit nicht durch die künstliche Heranzüchtung einer Identität zu gefährden, deren Bestand nur durch die Ausblendung aller gestaltenden Einflüsse ihres unmittelbaren Umfeldes gesichert werden kann.

Die grundsätzliche Offenheit einer Minderheitenkultur vorausgesetzt, ist die eben angesprochene Möglichkeit, in der Ära der Globalisierung das soziale – und das wirt-

schaftliche – Umfeld einer sozialen Gruppierung ständig breiter zu definieren, aber wiederum zu relativieren: Die Förderung regionaler Partikularismen kann der Minderheitenkultur einen Vorsprung verschaffen, der möglicherweise einen sich selbst verstärkenden Mechanismus in Gang setzt und eine Förderung schließlich überflüssig macht. Diese Situation wird im Besonderen dann gegeben sein, wenn Minderheiten- und Mehrheitenkultur nicht in einem strengen Konkurrenzverhältnis zueinanderstehen und der Minderheitenkultur ein bedeutender Stellenwert im internationalen sozialen und wirtschaftlichen Austausch zukommt. Sind diese Bedingungen nicht gegeben, so heißt dies keineswegs, dass die Minderheitenkultur keine Förderung verdiente. Die Förderung hat aber – im Interesse der Überlebensfähigkeit der Minderheitenkulturen bzw ihrer Angehörigen – dafür Sorge zu tragen, dass eine Verankerung der Minderheitenangehörigen in Kultur und Gesellschaft der Mehrheit in der Form erfolgt, dass Angehörige der Mehrheit und der Minderheit im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben auf möglichst gleicher Ebene konkurrieren.

Was das im Jahr 1999 vom italienischen Parlament approbierte allgemeine Minderheitenschutzgesetz²⁹⁾ anbelangt, so ist dieses in der Hinsicht zu begrüßen, als die Entscheidung für die Einführung eines Minderheitenschulsystems auf dezentraler Ebene getroffen wird, wodurch Entscheidungs- und Anwendungsebene einander nähergebracht werden. Die Anwendungsvoraussetzungen sind allerdings hoch gesteckt; einmal verwirklicht bieten sie wiederum die Grundlage für sehr weit reichende Ansprüche, hinsichtlich welcher sich die Frage der Finanzierbarkeit – und damit der gesamtgesellschaftlichen Konsensfähigkeit – stellt. Insgesamt ist die Beurteilung dieses Gesetzes unter der hier relevanten Perspektive vor seiner konkreten Umsetzung also kaum möglich.

Wie an anderer Stelle gezeigt,³⁰⁾ sind die Minderheitenschulregelungen in Österreich weit flexibler ausgestaltet als in Italien, da rein rechtlich sowohl in Kärnten als auch im Burgenland das Prinzip der Sprachtrennung, gemischtsprachige Lösungen oder auch Modelle verwirklicht sind, nach welchen die Minderheitensprache als Zweitsprache gelehrt wird. So sind laut Kärntner Minderheitenschulgesetz 1959³¹⁾ Volks- und Hauptschulen mit ausschließlich slowenischer Unterrichtssprache³²⁾ oder auch zweisprachige Volksschulen, Volksschulklassen bzw Volksschulabteilungen³³⁾ vorgesehen, während an Hauptschulen mit deutscher Unterrichtssprache die Einrichtung von Abteilungen für den Unterricht in slowenischer Sprache möglich ist.³⁴⁾

29) Vgl das Gesetz Nr 485 v. 25. November 1999.

30) Vgl P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, S. 262 ff.

31) Gesetz vom 10. Juli 1959, BGBl 101/1959, idF BGBl 246/1959, 35/1990, 420/1990.

32) Vgl § 12 lit a des Gesetzes vom 10. 7. 1959.

33) Vgl § 12 lit b des Gesetzes vom 10. 7. 1959.

34) Vgl § 12 lit c des Gesetzes vom 10. 7. 1959.

Auch das burgenländische Minderheitenschulgesetz³⁵⁾ will die verpflichtende Vorgabe eines bestimmten Modells grundsätzlich vermeiden: Die Minderheitenschule kann als Schule mit ausschließlich kroatischer Unterrichtssprache und Deutsch allein als Unterrichtsgegenstand oder als zweisprachige Volksschule bzw als Volksschule mit einzelnen zweisprachigen Klassen errichtet werden. Wie gezeigt, ist dieses Modell aber in der Hinsicht inkonsistent, als es auf der Ebene der Hauptschule den Minderheitenangehörigen eine Entscheidung für eine einsprachige Alternative abverlangt, wobei der einsprachig kroatische Unterricht – für den Normalfall – wohl kaum eine geeignete Vorbereitung für die Bedürfnisse der österreichischen Berufspraxis darstellen würde, der einsprachig deutsche Hauptschulunterricht aber die Sinnhaftigkeit des zweisprachigen Volksschulunterrichts in Frage stellt.

Abgesehen von dieser Inkonsistenz ist aber die grundsätzlich gegebene Wahlfreiheit durchaus als minderheitenfreundlicher Ansatz zu beurteilen, wobei es sich gezeigt hat, dass die Minderheitenangehörigen regelmäßig eine sehr pragmatische Haltung einnehmen und bei ihrer Entscheidung insbesondere den Erfordernissen der Berufswelt Rechnung tragen.

Ein wesentliches Element, um in der hier zu behandelnden Frage einerseits die Interessen von Mehrheit und Minderheit auf einem bestimmten Territorium, andererseits die individuelle Interessenlage Einzelner im Verhältnis zum Kollektiv in Einklang zu bringen, ist das so genannte Elternrecht, d.h. das Recht der Eltern eines Kindes, eine bestehende Minderheitenschulregelung in Anspruch zu nehmen oder auch nicht. Das Elternrecht kehrt in dem im Minderheitenrecht nicht nur harmonischen, sondern in vielem auch gegensätzlichen Verhältnis von Individuum und Kollektiv die individualrechtliche Grundlage einer Minderheitenschulregelung hervor und stellt sicher, dass die Anwendung dieser Bestimmungen nach Maßgabe eines vom Einzelnen (bzw seiner Erziehungsberechtigten) verspürten Bedürfnisses und nicht primär zur Wahrung des Interesses der Gruppe auf eine möglichst geschlossene, flächendeckende Umsetzung erfolgt.³⁶⁾

Wie anhand des Kärntner Minderheitenschulgesetzes 1959 gezeigt werden kann,³⁷⁾ geht die Einführung des Elternrechts (im Sinne eines Rechts auf Abmeldung vom Minderheitenschulunterricht) mit einer Schwächung der Minderheitenschulregelung an sich einher, was jedoch als unvermeidbare Konsequenz dieser Interessensabwägung erscheint. Das 1945 eingeführte verpflichtende zweisprachige Kärntner Minderheitenschulmodell hat zweifelsohne einen ausgeprägteren Schutzcharakter aufgewiesen als die 1959 eingeführte Regelung und ist damit auch dem Geist der Minderheitenschutzverpflichtung besser gerecht geworden. Der massive Widerstand der Mehrheit hat aber verdeutlicht, dass diese nicht bereit war, eine derart weitreichende Einschränkung ihrer eigenen Ausbildungsrechte hinzunehmen und dass folglich jener Ausschnitt der Gesamtbevölkerung, der im Minderheitengebiet siedelte, schwerlich zu einem sol-

chen Entgegenkommen verpflichtet werden konnte. Die mit jeder Schutzverpflichtung verbundene Last für die Gesamtbevölkerung wäre in diesem Fall zu einem wesentlichen Teil und damit in unverhältnismäßiger Form von dem erwähnten Teil der Gesamtbevölkerung zu tragen gewesen.

Auch das italienische allgemeine Minderheitenschutzgesetz³⁸⁾ enthält eine klare Fixierung des Elternrechts,³⁹⁾ in dessen Ermangelung die in den Minderheitengemeinden lebenden Angehörigen des Mehrheitsvolkes wohl in unzumutbarem Maße in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt würden.

Das Elternrecht erfährt im Rahmen der Südtiroler Minderheitenschulregelung eine nicht unerhebliche Einschränkung dadurch, dass eine Einschreibung verweigert werden kann, wenn die Einschreibung eines Schülers mit „nicht angemessener Kenntnis“ der Unterrichtssprache den ungestörten Ablauf des Unterrichts zu gefährden droht.⁴⁰⁾

Mit dieser Regelung wurde in dem Konfliktverhältnis zwischen der Wahrung der individualrechtlichen Entscheidungsfreiheit und der Sicherstellung des Gruppenschutzes dem zuletzt genannten Interesse der Vorrang eingeräumt. Auch diese Entscheidung ist somit Ergebnis einer Interessenabwägung, die rechtlich nur weitläufig prädeterniniert ist, im Wesentlichen aber einen politischen Willensakt darstellt. So wohlüberlegt und ausbalanciert die Regelung des Elternrechts in Südtirol zu sein scheint, so muss doch auch erwähnt werden, dass sie in der Praxis unangewendet bleibt: Die Entscheidungen, die hierbei getroffen werden (müssten), sind zu heikel.⁴¹⁾

7. Der Stellenwert des Zweitsprachenunterrichts

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass der Stellenwert, der dem Zweitsprachenunterricht, d.h. dem Unterricht der bzw in der Mehrheitssprache zu widmen ist, nicht pauschal bestimmt werden kann. Zum einen sind die involvierten Interessen vielfältiger Natur: So ist das Interesse des Kindes auf eine identitätswahrende und gleichzeitig berufsgerechte Ausbildung, das Interesse der Minderheit auf Erhaltung ihrer Kultur und das

35) BGBl Nr 420/1990.

36) Wie nachfolgend noch zu betonen sein wird, ist dieses Elternrecht im vorrangigen Interesse der Kinder wahrzunehmen. Vgl Art 3 (1) der Kinderrechtskonvention 1989.

37) Vgl P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, S. 262ff.

38) Vgl das Gesetz Nr 485 v. 25. November 1999.

39) Vgl Art 4 Abs 5 des Gesetzes 482/1999: „Al momento della preiscrizione i genitori comunicano alla istituzione scolastica interessata se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua della minoranza“.

40) Vgl Art 8 DPR 89/1983 und im Detail DPR 301/1988. Vgl dazu L. Bonell/I. Winkler, *Südtirols Autonomie*, Bozen 2010, S. 194.

41) Vgl dazu auch Ch. Perathoner, „Einsprachiges“ vs „mehrsprachiges“ Schulmodell: Die Südtiroler Schule gemäß Art 19 des Südtiroler Autonomiestatuts, in: *Europa Ethnica* 1–2/2024 (in diesem Heft).

Interesse des Gesamtstaates auf Integration seiner Bürger auch durch Erziehung in der Sprache der Mehrheit zu berücksichtigen. Zum anderen ist bei der Beantwortung der vorgenannten Fragen auch die internationale Bedeutung der jeweiligen Sprachen zu berücksichtigen. Trotz dieser komplexen Ausgangslage scheinen sich letzthin Entwicklungen abzuzeichnen, die verdeutlichen, dass man bemüht ist, zumindest Ansätze für eine Beantwortung der Frage zu finden, ab wann mit dem Zweitsprachenunterricht begonnen werden soll.

Maßgebliche Arbeiten wurden in diesem Zusammenhang von Expertenkommissionen geleistet, die vom OSZE-Hochkommissar für Minderheitenfragen mit der Analyse spezifischer Fragen des Minderheitenrechts betraut worden sind. Diese Expertenkommissionen setzen sich aus Minderheitenexperten von Weltruf zusammen. Ihre Aufgabe war es, Standards zu ermitteln, die bestmöglich dem Schutzauftrag des internationalen Minderheitenrechts und der Konfliktverhütungsfunktion der OSZE gerecht werden können. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden regelmäßig unter Verwendung der Bezeichnung der Stadt, die Tagungsort war, veröffentlicht.⁴²⁾ Im bildungsrechtlichen Kontext sind in erster Linie die Haager Empfehlungen betreffend die Bildungsrechte nationaler Minderheiten vom Oktober 1996 zu erwähnen. Diese Empfehlungen nehmen ausführlich auf die Frage Bezug, welcher Stellenwert der Minderheitensprache in Schulausbildung einzuräumen ist:

„11) The first years of education are of pivotal importance in a child's development. Educational research suggests that the medium of teaching at pre-school and kindergarten levels should ideally be the child's language. Whenever possible, States should create conditions enabling parents to avail themselves of this option.

12) Research also indicates that in primary school, the curriculum should ideally be taught in the minority language. The minority language should be taught as a subject on a regular basis. The official State language should also be taught as a subject on a regular basis preferably by bilingual teachers who have a good understanding of the children cultural and linguistic background, Towards the end of this period, a few practical or non-theoretical subjects should also be taught through the medium of the State language. Wherever possible, States should create conditions enabling parents to avail themselves of this option.

13) In secondary school, a substantial part of the curriculum should be taught through the medium of the minority language. The minority language should be taught as a subject on a regular basis. The State language should also be taught as a subject on a regular basis, preferably by bilingual teachers who have a good understanding of the children's cultural and linguistic background. Throughout this period, the number of subjects taught in the State language, should gradually be increased. Research findings

suggest that the more gradual the increase, the better for the child.“

Diese Empfehlungen gehen zwar nicht unmittelbar auf die im Südtiroler Kontext relevante Frage ein, ab welchem Schuljahr mit dem Unterricht der Zweitsprache begonnen werden soll, indirekt lassen sich aber sehr wohl entsprechende Richtlinien ableiten. Diese Empfehlungen bringen nämlich eine klare Präferenz für eine prioritäre Verwendung der Minderheitensprache zum Ausdruck. Die Aufforderung, einen graduellen Ansatz zu verwenden, kann als Empfehlung gedeutet werden, die Staatssprache (die Sprache der Mehrheit) zumindest in den ersten Schuljahren sehr behutsam zum Einsatz zu bringen.

Eine noch deutlichere Sprache verwendet *Asbjörn Eide* in seinem Kommentar zur Minderheitendeklaration vom 18. Dezember 1992, der am 27. April 2000 veröffentlicht worden ist.⁴³⁾ Professor Eide, ein anerkannter Menschenrechts- und Minderheitenexperte kommentierte Art 4.3 der Minderheitenschutzdeklaration⁴⁴⁾ folgendermaßen:

„In cases where the language of the minority is a territorial language traditionally spoken and used by many in a region of the country, states should to the maximum of their available resources ensure that linguistic identity can be preserved, Pre-school and primary school education should ideally in such case be in the child's own language, i.e. the language of the minority spoken at home. Since persons belonging to minorities like those of the majorities have a duty to integrate into the wider national society, they need also to learn the official or state language(s). The official language(s) should gradually be introduced at later states. Where there is a large linguistic minority within the country, the language of the minority is sometimes also an official language of the state concerned.“

Professor Eide rät in diesem UN-Dokument also eindeutig davor ab, bereits in den ersten Volksschulklassen mit dem Unterricht der Mehrheitsprache zu beginnen.

Der Begriff der „Sprachtrennung“ führt immer wieder zu Missverständnissen, insbesondere wenn dessen technische Natur nicht erkannt wird bzw die praktische Umsetzung des jeweiligen Schulmodells – auch im spezifischen kulturell-historischen Kontext – nicht bekannt

42) Vgl The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note, October 1996; The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note, February 1998; The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, Foundation on Inter-Ethnic Relations, September 1999.

43) Eine solche Situation ergab sich auf der Grundlage der Verordnung der Provisorischen Kärntner Landesregierung vom 3. Oktober 1945, durch welche in Südkärnten ein verpflichtender zweisprachiger Unterricht eingeführt wurde. Dasselbe ist zu sagen von dem im Aostatal geltenden System der vollständigen Zweisprachigkeit.

44) Art 4.3 lautet folgendermaßen: „States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities may have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instructions in their mother tongue“.

ist. „Trennung“ ist hier nicht als „Segregation“ und damit als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstehen, sondern vielmehr umgekehrt als Versuch, einen materiellen Gleichheitsgrundsatz im Minderheiten- (schul)recht zu verwirklichen. In diesem Sinne äußerte sich auch das UN Minderheitenforum in seinen Empfehlungen 2008–2011, Prinzip 11:

“The principle of equality does not imply uniform treatment in the field of education regardless of circumstances, but rather that differential treatment of individuals and groups is justified when specified circumstances warrant it, so that the right to equal treatment is also violated when States, without permissible justification, fail to treat differently persons whose situations are significantly different. The principle of non-discrimination implies that persons belonging to minorities should not be treated differently in the field of education solely on the basis of their particular ethnic, religious or cultural characteristics, unless there are permissible criteria to justify such distinctions, including criteria set out in specific instruments on minority rights. National and local contexts are important in the detailed application of educational responsibilities and Governments enjoy a margin of appreciation in applying the principles to particular contexts.”⁴⁵⁾

Nicht die Begrifflichkeiten sind somit entscheidend, wobei es sinnvoll erscheint an einer einmal festgelegten Terminologie festzuhalten, auch wenn über die Zeit hin Begriffe im allgemeinen Sprachgebrauch andere Konnotationen erhalten. Ein Festhalten an einer etablierten Terminologie ist grundsätzlich zur Aufrechterhaltung eines Fachdialogs sinnvoll und auch zur Wahrung der Verständlichkeit früherer Normsetzung und älteren Schrifttums. So mag der Begriff der „Minderheitenschule“ heute weniger Verwendung finden als in der Vergangenheit und in der Rahmenkonvention überhaupt nicht mehr vorzufinden sein. Dennoch ist dieser nach wie vor nützlich und unverzichtbar, wenn Bildungsrechte von Minderheitenangehörigen analysiert und angegangen werden sollen.⁴⁶⁾

Ebenso ist der Ausdruck „Sprachtrennung“ nichts als ein Begriff. Es ist die Bedeutung, die man diesem beimisst und nachfolgend seine legislative und praktische Umsetzung, die entscheidend sind. Getrennte Schule können durchaus in diskriminierender Absicht geschaffen werden und gerade im ethnisch-kulturellen Kontext äußern solche Maßnahmen einen besonders verabscheuungswürdigen, nicht nur die Minderheit, sondern die gesamte Gesellschaft schädigenden Charakter.⁴⁷⁾

Ein gesondertes Schulsystem für Minderheiten kann umgekehrt maßgeschneiderte didaktische Lösungen anbieten, die von den betreffenden Minderheiten gewollt sind und bestmöglich auf die Wahrung und Pflege ihrer Sprache und Kultur ausgerichtet sind. Dass gleichzeitig auch die Staatssprache gelehrt wird, ist regelmäßig Teil solcher Ansätze und im Interesse der Minderheiten selbst.

Die zuweilen zu vernehmende Ansicht, die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten stünde einem solchen Ansatz entgegen bzw. ginge die Anwendungspraxis zu dieser Konvention in eine andere Richtung, beruht auf einer grundlegenden Fehldeutung dieser Konvention. Wie gezeigt, bietet diese Mindestschutzansätze, die aber nicht weiter restriktiv zu interpretieren sind, sondern nach Maßgabe der Art 4, 5 und 6 dieser Konvention im Lichte der diesem Abkommen insgesamt zugrundeliegenden Förderfunktion auszulegen sind.⁴⁸⁾ Ebenso wenig kann die Anwendungspraxis zu dieser Konvention als Argument gegen ein Sprachfördermodell, wie es in der auf dem Sprachtrennungsprinzip beruhenden Minderheitenschule zum Ausdruck kommt, verwendet werden.

Die Anwendungs- und Prüfpraxis durch den Beratenden Ausschuss der Rahmenkonvention ist nämlich grundsätzlich fallbezogen. Gerade weil Minderheitensituation derart unterschiedlich sind, lassen sich Lösungen, die für eine Situation gefunden oder angeraten werden, nicht ohne weiteres auf andere Situationen übertragen. Empfehlungen, die für die Minderheitenschulen in Serbien und Montenegro kurz nach dem Jugoslawien-Krieg angemessen erschienen, sind bspw. nicht ohne weiteres vollumfänglich in anderen Situationen sinnvoll, in denen sich einsprachige Minderheitenschulen mit ausgedehntem und qualifiziertem Zweitsprachenunterricht in der Staatssprache bewährt haben.⁴⁹⁾

Die ethnischen Konflikte in Ex-Jugoslawien, die zur einer Eskalation bis hin zu einem Völkermord führten, waren auch Folge einer extremen Segregation, verbunden mit gezielter ethnisch-religiöser Agitation gegenüber den „Anderen“. Dass in einer solchen Situation, in Ansehung

45) United Nations Forum on Minority Issues, Compilation of Recommendations of The First Four Sessions 2008 to 2011, Core Principles, S. 5.

46) In Südtirol kommt noch ein Zusatzproblem dergestalt hinzu, dass der Minderheitenschutz vom Autonomiekonzept überlagert zu sein scheint, wobei die Südtirol-Autonomie auf einer Gleichstellung aller drei traditionell in Südtirol ansässigen Volksgruppen basiert. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Autonomie selbst wiederum ihre Wurzel im Minderheitenschutz anliegen findet und damit in Bezug auf das deutsche und das ladinische Schulwesen nach wie vor von einer „Minderheitenschule“ gesprochen werden kann.

47) Vgl. dazu United Nations Forum on Minority Issues (Fn 40), S. 5, Prinzip 10: *“School policies or practices that, de jure or de facto, segregate students into different groups based on minority status violate the rights of minorities and also rob the entire society of its best opportunity to foster social cohesion and respect for a diversity of views and experiences. Students and societies gain the greatest educational advantage when classrooms have a diversity of students, ethnically, culturally and economically.”*

48) Vgl. F. de Varennes/P. Thornberry (Fn 16), S. 428.

49) So sind wohl die Ausführungen des Beratenden Ausschusses im Kommentar Nr. 3, Die Sprachrechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, nach Maßgabe des Rahmenabkommens, ACFC/44DOC(2012)001 rev. Straßburg(2012), Abs 72, zu lesen, wenn dort der Wert von bi- und multilingualen Unterrichtsmethoden – allerdings entnommen einer Stellungnahme zu Bosnien und Herzegowina bzw. zu Norwegen: *„Es sollte keine sich gegenseitig ausschließende Entscheidung zwischen dem Erlernen einer Minderheitensprache oder der Amtssprache(n) geben, und die nationalen Stellen sollten mehrsprachige und zweisprachige Schulmodelle unterstützen, die Kinder aus der*

der unmittelbaren Konsequenzen einer solchen systematischen Anstachelung ethnischer Konflikte, eine Öffnung der Bildungseinrichtungen und eine gezielte Zuwendung zu einer interkulturellen Erziehung zum Zwecke der Befriedung der Situation für die Zukunft absolute Priorität einzuräumen ist, ist voll und ganz verständlich. In anderen Minderheitensituationen mit völlig unterschiedlicher Geschichte und Lebensrealität für die Minderheiten mögen die Prioritäten aber unterschiedlich zu setzen sein.

Geradezu absurd wäre es bspw Lösungsansätze, die für die Volksgruppe der Roma angeraten werden, ohne weiteres auf Situationen zu übertragen, in denen traditionelle Minderheiten einen erheblichen Teil der Bevölkerung einer Region ausmachen und vielleicht auch noch über eine sprachlich-kulturelle Mutternation in unmittelbarer Nachbarschaft verfügen.

Generell stellt sich die Frage der minderheitenrechtlichen Vorkehrungen im Erziehungswesen für die Roma wohl in weiten Teilen Europas als Extremsituation dar, geht es hier doch darum, einer massiv diskriminierten Minderheit eine effektive Partizipation im jeweiligen Beherrbergungsstaat zu ermöglichen, was zentral die Vermittlung guter Kenntnisse der betreffenden Staatssprache voraussetzt, andererseits aber auch Wege gefunden werden müssen, um die Erhaltung der Minderheitensprache und -kultur sicherzustellen, was sich häufig gerade in diesem Kontext besonders schwierig gestaltet.

8. Schlussfolgerungen

Wenn aus diesen Ausführungen nun hervorgeht, dass verallgemeinernde Aussagen über ein minderheitenrechtlich gebotenes bzw minderheitenpolitisch zu bevorzugendes Schulsystem nur sehr begrenzt möglich sind bzw vielfach problematisch erscheinen,⁵⁰⁾ so kann aber doch zumindest Folgendes festgehalten werden:

1. Grundsätzlich sind Lösungen vorzuziehen, die den Minderheitenangehörigen den größtmöglichen Handlungsspielraum sichern.⁵¹⁾ Trotz der sehr vorsichtigen Formulierung der Bestimmungen in den Art 12, 13 und 14 der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten ist in einer Gesamtschau der Funktion dieses Abkommens davon auszugehen, dass den Vertragsstaaten die Aufgabe einer fördernden Unterstützung des Minderheitenschulwesens obliegt, die dem Willen der Minderheiten und ihrer Angehörigen Rechnung trägt. Dieselbe Schlussfolgerung ist vom einschlägigen UN-Recht, insbesondere aus der Anwendungs- und Interpretationspraxis zu Art 27 CCPR sowie zur Minderheitendeklaration des Jahres 1992 abzuleiten.
2. Eine frei und informiert getroffene Entscheidung einer Minderheit hinsichtlich der Frage, welcher Stellenwert der Minderheitensprache in der Schulausbildung zukommen soll, ist keiner Kritik zugänglich, soweit ein bestimmtes Modell auf einem bestimmten

Territorium die Rechte des Mehrheitsvolkes nicht beeinträchtigt. Ist diese Bedingung erfüllt und wird dennoch Kritik geübt, so gibt es dazu keine rechtliche Grundlage und regelmäßig sind diese Einwände Ausdruck entweder einer paternalistischen Grundhaltung oder Instrument zur Verwirklichung bestimmter ideologischer Zielsetzungen.

Die Freiheit zur Wahl eines bestimmten Schulmodells schließt nach traditionellem Verständnis auch das Recht auf ein Schulmodell ein, das Integration durch Assimilation anstrebt.⁵²⁾ In neuerer Zeit wird jedoch häufig betont, dass die scheinbar frei getroffene Assimilationsentscheidung möglicherweise von der Mehrheit durch Zwang oder Manipulation bewusst herbeigeführt wurde. Diese Feststellung impliziert die Forderung, den „wahren“ Willen der Minderheitenangehörigen zu erforschen, zumindest aber besondere Skepsis gegenüber Bestrebungen nach freiwilliger Assimilation an den Tag zu legen. Sind Zwang und Manipulation nicht offenkundig, so dürfte die Ermittlung des „wahren“ Willens auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen und kann sogar die Gefahr einer paternalistischen Bevormundung heraufbeschwören.

Mehrheits- und der Minderheitengesellschaft anziehen und um Kinder werben, die zweisprachig oder in ‚gemischten‘ Familien aufwachsen.“

Die Situation in Bosnien und Herzegowina (bzw in Norwegen) ist sicherlich in diesem Punkt nicht ohne weiteres mit jener bspw in Südtirol zu vergleichen, wobei selbstverständlich auch in Südtirol der Grundsatz, dass das Erlernen der Minderheitensprache nicht das Erlernen der Staatssprache ausschließt, voll und ganz Berücksichtigung findet und sehr viele Ressourcen in einen qualitativ hochwertigen Zweitsprachenunterricht investiert werden.

50) Vgl dazu auch Ch. Tomuschat, Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: R. Bernhardt/W. K. Geck/G. Jaenicke/H. Steinberger, Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, FS Mosler, 1983, S. 349–979 (972) sowie ders. (Fn 9), 2024.

51) Wie der Kärntner Schulstreit zeigt, kann aber auch eine derartige Entscheidungsregel Konsequenzen zeitigen, die unmittelbar nachteilhaft für die Minderheitenangehörigen sind. Das Kärntner Schulmodell des Jahres 1959 hat zwar die Möglichkeit einer freien Entscheidung der Minderheitenangehörigen für die Minderheitenschule beinhaltet. Damit war aber die Notwendigkeit der Erklärung der Volksgruppenzugehörigkeit verbunden, eine Pflicht, die insbesondere von kleinen Minderheiten häufig als diskriminierend empfunden wird – und oft auch mit einer tatsächlichen Diskriminierung verbunden ist. Vgl zu dieser Problematik W. Berka/M. Geistlinger, The Position of Minorities in Education in the European Union – Austrian Report, in: J. De Groof/J. Fiers (Hrsg), The Legal Status of Minorities in Education, 1996, S. 261–271. Wenn im Schrifttum auf die mit der Festlegung eines Elternrechts auf Anmeldung verbundenen negativen Konsequenzen für die Angehörigen der Minderheit verwiesen wird, so muss der Vollständigkeit halber auch auf potentiell unangenehme Folgen der Ausübung eines Elternrechts auf Abmeldung hingewiesen werden, da diese Handlung möglicherweise als minderheitenfeindliche Geste, als Akt der kulturellen Intoleranz ausgelegt werden könnte. Es handelt sich hier um eine der vielen im Minderheitenrecht auftretenden Abwägungsfragen, wobei aber in einer wertenden Betrachtung der erstgenannten Problematik ein weit höheres Gewicht beizumessen ist. Das Gebot positiver Diskriminierung würde im Übrigen selbst im Falle objektiver Indifferenz zwischen beiden Varianten eine Entscheidung für den minderheitenfreundlicheren Ansatz nahelegen.

52) Die Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz stellte im Jahr 1947 Folgendes fest: „When a minority that wishes to assimilate is denied the opportunity to do so, there is discrimination and the matter must be regarded as such.“ Zitiert nach dem von Jose Bengoa vorgelegten Bericht, Education and Minorities, E/CN.4Sub.2/AC.5/1996/WP3, 22. 3. 1996.

3. Diese Vorbehalte versperren nicht einer Diskussion den Weg, die nach den Konsequenzen eines bestimmten Schulmodells forscht. Diese Diskussion ist aber so umfassend wie möglich zu führen und hat insbesondere auch Faktoren wie die Stärke der jeweiligen Volksgruppe, den sozio-historischen Kontext, die Bedeutung der Minderheitensprache in der Berufswelt, ihren Rang im breiteren geographischen Umfeld und die Kosten eines bestimmten Schulmodells zu berücksichtigen.
4. Von zentraler Bedeutung ist diese Diskussion dann, wenn einzelne Minderheiten bestimmte Schulmodelle einfordern, dabei aber auf Ablehnung durch die Regierung stoßen. Regelmäßig ist dabei die Ressourcenfrage angesprochen, wobei aber davon auszugehen ist, dass die grundsätzliche Bejahung fördernder Minderheitenschutzmaßnahmen auch in ihren Konsequenzen zu akzeptieren ist und – wie gezeigt – auch vom einschlägigen internationalrechtlichen Instrumentarium grundsätzlich vorgegeben ist. Die spezifische Entscheidung für das eine oder andere Modell ist aber – in Ermangelung spezifischer, detaillierter Standards, die sich auch auf absehbare Zeit, angesichts der Multidimensionalität der Problematik, nicht herausbilden dürften – nach wie vor überwiegend politischer Natur.
5. Aus rechtlicher Sicht stellen jene Situationen den eigentlichen Problempunkt dar, in welchen minderheitenschulrechtliche Vorstellungen der Mehrheit und der Minderheit in einer Form kollidieren, dass die sprachlichen Entfaltungsmöglichkeiten einer Gruppe darunter leiden. Numerisch häufiger ist dabei zweifellos jener Sachverhalt, in dessen Rahmen die von der Mehrheit gesetzte Schulregelung die Bedürfnisse der Minderheit ungenügend berücksichtigt. Im Einzelfall kann es durchaus schwierig erscheinen zu bestimmen, ab wann eine konkrete Verletzung von Rechten vorliegt bzw ob ein bestimmter Konflikt allein einer politischen Beurteilung zugänglich ist. Auch im erstgenannten Fall wird regelmäßig eine Abwägung vorzunehmen sein, wobei den Kosten einer bestimmten Minderheitenschulregelung zentrale Bedeutung zukommt. Angesichts der weitgehenden Unbestimmtheit der hier anzuwendenden Kriterien ist die Bedeutung internationaler Regelungen in diesem Bereich hervorzuheben. Selbst wenn diese sehr vage gehalten sind, so vermögen sie doch, die Diskussion insgesamt zumindest tendenziell zu verrechtlichen und zu entpolitisieren.

Denkbar ist auch die umgekehrte Situation, in welcher eine für ein bestimmtes Territorium getroffene Minderheitenschutzregelung die sprachlichen Entfaltungsmöglichkeiten der in diesem Gebiet lebenden Mehrheitsangehörigen einzuschränken droht. Ein solcher Sachverhalt ist insbesondere dann gegeben, wenn die Minderheitenschulbestimmungen auch den im Minderheitengebiet lebenden Angehörigen der Mehrheit die Verpflichtung auferlegen, die

Sprache der Minderheit zu erlernen.⁵³⁾ Kennzeichnend für diese Problematik ist, dass sie regelmäßig mit einer strikten Anwendung minderheitenschutzrechtlicher Bestimmungen nach Maßgabe des Territorialitätsprinzips zusammenhängt, wodurch sich „Minderheiten in der Minderheit“ herausbilden können.⁵⁴⁾ Hier treten wiederum Abwägungsfragen auf, für die noch keine definitiven Entscheidungsregeln existieren und die nur im jeweiligen Kontext beurteilbar sind. U.U. schafft eine solche Situation für die „Minderheit in der Minderheit“ Schutzbedarf, der mit jenem vergleichbar ist, den die Minderheit gegenüber der Mehrheit (bzw in föderativen Modellen dem Gesamtverband) geltend macht. In der Literatur wurde in diesem Zusammenhang auch von der Notwendigkeit einer „doppelten Integration“ gesprochen.⁵⁵⁾ Je nach gewähltem Bezugspunkt – gesamtstaatlich oder lokal – verschwimmen auch die Konzepte der „Mehrheit“ und der „Minderheit“. Die Relativität der beiden Konzepte ist Ausdruck der wechselseitigen Bedingtheit der beiden Gruppen.⁵⁶⁾ Eine Berücksichtigung der sich wechselseitig durchdringenden Realitäten auch im Schulunterricht fördert nicht nur die beruflichen und sozialen Chancen der Angehörigen beider Gruppen, sondern bereichert auch das Bewusstsein über die eigene Identität.

6. Wie gezeigt, kommt dem so genannten Elternrecht die Funktion eines wichtigen Regulativs im Konflikt zwischen Gruppen- und Individualinteressen im Minderheitenschulrecht zu. In der Wahrnehmung des Elternrechts äußert sich die Akzeptanz einer bestimmten Schulrechtsregelung, letztendlich aber auch der Bedarf an einer solchen. Das Elternrecht ist vorrangig im Interesse der Kinder wahrzunehmen.⁵⁷⁾

53) Wenig überzeugend ist das in diesem Zusammenhang häufig geäußerte Argument, wonach hier nicht von einer Einschränkung gesprochen werden könne, da der zusätzliche Erwerb der Minderheitensprache auf jeden Fall eine Bereicherung darstelle. Eine Regelung dieser Art qualifiziert sich schon allein dadurch als Einschränkung, dass sie Optionen begrenzt.

54) Eine solche Situation ergab sich auf der Grundlage der Verordnung der Provisorischen Kärntner Landesregierung vom 3. Oktober 1945, durch welche in Südkärnten ein verpflichtender zweisprachiger Unterricht eingeführt wurde, Dasselbe ist zu sagen von dem im Aostatal geltenden System der vollständigen Zweisprachigkeit.

55) Eine solche Situation liegt auch dem Belgischen Sprachenstreit zugrunde. Vgl dazu das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23.7.1968, abgedruckt in: EuGRZ 1975, S. 298ff. Zum Begriff der „Minderheit in der Minderheit“ vgl die obigen Ausführungen zur Ladinerproblematik sowie G. *Heraud*, *Problematique de la minorite dans la minorite*, in: Th. Veiter (Hrsg), *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, 2. Teil, 1972, S. 265–280 sowie P. *Hilpold*, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, S. 133ff und umfassend P. *Hilpold*, *Die Minderheit in der Minderheit*, in: *migralex* 1/2003, S. 3–12 – Veröffentlicht auch in: P. *Hilpold/C. Perathoner* (Hrsg), 2005: „Die Ladiner – Eine Minderheit in der Minderheit“, S. 9–30. Gleichzeitig ist auch vor einer zu leichtfertigen Umdeutung des Schutzbedarfs in solchen Situationen zu warnen.

56) Vgl *St. Oeter*, *Juristische Aspekte der Sprachenpolitik*, in: R. Marti (Hrsg), *Sprachenpolitik in Grenzregionen*, 1996, S. 39–64 (52). Vgl auch *Asbjorn Eide*, *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*; E/CN.A/Sub.2/1993/34, Abs 66.

57) Vgl Art 3 Abs 1 der Kinderrechte-Konvention.

- In der konkreten Ausgestaltung des Elternrechts kann freilich sowohl eine gegenüber den Minderheiten neutrale Haltung des Staates als auch eine diese privilegierende oder aber diskriminierende Position zum Ausdruck kommen. So ist eine Regelung, die die konkrete Wahrnehmung einer Minderheitenschulregelung von einer ausdrücklichen Option dafür abhängig macht, theoretisch vom Ergebnis her äquivalent gegenüber einer Norm, die die Minderheitenschulregelung auf einem bestimmten Territorium grundsätzlich in Anwendung bringt, einen Verzicht darauf aber offen lässt. Tatsächlich ist aber jene Regelung, die gleichsam mit einem Automatismus zur Anwendung kommt, grundsätzlich privilegiert und sie bringt regelmäßig eine Präferenz des Gesetzgebers für den betreffenden Ansatz zum Ausdruck. Eindeutig den Charakter einer Ausnahmesituation erhält die Minderheitenschule, wenn die betreffende Regelung erst im Falle der ausdrücklichen Bekundung einer bestimmten Nachfrage aktiviert wird. Hier befinden wir uns zwar schon außerhalb desjenigen Bereichs, der traditionell in Zusammenhang mit der Frage des Elternrechts diskutiert wird, doch ist die zugrundeliegende Problematik dieselbe: Hier wie dort geht es um die Abstimmung verschiedener individualrechtlicher Interessen untereinander bzw. gegenüber den gruppenrechtlichen Positionen. Dabei sind allerdings unterschiedlichste Varianten denkbar und allein schon die Form, in der ein Anspruch auf Minderheitenschulunterricht geltend zu machen ist, kann eine Bevorzugung bestimmter Positionen durch den Gesetzgeber bedeuten. Bindungen des Gesetzgebers sind in dieser Frage allerdings nur in sehr allgemeiner Form auszumachen.
7. Auf die in Südtirol gegenwärtig besonders aktuelle Frage, welcher Zeitpunkt ideal für den Beginn des Zweitsprachenunterrichts ist, lässt sich aus den einschlägigen internationalen Dokumenten zwar keine eindeutige, punktuelle Antwort geben, doch kann festgehalten werden, dass sicherlich eine behutsame Vorgangsweise gefordert ist und dass aus minderheitenschutzrechtlicher Sicht eine graduelle Einführung der Mehrheitssprache zu bevorzugen ist.
8. Das Erziehungswesen steht nach wie vor im Zentrum eines wirksamen Minderheitenschutzes. Daran hat sich seit der Völkerbundzeit nichts geändert. Verändert hat sich der Geltungsbereich des Minderheitenrechts, das mit der Eingliederung in das Menschenrechtsschutzsystem universeller Natur geworden ist. Damit haben auch die rechtlichen Vorgaben Anpassungen erfahren müssen. Sie sind differenzierter geworden und müssen nun einer weit größeren Zahl an unterschiedlichen Konstellationen und Anwendungsvoraussetzungen Rechnung tragen. Ihre Formulierung ist damit scheinbar vager geworden. Tatsächlich schaffen universelle (bzw. quasi-universelle wie jenes gemäß CCPR) oder multilaterale regionale (wie jene gemäß Rahmenkonvention) Regelungen grundsätzlich nur Mindeststandards, die auf keinen Fall höherentwickelten, detaillierteren Regelungen entgegenstehen. Im Gegenteil wirkt die Anwendungspraxis der Vertragsorgane regelmäßig auf eine Festigung der bestehenden minderheitenschulrechtlichen Standards hin und stellt das Ergreifen positiver Maßnahmen auch in diesem Bereich eine Verpflichtung der Staaten dar.
9. Die Anwendung der Schutzstandards setzt eine intensive Auseinandersetzung mit der jeweiligen Minderheitensituation voraus, wobei gemäß dem subjektiven Bekenntnisprinzip dem Willen der Minderheit und ihrer Angehörigen zentrale Bedeutung bei der Umsetzung und Fortentwicklung dieser Standards beizumessen ist. Angesichts der Vielfalt der Minderheitensituationen und der Verschiedenartigkeit ihrer historisch-kulturellen Vorbedingungen sind der Übertragbarkeit von Lösungsansätzen einer Situation auf andere Situation enge Grenzen gesetzt. Eine oberflächliche Verallgemeinerung – insbesondere von situationsspezifischen Empfehlungen durch beratende Einrichtungen – ist nicht nur methodisch unzulässig, sondern für einen wirksamen Minderheitenschutz sogar schädlich. Diese Erkenntnis steht der Suche nach Grundprinzipien eines effektiven Minderheitenschutzes auch im schulischen Bereich nicht entgegen, bedingt aber eine tiefgehende Analyse der Anwendungsvoraussetzungen und Wirkmechanismen dieser Schutzvorkehrungen.

