

III. Die Autonomie Südtirols auf dem Weg in die Zukunft

Zentrale Schutzregelungen: Herausforderungen und Lösungsansätze

Esther Happacher

I. Einleitung

Das Zweite Autonomiestatut, enthalten in DPR Nr 670 vom 31. August 1972 ^{igF1} (Einheitstext der Verfassungsgesetze zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol) veränderte die Südtiroler Autonomie nicht nur hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten nachhaltig, sondern auch im Bereich der zentralen Minderheitenschutzregelungen im engeren Sinn. Dazu gehört insbesondere die Bildung in der Muttersprache (Art 19 ASt), die Regelungen zum Recht auf den Gebrauch der Minderheitensprache gegenüber der öffentlichen Verwaltung und bei Gericht (Art 99 und 100 ASt) und die Regelungen zum ethnischen Proporz beim Zugang zu den Stellen im öffentlichen Dienst (Art 89 ASt). Unverändert blieb hingegen die Gesetzgebungskompetenz des Landes Südtirol hinsichtlich der Ortsnamensgebung unter Verpflichtung zur Zweisprachigkeit (Art 8 Abs 1 Ziff 2 ASt).

Die weitere Ausgestaltung des Systems des Zweiten Autonomiestatuts und dessen konkrete Umsetzung erfolgt(e) im Wege von Durchführungsbestimmungen gem Art 107 ASt.² Die Durchführungsbestimmungen definieren die autonomen Befugnisse in Bezug auf die staatliche Ebene näher, regeln den Übergang von Personal und Mitteln auf die autonomen Provinzen, sehen Koordinierungsmechanismen zwischen Staat und Sonderautonomie vor oder übertragen weitere Befugnisse iS von Art 16 und Art 17 ASt an die Sonderautonomie.³ Im Bereich der zentralen Schutzregelungen sind die wesentlichen Durchführungsbestimmungen, die im Laufe der Jahre

1 GBl 301/1972.

2 Vgl zu den Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstatuten an Stelle vieler *Cosulich*, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale (2017), 153 ff sowie zu deren Verhandlungscharakter *Toniatti* in diesem Band, VI.C.

3 Siehe dazu den Beitrag von *Brugger* in diesem Band.

eine Reihe von Änderungen und Ergänzungen erfahren haben, das DPR Nr 752 vom 26. Juli 1976⁴ auf dem Sachgebiet des Proporz in den staatlichen Ämtern in der Provinz Bozen und der Kenntnis der beiden Sprachen im öffentlichen Dienst und das DPR Nr 574 vom 15. Juli 1988⁵ über den Gebrauch der deutschen und der ladinischen Sprache in den Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung und in den Gerichtsverfahren.

Im Folgenden werden zunächst wesentliche Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen seit 1972 überblicksmäßig skizziert (II.). Sodann wird auf zentrale Schutzregelungen wie die Bildung in der Muttersprache (III.), das Recht auf den Gebrauch der Minderheitensprache gegenüber der öffentlichen Verwaltung und bei Gericht (IV.), den ethnischen Proporz und die Sprachgruppenzugehörigkeit (V.) und die Ortsnamensgebung (VI.) eingegangen. Überlegungen zu Mobilität und Migration (VII.) sowie Schlussbemerkungen (VIII.) runden den Beitrag ab.

II. Veränderte Rahmenbedingungen seit 1972

Seit 1972 haben sich eine Reihe von rechtlichen Rahmenbedingungen geändert.⁶ Insbesondere ist hier das Recht der Europäischen Union zu nennen. Die einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen erforderten bereits bisher eine Reihe von Anpassungen in der rechtlichen Ausgestaltung zentraler Schutzmechanismen in Form einer Öffnung für aus dem Unionsrecht berechnigte Personen, etwa bei den Sprachkenntnissen oder der Sprachgruppenzugehörigkeit.⁷

Auf völkerrechtlicher Ebene ist das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten im Rahmen des Europarats zu nennen, das Italien 1997 ratifiziert hat.⁸ Das Rahmenübereinkommen ist die erste multilaterale Konvention, die einen völkerrechtlich verbindlichen Schutz nationaler Minderheiten enthält und die Vertragsparteien verpflichtet, Maßnahmen

4 GBl 304/1976.

5 GBl 105/1989.

6 Siehe dazu den Beitrag von *Stocker* in diesem Band; für die Zeit ab der Streitbeilegungserklärung 1992 vgl auch *Zeller*, Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992, *EJM* 3-4/2021, 173.

7 Vgl dazu den Beitrag von *Obwexer* in diesem Band, insbesondere III.A.-III.D. sowie *ders*, Zweites Autonomiestatut und europäische Einigung: Chancen und Risiken der europäischen Integration für den Minderheitenschutz in Südtirol, *EJM* 3-4/2021, 273.

8 G Nr 302/1997 (GBl 215/1997).

zu deren Schutz und Förderung zu treffen. Ziel ist die Schaffung eines europaweiten Mindeststandards an Rechten der nationalen Minderheiten⁹ – ein Mindeststandard, der jedoch in der Südtirol-Autonomie durchaus übertroffen wird, sodass kaum etwas für den Südtiroler Minderheitenschutz gewonnen werden kann.

In Zusammenhang mit der völkerrechtlichen Ebene ist eine mit VerfG Nr 3 vom 18. Oktober 2001¹⁰ verbundene wesentliche Änderung des Titels V des Teils II der Verfassung aufzuzeigen. Die Reform von 2001 hat die ausdrückliche Schranke der völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen Italiens für den Gesetzgeber – staatlich oder regional – in Art 117 Abs 1 Verf verankert. Daraus ergibt sich eine neue Rolle der völkervertragsrechtlichen Normen, welche nunmehr den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Normenkontrolle durch den VfGH gem Art 134 Verf ergänzen (zwischen-geschaltete Normen).¹¹ Dies hat auch Auswirkungen auf die Stellung des Pariser Vertrags vom 5. September 1946,¹² der in der verfassungsrechtlichen Judikatur vor 2001 lediglich als Kriterium für die Auslegung der ihn umsetzenden statutarischen Bestimmungen betrachtet wurde, nunmehr aber als zwischengeschaltete, den Verfassungsparameter ergänzende Norm herangezogen werden kann.¹³

Auch das Autonomiestatut erfuhr seit 1972 einige Änderungen. Hier interessieren nicht so sehr die in Zusammenhang mit der Finanzautonomie erfolgten Änderungen¹⁴ oder die Verbesserung der Stellung der Ladinier durch das VerfG Nr 1 vom 4. Dezember 2017¹⁵ als vielmehr die Neuerungen des Verfahrens zur Abänderung des Statuts in Art 103 ASt durch das VerfG Nr 2 vom 31. Jänner 2001.¹⁶ Seit 2001 ist die Ausübung der Gesetzesinitia-

9 Siehe zur Rahmenkonvention an Stelle vieler: *Hofmann* (Hg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: Handkommentar (2015).

10 GBl 248/2001.

11 Ständige Rechtsprechung seit VfGH, Urteile Nr 348/2007 und Nr 349/2007.

12 Veröffentlicht in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg), Autonomiekodex (2022) 21.

13 Vgl *De Pretis*, L'accordo di Parigi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Obwexer/Pfanzelter* (Hg), 70 Accordo di Parigi (2020) 261 (262 ff; 268 ff).

14 Siehe dazu der Beitrag von *Valdesalici* in diesem Band.

15 GBl 291/2017. Siehe zum „Ladinerverfassungsgesetz“ näher *Complojer*, Das Autonomiestatut aus ladinischer Sicht, *EJM* 3-4/2021, 197.

16 GBl 26/2001. Dazu zB *Durnwalder*, Die Reform des Südtiroler Autonomiestatuts: das Verfassungsgesetz Nr. 2/2001: Entstehung, Inhalt und Auswirkungen auf die Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2005). Vgl zur Änderung des Autonomiestatuts allgemein *Happacher*, La revisione statutaria, in *Toniatti* (Hg), La specialità nella specialità (2022) 217.

tive des Regionalrats an gleichlautende Beschlüsse der beiden Landtage gebunden und spiegelt damit die seit 2001 bestehende institutionelle Vorrangstellung der beiden Länder gem Art 116 Abs 2 Verf¹⁷ wider. Zudem sind der Regionalrat und die Landtage bei Gesetzesinitiativen von Seiten des Parlaments oder der Regierung im Wege einer Stellungnahme verpflichtend einzubeziehen (Art 103 Abs 2 ASt). Ausgeschlossen ist auch die Beantragung eines gesamtstaatlichen Referendums, sollte das Verfassungsgesetz nur mit absoluter Mehrheit in der zweiten Abstimmung beschlossen werden. Nach wie vor nicht geglückt ist trotz mehrerer Anläufe die Verankerung des Einvernehmensprinzips zur Änderung des Autonomiestatuts.¹⁸

Der Vollständigkeit halber ist das in Umsetzung von Art 6 Verf ergangene G Nr 482 vom 15. Dezember 1999 über Bestimmungen zum Schutz der historischen sprachlichen Minderheiten¹⁹ zu nennen. Es hat allerdings keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Südtirol-Autonomie, da sein Art 18 ausdrücklich vorsieht, dass bestehende Schutzbestimmungen aufrecht bleiben und allfällige günstigere Regelungen im Wege von Durchführungsbestimmungen zum jeweiligen Sonderstatut Anwendung finden, womit das System des Autonomiestatuts unberührt bleibt.

Was die Änderungen in der Gesellschaft anbelangt, seien hier insbesondere die aufgrund der europäischen Integration zunehmende Mobilität sowie die in den vergangenen Jahren deutlich verstärkten Migrationsbewegungen allgemein hervorgehoben, die Südtirol vor neue Herausforderungen stellen.

III. Bildung in der Muttersprache

Art 19 ASt stellt in Umsetzung von Art 1 Abs 2 lit a) Pariser Vertrag 1946 die zentrale Bestimmung zur Verwirklichung des Rechts auf den Volks-

17 IdF VerfG 3/2001.

18 Ein Einvernehmen zwischen Sonderautonomie und Staat war sowohl im Verfassungsgesetzestext von 2005 (Art 38, GBl 269/2005) als auch im Verfassungsgesetzestext von 2015 (Art 39 Abs 13, GBl 88/2016) vorgesehen, beide Verfassungsgesetzestexte scheiterten am negativen Votum im Rahmen von Verfassungsreferenden (Happacher, Revisione 224 f).

19 GBl 297/1999. Zu diesen historischen Minderheiten zählen gem Art 2 G 482/1999 ua deutsch- und ladinischsprachige Minderheiten, zB die Fersentaler und die Zimbern bzw die Ladiner im Trentino und im Belluno. Vgl zu Art 6 Verf und zum G 482/1999 Palermo/Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*³ (2021) 310 - 322.

und Mittelschulunterricht in der Muttersprache und damit auf Bildung in der Minderheitensprache dar.²⁰ Vor dem Hintergrund des gesamtstaatlich italienischsprachigen Schulsystems sichert Art 19 Abs 1 und 2 ASt die Umsetzung des Rechts auf Unterricht in der Minderheitensprache. Für die deutsche Volksgruppe ist das so genannte getrennte Modell des Unterrichts in der Muttersprache mit der Pflicht zum Unterricht in der italienischen Sprache (gegengleich für die Schule mit italienischer Unterrichtssprache) vorgesehen, für die ladinische Volksgruppe das Modell eines paritätisch in den Sprachen Deutsch und Italienisch abgehaltenen Unterrichts mit der Verwendung der ladinischen Sprache im Kindergarten bzw deren Unterricht in der Schule.²¹ Auf diese Weise wird der Unterricht in der Minderheitensprache garantiert, aber zugleich auch das friedliche Zusammenleben befördert, da auf die Erlernung der Sprache des jeweils anderen abgestellt wird.²²

Ausdrücklich ist vorgesehen, dass der Unterricht durch Lehrpersonen zu erteilen ist, deren Muttersprache jene der Schüler ist. Die Verwendung des Begriffs der Muttersprache ist vor dem Hintergrund des Pariser Vertrags von 1946 verständlich, der eben diesen verwendet. Allgemein wird jedoch nunmehr von der Erstsprache als jener Sprache, die von Geburt an erworben wird und als prägend betrachtet werden kann, gesprochen.²³

Da die Wahl der Schule von Seiten der Erziehungsberechtigten frei (Art 19 Abs 3 ASt) und zunächst ohne Berücksichtigung der Kenntnisse des jeweiligen Kindes in der Unterrichtssprache erfolgen kann, zugleich aber ein Anspruch aller Schüler besteht, in der jeweiligen Unterrichtssprache bestmöglich ausgebildet zu werden, musste ein Ausgleich zwischen Elternrecht und Minderheitenschutz gefunden werden, der verlangt, dass die

20 Vgl dazu die Durchführungsbestimmung DPR 89/1983 igF (GBl 91/1983).

21 Zum Schulsystem siehe den Beitrag von *Falkensteiner* in diesem Band sowie *Baur/Medda-Windischer*, *The Educational System in South Tyrol*, in *Woelk/Palermo/Marcho* (Hg), *Tolerance through Law* (2008) 235-258; *Baur*, *Schulpolitik in Südtirol*, in *Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk* (Hg), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie* (2005) 351; *Rautz*, *Il sistema scolastico*, in *Marko/Ortino/Palermo* (Hg), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 746.

22 Vgl auch VfGH, Beschluss Nr 430/2006 zur Frage des Zweitsprachenunterrichts ab der ersten Klasse Volksschule; siehe auch *Happacher* in *Cosulich/Happacher*, *Scuola e minoranze linguistiche nelle autonomie speciali alpine*, *federalismi.it* n.32/2022, 115 (126 ff).

23 Der Duden enthält folgende Definition für Erstsprache: „zuerst erlernte, (bei Mehrsprachigkeit) prägendste Sprache eines Menschen“; abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Erstsprache> (23.6.2023).

freie Schulwahl keinerlei Einfluss auf die Unterrichtssprache hat.²⁴ Dieser Ausgleich findet sich in Art 1 Durchführungsbestimmung DPR Nr 301 vom 15. Juli 1988,²⁵ der eine Regelung über die Einschreibung in Schulen mit einer anderen Unterrichtssprache als die Muttersprache des Schülers enthält. Sollte die Einschreibung „die Leistungsfähigkeit der Schule beeinträchtigen, da diese Schüler nicht eine angemessene Kenntnis der für die besuchte Schule vorgesehenen Unterrichtssprache besitzen, um am Unterricht in der Klasse, in der sie eingeschrieben sind, mit Erfolg teilzunehmen“;²⁶ ist nach einer Frist von 20 Tagen nach Beginn des Kindergartens oder der Schule mit begründetem Antrag und unter Anhörung der Eltern²⁷ innerhalb von fünf Tagen der Beirat des Kindergartens bzw im Falle der Schule eine paritätisch zwischen Angehörigen der deutschen und italienischen Sprachgruppe zusammengesetzte Kommission von Sachverständigen zu befassen, die innerhalb von zehn Tagen verpflichtend eine Entscheidung hinsichtlich des Vorhandenseins angemessener Sprachkenntnisse zu treffen hat. Werden die Sprachkenntnisse als nicht angemessen eingestuft, erfolgt die Einschreibung in einen Kindergarten bzw eine Schule der anderen Unterrichtssprache. Gem Art 19 Abs 3 ASt²⁸ kann gegen die negative Entscheidung Rekurs an die Autonome Sektion Bozen des Regionalen Verwaltungsgerichts für Trentino-Südtirol erhoben werden, was bisher selten geschah.²⁹

Im Laufe der Jahre haben sich mehrere Herausforderungen in diesem System herauskristallisiert. Zum einen erwies sich der Erwerb der Kenntnisse in der jeweils zweiten Sprache – Italienisch in der Schule mit deutscher Unterrichtssprache und Deutsch in der Schule mit italienischer Unterrichtssprache – als nicht zufriedenstellend,³⁰ was vor allem in Bezug auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes und im Hinblick auf das friedliche Zusammenleben der Sprachgruppen kritisch zu sehen ist. Zum anderen wurde (und wird) das Südtiroler Schulsystem durch die Tendenz, zur

24 Vgl Art 8 DPR 116/1976 (GBl 101/1973), nunmehr Art 8 DPR 89/1983.

25 GBl 177/1988.

26 Art 1 Abs 1 DPR 301/1988.

27 Bei Volljährigkeit ist der betreffende Schüler anzuhören.

28 IVm Art 1 Abs 5 DPR 301/1988.

29 Es liegt ein einziges Urteil des Verwaltungsgerichts Bozen *in re* vor, das den einschlägigen Beschluss aufgrund der Verletzung der Fallfrist der zehn Tage aufhob (Urteil Nr 94/2002).

30 Siehe dazu *Vettori/Abel* (Hg), Kolipsi II. Die Südtiroler SchülerInnen und die Zweitsprache: eine linguistische und sozialpsychologische Untersuchung (2017), in der ein Absinken der Sprachkompetenzen in der Zweitsprache festgestellt wurde (241 ff).

besseren Erlernung der Zweitsprache den Besuch von Kindergärten und Schulen mit der anderen Unterrichtssprache, insbesondere der deutschen Unterrichtssprache, vermehrt anzustreben, belastet. Hinzu kommt die Integration von Kindern und Jugendlichen in das Südtiroler Schulsystem, deren Erstsprache aufgrund ihres Migrationshintergrundes weder Deutsch noch Italienisch ist, sodass im Grunde beide Landessprachen erlernt werden müssen.³¹

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, ermöglicht Art 14 Abs 5 LG Nr 5 vom 16. Juli 2008³² innovative Projekte im Sprachunterricht mit dem Ziel der Verbesserung der Mehrsprachigkeit, wobei Art 19 ASt und die einschlägigen Vorgaben der Landesregierung zu beachten sind.³³ Als Lösungsansätze wurden im Laufe der Jahre die Verwendung von bestimmten Unterrichtsmethoden propagiert, etwa die CLIL-Methode (*Content and Language Integrated Learning*), bei der die Fremdsprache zur Vermittlung von Lerninhalten dient.³⁴ Ebenso wird der Besuch des vierten Schuljahrs der Oberstufe in einer Schule mit der anderen Unterrichtssprache gefördert („Zweitsprachjahr/Un anno in L2“) oder Sprachaufenthalte etwa in Ländern des deutschen Kulturraums.³⁵

Des Weiteren wird von einigen die Ausdehnung des paritätischen ladinischen Modells auf die gesamte Schule als Lösung gesehen sowie ganz allgemein eine mehrsprachige Schule bzw ein mehrsprachiger Kindergarten, auch unter Berücksichtigung der englischen Sprache.³⁶ Was die englische Sprache angeht, so wurde vor allem aus Wirtschaftskreisen der Wunsch nach einer mehrsprachigen, internationalen Schule mit englischer Unterrichtssprache artikuliert. Die rechtliche Grundlage besteht seit 2023 mit Art 3 Abs 4 LG Nr 11 vom 24. September 2010³⁷ igF, der vorsieht, dass ein

31 Siehe zu den aktuellen Daten der ausländischen Schüler *ASTAT*, Bildung in Zahlen - Schuljahr 2021/22, *astat-info* 4/2023, 6.

32 ABlReg 31/2008. Siehe auch auf der Website der Südtiroler Landesverwaltung unter dem Stichwort „Bildung und Sprache“, abrufbar unter <https://www.provinz.bz.it/bildung-sprache/sprachen/sprachen-schule.asp> (26.6.2023).

33 Für die deutsche Schule: Beschluss der Landesregierung Nr 1034 vom 8.7.2013.

34 Siehe dazu unter <https://www.provinz.bz.it/bildung-sprache/didaktik-beratung/clil.asp> (25.6.2023).

35 Siehe zu den Projekten unter <https://www.provinz.bz.it/bildung-sprache/sprachen/sprachen-schule.asp> (25.6.2023).

36 Siehe etwa der Gesetzesentwurf Nr 2/18 zum Recht auf Mehrsprachigkeit im Bildungssystem des Landes, eingebracht von den Grünen, abrufbar unter http://www.2.l.andtag-bz.org/documenti_pdf/IDAP_559022.pdf (12.04.2023).

37 ABlReg 39/2010.

Klassenzug in der Oberstufe mit einem den Richtlinien der *International Baccalaureate Organization IBO* entsprechenden Curriculum eingerichtet werden kann, das auch Unterricht in den Sprachen Deutsch und Italienisch zu umfassen hat.³⁸

2023 kam es zu einer heftigen Diskussion hinsichtlich der Probleme, die zunehmende Einschreibungen in die Schulen anderer Unterrichtssprache als die Erstsprache in bestimmten Schulen (va in Bozen) verursachen.³⁹ In diesem Zusammenhang wurde von deutscher Seite jedoch darauf verzichtet, das in DPR 301/1988 vorgesehene Verfahren (wieder) umfassend anzuwenden, da es nunmehr als „ultima ratio“⁴⁰ betrachtet wird. Vielmehr wird anstelle von ebenfalls angedachten Sprachtests auf verpflichtende Begleitmaßnahmen für die Eltern zur Verbesserung ihrer Sprachkompetenz gesetzt sowie auf verpflichtende Gespräche mit dem Lehrkörper zu einem allfällig empfohlenen Schulwechsel.⁴¹

IV. Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache gegenüber Verwaltung und Gericht

Art 99 ASt und Art 100 ASt enthalten zentrale Normen zur Sicherstellung des Gebrauchs der Minderheitensprachen gegenüber Verwaltung und Gericht.⁴² Das Recht auf den Gebrauch der Minderheitensprache ist jedoch inhaltsleer, wenn keine entsprechenden Sprachkenntnisse bei den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden vorliegen, die den Gebrauch durch die Bürger und die Anwendung der Sprachvorschriften durch Verwaltung und Gericht effektiv sicherstellen. Entsprechend sieht Art 1 DPR Nr 752/1976 vor, dass eine „den Erfordernissen der einwandfreien Dienstabwicklung angemessene Kenntnis der italienischen und der deutschen Sprache [...] Voraussetzung für wie immer geartete und benannte Aufnahmen in den Dienst

38 Der Start ist voraussichtlich 2024/25: *Landespresseagentur* vom 8.6.2023, Standort der Schule mit internationalem Klassenzug steht fest: <https://news.provinz.bz.it/de/news/standort-der-schule-mit-internationalem-klassenzug-steht-fest> (25.6.2023).

39 Siehe dazu *Luther*, Deutsche Schulen überlastet? in *salto.bz* vom 16.3.2023 (<https://www.salto.bz/de/article/16032023/deutsche-schulen-ueberlastet>, 17.3.2023).

40 Siehe Landesrat *Achammer* in *Dolomiten* vom 18.4.2023, Schule wird zur Zerreißprobe mit der Lega, II.

41 Siehe *Alto Adige* vom 5.4.2023, Scuola, stretta della Svp. Il test d'ingresso sparisce, 18.

42 Siehe zum Sprachgebrauch im Südtiroler Autonomiesystem näher den Beitrag von *Zeller* in diesem Band, insb II.

der staatlichen Verwaltungen einschließlich jener mit autonomer Ordnung und der öffentlichen Körperschaften und Anstalten in der Provinz Bozen [ist]⁴³. Dies gilt auch für den Gesundheitsbereich,⁴³ der hinsichtlich der Gesundheitsdienste im öffentlichen Interesse dergestalt zu organisieren ist, dass der Gebrauch der italienischen und deutschen Sprache gem DPR 574/1988 sichergestellt ist.⁴⁴

Die Feststellung der Sprachkenntnisse ist in Art 3 iVm Art 4 DPR 752/1976 geregelt. Ursprünglich war eine lokal abzulegende so genannte Zweisprachigkeitsprüfung⁴⁵ vorgesehen, zu der nunmehr aufgrund einschlägiger Rechtsprechung des EuGH weitere Nachweise hinzukommen.⁴⁶ Die erforderlichen Sprachkenntnisse orientieren sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen GERS⁴⁷ und sehen vier Sprachniveaus vor (A2, B1, B2, C1), die sich an den für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung erforderlichen Studientiteln orientieren.⁴⁸ Auch durch die Kombination von bestimmten Schul- und Universitätsabschlüssen in der jeweils anderen Sprache kann der Nachweis angemessener Sprachkenntnisse erbracht werden.⁴⁹

In Zusammenhang mit den erforderlichen Sprachkenntnissen stellen sich jedoch in den letzten Jahren im zunehmenden Maß Herausforderungen, die einerseits mit der Tatsache verbunden sind, dass die tatsächlich einsetzbaren Sprachkenntnisse in der Praxis trotz des obenstehend umrissenen Systems zur Zertifizierung der Sprachkenntnisse zu wünschen übriglassen. Andererseits besteht insbesondere im Gesundheitsbereich ein Mangel an fachkundigem Personal mit den erforderlichen Sprachkenntnissen, was aus dem Blickwinkel der Patienten besonders kritisch zu betrachten ist. In beiden Fällen kann dies zu einer Verkürzung des Rechts auf den Gebrauch der Minderheitensprache führen.

43 Art 1 LG Nr 12/1979 iVm Art 48 G Nr 833/1978 sowie VfGH, Urteil Nr 312/1983, RE Pkte 3 ff.

44 Art 7 Abs 1-octies GvD Nr 206 vom 9.11.2007 (GBl 261/2007 BBl 228).

45 Inhalt und Abhaltung haben sich im Laufe der Jahre stark verändert, zum heutigen Stand unter <https://zweisprachigkeitspruefungen.provinz.bz.it/de/home> (22.6.2023).

46 EuGH 6.6.2000, Rs C-281/98 (*Angonese*), EU:C:2000:296, Rn 44. Dazu *Obwexer* in diesem Band, III.C.

47 Der GERS ist im Rahmen des Europarats erarbeitet worden, siehe unter <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages> (22.6.2023)

48 Die Ladinischkenntnisse werden in einer separaten Prüfung festgestellt (Art 3 Abs 7 DPR 752/1976) und berücksichtigen die unterschiedlichen Sprachvarianten Gröden und des Gadertals.

49 Siehe Art 3 Abs 9/*bis bis sexies* DPR 752/1976.

Was die mit einer Kluft zwischen den zertifizierten und tatsächlich vorhandenen Sprachkenntnissen verbundene Problematik anbelangt, kann auch ein Zusammenhang mit der freien Sprachenwahl im Rahmen der Wettbewerbe gesehen werden, da die Wettbewerbsteilnehmer um eine Stelle bei Gericht oder in der Verwaltung bisher das Recht hatten, „die vorgesehenen Prüfungen je nach der Angabe im Zulassungsgesuch entweder in italienischer oder in deutscher Sprache abzulegen“.⁵⁰ Damit ist die Wahl der Sprache unabhängig von der Zuordnung der Stelle zu einer der drei Sprachgruppen. Gerade mit Blick auf die zahlenmäßig stärkste Sprachgruppe (die Erklärung ist eine Willens- und nicht eine Wissenserklärung⁵¹) wird dies als Grund angesehen, dass die der Sprachgruppe entsprechende Sprache nicht im ausreichenden Maß vorliegt, insbesondere in Bezug auf die inhaltlich-fachlichen Anforderungen der Stelle (beispielsweise im rechtlichen oder technischen Bereich). Als Abhilfe wurde 2023 in der Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut GvD Nr 65 vom 15. Mai 2023⁵² geregelt, dass eine der vorgesehenen schriftlichen Prüfungen und jedenfalls die mündliche Prüfung in der Sprache abzulegen sind, die der Sprachgruppe der Wettbewerbsteilnehmer entspricht.⁵³ Damit wird zusätzlich zum erforderlichen allgemeinen Sprachniveau auf eine angemessene fachliche Sprachqualifikation, fokussiert auf die mit der Stelle verbundenen Tätigkeiten, abgezielt.⁵⁴ Im Grunde zielt die Norm jedoch nicht nur auf die Sicherstellung angemessener Sprachkenntnisse ab (insbesondere in Bezug auf die Deutschkenntnisse), sondern auch auf die Verhinderung von opportunistischen Erklärungen der Sprachgruppenzugehörigkeit oder -gliederung.⁵⁵

Die zweite angesprochene Herausforderung in Form von mangelndem sprach- und fachkundigem Personal macht sich seit einigen Jahren vor allem im Gesundheitsbereich bemerkbar, der schon seit geraumer Zeit ganz

50 Art 20 DPR 752/1976.

51 Riz in Riz/Happacher, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie⁴ (2013) 451.

52 GBl 132/2023.

53 Art 1 GvD 65/2023.

54 Vgl dazu die sehr kritischen Äußerungen der Landesgerichtspräsidentin von Bozen Bortolotti in *Corriere dell'Alto Adige* vom 9.5.2023, die eine Überforderung der Prüflinge im Falle einer deutsch abzulegenden Prüfung befürchtet.

55 Deshalb auch bekannt als „norma anti furbetti“ (Anti-Schlaumeier-Norm), siehe *Alto Adige* vom 9.8.2021, *Concorsi, primo sì alla norma anti furbetti per l'Alto Adige*.

allgemein (und nicht nur in Südtirol) unter Personalmangel leidet.⁵⁶ Zunächst wird hier eine Lösung über die Schaffung einer die Landessprachen berücksichtigenden Ausbildungsmöglichkeit in Südtirol selbst gesucht, um die erforderlichen Sprachkenntnisse sicherzustellen und zugleich die Studierenden an das Land zu binden. Dieser Weg wurde insbesondere mit der Gründung der Landesfachhochschule für Gesundheitsberufe „Claudiana“ im Jahr 1993 eingeschlagen,⁵⁷ die in Kooperation mit italienischen Universitäten einen breiten Reigen von zweisprachigen Ausbildungen anbietet, wobei der Unterricht je nach Muttersprache der Lehrenden in deutscher oder italienischer Sprache stattfindet.⁵⁸ Dieser Weg wird nunmehr auch für das Medizinstudium verfolgt, da ab 2024 ein dreisprachiges Medizinstudium in Bozen starten wird.⁵⁹ Damit soll zusätzlich zu der bereits bestehenden Unterstützung der Ärzteausbildung im deutschsprachigen Ausland, insbesondere in Österreich,⁶⁰ gegen den Ärztemangel vorgegangen werden.

Ein weiterer Lösungsansatz besteht darin, im Wege von zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen Personen im Gesundheitsbetrieb zu beschäftigen, die noch nicht die erforderlichen Sprachkenntnisse aufweisen und ihnen zugleich die Möglichkeit zu bieten, diese zu erwerben. Damit wird vorübergehend vom Erfordernis der Zweisprachigkeit abgewichen, um in Bereichen mit Personalmangel die Gesundheitsdienstleistungen in den Krankenhäusern sicherzustellen.⁶¹ Innerhalb der (fünfjährigen⁶²) Frist, in der die Betroffenen im Südtiroler Gesundheitsbetrieb angestellt sind, haben

56 Vgl zur Problematik *Haller*, Sprachenrechte in Südtirol am Prüfstand des Ärztemangels, in Burger et al (Hg), *Recht und Sprache. Tagung der Österreichischen Assistentinnen und Assistenten Öffentliches Recht* (2019), 159.

57 Siehe Art LG 18/1993 und DLH 47/1996.

58 Art 2 Abs 4 DLH 47/1996. Die Ausbildungen reichen von der Ergotherapie über die Krankenpflege bis zur Physiotherapie, siehe zu den angebotenen Ausbildungen unter <https://www.claudiana.bz.it/de> (22.6.2023).

59 Siehe Beschluss der Landesregierung Nr 830/2021 sowie *Landespresseagentur*, Medizinstudium: Arbeitstreffen zwischen Land und Universität Cattolica, 4.5.2023 (<https://autonomie.provinz.bz.it/de/news/medizinstudium-arbeitstreffen-zwischen-land-und-universitat-cattolica>); *Alto Adige* vom 29.4.2023, Facoltà di Medicina a Bolzano, 15.

60 Vgl zum Medizinstudium an österreichischen Universitäten und zur Facharztausbildung im österreichischen System *Haller/Happacher*, *I molteplici legami della sanità sudtirolese con l’Austria: più di una cooperazione transfrontaliera?* (in Druck), Kapitel 3.1. f.

61 Art 1 Abs 1/bis LG 18/1983 idF LG 3/1999.

62 Art 1 Abs 1/quarter LG 18/1983 idF LG 8/2019. Außer aufgrund von „unentbehrlichen und unaufschiebbaren Diensterfordernissen“ sind diese Verträge nicht erneuerbar (Art 1 Abs 1/bis LG 18/1983).

sie die für ihre Stelle erforderlichen Sprachkenntnisse zu erwerben. Zu diesem Zweck sind sie verpflichtet, Sprachkurse – die vom Land finanziert werden können⁶³ –, zu besuchen, was ihnen auch während ihrer Arbeitszeit möglich ist.⁶⁴ Hinsichtlich des ärztlichen Personals wurde 2021 die Durchführungsbestimmung DPR Nr 197 vom 26. Jänner 1980⁶⁵ dahingehend geändert, dass die befristeten Arbeitsverhältnisse des ärztlichen Personals, das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung eine Bescheinigung seiner Sprachkenntnisse auf der Stufe B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen besaß, zwei weitere Jahre Zeit für den Erwerb eines Zertifikats auf der Stufe C1 des GERS (oder gleichwertig) erhielt. Ziel ist, einen – wenn auch nur punktuellen und zeitlich begrenzten – Ausgleich zwischen den territorialen und sprachlichen Besonderheiten Südtirols und dem Recht auf Gesundheitsschutz sowie der Gewährleistung der Kontinuität der Gesundheitsversorgung und die Grundversorgungsleistungen zu schaffen.⁶⁶

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass 2020 auf Betreiben Südtirols die Umsetzungsbestimmungen der RL 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen⁶⁷ hinsichtlich der für die Berufsausübung erforderlichen Sprachkenntnisse ergänzt wurden. In Umsetzung von Art 53 RL 2005/36/EG zu den Sprachkenntnissen, die Mitgliedstaaten im Zuge der Anerkennung verlangen dürfen (Amtssprache oder Verwaltungssprache), sieht Art 7 Abs 1-sexies GvD Nr 206 vom 7. September 2007⁶⁸ nunmehr hinsichtlich Art 99 ASt für das Gebiet Südtirols vor, dass die Kenntnis entweder der deutschen Sprache – die als Verwaltungssprache im Sinne der Richtlinie gilt – oder der italienischen Sprache für die Anerkennung ausreicht. Dies gilt für berufliche Tätigkeiten außerhalb der öffentlichen Verwaltung, für die bekanntermaßen die Zweisprachigkeitspflicht gilt.

63 Art 1 Abs 1/ter LG 18/1983.

64 Art 1/bis LG 18/1983.

65 GBl 141/1980.

66 Art 7 Abs 1 DPR 197/1980 idF Art 1 Abs 1 GvD 176/2021.

67 ABl 2005 L 255, 22.

68 GBl 261/2007 BBl 228.

V. Proporz im öffentlichen Dienst und Sprachgruppenzugehörigkeit

Der ethnische Proporz im öffentlichen Dienst⁶⁹ sieht den Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen⁷⁰ vor – siehe Art 89 ASt⁷¹ –, was graduell innerhalb von 30 Jahren (mithin 2002) hätte erreicht werden sollen.⁷² Bis heute ist dieses Ziel nicht durchgehend erreicht.⁷³ Hinzu kommt, dass die Anwendung des ethnischen Proporz fortzuführen ist, damit er seiner Ausgleichfunktion zwischen den Sprachgruppen nachkommen und zum friedlichen Zusammenleben der drei Sprachgruppen beitragen kann. Der ethnische Proporz erfordert für seine Anwendung die Feststellung der Zugehörigkeit zu einer der drei Sprachgruppen sowie deren numerischer Stärke.⁷⁴ Daraus ergibt sich die zentrale Bedeutung der Erklärung der Zugehörigkeit oder der Angliederung an eine der drei Sprachgruppen, sowohl in ihrer fakultativen Form als auch im Rahmen der anonymen Erhebung, die in regelmäßigem Abstand durchgeführt werden muss.⁷⁵ Auch hier erfolgten seit 1972 eine Reihe von Anpassungen, zum einen aufgrund von unionsrechtlichen Vorgaben,⁷⁶ zum anderen, um eine Mangelwirtschaft bei der Stellenbesetzung zu vermeiden.

Der Mangelwirtschaft bei der Stellenbesetzung wird mit dem Mechanismus des so genannten flexiblen Proporz begegnet, der erlaubt, jene Stellen, die entweder aus Mangel an Bewerbern oder weil diese für nicht geeignet befunden werden, in einem gewissen Ausmaß (30%) mit geeigneten (das Kriterium der Fachkompetenz kommt damit eindeutig zum Tragen) Bewerbern anderer Sprachgruppen zu besetzen, wobei dies bei den darauf

69 Siehe dazu den Beitrag von *Mathà* in diesem Band.

70 Art 69 DPR 574/1951 definiert drei Sprachgruppen: deutsch, italienisch und ladinisch. 2011 wurde folgende zahlenmäßige Stärke erhoben: 69,64 % deutsche Sprachgruppe, 25,84 % italienische Sprachgruppe, 4,52 ladinische Sprachgruppe: *ASTAT*, Südtirol in Zahlen 2021 (2022) 15.

71 Für die Stellen in der Landesverwaltung und aller vom Land abhängigen Körperschaften siehe Art 1 LG 40/1988, für das Personal im Gesundheitswesen Art 2 LG 19/1983 und für die Gemeinden Art 180 RG 2/2018. Der VfGH hat in Urteil Nr 224/1990 festgestellt, dass das Prinzip des ethnischen Proporz auch zum Tragen kommt, wenn nicht ausdrücklich darauf verwiesen wird.

72 Art 46 DPR 752/1976.

73 Siehe *Mathà* in diesem Band, II.C.

74 Siehe *Mathà* in diesem Band, III.

75 Siehe Art 18 DPR Nr 752/1976; dazu *Mathà* in diesem Band, III.

76 Siehe dazu *Brunner/Ladurner/Zeller*, Volkszählung in Südtirol: die Neuregelung der Sprachgruppenerhebung unter besonderer Berücksichtigung EU-rechtlicher Vorgaben (2007) sowie *Obwexer* in diesem Band, III.A.

folgenden Einstellungen ausgeglichen werden muss.⁷⁷ Allerdings fordert der auch im öffentlichen Dienst zunehmende Personalmangel dieses System vermehrt heraus.⁷⁸ In diesem Zusammenhang wird etwa eine zeitweilige Aussetzung des gesamten Systems gefordert, was als „sanfter Proporz“ bezeichnet wird.⁷⁹

Die Erklärung der Zugehörigkeit bzw der Angliederung an eine Sprachgruppe erfolgt in einem System von geschlossenen Listen, da die drei Sprachgruppen und die Kategorie „Andere“ vorgesehen sind. Damit besteht keine Möglichkeit, auch eine andere sprachliche Identität oder mehr als eine sprachliche Identität anzuführen, was unter dem Blickpunkt des Rechts auf freie Selbstidentifikation bedenklich erscheint.⁸⁰

Als weitere Herausforderung ist die Digitalisierung zu nennen, da die nächste anonyme Erhebung der Stärke der Sprachgruppen auch im digitalen Weg stattfinden soll.⁸¹ Gegenüber der letzten Erhebung geht damit ein wichtiges Element verloren, nämlich die von Tür zu Tür ziehenden Personen, die den Befragten Sinn und Zweck der anonymen Erklärung erläutern. Letzteres ist angesichts der Ergebnisse einer Umfrage des Landesinstituts für Statistik ASTAT von 2022 wichtig, die aufzeigt, das 23% der jungen Menschen den Begriff des ethnischen Proporz nicht mehr kennen.⁸² Hier scheint eine zielgerichtete Aufklärung von großer Bedeutung. In diese Richtung geht auch die Landesregierung hinsichtlich der Umsetzungsmodalitäten, da sie vorsieht, die Erhebung in einer ersten Phase digital und im Anschluss klassisch mit Fragebögen von Tür zu Tür durchzuführen.⁸³

VI. Ortsnamen

Die primäre Gesetzgebungskompetenz Südtirols zur Regelung der Ortsnamengebung mit Verpflichtung zur Zweisprachigkeit ist mit dem Zweiten

77 Vgl Art 8 DPR 752/1976.

78 Siehe dazu *Pallaver*, Das nominale Autonomiestatut, Europa Ethnica 2022, 15 (18 ff).

79 *Pallaver*, Europa Ethnica 2022, 20.

80 Siehe *Lantschner*, Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, Politika 2022, 65 (78) sowie *Obwexer* in diesem Band, III.C.

81 Siehe die Durchführungsbestimmung GvD 150/2021.

82 ASTAT, Bedeutungen des Begriffs Muttersprache und Meinungen zum Proporz – Juni 2022, astat- info 42/2022, 5 (https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-inf-o.asp?news_action=4&news_article_id=668311, 23.6.2023).

83 Siehe Beschluss der Landesregierung Nr 619 vom 25.7.2023, der von einer Quote von 20% online abgegebenen Erklärungen ausgeht.

Autonomiestatut von 1972 unverändert geblieben.⁸⁴ Jahrelang wurde die in Art 8 Ziff 2 ASt enthaltene Kompetenz nicht ausgeübt, womit deutsche und ladinische Ortsnamen nicht gem Art 101 Abs 2 ASt festgestellt wurden und somit rechtlich gesehen allein die in der Zeit des Faschismus eingeführten italienischen Ortsnamen offiziell sind. Diese italienischsprachigen Ortsnamen sind in der Substanz durch den italienischen Kartografen *Tolomei* erarbeitete Übersetzungen der deutschen und ladinischen Ortsnamen, welche letztere im Zuge der faschistischen Assimilierungspolitik ersetzt haben.⁸⁵

Wie heikel die Materie sowohl aus Sicht der sprachlichen Minderheiten als auch aus Sicht der italienischen (Mehrheits)Bevölkerung nach wie vor ist, zeigt sich an der immer wieder aufflackernden Diskussion⁸⁶ zu diesem stark emotional – die Benennung von Orten ist evident kulturell und identitätsbildend – geprägten Thema.⁸⁷ Zwei klar gegenläufige Haltungen stehen einander gegenüber. Zum einen jene, die eine Abschaffung der als historisches und andauerndes⁸⁸ Unrecht betrachteten italienischen Ortsnamen fordert⁸⁹ und lediglich die historischen, vor der Annexion Südtirols durch Italien bestehenden Ortsnamen akzeptiert.⁹⁰ Die entgegengesetzte Haltung fordert die strikte Einhaltung der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit und ist damit gegen eine Aufhebung von italienischen Ortsnamen.⁹¹

84 Siehe dazu *Zeller* in diesem Band, III.

85 Siehe Königliches Dekret 800/1923; MD 10.7.1940. Vgl auch *Hilpold*, Die Südtiroler Ortsnamensregelung – ein rechtlich unlösbares Problem? *Europa Ethnica* 1-2/2017, 29 (29 ff).

86 Siehe etwa *Alto Adige* vom 12.4.2023, *Toponomastica*, la Svp vuole sondare il terreno, 23.

87 Vgl etwa die Diskussion zu LG 10/2019 (Europagesetz des Landes 2019), in dem in der italienischen Version der Begriff „Alto Adige“ durch die Bezeichnung „Provincia di Bolzano“ ersetzt wurde, während in der deutschen Fassung der Begriff „Südtirol“ beibehalten wurde, was wenige Tage später wieder rückgängig gemacht wurde.

88 Siehe zB den Beschlussantrag Nr 57/23 der Süd-Tiroler Freiheit anlässlich der 100 Jahre der Einführung der faschistischen Ortsnamen (http://www2.landtag-bz.org/do_cumenti_pdf/idap_683492.pdf, 22.6.2023).

89 Vgl *Fraenkel-Haeberle*, Linguistic Rights and the Use of Language, in *Woelk/Palermo/Marko* (Hg), *Tolerance through Law* (2008) 272.

90 Auch unter Berufung auf Völkerrecht, dazu *Palermo*, *Riflessioni giuridiche sulla disciplina della toponomastica nella Provincia autonoma di Bolzano*, in *Obermair/Risse/Romeo* (Hg), *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung. Cittadini innanzi tutto* (2012), 343–345; *Hilpold*, *Europa Ethnica*, 33–36.

91 Vgl *Cosulich/Happacher*, La competenza legislativa provinciale, in *Casonato/Happacher/Rossi/Toniatti* (Hg), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonome Trentino Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e Bolzano/Südtirol* (in Druck).

Nach einer Anzahl von nicht erfolgreichen Lösungsversuchen, die versuchten, eine Liste von jedenfalls zweisprachig zu erhaltenden Ortsnamen zu definieren, ebenso Kriterien (insbesondere den tatsächlichen Gebrauch) und Verfahren festzulegen,⁹² erfolgte 2012 mit LG Nr 15 vom 20. September 2012⁹³ erstmals eine landesgesetzliche Regelung. Das LG 15/2012 errichtete ein Verzeichnis der Ortsnamen des Landes und einen Landesbeirat für Kartographie und definierte ein Verfahren zur Festlegung der Ortsnamen. Nach der Anfechtung des Landesgesetzes vor dem Verfassungsgerichtshof durch die Regierung⁹⁴ wurde versucht, im Wege einer Durchführungsbestimmung zum Statut einen Rahmen für die Festlegung der Ortsnamen zu schaffen, was jedoch letztendlich scheiterte.⁹⁵ In Folge wurde zur Vermeidung einer ungünstigen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs die landesgesetzliche Regelung aufgehoben.⁹⁶

VII. Mobilität in der EU und Migration

Für das Südtiroler Minderheitenschutzsystem ergeben sich aufgrund der durch die europäische Integration und allgemeine Globalisierung beförderten Mobilität sowie durch die Migrationsbewegungen aus Nicht-EU-Staaten neue Herausforderungen. Dies lässt sich auch aus den statistischen Daten ablesen: Am 31.12.2021 lebten rund 51.600 Menschen (9,7% der Bevölkerung) ausländischer Nationalität in Südtirol, die aus 145 Staaten stammen.⁹⁷ Sie kommen größtenteils aus Europa (ca 60 %) und gut die Hälfte stammt aus den Mitgliedstaaten der EU (davon mehr als 1/3 aus dem deutschsprachigen Kulturkreis).⁹⁸ Seit Anfang der 1990er Jahre hat ihre Zahl beständig zugenommen, wobei zunächst die Mobilität im Rahmen der EU vorherrschend war, doch ab 2015 eine deutliche Erhöhung durch die Flüchtlings- und Migrationswellen festzustellen ist.⁹⁹ Sie sind relativ jung

92 Siehe dazu *Zeller* in diesem Band, III.

93 ABlReg 39/2012.

94 Rekurs Nr 182/2012.

95 Vgl *Zeller* in diesem Band, III.

96 LG 1/2019 (ABlReg 17/2019). Der VfGH erklärte das Verfahren aufgrund des Entfalls des Streitgegenstandes für beendet: Beschluss Nr 190/2019.

97 ASTAT, Ausländische Wohnbevölkerung – 2021, *astat-info* 12/2023, 1.

98 ASTAT, *astat-info* 12/2023, 6.

99 Siehe *Medda Windischer*, *Autonomia, minoranze e migrazione*, *Politika* 2022, 253 (256 ff).

und leben vorzugsweise in den Gemeinden städtischer Größenordnung.¹⁰⁰ Entsprechend liegt ihr Anteil in der Schule mit 12 % (2020/21)¹⁰¹ etwas höher.

Südtirol verfügt aufgrund seiner Autonomie über umfangreiche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in Bereichen wie Schule und Soziales, welche gerade im Kontext der Integration von Zuwanderern eine große Rolle spielen.¹⁰² Diese Zuständigkeiten gilt es jedoch in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Unionsrecht auszuüben,¹⁰³ ebenso sind verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten, insbesondere der in Art 3 Verf verankerte Gleichheitsgrundsatz. Hinzu kommt, dass Kontrolle und Lenkung von Migrationsflüssen, dh die Regelungen im Bereich Einwanderung, Asyl und rechtliche Stellung von Fremden gem Art 117 Abs 2 lit a) und b) Verf¹⁰⁴ ausschließlich in staatlicher Kompetenz stehen.

Mit der migrationsbedingten kulturellen und sprachlichen Vielfalt verbunden sind auch eine Reihe von Herausforderungen, denen sich ein System des Minderheitenschutzes für autochthone Minderheiten stellen muss.¹⁰⁵ Dies gilt hinsichtlich der Integration in den Bildungsbereich,¹⁰⁶ den Bereich der Sozialleistungen und ganz allgemein für jene Aspekte, die zu einer (unionsrechtskonformen) Öffnung von Instrumenten wie der Sprachgruppenzugehörigkeit, dem ethnischen Proporz oder den Sprachkenntnissen geführt haben.¹⁰⁷

100 ASTAT, astat-info 12/2023, 1.

101 Vgl ASTAT, Bildung in Zahlen – Schuljahr 2021/22, astat-info 04/2023, 1.

102 Siehe insbesondere im Bildungsbereich Art 8, Ziffern 8, 26, 27, 28 und 29 ASt sowie Art 9, Ziffer 2 ASt, im Sozialbereich Art 8 Ziffern 10 und 25 ASt. Zur Thematik siehe etwa die Beiträge in *Medda-Windischer/Carlà* (Hg), Migrationspolitik und Territoriale Autonomie (2013).

103 Vgl dazu etwas *Eisendle*, Geförderter Wohnbau und *ders*, Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt, in *Obwexer/Happacher/Baroncelli/Palermo* (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015), 291 und 323; *Trettel*, Allgemeine und berufliche Bildung, in *Obwexer/Happacher/Baroncelli/Palermo* (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015), 355. Emblematisch sei der Fall *Kamberaj* genannt, der die Verteilungsmechanismen der Mittel im sozialen Wohnbau, im Spezifischen den Zugang zu Wohngeld für einkommensschwache Mieter, betraf: EuGH, 24.4.2021, Rs C-571/10 (*Kamberaj*), ECLI:EU:C:2012:233.

104 Vgl dazu auch VfGH, Urteil Nr 2/2011, RE Pkt 4.2.

105 Siehe dazu etwa die Analyse von *Pallaoro/Colletti*, 'Nuove' minoranze in Alto Adige/Südtirol: impatto sugli strumenti a tutela delle 'vecchie' minoranze, in *Medda-Windischer/Carlà* (Hg), Migrationspolitik, 115 – 159.

106 Siehe dazu *Happacher*, federalismi.it n.32/2022, 128 -130.

107 Siehe dazu insbesondere die Beiträge von *Mathà*, *Zeller*, *Obwexer* und *Brugger* in diesem Band.

Südtirol hat mit dem LG Nr 12 vom 28. Oktober 2011¹⁰⁸ zur „Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürgerinnen“ eine landesgesetzliche Grundlage geschaffen, um auf diese Veränderungen in seiner Gesellschaft zu reagieren.¹⁰⁹ Ziel des Gesetzes ist, „die gegenseitige Anerkennung und die Aufwertung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Identitäten“¹¹⁰ zu fördern, dabei das „gegenseitige Kennenlernen zwischen den verschiedenen Kulturen und Identitäten in Südtirol und gleichzeitig das Wissen um die örtliche Geschichte und Kultur, um den Integrationsprozess voranzutreiben“¹¹¹ jegliche „Ungleichbehandlung und Diskriminierung aufgrund einer unterschiedlichen ethnischen, sprachlichen, kulturellen oder religiösen Zugehörigkeit ausländischer Bürgerinnen und Bürger [zu vermeiden], um so gleiche Chancen auf soziale und kulturelle Eingliederung zu gewährleisten und jegliche Form von Rassismus zu bekämpfen“.¹¹²

In diesem Zusammenhang hat der VfGH eine klare Linie gezogen, indem er eine in Art 10 Abs 2 LG 12/2011 enthaltene fünfjährige Ansässigkeitsdauer für Nicht-EU-Bürger für zentrale, wesentliche Sozialleistungen wie das Wohngeld auf der Grundlage von Art 3 Verf für verfassungswidrig erklärt hat. Der Gerichtshof sah die Frist insofern als unsachlich und diskriminierend an als diese Sozialleistung eine unabhängig von der Dauer des Aufenthalts bestehende Bedürftigkeit bzw Notlage beheben soll.¹¹³

Als Maßnahmen zur Beförderung der Integration in die Südtiroler Gesellschaft, welche sich sozusagen als transversales Element und Herausforderung für das Minderheitenschutzsystem erweist, wurde ab 2016 in Umsetzung des Prinzips des Forderns und Förderns etwa der Besuch von Kursen zu Gesellschaft und Kultur Südtirols als zusätzliche Voraussetzung für den Bezug gewisser Sozialleistungen eingeführt.¹¹⁴ Ebenso bestehen eine Koordinierungsstelle für Integration,¹¹⁵ ein Landesintegrationsbeirat¹¹⁶ und die Figur der interkulturellen Mediatoren.¹¹⁷ Die seit 2022 bei der

108 ABlReg 45/2011.

109 Kritisch dazu etwa *Medda-Windischer*, *Politika* 2022, 265.

110 Art 1 Abs 2 LG 12/2011.

111 Art 1 Abs 3 lit c) LG 12/2011.

112 Art 1 Abs 3 lit e) LG 12/2011.

113 VfGH, Urteil Nr 2/2013, RE Pkt 3.2.

114 Siehe Beschluss Landesregierung Nr 1182/2019.

115 Art 3 Abs 3 LG 12/2011.

116 Art 6 LG 12/2011.

117 Art 9 Abs 1 LG 12/2011.

Volksanwaltschaft bestehende Antidiskriminierungsstelle¹¹⁸ stellt ein weiteres Mosaikteil dar, ebenso wie das Instrument der Integrationsvereinbarung als zentrales Mittel für ein geregeltes Zusammenleben.¹¹⁹ Daneben kann ein vielfältiges Engagement der Zivilgesellschaft festgehalten werden.¹²⁰

VIII. Schlussbemerkungen

Die zentralen Minderheitenschutzregelungen des Zweiten Autonomiestatuts sind ein komplexes, aber konsolidiertes System, das nach wie vor punktuellen Anpassungsbedarf aufweist, auch im Sinne einer dynamischen Erhaltung und Pflege der errungenen Schutzmechanismen. Das Instrumentarium dazu besteht einerseits in der Abänderung des Statuts, andererseits bei gleichbleibendem verfassungsrechtlichem Rahmen in den Durchführungsbestimmungen zum Statut. Ebenso ist aus völkerrechtlicher Sicht daran zu erinnern, dass Änderungen an der Südtiroler Autonomie eine Befassung Österreichs erfordern, um dessen Schutzfunktion zu respektieren.¹²¹ Bisher wurden diese Instrumente erfolgreich eingesetzt, wobei sich die Änderung der statutarischen Bestimmungen ohne die Verankerung des Verhandlungs- und Einvernehmensprinzips auch für das Statut als kritisch erweisen könnte. Insofern besteht hier die Herausforderung darin, eben dieses Einvernehmen zu verankern,¹²² um eine Revision des Statuts mit weniger Risiko für die sprachlichen Minderheiten hinsichtlich ungewollter Änderungen angehen zu können.

Hinsichtlich der Bildung in der Minderheitensprache und dem damit verbundenen Sprach- und Kulturerwerb lassen sich die geschilderten Lösungsansätze auf der Grundlage umfassender Zuständigkeiten Südtirols zur Gestaltung des Schulwesens als pragmatisch, wenn auch teilweise hart an der Grenze zur Missachtung des Prinzips des Unterrichts in der Mutter-

118 Art 20 ff LG 11/2020. Siehe näher unter <https://www.volksanwaltschaft-bz.org/de/an-tidiskriminierungsstelle.asp> (23.6.2023).

119 Siehe zur Vereinbarung und den Leitsätzen näher unter <https://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/integration/integrationsvereinbarung.asp> (23.6.2022).

120 Dazu *Medda-Windischer*, *Politika* 2022, 264.

121 Siehe dazu *Haller*, *Südtirols Minderheitenschutzsystem* (2021) 455 - 476; zur Schutzfunktion Österreichs 479-485.

122 Siehe letzthin *Verfassungsgesetzesentwurf Durnwalder AS 304/XIX* (Modifiche agli statuti delle regioni ad autonomia speciale, concernenti la procedura per la modificazione degli statuti medesimi), abrufbar unter <https://www.senato.it/japp/bgt/sho-wdoc/19/DDLPRES/0/1361568/index.html> (25.6.2023).

sprache bewegend qualifizieren. Ausgehend von den Wünschen der interessierten Sprachgruppe – insbesondere der italienischen Sprachgruppe¹²³ – werden diese durch innovative Projekte verwirklicht, wobei das in Art 19 ASt festgelegte Prinzip der einsprachigen Schule (zumindest formell und für die deutsche Minderheit) aufrecht bleibt, faktisch aber wohl gerade beim CLIL-Unterricht das Prinzip des muttersprachlichen Unterrichts zumindest teilweise nicht mehr trägt. Hier soll betont werden, dass es zwar grundsätzlich richtig erscheint, die Wünsche der jeweiligen Sprachgruppe in der Praxis zu berücksichtigen (zB nach einer mehrsprachigen internationalen Schule), es aber trotzdem aus systematischen Gründen geboten ist, derartige Entwicklungen zumindest in die Form einer Durchführungsbestimmung (wenn nicht in die einer Änderung des Statuts) zu gießen, um generelle und grundlegende Kriterien zur Verfügung zu haben. Mag es sich derzeit um ein einzelnes Projekt handeln, ist damit doch ein Grundprinzip des Südtiroler Minderheitenschutzes – der Unterricht in der Muttersprache – wenn nicht durchbrochen, so doch aufgeweicht und könnte zu weiteren Wünschen (und politischem Druck) für spezielle, mehrsprachige Klassenzüge führen. Und schließlich sollte man nicht vergessen, dass vorhandene Regelungen wie das Verfahren im Hinblick auf die Beurteilung der angemessenen Sprachkenntnisse für den Schulbesuch nach wie vor ihre Berechtigung haben, auch aus Sicht des Lehrpersonals, das nicht allein für die sprachliche Ausbildung zuständig sein kann, da auch die Verantwortung der Eltern eingefordert werden darf und muss.

Was die für das Recht auf den Gebrauch der Minderheitensprache erforderlichen Sprachkenntnisse im öffentlichen Dienst anbelangt, muss weiterhin deren Erwerb gefordert, aber auch gefördert werden. Zielgerichtete Sprachkurse, wie sie etwa im Gesundheitsbereich nunmehr angeboten werden, wären eines der Mittel dazu. Initiativen zur Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten über das Schulsystem hinaus, in denen die Anforderungen an die Kenntnisse der Minderheitensprache berücksichtigt werden (zB Medizinstudium), gehen ebenfalls in die richtige Richtung – unter der

123 Siehe etwa die Schulen mit italienischer Unterrichtssprache Volksschule *Manlio Longon* und Mittelschule *Archimede* in Bozen, die eine dreisprachige Schule unter ihren Zielen für die Jahre 2020 -2024 anführen: in der Volksschule gibt es beispielsweise 2 Sektionen, in denen der Unterricht 12 Stunden pro Woche in Deutsch erfolgt, in der Mittelschule wird die CLIL-Methode für den Deutsch-Unterricht verwendet: Schulprogramm 2021-2024, II, abrufbar unter https://www.icbz5.it/secondaria_archimede/wp-content/uploads/2020/12/Sintesi-PTOF-2021-2024.pdf.

Voraussetzung, dass die deutsche Sprache auch gleichberechtigt im Unterricht berücksichtigt wird.

Ob die gerade in Kraft getretene Regelung der Ablegung der Wettbewerbsprüfungen in der Sprache der gewählten Sprachgruppe eine positive Auswirkung haben wird, wird sich erst in der Praxis der nächsten Jahre zeigen. Tatsächlich aber verlangt sie ein neues Bemühen um die Kenntnis beider Landessprachen auch in spezifischen Kontexten wie etwa dem Rechtswesen, was wohl als Vorteil und nicht als Belastung gesehen werden sollte. Gerade im rechtlichen Bereich stehen Mittel zur Verfügung, um die Kenntnis der deutschen Terminologie zu unterstützen und zu erleichtern, von der Terminologiekommission gem Art 6 DPR 574/1988 über übersetzte Gesetzestexte (zB die so genannte Blaue Reihe) bis hin zur Datenbank Bistro und einer vom Land Südtirol geförderten juristischen Ausbildung mit einem Fokus auf zweisprachiger Rechtsterminologie an der Universität Innsbruck.¹²⁴

Hinsichtlich der Sprachgruppenerklärung müsste überlegt werden, ob die Möglichkeit zur Erklärung einer anderen sprachlichen Identität oder von mehrfachen Identitäten unter Aufrechterhaltung der Bestimmung der zahlenmäßigen Stärke der drei Sprachgruppen eröffnet werden sollte. Insgesamt wird die Sprachgruppenzugehörigkeit als ein im europäischen Vergleich brauchbares Mittel zur Umsetzung des ethnischen Proporz beurteilt und das System als ausgewogen und zielführend angesehen,¹²⁵ sodass sie jedenfalls zu erhalten ist.

Was die Frage eines „sanften Proporz“ angeht, erscheint eine Aussetzung einerseits angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten hinsichtlich der tatsächlichen Sprachkenntnisse und andererseits in Anbetracht dessen, dass es Jahrzehnte erfordert hat, um den nach wie vor nicht vollständigen Umsetzungsstand zu erreichen, wenig sinnvoll.

Hinsichtlich der Ortsnamensgebung besteht weiterhin die Herausforderung, eine Regelung zu finden, die vor dem Hintergrund der im Autonomiestatut festgelegten Pflicht zur Zweisprachigkeit sowohl für die deutsche als auch die italienische Seite akzeptabel ist. Dass dies bei gleichbleibender Rechtslage – dh ohne Abänderung der Pflicht zur Zweisprachigkeit im Autonomiestatut – nur durch einen politischen Kompromiss möglich sein

124 Vgl dazu *Happacher*, Das Studium des Italienischen Rechts an der Universität Innsbruck. Geschichte – Gegenwart – Zukunft, in Schennach (Hg), 350 Jahre Universität Innsbruck. Regionale Ausstrahlung und europäische Vernetzung (2020), 61.

125 *Lantschner*, *Politika* 2022, 78.

wird (was im Übrigen wohl auch im Falle einer Änderung der Pflicht zur Zweisprachigkeit zutreffen dürfte), ist klar. Ein solcher Kompromiss müsste jedenfalls ein transparentes und an objektiven Kriterien ausgerichtetes Verfahren vorsehen, in dem – wie auch sonst im Autonomiestatut vorgesehen – weder die eine noch die anderer Sprachgruppe ausschließlich bzw über die jeweils andere Sprachgruppe bestimmen kann. Als Instrument erscheint in diesem Zusammenhang nach wie vor eine Durchführungsbestimmung zum Statut geeignet, da sich in ihrer Erarbeitung der Interessenausgleich zwischen den Vertretern der Sonderautonomie und damit *va* der Minderheiten und der gesamtstaatlichen Mehrheit erreichen ließe.

All diese Herausforderungen und Lösungsansätze verlangen jedoch auch, dass die Verantwortlichen hartnäckig in der Suche nach adäquaten Lösungen als Antwort auf die Änderungen in Gesellschaft und Wirtschaft sind, sei es im Land als auch auf gesamtstaatlicher Ebene. Verwaltung und Politik müssen dafür entsprechende fachliche Kompetenz aufweisen und nicht zuletzt muss auf allen Seiten die Bereitschaft bestehen, gemeinsam die Herausforderungen anzunehmen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen, die auch Kompromisse beinhalten werden müssen.