

europa *ethnica*

BEITRÄGE

Recht und Symbolik Die neue Verfassung des Landes Kärnten in Volkgruppenfragen (Jürgen Pirker)	2-8
Situation de l'occitan en 2017 Une esquisse (Georg Kremnitz)	9-16
Definition of Minorities in Czechoslovakia (René Petráš)	17-21
Die Auswirkungen der Kommunisti- schen Ära auf die Minderheiten Mittel-Osteuropas (Ines Gruber)	22-28
Die Südtiroler Ortsnamenregelung – ein rechtlich unlösbares Problem? (Peter Hilpold)	29-38

CHRONIK

Workshop für Nachwuchswissen- schaftler-innen „Historische, aktuelle und künftige Themen“ (Melanie Frank)	39-40
---	-------

AKTUELLES

Literatur	40-56
-----------------	-------

Die Südtiroler Ortsnamenregelung – ein rechtlich unlösbares Problem?¹⁾

Peter Hilpold

1. Einleitung

Seit über einem halben Jahrhundert bemüht man sich in Südtirol um eine Lösung des Ortsnamenproblems – bislang ohne Erfolg. Dabei zeigt dieses Problem die Sprengkraft auf, die in Minderheitenfragen stecken kann – gerade wenn es auf den ersten Blick um keine materiellen Konflikte geht, sondern um Bezeichnungen, Symbole, Identitäten. Dieses Problem ist an der Grenzlinie verschiedener Rechtsmassen angesiedelt, des Autonomierechts, des Verfassungsrechts, des europäischen Rechts und des internationalen Rechts, ohne dass selbst über eine Zusammenschau dieser Rechtsnormen eine klare Lösung resultieren würde. Im Folgenden sollen der aktuelle Stand dieser Diskussion sowie die gegenwärtigen Regelungsbemühungen aufgezeigt werden, dieses Problem definitiv vom Tisch zu bekommen. Tatsächlich ist die einschlägige Diskussion schon sehr weit gediehen, und eine Regelung scheint zum Greifen nahe. Gleichzeitig sind aber die Widerstände gegen den vorgelegten Kompromissvorschlag enorm. Interessanterweise kommen die Widerstände jeweils von den diametral entgegengesetzten Lagern – mit jeweils umgekehrten Vorzeichen: Während das deutschnationale Lager eine weitgehende Abschaffung der italienischen Neuschöpfungen verlangt, wollen italienische Rechtsparteien die traditionellen deutschen geografischen Bezeichnungen zwar zulassen, an den während des Faschismus eingeführten italienischen Bezeichnungen darf aber nicht gerüttelt werden. Das moderate Lager kommt damit von zwei Seiten unter Beschuss. Die Frage der Ortsnamengebung stellt gegenwärtig wahrscheinlich den brisantesten Streitgegenstand der Südtiroler Autonomiepolitik dar, der emotional extreme Zuspitzungen erfährt. Dieses Thema zeigt damit auch auf, wie sehr Autonomiepolitik in Minderheitsgebieten stets eine Gratwanderung ist und wie leicht ein labiles Gleichgewicht verloren gehen kann, wenn die emotionale Ebene angesprochen wird. Ortsbezeichnungen stehen in Minderheitsgebieten in enger Verbindung mit der Minderheitenidentität, und deshalb sollte den Minderheitenangehörigen auch das Recht zuerkannt werden, „ihre“ Bezeichnungen zu verwenden.²⁾ Die verwendete Sprache steckt allerdings auch territoriale Ansprüche ab, diese verweisen hier auf Konflikte, die noch jung sind im historischen Gedächtnis der Völker, und diese Konflikte erweisen sich als umso ausgeprägter, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, dass Grenzen wieder zur Diskussion gestellt werden. Umgekehrt sind Kompromisslösungen in dieser Frage Ausdruck der Grundphilosophie, die das ganze Autono-

mierecht durchwirkt: Grenzen werden hier nicht mehr infrage gestellt, sondern es wird nach Lösungen gesucht, mit der sich alle drei (traditionellen) im Land vertretenen Minderheiten gleichermaßen identifizieren können, unabhängig von der Siedlungsdauer und historischem Unrecht, das die gegenwärtige volkstumpolitische Zusammensetzung des Landes begründet haben mag.

2. Die historischen Wurzeln der gegenwärtigen Ortsnamenproblematik in Südtirol

Das Südtiroler Ortsnamenproblem ist relativ rezenter Natur. Zwar gab es für verschiedene geografische Gegebenheiten in Südtirol, einem Grenzland zum italienischen Sprach- und Kulturraum mit engen Austauschbeziehungen dazu, schon vor dem Ersten Weltkrieg verschiedene Exonyme, dh fremdsprachige Bezeichnungen, die auch außerhalb des Territoriums Verwendung fanden (wie bspw Bolzano/Bozen, Merano/Meran, Bressanone/Brixen). Von einer umfassenden zweinamigen Topografie für dieses Land mit einem Italieneranteil von 3% konnte aber keine Rede sein. Diese Bezeichnungen wurden vielmehr künstlich geschaffen,

1) Der Autor dieses Beitrages hat zahlreiche Beiträge zur Ortsnamenthematik verfasst. Eine ausführliche Abhandlung dazu findet sich in P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz et al: Wien et al 2001. Siehe außerdem ders, *La regolamentazione della toponomastica in Trentino-Alto Adige*, in: Marko/Ortino/Palermo (Hrsg), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, 2001, 801–814; ders, *Der Ortsnamenstreit in Kärnten und in Südtirol aus rechtsvergleichender und völkerrechtlicher Sicht*, in: 125 *Juristische Blätter* 2003, 92–105; ders, *Die Regelung der Toponomastik in Südtirol*, in: J. Marko ua (Hrsg), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos: Baden-Baden 2005*, 386–394; ders (gem. m. N. Pichler), *Die Ortstafelfrage in Kärnten und in Südtirol – ein Vergleich*, in: *Kärnten Dokumentation* 2006, 66–80; ders, *Ortsnamenregelungen aus völkerrechtlicher und aus europarechtlicher Sicht – unter besonderer Berücksichtigung der Kärntner Ortstafelfrage*, in: 129 *Juristische Blätter* 2007, 228–236; ders, *Topographic names and international law*, in: G. de Vergottini/V. Piergigli (Hrsg), *La toponomastica in Istria, Fiume e Dalmazia*, Edizioni Istituto Geografico Militare: Florenz 2009, 65–79; ders, *Topographic naming in Austria*, in: G. de Vergottini/V. Piergigli (Hrsg), *La toponomastica in Istria, Fiume e Dalmazia*, Edizioni Istituto Geografico Militare: Florenz 2009, 149–155; ders, *Ortsnamenkonflikte: Der Beitrag der Rechtsvergleichung und des internationalen Rechts zu ihrer Lösung – unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Kärnten und in Südtirol*, in: 68 *Europa Ethnica* 3–4/2011 128–139; *Ortsnamenkonflikte an der Grenze und ihre Überwindung durch Recht und Pragmatismus*, in: A. Reinalter/A. Reinstadler (Hrsg), *Grenzen im Anwaltsberuf*, FS Hansjörg Pobitzer, Felix-Verlag: Bozen 2012, 61–77.

2) Dieser Umstand kommt auch in dem sogenannten „Ortstafelerkenntnis“ des VfGH aus dem Jahr 2001 zum Ausdruck, in dem dieser festgehalten hat, dass sich die Topografie an der tatsächlichen Siedlungsstruktur der Volksgruppe zu orientieren habe, da damit der Allgemeinheit angezeigt werden solle, „dass hier eine ins Auge springende – verhältnismäßig größere – Zahl von Minderheitenangehörigen lebt“. VfSlg 12.836/1991; 15.970/2000.

vom Roveretaner Kartografen Ettore Tolomei, der vom Bestreben beseelt war, eine Rechtfertigung für eine Erstreckung der italienischen Grenze bis zum Brenner zu schaffen. Im Hintergrund stand eine der für die damalige Zeit nicht unüblichen nationalistisch-irredentistischen Vorstellungen, wonach die Alpensüdseite traditioneller romanischer Siedlungsraum sei und die zwischenzeitlich erfolgte Germanisierung wieder rückgängig zu machen sei.³⁾ Tolomei nahm für sich in Anspruch, einen „wissenschaftlichen Ansatz“ zu vertreten, wobei er zusammen mit zwei Mitarbeitern innerhalb von 40 Tagen 12.000 Südtiroler Ortsbezeichnungen in italienischer Sprache in einem „Prontuario“ zusammenstellte: durch Identifikation, Übersetzung bzw. Neuschöpfung.⁴⁾ Dieser „Prontuario dei nomi locali dell’Alto Adige“ erschien erstmals 1916; eine etwas erweiterte Auflage wurde 1929 publiziert; und die definitive, dritte Auflage mit 16.800 italienischen Ortsbezeichnungen stammt aus dem Jahr 1935.⁵⁾ Über diesen „wissenschaftlichen Ansatz“ kann debattiert werden: Zweifelsohne steckt hinter diesem Werk viel Übersetzungsarbeit, die allerdings zu einem erheblichen Teil fehlerhaft ist und zudem schon vom Ansatz her verfehlt ist, da geografische Bezeichnungen nicht künstlich übersetzt werden können.⁶⁾ Wie der Sprachwissenschaftler Egon Kühebacher treffend formuliert hat:

„Das Wort bedeutet, der Name hingegen bezeichnet. Das Wort bedeutet, und seine Bedeutung kann mit einem gleichbedeutenden Wort einer anderen Sprache wiedergegeben werden, der Name hingegen bezeichnet, identifiziert, bildet mit dem Bezeichneten eine Einheit und ist nicht übersetzbar. Jede Übersetzung widerspricht dem Wesen des Namens.“⁷⁾

Kurz nach der faschistischen Machtergreifung und fünf Jahre nach dem Ende des Ersten Weltkrieges erlangten die tolomeischen Namensschöpfungen Amtlichkeit: Mit königlichem Dekret Nr 800 vom 29. 3. 1923 wurde „die öffentliche Lesart der Bezeichnungen der Gemeinden und anderen Ortschaften der annektierten Territorien“ bestimmt. Durch das Gesetz Nr 473 vom 17. 4. 1925 wurde dieses Dekret – gemeinsam mit anderen Dekreten – in ein Gesetz umgewandelt. Art 1 Abs 2 dieses Gesetzes ermächtigte den Innenminister, die Listen der Bezeichnungen der Gemeinden und anderen Ortschaften in ihrer definitiven Form zu veröffentlichen, was mit Ministerialdekret vom 10. 7. 1940 geschehen ist. Mit diesem Dekret wurden die Namensschöpfungen aus der dritten Auflage des „Prontuario dei nomi locali dell’Alto Adige“ aus 1935 mit ihren 16.800 – überwiegend frei erfundenen, vielfach falsch übersetzten – Bezeichnungen amtlich.

Die deutschen Bezeichnungen waren durchgehend verboten.

Schon acht Jahre später änderte sich die Situation wiederum grundlegend: Mit dem Einmarsch der deutschen Truppen im Jahr 1943 und der Errichtung der Operationszone Alpenvorland wurden die deutschen Bezeichnungen de facto wieder zugelassen – interessanterweise aber die tolomeischen Namensschöpfungen (wohl als

Konzession gegenüber dem Verbündeten Mussolini) nicht außer Kraft gesetzt.

Diese 1943 geschaffene Situation kennzeichnet nach wie vor die Rechtswirklichkeit in Südtirol. Der Pariser Vertrag, die „Magna Charta“ des Südtiroler Autonomierechts vom 5. September 1946, verlangt nur die Gleichstellung der deutschen Bezeichnungen mit den italienischen, nicht hingegen die Außerkraftsetzung der tolomeischen Begriffe: eine „parification of the German and the Italian languages in bilingual topographic naming“.⁸⁾ Der Ausdruck „parification“ ist zwar von zweifelhafter Geltung im Englischen⁹⁾, aber es ist schon klar, dass damit nur eine Gleichstellung gemeint sein kann, und so wurde dieser Begriff dann in der Folge auch übersetzt.

Genau diesen Weg verfolgte dann das Autonomiestatut für die Region Trentino-Südtirol vom 26. 2. 1948, das zwar die Ortsnamengebung der primären Zuständigkeit der Provinz Bozen unterstellte, gleichzeitig aber die „Verpflichtung zur Zweisprachigkeit in der Provinz Bozen“ vorgab.¹⁰⁾

Damit hat sich definitiv folgende eigenartige Situation eingestellt: Die nur wenige Jahrzehnte zuvor erfolgten Namensschöpfungen wurden durch diese Regelung außer Streit gestellt, während die historischen, überlieferten Toponyme nun erst nachgewiesen und durch Landesgesetz festgestellt werden müssen.

Diese Regelung stellt nach wie vor den zentralen Stolperstein für eine von vielen in Südtirol geforderte Lösung dar, die faschistisches Unrecht definitiv beheben soll. Andererseits ist auch zu betonen, dass diese historischen Hintergründe einem Großteil der italienischsprachigen Bevölkerung nicht bekannt sind bzw für diese irrelevant sind: Die tolomeischen Wortschöpfungen sind Teil ihrer Identität geworden, und sie vermitteln ihr symbolisches Heimatrecht in einem überwiegend fremdsprachigen Gebiet. Und die grundsätzliche Zweinamigkeit entspricht auch der Grundphilosophie des Autonomiestatuts, das auf eine völlige Gleichstellung der Sprachgruppen abstellt. Eine Radikallösung ist in einem solchen rechtlichen und soziologischen Umfeld nicht möglich. Es bedarf eines Kompromisses, der all diesen unterschiedlichen Ansprüchen im vorgegebenen Verfassungsrahmen genügt.

3) Vgl E. Kühebacher, Amtlicher Gebrauch des geographischen Namensgutes in Südtirol, in: 56 Europa Ethnica 1-2/1999, 65-71 (66f).

4) Vgl E. Kühebacher, Das „Prontuario dei nomi locali dell’Alto Adige“ von Ettore Tolomei, in: 52 Der Schlern 1978, 191-207 (192).

5) Ibid, 191ff.

6) Sehr kritisch dazu E. Kühebacher (Fn 4), der schreibt, auch ein Laie müsse verstehen, dass eine Übersetzungsleistung von 300 Toponymen pro Tag nicht wissenschaftlich sein könne. Ibid, 195.

7) Vgl E. Kühebacher, Namen sind und schaffen Heimat, in: Dolomiten v. 10. 6. 1997, 8.

8) Art 1 a) des Pariser Vertrages.

9) Sehr kritisch dazu Leo Weisgerber, Übersetzungsfehler im Südtirol-Konflikt, Innsbruck 1961.

10) Vgl Art 11 des Autonomiestatuts 1948.

Das zweite Autonomiestatut aus 1972 – das in vielem die Autonomie und auch die Rechte der deutschsprachigen Volksgruppe stärkte – hielt erstaunlicherweise in diesem Punkt an der althergebrachten Formulierung im Ansatz fest: Den beiden Provinzen Bozen und Trient wurde die primäre Gesetzgebungskompetenz in der Ortsnamenfrage belassen, gleichzeitig aber die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen bestätigt (Art 8 Z 2 des Autonomiestatuts). Die Befugnis des Landes zur Namengebung umfasst dabei alle geografischen Gegebenheiten innerhalb der Landesgrenzen.

Beibehalten wurde auch die Regelung, wonach in der Provinz Bozen die öffentlichen Verwaltungen gegenüber den deutschsprachigen Bürgern auch die deutschsprachigen Bezeichnungen verwenden müssen, wenn ein Landesgesetz ihr Vorhandensein festgestellt und die Bezeichnung genehmigt hat.¹¹⁾

Ebenso wurde das Recht der ladinischen Volksgruppe auf die Erhaltung der Ortsnamen bestätigt.¹²⁾

3. Formale vs pragmatische Lösungsperspektiven

Konkret bedeutet dies, dass die deutschen (und ladinischen) topografischen Begriffe immer noch keine umfassende rechtliche Regelung erfahren haben,¹³⁾ während umgekehrt die tolemeischen Bezeichnungen nach wie vor rechtsgültig sind.

Die Autonome Provinz Bozen hätte die Befugnis, diesen Sachverhalt zu regeln, aber innerhalb enger Grenzen. So scheint Art 8 Z 2 des Autonomiestatuts nicht nur eine definitive Abseignung des tolemeischen Machwerks zu gebieten (also eine Ex-post-Legitimierung einer faschistischen Entnationalisierungsmaßnahme, die bei der deutschsprachigen Bevölkerungsmehrheit auf tiefste Ablehnung gestoßen ist), sondern sogar eine Fortsetzung dieser Politik zu verlangen, wenn man davon ausgeht, dass eine vollständige Zweisprachigkeit verlangt wird und von den 200.000–250.000 geografischen Begriffen in Südtirol¹⁴⁾ bislang nur 16.800 Begriffe aus dem Tolomei-Prontuario vorliegen.

Der Lösungsansatz muss deshalb ein anderer sein. Es muss ein Weg gefunden werden, der den geltenden Rechtsrahmen auslotet und der im Rahmen der darin gebotenen Möglichkeiten eine Regelung im Sinne des Autonomiestatuts verwirklicht. Sollte eine solche Regelung nicht zu finden sein, muss der diesbezügliche Rahmen abgeändert werden oder eine Regelung weiterhin unterbleiben – eine Option, mit der tatsächlich von vielen Seiten gedanklich gespielt wird.

4. Konkrete Lösungsansätze im Sinne des Autonomiestatuts

Schon in der späten Durnwalder-Ära wurde ein Lösungsansatz entwickelt, der nachfolgend verfeinert und auch partiell umdefiniert worden ist, der aber in der Substanz wegweisend war: die Unterscheidung zwischen Makro- und Mikrotoponomastik. Während die erstgenannte Kategorie alle 116 Gemeinden, die größten Fraktionen sowie bedeutende geografische Ge-

gebenheiten, wie Flüsse, die ein ganzes Tal durchqueren, und die wichtigsten Pässe und Gebirgsstöcke, umfasst, sollten die restlichen geografischen Realitäten, die von überwiegend lokaler Relevanz sind, nur dann amtlich zweinamig (also auch italienisch) geführt werden, wenn eine gewisse Verbreitung des Begriffs gegeben ist. Damit sollte auch der absurden Vorstellung Einhalt geboten werden, wonach das tolemeische Entnationalisierungsprojekt über Instrumente des Autonomierechts auch noch fortgesetzt und zu Ende gebracht werden müsse. Die Ortsnamenfrage wird damit aus dem Rahmen eines nationalen, territorialstreitverhafteten Denkens gelöst und auf eine rein menschenrechtliche (minderheitenrechtliche) Schutzdebatte zurückgeführt – ganz wie dies der Gesamtphilosophie des Südtiroler Autonomierechts entspricht. Denn damit erfährt auch die italienische Volksgruppe maximalen Schutz, indem die tatsächlich in Gebrauch befindlichen italienischen topografischen Bezeichnungen anerkannt werden und sogar eine Hinzufügung von italienischen Benennungen in die Liste der amtlichen Bezeichnungen ermöglicht wird, wenn sich eine entsprechende Verbreitung der betreffenden Benennungen nachweisen lässt. Nachdem sich die Unterscheidung zwischen Makro- und Mikrotoponomastik als nicht wirklich praktikabel erwiesen hat, wurde später der „tatsächliche Gebrauch“ zum entscheidenden Kriterium für die Amtlichkeit der Benennung in den einzelnen Sprachen.

Wie immer steckt das Problem aber im Detail – und darüber wird seit Jahren gestritten. Zwar würde eine einfache Mehrheit im Landtag für die Verabschiedung eines solchen Gesetzes genügen, doch ist angesichts der Sensibilität der Thematik damit zu rechnen, dass ein solches Gesetz letztlich vor dem Verfassungsgerichtshof landen würde. Dazu stehen folgende Wege offen.

- a) Anfechtung des Gesetzes wegen Verletzung der Rechte der Sprachgruppen durch die Mehrheit der Vertreter einer Sprachgruppe (Art 56)

„Wenn angenommen wird, dass ein Gesetzesvorschlag die Gleichheit der Rechte zwischen den Bürgern verschiedener Sprachgruppen oder die volkliche und kulturelle Eigenart der Sprachgruppen verletzt, so kann die Mehrheit der Abgeordneten

11) Vgl Art 101 des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol.

12) Vgl Art 102 des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol. Die ladinischen Ortsnamen werden im Pariser Vertrag nicht erwähnt, doch hat schon das Erste Autonomiestatut aus 1948 – das damit über die internationalen Verpflichtungen Italien hinausgeht – in Art 87 lit c) auch die Berücksichtigung der ladinischen Ortsnamen verlangt.

13) Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die deutschen Bezeichnungen deshalb nicht rechtlich belanglos wären. Es gibt zahlreiche Sondergesetze des Landes, die die deutschsprachigen Toponyme verwenden, es ist zudem auf das Autonomiestatut zu verweisen, das – in Verfassungsrang – die deutschen Bezeichnungen verwendet, sowie auf die Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut. Was fehlt, ist aber eine organische Regelung der deutschen Ortsnamen auf der Grundlage von Art 8 Z 2 des Autonomiestatuts. Vgl dazu F. Palermo, *Riflessioni giuridiche sulla disciplina della toponomastica nella Provincia autonoma di Bolzano*, in: H. Obermair et al (Hrsg), FS Hans Heiss, Bozen: Folio-Verlag 2012, 343–354 (349).

einer Sprachgruppe im Regionalrat oder im Südtiroler Landtag die Abstimmung nach Sprachgruppen verlangen.

Wird der Antrag auf getrennte Abstimmung nicht angenommen oder wird der Gesetzesvorschlag trotz der Gegenstimme von zwei Dritteln der Abgeordneten jener Sprachgruppe beschlossen, die den Antrag gestellt hat, so kann die Mehrheit dieser Sprachgruppe das Gesetz innerhalb von dreißig Tagen nach seiner Kundmachung aus den im vorhergehenden Absatz angeführten Gründen beim Verfassungsgerichtshof anfechten.“

- b) Anfechtung des Gesetzes wegen Verletzung der Verfassung, des Autonomiestatuts oder des Grundsatzes der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen (Art 97)

„Unbeschadet der im Artikel 56 sowie im sechsten und siebten Absatz des Artikels 84 dieses Statutes enthaltenen Bestimmungen kann ein Regional- oder Landesgesetz wegen Verletzung der Verfassung oder dieses Statutes oder des Grundsatzes der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden.

Die Anfechtung kann durch die Regierung erfolgen.“

Am 14. September 2012 wurde das LG Nr 15, das Gesetz zur „Errichtung des Verzeichnisses der Ortsnamen des Landes und des Landesbeirates für Kartographie“, verabschiedet, mit welchem die Ortsnamenfrage umfassend geregelt werden sollte.

Dieses Gesetz sieht die Errichtung eines Ortsnamenverzeichnisses mit zahlreichen Details bspw hinsichtlich Aussprache, Bedeutung und Gebrauch vor. Die Eintragung in dieses Verzeichnis erfolgt auf Beschluss eines sechsköpfigen Fachbeirats, nach Maßgabe des tatsächlichen Gebrauchs. Die Mitglieder dieses Fachbeirats sollten – nach der ursprünglichen Fassung dieses Gesetzes – jeweils zur Hälfte vom Landtag und zur Hälfte von der Landesregierung bestellt werden. Geplant war, dass der Vorschlag für die Eintragung von den gebietsmäßig zuständigen Bezirksgemeinschaften kommen sollte.

Damit bot dieses Landesgesetz verschiedene Angriffspunkte, die letztlich auch zur Anfechtung des LG 15/2012 durch die Regierung gemäß Art 97 des Autonomiestatuts führten.

Die Regierung beanstandete ua die den Bezirksgemeinschaften eingeräumte Funktion, Benennungsvorschläge an den Fachbeirat weiterzuleiten, die rechtlich keine Grundlage im Autonomiestatut fände. Dagegen könnte eingewandt werden, dass die Bezirksgemeinschaft einen breiteren Blick auf die lokale Ortsnamenfrage erlaubt, ohne den Bezug zur lokalen Gegebenheit zu verlieren (was ua der Fall sein könnte, wenn Ortsnamenfragen nur mehr zentral angegangen werden). Sollte man aber einen strikt formalistischen Maßstab anlegen, so war diese Beanstandung vertretbar.

Im Zentrum der Anfechtung steht aber eine weit grundsätzlichere Rüge, nämlich die Beanstandung, dass Art 8

Z 2 des Autonomiestatuts eine vollständige Gleichnamigkeit verlange. Die italienische Regierung (Regierung Monti) schreibt, die italienische Ortsnamengebung sei völlig unabdingbar; keine topografische Bezeichnung dürfe auf die italienische Benennung verzichten. Das Kriterium der Gebräuchlichkeit sei gemäß Art 101 des Autonomiestatuts nur für die deutschen Bezeichnungen relevant, nicht für die italienischen.

In der Folge bemühte man sich auf Landesebene um eine Behebung dieser verfassungsrechtlichen Problematik, wobei ein Mehrebenen-Ansatz verfolgt wurde.

In erster Linie wurde mehrfach eine Vertagung der Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof erreicht. Währenddessen bemühte sich der Landtag um eine Neufassung des Ortsnamengesetzes, wobei der Reformentwurf schon vorliegt. Und schließlich wurde an einer Durchführungsbestimmung gearbeitet, die die neue Regelung verfassungsrechtlich absichern sollte.

Die Reformen am LG 15/2012 sehen nun eine völlige Neufassung des Art 3 des ursprünglichen Entwurfs vor, wobei ua ein Vetorecht für jede Volksgruppe (und nicht mehr eine reine Mehrheitsabstimmung) eingeführt wird. Die Bezirksgemeinschaften verlieren ihre Rolle in diesem Namensgebungsprozess. Der Landesbeirat für Kartografie soll nun allein vom Landtag eingesetzt werden (und nicht mehr zur Hälfte durch die Landesregierung) und wird in seinen Kompetenzen gestärkt. Die – politisch heikle – Ermittlung der Gebräuchlichkeit der Ortsnamen (im novellierten LG 15/2012 wird diesbezüglich auf „objektive Kriterien“ und auf „wissenschaftlich-technische Kriterien“ verwiesen) erfolgt unmittelbar durch den Landesbeirat,¹⁵) wobei aber bei der Einsetzung auf die Fachkompetenz dieses Gremiums geachtet wird (es muss sich um Experten aus den Bereichen Geschichte, Geografie, Kartografie, Sprachwissenschaft und Recht handeln). Die gebietsmäßig zuständige Gemeinde kann Einspruch gegen die betreffende Entscheidung erheben, und in diesem Fall hat sich der Beirat nochmals mit dieser Frage zu beschäftigen und endgültig Stellung zu beziehen. Auf jeden Fall bestehen bleiben Zusatzbezeichnungen wie beispielsweise „Alm“, „See“, „Berg“, „Fluss“, „Schloss“ und ähnliche.

Damit wurde verschiedenen Bedenken der Regierung Rechnung getragen, die diese in ihrem Rekurs an den Verfassungsgerichtshof geäußert hat. Die zentrale Kritik aber, jene an der Aufgabe des Prinzips der „vollständigen Zweinamigkeit“, kann dieser Reformvorschlag nicht beheben. In diesem Zusammenhang wird versucht, über eine Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut

14) Vgl Ch. Pan, Die seit Jahrzehnten überfällige Regelung der Südtiroler Ortsnamengebung, in: J. Egger/G. Kabbe (Hrsg), FS Kurt Egger, 2013, 385–392 (388).

15) Für die ladinischen Ortsbezeichnungen wird ein Beirat aus vier Experten eingerichtet, wobei zwei von der Mehrheit der ladinischen Abgeordneten im Landtag und jeweils einer von der Mehrheit der deutschen und der italienischen Mehrheit der Abgeordneten im Landtag nominiert werden. Auch die ladinischen Bezeichnungen werden nach einem vergleichbaren Verfahren wie die deutschen erfasst. Es gilt wiederum der Grundsatz der Einnamigkeit (bzw der Zweinamigkeit Ladinisch/Deutsch), außer es wird auch die Gebräuchlichkeit der italienischen Bezeichnung festgestellt.

gemäß Art 107 für Abhilfe zu sorgen. Darin sollen die Einrichtung des Landesbeirats für Kartografie, seine Kompetenzen und der Entscheidungsmechanismus – laut Entwurf für die Durchführungsbestimmung in Einklang mit Art 56 des Autonomiestatuts – definitiv abgesegnet werden.

Es wurde auch die Auffassung vertreten, dass eine Durchführungsbestimmung über das Problem hinweghelfen könne, dass der Verfassungsgerichtshof in den letzten Jahren jegliche Zurückstellung der italienischen Sprache – auch zugunsten von Minderheitensprachen – abgelehnt habe und somit eine auch nur partielle Einnamigkeit in der Minderheitensprache ablehnen dürfte.¹⁶⁾

Sollte die Sechser-Kommission, die für die Durchführungsbestimmungen mit Bezug zu Südtirol zuständig ist, diese Durchführungsbestimmung „annehmen“, so ist dies rechtlich nicht mehr als eine „Stellungnahme“. Die definitive Entscheidung trifft die Regierung, und der Rechtsakt ergeht mit Dekret des Präsidenten der Republik. Politisch ist allerdings sehr deutlich signalisiert worden, dass ein solches Dekret – zu einer derart heiklen Materie – nur verabschiedet wird, wenn die Zustimmung zur Durchführungsbestimmung in der Sechser-Kommission einstimmig erfolgt, wodurch das politische Gewicht eines jeden einzelnen Mitglieds der Kommission enorm gesteigert wird (und de facto ein Vetorecht schafft).¹⁷⁾ Gleichzeitig wird damit auch eine erhebliche politische Einwirkungsmöglichkeit von außen geschaffen. Tatsächlich hat auch gerade ein Mitglied der italienischen Volksgruppe bislang (Anfang Mai 2017) eine solche einstimmige Annahme verhindert. In der italienischen Volksgruppe wird, wie gezeigt, jede Abweichung von der vollständigen Zweinamigkeit als unzumutbare (und nach Maßgabe des aktuellen Wortlauts des Autonomiestatuts auch unnötige) Konzession gesehen. Deshalb ist gegenwärtig nicht absehbar, ob und, wenn ja, in welcher Form ein Kompromiss gelingen kann.¹⁸⁾

5. International-rechtliche und rechtsvergleichende Vorgaben

Da es sich bei dieser Frage um eine genuin grundrechtliche, minderheitenrechtliche Fragestellung handelt, ist es naheliegend, nach rechtsvergleichender bzw. internationalrechtlicher Hilfestellung zu suchen, wenn der gegebene Verfassungsrahmen mehrdeutig oder unklar in seinen Umsetzungsmöglichkeiten verbleibt.¹⁹⁾

5.1 Internationales Recht

Wenn nach völkerrechtlichen Regelungen für die Ortsnamengebung gesucht wird, so können verschiedene – völlig unterschiedliche – Regelungsansätze herangezogen werden:

- die einschlägigen Regelungen der Vereinten Nationen;
- die hier maßgeblichen Bestimmungen im Bereich des Rechts der indigenen Völker (insbesondere der

Deklaration über die Rechte indigener Völker aus 2007)²⁰⁾ und

- die Regelung in Art 11 der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995;
- Art 10 Abs 2 f) der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen;
- die Oslo-Empfehlungen des OSZE-Hochkommissars für Minderheiten aus dem Jahr 1998.

a) Standard-Setting in der Ortsnamengebung durch den UN-Wirtschafts- und Sozialausschuss

Im Wirtschafts- und Sozialausschuss sind schon seit geraumer Zeit Bemühungen zur Standardisierung der geografischen Bezeichnungen festzustellen, wobei gerade auch das Problem der Ein- und Mehrnamigkeit angegangen wird.

Unter den Dokumenten, die im Rahmen der Sachverständigengruppe der Vereinten Nationen für geografische Namen (United Nations Group of Experts on Geographical Names, UNGEGN) bislang ausgearbeitet worden sind, sind die Empfehlungen A–E der Resolution 4 „Nationale Standardisierung“ und die Empfehlung der Resolution A, die die Toponyme der Minderheitensprachen behandelt, einschlägig.²¹⁾ Eine genauere Prüfung dieser Resolutionen liefert für die Südtiroler Toponomastikdiskussion

16) So F. Palermo (Fn 13), 346 unter Verweis auf das Urteil Nr 159/2009, mit welchem in G 482/1999, der Umsetzungsnorm zu Art 6 der Verfassung, eine generelle Norm identifiziert worden sei, die eine Zurücksetzung des Italienischen als Staatssprache auch zugunsten einer Minderheitensprache nicht zulasse, außer dies geschehe durch eine Durchführungsbestimmung. Unabhängig davon, ob man diesen Ansatz vertritt, ist – wie oben ausgeführt – festzuhalten, dass in Bezug auf die Südtiroler Ortsnamenregelung das Autonomiestatut nur geringen Spielraum zulässt.

17) Anders, als der Normtext vermuten lassen würde, haben die „Stellungnahmen der Sechserkommission nicht allein beratenden Charakter, sondern diese Kommission arbeitet die Normtexte mit der Unterstützung der Regierung aus. So F. Palermo (Fn 13), 396. Bei besonders heiklen Fragestellungen wie der vorliegenden kann die Regierung ihre formalrechtliche Stellung laut Autonomiestatut stärker ins Spiel bringen.

18) Der Erlass einer solchen Regelung mit Durchführungsbestimmung würde ihr besondere Bestandskraft verleihen, zumal diese im Stufenbau der Rechtsordnung als zwischen einfachen Gesetzen und Verfassungsgesetzen angesiedelt gelten. Laut Francesco Palermo ist die Verfassungsmäßigkeit von Durchführungsbestimmungen nur begrenzt nachprüfbar, und Durchführungsbestimmungen für das Land Südtirol seien bislang noch nie für verfassungswidrig erklärt worden. Eine Durchführungsbestimmung müsste also „Grundsätze der Rechtsordnung“ verletzen, damit sie für verfassungswidrig erklärt werden könnte. Vgl F. Palermo, Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen, in: J. Marko et al (Hrsg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos: Baden-Baden 2005, 395–405 (399).

19) Der nachfolgende Abschnitt beruht auf J. Marko et al (Hrsg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos: Baden-Baden 2005, 386–405 (389 ff) und wurde hier aktualisiert und ergänzt.

20) Vgl UN Res. 61/295 v 13. September 2007. Vgl P. Hilpold, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights, in: 14 International Journal on Minority and Group Rights 2–3/2007, 181–205.

21) Vgl J. Breu/P. Glatthard, Gemeinsames Gutachten aus der Expertenkommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung eines Gesetzentwurfs zur Regelung der Toponomastik in Südtirol, Manuskript, Wien/Bern 1990.

allerdings weniger Material als häufig in der politischen Diskussion behauptet. Keinesfalls können davon stichhaltige Argumente für die Notwendigkeit einer einnamigen Lösung abgeleitet werden. Die erstgenannte Resolution enthält in der Empfehlung A die Aufforderung, in jedem Staat eine Behörde für geografische Namen zu schaffen; in der Empfehlung B Hinweise für eine möglichst wirklichkeitsgetreue und detaillierte Erhebung der geografischen Namen; in der Empfehlung C Grundsätze und Verfahren, die bei der Bearbeitung der geografischen Namen anzuwenden sind, und in der Empfehlung E die an die einzurichtenden nationalen Namensbehörden gerichtete Aufforderung, geeignete Verzeichnisse aller standardisierten geografischen Namen herzustellen und auf dem Laufenden zu halten. Die Empfehlung C wendet sich zwar gegen sprachliche Mischformen und verlangt auch die Prüfung der Vermeidbarkeit der Verwendung von mehr als einem Namen für dasselbe Objekt; daraus eine Handlungsempfehlung für Südtirol im Sinne der Vertreter der einnamigen Lösung ableiten zu wollen, erscheint aber kaum gerechtfertigt.

Unmittelbar mit der Namensproblematik in mehrsprachigen Gebieten beschäftigt sich hingegen die Empfehlung D der Resolution Nr 4:

„Es wird empfohlen, dass – soweit angemessen – die nationale Behörde²²⁾ in Ländern, in denen mehr als eine Sprache gesprochen wird,

- a) die geographischen Namen in jeder der offiziellen und, soweit angemessen, in anderen Sprachen festsetze,*
- b) die Gleichrangigkeit oder Rangfolge der offiziell anerkannten Namen klar angebe und*
- c) diese offiziell anerkannten Namen in Karten und Verzeichnissen veröffentliche.“*

Diese Resolution enthält keine materiellen Kriterien für die Festlegung der topografischen Bezeichnungen. Die geografischen Namen sind in jeder der offiziellen Sprachen anzugeben; die Bestimmung der offiziellen Sprachen obliegt aber jedem einzelnen Staat bzw der betreffenden Namensbehörde.

Von der Titulierung her noch spezifischer auf die Südtiroler Situation zugeschnitten erscheint die Resolution 20 aus 1967: Revision der Empfehlung VII der Sachverständigenkommission für geografische Namen (Minderheitensprachen). Eine genaue Lektüre dieser Empfehlung muss aber wiederum denjenigen enttäuschen, der hier nach einer Lösung für die besondere Südtiroler Ortsnamenproblematik sucht:

„Es wird empfohlen, dass Staaten mit komplizierter ethnischer und sprachlicher Struktur – sowie sie es nicht getan haben – diejenigen Fragen beachten und zu lösen versuchen, die sich aus dem Vorkommen innerhalb ihrer Grenzen von geografischen Namen aus schriftlosen Sprachen oder aus Minderheitensprachen (mit oder ohne Schrift) oder aus Dialekten der Hauptsprachen ergeben. Da die Lösungen der Fragen, die sich aus dem Vorhandensein von Namen

aus schriftlosen Sprachen oder aus Dialekten der Hauptsprache des Staates ergeben, außerordentlich schwer sein können, wird empfohlen, dass die betreffenden Staaten zusammenarbeiten und aus der Erfahrung anderer Staaten mit ähnlichen Problemen Nutzen ziehen, um zu Lösungen zu gelangen, die für ihre eigenen Bedürfnisse befriedigend sind. [...]“

Im Wesentlichen wird hier also allein eine Zusammenarbeit der von dieser Problematik berührten Staaten angeregt. Da sich die Ortsnamenproblematik in Minderheitengebieten weltweit unterschiedlich äußert und auch die Anforderungen an einen gerecht erscheinenden Lösungsansatz unterschiedlich ausgeprägt sind, wäre es im Übrigen unrealistisch, von der UN-Ebene einen Lösungsansatz zu erwarten, der unmittelbar der besonderen Südtiroler Problematik (im Sinne der Verfechter der einnamigen Lösungen) gerecht werden könnte.

b) Ortsnamengebung und Schutz der indigenen Völker

Es wurde auch versucht, ein Spezialgebiet des Rechts der Vereinten Nationen, das Recht der indigenen Völker, für die Stärkung der Minderheitenrechte in diesem Bereich nutzbar zu machen.²³⁾ Die Verfechter einer einnamigen Lösung sahen hier die Möglichkeit eines Analogieschlusses, der auf den ersten Blick nicht ohne sachliche Logik erscheint: Hier wie dort wurde fremdes, frei erfundenes Namensgut durch eine Gewaltherrschaft der heimischen Bevölkerung aufgezwungen. Diese Namenssymbolik war jeweils äußeres Erkennungsmerkmal eines radikalen Entnationalisierungsplanes. Angesichts der prekären Lage, in der sich die indigenen Völker in ihrem Selbstbehauptungsbestreben befinden, darf es nicht verwundern, dass im Rahmen der vielfältigen einschlägigen Schutzbemühungen versucht worden ist, auf eine Rücknahme dieser Maßnahmen „kultureller Aggression“ hinzuwirken. So enthält der sogenannte Martinez-Cobo-Bericht²⁴⁾ folgende Feststellung:

„183. The traditional names of places and of persons are of deep significance for indigenous peoples and persons. The unsolicited attributions of names, and the changing without consent of traditional names in favour of alien names from other cultures and other regions of the world, constitute at the very least an act of cultural imposition and aggression. [...] The

22) Damit ist eine gemäß Empfehlung A einzurichtende nationale Behörde für geografische Namen gemeint.

23) Vgl das diesbezüglich das Gutachten von J. Breu und P. Glatthard (Fn 21), 13f, sowie die Ausführungen von Alfons Benedikter in den „Dolomiten“ v 12. 1. 2000.

24) Martinez Cobo hat als Spezialberichterstatter der UN-Unterkommission zur Verhütung der Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten eine „Untersuchung des Problems der Diskriminierung gegenüber indigenen Völkern“ („Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations“) vorgelegt, die bislang die wohl umfangreichste und tiefendeste Aufarbeitung der Problematik in Zusammenhang mit den indigenen Völkern darstellt. Vgl UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, Sales No. E.86.XIV.3

replacement of the original names of villages, towns, mountains, rivers, streets, squares, etc. by foreign names also constitutes cultural aggression (fourth preambular paragraph of the same resolution). Consequently, the operative part of the resolution resolves „to set indigenous peoples the goal of recovering and restoring personal names and place names with all their depth of meaning“.

Auch die im September 2007 verabschiedete „Deklaration der Rechte der indigenen Völker“ nimmt auf die Ortsnamenproblematik Bezug, und zwar in Art 13 Abs 1:

„Indigenous peoples have the right to revitalize, use, develop and transmit to future generations their histories, languages, oral traditions, philosophies, writing systems and literatures, and to designate and retain their own names for communities, places and persons.“

Diese Bestimmungen sind auf Südtirol jedoch aus dem einfachen Grunde nicht anwendbar, da es sich bei den deutschsprachigen Südtirolern nicht um ein indigenes Volk handelt. Indigene Völker sind typischerweise jene Völker, die im kolonialen Kontext in Abhängigkeit geraten sind und in der engen Verbundenheit mit der Natur und ihrem traditionellen Siedlungsgebiet angestammte Lebensformen fortführen möchten, wobei auch bewusst eine nur partielle Integration in die Gesamtgesellschaft, insbesondere aber nur eine beschränkte Übernahme der zivilisatorischen Errungenschaften, angestrebt wird. In einem Atemzug mit den indigenen Völkern werden regelmäßig die Stammesvölker erwähnt.²⁵⁾

In Europa werden allein die Sami in Skandinavien zu den indigenen oder Stammesvölkern gezählt. Da diese Normen im Minderheitenrecht absolute Ausnahmebestimmungen darstellen, verbietet sich auch ihre analoge Anwendung. Ein Analogieverbot ergibt sich aber nicht allein aus rechtstechnischen Gründen, sondern auch aus rechtspolitischen Erwägungen: Die Staatengemeinschaft war zu relativ weitreichenden Zugeständnissen gegenüber den indigenen Völkern nur vor dem Hintergrund der Gewissheit bereit, dass diese Normen niemals auf Minderheiten im traditionellen Sinne Anwendung finden würden. Ein plötzlicher Analogieschluss könnte möglicherweise dieses Sonderrecht insgesamt zu Fall bringen.

c) Art 11 der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995

Weiters sei auf Art 11 Abs 3 der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten verwiesen:

„In Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Anzahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschließlich etwaiger Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für

die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise, wenn ausreichende Nachfrage besteht, auch in der Minderheitensprache anzubringen.“

Es handelt sich hierbei um die am stärksten eingeschränkte Bestimmung der Rahmenkonvention, um eine Bestimmung, die ob ihrer übertriebenen Anzahl an Kautelen vielfach als verunglückt angesehen wird:

- Gefordert wird einmal das Vorliegen eines Gebiets mit einer beträchtlichen Anzahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit. Diese Schutzbestimmung ist somit davon abhängig, dass der einzelne Minderheitenangehörige in einer größeren Minderheitengemeinde lebt.
- Zudem wird eine ausreichende Nachfrage verlangt.
- Es handelt sich um eine reine Bemühensvorschrift ohne konkrete Ergebnisverantwortung („the parties shall endeavour“).
- Die topografischen Hinweise sind (gegebenenfalls, soweit die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen) „auch“ in der Minderheitensprache anzuführen (also nicht ausschließlich in der Minderheitensprache).

Trotz der – extrem weitreichenden – Relativierung dieser Schutzverpflichtung bedeutet dies jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten (MS) der Rahmenkonvention in diesem Bereich völlig freie Hand hätten. Der Beratende Ausschuss hat vielmehr in vielerlei Hinsicht eine Konkretisierung dieser Verpflichtung in der Form vorgenommen, dass die Verpflichtungen der MS verdichtet werden konnten:²⁶⁾

- Das Fehlen jeglicher gesetzlicher Regelung über die Anbringung von topografischen Bezeichnungen stellt auf jeden Fall einen Verstoß gegen Art 11 Abs 3 des Rahmenübereinkommens dar.
- Dasselbe gilt für eine völlig unzureichende praktische Umsetzung geltender Regelungen.
- Das Erfordernis der „beträchtlichen Zahl“ an Minderheitenangehörigen hat der Beratende Ausschuss dahingehend relativiert, dass ein längerer Zeitraum berücksichtigt werden müsse, um Abwanderungs- oder Assimilierungsprozessen Rechnung zu tragen.²⁷⁾

Konkret für Südtirol kann jedoch in Hinblick auf das Bemühen, die Wirkungen des tolemeischen Entnationalisierungswerkes einzuschränken, wenig gewonnen werden: Die Anerkennung der Amtlichkeit der deutschen (und ladinischen) Benennungen wird auch von italienischer Seite nicht im Mindesten bestritten. Es ist vielmehr der Versuch, den Anwendungsbereich der tolemeischen Wortschöpfungen einzuschränken, der auf Widerstand

25) Vgl dazu bspw die Definition des Anwendungsbereichs der ILO-Konvention 169 des Jahres 1989 (Art 1).

26) Vgl dazu R. Hofmann, Kommentar zu Art 11, in: R. Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Nomos et al: Baden-Baden et al 2015, 342 ff.

27) Ibid mit weiteren Nachweisen.

bzw Ablehnung von italienischer Seite stößt. Aus Art 11 Abs 3 des Rahmenübereinkommens lässt sich zu diesem Zweck kein Anspruch zugunsten der (deutschen und der ladinischen) Minderheit ableiten.

d) Die Oslo-Empfehlungen des OSZE-Hochkommissars für Minderheitenfragen

Die Oslo-Empfehlungen des OSZE-Hochkommissars für Minderheitenfragen aus 1998 bestätigen den oben erzielten Befund. So findet sich in diesem Dokument unter Pkt 3 folgende Empfehlung:

„In areas inhabited by significant numbers of persons belonging to a national minority and when there is sufficient demand, public authorities shall make provision for the display, also in the minority language, of local names, street names and other topographical indications intended for the public.“

Wiederum wird hier die restriktive Haltung der Staatengemeinschaft in der Ortsnamenfrage, die bereits in Art 11 Abs 3 der Rahmenkonvention Ausdruck gefunden hat, bestätigt.

e) Die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen²⁸⁾

Schließlich ist noch auf die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen aus 1992 zu verweisen.

In Art 10 Abs 2 dieses Dokuments findet sich folgende Bestimmung:

„In Bezug auf die örtlichen und regionalen Behörden, in deren örtlichem Zuständigkeitsbereich die Zahl der Einwohner, welche die Regional- oder Minderheitensprachen gebrauchen, die nachstehenden Maßnahmen rechtfertigt, verpflichten sich die Vertragsparteien, Folgendes zuzulassen und/oder dazu zu ermutigen:

[...]

f) den Gebrauch oder die Annahme der herkömmlichen und korrekten Formen von Ortsnamen in Regional- oder Minderheitensprachen, wenn nötig in Verbindung mit dem Namen in der (den) Amtssprache(n).“

Diese Bestimmung scheint etwas stärker formuliert zu sein als jene in Art 11 Abs 3 des Rahmenübereinkommens, doch ist hier zu berücksichtigen, dass die Charta den sogenannten „Menü-Ansatz“ verfolgt, wonach jede Partei selbst eine bestimmte Anzahl an Verpflichtungen auszuwählen hat, die sie zu übernehmen gedenkt. Zudem ist zu beachten, dass Italien dieses Dokument zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat. Es ist somit für den Südtirol-Kontext nicht weiter von Relevanz.

5.2 Rechtsvergleichende Gesichtspunkte

Ein weiterer Versuch, gleichsam von außen Elemente zur Lösung der Südtiroler Ortsnamenfrage einzubringen, ist

rechtsvergleichender Natur. Konkret wurde (und wird) dabei auf Regelungsmodelle verwiesen, über welche die Ortsnamenproblematik im Ausland angegangen wird. So wird auf Belgien verwiesen, wo seit 1970 eine Regermanisierung ursprünglich deutscher Toponyme vorgenommen worden sei; auf das Sprachenrecht in Spanien, wo in den verschiedenen autonomen Regionen eine Dehispanisierung mit tendenzieller Entwicklung zur Einnamigkeit festzustellen sei; auf die Regelung auf den Åland- und den Färöer-Inseln, wo die Toponyme allein auf Schwedisch bzw auf Färöisch verwendet würden, sowie auf Grönland, wo die dänischen Bezeichnungen zugunsten der grönländischen bzw des Inuit, der alleinigen Amtssprachen, zurückgedrängt worden seien.²⁹⁾ Weiters wird auf sogenannte Prozentlösungen verwiesen, wonach im Minderheitengebiet die geografischen Bezeichnungen grundsätzlich in der Minderheitensprache zu halten sind, außer der Bevölkerungsanteil der Mehrheit erreicht einen bestimmten Mindestprozentsatz.³⁰⁾ Hinsichtlich der Toponomastik in Kanada wird die starke Präferenz für einnamige Lösungen betont. In Bezug auf Estland wird auf eine noch vor der Unabhängigkeit ergangene Regelung verwiesen, wonach Estnisch einzige Amtssprache ist und die Ortsnamengebung allein in dieser Sprache zu erfolgen hat.³¹⁾

Diese Verweise präjudizieren aber nicht im Mindesten die für Südtirol zu treffende Ortsnamenregelung. Zwar ist der Zusammenhang zwischen Völkerrecht und Rechtsvergleichung viel enger als gemeinhin angenommen.³²⁾ Im vorliegenden Fall gibt es aber keine völkerrechtliche Schiene, über welche diese rechtsvergleichend ermittelten Prinzipien zur Wirkung kommen könnten. Die wenigen völkerrechtlichen Regeln, die in diesem Zusammenhang bestehen, zeigen im Gegenteil, wie schmal der Grundkonsens in diesem Bereich ist.

Allenfalls auf der rechtspolitischen Ebene könnten rechtsvergleichende Verweise sinnvoll zum Tragen kommen. Eine richtig verstandene Rechtsvergleichung würde aber auch in diesem Kontext zur größten Vorsicht ermahnen. Es ist nämlich völlig unzureichend, auf einzelne Prozentlösungen oder auf Ansätze zu verweisen, die das Prinzip der Einnamigkeit verfolgen. In erster Linie müsste versucht werden, ein möglichst vollständiges Bild hier einschlägiger Situationen zu gewinnen, und in

28) Siehe dazu S. Boysen et al, Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen – Handkommentar, Nomos: Baden-Baden 2011.

29) Vgl J. Breu/P. Glatthard (Fn 21), 23 f sowie E. Kühlebacher, Namengut im mehrsprachigen Europa (1), in: Dolomiten v 31. 12. 1992/ 1. 1. 1993, 16.

30) Nach der in Finnland, einem Staat mit einer schwedischsprachigen Minderheit, die 6% der Gesamtbevölkerung ausmacht, geltenden Regelung ist eine Gemeinde dann zweisprachig und damit zweinamig zu bezeichnen, wenn die finnisch- bzw schwedischsprachige Minderheit zumindest 8% der jeweiligen Gesamtbevölkerung oder mehr als 3.000 Personen ausmacht.

31) Vgl J. Breu/P. Glatthard (Fn 21) sowie E. Kühlebacher, Namengut im mehrsprachigen Europa, aaO, 16.

32) Vgl im Detail P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht – Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte, Manz et al. Wien et al 2001.

einem weiteren Schritt wäre das jeweils zur Anwendung kommende gesellschafts- und demokratiepolitische Regelungsmodell den einzelnen Ortsnamenregelungsansätzen gegenüberzustellen. Mit anderen Worten: Ortsnamenregelungen sind nicht Selbstzweck, sondern bringen auch und gerade bestimmte Vorstellungen über geeignete Formen des Zusammenwirkens von Mehrheit und Minderheit zum Ausdruck. Erst wenn diese Ebene freigelegt ist, ist es sinnvoll, in eine vergleichende Diskussion einzutreten und eventuell nach Regelungsvorbildern zu suchen. Die Suche nach historischen Wahrheiten auf der einen Seite und das Festklammern am Buchstaben des Gesetzes auf der anderen sind dem Erreichen eines solchen Diskussionsniveaus nicht dienlich. Während die erstgenannte Haltung übersieht, dass der Erwerb von Heimatrechten durch die italienische Volksgruppe in Südtirol die Forderung impliziert, den in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangenen Bezeichnungen gleichberechtigten Schutz zu gewähren, bedeutet die zweitgenannte Haltung die Fortführung und definitive Legitimierung von Namensschöpfungen, die aus einer zutiefst undemokratischen und minderheitenfeindlichen Haltung heraus vorgenommen worden sind.

5.3 Die Ortsnamenregelung in Österreich

Aufgrund der Grenzlage Südtirols zu Österreich sowie der historischen Verbundenheit dieser Länder bietet sich ein Blick über den Brenner zur Orientierung für die Suche nach einem brauchbaren Lösungsansatz auch für Südtirol an. Tatsächlich ist die Ortsnamenfrage ja auch tatsächlich in diesem Land weitgehend 2011 gelöst worden, wobei aber bei näherem Hinsehen wiederum deutlich wird, dass für Südtirol aus dieser Regelung kaum etwas zu gewinnen ist, sondern vielmehr allein die Erkenntnis Bestätigung findet, dass Ortsnamenregelungen letztlich sehr stark von lokalen Gegebenheiten geprägt sind.

Der Ortsnamenstreit in Österreich war von einer außerordentlichen Konfliktualität gekennzeichnet, insbesondere was die Situation in Kärnten anbelangt.³³ Hier kam sehr deutlich zum Vorschein, dass die beiden Elemente der Ortsnamengebung, das minderheitenrechtliche und das territorialorientierte, ein gefährliches Zusammenspiel ergeben können, worunter letztlich der Minderheitenschutz leiden muss.

Laut Art 7 Z 3, S 2, des Staatsvertrages von Wien sind in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung die Bezeichnungen und Aufschriften topografischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch zu verfassen.

Im Jahr 1971 hatte die Regierung Kreisky beschlossen, in Vollziehung dieser staatsvertraglichen Bestimmung in 205 Ortschaften Kärntens zweisprachige Ortstafeln aufzustellen. Diese sollten in jenen Ortschaften aufgestellt werden, die auf der Grundlage der Volkszählung 1961 einen (sehr hohen) Minderheitenanteil von

mindestens 20% aufwiesen. Durch den sogenannten „Ortstafelsturm“ der Kärntner deutschnationalen Bewegung wurde dieses Vorhaben aber vereitelt. Das Volksgruppengesetz 1976 legte darauf einen (noch höheren) Satz von 25% fest, der ebenfalls auf breiter Ebene unberücksichtigt blieb.

Im Jahr 2001 erging mit VfSlg 16.404/2001 ein richtungsweisendes Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (das erste überhaupt, in dem sich der VfGH unmittelbar mit der Ortstafelregelung im Staatsvertrag aus 1955 beschäftigte.³⁴) Damit hob der VfGH in einem amtswegig eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren die Wortfolge „wegen der verhältnismäßig beträchtlichen Zahl (ein Viertel) der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen“ in § 2 Abs 1 Z 2 des Volksgruppengesetzes auf und klärte, dass unter „Verwaltungsbezirken“ (in welchen zweisprachige Ortstafeln anzubringen waren) die tatsächlichen, ortschaftsbezogenen Siedlungsschwerpunkte der Volksgruppen zu verstehen waren.³⁵ Der Staatsvertrag sieht für Ortschaften mit „gemischter Bevölkerung“ das Anbringen von zweisprachigen Ortstafeln vor, wobei für den VfGH eine „gemischte Bevölkerung“ (also mit entsprechendem slowenischen Anteil) schon bei einem Minderheitenanteil von mehr als 10% gegeben war. Die Umsetzung dieses Erkenntnisses stellte einen mühsamen Prozess dar. Erst zehn Jahre nach dem grundlegenden Erkenntnis aus 2001 – und nach Wiedereinführung, Außerkraftsetzung und vielfältigen Obstruktionsmaßnahmen – gelang im Jahr 2011 in einem „Memorandum“³⁶ eine politische Einigung für eine Neufassung des § 12 VGG, durch welche die Ortstafelregelung nunmehr auf Verfassungsebene geregelt und damit dem tagespolitischen Streit entzogen werden sollte.³⁷ In den Anlagen 1 und 2 zum VGG sind die Ortschaften und Ortsteile in Kärnten und im Burgenland angeführt, in denen zweisprachige Ortstafeln (also zusätzlich zur deutschen Sprache auch auf Slowenisch, Kroatisch bzw Ungarisch) anzubringen sind.³⁸ In einem umfassenden Regelungsansatz wurde die Ortstafel- und die Amtssprachenfrage für Kärnten und das Burgenland abschließend geregelt. Während die Ortstafelregelung für das Burgenland kaum wirklichen Konfliktstoff gebo-

33) Für eine rezente, sehr ausführliche Analyse dazu siehe J. Pirker, Kärntner Ortstafelstreit – Der Rechtskonflikt als Identitätskonflikt, Nomos: Baden-Baden 2010.

34) Vgl G. Holzinger, Die Lösung des Kärntner Ortstafelstreits – fünf Jahre danach, in: 73 Europa Ethnica 3–4/2016, 55–57 (55).

35) Ibid.

36) Vgl das Memorandum vom 26. April 2011, RV 1220 BlgNR XXIV, GP 3 ff.

37) Umgesetzt durch BGBl I 46/2011.

38) Die ungarische Minderheit wäre an und für sich staatsvertraglich nicht geschützt, doch sollte ein umfassender Regelungsansatz verfolgt werden, und zudem sollte damit die Perspektive zumindest ansatzweise weg vom eigentlichen Konfliktbereich verlegt werden. Vgl L. Adamovich, Fünf Jahre nach der verfassungsrechtlichen Lösung des Ortstafelstreits in Kärnten, in: 73 Europa Ethnica 3–4/2016, 58–59. Insgesamt umfasst diese Regelung 215 Gebietsteile: in Kärnten ausschließlich Ortschaften (164), im Burgenland 51 Gebietsteile, wobei es sich hierbei zT um ganze Gemeinden handelt, zT um Ortsteile.

ten hat, musste für Kärnten eine Kompromissregelung gefunden werden, die Folgendes umfasste:³⁹⁾

- alle zweisprachigen topografischen Aufschriften und Bezeichnungen aus der Topografieverordnung aus 2006 (die 2011 vom VfGH ebenfalls als verfassungswidrig aufgehoben worden ist)⁴⁰⁾;
- jene Ortschaften, hinsichtlich welcher Erkenntnisse des VfGH ergangen sind (die am 10%-Kriterium orientiert sind), und zudem
- Ortschaften mit einem Minderheitenanteil von mindestens 17,5%.

Damit liegt der Lösungsansatz – für die von Erkenntnissen des VfGH noch nicht erfassten Ortschaften – genau auf Halbweg zwischen dem Ansatz des VGG 1976 und jenem, der vom VfGH verfolgt worden ist. Er ist von einer Bestandsgarantie für die bereits bestehenden Bezeichnungen und einer – sehr vorsichtigen – abschließenden Regelung in Hinblick auf die übrigen Ortschaften gekennzeichnet. Insgesamt wird allgemein bestätigt, dass die Ortstafelregelung aus 2011 das Klima in Kärnten erheblich verbessert hat, wobei aber nach wie vor Umgehungsversuche und Obstruktionsversuche festzustellen sind.⁴¹⁾

6. Schlussbemerkungen

Südtirol wäre an und für sich kurz vor einer definitiven Lösung des Ortsnamenproblems angelangt. Noch ist die Diskussion aber von einer ausgeprägten Emotionalität gekennzeichnet. Ein Kompromiss verlangt erhebliche Konzessionen von beiden Seiten. Auf deutscher Seite ist damit – zumindest partielle – Anerkennung einer Entnationalisierungspolitik verbunden, die tiefe Wunden hinterlassen hat und nahezu auch imstande gewesen wäre, die deutsche Sprache und Kultur südlich des Brenners innerhalb weniger Jahrzehnte unbedeutend werden zu lassen. Die italienische Seite hat den Buch-

staben des Gesetzes auf ihrer Seite – erstaunlicherweise auch jenen des Autonomiestatuts, der eigentlich das vergangene Unrecht hätte beseitigen sollen. In einer pragmatischen Sichtweise sollte das Autonomiestatut allerdings Spielraum für eine Lösung offenlassen, die die Volksgruppen zusammenführt und den wechselseitigen Respekt vor den verschiedenen Sprachen und Kulturen und das Gefühl einer gemeinsamen Verantwortung für ein mehrsprachiges Land bestärkt. In Zeiten europaweit wachsender Nationalismen wäre dies eine Lösung, die sicherlich nicht einfach zu erreichen, aber dafür vorbildgebend wirken könnte und sowohl der Verfassung mit ihrem expliziten Bekenntnis zum Minderheitenschutz (Art 6) und zu den Sonderautonomie (Art 116) als auch dem Autonomiestatut, das ganz zentral auf dem Prinzip der Verhandlungslösungen basiert, bestens Rechnung tragen würde.

39) Vgl dazu im Detail J. Pirker, Fünf Jahre „Ortstafelregelung“, 40 Jahre Volksgruppengesetz: Bilanz und Perspektiven für das Volksgruppenrecht, in: 73 Europa Ethnica 3-4/2016, 60-67.

40) BGBl II 245/2006, aufgehoben durch VfSlg 19.313/2011.

41) So schreibt Rudolf Vouk, dass weiterhin Ortstafeln verschoben werden (um eine zweisprachige Benennung zu vermeiden), dass in kleinen Orten Straßenbezeichnungen eingeführt werden (für welche die Zweisprachigkeitsverpflichtung nicht gilt und wodurch die slowenische Bezeichnung vermieden werden kann) und dass sich immer deutlicher die Einschränkung der Zweisprachigkeitsverpflichtung allein auf Ortschaften beschränkt, während sie international viel breiter Anwendung findet, etwa auf Berge, Seen und Flüsse. Vgl R. Vouk, Fünf Jahre „Ortstafellösung“ – war's das schon?, in: 73 Europa Ethnica 3-4/2016, 68-72 (69).

Ao. Univ.-Prof. Dr. Michael Geistlinger
Universität Salzburg

Ao. Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold
Universität Innsbruck

em. Univ.-Prof. Dr. Georg Kremnitz
Universität Wien

Ass.-Prof. Mag.iur. Mag.phil. Dr.iur. Jürgen Pirker
Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft
Karl-Franzens-Universität Graz
E-Mail: juergen.pirker@uni-graz.at

em. Univ.-Prof. Dr. Georg Kremnitz
Institut für Romanistik
Universität Wien
Spitalgasse 2
A-1090 Wien
E-Mail: georg.kremnitz@univie.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Christoph Gusy
Universität Bielefeld

Univ.-Prof. Dr. Lauri Hannikainen
Universität Helsinki und Universität Turku

Univ.-Prof. DDr. Rainer Hofmann
Universität Kiel

Univ.-Prof. Dr. Dieter Kattenbusch
Humboldt-Universität, Berlin

Univ.-Prof. Dr. Joseph Marko
Universität Graz

Univ.-Doz. Dr. Harald Runblom
Centrum för multietnisk forskning,
Uppsala

Dr. Guiu Sobiela-Caanitz, Ardez

Univ.-Prof. Dr. Hannes Tretter
Ludwig-Boltzmann-Institut
für Menschenrechte, Wien

JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.
Faculty of Law
Masaryk University
Veveří 158/70
CZ-611 80 Brno
E-Mail: 233153mail.muni.cz

Dr. Ines Gruber M.A. M.A.
Ady Endre út 25
H-2132 Göd
Ungarn
E-Mail: ines.gruber@gmail.com

Ao. Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold
Universität Innsbruck
Innrain 52
A-6020 Innsbruck
E-Mail: Peter.Hilpold@uibk.ac.at

Impressum

Medieninhaber, Eigentümer und Verleger: Facultas Verlags- & Buchhandels AG, A-1050 Wien, FN 75829p, Tel.: 01/310 53 56, Fax: 01/319 70 50, office@facultas.at, facultas.at. **Geschäftsführung:** Dr. Rüdiger Salat (Alleinvorstand). **Unternehmensgegenstand:** Buchhandel, Verlag von Büchern und Zeitschriften

Redaktion: Dr. Max Doppelbauer, Universität Wien, Institut für Romanistik, Universitätscampus Hof 8, Garnisongasse 13, A-1090 Wien (max.doppelbauer@univie.ac.at).

Manuskripte und Zuschriften erbitten wir an die Redaktionsadresse. Bitte beachten Sie die Hinweise für Autoren auf unserer Homepage www.europaethnica.at unter „Kontakt“.

Grundlegende Richtung: Weltanschaulicher Pluralismus im Rahmen der Wissenschaftlichkeit. **Erscheinungsort:** Wien

Urheberrechte: Mit der Einreichung seines Manuskriptes räumt der Autor dem Verlag für den Fall der Annahme das übertragbare, zeitlich und örtlich unbeschränkte ausschließliche Werknutzungsrecht (§ 24 UrhG) der Veröffentlichung dieser Zeitschrift, einschließlich des Rechts der Vervielfältigung in jedem technischen Verfahren (zB Druck, Mikrofilm) und der Verbreitung (Verlagsrecht) sowie der Verwertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, einschließlich des Rechts der Vervielfältigung auf Datenträgern jeder Art (zB CD-ROM), der Speicherung in und der Ausgabe durch Datenbanken, der Verbreitung von Vervielfältigungsstücken an die Benutzer, der Sendung (§ 17 UrhG) und sonstigen öffentlichen Wiedergabe (§ 18 UrhG) ein. Gemäß § 36 Abs 2 UrhG erlischt die Ausschließlichkeit des eingeräumten Verlagsrechts mit Ablauf des dem Erscheinen des Beitrags folgenden Kalenderjahres; dies gilt für die Verwertung durch Datenbanken nicht. Der Nachdruck von Entscheidungen, auch von Leitsätzen, ist daher nur mit ausdrücklicher schriftlicher Bewilligung des Verlages gestattet.

Anzeigenkontakt: Daniela Neundlinger-Schalleschak (01) 310 53 56/62, Daniela.Neundlinger-Schalleschak@facultas.at

Erscheinungsweise: 2 Doppelhefte pro Jahrgang. **Preise:** Jahresabonnement € 80,- inkl. Versandkosten, Einzelheft: € 48,- zuzügl. Versandkosten

Bestellungen: (01) 310 53 56/11 oder office@facultas.at bzw. an die Verlagsanschrift. **Bezugsbedingungen:** *Europa Ethnica* erscheint halbjährlich. Das Abonnement verlängert sich automatisch, sofern es nicht bis 31. Oktober des laufenden Jahres schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

Druckvorstufe: Maria Scherrer Schreibbüro, A-8045 Graz-Andritz

Druck: Facultas Verlags- & Buchhandels AG, A-1050 Wien