Schulwesen und Minderheitenrecht

Eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung neuerer Entwicklungen – von Peter Hilpold

In der ansonsten eher knapp formulierten Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten aus dem Jahr 1995 werden gleich drei Artikel dem Minderheitenschulrecht gewidmet[1]. Auch in Südtirol hat die letzthin beschlossene Vorverlegung des Italienischunterrichts an den deutschen Schulen auf die erste Klasse Volksschule zu einer intensiven Diskussion geführt, allerdings kaum unter Berücksichtigung des breiteren internationalen Rahmens, aus dem man durchaus Elemente für eine Bereicherung der inhaltlichen Auseinandersetzung hätte gewinnen können. Neben allen Besonderheiten, die diese Fragestellung im Kontext der Südtiroler Autonomie aufweist, ist sie nämlich durchaus auch im Lichte internationaler Dokumente zu prüfen, wie nachfolgend zu zeigen sein wird.

In der Schrift *„Modernes Minderheitenrecht"*[2] hat der Autor dieses Beitrages das materielle Minderheitenrecht Österreichs und Italiens im jeweiligen nationalen Kontext dargestellt, und zwar aus der Überlegung heraus, dass die Verständlichkeit der den einzelnen Bestimmungen zugrunde liegenden Philosophie dadurch gewinnt. Gleichzeitig wurde an der jeweiligen Stelle – soweit möglich und sinnvoll – Bezug genommen auf internationale Entwicklungen in diesem Bereich und auch versucht, Querverweise zu erstellen.

Getreu diesem Ansatz[3] wird nun ein spezieller Bereich des Minderheitenrechts, dem innerhalb dieses Normenbereiches nach allgemeinem Dafürhalten eine ganz zentrale Rolle beikommt[4], einer gesonderten Untersuchung unterzogen, wobei nach verallgemeinerbaren Prinzipien gesucht wird, die zu Elementen einer allgemeinen Theorie des Minderheitenrechts erhoben werden können[5].

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

In einer „negativen" Betrachtungsweise ist eine besondere Berücksichtigung minderheitenrechtlicher Aspekte hingegen deshalb von Bedeutung, da die Schule auch der Ort ist, wo traditionell eine sehr ausgeprägte Diskriminierung auch und gerade aufgrund von ethnisch-sprachlichen Kriterien festzustellen war und z.T. noch ist[6]. Während die erstgenannte Perspektive in die Forderung nach positiven Maßnahmen mündet, verlangt der zweitgenannte

Im breiten Fachgebiet des Minderheitenrechts nimmt das Schulrecht eine besonders wichtige Stellung ein. Keine Abhandlung zum Minderheitenrecht kann umhin, diesem Fragenkomplex zentrale Bedeutung beizumessen, jeder Versuch einer Neuregelung dieser Materie auf politischer Ebene muss dem Schulrecht prioritäre Aufmerksamkeit widmen.

Aspekt systematische Vorkehrungen zur Verhinderung von Diskriminierung in der Schule aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit.

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

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

Bedeutung des
ulwesens für die
altung der Min-
heitenkultur –
internationale
| die nationale
elungsebene

Kaum einem Element des Minderheitenrechts wohnt eine derart profunde Konfliktualität inne wie dem Schulrecht. Umfassende Ausführungen dazu können in der Schrift *„Modernes Minderheitenrecht"* nachgelesen werden. Nur soviel sei hierzu in Erinnerung gerufen: Die Schule war der Ort, in dem ein einheitliches Italien geschaffen wurde und über welche die Staatssprache und ein einheitliches kulturelles Selbstverständnis verbreitet werden konnten. Die Schule war einer der Hauptansatzpunkte für die Entnationalisierungspolitik Mussolinis; sie war wiederum der Ort, an welchem in der unmittelbaren Nachkriegszeit am raschesten eine Kehrtwende eingeleitet wurde, womit – zumindest hinsichtlich der „starken" Minderheiten – ein völliger Untergang der Minderheitenkulturen vermieden werden konnte[7]. Die Minderheitenschule war der Bereich, hinsichtlich dessen Italien besonders hartnäckig auf Schutz-

maßnahmen zugunsten der italienischsprachigen Volksgruppen im benachbarten Jugoslawien (bzw. in den Nachfolgestaaten) drängte; ihr wird schließlich im allgemeinen Minderheitenschutzgesetz des Jahres 1999 eine ganz bedeutende Rolle beigemessen.[8]

Vergleichbare Überlegungen gelten auch für Österreich. Wie im Buch *„Modernes Minderheitenrecht"* gezeigt, stand schon im 19. Jahrhundert in Cisleithanien die Schule im Zentrum der Auseinandersetzungen zwischen den den Minderheiten grundsätzlich wohl gesonnenen Kräften (Kaiserhaus und Klerus) und dem den Vorrang der deutschen Sprache behauptenden „liberalen" Bürgertum. Vom Nationalsozialismus radikal unterdrückt, stand das Minderheitenschulwesen auch nach 1945 zahlreichen Widerständen gegenüber. Der noch 1945 eingeführte verpflichtende zweisprachige Unterricht in Südkärnten stieß auf massive Ablehnung durch die Mehrheit. Mit dem Minderheitenschulgesetz des Jahres 1959[9] wurde – nunmehr auf der Grundlage des Artikels 7 Abs. 2 des Staatsvertrages von Wien 1955 – ein weit flexibleres Modell gewählt, das – mit z.T. verschiedener Nuancierung und unter Berücksichtigung der nachfolgenden Verfassungsrechtsprechung – im Jahr 1994 im burgenländischen Minderheitenschulgesetz ein Pendant fand.[10]

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

Geht man davon aus, dass das Vorhandensein einer Minderheitenschule – auf die zahlreichen Formen, die diese annehmen kann, wird noch einzugehen sein – bestimmend ist für die Bewahrung der Minderheitensprache und -kultur, so muss die Einführung einer solchen Schule erstes Anliegen einer um die Wahrung ihrer Identität bemühten Minderheit sein. Umgekehrt hat die oben angesprochene geschichtliche Entwicklung aber auch gezeigt, dass ein gesellschaftlichem Pluralismus feindlich gegenüberstehendes Regierungssystem in der Minderheitenschule einen erstrangigen, natürlichen Gegner sieht.[11] Der viel zitierte Satz, wonach sich der Reifegrad einer Demokratie am besten an der Behandlung ihrer Minderheiten misst, kann somit dadurch operationalisiert werden, dass in erster Linie auf die schulische Betreuung der Minderheiten Bezug genommen wird.

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

Diese Überlegung erlaubt ein unmittelbares Überleiten auf eine weitere Frage, die die Darstellungstechnik dieser Problematik in den einschlägigen Ab-

handlungen anbelangt. Regelmäßig enthalten diese (soweit sie rezenterer Natur sind) auch einen Verweis auf Regelungsansätze zum Minderheitenschulrecht in internationalen Dokumenten. Dabei zeigt sich aber, dass diese Normen durchwegs sehr vage gehalten sind und höher entwickelten nationalen Ansätzen kaum etwas hinzufügen können. Das sich daraus ergebende Dilemma, welche Funktion man den genannten internationalen Regelungen überhaupt zuschreiben soll, bleibt damit unbeantwortet. Im Gegensatz zu jenem Lösungsversuch, der diesen Normen allein eine Art Lückenbüßerrolle zugestehen will und ihnen nur eine subsidiäre Geltungskraft zuerkennt[12], was den hierbei gerade in Europa betriebenen Aufwand zur Regelung dieses Bereichs wohl kaum rechtfertigen würde, wird hier die Auffassung vertreten, dass die Bedeutung dieser Normierungsversuche viel höher einzuschätzen ist.

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

Völkerrechtliche Regelungsansätze unterstreichen aber dieses Gebot und können zu einer aufmerksameren Abwägung der in dieser Frage berührten Verfassungswerte führen. Noch ist das letztendlich gewählte Modell maßgeblich von der nationalen Werteordnung bzw. von einer diskretionären politischen Entscheidung abhängig; die Verrechtlichung der einschlägigen (nationalen) Diskussion könnte aber ihrerseits wiederum Rückwirkungen auf den internationalen Ordnungsrahmen haben und dazu beitragen, dass dieser auf mittlere Frist zusätzliche Konsistenz gewinnt. Es ist also von einem wechselseitigen Verstärkungsprozess zwischen der auf nationaler bzw. internationaler Ebene geführten Auseinandersetzung auszugehen, weshalb eine isolierte Betrachtung der beiden Ebenen ihrer konkreten Tragweite nicht gerecht werden könnte.

Die verschiedenen Minderheitenschulmodelle

Die Kategorie der „Minderheitenschulmodelle" weist einen großen Variantenreichtum auf. Neben den grundlegenden Modellen der Sprachtrennung und der Zweisprachigkeit wird in der Praxis häufig eine zusätzliche Differenzierung hinsichtlich der Frage vorgenommen, ab welcher Schulstufe ein bestimmtes Unterrichtsmodell Anwendung finden soll. Trotz Entsprechung der Titulierung sind dann regelmäßig kaum zwei Modelle miteinander vergleichbar. Gilt dies schon hinsichtlich der formellen Strukturierung, so trifft dies umso mehr zu, wenn das faktische Umfeld berücksichtigt wird, in welchem ein bestimmtes Modell zur Anwendung kommt. Pauschale Beurteilungen einzelner Modell sind deshalb grundsätzlich problematisch bzw. können sogar eine ideologisch vorgefasste Meinung verbergen. Keines dieser Modelle ist an sich gut oder schlecht, sondern allenfalls

mehr oder weniger geeignet, bestimmte Zielsetzungen zu erreichen. Die Zielsetzungen sind aber regelmäßig mehrdimensional und Zielkonflikte an der Tagesordnung. Für eine sachliche Diskussion ist die Offenlegung dieser Ziele von zentraler Bedeutung; soweit diese mit dem vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen vereinbar sind, hat eine Gewichtung über den politischen Prozess zu erfolgen. Wie bereits mehrfach betont, lässt sich aus minderheitenrechtlicher Sicht kaum eine Präferenz für ein bestimmtes Modell ableiten.

Gezeigt wurde, dass das Modell der Sprachtrennung, so wie es in Südtirol gehandhabt wird, häufig auf Kritik stößt[13], wobei ursprünglich die Kritik hauptsächlich aus dem italienisch-nationalen Lager kam, letzthin aber auch im Ausland übernommen wurde.[14] Diese Kritik übersieht aber völlig, dass das System der Sprachtrennung eine Grundvoraussetzung dargestellt hat, um der deutschen Schule in Südtirol jenen hohen Qualitätsstandard zu sichern, der ihr heute zukommt. Einwände zweierlei Art sind gegen diese Argumentation denkbar. Diesem Argument könnte entgegengehalten werden, dass es Aufgabe minderheitenschutzrechtlicher Bestimmungen sei, eine möglichst sanfte Integration einer Gruppe in ein Gemeinwesen zu garantieren, nicht aber auf Dauer einen Fremdkörper zu konservieren. Tatsächlich war eine solche Konzeption vielleicht mit dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes vereinbar; sie ist es sicherlich nicht mehr mit Bestimmungen, die Teil der Menschenrechtsordnung sind. Minderheitenschutzvorstellungen werden über eine prima facie amorphe Masse von Bestimmungen verfolgt, die unterschiedlichsten Zielsetzungen vorgeordnet sind. Eine dieser Zielsetzungen liegt in der Friedenssicherung, die für sich allein genommen zweifelsohne auch durch ein assimilatorisches Minderheitenschulmodell verwirklicht werden könnte.

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

In Südtirol hat das System der Sprachtrennung der deutschsprachigen Bevölkerung dagegen zu einem Wettbewerbsvorteil verholfen, da diese nun potentiell als Bindeglied zwischen dem deutschen und dem italienischen Sprachraum wirken kann. Die Berücksichtigung der besonderen Situation der einzelnen Minderheit ist somit von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung der jeweiligen Eignung eines bestimmten Minderheitenschulmodells. Was im einen Fall als Förderung anzusehen ist, kann im anderen in eine Diskriminierung ausarten und letztlich sogar die Überlebenschancen der Minderheit beeinträchtigen. Eine Förderung darf somit eine Minderheit nicht dazu veranlassen, in sich zu kehren und sich die Anpassungsfähigkeit an das – im Zeitalter der Globalisierung ständig breiter definierte – soziale Umfeld zu nehmen.

Wenn die Fähigkeit zum Wandel eine notwendige Voraussetzung für die Überlebensfähigkeit aller gesellschaftlichen Formen ist, so gilt dies auch für Minderheitenkulturen, und somit ist diese Adaptionsfähigkeit nicht durch die künstliche Heranzüchtung einer Identität zu gefährden, deren Bestand nur durch die Ausblendung aller gestaltenden Einflüsse ihres unmittelbaren Umfeldes gesichert werden kann.

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

Was das im Jahr 1999 vom italienischen Parlament approbierte allgemeine Minderheitenschutzgesetz[15] anbelangt, so ist dieses in der Hinsicht zu begrüßen, als die Entscheidung für die Einführung eines Minderheitenschulsystems auf dezentraler Ebene getroffen wird, wodurch Entscheidungs- und Anwendungsebene einander näher gebracht werden. Die Anwendungsvoraussetzungen sind allerdings hoch gesteckt; einmal verwirklicht bieten sie wiederum die Grundlage für sehr weit reichende Ansprüche, hinsichtlich welcher sich die Frage der Finanzierbarkeit – und damit der gesamtgesellschaftlichen Konsensfähigkeit – stellt. Insgesamt ist die Beurteilung dieses Gesetzes unter der hier relevanten Perspektive vor seiner konkreten Umsetzung also kaum möglich.

Wie gezeigt[16], sind die Minderheitenschulregelungen in Österreich weit flexibler ausgestaltet als in Italien, da rein rechtlich sowohl in Kärnten als auch im Burgenland das Prinzip der Sprachtrennung, gemischtsprachige Lösungen oder auch Modelle verwirklichbar sind, nach welchen die Minderheitensprache als Zweitsprache gelehrt wird. So sind laut Kärntner Minderheitenschulgesetz 1959[17] Volks- und Hauptschulen mit ausschließlich slowenischer Unterrichtssprache[18] oder auch zweisprachige Volksschulen, Volksschulklassen bzw. Volksschulabteilungen[19] vorgesehen, während an Hauptschulen mit deutscher Unterrichtssprache die Einrichtung von Abteilungen für den Unterricht in slowenischer Sprache möglich ist[20].

Auch das burgenländische Minderheitenschulgesetz[21] will die verpflichtende Vorgabe eines bestimmten Modells grundsätzlich vermeiden: Die Minderheitenvolksschule kann als Schule mit ausschließlich kroatischer Unterrichtssprache und Deutsch allein als Unterrichtsgegenstand oder als zweisprachige Volksschule bzw. als Volksschule mit einzelnen zweisprachigen Klassen errichtet werden. Wie gezeigt, ist dieses Modell aber in der Hinsicht inkonsistent, als es auf der Ebene der Hauptschule den Minderheitenangehörigen eine Entscheidung für eine einsprachige Alternative abverlangt, wobei der ein-

sprachig kroatische Unterricht – für den Normalfall – wohl kaum eine geeignete Vorbereitung für die Bedürfnisse der österreichischen Berufspraxis darstellen würde, der einsprachig deutsche Hauptschulunterricht aber die Sinnhaftigkeit des zweisprachigen Volksschulunterrichts in Frage stellt.

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

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

Wie anhand des Kärntner Minderheitenschulgesetzes 1959 gezeigt werden kann[22], geht die Einführung des Elternrechts (im Sinne eines Rechts auf Abmeldung vom Minderheitenschulunterricht) mit einer Schwächung der Minderheitenschulregelung an sich einher, was jedoch als unvermeidbare Konsequenz dieser Interessensabwägung erscheint. Das 1945 eingeführte verpflichtende zweisprachige Kärntner Minderheitenschulmodell hat zweifelsohne einen ausgeprägteren Schutzcharakter aufgewiesen als die 1959 eingeführte Regelung und ist damit auch dem Geist der Minderheitenschutzverpflichtung besser gerecht geworden. Der massive Widerstand der Mehrheit hat aber verdeutlicht, dass diese nicht bereit war, eine derart weitreichende Einschränkung ihrer eigenen Ausbildungsrechte hinzunehmen und dass folglich jener Ausschnitt der Gesamtbevölkerung, der im Minderheitengebiet siedelte, schwerlich zu einem solchen Entgegenkommen verpflichtet werden konnte. Die mit jeder Schutzverpflichtung verbundene Last für die Gesamtbevölkerung wäre in diesem Fall zu einem wesentlichen Teil und damit in unverhältnismäßiger Form von dem erwähnten Teil der Gesamtbevölkerung zu tragen gewesen.

Auch das italienische allgemeine Minderheitenschutzgesetz[23] enthält eine klare Fixierung des Elternrechts[24], in dessen Ermangelung die in den Minderheitengemeinden lebenden Angehörigen des Mehrheitsvolkes wohl in unzumutbarem Maße in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt würden.

Das Elternrecht erfährt im Rahmen der Südtiroler Minderheitenschulregelung eine nicht unerhebliche Einschränkung dadurch, dass eine Einschreibung verweigert werden kann, wenn die Einschreibung eines Schülers mit „nicht angemessener Kenntnis" der Unterrichtssprache den ungestörten Ablauf des Unterrichts zu gefährden droht[25].

Mit dieser Regelung wurde in dem Konfliktverhältnis zwischen der Wahrung der individualrechtlichen Entscheidungsfreiheit und der Sicherstellung des Gruppenschutzes dem zuletzt genannten Interesse der Vorrang eingeräumt. Auch diese Entscheidung ist somit Ergebnis einer Interessenabwägung, die rechtlich nur weitläufig prädeterminiert

ist, im Wesentlichen aber einen politischen Willensakt darstellt.

Der Stellenwert des Zweitsprachenunterrichts

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass der Stellenwert, der dem Zweitsprachenunterricht, d.h. dem Unterricht der bzw. in der Mehrheitssprache zu widmen ist, nicht pauschal bestimmt werden kann. Zum einen sind die involvierten Interessen vielfältiger Natur: So ist das Interesse des Kindes auf eine identitätswahrende und gleichzeitig berufsgerechte Ausbildung, das Interesse der Minderheit auf Erhaltung ihrer Kultur und das Interesse des Gesamtstaates auf Integration seiner Bürger auch durch Erziehung in der Sprache der Mehrheit zu berücksichtigen. Zum anderen ist bei der Beantwortung der vorgenannten Fragen auch die internationale Bedeutung der jeweiligen Sprachen zu berücksichtigen. Trotz dieser komplexen Ausgangslage scheinen sich letzthin Entwicklungen abzuzeichnen, die verdeutlichen, dass man bemüht ist, zumindest Ansätze für eine Beantwortung der Frage zu finden, ab wann mit dem Zweitsprachenunterricht begonnen werden soll.

Maßgebliche Arbeiten wurden in diesem Zusammenhang von Expertenkommissionen geleistet, die vom OSZE-Hochkommissar für Minderheitenfragen mit der Analyse spezifischer Fragen des Minderheitenrechts betraut worden sind. Diese Expertenkommissionen setzten sich aus Minderheitenexperten von Weltruf zusammen. Ihre Aufgabe war es, Standards zu ermitteln, die bestmöglich dem Schutzauftrag des internationalen Minderheitenrechts und der Konfliktverhütungsfunktion der OSZE gerecht werden können. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden regelmäßig unter Verwendung der Bezeichnung der Stadt, die Tagungsort war, veröffentlicht[26]. Im bildungsrechtlichen Kontext sind in erster Linie die Haager Empfehlungen betreffend die Bildungsrechte nationaler Minderheiten vom Oktober 1996 zu erwähnen. Diese Empfehlungen nehmen ausführlich auf die Frage Bezug, welcher Stellenwert der Minderheitensprache in Schulausbildung einzuräumen ist:

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

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

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

Diese Empfehlungen gehen zwar nicht unmittelbar auf die im Südtiroler Kontext relevante Frage ein, ab welchem Schuljahr mit dem Unterricht der Zweitsprache begonnen werden soll, indirekt lassen sich aber sehr wohl entsprechende Richtlinien ableiten. Diese Empfehlungen bringen nämlich eine klare Präferenz für eine prioritäre Verwendung der Minderheitensprache zum Ausdruck. Die Aufforderung, einen graduellen Ansatz zu verwenden, kann als Empfehlung ge-

deutet werden, die Staatssprache (die Sprache der Mehrheit) zumindest in den ersten Schuljahren sehr behutsam zum Einsatz zu bringen.

Eine noch deutlichere Sprache verwendet Asbjörn Eide in seinem Kommentar zur Minderheitendeklaration vom 18. Dezember 1992, der am 27. April 2000 veröffentlicht worden ist[27]. Professor Eide, ein anerkannter Menschenrechts- und Minderheitenexperte kommentierte Art. 4.3 der Minderheitenschutzdeklaration[28] folgendermaßen:

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

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

Schlussfolgerungen

Wenn aus diesen Ausführungen nun hervorgeht, dass verallgemeinernde Aussagen über ein minderheitenrechtlich gebotenes bzw. minderheitenpolitsch zu bevorzugendes Schulsystem problematisch erscheinen[29], so kann aber doch zumindest Folgendes festgehalten werden:

1. Grundsätzlich sind Lösungen vorzuziehen, die den Minderheitenangehörigen den größtmöglichen Handlungsspielraum sichern[30].

2. Eine frei und informiert getroffene Entscheidung einer Minderheit hinsichtlich der Frage, welcher Stellenwert der Minderheitensprache in der Schulausbildung zukommen soll, ist keiner Kritik zugänglich, soweit ein bestimmtes Modell auf einem bestimmten Territorium die Rechte des Mehrheitsvolkes nicht beeinträchtigt. Ist diese Bedingung erfüllt und wird dennoch Kritik geübt, so gibt es dazu keine rechtliche Grundlage und regelmäßig sind diese Einwände Ausdruck entweder einer paternalistischen Grundhaltung oder Instrument bestimmter ideologischer Zielsetzungen.

Diese Freiheit schließt nach traditionellem Verständnis auch das Recht auf ein Schulmodell ein, das Integration durch Assimilation anstrebt[31]. In neuerer Zeit wird jedoch häufig betont, dass die scheinbar frei getroffene Assimilationsentscheidung möglicherweise von der Mehrheit durch Zwang oder Manipulation bewusst herbeigeführt wurde. Diese Feststellung impliziert die Forderung, den „wahren" Willen der Minderheitenangehörigen zu erforschen, zumindest aber besondere Skepsis gegenüber Bestrebungen nach freiwilliger Assimilation an den Tag zu legen. Sind Zwang und Manipulation nicht offenkundig, so dürfte die Ermittlung des „wahren" Willens aber auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen und kann sogar die Gefahr einer paternalistischen Bevormundung heraufbeschwören.

3. Diese Vorbehalte versperren nicht einer Diskussion den Weg, die nach den Konsequenzen eines bestimmten Schulmodells forscht. Diese Diskussion ist aber so umfassend wie möglich zu führen und hat insbesondere auch Faktoren wie die Stärke der jeweiligen Volksgruppe, den sozio-historischen Kontext, die Bedeutung der Minderheitensprache in der Berufswelt, ihren Rang im breiteren geographischen Umfeld und die Kosten eines bestimmten Schulmodells zu berücksichtigen.

4. Von zentraler Bedeutung ist diese Diskussion dann, wenn einzelne Minderheiten bestimmte Schulmodelle einfordern, dabei aber auf Ablehnung

durch die Regierung stoßen. Regelmäßig ist dabei die Ressourcenfrage angesprochen, wobei aber davon auszugehen ist, dass die grundsätzliche Bejahung fördernder Minderheitenschutzmaßnahmen auch in ihren Konsequenzen zu akzeptieren ist. Die Entscheidung selbst ist aber – in Ermangelung spezifischer Standards, die sich auch auf absehbare Zeit, angesichts der Multidimensionalität der Problematik, nicht herausbilden dürften – ausschließlich politischer Natur.

5. Aus rechtlicher Sicht stellen jene Situationen den eigentlichen Problempunkt dar, in welchen minderheitenschulrechtliche Vorstellungen der Mehrheit und der Minderheit in einer Form kollidieren, dass die sprachlichen Entfaltungsmöglichkeiten einer Gruppe darunter leiden. Numerisch häufiger ist dabei zweifellos jener Sachverhalt, in dessen Rahmen die von der Mehrheit gesetzte Schulregelung die Bedürfnisse der Minderheit ungenügend berücksichtigt. Im Einzelfall kann es durchaus schwierig erscheinen zu bestimmen, ab wann eine konkrete Verletzung von Rechten vorliegt bzw. ob ein bestimmter Konflikt allein einer politischen Beurteilung zugänglich ist. Auch im erstgenannten Fall wird regelmäßig eine Abwägung vorzunehmen sein, wobei den Kosten einer bestimmten Minderheitenschulregelung zentrale Bedeutung zukommt. Angesichts der weitgehenden Unbestimmtheit der hier anzuwendenden Kriterien ist die Bedeutung internationaler Regelungen in diesem Bereich hervorzuheben. Selbst wenn diese sehr vage gehalten sind, so vermögen sie doch, die Diskussion insgesamt zumindest tendentiell zu verrechtlichen und zu entpolitisieren.

In der Praxis ist auch die umgekehrte Situation, in welcher eine für ein bestimmtes Territorium getroffene Minderheitenschutzregelung die sprachlichen Entfaltungsmöglichkeiten der in diesem Gebiet lebenden Mehrheitsangehörigen einzuschränken droht, anzutreffen. Eine solche Situation ist insbesondere dann gegeben, wenn die Minderheitenschulbestimmungen auch den im Minderheitengebiet lebenden Angehörigen der Mehrheit die Verpflichtung auferlegen, die Sprache der Minderheit zu erlernen[32]. Kennzeichnend für diese Problematik ist, dass sie regelmäßig mit einer strikten Anwendung minderheitenschutzrechtlicher Bestimmungen nach Maßgabe des Territorialitätsprinzips zusammenhängt, wodurch sich „Minderheiten in der Minderheit" herausbilden können[33]. Hier treten wiederum Abwägungsfragen auf, für die noch keine definitiven Entscheidungsregeln existieren und die nur im jeweiligen Kontext beurteilbar sind. U.U. schafft eine solche Situation für die „Minderheit in der Minderheit" Schutzbedarf, der mit jenem vergleichbar ist, den die Minderheit gegenüber der Mehrheit (bzw. in föderativen Modellen dem Gesamtverband) geltend macht. In der Literatur wurde in diesem Zusammenhang auch von der Notwendigkeit einer „doppelten Integration" gesprochen[34]. Je nach gewähltem Bezugspunkt – gesamtstaatlich oder lokal – verschwimmen auch die Konzepte „Mehrheit" und „Minderheit". Die Relativität der beiden Konzepte ist Ausdruck der wechselseitigen Bedingtheit der beiden Gruppen. Eine Berücksichtigung der sich wechselseitig durchdringenden Realitäten auch im Schulunterricht fördert nicht nur die beruflichen und sozialen Chancen der Angehörigen beider Gruppen, sondern bereichert auch das Bewusstsein über die eigene Identität.

6. Wie gezeigt, kommt dem so genannten Elternrecht die Funktion eines wichtigen Regulativs im Konflikt zwischen Gruppen- und Individualinteressen im Minderheitenschulrecht zu. In der Wahrnehmung des Elternrechts äußert sich die Akzeptanz einer bestimmten Schulrechtsregelung, letztendlich aber auch der Bedarf an einer solchen. In der konkreten Ausgestaltung des Elternrechts kann freilich sowohl eine gegenüber den Minderheiten neutra-

le Haltung des Staates als auch eine diese privilegierende oder aber diskriminierende Position zum Ausdruck kommen. So ist eine Regelung, die die konkrete Wahrnehmung einer Minderheitenschulregelung von einer ausdrücklichen Option dafür abhängig macht, theoretisch vom Ergebnis her äquivalent gegenüber einer Norm, die die Minderheitenschulregelung auf einem bestimmten Territorium grundsätzlich zur Anwendung bringt, einen Verzicht darauf aber offen lässt. Tatsächlich ist aber jene Regelung, die gleichsam mit einem Automatismus zur Anwendung kommt, grundsätzlich privilegiert und sie bringt regelmäßig eine Präferenz des Gesetzgebers für den betreffenden Ansatz zum Ausdruck. Eindeutig den Charakter einer Ausnahmesituation erhält die Minderheitenschule, wenn die betreffende Regelung erst im Falle der ausdrücklichen Bekundung einer bestimmten Nachfrage aktiviert wird. Hier befinden wir uns zwar schon außerhalb desjenigen Bereichs, der traditionell in Zusammenhang mit der Frage des Elternrechts diskutiert wird, doch ist die zugrundeliegende Problematik dieselbe: Hier wie dort geht es um die Abstimmung verschiedener individualrechtlicher Interessen untereinander bzw. gegenüber den gruppenrechtlichen Positionen. Dabei sind allerdings unterschiedlichste Varianten denkbar und allein schon die Form, in der ein Anspruch auf Minderheitenschulunterricht geltend zu machen ist, kann eine Bevorzugung bestimmter Positionen durch den Gesetzgeber bedeuten. Bindungen des Gesetzgebers sind in dieser Frage allerdings nur in sehr allgemeiner Form auszumachen.

7. Auf die in Südtirol gegenwärtig besonders aktuelle Frage, welcher Zeitpunkt ideal für den Beginn des Zweitsprachenunterrichts ist, lässt sich aus den einschlägigen internationalen Dokumenten zwar keine eindeutige, punktuelle Antwort geben, doch kann festgehalten werden, dass sicherlich eine behutsame Vorgangsweise gefordert ist und dass aus minderheitenschutzrechtlicher Sicht eine graduelle Einführung der Mehrheitssprache zu bevorzugen ist.

Anschrift:
Prof. Dr. Peter Hilpold,
Universität Innsbruck,
Innrain 52,
6020 Innsbruck

Anmerkungen

1 Art. 12:
„1. The Parties shall, where appropriate, take measures in the fields of education and research to foster knowledge of the culture, history, language and religion of their national minorities and of the majority.
2. In this context the Parties shall inter alia provide adequate opportunities for teacher training and access to textbooks, and facilitate contacts among students and teachers of different communities.
3. The parties undertake to promote equal opportunities for access to eduaction at all levels for persons belonging to national minorities."
Art. 13:
„1. Within the framework of their education systems, the Parties shall recognise that persons belonging to a national minority have the right to set up and to manage their own private educational and training establishments.
2. The exercise of this right shall not entail any financial obligation for the Parties."
Art. 14:
„1. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to learn his or her minority language.
2. In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endevour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language.
3. Paragraph 2 of this article shall be implemented without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language."

2 P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, Manz/Nomos/Schulthess 2001.

3 Zur methodologischen Einordnung dieses Ansatzes siehe P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001, S. 1ff.

4 Vgl. dazu nur die Ausführungen von W. Kymlicka, Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights, 1995, S. 111, der die Minderheitenschule zu einem der zentralen Faktoren für das Überleben einer Minderheit erhebt.

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

6 So auch M. Nowak, The right to education, in: A. Eide/C. Krause/A. Rosas, Economic, Social and Cultural Rights, 1995, S. 189–211 (202).

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

8 Vgl. das im Buch „Modernes Minderheitenrecht" (Anmerkung 2 dieses Artikels, S. 78 des zitierten Werkes) ausführlich behandelte Gesetz Nr. 482 v. 15. Dezember 1999, in welchem die Bestimmungen zur Minderheitenschule sowohl von ihrer Substanz her als auch in Hinblick auf ihren Detailiertheitsgrad deutlich im Mittelpunkt stehen.

9 BGBl. Nr. 101/1959.

10 BGBl. Nr. 641/1994.

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

12 Th. Marauhn (Fn 11, S. 433) meint dazu im Ergebnis, die einschlägigen Dokumente hätten überhaupt nur für jene Staaten Bedeutung, die nicht bereits über höher entwickelte Schutzstandards verfügten, und auch in diesem Zusammenhang könnten sie allein dazu herangezogen werden, die Grundausrichtung des Minderheitenschutzes im Erziehungswesen zu definieren.

13 Diese Kritik äußert sich z.T. schon in der Wahl der Terminologie für die Benennung des Phänomens: So wird von separatismo linguistico, Sprachseparatismus, gesprochen, wobei dem Begriff „Separatismus" eindeutig eine negative Konnotation zukommt und damit eine Wertung des Phänomens schon vorweggenommen wird. Demgegenüber ist der Ausdruck „Sprachtrennung" völlig ausreichend, um diesen Tatbestand zu beschreiben, zusätzlich aber wertungsfrei.

14 Vgl. dazu letzthin B. Czernilofsky, Momentaufnahme: Sprachpolitik in Südtirol – Muß die „Trennungspolitik" überdacht werden?, in: 55 Europa Ethnica 3–4/1998, S. 140–148 sowie auch Th. Marauhn, Der Status von Minderheiten im Erziehungswesen und im Medienrecht, (Fn 11), S. 420, Fn 39, der die pauschale Aussage tätigte, das System des Sprachseparatismus in der italienischen Region Trentino-Südtirol sei kritisch zu bewerten, wobei allerdings keine Gründe dafür angegeben wurden. In einer jüngst erschienenen Arbeit von Günther Rautz wird die Kritik an der Sprachtrennung folgendermaßen begründet: „Das Modell des Schulseparatismus mit nur einem Unterrichtsgegenstand von wenigen Wochenstunden in der jeweils anderen Sprache läßt die Kinder deutsch- und italienischsprachiger Schulen nebeneinander aufwachsen, was sehr schlechte Ergebnisse – trotz muttersprachlicher Lehrer – im Zweitsprachenerwerb mit sich führt." Vgl. G. Rautz, Die Sprachenrechte der Minderheiten – Ein Rechtsvergleich zwischen Österreich und Italien, 1999, S. 106.

15 Vgl. das Gesetz Nr. 485 v. 25. November 1999.

16 Vgl. P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001, S. 262ff.

17 Gesetz vom 10. Juli 1959, BGBl. 101/1959, i.d.F. BGBl. 246/1959, 35/1990, 420/1990.

18 Vgl. § 12 lit. a) des Gesetzes vom 10.7.1959.

19 Vgl. § 12 lit. b) des Gesetzes vom 10.7.1959.

20 Vgl. § 12 lit. c) des Gesetzes vom 10.7.1959.

21 BGBl. Nr. 420/1990.

22 Vgl. P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001, S. 262ff.

23 Vgl. das Gesetz Nr. 485 v. 25. November 1999.

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

25 Vgl. Art. 8 DPR 89/1983 und im Detail DPR 301/1988. Vgl. auch L. Bonell/I. Winkler, Südtirols Autonomie, 1995, S. 152.

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

27 Vgl. E/CN.4/Sub.2)AC.5/2000/WP.1, Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Working paper submitted by Asbjörn Eide.

28 Art. 4.3 lautet folgendermaßen:
„States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities may have adequate opportuni-

ties to learn their mother tongue or to have instructions in their mother tongue".

29 Vgl. dazu auch Ch. Tomuschat, Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: R. Bernhardt/W.K. Geck/G. Jaenicke/H. Steinberger, Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, FS Mosler, 1983, S. 949–979 (972)

30 Wie der Kärntner Schulstreit zeigt, kann aber auch eine derartige Entscheidungsregel Konsequenzen zeitigen, die unmittelbar nachteilhaft für die Minderheitenangehörigen sind. Das Kärntner Schulmodell des Jahres 1959 hat zwar die Möglichkeit einer freien Entscheidung der Minderheitenangehörigen für die Minderheitenschule beinhaltet. Damit war aber die Notwendigkeit der Erklärung der Volksgruppenzugehörigkeit verbunden, eine Pflicht, die insbesondere von kleinen Minderheiten häufig als diskriminierend empfunden wird – und oft auch mit einer tatsächlichen Diskriminierung verbunden ist. Vgl. zu dieser Problematik W. Berka/M. Geistlinger, The Position of Minorities in Education in the European Union – Austrian Report, in: J. De Groof/J. Fiers (Hrsg.), The Legal Status of Minorities in Education, 1996, S. 261–271.

Wenn im Schrifttum auf die mit der Festlegung eines Elternrechts auf Anmeldung verbundenen negativen Konsequenzen für die Angehörigen der Minderheit verwiesen wird, so muss der Vollständigkeit halber auch auf potentiell unangenehme Folgen der Ausübung eines Elternrechts auf Abmeldung hingewiesen werden, da diese Handlung möglicherweise als minderheitenfeindliche Geste, als Akt der kulturellen Intoleranz ausgelegt werden könnte. Es handelt sich hier um eine der vielen im Minderheitenrecht auftretenden Abwägungsfragen, wobei aber in einer wertenden Betrachtung der erstgenannten Problematik ein weit höheres Gewicht beizumessen ist. Das Gebot positiver Diskriminierung würde im Übrigen selbst im Falle objektiver Indifferenz zwischen beiden Varianten eine Entscheidung für den minderheitenfreundlicheren Ansatz nahe legen.

31 Die Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz stellte im Jahr 1947 Folgendes fest:

„When a minority that wishes to assimilate is denied the opportunity to do so, there is discrimination and the matter must be regarded as such." Zitiert nach dem von José Bengoa vorgelegten Bericht, Education and Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1996/WP.3, 22.3.1996.

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

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

34 Eine solche Situation liegt auch dem Belgischen Sprachenstreit zugrunde. Vgl. dazu das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23.7.1968, abgedruckt in: EuGRZ 1975, S. 298ff.

Zum Begriff der „Minderheit in der Minderheit" vgl. die obigen Ausführungen zur Ladinerproblematik sowie G. Heraud, Problématique de la minorité dans la minorité, in: Th. Veiter (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, 2. Teil, 1972, S. 265–280 sowie P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001, S. 133ff.

35 Vgl. St. Oeter, Juristische Aspekte der Sprachenpolitik, in: R. Marti (Hrsg.), Sprachenpolitik in Grenzregionen, 1996, S. 39–64 (52). Vgl. auch Asbjorn Eide, Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities; E/CN.4/Sub.2/1993/34, Abs. 66.

Monatszeitschrift für Südtiroler Landeskunde

DER SCHLERN

Der Pfarrer als Seelsorger und Gastwirt

78. Jahrgang · Jänner 2004 · Heft 1

ATHESIA