

Ein Blick über die Grenzen: Das italienische Rahmengesetz zum Schutz historischer Sprachminderheiten

Francesco Palermo*

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Anwendungsbereich
- III. Sprachliche und kulturelle Rechte
- IV. Anmerkungen

I. Einleitung

Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden in kurzer Zeit die kleineren auf italienischem Gebiet lebenden „historischen“ Sprachminderheiten über gesetzlichen Schutz verfügen. Im Juni 1998 hat die italienische Abgeordnetenkammer den Gesetzentwurf zum „Schutz historischer Sprachminderheiten“ genehmigt. Zur Zeit (Januar 1999) liegt der Text beim Senat vor und wird voraussichtlich bis zum Sommer endgültig erlassen und in Kraft treten. Obwohl der Entwurf¹ noch keine Gesetzeskraft hat, stellt er einen wesentlichen Schritt des italienischen Gesetzgebers in Richtung Minderheitenschutz dar.

Laut Art. 6 der italienischen Verfassung (itVerf) „schützt die Republik mit besonderen Bestimmungen die sprachlichen Minderheiten“. Es wird nicht genau festgestellt, ob der Minderheitenschutz durch allgemeine gesetzliche Bestimmungen oder durch spezifische, auf die einzelne Minderheit bezogene Normen erfolgen soll. Bislang wurde ein differenzierter Ansatz

gewählt, wobei für einzelne Minderheiten besondere rechtliche Maßnahmen ergriffen wurden. Dies führte dazu, daß bestimmte Minderheiten (insbesondere die Südtiroler Deutschen und Ladiner, Frankophonen im Aostatal sowie u.U. Slowenen in Triest und Görz) über ein weitgehendes und sogar beispielhaftes Schutzniveau verfügen konnten,² während die kleineren Minderheitengruppen so gut wie keinen rechtlichen Schutz genießen konnten.

Diese extrem differenzierte rechtliche Situation wurde in der Lehre als Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zwischen ähnlichen „sozialen Gemeinschaften“ (Art. 2 itVerf) angesehen.³ Dies ist zwar in allen Rechtsordnungen festzustellen, da die Minderheitenfragen zum Großteil von nicht-rechtlichen Elementen abhängen, wie z.B. dem Bestand der Minderheitengruppen, ihrem politischen Zusammenhalt, ihrer territorialen Verteilung sowie dem Einfluß anderer Nationalstaaten. Allerdings ist der verfassungsrechtlich unterschiedliche Status der verschiedenen Minderheiten in Italien besonders auffällig. Italien ist daher eines der weltweit fortschrittlichsten Länder in bezug auf Schutz gewisser Minderheiten (wegen der entsprechenden rechtlichen und finanziellen Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen), jedoch gleichzeitig ein Staat, der dazu neigte, weitere Minderheiten zu assimilieren. Die unterschiedliche Rechtslage ver-

* Dr. iur. *Francesco Palermo*, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Europäischen Akademie Bozen.

¹ Gesetzentwurf der Abgeordnetenkammer, XIII. GP, Nr. 169. Text unter: <http://www.camera.it/camera/aula/leg13/lavori/schedela/0169.htm>

² Vgl. dazu in deutscher Sprache statt vieler *Karin Oellers-Frahm*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien, in: Jochen Abr. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin et al. 1993, S. 192 ff.

³ *Sergio Bartole*, Minoranze nazionali, in: *Novissimo Digesto italiano*, Anhang V, S. 45.

schiedener Minderheiten wurde allerdings mehrmals durch den italienischen Verfassungsgerichtshof (itVerfGH) für verfassungskonform gehalten⁴ und sie wird durch den hier angesprochenen Entwurf im wesentlichen nicht verändert.

Die Genehmigung eines staatlichen Rahmengesetzes zum Schutz der kleinen Sprachminderheiten steht seit geraumer Zeit auf der Tagesordnung des Parlaments. Bereits in der VIII. Gesetzgebungsperiode (GP) (1979-1983) wurden Gesetzentwürfe zum allgemeinen Minderheitenschutz eingebracht, sowie in der X. (1987-1992) und XII. (1994-1996) GP. Während der XI. GP (1992-1994) genehmigte die Abgeordnetenkammer einen Gesetzentwurf, doch konnte ihm der Senat wegen der vorzeitigen Auflösung des Parlaments nicht zustimmen. Der heutige Entwurf übernimmt zum Teil jenen Vorschlag, insbesondere in bezug auf die Auflistung der zu schützenden Minderheiten.

II. Anwendungsbereich

Was den persönlichen Anwendungsbereich anbelangt, schützt der Entwurf „die Sprache und die Kultur der albanischen, katalanischen, deutschen,⁵ griechischen, slowenischen und kroatischen Bevölkerung sowie jene der Gruppen französischer, provenzalischer, friaulischer, ladinischer und sardischer Sprache“. Somit werden die betroffenen Gruppen aufgelistet, welche ein für allemal gesetzliche Anerkennung und dadurch rechtlichen Schutz erhalten.

Der territoriale Anwendungsbereich des Minderheitenrahmengesetzes soll grundsätzlich von den Provinzialversammlun-

gen bestimmt werden. Die einzelnen Provinzen werden die jeweiligen Minderheitengebiete unter Einbeziehung der betroffenen Bevölkerungen und Gemeinden festlegen. Außerdem wird das Gesetz keine Wirkung in den Regionen mit Sonderstatut (Trentino-Südtirol, Aostatal, Friaul-Julisch Venetien, Sardinien, Sizilien) haben. Diese territoriale Einschränkung ist auf zwei wesentliche Gründe zurückzuführen: Einerseits geht es bei dem hier behandelten Entwurf um ein Rahmengesetz, das als solches keine unmittelbare Anwendung in den Sonderregionen findet, andererseits sind die in den Sonderregionen ansässigen Minderheiten durch die Sonderstatute geschützt, d.h. der Minderheitenschutz hat bereits in jenen Regionen Verfassungsrang.

III. Sprachliche und kulturelle Rechte

Der hier behandelte Entwurf sieht verschiedene sprachliche sowie kulturelle Rechte für die betroffenen Minderheiten vor. Wichtigste Schutzbereiche sind Bildungswesen, amtlicher Gebrauch der Sprache, Ortsnamengebung und Massenmedien.

Im Bildungsbereich (Art. 4-7) wird allgemein das Recht auf Unterricht auch in der Minderheitensprache festgelegt. Im besonderen wird die Minderheitensprache zwecks Ausbildung im Kindergarten eingesetzt, und in der Grund- und Mittelschule wird die Möglichkeit zugesichert werden, die Alphabetisierung in der Minderheitensprache sowie Unterricht über Bräuche, Sitten und Traditionen der jeweiligen Minderheit einzuführen.

Der Unterricht in der Minderheitensprache erfolgt für die einzelnen Schüler auf Antrag der Eltern (Art. 4 Abs. 5), während die Ermittlung der Minderheitenkultur von den einzelnen Schulen für alle Schüler beschlossen werden kann. Die Regierung wird allgemeine Kriterien zur Anwendung dieser Grundsätze festlegen und verfügt dafür über einen kleinen Fonds (Art. 5). Ausserdem werden die Universitäten Forschungen auf diesem Gebiet anregen und unterstützen können (Art. 6).

⁴ Vgl. u.a. Urteile 28/1982, 62/1992, 15/1996.

⁵ Da dieses Gesetz keine unmittelbare Anwendung auf die Sonderregionen finden wird, sind die deutschsprachigen Südtiroler von seinen Bestimmungen nicht betroffen. Unter „deutschen“ sind also Zymbern und Felsenthaler (Trentino), Walliser (Piemont und Aostatal), Karnier (Belluno) und kleineren Gemeinschaften neben Vicenza und im Friaul zu verstehen.

Was den öffentlichen Gebrauch der Minderheitensprachen angeht (Art. 7-9), sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, die geschützte Sprache in den Kollegialorganen der betroffenen örtlichen Körperschaften zu gebrauchen; wer die Minderheitensprache nicht kennt, hat jedoch das Recht auf Übersetzung ins Italienische (Art. 7). In den betroffenen Gemeinden und auf Kosten der jeweiligen Verwaltung wird es außerdem möglich sein, die amtlichen Urkunden in die Minderheitensprache zu übersetzen und zu veröffentlichen; Italienisch bleibt allerdings die einzige offizielle Sprache (Art. 8). Zudem wird der Gebrauch der Minderheitensprache in Wort und Schrift im Umgang mit der Verwaltung gestattet (mit Ausnahme der Streitkräfte und der Polizei, Art. 9 Abs. 1). Zum Teil wird auch das Recht auf Gebrauch der geschützten Sprache im Gerichtsverfahren zuerkannt, jedoch nur in der untersten Instanz und zwar vor dem Friedensrichter (Art. 9 Abs. 3). Unbeschadet bleiben jedenfalls die Verfahrensbestimmungen, die in jeder Gerichtsinstanz den Beistand eines Dolmetschers erlauben (Art. 109 itStPO und 122 itZPO).

Neben den offiziellen Ortsnamen dürfen auf Gemeindeebene auch jene eingeführt werden, die „den örtlichen Traditionen und Bräuchen entsprechen“ (Art. 10). Außerdem erhalten endlich jene Bürger, deren Familiennamen italianisiert wurden, das Recht, diese in ihre ursprüngliche Form zurückzuführen (Art. 11). Es handelt sich um eine wichtige Errungenschaft, welche den Mißbräuchen des Faschismus ein Ende bereitet.

Was die Medien anbelangt, soll ein Rahmenabkommen zwischen dem Kommunikationsministerium und der öffentlichen Fernsehanstalt „den Schutz der Sprachminderheiten“ absichern. In concreto werden die betroffenen Regionen eigene Abkommen abschließen, um in die öffentlichen und privaten Programmaufstellungen Nachrichten sowie Kultur- und Unterhaltungssendungen in den geschützten Sprachen einzufügen (Art. 12 Abs. 2). Weitere

Maßnahmen im Medienbereich dürfen Regionen und Kommunen im Rahmen der jeweiligen Haushalte selbst treffen (Art. 14).

Die durch das Gesetz neu eingeführten Minderheitenrechte sind für den Staat mit geringsten Kosten verbunden. Neben der Errichtung eines „nationalen Fonds zum Schutz der Sprachminderheiten“ (ca. 10 Mio. DM pro Jahr) und einer Rückstellung für das Schulministerium (2 Mio. DM pro Jahr) wird der staatliche Haushalt nur Ausgaben im Ausmaß von höchstens 9 Mio. DM jährlich vorsehen können. Die Gesamtausgabe für den Staat wird somit die Grenze von ca. 20 Mio. DM pro Jahr nicht überschreiten dürfen. Für die restlichen finanziellen Mittel werden zukünftig die regionalen und die kommunalen Haushalte aufkommen müssen.

IV. Anmerkungen

Die italienische „Minderheitenverfassung“⁶ basiert auf drei wesentlichen Grundlagen:

- Sprache
Anerkannte Minderheiten sind nur Sprachminderheiten; dies ist auf die italienische Verfassungstradition zurückzuführen, die den Begriff der Volksgruppen scheut und sich auf die französisch geprägte Staatsbürgerschaft stützt. Die italienische „Nation“ ist daher im Sinne des Demos und nicht des Ethnos zu verstehen.⁷
- Rechtliche Anerkennung
Infolge des Legalitätsprinzips sind nur die rechtlich anerkannten Minderheiten geschützt.

⁶ Diesen Ausdruck benutzt *Roberto Toniatti*, La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita», Anm. zu itVerfGH 261/1995, in: *Le Regioni* 1995, S. 1271 ff.

⁷ Vgl. *Alessandro Pizzorusso*, Art. 6 in: G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1975, S. 296 ff.

- Territoriale Dimension der Minderheitenrechte
Im Grunde gilt daher in Italien das Territorial- und nicht das Personalprinzip.⁸

Das Territorialitätsprinzip wird vom behandelten Gesetzesentwurf beachtet. Außerdem steht es grundsätzlich den Provinzen und den Gemeinden zu, die Minderheitengebiete zu definieren, was gleichzeitig als Anzeichen für die zunehmende Dezentralisierung im italienischen System anzusehen ist.

Was die rechtliche Anerkennung betrifft, so fehlt im Entwurf jede Bezugnahme auf Sinti und Roma. Abgesehen von parteipolitischen Überlegungen (die Ausdehnung breiter Minderheitenrechte auch auf Sinti und Roma hätte den parlamentarischen Konsens in Frage gestellt), sticht vom systematischen Gesichtspunkt her eine Inkongruenz ins Auge: Wenn ein Gesetz auf den „Schutz historischer Sprachminderheiten“ ausgerichtet ist, so ist es unkorrekt, eine seit dem 16. Jahrhundert in Italien lebende Minderheit⁹ aus diesem Schutz auszuschließen. Allerdings wurde vor kurzem ein Gesetzesentwurf zum Schutz der Sinti und Roma vorgelegt, der einige im hier behandelten Gesetz enthaltenen Rechte auch diesen Bevölkerungsteilen zugesteht.¹⁰

Vor allem aber hinsichtlich des sprachlichen Aspekts kann an dem Gesetz Kritik geübt werden. Artikel 2 scheint nämlich eine Unterscheidung zwischen Sprach- und Volksgruppen vorzunehmen, indem dieser festlegt, daß die Republik „Sprache und Kultur der albanischen, katalanischen, deutschen, griechischen, slowenischen und kroatischen Bevölkerungen sowie jene der

Gruppen französischer, provenzalischer, friaulischer, ladinischer und sardischer Sprache“ schützt. Eine solche Unterscheidung zwischen den zu schützenden Minderheiten läßt sich nicht rechtfertigen. Wo ist nämlich die Trennungslinie zwischen den zwei Kategorien festzusetzen? Die Formulierung der Bestimmung läßt sogar vermuten, daß in den Adern der Frankophonen, Ladiner und Sarden „italienisches Blut“ fließe, während die übrigen Gruppen hingegen anderen „Schicksalsgemeinschaften“ angehören! Gerade aus dem o.g. sprachlichen Kriterium läßt sich hingegen ableiten, daß alle Minderheiten in gleicher Weise ein wichtiger Bestandteil des Kulturgutes der multikulturellen italienischen „Nation“ sind. Dieser Aspekt sollte möglichst vom Senat geklärt und verbessert werden.

Insgesamt ist der Gesetzesentwurf allerdings als sehr positiv zu beurteilen. In erster Linie werden wichtige Rechte auch für die kleinsten und bislang noch ungeschützten Minderheiten eingeführt, was u.a. ausgleichen kann, daß Italien die Europäische Charta zum Schutz der Regional- und Minderheitensprachen noch nicht ratifiziert hat.

Im Hinblick auf die zunehmende Dezentralisierung Italiens¹¹ ist es bemerkenswert, daß nicht mehr der Staat, sondern die Provinzen und Gemeinden (und zum Teil auch die Regionen) die Aufgabe zugeteilt bekommen, die Gemeinschaftsgebiete zu definieren.

Infolgedessen stellt der Staat einen insgesamt geringen finanziellen Beitrag (ca. 20 Mio. DM pro Jahr) zur Verfügung. Dies hat zweierlei wichtige Bedeutungen: Einerseits wird die Zuerkennung grundlegender Rechte an die bisher vernachlässigten Minderheiten mit einem für den Staat unerheblichen Kostenaufwand ermöglicht

⁸ Ausdrücklich in diesem Sinne itVerfGH 213/1998.

⁹ Vgl. *Ministero dell'interno, Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia*, Roma 1994, S. 364 ff.

¹⁰ AC 169 ter. Die Chancen eines solchen Entwurfes erscheinen jedoch relativ gering.

¹¹ Dazu kürzlich in deutscher Sprache *Jens Woelk, Francesco Palermo, Italien auf dem Weg zum Bundesstaat? Ein Überblick über den Reformprozeß*, in: *Jahrbuch für italienisches Recht*, Bd. 11, Heidelberg 1998, S. 185 ff.

und andererseits wird das Interesse der Regionen sowie der betroffenen örtlichen Körperschaften für die Minderheitenfrage geweckt, die somit für Minderheitenschutz und -förderung verantwortlich sein werden.

Die geringe finanzielle Belastung für den Staatshaushalt enthält zwar die Gefahr, daß die vom Gesetz anerkannten Minderheitenrechte in den armen Regionen und Provinzen eine entsprechend begrenzte Anwendung finden werden. Aus politischer Sicht ist jedoch die Kostenreduzierung das maßgebliche Kriterium für den

Erlaß eines Minderheitenrahmengesetzes. Politisch relevant erscheint zudem auch die Tatsache, daß somit auch die betroffenen Bevölkerungen durch ihre Wahlstimme einen unmittelbaren Einfluß auf die Bestellung der verantwortlichen Politiker haben werden.

Abschließend stellt der Gesetzesentwurf einen großen Schritt in Richtung auf den Schutz der Sprachen und Kulturen der herkömmlichen Minderheiten dar, obwohl einige Punkte zu stark zum politischen Kompromiß neigen und einige verfassungsdogmatische Bedenken aufwerfen.