

Minderheitenschutz in Ländersituationen

Der Schutz von sprachlichen Minderheiten in der italienischen Verfassung*

Carola Pagliarin

Abstract Deutsch

Der Schutz von sprachlichen Minderheiten in Italien reicht weit in die Geschichte des Landes zurück. Insbesondere stellt der einschlägige Artikel 6 der italienischen Verfassung gewissermaßen das Produkt der Entwicklung des italienischen Staates als Bündel von verschiedenen Sprachen und Kulturen dar. Dieselbe Verfassungsbestimmung wird im vorliegenden Beitrag zusammen mit den weiteren relevanten Bestimmungen im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes kritisch beleuchtet und auf ihre Aktualität geprüft.

Abstract English

The protection of linguistic minorities in Italy goes back a long way in the country's history. In particular, the relevant Article 6 of the Italian Constitution represents, to a certain extent, the product of the development of the Italian state as a bundle of different languages and cultures. This article critically examines this constitutional provision, together with the other relevant provisions, in the light of the jurisprudence of the Constitutional Court, and assesses its topicality.

1. Historischer Kontext

Artikel 6 der italienischen Verfassung stellte bei seinem Inkrafttreten im Jahr 1948 eine wichtige Neuerung dar, da der Schutz der sprachlichen Minderheiten ausdrücklich anerkannt wurde. Die genannte Bestimmung legt insbesondere Folgendes fest: „Die Republik schützt mit besonderen Bestimmungen die sprachlichen Minderheiten“. Dieser Artikel der Verfassung stellt gewissermaßen das Produkt der Entwicklung des italienischen Staates dar, von seiner nationalen Einigung über die dunklen Zeiten des Faschismus, bis hin zur Gründung der Republik.

Obwohl die Präsenz zahlreicher sprachlicher Minderheiten in Italien weit in der Zeit zurückreicht, ist diese zwangsläufig auch mit den historischen Ereignissen der nationalen Einigung und vor allem mit der territorialen Ausdehnung des Königreichs durch die nach dem Ersten Weltkrieg annexierten Gebiete verbunden.

Der Vorgänger des genannten Artikels 6 der italienischen Verfassung, welcher der Republik programmatisch die Aufgabe zuweist, die sprachlichen Minderheiten zu schützen, findet sich in Artikel 62 Absatz 2 des Albertinischen Statuts (Statuto albertino, Verfassung des Königreichs Italien), der die Verwendung der französischen Sprache in den parlamentarischen Debatten durch Abgeordnete aus den

* Übersetzung: Mag. Maximilian Dallago, Ph.D.

Regionen, in denen diese Sprache verwendet wurde, oder als Antwort auf diese, erlaubte¹.

Nach der Abtretung von Savoyen und Nizza im Jahre 1860 an Frankreich, also von Gebieten, wo die französische Sprache weit verbreitet war, verlor die Bestimmung jedoch ihre konkrete Anwendungsmöglichkeit; außerdem enthielt dieselbe Bestimmung keinen gleichwertigen Schutz für die weiteren im Gebiet des Königreichs Italien vorhandenen Minderheiten.

Nach der Vereinigung des Landes im Jahr 1861 zeigte sich innert der Bevölkerung eine ausgeprägte idiomatische Zersplitterung, die weniger auf das Vorhandensein sprachlicher Minderheiten zurückzuführen war – obwohl diese, außer in den Grenzgebieten zu Frankreich, in mehreren Gebieten als *Sprachinseln*² vorhanden waren –, sondern vielmehr dem weit verbreiteten Gebrauch von Dialekten geschuldet war; diejenigen, die das seit der Renaissance sogenannte „Italienisch“ sprachen, stellten in der Tat die Minderheit dar³. In diesem Kontext wurde die Förderung der italienischen Sprache als bevorzugtes Mittel zur Stärkung nicht nur des nationalen Bewusstseins und der nationalen Identität erkannt⁴, wie es bereits im so genannten *Risorgimento* der Fall gewesen war, sondern auch der konkreten administrativen und wirtschaftlichen Einheit durch gesetzgeberische Eingriffe zur Förderung der allgemeinen Sprachverbreitung, ausgehend vom Bildungssystem⁵.

In den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg wurden die Provinzen Trient und Bozen, Triest, Görz und andere auch von nicht italienischsprachigen Einwohnern

1 Zu diesem Punkt siehe *Mario Bertolissi*, Art. 6, in: Vezio Crisafulli/Livio Paladin (Hrsg.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padua: CEDAM 1990, 42. Artikel 62 des Albertinischen Statuts (Statut des Königreichs, 4.3.1848) lautete wie folgt: „*La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, o in risposta ai medesimi*“.

2 *Tulio De Mauro*, *Storia linguistica dell’Italia unita*, Bari/Roma: Laterza 2020, 8. Aufl. in *Biblioteca Storica Laterza*, 10), unterscheidet die *Sprachinseln* (zu denen die albanischen und griechischen Sprachinseln gehören), in denen die Anderssprachigkeit hauptsächlich auf die historische Trägheit zurückzuführen ist und der ständige Gebrauch einer anderen Muttersprache als der italienischen nicht der Anerkennung des Italienischen als Nationalsprache und Kultur entgegensteht, von den *sprachlichen Halbinseln*, die in Italien zum Zeitpunkt der Einigung oder in den darauffolgenden Jahrzehnten neben den nationalen – nicht Italienisch sprechenden – Gemeinschaften bestanden, und in denen die kulturelle Verbindung zu anderen Nationen aufrecht bleibt.

3 *De Mauro* (Fn. 2), 43, der den Prozentsatz der italienischsprachigen Bevölkerung zum Zeitpunkt der nationalen Einigung auf etwa 2,5 % der Gesamtbevölkerung beziffert.

4 Zum Verhältnis von „ein Staat, eine Nation, ein Gesetz, eine Sprache“ als Grundlage des historischen Prozesses der Bildung von Nationalstaaten siehe *Paolo Carrozza*, *Nazione*, in: *Digesto Discipline Pubblicistiche*, X, Turin: UTET 1995, 132; insbesondere in Bezug auf Italien siehe *Carlo Ghisalberti*, *Stato nazionale e minoranze. L’esperienza italiana*, in: *Umberto Corsini/Davide Zaffi* (Hrsg.), *Le minoranze tra le due guerre*, Bologna: Il Mulino 1994, 23.

5 Die jahrhundertlange massive Umgehung der Schulpflicht hat in Italien lange Zeit den Analphabetismus gefördert. Neben dem Bildungswesen verbreiteten auch die öffentliche Verwaltung und die Armee (vor allem aufgrund der Wehrpflicht) nach der nationalen Einigung den Gebrauch der italienischen Sprache.

bewohnte Gebiete dem Königreich angegliedert. Die Anzahl dieser Menschen war beträchtlich, auch wenn sie im Vergleich zur übrigen Gesamtbevölkerung des Staates sicherlich in der Minderheit waren⁶. Die neue Situation erforderte, auch unter dem Einfluss der neuen Haltung gegenüber Minderheiten, die sich im internationalen Recht herausgebildet hatte, die Festlegung angemessener Schutzbestimmungen. Nach dem Ersten Weltkrieg, als nicht nur Südtirol, sondern auch Istrien an Italien angegliedert wurde, bildeten sich somit innerhalb der italienischen Grenzen zwei große nationale Minderheiten, von denen die eine deutschsprachig und die andere slawischsprachig war.

Die italienische Regierung nahm diesbezüglich eine vorsichtig liberalen Haltung ein, die den Zielen des Völkerbundes und der Minderheitenkonventionen entsprach, an die Italien eigentlich nicht gebunden war⁷.

Trotz einiger anfänglicher Vorschläge, die darauf abzielten, die bestehenden Verhältnisse anzuerkennen, verhinderte das Aufkommen des Faschismus und der damit einhergehende (auch sprachliche) Nationalismus als Grundlage der Souveränität, schon bald jede mögliche Berücksichtigung der Bedürfnisse des sprachlichen Partikularismus, und führte in der Tat zum Beginn einer tragischen Zwangsitalianisierung⁸. Diese wurde in mehreren Bereichen und vor allem im Schulwesen umgesetzt (siehe insbesondere das Königliche Dekret [*Regio Decreto*] Nr. 2185/1923), indem unter anderem ab dem Schuljahr 1923–1924 der Gebrauch des Italienischen als einzige Unterrichtssprache in allen Schulen des Königreichs (also auch in den Schulen der mehrsprachigen Grenzgebiete) vorgeschrieben, die Schließung von Minderheitenschulen angeordnet wurde und anderssprachige Lehrer mit verschiedenen Begründungen ausgeschlossen wurden. Trotz des Widerstands der Mitglieder der Gemeinschaften, auf die diese Maßnahmen abzielten, wirkte sich der Assimilationsdruck äußerst negativ auf deren Situation aus; gleichzeitig schufen diese Maßnahmen die Voraussetzung für die ordnungspolitischen Entscheidungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die von einer deutlichen Abkehr von der jüngsten nationalistischen Vergangenheit geleitet wurden.

Durch das Verbot des Gebrauchs anderer Sprachen als Italienisch⁹ erstrebte die nationalistische Politik des Faschismus jedenfalls die Zwangsassimilation der Minderheiten auf der Halbinsel.

6 De Mauro (Fn. 2), 9, stellt fest, dass sich im Jahr 1921, zum Zeitpunkt der größten Ausdehnung der Grenzen und damit der anderssprachigen Gebiete, die Anzahl der italienischen Gemeinden mit einer vorherrschenden Fremdsprache auf 584 belief, mit einer Gesamtbevölkerung von etwa 800.000 Einwohnern, was 2,1 % der Gesamtbevölkerung (37.932.000) entsprach. Ein Prozentsatz, der bei näherer Betrachtung nicht weit von demjenigen abweicht, der sich auf die tatsächlich Italienisch-Verstehenden (und somit nicht nur ihren eigenen Dialekt) bezieht.

7 Vgl. dazu *Valeria Pierigigli*, Art. 6, in: Raffaele Bifulco/Alfonso Celotto/Marco Olivetti (Hrsg.), *Commentario alla Costituzione*, Turin: UTET 2006, 155.

8 *Gabriella Klein*, *La politica linguistica del fascismo*, Bologna: Il Mulino 1986.

9 *Alessandro Pizzorusso*, Art. 6, in: Giuseppe Branca (Hrsg.) *Commentario alla Costituzione*, Bologna/Rom: Zanichelli 1975, 299; *Alessandro Pizzorusso*, *Minoranze etnico-linguistiche* in: *Enciclopedia del Diritto*, XXVI, Mailand: Giuffrè 1976, 541.

2. Die Arbeit der verfassungsgebenden Versammlung

Mit der Einführung einer *Ad-hoc*-Bestimmung zum Schutz der sprachlichen Minderheiten wollten die Verfassungsgeber auch in diesem Zusammenhang einen klaren Bruch mit den Erfahrungen des Faschismus erzielen.

Wie in der Lehre zutreffend festgestellt wurde, kam mit dieser Entscheidung die Absicht zum Ausdruck, das zu schaffende System auf die Verpflichtung zum Schutz auszurichten; diese sollte allerdings nicht auf eventuellen internationalen Bindungen beruhen, sondern auf einem eigenständigen Grundsatz auf nationaler Ebene, der ausdrücklich festgehalten werden sollte¹⁰.

Der spätere, endgültige Artikel 6 der Verfassung wurde in der Sitzung der Verfassungsgebenden Versammlung vom 22.7.1947 als Produkt eines komplexen Prozesses verabschiedet. Der Artikel 6 der Verfassung geht insbesondere auf den Vorschlag eines Zusatzartikels (Artikel 108-*bis*) zurück: Diesem zufolge hätte die Bestimmung in den Titel der Verfassung bezüglich der regionalen Ordnung aufgenommen werden und die Einrichtung von Regionen mit Sonderstatut in den Grenzgebieten ersetzen sollen, in denen die Notwendigkeit des Schutzes ethnischer und sprachlicher Minderheiten offenkundig war¹¹.

Schließlich beschloss das Plenum, die Bestimmung in die Grundprinzipien der italienischen Verfassung aufzunehmen und trotzdem die Regionen Aostatal, Trentino-Südtirol und Friaul-Julisch Venetien vorzusehen, da der Minderheitenschutz nicht als ein ausschließlich mit der regionalen Autonomie zusammenhängendes Problem angesehen werden könne, sondern es sich dabei vielmehr um eine allgemeine Frage handle.

Die gegenständliche Bestimmung überwand auch den Standpunkt des Vorsitzenden der sogenannten Fünfundsiebziger-Kommission („*Commissione dei settantacinque*“) (Abgeordneter Ruini), dessen Verfassungsentwurf den Schutz von Minderheiten nicht ausdrücklich vorgesehen hatte, da er davon ausging, dass in Anbe tracht der Durchsetzung des Gleichheitsgrundsatzes bezüglich aller Bürger un geachtet ihrer Rasse oder Sprache jede weitere Bestimmung einen Pleonasmus darstellen würde. Gemäß seiner Vorstellung sollte lediglich die Möglichkeit bestehen, über die eventuelle Zuständigkeit des ordentlichen Gesetzgebers bezüglich der Regelung des Bildungswesens für die anderssprachige und über das gesamte Staatsge biet verstreu te Bevölkerung abzustimmen¹².

Die Versammlung war sich der Komplexität der Situation der Minderheiten in Italien bewusst, zu denen einerseits neben den zahlreichen albanischen, katalani-

10 Pizzorusso, Art. 6 (Fn. 9), 303; vgl. zur Entwicklung und Konkretisierung des Art. 6 der Verfassung auch Peter Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, Wien/Baden-Baden/Zürich: Manz/Nomos/Schulthess 2001, 57 ff.

11 Artikel 108-*bis*: „*La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato (comma 1). Gli enti autonomi regionali non possono, sotto nessuna forma, limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con essa in contrasto (comma 2)*“.

12 Sitzung vom 1.7.1947.

schen, griechischen und slawischen Sprachinseln in Süd- und Inselitalien auch frankoprovenzalische in den Provinzen Cuneo und Turin, sowie deutsche in einigen alpinen Dörfern im Piemont und im Veneto und in Friaul-Julisch-Venetien und rumänische in der Region Julisch-Venetien gehörten; andererseits mussten auch die großen und homogenen deutschen, französischen und slawischen Minderheiten, die sich in den Grenzgebieten zu den Staaten befinden, in denen diese Sprachen Landessprachen sind, sowie die ladinische Bevölkerung, die hauptsächlich in den Tälern Südtirols ansässig ist, und die waldensische Bevölkerung in den Cottischen Alpen berücksichtigt werden.

Somit wurde eine klare Trennlinie zwischen den verschiedenen Arten von Minderheiten gezogen, die sich zwangsläufig in den Vorschlägen zu den Schutzbestimmungen¹³ niederschlug und vor allem mit einem stärkeren Schutz für die so genannten nationalen Minderheiten und einer weitgehenden Vernachlässigung der verbleibenden, über ganz Italien verstreuten Sprachinseln einherging.

Die Kommission erklärte außerdem, dass sie den Begriff *sprachliche Minderheiten* dem Begriff *ethnische Minderheiten* vorziehe, da die Sprache als Unterscheidungskriterium für den Schutz der Bevölkerung in anders- und mehrsprachigen Gebieten herangezogen werden sollte und nicht die Nationalität. Die Entscheidung sich auf den Schutz sprachlicher Minderheiten festzulegen, scheint jedoch nicht bestimmten rechtlichen Gründen geschuldet, sondern sollte dadurch dem Gesetzgeber durch die Berücksichtigung der sprachlichen und kulturellen Eigenheiten die weiteste Würdigung der Minderheitensituationen ermöglichen und gleichzeitig die Einheit und territoriale Integrität des Staates wahren¹⁴.

Andererseits findet sich im Verfassungstext keine Bestimmung, die die italienische Sprache als einzige Amtssprache der Verfassungsordnung festlegt¹⁵. Dies wurde jedoch nie angezweifelt und vom italienischen Verfassungsgerichtshof mehrfach bekräftigt¹⁶. Letzterer hat auch darauf hingewiesen, dass die italienische Sprache als Amtssprache eindeutig nicht nur eine formale Funktion hat, sondern der allgemeinen Auslegung der verschiedenen Bestimmungen dient, die den Gebrauch von Minderheitensprachen regeln; dadurch soll verhindert werden, dass diese als Alternativen zur italienischen Sprache verstanden werden oder die Amtssprache der Republik in eine Randposition rücken¹⁷. Ganz im Gegenteil sei der Vorrang der italienischen Sprache nicht nur verfassungsrechtlich unantastbar, sondern auch

13 Massimo Stipo, Minoranze etnico-linguistiche, I, Diritto Pubblico, in: Enciclopedia Giuridica, XXII, Rom: Treccani 1990, 3.

14 Zu diesen Überlegungen vgl. Pizzorusso, Art. 6 (Fn. 9), 304.

15 Zu den Gründen für die fehlende verfassungsrechtliche Verankerung der italienischen Sprache siehe Fabio Ratto Trabucco, La costituzionalizzazione della lingua italiana: un’occasione per la “valorizzazione” degli idiomi regionali e locali, Le Regioni (2008), 515. Zu den Vorschlägen, Artikel 12 der italienischen Verfassung zu ändern, um die italienische Sprache als Amtssprache der Republik anzuerkennen, siehe Elettra Stradella, La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, Le Regioni (2009), 1150 ff.

16 Beginnend mit dem Urteil Nr. 28 aus dem Jahr 1982.

17 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteile Nr. 159/2009 und Nr. 210/2018.

entscheidend für die dauerhafte Weitergabe des historischen Erbes und der Identität der Republik, sowie eine Garantie für den Schutz und die Aufwertung bzw. Hervorhebung der italienischen Sprache als Kulturgut an sich¹⁸.

3. Artikel 6 der italienischen Verfassung und sein systematischer Zusammenhang mit anderen Verfassungsbestimmungen

In der Lehre wurde darauf hingewiesen, dass sich der Schutz der Angehörigen von Minderheitssprachgemeinschaften nicht auf den Grundsatz der formalen Gleichheit und der Nichtdiskriminierung aufgrund der Sprache (*negativer Schutz*) beschränken darf, da der effektive Schutz letztlich weitestgehend von der Konkretisierung der materiellen Gleichheit (*positiver Schutz*) abhängt¹⁹.

Die zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Verfassung zumindest in Bezug auf die größten und problematischsten nationalen Minderheiten wahrgenommene Unzulänglichkeit des Verbots der Diskriminierung aufgrund der Sprache und der Bereitstellung spezifischer Schutzbestimmungen, hat die herrschende Lehre dazu veranlasst, die Bestimmung von Artikel 6 als eine der möglichen Konkretisierungen von Artikel 3 der italienischen Verfassung auszulegen, in welchem sowohl der formelle als auch der materielle Gleichheitsgrundsatz verankert ist²⁰. Artikel 6 wurde außerdem auch als natürliche Weiterentwicklung des Rechts auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 21 der italienischen Verfassung verstanden.

Artikel 6 ist naturgemäß systematisch mit mehreren Bestimmungen der italienischen Verfassung verknüpft, die dem Minderheitenschutz dienen.

Nachdem somit bei endgültiger Formulierung des Artikels 6 der ursprüngliche Ansatz überwunden worden war, den Schutz der Minderheiten als Alternative zur Schaffung besonderer regionaler Autonomien vorzusehen, wurde derselbe Artikel 6 in Verbindung mit Artikel 5 ausgelegt, der die Förderung und Anerkennung der Selbstverwaltungen durch die eine und unteilbare Republik vorsieht und somit dem Grundsatz der Dezentralisierung gewidmet ist²¹.

Dies gilt insbesondere in Bezug auf die kleineren, territorial verstreuten Sprachgemeinschaften. Für letztere scheinen die lokalen Gebietskörperschaften in der Tat am geeignetsten zu sein, einen positiven und wirksamen Rechtsschutz zu konkretisieren.

Als Reaktion auf den Individualismus des 19. Jahrhunderts, der die Erscheinungsformen des gesellschaftlichen Pluralismus nicht tolerierte oder jedenfalls nicht förderte, ist Artikel 6 außerdem mit dem Grundsatz des Schutzes der unverletzlichen Rechte des Menschen in den gesellschaftlichen Gebilden – wozu zwei-

18 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 42/2017.

19 *Pierigigli*, Art. 6 (Fn. 7).

20 *Alessandro Pizzorusso*, Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali, Pisa: Pacini 1975, 36.

21 *Pierigigli*, Art. 6 (Fn. 7).

fellos auch die sprachlichen Minderheiten gehören – verbunden, in denen sich seine Persönlichkeit entfaltet (vgl. Artikel 2 der italienischen Verfassung).

Andererseits lässt der Schutz des Sprach- und Kulturgutes der Minderheiten, der den Behörden anvertraut ist, eine Verbindung zu Artikel 9 Absatz 1 der italienischen Verfassung erkennen, welcher der Republik, d.h. dem Staat als Rechtsordnung, erneut die Aufgabe zuweist, die Entwicklung der Kultur zu fördern. Darüber hinaus stellen Minderheitensprachen zweifellos Kulturgüter dar, die es zu schützen und zu fördern gilt, insbesondere als unverwechselbare und charakteristische Elemente einer bestimmten sozialen Gruppe, die grundsätzlich die Verwendung derselben in den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens fordert und anregt²².

Der italienische Verfassungsgerichtshof selbst hat, nach Klarstellung des engen Zusammenhangs mit dem gesellschaftlichen Pluralismus (Artikel 2 der Verfassung) und mit der formellen und materiellen Gleichheit (Artikel 3 der Verfassung), mehrfach erläutert, dass der Schutz der sprachlichen Minderheiten gemäß Artikel 6 der Verfassung als paradigmatischer Ausdruck einer umfassenderen und stärker artikulierten Garantie der Identitäten und des kulturellen Pluralismus angesehen wird. Diese Grundsätze seien somit auf alle Minderheiten anwendbar, seien sie religiöser, ethnischer, nationaler oder auch sprachlicher Natur²³. Der Minderheitenschutz stelle ein weiteres charakteristisches Merkmal der republikanischen Verfassungsdimension und nicht nur ein Zeichen der jeweiligen Regierungsform dar²⁴. Der Verfassungsgerichtshof hob außerdem hervor, dass die Sprache ein grundlegendes Element der individuellen und kollektiven Identität darstellt, da sie das primäre Mittel zur Übermittlung der kulturellen Werte ist, die sie ausdrückt²⁵. Dennoch kritisiert die Lehre die Umsetzung dieser Grundsätze, da die Anerkennung anderer Sprachen stets eher durch äußere Einflüsse erfolgt ist – insbesondere durch den Druck des supranationalen Rechts²⁶ – als durch eine tatsächliche kollektive Verinnerlichung des Sprachenpluralismus als Wert und Ressource²⁷.

22 Pierigli, Art. 6 (Fn. 7).

23 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 81/2018, Punkt 3.1 der rechtlichen Erwägungen. Hierzu bereits Alessandro Pizzorusso, Le minoranze nel diritto pubblico interno, Mailand: Giuffrè 1967; Elisabetta Palici di Suni Prat, Intorno alle minoranze, Turin: Giappichelli 1999. Zur Schwierigkeit, den Begriff der Minderheit zu definieren, vgl. Francesco Palermo/Jens Woelk, Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze, 3. Aufl., Mailand: CEDAM 2021, 3.

24 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 170/2010, Punkt 4 der rechtlichen Erwägungen.

25 In der jüngeren Rechtsprechung vgl. Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 210/2018.

26 Zur internationalen und supranationalen Regelung des Minderheitenschutzes vgl. Palermo/Woelk (Fn. 23), 89–100, die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (*European Charter for Regional or Minority Languages*) des Europarates von 1992 (in Kraft seit 1998) und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*) von 1995 (in Kraft seit 1998). Eine Analyse der Rechtsprechung der europäischen supranationalen Gerichte zu sprachlichen Minderheiten liefert Paola Torretta, Diritti fon-

4. Die Regionalisierung des Schutzes der sprachlichen Minderheiten

Konkret wurde der Grundsatz des Minderheitenschutzes lange Zeit nur in Bezug auf die besonderen Territorialautonomien mit großen Minderheiten angewandt, wobei die entsprechenden Statute ausdrücklich auf Artikel 6 der italienischen Verfassung verwiesen²⁸.

Der unterschiedliche Ansatz, der sich bereits bei der Ausarbeitung der Verfassung in Bezug auf die Sprachinseln und die ethnischen und sprachlichen Minderheiten in den Grenzgebieten – welche (letztere) lange Zeit als einzige rechtliche Berücksichtigung fanden, wenn auch nicht basierend auf Artikel 6 der Verfassung – herauskristallisiert hatte, hat sich in Folge auch in der Umsetzung des Verfassungsgebots und in der Anwendung durch den Verfassungsgerichtshof niedergeschlagen; letzterer hat zur problematischen Unterscheidung zwischen „anerkannten“ („riconosciute“) und „nicht anerkannten“ („non riconosciute“) sprachlichen Minderheiten und später, nach dem Eingreifen staatlicher und regionaler Schutzgesetze, zwischen „höchst-geschützten“ („superprotette“), „anerkannten mit möglichem Schutz“ („riconosciute a tutela eventuale“) und „nicht anerkannten“ („non riconosciute“) beigetragen²⁹.

Genauer gesagt bildeten die Erfüllung spezifischer internationaler Verpflichtungen und die Verabschiedung interner Bestimmungen mit Verfassungsrang in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs die Voraussetzungen für die Zuverkennung des Status einer anerkannten sprachlichen Minderheit und, implizit, für eine Klassifizierung der Sprachgruppen, zumindest bis zur Umsetzung von Artikel 6 der italienischen Verfassung.

Die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs, die größtenteils im Rahmen der Beziehungen zwischen Staat und Regionen entstanden ist, betraf im Wesentlichen die staatlichen, regionalen oder provinzialen Vorschriften in Bezug auf die deutsche und ladinische Minderheit in der Autonomen Provinz Bozen und die slowenische Minderheit in der Region Friaul-Julisch Venetien³⁰.

damentali e protezione delle “istanze collettive di diversità”: il caso delle minoranze linguistiche, Diritto pubblico comparato ed europeo 2 (2014), 695.

27 *Lino Panzeri*, La questione linguistica nello Stato multiculturale: il caso dell’Italia, Diritto pubblico comparato ed europeo (2016), 1165.

28 *Bertolissi* (Fn. 1), 42.

29 Dazu *Palermo/Woelk* (Fn. 23), 328; *Elisabetta Palici di Suni*, La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia, in: Sergio Bartole/Nino Olivetti Rason/Lucio Pegoraro (Hrsg.), La tutela giuridica delle minoranze, Padua: CEDAM 1998, 159.

30 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 28/1982, Le Regioni (1982), 388, mit Anmerkung von *Gianfranco Mor*, L’uso ufficiale della lingua di una “minoranza riconosciuta”: il caso della minoranza slovena, Le Regioni (1982), 389. Vgl. auch folgende weitere Anmerkungen zum selben Urteil: *Elisabetta Palici di Suni*, Corte costituzionale e minoranze linguistiche: la sentenza n. 28 del 1982 fra tradizione e innovazione, Giurisprudenza costituzionale (1982), 808; *Sergio Bartole*, Gli sloveni nel processo penale a Trieste, Giurisprudenza costituzionale (1982), 249; *Paolo Carrozza*, Il prudente atteggiamento della Corte in tema di “garanzie linguistiche” nel processo e le sue

Die anerkannten Minderheiten waren demnach also nur diejenigen, für welche Bestimmungen der Sonderstatute und des Völkerrechts galten. Die anderen Sprachminderheiten, für welche die genannten rechtlichen Voraussetzungen aufgrund unterschiedlicher historischer und verfassungsrechtlicher Entwicklungen nicht galten, konnten als solche nicht in den Genuss einer Anerkennung kommen: Die Grundlage ihres Schutzes musste somit in der allgemeinen Bestimmung von Artikel 6 der Verfassung gefunden werden, sofern man sich nicht auf die Förderung rein kultureller Aspekte beschränkte (Artikel 9 der Verfassung).

In den 1990er Jahren nahm die regionale Gesetzgebung zum Schutz der Minderheiten in den entsprechenden Gebieten zu, was zum Teil auf die veränderte Ausrichtung des italienischen Verfassungsgerichtshofs zurückzuführen war, der seit den 1980er Jahren den vermeintlichen Vorbehalt der staatlichen Gesetzgebung bezüglich der Regelung von Minderheitensprachensituations überwunden hatte: Während in der Vergangenheit der italienische Verfassungsgerichtshof mehrfach ausdrücklich die Unzuständigkeit der regionalen Gesetzgeber vertreten hatte, in den Bereich des Schutzes der sprachlichen Minderheiten einzugreifen³¹, begann er mit den Urteilen Nr. 312 von 1983 und Nr. 289 von 1987 den Minderheitenschutz nicht mehr als Sachbereich, sondern als Grundsatz zu betrachten, der sowohl die staatliche als auch die regionale Gesetzgebung begrenzt und gleichzeitig leitet.

In Ermangelung einer präzisen Gesetzgebungskompetenz bezüglich sprachlicher Minderheiten konnten die Regionen jedoch – gemäß damalig vorherrschender Rechtsprechung – nur im Rahmen der entsprechenden verfassungsmäßig zuerkannten Zuständigkeiten agieren, wie beispielsweise im Bereich des Schulwesens und der Kulturgüter³². Die Lehre bezeichnet diese Phase als „Regionalisierung“ („*regionalizzazione*“) des Schutzes der sprachlichen Minderheiten, bei Desinteresse des staatlichen Gesetzgebers³³.

Demnach stammen die ersten Bestimmungen der Regionen mit Normalstatut zum Schutz und zur Förderung bestimmter Minderheitensprachen aus den frühen 1990er Jahren; beispielsweise wurden das Friaulische, Piemontesische, Ladinische und Zimbrische – die in Venetien gesprochen werden – berücksichtigt. Diese Sprachgruppen, die von vereinzelten programmatischen Bestimmungen in einigen Statuten der Regionen mit Normalstatut berücksichtigt werden, werden vom Gesetzgeber hingegen weniger berücksichtigt. Diese Situation kann zwar als eine

conseguenze sulla condizione giuridica della minoranza slovena, Foro italiano (1982), I, 1815. Siehe auch das Urteil des italienischen Verfassungsgerichtshof Nr. 62/1992, Le Regioni (1993), 61, mit Anmerkung von *Paolo Carrozza*, La Corte e l'uso dello sloveno nel processo (Samo Pahor colpisce ancora...), Le Regioni (1993), 62. Unter den Anmerkungen zu dieser Entscheidung siehe auch *Sergio Bartole*, La tutela della minoranza slovena fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria, Giurisprudenza costituzionale (1992), 342; *Elisabetta Palici di Suni*, Minoranze linguistiche riconosciute ed operatività diretta dell'art. 6 Cost., Giurisprudenza italiana (1992), I, 1213.

31 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteile Nr. 32/1960, Nr. 1 und 46/1961, Nr. 128/1963 und Nr. 14/1965.

32 *Palici di Suni*, La tutela (Fn. 29), 164.

33 *Palici di Suni*, La tutela (Fn. 29), 161.

Aufwertung der spezifischen Identität der einzelnen Regionen mit Normalstatut verstanden werden, steht jedoch im Widerspruch zu der Besonderheit des differenzierten Schutzes, den Artikel 6 der italienischen Verfassung gewährleisten will³⁴.

Indem der Verfassungsgeber den Schutz der sprachlichen Minderheiten „besonderen Bestimmungen“ („*apposite norme*“) überließ, wollte er die Behörden auffordern, durch Rechts- und Verwaltungsakte, auf staatlicher oder regionaler Ebene, den Inhalt der Schutzbestimmungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gebrauch der Minderheitensprachen festzulegen und die geeignetsten Mittel zur Umsetzung des Verfassungsgrundsatzes zu ermitteln. Der nationale Gesetzgeber hätte demzufolge allgemeine Bestimmungen für jede anderssprachige Gemeinschaft auf italienischem Staatsgebiet oder spezifische Vorschriften zur Regelung besonderer Minderheitensituationen vorsehen können. Die erste Lösung, die überdies nicht im Widerspruch zur zweiten steht, weist nicht nur den Vorteil auf, die rechtliche Gleichbehandlung aller Minderheitengemeinschaften grundsätzlich sicherzustellen (zumindest bezüglich der Grundsätze und unbeschadet weiterer Spezifizierungen auf lokaler Ebene), sondern wäre auch mit der während der Ausarbeitung der Verfassung geäußerten und nicht *ab-externo* aufgezwungenen Absicht im Einklang gewesen, den Werten des Friedens und der Demokratie zu entsprechen. Konkret erfolgte die Verabschiedung von *Ad-hoc*-Bestimmungen in Bezug auf einzelne Minderheitengruppen jedoch vielmehr auf der Grundlage regionaler Sonderstatute oder internationaler Abkommen und als Folge der Forderungen der einzelnen Minderheiten, als in Anwendung von Artikel 6.

Der vom italienischen Gesetzgeber gezeichnete Schutz der sprachlichen Minderheiten war daher bis vor wenigen Jahren dadurch gekennzeichnet, dass den so genannten nationalen Minderheiten ein privilegierter rechtlicher Status zuerkannt wurde, nämlich der französischsprachigen Minderheit des Aostatals, der deutschsprachigen Minderheit Südtirols und in geringerem Maße der slowenischen Minderheit in den Provinzen Triest und Görz. Diesen war bereits durch spezifische Rechtsvorschriften auf internationaler Ebene und Verfassungsebene und durch Durchführungsbestimmungen zu den Statuten ein besonderer Schutz eingeräumt worden. Andererseits wurden für die übrigen, wenn auch kleineren, jedoch altingesessenen anderssprachigen Gemeinschaften, die über das gesamte Staatsgebiet verteilt sind, fast keine Schutzmaßnahmen vorgesehen. Dadurch wurde die vom italienischen Verfassungsgerichtshof getroffene Unterscheidung zwischen anerkannten sprachlichen Minderheiten einerseits und nicht anerkannten und daher nur wenig geschützten sprachlichen Minderheiten andererseits genährt und bestätigt. Darüber hinaus hat das Parlament in Bezug auf anerkannte sprachliche Minderheiten einen sektoralen Ansatz verfolgt, indem es bezüglich bestimmter Aspekte des Minderheitenschutzes aktiv wurde und damit die Fragmentierung zusätzlich verstärkte.

Bis zum Erlass des Gesetzes 482/1999 konnte von einer Konkretisierung des Artikel 6 der Verfassung nur im Sinne einer Absicht des nationalen Gesetzgebers

34 Ulrike Haider-Quercia, La tutela delle minoranze e il sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, Italian papers on federalism (2020), 5.

gesprochen werden, neben dem bestehenden besonderen Schutz weitere Garantien für die sprachlichen Rechte zugunsten der anerkannten sprachlichen Minderheiten zu schaffen, nicht aber im Sinne von, wenn auch nur punktuellen und partiellen, Regelungen für alle sprachlichen Minderheiten. Dies geht insbesondere aus der vom Gesetzgeber verwendeten Terminologie hervor, da als Adressaten des zusätzlichen Schutzes „*anerkannte sprachliche Minderheiten*“ („*minoranze linguistiche riconosciute*“) oder „*jedenfalls anerkannte*“ („*comunque riconosciute*“), oder die von Sonderstatuten geschützten sprachlichen Minderheiten festgelegt wurden (ausgenommen der ausdrücklichen Verweise bezüglich der sprachlichen Minderheiten des Aostatals, Friaul-Julisch Venetiens [bzw. der Provinzen Triest und Görz], oder Trentino-Südtirols [bzw. der Provinzen Trient und Bozen]).

Gemäß Sonderstatuten und einschlägigen darauffolgenden Durchführungsbestimmungen wurde vom italienischen Gesetzgeber in Bezug auf den Schutz der deutschsprachigen Minderheit Südtirols und französischsprachigen Minderheit des Aostatals das Modell der zweiten Amtssprache gewählt, d.h. der formalen Gleichstellung der Sprachen mit der Amtssprache des Staates; diese lokal eingesessenen Ko-Amtssprachen können innerhalb der jeweiligen territorialen Grenzen amtlich gleichberechtigt verwendet werden. Die Regelung der Zweisprachigkeit wurde außerdem ausdrücklich in Artikel 116 Absatz 1 der Verfassung (geändert durch das Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001) verankert, der die Zuerkennung der besonderen Autonomie bestätigt und den ursprünglichen italienischen Bezeichnungen der Regionen jeweils den deutschen und französischen Wortlaut hinzugefügt hat (Trentino-Alto Adige/Südtirol und Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste).

5. Die Umsetzung von Artikel 6 der italienischen Verfassung und die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofes

Als Produkt eines langen und durchwachsenen parlamentarischen Prozesses stellt das Gesetz Nr. 482 aus dem Jahr 1999 das erste allgemeine Gesetz zur Umsetzung von Artikel 6 der italienischen Verfassung dar³⁵, das die allgemeinen Voraussetzungen für die Ausarbeitung von besonderen und auf lokaler Ebene anpassbaren Regelungen schafft und sich grundsätzlich an alle ausdrücklich angeführten sprachlichen Minderheiten richtet, einschließlich der Minderheiten des Alpenraums, die aus den schon in der verfassungsgebenden Versammlung hervorgehobenen Gründen bereits unter besonderen Schutzmaßnahmen standen.

Das Gesetz legt nicht nur die italienische Sprache als Amtssprache sowie die beabsichtigte Aufwertung des sprachlichen und kulturellen Erbes der italienischen Sprache und die Förderung der mit diesem Gesetz geschützten Sprachen und Kul-

35 Kommentare zum untersuchten Gesetz: *Sergio Bartole*, Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, *Le Regioni* (1999), 1063 ff.; *Elisabetta Palici di Suni*, La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo, *Diritto pubblico comparato ed europeo* (2000), 101; *Valeria Pierigigli*, La legge 15.12. 1999, n. 482 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) ovvero dall’agnosticismo al riconoscimento, *Rassegna parlamentare* (2000), 623.

turen fest (Artikel 1), sondern verpflichtet die Republik, auch die Sprache und die Kultur der albanischen, katalanischen, deutschen, griechischen, slowenischen und kroatischen Bevölkerungsgruppen sowie der französisch, francoprovenzal, friaulisch, ladinisch, okzitanisch und sardisch sprechenden Bevölkerung zu schützen (Artikel 2).

Darüber hinaus enthält das Gesetz allgemeine Grundsätze des Minderheitenschutzes, die dazu bestimmt sind, das Eingreifen der lokalen Behörden nachträglich zu legitimieren bzw. auf eine geeignete Rechtsgrundlage zu stellen, um so die Mängel einiger regionaler Statute auszugleichen und auch durch institutionelle Mechanismen der Koordinierung und des Vorschlags (Artikel 3, 3. Absatz) die weitere Diskriminierung zu überwinden, die sich aus der geografischen Zersplitterung derselben Sprachgruppe oder verwandter Sprachgruppen ergibt.

Nachdem also die Gleichgültigkeit bezüglich des Verfassungstextes überwunden wurde, hat der staatliche Gesetzgeber bewiesen, nicht nur den Grundsatz von Artikel 6 der italienischen Verfassung umzusetzen, sondern auch die verschiedenen damit verbundenen Verfassungsbestimmungen, indem die Erfüllung des so umrissenen Rahmens einerseits den Regierungs- und Ministerialorganen und andererseits den bürgernahen Autonomieebenen aufgetragen wurde.

Die Anerkennung des Status der anerkannten Sprachminderheiten durch das gegenständliche Gesetz und die Festlegung der Siedlungsgebiete der Minderheiten durch die Landesbehörden stellen somit die Voraussetzungen für die Verwirklichung eines breiten Spektrums an territorial jeweils unterschiedlich strukturierten sprachlichen Rechten. Das Gesetz wurde durch das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 345 aus dem Jahre 2001 umgesetzt und anerkennt den Gebrauch der Minderheitssprache sowohl als Lehrmittel als auch als Lehrplanfach im Kindergarten, in der Grundschule und in der Mittelschule, ohne die weitere Förderung auch auf Universitätsebene auszuschließen (Artikel 4–6); des Weiteren wurde der Gebrauch der Muttersprache bei öffentlichen Versammlungen (unbeschadet des Rechts derjenigen, die die zu schützende Sprache nicht beherrschen, auf eine unmittelbare Übersetzung ins Italienische) anerkannt (Artikel 7); auch anerkannt wurde die Veröffentlichung von offiziellen Akten des Staates, der Regionen und der örtlichen Körperschaften sowie der nicht gebietsgebundenen öffentlichen Körperschaften in der geschützten Sprache, unbeschadet der Tatsache, dass nur der italienische Wortlaut dieser Akte rechtliche Wirkung hat (Artikel 8); auch der Gebrauch der geschützten Sprache in Wort und Schrift in den Ämtern der öffentlichen Verwaltungen und vor den Justizbehörden (Artikel 9) sowie bezüglich Orts- und Straßennamen (Artikel 10) wurde anerkannt. Bezuglich des Rechts auf die Wiederherstellung des jeweiligen Nachnamens in seiner ursprünglichen Form wurde die Notwendigkeit der Vorlage entsprechender Urkunden festgelegt (Artikel 11). Im Massenmedienbereich ist der Staat dazu verpflichtet, den Schutz der sprachlichen Minderheiten in den jeweiligen Gebieten zu gewährleisten; die entsprechenden Regionen können bei der Programmgestaltung in Rundfunk und Fernsehen die sprachlichen Minderheiten besonders berücksichtigen (Artikel 12). Die Förderung von Sprachen und Kulturen, die auch über die nationalen Grenzen hinaus in den Gebieten, in denen sie gesprochen werden, beruhend auf Gegenseitigkeit geschützt

sind (Artikel 19), kann als Umsetzung eines bereits vom Europarat festgelegten Grundsatzes verstanden werden, dass die Förderung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit und die Festlegung von Abkommen mit anderen Staaten die geeigneten Mittel darstellen, die Verbindungen zu stärken und die jeweiligen sprachlichen und kulturellen Identitäten vor der Gefahr der Assimilation an die Mehrheitskulturen zu bewahren.

Auch der italienische Verfassungsgerichtshof hat dem Gesetz eine zentrale Bedeutung beigemessen: Im Urteil Nr. 159 aus dem Jahr 2009 hat dieser einige Bestimmungen eines Gesetzes der Region Friaul-Julisch Venetien für verfassungswidrig erklärt, weil sie dem Gesetz Nr. 482 aus dem Jahr 1999 widersprachen, das als Parameter betrachtet wird, und hat außerdem bekräftigt, dass Abweichungen davon nur im Wege von Durchführungsbestimmungen zu Sonderstatuten zulässig sind.

Der Verfassungsgerichtshof stellte außerdem fest, dass die Verfassungsreform von 2001, betreffend den II. Teil des V. Titels der italienischen Verfassung, der den „Regionen, Provinzen und Gemeinden“ gewidmet ist, nicht auf den Minderheitenschutz angewandt werden kann, da dieser nicht zu jenen Bereichen gehört, die der Gesetzgebungskompetenz des Staates oder der Regionen gemäß Artikel 117 der Verfassung unterliegen, da es sich um ein übergreifendes Ziel handelt, das nicht einem bestimmten materiellen Bereich zuzuordnen ist³⁶.

Die Frage, von der das Urteil ausgeht, ist die der einschlägigen Gesetzgebungs-kompetenz, welche in Artikel 6 der Verfassung der Republik zugewiesen wird. Der Verfassungsgerichtshof setzt hierbei die Linie seiner vorausgehenden Rechtsprechung fort, die trotz der verschiedenen Phasen – von der Bejahung der ausschließlich Zuständigkeit des Staates³⁷ bis hin zur Gestaltung einer *Ad-hoc*-Verflechtung hierarchisch und qualitativ unterschiedlicher Quellen (Urteile 312 aus dem Jahr 1983, 289 aus dem Jahr 1987 und 261 aus dem Jahr 1995) – kohärent ein Schema für die Aufteilung der Regelungskompetenz festlegt, die sich aus Artikel 6 der Verfassung ableitet und die sich als variables Zusammenspiel zwischen staatlichem Recht, regionalem Recht, Sonderstatuten und Durchführungsbestimmungen zusammenfassen lässt³⁸.

In der Argumentation des Verfassungsgerichtshofs ist der Minderheitenschutz also kein bestimmter Bereich, und da er *per definitionem* übergreifend ist und eine verfassungsmäßige Verpflichtung aller Subjekte darstellt, aus denen sich die Republik zusammensetzt, kann er nur nach einem klaren hierarchischen Kriteri-

36 Zur Debatte bezüglich der Gesetzgebungskompetenz des Staates oder der Region für spezifische Bestimmungen zum Minderheitenschutz nach der Reform des II. Teiles des V. Titels der italienischen Verfassung, siehe Ludovico Mazzarolli, La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V, Le Regioni (2003), 726; Lino Panzeri, Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie, Le Regioni (2009), 979–1016; dieser erachtet die Ermittlung eines materiellen Rechtstitels für das Eingreifen des Staates für unerlässlich und beschränkt sich dabei nicht auf eine Wertperspektive und hält es nicht für ausreichend, auf Artikel 6 zu verweisen.

37 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteile Nr. 38/1960, 1 und 46/1961, 128/1963 und 14/1965.

38 Stradella (Fn. 15), 1150 ff.

um der Rechtsquellen konkretisiert werden. Die staatliche Quelle hat zwangsläufig Vorrang vor dem regionalen Recht und ist als korrekte Umsetzung der Verfassungsbestimmung anzusehen. Daher können die regionalen Gesetze nicht vom staatlichen Recht abweichen, sondern dieses nur präzisieren. In einem stark hierarchisch gegliederten Quellengefüge³⁹ liegt die einzige Möglichkeit, von den staatlichen Bestimmungen abzuweichen, in den Durchführungsbestimmungen zu den regionalen Sonderstatuten, die aufgrund ihrer unmittelbaren Verankerung in der Verfassung atypische Quellen darstellen und den primären Rechtsquellen übergeordnet sind⁴⁰.

Im Urteil Nr. 170 aus dem Jahr 2010 betreffend Bestimmungen einer Region mit Normalstatut⁴¹ erläuterte der Verfassungsgerichtshof unter Rückgriff auf seine Rechtsprechung, dass der Schutz der Sprache nicht nur als Bereich nicht abgegrenzt werden kann und deshalb sich nicht als Kriterium für die Verteilung der Zuständigkeiten eignet, sondern vor allem notwendigerweise der Konkurrenz bzw. dem Konflikt zwischen den zuständigen Gesetzgebern entzogen ist⁴².

Die Argumentation des italienischen Verfassungsgerichtshofs kann allerdings zu zwei grundlegenden Missverständnissen führen⁴³: Erstens führt die ausschließliche Zuständigkeit des Staates bezüglich der Bestimmung der schutzwürdigen Minderheitengruppen zu Unrecht dazu, dass auch die Bestimmung der Schutzinstrumente mitgezogen wird, die nach dem vom italienischen Verfassungsgerichtshof selbst festgelegten Rahmen eigentlich auch dem regionalen Gesetzgeber offen sein sollte. Zweitens führt die Interpretation des Verfassungsgerichtshofs dazu, dass Artikel 6 der Verfassung im Lichte des primären staatlichen Rechts ausgelegt wird, sodass das primäre staatliche Recht als ausschließlicher Maßstab für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des einschlägigen regionalen Gesetzes herangezogen wird. Dies geht so weit, dass die Hervorhebung des staatlichen Rechts als eine Art Surrogat für das nationale Interesse angesehen wird⁴⁴.

Auch der territoriale Charakter des Minderheitenschutzes gemäß italienischer Rechtsordnung spielt als weiterer Aspekt bei der Festlegung des einschlägigen normativen und interpretativen Rahmens durch den Verfassungsgerichtshof eine wichtige Rolle. Bei der Prüfung der wesentlichen Passagen des Gesetzes Nr. 482

39 Vgl. *Francesco Palermo*, La Corte “applica” il Titolo V alle minoranze linguistici e chiude alle Regioni, *Giurisprudenza costituzionale* (2009), 1780.

40 Zur einschlägigen Rolle der Regionen mit Sonderstatut siehe *Stefania Baroncelli*, Regioni a Statuto speciale e tutela della lingua: Quale apporto per l’integrazione sociale e politica?, Turin: Giappichelli 2017.

41 *Ulrike Haider-Quercia*, La sentenza n. 170/2010 e la questione della competenza legislativa regionale in tema di tutela delle minoranze linguistiche, *federalismi.it* (2010); *Peter Lewis Geti*, Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l’è trop e sent amis a bosto nen. Nota a Corte cost. n. 170/2010, *Rivista AIC* (2010).

42 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 170/2010, Punkt 2.4 der rechtlichen Erwägungen.

43 *Palermo*, La Corte “applica” (Fn. 39).

44 *Roberto Toniatti*, Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all’identità linguistica posti a fondamento di un “nuovo modello di riparto delle competenze” legislative tra Stato e Regioni, *Le Regioni* (2009), 1121; *Palermo*, La Corte “applica” (Fn. 39).

von 1999 stellte der italienische Verfassungsgerichtshof fest, dass das staatliche Gesetz in jedem Fall das Kriterium des ausschließlich territorialen Schutzes der betroffenen Gemeinschaften beibehält⁴⁵. Obwohl dies einerseits der Wahrheit entspricht, ist dies andererseits mit Problemen verbunden: Erstens kann das streng territoriale Kriterium (von dem im Übrigen zum Teil in den Regionen mit Sonderautonomie abgewichen wird und das daher nicht die einzige mögliche und zugelassene Konkretisierung des Minderheitenschutzes in der italienischen Rechtsordnung darstellt) zu einem Kriterium für den willkürlichen Ausschluss bestimmter Gemeinschaften vom Schutz des Gesetzes werden (dies ist insbesondere bezüglich der Roma der Fall, welche nicht von den Rechten gemäß Gesetz 482/1999 profitieren)⁴⁶. Zweitens legt der Verfassungsgerichtshof, indem er die Ausschließlichkeit des territorialen Kriteriums auf das nationale Recht stützt, letztendlich die Verfassung im Lichte des primären, staatlichen Rechtes aus; dadurch nimmt er eine Art Zweckentfremdung vor und erhebt Detailbestimmungen des primären Rechtes zu unabdingbaren Grundsätzen.

Derselbe Verfassungsgerichtshof hat jedoch durch das Urteil Nr. 88 von 2011 bezüglich eines Regionalgesetzes, das Maßnahmen zugunsten eines dialektalen Ausdrucks enthält, ausgeschlossen, dass das Gesetz Nr. 482 von 1999 alle Formen der Anerkennung und Förderung des sprachlichen Pluralismus ausschöpft.

Die Hervorhebung der Zentralität des staatlichen Rechts stellt allerdings ein besonders wirksames Mittel zur Erreichung eines unmittelbaren verfassungspolitischen Ziels dar, und zwar der Eindämmung des (tatsächlichen oder vermeintlichen) identitären Abdriftens der italienischen Regionen, insbesondere der Regionen mit Sonderstatut, deren Sonderbarkeit in Frage gestellt wird⁴⁷, und der Regionen mit Normalstatut, vor allem wenn diese besondere Formen und Bedingungen der Autonomie anstreben⁴⁸.

Während bekanntlich der Ursprung der Schaffung bestimmter Sonderautonomien historisch auf das Vorhandensein anderssprachiger Gemeinschaften zurückzuführen ist, scheint gegenwärtig ein umgekehrter Prozess stattzufinden, der durch die (Wieder-)Entdeckung von Minderheiten zum Zwecke der Differenzierung bestimmter Territorien gekennzeichnet ist und zum Teil einer identitätsbasierten Logik folgt⁴⁹.

45 Italienischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 159/2009, Punkt 2.3 der rechtlichen Erwägungen.

46 *Palermo*, La Corte “applica” (Fn. 39), weist darauf hin, dass dieser Ausschluss in den beiden Stellungnahmen, die der durch das Rahmenübereinkommen des Europarats eingesetzte Beratende Ausschuss bisher an Italien gerichtet hat, (im Jahr 2002 [ACFC/INF/OP/I(2002)007] und 2005 [ACFC/OP/II(2005)003]), besonders kritisiert wurde.

47 *Palermo*, La Corte “applica” (Fn. 39).

48 Der Hinweis bezieht sich insbesondere auf Venetien. Derzeit läuft ein komplexes Gesetzgebungsverfahren, um den Regionen Lombardia, Venetien und Emilia-Romagna gemäß Artikel 116 Absatz 3 der italienischen Verfassung zusätzliche Formen und besondere Arten der Autonomie zuzuerkennen.

49 *Filippo Pizzolato*, Democrazia come autogoverno: la questione dell’autonomia locale, costituzionalismo.it (2015), 24, stellt fest, dass die Identitätsperspektive im Wider-

Nachdem die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs die Regelung durch den regionalen Gesetzgeber bezüglich des Gebrauchs der Regionalsprache als Ersatz/Alternative zur Nationalsprache ausgeschlossen hatte, eröffnete sich auch diesbezüglich ein Handlungsspielraum für den regionalen Gesetzgeber (innerhalb der genannten Grenze), mit dem Ziel die Regionalsprachen zu schützen und zu fördern, da diese als wesentliches Merkmal zur Bildung des Kulturgutes einer jeden Region beitragen und gleichzeitig die eingesessene Mehrsprachigkeit Italiens erhalten und stärken⁵⁰.

Mit dem Urteil Nr. 81 von 2018 hat der italienische Verfassungsgerichtshof das gesamte Gesetz Nr. 28 von 2016 der Region Venetien für verfassungswidrig erklärt, das, um die Anwendung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995, das vom Europarat ausgearbeitet und von Italien durch Gesetz Nr. 302 von 1997 ratifiziert wurde, zu erreichen, die Bevölkerung Venetiens als „nationale Minderheit“⁵¹ einstufte und die Modalitäten für die Verwirklichung ihrer Präsenz auf dem regionalen Gebiet festlegte. Der italienische Verfassungsgerichtshof bekräftigte, dass es ausschließliche Zuständigkeit des Staates sei, die zu schützenden Identitätsmerkmale einer Minderheit einheitlich auf dem gesamten Staatsgebiet zu bestimmen, auch um in Anwendung des Grundsatzes der Einheit und Unteilbarkeit der Republik gemäß Artikel 5 der italienischen Verfassung Pluralismus und Gleichmäßigkeit miteinander in Einklang zu bringen. Unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Urteils Nr. 170 aus dem Jahre 2010 in Bezug auf einen analogen Fall, bekräftigt der italienische Verfassungsgerichtshof, dass es dem regionalen Gesetzgeber nicht gestattet sei, die eigene Gemeinschaft als solche als Minderheit festzulegen, da es offensichtlich sei, dass die politisch-administrative Struktur der verschiedenen Gebietskörperschaften nicht automatisch eine Aufteilung des Volkes, im Sinne einer Zersplitterung der Gemeinschaft in Fraktionen, bedeuten könne⁵².

Diese auf regionale Gegebenheiten beschränkte Anwendungsperspektive des Artikels 6 der italienischen Verfassung begegnet nun allerdings auch neuen Perspektiven, insbesondere aufgrund des zunehmenden Migrationsphänomens nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern auch aufgrund von Kriegen und aufgrund des Klimawandels.

Es wurde bereits aufgezeigt, dass der italienische Verfassungsgerichtshof ausschließt, dass das Gesetz Nr. 482 von 1999 alle Formen der Anerkennung und

spruch zum Autonomieprinzip steht oder mit diesem allenfalls einen zweckdienlichen und prekären Kompromiss eingeht, der auf Fragmentierung abzielt.

50 Paolo Caretti, „I veneti prima“, lo slogan d’oltre oceano suggestiona anche le Regioni?, *Le Regioni* (2018), 987–993.

51 Vgl. dazu Lino Panzeri, La qualificazione del popolo veneto come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità, *Le Regioni* (2017), 727–756; eine Analyse der Vorgeschichte im Zusammenhang mit dem Statut der Region Venetien liefert Lino Panzeri, I riferimenti alle minoranze linguistiche nel nuovo Statuto del Veneto: luci ed ombre, *Le Regioni* (2013), 593–610.

52 Dazu vgl. Renzo Dickman, La Corte costituzionale estende il paradigma dell’art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale, *federalismi.it* (2018).

Förderung des sprachlichen Pluralismus ausschöpft, sodass Artikel 6 der italienischen Verfassung die Grundlage für einen aktiven Schutz auch für weitere Gemeinschaften anderen Ursprungs, wie beispielsweise Migranten und ihre nachfolgenden Generationen als neue Minderheiten, bilden könnte.⁵³

Die Verfassungsbestimmung, die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens innovativ und weitsichtig war, enthält demnach auch noch in der Gegenwart grundlegende Prinzipien, an welchen sich der italienische Gesetzgeber für die Schaffung einer neuen Gemeinschaft orientieren kann.

Literaturverzeichnis

- Anzon Demmig Adele*, La Corte apre a “nuove” minoranze. Nota a C. Cost. 11 marzo 2011, n. 88, Giurisprudenza costituzionale (2011), 1307–1314.
- Baroncelli Stefania*, Regioni a Statuto speciale e tutela della lingua: Quale apporto per l’integrazione sociale e politica?, Turin: Giappichelli 2017.
- Bartole Sergio*, Gli sloveni nel processo penale a Trieste. Osservazione a C. Cost. 11 febbraio 1982, n. 28, Giurisprudenza costituzionale (1982), 249–259.
- Bartole Sergio*, La tutela della minoranza slovena fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria. Osservazione a C. Cost. 24 febbraio 1992, n. 62, Giurisprudenza costituzionale (1992), 342–347.
- Bartole Sergio*, Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, Le Regioni (1999), 1063–1065.
- Bertolissi Mario*, Art. 6, in: Crisafulli Vezio/Paladin Livio (Hrsg.), Commentario breve alla Costituzione, Padua: CEDAM 1990.
- Caretti Paolo*, “I veneti prima”, lo slogan d’oltre oceano suggeriscono anche le Regioni?, Le Regioni (2018), 987–994.
- Carrozza Paolo*, Il prudente atteggiamento della Corte in tema di “garanzie linguistiche” nel processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranza slovena. Nota a C. Cost. 11 febbraio 1982, n. 28; Pret. Roma 5 dicembre 1981, Foro italiano (1982), I, 1815–1825.
- Carrozza Paolo*, La Corte e l’uso dello sloveno nel processo (Samo Pahor colpisce ancora...). Nota a C. Cost. 24 febbraio 1992, n. 62, Le Regioni (1993), 62–81.
- Carrozza Paolo*, Nazione, in: Digesto Discipline Pubblicistiche, Turin: UTET 1995, X.
- De Mauro Tullio*, Storia linguistica dell’Italia unita, Bari/Roma: Laterza 2020, 8. Aufl. in Biblioteca Storica Laterza.
- Dickman Renzo*, La Corte costituzionale estende il paradigma dell’art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale, federalismi.it (2018).
- Geti Peter Lewis*, Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l’è trop e sent amis a basto nen. Nota a Corte cost. n. 170/2010, Rivista AIC (2010).

53 Hierzu siehe *Lino Panzeri*, La questione linguistica nello Stato multiculturale: il caso dell’Italia, Diritto pubblico comparato ed europeo (2016), 1161; *Adele Anzon Demmig*, La Corte apre a “nuove” minoranze, Giurisprudenza costituzionale (2011), 1314; Baroncelli (Fn. 40).

- Ghisalberti Carlo*, Stato nazionale e minoranze. L'esperienza italiana, in: Corsini Umberto/Zaffi Davide (Hrsg.), *Le minoranze tra le due guerre*, Bologna: Il Mulino 1994.
- Haider-Quercia Ulrike*, La sentenza n. 170/2010 e la questione della competenza legislativa regionale in tema di tutela delle minoranze linguistiche, *federalism.it* (2010).
- Haider-Quercia Ulrike*, La tutela delle minoranze e il sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, *Italian papers on federalism* (2020).
- Hilpold Peter*, *Modernes Minderheitenrecht*, Wien/Baden-Baden/Zürich: Manz/Nomos/Schulthess 2001.
- Klein Gabriella*, La politica linguistica del fascismo, Bologna: Il Mulino 1986.
- Mazzarolli Ludovico*, La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V. Intervento svolto al Convegno su "La tutela della lingua friulana e l'Europa. I diversi livelli di tutela giuridica", Udine, Sala del Consiglio della Provincia, 10 aprile 2003, *Le Regioni* (2003), 727–736.
- Mor Gianfranco*, L'uso ufficiale della lingua di una "minoranza riconosciuta": il caso della minoranza slovena. Nota a C. Cost. 11 febbraio 1982, n. 28, *Le Regioni* (1982), 389–400.
- Palermo Francesco*, La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistici e chiude alle Regioni. Nota a C. Cost. 22 maggio 2009, n. 159, *Giurisprudenza costituzionale* (2009), 1780–1793.
- Palermo Francesco/Woelk Jens*, Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze, 3. Aufl., Mailand: CEDAM 2021.
- Palici di Suni Elisabetta*, Corte costituzionale e minoranze linguistiche: la sentenza n. 28 del 1982 fra tradizione e innovazione. Nota a C. Cost. 11 febbraio 1982, n. 28, *Giurisprudenza costituzionale* (1982), 808–825.
- Palici di Suni Elisabetta*, La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo, Diritto pubblico comparato ed europeo (2000), 101–111.
- Palici di Suni Elisabetta*, La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia, in: Bartole Sergio/Olivetti Rason Nino/Pegoraro Lucio (Hrsg.), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padua: CEDAM 1998.
- Palici di Suni Elisabetta*, Minoranze linguistiche riconosciute ed operatività diretta dell'art. 6 Cost., *Giurisprudenza italiana* (1992), I, 1213–1218.
- Palici di Suni Prat Elisabetta*, *Intorno alle minoranze*, Turin: Giappichelli 1999.
- Panzeri Lino*, I riferimenti alle minoranze linguistiche nel nuovo Statuto del Veneto: luci ed ombre, *Le Regioni* (2013), 593–610.
- Panzeri Lino*, La qualificazione del popolo veneto come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità, *Le Regioni* (2017), 727–756.
- Panzeri Lino*, La questione linguistica nello Stato multiculturale: il caso dell'Italia, Diritto pubblico comparato ed europeo (2016), 1145–1166.
- Panzeri Lino*, Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie, *Le Regioni* (2009), 979–1016.
- Pieriggli Valeria*, Art. 6, in: Bifulco Raffaele/Celotto Alfonso/Olivetti Marco (Hrsg.), *Commentario alla Costituzione*, Turin: UTET 2006.
- Pieriggli Valeria*, La legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche") ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento, *Rassegna parlamentare* (2000), 623–657.
- Pizzolato Filippo*, Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale, *costituzionalismo.it* (2015).
- Pizzorusso Alessandro*, Art. 6, in: Giuseppe Branca (Hrsg.) *Commentario alla Costituzione*, Bologna/Rom: Zanichelli 1975.

- Pizzorusso Alessandro*, Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali, Pisa: Pacini 1975.
- Pizzorusso Alessandro*, Le minoranze nel diritto pubblico interno, Mailand: Giuffrè 1967.
- Pizzorusso Alessandro*, Minoranze etnico-linguistiche, in: Enciclopedia del Diritto, XXVI, Mailand: Giuffrè 1976.
- Ratto Trabucco Fabio*, La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione per la "valorizzazione" degli idiomi regionali e locali, *Le Regioni* (2008), 515–542.
- Stipo Massimo*, Minoranze etnico-linguistiche, I, Diritto Pubblico, in: Enciclopedia Giuridica, XXII, Rom: Treccani 1990.
- Stradella Elettra*, La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, *Le Regioni* (2009), 1150–1169.
- Toniatti Roberto*, Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di un "nuovo modello di riparto delle competenze" legislative tra Stato e Regioni, *Le Regioni* (2009), 1121–1150.
- Torretta Paola*, Diritti fondamentali e protezione delle "istanze collettive di diversità": il caso delle minoranze linguistiche, *Diritto pubblico comparato ed europeo* (2014), 695–734.

