

KÄRNTEN DOKUMENTATION

Klagenfurt 2006

BAND 20|21
KÄRNTEN DOKUMENTATION

Die Rolle der Volksgruppen im erweiterten Europa und bei grenzüberschreitenden Kooperationsmodellen

HERAUSGEBER: PETER KARPF UDO PUSCHNIG

REDAKTION: THOMAS KASSL MARTINA JANJA OGRIS WERNER PLATZER

© Land Kärnten

Amt der Kärntner Landesregierung

Abteilung 1 – Landesamtsdirektion

Volkgruppenbüro

Arnulfplatz 1, 9021 Klagenfurt

Gesamtproduktion: ilab crossmedia, www.ilab.at

Die inhaltliche Verantwortung liegt ausschließlich bei den Autoren

ISBN 3-901258-10-8

Klagenfurt 2006

Inhaltsverzeichnis

Hans Joachim Bodenhöfer Markus Gilbert Bliem	
Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit	7
Pospeševanje čezmejnega sodelovanja	31
Emil Brix	
Die Brückenfunktion von Volksgruppen bei grenzüberschreitenden Kulturkontakten	51
Funkcija mostu narodnih skupnosti v čezmejnih kulturnih stikih	60
Karl Hren	
Die slowenische Volksgruppe und grenzüberschreitende Wirtschaftsprojekte zwischen Kärnten und Slowenien	68
Slovenska narodna skupnost in čezmejni gospodarski projekti med Koroško in Slovenijo	79
Aksel Kirch	
Was hat sich in Estland seit 1988 verändert: Estland uns seine Minderheiten	88
Kaj se je v Estoniji po letu 1988 spremenilo: Estonija in njene manjšine	97
Dieter Kolonovits	
Fragen des Minderheitenschutzes in Österreich und aktuelle Diskussion im Österreich-Konvent	
Textvorschlag für einen umfassenden Minderheitenschutzartikel	105
Vprašanja manjšinskega varstva v Avstriji in aktualna diskusija v avstrijskem konventu	
Predlog besedila za obširen člen o manjšinskem varstvu	139
Anatolij Kruglashov	
Euroregion - the potential of interethnic harmonization	164

Ferdinand Mayrhofer-Grünbühel	
Volksgruppen im bilateralen Kontext – die Sicht des Diplomaten	172
Narodne skupnosti v bilateralnem kontekstu – vidik diplomata	182
Karl Rainer	
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Beispiel Tirol – Südtirol	191
Tirolska – Južna Tirolska, primer čezmejnega sodelovanja	197
Rudolf Sarközi	
Die Situation der Roma in Europa	202
Položaj Romov v Evropi	208
Heinrich Schultz	
Die Rolle der Volksgruppen im erweiterten Europa	213
Vloga narodnih skupnosti v razširjeni Evropi	221
Hellwig Valentin	
Die Rolle der Volksgruppen im Raum Alpen-Adria	227
Vloga narodnih skupnosti v prostoru Alpe-Jadran	233
Gerhart Wielinger	
Die Rolle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus wissenschaftlicher Sicht unter besonderer Berücksichtigung der Volksgruppen	238
Vloga čezmejnega sodelovanja s posebnim ozirom na narodne skupnosti	248
Jernej Zupančič	
Die Rolle und die Bedeutung der Volksgruppen in der Republik Slowenien	256
Vloga in pomen narodnih manjšin v Republik Sloveniji	273

Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit*

HANS-JOACHIM BODENHÖFER**, MARKUS BLIEM***

Europa ist einerseits durch Gemeinsamkeiten von Kultur und Geschichte geprägt, wie andererseits durch eine Vielzahl nationaler Grenzen. Die Logik des Binnenmarktes der EU ist es, diese Grenzen wirtschaftlich bedeutungslos zu machen. Entlang der Grenzen, die im Extremfall des sog. Eisernen Vorhangs wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Austauschbeziehungen praktisch vollständig unterbunden haben, haben sich viele Regionen zu peripheren, strukturschwachen Gebieten entwickelt mit schlechter Infrastrukturausstattung, geringem wirtschaftlichen Leistungsniveau, hoher Arbeitslosigkeit, Abwanderung etc. Unabhängig von solchen bestehenden Benachteiligungen ergeben sich mit der Aufhebung der Barrierewirkung von Grenzen und dem erleichterten Kontakt zu den Nachbarn Chancen, aus der früheren Isolation herauszutreten und über den Aufbau politischer, wirtschaftlicher und sozio-kultureller Austauschbeziehungen über die Grenze hinweg Aufholprozesse einzuleiten, die im besten Fall zu einer überdurchschnittlichen Entwicklungsdynamik führen und das Gefälle zu den Zentren wirtschaftlicher Aktivität deutlich abbauen.

Eine intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wie sie sich z.B. entlang der deutsch-niederländischen Grenze bereits in den Anfangsjahren der EWG entwickelt hat, gründet sich im Allgemeinen auf unmittelbare nachbarschaftliche Kooperationen der lokalen und regionalen Instanzen in allen Lebensbereichen, d.h. auf die Lösung der Probleme vor Ort beiderseits der Grenze. Einen wichtigen Schritt zur Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stellte zu Beginn der 1970er Jahre die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) dar. Durch die 1990 gestartete Gemeinschaftsinitiative INTERREG der EU hat die grenzübergreifende Zusammenarbeit eine zusätzliche Institutionalisierung und eine bedeutende finanzielle Unterstützung erfahren, die seither eine Vielzahl grenzüberschreitender Initiativen und Projekte hervorgebracht hat.

* Vortrag vom 14.10.2005, XVI. Europäischer Volksgruppenkongress, Klagenfurt

** Dipl.-Vw. Dr. Hans Joachim BODENHÖFER, o. Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Klagenfurt; Geschäftsführer des IHS Kärnten

*** Mag. Markus Gilbert BLIEM, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IHS Kärnten

Mit der Integration Österreichs in den Binnenmarkt der EU 1995 und vor allem mit der EU-Erweiterung 2004, die die europäische Randlage Ostösterreichs an der geschlossenen Grenze des Eisernen Vorhangs endgültig aufgehoben hat, ergeben sich gänzlich neue Perspektiven und Möglichkeiten der Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg. Trotz vielerlei Hemmnisse und Anfangsschwierigkeiten – von den rechtlich-administrativen Rahmenbedingungen bis zu den „Grenzen im Kopf“ in Gebieten mit schwieriger geschichtlicher Vergangenheit – besteht inzwischen eine Vielfalt von Initiativen und grenzübergreifenden Aktivitäten, wobei das Potenzial regionaler Netzwerke und von Organisationsstrukturen über die Grenzen hinweg sicher noch nicht voll ausgeschöpft ist.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit setzt gemeinsame Ziele und gemeinsame Problemlagen beiderseits der Grenze sowie einen möglichen „Mehrwert“ der Kooperation durch gemeinsame Problemlösungen voraus. Gemeinsamkeiten, die über geographische Nähe und Zusammengehörigkeit weit hinausreichen, konstituieren grenzüberschreitende Aufgabenfelder bzw. das Interesse der benachbarten Regionen an grenzüberschreitendem Informationsaustausch, Kontakten, koordinierter Problemlösung und gemeinsamen Projekten. Im Vordergrund steht damit zunächst die unmittelbare nachbarschaftliche Kooperation der regionalen und lokalen Instanzen entlang einer Grenze in allen Lebensbereichen. In der weiteren Entwicklung können hieraus dauerhafte, komplexe institutionelle Strukturen der Zusammenarbeit entstehen (Regierungskommissionen, grenzüberschreitende Verbände etc.), für die das Modell der EUREGIOs einige weit entwickelte, erfolgreiche Beispiele bietet. In dieser Weise leistet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen Beitrag zur Kohäsion in Europa über Aufholprozesse der meist wirtschaftsschwachen Grenzregionen, in ihrer Brückenfunktion vermittelt sie Verständnis und Kenntnis über den Nachbarn und baut wechselseitiges Vertrauen auf und Vorurteile gegenüber dem Nachbarn ab.

„Grenzen“ und wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftlichen Aktivitäten sind innerhalb der EU sehr ungleich verteilt. In ihrer räumlichen Dimension zeigt sich ein Nord-Süd-Gefälle und seit der EU-Erweiterung um 10 neue Mitgliedstaaten ein noch deutlicheres West-Ost-Gefälle. Überlagert wird dieses von einem Zentrum-Peripherie-

Muster, welches im Gegensatz zu den großräumigen, EU-spezifischen Disparitätsmustern ein Phänomen auch innerhalb relativ geschlossener Regionen, wie z.B. des Bundeslandes Kärnten, darstellt und wie es sich im Prozess der Industrialisierung – und nicht zuletzt unter dem Einfluss von Grenzen – entwickelt hat.

Die Position einer Region im Muster von Zentren und Peripherie lässt sich über einen „Erreichbarkeitsindex“ darstellen, welcher für jede Region die Zeit misst, die für Reisen in andere Regionen benötigt wird. Zudem werden die Regionen nach ihrer ökonomischen Bedeutung gewichtet (Europäische Kommission, 2001, S. 30). Entsprechend dieser Vorgehensweise können die Regionen Europas in drei Gruppen unterteilt werden; in zentral gelegene Regionen (Erreichbarkeitsindex liegt 50 % über dem Durchschnitt), in intermediäre Regionen (Regionen mit einem Index von 40 % bis 150 % des Durchschnittswertes) und in periphere Regionen (Erreichbarkeitsindex liegt unter 40 % des Durchschnitts).

Tabelle 1: BIP pro Kopf in nach Peripheralität gruppierten Regionen (EU-27, 1998)

	Bevölkerung (% gesamt in den einzelnen Gruppen)		Zahl der Regionen		
	BIP pro Kopf (KKS) über dem Durchschnitt	BIP pro Kopf (KKS) unter dem Durchschnitt	BIP pro Kopf (KKS) über dem Durchschnitt	BIP pro Kopf (KKS) unter dem Durchschnitt	Insgesamt
Zentrale Regionen	88,8	11,2	77	11	88
Intermediäre Regionen	70,3	29,7	35	24	59
Periphere Regionen	18,1	81,9	23	88	111

Quelle: EUROSTAT, GD REGIO

In den zentralen Regionen Europas lebt etwa ein Drittel der Bevölkerung und die Bevölkerungsdichte ist 3,7 mal höher als in den peripheren Regi-

onen. Die zentralen Regionen erwirtschaften nahezu die Hälfte der Wirtschaftsleistung (47 % des BIP) und das durchschnittliche BIP pro Kopf ist doppelt so hoch wie in den peripheren Regionen. Die Produktivität ist 2,4 mal höher und die Ausgaben für Forschung und Entwicklung liegen mit 2,1 % am BIP deutlich über den F&E-Ausgaben der peripheren Regionen (0,9 % am BIP). Die F&E-Aktivitäten – und damit auch ein wesentlicher Teil wirtschaftlicher Sektoren mit hoher Wertschöpfung - konzentrieren sich primär auf Zentralräume. Zentralräume profitieren besonders von einer gut ausgebauten Infrastruktur und einem hohen Anteil an gut ausgebildeten Arbeitskräften. Die Autobahndichte ist viermal so groß, das Schienennetz 40 % länger als in peripheren Räumen. Der tertiäre Sektor spielt mit einem Wertschöpfungsanteil von 69 % eine dominierende Rolle (periphere Regionen 53 %), dafür ist der Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft in den Randgebieten siebenmal höher (Europäische Kommission, 2001, S. 30).

Gemessen am Bruttoregionalprodukt pro Kopf als Indikator für die wirtschaftliche Stärke einer Region zeigt sich eine starke Disparität zwischen den Mitgliedstaaten der EU und in höherem Maße noch zwischen den Regionen Europas. Innerhalb der vergangenen 10 bis 20 Jahre hat die Disparität zwischen den Mitgliedsländern deutlich abgenommen. Dies beruht auf Aufholprozessen der wirtschaftlich schwächeren Länder, wie sie jetzt auch für die neuen Mitgliedsländer zu beobachten sind. In ihrem Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa schreibt die EU-Kommission, dass „das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen jener 10 % der Bevölkerung, die in den wohlhabendsten Regionen leben, 2,6 Mal höher ist als das der unteren 10 %“ (Europäische Kommission, 2001, S. 6). Diese Werte gelten für die EU-15. Erweitert man diesen Kreis auf die neuen Mitgliedsländer plus die Bewerberländer Bulgarien und Rumänien (EU-27), dann würde ein Drittel der Bevölkerung mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts (bezogen auf den momentanen Grenzwert für Beihilfen aus dem Kohäsionsfond) leben. Regional fällt das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten 10 % auf 31 % des EU-27 Durchschnitts.

Auf der regionalen Ebene ist die Entwicklung nicht so eindeutig; für die NUTS-2-Regionen (die in Österreich den Bundesländern entsprechen) zeigt sich z.B. für Österreich eine Abnahme des Variationskoeffizienten des Pro-Kopf-Einkommens von 0,35 (1980) auf 0,19 (2001), d.h. eine ausgeglichene regionale Entwicklung aufgrund von Aufholprozessen der struk-

turschwachen Regionen. Ähnliches gilt für die Niederlande, Deutschland und Italien, während im Fall von Irland und Großbritannien – wie auch in den neuen Mitgliedstaaten der EU – die regionalen Disparitäten zugenommen haben (Garden, C., Martin, R., 2004, S. 4-5).

Tabelle 2: Variationskoeffizient der regionalen Pro-Kopf-Einkommen

Land	Anzahl von NUTS-II Regionen	Basisjahr (1980 oder 1993)	Endjahr (2001)
Österreich	9	0,35	0,19
Niederlande	12	0,26	0,19
Deutschland	40	0,27	0,25
Italien	20	0,26	0,25
Irland	2	0,09	0,21
Großbritannien	37	0,29	0,30
EU-15	207	0,41	0,36
Tschechische Republik	8	0,31	0,42
Ungarn	7	0,24	0,34
Polen	16	0,15	0,2

Quelle: Garden, C., Martin, R., 2004

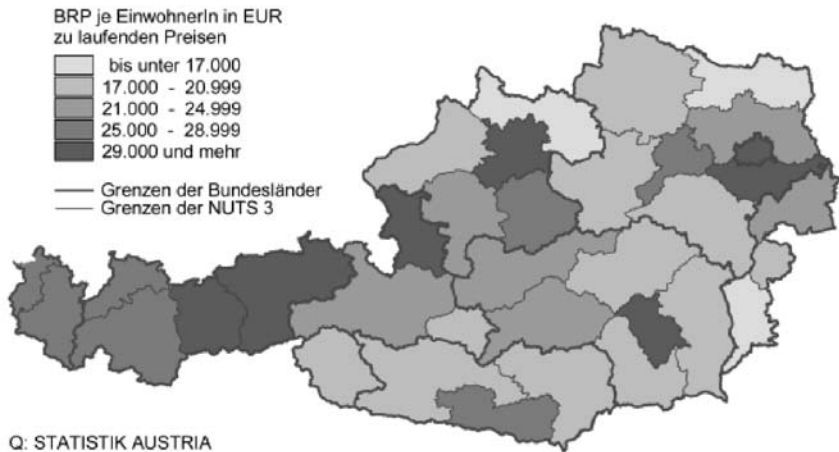
In den neuen Mitgliedstaaten hat sich der wirtschaftliche Aufholprozess stark auf die Zentralräume und Hauptstädte konzentriert, wodurch sich die Stadt-Land-Gegensätze verstärkt haben. Die Disparitäten im BIP pro Kopf haben sich in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern zwischen 1995 und 2000 deutlich erhöht. Betrachtet man die Entwicklung des BIP pro Kopf in den 10 MOEL¹ für den Zeitraum 1995 bis 2000, dann zeigt sich, dass sich das Verhältnis der jeweils ärmsten Region zu der jeweils wohlhabendsten Region des Landes von durchschnittlich 1:2,6 auf 1:3,1 verschlechtert hat (Weingarten, P., Baum, S., 2004, S. 9).

Auf der stärker differenzierten NUTS-3-Ebene (die in Österreich 35 Regionen umfasst) kommen regionale Unterschiede noch deutlicher zum Vorschein. Das Bruttoregionalprodukt erreicht z.B. in Wien mit € 39.300,- pro Einwohner den höchsten Wert (2002) und liegt damit beim 2,7-fachen des Einkommens im nur wenige Kilometer nördlich gelegenen Weinviertel

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien.

(€ 14.300,-). Auch andere Indikatoren wie die Beschäftigungszahlen, die Zahl der Arbeitgeberbetriebe, die Einkommen oder die Arbeitslosenquoten zeigen ein deutliches Gefälle zwischen den Zentralräumen und den peripheren Regionen, vielfach in Grenzlage.

Abbildung 1: Regionales Bruttoinlandsprodukt (BRP) je EinwohnerIn 2002



In Österreich erstrecken sich die wirtschaftlich schwächsten Regionen des Landes entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs. Während die westlichen Bundesländer bzw. deren Grenzregionen von der Nähe und den intensiven Beziehungen zu den wirtschaftlichen Aktivitätszentren in Süddeutschland und Norditalien bzw. zur Schweiz begünstigt waren, hat die Grenzsituation im Osten des Landes ein gravierendes Entwicklungshemmnis dargestellt. In entsprechender Weise besteht ein starker ökonomischer Aufholbedarf für die Grenzregionen in den benachbarten neuen EU-Mitgliedsländern. Die Grenzregionen der zehn neuen Mitgliedstaaten erreichen im Durchschnitt lediglich die Hälfte des BIP pro Kopf der EU-25.

Vielfach zählen Grenzregionen zu den wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen in Europa. Aufgrund der relativ kleinteiligen staatlichen Struktur Europas umfassen die Grenzregionen dabei nahezu 40 % der EU-Landfläche und rund 25 % der Gesamtbevölkerung (EU-27). Innerhalb des Binnenmarktes der EU-15 haben sich die Grenzregionen in den vergangenen Jahren etwa im selben Maß entwickelt wie der Gesamttraum, wobei das BIP pro Kopf noch bei 96 % des Durchschnittswertes liegt (Europäische Kommission, 2001, S. 34). Trotz der Konzentration weniger produktiver Sek-

toren in den Grenzregionen haben diese in den letzten Jahrzehnten vom Abbau der Grenzbarrieren, von der Vollendung des Binnenmarktes und von der fortschreitenden Integration profitiert. Dabei sind Regionen mit einer relativen Nähe zu bevölkerungsreichen, wirtschaftsstarken Regionen bevorzugt. Aber auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die in einigen Regionen bereits auf eine lange Tradition zurückblickt und ein hohes Niveau erreicht hat, hat bei der positiven Entwicklung von Grenzregionen eine wichtige Rolle gespielt.

Globalisierung

Die Globalisierung hat innerhalb der letzten Jahrzehnte nicht nur zu drastischen Veränderungen im Wirtschaftsleben geführt, sondern auch zu einer Diskussion über die originären Aufgaben des Staates. Globale Probleme erfordern zunehmend auch globale Lösungen und im Hinblick auf eine geänderte Weltordnung eine intensive internationale Zusammenarbeit. Die Problemlösungskompetenzen nationaler Regierungen stoßen an ihre Grenzen. Gleichzeitig gewinnen jedoch subnationale Einheiten (Regionen, Provinzen etc.) an Bedeutung in den internationalen Beziehungen. Zum einen ist die Internationalisierung von inländischen bzw. regionalen Problemen eine deutlich wahrnehmbare Folge der Globalisierung. Die Welt wächst zu einem Dorf zusammen. Zum anderen erweisen sich Regionen als flexiblere Einheiten und reagieren rascher auf neue wirtschaftliche Gegebenheiten und Anforderungen. Somit erzwingt die Globalisierung nicht nur eine stärkere internationale Zusammenarbeit, sondern schafft auch Bedingungen, welche eine Verlagerung der Handlungskompetenz auf die regionale Ebene begünstigen. *„Similarly, one could conclude that globalization is creating conditions under which international border regions will be able to transcend the limitation placed upon them by national boundaries. Border regions, once perceived as political and economic peripheries in a hierarchical world of nation-states, might thus be developing into zones of potential international cooperation and synergy”* (Scott, J., et al., 1997, S. 5).

Insbesondere für wirtschaftlich und politisch benachteiligte Grenzregionen ergeben sich durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit unzählige Optionen, eine periphere Lage zu überwinden. Eine globale, arbeitsteilige Wirtschaftsordnung manifestiert sich in einem nahezu uneingeschränkten Strom von Finanzmitteln, einer intensiven wirtschaftlichen Verflechtung, internati-

onalen Kommunikationsnetzwerken und einer harten Konkurrenz um optimale Unternehmens- und Produktionsstandorte. Globalisierung bedeutet somit auch Wettbewerb der Regionen. „*As competition between regions on a global scale intensifies, border regions will be forced to emphasize transboundary cooperation and complementary as comparative advantages in their attempts to maintain or enhance economic viability*” (Scott, J., et al., 1997, S. 8). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann somit ein entscheidendes Instrument zur Stärkung von komparativen Wettbewerbsvorteilen und ein wesentliches Element für wirtschafts- und regionalpolitische Entwicklungskonzepte werden.

Grenzen sind Einrichtungen, um die staatliche Souveränität zu schützen, und sie erfüllen letztendlich die Aufgabe, den Fluss von Gütern und Dienstleistungen sowie die Mobilität von Menschen im Einklang mit den Zielen der nationalen Politik zu kontrollieren. Als Folge können Grenzregionen von ihrem natürlichen Hinterland abgeschnitten werden, wodurch die Entwicklung von Regionen nachhaltig negativ beeinflusst wird. Die geschichtliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat jedoch die Bedeutung von nationalen Grenzen nicht nur in sozioökonomischer Hinsicht deutlich verändert. Als Triebkräfte dieser Entwicklung können die Errichtung von Freihandelszonen, das Inkrafttreten von internationalen Freihandelsabkommen sowie die Globalisierung im Allgemeinen genannt werden. Für Europa waren zudem der Wegfall des Eisernen Vorganges und die europäische Integration Katalysatoren für die wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents, und sie beendeten die über nahezu ein halbes Jahrhundert andauernde Isolation von Regionen.

Auch wenn in mehreren ökonomischen Theorien Bezug auf den Einfluss von Grenzen auf die Wirtschaft genommen wird und kein einheitlicher Erklärungsansatz besteht, kann festgehalten werden, dass Barrieren bzw. Grenzen den mit Handel verbundenen Nutzen reduzieren. Ceteris paribus führt der Wegfall von nationalen Grenzen zu makroökonomischen Tendenzen, welche die Situation insbesondere von Grenzregionen beeinflussen. Dazu zählen Transformationsprozesse sowohl in Bezug auf die Intensität als auch die Struktur der Handelsbeziehungen zwischen den Regionen. Steigende grenzüberschreitende Beziehungen führen zu einem vermehrten Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Arbeitskräften sowie Änderungen im Investitions- und Konsumverhalten und der regionalen Beschäftigungssituation (Perkmann, M., Ngai-Ling Sum, 2002, S. 4).

Der erwähnte Transformationsprozess führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den Grenzregionen. Analysen zeigen, dass kein einzelner Faktor für die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung einer Grenzregion verantwortlich ist. Letztendlich bestimmt eine Reihe von Rahmenbedingungen (Infrastruktureinrichtungen, Anbindung an wirtschaftliche Zentren, vorhandenes Humankapital etc.) den Entwicklungspfad. Die Herausforderung besteht darin, zuvor getrennte Einheiten in wirtschaftlicher, kultureller und administrativer Hinsicht zu verbinden. Grenzregionen müssen nicht nur ihre wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit verbessern, sondern die erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe erfordert zugleich eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit benachbarten Regionen. „*Alternatively, it can be said that not only must border regions do everything that other regions must do in terms of increasing their competitiveness, but they must also do it in collaboration with the regions(s) on the other side*“ (Clement, N., 1997, S. 57).

Entfall der wirtschaftlichen Bedeutung von Grenzen im Integrationsraum

Für eine schrittweise Erodierung der nationalstaatlichen Beschränkungen und Grenzen sorgte innerhalb Europas der seit mehr als 50 Jahren anhaltende europäische Integrationsprozess. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1988 und dem Vertrag von Maastricht 1991 erreichte dieser ein hohes Maß an Institutionalisierung. Mit der Einführung der gemeinsamen Währung gilt die Wirtschafts- und Währungsunion als weitgehend vollendet. Im Zuge des Integrationsprozesses kam es zur Vereinheitlichung von Rechtsnormen auf supranationaler Ebene und zu einer relativen Bedeutungszunahme der EU primär auf „Kosten“ der Nationalstaaten und teilweise untergeordneter Einheiten (u.a. Regionen). *Denn die im Rahmen der Vergemeinschaftung einer Vielzahl von Politikbereichen schrittweise auf supranationale Ebene verlagerte Rechtssetzungskompetenz beeinflusst – neben einer verstärkten Durchdringung der mitgliedstaatlichen Hochbeilsgefilde – in zunehmendem Maße auch die Handlungsspielräume auf regionaler und kommunaler Ebene* (Raich, S., 1995, S. 15). Parallel zur Verflechtung der Nationalstaaten und dem Bedeutungsverlust von nationalen Grenzen bietet der europäische Integrationsprozess die Möglichkeit zur Schaffung kleinerer funktionaler Einheiten, welche oft in Form von grenzüberschreitenden und interregionalen Kooperationen geschaffen werden. Die wachsende Bedeutung der Re-

gionen in Europa macht diese zu einem wichtigen Ansprechpartner für die EU bei der Umsetzung ihrer politischen Ziele.

Eine im Zuge der Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraums intensiv geführte Diskussion sowohl auf politischer als auch auf wissenschaftlicher Ebene betrifft die Frage von Konvergenz- bzw. Divergenzprozessen zwischen den Regionen Europas. In der ökonomischen Theorie lassen sich unterschiedliche Erklärungsansätze in diesem Zusammenhang finden. So gehen beispielsweise neoklassisch orientierte Erklärungsansätze von einer Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen aus. Zwischen Regionen mit unterschiedlicher Faktorausstattung kommt es über Konvergenzprozesse (Wanderungsbewegungen) zu einer Angleichung. Regionen mit einem geringeren wirtschaftlichen Niveau (Output pro Kopf) haben nach dem einfachen neoklassischen Grundmodell eine höhere Wachstumsrate, wodurch es zu einer konvergenten Entwicklung kommt. Im Gegensatz dazu verweisen andere Theorien (z.B. polarisationstheoretische Ansätze, neue Außenhandelstheorie) auf eine divergierende Entwicklung innerhalb Europas und geben keinen Anlass zur Annahme, dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede langfristig von selbst verringern werden. Auf der Grundlage von Elementen der Außenhandelstheorie und der Standortlehre liefert auch die Neue Geografische Ökonomie (NGÖ), basierend auf Arbeiten von Krugman (vgl. Krugman 1991a, 1991b), endogene Erklärungsansätze für die Entstehung räumlicher Disparitäten. Laut Krugman sind steigende Skalenerträge für Unternehmen sowie Transportkosten wesentliche Faktoren, welche die regionale Konvergenz positiv oder negativ beeinflussen. In Abhängigkeit von den Transportkosten und der Wanderungsbereitschaft sind unterschiedliche Gleichgewichte (Kern-Peripherie-Strukturen) möglich (vgl. Fujita, M., Krugman, P., Venables, A., 2001).

Angesichts vorliegender theoretischer und empirischer Arbeiten zur Disparitätenforschung verwiesen viele Experten bereits in den 1980er Jahren auf die Notwendigkeit politischer Begleitmaßnahmen im Zuge des Integrationsprozesses der Europäischen Union, um die Kluft zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen nicht zu vergrößern (Vorauer, K., 1997, S. 37). Die Entwicklungen der letzten 15 Jahre haben gezeigt, dass die Disparitäten zwischen den EU-15 Mitgliedsländern deutlich abgenommen haben und dafür in beträchtlichem Ausmaß Förderanstrengungen der EU verantwortlich waren (siehe weiter unten). Seitens der EU wird der Verringerung der regionalen und wirtschaftlichen Disparität eine zentrale Be-

deutung bei der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes der Gemeinschaft beigemessen. So heißt es im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zum Thema Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Artikel 130 a): *„Die Europäische Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Europäische Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“*

Vor allem zwei Aspekte sprechen für die Förderung von strukturschwachen Regionen. Das ökonomische Argument verweist darauf, dass wirtschaftlich starke Regionen und somit Nettozahler der EU überproportional stark von einem gemeinsamen Markt profitieren. In dieser Hinsicht ist es auch legitim, wenn die Gewinner des europäischen Binnenmarktes einen Teil ihrer Integrationsgewinne in rückständige, strukturschwache Regionen transferieren. Der politische Aspekt sieht im Abbau von Disparitäten eine Grundvoraussetzung dafür, den Bestand der Gemeinschaft langfristig zu sichern und desintegrierenden politischen Tendenzen rechtzeitig entgegenzuwirken (Vorauer, K., 1997, S. 41).

In den Anfängen der EU bzw. der EWG standen mit der Einrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft im Jahr 1962 keine strukturpolitischen Ziele im Fordergrund, sondern primär die Sicherung der Einkommen in der Landwirtschaft. Mit dem Beitritt im Verhältnis zu den Gründerstaaten eher strukturschwacher Länder wie Irland (1972) bzw. der Süderweiterung durch Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986) wurde innerhalb der Europäischen Union das Wohlstandsgefälle deutlich größer. Reagiert wurde darauf u.a. mit der Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Jahr 1974. Ein weiterer Meilenstein in der europäischen Regionalpolitik stellt die Einrichtung des Europäischen Kohäsionsfonds im Jahr 1993 dar, mit dem Ziel, die Verkehrs- und Umweltinfrastruktur in Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 90 % des EU-Durchschnittseinkommens zu fördern. Zudem hat die Europäische Union Gemeinschaftsinitiativen wie INTERREG, LEADER, EQUAL oder URBAN geschaffen, welche besondere Relevanz für Grenzregionen bzw. für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit haben.

Das bei weitem wichtigste Instrument für die Regionalförderung der EU sind die vier Strukturfonds². Wie dem „dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ der Europäischen Kommission zu entnehmen ist, stehen für den Zeitraum 2000-2006 insgesamt 127,5 Mrd. Euro an Transferleistungen für Ziel-1-Regionen³ zur Verfügung. Das sind mehr als zwei Drittel aller Mittel der Strukturfonds. Da viele Grenzregionen als Ziel-1- oder Ziel-2-Fördergebiet eingestuft sind, profitieren diese besonders stark von den Strukturförderungen der EU. Grenzregionen erhalten von der EU neben finanziellen Leistungen aus den Kohäsions- und Strukturfonds auch Impulse durch die Förderung von transeuropäischen Netzen, durch Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Investitionsfonds (EIF) sowie durch das 6. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung.

Tabelle 3: Mittelzuteilung aus den Strukturfonds der EU

	Ziel 1	Außerhalb von Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Interreg III	Urban II	Leader +	Equal
EFRE	X		X		X	X		
ESF	X		X	X				X
EAFGL	X	X					X	
FIAF	X	X						

Quelle: Europäische Union, GD REGIO

Zwischen 2000 und 2006 werden jährlich 4,1 Mrd. Euro in die Entwicklung Transeuropäischer Verkehrsnetze (TEN-V) investiert (1,3 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfond sowie jährlich 0,85 bis 1,4 Mrd. Euro aus dem EFRE), und 1,2 Mrd. stehen jährlich für die Finanzierung von Innovations- und F&E-Programmen zur Verfügung. Als Ergänzung zu den Strukturfonds hat die EIB zwischen 2000 und 2002 für die Regionalförderung Darlehen im Ausmaß von jährlich rd. 20 Mrd. Euro vergeben; rd. 50 % der Darlehen gingen an Ziel-1-Regionen (Europäische Kommission, 2004, S. 140f).

2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF).

3 Ziel-1: Sind Regionen deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnittes liegt.

arbeit. Seit der Einführung der Initiative INTERREG sind nach und nach sowohl der Wirkungsbereich als auch der finanzielle Rahmen ausgedehnt worden. Für den Zeitraum 2000-2006 verfügt INTERREG III über ein Budget von 5,18 Milliarden Euro (zu Preisen von 2002). Die Förderkulisse von INTERREG-Programmen ist weitgehend auf unmittelbare Grenzregionen ausgelegt. Ziel von INTERREG ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union anhand der Förderung grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit und ausgewogener räumlicher Entwicklung. Der Einbeziehung von Regionen in äußerster Randlage und von Regionen entlang der Grenzen zu den neuen Mitgliedsländern gilt besondere Aufmerksamkeit. INTERREG fördert im laufenden Förderzeitraum 2001 bis 2006 die projektorientierte Zusammenarbeit von Regionen und Kommunen

- im unmittelbaren Grenzraum von Staaten (Grenzübergreifende Zusammenarbeit – INTERREG III A),
- in zusammenhängenden großen staatenübergreifenden Kooperationsräumen (Transnationale Zusammenarbeit – INTERREG III B) sowie
- über das gesamte Territorium der EU hinweg (Interregionale europaweite Zusammenarbeit – INTERREG III C).

Die vorliegenden Evaluierungen zu den bereits durchgeführten INTERREG I und INTERREG II Programmperioden zeigen, dass es beachtliche Resultate innerhalb des gesamten Spektrums der Themenbereiche gibt. In einem Evaluierungsbericht heißt es zu den Auswirkungen der Programme: *Eine regional übergreifende oder makro-regionale Wirkung von INTERREG II in Fragen der „Reduzierung der Isolation“ ist im Fall von INTERREG II B und den finanziell großen INTERREG II A Programmen sichtbar und beachtlich. Die Auswirkungen von INTERREG II A auf die Verbesserung der „Wirtschaftsstruktur“ und „Lebensqualität“ in Grenzregionen finden sich vor allem in mittelgroßen und kleinen Programmen. Entlang der Grenzen der Europäischen Union hat INTERREG II A eindeutig sichtbare und oft sogar beachtliche Auswirkungen auf die Vertiefung des ursprünglich vorhandenen „Standes der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ gehabt* (LRDP, 2003, S. 16).

INTERREG II A hat auf dem Gebiet des Transportwesens zum Lückenschluss zwischen Transportnetzwerken vor allem in Grenzregionen mit hohem Isolationsgrad beigetragen. Ebenfalls gute Resultate wurden im Bereich Tourismus durch die Verbesserung und Errichtung touristischer Infrastruktur, durch die Entwicklung neuer touristischer Produkte sowie grenz-

überschreitender Marketingaktivitäten erzielt. Auch wenn wirtschaftliche und unternehmerische Ziele ein Hauptbestandteil vieler Programme waren, konzentrierten sich die meisten Projekte auf die Schaffung von Strukturen und besseren Dienstleistungen zur Unterstützung von Unternehmen. Im Rahmen von INTERREG II B wurde eine Vielzahl von eigenständigen Programmen auf dem Gebiet der Energie-, Telekommunikations- und öffentlichen Einrichtungen in Spanien, Portugal, Griechenland und Italien durchgeführt (LRDP, 2003, S. 15).

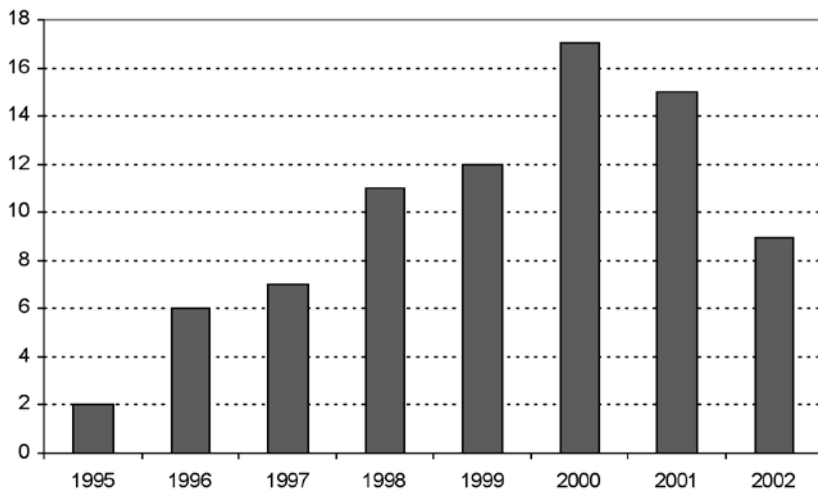
Die Øresund Region an der schwedisch-dänischen Grenze ist ein illustratives Beispiel guter Praxis („Best-Practice“) dafür, wie grenzüberschreitende Kooperation auf wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Ebene zur Bildung von Clustern in den Bereichen Biotechnologie (Medicon Valley) und Nahrungsmittelverarbeitung (Øresund Food Network) geführt hat. Über 40 INTERREG II A-Projekte an den Binnengrenzen zwischen Dänemark, Schweden, Finnland und der externen Grenze zu Norwegen haben die finanzielle Basis für die grenzübergreifende wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Bildung von Unternehmensgruppen in der Biotechnologie oder Nahrungsmittelverarbeitung geschaffen. Vor allem das Medicon Valley kann als illustratives Beispiel guter Praxis („Best-Practice“) dienen, wie extensive grenzübergreifende Kooperation die Wettbewerbsfähigkeit einer Region nachhaltig verbessern kann und damit zu einem höheren Wohlstand (höheres Wirtschaftswachstum, mehr Arbeitsplätze etc.) für beide Seiten beiträgt.

Die Universitäten von Kopenhagen und Lund gründeten im Jahr 1996 zusammen mit Partnern aus der Industrie und öffentlichen Spitälern auf beiden Seiten des Øresund das Medicon Valley. Ziel war es, zum einen mit der Namensgebung „Medicon Valley“ den wirtschaftlichen Schwerpunkt der Region in der Biotechnologie bzw. den Lebenswissenschaften (Life-Science) deutlich zu machen und zum anderen die Ressourcen und Kompetenzen zusammen zu bringen, um damit das Potenzial und die Wirtschaftsleistung in beiden Regionen zu verbessern. Da ein Großteil der skandinavischen Pharmaindustrie in der Øresund Region angesiedelt ist und sowohl in Dänemark als auch im Süden Schwedens mehrere Universitäten und Forschungseinrichtungen auf dem Gebiet der Biotechnologie tätig sind, waren gute Voraussetzungen vorhanden.

Einen Erfolgsfaktor des Medicon Valley bilden die in den 1990er Jahren gestarteten Initiativen zur Netzwerkbildung, allen voran die Medicon Val-

ley Academy (MVA), eine im Jahr 1997 gegründete Organisation mit dem Ziel, die vorhandenen Kapazitäten und Aktivitäten in einer effizienten Cluster-Struktur zusammen zu führen. Kernaufgaben der MVA sind der Wissenstransfer zwischen Forschung und Wirtschaft und die Bildung von Kooperationen und Netzwerken zwischen den Unternehmen, den Forschungseinrichtungen bzw. Universitäten und dem Gesundheitssektor. Die Hauptaktivitäten der MVA liegen in der Vorbereitung und Durchführung von Konferenzen und Seminaren, der regionalen und internationalen Vermarktung des Medicon Valley, der Bereitstellung gemeinsam genutzter Datenbanken und der Koordinierung der Kooperation und des Wissensaustausches mit anderen Biotechnologie- bzw. Life-Science-Clustern weltweit.

Abbildung 3: Biotechnologie Start-ups 1995-2002



Quelle: Medicon Valley Academy

Der Erfolg des Medicon Valley bzw. der Medicon Valley Academy zeigt sich in der ausgezeichneten wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Entwicklung und Stellung der Region. Insgesamt zählt das Medicon Valley derzeit rd. 500 Unternehmen in der Biotechnologie, der Medizintechnik und in dem Life-Science-Bereich. Etwa 200 Unternehmen sind im Forschungs- und Entwicklungsbereich tätig. Seit 1996 hat sich die Zahl der neu gegründeten Unternehmen („Start-ups“) im Bereich der Biotechnologie stark gesteigert.

gert. Zählte man im Jahr 1995 noch 2 Neugründungen, so stieg die Zahl im Jahr 2000 auf 17 Start-ups. Fasst man die Biotechnologie- und Medizintechnikneugründungen zusammen, dann haben in den letzten Jahren weit mehr als 100 neue Unternehmen ihren Betrieb aufgenommen. Insgesamt sind in der Region 41.000 Personen im Life-Science-Bereich tätig, 5.000 davon in der Forschung. Das Medicon Valley zählt damit zu den Top-3 Biotechnologieregionen in Europa (MVA, 2004, S. 6f).

In der Startphase der Medicon Valley Academy waren die EU-Projektfinanzierungen von großer Bedeutung; insbesondere stützte sich die MVA stark auf Mittel aus dem INTERREG II Programm. Die Interreg-Projekte endeten 1999. Heute finanziert sich die MVA durch Mitgliedsbeiträge der nunmehr über 250 Mitglieder. Das Erfolgsbeispiel MVA und die Möglichkeit der Finanzierung durch das Interreg-Programm haben ähnlich gelagerte Initiativen in den Bereichen Nahrungsmittel, IT- oder Umwelttechnologie ins Leben gerufen. Die EU co-finanziert diese Plattformen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch das Interreg III A Projekt „Øresund Science Region“ mit insgesamt über € 30 Mio.

EUREGIO

Schon lange bevor die EU die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in ihrer Politik und ihren Programmen entdeckt hatte, zeigten lokale Gebietskörperschaften Bestrebungen zu grenzüberschreitenden Kooperationen in Bereichen der Regional- und Kommunalpolitik. Das Ergebnis war die Bildung von grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen, bekannt unter der Bezeichnung Euroregionen bzw. EUREGIOs. EUREGIOs sind Zusammenschlüsse von Kommunen und Regionen zur Bildung grenzüberschreitender Interessensplattformen (Gabbe, J., 1984, S. 87f). Dabei handelt es sich nicht um eine zusätzliche, grenzüberschreitende Verwaltungsebene oder behördliche Instanz. EUREGIOs haben den rechtlichen Status von Vereinen, Stiftungen oder den informellen Charakter von Arbeitsgemeinschaften. Der Tätigkeitsbereich erstreckt sich von wirtschaftlichen Aspekten über Tourismus und Kultur bis zur Bildung. EUREGIOs nehmen eine Lobbyfunktion zur Förderung der Grenzregionen und Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein, sie dienen als Service- und Beratungsstellen in allen grenzüberschreitenden Belangen für ihre Mitglieder und alle Instanzen beiderseits der Grenzen, sie bieten Ko-

operationsplattformen und haben das Ziel, den grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch zu verbessern. Generelle Ziele sind die Förderung der Idee der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Bildung eines Ideenpools für grenzüberschreitende Projekte.

Die älteste EUREGIO entstand im Jahr 1958 im Grenzgebiet zwischen den Niederlanden und Deutschland. Die erfolgreiche Entwicklung dieser deutsch-niederländischen EUREGIO und die zahlreichen seit damals gegründeten Euroregionen machen deutlich, dass es bestimmter Rahmenbedingungen bedarf. Diese waren im Falle der deutsch-niederländischen EUREGIO durch die gemeinsamen historisch-politischen Verbindungen und den Problemdruck gegeben; hohe Arbeitslosigkeit und der Niedergang der Textilindustrie führten die Region in die Krise. Es bestanden zwischen beiden Ländern ein hohes Maß an politischen, kulturellen und administrativen Gemeinsamkeiten und ein geringes politisches und gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Zudem sind sowohl Deutschland als auch die Niederlande relativ föderal strukturiert. Die deutschen Bundesländer wie auch die niederländischen Provinzen verfügen über ein hohes Maß an politischer und finanzieller Autonomie. Auf beiden Seiten waren von Beginn an verschiedene politische und gesellschaftliche Akteure inkludiert, sodass die Kooperation von der Basis getragen wird. Darüber hinaus gewährleistet das weitgehend kompatible Verwaltungs- und Rechtssystem eine starke Interaktion zwischen den Mitgliedern (Scott, J., 1997, S. 126). Im Jahr 2002 gab es in Europa 14 Gebiete mit großräumiger grenzüberschreitender Zusammenarbeit und ca. 130 Grenz- und grenzübergreifende Regionen.⁴

Hemmende und fördernde Faktoren grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet in Europa in sehr unterschiedlichen Strukturen, Rechtsformen, geographischen sowie inhaltlichen Formen statt. Auf ziviler Ebene oder auf Verwaltungsebene (z.B. Regierungs- oder Raumordnungskommissionen) als lose Kooperation oder institutionalisierte Zusammenarbeit (Bildung von EUREGIOS) wurden Kooperationsplattformen zu den verschiedensten Themenbereichen (Wissenschaft, Sport, Kultur, Medien etc.) gebildet.

⁴ Siehe Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG). <http://www.aebr.net/>.

Wie Erfahrungen der letzten Jahrzehnte gezeigt haben, bestehen in Europa nach wie vor wesentliche Hürden für eine friktionsfreie transnationale Kooperation. Der europäische Integrationsprozess hat zwar wesentlich zum Abbau von Problemen beigetragen, dennoch kann eine Vielzahl von hemmenden Faktoren benannt werden. Um nur die Wesentlichsten zu nennen, sei auf institutionelle Strukturen, unterschiedliche Kompetenz und Stellung der regionalen Gebietskörperschaften, sprachliche Barrieren, geschichtliche Belastungen, unzureichende Infrastruktur oder unterschiedliche, nicht kompatible rechtliche Normen verwiesen.

Sowohl das Europäische Rahmenübereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit⁵ zwischen Gebietskörperschaften als auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (EKC) bilden wichtige Voraussetzungen für grenzüberschreitende Bemühungen von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Das Europäische Rahmenübereinkommen selbst schafft keine Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Es zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass es dezidiert bereits in der Präambel die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Ziel nennt, um „zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Grenzgebiete und zum Zusammengehörigkeitsgefühl der Völker Europas beizutragen“. Auch wenn das Rahmenübereinkommen zunächst keinen besonderen Anreiz für bi- oder multilaterale Durchführungsabkommen zwischen Nationalstaaten darstellte, ist seit den 1990er Jahren eine deutliche Zunahme von Initiativen zur Schaffung unmittelbarer Rechtsgrundlagen zu erkennen. Fördernde Momente dafür waren vor allem die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes sowie das Entstehen einer EU-Regionalpolitik und die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die EU (Halmes, G., 2002, S. 19).

Die Bedeutung der EKC für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit liegt letztendlich darin, dass es als erstes völkerrechtliches Vertragsinstrument den kommunalen Gebietskörperschaften das Recht auf Selbstverwaltung zuerkennt und Bestimmungen zur Rechtsstellung der kommunalen Gebietskörperschaften im innerstaatlichen Bereich beinhaltet. Hervorgehoben werden muss der Art. 10 Abs. 2 des Vertragstextes, in welchem es heißt: *Das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, einer Vereinigung*

⁵ Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.

zum Schutz und zur Förderung ihrer gemeinsamen Interessen anzugehören, und ihr Recht, einer internationalen Vereinigung kommunaler Gebietskörperschaften anzugehören, müssen von jedem Staat anerkannt werden.

Auch wenn es seitens des Europarats seit den 1980er Jahren mehrere Initiativen für eine Stärkung der Regionen gibt, bietet das europäische Recht im engeren Sinne keine nennenswerten Rechtsgrundlagen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Nach dem „loi-unique“ Prinzip kann eine Rechtspersönlichkeit nur aus einer Rechtsordnung abgeleitet werden. Unterscheiden sich die nationalen Rechtsordnungen voneinander, ist es nicht möglich, auf Basis eines oder beider nationaler Rechtssysteme zu einer Rechtspersönlichkeit zu kommen. Zudem fallen auswärtige Beziehungen grundsätzlich in den Kompetenzbereich des Staates, und nach dem Territorialitätsprinzip kann kein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates Hoheitsakte setzen. Räumlich ist die Justizhoheit jedes Staates auf sein eigenes Staatsgebiet beschränkt. Eine entsprechende Ergänzung und Erweiterung im Recht der Europäischen Union hat bis dato nur sehr eingeschränkt stattgefunden. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur grenzüberschreitenden Kooperation wird den betroffenen Partnerstaaten überlassen.

Zwischen den europäischen Staaten gibt es erhebliche Unterschiede in der innerstaatlichen Gliederung von Regionen. Die daraus entstehenden Divergenzen in den Kompetenzverteilungen können das Auffinden von Kooperationspartnern wesentlich erschweren. Vergleichbare Verwaltungsstrukturen lassen sich immer auf nationaler Ebene (Ministerien, Regierung etc.) oder auf lokaler Ebene (Gemeinden, Städte) finden. Dazwischen gelagert finden sich in einigen Staaten eine oder mehrere Verwaltungsebenen, die nicht immer miteinander vergleichbar sind. Ebenfalls sind die Verwaltungsebenen mit unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen betraut. Die Gebietskörperschaften haben auch nicht notwendigerweise die Befugnis, in grenzüberschreitenden Sachbereichen aktiv zu werden (Raich, S., 1995, S. 60).

Europa ist von einer großen linguistischen Vielfalt gekennzeichnet. In der EU gibt es derzeit 20 offizielle Amtssprachen, dazu kommt noch eine Vielzahl an Minderheitensprachen wie das Katalanische oder Walisische. In vielen Regionen Europas treffen mehrere Sprachgruppen aufeinander oder überschneiden sich. Dieser Pluralismus ist ein Merkmal des europäischen Kontinents, und die Erhaltung der Sprachenvielfalt muss auch bei fortschreitender europäischer Integration eine Selbstverpflichtung sein. Positive Bei-

spiele einer lebendigen sprachlichen Vielfalt sind die Schweiz oder Belgien. Dennoch muss festgestellt werden, dass in der alltäglichen Praxis Sprachbarrieren ein Hauptproblem bei der grenzüberschreitenden Kooperation darstellen. Mangelnde Kenntnisse der Sprache des Nachbarn sind die Regel. Lediglich 53 % der Europäer geben an, dass sie zusätzlich zu ihrer Muttersprache mindestens eine europäische Sprache beherrschen. Eine privilegierte Stellung nimmt dabei die englische Sprache ein, deren weltweite Dominanz in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen hat (INRA, 2001, S. 3). Faktum ist, je größer die Zahl der Menschen ist, die die Sprache des jeweils anderen beherrschen, desto besser kann sich eine grenzüberschreitende Kommunikation entwickeln. Die Sprache des Nachbarn/der Nachbarn bereits im frühen Kindesalter zu erlernen, kann deshalb eine entscheidende Komponente für die Entwicklung einer Region sein. In vielen Lernplänen haben solche Überlegungen schon längst Berücksichtigung gefunden (Incardonar, E., 2002, S. 41f).

Staatsgrenzen prägen die Einstellung vieler Menschen. Die Geschichte Europas zeigt, dass Grenzen oft ein Resultat von Kriegen sind und die Versöhnung und Verständigung viele Jahrzehnte in Anspruch nehmen kann. Spannungen zwischen Zyperntürken und -griechen oder das tiefe Misstrauen zwischen Protestanten und Katholiken in Nordirland sind lediglich zwei sehr bekannte, nach wie vor schwelende Konflikte in Europa. Die Bemühungen, grenzüberschreitende Kooperationen zu etablieren, können nur erfolgversprechend sein, wenn auch die Geschichte der jeweiligen Grenzregion Berücksichtigung findet. Mit der europäischen Integration und der Schaffung eines Binnenmarktes haben nationale Grenzen zwar zunehmend an Bedeutung verloren, dennoch oder vielleicht gerade deshalb bilden historische Vorurteile, Ressentiments und Ängste nach wie vor virtuelle Schranken, die nicht durch EU-Richtlinien beseitigt werden können. Historische Belastungen dürfen jedoch im Sinne eines zukunftsorientierten, erfolgreichen ‚Europa der Regionen‘ keinen Platz haben.

Der hohe Stellenwert einer gut ausgebauten Infrastruktur (Bahnlinien, Hochleistungsstraßen, Telekommunikationsnetzwerke etc.) für die Entwicklung einer Region ist ein weithin bekannter Faktor. Die Verbesserung der Infrastruktur und die Entwicklung von Transeuropäischen Verkehrsnetzen (TEN) sind ein wesentliches Merkmal der EU-Verkehrspolitik. Im Jahr 1996 legte die EU die Leitlinien für den Aufbau der TEN bis

2010 fest.⁶ Die in Essen 1994 vom Europäischen Rat ausgewählten 14 Projekte (die „Essen-Projekte“) wurden als prioritäre Vorhaben im Verkehrsbe-
reich definiert und sollen zu einer Verknüpfung von Land-, See- und Luft-
verkehrsinfrastrukturnetzen sowie See- und Binnenhäfen beitragen. Ein
großer Aufholbedarf besteht vor allem in den neuen zentral- und osteuro-
päischen Mitgliedstaaten der EU. Um die EU im Verkehrsinfrastruktur-
bereich auf die Osterweiterung vorzubereiten, wurde, basierend auf dem
paneuropäischen Verkehrskonzept (Helsinki 1997), eine Erweiterung des
TEN-Netzes durch die Errichtung eines Transport Infrastructure Needs
Assessment (TINA)⁷ Netzes beschlossen. Das TINA Netzwerk orientiert
sich an dem Verlauf der pan-europäischen Korridore, welche das Rückgrat
der Verbindung der EU bzw. von Zentren der EU in den Osten des Kon-
tinentes bildet.

Hemmende Faktoren für die Entwicklung grenzüberschreitender Struk-
turen können sich vice versa auch als fördernde Faktoren erweisen. Die ge-
meinsame Geschichte und Tradition kann ein Anknüpfungspunkt für den
Aufbau neuer Beziehungen sein. Die gemeinsame Geschichte und die enge
Verknüpfung Österreichs mit seinen Nachbarländern in der Habsburger
Monarchie hat sich als Mentalitäts- und Standortvorteil nach der Ostöffnung
erwiesen. Minderheiten und damit einhergehende Sprachkompetenzen sind
gerade auf lokaler und regionaler Ebene Faktoren, die Kommunikations-
und Sprachprobleme vermindern können. Größte Erfolgsaussichten und
ein Höchstmaß an Effizienz können erreicht werden, wenn sich die Struk-
turen der Kooperationspartner ergänzen und gegenseitig verstärken. Kom-
plementäre wirtschaftliche Strukturen sind optimale Voraussetzungen für
den Aufbau von wirtschaftlichen Kooperationen und in weiterer Folge von
Netzwerken und Cluster-Strukturen. Eine erfolgreiche Kooperation ist un-
trennbar vom Engagement der beteiligten Personen abhängig.

6 Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996.

7 <http://www.tinavienna.at/tmethodik.htm>.

Literaturliste

- Clement, N., (1997): The Changing Economics of International Borders and Border Regions, In *Borders and Border Regions in Europe and North America*, P. Ganster ed. Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego.
- Europäische Kommission (2001): Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- Gabbe, J., (1984): EUREGIO – regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) im Auftrag des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes NRW (Hrsg.): Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Dokumentation, Dortmund.
- Garden, C., Martin, R., (2004): A Study on the Factors of Regional Competitiveness, A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy.
- Halmes, G., (2002): Zusammenarbeit im Europa der Regionen: Die Entstehung des rechtlichen Rahmens, In *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa*, Hrsg. Xuewu Gu, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Band 39.
- Incardonar, E., (2002): Die Sprache des Nachbarn als erste Fremdsprache im frühen Kindesalter – ein Weg zur grenznahen Zusammenarbeit, In *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa*, Hrsg. Xuewu Gu, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Band 39.
- INRA (2001): Eurobarometer – Sonderbericht „Die Europäer und die Sprachen“, Bericht an die Generaldirektion Bildung und Kultur, Brüssel.
- Krugman, P., (1991a): Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy* 99, 483-499.
- Krugman, P., (1991b): *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Krugman, P., Venables, A., (1996): Integration, specialization and adjustment, *European Economic Review* 40, 959-968.
- LRDP (2003): Ex- Post Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II (1994 – 1999), Kurzbericht, London.
- MVA (Medicon Valley Academy) (2005): MVA Annual Report 2004, Copenhagen/Lund.
- Perkmann, M., Ngai-Ling Sum (2002): Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance, In *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Perkmann, M., Ngai-Ling Sum, International Political Economy Series.
- Raich, S., (1995): Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“, Schriftreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 3.
- Scott, J., et al., (1997a): Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective, In *Borders and Border Regions in Europe and North America*, P. Ganster ed. Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego.
- Scott, J., (1997b): Dutch-German Euroregions: A Model for Transboundary Cooperation? In *Borders and Border Regions in Europe and North America*, P. Ganster ed. Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego.

- Vorauer, K., (1997): Europäische Regionalpolitik – Regionale Disparitäten, Theoretische Fundierung, empirische Befunde und politische Entwürfe, Münchner Geographische Hefte 77.
- Witt, A., (2003): Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionaler Identität, nationaler Priorität und transkontinentaler Integration, Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Weingarten, P., Baum, S., (2004): Interregionale Disparitäten und Entwicklung Ländlicher Räume als Regionalpolitische Herausforderung für die EU-Mitgliedstaaten, Discussion Paper, No. 61. Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa.

Pospeševanje čezmejnega sodelovanja*

HANS-JOACHIM BODENHÖFER**, MARKUS BLIEM***

Evropa je po eni strani zaznamovana s skupnimi kulturnimi in zgodovinskimi značilnostmi, na drugi pa z velikim številom narodnostnih mej. Logika notranjega tržišča EU je narediti te meje za gospodarsko nepomembne. Vzdolž mej, ki so v skrajnem primeru t. i. železne zavese praktično povsem zaustavile gospodarske, kulturne in družbene medsebojne izmenjave, se je veliko regij razvilo v obrobna, strukturno šibka področja s slabo infrastrukturo, nizkim nivojem gospodarskih dosežkov, veliko brezposelnostjo, izseljevanjem itn. Neodvisno od takega dosedanjega zapostavljanja nastaja z ukinitvijo mejnih pregrad in olajšanimi stiki s sosedi priložnost izstopiti iz nekdanje izolacije in z izgradnjo političnih, gospodarskih in sociokulturnih medsebojnih odnosov čez mejo sprožiti procese dohitevanja, ki morejo v najboljšem primeru privedi v razvojno dinamičnost in razločno zmanjšati razliko v primerjavi s središči gospodarske aktivnosti.

Intenzivno čezmejno sodelovanje, kot se je npr. razvilo vzdolž nemško-nizozemske meje že v začetnih letih Evropske gospodarske skupnosti (EGS), temelji na splošno na neposrednem sosedskem sodelovanju lokalnih in regionalnih instanc na vseh življenjskih področjih, se pravi na reševanju problemov na kraju samem na obeh straneh meje. Pomemben korak k institucionalizaciji čezmejnega sodelovanja je predstavljala v začetku sedemdesetih let ustanovitev Delovne skupnosti evropskih obmejnih regij (AGEG). Čezmejno sodelovanje je bilo deležno z leta 1990 sproženo iniciativo INTERREG Evropske zveze dodatne institucionalizacije in pomembne finančne podpore, ki je odtlej sprožila veliko število čezmejnih iniciativ in projektov.

Z avstrijsko integracijo v notranje tržišče EU leta 1995 in z razširitvijo EU 2004, ki je dokončno odpravila obmejni položaj vzhodne Avstrije ob zaprti meji železne zavese v Evropi, se odpirajo povsem nove perspektive in možnosti za sodelovanje preko narodnostnih mej. Kljub mnogovrstnim oviram in začetnim težavam – od pravno-upravnih okvirnih pogojev

* Predavanje z dne 14.10.2005, XVI. Evropski kongres narodnih skupnosti, Celovec

** Dipl. ekon. dr. Hans Joachim BODENHÖFER, redni univ. profesor za politično ekonomijo na Univerzi v Celovcu; poslovodja Koroškega inštituta za višje študije

*** Mag. Markus Gilbert BLIEM, znanstveni sodelavec Koroškega inštituta za višje študije

do »mej v glavah« na področjih s težavno zgodovinsko preteklostjo – je zdaj veliko različnih iniciativ in čezmejnih aktivnosti, pri čemer potencial regionalnega omrežja in čezmejnih organizacijskih struktur gotovo še ni doela izčrpan.

Čezmejno sodelovanje predpostavlja skupne cilje in skupno problematiko na obeh straneh meje, pa tudi možno »dodano vrednost« kooperacije ob skupnem reševanju problemov. Skupne značilnosti, ki segajo daleč preko geografske bližine in občutka skupne pripadnosti, oblikujejo čezmejne naloge oz. interes sosednjih regij za čezmejno izmenjavo informacij, stikov, usklajenega reševanja problemov in skupnih projektov. Tako je najprej v ospredju neposredna sosedska kooperacija regionalnih in lokalnih instanc vzdolž meje v vseh življenjskih področjih. V nadaljnjem razvoju morejo iz tega nastati trajne, kompleksne institucionalne strukture sodelovanja (vladne komisije, čezmejne zveze itn.), model EUREGIO kaže nekaj dobro razvitih, uspešnih primerov. Na ta način prispeva čezmejno sodelovanje svoj delež h koheziji v Evropi z dohitevalnimi procesi gospodarsko najšibkejših obmejnih regij, v svoji funkciji mostišča posreduje razumevanje in vedenje o sosedu, utrjuje medsebojno zaupanje in odstranjuje predsodke.

»Meje« in gospodarski razvoj

Gospodarske dejavnosti so znotraj EU razdeljene zelo neenakomerno. V njeni prostorski razsežnosti se kaže razlika s severa proti jugu, po razširitvi EU za deset novih držav članic pa še razločnejša razlika z zahoda proti vzhodu. To razlikovanje prekriva vzorec razmerja središče: obrobje, ki v nasprotju z obsežnimi, za EU specifičnimi vzorci nesorazmerja predstavlja fenomen tudi znotraj relativno strnjenih regij – kot npr. zvezne dežele Koroške – in kako se je razvil v procesu industrializacije, in ne nazadnje pod vplivom mej.

Položaj regije v vzorcu središče: obrobje se da predstaviti z »indeksom dosegljivosti«, ki za vsako regijo izmeri čas, potreben za pot v druge regije. Poleg tega so regije razvrščene po svoji gospodarski pomembnosti (Evropska komisija, 2001, str. 30). Po tem postopku je mogoče evropske regije razdeliti v tri skupine: osrednje regije (indeks dosegljivosti je za 50 % višji od povprečja), vmesne regije (indeks dosegljivosti je 40 % do 150 % povprečja) in obrobne regije (indeks dosegljivosti ne dosega 40 % povprečja).

Tabela 1: BDP na osebo v regijah, razporejenih po perifernosti (EU-27, 1998)

	Prebivalstvo (% skupaj v posameznih skupinah)		Število regij		
	BDP na osebo (SKM) nad povprečjem	BDP na osebo (SKM) pod povprečjem	BDP na osebo (SKM) nad povprečjem	BDP na osebo (SKM) pod povprečjem	Skupaj
Osrednje regije	88,8	11,2	77	11	88
Vmesne regije	70,3	29,7	35	24	59
Obrobne regije	18,1	81,9	23	88	111

Vir: EUROSTAT, GD REGIO

V osrednjih evropskih regijah živi približno tretjina prebivalstva in gostota prebivalstva je 3,7-krat višja od gostote v obrobni regiji. Osrednje regije prigospodarijo skoraj polovico gospodarskih prihodkov (47 % BDP) in povprečni BDP na osebo je dvakrat višji od onega v obrobni regiji. Storitvenost je 2,4-krat višja in izdatki za raziskovanje in razvoj so pri 2,1 % BDP znatno višji od onih v obrobni regiji (0,9 % BDP). Raziskovalne in razvojne dejavnosti – in s tem tudi bistven del gospodarskih sektorjev z visokim ustvarjanjem vrednosti – so v glavnem osredotočene na osrednje predele. Centralnim prostorom koristi zlasti dobro urejena infrastruktura in visok delež dobro izšolanih delavcev. Avtocestni promet je štirikrat gostejši, železniško omrežje je 40 % daljše od onega v obrobni regiji. Terciarni sektor ima s svojim deležem pri ustvarjanju vrednosti (69 %) prevladujočo vlogo (obrobne regije 53 %), delež zaposlenih v kmetijstvu pa je v obrobni regiji sedemkrat višji (Evropska komisija, 2001, str. 30).

Če vzamemo bruto regionalni produkt na osebo kot kazalec gospodarske moči v regiji, se pokaže velik razkorak med državami članicami EU in v še večji meri med evropskimi regijami. V preteklih 10–20 letih se je razkorak med državami članicami očitno zmanjšal. To je posledica dohajalnih procesov gospodarsko šibkejših držav, kot se to zdaj opaža tudi v novih državah članicah. Evropska komisija navaja v svojem poročilu o gospodarski in socialni povezanosti v Evropi, da »je povprečni dohodek na osebo tistih 10 %

prebivalstva, ki živijo v premožnejših regijah, 2,6-krat višji od onega spodnjih 10 %« (Evropska komisija, 2001, str. 6). Ti podatki veljajo za EU-15. Če razširimo ta krog še na nove države članice in državi prosilke Bolgarijo in Romunijo (EU-27), tedaj bi živela tretjina prebivalstva z dohodki na osebo, ki bi znašali manj kot 90 % EU-povprečja (upoštevajoč sedanjo mejno vrednost podpor iz kohezijskega fonda). Regionalno padejo dohodki na osebo najubožnejših 10 % na 31 % povprečja v EU-27.

Na regionalni ravni razvoj ni tako jasen; za NUTS-2-regije (ki v Avstriji ustrezajo zveznim deželam) se kaže npr. za Avstrijo upad variacijskega koeficienta dohodkov na osebo z 0,35 (1980) na 0,19 (2001), tj. uravnotežen regionalni razvoj zaradi dohajalnih procesov strukturno šibkih regij. Podobno velja za Nizozemsko, Nemčijo in Italijo, medtem ko se je na Irskem in v Veliki Britaniji – kot tudi v novih državah članicah EU – razkorak med regijami povečal (Garden, C., Martin, R., 2004, str. 4–5).

Tabela 2: Variacijski koeficient dohodkov na osebo v regijah

Država	Število NUTS-II-regij	Osnovno leto (1980 ali 1993)	Končno leto (2001)
Avstrija	9	0,35	0,19
Nizozemska	12	0,26	0,19
Nemčija	40	0,27	0,25
Italija	20	0,26	0,25
Irska	2	0,09	0,21
Velika Britanija	37	0,29	0,30
EU-15	207	0,41	0,36
Češka Republika	8	0,31	0,42
Madžarska	7	0,24	0,34
Poljska	16	0,15	0,2

Vir: Garden, C., Martin, R., 2004

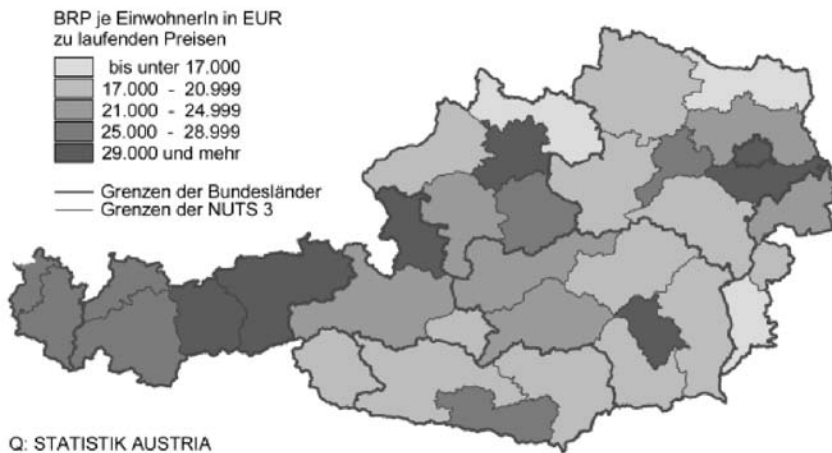
V novih državah članicah se je gospodarski dohajalni proces močno osredotočil na osrednje predele in glavna mesta, s tem se je razlika med mestom in podeželjem povečala. Razkorak glede BDP na osebo se je v večini srednje- in vzhodnoevropskih držav občutno povečal v letih od 1995 do 2000. Če pogledamo razvoj BDP na osebo v desetih MOEL-državah¹ v

¹ Estonska, Latvija, Litva, Poljska, Češka Republika, Slovaška, Madžarska, Slovenija, Romunija, Bolgarija.

obdobju 1995–2000, vidimo, da se je razmerje med najsiromašnejšo in najpremožnejšo regijo v državi poslabšalo povprečno od 1 : 2,6 na 1 : 3,1 (Weingarten, P., Baum, S., 2004. str. 9).

Na močnejše diferencirani NUTS-3-ravni (ki obsega v Avstriji 35 regij) se regionalne razlike kažejo še razločnejše. Bruto regionalni produkt doseže npr. na Dunaju z € 39.300,- na prebivalca najvišjo vrednost (2002), kar je 2,7-krat več kot dohodek v nekaj kilometrov severneje ležečem Weinviertlu (€ 14.300,-). Tudi drugi kazalci – npr. število zaposlenih, število delodajalskih podjetij, dohodki in kvote nezaposlenih – kažejo občutno razliko med centralnim prostorom in obrobni, često obmejnimi regijami.

Slika 1: Regionalni bruto domači proizvod (RBDP) na prebivalca/ko 2002



V Avstriji se raztezajo gospodarsko najšibkejše deželne regije vzdolž nekdanje železne zavesa. Medtem ko so zahodne zvezne dežele oz. njihovi obmejni predeli bili v ugodnejšem položaju zaradi bližine in intenzivnih stikov s središči gospodarske aktivnosti v južni Nemčiji in severni Italiji oz. Švici, je bil obmejni položaj na vzhodu države otežujoča razvojna ovira. Podobno obstaja velika potreba po gospodarskem napredku obmejnih regij v sosednjih novih državah članicah EU. Obmejne regije desetero novih držav članic dosejajo povprečno samo polovico BDP na osebo v primerjavi z EU-25.

Pogosto štejejo obmejne regije med gospodarsko manj razvite regije v Evropi. Zaradi relativno na majhne kose razdeljene državne strukture v Evropi

obsegajo obmejne regije skoraj 40 % teritorija EU in okoli 25 % vsega prebivalstva (EU-27). Znotraj notranjega tržišča EU-15 so se razvijale obmejne regije v preteklih letih nekako v enaki meri kot celotni prostor in dosega BDP na osebo še 96 % povprečja (Evropska komisija, 2001, str. 34). Kljub koncentraciji maloproduktivnih sektorjev v obmejnih regijah je tem zadnja desetletja koristila odprava mejnih ovir, izpopolnitev notranjega tržišča in napredujoča integracija. Regije, ki so relativno blizu gospodarsko močnim regijam s številnim prebivalstvom, imajo prednost. A tudi čezmejno sodelovanje, ki ima v nekaterih regijah že dolgo tradicijo in je doseglo visoko raven, je igralo v pozitivnem razvoju obmejnih regij pomembno vlogo.

Globalizacija

Globalizacija zadnja leta ni privedla le do drastičnih sprememb v gospodarskem življenju, ampak je sprožila tudi diskusijo o izvirnih nalogah države. Globalni problemi zahtevajo v vedno večji meri tudi globalne rešitve in z ozirom na spremenjeno ureditev sveta tudi intenzivno mednarodno sodelovanje. Pristojnosti nacionalnih vlad zadevajo ob reševanju problemov na svoje meje. Hkrati pa postajajo v mednarodnih odnosih pomembnejše subnacionalne enote (regije, province itn.). Na eni strani je internacionalizacija domačih oz. regionalnih problemov očitno zaznavna posledica globalizacije. Svet postaja velika vas. Na drugi strani so regije prilagodljivejše enote in se hitreje odzivajo na nove gospodarske danosti in zahteve. Tako globalizacija ne sili samo k tesnejšemu mednarodnemu sodelovanju, ampak ustvarja tudi ugodne možnosti za premaknitev kompetenc na regionalno raven. „*Similarly, one could conclude that globalization is creating conditions under which international border regions will be able to transcend the limitation placed upon them by national boundaries. Border regions, once perceived as political and economic peripheries in a hierarchical world of nation-states, might thus be developing into zones of potential international cooperation and synergy*” (Scott, J., et al., 1997, str. 5).

Zlasti za gospodarsko in politično zaostale obmejne regije nastaja s čezmejnimi sodelovanjem nešteto možnosti premostiti periferni položaj. Globalna gospodarska ureditev z delitvijo dela se izraža v skoraj neomejenem pretoku finančnih sredstev, v intenzivni gospodarski prepletenosti, mednarodnem komunikacijskem omrežju in v ostri tekmi za najugodnejše lokacije podjetij in proizvodnje. Tako pomeni globalizacija tudi tekmovanje med regi-

jami. „As competition between regions on a global scale intensifies, border regions will be forced to emphasize transboundary cooperation and complementary as comparative advantages in their attempts to maintain or enhance economic viability” (Scott, J., et al., 1997, str. 8). Čezmejno sodelovanje more postati s tem odločilni instrument za povečanje primerjalnih prednosti glede konkurenčnosti in bistven element za gospodarske in regionalnopolitične razvojne koncepte.

Meje so institucije za varstvo državne suverenosti in izpolnjujejo konec koncev nalogo nadzirati pretok dobrin in storitev ter mobilnost prebivalstva v soglasju s cilji nacionalne politike. Morebitna posledica je, da so obmejne regije odrezane od svojega naravnega ozadja, kar zelo negativno vpliva na regionalni razvoj. Zgodovinski razvoj pa v zadnjih letih ni le v socioekonomskem pogledu občutno spremenil pomena nacionalnih mej. Kot gonilne sile tega razvoja lahko navedemo ustanovitev prostih carinskih con, začetek veljavnosti mednarodnih dogovorov o prosti trgovini in globalizacijo na splošno. Za Evropo sta bila poleg tega padec železne zavesne in evropska integracija katalizatorja za gospodarski razvoj kontinenta, končala sta skoraj več kot polstoletno izolacijo regij.

Čeprav se v več ekonomskih teorijah omenja vpliv, ki ga imajo meje na gospodarstvo, in ni enotnega nastavka za pojasnitev, je mogoče trditi, da ovire oz. meje zmanjšujejo s trgovino povezano koristnost. Ceteris paribus vodi padec nacionalnih mej v makroekonomske tendence, ki vplivajo zlasti na položaj v obmejnih regijah. Sem spadajo transformacijski procesi tako glede intenzivnosti kot tudi glede strukture trgovinskih odnosov med regijami. Povečani čezmejni stiki vodijo v večjo izmenjavo blaga, delovnih storitev in zaposlenih, pa tudi do sprememb v zadržanju do investicij in porabe ter regionalnih zaposlitvenih možnosti (Perkmann, M., Ngai-Ling Sum, 2002, str. 4).

Omenjeni transformacijski proces pa ne vodi nujno v pozitivni gospodarski razvoj obmejnih regij. Analize kažejo, da za uspešen gospodarski razvoj kake obmejne regije ni odgovoren en sam faktor. Navsezadnje odloča vrsta okvirnih pogojev (infrastrukturalna ureditev, povezava z gospodarskimi središči, razpoložljiv človeški kapital itn.) razvojno pot. Izziv je v povezavi prej ločenih enot v gospodarskem, kulturnem in upravnem pogledu. Obmejne regije morajo izboljšati svojo gospodarsko konkurenčnost, uspešno reševanje te naloge pa zahteva hkrati čezmejno sodelovanje s sosednjimi regijami. „Alternatively, it can be said that not only must border regions do every-

thing that other regions must do in terms of increasing their competitiveness, but they must also do it in collaboration with the regions(s) on the other side” (Clement, N., 1997, str. 57).

Odpad gospodarskega pomena mej v integracijskem prostoru

Za postopno erozijo nacionalnodržavnih omejitev in mej je v Evropi skrbel že več kot 50 let trajajoči proces evropske integracije. Z Enotno evropsko listino 1988 in Maastrichtsko pogodbo 1991 je integracijski proces dosegel visoko mero institucionalizacije. Z uvedbo skupne valute je gospodarska in monetarna unija v glavnem končana. Med integracijskim procesom je prišlo do poenotenja pravnih norm na nadnarodni ravni in do relativnega povečanja pomena EU v prvi vrsti “na račun” nacionalnih držav in deloma podrejenih enot (mdr. regij). *Kajti v okviru povezave velikega števila političnih področij postopno na nadnarodno raven prenesena pravna pristojnost vpliva – poleg močnejšega prežetja domačih logov v državah članicah – v vedno večji meri tudi na možnosti delovanja na regionalni in občinski ravni* (Raich, S., 1995, str. 15). Vzporedno s prepletenostjo nacionalnih držav in izgubo pomena nacionalnih mej ponuja evropski integracijski proces možnost za ustanavljanje manjših funkcionalnih enot, ki pogosto nastajajo v obliki čezmejnih in med-regionalnih kooperacij. Evropske regije postajajo z rastočo pomembnostjo važen sogovornik za EU pri uresničevanju njenih političnih ciljev.

Med ustvarjanjem enotnega gospodarskega prostora v Evropi poteka tako na politični kot tudi na znanstveni ravni intenzivna diskusija o vprašanju konvergentnih oz. divergentnih procesov med evropskimi regijami. Ekonomska teorija dopušča v tej zvezi različne nastavke pojasnitve. Novoklasično usmerjena razlaga izhaja npr. iz konvergentnosti gospodarskega razvoja v regijah. V regijah z različnimi faktorji pride preko konvergentnih procesov (migracija) do izenačenja. Regije z nižjim gospodarskim nivojem (izloček na osebo) imajo po enostavnem neoklasičnem osnovnem modelu višjo stopnjo rasti, s čimer pride do konvergentnega razvoja. Nasprotno pa opozarjajo druge teorije (npr. polarizacijskoteoretični nastavki, nova zunanjetrgovinska teorija) na divergenten razvoj v Evropi in ne dajejo nobenega povoda za domnevo, da se bodo gospodarske razlike dolgoročno same od sebe zmanjšale. Na podlagi elementov zunanjetrgovinske teorije in lokacijskega nauka navaja tudi NGÖ (= nova geografska ekonomija), temelječa na raziskavah Krugmana (prim. Krugman 1991a, 1991b), endogene nastavke pojasnitve za nastanek prostorskih disparitet. Po Krugmanu so donosi in prevozni stroški za pod-

jetja bistveni faktorji, ki vplivajo na regionalno konvergentnost pozitivno ali negativno. Od prevoznih stroškov in migracijske pripravljenosti odvisno so mogoča različna ravnotežja (strukture jedro – obrobje) (prim. Fujita, M., Krugman, P., Venables, A., 2001).

Spričo omenjenih teoretičnih in empiričnih raziskav o dispariteti so številni strokovnjaki že v osemdesetih letih opozarjali na potrebo političnih spremnih ukrepov med integracijskim procesom Evropske unije, da se razpoka med gospodarsko močnimi in šibkimi regijami ne bi povečala (Vorauer, K., 1997, str. 37). Razvoj v zadnjih petnajstih letih je pokazal, da se je razkorak med petnajstimi državami članicami (EU-15) občutno zmanjšal in da so bila za to v znatni meri odločilna podporna prizadevanja EU (glej v nadaljevanju). Zmanjševanju regionalne in gospodarske neusklajenosti pripisuje EU osrednji pomen pri krepitvi gospodarske in socialne povezanosti v skupnosti. V pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti beremo o gospodarskem in socialnem sodelovanju v členu 130 a): *„Evropska skupnost razvija in zasleduje tudi v prihodnje svojo politiko za krepitev gospodarske in socialne povezanosti, da tako podpira harmonični razvoj skupnosti kot celote. Evropska skupnost si postavlja posebej za cilj zmanjšati razlike v razvoju različnih regij in zaostanek najbolj zapostavljenih predelov ali otokov, s podeželjem vred.“*

Predvsem dva vidika govorita v prid pospeševanju strukturno šibkih regij. Ekonomski razlog opozarja, da imajo gospodarsko močne regije in s tem neto plačevalke EU nesorazmerno velike koristi od skupnega trga. V tem pogledu je tudi legitimno, če dobitniki evropskega notranjega trga del svojega integracijskega dobička prenesejo v zaostale, strukturno šibke regije. Politični aspekt vidi v zmanjšanju nesorazmerja temeljni pogoj za dolgoročno zagotovitev obstoja skupnosti in za pravočasno preprečitev dezintegracijskih političnih teženj (Vorauer, K., 1997, str. 41).

Na začetku Evropske unije (EU) oz. Evropske gospodarske skupnosti (EGS) z ustanovitvijo Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada leta 1962 niso bili v ospredju nikakršni strukturnopolitični cilji, temveč v prvi vrsti zagotovitev dohodkov v kmetijstvu. Z vstopom v primerjavi z državami ustanoviteljicami bolj strukturno šibkih držav, kot je Irska (1972) oz. širitve na jug z Grčijo (1981) in Španijo in Portugalsko (1986), se je razlika v blaginji znotraj Evropske unije občutno povečala. Reakcija na to je bila mdr. ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj leta 1974 (ESRR). Naslednji mejnik v evropski regionalni politiki je bila ustanovitev

Evropskega kohezijskega fonda leta 1993 s ciljem, podpreti prometno in okoljsko infrastrukturo v regijah, ki imajo manj kot 90 % dohodkov na osebo v EU-povprečju. Poleg tega je Evropska unija uvedla skupne projekte kot INTERREG, LEADER, EQUAL ali URBAN, ki so posebej pomembni za obmejne regije oz. za čezmejno sodelovanje.

Daleč najvažnejši instrument za pospeševanje regij v EU so štirje strukturni skladi.² Kot je razbrati iz »tretjega poročila za gospodarsko in socialno povezanost« Evropske komisije, je v obdobju 2000–2006 predvidenih skupno 127,5 milijard evrov za transferne storitve v korist regij prve ciljne skupine.³ Ta znesek je višji od dveh tretjin vseh sredstev strukturnih skladov. Ker so številne obmejne regije uvrščene v področja prve ali druge ciljne skupine, koristi strukturno pospeševanje Evropske zveze predvsem njim. Poleg finančnih sredstev iz kohezijskega in strukturnega sklada prejemajo obmejne regije od EU tudi impulze iz pospeševanja transevropskih omrežij, sredstev Evropske investicijske banke (EIB) in Evropskega investicijskega sklada (EIS) ter iz 6. okvirnega programa za raziskave in razvoj.

Tabela 3: Dodelitev sredstev iz strukturnih skladov EU

	cilj 1	zunaj cilja 1	cilj 2	cilj 3	Interreg III	Urban II	Leader +	Equal
ESRR	X		X		X	X		
ESS	X		X	X				X
EKUJS	X	X					X	
FIUR	X	X						

Vir: Europäische Union, GD REGIO

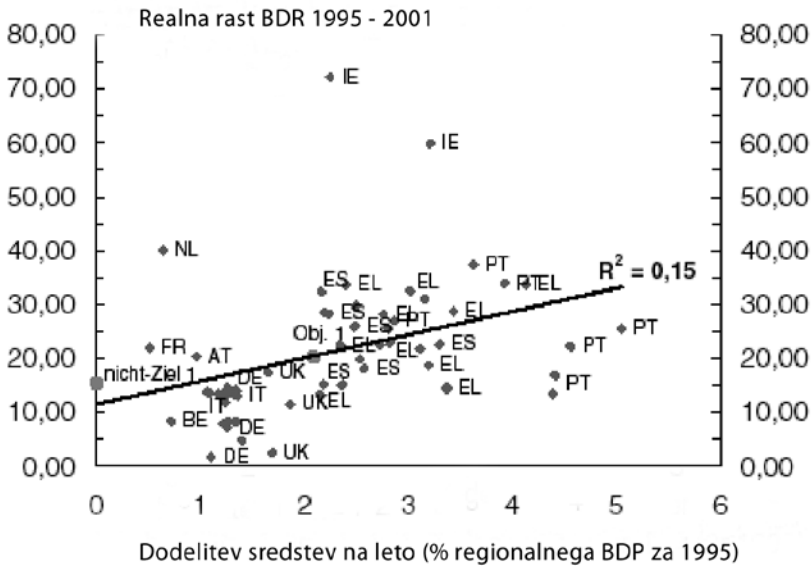
Med letoma 2000 in 2006 bodo znašale letne investicije v razvoj transevropskih prometnih povezav (TEN-V) 4,1 mrd. evrov (1,3 mrd. evrov iz kohezijskega fonda in letno 0,85 do 1,4 mrd. evrov iz sklada za regionalni razvoj (ESRR), za financiranje inovacijskih, raziskovalnih in razvojnih programov pa je predvidenih 1,2 mrd. evrov na leto. Kot dopolnilo k struktur-

2 Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) in Finančni instrument za usmerjevanje ribištva (FIUR).

3 Prva ciljna skupina so regije, katerih bruto domači proizvod (BDP) ne dosega 75 % povprečja v EU.

nim skladom je Evropska investicijska banka v letih od 2000 do 2002 izdala za pospeševanje regij na leto okoli 20 milijard evrov posojil; okoli 50 % posojil so dobile regije prve ciljne skupine (Evropska komisija, 2004, str. 140 sl.).

Slika 2: Sredstva strukturnih skladov in rast BDP v regijah prve ciljne skupine (1995–2001)



Vir: Europäische Union, GD REGIO

Ekonometrične raziskave so pokazale, da so prejele regije prve ciljne skupine zelo veliko podpor iz strukturnih fondov Evropske zveze. Realna rast med letoma 1980 in 2001 je bila najvišja v regijah s prvotno najnižjim BDP na osebo; prišlo je do konvergentnosti znotraj regij prve ciljne skupine in tudi teh v primerjavi z drugimi predeli Evropske zveze (Evropska komisija, 2004, str. 146). Pozitivno sorazmerje se kaže tudi med kaker regiji na razpolago danih sredstev iz strukturnih skladov in rastjo bruto domačega proizvoda (BDP) (Slika 2).

Posebni ukrepi za pospeševanje obmejnih regij: INTERREG

Leta 1990 sklenjena in iz sredstev strukturnega sklada dotirana iniciativa INTERREG je razširila delovno področje v regionalni in strukturni politiki in je najpomembnejši instrument EU za pospeševanje projektnousmerjenega čezmejnega sodelovanja. Po uvedbi INTERREG sta se postopno širila tako področje dejavnosti kot tudi finančni okvir. V obdobju 2000–2006 znaša proračun INTERREG III 5,18 mrd. evrov (po cenah leta 2002). Pospeševalno okolje INTERREG-programov so v pretežni meri neposredno obmejne regije. INTERREG ima za cilj krepitev gospodarske in socialne povezanosti v Evropski uniji s pomočjo pospeševanja čezmejnega, nadnarodnega in medregionalnega sodelovanja in uravnoteženega prostorskega razvoja. Pritegnitvi regij na skrajnem obrobju in regij ob mejah z novimi državami članicami velja posebna pozornost. INTERREG pospešuje v tekočem pospeševalnem obdobju 2001 do 2006 projektnousmerjeno sodelovanje regij in občin

- v neposrednem obmejnem prostoru držav (čezmejno sodelovanje – INTERREG III A),
- v sosednjih velikih naddržavnih kooperacijskih področjih (nadnarodno sodelovanje – INTERREG III B) in
- na vsem ozemlju EU (medregionalno evropsko sodelovanje – INTERREG III C).

Dosedanje ovrednotenje že izvedenih programskih obdobj INTERREG I in INTERREG II kaže dokajšnje rezultate znotraj celotnega spektra tematskih področij. V enem od poročil beremo o učinkih programov: *Čezregionalni ali makroregionalni učinek INTERREG II glede »zmanjšanja izolacije« je v primeru programov INTERREG II B in finančno obsežnem INTERREG II A viden in občuten. Učinkovanje INTERREG II A na izboljšanje »gospodarske strukture« in »živiljenjske kvalitete« v obmejnih regijah je očitno predvsem v srednje velikih in majhnih programih. Vzdlóž meja Evropske unije je imel INTERREG II A razlóčno vidne in pogosto celo pomembne posledice za poglobitev prvotnega »stanja čezmejnega sodelovanja« (LRDP, 2003, str. 16).*

INTERREG II A je na področju prevozníštva zapolnil vrzeli v transportnem omrežju predvsem v obmejnih regijah z visoko stopnjo izolacije. Dobre rezultate je dosegel na področju turizma z izboljšanjem in ustvaritvijo turistične infrastrukture, z vpeljavo novih turističnih produktov in s čezmejno tržno dejavnostjo. Čeprav so bili gospodarski in podjetniški cilji glavna sestavina

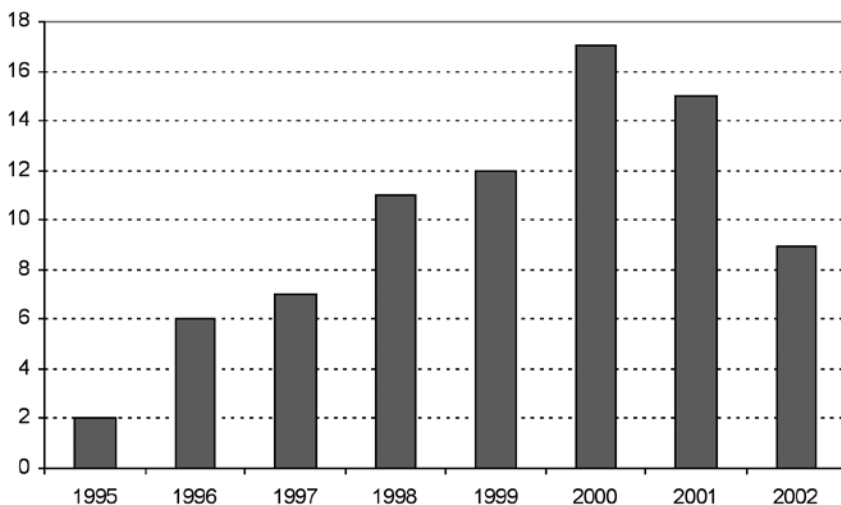
številnih programov, se je večina programov osredotočila na osnovanje struktur in boljših storitev v podporo podjetjem. V okviru INTERREG II B je bilo izvedeno veliko število samostojnih programov na področju energije, telekomunikacij in javnih ustanov v Španiji, na Portugalskem, v Grčiji in Italiji (LRDP, 2003, str. 15).

Regija Øresund na švedsko-danski meji je ilustrativen primer dobre prakse (Best-Practice), kako je čezmejna kooperacija na gospodarski in znanstveni ravni privedla do grozda (clustra) na področju biotehnologije (Medicon Valley) in živilske predelovalne industrije (Øresund Food Network). Nad 40 INTERREG II A projektov je ustvarilo finančni temelj za čezmejno gospodarsko sodelovanje ob notranjih mejah med Dansko, Švedsko, Finsko in zunanjo mejo z Norveško za osnovanje podjetniških skupin v biotehnologiji ali predelovalni živilski industriji. Predvsem Medicon Valley je dober primer (Best-Practice), kako more ekstenzivna čezmejna kooperacija konkurenčnost regije dolgotrajno izboljšati in tako prispevati k višji blaginji (višja gospodarska rast, več delovnih mest itn.) na obeh straneh.

Univerzi København in Lund sta leta 1996 ustanovili skupaj s partnerji iz industrije in javnih bolnišnic na obeh straneh morske ožine Øresund Medicon Valley. Namen je bil, da na eni strani ime »Medicon Valley« razločno označi gospodarsko težišče regije v biotehnologiji oz. življenjskih znanostih (Life-Science), na drugi strani pa združiti vire in pristojnosti, da se tako poveča potencial in gospodarska storilnost v obeh regijah. Ker je velik del skandinavske farmacevtske industrije naseljen v regiji Øresund in ker tako na Danskem kot tudi na jugu Švedske več univerz in raziskovalnih inštitutov deluje na področju biotehnologije, so bile dane dobre predpostavke.

Za Medicon Valley je eden od faktorjev uspešnosti v devetdesetih letih sprožena vrsta iniciativ za ustanovitev omrežja, na čelu vseh je Medicon Valley Academy (MVA), leta 1997 ustanovljena organizacija s ciljem združiti razpoložljive zmogljivosti in aktivnosti v eficientni grozdniki strukturi. MVA ima za poglavitno nalogo skrb za prenos znanja med raziskovalci in gospodarstveniki in nastajanje kooperacij in omrežij med podjetji, raziskovalnimi ustanovami oz. univerzami in zdravstvenim sektorjem. Glavna dejavnost MVA je pripravljanje in izvedba konferenc in seminarjev, regionalno in mednarodno trženje Medicon Valleyja, zagotovitev skupno uporabljane banke podatkov in koordinacija kooperacije in znanstvene izmenjave z drugimi biotehnoškimi oz. Life-Science grozdi po vsem svetu.

Slika 3: Število na novo ustanovljenih podjetij (Start-ups) na področju biotehnologije 1995–2002



Vir: Medicon Valley Academy

Uspešnost Medicon Valleyja oz. Medicon Valley Academy se kaže v odličnem gospodarskem in znanstvenem razvoju in položaju regije. Zdaj ima Medicon Valley skupno okoli 150 podjetij na področju biotehnologije, medicinske tehnike in življenjskih znanosti (Life-Science). Približno 200 podjetij je, ki se ukvarjajo z raziskovanjem in razvojem. Po letu 1996 je močno naraslo število na novo ustanovljenih podjetij (Start-ups) na področju biotehnologije. Medtem ko sta bili leta 1995 ustanovljeni dve podjetji, je število v letu 2000 naraslo na sedemnajst. Če seštejemo nova podjetja na področju biotehnologije in medicinske tehnike, vidimo, da je v zadnjih letih začelo delovati več kot 100 novih podjetij. V regiji je na področju Life-Science zaposlenih skupno 41.000 oseb, od tega je 5.000 raziskovalcev. Medicon Valley šteje tako med tri največje biotehnoške regije v Evropi (MVA, 2004, str. 6 sl.).

Financiranje s strani EU je bilo v začetni fazi za Medicon Valley Academy zelo pomembno; MVA se je zlasti močno opirala na sredstva iz programa INTERREG II. Interreg-projekti so se iztekli leta 1999. Zdaj se MVA vzdržuje s članarino sedanjih 250 članov. Uspešni primer MVA in možnost

financiranja iz Interreg-programa sta bila povod za začetek podobnih iniciativ na področju živil, IT- oz. okoljevarstvenih tehnologij. Evropska unija sofinancira osnovo za čezmejno sodelovanje z INTERREG III A projektom »Øresund Science Region« s skupnim zneskom več kot 30 milijonov evrov.

EUREGIO

Že dolgo preden je EU odkrila pomembnost čezmejnega sodelovanja v svoji politiki in svojih programih, so si lokalne javnopravne korporacije prizadevale za čezmejne kooperacije na ravni regionalne in občinske politike. Rezultat je bila ustanovitev čezmejnih združenj, znanih pod imenom evroregije oz. EUREGIO. To so združenja občin in regij za ustanovitev čezmejnih interesnih platform (Gabbe, J., 1984, str. 87 sl.). Pri tem ne gre za kako dodatno, čezmejno upravno raven ali oblastno instanco. EUREGIO ima pravni položaj društev, ustanov ali neformalni značaj delovnih skupnosti. Področje dejavnosti sega od gospodarskih vidikov preko turizma in kulture do izobraževanja. EUREGIO zavzema funkcijo lobija za pospeševanje obmejnih regij in izboljšanje čezmejnega sodelovanja, služi kot servis in posvetovalnica v vseh čezmejnih zadevah svojih članov in vseh instanc na obeh straneh meje, ponuja kooperacijske platforme in ima za cilj izboljšati izmenjavo čezmejnih izkušenj. Splošni cilj je pospeševanje ideje o čezmejnem sodelovanju in ustanovitev idejnega fonda za čezmejne projekte.

Najstarejši EUREGIO je nastal leta 1958 v obmejnem območju med Nizozemsko in Nemčijo. Uspešni razvoj tega nemško-nizozemskega EUREGIA in številne kasneje ustanovljene evroregije razločno kažejo, da so potrebne določene okoliščine. Te so bile v nemško-nizozemskem primeru ugodne zaradi skupnih zgodovinsko-političnih povezav in problematike; visoka nezaposlenost in propad tekstilne industrije sta privedla regijo v krizo. Med obema državama je obstajala visoka mera skupnosti na politični, kulturni in upravni ravni, politični in družbeni konfliktni potencial pa je bil majhen. Poleg tega sta tako Nemčija kot tudi Nizozemska razmeroma federalno strukturirani. Nemške zvezne dežele in tudi nizozemske province so politično in finančno v veliki meri avtonomne. Na obeh straneh so bili od začetka vključeni različni politični družbeni akterji, tako da kooperacijo drži baza pokonci. Poleg tega zagotavlja pretežno kompatibilen upravni in pravni sistem obsežno sodelovanje med članicami (Scott, J., 1997, str. 126). Leta 2002

je bilo v Evropi 14 območij z velikoprostorskim čezmejnim sodelovanjem in okoli 130 obmejnih in čezmejnih regij.⁴

Zaviralni in pospeševalni dejavniki čezmejnega sodelovanja

Čezmejno sodelovanje poteka v Evropi v zelo različnih strukturah, pravnih ureditvah, geografskih in vsebinskih oblikah. Na civilni ravni pa tudi na upravni ravni (npr. vladne komisije ali komisije za prostorsko urejanje), kot nevezana kooperacija ali institucionalizirano sodelovanje (EUREGIO) so se organizirale kooperacijske platforme z različnimi tematskimi področji (znanost, šport, kultura, mediji itn.).

Izkušnje so zadnja leta pokazale, da v Evropi še vedno obstajajo bistvene ovire za transnacionalno kooperacijo brez trenja. Evropski integracijski proces je sicer bistveno pripomogel k zmanjšanju problemov, vendar je mogoče navesti veliko število zaviralnih dejavnikov. Da omenimo le najpomembnejše, naj navedemo institucionalne strukture, različno pristojnost in stališče regionalnih javnopravnih korporacij, jezikovne ovire, zgodovinske obremenitve, nezadostno infrastrukturo ali različne, nekompatibilne pravne določbe.

Evropski okvirni dogovor o čezmejnem sodelovanju⁵ med javnopravnimi teritorialnimi skupnostmi in Evropska listina o komunalni samoupravi (EKČ) sta pomembna predpogoja za čezmejna prizadevanja regionalnih in lokalnih korporacij. Sam Evropski okvirni dogovor ni pravna podlaga za čezmejno sodelovanje. Odlikuje pa se po tem, da že v preambuli določno navaja čezmejno sodelovanje kot cilj »za prispevek h gospodarskemu in socialnemu napredku obmejnih predelov in k občutku skupne pripadnosti evropskih narodov«. Čeprav okvirni dogovor sprva ni predstavljal kake posebne vzpodbude za bi- ali multilateralne izvedbene sporazume med narodnimi državami, je opaziti po devetdesetih letih razločno povečanje iniciativ za določitev neposrednih pravnih osnov. Spodbujevalne okoliščine za to so bile predvsem dokončanje Evropskega skupnega trga, nastanek regionalne politike EU in pospeševanje čezmejnega sodelovanja s strani EU (Halmes, G., 2002, str. 19).

4 Glej „Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen“ (AGEG). <http://www.aebr.net/>.

5 Evropski okvirni dogovor z dne 21. maja 1980 o čezmejnem sodelovanju javnopravnih teritorialnih skupnosti.

Pomen Evropske listine o komunalni samoupravi (EKC) za čezmejno sodelovanje je konec koncev v tem, da kot prvi mednarodnopravni pogodbeni instrument priznava komunalnim javnopravnim skupnostim pravico do samouprave in vsebuje določila o pravnem položaju javnopravnih skupnosti na notranjdržavnem območju. Posebej je treba poudariti čl. 10 odst. 2 pogodbenega besedila, ki se glasi: *Pravico komunalnih javnopravnih skupnosti, da so članice združenja za varstvo in pospeševanje svojih skupnih interesov, in njihovo pravico, da so članice mednarodnega združenja komunalnih javnopravnih skupnosti, mora priznavati vsaka država.*

Čeprav je dal Evropski svet od osemdesetih let sem že več pobud za okrepitev regij, evropsko pravo v ožjem smislu ne podaja nobene omembe vredne pravne osnove za izboljšanje čezmejnega sodelovanja. Po načelu »loi-unique« se more izvajati pravna oseba le iz pravnega reda. Če se pravni red ene države razlikuje od pravnega reda v drugi državi, ni mogoče priti na osnovi enega ali obeh nacionalnih pravnih sistemov do pravne osebe. Poleg tega spadajo zunanji odnosi načeloma v državno pristojnost in po teritorialnem načelu ne more nobena država na ozemlju druge države izvajati oblastnih aktov. Prostorsko je sodna oblast vsake države omejena na lastno državno ozemlje. Ustrezna dopolnitev in razširitev v pravnem redu Evropske zveze je bila doslej izvedena le zelo omejeno. Stvaritev pravne osnove glede čezmejne kooperacije je prepuščena prizadetim državam partnericam.

V evropskih državah so znatne razlike v notranji razdelitvi regij. Iz tega izhajajoče divergence glede razdelitve pristojnosti morejo bistveno otežiti odkrivanje sodelovalnih partnerjev. Primerljive upravne strukture je vedno mogoče najti na državni ravni (ministrstva, vlada itn.) ali na lokalni ravni (občine, mesta). Med njimi pa so v nekaterih državah posamezne upravne stopnje ali jih je več, ki med seboj niso primerljive. Prav tako opravljajo upravne enote različne naloge in so pristojne za različne zadeve. Javnopravne teritorialne skupnosti tudi nimajo nujno pooblastila postati dejavne na čezmejnem sektorju (Raich, S., 1995, str. 60).

Evropo zaznamuje velika jezikovna raznolikost. EU ima zdaj 20 uradnih jezikov, povrh pa še veliko število manjšinskih jezikov, npr. katalonski in valižanski jezik. V mnogih evropskih regijah trči več jezikovnih skupin druga ob drugo ali se prekrivajo. Ta pluralizem je značilnost evropskega kontinenta in ohranitev jezikovne raznolikosti mora biti lastna obveza tudi v napredujoči evropski integraciji. Pozitivna primera živahne jezikovne raznolikosti sta

Švica in Belgija. Vendar moramo ugotoviti, da so jezikovne ovire v vsakdanji praksi glavni problem za čezmejno kooperacijo. Nezadostno znanje sosedovega jezika je pravilo. Le 53 % Evropejcev navaja, da obvladajo poleg materinščine vsaj še en evropski jezik. Privilegirano mesto ima angleščina, katere svetovna dominanca je v zadnjih desetletjih nepretrgano naraščala (INRA, 2001, str. 3). Dejstvo je, da se more čezmejna komunikacija razvijati toliko bolje, kolikor večje je število ljudi, ki obvladajo jezik sosedu. Naučiti se jezika sosedu ali sosedov že v otroštvu more biti zato odločilna komponenta regijskega razvoja. V številnih učnih načrtih so bili taki razmisleki že davno upoštevani (Incardonar, E., 2002, str. 41 sl.).

Državne meje oblikujejo nazor mnogih ljudi. Evropska zgodovina kaže, da so meje često rezultat vojne in da so za spravo in sporazumevanje lahko večkrat potrebna dolga desetletja. Napetosti med Turki in Grki na Cipru ali globoko nezaupanje med protestanti in katoličani v Severni Irski sta le dva zelo znana, še vedno tleča konflikta v Evropi. Prizadevanja za osnovanje čezmejnega sodelovanja morejo biti uspešna le, če je upoštevana tudi zgodovina konkretne obmejne regije. Z evropsko integracijo in osnovanjem notranjega tržišča so postajale nacionalne meje sicer vedno manj pomembne, vendar ali morda prav zaradi tega ustvarjajo zgodovinski predsodki, resentimenti in strahovi slej ko prej virtualne pregrade, ki jih smernice EU ne zmorejo odstraniti. V prihodnost usmerjeni, uspešni, 'Evropi regij' pa za zgodovinska bremena ne sme biti prostora.

Pomembna vloga dobro urejene infrastrukture (železniške proge, avtoceste, telekomunikacijsko omrežje itn.) je za razvoj regije dobro znan dejavnik. Izboljšanje infrastrukture in razvoj transevropskega prometnega omrežja (TEN) je bistven znak prometne politike EU. Leta 1996 je EU izdala smernice za izgradnjo tega omrežja do leta 2010.⁶ V Essnu je Evropski svet leta 1994 izbral 14 projektov (»Essenski projekti«) in jih označil za prednostne načrte na področju prometa; pripomogli naj bi k povezavi kopenskega, morskega in zračnega infrastrukturnega omrežja ter obmorskih in rečnih pristanišč. Potreba po nadoknadenju je velika zlasti v novih osrednjih in vzhodnoevropskih državah članicah EU. Da bi bila Evropska zveza na področju prometne infrastrukture pripravljena na širitev proti Vzhodu, je bila na osnovi panevropskega prometnega koncepta (Helsinki 1997) sklenjena razširitev TEN omrežja z ustanovitvijo mreže, imenovane Trans-

6 Sklep št. 1692/96/EG Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 1996.

port Infrastructure Needs Assessment (TINA).⁷ Omrežje TINA se orientira po poteku panevropskih koridorjev, ki so hrbtenica v povezavi EU oz. središč EU z vzhodnim delom kontinenta.

Zaviralni faktorji za razvoj čezmejnih struktur se pa morejo izkazati tudi kot pospeševalni faktorji. Skupna zgodovina in tradicija moreta biti navezna točka za vzpostavitev novih stikov. Skupna zgodovina in tesna povezanost Avstrije s sosednjimi deželami habsburške monarhije se je po odprtju na Vzhod izkazala za koristno tako glede mentalitete kot glede lokacije. Manjšine in njihova jezikovna pristojnost so prav na lokalni in regionalni ravni dejavniki, ki morejo zmanjšati komunikacijske in jezikovne probleme. Največji obeti za uspeh in največja učinkovitost se dajo doseči, če se strukture kooperacijskih partnerjev dopolnjujejo in medsebojno krepijo. Dopolnjuječe se gospodarske strukture so najboljši predpogoj za nastajanje gospodarskih kooperacij in nato omrežij in grozdnih struktur. Uspešna kooperacija je neločljivo odvisna od osebne zavzetosti udeležencev.

Seznam literature

- Clement, N., (1997): The Changing Economics of International Borders and Border Regions, In *Borders and Border Regions in Europe and North America*, P. Ganster ed. Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego.
- Europäische Kommission (2001): Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- Gabbe, J., (1984): EUREGIO – regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) im Auftrag des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes NRW (Hrsg.): Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Dokumentation, Dortmund.
- Garden, C., Martin, R., (2004): A Study on the Factors of Regional Competitiveness, A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy.
- Halmes, G., (2002): Zusammenarbeit im Europa der Regionen: Die Entstehung des rechtlichen Rahmens, In *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa*, Hrsg. Xuewu Gu, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Band 39.
- Incardonar, E., (2002): Die Sprache des Nachbarn als erste Fremdsprache im frühen Kindesalter – ein Weg zur grenznahen Zusammenarbeit, In *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa*, Hrsg. Xuewu Gu, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Band 39.

⁷ <http://www.tinavienna.at/tmethodik.htm>.

- INRA (2001): Eurobarometer – Sonderbericht „Die Europäer und die Sprachen“, Bericht an die Generaldirektion Bildung und Kultur, Brüssel.
- Krugman, P., (1991a): Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy* 99, 483-499.
- Krugman, P., (1991b): *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Krugman, P., Venables, A., (1996): Integration, specialization and adjustment, *European Economic Review* 40, 959-968.
- LRDP (2003): Ex- Post Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II (1994 – 1999), Kurzbericht, London.
- MVA (Medicon Valley Academy) (2005): *MVA Annual Report 2004*, Copenhagen/Lund.
- Perkmann, M., Ngai-Ling Sum (2002): Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance, In *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Perkmann, M., Ngai-Ling Sum, International Political Economy Series.
- Raich, S., (1995): Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“, Schriftreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 3.
- Scott, J., et al., (1997a): Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective, In *Borders and Border Regions in Europe and North America*, P. Ganster ed. Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego.
- Scott, J., (1997b): Dutch-German Euroregions: A Model for Transboundary Cooperation? In *Borders and Border Regions in Europe and North America*, P. Ganster ed. Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego.
- Vorauer, K., (1997): Europäische Regionalpolitik – Regionale Disparitäten, Theoretische Fundierung, empirische Befunde und politische Entwürfe, *Münchner Geographische Hefte* 77.
- Witt, A., (2003): Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionaler Identität, nationaler Priorität und transkontinentaler Integration, Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Weingarten, P., Baum, S., (2004): Interregionale Disparitäten und Entwicklung Ländlicher Räume als Regionalpolitische Herausforderung für die EU-Mitgliedstaaten, Discussion Paper, No. 61. Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa.

Die Brückenfunktion von Volksgruppen bei grenzüberschreitenden Kulturkontakten*

EMIL BRIX**

An der Krise Europas fällt auf, dass niemand genau sagen kann oder will, warum Volksgruppen und Minderheiten nicht Teil des Problems sondern der Lösung sind. Dies mag damit zusammenhängen, dass Volksgruppen an die Unmöglichkeit erinnern, Europa nach ethnischen und sprachlichen Prinzipien zu ordnen, obwohl die Mehrzahl der europäischen Staaten darauf beruht. Aber es gibt auch Einschätzungen der europäischen Wirklichkeit, die das Potential von Kulturen der Minderheit aufzeigen.

Im Februar 2005 hat der Philosoph Peter Sloterdijk auf einer seiner Konferenzreisen in Wien Station gemacht, um „die Geschichte des Westens von Plato bis zur Nato in zwei Minuten zu referieren“¹. Sein radikales Bild der europäischen Potentiale zeigt Wege und Chancen für grenzüberschreitende Kulturarbeit von Minderheiten. Europa sei eine „post-imperiale“ Gemeinschaft, die nicht nur über Siege kommuniziert. Europa sei eine „post-heroische“ Gemeinschaft, in der Heldenkult und Verherrlichung des Opfers nicht mehr dominieren. Es würde eine „post-machistische“ Atmosphäre entstehen, in der statt Ideologien des Erbes aktuelle Verdienste zählen. Es sei insgesamt eine „post-enthusiastische“ Kultur, in der nationalistische Mobil-machungen nicht mehr populär sind. Sloterdijk zieht daraus den Schluss, dass die Politik daher nicht den enthusiastischen Bürger suchen, sondern den skeptischen Bürger akzeptieren soll. Insgesamt sieht er ein „post-unilaterales“ Zeitalter, in dem man den verbliebenen Unilateralen den Abstieg vom hohen Ross der Anmaßung erleichtern müsse. All diese Einschätzungen entsprechen Entwicklungen, die Minderheiten und ihre Kulturen wichtiger machen, aber sie entsprechen noch nicht der politischen Wirklichkeit.

Europa bezieht heute seine Energie und Kreativität in den Städten und den nationalstaatlichen Grenzräumen aus der Vielfalt seiner Ränder ohne dies

* Vortrag vom 14.10.2005, XVI. Europäischer Volksgruppenkongress, Klagenfurt

** Dr. Emil BRIX, Botschafter; Leiter der Kulturpolitischen Sektion im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten; seit 2000 Generalsekretär der Österreichischen Forschungsgemeinschaft

1 Peter Sloterdijk, Im Westen etwas Neues. In: 10 Jahre Österreich in der Europäischen Union. Gemeinsame Erfahrungen-Gemeinsame Perspektiven (Eigenverlag BMAA, Wien 2005) 93-95.

anzuerkennen. Als der ungarische Schriftsteller György Konrád gefragt wurde was „Mitteleuropa“ bedeutet, hat er geantwortet, dass es darum geht, zu verstehen, dass unser Kontinent nicht nach dem Prinzip des „entweder-oder“, sondern nach dem Prinzip des „sowohl-als auch“ lebt. Europa sei das ständige Bemühen, die Welt gerade nicht in Schwarz und Weiß einzuteilen, sondern die Vielfalt und die Übergänge zwischen scheinbar eindeutigen Identitäten zu schätzen. Damit werden Minderheiten und ihre Rolle im grenzüberschreitenden Kontakt zum Wesen des kulturellen Dialoges in Europa, weil Minderheiten ganz selbstverständlich Identitätsbestandteile verkörpern, die Grenzen überschreiten. Während in Politik und Wirtschaft Grenzüberschreitungen oft als Bedrohungen empfunden werden, hat Europa aus seiner Geschichte gelernt, dass kulturelle Grenzüberschreitungen eine Bereicherung darstellen und ethnische und sprachliche Minderheiten dem kulturellen Leben eines Landes eine zusätzliche Dimension der Vielfalt eröffnen und gerade in Grenzregionen eine Chance zur Verständigung bieten, mit deren Hilfe europäisches Denken gestärkt wird.

Als der Kärntner Künstler Karl Vouk im März dieses Jahres eingeladen wurde, in Piran auf der Landzunge Istriens einen Kreuzweg² zu gestalten, beschritt er damit nicht nur einen Weg der Kunst und der Religion, sondern vor allem einen Weg der Verständigung. Dieser kulturelle Pilgerpfad, der am Tage der Eröffnung vom Bischof von Koper, dem österreichischen Botschafter in Slowenien und vielen interessierten Gästen begangen wurde und in den Wochen darauf mehrere tausend Besucher anlockte, führte an fünf Kirchen und einem Kloster vorbei. Ein Europa der Vielfalt mit seinen unzähligen Volksgruppen braucht Cross-Over-Projekte wie dieses – sie sind der Schlüssel zu einer europäischen Identität, die Eigenheiten fördert und dabei das Ganze stärkt.

Die wesentlichen Fragen lauten: Wo liegen heute die Herausforderungen grenzüberschreitender Kulturkontakte, die kulturell wie politisch erfolgreich sein wollen? Worin besteht die „post-heroische“ Unterstützung durch die Volksgruppen und von welchen gesetzlichen wie politischen Rahmenbedingungen müssen wir dabei ausgehen?

Kultur hat immer mit Grenzüberschreitungen zu tun und dennoch denken wir im Kulturaustausch oft in nationalen oder staatlichen Kategorien.

2 Vgl. mit Veranstaltungsbericht des ökf Laibach vom 8. August 2005. GZ L 5.3.4/7/2005.

Aber welchem Staat gehören Franz Kafka oder Beethoven oder Canetti? Ich könnte auch Florian Lipuš oder Peter Handke nennen. Traditioneller staatlicher Kulturaustausch (Auslandskulturpolitik) hat immer die Kraft der Kultur als Träger und Vermittler einer kulturellen wie politischen Identität jenseits der Grenzen des eigenen Staatsgebiets in den Vordergrund gestellt. Diese Form der Präsentation der „eigenen“ Kultur im „fremden“ Ausland entspricht nicht der europäischen Wirklichkeit und sie konnte in der Vergangenheit dazu führen, dass Staaten Kultur nicht als ein Kriterium der Verbundenheit, sondern als Kriterium der Abgrenzung, ja sogar als Beweis der eigenen kulturellen Überlegenheit einsetzten.

Erfolgreich agieren kann eine offene und flexible Kulturpolitik, die den bilateralen und multilateralen Dialog sucht, jedoch nur in einer politischen Landschaft der vollen gegenseitigen Anerkennung und Wertschätzung, in der die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden und zum Tragen kommen. Wir leben in Europa in Gesellschaften, die diese Voraussetzungen im Prinzip erfüllen. Der Kulturbegriff ist heute ein umfassender, die Freiheit der Kunst ist unbestritten und Gleichbehandlung ist kein Privileg, sondern ein Grundrecht. Dennoch gibt es in den Mentalitäten noch die Erinnerung, dass Nationalstaaten ihre Politik gegenüber Nachbarn oft mit einem Hinweis auf die eigene kulturelle Überlegenheit rechtfertigten. Erlauben Sie mir hier im Zusammenhang mit der Frage der Gleichbehandlung von Minderheiten einen kurzen Blick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen:

Sowohl auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene kennen wir Regelungen zum Minderheitenschutz. Die Europäische Union hat diesen in mehreren Bestimmungen ihres Primär- und Sekundärrechts verankert. In Artikel 21 der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ wird festgestellt, dass *Diskriminierungen insbesondere [...] wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit* verboten sind. Ähnliche Erwähnungen finden sich in den „Kopenhagen Kriterien“, die die Voraussetzungen eines Beitritts formulieren, und in der „Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft“. Der Europarat hat 1992 die „Europäische Charta der regionalen oder Minderheitensprachen“ verabschiedet, die Bestimmungen zum Schutz und zur Förderung von Minderheitensprachen in Schulen, in der Verwaltung, vor Gericht und in den Medien enthält.

Auch verschiedene Quellen des „soft law“ der Europäischen Union, wie etwa Berichte und Resolutionen des Europäischen Parlaments, weisen auf eine erhöhte Aufmerksamkeit für das Zusammenleben von Mehrheiten und Minderheiten. In seiner „Entschließung zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa“ vom Juni 2005 findet sich ein fast dramatischer Appell an die Mitgliedstaaten, sich der besonderen Dringlichkeit von Maßnahmen gegen Diskriminierung und für Minderheitenschutz bewusst zu werden. Von der Besorgnis über die *wachsende öffentliche Akzeptanz zutiefst rassistischer, antisemitischer, islamfeindlicher und homophober Erklärungen und Aktionen prominenter Politiker und Regierungsmitglieder*³ ist ebenso die Rede wie von der Aufforderung, einen *politischen Standard für den Schutz nationaler Minderheiten*⁴ festzulegen.

Die Europäische Union unternimmt also konkrete Schritte in Richtung einer aktiveren und effizienteren Minderheitenpolitik. Parallel dazu entwickelt sie – und dies erscheint mir besonders wichtig – auch Bürgerschaftsprogramme, die den Unionsbürgern und -bürgerinnen neben ihren Rechten auch ihre Pflichten als kleine, aber wesentliche Bausteine der EU verdeutlichen sollen. Die Menschen werden aufgefordert, sich aktiv an europäischen Kulturprogrammen zu beteiligen, den Kontakt jenseits der Grenzen zu suchen und ihre Mobilität innerhalb der EU zu steigern. Die direkte Auseinandersetzung mit der Kultur des Gegenübers kann helfen, Berührungspunkte abzubauen, und lässt die Vielfalt zu einer Bereicherung werden. Wer Europas Bürger – zu Recht – in den Mittelpunkt der europäischen Integration stellen möchte, muss die positive kulturelle Rolle von Minderheiten und von kultureller Vielfalt in den Mittelpunkt grenzüberschreitender Politik stellen. In diesem Sinne beabsichtigt die Kulturpolitische Sektion des BMAA im Herbst 2006 in Ljubljana eine Kulturwoche der Kärntner Slowenen durchzuführen, und wir haben in den letzten Jahren auch unsere Unterstützung für Kulturprojekte der Organisationen der Deutschsprachigen in Slowenien verstärkt.

Österreich ist auf Grund seiner Geschichte als Vielvölkerstaat und auf Grund seiner rechtsstaatlichen Traditionen im Bereich des Minderheitenschutzes legislativ gut ausgestattet. Neben verfassungs- und einfachgesetz-

3 Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa (2005/2008(INI). Juni 2005, S.2.

4 Ebd.: S.3.

lichen Quellen verfügen wir über ein eigenes Volksgruppengesetz. Dennoch kämpfen wir aber mit Defiziten bei der korrekten und vollständigen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, auch dort, wo Gerichte klare Worte gesprochen haben. Hier bedarf es des konsequenten politischen wie kulturellen Dialogs, um die an sich gute Basis durch konkrete Handlungen zu festigen.

Einen solchen Dialog sucht auch die Kärntner Malerin und Frauenpreisträgerin Tanja Prušnik. Als gelernte Architektin baut sie mit ihren Bildern Brücken und spannt mit den Geschichten, die sie auf der Leinwand erzählt, einen politischen wie historischen Bogen zwischen Kärnten und Slowenien. Bei einer Ausstellung im April dieses Jahres in Ljubljana präsentierte sie dem Publikum ihre künstlerische Aufarbeitung des Widerstandskampfes der Kärntner Partisanen gegen das Dritte Reich.⁵

*Zu den kulturellen Traditionen Mitteleuropas gehört es, in einer Region zu leben, in der ständig Grenzen überschritten werden, ja Grenzen als relative Größe erlebt werden, die veränderbar sind.*⁶ Grenzen werden als Ausdruck politischen Handelns aber niemals den Verflechtungen von Kulturräumen gerecht, schaffen Hindernisse, wo Freiräume nötig wären. Diese notwendigen Freiräume können aber geöffnet werden – durch eine aktive und bewusste Minderheitenpolitik und durch die Kooperation mit den Volksgruppen.

Denn Volksgruppen sind Wissensträger, Insider, Wandler zwischen den Welten. Sie müssen die Herausforderung der sprachlichen, kulturellen und politischen Vielfalt bewältigen und aktiv für ihre Rechte eintreten. Angehörige von Volksgruppen müssen in der Regel ungleich engagiertere Bürger sein, um den gleichen Standard zu erreichen, den andere durch Geburt erlangen. Ständig mit der Mehrheit konfrontiert, wird die Bewahrung der Gruppenidentität zu einem knappen, in der Geschichte Europas oft unerreichbaren Gut.

Andererseits aber tragen Volksgruppen auch Verantwortung – gleich dem Kleinen Prinzen von Antoine de Saint-Exupéry, der sich die Rose vertraut macht und sich seiner Verantwortung nicht mehr entledigen kann. Die Gruppenbildung, die rein soziologisch betrachtet durch die Situation ei-

5 Vgl. Veranstaltungsbericht des ökf Laibachs vom 17. August 2005. GZ L 5.3.4/18/2005.

6 Brix, Emil: Was bringt der Osten dem Westen? Der kulturell-zivilisatorische Beitrag Mittel- und Osteuropas für Europa, S.48. In: Enzyklopädie des europäischen Ostens. Wieser-Verlag, Klagenfurt 2001.

ner Minderheit erfolgt, bringt einerseits Stärke im Inneren der Gruppe mit sich, kann aber auch zu einer Abgrenzung nach außen führen. Die Entscheidung über den Grad der Abgrenzung und die Öffnung nach außen fallen die Angehörigen der Volksgruppe selbst, sowohl im Umgang mit der politischen Umgebung wie auch im Umgang mit anderen Vertretern und Gruppierungen der eigenen Volksgruppe.

Die Besonderheit ihrer Situation macht die Volksgruppen im transnationalen Kulturleben zu unverzichtbar wertvollen Botschaftern. Der Grad der Vernetzung und Interaktion, den etwa so mancher deutschsprachige Verein in Slowenien wie auch slowenischsprachige Verein in Kärnten trotz budgetär begrenzter Möglichkeiten bereits erreicht hat, legt Zeugnis ab von der beeindruckenden Kraft, die kulturelle Offenheit mit sich bringt. Die Herausforderung liegt darin, den Dialog immer aufrecht zu erhalten, das Band der Verständigung nicht abreißen zu lassen.

Warum aber eignet sich gerade die Kultur so hervorragend dazu, eine Volksgruppe nach außen zu präsentieren? Weil die Kultur ein Spiegel der eigenen Identität ist, weil sie für die Gesamtheit der kulturellen Ausdrucksformen einer Gruppe steht und das Besondere wie Alltägliche zu vermitteln mag. Sie kann dolmetschen, wo Wörterbücher versagen, und Nähe schaffen, wo die Distanz unüberwindlich scheint.

Andererseits – und auch diesen Aspekt darf man nicht vergessen – ist die kulturelle Ausdrucksform für viele Volksgruppen mangels gesetzlicher Anerkennung oft das einzige Kommunikationsmittel. Wenn die Partizipation am politischen Leben der Mehrheit an Prozentpunkten scheitert, muss auf andere Mittel der Verständigung und Meinungsäußerung zurückgegriffen werden. Und dies ist sehr oft die Kultur.

Volksgruppen erfüllen in mehrerlei Hinsicht eine Brückenfunktion. Sie können aufgrund ihres „Insiderwissens“ zwischen dem Land, in dem sie leben, und dem Land, das ihre sprachliche Heimat ist, vermitteln. Sie sind aber auch eine Brücke zwischen der Geschichte und der Gegenwart. Als Inseln, die von einer geschichtlichen Entwicklung gleichsam „übrig“ geblieben sind, zeugen sie von der historisch tradierten Multikulturalität und stellen daher auch eine Botschaft aus einer nicht exklusiv national argumentierenden europäischen Vergangenheit dar. Dass man sie tatsächlich oft als Bedrohung betrachtet, liegt daran, dass es einfach sehr bequem ist, es sich innerhalb

der politisch festgelegten, sterilen Grenzen der Gegenwart gemütlich zu machen. Die Grenzziehung wird als klarer Schnitt begriffen, der eine vermeintliche Einheitlichkeit schafft, die durch die Existenz von Volksgruppen in Frage gestellt wird. Aber wenn wir keine Globalisierung wollen, die alle nationalen kulturellen Unterschiede verschwinden lässt, so sind gerade Volksgruppen und ihre grenzüberschreitende kulturelle Zusammenarbeit ein Mittel, um kulturelle Vielfalt zu sichern.

Eine wesentliche Voraussetzung in der Debatte um Volksgruppen und Minderheiten darf nicht vergessen werden: ohne gesetzliche Anerkennung entbehren diese kulturell wertvollen Wissensträger des notwendigen Minimums an Institutionalisierung, das erforderlich ist, um die Stimme nach außen zu erheben. Eine diesbezügliche Diskussion darf nicht verstummen. Bilaterale Schutz- und Kulturabkommen sind ein erster, überaus begrüßenswerter Schritt in der Anerkennung von Minderheiten; mit einer gesetzlichen Verankerung dieses Schutzes sind sie aber nicht gleichzusetzen.

Neben dem Außenministerium, das über seine Kulturforen regen Kontakt zu Volksgruppen unterhält und vielerlei Projekte fördert, sind es auch Institutionen wie KulturKontakt Austria, die um den besonderen Mehrwert von Kooperationen mit Minderheiten wissen. So werden von KulturKontakt Austria Initiativen von Volksgruppen und anderen Organisationen, die minderheitenspezifische Programme durchführen, aufgegriffen und unterstützt. Neben der Förderung von Projekten, die von Minderheiten angeregt werden, werden aber auch Initiativen unterstützt, die sich inhaltlich mit dem Thema Minderheit befassen und dieses zur Diskussion stellen⁷.

Volksgruppen üben neben den zwei bisher genannten – der bilateralen und der historischen – noch eine weitere Brückenfunktion aus: sie sind ein Brückenschlag für die Vielfalt und die erweiterte europäische Kooperation⁸. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind bei der Suche nach einem gemeinsamen Bewusstsein auch aufgerufen, mehr für ihre Minderheiten zu tun und die Kraft ihrer Minderheiten für den Aufbau eines von Nachhaltigkeit geprägten, europäischen Bewusstseins zu nützen. Denn in

7 Vgl.: Bericht über minderheitenspezifische Aktivitäten des Bereichs Kulturförderung & Sponsoring von KulturKontakt Austria in den Jahren 2004/2005. Von Annemarie Türk zur Verfügung gestellt.

8 Vgl.: Zdenka Lindic-Dragas: Werden die Minderheiten überall diskriminiert? Artikel in: DELO, 25. April 2005, S.2.

dieser Frage können Minderheiten ihre Expertise einbringen. Unter gleichzeitiger Bewahrung ihrer kulturellen wie sprachlichen Eigenheiten sind sie fortwährend um einen Dialog bemüht, der gegenseitigen Respekt und Anerkennung anstrebt.

Die Formel ist an sich simpel: jeder bringt etwas ein, stärkt damit die Vielfalt und zeigt Interesse für die Besonderheit des Gegenüber. So kreierte man am Ende ein Ganzes, das alle einzelnen Teile dieser großen und wertvollen Vielfalt umfasst, beschützt und gemeinsame Werte schafft. *Unity in diversity*. Dieses zu Berühmtheit gelangte Motto der Europäischen Union ist heute nicht viel mehr als eine Vision, seine Umsetzung aber gleichzeitig eine Notwendigkeit, wenn wir in Europa vorankommen wollen.

Was für die Mitgliedstaaten die Europäische Union ist, ist für die Volksgruppen ihr Dachverband. Am 4. Juli 2005 erließ die Verwaltungseinheit Ljubljana einen Bescheid, wonach der Verband der Kulturvereine der deutschsprachigen Volksgruppe in Slowenien im Vereinsregister eingetragen wurde. In den Vereinsstatuten heißt es: *Die deutschsprachigen Kulturvereine tragen in aktivem Zusammenleben mit dem Mehrheitsvolk ihren Anteil zum kulturellen Reichtum und zur Vielfältigkeit ihrer Heimat Slowenien, aber auch zur Stärkung des europäischen Geistes und der europäischen Verbindungen, vor allem mit Ländern und autonomen Gebieten mit der deutschen Amtssprache, bei*⁹.

Auf europäischer Ebene versucht man also, was so manche Volksgruppe längst umgesetzt hat! In diesem Vorbild zeigt sich die Stärke der Kultur als Vermittler auf politischer Ebene. Sie trägt nicht nur zur Selbstfindung bei, mit der Sicherheit und Vertrauen in der Gruppe gestärkt werden, sondern vermag auch den Brückenschlag zur Majorität zu leisten. Vernetzung nach innen wie nach außen!

Auch der österreichische Künstler Alfred Resch arbeitet mit dem Prinzip der Vernetzung. Der geborene Grazer fotografierte im Rahmen des grenzüberschreitenden Projektes *Graz – Ptuj* 50 Personen in der österreichischen wie in der slowenischen Stadt und transferierte die fototechnisch bearbeiteten Abbildungen auf Textilbahnen. Diese wurden als gestaltende Installa-

9 Vgl.: Pammer/Grilj: *Deutschsprachige Altösterreicher in Slowenien*. Hintergrundinformation. Der Gottscheer Altsiedlerverein und der Kulturverein deutschsprachiger Frauen „Brücken“ organisierten sich zu diesem Dachverband.

tion im Arkadengang des Museums im Schloss Ptuj platziert und von Juni bis September einem interessierten Publikum präsentiert¹⁰.

Mit jedem Konzert, jedem Vortrag, jeder Ausstellung und jedem Übersetzungsprojekt verdichten wir das kulturelle Netz zwischen den Ländern, füllen Lücken und überbrücken historische Gegensätze. Mit jedem Besucher, den wir zu unseren Veranstaltungen bringen können, gehen wir Schritte aufeinander zu. Zentren der Begegnung sind eigentlich Zentren der Vernetzung, einer kulturellen wie politischen Vernetzung, die den Integrationsprozess innerhalb eines Landes und irgendwann vielleicht innerhalb dieser großen, europäischen Staatengemeinschaft, die heute bereits 455 Millionen Menschen zählt, vorantreibt.

Als Leiter der Kulturpolitischen Sektion des Außenministeriums werde ich mich auch weiterhin besonders um die Durchführung von Cross-over-Projekten bemühen, mich weiterhin für die Vielfalt einsetzen und den Dialog pflegen. Für Österreich ist kulturelle Vielfalt etwas ganz selbstverständliches, dessen Bedeutung für Europa konkret gelebt werden muss. Volksgruppen sind die Chance für mehr Kommunikation und kulturellen Austausch über politische Grenzen hinweg und damit ein wesentliches Stück „Europa“ im eigenen Staat.

10 Vgl.: Kulturforum Laibach. Programm Juni – September 2005.

Funkcija mostu narodnih skupnosti v čezmejnih kulturnih stikih*

EMIL BRIX**

Ob krizi Evrope je nenavadno, da nihče ne more ali noče razločno reči, zakaj narodne skupnosti niso del problema, temveč del njegove rešitve. To je morda v zvezi s tem, da narodne skupnosti spominjajo na nezmožnost evropske ureditve po etničnih in jezikovnih načelih, čeprav sloni na njih večina evropskih držav. Obstajajo pa tudi ocene evropske resničnosti, ki opozarjajo na kulturni potencial manjšin.

Februarja 2005 se je filozof Peter Sloterdijk na enem svojih konferenčnih potovanj ustavil na Dunaju, da »bi referiral zgodovino Zahoda od Platona do NATA v dveh minutah«. ¹ Njegova radikalna slika evropskih potencialov kaže pota in šanse za čezmejno kulturno delovanje manjšin. Evropa je po njegovem »postimperialna« skupnost, ki ne komunicira le preko zmag. Evropa je »postherojska« skupnost, v kateri ne prevladujeta več kult junakov in povelečevanje žrtev. Nastala naj bi »postmahistična« atmosfera, v kateri namesto ideologije dediščine štejejo aktualne zasluge. Nasprotno prevladuje »postentuziastična« kultura, v kateri nacionalistične mobilizacije niso več popularne. Sloterdijk iz tega sklepa, naj zato politika ne išče entuziastičnega državljana, temveč naj sprejme skeptičnega državljana. V celoti vidi on »postunilateralno« obdobje, v katerem naj bi bilo treba preostalim unilateralcem olajšati sestop z visokega konja oblastnosti. Vse te ocene se ujemajo z razvojem, ki poudarja pomen manjšin in njihove kulture, a se še ne ujemajo s politično resničnostjo.

Evropa črpa danes svojo energijo in kreativnost iz mest in obmejnih predelov nacionalne države, iz raznolikosti njenega obrobja, ne da bi to priznala. Madžarski pisatelj György Konrád je na vprašanje, kaj pomeni »Srednja Evropa«, odgovoril, da gre za razumevanje, da naš kontinent ne živi po načelu »ali – ali«, temveč po načelu »tako – kot tudi«. Evropa je po njego-

* Predavanje z dne 14.10.2005, XVI. Evropski kongres narodnih skupnosti, Celovec

** Dr. Emil BRIX, veleposlanik; vodja kulturnopolitične sekcije zveznega ministrstva za zunanje zadeve; od leta 2000 glavni tajnik Avstrijske raziskovalne skupnosti

1 Peter Sloterdijk, Im Westen etwas Neues. In: 10 Jahre Österreich in der Europäischen Union. Gemeinsame Erfahrungen – Gemeinsame Perspektiven (Eigenverlag BMaA, Wien 2005) 93–95.

vem mnenju neprestano prizadevanje ne deliti na črno in belo, temveč ceniti raznolikost in prehode med navidezno očitnimi identitetami. S tem postanejo manjšine in njihova vloga v čezmejnem odnosu bistvo kulturnega dialoga v Evropi, ker manjšine povsem samoumevno sestavljajo identitetne dele, ki prestopajo meje. Medtem ko politika in gospodarstvo občutita prekoračenje meja pogosto kot ogrožanje, se je Evropa iz svoje zgodovine naučila, da je kulturno prekoračenje meja obogatitev in da etnične in jezikovne manjšine odpirajo kulturnemu življenju kake dežele dodatno dimenzijo raznolikosti in da prav v obmejnih regijah dajejo priložnost za sporazumevanje, ki krepi evropsko miselnost.

Ko je bil koroški umetnik Karl Vouk v marcu tega leta povabljen, da v Piranu na istrskem polotoku oblikuje križev pot,² s tem ni stopil le na pot kulture in veroizpovedi, temveč je izbral predvsem pot sporazumevanja. Ta kulturna romarska pot, ki so jo na dan odprtja prehodili koprski škof, avstrijski veleposlanik v Sloveniji in številni zainteresirani gostje in je v naslednjih dneh privabila več tisoč obiskovalcev, je vodila mimo petih cerkva in samostana. Evropa raznolikosti s svojimi nešteti narodnimi skupnostmi potrebuje cross-over-projekte, kot je ta – ti so ključ do evropske identitete, ki podpira značilnosti in pri tem krepi celoto.

Bistvena vprašanja so: Kje so danes izzivi čezmejnih kulturnih stikov, ki hočejo biti kulturno in politično uspešni? V čem je »postheroična« podpora s strani narodnih skupnosti in iz katerih zakonitih in političnih okvirnih pogojev moramo pri tem izhajati?

Kultura ima vedno opraviti s prekoračenjem mej, pa vendar mislimo v kulturni izmenjavi pogosto v nacionalnih ali državnih kategorijah. Toda kateri državi pripadajo Franz Kafka, Beethoven, Canetti? Mogel bi imenovati tudi Florjana Lipuša ali Petra Handkeja. Tradicionalna državna kulturna izmenjava (zunanja kulturna politika) je vedno postavljala v ospredje moč kulture kot nosilko in posredovalko kulturne in politične identitete onstran meja lastnega državnega ozemlja. Ta oblika prezentacije »lastne« kulture v »tujem« inozemstvu ne ustreza evropski resničnosti in je zmogla v preteklosti privedi do tega, da države niso uporabljale kulture za kriterij povezanosti, temveč kot kriterij razmejitve, da, celo kot dokaz lastne kulturne premoči.

2 Prim.: Poročilo o prireditvah akf Ljubljana, 8. avg. 2005. GZ L 5.3.4/7/2005.

Uspešno pa more delovati odprta in prilagodljiva kulturna politika, ki išče bilateralni in multilateralni dialog, samo v političnih razmerah popolnega medsebojnega priznavanja in spoštovanja, v katerih so bili postavljeni in veljajo za to zakoniti pogoji. V Evropi živimo v družbah, ki te pogoje izpolnjujejo. Pojem kulture je danes celovit, svoboda umetnosti je nesporna in enako obravnavanje ni noben privilegij, temveč je temeljna pravica. Vendar živi še miselnost, da pogosto opravičujejo nacionalne države svojo politiko do sosedov z opozorilom na lastno kulturno premoč. Dovolite mi na tem mestu kratek pogled na zakonite pogoje v zvezi z enakim obravnavanjem manjšin:

Tako na narodnodržavni kot na evropski ravni poznamo ureditve glede varstva manjšin. Evropska unija je to zasidrala z več določili svojega primarnega in sekundarnega prava. Člen 21 ustavne listine temeljnih pravic v EU določa, da so prepovedane *diskriminacije zlasti [...] zaradi pripadnosti h neki narodni manjšini*. Podobne omembe najdemo v »Kopenhagenskih kriterijih«, ki navajajo pogoje za pristop, in v »Smernicah 2000/43/EG sveta z dne 29. junija 2000 o uporabi načela o enakem obravnavanju brez razlike ne glede na raso ali etnično poreklo«. Evropski svet je leta 1992 sprejel »Evropsko temeljno listino regionalnih ali manjšinskih jezikov«, ki vsebuje določila za varstvo in pospeševanje manjšinskih jezikov v šolah, upravi, pred sodiščem in v medijih.

Tudi različni viri t. i. »soft law« Evropske zveze, npr. poročila in resolucije Evropskega parlamenta dokazujejo povečano pozornost za sožitje med večinami in manjšinami. V svoji »Resoluciji o varstvu manjšin in ukrepih proti diskriminaciji v razširjeni Evropi« junija 2005 skoraj dramatično poziva države članice, naj se zavedajo posebne nujnosti ukrepov proti diskriminaciji in za varstvo manjšin. V njej je govor o zaskrbljenosti zaradi *v javnosti naraščajoče acceptance povsem rasističnih, antisemitskih, islamu sovražnih in homofobnih izjav in akcij prominentnih politikov in članov vlad*,³ in prav tako o pozivu za določitev *političnega standarda za varstvo narodnih manjšin*.⁴

Evropska zveza se torej loteva konkretnih korakov v smer aktivnejše in učinkovitejše manjšinske politike. Vzporedno s tem načrtuje – in to se mi zdi posebno pomembno – tudi državljanske programe, ki naj zvezinim državljanom in državljanke poleg njihovih pravic predočijo tudi nji-

3 Resolucija Evropskega parlamenta za varstvo manjšin in ukrepe proti diskriminaciji v razširjeni Evropi (2005/2008(INI)). Junij 2005, str.2.

4 Prav tam: str.3.

hove dolžnosti kot majhne, a bistvene gradbene kamne EU. Ljudje so pozvani, naj se aktivno udeležujejo evropskih kulturnih programov, naj iščejo stike onstran meja in stopnjujejo svojo mobilnost znotraj EU. Neposredno soočenje s kulturo sosedov mora pomagati odgnati strah pred dotikom in spremeniti raznolikost v obogatitev. Kdor bi rad – po pravici – postavil evropske državljane v središče evropske integracije, mora pozitivno kulturno vlogo manjšin in kulturne raznolikosti postaviti v središče čezmejne politike. V tem smislu namerava kulturnopolitična sekcija zveznega ministrstva za zunanje zadeve v jeseni 2006 prirediti v Ljubljani kulturni teden koroških Slovencev in zadnja leta smo povečali organizacijam nemško govorečih v Sloveniji tudi našo podporo za kulturne projekte.

Avstrija je na podlagi svoje zgodovine mnogonarodna država in zaradi svojih državnopravnih tradicij na področju manjšinskega varstva logistično dobro opremljena. Poleg ustavnih in enozakonitih virov imamo poseben zakon o narodni skupnosti. Vendar pa se borimo z deficiti pri korektnem in popolnem upoštevanju zakonitih določil, tudi tam, kjer so se sodišča različno izrekla. Tu je potreben dosleden politični in kulturni dialog, da se samo po sebi dobra osnova utrdi s konkretnimi dejanji.

Tak dialog išče tudi Tanja Prušnik, koroška slikarka in prejemnica ženske nagrade. Kot izučena arhitektka gradi s svojimi slikami mostove in razpenja z zgodbami, ki jih pripoveduje na platnu, političen in zgodovinski lok med Koroško in Slovenijo. Na razstavi letos aprila v Ljubljani je publiki predstavila svojo umetniško obdelavo odporniškega boja koroških partizanov proti tretjemu rajhu.⁵

*H kulturni tradiciji srednje Evrope spada življenje v regiji, v kateri se stalno dogajajo prehodi preko mej, da, kjer ljudje doživljajo meje kot relativno velikost in so spremenljive.*⁶ Meje pa kot izraz političnega ravnanja prepletenostim kulturnega prostora niso nikoli kos, one ustvarjajo ovire, kjer bi moral biti svoboden prostor. Ta potreben svobodni prostor pa je mogoče odpreti – z aktivno in zavestno manjšinsko politiko in s sodelovanjem z narodnimi skupnostmi.

5 Prim. Poročilo o prireditvah akf v Ljubljani z dne 17. avgusta 2005. GZ L 5.3.4 /18/2005.

6 Brix, Emil: Was bringt der Osten dem Westen? Der kulturell-zivilisatorische Beitrag Mittel- und Osteuropas für Europa, str.48. V: Enzyklopädie des europäischen Ostens. Wieser-Verlag, Klagenfurt 2001.

Kajti narodne skupnosti so nosilke znanja, insiderji, popotniki med svetovi. Biti morejo kos izzivom jezikovne, kulturne in politične raznolikosti in se aktivno zavzemati za svoje pravice. Pripadniki narodnih skupnosti morajo biti praviloma daleč bolj zavzeti državljani, da dosežejo standard, ki so ga drugi deležni že z rojstvom. V neprestanem soočanju z večino postane ohranitev skupinske identitete redka, v evropski zgodovini pogosto nedosegljiva dobrina.

Na drugi strani pa narodne skupnosti nosijo tudi odgovornost – podobno malemu princu Antoina de Saint-Exuperyja, ki si pridobi zaupanje vrtnice in se svoje odgovornosti ne more več znebiti. Tvorba skupine, ki čisto sociološko gledano nastane s položajem manjšine, prinaša po eni strani moč v notranjost skupine, more pa privedi tudi v omejitve navzven. O stopnji omejitve in odprtosti navzven odločajo pripadniki narodne skupnosti sami tako v občevanju s politično okolico kot tudi v občevanju z drugimi zastopniki in skupinami v lastni narodni skupnosti.

Posebnost njihovega položaja dela narodne skupnosti za nepogrešljivo dragocene poslance v transnacionalnem kulturnem življenju. Stopnja povezanosti in interakcije, ki jo je že doseglo npr. marsikatero nemško govoreče društvo v Sloveniji, kot tudi kako slovensko govoreče društvo na Koroškem kljub omejenim finančnim sredstvom, priča o občudovanja vredni moči, ki jo prinaša kulturna odprtost. Izziv je v tem, da se dialog neprestano nadaljuje, da se vez sporazumevanja ne pretrga.

Zakaj pa je prav kultura tako izredno primerna, da na zunaj predstavlja narodno skupnost? Ker je kultura ogledalo lastne identitete, ker pomeni celotnost kulturnega izražanja določene skupine in premore posredovati, kar je vsakdanje in kar je posebno. Kultura more tolmačiti, kjer slovarji odpovedo, in ustvariti bližino, kjer se zdi razdalja nepremagljiva.

Po drugi strani – in tudi tega vidika ne smemo pozabiti – je izražanje v kulturi za mnoge narodne skupnosti ob manjkajočem zakonitem priznavanju pogosto edino komunikacijsko sredstvo. Če se udeležba pri političnem življenju večine zaradi odstotkovne mere razbije, je treba seči po drugih sredstvih sporazumevanja in izražanja mnenja. In to je zelo pogosto kultura.

Narodne skupnosti izpolnjujejo v več pogledih funkcijo mostu. Na podlagi svojega »insider« znanja morejo posredovati med deželo, v kateri živijo, in

deželo, ki je njihova jezikovna domovina. So pa tudi most med zgodovino in sedanostjo. Kot otoki, ki so nekako »preostali« od zgodovinskega razvoja, pričajo o zgodovinsko predani multikulturalnosti in predstavljajo zato tudi sporočilo evropske preteklosti, ki ni ekskluzivno slonela le na nacionalnosti. Da narodne skupnosti dejansko pogosto veljajo za ogrožanje, je vzrok v tem, da je preprosto zelo enostavno udobno se počutiti znotraj politično postavljenih, sterilnih sedanjih mej. Potegnitev mejne črte se razume kot razločen rez, ustvarjajoč domnevno enotnost, ki jo obstoj narodnih skupnosti postavlja pod vprašaj. Če pa nočemo globalizacije, ki zbríše vse nacionalne kulturne razlike, so prav narodne skupnosti in njihovo čezmejno kulturno sodelovanje sredstvo, ki zagotavlja kulturno raznolikost.

Bistvene predpostavke v razpravi o narodnih skupnostih in manjšinah ne smemo pozabiti: Brez zakonitega priznanja pogašajo ti kulturno dragoceni nosilci znanja najmanjšo potrebno mero institucionalizacije, ki je potrebna za glasno nastopanje navzven. Zadevna razprava ne sme onemeti. Bilateralni dogovori o varstvu in kulturi so prvi, nadvse razveseljiv korak v priznavanju manjšin; ne gre jih pa enačiti z zakonito zasidranostjo tega varstva.

Poleg zunanjega ministrstva, ki preko svojih kulturnih forumov vzdržuje živahne stike z narodnimi skupnostmi in podpira raznotere projekte, so tudi ustanove kot npr. KulturKontakt Austria, ki vedo za posebno dodatno vrednost kooperacij z manjšinami. Tako KulturKontakt Austria prevzema iniciative narodnih skupnosti in drugih organizacij, ki izvajajo posebne manjšinske programe, in jih podpira. Poleg pospeševanja projektov, ki jih sprožijo manjšine, pa podpira tudi iniciative, ki se vsebinsko ukvarjajo z manjšinsko tematiko in jo vnašajo v diskusijo.⁷

Narodne skupnosti opravljajo poleg teh dveh doslej navedenih – bilateralne in zgodovinske – še nadaljnjo funkcijo mostu: one so mostišče za raznolikost in razširjeno evropsko kooperacijo.⁸ Vse države članice Evropske zveze so pri iskanju skupne zavesti tudi pozvane, naj več storijo za svoje manjšine in moč svojih manjšin uporabijo za utrditev stabilne evropske zavesti. Kajti v tem vprašanju lahko manjšine prispevajo svoje ekspertize. Ob hkratni ohranitvi

7 Prim.: Poročilo o manjšinskospesificnih aktivnostih področja kulturnega pospeševanja in sponzorstva ustanove KulturKontakt Austria v letih 2004/2005. Na razpologo ga je dala Annemarie Türk.

8 Prim.: Zdenka Lindič-Dragaš: So manjšine povsod diskriminirane? Članek v: DELO, 25. aprila 2005, str.2.

svojih kulturnih in jezikovnih lastnosti si neprestano prizadevajo za dialog, ki ima za cilj medsebojno spoštovanje in priznavanje.

Formula je sama po sebi enostavna: vsakdo nekaj vložiti, s tem ojači raznolikost in pokaže zanimanje za posebnost sosedu. Tako se ustvari na koncu celota, ki vse posamične dele te velike in dragocene raznolikosti obsega, varuje in ustvarja skupne vrednote. *Unity in diversity*. To toliko opevano geslo Evropske unije danes ni veliko več kot le vizija, njeno uresničenje pa je hkrati nujno potrebno, če hočemo v Evropi napredovati.

Kar je za države članice Evropska unija, je za narodne skupnosti njihova strešna zveza. 4. julija 2005 je upravna enota Ljubljana izdala odločbo, s katero je bila Zveza kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti v Sloveniji vpisana v društveni register. V društvenih pravilih piše: *Nemško govoreča kulturna društva prispevajo v aktivnem sožitju z večinskim narodom svoj delež h kulturnemu bogastvu in raznolikosti svoje domovine Slovenije, a tudi k utrditvi evropskega duha in evropskih povezav, predvsem z deželami in avtonomnimi ozemlji z nemškim uradnim jezikom.*⁹

Na evropski ravni se torej poskuša to, kar je marsikatera narodna skupnost že davno uresničila! Ta zgled kaže moč kulture kot posredovalke na politični ravni. Ne pripomore le k samozavesti, ki se z njo v skupnosti krepi varnost in zaupanje, temveč zmore postaviti tudi most do večine. Prepletенost znotraj in navzven!

Tudi avstrijski umetnik Alfred Resch dela po načelu prepletенosti. Po rodu Gradčan je fotografiral v okviru čezmejnega projekta *Gradec – Ptuj* 50 oseb v avstrijskem kot tudi v slovenskem mestu. Fototehnično obdelane slike je prenesel na tekstilne pramene. Ti so bili postavljeni kot likovna instalacija v arkadnem hodniku muzeja na ptujskem gradu. Tam so bili zainteresirani publiki na ogled od junija do septembra.¹⁰

Z vsakim koncertom, vsakim predavanjem, vsako razstavo in vsakim prevajalskim projektom zgoščamo kulturno mrežo med deželami, polnimo luknje in premoščamo zgodovinska nasprotja. Z vsakim obiskovalcem, ki ga priva-

9 Prim.: Pammer/Grilj: *Deutschsprachige Altösterreicher in Slowenien*. Informacija o ozadju. Kočevsko društvo staroselcev in »Mostovi«, kulturno društvo nemško govorečih žena, sta se organizirali v to strešno zvezo.

10 Prim.: Kulturni forum Ljubljana. Program junij–september 2005.

bimo na naše prireditve, stopimo korak bliže drug k drugemu. Središča za srečavanje so pravzaprav središča povezovanja, kulturne in politične povezave, ki žene naprej integracijski proces znotraj dežele in morda kdaj znotraj te velike skupnosti evropskih držav, ki šteje danes že 455 milijonov ljudi.

Kot vodja kulturnopolitične sekcije zunanjega ministrstva se bom še nadalje trudil zlasti za izvedbo cross-over-projektov, zavzemal se bom za raznolikost in gojil dialog. Za Avstrijo je kulturna raznolikost nekaj povsem samozanevnega, njen pomen za Evropo je treba konkretno živeti. Narodne skupnosti so priložnost za tesnejšo komunikacijo in kulturno izmenjavo preko političnih mej in s tem bistven del »Evrope« v lastni državi.

Die slowenische Volksgruppe und grenzüberschreitende Wirtschaftsjrojekte zwischen Kärnten und Slowenien*

KARL HREN**

1. Die slowenische Volksgruppe: Zankapfel oder Brückenbauer?

In Europa sind Grenzregionen sehr häufig durch eine bunte ethnische Zusammensetzung gekennzeichnet. Dabei sind die jeweiligen sprachlichen Minderheiten oft eine Brücke zum jeweiligen Nachbarland und gleichzeitig mindestens ebenso oft auch Quell von Konflikten zwischen Nachbarländern. Dies lässt sich durchwegs auch für den kärntnerisch-slowenischen Grenzraum sagen, der geprägt wird durch die Existenz einer slowenischen Volksgruppe und dessen Geschichte – ähnlich anderen europäischen Regionen – immer wieder durch Konflikte im Zusammenhang mit Grenzbeziehungen, dem Status von Minderheiten etc. gekennzeichnet wurde. Die leidvollen historischen Erfahrungen nützten zahlreiche europäische Regionen in dem Sinne, dass sie die jeweiligen sprachlichen Minderheiten umfangreich schützten und somit verschiedenen ethnischen Konflikten den Wind aus den Segeln nahmen, wodurch die Minderheiten zu wertvollen Brücken zu Nachbarländern wurden und insgesamt Grenzregionen aufgrund der verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sich wirtschaftlich stark entwickelten. Derartige Beispiele wären etwa Südtirol oder das Aosta-Tal in Italien, der deutsch-belgische Grenzraum, die schwedische Minderheit in Finnland oder in den letzten Jahren zunehmend auch das Burgenland in Österreich.

Aufgrund der Demokratisierung Sloweniens und des 2004 erfolgten Beitrittes Sloweniens zur Europäischen Union wäre eine ähnliche Entwicklung auch für Kärnten mit seiner slowenischen Volksgruppe zu erwarten und tatsächlich kann man in den letzten Jahren eine verstärkte Rolle der slowenischen Volksgruppe bei den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen feststellen. Gleichzeitig kommt es aber aufgrund der nach wie vor ungelösten Volksgruppenfrage, die in letzter Zeit vor allem durch das Nicht-

* Vortrag vom 14.10.2005, XVI. Europäischer Volksgruppenkongress, Klagenfurt

** Dr. Karl HREN, Geschäftsführer des Slowenischen Wirtschaftsverbandes in Klagenfurt

einhalten zentraler volksgruppenrechtlicher Bestimmungen wie dem Artikel 7 des österreichischen Staatsvertrages geprägt ist, zu politischen Spannungen zwischen Slowenien und Kärnten, die ihren Niederschlag zum Teil auch in den Wirtschaftsbeziehungen finden. Dabei ist auffallend, dass zwischen Slowenien und Österreich – so beteuern verschiedene Regierungsmitglieder beiderseits der Grenze – die Beziehungen sehr gut sind und sich die erwähnten Spannungen mit der Volksgruppe vor allem auf das Bundesland Kärnten konzentrieren und dies offenbar auch der Grund ist, weshalb auf allerhöchstem politischen Niveau die Kontakte zwischen Kärnten und Slowenien weit spärlicher sind als zwischen Kärnten und Friaul oder Kärnten und dem Veneto.¹

2. Die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen

Die von der ungelösten Ortstafelfrage ausgelösten Trübungen der politischen Beziehungen zwischen Slowenien und Kärnten hatten lediglich punktuellen Einfluss auf die Entwicklung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen. In diesem Zusammenhang wäre beispielsweise das im Jahr 2004 vom slowenischen Parlament beschlossene Gesetz zum Gebrauch der slowenischen Sprache im öffentlichen Leben zu erwähnen², das auch die Verwendung der slowenischen Sprache durch Privatunternehmen in Slowenien regelt und zu erheblichen Irritationen auf Kärntner Seite geführt hat. Ein Forum, wo derartige Irritationen und Missverständnisse ausgeräumt werden könnten, ist das so genannte Kontaktkomitee Kärnten-Slowenien, das allerdings in den letzten Jahren nur einmal tagte (Februar 2004), was ein weiteres Indiz für die etwas unterkühlten nachbarschaftlichen Beziehungen ist. Neben derartigen konkreten Beispielen führen die ungelösten Fragen im Bereich des Volksgruppenschutzes aber natürlich auch zu eher schwer fassbaren Auswirkungen, die vom jeweiligen Bild des Nachbarn beziehungsweise des Nachbarlandes mitbestimmt werden. In diesem Zusammenhang wäre etwa das Konsumentenverhalten oder eine eventuelle Angst vor ausländischen Direktinvestitionen zu nennen. Gerade diese Beispiele aber zeigen, dass, trotz aller politischen Trübungen, die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen in den letzten Jahren zwischen Österreich und Slowenien sehr positiv war. So ist Österreich vor allem aufgrund des Enga-

1 Diese Kooperationen gehen nicht zuletzt auf die sehr aktive Rolle des Präsidenten der Region Friaul-Julisch-Venetien Riccardo Illy zurück.

2 Ur.l.RS, št. 86/2004.

gements von steirischen Unternehmen führend bei den ausländischen Direktinvestitionen in Slowenien, und nirgendwo auf der Welt außerhalb Österreichs wird soviel Geld für österreichische Produkte ausgegeben wie in Slowenien. Die Gründe dafür sind sicherlich in der geographischen Nähe, der ähnlichen Mentalität und den jahrhundertealten historischen Verknüpfungen zu suchen. Trotz dieser äußerst positiven Entwicklung muss aber festgehalten werden, dass ohne die erwähnten Trübungen auf politischem Gebiet die Entwicklung wohl noch positiver gewesen wäre. Dies wird etwa spürbar, wenn es in Slowenien um die Privatisierung von Banken ging oder wenn man den schweren Stand von slowenischen Produkten – etwa Lebensmitteln – auf dem österreichischen Markt betrachtet.

3. Der Anteil der slowenischen Volksgruppe an den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen

Bis zum Jahr 1991 hatte die slowenische Volksgruppe die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Österreich und Slowenien ganz erheblich mitgestaltet. Die schwierigen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse im damaligen Jugoslawien setzten gute Kenntnisse der spezifischen Verhältnisse sowie entsprechende Sprachkenntnisse und Geschäftskontakte voraus. Auf diese spezifischen Bedingungen hatten sich zahlreiche Kärntner Slowenen spezialisiert, womit die slowenische Volksgruppe eine Art Vorreiterrolle bei den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen spielte.

Nach dem Umbruch und der Verselbständigung Sloweniens nahmen die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen zwischen Slowenien und Österreich von Jahr zu Jahr zu. Die Rolle der slowenischen Volksgruppe muss in diesem Zusammenhang differenziert betrachtet werden. So wurde die bis 1991 florierende Import-Export Tätigkeit durch die Vereinfachung der Rahmenbedingungen und den Wegfall des jugoslawischen Marktes zunehmend uninteressant. Während eine ganze Reihe von derartigen in der Regel von Angehörigen der slowenischen Volksgruppe geleiteten Unternehmen bald ihre Tätigkeit einstellte, gelang es nur wenigen sich in den Folgejahren zu behaupten. Diese waren allerdings letztlich wieder durchaus erfolgreich – nicht zuletzt weil sich ihr Aktionsradius nicht nur auf Slowenien, sondern auf alle ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken erstreckte. Neben der Import-Export Branche war und ist für die slowenische Volksgruppe der Bankensektor besonders wichtig. Die lokalen Posojilnica-Ban-

ken, die in der Zveza-Bank ihren genossenschaftlichen Dachverband haben, waren bereits vor 1991 in Slowenien sehr stark vertreten. Nach 1991 stiegen bei all diesen Banken sowohl das Einlagen- als auch das Kreditgeschäft mit Slowenien stark an. Die Gründung von entsprechenden Filialen beziehungsweise die Übernahme einer slowenischen Bank erfolgte allerdings nicht, wodurch das Bankwesen der slowenischen Volksgruppe trotz Ausweitung doch hinter der rasanten Entwicklung, die einige andere österreichische Banken in Slowenien in den letzten Jahren hinlegten, zurückblieb. Mit der jüngst stattgefundenen Gründung einer Geschäftsstelle in Ljubljana durch die Zveza Bank wird nunmehr versucht, die Präsenz am slowenischen Markt weiter zu stärken. Neben dem Bankwesen und der Import-Export-Branche gelang es nur wenigen Kärntner Slowenen eine überregionale Bedeutung in den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen zu spielen. In diesem Zusammenhang können vor allem der Möbeleinzelhandel sowie einige Dienstleistungsbereiche (Rechtsanwälte etc.) genannt werden. Eine ganz spezifische Rolle kommt schließlich den von der Europäischen Union geförderten Wirtschaftsprojekten zu, die der Entwicklung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen dienen. Diesen Projekten, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg zurzeit bereits in der dritten Programmperiode stattfinden, kommt vor allem aufgrund der schwachen Wirtschaftsstruktur des Südkärntner Raumes eine besondere Bedeutung auch für die slowenische Volksgruppe zu.

4. Interreg und Wirtschaftsprojekte der slowenischen Volksgruppe

Die derzeit laufende dritte Programmperiode der Gemeinschaftsinitiative Interreg umfasst den Zeitraum 2000 bis 2006. Das Programm selbst teilt sich in drei Bereiche, wobei der Bereich A der direkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Nachbarregionen in Slowenien dient und daher für die slowenische Volksgruppe in Kärnten besonders interessant ist. Im Rahmen des Programms Interreg IIIA Österreich-Slowenien standen für Kärnten insgesamt rund 26 Millionen Euro zur Verfügung. Davon entfielen auf die Priorität 1 „Wirtschaftliche Kooperation“ insgesamt rund 10 Millionen Euro.³ Zusätzlich wurden auch im Rahmen anderer Priorität-

³ Die Priorität 1 „Wirtschaftliche Kooperation“ umfasst die Maßnahmen: 1.1: „Wirtschaftsentwicklung“, 1.2: „Tourismus“ und 1.3: „Ländliche Entwicklung“.

ten des Programms Projekte eingereicht, die zum Teil starken Wirtschaftsbezug haben, wobei insbesondere die Priorität 4, die „Spezielle Förderung für Grenzregionen“ für die slowenische Volksgruppe besonders interessant war. Insgesamt kann festgehalten werden, dass in rund 20 % aller genehmigten Interreg IIIA-Projekte zwischen Österreich und Slowenien auch die slowenische Volksgruppe in Kärnten in der einen oder anderen Art und Weise eingebunden war. In der Regel traten Institutionen der slowenischen Volksgruppe dabei sogar als hauptverantwortliche Projektträger auf. Die genehmigten Projekte, an denen auch die slowenische Volksgruppe beteiligt war, betrafen vor allem die Bereiche Wirtschaft, Landwirtschaft, Tourismus, Bildung und Kultur. Weniger Projekte gibt es hingegen in den Bereichen Regionalentwicklung und Umweltschutz.

Aus der Vielfalt an genehmigten Projekten sollen an dieser Stelle vor allem jene behandelt werden, die einen starken Wirtschaftsbezug aufweisen und von Institutionen der slowenischen Volksgruppe als Projektträger durchgeführt worden sind. In der Regel wurden diese Projekte vom Slowenischen Wirtschaftsverband Kärnten eingereicht, der der Dachverband der slowenischen Wirtschaftstreibenden in Kärnten ist.

Das Projekt „Bildung, Beratung, Begegnung“ wurde vom Slowenischen Wirtschaftsverband Kärnten eingereicht und in den Jahren 2002 bis 2004 durchgeführt. Ziel des Projektes war es, die Wirtschaft des Südkärntner Raumes und vor allem die dort tätigen KMUs auf den Beitritt Sloweniens zur EU vorzubereiten. Neben zahlreichen Bildungskursen, die vom Projektpartner, dem Bildungshaus Tainach/Tinje, durchgeführt worden sind, fanden mehrere Informationsveranstaltungen statt, und es wurde ein umfangreicher Rechts- und Wirtschaftsratgeber erarbeitet, der beim Linde-Verlag erschien.

Ein anderes Projekt, das ebenfalls vom Slowenischen Wirtschaftsverband gemeinsam mit der Höheren Schule für wirtschaftliche Berufe in St. Jakob im Rosental/Šentjakob v Rožu und der Zweisprachigen Bundeshandelsakademie in Klagenfurt durchgeführt wurde, war das Projekt „Korrespondenzinhalte“, in welchem es um die Erarbeitung von mehrsprachigem Lehrmaterial vor allem betreffend die sprachliche Wirtschaftsausbildung an Mittelschulen ging.

Im Bereich der Landwirtschaft wurden ebenfalls mehrere Projekte durchgeführt, die für eine Stärkung der Wirtschaft vor allem in den benachteiligten

Regionen Südkärntens sehr wichtig sind. So wurde etwa in einem Projekt das traditionelle Brillenschaf in den Karawanken wieder heimisch gemacht, und in einem anderen Projekt, das vom Verein „Coppla Kaša“ in Bad Eisenkappel durchgeführt wurde, wurden grenzüberschreitende Wanderwege errichtet, die vor allem der Vermarktung bäuerlicher Erzeugnisse dienen.

Ein weiteres interessantes Projekt, das der traditionell in den Südkärntner Tälern sehr bedeutenden Eisenverarbeitung dient, ist das Projekt „Ferraculorum“, das vom Slowenischen Wirtschaftsverband Kärnten durchgeführt wird. Dieses Projekt versucht vor allem das Kunstschmiedehandwerk grenzüberschreitend zu stärken sowie eine entsprechende Produktvermarktung sicherzustellen, womit natürlich auch positive wirtschaftliche Effekte für die Grenzregion erzielt werden können.

Mit dem Erstellen eines Wirtschafts- und Rechtswörterbuches in drei Sprachen (Deutsch, Slowenisch, Englisch) befasst sich ein Projekt, das von der Hermagoras/Mohorjeva durchgeführt und demnächst abgeschlossen werden wird.

Neben den erwähnten Projekten gibt es eine Vielzahl an Projekten, die zwar nicht als klassische Wirtschaftprojekte angesehen werden können, die allerdings dennoch einen starken Wirtschaftsbezug aufweisen. Erwähnt werden können in diesem Zusammenhang etwa das Projekt der Julius-Kugy-Klassen am BG für Slowenen in Klagenfurt, das der dreisprachigen Bildung von Gymnasiasten dient, oder das Projekt „Kulturtourismus“ des Slowenischen Wirtschaftsverbandes Kärnten, das der Entwicklung des Tourismus beiderseits der Karawanken dient. Schließlich sind Institutionen der slowenischen Volksgruppe als Projektpartner auch in zahlreiche weitere Wirtschaftsprjekte wie etwa das Projekt „Business Network Carinthia-Slovenia“, das von der Wirtschaftskammer Kärnten durchgeführt wird, eingebunden.

Obwohl die laufende Interreg IIIA Programmperiode im Jahr 2006 endet, können unter dem Vorbehalt, dass für die entsprechende inhaltliche Ausrichtung des Projektes noch Geld zur Verfügung ist, Projekte noch bis ins Jahr 2008 durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang muss das ebenfalls vom Slowenischen Wirtschaftsverband Kärnten eingereichte Projekt „Schengen-Chance“, das der Vorbereitung der Grenzregion auf die Schengen-Eingliederung Sloweniens dient, erwähnt werden. Das Projekt wurde bereits genehmigt und wird Mitte 2007 abgeschlossen werden.

5. Die bisherige Bilanz der Wirtschaftsprjekte

Sicherlich ist es nicht möglich, alle Projekte über einen Kamm zu scheren und pauschal von Erfolg oder Misserfolg zu sprechen. Zu unterschiedlich sind die Zielsetzungen und Inhalte der Projekte, zu unterschiedlich die Zugänge der Projektträger und Projektpartner und zu wenig Zeit ist seit der Durchführung der Projekte vergangen, um die oft angestrebte Nachhaltigkeit von Projekten zu beurteilen. Nichtsdestotrotz aber brachte die zu Ende gehende dritte Interreg-Programmperiode neue Erfahrungen mit sich, die auch der Ausgangspunkt für Überlegungen zur künftigen Förderung von grenzüberschreitender Kooperation seitens der Europäischen Union sein sollten.

Ohne Zweifel kann festgestellt werden, dass die Wirtschaftsprjekte, die im Rahmen von Interreg in den letzten Jahren durchgeführt worden sind, erheblich zur Stärkung des Südkärntner Wirtschaftsraumes beigetragen haben. Die Stärkung erfolgte einerseits durch die Förderung von innovativen Ideen und die Vermittlung von neuem Know-how an die diversen Unternehmen im Grenzraum selbst und andererseits durch die grenzüberschreitende Ausrichtung der Projekte. Diese Ausrichtung stärkt den Grenzraum schon allein dadurch, dass sie ihn aus der bisherigen Randlage herauslöst und durch die Einbeziehung der angrenzenden slowenischen Gebiete den Raum rund um die Karawanken ökonomisch zusammenwachsen lässt, wovon sowohl die österreichische als auch die slowenische Grenzregion profitiert.

Für die slowenische Volksgruppe ist natürlich eine enge Kooperation zwischen Österreich und Slowenien besonders wichtig. Die offene Grenze und die Tatsache, dass beide Nachbarländer heute Mitglieder der Europäischen Union sind, bringen für die slowenische Volksgruppe vollkommen neue Möglichkeiten mit sich. Die slowenische Sprache ist ähnlich anderen Ostsprachen heute keine Exotensprache mehr, die lediglich von Volksgruppenangehörigen gesprochen wird und aus Liebhaberei erlernt wird, sondern sie hat eine handfeste ökonomische Bedeutung erhalten. Die „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ ist immer weniger eine Phrase, sondern gewinnt von Tag zu Tag an Bedeutung. Die diversen Wirtschaftsprjekte sind dabei in vielen Fällen der Motor für die Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die slowenische Volksgruppe selbst, die bereits zur Zeit des Kalten Krieges die grenzüberschreitenden Kontakte pflegte, ist heute aufgrund der langjährigen Erfahrungen der ideale Träger und Mittler von

Interreg-Projekten. Die letzte Programmperiode hat gezeigt, dass sich die slowenische Volksgruppe in zunehmendem Ausmaß dieser Rolle bewusst ist und sie auch übernimmt. Sicherlich gibt es aber noch einiges an unausgeschöpftem Potential, das in Zukunft stärker eingebracht werden sollte, damit die Qualität der Projekte und die Effektivität von grenzüberschreitender EU-Förderung weiter zunimmt.

Neben diesen positiven Effekten kann man aber im Zusammenhang mit dem Interreg-Programm auch Problemfelder und Schwierigkeiten ausmachen. So erwies sich der finanzielle Anspruch, den Interreg-Projekte mit sich bringen, für viele potentielle Projektträger als zu groß. Projekte in der Größenordnung zwischen € 50.000,- und € 400.000,- sind angesichts der Tatsache, dass in der Regel 20 bis 30 % der Projektmittel vom Projektträger selbst aufzubringen sind, für viele kleinere Institutionen nicht durchführbar. Zusätzlich muss das Projekt mit Fremdkapital vorfinanziert werden, wodurch das Finanzrisiko weiter zunimmt. Gleichzeitig aber verfügen gerade kleinere Strukturen oft über ausgezeichnete Projektideen und langjährige grenzüberschreitende Kontakte. Dies gilt noch ganz besonders für die slowenische Volksgruppe, die über eine ganze Reihe von relativ kleinen Vereinen mit ausgezeichneten Kontakten zu ähnlichen Strukturen in Slowenien verfügt. Die im Jahr 2004 aus Interreg-Mitteln stattgefundene Einrichtung eines sogenannten „Small-Project-Fund“ (SPF) für grenzüberschreitende Projekte in der Größenordnung zwischen € 8.000,- und € 15.000,- war dabei eine sehr gute Idee, auch kleine, finanzschwächere Strukturen in die Umsetzung von Interreg einzubeziehen. Schon die bisherigen außerordentlich positiven Erfahrungen mit dem SPF zeigen, dass er wesentlich zu Steigerung der Effektivität des Programms Interreg beigetragen hat.

Einen wesentlichen Hemmschuh für eine effektivere Umsetzung von Interreg stellen nach wie vor die erheblichen formal- und rechnungstechnischen Anforderungen an die Projektdurchführung dar. Da aber auch in Zukunft eher mit noch komplizierteren Abrechnungsmodalitäten etc. gerechnet werden muss, ist es auch die besondere Herausforderung für die Zukunft, möglichst vielen Strukturen das entsprechende „Know-how“, das für die Projektabwicklung notwendig ist, zu vermitteln. Dies ist durchaus auch eine Hausaufgabe für die slowenische Volksgruppe, da die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es zwar einige sehr aktive Strukturen innerhalb der Volksgruppe gibt, die Interreg-Projekte durchführen, dass aber gleichzeitig viele andere Strukturen sich lediglich innerhalb des SPF beziehungsweise als Projektträger in die Interreg-Umsetzung einbringen.

Erstaunlich ist außerdem die unterschiedliche Mittelausschöpfung der einzelnen Programmbereiche. So waren die Mittel für Kultur- und Tourismusprojekte schon Jahre vor dem eigentlichen Programm-Ende im Jahr 2006 in einem Ausmaß ausgeschöpft, dass keine neuen Projekte mehr eingereicht werden konnten, wodurch natürlich zahlreiche interessante Ideen und Projekte auf der Strecke blieben.

Schließlich ist die Art und Weise der Projektauswahl ein Dauerbrenner für Diskussionen auf beiden Seiten der Grenze. Dabei gingen Österreich und Slowenien sehr unterschiedliche Wege. Während in Österreich Projekte jederzeit eingereicht werden können und in der Folge von einigen wenigen Beamten auf deren Qualität geprüft werden, gibt es in Slowenien Ausschreibungen für das Einreichen von entsprechenden Projekten. Danach werden die Projekte von externen Experten auf deren Qualität geprüft. Unzufriedenheit bei der Projektauswahl gibt es mit den jeweiligen Verfahren auf beiden Seiten der Grenze. Während das slowenische System mit einem zusätzlichen formalistischen Aufwand verbunden ist, hat es gleichzeitig den Vorteil, aufgrund des Ausschreibungssystems eine größere Resonanz in der Bevölkerung zu erzielen, und bietet zumindest bei entsprechender Wahl der Experten die Chance auf objektivere Projektauswahl. Die Vorteile des österreichischen Systems sind, dass es unbürokratischer und partnerschaftlicher organisiert ist, da es mehr Hilfestellungen, Nachbesserungsmöglichkeiten etc. bietet. Gleichzeitig aber birgt die Selektion durch weisungsgebundene Beamte oder mehr oder weniger regierungsnahe Institutionen zumindest die Gefahr in sich, der Politik eine stärkere Einflussnahme auf die eigentliche Projektauswahl zu ermöglichen. Dies kann natürlich gerade für Minderheiten besonders problematisch sein. Während es als sehr positiv angesehen werden kann, dass die letztendliche Projektauswahl immer von beiden Nachbarländern gemeinsam erfolgt, stellt auf beiden Seiten der Grenze ein erhebliches Problem die Tatsache dar, dass zahlreiche Institutionen Projekte einreichen und gleichzeitig zu dem Kreis jener gehören, die diese Projekte dann beurteilen. Somit stellt die Art und Weise der Projektauswahl sowohl in Österreich als auch in Slowenien für die Zukunft eine besondere Herausforderung dar.

6. Ein Ausblick auf die künftige Programmperiode

Nachdem die jetzige EU-Programmperiode die Jahre 2000 bis 2006 umfasst, wird die nächste Periode von 2007 bis 2013 reichen. Die inhaltlichen Leitlinien für das EU-Förderwesen wurden bereits Mitte 2004 veröffentlicht, wobei natürlich die konkrete finanzielle Ausstattung der diversen Förderprogramme zurzeit aufgrund der gescheiterten Finanzverhandlungen noch offen ist. Sicher aber ist hingegen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die bisher im Rahmen von Interreg gefördert wurde, ab 2007 unter einem neuen Namen, und zwar der sogenannten „Territorialem Kooperation“, weiter gefördert werden wird. Dabei gibt man dieser Kooperation nunmehr sogar ein besonderes Gewicht, da sie als „Ziel 3“ einer der Eckpfeiler der europäischen Strukturpolitik sein wird. Die konkrete finanzielle Dotierung dieses Zieles 3 ist wie gesagt noch offen, doch während noch Mitte 2004 von einer erheblichen finanziellen Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgegangen wurde, spricht man nun davon, dass die Mittel im Vergleich zum derzeitigen Interreg-Programm gleich bleiben dürften. Die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Leitlinien ließen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der konkreten grenzüberschreitenden Programme, die unter den einzelnen Nachbarstaaten bilateral festgelegt werden und die Grundlage für konkrete Projekte sind, relativ weiten inhaltlichen Spielraum. In Österreich wird derzeit auch an der Ausgestaltung eines derartigen Programms für die Relation Österreich-Slowenien gearbeitet, wobei natürlich auch wie bisher vor allem die Bundesländer eine wichtige Rolle spielen. So wurde in Kärnten mit der gesamten Planung der neuen EU-Strukturfondsperiode der Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) per Beschluss der Landesregierung beauftragt. Auf dieser Grundlage wurde vom KWF auch bereits im März 2005 die so genannte „Integrierte Regionalstrategie“ veröffentlicht, die auch die Grundlage für die Vorstellungen Kärntens hinsichtlich der neuen „Territorialem Kooperation“ sein soll. In den kommenden Monaten wird aber natürlich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Programms „Österreich-Slowenien“ noch eine abschließende Koordination sowohl innerhalb Kärntens als auch mit den betroffenen Bundesländern (Steiermark, Burgenland), dem Bund und natürlich der Republik Slowenien gefunden werden müssen.

Für die slowenische Volksgruppe ist natürlich die konkrete Ausgestaltung des Programms zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Slowenien von besonderem Interesse. Auf der Grundlage der bisherigen

Erfahrung ist für die Volksgruppe vor allem eine gezielte Förderung der Grenzregionen besonders wichtig, da bereits bisher ein erheblicher Teil der Mittel an den eigentlichen Grenzgebieten vorbei dem Zentralraum oder den nicht unbedingt grenznahen Bezirken Spittal, Feldkirchen und St. Veit zugute kam. Obwohl sowohl auf österreichischer Seite als auch auf slowenischer Seite von einer Beibehaltung der bisherigen Fördergebiete ausgegangen wird, so wäre eine besondere Berücksichtigung der eigentlichen Grenzregion wohl im Sinne einer ausgewogenen Regionalentwicklung. Die vom KWF erarbeitete Strategie für die künftige Strukturfondsperiode ist sehr wirtschaftsorientiert, was bereits von vielen Seiten stark kritisiert wurde, da sich Kärnten im Vergleich zum weiten von der EU vorgegebenen Spielraum selbst ein sehr enges Korsett schnürt. Bereits die Programmperiode 2000 bis 2006 zeigte, dass die Mittelausschöpfung gerade bei den Mitteln zur Wirtschaftsförderung besonders schwach war. Für die slowenische Volksgruppe ist natürlich eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung der Grenzregion sehr wichtig. Daneben ist aber klar, dass eine derartige Entwicklung nicht nur mit Wirtschaftsprojekten im engeren Sinn erreicht werden kann, sondern der oft angesprochene Abbau der Grenzen in den Köpfen ebenfalls nicht vergessen werden darf. In diesem Sinne wären etwa die Förderung des Kulturaustausches oder Kooperationen im Bildungsbereich sehr bedeutend. Außerdem darf auch die bisher sehr stark in Anspruch genommene Förderung des Tourismus gerade in einer Region wie Südkärnten, die vielerorts gerade mit dem Fremdenverkehr punktet, nicht außer Acht gelassen werden. Schließlich ist für die slowenische Volksgruppe ein objektiver Auswahlmechanismus, mit welchem die zu fördernden Projekte ausgewählt werden, besonders wichtig.

Die slowenische Volksgruppe hat nicht zuletzt mit den von ihr initiierten und durchgeführten Interreg-Projekten bereits in der Vergangenheit erheblich zur wirtschaftlichen Stärkung der Grenzregion beigetragen. Da sie sich im Rahmen dieser Aktivitäten bereits vielfältige Erfahrungen angeeignet hat und auch die Situation und künftigen Entwicklungen in Slowenien gerade von der slowenischen Volksgruppe besonders gut eingeschätzt werden können, wäre eine enge Einbindung der slowenische Volksgruppe in die Planung der kommenden Programmperiode im Sinne einer effektiven Programmgestaltung nunmehr sehr wichtig. Auf der Grundlage eines auch unter Miteinbeziehung der slowenischen Volksgruppe erarbeiteten Programms zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird die Brückenfunktion der slowenischen Volksgruppe in Zukunft noch deutlicher als bisher zum Ausdruck kommen können.

Slovenska narodna skupnost in čezmejni gospodarski projekti med Koroško in Slovenijo*

KARL HREN**

1. Slovenska narodna skupnost: Jabolko spora ali graditelj mostu?

V Evropi so obmejne regije zelo pogosto zaznamovane s pisano etnično sestavo. Pri tem so vsakokratne jezikovne manjšine često most do vsakokratne sosednje dežele in hkrati vsaj tako pogosto tudi vir sporov med sosednjimi deželami. To je povsem mogoče trditi tudi o koroško-slovenskem obmejnem prostoru, ki mu daje pečat obstoj slovenske narodne skupnosti in katerega zgodovina je – podobno kot v drugih regijah Evrope – vedno znova beležila spore v zvezi s postavljanjem mej, položajem manjšin ipd. Številne evropske regije so boleče zgodovinske izkušnje izkoristile v tem smislu, da so vsakokratne jezikovne manjšine zelo obsežno zaščitile in tako preprečile različne etnične spore, s čimer so manjšine postale dragoceni mostovi do sosednjih dežel, celokupne obmejne regije pa so se po zaslugi povečanega čezmejnega sodelovanja gospodarsko močno razvile. Taki primeri bi bili npr. Južna Tirolska ali dolina Aosta v Italiji, nemško-belgijski obmejni prostor, švedska manjšina na Finskem ali v zadnjih letih čedalje bolj tudi Gradiščanska v Avstriji.

Zaradi demokratizacije v Sloveniji in zaradi vstopa Slovenije v Evropsko unijo leta 2004 bi bilo pričakovati podoben razvoj tudi za Koroško z njeno slovensko narodno skupnostjo, in res je zadnja leta mogoče ugotoviti povečano vlogo slovenske narodne skupnosti v čezmejnih gospodarskih odnosih. Hkrati pa prihaja zaradi prej ko slej nerešenega vprašanja narodne skupnosti – v zadnjem času se to kaže predvsem v neizpolnjenih osrednjih manjšinskopravnih določilih člena 7 Avstrijske državne pogodbe – do političnih napetosti med Slovenijo in Koroško, kar delno vpliva tudi na gospodarske odnose. Nenavadno je pri tem, da so odnosi med Slovenijo in Avstrijo – tako zatrjujejo razni člani vlad na obeh straneh meje – zelo dobri in da so omenjene napetosti vsled narodne skupnosti osredotočene predvsem na zvezno deželo Koroško in da je to očitno tudi vzrok, zakaj so stiki

* Predavanje z dne 14.10.2005, XVI. Evropski kongres narodnih skupnosti, Celovec

** Dr. Karl HREN, poslovodja Slovenske gospodarske zveze v Celovcu

na najvišji politični ravni med Koroško in Slovenijo daleč redkejši kot med Koroško in Furlanijo ali med Koroško in Benečijo.¹

2. Čezmejni gospodarski odnosi

Zaradi nerešenega vprašanja krajevnih napisov skaljeni politični odnosi med Slovenijo in Koroško so le punktualno vplivali na razvoj čezmejnih gospodarskih odnosov. V tej zvezi je treba omeniti npr. leta 2004 v slovenskem parlamentu sprejeti zakon o rabi slovenščine v javnosti,² ki ureja tudi uporabo slovenskega jezika v privatnih podjetjih v Sloveniji in je privedel do znatnih iritacij na koroški strani. Forum, ki bi tovrstne iritacije in nesporazume lahko odstranil, je tako imenovani Kontaktni komite Koroška-Slovenija, ki pa se je v zadnjih letih le enkrat (februarja 2004) sestal, kar je nadaljnji indic za nekako ohlajene sosedske odnose. Poleg takih konkretnih primerov pa vodijo nerešena vprašanja na področju manjšinske zaščite seveda tudi do težko razumljivih učinkov, ki jih sooblikuje vsakokratna slika o sosedu oziroma o sosednji deželi. V tej zvezi bi bilo omeniti npr. zadržanje porabnikov ali morebitni strah pred neposrednimi investicijami v tujini. Prav ti primeri pa kažejo, da je bil zadnja leta razvoj gospodarskih odnosov med Avstrijo in Slovenijo – kljub vsem političnim motnjam – zelo pozitiven. Tako je Avstrija predvsem zaradi aktivnosti štajerskih podjetij vodilna med neposrednimi investitorji iz tujine in nikjer drugje na svetu zunaj Avstrije se za avstrijske izdelke ne izda toliko denarja kot v Sloveniji. Vzroke za to je treba gotovo iskati v zemljepisni bližini, podobni miselnosti in stoletja starih zgodovinskih povezavah. Kljub temu nadvse pozitivnemu razvoju pa je treba poudariti, da bi bil razvoj pač še pozitivnejši brez omenjenih motenj na političnem področju. To se npr. čuti, ko je šlo v Sloveniji za privatizacijo bank, ali če pogledamo težavni položaj slovenskih izdelkov – npr. živil – na avstrijskem trgu.

1 Te kooperacije gredo navsezadnje na račun zelo aktivne vloge, ki jo ima predsednik regije Furlanija-Juljska krajina Riccardo Illy.

2 Uradni list Republike Slovenije, št. 86/2004.

3. Delež slovenske narodne skupnosti pri čezmejnih gospodarskih odnosih

Do leta 1991 je slovenska narodna skupnost povsem znatno sooblikovala gospodarske odnose med Avstrijo in Slovenijo. V težavnih gospodarskih in političnih razmerah v tedanji Jugoslaviji je bilo potrebno dobro poznati posebne okoliščine in trgovske stike in obvladati jezik. Te specifične pogoje so številni koroški Slovenci izpolnjevali, s tem pa je slovenska narodna skupnost imela pionirsko vlogo v čezmejnih gospodarskih odnosih.

Po preobratu in osamosvojitvi Slovenije so čezmejni gospodarski odnosi med Slovenijo in Avstrijo naraščali iz leta v leto. Vlogo slovenske narodne skupnosti je treba gledati v tej zvezi diferencirano. Do leta 1991 cvetoča uvožno-izvozna dejavnost je postajala s poenostavitvijo zadevnih pogojev in prenehanjem jugoslovanskega trga čedalje manj zanimiva. Medtem ko je cela vrsta takih – praviloma od pripadnikov slovenske narodne skupnosti vodenih – podjetij kmalu prenehala delovati, se je le malokaterim posrečilo uveljaviti v naslednjih letih. Ta pa so nazadnje spet postala vseskozi uspešna – tudi zato, ker njihov akcijski radij ni obsegal le Slovenije, temveč je segal tudi v vse delne republike nekdanje Jugoslavije.

Poleg uvožno-izvoznega sektorja je za slovensko manjšino posebno pomemben bančni sektor. Lokalne posojilnice, združene pod zadružno streho Zveza-Bank, so bile že pred 1991 močno zastopane v Sloveniji. Po letu 1991 so pri vseh teh bankah tako hranilne vloge kot tudi kreditni posli s Slovenijo močno narasli. Do ustanavljanja ustreznih podružnic ali prevzema kake slovenske banke pa ni prišlo, zato je bančništvo slovenske narodne skupnosti kljub povečanju zaostalo za bliskovitim razvojem, ki so ga doživele zadnja leta nekatere druge avstrijske banke v Sloveniji. Nedavna ustanovitev poslovalnice Zveza-Bank v Ljubljani naj še poveča prisotnost na slovenskem trgu. Poleg bančništva in uvožno-izvoznega sektorja je le maloštevilnim koroškim Slovencem uspelo doseči nadregionalni pomen v čezmejnih gospodarskih odnosih. V tej zvezi moremo omeniti predvsem trgovino s pohištvom in nekatera storitvena področja (odvetniki ipd.).

Prav posebno vlogo zavzemajo končno gospodarski projekti, ki jih pospešuje Evropska unija in so namenjeni razvoju čezmejnih gospodarskih odnosov. Ti projekti, ki v okviru iniciative Interreg potekajo zdaj že tretje načrtno obdobje, so predvsem zaradi šibke gospodarske strukture južnokoroškega prostora posebej pomembni tudi za slovensko narodno skupnost.

4. Interreg in gospodarski projekti slovenske manjšine

Sedanje tretje programsko obdobje Interreg poteka med letoma 2000 in 2006. Načrt je razdeljen na tri področja, področje A je namenjeno neposrednemu čezmejnemu sodelovanju s sosednjimi regijami v Sloveniji in je zato za slovensko narodno skupnost na Koroškem posebej zanimivo. V okviru programa Interreg III A Avstrija-Slovenija je bilo za Koroško predvidenih skupno okoli 26 milijonov evrov. Od tega je bilo namenjenih za prioriteto 1, „Gospodarska kooperacija“ skupno okoli 10 milijonov evrov.³ Dodatno so bili vloženi tudi v okviru drugih programskih prioritete projekti, ki imajo deloma močan gospodarski poudarek, kjer je bila zlasti prioriteta 4, „Posebno pospeševanje obmejnih regij“ za slovensko manjšino posebej interesantna. V celoti je mogoče zapisati, da je bila v okoli 20 odstotkov vseh odobrenih Interreg III A projektov med Avstrijo in Slovenijo udeležena na tak ali drugačen način tudi slovenska narodna skupnost na Koroškem. Praviloma so ustanove slovenske narodne skupnosti pri tem nastopale kot glavnoodgovorne nosilke projektov. Odobreni projekti, pri katerih je bila udeležena tudi slovenska narodna skupnost, so zadevali predvsem področja gospodarstva, kmetijstva, turizma, izobraževanja in kulture. Manj projektov pa je na področjih regionalnega razvoja in varstva okolja.

Iz množice odobrenih projektov bodo na tem mestu obravnavani predvsem tisti, ki so močno povezani z gospodarstvom in so jih izvedle ustanove slovenske narodne skupnosti kot nosilke projektov. Praviloma je te projekte vložila Slovenska gospodarska zveza na Koroškem, ki je strešna zveza slovenskih gospodarstvenikov na Koroškem.

Projekt „Izobraževanje, svetovanje, srečavanje“ je vložila Slovenska gospodarska zveza na Koroškem in ga izvedla v letih od 2002 do 2004. Cilj projekta je bil pripraviti južnokoroško gospodarstvo in predvsem tamkajšnja mala in srednje velika podjetja (MSP) na pristop Slovenije k EU. Poleg številnih izobraževalnih tečajev, ki jih je izvedel Dom v Tinjah kot projektni partner, je bilo več informacijskih prireditev. Izdelan je bil obsežen pravni in gospodarski svetovalec, ki ga je v knjižni obliki izdala založba Linde.

Projekt, ki ga je prav tako izvedla Slovenska gospodarska zveza v sodelovanju z Višjo šolo za gospodarske poklice v Šentjakobu v Rožu in z Dvojezično

³ Prioriteta 1 „Gospodarska kooperacija“ obsega ukrepe: 1.1: „Gospodarski razvoj“, 1.2: „Turizem“ in 1.3: „Razvoj podeželja“.

zvezno trgovsko akademijo v Celovcu, je bil projekt „Vsebina korespondence“, v katerem je šlo za izdelavo večjezičnega učnega materiala, namenjenega predvsem jezikovnemu izobraževanju v gospodarstvu na srednjih šolah.

Na področju kmetijstva je bilo izvedenih prav tako več projektov, ki so zelo pomembni za utrditev gospodarstva predvsem v zapostavljenih južnokoroških predelih. Tako je bila npr. s projektom spet udomačena v Karavankah tradicionalna ovca očalarka, v drugem projektu, ki ga je izvedlo društvo „Coppla Kaša“ v Železni Kapli, pa so bile urejene čezmejne markirane pešpoti, ki služijo predvsem trženju kmetijskih pridelkov.

Nadaljnji zanimiv projekt, ki služi v južnokoroških dolinah tradicionalno zelo pomembni predelavi železa, je projekt „Ferraculorum“ v izvedbi Slovenske gospodarske zveze na Koroškem. Projekt poskuša predvsem umetno kovaštvo čezmejno podpreti in zagotoviti ustrezno prodajo izdelkov, s čimer bi bili doseženi tudi pozitivni gospodarski učinki za obmejno regijo. Mohorjeva založba pripravlja trijezični (nemško-slovensko-angleški) slovar gospodarskih in pravnih izrazov v projektu, ki bo v kratkem končan.

Poleg omenjenih projektov jih je še cela vrsta, ki jih sicer ne moremo imeti za klasične gospodarske projekte, so pa vendar močno povezani z gospodarstvom. V tej zvezi moremo omeniti npr. projekt Kugyjevih razredov na Zvezni gimnaziji za Slovence v Celovcu, ki je namenjen trijezičnemu izobraževanju gimnazijcev, ali projekt „Kulturni turizem“ Slovenske gospodarske zveze na Koroškem, ki služi razvoju turizma na obeh straneh Karavank. Končno so ustanove slovenske narodne skupnosti kot projektni partner vključene tudi v številne nadaljnje gospodarske projekte, npr. v projekt „Business Network Carinthia-Slovenia“, ki ga izvaja Koroška gospodarska zbornica.

Čeprav se tekoče Interreg III A programsko obdobje leta 2006 konča, je mogoče – s pridržkom, da je za ustrezno vsebinsko izvedbo projekta še denar na razpolago – projekte izvesti še do konca leta 2008. V tej zvezi je treba omeniti projekt „Schengen-Chance“ (šengenska priložnost), ki ga je prav tako vložila Slovenska gospodarska zveza na Koroškem in služi pripravi obmejne regije na vključitev Slovenije v šengensko območje. Projekt je bil že odobren in bo sredi leta 2007 končan.

5. Dosedanja bilanca gospodarskih projektov

Gotovo ni mogoče vseh projektov enačiti in pavšalno govoriti o uspehu ali neuspehu. Cilji in vsebina projektov so preveč različni, preveč različno so se jih lotevali nosilci in partnerji in premalo časa je poteklo po njihovi izvedbi, da bi bilo mogoče oceniti pogosto zaželeno trajnost projektov. Iztekajoče se tretje Interreg programsko obdobje je vendarle prineslo nove izkušnje, ki naj služijo kot izhodišče za premisleke o prihodnjem pospeševanju čezmejnne kooperacije s strani Evropske unije.

Brez dvoma je mogoče ugotoviti, da so gospodarski projekti, izvedeni v zadnjih letih v okviru Interreg, znatno pripomogli k okrepitvi južnokoroškega gospodarskega prostora. Do okrepitve je prišlo po eni strani s pospeševanjem inovativnih idej in s posredovanjem novega know-howa raznim podjetjem v obmejnem prostoru samem, na drugi strani pa s čezmejno usmeritvijo projektov. Ta usmeritev krepi obmejni prostor že samo s tem, da ga rešuje iz dosedanjega obrobnega položaja in da s pritegnitvijo sosednjih slovenskih predelov omogoča prostoru okrog Karavank ekonomsko zraščanje, od katerega imata koristi tako avstrijska kot tudi slovenska obmejna regija. Za slovensko narodno skupnost je seveda tesno sodelovanje med Avstrijo in Slovenijo posebej pomembno. Odprta meja in dejstvo, da sta danes obe sosednji državi članici Evropske unije, odpirata slovenski narodni skupnosti povsem nove možnosti. Slovenščina danes – podobno drugim vzhodnim jezikom – ni več nekakšen eksotični jezik, ki ga govorijo le pripadniki narodne skupnosti in se ga drugi učijo le iz ljubiteljstva, temveč je dobila trden ekonomski pomen. „Čezmejno sodelovanje“ je vedno manj fraza, od dne do dne dobiva večjo pomembnost. Različni gospodarski projekti so pri tem v mnogih primerih motor za krepitev čezmejnega sodelovanja. Slovenska narodna skupnost sama, ki je že v času hladne vojne gojila čezmejnne stike, je danes zaradi dolgoletnih izkušenj idealni nosilec in posredovalec Interreg-projektov. Zadnje programsko obdobje je pokazalo, da se slovenska narodna skupnost čedalje bolj zaveda te vloge in jo tudi sprejema. Gotovo pa je še nekaj neizčrpanega potenciala, ki naj bi bil v prihodnje močnejše uporabljen, da bosta kvaliteta projektov in učinkovitost čezmejnega pospeševanja s strani EU še bolj naraščali.

Poleg teh pozitivnih učinkov pa je v zvezi z Interreg-programom mogoče ugotoviti tudi več problemov in težav. Tako se je izkazala npr. finančna zahteva, ki jo prinašajo Interreg-projekti, za mnoge potencialne nosilce za previsoko.

Projekti v velikosti od € 50.000,-- do € 400.000,-- so ob dejstvu, da morajo nosilci projekta praviloma sami poskrbeti za 20–30 % sredstev za projekt, za številne manjše ustanove neizvedljivi. Dodatno je treba projekt financirati vnaprej s tujim kapitalom, s čimer se finančno tveganje še poveča. Hkrati pa ravno manjše strukture pogosto razpolagajo z odličnimi projekt-nimi idejami in dolgoletnimi čezmejnimi stiki. To velja še prav posebej za slovensko narodno skupnost, ki goji odlične stike s celo vrsto razmeroma majhnih društev s podobnimi strukturami v Sloveniji. Leta 2004 z Interreg sredstvi omogočena ustanova „Small-Project-Fund“ (SPF) za čezmejne projekte v velikosti od € 8.000,-- do € 15.000,-- je bila zelo dobra ideja, da pritegne k izvajanju Interreg tudi majhne, finančno šibkejše strukture. Že dosedanje izredno pozitivne izkušnje s SPF kažejo, da je bistveno pripomogel k večji učinkovitosti programa Interreg.

Bistvena ovira učinkovitejšega izvajanja Interreg so slej ko prej znatne formalne in računskotehnične zahteve pri izvajanju projekta. Ker pa je v prihodnosti pričakovati še bolj komplicirane obračunske postopke ipd., je za bodočnost tudi poseben izziv, kar se da mnogim strukturam posredovati ustrezni „know-how“, potreben za izvedbo projekta. To je vsekakor tudi nekakšna domača naloga za slovensko narodno skupnost, ker dosedanje izkušnje kažejo, da sicer obstajajo med narodno skupnostjo nekatere zelo aktivne strukture, ki Interreg projekte izvajajo, da pa se hkrati številne druge strukture vključujejo pri izvajanju Interreg samo v SPF oziroma kot nosilci projektov.

Poleg tega je presenetljivo, kako različno je izkoriščanje sredstev v posameznih programskih področjih. Tako so bila kulturnim in turističnim projektom namenjena sredstva izkoriščena že leta pred dejanskim iztekom projektov leta 2006 v taki meri, da vložitev kakega novega projekta ni bila več mogoča, s tem pa je obtičalo veliko zanimivih idej in projektov.

Končno je modaliteta izbiranja projektov stalnica v diskusijah na obeh straneh meje. Pri tem sta ubrali Avstrija in Slovenija zelo različne poti. Medtem ko je v Avstriji vsak čas mogoče vložiti projekte in jih nato par uradnikov preveriti glede njihove kvalitete, potekajo v Sloveniji razpisi za vložitev ustreznih projektov. Nato projekte ocenijo zunanji strokovnjaki. Nezadovoljstvo glede izbire projektov vlada na obeh straneh meje. Medtem ko je slovenski sistem povezan z dodatnimi formalističnimi obveznostmi, ima hkrati to prednost, da doseže s sistemom razpisa večjo odmevnost med prebivalstvom in

omogoča – vsaj ob ustrezni izbiri strokovnjakov – šanso za objektivnejšo izbiro projektov. Prednosti avstrijskega sistema pa so, da je manj birokratsko in bolj partnersko organiziran, da omogoča več pomoči, možnosti popravkov ipd. Hkrati pa selekcija, ki jo opravljajo na navodila vezani uradniki ali bolj ali manj vladi naklonjene institucije, skriva v sebi nevarnost, da omogoča politiki močnejši vpliv na dejansko izbiro projektov. To pa je lahko prav za manjšine posebno problematično. Medtem ko je celo pozitivno, da dokončno izbiro projektov vedno opravi dve sosednji deželi skupno, povzroča na obeh straneh meje znaten problem dejstvo, da številne institucije projekte vlagajo, pripadajo pa hkrati krogu tistih, ki te projekte potem ocenjujejo. S tem postavlja izbira projektov tako v Avstriji kot tudi v Sloveniji za prihodnost poseben izziv.

6. Pogled na prihodnje programsko obdobje

Potem ko sedanje programsko obdobje EU obsega leta 2000–2006, bo segalo naslednje obdobje od 2007 do 2013. Vsebinske smernice za pospeševanje s strani EU so bile objavljene že sredi leta 2004, pri čemer seveda konkretna finančna dotacija različnih pospeševalnih programov zdaj zaradi spodletelih finančnih pogajanj še ni določena. Gotovo pa je, da bo čezmejno sodelovanje, doslej pospeševano v okviru Interreg, pospeševano tudi vnaprej, od leta 2007 imenovano z novim imenom „teritorialna kooperacija“. Ob tem dobiva ta kooperacija poslej celo posebno težo, ker bo kot „cilj 3“ eden od glavnih stebrov evropske strukturne politike. Konkretna finančna dotacija tega cilja 3 je – kot rečeno – še odprta. Medtem ko je bilo sredi 2004 izhodišče še znatno povečano financiranje čezmejnega sodelovanja, se zdaj govori, da utegnejo ostati sredstva na ravni zdajšnjega Interreg programa. Smernice, ki jih je objavila Evropska komisija, so dopustile državam članicam glede konkretnih čezmejnih programov – ki jih posamezne države sosede določijo na bilateralni ravni in so temelj za konkretne projekte – razmeroma široko vsebinsko področje. V Avstriji je sedaj v pripravi tak program za relacijo Avstrija-Slovenija, kjer igrajo seveda kot doslej predvsem zvezne dežele pomembno vlogo. Na Koroškem je bilo celotno načrtovanje nove periode EU strukturnih fondov s sklepom deželne vlade poverjeno Koroškemu skladu za pospeševanje gospodarstva (KWF). Na tej podlagi je KWF že marca 2005 objavil tako imenovano „integrirano regionalno strategijo“, ki naj bo podlaga tudi za koroške načrte glede nove „teritorialne kooperacije“. V prihodnjih mesecih bo seveda glede konkretnega oblikovanja programa „Avstrija-Slo-

venija“ potrebna še dokončna koordinacija tako znotraj Koroške kot tudi s prizadetimi zveznimi deželami (Štajersko, Gradiščansko), z državo in seveda z Republiko Slovenijo.

Za slovensko narodno skupnost je seveda konkretno izoblikovanje programa za pospeševanje čezmejnega sodelovanja s Slovenijo posebej zanimivo. Na podlagi dosedanjih izkušenj je za narodno skupnost posebno pomembno predvsem namerno pospeševanje obmejnih regij, ker je že do sedaj znaten del sredstev šel mimo dejanskih obmejnih predelov v dobro osrednjega prostora ali v okraje Spittal, Feldkirchen in St. Veit, ki niso ravno blizu meje. Čeprav sta tako avstrijska kot tudi slovenska stran za ohranitev dozdajšnjih pospeševanih predelov, bi bilo posebno upoštevanje dejanske obmejne regije pač v smislu uravnoteženega regionalnega razvoja. Pri KWF izdelana strategija za prihodnje obdobje strukturnih skladov je zelo gospodarsko usmerjena, zato je bila z več strani močno kritizirana, ker si je Koroška sama postavila zelo ozek korzet v primerjavi z možnostmi, ki jih dopušča EU. Že programsko obdobje 2000–2006 je pokazalo, da je bilo izkoriščanje sredstev posebno pičlo prav iz zneska, predvidenega za pospeševanje gospodarstva.

Za slovensko narodno skupnost je seveda trajen gospodarski razvoj obmejne regije zelo pomemben. Ob tem pa je jasno, da tak razvoj ne more biti dosežen le z gospodarskimi projekti v ožjem smislu, temveč da prav tako ne smemo pozabiti na tolikokrat omenjeno podiranje meja v glavah. V tem smislu bi bilo zelo pomembno npr. pospeševanje kulturne izmenjave ali kooperacije na področju izobraževanja. Poleg tega tudi doslej zelo živahno izkoriščano pospeševanje turizma ne bi smelo ostati neupoštevano ravno v regiji, kot je južna Koroška, ki mnogokje nabira točke prav v tujskem prometu. Končno je za slovensko narodno skupnost posebno pomemben objektiven izbirni postopek, po katerem poteka izbor projektov za pospeševanje.

Slovenska narodna skupnost je navsezadnje s svojo pobudo in izvedbo Interreg projektov že v preteklosti znatno prispevala k utrditvi gospodarstva v obmejni regiji. Ker si je v okviru teh dejavnosti pridobila že vrsto izkušenj in ker je tudi sposobna položaj in bodoči razvoj v Sloveniji posebno dobro oceniti, bi bila tesna pritegnitev slovenske narodne skupnosti v načrtovanje prihodnjega programskega obdobja v smislu učinkovitega oblikovanja programa sedaj zelo pomembna. Na podlagi tudi s pritegnitvijo slovenske narodne skupnosti izdelanega programa za čezmejno sodelovanje se bo ta v prihodnosti še razločneje kot doslej izražala v svoji funkciji mostu.

Was hat sich in Estland seit 1988 verändert: Estland und seine Minderheiten*

AKSEL KIRCH**

Einleitung: Wiedererlangung der Selbständigkeit 1991

Für Estland brachte die Wiedererlangung der Selbständigkeit 1991 schnell die Notwendigkeit mit sich, sich selbst neu zu definieren: Wer sind wir in einem Europa mit veränderten Grenzen? Wer sind wir geblieben oder wer sind wir geworden? Was passiert mit den in Estland lebenden Russen und anderen Minderheiten?

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als die gegenwärtige Zusammensetzung der europäischen Nationen sich herausbildete, waren die Provinzen Estland und Livland (wo die meisten Esten lebten) Teile Russlands. Dr. Ea Jansen, die bekannteste estnische Erforscherin dieser Periode, hat über diesen Prozess der „Nationenbildung“ geschrieben, dass sich die Esten ebenso wie andere europäische Nationen in dieser Periode konsolidierten und sich in einzelne Nationen aufgliederten, jede mit ihrem eigenen Konzept von Vaterland, Sprachgebrauch, Kommunikationssystem und politischen Ambitionen. Obwohl die Esten zu dieser Zeit eine niedrige, unterdrückte soziale Gruppe der Gesellschaft darstellten, formten sie trotzdem auch eine politische Kultur.

Jedoch hielt die Entwicklung der estnischen Gesellschaft während dieser Zeit, wie Miroslav Hrochs vergleichende Studie über „Nationenbildung“ in Osteuropa gezeigt hat, Schritt mit anderen europäischen Gesellschaften (auch dank der estnischen Verbindungen zu Deutschland und Österreich, nämlich zu Berlin und Wien, aber auch zu Paris).

Nach 1920 entwickelten sich estnische Staatsstrukturen und das Rechtssystem in Einklang mit europäischen demokratischen Traditionen und erreichten vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs das gleiche anspruchsvolle Niveau wie in anderen europäischen Staaten. Von Februar 1925 bis 1940 wirkte in Estland das Gesetz über Kulturelle Autonomie. Da der

* Vortrag vom 22.10.2004, XV. Europäischer Volksgruppenkongress, Feistritz/Gail

** Dr. Aksel KIRCH, Ass. Professor am Institut für Europäische Studien der Audentes Universität Tallinn

Kulturautonomie nicht das Territorialitäts-, sondern das Personalitätsprinzip zugrunde lag, kam diese vor allem verstreut siedelnden Minderheiten entgegen. Die Deutsche Gemeinschaft wählte 1925 und die Jüdische Gemeinschaft 1926 die kulturellen Selbstverwaltungsorgane.

In den Jahren zwischen den Weltkriegen war die Estnische Republik ethnisch gesehen eine der homogensten in Europa. Nach Angaben der Volkszählung 1934 stellten Esten 88,1 % der Bevölkerung oder etwas weniger als eine Million Menschen. Die Einwohnerzahl 1 Million wurde am 1. Januar 1939 erreicht. Neben den Esten lebten in der Estnischen Republik im Wesentlichen fünf Minderheiten: Russen (91.000), Deutsche (16.000), Schweden (7.600), Letten (5.000) und Juden (4.050).

Die wesentlichsten Änderungen ergaben sich mit der Etablierung des sowjetischen Regimes 1944. Estland verlor den größten Teil seiner russischen Minderheit, nachdem die südöstliche Grenzstadt Petseri ebenso wie die Dörfer hinter dem Fluss Narva im Dezember 1944 an die Russische Föderation übergeben wurden. Die estnische Bevölkerung in diesem neuen administrativen Gebiet wurde nun auf 854.000 geschätzt. Während des Zweiten Weltkrieges und in den unmittelbaren Nachkriegsjahren (d.h. 1939-1955) betrug der Gesamtbevölkerungsverlust in Estland mehr als 200.000 Menschen, was 17,5 % der Vorkriegsbevölkerung Estlands entsprach. Das Resultat des Zweiten Weltkrieges und der Nachkriegsperiode wird in der Volkszählung von 1959 klar: Bis zu diesem Jahr war der Anteil der Esten auf zwei Drittel der Gesamtbevölkerung gesunken, und dieser Rückgang sollte sich bis 1991 fortsetzen.

Die immense Immigration nach Estland in der Sowjetzeit ist die Summe all der geostrategischen, ökonomischen und politischen Faktoren, die auf die Kolonisierung des Territoriums Estlands zielten. Besonders hoch war die Migration aus anderen Sowjetrepubliken in die Städte Estlands. Zwischen 1950 und 1970 veränderten sich die Lebensweisen und kulturellen Muster am schnellsten in den russifizierten Städten im Harju-Bezirk und in Nordost-Estland (Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe). Der gleiche Prozess fand in Tallinn statt.

Zusammenfassend ist auch die heutige Bevölkerungssituation in Estland in großem Maße das Vermächtnis des sowjetischen Entwicklungsmodells, das sich auf die industrielle Expansion und das Wachstum in der Hauptstadt und in anderen urbanen Gebieten konzentrierte.

Das Auftauchen eines neuen Integrations-Paradigmas

Am 31. März 2000 fand die letzte Volkszählung statt. Die anwesende Bevölkerung Estlands betrug 1,370.052 Personen, um 195.610 weniger als bei der Volkszählung von 1989. In der Zusammensetzung der estnischen Bevölkerung gab es eine beachtliche Änderung: Der Anteil der Esten nahm von 61,5 % auf 67,9 % zu. Der Anteil der Russen ging von 30,3 % auf 25,6 % zurück. Im selben Zeitraum nahm der Anteil der sonstigen ethnischen Gruppen (Ukrainer, Weißrussen, Finnen, Tataren, Letten, Polen, Juden, Litauer, Deutsche) von 8 % auf 6 % ab.

Die russische Minderheit (gesamt 351.000 nach der Volkszählung 2000) im heutigen Estland besteht aus drei unterschiedlichen Gruppen:

- a) eine vergleichsweise kleine russische Minderheit, die in der Republik Estland schon vor der sowjetischen Besetzung 1940 lebte (annähernd 30.000 Personen, d.h. 8 %);
- b) Einwanderer aus der Sowjetperiode (1945-1991), 189.000 Personen (51 %), und
- c) in Estland geborene Russen, 132.000 Personen (41 %).

Heute können wir sagen, dass eine minimale Grundlage für die spätere Bildung einer bürgerlichen Identität auf der Ebene individueller Verpflichtungen und der Internalisierung der Kategorien existierte. Merkmale wie gemeinsamer Wohnort, ökonomische Interessen, Staatsgesetze und Rechte und Pflichten werden vorwiegend als verbindend wahrgenommen, ethnische Esten und lokale Russen vereinigend und estnische Russen von Russen in Russland unterscheidend.

Also bestand eine Situation, in der das frühere Gefühl der Russen von staatlicher Loyalität (zum sowjetischen Staat) verschwunden war, aber eine neue (zum estnischen Staat) sich erst noch herausbilden musste. Die russischen Einwohner Estlands befanden sich in einem Vakuum der staatlichen Identität: Ihre gewohnte Identität war in Stücke zerfallen, zur gleichen Zeit blieb aber ein großer Teil an Vorbehalten gegenüber dem neuen estnischen Staat erhalten.

Seit 1994 begannen sich die Identitäten unter den Russen zu stabilisieren unter folgenden Annahmen: Die Russen in Estland haben begonnen, sich auf eine bestimmte territoriale Identität festzulegen, konzentriert auf das

Baltikum als Ganzes (Pribaltika). Dieses Konzept geht mehr als ein Jahrhundert zurück, als das Baltikum eine Art kulturelle Brücke zwischen Russland und Europa darstellte.

Die Wissenschaftler Triin Vihalemm und Anu Masso berichten in ihrem Buch „The Challenge of the Russian Minority“ über die Richtung der zukünftigen Identitätsentwicklung der estnischen Russen und über das Potential zur Bildung einer gemeinsamen bürgerlichen Identität. Die Autoren nehmen hierbei an, dass die politische Identität des Einzelnen und die bürgerliche Identität, als Gefühl der Zugehörigkeit zum Staat und zur Gesellschaft, sich gegenseitig verstärken, anstatt eine deterministische Beziehung zu bilden.¹

Nach dem Konzept von Triin Vihalemm und Anu Masso aus dem Jahr 2002 haben die ‚alten‘ Kategorien wie ‚Mitglied der russischen Minderheit‘ und ‚Einwohner des Baltikums‘ eine neue Bedeutung bekommen, da Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungen sich nun innerhalb des Rahmens dieser Kategorien definieren. Beim Vergleich der Selbsteinschätzung vor 10 Jahren und heute können wir drei Richtungen unterscheiden. Die erste ist die frühere (lokale) sowjetische Identität, die sich in eine lokale bürgerliche Identität entweder in ihrem engeren politischen oder in ihrem weiteren sozial-territorialen Sinn umgewandelt hat. Dies bildet langfristig eine gute Grundlage für die Bildung einer gemeinsamen bürgerlichen Identität, die von Esten und estnischen Russen geteilt wird.

Die zweite Richtung ist der Ersatz der früheren staatlichen Identität durch eine Minderheiten-Identität. 64 % der Befragten, die sich selbst vor allem als Mitglied der russischen Gemeinde definieren, lehnen die Kategorie ‚Estnischer Staatsbürger‘ oder ‚Mitglied der estnischen Gesellschaft‘ als möglichen Rahmen für ihre Selbstidentifikation ab.

Es gibt auch eine Gruppe, die keinen Identifikationsrahmen als Ersatz für die frühere Identität als Sowjetbürger gefunden hat – die sogenannte ‚gestrandete‘ Diaspora-Gruppe. Diese hat eine exterritoriale statt einer Minderheiten-Identität und lehnt die Kategorien ‚estnischer Staatsbürger‘ oder ‚Mitglied der estnischen Gesellschaft‘ ab.

1 Triin Vihalemm and Anu Masso. Pattern of Self-Identification among the Younger Generation of Estonian Russians. In: Marju Lauristin & Mati Heidmets (ed-s) The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia, S.185.

Es ist wichtig zu erwähnen, dass es die Zugehörigkeit zur Europäischen Union (Europäische Identität) gibt als Ersatz für die frühere Identität als Sowjetbürger.

Sprache als Zeichen gesellschaftlichen Vertrauens

Es gibt zwei linguistische Gemeinschaften in der estnischen Gesellschaft, und das Sprachthema nimmt einen zentralen Platz in den Beziehungen zwischen den Gruppen ein. Das vorhergehende Kapitel legt dar, dass es einen Trend zur Entwicklung einer gemeinsamen bürgerlichen Gesellschaft und einer breiten gesellschaftlichen Solidarität gibt. Zugleich nehmen die Mitglieder der beiden Gemeinschaften die kulturellen Besonderheiten ihrer Gruppen deutlich wahr.

Auf der Basis spezieller Forschungen vertritt Triin Vihalemm die Auffassung, dass das Erlernen der estnischen Sprache durch estnische Russen vor einem breiteren gesellschaftlichen Hintergrund zu sehen ist, verbunden mit der Entstehung einer neuen Vertrauenskultur in der estnischen Gesellschaft. Heute sieht eine Mehrheit der Esten und Russen den Erwerb der estnischen Sprache durch russischsprachige Personen als Zeichen gesellschaftlichen Vertrauens an – das Sprachenlernen symbolisiert Ansprüche auf gegenseitiges Vertrauen, sowohl zwischen estnischen Russen und Esten als auch zwischen estnischen Russen und dem estnischen Staat. Die estnische Sprache ist eher verbunden mit zukünftigen Sicherheitsgarantien als mit gegenwärtigen Problemen oder Sanktionen. Der Anteil der Russen, der angab, dass er keine Probleme bei der Kommunikation in Estland nur auf Russisch erfahren hat, betrug 1990 65 % und 62 % im Jahr 2000.

Das Thema Spracherwerb als Zeichen gegenseitigen Vertrauens und gegenseitiger Kooperation ist in den vergangenen Jahren in der Presse und in der öffentlichen Diskussion aufgebaut worden. Beispielsweise ist die Einstellung gegenüber dem Sprachenlernen russischer Kinder und Jugendlicher, die während der Sommerferien bei estnischen Familien in ländlichen Gebieten wohnen, bei Esten und Russen sehr positiv. Die meisten Esten gaben an, dass sie bereit seien, russische Kinder in ihren Familien zum Zwecke des Spracherwerbs aufzunehmen (2002 ca. 1.400).

Die estnische Sprache wird von beiden Gruppen als Zeichen gegenseitigen Vertrauens angesehen, welches es den Menschen ermöglicht, sich Netz-

werken anzuschließen, ‚soziales Kapital‘ zu bilden etc. Dieser Spracherwerb begründet Kontakte zwischen Russen und Esten und wird als wertvolles Mittel zum Zweck angesehen.

Die Einstellungen der Esten können als ethno-liberal charakterisiert werden – es ist wichtig, die Sprache zu erlernen, um ein Mitglied der Gruppe zu werden, einer Gruppe, in die man nicht hineingeboren worden ist, sondern eine, wo der Beitritt zur Gruppe ein wenig Aufwand erfordert (z.B. grundlegende Kenntnisse der estnischen Sprache und Kultur). Die Mehrheit der Esten gibt zu, dass sie sich aufgrund der Tatsache, dass Russen Estnisch lernen und beherrschen, hinsichtlich der Zukunft sicherer fühlen.

Die genannte Studie Triin Vihalemm fokussierte auf die Gruppe der Russen, deren kommunikatives ‚Kapital‘ kulturell heterogener ist – welche also die estnische Sprache häufiger in Interaktionen mit Esten nutzt (ca. ein Drittel der jüngeren Stadtbewohner). Vihalemm nannte diese Gruppe ‚Pioniere‘, die ihre persönlichen Ressourcen in die Bildung inter-ethnischer Netzwerke investiert haben und darin, die estnische Sprache zu erlernen. Die Studie zeigte auch, dass die Identität dieser ‚Pioniere‘ heute eine staatsbürgerliche Zugehörigkeit zu Estland beinhaltet und eine kulturelle Zugehörigkeit zu beiden Gruppen: Russen und Esten. Die Pioniere schätzen kulturelle Attribute wie Benehmen und ‚Lifestyle‘, empfinden aber zugleich, dass gemeinsame Zukunftsziele sie mit Esten und estnischen Russen verbinden.

Das Zugehörigkeitsgefühl zur Gruppe der estnischen Russen, das eine kulturell besser integrierte Gruppe von Russen hat, erscheint eher ‚abstrakt‘ und individuell. Das Gefühl der Zugehörigkeit zur Gruppe der Esten scheint eher utilitaristisch und netzwerkorientiert zu sein. Dies könnte als Basis für die Bildung gemischter Identitäten dienen, in denen die symbolische Zugehörigkeit zu beiden Gruppen geschätzt und bedeutsam ist. Zugleich zeigen die Ergebnisse der oben genannten Studie, dass jene estnischen Russen, die entweder die Möglichkeiten oder den Willen haben, ihr soziales Kapital durch Spracherwerb zu erhöhen, keinen nennenswerten gesellschaftlichen Druck fühlen, um ihre Verhaltensmuster zu ändern.

Durch den Einfluss der russischen Kultur (insbesondere durch die Kanäle der Massenmedien aus Moskau) scheint die linguistisch-kulturelle Assimilation in der näheren Zukunft kein wahrscheinliches Szenario in Estland zu sein, da es weder eine Verhaltens- noch eine Einstellungsbasis dafür gibt:

Die Muster der Kommunikation zwischen Esten und Russen begünstigen die stärkere Nutzung des Russischen, die Häufigkeit interpersoneller Kontakte ist mäßig, und auf der Einstellungsseite ist die Nutzung der estnischen Sprache eher ein Wert denn eine absolute Norm.

Parlamentswahlen am 2. März 2003 – Durchbruch in der politischen Adaption der Russen und anderer russisch-sprechender Minderheiten

Über den Ursprung der Staatsangehörigkeit der estnischen Russen kann nicht nur auf der Basis von Einstellungen und Meinungen diskutiert werden. Die estnischen Parlamentswahlen vom 2. März 2003 bestätigen auf beeindruckende Weise die auf Einstellungsbasis stattgefundene tatsächliche Realisierung der Staatsbürger-Loyalität. Das Ergebnis der Wahlen war, dass keine der für einen Sonderstatus der russischen Sprache (2. Staatssprache) kämpfenden Parteien in das Parlament eingezogen ist. Die Stimmen der in Estland lebenden Russen haben größtenteils estnischsprachige Parteien erhalten, in deren Reihen in Estland lebende Russen kandidiert haben. Wir sind der Meinung, dass die Parlamentswahlen einen Durchbruch in der Adaption der Russen an den estnischen Staat demonstrieren.

In das neue Parlament gelangten 6 Abgeordnete mit russischem Hintergrund (Russen und Angehörige anderer Minderheiten), die in der Zentrumspartei (Keskerakond), der Reformpartei (Reformierakond) und bei Res Publica gewählt wurden. Ihre russische Wählerschaft bekamen also Res Publica, Reformpartei, Volksunion (Rahvaliit) und die Zentrumspartei. Letztere sind große landesweite Parteien.

Die Parlamentswahlen bestätigen, dass erstens die in Estland lebenden Russen ihre Einstellungen geändert haben ebenso wie das Verständnis der nationalen Interessen. Zweitens treten die das russische Volk mobilisierenden Ängste im Bewusstsein zurück. Es geht hierbei um das Zurücktreten der Ängste, die vor allem in den Jahren 1992-1999 zu spüren waren. In dieser Zeit war der wesentliche mobilisierende Faktor die Angst, arbeitslos zu werden, weil jemand russischer Herkunft war; ebenso die Angst davor, dass man aus der estnischen Republik hinausgejagt wird ins «ethnische Heimatland», wo man niemandem zunutze war; die Angst davor, dass die eigenen Kinder keine vernünftige muttersprachliche Gymnasialausbildung be-

kommen; die Angst vor dem unbegreiflichen «historischen Feind» NATO. Auch beginnt die russische Jugend, mehr und besser Estnisch zu beherrschen. Aber die jüngsten Untersuchungsdaten von Anfang September machen uns ein wenig vorsichtig. Fast ein Drittel (28%) der russischen Schüler und Studenten sagte „nein“ auf die Frage, ob die estnische Sprache in Estland wichtig (notwendig) ist.

Estland in der Europäischen Union

Es ist wichtig zu erwähnen, dass es die Zugehörigkeit von estnischen Russen und anderen nationalen Minderheiten zur Europäischen Union und zur Europäischen Identität gibt. Unsere Forschungen zu Identitätsveränderungen (von 2000-2003) zeigten, dass russische Studenten in Estland dazu tendieren, sich beispielsweise in gleichem Maße als Europäer zu begreifen wie estnische Studenten (siehe Aksel Kirch, Einar Rull, Tarmo Tuisk. Group identity dynamics of Estonian and Polish students in the EU integration process. - *Trames* . 2001, Vol 5, 4, pp. 321-335).

Unsere Stadtbevölkerungsstudien (aufgrund ihrer unterschiedlichen Identifikationskonstrukte) zeigen von 2002-2003, dass ein gemeinsames Merkmal der estnischen Stadtbevölkerung die skeptische Einstellung gegenüber schnellem Erfolg und wirtschaftlichem Wachstum ist. Die Einwohner von Tallinn als Hauptstadtbewohner sind dem neuen Europa gegenüber aber offener eingestellt als jene Süd-Estlands (Tartu und Viljandi).

Das Ziel der Studien war, die besonderen Charakteristika des Identitätswandels in der Gesellschaft darzustellen. Die Daten wurden während des Prozesses der EU-Erweiterung Ende 2002 und im Mai/Juni 2003 in Estland erfasst, einige Monate vor dem EU-Referendum, das in Estland am 14. September 2003 abgehalten wurde. Veränderungen der Identitätsstruktur in vier Städten (Tallinn, Tartu, Viljandi und Narva) wurden anhand der Methode der Identitätsstrukturanalyse untersucht. Indikatoren wie die Einstellung zur EU (d.h. „Ja“ oder „Nein“ zum EU-Beitritt Estlands), die Volkszugehörigkeit und die örtliche Situation wurden genutzt, um Untergruppen für die Analyse zu bilden.

Ein Hauptergebnis der Identitätsstruktur-Untersuchung war, dass die estnischen Russen im Zuge der EU-Integration für sich keine neuen Mög-

lichkeiten als Alternative sehen. Sehr schnelle gesellschaftliche Veränderungen haben dazu geführt, dass die Menschen das Gefühl haben, einer unsicheren und instabilen Zukunft entgegen zu sehen. Diese zögerliche Einstellung, die nicht allein auf der instabilen ökonomischen Situation einer Person basiert, wird auch zum Prozess der Findung einer zukünftigen Identität beitragen.

Heute können wir sagen, dass eine minimale Grundlage für die spätere Bildung einer bürgerlichen Identität auf der Ebene individueller Verpflichtungen und der Internalisierung der Kategorien existiert. Merkmale wie gemeinsamer Wohnort, ökonomische Interessen, Staatsgesetze und Rechte und Pflichten werden vorwiegend als verbindend wahrgenommen, ethnische Esten und lokale Russen vereinigend und estnische Russen von Russen in Russland unterscheidend.

Sowohl Esten als auch Russen nehmen den Gegensatz ihrer ethnischen Eigenheiten und Identitäten wahr. Eine große Mehrheit der Esten und Russen sehen den nationalen Charakter der beiden Gruppen als entweder stark oder völlig unterschiedlich an. Die differierende Wahrnehmung einer Sicherheitsbedrohung seitens Russlands durch Esten und Russen bestätigt diese Sichtweise. Ungeachtet der Identifikation der Russen mit Estland und der Bevorzugung des estnischen und europäischen Kontexts gegenüber dem russischen Kontext sorgt die wahrgenommene Unwilligkeit der Russen, sich ausreichend von Russland zu distanzieren, bei den Esten für Besorgnis. Dies ist auch der Grund dafür, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Naturalisation für die Esten ein Schlüsselaspekt bei der Akzeptanz der Loyalität der Russen zur Estnischen Republik ist.

Bezogen auf die Zukunft muss jedoch erwähnt werden, dass junge Russen sich viel weniger mit Russland identifizieren als die ältere Generation. Die Anpassung der Russen und ihre allmähliche Integration in das estnische Leben wird ein langwieriger Prozess der Anpassung an die Sprache Estlands sein. Die russische Gemeinde in Estland kann dann, Schritt für Schritt, ein ‚estnisch-russischer‘ Teil der estnischen Nation werden.

Ein Mitglied der EU zu sein, ist ein großer und nicht einfacher Schritt für die Bevölkerung und für den Staat. Wir hoffen, dass sich einige der Tendenzen, die wir im Rahmen der Studie in Estland herausgefunden haben, auch auf die beiden anderen baltischen Staaten – Lettland und Litauen – übertragen lassen.

Kaj se je v Estoniji po letu 1988 spremenilo: Estonija in njene manjšine*

AKSEL KIRCH**

Uvod: Ponovna pridobitev samostojnosti 1991

Za Estonijo je ponovna pridobitev samostojnosti hitro sprožila vprašanje, kako naj se sama znova definira: Kdo smo mi v Evropi s spremenjenimi mejami? Kdo smo ostali ali kdo smo postali? Kaj se bo zgodilo z Rusi, živečimi v Estoniji, in z drugimi manjšinami?

V drugi polovici 19. stoletja, ko se je izoblikovala sedanja sestava evropskih narodov, sta bili provinci Estonija in Livonija (kjer je živel največ Estoncev) del Rusije. Dr. Ea Jansen, najbolj znana estonska raziskovalka te periode, je pisala o tem procesu »nastanka narodov«, da so se Estonci prav tako kot drugi evropski narodi v tem obdobju konsolidirali in se razdelili na posamezne narode, vsak s svojim lastnim konceptom o domovini, rabi jezika, komunikacijskem sistemu in političnih ambicijah. Čeprav so bili Estonci v tem času skromna, zatirana socialna skupina v družbi, so kljub temu oblikovali tudi politično kulturo.

Vendar je razvoj estonske družbe med tem časom – kot je pokazala primerjalna študija Miroslava Hrocha o »nastanku narodov« v vzhodni Evropi – držal korak z drugimi družbami v Evropi (tudi po zaslugi estonskih zvez z Nemčijo in Avstrijo, namreč z Berlinom, Parizom in Dunajem).

Po letu 1920 so se razvijale estonske državne strukture in pravni sistem v soglasju z evropskimi demokratičnimi tradicijami in dosegle pred izbruhom druge svetovne vojne enako zahtevno raven kot v drugih evropskih državah. Od februarja 1925 do 1940 je veljal v Estoniji zakon o kulturni avtonomiji. Ker kulturna avtonomija ni temeljila na teritorialnem, ampak na personalnem principu, je ustrezala predvsem raztreseno naseljenim manjšinam. Nemška skupnost je izvolila kulturne samoupravne organe leta 1925, judovska skupnost pa 1926.

* Predavanje z dne 22.10.2004, XV. Evropski kongres narodnih skupnosti, Ziljska Bistrica

** Dr. Aksel KIRCH, asist. profesor na Inštitutu za evropske študije, Univerza Audentes v Tallinu (Estonija)

V letih med svetovnimi vojnami je bila Estonska republika etnično gledano ena najbolj homogenih v Evropi. Po podatkih ljudskega štetja 1934 je bilo 81,1 % prebivalstva Estoncev, to je nekaj manj kot milijon ljudi. Milijon prebivalcev je bil dosežen 1. januarja 1939. Poleg Estoncev je živelo v Estonski republiki v glavnem pet manjšin: Rusi (91.000), Nemci (16.000), Švedi (7.600), Letonci (5.000) in Judje (4.050).

Najtemeljitejše spremembe so nastale z etabliranjem sovjetskega režima leta 1944. Estonija je izgubila večino svoje ruske manjšine, potem ko je bilo jugovzhodno obmejno mesto Petseri prav tako kot vasi za reko Narvo decembra 1944 predano Ruski federaciji. Estonsko prebivalstvo v tem novem upravnem področju je bilo zdaj ocenjeno na 854.000 oseb. Med drugo svetovno vojno in v neposrednih povojnih letih (tj. 1939–1955) so znašale izgube celotnega estonskega prebivalstva več kot 200.000 oseb, kar je pomenilo 17,5 % predvojnega prebivalstva v Estoniji. Posledice druge svetovne vojne in povojnega obdobja kaže ljudsko štetje leta 1959: Do tega leta je padel delež Estoncev na dve tretjini celotnega prebivalstva in to nazadovanje se je nadaljevalo do leta 1991.

Neznansko priseljevanje na Estonsko v sovjetskem času je vsota vseh geostrateških, gospodarskih in političnih dejavnikov, ki so imeli za cilj kolonizacijo estonskega ozemlja. Posebno obsežno je bilo priseljevanje iz drugih sovjetskih republik v estonska mesta. Med letoma 1950 in 1970 so se način življenja in kulturni modeli najhitreje spremenili v rusificiranih mestih v okraju Harju in v severovzhodni Estonski (Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe). Enak proces je potekal v Tallinu.

Kratko rečeno je tudi današnji položaj prebivalstva v Estoniji v veliki meri dediščina sovjetskega razvojnega modela, ki se je osredotočil na industrijsko ekspanzijo in rast v glavnem mestu in v drugih urbanih področjih.

Pojav novega integracijskega vzorca

Zadnje ljudsko štetje je bilo 31. marca 2000. Število estonskega prebivalstva je znašalo 1,370.052 oseb, tj. 195.610 manj kot ob ljudskem štetju leta 1989. Sestava estonskega prebivalstva se je torej dokaj spremenila: Delež Estoncev se je povečal od 61,5 % na 67,9 %. Delež Rusov se je zmanjšal od 30,3 % na 25,6 %. V istem obdobju se je delež drugih etničnih skupin

(Ukrajincev, Belorusov, Fincev, Tatarov, Letoncev, Poljakov, Judov, Litovcev, Nemcev) zmanjšal z 8 % na 6 %.

Rusko manjšino v današnji Estoniji (skupno 351.000 po ljudskem štetju leta 2000) sestavljajo tri različne skupine:

- a) razmeroma majhna ruska manjšina, ki je živela v Republiki Estoniji že pred sovjetsko zasedbo leta 1940 (približno 30.000 oseb, tj. 8 %);
- b) priseljenci iz sovjetske periode (1945–1991), 189.000 oseb (51 %) in
- c) v Estoniji rojenih Rusov, 132.000 oseb (41 %).

Danes lahko rečemo, da je obstajala minimalna podlaga za kasnejši nastanek državljanske identitete na ravni individualnih obveznosti in internalizacije kategorij. Značilnosti kot skupno bivališče, gospodarski interesi, državni zakoni in pravice in dolžnosti veljajo pretežno za obvezne, združujejo etnične Estonce in lokalne Ruse in ločujejo estonske Ruse od Rusov v Rusiji.

Torej je obstajal položaj, v katerem je izginil prejšnji občutek Rusov glede državne lojalnosti (do sovjetske države), nova (do estonske države) pa se je morala šele oblikovati. Ruski prebivalci Estonije so se znašli glede državne identitete v brezračnem prostoru: Njihova običajna identiteta je razpadla na kose, obenem pa je ostalo še veliko pridržkov do nove estonske države.

Po letu 1994 se je začela identiteta med Rusi stabilizirati pod naslednjimi predpostavkami: Rusi v Estoniji so se začeli opredeljevati za določeno teritorialno identiteto, osredotočeno na Baltik kot celoto (Pribaltika). Ta koncept sega nazaj dlje kot stoletje, ko je Baltik predstavljal nekakšen kulturni most med Rusijo in Evropo.

Znanstvenika Triin Vihalemm in Anu Masso poročata v svoji knjigi »The Challenge of the Russian Minority« o smeri prihodnjega identitetnega razvoja estonskih Rusov in o potencialu za nastanek skupne državljanske identitete. Avtorja domnevata, da se politična identiteta posameznika in državljanska identiteta kot občutek pripadnosti k državi in družbi medsebojno krepiata, namesto da bi oblikovala deterministični odnos.¹

¹ Triin Vihalemm and Anu Masso. Pattern of Self-Identification among the Younger Generation of Estonian Russians. V: Marju Lauristin & Mati Heidmets (ed-s) The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia, stran 185.

Triin Vihalemm in Anu Masso sta leta 2002 v svojem konceptu navedla, da so ›stare‹ kategorije – npr. ›član ruske manjšine‹ in ›prebivalec Baltika‹ – dobile nov pomen, ker se ljudje različnih izkušenj sedaj definirajo v okviru teh kategorij. V primerjavi lastne presoje ›pred desetimi leti‹ in danes moremo razlikovati tri smeri. Prva je prejšnja (lokalna) sovjetska identiteta, ki se je bodisi v svojem ožjem političnem bodisi v svojem nadaljnjem socialno-teritorialnem smislu spremenila v lokalno državljansko identiteto. To je dolgoročno dobra podlaga za nastanek skupne državljanske identitete, o kateri se strinjajo Estonci in estonski Rusi.

Druga smer je nadomestitev prejšnje državne identitete z manjšinsko identiteto. 64 % anketirancev, ki se sami označujejo za člane ruskega občestva, odklanja kategorijo ›estonski državljan‹ ali ›član estonske družbe‹ kot možnost lastne identifikacije.

Obstaja tudi skupina, ki ni našla nobene identifikacijske možnosti kot nadomestilo za prejšnjo identiteto kot sovjetski državljani – to je t. i. ›nasedla‹ diasporska skupina. Ta ima eksteritorialno namesto manjšinske identitete in odklanja kategoriji ›estonski državljan‹ ali ›član estonske družbe‹.

Pomembno je pripomniti, da bo v bližnji prihodnosti pripadnost k Evropski uniji (evropska identiteta) nadomestilo za prejšnjo identiteto sovjetskega državljanstva.

Jezik kot znamenje družbenega zaupanja

V estonski družbi sta dve lingvistični skupnosti in tematika o jeziku zavzema osrednje mesto v odnosih med skupinami. V predhodnem poglavju smo videli, da obstajajo težnje k razvoju skupne državljanske družbe in k široki družbeni solidarnosti. Hkrati člani obeh skupnosti razločno zaznavajo kulturne posebnosti svojih skupin.

Na podlagi posebnih raziskav zastopa Triin Vihalemm mnenje, da je treba videti učenje estonskega jezika pri estonskih Rusih pred širšim družbenim ozadjem v Estoniji, v povezavi z nastajanjem nove kulture zaupanja v estonski družbi. Danes vidi večina Estoncev in Rusov znanje estonskega jezika, ki so si ga pridobile rusko govoreče osebe, kot znamenje družbenega zaupanja – učenje jezikov simbolizira aspiracije na medsebojno zaupanje tako

med estonskimi Rusi in Estonci kot tudi med estonskimi Rusi in estonsko državo. Estonski jezik je bolj povezan z varnostnimi garancijami za prihodnost kakor s sedanjimi problemi ali sankcijami. Odstotek Rusov, ki je navedel, da ni naletel na kake probleme v samo ruski komunikaciji v Estoniji, je znašal leta 1990 65 %, leta 2000 pa 62 %.

Tema učenja jezika kot znamenje medsebojnega zaupanja in medsebojnega sodelovanja je bila zadnja leta predmet obravnavanja v tisku in javnih diskusijah. Mnenje o učenju jezika ruskih otrok in mladostnikov, ki npr. med poletnimi počitnicami stanujejo pri estonskih družinah v podeželskih predelih, je pri Estoncih in Rusih zelo pozitivno. Večina Estoncev je navedla, da je pripravljena sprejeti ruske otroke v svoje družine, da bi se učili jezika (leta 2002 okrog 1.400).

Estonski jezik imata obe skupini za znamenje medsebojnega zaupanja, ki ljudem omogoča vključiti se v omrežja, ustvarjati »socialni kapital« ipd. Učenje jezika utrjuje stike Rusov z Estonci in velja za dragoceno sredstvo v ta namen.

Mnenje Estoncev je mogoče označiti za etno-liberalno – pomembno je naučiti se jezika, da postaneš član skupine, v kateri se nisi rodil. Vstop v tako skupino zahteva nekaj truda (npr. osnovno znanje estonskega jezika in poznanje estonske kulture). Večina Estoncev priznava, da se zaradi dejstva, da se Rusi učijo estonščine in jo obvladajo, glede prihodnosti počutijo bolj varne.

Navedena študija Triina Vihalemma postavlja v središče zanimanja skupino Rusov, katere komunikativni »kapital« je kulturno bolj heterogen – ki torej estonščino pogosteje uporablja v interakcijah z Estonci (pribl. tretjina mlajših meščanov). Vihalemm je imenoval to skupino »pionirje«, ki so svoje osebne resurse investirali v tvorbo interetničnega omrežja in v učenje estonščine. Študija je pokazala tudi, da identiteta teh »pionirjev« danes vsebuje državljansko pripadnost k Estoniji in kulturno pripadnost k obema skupinama: ruski in estonski. Pionirji zelo cenijo kulturne attribute kot obnašanje in »lifestyle«, čutijo pa hkrati, da jih glede bodočnosti povezujejo skupni cilji z Estonci in estonskimi Rusi.

Občutek pripadnosti k skupini estonskih Rusov, ki ga ima kulturno bolj integrirana skupina Rusov, se kaže bolj »abstraktno« in individualno. Občutek

pripadnosti k skupini Estoncev se zdi, da je bolj utilitarističen in usmerjen v omrežje. To utegne postati osnova za nastanek mešanih identitet, v katerih je simbolična pripadnost k obema skupinama cenjena in pomembna. Hkrati kažejo izsledki zgoraj omenjene študije, da tisti estonski Rusi, ki nimajo ne možnosti ne volje svoj socialni kapital povečati s priučanjem jezika, ne čutijo nobene omembe vrednega družbenega pritiska, naj spremenijo svoj vedenjski vzorec.

Zaradi vpliva ruske kulture (zlasti po medijskih kanalih iz Moskve) se v Estoniji lingvistično-kulturna asimilacija v bližnji prihodnosti ne zdi verjeten scenarij, ker zanj ni ne vedenjske ne nazorne podlage: Komunikacijski vzorci med Estonci in Rusi dajejo prednost pogostnejši rabi ruščine, pogostnost medosebnih odnosov je povprečna, in po nazorni plati je raba estonskega jezika prej vrednota kot absolutna norma.

Parlamentarne volitve 2. marca 2003 – preboj politične adaptacije Rusov in drugih rusko govorečih manjšin

O izvoru državne pripadnosti estonskih Rusov ne moremo razpravljati le na osnovi nazorov in mnenj. Estonske parlamentarne volitve z dne 2. marca 2003 prepričljivo potrjujejo na usmeritveni bazi dejansko izvedeno realizacijo državljanske lojalnosti. Izid volitev je bil, da nobena od strank, ki so se borile za posebni status ruščine (2. državni jezik), ni prišla v parlament. Glasove v Estoniji živečih Rusov so večinoma prejele estonsko govoreče stranke, v katerih so kandidirali v Estoniji živeči Rusi. Po našem mnenju demonstrirajo parlamentarne volitve preboj adaptacije Rusov na estonsko državo.

V novi parlament je prišlo šest poslancev z ruskim ozadjem (Rusi in pripadniki drugih manjšin), izvoljenih v sredinski stranki (Keskerakond), reformni stranki (Reformierakond) in v Res Publica. Ruski volivci so volili torej Res Publica, reformno stranko, ljudsko zvezo (Rahvaliid) in sredinsko stranko. Zadnje so velike vsedržavne stranke.

Parlamentarne volitve potrjujejo, da so prvič v Estoniji živeči Rusi spremenili svoja stališča kot tudi razumevanje nacionalnih interesov. Drugič se umaknejo v zavestno ozadje strahovi, ki so mobilizirali rusko prebivalstvo. Tu gre za umik strahov, ki jih je bilo čutiti predvsem v letih 1992–1999. V tem času je bil bistveno delujoči dejavnik strah pred brezposelnostjo za-

radi ruskega porekla; prav tako strah pred izgonom iz Estonske republike v »etnično domovino«, kjer nisi bil nikomur v prid; strah pred tem, da bi lastni otroci ne dobili pametne gimnazijske izobrazbe v materinščini; strah pred nerazumljivim »zgodovinskim sovražnikom« NATO-m.

Tudi ruska mladina začenja pogostoma in bolje obvladati estonščino. Najnovejši podatki raziskave iz začetka septembra pa nas opozarjajo k previdnosti. Skoraj tretjina (28 %) ruskih dijakov in študentov je reklo »ne« na vprašanje, ali je estonski jezik v Estoniji pomemben (potreben).

Estonija v Evropski uniji

Pomembno je omeniti, da bo v bližnji prihodnosti mogoča pripadnost estonskih Rusov in drugih nacionalnih manjšin k Evropski uniji in evropski identiteti. Naše raziskave o spremembah identitete (v letih 2000–2003) kažejo, da se nagibajo npr. ruski študentje v Estoniji v enaki meri kot estonski študentje k enačenju z Evropejci (glej Aksel Kirch, Einar Rull, Tarmo Tuisk. *Group identity dynamics of Estonian and Polish students in the EU integration process.* – *Trames*. 2001, Vol 5, 4, pp. 321–335).

Naše študije o prebivalstvu mest v letih 2002–2003 kažejo (na podlagi različnih identifikacijskih konstruktov), da je skupna značilnost estonskih meščanov skeptično mnenje glede nagle uspešnosti in gospodarske rasti. Prebivalci Tallina pa so kot meščani prestolnice bolj odprti za novo Evropo kakor prebivalci južne Estonije (Tartu in Viljandi).

Namen teh študij je bil predstaviti posebne značilnosti spremembe identitete v družbi. Podatki so bili zbrani v Estoniji med potekom širitve Evropske unije konec leta 2002 in maja/junija 2003, nekaj mesecev pred referendumom, ki je bil v Estoniji 14. septembra 2003. Raziskava o spremembah strukture identitete je potekala v štirih mestih (Tallin, Tartu, Viljandi in Narva) po metodi za analizo strukture identitete. Uporabljeni so bili indikatorji npr. mnenje o EU (tj. „da“ ali „ne“ k pristopu Estonije v EU), narodna pripadnost in krajevni položaj; indikatorji so služili za razdelitev raziskave na podskupine.

Glavni izsledek raziskave o strukturi identitete je bil, da estonski Rusi v teku vključevanja v EU ne vidijo zase nobene alternativne možnosti. Nagle

družbene spremembe so privedle do tega, da imajo ljudje občutek iti nezanesljivi in instabilni prihodnosti naproti. To obojavljivo stališče, ki ne temelji samo na instabilni situaciji gospodarstva, bo vplivalo tudi na proces najdenja bodoče identitete.

Danes moremo reči, da obstaja minimalna podlaga za kasnejši nastanek državljske identitete na ravni individualnih obveznosti in internalizacije kategorij. Značilnosti kot skupno bivališče, gospodarski interesi, državni zakoni in pravice in dolžnosti veljajo pretežno za obvezne, združujejo etnične Estonce in lokalne Ruse in ločujejo estonske Ruse od Rusov v Rusiji.

Tako Estonci kot tudi Rusi se zavedajo nasprotja svojih etničnih posebnosti in identitete. Za veliko večino Estoncev in Rusov je nacionalni značaj obeh skupin ali močan ali popolnoma različen. Razlikujoči se občutek ogroženosti s strani Rusije pri Estoncih in Rusih potrjuje to gledanje. Kljub identifikaciji Rusov z Estonijo in dajanju prednosti estonskemu in evropskemu kontekstu v primerjavi z ruskim kontekstom povzroča občutna nepripravljenost Rusov, da bi se zadostno distancirali od Rusije, pri Estoncih zaskrbljenost. To je tudi vzrok, da je pridobitev državljanstva z naturalizacijo za Estonce ključni vidik, da so pripravljene sprejeti lojalnost Rusov do Estonske republike.

Nanašajoč se na prihodnost pa je treba omeniti, da se mladi Rusi mnogo manj identificirajo z Rusijo kakor starejša generacija. Prilagoditev Rusov in njihova postopna integracija v estonsko življenje bo dolgotrajen proces privajanja jeziku Estonije. Korak za korakom bo potem rusko občestvo v Estoniji postalo ›estonsko-ruski‹ del estonskega naroda.

Pričakovano in od letošnjega maja dejansko članstvo v EU je za prebivalstvo in državo velik in pomemben korak. Upamo, da se bodo dale nekatere tendence, ki smo jih zasledili v okviru študije v Estoniji, prenesti tudi na obe preostali baltski državi – na Latvijo in Litvo.

Fragen des Minderheitenschutzes in Österreich und aktuelle Diskussion im Österreich-Konvent

Textvorschlag für einen umfassenden Minderheitenschutzartikel*

DIETER KOLONOVITS**

I. Fragestellung – Rechtliche und verfassungspolitische Gründe für eine Reform

II. Textvorschlag Kolonovits vom 30. 1. 2004 im Ausschuss 4 (Grundrechtskatalog)

A. Grundsätzliche Bemerkungen zum Textvorschlag

B. Erläuterungen zu ausgewählten Absätzen

1. Rechte der Volksgruppen und ihrer Angehörigen im Bereich des Schul- und Erziehungswesen (Absatz 2)

a. Individualrechte der Angehörigen der Volksgruppe (Schüler) und Gruppenrechte der Volksgruppe

b. Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache in öffentlichen Pflichtschulen

c. Recht auf Kindergartenerziehung

d. Recht auf eine verhältnismäßige Anzahl höherer Schulen und Einrichtung einer eigenen Schulaufsicht

e. Recht der Volksgruppen auf Förderung von privaten Schulen und Kindergärten

2. Rechte der Volksgruppen und ihrer Angehörigen im Bereich der zusätzlichen Amtssprache und der zweisprachigen Topographie (Absatz 3)

a. Recht der Volksgruppenangehörigen auf Gebrauch der Volksgruppensprache im Verkehr mit Behörden und Gerichten im gemischtsprachigen Gebiet

b. Anspruch auf angemessene Erleichterungen außerhalb des gemischtsprachigen Gebietes

c. Territorialitätsprinzip – zusätzliche Amtssprache für alle Personen im gemischtsprachigen Gebiet

d. Anspruch der Volksgruppe auf die notwendige Infrastruktur zur Ausübung des individuellen Rechts auf Amtssprache

e. Anspruch der Volksgruppe auf zweisprachige topographische Aufschriften und Bezeichnungen

3. Anspruch der Volksgruppen auf einen angemessenen Anteil aus den öffentlichen Mitteln als finanzielle Förderung (Absatz 4)

4. Durchsetzbarkeit von Gruppenrechten durch Vereinigungen der Volksgruppen (Absatz 5)

III. Stand der aktuellen Diskussion im Ausschuss 4 (Grundrechtskatalog) des Österreich-Konvents

A. Textentwurf des Ausschusses 4 vom 10. September 2004

a. Staatszielbestimmungen (Absatz 1 und Absatz 2)

b. Orientierung am Textvorschlag Kolonovits (Absatz 3-8)

B. Textvorschlag Grabenwarter = Art 7 des Entwurfes des ÖVP-Grundrechtskatalogs

C. Textvorschlag im Grundrechtsentwurf der SPÖ

D. Textvorschlag der Ökumenischen Expertengruppe

IV. Ausblick

* Vortrag vom 22.10.2004, XV. Europäischer Volksgruppenkongress, Feistritz/Gail

** Dr. Dieter KOLONOVITS, M.C.J., ao. Universitätsprofessor für Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien;

Beilage 1: Synopse: Rechte der Volksgruppen (Österreich-Konvent, Ausschuss 4, Grundrechtskatalog, veröffentlicht als Anlage D zum Bericht des Ausschusses 4 Grundrechtskatalog vom 3. 6. 2004 (10/AUB-K) mit Aktualisierungen im Ergänzenden Bericht des Ausschusses 4 vom 22.11.2004 im Internet unter <http://www.konvent.gv.at>.

Beilage 2: Erläuterungen zum Vorschlag Kolonovits vom 30.10. 2004 (veröffentlicht als Anlage A, Pkt 11 zum Bericht des Ausschusses 4 Grundrechtskatalog vom 3. 6. 2004 (10/AUB-K) als Materialien des Österreich-Konvents im Internet unter <http://www.konvent.gv.at>.)

Abkürzungsverzeichnis

Abs	= Absatz
Art	= Artikel
iSd	= im Sinne der/s
iVm	= in Verbindung mit
kr AmtssprachenV	= Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1990 über die Bestimmung der Gerichte, Verwaltungsbehörden und sonstigen Dienststellen, vor denen die kroatische Sprache zusätzlich zur deutschen Sprache als Amtssprache zugelassen wird, BGBl Nr 231
MindSchG f Bgld	= Bundesgesetz über besondere Bestimmungen betreffend das Minderheitenschulwesen im Burgenland (Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland), BGBl 1994/641
MindSchG f Ktn	= Minderheitenschulgesetz für Kärnten BGBl 1959/101
slow AmtssprachenV	= Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977 über die Bestimmung der Gerichte, Verwaltungsbehörden und sonstigen Dienststellen, vor denen die slowenische Sprache zusätzlich zur deutschen Sprache als Amtssprache zugelassen wird, BGBl Nr 307
StV v St. Germain	= Staatsvertrag von St.-Germain-en-Laye StGBI 1920/303
StV v Wien	= Staatsvertrag von Wien BGBl 1955/152 idF zuletzt BVG 1964/59
VfGH	= Verfassungsgerichtshof
VfSlg [Nummer]	= Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VG G	= BG vom 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz), BGBl Nr 396
Z	= Ziffer

I. Fragestellung – Rechtliche und verfassungspolitische Gründe für eine Reform

Meine Aufgabe ist es, sie über die Vorschläge zu einer Neufassung des verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes im Österreich-Konvent zu informieren: Der Konvent hat die Aufgabe, Vorschläge für eine Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten und einen neuen, straffen Verfassungstext vorzulegen. Der Konvent hat seine Arbeit innerhalb von 18 Monaten nach seiner Konstituierung – also mit Jahresende 2004 – mit einem Bericht abzuschließen, dem nach Möglichkeit auch Textvorschläge beigelegt werden sollen.

Die verschiedenen Themenbereiche, die zu beraten sind, wurden auf mehrere Ausschüsse verteilt: Im Ausschuss 4, der zuständig für die Erstellung eines neuen Grundrechtskatalogs ist, wurde unter dem Vorsitz von Univ.-Prof. Dr. Funk der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz inhaltlich diskutiert; ich war in diese Arbeit insofern eingebunden, als ich Gelegenheit hatte, im Rahmen eines Expertenhearings vor dem Ausschuss einen Textvorschlag samt Erläuterungen für einen umfassenden Minderheitenschutzartikel einzubringen. Es ist nun ein günstiger Moment eine Zwischenbilanz zu ziehen, da der Ausschuss seine inhaltliche Arbeit betreffend einen neuen Minderheitenschutzartikel mit der Erstellung eines Ausschussentwurfes am 10. September 2004 vorläufig beendet hat.

Die Gründe, die für eine Neufassung sprechen, sind vielfältig, ich möchte beispielhaft nur folgende nennen:

Der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz ist sehr zersplittert: Die Rechtsquellen gehören verschiedenen historischen Schichten an und sind zu einem beträchtlichen Teil völkerrechtlichen Ursprungs; sie haben verschiedene Geltungsbereiche in persönlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht.

Da zentrale Bestimmungen völkerrechtlichen Ursprungs und als solche unbestimmt und allgemein formuliert sind, bereitet deren Auslegung im innerstaatlichen Bereich erhebliche Probleme; so etwa auch bei den zentralen Normen der Art 7 Z 2 und Z 3 StV v Wien, bei denen grundsätzlich völkerrechtliche Auslegungsregeln heranzuziehen sind. Die Regelung kann nicht klar sein, weil die internationale Vertragssprache von der österreichischen Rechtssprache erheblich abweicht und weil die für Staaten ge-

troffenen Anordnungen in solche 'umgedacht' werden müssen, die für die Rechtsunterworfenen unmittelbar gelten. Eine Lösung dieser Fragen besteht in der Formulierung eines Grundrechtsartikels, der die innerstaatliche Terminologie verwendet und dabei freilich den völkerrechtlich gebotenen Schutz, der vom VfGH in den zahlreichen Erkenntnissen konkretisiert wurde, bewahrt.

Daneben sind rechtspolitische Lücken sichtbar geworden: Es gibt – um hier nur eine zu nennen – etwa keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Kindergartenerziehung in der Minderheitensprache; dies kann sich in der Praxis auch sehr negativ auf das eingeräumte Recht auf Schulunterricht in der eigenen Sprache auswirken.

In der jüngsten Zeit haben sich auch gravierende Probleme betreffend die Umsetzung zweier Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs zu Minderheitenrechten in Österreich gezeigt:

Das erste Erkenntnis des VfGH aus dem Jahr 2000 (4. 10. 2000, V 91/99-11 = VfSlg 15.970/2000) betrifft den Gebrauch der slowenischen Sprache als zusätzliche Amtssprache nach Art 7 StV v Wien: Der VfGH versteht unter einem „Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung“ iSd einschlägigen Bestimmung des Art 7 Z 3 erster Satz StV v Wien „auch (schon) eine Gemeinde, die – so wie die Gemeinde Eberndorf – bei der Volkszählung 1991 einen Anteil von 10,4 % slowenisch sprechender österreichischer Wohnbevölkerung aufwies“. Die Aufhebung der entsprechenden Bestimmung der slow AmtssprachenV, die die Gemeinde Eberndorf von dieser Amtssprachenregelung ausgeschlossen hat, trat mit Ablauf des 30. 4. 2001 in Kraft; seitdem ist keinerlei Umsetzungsmaßnahme erfolgt.

Das zweite Erkenntnis ist 2001 ergangen (VfGH 13. 12. 2001, G 213/01, V 62, 63/01 = VfSlg 16.404/2001) und betrifft die Anbringung zweisprachiger Ortstafeln nach Art 7 Z 3 zweiter Satz StV v Wien: Der VfGH hat in diesem Erkenntnis – unter Anknüpfung an das zuvor genannte Erkenntnis – angenommen, dass unter „Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung“ in diesem normativen Kontext auch eine Ortschaft zu verstehen ist, die wie die Ortschaft St. Kanzian am Klopeiner See „über einen längeren Zeitraum betrachtet einen Minderheitenprozentsatz von mehr als 10 % aufweist“; die entgegenstehenden Bestimmungen wurden mit Ablauf des 31. 12. 2002 (also unter einer Fristsetzung von ca 1 Jahr, um die notwendigen

Vorkehrungen zu treffen) im genannten Erkenntnis aufgehoben. Auch hier sind bisher (22. 10. 2004) keine Umsetzungsmaßnahmen ergangen.

Besonders beim zuletzt genannten Ortstafelerkenntnis hat sich gezeigt, dass Rechte, die ihrem Inhalt nach primär auf die Volksgruppe als solche (also als Gruppe) abstellen, von den einzelnen Angehörigen nicht direkt durchgesetzt werden können. Vorschriften, die auf die Volksgruppe als solche abstellen, werden derzeit als Verpflichtungen des Staates nach objektivem Recht angesehen, die nicht von der Volksgruppe durchgesetzt werden können, weil die Volksgruppe von der Rechtsordnung nicht als juristische Person, sondern nur als soziale Einheit anerkannt ist.

Dabei könnte es zu einer sinnvollen Ergänzung des Rechtsschutzes des Einzelnen kommen, wenn rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten betreffend solche Normen geschaffen werden, die nicht auf das Individuum, sondern auch auf die Gruppe abstellen, aber de lege lata nicht geltend gemacht werden können.

Die zuletzt geschilderte Rechtsschutzproblematik greift sowohl der von mir vorgelegte Textvorschlag, also auch der Ausschussentwurf vom 10. 9., insofern auf, als nicht nur durchsetzbare Rechte der einzelnen Angehörigen der Volksgruppen formuliert werden, sondern auch durchsetzbare Rechte der Volksgruppe als solche, die nach geltendem Recht nicht eingeräumt sind. Das ebenfalls aufgeworfene Problem der Umsetzung von Erkenntnissen des VfGH ist in einem größeren Zusammenhang zu sehen und wird – auch aus Anlass des Ortstafelerkenntnisses – diskutiert.

Nun aber zurück zu den konkreten Vorschlägen im Ausschuss 4 des Österreich-Konvents:

Für einen ersten Überblick über die relevanten Vorschläge im Österreich-Konvent möchte ich Sie auf die zu meinem Vortrag ausgeteilten Unterlagen hinweisen: Sie finden dort eine Synopse, also eine Gegenüberstellung, der Vorschläge im Ausschuss 4 (= Beilage 1), und zwar in den vier Spalten jeweils auf der rechten Seitenhälfte. In den Spalten auf der linken Seitenhälfte sehen Sie die derzeit relevanten verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Minderheitenschutz; daraus ist leicht erkennbar, dass die Rechtslage – wie erwähnt – sehr zersplittert ist.

Meinen Textvorschlag, den sie in der 2. Spalte von rechts sehen, habe ich – wie erwähnt – bei einem Expertenhearing des Ausschusses 4 (Grundrechtskatalog), zu dem ich am 30. 1. 2004 geladen war, eingebracht. Der Vorschlag wurde auch im Ausschuss 4 in mehreren Sitzungen inhaltlich diskutiert, und als Ergebnis hat der Ausschuss 4 einen „Ausschussentwurf vom 10. September 2004“ erstellt, der auf der ausgeteilten Synopse in der ganz rechten Spalte zu sehen ist. Dieser Ausschussentwurf ist in wesentlichen Punkten meinem Vorschlag vom 30. 1. 2004 sehr ähnlich; er wurde vor allem noch in den ersten beiden Absätzen um einleitende Staatszielbestimmungen erweitert.

Im Ausschuss war aber kein Konsens aller Mitglieder zu erzielen und es wurde diesem Ausschussentwurf ein Textvorschlag von Univ.-Prof. DDr. *Grabenwarter* gegenübergestellt: Dieser Vorschlag entspricht dem Art 7 des Entwurfes des Grundrechtskataloges der ÖVP, der von *Grabenwarter* im Auftrag der ÖVP erstellt wurde, und ist in der Synopse als „Gesamtvorschlag Grabenwarter (16.02.04)“ bezeichnet.

Als eine Art vermittelnder Vorschlag zwischen dem umfassenden Ausschussentwurf und dem Textvorschlag von *Grabenwarter* ist auf den „Vorschlag der Ökumenischen Expertengruppe“ hinzuweisen, den Sie ebenfalls in der Synopse finden.

Schließlich ist noch hervorzuheben, dass sich auch in dem Grundrechtsentwurf, der vom Grundrechtsforum der SPÖ ausgearbeitet wurde, ein Vorschlag zum Minderheitenschutz findet, der dem Ausschussentwurf und meinem Textvorschlag im Wesentlichen entspricht, aber im Abs 1 insbesondere um eine Staatszielbestimmung zum interkulturellen Dialog erweitert wurde; er ist in der Synopse als „Gesamtvorschlag SPÖ (in der Fassung vom 14. 07. 04)“ bezeichnet.

Es erscheint daher zweckmäßig, wenn ich in einem ersten Schritt den von mir ausgearbeiteten Vorschlag vom 30. 1. 2004 vorstelle und erläutere (II.) und dann in einem zweiten Schritt vor allem auf den Ausschussentwurf vom 10. 9. 2004 eingehe, wobei es dann genügen wird, auf die Ergänzungen oder Änderungen im Vergleich zu meinem Textvorschlag hinzuweisen (III.A.). Diesen umfassenden, die Rechtslage kodifizierenden und auch in einigen Punkten weiterentwickelnden Entwürfen werde ich dann den Textvorschlag von Prof. *Grabenwarter* gegenüberstellen (III.B.); und schließlich auch auf

den Gesamtvorschlag der SPÖ vom 14. 7. 2004 (III.C.) und den vermittelnden Vorschlag der Ökumenischen Expertengruppe (III.D.) eingehen.

Als Ergebnis dieses Vortrages sollten Sie über den aktuellen Stand der Diskussion informiert sein; ich habe Ihnen ausgeteilten Unterlagen auch die von mir verfassten Erläuterungen zu meinem Textvorschlag vom 30. 1. 2004, wie ich Sie im Ausschuss 4 beim Expertenhearing eingebracht habe, beigelegt (= Beilage 2). Im Rahmen meines Vortrages kann ich – aus Zeitgründen – nicht auf alle Punkte eingehen und muss eine gewisse Auswahl treffen.

II. Textvorschlag Kolonovits vom 30. 1. 2004 im Ausschuss 4 (Grundrechtskatalog)

A. Grundsätzliche Bemerkungen zum Textvorschlag

Der Grundrechtsartikel bezieht sich auf die Rechtsstellung der sprachlichen und ethnischen Minderheiten (Volksgruppen) und ihrer Angehörigen in Österreich. Unter „Volksgruppen“ werden die „Volksgruppen“ im Sinne der Definition des Volksgruppengesetzes (§ 1 Abs 2 VolksgruppenG) verstanden; danach sind unter „Volksgruppen“ die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum zu verstehen (vgl Art 8 Abs 2 B-VG, der auch diesen Volksgruppenbegriff verwendet). Der Artikel konzentriert sich auf die Kodifikation und vorsichtige Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Volksgruppenrechte im Bereich der Sprache, der Erziehung und Kultur; es handelt sich dabei – wie erwähnt – um einen auf verschiedene Vorschriften zersplitterten Rechtsbestand, der Grundrechtscharakter aufweist (Art 19 StGG [Geltung strittig], Art 66-68 StV v St. Germain und Art 7 Z 2-4 StV v Wien, Art I lit b § 7 MindSchG f Ktn [Verfassungsbestimmung] und § 1 MindSchG f Bgld [Verfassungsbestimmung]). Es wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen jeweils darauf hingewiesen, ob es sich um eine bloße Kodifikation des bestehenden Rechtsbestandes handelt, oder ob eine gewisse Weiterentwicklung vorgeschlagen wird.

Die Vorschriften, die besondere Diskriminierungsverbote gegen Benachteiligungen insbesondere aufgrund der Rasse, der Sprache und der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit aufstellen und eine Gleichbehandlung

der Minderheitsangehörigen in rechtlicher und faktischer Hinsicht anordnen (vgl. Art 67 StV v. St. Germain und Art 7 Z 4 StV v. Wien; vgl. weiters Art 63 Abs 1, Art 66 Abs 1 StV v. St. Germain, Art 14 EMRK, Art I Abs 1 BVGRassDiskr und auf einfachgesetzlicher Ebene Art 6 und Art 7 Z 1 und Z 5 StV v. Wien), stellen sich als spezifische Ausprägungen des Gleichheitssatzes dar und sollten systematisch bei jenem Grundrechtsartikel eingebaut werden, der den Gleichheitssatz regelt. Sie wurden im vorliegenden Artikel daher nicht aufgenommen. In der Synopse (Beilage 1, S. 5) finden Sie einen entsprechenden Hinweis.

Die großteils minderheitenfreundliche Rechtsprechung des VfGH – insbesondere zu den Vorschriften des StV v. Wien zum Schulwesen, zur Amtssprache und zur zweisprachigen Topographie – soll weiter relevant bleiben; sie wurde inhaltlich berücksichtigt und soweit möglich auch sprachlich im Text des Vorschlags angedeutet.

Das unterschiedliche Schutzniveau der Volksgruppen wird orientiert an dem – derzeit nur für die Angehörigen der kroatischen und slowenischen Minderheiten geltenden – Standard des Art 7 StV v. Wien¹ vereinheitlicht; der Textvorschlag berücksichtigt aber die tatsächlichen Gegebenheiten, die durch die unterschiedliche Größe der Volksgruppen bedingt sind: Es wird etwa die zusätzliche Amtssprache nur in einem gemischtsprachigen Gebiet im Sinne der Rechtsprechung des VfGH, also bei einem etwa 10%-Minderheitenanteil in einer Gemeinde, eingeräumt, sodass diese Garantie für sehr kleine Volksgruppen nicht in Frage kommen wird.

Eine Weiterentwicklung der geltenden Rechtslage wird – in Anknüpfung an einen früheren Vorschlag von o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger² – in die Richtung vorgenommen, dass nicht nur verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte (Grundrechte) der einzelnen Volksgruppenangehörigen, sondern auch Rechte der Volksgruppe formuliert werden. Im Einzelnen sollen Bestimmungen, die bisher schon auf den Schutz der Volksgruppe als solche abgestellt haben, aber nicht durchsetzbar waren, weil die Volksgruppe nur als soziale Einheit und nicht als juristische Person anerkannt ist, durchsetzbar gestaltet werden: Es werden den in Abs 5 genannten repräsentativen

1 Siehe eingehend zB *Kolonovits*, Kommentar zu Art 7 Z 2 - 4 StV Wien, in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Bd III, 7. Lieferung (2005).

2 Abgedruckt in: Österreichisches Volksgruppenzentrum (Hrsg.), Volksgruppenreport 1997 (1997) 235 ff.

tiven Vereinigungen der Volksgruppen Parteirechte zur Geltendmachung dieser Schutzvorschriften eingeräumt. Diese Weiterentwicklung kann sich auf Art 19 StGG und die dazu ergangene Judikatur des Reichsgerichtes stützen. Sie entspricht im Übrigen der Einsicht, dass ein rein individualrechtlicher Schutz nicht ausreichend ist, um den Bestand der Gruppe als solche zu gewährleisten. Denkbar wäre auch die Geltendmachung durch – derzeit allerdings nicht bestehende – eigene Vertretungskörper der Volksgruppen; der Text nimmt auf eine etwaige künftige Entwicklung in diese Richtung Bezug.

Art 7 StV v Wien sollte schon wegen der Stellung als geltende Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrages unberührt bleiben; der in Art 7 Z 2 und Z 3 StV v Wien enthaltene Regelungsgehalt betreffend das Minderheitenschulwesen, die zusätzliche Amtssprache und die zweisprachige Topographie wurde in den Vorschlag eingebaut; damit wird auch der Problematik eines allfälligen künftigen Geltungsverlustes des StV v Wien auf völkerrechtlicher Ebene, der etwa durch eine „Obsoleterklärung“ innerstaatlich durchschlagen würde, vorgebeugt. Art 7 Z 4 sollte als spezifische Ausprägung des Gleichheitssatzes betreffend den Schutz der Minderheiten bei der Formulierung des Grundrechtsartikels einfließen, der einen Gleichheitssatz enthält (siehe dazu bereits oben).

B. Erläuterungen zu ausgewählten Absätzen

Im Rahmen des Vortrages kann ich aus Zeitgründen nur einzelne Punkte hervorheben und möchte sogleich mit einigen Bemerkungen zu Abs 2 meines Textvorschlages beginnen; für eine vollständige Erörterung aller Absätze darf ich Sie auf die abgedruckten „Erläuterungen zum Textvorschlag Kolonovits 30. 1. 2004“ (= Beilage 2) verweisen.

1. Rechte der Volksgruppen und ihrer Angehörigen im Bereich des Schul- und Erziehungswesens (Absatz 2)

a. Individualrechte der Angehörigen der Volksgruppe (Schüler) und Gruppenrechte der Volksgruppe

Die folgenden Individualrechte der Angehörigen der Volksgruppe (Schüler) beziehen sich auf die Erteilung des Unterrichts in den Volksgruppensprachen. Der Anspruch der Volksgruppe bezieht sich auf die Einrich-

tung und Erhaltung der entsprechenden Schulen und die Bereitstellung von Lehrern und sonstiger Infrastruktur; dies gilt sinngemäß für die Kindergartenerziehung.

b. Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache in öffentlichen Pflichtschulen

Satz 1 geht von Art 7 Z 2 StV v Wien aus, aber ohne diesen auf die kroatischen und slowenischen Minderheiten zu beschränken. Damit werden die anderen Volksgruppen und ihre Angehörigen im Bereich des Schulwesens von den Mindestgarantien des Art 68 Abs 1 StV v St. Germain auf den weitergehenden Schutz des Art 7 Z 2 StV v Wien angehoben. Die Differenzierung zwischen dem Siedlungsgebiet einer Volksgruppe und dem übrigen Gebiet orientiert sich an der Judikatur des VfGH zu Art 7 Z 2 StV v Wien (vgl. VfSlg 12.245/1989, wo der VfGH von einer intensiven Garantie im „autochthonen Siedlungsgebiet“ und von einer vom nachhaltigen, lokalen Bedarf abhängigen Garantie im gesamten Land Kärnten ausging); die Schulstandorte im Siedlungsgebiet sind derzeit für die slowenische Volksgruppe in Art I § 7 MindSchG f Ktn (Verfassungsbestimmung) iVm § 10 Abs 1 MindSchG f Ktn (Grundsatzbestimmung) und für die kroatische und ungarische Volksgruppe im § 1 Abs 1 MindSchG f Bgld (Verfassungsbestimmung) iVm § 6 Abs 2 MindSchG f Bgld (Grundsatzbestimmung) näher festgelegt und sollen nicht berührt werden. Der Schulunterricht in der Volksschule hat sich auf alle 4 Schulstufen zu beziehen (VfSlg 15.759/2000; der VfGH ist in diesem Erkenntnis davon ausgegangen, dass unter „Elementarunterricht“ der Unterricht in der Volksschule und unter „Mittelschulen“ der Unterricht der 10- bis 14-Jährigen zu verstehen sei). Mit dem Ausdruck „Pflichtschulunterricht“ (statt „Elementarunterricht“ in Art 7 Z 2 StV v Wien) soll klargestellt werden, dass sich der Anspruch auch auf den Unterricht in den Hauptschulen bezieht.

c. Recht auf Kindergartenerziehung

Eine Erweiterung des individuellen Schutzes erfolgt im Bereich des Erziehungswesens insofern, als auch ein Anspruch auf Kindergartenerziehung eingeräumt wird; es wurde bereits erwähnt, dass ergänzend auch ein Anspruch der Volksgruppe auf die Einrichtung der entsprechenden Kindergärten eingeräumt werden soll.

d. Recht auf eine verhältnismäßige Anzahl höherer Schulen und Einrichtung einer eigenen Schulaufsicht

Satz 2 geht von Art 7 Z 2 StV v Wien aus, ersetzt aber den Ausdruck „Mittelschulen“ durch den Begriff „höhere Schulen“ und dehnt den Anspruch auf alle Volksgruppen aus; eine Einschränkung auf „allgemeinbildende“ höhere Schulen erschien nicht zweckmäßig, da bereits derzeit in Kärnten neben dem Bundesgymnasium für Slowenen auch eine zweisprachige Handelsakademie, also eine „berufsbildende“ höhere Schule, besteht. Die Einschränkung auf eine „verhältnismäßige Anzahl“ bedeutet, dass auf den tatsächlichen Bedarf nach solchen Schulen Rücksicht zu nehmen ist; Indikatoren für einen Bedarf werden etwa die Zahl der Absolventen der Volksschulen und die Zahl der Anmeldungen sein.

e. Recht der Volksgruppen auf Förderung von privaten Schulen und Kindergärten

Satz 3 sieht insofern eine Ergänzung der geltenden Rechtslage vor, als das nicht unmittelbar anwendbare Gebot des Art 68 Abs 2 StV v St. Germain, den Minderheiten einen angemessenen Anteil aus öffentlichen Mitteln für Erziehungszwecke zuzuweisen, in einen konkreten Anspruch auf Förderung weiterentwickelt wird (wie er etwa nach § 17 Privatschulgesetz den gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften für die Subventionierung von konfessionellen Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht eingeräumt wird). Der Anspruch der Volksgruppe auf angemessene (finanzielle) Förderung von privaten Kindergärten und privaten Schulen der Volksgruppe soll das öffentliche Angebot ergänzen und der Volksgruppe und ihren Angehörigen die Möglichkeit geben, auf spezifische Bedürfnisse reagieren zu können.

2. Rechte der Volksgruppen und ihrer Angehörigen im Bereich der zusätzlichen Amtssprache und der zweisprachigen Topographie (Absatz 3)

a. Recht der Volksgruppenangehörigen auf Gebrauch der Volkssprache im Verkehr mit Behörden und Gerichten im gemischt-sprachigen Gebiet

Satz 1 orientiert sich an Art 7 Z 3 erster Satz StV v Wien, der schon bisher nach ständiger Rechtsprechung des VfGH (vgl insb VfSlg 11.585/1987 und früher insb VfSlg 9744/1983, 9752/1983, 9801/1983) den Ange-

hörigen der kroatischen und slowenischen Minderheiten einen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Anspruch auf Gebrauch ihrer Sprache als zusätzliche Amtssprache in Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, der Steiermark und des Burgenlandes eingeräumt hat; mit dem Gebrauch des Ausdrucks „gemischtsprachiges Gebiet“ soll die jüngste Rechtsprechung des VfGH berücksichtigt werden, die diese Bestimmung im Verkehr mit Verwaltungsbehörden nicht nur auf politische Bezirke bezieht, sondern auch auf Gemeinden mit einem durchschnittlichen Anteil von etwa 10% der Minderheitsbevölkerung an der Wohnbevölkerung, wobei auf Volkszählungsergebnisse abgestellt wird (vgl näher VfSlg 15.970/2000). Bei Vorliegen eines so verstandenen „gemischtsprachigen Gebietes“ wird der Anspruch auf Verwendung der jeweiligen Volkssprache auf alle Volksgruppen und ihre Angehörigen ausgedehnt. Der Anspruch auf Verwendung der Volkssprache „im öffentlichen Leben“ (vgl Art 19 Abs 2 StGG) bedeutet im Hinblick auf Art 7 Z 3 erster Satz StV v Wien eine gewisse Weiterentwicklung: Es soll über die Amtssprache in Gerichtsbarkeit und Hoheitsverwaltung hinaus insbesondere auch der Verkehr im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung und der Verkehr mit Kammern im Bereich der Interessenvertretung (vgl VfSlg 13.998/1994: keine Anwendung des Art 7 Z 3 erster Satz StV v Wien auf „Serviceleistungen“ der Kammern) erfasst werden und etwa auch die Verwendung der Volkssprache in allgemeinen Vertretungskörpern der Gemeinden (Gemeinderäten).

b. Anspruch auf angemessene Erleichterungen außerhalb des gemischtsprachigen Gebietes

Die Mindestgarantie der „angemessenen Erleichterungen“ beruht auf Art 66 Abs 4 StV v St. Germain, wurde aber auch auf Verwaltungsbehörden ausgedehnt.

c. Territorialitätsprinzip – zusätzliche Amtssprache für alle Personen im gemischtsprachigen Gebiet

Satz 2 sieht eine gewisse Weiterentwicklung dadurch vor, dass sich im gemischtsprachigen Gebiet jede Person der dort zugelassenen zusätzlichen Amtssprache bedienen kann. In den Durchführungsbestimmungen (§§ 13 ff VGG in Verbindung mit den Amtssprachenverordnungen) ist ein einfachgesetzlicher Anspruch auf Verwendung der Amtssprache bereits derzeit allen Staatsbürgern eingeräumt; für EU-Bürger ist die Zulässigkeit des Zugangs zu einem im Mitgliedsstaat vorgesehenen zusätz-

lichen Amtssprachenregime unter bestimmten Voraussetzungen auch gemeinschaftsrechtlich geboten (vgl insb EuGH, C-274/96, Bickel und Franz, Slg 1988, I-7637; vgl auch § 1 der ungarischen AmtssprachenV, BGBl II 2000/229, wo der Anspruch auf alle EWR-Bürger ausgedehnt wird).

d. Anspruch der Volksgruppe auf die notwendige Infrastruktur zur Ausübung des individuellen Rechts auf Amtssprache

Der individuelle Anspruch der Angehörigen der Volksgruppe wird durch einen – bisher nicht eingeräumten – Anspruch der Volksgruppe ergänzt. Dieser bezieht sich auf die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen (zB sprachkundige Organe oder Dolmetscher, Formulare in den Volksgruppensprachen), um den Gebrauch der Volksgruppensprache als zusätzliche Amtssprache mit Verwaltungsbehörden und Gerichten zu gewährleisten.

e. Anspruch der Volksgruppe auf zweisprachige topographische Aufschriften und Bezeichnungen

Satz 3 geht von Art 7 Z 3 zweiter Satz StV v Wien aus und räumt der Volksgruppe einen Anspruch auf zweisprachige topographische Aufschriften und Bezeichnungen ein; es erfolgt insofern eine Weiterentwicklung, als es sich dabei nach geltendem Recht um eine objektive Verpflichtung zum Schutz der Gruppe handelt, die als solche nicht durchgesetzt werden kann. Das Abstellen auf ein „gemischtsprachiges Gebiet“ soll die Rechtsprechung des VfGH zu Art 7 Z 3 zweiter Satz StV v Wien berücksichtigen, in der dieser nicht nur bei einem politischen Bezirk, sondern auch bei einer Gemeinde und auch bei einer Ortschaft von einem relevanten Gebiet ausgeht, wenn der Anteil der Minderheitsangehörigen an der Wohnbevölkerung nach den Volkszählungsergebnissen im Durchschnitt etwa 10 % ausmacht (VfSlg 16.404/2001).

3. Anspruch der Volksgruppen auf einen angemessenen Anteil aus den öffentlichen Mitteln als finanzielle Förderung (Absatz 4)

Abs 4 beruht auf Art 68 Abs 2 StV v St. Germain und entwickelt diese Garantie insofern weiter, als den Volksgruppen ein durchsetzbarer Anspruch auf angemessene finanzielle Volksgruppenförderung aus öffentlichen Mitteln aus den Budgets des Bundes, der Länder und Gemeinden gewährt wird.

4. Durchsetzbarkeit von Gruppenrechten durch Vereinigungen der Volksgruppen (Absatz 5)

Satz 1 entwickelt das Rechtsschutzsystem insofern weiter, als Vereinigungen der Volksgruppen Parteistellung eingeräumt wird, um die auf die Volksgruppe abstellenden Rechte, die in diesem Artikel eingeräumt werden, durchzusetzen. Damit wird der Umstand berücksichtigt, dass die Volksgruppen keine Organe haben, die für sie handeln könnten. Die Volksgruppenangehörigen können bereits nach geltendem Vereins- und Parteienrecht Organisationen gründen, die ihrem rechtlichen Zweck nach der Vertretung von volksgruppenspezifischen Interessen dienen; die Umschreibung der berechtigten Vereinigungen orientiert sich an § 4 Abs 2 Z 2 VGG. Der Hinweis auf „Vertretungskörper“ soll eine allfällige Einrichtung von öffentlich-rechtlichen Vertretungskörpern der Volksgruppen berücksichtigen; siehe auch oben II.A.

Satz 2 stellt klar, dass die Individualrechte der einzelnen Angehörigen der Volksgruppen unberührt bleiben und die Rechte der Volksgruppen nur ergänzend dazu eingeräumt werden.

III. Stand der aktuellen Diskussion im Ausschuss 4 (Grundrechtskatalog) des Österreich-Konvents

A. Textentwurf des Ausschusses 4 vom 10. September 2004

Der Ausschussentwurf vom 10. 9. 2004 (siehe Beilage 1) unterscheidet sich von meinem Textvorschlag zunächst dadurch, dass in Abs 1 und Abs 2 Staatszielbestimmungen vorangestellt wurden; in seinen Abs 3-8, in denen es um Grundrechte der einzelnen Volksgruppenangehörigen und der Volksgruppen geht, orientiert sich der Ausschussentwurf an meinem Textvorschlag vom 30. 1. 2004; auf einzelne Änderungen im Detail werde ich hinweisen. Zunächst aber zu den Abs 1 und Abs 2.

a. Staatszielbestimmungen (Absatz 1 und Absatz 2)

1. Abs 1 enthält eine Staatszielbestimmung, die sich zunächst am Satz 1 der bestehenden Staatszielbestimmung des Art 8 Abs 2 B-VG orientiert. Diese lautet bisher:

„Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt“.

Im Unterschied zu Art 8 Abs 2 B-VG drückt sich die sprachliche und kulturelle Vielfalt nicht mehr allein in den autochthonen Volksgruppen aus. Damit lehnt sich der Entwurf an Art 22 der EU-Grundrechte-Charta an, wonach die Union die „Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen“ achtet.

2. Abs 2 des Entwurfes enthält eine Staatszielbestimmung, die auf eine Förderung des interkulturellen Dialogs zwischen allen im Staatsgebiet lebenden Menschen gerichtet ist. Wobei die Variante 1 des Entwurfes sich fast wörtlich an Art 6 Abs 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten orientiert; und die Variante 2 eine sprachlich komprimierte Formulierung enthält und im Tenor in die gleiche Richtung geht.

b. Orientierung am Textvorschlag Kolonovits (Absatz 3-8)

Der Abs 3 entspricht dem Abs 1 meines Textvorschlages; die eckigen Klammern sind durch die Arbeitsmethode des Ausschusses erklärbar und stellen Formulierungen dar, die einzelne Mitglieder als Varianten eingebracht haben. Satz 3 enthält – wie bereits dargestellt – ein besonderes Diskriminierungsverbot bei der Ausübung der Rechte der Volksgruppenangehörigen; der Klammerausdruck im Abs 3 ist problematisch, da er in eine ganz andere Richtung geht und sich nur auf das Diskriminierungsverbot bei der Ausübung des Bekenntnisses bezieht, das aber ohnehin durch Satz 2, wonach das Bekenntnis zu einer Volksgruppe frei ist, gewährleistet ist.

Abs 4 regelt den Anspruch der Volksgruppen und ihrer Angehörigen auf Unterricht in den öffentlichen Pflichtschulen und den Anspruch auf Kindergartenerziehung sowie den Anspruch auf Förderung von privaten Schulen und Kindergärten; er entspricht im Wesentlichen meinem Textvorschlag; auf folgende Änderungen ist hinzuweisen: Der erste Klammerausdruck soll diese Ansprüche auf die „anerkannten“ Volksgruppen beschränken; wobei sich die Frage stellt, ob dann – einfachgesetzlich – auch ein besonderes Anerkennungsverfahren zu regeln wäre, das nach geltender Rechtslage nicht besteht: Diese sieht nur eine abstrakte Volksgruppendefinition im VGG vor; die Praxis geht von der „Anerkennung“ einer Volksgruppe aus, wenn für sie eine Verordnung zur Einrichtung eines Volksgruppenbeirates ergangen ist.

Der zweite Klammerausdruck erklärt sich daraus, dass man auch vertreten kann, dass Sprache und Kultur in funktionaler Hinsicht eine Einheit bilden, und es daher genügt, nur auf die Kultur Bezug zu nehmen. Der Entwurf enthält zur Klarstellung auch einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt „im Rahmen der Gesetze“; daraus ergeben sich keine Änderungen im Vergleich zu meinem Entwurf, da auch in diesem davon ausgegangen wird, dass einfachgesetzliche Ausführungsbestimmungen notwendig sind; solche bestehen auch bereits zumindest für die Slowenen im MindSchG f Ktn und für die Kroaten und Ungarn im MindSchG f Bgld.

Abs 5 regelt den Anspruch auf eine verhältnismäßige Anzahl von öffentlichen höheren Schulen und auf eine eigene Schulaufsicht; dieser entspricht meinem Vorschlag. Im Ausschussentwurf wurde dieser Anspruch aber formal in einem eigenen Absatz festgehalten.

Abs 6 regelt den Anspruch der Volksgruppen und der Volksgruppenangehörigen auf Gebrauch der Volksgruppensprache als Amtssprache und den Anspruch der Volksgruppen auf topographische Bezeichnungen und Aufschriften und entspricht meinem Textvorschlag; eine Änderung findet sich dahingehend, dass nicht auf „zweisprachige“, sondern auf „mehrsprachige“ Aufschriften abgestellt wird; ein Klammerausdruck enthält – wie zuvor beim Anspruch auf Schulunterricht – einen Hinweis auf die „anerkannten“ Volksgruppen.

Abs 7 enthält einen Anspruch auf einen angemessenen Anteil an öffentlichen Mitteln aus den Budgets des Bundes, der Länder und Gemeinden als finanzielle Volksgruppenförderung und entspricht insofern meinem Textvorschlag; ergänzend findet sich im Ausschussentwurf ein besonderer Förderungsanspruch betreffend die Medien der Volksgruppen in ihrer eigenen Sprache.

Abs 8 betrifft die Durchsetzbarkeit der Gruppenrechte und entspricht in seiner Variante 1 meinem Vorschlag, wonach Vereinigungen oder Vertretungskörper, die ihrem rechtlichen Zweck nach Volksgruppeninteressen vertreten und für die betreffende Volksgruppe repräsentativ sind, das Recht haben, die auf diesen Artikel gegründeten Rechte der betreffenden Volksgruppe geltend zu machen.

Die Variante 2 unterscheidet sich insbesondere dadurch, dass nur auf Vereinigungen abgestellt wird und der Hinweis auf etwaige „Vertretungskörper“ fehlt.

Der Ausschuss bemerkt dazu, dass die Vorschläge von Seiten der Volksgruppenorganisationen betreffend eine verfassungsrechtliche Verankerung von Volksgruppenvertretungen zur Kenntnis genommen wurden, er aber davon ausgeht, dass die vorgeschlagenen Varianten betreffend den Rechtsschutz ausreichend sind, um dem Anliegen betreffend institutionelle Garantien Rechnung zu tragen.

B. Textvorschlag Grabenwarter = Art 7 des Entwurfes des ÖVP-Grundrechtskatalogs

Es war aber kein Konsens aller Mitglieder des Ausschusses zu erzielen, und es wurde dem Textentwurf des Ausschusses ein zweiter, kurzer Vorschlag von Prof. *Grabenwarter* gegenübergestellt, der dem Art 7 aus dem Entwurf des Grundrechtskataloges der ÖVP entspricht (siehe Beilage 1, „Gesamt-vorschlag Grabenwarter – 16.02.04“).

Dieser Entwurf übernimmt im ersten und zweiten Satz die bestehende Staatszielbestimmung des Art 8 Abs 2 B-VG und bezieht sich somit nur auf die autochthonen, historischen Volksgruppen iSd Art 8 Abs 2 B-VG (nach den Erläuterungen nur auf „die im Zeitpunkt der Wiederherstellung der Republik Österreich in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum“). Im dritten Satz enthält die Bestimmung eine Klausel, dass die Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten nach Art 7 StV v Wien unberührt bleiben. Damit soll der Bestand an verfassungsrechtlich gewährleisteten Minderheitenrechten nach Art 7 des StV von Wien festgeschrieben werden; die Frage einer gesetzlichen Erweiterung des Volksgruppenschutzes wird offen gelassen.

Der Entwurf enthält also keine Weiterentwicklung und soll den „status quo“ festschreiben. Fraglich ist dabei aber, ob die Rechte aus dem StV v St. Germain, die auch alle anderen Volksgruppen und nicht nur die Slowenen und Kroaten berücksichtigen, ausreichend Beachtung finden: Insbesondere wird auch der für die Slowenen und Kroaten wichtige Art 68 Abs 2 StV v St. Germain betreffend einen Anspruch auf Förderung aus öffentlichen Mitteln –

der in den Regelungen des Art 7 StV v Wien keine Entsprechung hat – nur im Rahmen der Staatszielbestimmung des 2. Satzes berücksichtigt. Auch Art 66 Abs 3 und Art 66 Abs 4 StV v St. Germain, der angemessene Erleichterungen vor Gerichten zur Verwendung aller Volksgruppensprachen vorsieht, findet keine Berücksichtigung (vgl hingegen unten bei Punkt D. den Entwurf der Ökumenischen Expertengruppe, der neben Art 7 StV v Wien auch Art 66 Abs 3 und Abs 4 gesondert erwähnt).

Problematisch ist die Formulierung betreffend den StV v Wien, weil danach fraglich sein könnte, ob die Rechte des StV v Wien damit in das innerstaatliche Verfassungsrecht eingegliedert werden; dies ist deswegen von Bedeutung, da bei einer etwaigen Obsoleterklärung des StV v Wien als völkerrechtlicher Vertrag die Rechte betreffend die Volksgruppen ihre Geltung verlieren könnten, auch wenn sie innerstaatlich in Verfassungsrang stehen.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Rechte auf Schulunterricht der Kroaten, Slowenen und Ungarn in einem anderen Artikel des ÖVP-Grundrechtskataloges, nämlich in Art 13 Abs 6, im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung berücksichtigt werden; nicht berücksichtigt werden dabei die anderen Volksgruppen.

C. Textvorschlag im Grundrechtsentwurf der SPÖ

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass sich auch in dem Entwurf eines Grundrechtskataloges, der vom Grundrechtsforum der SPÖ ausgearbeitet wurde, in Art 14 ein Vorschlag zum Minderheitenschutz findet (siehe Beilage 1, „Gesamtvorschlag SPÖ“ in der Fassung vom 14.07.04). Dieser Vorschlag übernimmt im Wesentlichen meinen Textvorschlag, den ich dem Ausschuss des Ö-Konvents am 30. 1. 2004 vorgelegt habe; folgende Punkte, die Erweiterungen oder Änderungen enthalten, sind kurz zu erwähnen.

Im Abs 1 findet sich – in Anlehnung an Art 6 Abs 1 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates – eine Staatszielbestimmung zur Förderung des interkulturellen Dialogs, wie er sich auch im Abs 2 des Ausschussentwurfes in den – bereits besprochenen – zwei Varianten findet, die sie auf der ausgeteilten Gegenüberstellung der Entwürfe sehen (siehe Beilage 1). Weiters wird im Abs 6 bei der Frage der Geltendmachung von Rechten der Volksgruppe als solche auf „Organisationen“, die

Interessen von Volksgruppen vertreten, abgestellt. Darunter sollen alle Vereinigungen verstanden werden, gleichgültig ob sie privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich eingerichtet sind bzw. werden.

D. Textvorschlag der Ökumenischen Expertengruppe

Schließlich ist noch der Textvorschlag der Ökumenischen Expertengruppe zu erwähnen (siehe Beilage 1). Abs 1 garantiert allen Menschen das Recht auf Wahrung und Pflege ihrer Sprache und kulturellen Identität; der Abs 1 ist mit dem Abs 1, Satz 1 meines Textvorschlages bzw. mit Abs 3, Satz 1 des Ausschussentwurfes vergleichbar.

Abs 2 stellt das Bekenntnis zu einer Volksgruppe ausdrücklich der freien Entscheidung von deren Angehörigen anheim und entspricht damit meinem Textvorschlag und auch dem Vorschlag des Ausschussentwurfes. Nach einem Hinweis in den Erläuterungen kommen als Angehörige einer Volksgruppe nur österreichische Staatsbürger mit Wohnsitz im Inland in Betracht, die einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheit angehören (vgl. Art 66-68 StV St. Germain). Es können sich neben den bestehenden Volksgruppen durch Zuwanderung auch neue Volksgruppen bilden.

Abs 3 erinnert an die Staatszielbestimmung des Art 8 Abs 2 B-VG; es ist fraglich, ob durch die leichte Änderung der Formulierung klar ist, dass ein Recht eingeräumt werden soll, wie es die Erläuterungen zu diesem Absatz darlegen.

Abs 4 verweist auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Garantien für Minderheiten; wobei sich die Frage stellt, warum etwa nur Art 66 Abs 3 und Abs 4 StV v St. Germain genannt sind, nicht aber etwa Art 68. Positiv ist zu werten, dass durch die Formulierung gewährleistet ist, dass Art 7 StV v Wien als innerstaatliches Verfassungsgesetz gilt, daher ein etwaiger Geltungsverlust auf völkerrechtlicher Ebene nicht durchschlagen könnte.

IV. Ausblick

Der Ausschuss wird dem Präsidium des Ö-Konvents seinen Textentwurf, aber auch den gegenüberstehenden Vorschlag von *Grabenwarter* und die anderen Vorschläge, die in der Synopse (= Beilage 1) enthalten sind, vorlegen. Wie dann das Parlament letztlich entscheiden wird und ob es überhaupt dazu kommt, ist freilich nicht vorherzusehen. Dies gilt aber für alle Vorschläge, die im Rahmen des Projektes „Österreich-Konvent“ erstellt werden.

Wenn man abschließend eine gewisse politische Einschätzung versuchen will – natürlich mit dem Vorbehalt, dass politische Positionen, wie wir alle wissen, aus verschiedensten Gründen manchmal sehr wankelmütig sind –, kann man derzeit folgendes mutmaßen: Der umfassende Ausschussentwurf vom 10. 9. 2004 wird unterstützt von SPÖ und Grünen und wohl auch von der Ökumenischen Expertengruppe, die ihre grundsätzliche Unterstützung des Ausschussentwurfes in einem Papier vom 10. 9. 2004 kundgetan hat; die ÖVP unterstützt wohl den Vorschlag aus ihrem Grundrechtskatalog, also den Grabenwarter-Entwurf. Die Position der FPÖ ist nicht klar auszumachen.

Rechte der Volksgruppen

EMRK	SCGG 1867	Weitere Rechtsgrundlagen	EU-Grundrechte-Charta	Gesamtorschlag SPÖ (in der Fassung vom 14.07.04)	Gesamtorschlag Grabenwarter (16.02.04)	Weitere Vorschläge	Ausschussentwurf vom 10. September 2004
		<p>Erziehungsanstalten zu ernenhen, zu verwalten und zu beaufsichtigen mit der Berechtigung, in denselben ihre eigene Sprache nach Belieben zu gebrauchen und ihre Religion frei zu uben.</p> <p>StV von St. Germain Artikel 68 *</p> <p>(1) Was das öffentliche Unter-richtswesen anlangt, wird die ös-terreichische Regierung in den Städten und Bezirken, wo eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl anderssprachiger als deut-scher österreichischer Staatsan-gehöriger wohnt, angemessene Erleichterungen gewähren, um sicherzustellen, dass in den Volksschulen den Kindern dieser österreichischen Staatsangehöri-ger der Unterricht in ihrer eige-nen Sprache erteilt werde. Diese Bestimmung wird die österrei-chische Regierung nicht hindern, den Unterricht der deutschen Sprache in den besagten Schulen zu einem Pflichtgegenstande zu machen.</p> <p>(2) In Städten und Bezirken, wo eine verhältnismäßig beträchtl-iche Anzahl österreichischer Staatsangehöriger wohnt, die ei-ner Minderheit nach Rasse, Reli-gion oder Sprache angehören, wird diesen Minderheiten von al-len Bezirken die etwa für Erzie-hung, Religiose- oder Wohlflä-ge-keitszwecke aus öffentlichen Mitteln in Staats-, Gemeinde- oder anderen Budgets ausgewor-fen werden, ein angemessener Teil zu Nutzen und Verwendung gestattet.</p> <p>*) Absatzbezeichnungen hinzu-gefügt. **) befrift nicht den verfas-sungsrechtlichen Volksgruppen-schutz.</p>		<p>(In der zusätzliche Amtssprache kann im gemischtsprachigen Gebiet von jeder Person gebraucht werden. Die Volksgruppen haben im ge-mischtsprachigen Gebiet einen Anspruch auf mehrsprachige topo-graphische Bezeichnungen und Aufschriften.</p> <p>(5) Die Volksgruppen haben einen Anspruch auf einen angemessenen Anteil an öffentlichen Mitteln als finanzielle Volksgruppenförderung aus dem Budget der Länder und Gemeinden, in denen sich ge-mischtsprachige Gebiete befinden, sowie auf eine besondere Förde-rung der Medien in ihrer eigenen Sprache.</p> <p>(6) Organisationen, die Interessen von Volksgruppen vertreten, haben das Recht, die auf diesen Artikel gegründeten Rechte der betref-fenden Volksgruppe vor Gerichten und Verwaltungsbehörden geltend zu machen. Die Rechte der Ange-hörigen der Volksgruppen bleiben davon unberührt.</p>		<p>heren Schulen und auf Einrich-tung eigener Schulaufsicht. Die Volksgruppen haben entge-genzend einen Anspruch auf ange-messene Förderung von privaten Kindergärten und Privatschulen, die der Pflege ihrer Sprache und Kultur dienen.</p> <p>(3) Die Volksgruppen und ihre Angehörigen haben Anspruch auf eine verhältnismäßige An-zahl von öffentlichen höheren Schulen und auf Einrichtung einer eigenen Schulaufsicht.</p> <p>(6) Die (jankamenten) Volks-gruppen und ihre Angehörigen haben im gemischtsprachigen Gebiet einen Anspruch auf Gebrauch der jeweiligen Volkssprache als zu-sätzliche Amtssprache im Ver-kehr mit Verwaltungsbehörden und Gerichten sowie im öffentli-chen Leben; außerhalb dieses Gebietes haben sie Anspruch auf angemessene Erleichterungen zum Gebrauch der jeweiligen Volkssprache. Die zu-sätzliche Amtssprache kann im gemischtsprachigen Gebiet von jeder Person gebraucht werden. Die Volksgruppen haben im ge-mischtsprachigen Gebiet einen Anspruch auf zweisprachige to-pographische Bezeichnungen und Aufschriften.</p> <p>(4) Die Volksgruppen haben ei-nen Anspruch auf einen ange-messenen Anteil an öffentlichen Mitteln als finanzielle Volks-gruppenförderung aus dem Bud-get des Bundes sowie aus den Budgets der Länder und Ge-meinden, in denen sich gemischt-sprachige Gebiete befinden.</p> <p>(5) Vereinigungen oder Vertre-tungskörper, die ihrem rechtli-chem Zweck nach Volksgrup-peninteressen vertreten und für die betreffende Volksgruppe re-präsentativ sind, haben das Recht auf diesen Artikel gegründete Rechte der betreffenden Volksgruppe vor Gerichten und Verwaltungsbehörden geltend zu machen. Die Rechte der Angehö-rigen der Volksgruppen bleiben davon unberührt.</p>	<p>ben überdes Anspruch auf an-gemessene Förderung, von pri-vativen Kindergärten und Privat-schulen, die der Pflege ihrer Sprache und Kultur dienen.</p> <p>(5) Die Volksgruppen und ihre Angehörigen haben Anspruch auf eine verhältnismäßige An-zahl von öffentlichen höheren Schulen und auf Einrichtung einer eigenen Schulaufsicht.</p> <p>(6) Die (jankamenten) Volks-gruppen und ihre Angehörigen haben im gemischtsprachigen Gebiet einen Anspruch auf Gebrauch der jeweiligen Volkssprache als zu-sätzliche Amtssprache im Ver-kehr mit Verwaltungsbehörden und Gerichten sowie im öffentli-chen Leben; außerhalb dieses Gebietes haben sie Anspruch auf angemessene Erleichterun-gen zum Gebrauch der jewei-ligen Volkssprache. Die zusätzliche Amtssprache kann im gemischtsprachigen Gebiet von jeder Person gebraucht werden. Die Volksgruppen haben im gemischtsprachigen Gebiet einen Anspruch auf einen an-gemessenen Anteil an öffentli-chen Mitteln als finanzielle Volksgruppenförderung aus dem Budget des Bundes sowie aus den Budgets der Länder und Gemeinden, in denen sich gemischtsprachige Gebiete be-finden, sowie auf eine besonde-re Förderung der Medien in ih-rer eigenen Sprache.</p> <p>(8) <u>Vorname</u> I.: Vereinigungen oder Vertre-tungskörper, die ihrem rechtli-chen Zweck nach Volks-gruppeninteressen vertreten und für die betreffende Volksgruppe repräsentativ sind, haben das Recht, die auf diesen Artikel gegründeten Rechte der betref-</p>

EMRK	StGG 1867	Weitere Rechtsgrundlagen StV von Wien	EU-Grundrechte-Charta	Gesamtvorschlag SPÖ (in der Fassung vom 14.07.04)	Gesamtvorschlag Grabenwarter (16.02.04)	Weitere Vorschläge	Ausschussentwurf 10. September 2004
		<p>Artikel 7 Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten (Z. 2, 3 und 4 in Verfassungsrang)</p> <p>1. Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark genießen dieselben Rechte auf Grund gleicher Bedingungen wie alle anderen österreichischen Staatsangehörigen einschließlich des Rechtes auf ihre eigenen Organisationen, Versammlungen und Presse in ihrer eigenen Sprache.</p> <p>2. Sie haben Anspruch auf Elternunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache und auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen; in diesem Zusammenhang werden Schullehrpläne überprüft und eine Abteilung der Schulaufsichtsbehörde für slowenische und kroatische Schulen errichtet werden.</p> <p>3. In den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung wird die slowenische oder kroatische Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zugelassen. In solchen Bezirken werden die Bezeichnungen und Aufschritten topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfaßt.</p> <p>4. Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark nehmen an den kulturellen, Verwaltungs- und Gerichtsverrichtungen in diesen Gebieten auf Grund gleicher Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teil.</p> <p>5. Die Tätigkeiten von Organisationen, die darauf abzielen, der kroatischen oder slowenischen Bevölkerung ihre Eigenschaft und</p>					<p>fenden Volksgruppe vor Gericht und Verwaltungsbehörden geltend zu machen. Die Rechte der Angehörigen der Volksgruppen bleiben davon unberührt.</p> <p>Variante 2: Vereinigungen zur Vertretung von Volksgruppen*) haben [nach Maßgabe der Gesetze] das Recht, die auf diesen Artikel gegründeten Rechte der betreffenden Volksgruppe vor Gerichten und Verwaltungsbehörden geltend zu machen. Die Rechte der Angehörigen der Volksgruppen bleiben davon unberührt.</p> <p>*) Andere Varianten: „Volksgruppeninteressen“ oder „Volksgruppenrechten“</p>

EMRK	SGG 1867	Weitere Rechtsgrundlagen	EL-Grundrechte-Charta	Gesamtorschlag SPÖ (in der Fassung vom 14.07.04)	Gesamtorschlag Grabenwarter (16.02.04)	Weitere Vorschläge	Ausschussentwurf 10. September 2004
		<p>ihre Rechte als Minderheit zu nehmen, ist zu verbieten.</p> <p>Art. 8 B-YG</p> <p>(1) Die deutsche Sprache ist, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, die Staatsprache der Republik.</p> <p>(2) Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekämpft sich zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern.</p> <p>Minderheiten-SchulG für Kärnten</p> <p>Art. 1 lit. b § 7</p> <p>Das Recht, die slowenische Sprache als Unterrichtssprache zu gebrauchen oder als Pflichtgegenstand zu erlernen, ist jedem Schüler in dem gemäß § 10 Abs. 1 dieses Bundesgesetzes umschriebenen Gebiet in den gemäß § 10 Abs. 1 dieses Bundesgesetzes festzulegenden Schulen zu gewähren, sofern dies der Wille des gesetzlichen Vertreters ist. Ein Schüler kann nur mit Willen seines gesetzlichen Vertreters verhalten werden, die slowenische Sprache als Unterrichtssprache zu gebrauchen oder als Pflichtgegenstand zu erlernen.</p> <p>Minderheiten-SchulG für Burgenland</p> <p>§ 1 (Verfassungsbestimmung)</p> <p>(1) Das Recht, im Burgenland die kroatische oder ungarische Sprache als Unterrichtssprache zu gebrauchen oder als Pflichtgegenstand zu erlernen, ist in dem gemäß § 6 § 10 und § 12 Abs. 1 dieses Bundesgesetzes festzulegenden Schulen österreichischen Staatsbürgern der kroatischen und ungarischen Volksgruppe zu</p>					

Rechte der Volksgruppen

EMRK	StGG 1867	Weitere Rechtsgrundlagen	EU-Grundrechte-Charta	Gesamtvorschlag SPÖ (in der Fassung vom 14.07.04)	Gesamtvorschlag Grabenwarter (16.02.04)	Weitere Vorschläge	Ausschussentwurf 10. September 2004
		<p>gewähren.</p> <p>(2) Ein Schüler kann gegen den Willen seiner Erziehungsberechtigten nicht verhalten werden, die kroatische oder ungarische Sprache als Unterrichtssprache zu gebrauchen.</p> <p>zahlreiche andere Verfassungsbestimmungen (aus jeweiligem Zusammenhang erklärbar):</p> <p>z.B. Kompetenzbestimmungen in Art I lit. a §§ 1-6 MinderSchG für Kärnten, vgl. auch § 8, § 9 Abs. 2, § 34 Abs. 1, § 35, § 36 Abs. 1 MinderSchG für Ktn. und Art. IX der Schulverfassungsnovelle 1962, BGBl. 1962/215; Art. IV Abs. 2 Minderheiten-Schulgesetznovelle 1990, BGBl. 1990/420; vgl. auch §§ 19 Abs. 1, 20 Abs. 1 MinderSchG für Bgld. und § 22 Abs. 2 Volksgruppengesetz.</p>					

Vorschlag Kolomojts

(30.01.04)

Gleichheitssatz (Schutz der Minderheiten vor Diskriminierung):

Die Vorschriften, die einen Schutz der Minderheiten vor Diskriminierung insbesondere wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, wegen der Sprache oder der Rasse vorsehen und ein Gebot der Gleichbehandlung normieren (vgl. Art. 63 Abs. 1, Art. 66 Abs. 1 und Art. 67 Abs. 1 S. 1, Art. 7 Z. 4 S. 1, Art. 14 EMRK, Art. 14 Grundrechtscharta) stellen sich als besondere Ausprägungen des Gleichheitssatzes dar. Sie wurden nicht in den Textvorschlag zum verfassungsrechtlichen Volksgruppenschutz aufgenommen, da davon ausgegangen wird, dass diese Vorschriften bei der Formulierung eines Grundrechtsartikels zum Gleichheitssatz berücksichtigt werden.

Erläuterungen zum Vorschlag eines Grundrechtsartikels zum Schutz von Volksgruppen

I. Allgemeines:

1. Der Grundrechtsartikel bezieht sich auf die Rechtsstellung der sprachlichen und ethnischen Minderheiten (Volksgruppen) und ihrer Angehörigen in Österreich. Unter „Volksgruppen“ werden die „Volksgruppen“ iSd § 1 Abs 2 Volksgruppengesetz (VGG) verstanden (vgl Art 8 Abs 2 B-VG, der auch diesen Volksgruppenbegriff verwendet). Der Artikel konzentriert sich auf die Kodifikation und vorsichtige Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Volksgruppenrechte im Bereich der Sprache, der Erziehung und Kultur; es handelt sich dabei um einen auf verschiedene Vorschriften zersplitterten Rechtsbestand, der Grundrechtscharakter aufweist (Art 19 StGG [Geltung strittig], Art 66-68 StV v St. Germain und Art 7 Z 2-4 StV v Wien, Art I lit b § 7 MindSchG f Ktn [Verfassungsbestimmung] und § 1 MindSchG f Bgld [Verfassungsbestimmung]). Es wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen jeweils darauf hingewiesen, ob es sich um eine bloße Kodifikation des bestehenden Rechtsbestandes handelt oder ob eine gewisse Weiterentwicklung vorgeschlagen wird.

2. Die Vorschriften, die besondere Diskriminierungsverbote gegen Benachteiligungen insbesondere aufgrund der Rasse, der Sprache und der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit aufstellen und eine Gleichbehandlung der Minderheitsangehörigen in rechtlicher und faktischer Hinsicht anordnen (vgl Art 67 StV v St. Germain und Art 7 Z 4 StV v Wien; vgl weiters Art 63 Abs 1, Art 66 Abs 1 StV v St. Germain, Art 14 EMRK, Art I Abs 1 BVGRassDiskr und auf einfachgesetzlicher Ebene Art 6 und Art 7 Z 1 und Z 5 StV v Wien), stellen sich als spezifische Ausprägungen des Gleichheitssatzes dar und sollten systematisch bei jenem Grundrechtsartikel eingebaut werden, der den Gleichheitssatz regelt. Sie wurden im vorliegenden Artikel daher nicht aufgenommen.

3. Die großteils minderheitenfreundliche Rechtsprechung des VfGH – insbesondere zu den Vorschriften des StV v Wien zum Schulwesen, zur Amts-

sprache und zur zweisprachigen Topographie – soll weiter relevant bleiben; sie wurde inhaltlich berücksichtigt und soweit möglich auch sprachlich im Text des Vorschlages angedeutet.

4. Das unterschiedliche Schutzniveau der Volksgruppen wird orientiert an dem – derzeit nur für die Angehörigen der kroatischen und slowenischen Minderheiten geltenden – Standard des Art 7 StV v Wien vereinheitlicht; der Textvorschlag berücksichtigt aber die tatsächlichen Gegebenheiten, die durch die unterschiedliche Größe der Volksgruppen bedingt sind: Es wird etwa die zusätzliche Amtssprache nur in einem gemischtsprachigen Gebiet im Sinne der Rechtsprechung des VfGH eingeräumt, sodass diese Garantie für sehr kleine Volksgruppen nicht in Frage kommen wird.

5. Eine Weiterentwicklung der geltenden Rechtslage wird – in Anknüpfung an einen früheren Vorschlag von o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger – in die Richtung vorgenommen, dass nicht nur verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte (Grundrechte) der einzelnen Volksgruppenangehörigen, sondern auch Rechte der Volksgruppe formuliert werden. Im Einzelnen sollen Bestimmungen, die bisher schon auf den Schutz der Volksgruppe als solche abgestellt haben, aber nicht durchsetzbar waren, weil die Volksgruppe nur als soziale Einheit und nicht als juristische Person anerkannt ist, durchsetzbar gestaltet werden: Es werden den in Abs 5 genannten repräsentativen Vereinigungen der Volksgruppen Parteirechte zur Geltendmachung dieser Schutzvorschriften eingeräumt. Diese Weiterentwicklung kann sich auf Art 19 StGG und die dazu ergangene Judikatur des Reichsgerichtes stützen. Sie entspricht im Übrigen der Einsicht, dass ein rein individualrechtlicher Schutz nicht ausreichend ist, um den Bestand der Gruppe als solche zu gewährleisten. Denkbar wäre auch die Geltendmachung durch – derzeit allerdings nicht bestehende – eigene Vertretungskörper der Volksgruppen; der Text nimmt auf eine etwaige künftige Entwicklung in diese Richtung Bezug.

Nach geltendem Recht werden die fördernden Minderheitenrechte im StV v St. Germain und im StV v Wien nur als individuelle Rechte der Volksgruppenangehörigen betrachtet; Vorschriften, die auf die Volksgruppe als solche abstellen, werden als Verpflichtungen des Staates nach objektivem Recht angesehen, die nicht von der Volksgruppe durchgesetzt werden kön-

1 Abgedruckt in: Österreichisches Volksgruppenzentrum (Hrsg), Volksgruppenreport 1997 (1997) 235 ff.

nen. Die im Jahre 2000 beschlossene Staatszielbestimmung bezieht sich – wie etwa § 1 VolksgruppenG (VGG) auf einfachgesetzlicher Ebene – zwar ausdrücklich auf den Schutz und die Förderung der „autochthonen Volksgruppen“ ohne freilich subjektive Rechte einzuräumen.

6. Eine Klarstellung erfolgt insofern, als angeordnet wird, dass die für die Befriedigung der fördernden Rechte der Volksgruppenangehörigen geschaffenen Einrichtungen grundsätzlich von allen Personen in Anspruch genommen werden können (zB zusätzliche Amtssprache beschränkt auf gemischsprachige Gebiete; Schulwesen beschränkt auf die eingerichteten Schulen); es wird also ein Diskriminierungsverbot aufgestellt. Dies entspricht im Wesentlichen der bereits geltenden einfachgesetzlichen Rechtslage.

7. Art 8 Abs 1 B-VG, der die deutsche Sprache als Staatssprache festlegt und einen Vorbehalt betreffend die bundesgesetzlich eingeräumten Rechte der sprachlichen Minderheiten enthält sowie die erwähnte Staatszielbestimmung des Art 8 Abs 2 B-VG bleiben von diesem Entwurf unberührt. Wegen des unterschiedlichen Regelungsgehaltes erschien ein Einbau in den Grundrechtsartikel nicht zweckmäßig.

8. Art 7 StV v Wien sollte schon wegen der Stellung als geltende Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrages unberührt bleiben; der in Art 7 Z 2 und Z 3 StV v Wien enthaltene Regelungsgehalt betreffend das Minderheitenschulwesen, die zusätzliche Amtssprache und die zweisprachige Topographie wurde in den Vorschlag eingebaut; damit wird auch der Problematik eines allfälligen künftigen Geltungsverlustes des StV v Wien auf völkerrechtlicher Ebene, die innerstaatlich durchschlagen würde, vorgebeugt. Art 7 Z 4 sollte als spezifische Ausprägung des Gleichheitssatzes betreffend den Schutz der Minderheiten bei der Formulierung des Grundrechtsartikels einfließen, der einen Gleichheitssatz enthält (siehe dazu bereits oben unter 2.).

9. Art 66-68 StV v Wien wurden in den Vorschlag eingebaut; ausgenommen wurden Art 66 Abs 1 und Art 67, die als besondere Ausprägungen des Gleichheitssatzes betreffend den Schutz der Minderheiten bei dem Grundrechtsartikel, der einen Gleichheitssatz aufstellt, noch berücksichtigt werden sollten (siehe dazu bereits oben unter 2.). Art 66 Abs 2 betrifft nicht unmittelbar den verfassungsrechtlichen Volksgruppenschutz, sondern verbietet Diskriminierungen aufgrund der Religion bei der Ausübung politischer

Rechte und betont das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern unabhängig von der Religion und sollte im entsprechenden Zusammenhang berücksichtigt werden.

10. Art 19 StGG wurde in den Vorschlag eingebaut und könnte daher entfallen; Art 19 StGG wurde bisher nicht formell aufgehoben, seine Geltung ist aber strittig.

II. Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen:

Zu Abs 1:

1. Satz 1 sieht ein Freiheitsrecht vor, das jeden Menschen vor staatlichen Eingriffen in die Pflege seiner Sprache und Kultur im privaten Bereich schützt; die deutsche Sprache als Staatssprache (Art 8 Abs 1 B-VG) bleibt davon unberührt. Dieses Recht orientiert sich an Art 19 Abs 1 StGG (Recht auf Wahrung und Pflege der Nationalität und Sprache) und erweitert es auf alle Menschen; der in der Monarchie gebräuchliche Begriff der „Nationalität“, der im Sinne von „kultureller Volkszugehörigkeit“ verstanden wurde, wurde durch den Begriff „Kultur“ ersetzt. Betreffend die Sprache ist dieses Recht in Art 66 Abs 3 StV v St. Germain, allerdings beschränkt auf österreichische Staatsangehörige, ausdrücklich vorgesehen. Satz 1 berücksichtigt auch Art 22 der EU-Grundrechtecharta.

2. Satz 2 liegt die Einsicht zu Grunde, dass Volksgruppen und ihre Angehörigen einer besonderen Förderung zum Erhalt ihres Bestandes, ihrer Sprache und Kultur bedürfen. Die Bestimmung stellt klar, dass besondere Förderungsmaßnahmen nicht gegen den Gleichheitssatz verstoßen, und berücksichtigt darüber hinaus die Rechtsprechung des VfGH, in der die einschlägigen Verfassungsvorschriften als eine „Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zu Gunsten des Minderheitenschutzes“ gedeutet wurden (VfSlg 9224/1981): Danach kann eine mehr oder minder schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen der verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung nicht immer genügen; je nach dem Regelungsgegenstand kann es der Schutz von Angehörigen einer Minderheit gegenüber Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen sachlich rechtfertigen oder sogar erfordern, die Minderheit in gewissen Belangen zu bevorzugen. Die fördernden Rechte werden in den Abs 2 bis 4 konkretisiert.

3. Nach Satz 3 ist für die Zurechnung des Einzelnen zu einer Minderheit oder Volksgruppe das freie Bekenntnis des Betreffenden maßgeblich. Bisher war die Bekenntnisfreiheit (Bekenntnisprinzip) einfachgesetzlich in § 1 Abs 3 VGG verankert; die ständige Rechtsprechung des VfGH geht aber davon aus, dass die Bekenntnisfreiheit verfassungsrechtlich geboten und die Zugehörigkeit zu einer Minderheit nicht nachgewiesen werden muss, was unter Umständen gerade zu Diskriminierungen führen könnte (zB VfSlg 11.585/1987).

4. Nach Satz 4 wird ein besonderes Diskriminierungsverbot festgelegt, das sich auf die Ausübung von Rechten bezieht, die den Volksgruppenangehörigen in diesem Artikel und anderen Vorschriften eingeräumt werden; die Formulierung orientiert sich an der einfachgesetzlichen Vorschrift des § 1 Abs 3 VGG.

Zu Abs 2 (Schul- und Erziehungswesen):

1. Satz 1 geht von Art 7 Z 2 StV v Wien aus, aber ohne diesen auf die kroatischen und slowenischen Minderheiten zu beschränken. Damit werden die anderen Volksgruppen und ihre Angehörigen im Bereich des Schulwesens von den Mindestgarantien des Art 68 Abs 1 StV v St. Germain auf den weitergehenden Schutz des Art 7 Z 2 StV v Wien angehoben. Die Differenzierung zwischen dem Siedlungsgebiet einer Volksgruppe und dem übrigen Gebiet orientiert sich an der Judikatur des VfGH zu Art 7 Z 2 StV v Wien (vgl. VfSlg 12.245/1989, wo der VfGH von einer intensiven Garantie im „autochthonen Siedlungsgebiet“ und von einer vom nachhaltigen, lokalen Bedarf abhängigen Garantie im gesamten Land Kärnten ausging); die Schulstandorte im Siedlungsgebiet sind derzeit für die slowenische Volksgruppe in Art I § 7 MindSchG f Ktn (Verfassungsbestimmung) iVm § 10 Abs 1 MindSchG f Ktn (Grundsatzbestimmung) und für die kroatische und ungarische Volksgruppe im § 1 Abs 1 MindSchG f Bgld (Verfassungsbestimmung) iVm § 6 Abs 2 MindSchG f Bgld (Grundsatzbestimmung) näher festgelegt. Der Schulunterricht in der Volksschule hat sich auf alle 4 Schulstufen zu beziehen (VfSlg 15.759/2000; der VfGH ist in diesem Erkenntnis davon ausgegangen, dass unter „Elementarunterricht“ der Unterricht in der Volksschule und unter „Mittelschulen“ der Unterricht der 10- bis 14-Jährigen zu verstehen sei). Mit dem Ausdruck „Pflichtschulunterricht“ (statt „Elementarunterricht“ in Art 7 Z 2 StV v Wien) soll klargestellt werden, dass sich der Anspruch auch auf den Unterricht in den Hauptschulen bezieht. Die Verfassungsbestimmungen des § 7 Minderheiten-Schulge-

setz für Kärnten (MindSchG f Ktn) und die Verfassungsbestimmung des § 1 Minderheiten-Schulgesetz für Burgenland (MindSchG f Bgld), die den Anspruch auf Schulunterricht in slowenischer bzw. in kroatischer und ungarischer Sprache näher konkretisieren und das Recht auf freiwillige Teilnahme des Schülers (nach dem Willen der Eltern) festschreiben, sollen – wegen ihres engen Zusammenhangs mit den einfachgesetzlichen Regelungen des MindSchG f Ktn und des MindSchG f Bgld – nicht berührt werden. Eine Erweiterung des individuellen Schutzes erfolgt im Bereich des Erziehungswesens insofern, als auch ein Anspruch auf Kindergartenerziehung eingeräumt wird. Die Individualrechte der Angehörigen der Volksgruppe (Schüler) beziehen sich auf die Erteilung des Unterrichts in den Volksgruppensprachen. Der Anspruch der Volksgruppe bezieht sich auf die Errichtung der entsprechenden Schulen und die Bereitstellung von Lehrern und sonstiger Infrastruktur; dies gilt sinngemäß für die Kindergartenerziehung.

2. Satz 2 geht von Art 7 Z 2 StV v Wien aus, ersetzt aber den Ausdruck „Mittelschulen“ durch den Begriff „höhere Schulen“ und dehnt den Anspruch auf alle Volksgruppen aus; eine Einschränkung auf „allgemeinbildende“ höhere Schulen erschien nicht zweckmäßig, da bereits derzeit in Kärnten neben dem Bundesgymnasium für Slowenen auch eine zweisprachige Handelsakademie, also eine „berufsbildende“ höhere Schule, besteht. Die Einschränkung auf eine „verhältnismäßige Anzahl“ bedeutet, dass auf den tatsächlichen Bedarf nach solchen Schulen Rücksicht zu nehmen ist; Indikatoren für einen Bedarf werden etwa die Zahl der Absolventen der Volksschulen und die Zahl der Anmeldungen sein. Die für Angehörige von Volksgruppen vorgesehenen Schulen sind im Übrigen als öffentliche Schulen allgemein zugänglich (vgl Art 14 Abs 7 B-VG). Die Einrichtung einer eigenen Schulaufsicht für den Unterricht in kroatischer und slowenischer Sprache ist bisher nach Art 7 Z 2 StV v Wien vorgesehen.

3. Satz 3 sieht insofern eine Ergänzung der geltenden Rechtslage vor, als das nicht unmittelbar anwendbare Gebot des Art 68 Abs 2 StV v St. Germain, den Minderheiten einen angemessenen Anteil aus öffentlichen Mitteln für Erziehungszwecke zuzuweisen, in einen konkreten Anspruch auf Förderung weiterentwickelt wird (wie er etwa nach § 17 Privatschulgesetz den gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften für die Subventionierung von konfessionellen Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht eingeräumt wird). Der Anspruch der Volksgruppe auf angemessene (finanzielle) Förderung von privaten Kindergärten und privaten Schulen der

Volksgruppe soll das öffentliche Angebot ergänzen und der Volksgruppe und ihren Angehörigen die Möglichkeit geben, auf spezifische Bedürfnisse reagieren zu können.

Zu Abs 3 (Amtssprache und Topographie):

1. Satz 1 orientiert sich an Art 7 Z 3 erster Satz StV v Wien, der schon bisher nach ständiger Rechtsprechung des VfGH (vgl insb VfSlg 11.585/1987 und früher insb VfSlg 9744/1983, 9752/1983, 9801/1983) den Angehörigen der kroatischen und slowenischen Minderheiten einen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Anspruch auf Gebrauch ihrer Sprache als zusätzliche Amtssprache in Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, der Steiermark und des Burgenlandes eingeräumt hat; mit dem Gebrauch des Ausdrucks „gemischtsprachiges Gebiet“ soll die jüngste Rechtsprechung des VfGH berücksichtigt werden, die diese Bestimmung im Verkehr mit Verwaltungsbehörden nicht nur auf politische Bezirke bezieht, sondern auch auf Gemeinden mit einem durchschnittlichen Anteil von etwa 10 % der Minderheitsbevölkerung an der Wohnbevölkerung, wobei auf Volkszählungsergebnisse abgestellt wird (vgl näher VfSlg 15.970/2000). Bei Vorliegen eines so verstandenen „gemischtsprachigen Gebietes“ wird der Anspruch auf Verwendung der jeweiligen Volksgruppensprache auf alle Volksgruppen und ihre Angehörigen ausgedehnt. Der Anspruch auf Verwendung der Volksgruppensprache „im öffentlichen Leben“ (vgl Art 19 Abs 2 StGG) bedeutet im Hinblick auf Art 7 Z 3 erster Satz StV v Wien eine gewisse Weiterentwicklung: Es soll über die Amtssprache in Gerichtsbarkeit und Hoheitsverwaltung hinaus insbesondere auch der Verkehr im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung und der Verkehr mit Kammern im Bereich der Interessenvertretung (vgl VfSlg 13.998/1994: keine Anwendung des Art 7 Z 3 erster Satz StV v Wien auf „Serviceleistungen“ der Kammern) erfasst werden und etwa auch die Verwendung der Volksgruppensprache in allgemeinen Vertretungskörpern der Gemeinden (Gemeinderäten). Die Mindestgarantie der „angemessenen Erleichterungen“ beruht auf Art 66 Abs 4 StV v St. Germain, wurde aber auch auf Verwaltungsbehörden ausgedehnt.

2. Satz 2 sieht eine gewisse Weiterentwicklung dadurch vor, dass sich im gemischtsprachigen Gebiet jede Person der dort zugelassenen zusätzlichen Amtssprache bedienen kann. In den Durchführungsbestimmungen (§§ 13 ff VGG in Verbindung mit den Amtssprachenverordnungen) ist ein einfachgesetzlicher Anspruch auf Verwendung der Amtssprache bereits derzeit allen Staatsbürgern eingeräumt; für EU-Bürger ist die Zulässigkeit des Zu-

gangs zu einem im Mitgliedsstaat vorgesehenen zusätzlichen Amtssprachenregime unter bestimmten Voraussetzungen auch gemeinschaftsrechtlich geboten (vgl insb EuGH, C-274/96, Bickel und Franz, Slg 1988, I-7637; vgl auch § 1 der ungarischen AmtssprachenV, BGBl II 2000/229, wo der Anspruch auf alle EWR-Bürger ausgedehnt wird). Der individuelle Anspruch der Angehörigen der Volksgruppe wird durch einen – bisher nicht eingeräumten – Anspruch der Volksgruppe ergänzt. Dieser bezieht sich auf die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen (zB sprachkundige Organe oder Dolmetscher, Formulare in den Volksgruppensprachen), um den Gebrauch der Volksgruppensprache als zusätzliche Amtssprache mit Verwaltungsbehörden und Gerichten zu gewährleisten.

3. Satz 3 geht von Art 7 Z 3 zweiter Satz StV v Wien aus und räumt der Volksgruppe einen Anspruch auf zweisprachige topographische Aufschriften und Bezeichnungen ein; es erfolgt insofern eine Weiterentwicklung, als es sich dabei nach geltendem Recht um eine objektive Verpflichtung zum Schutz der Gruppe handelt, die als solche nicht durchgesetzt werden kann. Das Abstellen auf ein „gemischtsprachiges Gebiet“ soll die Rechtsprechung des VfGH zu Art 7 Z 3 zweiter Satz StV v Wien berücksichtigen, in der dieser nicht nur bei einem politischen Bezirk, sondern auch bei einer Gemeinde und auch bei einer Ortschaft von einem relevanten Gebiet ausgeht, wenn der Anteil der Minderheitsangehörigen an der Wohnbevölkerung nach den Volkszählungsergebnissen im Durchschnitt etwa 10 % ausmacht (VfSlg 16.404/2001).

Zu Abs 4:

Abs 4 beruht auf Art 68 Abs 2 StV v St. Germain und entwickelt diese Garantie insofern weiter, als den Volksgruppen ein durchsetzbarer Anspruch auf finanzielle Volksgruppenförderung gewährt wird.

Zu Abs 5:

Satz 1 entwickelt das Rechtsschutzsystem insofern weiter, als Vereinigungen der Volksgruppen Parteistellung eingeräumt wird, um die auf die Volksgruppe abstellenden Rechte, die in diesem Artikel eingeräumt werden, durchzusetzen. Damit wird der Umstand berücksichtigt, dass die Volksgruppen keine Organe haben, die für sie handeln könnten. Die Volksgruppenangehörigen können bereits nach geltendem Vereins- und Parteienrecht Organisationen gründen, die ihrem rechtlichen Zweck nach der Vertretung von volksgruppenspezifischen Interessen dienen; die Umschreibung der be-

rechtigten Vereinigungen orientiert sich an § 4 Abs 2 Z 2 VGG. Der Hinweis auf „Vertretungskörper“ soll eine allfällige Einrichtung von öffentlich-rechtlichen Vertretungskörpern der Volksgruppen berücksichtigen; siehe auch oben unter I. Allgemeines, Pkt. 5.

Satz 2 stellt klar, dass die Individualrechte der einzelnen Angehörigen der Volksgruppen unberührt bleiben und die Rechte der Volksgruppen nur ergänzend dazu eingeräumt werden.

Vprašanja manjšinskega varstva v Avstriji in aktualna diskusija v avstrijskem konventu

Predlog besedila za obširen člen o manjšinskem varstvu*

DIETER KOLONOVITS**

- I. Postavitev vprašanja – Pravni in ustavnopolitični razlogi za reformo
- II. Tekstni predlog Kolonovits z dne 30. 1. 2004 v četrtem odboru (katalog temeljnih državljskih pravic)
 - A. Osnovne pripombe k besedilu predloga
 - B. Pojasnila izbranih odstavkov
 1. Pravice narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov na področju šolstva in vzgoje (odstavek 2):
 - a. Individualne pravice pripadnikov narodne skupnosti (šolarji) in skupnostne pravice narodne skupnosti
 - b. Pravica do pouka v manjšinskem jeziku v javnih obveznih šolah
 - c. Pravica do vzgoje v otroških vrtcih
 - d. Pravica do sorazmernega števila višjih šol in ustanovitev lastnega šolskega nadzora
 - e. Pravica narodnih skupnosti do pospeševanja zasebnih šol in otroških vrtcev
 2. Pravice narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov na področju dodatnega uradnega jezika in dvojezične topografije (odstavek 3)
 - a. Pravica pripadnikov narodne skupnosti do uporabe lastnega jezika na uradih in sodiščih dvojezičnega ozemlja
 - b. Pravica do primernih olajšav zunaj jezikovno mešanega področja
 - c. Teritorialno načelo – dodatni uradni jezik za vse osebe jezikovno mešanega področja
 - d. Pravica narodne skupnosti do potrebne infrastrukture za izvajanje individualnega prava do uradnega jezika
 - e. Pravica narodne skupnosti do dvojezičnih krajevnih napisov in oznak
 3. Pravica narodnih skupnosti do primerne deleža iz javnih sredstev kot finančne podpore (odstavek 4)
 4. Uveljavljanje skupinskih pravic po združenjih narodnih skupnosti (odstavek 5)
 - B. Pojasnila izbranih odstavkov
- III. Stanje aktualne diskusije v četrtem odboru (katalog državljskih temeljnih pravic) avstrijskega konventa
 - A. Tekstni osnutek četrtega odbora z dne 10. septembra 2004
 - a. Določbe državnega cilja (odstavek 1 in odstavek 2)
 - b. Orientacija po tekstnem predlogu Kolonovits (odstavki 3–8)
 - B. Tekstni predlog Grabenwarter = člen 7 osnutka kataloga temeljnih državljskih pravic avstrijske ljudske stranke (ÖVP)
 - C. Tekstni predlog v osnutku o temeljnih pravicah avstrijske socialnodemokratske stranke (SPÖ)
 - D. Tekstni predlog ekumenske strokovne skupine
- IV. Pogled naprej

* Predavanje z dne 22.10.2004, XV. Evropski kongres narodnih skupnosti, Ziljska Bistrica

** Dr. Dieter KOLONOVITS, M.C.J., izredni univ. profesor za ustavno in upravno pravo na Dunajski univerzi

Priloga 1: Sinopsis: Pravice narodnih skupnosti (Avstrijski konvent, Četrty odbor, katalog temeljnih državljskih pravic, objavlj. kot priloga D k poročilu četrtega odbora o katalogu državljskih pravic z dne 3. 6. 2004 (10/AUB-K) z aktualizacijami v dopolnilnem poročilu četrtega odbora z dne 22. 11. 2004 v medmrežju pod <http://www.konvent.gv.at>.

Priloga 2: Pojasnila k predlogu Kolonovits z dne 30. 10. 2004 (objavlj. kot priloga A, t. 11 k poročilu četrtega odbora o katalogu državljskih pravic z dne 3. 6. 2004 (10/AUB-K) kot gradivo avstrijskega konventa v medmrežju pod <http://www.konvent.gv.at>.)

Seznam kritic

kot ga je sestavil avtor – je samo pri nemškem tekstu (glej stran 106).

V slovenskem prevodu so kratice zaradi berljivosti in razumljivosti razvezane.

I. Postavitev vprašanja – Pravni in ustavnopolitični razlogi za reformo

Moja naloga je informirati vas o predlogih za novo verzijo ustavnopravnega manjšinskega varstva v avstrijskem konventu. Konvent ima nalogo pripraviti predloge za državno in ustavno reformo in predložiti novo, zgoščeno besedilo ustave. Konvent mora svoje delo 18 mesecev po svojem konstituiranju – torej ob koncu leta 2004 – končati s poročilom, ki naj mu bodo po možnosti dodani tudi predlogi besedila.

Različna tematska področja, o katerih se je potrebno posvetovati, so bila razdeljena na več odborov. Četrty odbor, pristojen za pripravo novega kataloga temeljnih državljskih pravic, je pod predsedstvom univ. prof. dr. Funka vsebinsko razpravljal o ustavnopravnem varstvu manjšin; pri tem delu sem bil udeležen, ko sem imel priložnost na posvetu strokovnjakov pred odborom predstaviti predlog besedila s pojasnili vred za obširen člen o manjšinskem varstvu. Zdaj je ugoden trenutek za vmesno bilanco, ker je odbor s sestavo odborovega načrta svoje vsebinsko delo o novem členu manjšinskega varstva začasno končal 10. septembra 2004.

Razlogi, ki govorijo za novo verzijo, so mnogovrstni, kot značilne bi rad navedel le naslednje:

Ustavnopravno varstvo manjšin je zelo razdrobljeno: Pravni viri spadajo v različne zgodovinske sloje in so večinoma mednarodnopravnega izvora; njihovo področje veljavnosti je različno v osebnem, krajevnem in stvarnem pogledu.

Ker so osrednja določila mednarodnopravnega izvora in kot taka nedoločna in splošno formulirana, povzročajo njihova razlaga za državno območje znatne probleme; tako tudi osrednja določila člena 7 št. 2 in št. 3 avstrijske državne pogodbe, za katera je načeloma treba pritegniti mednarodnopravne smernice za razlaganje. Ureditve ne more biti razločna, ker se jezik v mednarodnih pogodbah znatno razlikuje od avstrijskega pravnega jezika in ker je treba državam namenjena določila „spremeniti“ tako, da veljajo neposredno za adresate pravnih norm. Rešitev tega vprašanja je v oblikovanju člena o temeljnih pravicah, ki uporablja notranjdržavno terminologijo in pri tem seveda ohranja mednarodno pravno varstvo, ki ga je ustavno sodišče v številnih razsodbah konkretiziralo.

Ob tem so se pokazale pravnopolitične vrzeli: Na primer – naj tu samo eno omenim – ni ustavnopravne zahteve po vzgoji v otroškem vrtcu v manjšinskem jeziku; to more v praksi tudi zelo negativno učinkovati na priznano pravico do pouka v lastnem jeziku.

V zadnjem času so se pokazali tudi hudi problemi glede izvedbe dveh razsodb upravnega sodišča o manjšinskih pravicah v Avstriji:

Prva sodba ustavnega sodišča iz leta 2000 (4. 10. 2000, V 91/99-11 = VfSlg 15.970/2000) zadeva rabo slovenščine kot dodatnega uradnega jezika po členu 7 avstrijske državne pogodbe: Upravno sodišče razume pod »upravni okraj z mešanim prebivalstvom« v smislu zadevnega določila člena 7 št. 3 prvi stavek državne pogodbe »tudi (že) občino, ki je – kot občina Dobrla vas – ob ljudskem šteju 1991 imela 10,4-odstotni delež slovensko govorečega avstrijskega stalnega prebivalstva«. Razveljavitev ustrezne določbe, ki je občino Dobrla vas izločila iz uredbe o uradnem jeziku, je začela veljati po 30. 4. 2001; od tedaj ni bilo nobenega izvedbenega ukrepa več.

Druga sodba je bila izdana leta 2001 (VfGH 13. 12. 2001, G 213/01, V 62, 63/01 = VfSlg 16.404/2001) in zadeva postavitev dvojezičnih krajevnih tabel v smislu člena 7 št. 3 drugi stavek avstrijske državne pogodbe: Ustavno sodišče je bilo v tej razsodbi – v navezavi na prej omenjeno sodbo – mnenja, da je »upravni okraj z mešanim prebivalstvom« v tem normativnem kontekstu razumeti tudi kraj, ki kot kraj Škocijan ob Klopinskem jezeru »gledano skozi daljše obdobje izkazuje manjšinski odstotek, ki je višji od 10 %«; nasprotujoče določbe so bile s potekom 31. 12. 2002 (torej po enoletnem roku, za izpolnitev potrebnih priprav) z navedeno sodbo razveljavljene. Toda tudi tu doslej (22. 10. 2004) niso bili izdani nikakršni izvedbeni ukrepi.

Zlasti ob nazadnje omenjeni razsodbi o krajevnih napisih se je pokazalo, da pravic, ki so po svoji vsebini primarno namenjene narodni skupnosti kot taki (torej kot skupini), posamezni pripadnik ne more neposredno uveljavljati. Predpisi, namenjeni narodni skupnosti kot taki, veljajo zdaj kot obveznosti države po objektivnem pravu, ki jih narodna skupnost ne more uveljavljati, pravni red ne priznava narodne skupnosti za pravno osebo, temveč le za socialno enoto.

Ob tem bi moglo priti do smiselne dopolnitve pravnega varstva posameznika, če bi bile v zadevi pravne uveljavitve postavljene take norme, ki se ne

bi ozirale na individuuum, temveč tudi na skupino, a se jih de lege lata ne more uveljavljati.

Nazadnje omenjene problematike se loteva tako moj predloženi predlog besedila kot tudi odborov osnutek z dne 10. septembra, kjer niso formulirane le uveljavljive pravice posameznih pripadnikov narodnih skupnosti, temveč tudi uveljavljive pravice narodne skupnosti kot take, ki jih sedaj veljavno pravo ne priznava. Prav tako načeti problem glede izvedbe razsodbe upravnega sodišča je treba videti v večjem kontekstu in je – tudi ob razsodbi o krajevnih tablah – v diskusiji.

Zdaj pa se vrnimo h konkretnim predlogom v četrtem odboru avstrijskega konventa:

Za prvi pregled relevantnih predlogov v avstrijskem konventu bi vas rad opozoril na razdeljene podlage k mojemu referatu. Tam najdete sinopsis, torej primerjavo predlogov v četrtem odboru (= Priloga 1), in sicer v štirih stolpcih vsakokrat na desni polovici strani. V stolpcih na levi polovici strani vidite sedaj relevantne upravnoopravne določbe o varstvu manjšin, iz tega je zlahka razvidno, da je pravni položaj – kot že omenjeno – zelo razdrobljen.

Moj predlog besedila, ki ga vidite v drugem stolpcu z desne, sem – kot omenjeno – predložil pri posvetu strokovnjakov četrtega odbora (katalog temeljnih državljskih pravic), kamor sem bil 30. 1. 2004 povabljen. O predlogu je četrti odbor na več sejah vsebinsko razpravljal in kot rezultat pripravil »odborov osnutek z dne 10. septembra 2004«, ki ga najdete v razdeljenem sinopsisu v stolpcu čisto na desni; ta odborov osnutek je v bistvenih točkah zelo podoben mojemu predlogu z dne 30. 1. 2004; predvsem v prvih dveh odstavkih pa je bil razširjen z uvodnimi določili o državnem cilju.

V odboru pa ni bilo doseženo soglasje vseh članov in je bil temu odborovemu osnutku priložen predlog z besedilom univ. prof. ddr. *Grabenwarterja*: Ta predlog se ujema s členom 7 osnutka kataloga temeljnih državljskih pravic avstrijske ljudske stranke (ÖVP), ki ga je *Grabenwarter* pripravil po njenem nalogu, v sinopsisu je označen kot »Celotni predlog Grabenwarter (16. 02. 04)«.

Kot nekakšen posredovalni predlog med izčrpnim odborovim osnutkom in *Grabenwarterjev*im tekstnim predlogom naj omenim »Predlog ekumenske strokovne skupine«, ki ga prav tako najdete v sinopsisu.

Končno je potrebno poudariti, da tudi osnutek o temeljnih pravicah, ki ga je izdelal forum avstrijske socialnodemokratske stranke (SPÖ) za temeljno pravo vsebuje predlog glede varstva manjšin, ki se bistveno ujema z odborovim osnutkom in mojim tekstnim predlogom, v prvem odstavku pa je razširjen zlasti z določilom o državnem cilju glede medkulturnega dialoga; v sinopsisu je označen kot »Skupni predlog SPÖ (verzija z dne 14. 07. 04)«.

Zato se zdi smotno, da predstavim najprej svoj predlog z dne 30. 1. 2004 in ga razložim (II.), nato pa razložim predvsem odborov osnutek z dne 10. 9. 2004, pri čemer bo potem zadostovalo, da opozorim na dopolnitve ali spremembe v primerjavi z mojim tekstnim predlogom (III. A.). Tem izčrpnim, pravni položaj kodificirajočim in v nekaterih točkah tudi dalje razvitim osnutkom bom potem postavil nasproti tekstni predlog profesorja Grabenwarterja (III. B.); na koncu pa bom obravnaval tudi predlog SPÖ z dne 14. 7. 2004 (III. C.) in posredovalni Predlog ekumenske strokovne skupine (III. D).

Po tem referatu naj bi bili informirani o zdajšnjem stanju diskusije; gradivu, ki sem ga vam razdelil, sem dodal tudi svoje razlage k tekstnemu predlogu z dne 30. 1. 2004, kot sem jih predložil četrtemu odboru na posvetu strokovnjakov (= Priloga 2). V današnjem referatu mi čas ne dopušča, da bi obravnaval vse točke, zato sem izbral le nekatere.

II. Tekstni predlog Kolonovits z dne 30. 1. 2004 v četrtem odboru (katalog temeljnih državljskih pravic)

A. Osnovne pripombe k besedilu predloga

Člen o temeljni pravici se nanaša na pravni položaj jezikovnih in etničnih manjšin (narodnih skupnosti) in njihovih pripadnikov v Avstriji. »Narodne skupnosti« so »narodne skupnosti« v smislu definicije zakona o narodnih skupnostih (§ 1 odstavek 2); po tem je treba pod »narodnimi skupnostmi« razumeti v predelih zveznega ozemlja stalno bivajoče skupine avstrijskih državljanov lastne narodnosti, katerih materinščina ni nemščina. Člen se osredotoča na kodifikacijo in prevideni nadaljnji razvoj upravnopravnih pravic narodnih skupnosti na jezikovnem, vzgojnem in kulturnem področju; pri tem gre – kot rečeno – za različna določila razdrobljeno pravo z značajem

temeljnega prava (prim. člen 19 StGG [veljavnost sporna], člene 66 – 68 senžermenske pogodbe in člen 7 št. 2-4 avstrijske državne pogodbe, člen I lit b § 7 manjšinskega šolskega zakona za Koroško [ustavno določilo] in § 1 manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko [ustavno določilo]). V pojasnilih k posameznim odstavkom je vsakokrat navedeno opozorilo, ali gre le za kodifikacijo zdajšnjega pravnega položaja ali za predlog določenega nadaljnjega razvoja.

Predpisi, ki določajo posebne prepovedi diskriminacijskega zapostavljanja zlasti zaradi rase, jezika in pripadnosti h kaki narodni manjšini in odreja enako obravnavanje pripadnikov manjšin v pravnem in praktičnem pogledu (prim. člen 67 senžermenske pogodbe in člen 7 št. 4 avstrijske državne pogodbe; prim. dalje člen 63 odstavek 1, člen 66 odstavek 1 senžermenske pogodbe, člen 14 EMRK, člen I odstavek 1 zveznega zakona o rasni diskriminaciji in člena 6 in 7 št. 1 in 5 avstrijske državne pogodbe), so specifični izraz načela enakosti in naj bi bili sistematično vgrajeni v členu o temeljnem pravu, ki ureja načelo enakosti. Zato niso bili vključeni v ta člen. V sinopsisu (Priloga 1, str. 5) najdete ustrezno opozorilo.

Večinoma manjšinam prijazne razsodbe upravnega sodišča – zlasti glede predpisov avstrijske državne pogodbe o šolstvu, uradnem jeziku in dvojezični topografiji – naj ostanejo še naprej relevantne; vsebinsko so bile upoštevane in kolikor mogoče tudi jezikovno upoštevane v tekstnem predlogu.

Razlikujoča se raven manjšinskega varstva se poenoti po – zdaj le za pripadnike hrvaške in slovenske manjšine veljavnem – standardu člena 7 avstrijske državne pogodbe;¹ tekstni predlog pa upošteva dejanske danosti, ki so pogojene z različno velikostjo narodnih skupnosti: Dodatni uradni jezik se npr. priznava samo na jezikovno mešanem ozemlju v smislu razsodbe upravnega sodišča, torej npr. pri 10-odstotnem manjšinskem deležu v občini, tako da ta garancija za zelo majhne narodne skupnosti ne bo prišla v poštev.

Napredek v primerjavi z zdaj veljavnim pravnim položajem – v navezavi na nekdanji predlog univ. prof. dr. Thea Öhlingerja² – bo storjen v smer, da ne bodo formulirane samo v ustavi zajamčene pravice (temeljne pravice) po-

1 Glej podrobno npr. *Kolonovits*, Kommentar zu Art 7 Z 2 - 4 StV Wien, v: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Bd III, 7. Lieferung (2005).

2 Objavljen v: Österreichisches Volksgruppenzentrum (Hrsg), Volksgruppenreport 1997 (1997) 235 isl.

sameznih pripadnikov narodnih skupnosti, temveč tudi pravice narodne skupnosti. V podrobnostih naj bodo za uveljavljiva oblikovana določila, ki so bila že doslej namenjena varstvu narodne skupnosti kot take, a niso bila uveljavljiva, ker je narodna skupnost priznana le kot socialna enota in ne kot pravna oseba: V odstavku 5 imenovanim predstavniškim združenjem narodnih skupnosti bodo priznane pravice stranke pri uveljavljanju teh varstvenih določil. Ta razvoj se more opirati na člen 19 StGG in na zadevno pravno prakso državnega sodišča. Sklada se namreč z razumevanjem, da samo individualnopravno varstvo ne zadostuje za zagotovitev eksistence skupnosti kot take. Predstavljati bi si bilo mogoče tudi uveljavljanje na zahtevo – sedaj sicer neobstoječega – predstavniškega telesa; besedilo upošteva morebitni bodoči razvoj v tej smeri.

Člen 7 avstrijske državne pogodbe naj ostane nedotaknjen že zaradi svojega stališča kot veljavno določilo mednarodnopravne pogodbe; v členu 7 št. 2 in št. 3 državne pogodbe navedena ureditvena vsebina glede manjšinskega šolstva, dodatnega uradnega jezika in dvojezične topografije je vgrajena v predlog; s tem je preprečena tudi problematika eventualne bodoče izgube veljavnosti avstrijske državne pogodbe na mednarodnopravni ravni, ki bi mogla v državi priti do izraza v izjavi, češ da je „zastarela“. Člen 7 št. 4 naj bo vključen kot specifičen izraz načela enakosti glede varstva manjšin pri formulaciji člena o temeljnih državljskih pravicah, ki vsebuje tudi načelo enakosti (glej o tem že zgoraj).

B. Pojasnila izbranih odstavkov

V tem referatu se morem iz časovnih razlogov ustaviti le pri nekaterih točkah in bi rad začel kar pri svojih pripombah k drugemu odstavku k tekstnemu predlogu; za popoln pretres vseh odstavkov vam je na voljo natisnjeno besedilo „Pojasnila k tekstnemu predlogu Kolonovits z dne 30. 1. 2004“ (= Priloga 2).

1. Pravice narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov na področju šolstva in vzgoje (odstavek 2):

a. Individualne pravice pripadnikov narodne skupnosti (šolarji) in skupnostne pravice narodne skupnosti

Naslednje individualne pravice pripadnikov narodne skupnosti (šolarjev) se nanašajo na pouk v jezikih manjšin. Pravica narodne skupnosti zadeva ustanovitev in vzdrževanje ustreznih šol in zagotovitev učiteljev in siceršnje infrastrukture; to velja analogno tudi za vzgojo v otroških vrtcih.

b. Pravica do pouka v manjšinskem jeziku v javnih obveznih šolah

Prvi stavek izhaja iz člena 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe, a ga ne omejuje le na hrvaško in slovensko manjšino. S tem so druge narodne skupnosti in njihovi pripadniki na področju šolstva z najnižjih garancij člena 68 odstavka 1 senžermenske pogodbe vključeni v obširnejše varstvo po členu 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe. Razlikovanje med naselitvenim območjem narodne skupnosti in preostalim področjem se orientira po pravni praksi ustavnega sodišča o členu 7 št. 2 državne pogodbe (prim. VfSlg 12.245/1989, kjer je ustavno sodišče izhajalo od intenzivne garancije na »avtohtonem naselitvenem območju« in od stalne, lokalne potrebe odvisne garancije v vsej deželi Koroški); šolski kraji v naselitvenem območju so zdaj približe določeni za slovensko narodno skupnost v členu I § 7 manjšinskega šolskega zakona za Koroško (ustavno določilo) iVm § 10 odstavek 1 manjšinskega šolskega zakona za Koroško (temeljno določilo), za hrvaško in madžarsko narodno skupino pa v § 1 odstavek 1 manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko (ustavno določilo) v povezavi s § 6 odstavek 2 manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko (temeljno določilo), in naj ne bodo dotaknjeni. Šolski pouk v osnovni šoli mora veljati za vse štiri šolske stopnje (VfSlg 15.759/2000; ustavno sodišče je v tej sodbi izhajalo iz tega, da je razumeti »elementarni pouk« kot pouk v osnovni šoli in »srednje šole« kot pouk 10- do 14-letnih). Z izrazom »pouk v obveznih šolah« (namesto »elementarni pouk« v členu 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe) naj bo jasno, da gre za pravico do pouka tudi v glavnih šolah.

c. Pravica do vzgoje v otroških vrtcih

Razširitev individualnega varstva se na področju vzgoje zgodi tako, da je priznana tudi pravica do vzgoje v otroških vrtcih; bilo je že omenjeno, naj bo narodni skupnosti pravica ustanoviti ustrezne otroške vrtce priznana kot dopolnilo.

d. Pravica do sorazmernega števila višjih šol in ustanovitev lastnega šolskega nadzora

Drugi stavek izhaja iz člena 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe, nadomešča pa izraz »srednje šole« z izrazom »višje šole« in razširja pravico do njih na vse narodne skupnosti; omejitev na »splošnoizobraževalne« višje šole se ni zdela smotrna, ker je na Koroškem že zdaj poleg Zvezne gimnazije za Slovence tudi Dvojezična trgovska akademija, torej »poklicnoizobraževalna« višja šola. Omejitev na »sorazmerno število« pomeni, da je treba upoštevati dejansko potrebo po takih šolah; kazalca glede potrebe bosta npr. število absolventov osnovnih šol in število prijav.

e. Pravica narodnih skupnosti do pospeševanja zasebnih šol in otroških vrtcev

Tretji stavek predvideva dopolnilo zdaj veljavnega pravnega položaja s tem, da se – le indirektno uporabno določilo člena 68 odstavek 2 senžermenske pogodbe, da se manjšinam nakaže primeren delež za vzgojne namene iz javnih sredstev – razširi v konkretno pravico do pospeševanja (kot je npr. po § 17 zakona o zasebnih šolah priznan zakonitim cerkvam in verskim skupnostim za subvencioniranje konfesionalnih zasebnih šol s pravico javnosti). Pravica narodne skupnosti do primerne (finančne) podpore zasebnih otroških vrtcev in zasebnih šol narodne skupnosti naj dopolnjuje javno ponudbo in narodni skupnosti in njenim pripadnikom omogoča, da se odzivajo na specifične potrebe.

2. Pravice narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov na področju dodatnega uradnega jezika in dvojezične topografije (odstavek 3)

a. Pravica pripadnikov narodne skupnosti do uporabe lastnega jezika na uradih in sodiščih dvojezičnega ozemlja

Prvi stavek se orientira po prvem stavku člena 7 št. 3. avstrijske državne pogodbe, ki je že doslej po ustaljeni sodni praksi ustavnega sodišča (prim. zlasti VfSlg 11.585/1987 in prej zlasti VfSlg 9744/1983, 9752/1983, 9801/1983) pripadnikom hrvaške in slovenske manjšine priznaval ustavnopravno zagotovljeno pravico do rabe njihovega jezika kot dodatnega uradnega jezika v upravnih in sodnih okrajih Koroške, Štajerske in Gradiščanske; z uporabo izraza »jezikovno mešano področje« naj bo upoštevana zadnja razsodba ustavnega sodišča, ki tega določila v občevarju z upravnimi oblastmi ne navezuje le na politične okraje, temveč tudi na

občine s povprečnim približno 10-odstotnim deležem manjšinskega prebivalstva v primerjavi s stalnim prebivalstvom, pri čemer so merilo izidi ljudskih štetij (prim. pobliže VfSlg 15.970/2000). V primeru tako razumljenega »jezikovno mešanega področja« je pravica do uporabe vsakokratnega manjšinskega jezika razširjena na vse narodne skupnosti in njihove pripadnike. Pravica do uporabe manjšinskega jezika »v javnem življenju« (prim. člen 19 odstavek 2 StGG) pomeni z ozirom na člen 7 št. 3 prvi stavek avstrijske državne pogodbe določen razvoj; Poleg uradnega jezika v sodstvu in oblastvenih upravah naj bo zajeto zlasti tudi občevanje na področju zasebnega gospodarstva in občevanje z zbornicami na področju interesnega zastopstva (prim. VfSlg 13.998/1994; brez aplikacije člena 7 št. 3 prvi stavek državne pogodbe na »servisne storitve« zbornic), zajeta naj bo npr. tudi uporaba manjšinskega jezika v splošnih predstavnih telesih občin (v občinskem svetu).

b. Pravica do primernih olajšav zunaj jezikovno mešanega področja

Najmanjša garancija »primernih olajšav« temelji na členu 66 odstavek 4 senžermenske pogodbe, je pa tudi razširjena na upravne oblasti.

c. Teritorialno načelo – dodatni uradni jezik za vse osebe jezikovno mešanega področja

Drugi stavek predvideva določen razvojni napredek s tem, da na jezikovno mešanem področju vsaka oseba lahko uporablja tam dopuščeni dodatni uradni jezik. Izvedbena določila (§§ 13 isl. zakona o narodnih skupnostih v zvezi z določili o uradnem jeziku) že sedaj vsem državljanom dovoljujejo zakonito pravico do uporabe uradnega jezika; državljanom EU je pod določenimi pogoji priporočljiva dopustnost dostopa do v državi članici predvidene dodatne jezikovne ureditve (prim. zlasti EuGH, C-274/96, Bickel und Franz, Slg 1988, I-7637; prim. tudi § 1 uredbe o madžarskem uradnem jeziku, BGBl II 2000/229, kjer je pravica razširjena na vse državljane Evropskega gospodarskega prostora).

d. Pravica narodne skupnosti do potrebne infrastrukture za izvajanje individualnega prava do uradnega jezika

Individualna pravica pripadnikov narodne skupnosti se dopolnjuje z doslej nepriznано manjšinsko pravico. Ta se nanaša na pripravo potrebnih okoliščin (npr. jezikovno večjih organov ali tolmačev, obrazcev v manjšinskih jezikih) za zagotovitev rabe jezika narodne skupnosti kot dodatnega uradnega jezika pri upravnih oblasteh in na sodiščih.

e. Pravica narodne skupnosti do dvojezičnih krajevnih napisov in oznak

Tretji odstavek izhaja iz člena 7 št. 3 drugi stavek avstrijske državne pogodbe in priznava narodni skupnosti pravico do dvojezičnih topografskih napisov in oznak; napredek je v tem, da gre po veljavnem pravu za objektivno obveznost skupinskega varstva, ki je kot take ni mogoče uveljaviti. Naravnost na »jezikovno mešano področje« naj upošteva razsodbo ustavnega sodišča glede člena 7 št. 3 drugi stavek državne pogodbe, kjer sodišče ne izhaja le iz političnega okraja, temveč iz relevantnega področja občine ali tudi naselja, če znaša delež manjšinskih pripadnikov po izidih ljudskih štetij povprečno npr. 10 % stalnega prebivalstva (VfSlg 16.404/2001).

3. Pravica narodnih skupnosti do primerne deleža iz javnih sredstev kot finančne podpore (odstavek 4)

Četrty odstavek temelji na členu 68 odstavek 2 senžermenske pogodbe in razširja to garancijo s tem, da priznava narodnim skupnostim uveljavljivo pravico do primerne finančne manjšinske podpore iz javnih sredstev državnega, deželnega in občinskega proračuna.

4. Uveljavljanje skupinskih pravic po združenjih narodnih skupnosti (odstavek 5)

Prvi stavek razvija sistem pravnega varstva naprej s tem, da daje združenjem narodnih skupnosti funkcijo stranke, ki lahko uveljavlja narodni skupnosti pripadajoče pravice. S tem je upoštevano dejstvo, da narodne skupnosti nimajo organov, ki bi se mogli pogajati v njihovem imenu. Pripadniki narodnih skupnosti morejo že po sedaj veljavnem društvenem pravu in pravicah strank ustanovljati organizacije, katerih pravni namen je zastopati posebne interese narodnih skupnosti; opis upravičenih združenj se orientira po § 4 odstavek 2 št. 2 zakona o narodnih skupnostih. Omemba »predstavniško telo« naj vključuje morebitno ustanovitev javnopravnega predstavniškega telesa narodnih skupnosti; glej tudi zgoraj II. A.

Drugi stavek pojasnjuje, da ostanejo individualne pravice posameznih članov narodnih skupnosti nedotaknjene in da so pravice narodnih skupnosti priznane kot dopolnilo.

III. Stanje aktualne diskusije v četrtem odboru (katalog državljskih temeljnih pravic) avstrijskega konventa

A. Tekstni osnutek četrtega odbora z dne 10. septembra 2004

Odborov osnutek z dne 10. 9. 2004 (glej prilogo 1) se od mojega tekstnega predloga razlikuje po tem, da so v prvem in drugem odstavku najprej navedene določbe državnega cilja; v odstavkih 3–8, kjer gre za temeljne pravice posameznih pripadnikov narodne skupnosti in za narodne skupnosti kot take, pa se odborov osnutek orientira po mojem tekstnem predlogu z dne 30. 1. 2004; na posamezne drobne spremembe bom opozoril. Najprej pa k odstavkoma 1 in 2.

a. Določbe državnega cilja (odstavek 1 in odstavek 2)

1. Odstavek 1 vsebuje določbo o državnem cilju, ki se najprej orientira po prvem stavku obstoječe določbe o državnem cilju v čl. 8 odst. 2 zveznega ustavnega zakona (B-VG). Ta se dosedaj glasi:

»Republika (zveza, dežele in občine) se priznavajo k svoji skladno nastali jezikovni in kulturni raznolikosti, ki se izraža v avtohtonih narodnih skupnostih.«

V nasprotju s čl. 8 odst. 2 B-VG se jezikovna in kulturna raznolikost ne izraža več samo v avtohtonih narodnih skupnostih. S tem se osnutek naslanja na člen 22 EU-listine o temeljnih pravicah, po katerem Unija spoštuje »raznolikost kultur, veroizpovedi in jezikov«.

2. Osnutkov odstavek 2 vsebuje določbo o državnem cilju, ki je usmerjena v pospeševanje medkulturnega dialoga med vsemi na državnem ozemlju živečimi ljudmi. Pri tem se osnutkova varianta 1 skoraj dobesedno orientira po členu 6 odstavek 1 okvirnega dogovora Evropskega sveta o varstvu nacionalnih manjšin; varianta 2 je jezikovno komprimirana formulacija in gre v osnovnem smislu v isto smer.

b. Orientacija po tekstnem predlogu Kolonovits (odstavki 3–8)

Tretji odstavek je prvi odstavek mojega tekstnega predloga; oglati oklepaji se dajo razložiti z odborovo delovno metodo in predstavljajo formulacije, ki so jih posamezni člani prispevali kot variante. Tretji stavek vsebuje – kot že povedano – posebno diskriminacijsko prepoved pri izvajanju pravic pripadnikov narodne skupnosti; besedilo v oklepaju v tretjem odstavku

je problematično, ker gre v popolnoma drugo smer in zadeva le diskriminacijsko prepoved pri izvajanju veroizpovedi, ki pa je itak zagotovljeno z drugim stavkom, da je priznavanje k narodni skupnosti svobodno.

Četrty odstavek ureja pravico narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov do pouka v javnih obveznih šolah in pravico do vzgoje v otroških vrtcih in tudi pravico do podpore zasebnim šolam in otroškim vrtcem; v glavnem se ujema z mojim tekstnim predlogom; opozorim naj na naslednje spremembe: Prvo besedilo v oklepaju naj te pravice omeji na »priznane« narodne skupnosti; pri tem se zastavlja vprašanje, ali bi bilo potem treba urediti – z navadnim zakonom – poseben priznavalni postopek, ki po sedaj veljavnem pravu ne obstaja: Sedaj je predvidena v zakonu o narodnih skupnostih le abstraktna definicija narodne skupnosti; praktično je narodna skupnost »priznana«, če je bil zanjo izdan odlok o ustanovitvi manjšinskega sosveta. Drugo besedilo v oklepaju se da pojasniti z zagovorom, da sta jezik in kultura funkcionalna enota in da zato zadostuje, če je omenjena le kultura. Osnutek vsebuje tudi pojasnilo o izrecnem pridržku »v okviru zakonov«; iz tega ne pride do nobenih sprememb v primerjavi z mojim predlogom, ker tudi v tem velja izhodišče, da so za izvedbo potrebna zakonita določila; taka tudi že obstajajo vsaj za Slovence v manjšinskem šolskem zakonu za Koroško in za Hrvate in Madžare v zveznem zakonu o manjšinskem šolstvu na Gradiščanskem.

Peti odstavek ureja pravico do sorazmernega števila javnih višjih šol in do lastnega šolskega nadzorstva; odstavek je v skladu z mojim predlogom. V odborovem osnutku je ta pravica formalno zapisana v posebnem odstavku.

Šesti odstavek ureja pravico narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov do uporabe manjšinskega jezika kot uradnega jezika in pravico narodnih skupnosti do topografskih oznak in napisov in je v skladu z mojim tekstnim predlogom; navedena je sprememba, da ne gre za »dvojezične«, ampak »večjezične« napise; v oklepaju je opozorilo – kot že prej pri pravici do šolskega pouka – glede »priznanih« narodnih skupnosti.

Sedmi odstavek govori o pravici do primerne deleža pri javnih sredstvih iz državnega, deželne in občinskega proračuna kot finančna podpora narodnim skupnostim in se v tem oziru sklada z mojim tekstnim predlogom; kot dopolnilo je v odborovem osnutku posebna pravica do podpore za medije narodnih skupnosti v lastnem jeziku.

Osmi odstavek zadeva uveljavljanje skupinskih pravic in se ujema v varianti 1 z mojim predlogom, po katerem imajo združenja ali predstavniško telo, ki po svojem pravnem namenu zastopajo interese narodne skupnosti in so zanj reprezentativni, pravico, da uveljavijo na tem členu temelječe pravice svoje narodne skupnosti.

Varianta 2 se razlikuje predvsem v tem, da omenja le združenja, opozorilo na morebitno »predstavniško telo« pa manjka.

Odbor k temu pripominja, da so bili predlogi organizacij narodnih skupnosti glede ustavnopravnega zasidranja manjšinskega zastopstva vzeti na znanje, da pa po njegovem mnenju predlagane variante glede pravnega varstva zadostujejo za upoštevanje zadeve glede institucionalnih garancij.

B. Tekstni predlog Grabenwarter = člen 7 osnutka kataloga temeljnih državljanskih pravic avstrijske ljudske stranke (ÖVP)

Ni pa bilo mogoče doseči soglasja vseh odborovih članov, tekstnemu osnutku odbora je bil postavljen nasproti drug, kratek predlog prof. Grabenwarterja, ki se sklada s členom 7 iz osnutka kataloga temeljnih pravic avstrijske ljudske stranke (glej prilogo 1, »Celotni predlog Grabenwarter – 16. 02. 04«).

Ta osnutek prevzema v prvem in drugem stavku državno ciljno določbo člena 8 odstavek 2 B-VG in se tako nanaša le na avtohtone, zgodovinske narodne skupnosti v smislu člena 8 odstavek 2 B-VG (po pojasnilih le na »v času obnovitve Republike Avstrije v delih zveznega ozemlja prebivajoče in živeče skupine avstrijskih državljanov lastne narodnosti, ki jim nemščina ni materinščina«). V tretjem stavku vsebuje določba klavzulo, da ostanejo pravice slovenske in hrvaške manjšine po členu 7 avstrijske državne pogodbe nedotaknjene. S tem naj bo fiksiran obstoj ustavnopravno zagotovljenih manjšinskih pravic po členu 7 avstrijske državne pogodbe; vprašanje zakonite razširitve manjšinskega varstva ostaja odprto.

Osnutek torej ne vsebuje nobenega nadaljnega razvoja in naj fiksira stanje »status quo«. Vprašanje pa je pri tem, ali so dovolj upoštevane pravice iz senžermenske pogodbe, ki se nanašajo tudi na vse druge narodne skupnosti, ne samo na Slovence in Hrvate: Zlasti tudi za Slovence in Hrvate važni člen 68 odstavek 2 senžermenske pogodbe o pravici do podpore iz javnih sredstev – ki v določilih člena 7 avstrijske državne pogodbe nima analogije – je

omenjen le v okviru določbe o državnem cilju v drugem stavku. Tudi člen 66 odstavek 3 in odstavek 4 senžermenske pogodbe, ki predvideva primerne olajšave pred sodišči glede uporabe vseh manjšinskih jezikov, ni upoštevan (prim. nasprotno spodaj pod točko D osnutek ekumenske strokovne skupine, ki poleg člena 7 državne pogodbe posebej omenja tudi člen 66 odstavek 3 in odstavek 4).

Problematična je formulacija glede državne pogodbe, ker bi utegnilo nastati vprašanje, ali bi bile pravice po tej pogodbi s tem vključene v notranjedržavno ustavno pravo; to je pomembno zato, ker bi z morebitno izjavo o zastarelosti v mednarodnopravni pogodbi našteve pravice narodnih skupnosti mogle izgubiti svojo veljavo, tudi če so notranjedržavno na stopnji ustave.

Omeniti je treba, da so pravice do šolskega pouka Hrvatov, Slovencev in Madžarov upoštewane v enem od drugih členov ÖVP-kataloga temeljnih pravic, namreč v členu 13 odstavek 6, v zvezi s pravico do izobraževanja; upoštewane pa niso pri tem druge narodne skupnosti.

C. Tekstni predlog v osnutku o temeljnih pravicah avstrijske socialnodemokratske stranke (SPÖ)

Končno gre še opozoriti, da je tudi v osnutku kataloga o temeljnih državljskih pravicah, ki ga je izdelal forum avstrijske socialnodemokratske stranke (SPÖ), v členu 14 predlog glede varstva manjšin (glej prilogo 1, »Skupni predlog SPÖ – verzija z dne 14. 07. 04«).

Ta predlog v bistvu prevzema moj tekstni predlog, ki sem ga odboru avstrijskega konventa predložil 30. 1. 2004; naslednje točke, ki vsebujejo razširitev ali spremembe, naj kratko omenim.

V odstavku 1 je najti – opirajoč se na člen 6 odstavek 1 mednarodnega sporazuma o manjšinskem varstvu Evropskega sveta – državnociljno določbo o pospeševanju medkulturnega dialoga, kot ga je najti tudi v drugem odstavku odborovega osnutka v dveh – že opisanih – variantah, ki ju vidite na razdeljeni razpredelnici osnutkov (glej prilogo 1). Nadalje so v odstavku 6 pri vprašanju glede uveljavljanja pravic narodne skupnosti kot take omenjene »organizacije«, ki zastopajo interese narodne skupnosti. Pod tem je treba razumeti vsa združenja, ne glede na to, ali delujejo kot zasebnopravne ali javnopravne ustanove ali bodo šele ustanovljene.

D. Tekstni predlog ekumenske strokovne skupine

Končno je omeniti še tekstni predlog ekumenske strokovne skupine (glej prilogo 1). Odstavek 1 zagotavlja vsem ljudem pravico do varstva in nege njihovega jezika in kulturne identitete; odstavek 1 je primerljiv z odstavkom 1, stavek 1 mojega tekstnega predloga oz. z odstavkom 3, stavek 1 odborovega osnutka.

Odstavek 2 prepušča priznavanje k narodni skupnosti izrecno svobodni odločitvi njenih pripadnikov in se s tem ujema z mojim tekstnim predlogom in tudi s predlogom odborovega osnutka. Po navedku v pojasnilih pridejo kot pripadniki narodne skupnosti v poštev le avstrijski državljani s stalnim prebivališčem v državi, ki pripadajo etnični, jezikovni ali verski manjšini (prim. čl. 66–68 senžermenske pogodbe). Poleg že obstoječih narodnih skupnosti lahko s priseljevanjem nastanejo tudi nove.

Odstavek 3 spominja na državnociljno odločbo člena 8, odstavek 2 B-VG; dvomljivo je, ali je z rahlo spremembo formulacije jasno, da mora biti pravica priznana, kot je ta odstavek predstavljen v pojasnilih.

Odstavek 4 opozarja na obstoječe ustavnopravne garancije za manjšine; vprašanje je, zakaj je npr. naveden le člen 66, odstavek 3 in odstavek 4 senžermenske pogodbe, ne pa npr. člen 68. Pozitivno je oceniti, da je s formulacijo zagotovljeno, da velja člen 7 avstrijske državne pogodbe kot notranjedržavni ustavni zakon, zato morebitna neveljavnost na mednarodnopravni ravni ne bi mogla priti do izraza.

IV. Pogled naprej

Odbor bo Prezidiju avstrijskega konventa predložil svoj tekstni osnutek, pa tudi Grabenwarterjev predlog in druge, ki so navedeni v sinopsisu (= priloga 1). Kako bo potem končno odločil parlament in ali bo sploh do tega prišlo, seveda ni mogoče napovedati. To velja za vse predloge, ki so bili pripravljene v okviru projekta »Avstrijski konvent«.

Če hočemo ob koncu poskusiti nekakšno politično oceno – seveda s pridržkom, da so politična stališča, kot vsi vemo, iz zelo različnih razlogov včasih zelo nestanovitna – moremo v tem trenutku tole domnevati:

Izčrpní odborov osnutek z dne 10. 9. 2004 podpirajo avstrijski socialdemokrati (SPÖ) in Zeleni, najbrž tudi Ekumenska strokovna skupina, ki je svojo načelno podporo odborovega osnutka zapisala 10. 9. 2004; avstrijska ljudska stranka (ÖVP) podpira pač predlog iz svojega kataloga temeljnih državljskih pravic, torej Grabenwarterjev predlog. Stališče avstrijske svobodnjaške stranke (FPÖ) ni razločno prepoznavno.

Priloga 1: Sinopsis: Pravice narodnih skupnosti
glej nemško verzijo na straneh 125 – 129

Priloga 2: Pojasnila k predlogu Kolonovits z dne 30. 01. 2004

(natisnjena v sinopsisu v prilogi 1)

Pojasnila k predlogu člena o temeljnih pravicah za varstvo narodnih skupnosti

I. Splošno:

1. Člen o temeljnih pravicah se nanaša na pravni položaj jezikovnih in etničnih manjšin (narodnih skupnosti) in njihovih pripadnikov v Avstriji. Pod »narodne skupnosti« gre razumeti »narodne skupnosti« v smislu § 1 odstavka 2 zakona o narodnih skupnostih (VGG) (prim. člen 8 odstavka 2 B-VG, ki tudi uporablja ta izraz). Člen se osredotoča na kodifikacijo in previden razvoj ustavnopravnih pravic narodnih skupnosti na jezikovnem, vzgojnem in kulturnem področju; pri tem gre za na različne predpise razdrobljena pravna določila, ki imajo značaj temeljnih pravic (člen 19 državnega temeljnega zakona – StGG [veljavnost sporna], členi 66-68 senžermenske pogodbe in člen 7 avstrijske državne pogodbe, člen I lit b § 7 manjšinskega šolskega zakona za Koroško [ustavna določba] in § 1 manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko [ustavna določba]. Pojasnila k posameznikom odstavkom vsebujejo pojasnilo, ali gre za kodifikacijo sedanjega pravnega položaja ali za predlog nadaljnjega razvoja.

2. Predpisi, ki določajo posebne diskriminacijske prepovedi proti zapostavljanju zlasti zaradi rase, jezika in pripadnosti k etnični manjšini in odredajo enako obravnavanje pripadnikov manjšin v pravnem in faktičnem pogledu (prim. čl. 67 senžermenske pogodbe in čl. 7 št. 4 avstrijske državne pogodbe (ADP); prim. dalje čl. 63 odst. 1, čl. 66 odst. 1 senžermenske pogodbe, čl. 14 Evropske konvencije za človekove pravice, čl. I odst. 1 zveznega ustavnega zakona proti rasni diskriminaciji in na navadnozakonski ravni čl. 6 in čl. 7 št. 1 in št. 5 ADP), so specifični izraz načela enakosti in naj bi bili sistematično vgrajeni v čленu o temeljnem pravu, ki ureja načelo enakosti. Zato niso bili vključeni v ta člen.

3. Pretežno manjšini naklonjena sodna praksa ustavnega sodišča – zlasti glede predpisov avstrijske državne pogodbe o šolstvu, uradnem jeziku in dvojezični topografiji – naj ostane dalje relevantna; vsebinsko je bila upoštevana in kolikor je bilo mogoče v predloženem besedilu tudi jezikovno nakazana.

4. Različna varstvena raven narodnih skupnosti se poenoteno ravna po – zdaj le za pripadnike hrvaške in slovenske manjšine veljavnem – standardu člena 7 avstrijske državne pogodbe; tekstni predlog pa upošteva dejanske danosti, ki jih pogojuje različna velikost narodnih skupnosti: Dodatni uradni jezik bo priznan npr. le na jezikovno mešanem ozemlju v smislu sodne prakse ustavnega sodišča, tako da za zelo majhne narodne skupnosti ne bo prišel v poštev.

5. Nadaljnji razvoj sedanjega pravnega položaja gre – v navezavi na enega od prejšnjih predlogov rednega univ. prof. dr. Thea Öhlingerja¹ – v smer, da niso formulirane samo v ustavi zajamčene pravice (temeljne pravice) posameznih pripadnikov narodnih skupnosti, ampak tudi pravice narodne skupnosti. V podrobnosti naj bodo določbe – ki so že doslej služile varstvu narodne skupnosti kot take, a niso bile uveljavljive, ker je narodna skupnost priznana le kot socialna enota, ne pa kot pravna oseba – oblikovane za uveljavljive: V odstavku 5 imenovanim reprezentativnim združenjem narodnih skupnosti so priznane pravice pravne osebe pri uveljavljanju teh varstvenih predpisov. Ta razvoj se opira na člen 19 StGG in k temu izdano judikaturu državnega sodišča. Sicer pa se ujema z uvidom, da samo individualnopravno varstvo ne zadošča za obstoj skupine kot take. Predstavljati bi si bilo mogoče tudi uveljavljanje po – zdaj sicer neobstoječih – lastnih predstavnških telesih narodnih skupnosti; besedilo omenja morebitni bodoči razvoj v to smer.

Po veljavnem pravu veljajo pospeševalne manjšinske pravice v senžermenski pogodbi in v avstrijski državni pogodbi le kot individualne pravice pripadnikov narodnih skupnosti; o predpisih, namenjenih narodni skupnosti kot taki, velja mnenje, da spadajo po objektivnem pravu med državne obveznosti, ki jih narodna skupnost ne more uveljavljati. Leta 2000 sprejeta določba o državnem cilju – kot npr. § 1 zakona o narodnih skupnostih na enostavni zakonski ravni – se sicer izrecno nanaša na varstvo in podporo »avtohtonih narodnih skupnosti«, vendar pa ne priznava subjektivnih pravic.

6. V pojasnilo je odredba, da se morejo načeloma vse osebe obračati na ustanove, postavljene za zadovoljitev pravic v korist pripadnikov narodnih skupnosti (npr. dodatni uradni jezik, omejen na mešana jezikovna področja; šolstvo, omejeno na postavljene šole); torej je izdana prepoved diskriminacije. To v bistvu ustreza že sedaj zakonitemu pravnemu položaju.

1 Objavljen v: Österreichisches Volksgruppenzentrum (Hrsg), Volksgruppenreport 1997 (1997) 235 isl.

7. Člen 8 odstavek 1 B-VG, ki določa nemščino za državni jezik in vsebuje pridržek glede z zveznim zakonom jezikovnim manjšinam priznanih pravic ter omenjena določba o državnem cilju v členu 8 odstavek 2 B-VG ostane s tem načrtom nedotaknjena. Zaradi različne ureditvene vsebine se vgraditev v člen o temeljnih pravicah ni zdel smotrno.

8. Člen 7 avstrijske državne pogodbe naj bi že zaradi statusa veljavne določbe mednarodnopravne pogodbe ostal nedotaknjen; v členu 7 št. 2 in št. 3 vsebovana ureditvena vsebina glede manjšinskega šolstva, dodatnega uradnega jezika in dvojezične topografije je bila vgrajena v predlog; s tem je preprečena tudi problematika morebitne bodoče neveljavnosti državne pogodbe na mednarodnopravni ravni, ki bi notranjdržavno prišla do izraza. Člen 7 št. 4 naj bi bil kot specifičen izraz načela enakosti glede varstva manjšin upoštevan v formulaciji člena o temeljnih pravicah, ki vsebuje načelo enakosti (glej omembo že zgoraj pod 2.).

9. Členi 66–68 avstrijske državne pogodbe so bili vgrajeni v predlog; izvzeta sta bila člen 66 odstavek 1 in člen 67, ki naj bi bila – kot poseben izraz načela enakosti glede varstva manjšin v členu o temeljnih pravicah, ki vzpostavlja načelo enakosti – še upoštevana (glej omembo že zgoraj pod 2.). Člen 66 odstavek 2 ne zadeva neposredno ustavnopravnega varstva narodnih skupnosti, temveč prepoveduje diskriminacijo zaradi veroizpovedi pri izvajanju političnih pravic in poudarja pravico do enakega dostopa do javnih funkcij, ne glede na veroizpoved, in naj bi bil upoštevan v ustrezni zvezi.

10. Člen 19 StGG je bil vgrajen v predlog in bi mogel zato izpasti; člen 19 StGG doslej formalno ni bil odpravljen, njegova veljavnost pa je sporna.

II. Pojasnila k posameznim odstavkom:

K odstavku 1:

1. Prvi stavek predvideva svoboščino, ki varuje vsakega človeka pred državnimi posegi v gojitev njegovega jezika in kulture v zasebnem področju; nemščina kot državni jezik (člen 8 odstavek 1 B-VG) tu ni prizadeta. Ta pravica se opira na člen 19 odstavek 1 StGG (pravica do ohranjanja in gojitve nacionalnosti in jezika) in razširja veljavo na vse ljudi; v monarhiji običajni izraz »nacionalnost«, ki je pomenil »kulturno narodno pripadnost«, je zamenjal izraz »kultura«. Glede jezika je ta pravica v členu 66 odstavek 3 senžermenske pogodbe izrecno predvidena, vendar omejena le na avstrijske državljane.

2. Drugi stavek temelji na uvidu, da potrebujejo narodne skupnosti in njihovi pripadniki posebno podporo za svoj obstoj, svoj jezik in kulturo. Določba pojasnjuje, da posebni pospeševalni ukrepi ne kršijo načela enakosti, in upošteva vrh tega sodno prakso ustavnega sodišča, ki tolmači zadevne ustavne predpise kot »določbo ustavnega zakonodajalca v prid varstva manjšin« (VfSlg 9224/1981): V tem smislu bolj ali manj shematska enakopravnost pripadnikov manjšin s pripadniki drugih družbenih skupin ne more vselej zadostovati ustavnopravni odločbi; varstvo pripadnikov manjšine more v primerjavi s pripadniki drugih družbenih skupin v konkretnem primeru objektivno upravičevati ali celo terjati favoriziranje manjšine v določenih zadevah. Pospeševalne pravice so konkretizirane v odstavkih 2 do 4.

3. V smislu tretjega stavka je za štetje posameznika h kaki manjšini ali narodni skupnosti odločilna njegova svobodna opredelitev. Doslej je bila svoboda priznavanja (priznavalno načelo) zasidrana v § 1 odstavek 3 zakona o narodnih skupnostih; stalna sodna praksa ustavnega sodišča pa izhaja iz tega, da mora biti svoboda priznavanja dana ustavnopravno in da pripadnosti k manjšini ni treba dokazovati, kar bi utegnilo privedi naravnost do diskriminacije (npr. VfSlg 11.585/1987).

4. Četrty stavek določa posebno diskriminacijsko prepoved, ki zadeva izvajanje pravic, priznanih pripadnikom narodnih skupnosti v tem členu in drugih predpisih; formulacija se orientira po predpisu § 1 odstavek 3 zakona o narodnih skupnostih.

K odstavku 2 (šolstvo in vzgoja):

1. Prvi stavek izhaja iz člena 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe, a ne z omejitvijo na hrvaško in slovensko manjšino. S tem je varstvo drugih narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov na področju šolstva zvišano z nižje garancije po členu 68 odstavek 1 senžermenske pogodbe na obsežnejše varstvo po členu 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe. Diferenciranje med naselitvenim področjem narodne skupnosti in preostalim področjem se orientira po judikaturi ustavnega sodišča v zvezi s členom 7 št. 2 državne pogodbe (prim. VfSlg 12.245/1989, kjer je ustavno sodišče izhajalo iz intenzivne garancije v »avtohtonem naselitvenem področju« in iz stalne, od lokalnih potreb odvisne garancije po vsej deželi Koroški); šolski kraji v naselitvenem področju so zdaj podrobneje določeni za slovensko narodno skupnost s členom I § 7 manjšinskega šolskega zakona za Koroško (ustavno določilo) v povezavi s § 10 odstavek 1 manjšinskega šolskega zakona za Koroško (temeljna določba)

in za hrvaško in madžarsko narodno skupnost v § 1 odstavek 1 manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko (ustavno določilo) v povezavi s § 6 odstavek 2 manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko (temeljna določba). Šolski pouk v osnovni šoli mora zaobsegati vse štiri šolske stopnje (VfSlg 15.759/2000; ustavno sodišče je v tem spoznanju izhajalo iz tega, da je pod »elementarni pouk« treba razumeti pouk v osnovni šoli in pod »srednje šole« pouk 10- do 14-letnih). Z izrazom »pouk v obveznih šolah« (namesto »elementarni pouk« v členu 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe) naj bo razčiščeno, da se pravica nanaša tudi na pouk na glavnih šolah. Ustavna določila § 7 manjšinskega šolskega zakona za Koroško in ustavno določilo § 1 manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko, ki podrobneje konkretizirajo pravico do šolskega pouka v slovenskem oz. hrvaškem in madžarskem jeziku in fiksirajo pravico do prostovoljne udeležbe šolarja (v skladu z voljo staršev), naj – zaradi svoje tesne povezave z ureditvami manjšinskega šolskega zakona za Koroško in manjšinskega šolskega zakona za Gradiščansko – ne bodo dotaknjene. Razširitev individualnega varstva je na vzgojnem področju dosežena s tem, da je priznana tudi pravica do vzgoje v otroških vrtcih. Individualne pravice pripadnikov narodne skupnosti (šolarjev) se nanašajo na poučevanje v jeziku narodnih skupnosti. Pravica narodne skupnosti se nanaša na ustanovitev ustreznih šol in zagotovitev učiteljev in siceršnje infrastrukture; to velja analogno tudi za vzgojo v otroških vrtcih.

2. Drugi stavek izhaja iz člena 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe, nadomešča pa izraz »srednje šole« s pojmom »višje šole« in razširja pravico na vse narodne skupnosti; omejitev na »splošnoizobraževalne« višje šole se ni zdela smotrna, ker obstaja na Koroškem že zdaj poleg Zvezne gimnazije za Slovence tudi Dvojezična trgovska akademija, torej »poklicnoizobraževalna« višja šola. Omejitev na »sorazmerno število« pomeni, da je treba upoštevati dejansko potrebo po takih šolah; indikatorji za tako potrebo bodo npr. število absolventov osnovnih šol in število prijav. Za pripadnike narodnih skupnosti predvidene šole so sicer kot javne šole splošno dostopne (prim. člen 14 odstavek 7 B-VG). Ustanovitev lastnega šolskega nadzorstva za pouk v hrvaškem in slovenskem jeziku je predvidena po členu 7 št. 2 avstrijske državne pogodbe.

3. Tretji stavek dopolnjuje zdaj veljavni pravni položaj s tem, da neposredno neuporabljivo zahtevo člena 68 odstavek 2 senžermenske pogodbe o podelitvi primerne deleža javnih sredstev manjšinam za vzgojne namene razširja v konkretno pravico do podpore (kot je npr. priznana po § 17 zakona o za-

sebnih šolah zakonito priznanim cerkvam in verstvom za subvencioniranje konfesionalnih privatnih šol s pravico javnosti). Pravica narodne skupnosti do primerne (finančne) podpore zasebnih otroških vrtcev in zasebnih šol narodne skupnosti naj dopolni javno ponudbo in narodni skupnosti in njenim pripadnikom omogoči, da bodo mogli reagirati na specifične potrebe.

K odstavku 3 (uradni jezik in topografija):

1. Prvi stavek se orientira po členu 7 št. 3, prvi stavek avstrijske državne pogodbe, ki je že doslej po stalni sodni praksi ustavnega sodišča (glej zlasti VfSlg 11.585/1987 in prej zlasti VfSlg 9744/1983, 9752/1983, 9801/1983) priznaval pripadnikom hrvaške in slovenske manjšine ustavnopravno zagotovljeno pravico do rabe njihovega jezika kot dodatnega uradnega jezika v upravnih in sodnih okrajih Koroške, Štajerske in Gradiščanske; z uporabo izraza »jezikovno mešano ozemlje« naj je upoštevana sodna praksa ustavnega sodišča v zadnjem času, ko se to določilo v občevanju z upravnimi oblastmi ne nanaša le na politične okraje, temveč tudi na občine s povprečno 10-odstotnim deležem manjšinskega prebivalstva v primerjavi s stalnim prebivalstvom, pri čemer služijo za podlago izidi ljudskih štetij (prim. pobliže VfSlg 15.970/2000). V primeru tako razumljenega »jezikovno mešanega ozemlja« se pravica do uporabe vsakokratnega jezika narodne skupnosti razširi na vse narodne skupnosti in njihove pripadnike. Pravica do rabe jezika narodne skupnosti »v javnem življenju« (prim. člen 19 odstavek 2 StGG) pomeni z ozirom na člen 7 št. 3, prvi stavek državne pogodbe določen razvoj: zajame naj poleg uradnega jezika v sodstvu in oblastveni upravi zlasti še tudi občevanje na upravnem področju zasebnega gospodarstva in v občevanju z zbornicami na področju interesnega zastopstva (prim. VfSlg 13.998/1994: brez aplikacije člena 7 št. 3, prvi stavek državne pogodbe na »storitvene dejavnosti« zbornic) in morda tudi rabo jezika narodne skupnosti v splošnih predstavniških telesih občin (občinskih svetih). Najmanjše jamstvo »primernih olajšav« temelji na členu 66 odstavek 4 senžermenske pogodbe, bilo pa je razširjeno tudi na upravne oblasti.

2. Drugi stavek predvideva določen razvoj s tem, da more na jezikovno mešanem ozemlju uporabljati vsaka oseba tam dopuščeni dodatni uradni jezik. V izvedbenih določilih (§§ 13 isl. zakona o narodnih skupnostih v zvezi z uredbami o uradnem jeziku) je zakonita pravica do rabe uradnega jezika že sedaj priznana vsem državljanom; državljanom EU je dana ob določenih predpostavkah dopustnost dostopa k dodatnemu režimu uradnega jezika, predvidenemu v državi članici, tudi po skupnem pravu (prim.

zlasti Evropsko sodišče, C-274/96, Bickel in Franz, Slg 1988, I-7637; prim. tudi § 1 uredbe o madžarskem uradnem jeziku, BGBl II 2000/229, kjer je pravica razširjena na vse državljane Evropske zveze). Individualna pravica pripadnikov narodne skupnosti je dopolnjena z – doslej nepriznana – pravico narodne skupnosti.

Ta se nanaša na ustanovitev potrebnih predpostavk (npr. jezika večči organi ali tolmači, obrazci v jezikih narodnih skupnosti), da se zagotovi raba jezika narodne skupnosti kot dodatnega uradnega jezika pri upravnih oblasteh in sodiščih.

3. Tretji stavek izhaja iz člena 7 št. 3, drugi stavek avstrijske državne pogodbe in priznava narodni skupnosti pravico do dvojezičnih topografskih napisov in oznak; razvoj je v tem oziru, da gre po veljavnem pravu za objektivno obveznost za varstvo skupine, ki je kot take ni mogoče uveljaviti. Omejitvev na »jezikovno mešano področje« upošteva sodno prakso ustavnega sodišča glede člena 7 št. 3, drugi stavek državne pogodbe, kjer sodišče ne izhaja le pri političnem okraju, temveč tudi pri občini in tudi pri naselju, iz relevantnega področja, če znaša povprečni delež pripadnikov manjšine ob izidih ljudskih štetij približno 10 % stalnega prebivalstva (VfSlg 16.404/2001).

K odstavku 4:

Odstavek 4 temelji na členu 68 odstavek 2 senžermenske pogodbe in razširja to jamstvo v tem oziru, da priznava narodnim skupnostim uveljavljivo pravico do finančne podpore.

K odstavku 5:

Prvi stavek razvija sistem pravnega varstva toliko, ker priznava združenjem narodnih skupnosti status stranke v postopku, da uveljavijo pravice, ki jih narodni skupnosti priznava ta člen. S tem je upoštevana okoliščina, da narodne skupnosti nimajo organov, ki bi mogli zanje ukrepati. Pripadniki narodnih skupnosti morejo že po veljavnem društvnem pravu in zakonu o strankah ustanavljati organizacije, ki po svojem pravnem namenu služijo specifičnim interesom narodne skupnosti; opis upravičenih združenj se orientira po § 4 odstavek 2 št. 2 zakona o narodnih skupnostih. Namig na »predstavniško telo« naj upošteva morebitno ustanovitev javnopravnih predstavniških teles narodnih skupnosti; glej tudi zgoraj I. Splošno, točka 5.

Drugi stavek pojasnjuje, da ostajajo individualne pravice posameznih pripadnikov narodnih skupnosti nedotaknjene in da so pravice narodnih skupnosti priznane le kot dopolnilo.

Euroregions of Ukraine as instruments of ethnic harmonization*

ANATOLIY KRUGLASHOV**

Introduction

Trans-border cooperation between regions of Europe is an important factor in European integration. This is obvious in the growing representation of a number of European regions in the central bodies of the European Union. Indeed, regional integration provides the basis for the future dynamism of the EU. These processes have a strong influence on the domestic and foreign policy of Ukraine as well, notwithstanding Ukraine's role as a special neighbor of the EU, which is expanding ever closer to the western border of Ukraine¹.

The perspectives for Ukraine depend on the success of the transformation of the country and are also determined by regional and trans-border cooperation. One possible scenario for such cooperation involves the adaptation of a Western European model of trans-border relations – the creation of a Euroregion. More and more literature is being published in Ukraine on this topic² and in recent years discussions on trans-border cooperation have figured prominently on the agendas of many scholastic forums (3)³. None-

* Lecture, 14/10/2005, 16th Congress on Ethnic Minorities, Klagenfurt

** Dr. Anatoliy KRUGLASHOV, Professor, Head of Department of Political Science, Chernivtsi National University

- 1 Kempe I. Nepośredstvennoi sosedstvo: otnosheniia mezhdru razshiriaiushchimsia Evropeiskim Soiuzom i Rosiei, Ukrainoi, Belorusiei i Moldaviei // <http://www.academy-go.ru/Russia-EC/Publications/Kempe>
- 2 Maksymenko S., Kish E., Lendiel M. Rehional'na polityka v krainakh Evropy: uroky dlia Ukrainy. - Kyiv, 2000; Rehional'na polityka v Ukraini: stan i perspektyvy rozvytku. - Charkiv, 2000; Petrenko Z.O. Evrorehiony v systemi transkordonnoho spivrobotnytstva Ukrainy. - Kyiv, 1997. - S. 38 - 41; Stel'makh O.A. Transkordonne spivrobotnytstvo v systemi rehional'noi polityky Ukrainy // Ukraina v XXI st: kontseptsii ta modeli ekonomichnoho rozvytku. - Lviv, 2000. - ch. 2. - S. 455 - 457; Voronova O. V. Transkordonne spivrobotnytstvo u ramkakh evrorehioniv // Visnyk sotsial'no-ekonomichnykh doslidzheni. - Odesa, 2001. - Vyp. 10. - S. 72 - 77 etc.
- 3 For instance, scholars of Bukovinian Center for Political Studies and Chernivtsi National University in cooperation with Friedrich Ebert Stiftung, Canadian Institute of Ukrainian Studies and Carinthian Institute for Ethnic Minorities have organized the following conferences and symposiums in Chernivtsi on the regional and trans-border cooperation agenda: „Europe: ideas and processes“ (1998), „Trans-border cooperation in the multiethnic regions of South-Eastern Europe“ (1999), „Regions of Eastern Europe: integrational ex-

theless, most Ukrainians still have little understanding of the potential benefits of such cooperation.

The following discussion seeks to examine the possibilities of trans-border cooperation in Ukraine from the vantage point of national ethno-politics in the framework of European integration process. The question is: to what extent can the optimistic expectations placed on the newly established Euroregions along the western border of Ukraine be realized via the instruments and channels available in those regions?

First of all, let me formulate some introductory theoretical remarks. It is possible to classify those Euroregions established by the members of the EU after 1950 as a "first generation" phenomenon. A second generation of Euroregions was then founded by EU member states and the candidate states of Central and Eastern Europe after 1989. And, finally, a third generation of Euroregions has come into existence along the borders of post-communist and post-soviet countries, mainly after 1991. Of course, the last one are of the most contradictory nature and they need a lot of attention from both academic and political communities.

So what do the new Euroregions along the western border of Ukraine have in common beside territorial concerns and various border issues?

If one considers Ukrainian expectations towards the new Euroregions of the third generation, they are similar to those of their neighboring partners. All critically need to get some tangible results, i.e., attract investments, develop a modern infrastructure, establish joint ventures, promote improved standards of service and more efficient trade, etc.⁴. Generally, ethnic pro-

pectations and the threat of confrontation" (2000), „Border regions in the context of NATO enlargement" (2000), „Regional and national elites: who shapes the politics" (2001), „Ukraine-Romania-Moldova: historical, political and cultural aspects of relations" (2001), „Ethnic relations on the territory of Upper Prut Euroregion" (2001) and, finally, „Euroregions of Ukraine as the new leverage of shaping the multiethnic communities as the democratic ones" (2003).

4 Pestneva N. Transhranichnoie sotrudnichestvo, ili ukrainskii opyt evrorehionov // <http://www.zerkaloQ-nede-U.CQm/ie/shfiw/3-Q-1/2783>; Nosareva L. Iak zbuduvaty Evrodim? // Dzerkalo tyzhnia. - N° 38 (362), 29 September - 5 October 2001 p.; Suchasna evrorehional'na polityka Ukrainy, Rumunii, Moldovy // Ukraina-Rumuniii-Moldova: istorychni, politychni ta kul'turni aspekty vznaemyn. - Chernivtsi, 2002.- S. 468 - 480.

blems are not regarded by Ukraine as having a high priority⁵. However, one of Ukraine's partners in the creation of two Euroregions – Romania – has insisted on the particular importance of ethnic relations in the development of trans-regional and trans-border cooperation. As one Romanian researcher has bluntly summarized the Romanian position, the prospects for the success of these Euroregions hinges on Romanian-Romanian-Romanian cooperation⁶. By saying this he was referring to the “ethnically homogeneous” triangle formed by Romanian settlements along the borderlands of Romania, Moldavia, and the historical Ukrainian regions of Bessarabia and Northern Bukovyna, where sizeable Romanian and Moldavian minorities have lived for centuries.

Thus, from the very outset Ukraine and Romania approached the creation of their joint Euroregions with completely different assumptions and priorities. Indeed, ethnic concerns were the driving force behind Romania's proposal to found two new Euroregions along her common borders with Ukraine. Secondly, Romanian authorities have insisted on their state's right to promote, direct the development of, and safeguard the Romanian minority abroad, in the way that Bucharest recently (and reluctantly) accommodated the Hungarian model for protecting its Diaspora in Romania, after initial embarrassment and considerable frustration. However, it should be emphasized, that the actual ethnic composition and the weight of ethnic problems in these two new Euroregions – situated in the Lower Danube and Upper Prut areas – are not quite the same. That is why it is hard to foresee ethnic complications arising in the near future for Ukrainian-Romanian-Moldavian relations in the Lower Danube Euro Region. It's less provable in the case of Upper Prut Euro Region, which comprises the territory of Chernivtsi region of Ukraine, Sucava and Botosan regions of Romania and former Belts and Edinets regions of Moldavia (now after the administrative reform in Moldavia they are reshaped in smaller districts which worsened the conditions and management of these Moldavian subjects of cross-border cooperation).

One factor in the potential risk of such problems arising could be the approach of Romania towards the defense and protection of her Diasporas in

5 For instance: Lytwyn V.M. *Ukraina: dosvid ta problemy derzhavotvorennia. 90-ti roky XX st.* – Kyiv, 2001. - S. 469 - 480.

6 Popesku G. *State - Transborder Regions Relationship in Eastern Europe in the Context of European Reterritorialization: The Romanian case* // <http://www.kun.nl/ncbr/CommunicatingBorders/bio/popescu-paper.doc>.

the given Euroregions. It is, of course, perceived normal for a Mother Country to have a paternal-missionary attitude towards safeguarding its Diaspora and providing for its special needs and cultural demands. It seems, however, that in pursuing stubbornly these goals the states involved could at the same time engender the prolongation of previous latent conflicts. That is because the traditional way of protecting Diaspora communities can lead towards the establishment of an overt or covert system of ethnic and legal preferences on one side of a state border. The unstable hierarchy of relationships affecting those on the lower rungs of the “feudal ladder” of a sovereign nation – be they autochthon groups or other minorities – results in a diminution of their access to both power and wealth-creating resources. This in turn can provoke tensions, suspicions and jealousy, making the entire spectrum of inter-ethnic relations susceptible to open conflict.

Another, more attractive way of dealing with existing problems affecting ethnic relations involves resolving differences on the common ground of shared euro-international aspirations and values. It promises to all of the minorities concerned, without exception, equality before the law, and even-handed treatment by central and regional authorities of the social and cultural needs of all citizens living in a multiethnic territory. This commitment to equality would not only help to stabilize ethnic relations in a region, but would also contribute to the realization of other important objectives. For instance, such an approach would at the same time promote and enhance the democratization process in regions and countries where democracy is still lacking. That is because the formation and evolution of civic organizations is essential for the stability of multiethnic polities. And, conversely, the creation of institutions of a civil society in a particular region would simultaneously produce models and standards that could then be applied to the country as a whole.

The case of Upper Prut Euroregion provides a very good illustration of how many of these issues impact on a fairly typical third generation Euroregion. Specifically, it serves as an example where unresolved fundamental legal problems are hampering Euroregional cooperation. Basically, the excessive and inflexible control of national government structures is preventing local authorities from promoting fruitful cooperation. Consequently, the development of a regional infrastructure and of institutions of trans-border cooperation have lagged behind the experience of western European counterparts. For instance, the only body vested with the responsibility of addressing pro-

blems and issues of minority rights is a Working Commission of the Upper Prut Euroregion dealing with inter-ethnic relations. (It is also worth mentioning that the other Euroregions on the Western borders of Ukraine do not have any similar commissions devoted to ethnic relations.)

Having been a member of this Working Commission of the Upper Prut Euroregion some years ago, I can comment from experience about its competence and effectiveness. Even though the members of Commission have tried to elaborate some sort of basic consensus regarding an agenda for trans-border cooperation, the time that it takes to move from the proposal stage to a decision, and finally to implementation, is unacceptably long. Furthermore, the Commission simply lacks the tools and the authority to effectively manage the process of regulating inter-ethnic relations, which are outside the jurisdiction of Euroregion structures. Given the often delicate nature of ethnic politics and inter-ethnic relations, these concerns have remained the inviolable domain of the central authorities and regional bodies of nation states.

What then the Euroregions can do, as they are presently constituted? First and foremost, they may propose to the nation state legislation governing trans-border cooperation as well as new laws regulating the development of ethnic communities. In doing so, they can obviously take into account the all-European experience and practice of human rights protection. Secondly, it is extremely important that Regions inaugurate the permanent monitoring of the ethnic stability of their territory. Thirdly, it is necessary for regions to establish a multi-faceted dialogue between researchers and experts, along with the local and regional officials, to both analyze and co-ordinate issues of common interest in the ethnic sphere.

The Working Commission of the Upper Prut Euroregion totally depends on the good will of local authorities (in the case that this good will is presented). It does not have any budget or an administrative apparatus. Bureaucrats of all partner institutions involved regard such issues as an additional burden to their heavy duties. They ultimately deal with discussions and evaluations of recommendations that take place within the framework of the Commission. While non-bureaucratic members of the body may attempt to push forward various ideas and recommendations, they must do so without being compensated for their efforts and time.

The proposals made by the Commission, together with the recommendations approved by the international conference on “Ethnic Relations on the Territory of Upper Prut Euroregion,” which has been initiated by our Austrian Colleagues and successfully organized with their participation in Chernivtsi (June 2001)⁷, were well thought-out and constructive. However, they are a long way off from adoption and practical implementation. One concrete example of the joint recommendations provides an illustration of the current situation. Although all of the parties involved agreed to the necessity of jointly monitoring the ethnic situation on the territory of Upper Prut region – in accordance with scientific criteria for collecting and interpreting sociological data – no such criteria have been established and no monitoring has taken place in the Euroregion as a whole. This is partly because no one in the Euroregion is ready to invest money in the realization of this project.

Other proposals in the same initiative were also approved by all of the partners in the Euroregion, but face two major obstacles hindering the achievement of practical results. First of all, the lack of money, and secondly the absence of trans-border institutions to receive and transparently utilize any money that is to be invested in the joint projects.

In addition to these fiscal and financial problems, there exists a kind of intellectual asymmetry constraining the prospects of Euroregional cooperation. Clearly, scholars from Chernivtsi who are experts in the field of ethnic studies could play a leading role in the region. They have already collaborated with some Romanian colleagues, mainly from Sucava. However, when these two groups of scholars tried to solicit the participation of academics in those parts of Moldavia that belong to the territory of Upper Prut Euroregion, they were unable to get a response. The simple fact is that there are no experts in the field of ethnic studies in Northern Moldavia to represent these administrative regions. Of course, scholars from Cisenau could be recruited to the project, but there is obviously a big difference in the point of view from the capital and from the provinces. Finally, there is no Research Institute on the territory of the Upper Prut Euroregion specifically devoted to ethnic studies. Probably Chernivtsi is the best place to establish such a Center. The question remains: who would finance it? Were such an Institute (Center) established, it could certainly have its mandate broadened to

7 Kärnten-Czernowitz. Modell einer Regionalpartnerschaft. - Klagenfurt, 2002.

include wider regional and European research projects concerning national minorities and ethnic relations⁸. Till now the Ukrainian government does not approve this proposal, while unfortunately regional authorities are not able to support the realization of this project.

The problem of financial sustainability and the peripheral role of the territories comprising the Upper Prut Euroregion, combined with its remoteness from the major trans-European communication networks, make the viability of this particular Euroregion rather problematic and economically vulnerable. At the same time, it is attracting some interest abroad as a kind of Regional Ethno Museum, where the experience of ethnic interaction is impressive and vital. This ethno-tourism is going to be more and more prospective as for the region concerned⁹.

The best strategy for overcoming these drawbacks to regional development is to promote trans-regional cooperation so that mutual concerns and interdependence gain a critical momentum and contribute to the creation of a stable Euroregion with a sense of shared responsibilities. This in turn will foster ethnic relations patterned along European lines within the region concerned. A prominent role in this process must be played by local national-cultural societies, along with the establishment of a permanent partnership involving regional mass media outlets. The Upper Prut Euroregion likewise needs to initiate joint educational programs reflecting its multiethnic realities, plus regular exchanges of students and teachers. The latter would be more successful if promoted on the basis of Euroregional values rather than on ethnic identity only. In other words, cultural, social and intellectual cooperation have to be reconsidered from a new European perspective by all the actors of the given Euroregion.

8 Some hopes come from East-West Institute // <http://www/iews.org/EWI/CCDI.nsf>.

9 More detailed analyses and information might be obtained from: Ethnic Relations on the Territory of the Euroregion "Upper Prut". Edited by Anatoliiy Kruglashov, Karl Anderwald and Hellwig Valentin. Chernivtsi, 2004, p. 67 – 89 etc; Evroregiony: potentsial mizhnetichnoi harmoninizatsii. Chernivtsi, 2004, - s. 11 – 29 etc.

Conclusion

Newly established Euroregions should be a key element in Ukrainian integration towards European structures, and can be a positive force for the resolution of a variety of Ukraine's problems, which typically affect her border regions.

The resolution of current ethnic problems in the framework of the new Euroregions has to start with the inauguration of an on-going dialogue between scholars and experts. At the same time, professionally prepared bureaucrats have a critically important role to play since we are speaking about implementing a coherent strategy of trans-border cooperation within the realm of ethnic relations, as first elaborated by experts. The comprehensive engagement of the leaders of ethnic communities is another priority in achieving effective inter-ethnic cooperation. And, finally, a joint effort to establish a more consensual view of the history and politics of Ukrainian-Romanian-Moldavian relations is crucial to overcoming the legacy of negative stereotypes and attitudes inherited from the past.

The fulfillment of these initial proposals would provide a basis for optimism that Euroregions of the third generation can play a positive role in harmonizing ethnic relations along the eastern border of an enlarged EU. The various regional partners must cooperate closely to attain these goals. If they are not able to fully join the new „Europe of regions“, then at least they will not be left behind as „regions outside of Europe“.

Volksgruppen im bilateralen Kontext – die Sicht des Diplomaten*

FERDINAND MAYRHOFER-GRÜNBÜHEL**

Einleitung

In vier Jahren als österreichischer Botschafter in Laibach/Ljubljana, während der kritischen Jahre um den Beitritt Sloweniens zur EU, musste ich mich intensiv mit anhängigen Volksgruppenfragen zwischen den beiden Staaten befassen. Ich will den Versuch unternehmen, die dabei gewonnenen Einsichten für Sie zusammenzufassen. Meine heutigen Aussagen sind jedoch ausschließlich meine persönliche Meinung. Sie repräsentieren nicht, oder jedenfalls nicht notwendigerweise, die Sicht des Außenministeriums.

Volksgruppenfragen sind nicht nur ein wichtiger Teil der bilateralen Beziehung zwischen Österreich und Slowenien, die Befassung mit ihnen gehörte auch zu den interessantesten Aspekten meiner Arbeit. Zudem waren meine Begegnungen mit Volksgruppenvertretern auf beiden Seiten immer angenehm und lohnend. Ich bin dankbar, dass ich diese Erfahrungen machen und diese Begegnungen erleben konnte. Ich habe dabei sehr viel gelernt.

Die angebliche Rolle von Volksgruppen als Brücke zwischen zwei Staaten wird in Reden und Presseaussendungen von Politikern oft und gerne bemüht. Dabei wird impliziert, dass Volksgruppen in den bilateralen Beziehungen, also im Verhältnis zwischen dem Land, in dem die Volksgruppe beheimatet ist und dessen Staatsbürgerschaft ihre Mitglieder besitzen, einerseits, und dem Mutterland, mit dem die Volksgruppe durch die gemeinsame ethnische Zugehörigkeit verbunden ist, andererseits, eine wichtige positive Rolle spielen oder zumindest spielen können. Entsprechen solche Aussagen der Realität oder handelt es sich dabei um Wunschdenken, das die Wirklichkeit überdeckt?

Historisch gesehen gibt es wahrscheinlich wenige Beispiele, die den Anspruch dieser Politikeraussagen untermauern. Aus historischer Sicht sind Minderheiten eher als Problem erkennbar. Ja, die Existenz von Minder-

* Vortrag vom 21.10.2004, XV. Europäischer Volksgruppenkongress, Feistritz/Gail

** Dr. Ferdinand MAYRHOFER-GRÜNBÜHEL, Botschafter der Republik Österreich in Ungarn; bis 2005 Botschafter der Republik Österreich in Slowenien

heitengruppen war aus Sicht des Nationalstaatsgedankens des 19. und 20. Jahrhunderts keineswegs wünschenswert. Die Bestrebungen der internationalen Politik waren eher auf die Schaffung ethnisch homogener Staaten gerichtet. Diese Zielsetzung gipfelt in den ethnischen Säuberungen, die gerade im Europa des 20. Jahrhunderts noch massiv auftraten, und überlebt in den Köpfen nicht weniger Menschen bis in unsere Tage.

War der Nationalsozialismus wohl die unmenschlichste Ausformung des Nationalstaatsgedankens, so hat der Kommunismus, unbeschadet seines Beitrags zur Überwindung des Nationalsozialismus, in der Behandlung von Minderheiten ebenso versagt – die massenhaften Vertreibungen und Tötungen nach dem 2. Weltkrieg legen davon beredtes Zeugnis ab. Der Nationalismus kann offensichtlich in jeder politischen Ideologie überleben. Er ist oft die Wurzel von Vertreibungen und Ermordungen von Menschen bis herauf in unsere Zeit, von Menschen, die sich durch nichts anderes unterscheiden als ihre Sprache.

Volksgruppen im erweiterten Europa am Beispiel Slowenien

Ich gratuliere den Veranstaltern zur Auswahl der Thematik für diesen Volksgruppenkongress. Im Jahr der großen Erweiterung der Europäischen Union ist sie besonders angebracht, hat die Union doch mit der Erweiterung zahlreiche zusätzliche Volksgruppen und Minderheiten dazu gewonnen. Ich verweise etwa auf die Dokumentation der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, die allein in diesem Raum 50 verschiedene Volksgruppen thematisiert, die meisten von ihnen in den neuen Mitgliedstaaten.

Lassen Sie mich nur auf das Beispiel Slowenien verweisen, ein Land mit weniger als 2 Millionen Einwohnern. Bei der Volkszählung 2002 deklarierten sich knapp 36.000 Personen als Kroaten, wobei zusätzlich 18.000 hinsichtlich der Sprachzugehörigkeit Kroatisch angaben, insgesamt also 54.000. Als ethnische Serben deklarierten sich fast 40.000 Personen, als Bosnier ca. 30.000. Die slowenische Verfassung anerkennt, neben den Roma, nur zwei Minderheiten, nämlich die autochthonen ungarischen und italienischen. Bei der Volkszählung 2002 deklarierten sich lediglich 2.258 Personen als Italiener und 6.243 als Ungarn, gegenüber der letzten Volkszählung vor 11 Jahren eine Abnahme um fast 24 bzw. 22 %. Als Deutschsprachige deklarierten sich 1.628 Personen, was gegenüber 1991 eine Zunahme von fast

50 % darstellt. Von fast allen Minderheiten war zu hören, dass ihre Zahl in Wirklichkeit größer sei, dass aber viele Personen es vorgezogen hätten, kein offenes Bekenntnis ihrer Nationalität abzulegen. Als ethnische Slowenen deklarierten sich im Übrigen 1,630.000 Einwohner.

Slowenien hat seinen beiden anerkannten Minderheiten, der italienischen und der ungarischen, Rechte zugestanden, die kaum einen Wunsch offen lassen: Ortstafeln, Schulunterricht, Amtssprache, Rundfunk und Fernsehen, einschließlich Virilmandate im slowenischen Parlament. Dass die Rechte der Roma schlecht umgesetzt sind und die wesentlich größeren, allerdings meist nicht-autochthonen Minderheiten im Land, die Serben, Kroaten und Bosnier, keinerlei besondere Rechte haben, steht auf einem anderen Blatt. Auch die Deutschsprachigen haben keine Rechte als Volksgruppe, allerdings scheinen ihre geringe Zahl und der fehlende Ballungsraum dies auch schwer durchführbar zu machen.

Volksgruppen in den Beziehungen zwischen Österreich und Slowenien

Bei den Beitrittsverhandlungen der jetzigen neuen Mitglieder der Union haben Volksgruppenfragen immer wieder eine Rolle gespielt, so auch in der Beitrittsphase Sloweniens. Im Verhältnis zu Österreich war die Frage der deutschsprachigen Volksgruppe in Slowenien, oder wenn Sie wollen, der Deutsch-Altösterreicher, ein Thema. Das bestätigt auch Außenminister Vajgl, wenn er immer wieder betont hat, dass der Abschluss des Kulturabkommens eine Schlüsselrolle bei der Entkrampfung der bilateralen Beziehungen vor dem Beitritt gespielt hat.

Die Existenz einer deutschsprachigen Volksgruppe nach dem 2. Weltkrieg wurde slowenischerseits lange bestritten, obzwar die letzte Volkszählung vor dem 1. Weltkrieg auf dem Gebiet des heutigen Slowenien etwa 110.000 Deutschsprachige auswies. Die Rolle vieler Deutschsprachiger während der nationalsozialistischen Okkupation Sloweniens war dergestalt gewesen, dass alles Deutsche nach dem Krieg verfeimt war. Auch jene relativ wenigen, die den Partisanenkampf gegen die nationalsozialistische Besetzung aktiv unterstützt hatten, wagten lange nicht, sich zur deutschen Muttersprache zu bekennen. Auf der Ebene der Gemeinden und der lokalen Medien ist diese Ablehnung alles Deutschen bis heute immer wieder zu erleben. Dement-

sprechend schwer haben sich Regierung und Parlament mit der Zustimmung zum sogenannten Kulturabkommen getan.

Inzwischen ist es um die Rechte der Deutschsprachigen in Slowenien relativ ruhig geworden. Gewiss ist mit dem Kulturabkommen und den damit verbundenen Maßnahmen ein Zwischenziel erreicht worden, allerdings ist es unwahrscheinlich, dass das Problem dieser Minderheit in Slowenien damit auf Dauer gelöst ist. Diese Frage ist sicher auch mit dem nationalen, innerslowenischen Diskurs über die Vergangenheit verbunden, der noch lange nicht abgeschlossen ist. Das Hauptproblem ist derzeit die finanzielle Grundlage für die Tätigkeit der deutschsprachigen Vereine, und weder Österreich noch Slowenien, am ehesten noch Kärnten, haben sich hier besonders großzügig gezeigt.

Die Rechte der slowenischen Volksgruppe in Kärnten, zuletzt vor allem die Anzahl der zweisprachigen Ortstafeln, sind bei jedem einzelnen Gespräch, das ein Bundespräsident, der Bundeskanzler oder die Außenministerin während meiner vierjährigen Amtszeit geführt haben, von slowenischer Seite angesprochen worden. Es ist ein Dauerthema, das heute die guten bilateralen Beziehungen wahrscheinlich nicht mehr ernsthaft in Frage stellt, auch weil von offizieller slowenischer Seite die Bemühungen in anderen Bereichen – Stichwort Radio dva – anerkannt werden. Ich hege aber keinen Zweifel, dass Österreich für diese offene Frage, die vor allem in den Medien stark thematisiert wird, einen relativ hohen Preis zahlt.

Dieser Preis drückt sich in einer erheblichen Skepsis des slowenischen Volkes gegenüber Österreich als Freund und Partner aus sowie in Vorbehalten bei der Zusammenarbeit in kulturellen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen. Ganz konkret kommt dies etwa bei österreichischen Investitionen in Slowenien in allen sensiblen Bereichen wie Banken oder Massenmedien zum Tragen, mit entsprechenden wirtschaftlichen Verlusten auf österreichischer Seite. Für mich ist es keine Frage, dass eine nachhaltige Regelung der Ortstafelfrage den bilateralen Beziehungen eine neue Qualität verleihen würde, die im ganz konkreten österreichischen Interesse liegt.

Versuch eines Verständnisses

Ist Kärnten einfach wie Anton Pelinka meint, „ein europäischer Sonderfall“, d.h. sind die Kärntner einfach anders, oder wie impliziert wird, sind sie be-

sonders sture Nationalisten oder Antidemokraten? Viele, die zur Minderheitensituation in Kärnten Aussagen treffen, sagen eigentlich genau das. Nicht nur Anton Pelinka und andere Kommentatoren, auch manche Minderheitenvertreter oder Vertreter der slowenischen Presse bringen das zum Ausdruck.

Dieser Tage ist ein Band unter dem Titel „Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance?“ erschienen, ein wichtiges und wertvolles Projekt. Dennoch, die Mehrheit der Beiträge beklagt entweder die Kärntner Politik und beweist durch historische Abhandlungen bzw. internationale Vergleiche, dass Kärnten eben ein Sonderfall ist, oder bringt uns die rechtliche Situation nochmals eindrücklich vor Augen. Nur, wie Romedi Arquint in seinem Beitrag zum genannten Band klar herausarbeitet: Das alles ist ja nicht das Problem. Die Geschichte ist so weit aufgearbeitet, dass jeder der das will sich ein relativ objektives Bild machen kann. Die rechtliche Lage ist durch verfassungsrechtliche und internationale Gegebenheiten ohnehin klar. Für die Volksgruppe selbst ist das Anliegen von existentieller Bedeutung. Und trotzdem: Die Ortstafeldiskussion ist so, wie sie sich präsentiert und so wie sie ausgetragen wird, nicht lösbar.

Arquint ist Präsident der Dachorganisation der Rätoromanen in der Schweiz und sein Beitrag und jener von Stefan Kramer sind die einzigen in dem Band von über 300 Seiten, die sich unmittelbar mit Lösungsmöglichkeiten des Ortstafelkonfliktes befassen. In beiden Beiträgen wird vieles von dem formuliert, was meiner eigenen Erfahrung entspricht, und ich stütze mich im Folgenden auch auf diese Texte. So schreibt Stefan Kramer:

„Bald wird ein Jahrhundert seit der Kärntner Volksabstimmung des Jahres 1920 – dem zentralen trennenden Ereignis unserer Kärntner Volksgruppengeschichte – vergangen sein. Die Kärntner Volksabstimmung ist durch tiefe Verletzungen, Schmerz und Ungerechtigkeiten auf deutsch- und slowenischsprechender Seite gekennzeichnet, diese ziehen sich tragischerweise quer durch die Familien und Ortschaften, wo jeder jeden kennt und um diese schmerzlichen Sachen weiß, es wird jedoch nur selten darüber geredet. ... Es wurde Zwang ausgeübt, es gab Tote, Familientrennungen, Menschen wurden in Sieger und Verlierer eingeteilt und entsprechend behandelt – und das bis zum heutigen Tag. Ich denke dabei an die vielen 10. Oktober-Feiern, wo noch immer in den Kategorien ‚Sieger‘ und ‚Verlierer‘ gedacht wird. Dasselbe wiederholte sich im 2. Weltkrieg: Zwangsaussiedlungen, Konzentrationslager, Partisanen, Verschleppungen.“

Arquint weist darauf hin, dass der rationale Zugang zu solchen Konflikten keinerlei Schwierigkeiten bereitet; dass es die emotionale Seite ist, die nicht in die Konfliktlösungsversuche einbezogen wird. Er spricht dabei nicht spezifisch die Situation in Kärnten an, aber ich frage Sie, ob seine Überlegungen nicht auch auf Kärnten zutreffen – ich zitiere:

„Es wird übersehen, dass es beim vorhandenen Konflikt gar nicht – bzw. nicht in erster Linie – um den konkreten Sachverhalt geht. Die ‚kollektive Volksseele‘ hat schon längst das anstehende Problem vom Bauch derart aufgefüllt und aufgebläht, dass sich in ihm der ganze Müllhaufen der Geschichte angesammelt hat.

Weil ... die emotionale Komponente gerne übersehen wird... weil so getan wird als gehe es um eine vernunftorientierte Lösungssuche, greifen eben Ersatzmechanismen (wie Personalisierung, Polarisierungen usw.). Zum ‚Müllhaufen der Geschichte‘ gehören historisch zurechtgestutzte Sichtweisen, soziokulturelle Vorurteile, Ressentiments, Stereotypen, kollektives Sündenbockdenken. Wo solche kollektiven Emotionen konzentriert vorkommen, da sind die sie instrumentalisierenden Politiker nicht weit entfernt.“

Die Interessenslage

Die soeben beschriebene Situation ist in zwischenmenschlichen Beziehungen keineswegs singulär. Man trifft sie in Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen ebenso wie zwischen Nachbarn, sei es zwischen Bauernhöfen am Lande oder im Wohnblock in der Stadt, zwischen Eheleuten und auch zwischen Staaten, meist zwischen Nachbarstaaten. Im letzteren Fall wird diese auch zur Aufgabe von Diplomaten. Während für die zwischenmenschliche Beziehung Ehe Mediatoren heute oft eine heilsame Rolle spielen, gibt es diese Funktion für andere Verhältnisse, eben etwa zwischen Volksgruppen oder Staaten, kaum. Der Diplomat ist Vertreter einer der Parteien und kann daher natürlich keine Mediator-Funktion beanspruchen. Frei von den Zwängen, alle vier Jahre auf demokratische Weise wiedergewählt zu werden, und im Wissen internationaler rechtlicher Rahmenbedingungen und historischer Zusammenhänge, sollte er aber in der Lage sein, sich auf die langfristigen Interessen seines Staates zu konzentrieren. Er kann die Art des Herangehens an ein bestehendes Problem diesem Zweck unterordnen.

Die klare Sicht der langfristigen Interessen ist dabei wesentlich. In einer Minderheitensituation wie jener in Kärnten überlappen sich zwei wichtige Interessen, die durchaus vereinbar sind: einerseits das Ziel jeder guten Nachbar-

schaftspolitik, nämlich (zum eigenen Nutzen) möglichst fruchtbringende Beziehungen mit dem Nachbarstaat zu unterhalten, und andererseits das Ziel die Staatseinheit zu festigen, indem der Volksgruppe Rahmenbedingungen bereitet werden, die es ihr ermöglichen, gerne und loyal zur österreichischen Heimat zu stehen.

Die Mitglieder der Volksgruppe haben ebenso wie jene der Mehrheitsbevölkerung das Recht auf ihre Identität. Um dies für die Volksgruppe zu gewährleisten, ist eine Reihe von besonderen Maßnahmen erforderlich, die Ihnen alle hinlänglich bekannt sind. Ich kenne kein Beispiel aus der Geschichte, wo die Gewährung von Minderheitenrechten zu einer Gefährdung der Mehrheit geführt hätte. Die Geschichtsbücher sind aber voll von Berichten über grausamste Auseinandersetzungen, die ihre Wurzel in der Unterdrückung von Minderheiten haben. Großzügige Minderheitenrechte sind daher im ureigensten Interesse jedes Staates. Es mag damit eine gewisse wirtschaftliche Last verbunden sein, aber garantiert nicht eine zufriedene Minderheit die Loyalität gegenüber der Gesellschaft und dem Staat? Warum sollte sonst ein erheblicher Teil der Kärntner Slowenen¹⁹²⁰ für Österreich stimmen? Der Staat schafft ja die Lebensbedingungen in vielen Bereichen – solange die Identität nicht in Frage gestellt wird, was für einen Grund sollte es geben, einem Land, einer Gesellschaft den Rücken zu kehren, die gute Lebensbedingungen gewähren?

Zukunftsorientierte Ansätze

Es ist eine Erfahrungstatsache, dass Minderheitenrechte umso leichter verwirklicht werden können, je besser das Verhältnis zwischen Volksgruppe und Mehrheitsbevölkerung ist. Auch gute Beziehungen zwischen dem Heimatstaat und dem Mutterland der Volksgruppe werden die Erfüllung von Minderheitenwünschen erleichtern. Wer diese Erfahrungen nicht in Betracht zieht, kann letztlich kein guter Volksgruppenvertreter sein. Umgekehrt, wer gegen Rahmenbedingungen auftritt, die es der Volksgruppe ermöglichen sich in ihrem Heimatland wirklich zu Hause zu fühlen, kann letztlich kein österreichischer Patriot sein.

Die Realität sieht leider anders aus. Auf beiden Seiten kommt es laufend zu extremen Formulierungen, die auf der einen Seite kaum anderes als Verachtung für die Minderheit ausdrücken, auf der anderen mehr oder weni-

ger offene Hassgefühle gegen die Mehrheit erkennen lassen. Wenn das auch eher das „Privileg“ einer kleinen Anzahl von Sprechern auf beiden Seiten und keineswegs das Gefühl der Bevölkerung ist, die diese Sprecher vorgeben zu vertreten, so sind sie doch typisch für das vorhin zitierte, von Arquin beschriebene Syndrom.

Griffige Aussagen sind in der Politik häufig und wahrscheinlich legitim, sie verlieren ihre Legitimität aber dann, wenn sie ohne Rücksicht auf jene Verluste gemacht werden, die Verachtung und Hass immer mit sich bringen. Dies trifft auch auf jene zu, die um ihr oder einfach um *das* Recht kämpfen. Dazu hat sich vor kurzem der große slowenische Schriftsteller und Denker Drago Jančar geäußert:

„Včasih občudujem ljudi, ki v svojih javnih nastopih zastavljajo svoj glas za pravice diskriminiranih skupin ... vse pogosteje pa se mi, kot rečeno, hkrati dogaja; da se kar malo zdrznem ob njihovi pravičniški ostrini. V imenu tolerance se pogosto izgovarjajo in zapisujejo najbolj nestrpni in žaljivi stavki.“ („Manchmal bewundere ich die Menschen, die bei ihren öffentlichen Auftritten ihre Stimme für die Rechte diskriminierter Gruppen erheben ... jedoch passiert es mir, wie gesagt, zugleich immer häufiger, dass ich angesichts ihrer gerechtigkeitsfanatischen Strenge direkt ein bisschen zusammenzucke. Im Namen der Toleranz werden oft die intolerantesten und beleidigendsten Sätze ausgesprochen und niedergeschrieben.“)

Jeder von uns ist im Leben immer wieder mit vertrackten Situationen bei zwischenmenschlichen Beziehungen konfrontiert. Vielleicht die erste Regel beim Bemühen ein solches Problem zu lösen ist der Versuch, sich in die andere Seite hineinzudenken, den Gedankengang der anderen Seite zu verstehen. Das funktioniert nur, wenn man den Kontrahenten und seine Probleme ernst nimmt.

Die slowenische Volksgruppe in Kärnten, die in der Zwischenkriegszeit entgegen übernommener Versprechen schwer enttäuscht wurde und die nach dem 2. Weltkrieg unter der Situation des Kalten Krieges gelitten hat, verdient einen kontinuierlichen, ernsthaften Dialog, mit dem Ziel, ihre Anliegen Schritt für Schritt in positiver Weise zu behandeln.

Auch die Mehrheitsbevölkerung hat das Recht, dass ihre Sorgen oder Ängste ernst genommen werden, auch wenn sie heute nicht so begründet oder sogar absurd erscheinen. Da auf beiden Seiten Fehler gemacht wurden und auf beiden Seiten traumatische Erlebnisse vorliegen, ist die Existenz solcher

Probleme eine Realität. Es dient nicht gerade der Vertrauensbildung, wenn Minderheitenvertreter jede zweite Woche in Laibach/Ljubljana sind, um sich bei der dortigen Regierung womöglich über die Kärntner zu beschweren. Diejenigen, mit denen das Problem gemeinsam zu lösen ist, sind hier in Kärnten, nicht in Slowenien!

Die slowenischen Medien verfolgen die Vorgänge und Aussagen in Kärnten ohnehin mit dem Vergrößerungsglas, und auch das Liefern von zusätzlichem Material durch gewisse Minderheitenvertreter an die Medien dient nicht der Vertrauensbildung, ebenso wenig wie die bereits erwähnte, oft überzogene Wortwahl. Man muss schon ziemlich blind sein, um nicht zu sehen, dass solche Verhaltensweisen direkt in die Hände der Ewiggestrigen auf der anderen Seite spielen.

Ich habe schon vorher erwähnt, dass Slowenien aufgrund seiner geschichtlichen Erfahrungen – dem nationalsozialistischen Programm der Umvolkung und ethnischen Säuberung in Slowenien – sich mit dem Kulturabkommen sehr schwer getan hat. Es ist mein Eindruck, dass es nicht zuletzt die kluge Haltung der Gottscheer, des Gottscheer Altsiedlervereines vor allem, war, die mitgeholfen hat, die mit den traumatischen Erfahrungen der Vergangenheit verbundenen Widerstände zu überwinden. Obwohl die wenigen verbliebenen Gottscheer in den Augen der Slowenen historisch von keinerlei Schuld betroffen sein können, haben sie sich bewusst mit großer Geduld auf die Gefühle der Umwelt eingestellt. Ihnen ist es vor allem zu verdanken, dass wir heute zwei ansehnliche deutschsprachige Kulturheime in Slowenien haben.

Neben einem sorgfältigeren Umgang mit der Sprache ist auch ein anderer Umgang mit der Geschichte erforderlich. Noch immer wird, wie ein Vertreter der slowenischen Volksgruppe gesagt hat, die Gegenwart mit der Vergangenheit argumentiert. Auch in Slowenien ist das Argumentieren mit der Vergangenheit gegenüber Österreich zumindest bis vor kurzem Standardpraxis etwa aller überregionalen slowenischen Zeitungen gewesen.

Die außen- und innenpolitische Instrumentalisierung der Geschichte ebenso wie die mangelnde Bereitschaft auf beiden Seiten, sich mit der eigenen Geschichte ehrlich und umfassend auseinander zu setzen, hat maßgeblich zur unbefriedigenden Situation in Kärnten beigetragen.

Noch einmal zu den Gottscheern als wesentlicher Teil der deutschsprachigen Minderheit in Slowenien: Sie haben in sehr starkem Maße von den Kontakten und der Zusammenarbeit sowohl mit den Südtirolern als auch mit den Kärntner Slowenen profitiert. Solche Querverbindungen zwischen Volksgruppen sind umso wertvoller, wenn sie innerhalb einer Region stattfinden. Die grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeit, die Schaffung von Regionen wie vom Kärntner Landeshauptmann wiederholt vorgeschlagen, erscheinen als guter Mechanismus zum Abbau von Berührungssängsten und Vorurteilen, andererseits geben sie den Volksgruppen eine wichtige Chance, über die nationalen Grenzen hinaus verbindend zu wirken. Damit können sie auch einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten, von der alle Menschen der Region profitieren können. Eine räumlich beschränkte Initiative in diesem Sinn ist etwa die im heurigen September ausgerufene Arbeitsgemeinschaft Petzenland/Dežela pod Peco, die sich zum Ziel gesetzt hat, in Brüssel gemeinsam aufzutreten. Auch das Alpe-Adria Zentrum für grenzüberschreitende Kooperation ist ein guter Ansatz.

Müßig wäre es jedenfalls, von der Rolle der Volksgruppen im erweiterten Europa zu sprechen, wenn es solche Ansätze nicht gäbe und wenn nicht die große Mehrheit der Bevölkerung auf beiden Seiten einem ehrlichen Dialog und einer konstruktiven Zusammenarbeit offen gegenüberstünde.

Narodne skupnosti v bilateralnem kontekstu – vidik diplomata*

FERDINAND MAYRHOFER-GRÜNBÜHEL**

Uvod

V štirih letih – med kritičnimi leti za pristop Slovenije k Evropski zvezi – sem se moral kot avstrijski veleposlanik v Ljubljani/Laibach intenzivno ukvarjati s še nerešenimi vprašanji glede narodnih skupnosti med obema državama. Skušal bom povzeti za vas pri tem pridobljena spoznanja. Moje današnje izjave pa so izključno moje osebno mnenje. Ne predstavljajo – ali vsaj ne nujno – stališč zunanjega ministrstva.

Vprašanja narodnih skupnosti niso le pomemben del bilateralnih odnosov med Avstrijo in Slovenijo, ukvarjanje z njimi je spadalo tudi k nadvse zanimivim vidikom moje dejavnosti. Poleg tega so bila moja srečanja s predstavniki narodnih skupnosti na obeh straneh vedno prijetna in plodna. Hvaležen sem, da sem mogel pridobiti te izkušnje in doživeti ta srečanja. Pri tem sem se veliko naučil.

Domnevno vlogo narodnih skupnosti kot mostu med dvema državama politiki v govorih in tiskovnih izjavah pogosto in radi navajajo. Pri tem ni določno izraženo, da narodne skupnosti igrajo ali vsaj morejo igrati pomembno pozitivno vlogo na eni strani v bilateralnih odnosih, torej v razmerju med državo, v kateri narodna skupnost živi in so njeni člani državljani, in na drugi strani matično državo, s katero je narodna skupnost povezana v skupni etnični pripadnosti. Ali se take izjave ujemajo z realnostjo ali gre pri tem za tihe želje, ki prekrivajo resnico?

Zgodovinsko gledano je verjetno malo primerov, ki bi podprli izjave teh politikov. Zgodovina kaže, da so manjšine zaznavne prej kot problem. Da, obstoj manjšinskih skupin v miselnosti nacionalnih držav 19. in 20. stoletja nikakor ni bil zaželen. Prizadevanja v mednarodni politiki so bila usmerjena bolj v ustvarjanje etnično homogenih držav. Ta cilj je dosegel svoj višek v etničnih čistkah, ki so se prav v Evropi 20. stoletja množično dogajale, in živi še v glavah nemalo ljudi vse do današnjih dni.

* Predavanje z dne 21.10.2004, XV. Evropski kongres narodnih skupnosti, Ziljska Bistrica

** Dr. Ferdinand MAYRHOFER-GRÜNBÜHEL, veleposlanik Republike Avstrije na Madžarskem; do leta 2005 veleposlanik Republike Avstrije v Sloveniji

Kakor je bil nacionalsocializem najbolj nečloveška oblika zamisli o nacionalni državi, prav tako se komunizem – ne glede na njegov delež pri zmagi nad nacionalsocializmom – v ravnanju z manjšinami ni izkazal; množični izgoni in usmrtitve po drugi svetovni vojni zgovorno pričajo o tem. Očitno more nacionalizem preživeti v vsaki politični ideologiji. Vse do današnjega časa je pogosto korenina izgonov in umorov ljudi, ki so drugačni le po svojem jeziku.

Narodne skupnosti v razširjeni Evropi – primer Slovenija

Prirediteljem čestitam k izbiri tematike za ta kongres narodnih skupnosti. V letu velike razširitve Evropske zveze je ta tematika posebej primerna, saj je zveza z razširitvijo pridobila številne narodne skupnosti in manjšine. Opozarjam npr. na dokumentacijo Delovne skupnosti Alpe-Jadran, ki obravnava samo v tem prostoru 50 različnih narodnih skupnosti, večina med njimi živi v novih državah članicah.

Naj opozorim le na primer Slovenije, države, ki šteje manj kot 2,000.000 prebivalcev. Ob ljudskem štetju leta 2002 se je pičlih 36.000 oseb izjavilo za Hrvate, dodatnih 18.000 je za svoj jezik navedlo hrvaščino, skupaj torej 54.000. Skoraj 40.000 oseb je izjavilo, da so po narodnosti Srbi, okrog 30.000 da so Bosanci.

Slovenska ustava priznava poleg Romov le dve avtohtoni manjšini, namreč madžarsko in italijansko. Ob ljudskem štetju 2002 se je le 2.258 oseb opredelilo za Italijane in 6.243 za Madžare, v primerjavi s prejšnjim štetjem pred enajstimi leti je znašalo zmanjšanje skoraj 24 oz. 22 odstotkov. Za nemško govoreče se je opredelilo 1.628 oseb, kar je v primerjavi z letom 1991 porast za skoraj 50 odstotkov. Skoraj vse manjšine so navajale, da je njihovo število v resnici večje, da pa se številne osebe rajši niso javno izjavile glede svoje narodnosti. Za etnične Slovence se je izjavilo 1,630.000 prebivalcev.

Slovenija je obema svojima manjšinama, italijanski in madžarski, priznala pravice, ki upoštevajo praktično vse želje: krajevne napise, šolski pouk, uradni jezik, radio in televizijo, virilne mandate v slovenskem parlamentu. Da so pravice Romov slabo uresničene in da bistveno večje, a večinoma neavtohtone manjšine v državi – Srbi, Hrvati in Bosanci – nimajo nobenih posebnih pravic, to je druga reč. Tudi nemško govoreči kot narodna skupnost nimajo

nobenih pravic, zaradi njihove maloštevilnosti in manjkajočega združenega naselja se zdi to kajpada težko izvedljivo.

Narodne skupnosti v odnosih med Avstrijo in Slovenijo

Med pristopnimi pogajanci sedanjih novih držav članic v Evropsko unijo so vprašanja narodnih skupnosti vedno igrala vlogo, tako tudi v pristopni fazi Slovenije. V razmerju z Avstrijo je bilo vprašanje nemško govoreče narodne skupnosti v Sloveniji, ali če hočete, nemških Staroavstrijcev, v obravnavi. To potrjuje tudi zunanji minister Vajgl, ki je vedno znova poudarjal, da je sklenitev sporazuma o kulturi igrala ključno vlogo pri sprostivni bilateralnih odnosov pred pristopom.

Po drugi svetovni vojni je slovenska stran dolgo zanikala obstoj nemško govoreče narodne skupine, čeprav je zadnje ljudsko štetje pred prvo svetovno vojno na ozemlju današnje Slovenije izkazovalo okrog 110.000 nemško govorečih. Vloga številnih nemško govorečih je bila med nacionalsocialistično zasedbo Slovenije takšna, da je bilo po vojski vse nemško izobčeno. Tudi tisti relativno redki, ki so partizanski boj proti nacionalsocialistični zasedbi aktivno podpirali, se dolgo niso upali priznati, da je njihov materni jezik nemški. Na občinski ravni in v lokalnih medijih je to odklanjanje vsega nemškega še danes vedno spet mogoče doživeti. Temu primerno sta imela vlada in parlament težave s privoljenjem k tako imenovanemu kulturnemu dogovoru.

Glede pravic nemško govorečih v Sloveniji je postalo sedaj razmeroma mirno. S kulturnim dogovorom in z njim povezanimi ukrepi je bil seveda dosežen prvi cilj, je pa neverjetno, da je vprašanje te manjšine v Sloveniji s tem za stalno rešeno. To vprašanje je gotovo povezano tudi z notranjo slovensko razpravo o preteklosti, ki še zdaleč ni končana. Glavno vprašanje je zdaj finančna osnova za dejavnost nemško govorečih društev, tu pa niti Avstrija niti Slovenija nista pokazali posebne velikodušnosti, še najbolj se je izkazala Koroška.

O pravicah slovenske narodne skupnosti na Koroškem – nazadnje predvsem o številu dvojezičnih krajevnih tabel – so bili s slovenske strani nagovorjeni tako državni predsednik, zvezni kancler ali zunanji minister pri vsakem pogovoru, ki so ga imeli med mojim štiriletnim uradovanjem. To je stalna tema, ki danes dobrih bilateralnih odnosov nič več resno ne kali, tudi ker uradna slovenska stran priznava prizadevanja na drugih področjih – npr.

Radio dva. Ne dvomim pa, da plačuje Avstrija za to nerešeno vprašanje, ki ga predvsem mediji pogosto obravnavajo, razmeroma visoko ceno.

Ta cena se izraža v nemajhni skepsi slovenskega naroda do Avstrije kot prijateljice in partnerice, pa tudi s pridržki v sodelovanju na kulturnem, gospodarskem in znanstvenem področju. Povsem konkretno se to kaže npr. pri avstrijskih investicijah v Sloveniji v vseh občutljivih področjih, kot so banke in množična občila, kar pomeni za avstrijsko stran gospodarsko izgubo. Ne dvomim, da bi trajna rešitev vprašanja krajevnih tabel vnesla v bilateralne odnose novo kvaliteto, ki je v povsem konkretnem avstrijskem interesu.

Poskus razumevanja

Je Koroška enostavno »poseben evropski primer«, kot meni Anton Pelinka, se pravi, so Korošci enostavno drugačni, ali kot se implicirano reče, so posebno trdoglavi nacionalisti ali antidemokrati? Mnogi, ki se oglašajo k manjšinskemu položaju na Koroškem, trdijo prav to. Ne le Anton Pelinka in drugi komentatorji, tudi marsikateri manjšinski predstavnik ali slovenski časnikar se tako izraža.

V teh dneh je izšla knjiga z naslovom »Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance?« (= »Spor zaradi krajevnih napisov na Koroškem – kriza ali priložnost?«), pomemben in dragocen projekt. Vendarle se večina prispevkov pritožuje nad koroško politiko in dokazuje z zgodovinskimi razpravami oz. mednarodnimi primerjavami, da je Koroška pač poseben primer, ali pa nam ponovno izrecno predoča pravni položaj. Romedi Arquint v svojem prispevku v navedeni knjigi pa pravi: Vse to vendar ni glavni problem. Zgodovina je toliko obdelana, da si more vsakdo, ki to hoče, napraviti razmeroma objektivno sliko. Pravni položaj je z ustavnopravnimi in mednarodnimi danostmi tako in tako jasen. Za narodno skupnost pa je zadeva eksistencialnega pomena. In kljub temu: Diskusija o krajevnih tablah tako, kot se predstavlja in kot se dogaja, ni rešljiva.

Arquint je predsednik strešne organizacije Retoromanov v Švici, njegov prispevek in prispevek Stefana Kramerja sta v knjigi z več kot 300 stranmi edina, ki se neposredno ukvarjata z možnimi rešitvami konflikta o krajevnih tablah. V obeh prispevkih je izrečeno veliko tega, kar me uči moja lastna izkušnja, v naslednjem se opiram na ta besedila. Stefan Kramer piše:

»Od plebiscita leta 1920 na Koroškem – osrednjega ločevalnega dogodka naše koroške narodne zgodovine – bo kmalu minilo sto let. Koroški plebiscit je zaznamovan z globokimi ranami, bolečino in krivicami na nemško in slovensko govoreči strani. Tragično se vlečejo skozi družine in kraje, kjer vsakdo vsakogar pozna in ve za te boleče reči, le redko pa se o tem govori. /.../ Izvajanje je bil pritisk, bili so mrtvi, ločene družine, ljudi so razdelili na zmagovalce in poražence in tako z njimi ravnali – vse to do današnjega dne. V mislih imam številna praznovanja 10. oktobra, kjer se še zmeraj misli v kategorijah »zmagovalci« in »poraženci«.

Isto se je ponovilo v drugi svetovni vojni: prisilni izgoni, koncentracijska taborišča, partizani, nasilno odpeljani.«

Arquint nakazuje, da se racionalno s takimi konflikti ni težavno ukvarjati; je pa čustvena plat, ki ni pritegnjena v reševalne poskuse konflikta. On ne omenja posebej položaja na Koroškem, vendar vas vprašujem, ali njegovi razmisleki ne veljajo tudi za Koroško? Citiram:

»Prezremo, da pri konfliktu sploh ne gre – ali pa ne v prvi vrsti – za dejansko stanje. Kolektivna »narodna duša« je določeni problem že davno kar iz trebuha tako napolnila in napihnila, da se je v njem zbralo celo smetišče zgodovine. Ker ... čustveno komponento radi spregledajo ... ker se obnašajo, kot bi šlo za pametne rešitvene poskuse, delujejo pač nadomestni mehanizmi (npr. personalizacija, polarizacija itn.). »Smetišče zgodovine« vsebuje zgodovinsko prikrojene poglede, sociokulturne predsodke, resentimente, stereotipe, kolektivno miselnost o grešnih kozlih. Kjer se nakopičijo take kolektivne emocije, tam politiki, ki jih uporabijo za svoje namene, niso daleč.«

Interesni položaj

Pravkar opisani položaj v medčloveških odnosih nikakor ni le posamičen. Najdemo ga med etničnimi skupinami prav tako kot med sosedi, naj bo med kmetijami na deželi ali v stanovanjskem bloku v mestu, med zakonci in tudi med državami, večinoma med sosednjimi državami. V tem zadnjem primeru postane to naloga za diplomate. Medtem ko igrajo danes za medčloveške odnose med zakonci često koristno vlogo mediatorji, te funkcije za druga razmerja, npr. za razmerja med narodnimi skupnostmi ali državami, pravzaprav ni. Diplomata je predstavnik ene od strank in si zato seveda ne more lastiti funkcije mediatorja. Brez moreče skrbi za ponovno demokratično izvolitev vsaka štiri leta in s poznanjem mednarodnopravnih okvirnih pogojev in zgodovinskih kontekstov pa naj bi se mogel osredotočiti na dolgoročne in

terese svoje države. Način, kako se bo lotil kakega vprašanja, more podrediti temu namenu.

Pri tem je bistven jasen pogled na dolgoročne interese. V manjšinski situaciji, kakršna je na Koroškem, se prekrivata dva pomembna interesa, ki sta vsekakor združljiva: na eni strani je cilj dobra politika med sosedi, namreč (v lastno korist) imeti s sosednjo državo kar moč plodne odnose, in na drugi strani utrjevati državno enotnost s tem, da dobi narodna skupnost okvirne pogoje, ki ji omogočajo, da se rada in lojalno priznava k domovini Avstriji.

Člani narodne skupnosti imajo prav tako kot oni večinskega prebivalstva pravico do svoje identitete. Da bi bilo to narodni skupnosti zagotovljeno, je potrebna vrsta posebnih ukrepov, ki so vam vsem dovolj znani. Nobenega zgodovinskega primera ne poznam, da bi dodelitev manjšinskih pravic ogrozila večino. Zgodovinske knjige pa so polne poročil o zelo okrutnih sporih, ki imajo svoje korenine v zatiranju manjšin. Velikodušne manjšinske pravice so zato povsem v lastnem interesu vsake države. Morda je s tem povezano določeno gospodarsko breme, toda, ali ne zagotavlja zadovoljna manjšina lojalnosti do družbe in države? Zakaj naj bi bil sicer znaten del koroških Slovencev leta 1920 glasoval za Avstrijo? Država ustvarja na mnogih področjih možnosti za življenje – kaj naj bi bil vzrok obrniti hrbet družbi, državi, ki omogoča dobre življenjske možnosti, dokler ne nastanejo dvomi o identiteti?

V prihodnost usmerjena izhodišča

Izkustveno dejstvo je, da morejo biti manjšinske pravice toliko lažje uresničene, kolikor boljše je razmerje med narodno skupnostjo in večinskim prebivalstvom. Tudi ob dobrih odnosih med domovino in matično državo narodne skupnosti bo lažje ustreči željam manjšine. Kdor teh izkušenj ne upošteva, navsezadnje ne more biti dober predstavnik narodne skupnosti. Nasprotno, kdor nastopa proti okvirnim pogojem, ki narodni skupnosti omogočajo počutiti se res domače v svoji domovini, konec koncev ne more biti avstrijski patriot.

Stvarnost je žal drugačna. Na obeh straneh stalno prihaja do formulacij, ki na eni strani ne izražajo kaj drugega kot prezir do manjšine, na drugi strani pa kažejo bolj ali manj sovražne občutke nasproti večini. Čeprav je to le bolj

»privileg« majhnega števila predstavnikov na obeh straneh in nikakor ne občutek prebivalstva, za katerega zastopnike se ti govorniki izdajajo, so vendar značilni za prej citirani, od Arquinta opisani sindrom.

Ostre izjave so v politiki pogostne in verjetno legitimne, svojo legitimnost pa izgubijo tedaj, če so izgovorjene brez upoštevanja izgube, ki jo povzročata prezir in sovraštvo. To velja tudi za tiste, ki se borijo za svojo pravico, ali enostavno za absolutno pravico. O tem je pred kratkim menil veliki slovenski pisatelj in mislec Drago Jančar:

„Včasih občudujem ljudi, ki v svojih javnih nastopih zastavljajo svoj glas za pravice diskriminiranih skupin ... vse pogosteje pa se mi, kot rečeno, hkrati dogaja, da se kar malo zdrznem ob njihovi pravičniški ostrini. V imenu tolerance se pogosto izgovarjajo in zapisujejo najbolj nestrpni in žaljivi stavki.“

Vsakdo od nas je v življenju vedno spet soočen z zoprnimi situacijami v medčloveških odnosih. Morda je prvo pravilo pri prizadevanju za rešitev takega vprašanja skušati se vživeti v drugo stran, skušati razumeti miselni tok druge strani. To pa deluje le, če jemljemo nasprotnika in njegove probleme resno.

Slovenska narodna skupnost na Koroškem, ki je bila v obdobju med svetovnimi vojnami glede nasproti njej prevzetih obljub hudo razočarana in je po drugi svetovni vojni trpela med hladno vojno, zasluži resen, nepretrgan dialog s ciljem, da se njene zadeve korak za korakom pozitivno obravnavajo.

Tudi večinsko prebivalstvo ima pravico, da se njegove skrbi in bojazen jemljejo resno, čeprav se danes zdijo neutemeljene ali celo absurdne. Ker so bile na obeh straneh storjene napake in so na obeh straneh travmatična doživetja, je obstoj te problematike stvarnost. Ne pripomore ravno k utrjevanju zaupanja, če manjšinski predstavniki vsakih štirinajst dni prihajajo v Ljubljano, da bi se pri tamkajšnji vladi morda pritoževali čez Korošče. Tisti, s katerimi se da problem rešiti, so tu na Koroškem, ne v Sloveniji!

Slovenski mediji zasledujejo dogodke in izjave na Koroškem itak s povečevalnim steklom in tudi dodatni material, ki ga pošiljajo nekateri manjšinski predstavniki medijem, utrjuje zaupanje prav tako malo, kakor že prej omenjena, nepremišljena besedna izbira. Je pač že precej slep,

kdor ne vidi, da vodi tako zadržanje naravnost na drugo stran v roke večnih včerašnjikov.

Že prej sem omenil, da je imela Slovenija zaradi svojih zgodovinskih izkušenj – z nacionalsocialističnim načrtom raznarodovanja in etničnih čistk v Sloveniji – velike težave s kulturnim dogovorom. Moj vtis je, da je bilo navsezadnje modro zadržanje Kočevarjev, predvsem Društva kočevarskih staroselcev, ki je pomagalo premagati s travmatičnimi izkušnjami preteklosti povezani odpor. Čeprav maloštevilni preostali Kočevarji v slovenskih očeh ne morejo nositi nobene zgodovinske krivde, so se zavestno in zelo potrpežljivo prilagodili čutenju okolja. Predvsem njim se je treba zahvaliti, da imamo danes v Sloveniji dva velika kulturna domova nemško govorečih.

Poleg skrbnejšega jezikovnega občevanja je potreben tudi drugačen odnos do zgodovine. Še vedno se – kot je rekel eden od predstavnikov slovenske narodne skupnosti – sedanjost utemeljuje s preteklostjo. Tudi v Sloveniji je bilo utemeljevanje s preteklostjo nasproti Avstriji vsaj do pred kratkim standardna praksa skoraj vseh nadregionalnih slovenskih časopisov.

Zunanje- in notranjepolitična instrumentalizacija zgodovine je – prav tako kot pomanjkljiva pripravljenost na obeh straneh, da bi se pošteno in izčrpno ukvarjali z lastno zgodovino – odločilno prispevala k nezadovoljivi situaciji na Koroškem.

Še enkrat o Kočevarjih, bistvenem delu nemško govoreče manjšine v Sloveniji: zelo so jim koristili stiki in sodelovanje tako z Južnimi Tirolci kot tudi s koroškimi Slovenci. Take navskrižne povezave med narodnimi skupinami so toliko bolj dragocene, če se dogajajo znotraj iste regije.

Čezmejno in regionalno sodelovanje, ustvarjanje regij, kot ga je koroški deželni glavar že večkrat predlagal, se zdi dober mehanizem za izničenje strahov pred stikom in za odstranitev predsodkov, na drugi strani pa daje narodnim skupnostim pomembno priložnost, da povezovalno delujejo preko narodnih meja. S tem lahko prispevajo tudi k regionalnemu razvoju, ki more koristiti vsem ljudem v regiji. Prostorsko omejena iniciativa v tem smislu je npr. v letošnjem septembru razglašena delovna skupnost Petzenland/Dežela pod Peco, ki si je postavila za cilj skupno nastopanje v Bruslju. Tudi Alpe-jadranski center za čezmejno sodelovanje je dober začetek.

Vsekakor bi bilo brezplodno govoriti o vlogi narodnih skupnosti v razširjeni Evropi, če bi takih nastavkov ne bilo in če ne bi bila velika večina koroškega prebivalstva na obeh straneh odprta za pošten dialog in za konstruktivno sodelovanje.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Beispiel Tirol – Südtirol*

KARL RAINER**

In der langen Kette von Regionen und Ländern, die heute vor allem im Rahmen der EU-Interreg-Initiative grenzüberschreitend und auch interregional zusammenarbeiten, nimmt das Beispiel Tirol – Südtirol eine ganz besondere Stellung ein. Ich werde in meinen Ausführungen versuchen darzulegen, dass unsere Region in diesem Bereich eine Vorreiterrolle übernommen hat. Der Grund dafür liegt in der Vergangenheit: Tirol und Südtirol waren durch Jahrhunderte eine gewachsene Einheit, nicht nur in sprachlicher Hinsicht, sondern auch geografisch, kulturell und wirtschaftlich gesehen. Erst nach dem Friedensvertrag von Saint Germain und der Teilung Tirols im Jahre 1919 wurde alles anders und für viele Jahrzehnte für die Bevölkerung Südtirols alles dramatisch schlechter. Ich möchte nicht näher auf die weiteren geschichtlichen Ereignisse zwischen 1919 und 1972 eingehen, sie waren gekennzeichnet durch Jahre der Diktatur, des Krieges, der Entnationalisierung in Südtirol, des mühsamen Wiederaufbaues demokratischer Strukturen nach der Genehmigung der italienischen Verfassung im Jahre 1947 und unseres ersten Autonomiestatutes im Jahre 1948. Erwähnen aber möchte ich das Pariser Abkommen vom 5. September 1946, mit welchem der Südtiroler Minderheit in Italien Sprach- und Kulturrechte und unserem Land eine regionale Autonomie zugesichert wurden und Österreich eine Schutzfunktion für Südtirol erhielt. Damit wurde ein rechtlicher Grundstein für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und wirtschaftlichen Austausch zwischen den geteilten Ländern Tirols gelegt, lange bevor durch die europäische Integration die Staatsgrenzen in Europa stufenweise durchlässiger wurden und schließlich im Jahre 1998 die Grenzbalken zwischen Italien und Österreich ganz entfernt wurden.

Österreich – und in erster Linie immer das Bundesland Tirol – hat den Kampf der Südtiroler um ihr kulturelles Überleben und um Eigenständigkeit stets mitgetragen und konsequent politisch und wirtschaftlich unterstützt, auch wenn es eigene Interessen in den Beziehungen zu Italien dieser Aufgabe nachordnen musste. Mit der Genehmigung des neuen Autono-

* Vortrag vom 14.10.2005, XVI. Europäischer Volksgruppenkongress, Klagenfurt

** Dr. Karl RAINER, Direktor der Abteilung Präsidium und der Abteilung für Europaangelegenheiten in der Südtiroler Landesverwaltung

miestatutes im Jahre 1971 ist dann der entscheidende Durchbruch in der Südtirol-Politik geglückt.

Waren die Jahre vorher gekennzeichnet durch eine wohl beispiellose Solidarität Tirols gegenüber Südtirol, so begann mit dem Aufbau der Selbstverwaltung in Südtirol auch eine neue Qualität der Zusammenarbeit auf partnerschaftlicher Ebene. Die Autonome Provinz Bozen/Südtirol betrat mit ihren umfangreichen Gesetzgebungsbefugnissen durchwegs Neuland, sie studierte dabei die in den einzelnen Bereichen angewandten Lösungen im Bundesland Tirol und in anderen Nachbarländern. Auf institutioneller Ebene tat sich eine Fülle von neuen Perspektiven der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Absprache auf. Denken wir nur an die Zuständigkeiten im Bereich der Raumordnung, des Umweltschutzes, der Landwirtschaft, der anderen Wirtschaftssektoren und vor allem auch an die Verkehrsinfrastrukturen. Es zeigte sich sehr bald, dass mit unseren Autonomiebestimmungen nicht nur inneritalienisch ein neues Kapitel in der Behandlung von Minderheiten aufgetan wurde (ihr Wert wurde von staatlicher Seite anerkannt, nicht mehr Assimilation sondern aktiver Schutz und Integration waren nunmehr die verfassungsrechtliche Vorgabe), sondern dass darin auch viel innovationspolitisches Potential für die Verständigung der Völker in Europa enthalten war. Zum Ausdruck kam dies in dem politischen Programm eines „Europa der kleinen Vaterländer“, das nicht nach der Änderung von Grenzen strebte, sondern nach deren Überwindung.

Ich glaube, dass in dieser Zeit der europäische Einigungsgedanke aus den Regionen und somit direkt aus der Bevölkerung neue Zugkraft erhielt und spontan mit konkreten kleinen Schritten umgesetzt wurde. Tatsache ist, dass die Regierungschefs Südtirols und Tirols über die eigenen Grenzen hinaus blickten, dass sie erkannten, wie grundlegende Weichen der Zukunft im Alpenraum und anfallende Probleme im Verkehr, der Raumordnung, im Umweltschutz nur gemeinsam gelöst werden konnten. Im Jahre 1972 wurde auf Initiative von Landeshauptmann Eduard Wallnöfer in Seefeld – Mösern die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer gegründet, Gründungsmitglieder waren Tirol, Vorarlberg und Salzburg, der Freistaat Bayern, die Region Lombardei, die Autonomen Provinzen Bozen und Trient und der Kanton Graubünden. Später wuchs die Gemeinschaft auf 11 Mitgliedsländer an mit einer Gesamtbevölkerung von 33 Millionen Menschen und einem Gebiet von 178.000 km². Es sollte eine solide Zusammenarbeit unter Freunden werden, erfüllt von politischen Inhalten nahe am Puls der Bevölkerung, in wel-

che Gemeinsamkeiten vor Trennendes gestellt wurden. Für die jährlichen Regierungskonferenzen wurden Verwaltungsmaßnahmen und Planungsdokumente zu Fragen der Straßenverbindungen, der Luftverbesserung, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ausgearbeitet. Diese Arbeit der Arge Alp wurde anfänglich mit großem Misstrauen von den Zentralstaaten, insbesondere von Italien, begleitet, die Grenzen bestanden ja noch, internationale Tätigkeit war eine mit Argusaugen gehegte Domäne der Zentralstaaten – aber bald erkannten auch einzelne Staatsminister, wie hilfreich diese regionalen Absprachen waren, wie wertvoll die gewachsenen Vorschläge aus Regionen am Übergang zu den wirtschaftlichen Kerngebieten der betroffenen Staaten sind.

Wenn man über die grenzüberschreitende Tätigkeit zwischen Tirol und Südtirol spricht, muss man somit immer gleichzeitig auch die Beziehungen, Kontakte und Projekte mit anderen Nachbarregionen, insbesondere der Autonomen Provinz Trient, mit hereinnehmen. Es ist ein Zeugnis von großer politischer Weitsicht, dass in den für den Europäischen Integrationsprozess so wichtigen Jahren von 1970 bis 1992 (Binnenmarkt) Tirol sich nicht abgekapselt hat, sondern auf allen möglichen Ebenen die Kontakte mit Partnern suchte. Deshalb wurde die Arge Alp auch zu einem Motor für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, für die Bildung von Euro-Regionen, für die Entwicklung von spezifischen Initiativen und Programmen, die auf EU-Ebene in der Initiative Interreg I zunächst, und dann in Interreg II und III ihren ausgeprägtesten Niederschlag fanden. Hervorzuheben ist vor allem die Einrichtung eines Runden Tisches Tirol – Trentino – Südtirol in den 80iger Jahren, die zur Bildung der politischen Europaregion Tirol – Trentino – Südtirol führte. Es handelt sich dabei nicht um eine Institution mit eigenen Organen und Verwaltungsstrukturen, sondern um ein politisches Programm mit starken sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Inhalten.

Die Beziehungen zwischen Südtirol und Tirol sind vielschichtig und umfassend:

- auf institutioneller Ebene (gemeinsame Landtagssitzungen, periodische Regierungskonferenzen, gemeinsames Verbindungsbüro in Brüssel – alles fast ausnahmslos zusammen mit der Autonomen Provinz Trient und auch mit dem Land Vorarlberg),
- auf wirtschaftlicher Ebene (starke Integration, Niederlassung von Betrieben in den Nachbarländern, Zusammenarbeit der Banken),

- im Bereich der Forschung, Ausbildung und Kultur (Rundfunk – ORF-Sendung „Südtirol heute“, Landesuniversität Innsbruck, gemeinsame Ausbildungsplätze, Ausstellungen, Theater, grenzüberschreitende Verbände),
- enge Kontakte auf breiter Ebene in der Bevölkerung (Tourismus, Sport).

Innovative Impulse versucht man all diesen Beziehungsebenen durch die Projekte im Rahmen von Interreg zu geben – Interreg III hat in dieser Hinsicht eine starke Integrationswirkung auf institutioneller Ebene (gemeinsame Verwaltungs- und Zahlbehörde in Bozen). Im derzeitigen Planungszeitraum 2000 – 2006 beteiligen sich sechs Partner am Programm, drei in Österreich – nämlich die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol – und drei in Italien – außer der Autonomen Provinz Bozen die Autonome Region Friaul Julisch Venetien und die Region Veneto. Interreg III A Italien/Österreich stellt für die Autonome Provinz Bozen/Südtirol eine zusätzliche Herausforderung dar, weil sie zur zentralen Verwaltungsbehörde und zur zentralen Zahlstelle ernannt wurde und damit das Programm gegenüber der Europäischen Kommission vertritt.

Dem Programm sind fast 68 Millionen Euro an öffentlichen Mitteln zugewiesen. Das Südtiroler Programm verfügt über ein Finanzvolumen von 14,406.148 Euro, davon bestreitet 50 % die EU, 35 % der Staat und 15 % das Land. Diese Mittel sind auf die folgenden Programmschwerpunkte, auch „Prioritäten“ genannt, verteilt, welche sich wiederum in Maßnahmen unterteilen lassen:

1. Schutz und nachhaltige Raumentwicklung, Netzwerke, grenzübergreifende Strukturen und Infrastrukturen:
 - Schutz, Erhaltung, Aufwertung der Umwelt und nachhaltige Regionalentwicklung;
 - Entwicklung und Ausbau grenzübergreifender Organisationen, Strukturen und Infrastrukturen.
2. Wirtschaftliche Kooperation:
 - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Kooperation;
 - Grenzübergreifende Kooperation im Tourismus;
 - Grenzübergreifende Kooperation im primären Sektor.
3. Humanressourcen, Kooperation in den Bereichen Arbeitsmarkt, Kultur, Forschung und Gesundheitswesen, Harmonisierung der Systeme:

- Qualifikation der Humanressourcen, berufliche Weiterbildung und innovative Aktionen auf dem Arbeitsmarkt;
- Kooperation zwischen Institutionen zur Harmonisierung der Systeme.

Es werden zwei Vorgangsweisen bei der Unterbreitung von Projektvorschlägen unterschieden:

- die Südtiroler Landesverwaltung realisiert ein Projekt oder
- ein potentieller Projektträger sucht um einen Beitrag im Rahmen dieser Gemeinschaftsinitiative an.

Sofern das Projekt die Südtirol-internen formalen Voraussetzungen erfüllt, wird es im grenzübergreifenden Lenkungsausschuss begutachtet, der sich aus Vertretern der beteiligten Partnerregionen zusammensetzt. Der Lenkungsausschuss bewertet das Projekt anhand eigener Selektionskriterien, insbesondere danach, ob es innovativ, grenzübergreifend und nachhaltig ist. Wird es als Interreg-konform erachtet, dann folgt ein Beschluss der Südtiroler Landesregierung zur Gewährung des Beitrages bzw. zur Genehmigung der Projektrealisierung durch eine Landesabteilung.

Bei allen EU-Programmen und wo immer es auch in den anderen grenzüberschreitenden Beziehungen möglich ist, versuchen wir als mehrsprachiges Land eine Brückenfunktion einzunehmen, unsere Sprachvorteile auch wirtschaftlich zu nützen. Es ist einfach eine Tatsache, dass mehrsprachige Gebiete mit ihrem besonderen Reichtum an Traditionen, ihrer Aufgeschlossenheit und Offenheit in einem geeinigten Europa mehr Chancen haben, wenn nationalistischen Ressentiments kein Platz gegeben wird.

Es ist ganz klar, dass mit dem Beitritt Österreichs zur EU vor 10 Jahren und vor allem auch mit der Einführung der gemeinsamen Währung im Jahre 2002 die Beziehungen zwischen Tirol und Südtirol wieder eine andere Qualität erfahren haben – wir haben uns an die offenen Grenzübergänge gewöhnt, die Südtiroler erfahren etwas ganz Neues: die eigene Kaufkraft im Nachbarland Tirol (früher hat man immer im Handel den Vorteil der schwachen Lira genossen, sonst aber war das Schilling-Land eher ein verbotenes Land – dies versteht sich für die Briefftasche des einfachen Bürgers). Die Bemühungen gehen jetzt vor allem in Richtung Vertretung der eigenen Interessen in Brüssel, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Alpenre-

gion im europäischen und globalisierten Markt, Bündelung von Mitteln im Dienstleistungsbereich (Sanität) und in der Forschung. Langsam fallen die letzten Privilegien, die wir Südtiroler in unserem Vaterland durch Jahrzehnte genießen durften, beispielsweise die Einschreibung in den österreichischen Universitäten in Folge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes.

Die Zusammenarbeit zwischen Tirol und Südtirol kann heute als eine Beziehung zwischen ebenbürtigen Partnern charakterisiert werden: Südtirol ist auch Dank der guten finanziellen Ausstattung der Autonomie zu einer durchwegs ernst zu nehmenden Konkurrenz für Tirol herangewachsen (im Tourismus, im Dienstleistungssektor): Wie es bei anderen „Konkurrenzunternehmen“ auch vorkommt, sind deshalb auch die Beziehungen nicht immer nur von Eintracht geprägt. Im Großen und Ganzen überwiegt aber der starke Wille zur Absprache und Zusammenarbeit wie eben unter guten Nachbarn oder unter Brüdern. Wir gehören zusammen, wir dürfen nun zusammen sein, wir hoffen, dass nie mehr wirklich trennende Staatsgrenzen gezogen werden. Wenn es darauf ankommt, sind wir eine Solidaritätsgemeinschaft nach außen aber auch nach innen, wie auch die Flutkatastrophe in Tirol im heurigen Spätsommer wieder deutlich gezeigt hat.

Abschließend möchte ich nochmals hervorheben, dass es den guten – zunächst grenzüberschreitenden – Beziehungen zwischen Tirol und Südtirol in hohem Maße zu verdanken ist, wenn sich die Lage in Südtirol entspannt hat, wenn wir uns als Minderheit behaupten konnten und über aktiven Minderheitenschutz (positive Minderheitendiskriminierung) all das wieder bekommen haben, was der Generation vor uns von der faschistischen und nationalsozialistischen Diktatur durch Diskriminierung und Entrechtung genommen wurde. Es gibt wohl nur wenige Minderheiten in der Welt, wo erlittene Diskriminierung von einer Generation durch Wiedergutmachung gegenüber der nächsten Generation ausgeglichen wurde.

Tirolska – Južna Tirolska, primer čezmejnega sodelovanja*

KARL RAINER**

V dolgi verigi regij in dežel, ki danes čezmejno in medregionalno sodelujejo predvsem v okviru iniciative EU-Interreg, zavzema primer Tirolske – Južne Tirolske prav posebno mesto. V svojih izvajanjih bom skušal orisati, da je naša regija prevzela na tem področju pionirsko vlogo. Vzrok za to je v skupni preteklosti: Tirolska in Južna Tirolska sta bili skozi stoletja zrasla enota ne le v jezikovnem, temveč tudi v zemljepisnem, kulturnem in gospodarskem pogledu. Šele po mirovni pogodbi v Saint Germainu in razdelitvi Tirolske leta 1919 se je vse spremenilo in postalo za prebivalce Južne Tirolske za mnoga desetletja dramatično slabše. V nadaljnja zgodovinska dogajanja med letoma 1919 in 1972 se ne bi rad spuščal podrobneje – bila so zaznamovana z leti diktature, vojne, denacionalizacije v Južni Tirolski, težavne obnove demokratičnih struktur po sprejetju italijanske ustave leta 1947 in našega prvega statuta o avtonomiji leta 1948. Omenil pa bi rad Pariški dogovor z dne 5. sept. 1946, s katerim so bile južnotirolski manjšini v Italiji zagotovljene jezikovne in kulturne pravice, regionalna avtonomija v deželi, Avstriji pa priznana vloga zaščitnice za Južno Tirolsko. S tem je bil postavljen pravni temelj za čezmejno sodelovanje in gospodarsko izmenjavo med razdeljeno deželno Tirolsko, davno preden so postale v Evropi državne meje z evropsko integracijo postopno prepustnejše in so bile leta 1998 mejne pregrade med Italijo in Avstrijo povsem odstranjene.

Avstrija – in v prvi vrsti zvezna dežela Tirolska – je boj Južnih Tirolcev za njihovo kulturno preživetje in samostojnost vedno spremljala ter dosledno politično in gospodarsko podpirala, tudi če je morala lastne interese v odnosih z Italijo postaviti v drugi plan za to nalogo. S sprejetjem statuta o avtonomiji leta 1971 se je nato posrečil odločilni preboj v južnotirolski politiki.

Kakor so bila prejšnja leta zaznamovana z najbrž neprimerljivo solidarnostjo Tirolske z Južno Tirolsko, se je začelo z utrjevanjem samouprave na Južnem Tirolskem novo kvalitetno sodelovanje na ravni partnerstva. Avtonomni provinci Bozen/Južna Tirolska so se s pristojnostjo za obsežno zakonodajo od-

* Predavanje z dne 14.10.2005, XVI. Evropski kongres narodnih skupnosti, Celovec

** Dr. Karl RAINER, ravnatelj Prezidialnega oddelka in Oddelka za evropske zadeve pri Južnotirolski deželni upravi

prle povsem nove možnosti, pri tem je preučevala rešitve, ki so jih za posamezna področja prakticirale zvezna dežela Tirolska in druge sosednje dežele. Na ravni institucij se je odprla množica novih perspektiv za sodelovanje in medsebojne dogovore. Pomislimo samo na pristojnosti na področju prostorskega urejanja, varstva okolja, kmetijstva, drugih gospodarskih sektorjev in predvsem tudi prometnih infrastruktur. Kar kmalu se je pokazalo, da se z našimi avtonomnimi določili ni odprlo le znotraj Italije novo poglavje v ravnanju z manjšino (njeno vrednost je državna plat priznala, ustavnopravni cilj ni bila več asimilacija, temveč aktivno varstvo in integracija), poleg tega pa tudi, da je v njih mnogo inovacijskopoličnih možnosti za medsebojno razumevanje narodov v Evropi. To se je izrazilo s političnim programom »Evrope majhnih domovin«, ki si ni prizadeval za spremembo mej, temveč za njihovo preseganje.

Mislím, da je zamisel evropskega združevanja dobila v tem času novo privlačnost iz regij in s tem neposredno od prebivalstva in bila spontano uresničena s konkretnimi majhnimi koraki. Dejstvo je, da sta predsednika vlad Južne Tirolske in Tirolske ob pogledu preko lastnih meja spoznala, kako bi bilo mogoče postaviti temeljne kretnice za prihodnost v alpskem prostoru in da bo le skupno mogoče reševati nastajajoče probleme prometa, prostorskega urejanja, varstva okolja. Na pobudo deželnega glavarja Eduarda Wallnöferja je bila leta 1972 v kraju Seefeld-Mösern ustanovljena Delovna skupnost alpskih dežel, ustanovne članice so bile Tirolska, Predarlška in Salzburška, Bavarska, Lombardija, avtonomni provinci Bozen in Trentinsko in kanton Graubünden. Kasneje je skupnost narasla na 11 članic s skupno 33 milijoni prebivalcev na 178.000 kvadratnih kilometrov velikem ozemlju. Trdno sodelovanje med prijatelji naj bi napolnjevala politična vsebina v stikih s prebivalstvom, pri čemer naj imajo skupni interesi prednost pred ločevanjem. Za vsakoletne vladne konference so bili izdelani upravni ukrepi in listine z načrti glede vprašanj cestnih povezav, izboljšanja zraka in gospodarskega sodelovanja. Prizadevanja te skupnosti so osrednje države – zlasti Italija – spremljale na začetku z velikim nezaupanjem, kajti meje so še veljale, mednarodno dejavnost so osrednje države skrbno držale v svojih rokah – kmalu pa so tudi posamezni državni ministri spoznali, kako koristni so bili ti regionalni dogovori, kako dragoceni so na terenu v regijah zrasi predlogi ob prehodu na glavna gospodarska področja prizadetih držav.

Če govorimo o čezmejnem sodelovanju med Tirolsko in Južno Tirolsko, moramo vselej vključiti vanj tudi odnose, stike in projekte z drugimi sosednjimi

regijami, zlasti z avtonomno provinco Trentinsko. Spričevalo velike politične daljnovidnosti je, da se za integracijski proces v Evropi tako pomembnih letih od 1970 do 1992 (notranji trg) Tirolska ni zaprla, temveč si je na vseh mogočih ravneh prizadevala za partnerske stike. Zato je Delovna skupnost alpskih dežel postala tudi motor za čezmejno sodelovanje, za nastajanje evropskih regij, za razvoj posebnih pobud in programov, ki so se v EU najizraziteje oblikovali najprej v Interreg I in nato v Interreg II in III. Posebej je treba omeniti uvedbo okrogle mize Tirolska-Trentinsko-Južna Tirolska v osemdesetih letih, ki je privedla do nastanka politične evropske regije Tirolska-Trentinsko-Južna Tirolska. Tu ne gre za institucijo z lastnimi organi in upravno strukturo, temveč za politični program s pomembno socialno, kulturno in gospodarsko vsebino.

Povezave med Južno Tirolsko in Tirolsko so obsežne in mnogostranske:

- na institucionalni ravni (skupne seje deželnega zbora, periodične vladne konference, skupni urad predstavništva v Bruslju – vse skoraj brez izjeme skupno z avtonomno provinco Trentinsko in tudi z deželo Predarlško),
- na gospodarski ravni (močna integracija, podružnični obrati v sosednjih deželah, sodelovanje denarnih zavodov),
- na področju raziskav, izobraževanja in kulture (radio – ORF-televizijska oddaja »Južna Tirolska danes«, deželna univerza v Innsbrucku, skupni kraji izobraževanja, razstave, gledališče, čezmejne zveze,
- tesni stiki širokih plasti prebivalstva (turizem, šport).

Inovativne impulze skušajo dati na področjih vseh teh stikov projekti Interreg – Interreg III močno integracijsko vpliva na ravni institucij (skupni upravni in plačilni organ v Boznu). V sedanjem načrtnem obdobju 2000–2006 sodeluje šest udeleženk, tri v Avstriji – namreč dežele Koroška, Salzburgska in Tirolska – in tri v Italiji – poleg avtonomne province Bozen avtonomna pokrajina Furlanija-Julijska krajina in regija Veneto (Benečija). Interreg III A Italija/Avstrija je za avtonomno provinco Bozen/Južna Tirolska dodaten izziv, ker je bila imenovana za osrednji upravni organ in za osrednji izplačevalni urad, zato zastopa ta program pred Evropsko komisijo. Program razpolaga z javnimi sredstvi v višini skoraj 68 milijonov evrov. Južnotirolski program obsega finančni znesek 14,406.148,-- evrov, 50 % prispeva EU, 35 % država in 15 % dežela. Ta sredstva se delijo na naslednje težiščne točke ali »prioritete«, ki jih je spet mogoče razdeliti na te ukrepe:

1. Varstvo in trajni prostorski razvoj, omrežja, čezmejne strukture in infrastrukture:
 - varstvo, vzdrževanje, izboljšanje okolja in trajni regionalni razvoj;
 - razvoj in utrditev čezmejnih organizacij, struktur in infrastruktur.
2. Gospodarska kooperacija:
 - izboljšanje konkurenčnosti in kooperacije;
 - čezmejna kooperacija v turizmu;
 - čezmejna kooperacija v primarnem sektorju.
3. Človeški viri, kooperacija na področju zaposlovanja, kulture, raziskav in zdravstva, uskladitev sistemov:
 - kvalifikacija človeških virov, nadaljnje poklicno izobraževanje in inovativne akcije glede zaposlovanja;
 - kooperacija med institucijami za uskladitev sistemov.

V primeru predložitve projektnih predlogov obstajata dva načina:

- južnotirolska deželna uprava realizira načrt ali
- kak potencialni nosilec projekta zaprosi za prispevek v okviru skupne iniciative.

Če projekt izpolnjuje južnotirolske formalne pogoje, ga bo nato ocenil čezmejni vodilni odbor, ki je sestavljen iz predstavnikov udeleženih partnerskih regij. Vodilni odbor oceni projekt na podlagi lastnih izbirnih kriterijev, zlasti ali je inovativen, čezmejen in trajen. Če je ocenjen kot skladen z zahtevami Interrega, sledi nato sklep južnotirolske deželne vlade, da je prispevek odobren, oziroma da ga realizira kak oddelek deželne uprave.

Pri vseh programih EU in kjer koli je tudi v siceršnjih čezmejnih odnosih mogoče, poskušamo kot večjezična dežela ustrezati funkciji mostu in tudi gospodarsko izkoristiti svoje jezikovne prednosti. Dejstvo je namreč, da imajo večjezična področja s svojimi posebno bogatimi tradicijami, svojo odprtostjo in odkritostjo v združenji Evropi več šans, če nacionalističnim resentimentom ne dajejo prostora.

Jasno je, da so z vstopom Avstrije v EU pred desetimi leti in predvsem z uvedbo skupne valute leta 2002 dobili odnosi med Tirolsko in Južno Tirolsko spet drugo kvaliteto – navadili smo se na odprte mejne prehode, Južni Tirolci doživljamo nekaj povsem novega: lastno kupno moč v sosednji Tirolski (prej smo v trgovini vedno uživali prednost šibke lire, sicer pa je bila

dežela šilinga bolj »prepovedana dežela« – to je veljalo za denarnico navadnega državljana). Zdaj so prizadevanja usmerjena predvsem v zastopanje lastnih interesov v Bruslju, v povečanje konkurenčnosti naše alpske regije na evropskem in globalnem trgu, v združevanje sredstev v storitvenih dejavnostih (saniteta) in v znanstvenih raziskavah. Počasi izginjajo zadnji privilegiji, ki smo jih Južni Tirolci skozi desetletja mogli uživati v naši očetnjavi, npr. vpis na avstrijskih univerzah kot posledico rabsodbe Evropskega sodišča.

Sodelovanje med Tirolsko in Južno Tirolsko moremo danes označiti kot odnos med enakorodnima partnericama: Južna Tirolska se je tudi po zaslugi dobrega finančnega statusa v avtonomiji razvila v povsem resno tekmičo za Tirolsko (v turizmu, storitvenih dejavnostih), kot se včasih dogaja tudi pri drugih »konkurenčnih podjetjih«, zato odnosi ne potekajo vedno le v slogi. Na splošno pa prevladuje močna volja za dogovarjanje in sodelovanje, kot je to običajno med dobrimi sosedi ali brati. Spadamo skupaj, zdaj smemo biti skupaj in upamo, da ne bodo nikoli več potegnjene trdne ločitvene državne meje. V primeru potrebe smo solidarna skupnost navzven, pa tudi navznoter, kot je spet jasno pokazala katastrofalna poplava na Tirolskem letošnje pozno poletje.

Ob koncu bi rad znova poudaril, da je treba v veliki meri pripisati dobrim – sprva čezmejnim – odnosom med Tirolsko in Južno Tirolsko, da je napekost na Južnem Tirolskem popustila, da smo se mogli kot manjšina uveljaviti in da smo z aktivnim varstvom manjšine (pozitivna manjšinska diskriminacija) zopet dobili vse, kar je vzela generaciji pred nami fašistična in nacionalsocialistična diktatura z diskriminacijo in brezpravnostjo. Je pač le malo manjšin na svetu, ki jim je bila v naslednji generaciji s popravo škode poravnana diskriminacija prejšnje generacije.

Die Situation der Roma in Europa*

RUDOLF SARKÖZI**

Einleitung zum Vortrag:

Seit 1990 nehme ich am Europäischen Volksgruppenkongress des Landes Kärnten teil. Wenn ich richtig gerechnet habe, ist das für mich der 13. Kongress, an dem ich teilnehme. Ob in Drobollach und Egg, Villach, Millstatt, am Faaker See, in Spittal, Ossiach, Eisenkappel, Bleiburg oder wie im Vorjahr in Feistritz im Gailtal, es waren schöne und interessante Begegnungen. Mit unserer Musik durch die Samer-Band konnten wir einen kulturellen Beitrag leisten. 1993 in Drobollach am Faaker See habe ich über Roma und Sinti in Österreich referiert. 1999 erhielt ich das Ehrenzeichen des Landes Kärnten.

Die Situation der Roma in Europa

Roma sind eine „Nation ohne Staat“, ein Volk ohne Gebiet oder eine „Minderheit ohne Gebiet“. Die Geschichte der Roma in Europa ist mehr als 600 Jahre alt. 1423 ergeht von Sigismund, König von Ungarn, Böhmen, Dalmatien, Kroatien und anderen Ländern, ein Schutzbrief an den Woiwoden Ladislaus, der ihm erlaubte, die Länder des Königs frei zu durchwandern. Einer meiner direkten Vorfahren, der Woiwode Martoni Sarközi erhielt vom Grafen Christof Batthyány im Februar 1674 einen ähnlichen Schutzbrief. Es gibt kein europäisches Land, in dem keine Roma leben. Die Bezeichnung Roma ist eine, die sich dieses Volk selbst gegeben hat. Darunter fallen auch die Sinti, Lowara, Kalderasch und viele andere Gruppen. Das Wort „Zigeuner“ kennt die Sprache der Roma nicht. Wir sind ein Volk, eine ethnische Gruppe, die sich ihrem Gastland angepasst hat. Die Integration ist so wie es das Gastland zulässt. Ebenso verhält es sich mit der religiösen Zugehörigkeit.

* Vortrag vom 13.10.2005, XVI. Europäischer Volksgruppenkongress, Klagenfurt

** Rudolf SARKÖZI, Professor; Obmann des Kulturvereins Österreichischer Roma und Vorsitzender des Volksgruppenbeirates der Roma beim Bundeskanzleramt der Republik Österreich

Bis heute besteht in vielen Ländern Ausgrenzung, Ablehnung und Rassismus gegen Roma. Bis vor kurzem stand die Verfolgung meiner Volksgruppenangehörigen, die leider sehr oft tödlich endete, an der Tagesordnung. In jenen Ländern, die jetzt der EU angehören und in denen Roma leben, beginnt sich die Situation zu verbessern, wenn auch sehr langsam. Es ist ein weiter Weg bis zur vollen Integration, die von beiden Seiten gewollt werden muss.

Eine homogene Basis unter den Roma-Familien ist Grundvoraussetzung. Wichtig ist die Vertrauensbasis, um auch begreiflich zu machen, warum Bildung und Ausbildung von großer Bedeutung sind. Bildung ist der Schlüssel zum Erfolg.

Wie bringe ich mich als Volksgruppe, als ein Teil der Bevölkerung ein: Die gemeinsame Arbeit zwischen dem Nationalstaat, der Roma-Bevölkerung und der EU muss auf Jahrzehnte ausgerichtet sein. Staaten, vor allem in Ost- und Südosteuropa, sind im Aufbau. Bei diesem Aufbau sollten Roma einen Platz haben.

Viele Roma-Dörfer haben eine begrenzte Infrastruktur. Ordentliche Straßen, Telekommunikation, Wasserversorgung, Kanäle, Beseitigung und Entsorgung des Mülls und die Errichtung leistbarer Wohnungen sind von großer Notwendigkeit.

Bei diesen Maßnahmen und diesem Ausbau sollten Roma vermehrt angestellt werden und Arbeit bekommen. Ein gesichertes Einkommen würde zur besseren Selbstbewusstseinsbildung führen. Der Weg aus der sozialen Ausgrenzung könnte dadurch beschritten werden. Es ist ein langer Weg, der viel Geduld abverlangt.

In der „Dekade der Roma-Integration 2005-2015“ wird versucht, mit Unterstützung der Weltbank, der Soros Foundation und internationaler europäischer Roma-Vereinigungen wie dem Roma National Congress (NCR), der Internationalen Romani Union (IRU) oder der Union der Roma Traveller einen Beitrag zur Verbesserung zu leisten. Guter Hoffnung bin ich aufgrund der Schritte, die bereits getätigt wurden.

Leider fehlt eine politische Lobby. Einzig Ungarn hat einen Staatssekretär für Roma-Anliegen, sein Name ist Laszlo Teleki. Ungarn hat auch zwei Ab-

geordnete im Europäischen Parlament, Livia Jaroka und Viktoria Mohácsi, die Roma-Angehörige sind.

Der Kulturverein österreichischer Roma pflegt ständigen Kontakt zu Roma-Organisationen in Ungarn, Slowenien, Südtirol, Tschechien und vor allem in Deutschland. Meine persönlichen Kontakte gehen zu den diplomatischen Vertretungen Deutschlands, Englands, Polens, der USA, Hollands, Israels, Kanadas, Rumäniens, Ungarns, die in Österreich akkreditiert sind. In all diesen Ländern besteht ein großes Interesse an einer besseren Lebensqualität für Roma in Europa. Es geht um Menschenrechte.

Der Kulturverein österreichischer Roma erstellte 2001 gemeinsam mit zwei Historikern eine mobile Ausstellung als Ergänzung zur Geschichte der Roma. Diese Dokumentation steht für ein besseres Miteinander zwischen der Volksgruppe der Roma und der Mehrheitsbevölkerung. Die Dokumentation wurde im Jänner 2004 in Brüssel im EU-Parlament ausgestellt.

Seit der EU-Erweiterung im Jahr 2004 fordere ich einen Kommissar oder eine Kommissarin für Minderheiten-Angelegenheiten mit Schwerpunkt Roma-Fragen. Es muss politisch mehr Verantwortung übernommen werden. Roma dürfen niemals die „Schwarzen“ Europas werden. In den USA geraten die Schwarzen zum Vorteil der Wirtschaftserfolge in den Hintergrund.

Der erste Roma-Verein in Österreich wurde 1998 gegründet. Weitere vier Vereine folgten sowie eine Roma-Volkshochschule. Jeder dieser Vereine bemüht sich auf regionaler Ebene um eine Verbesserung der Lebenslage der Roma. Im Burgenland tun dies der Verein Roma, die Roma VHS mit Sitz in Oberwart und der Verein Roma Service in Kleinbachselten. Speziell wird großer Wert auf Ausbildung und Bildung der Jugendlichen gesetzt.

Eine außerschulische Lernbetreuung schafft die Voraussetzung, dass das Defizit im Bildungs- und Schulwesen abgebaut wird. Der RomBus des Vereins Roma Service, der seit Mai 2005 durch das Burgenland fährt, besucht mit seiner mobilen Einrichtung die Roma-Siedlungen und Roma-Familien im Burgenland und darüber hinaus. Diese Einrichtung gibt den Betroffenen Information und Beratung. Die Mitarbeiter setzen sich verstärkt auch für die Erhaltung unserer Muttersprache ein. Der Verein „Ketani“ mit Sitz in Linz bemüht sich um die Anliegen der Sinti und Roma im westlichen Österreich.

In Wien sind zwei Vereine tätig. Romano Centro kümmert sich überwiegend um die Zuwanderer-Roma aus Südosteuropa. Der Kulturverein österreichischer Roma, dessen Obmann ich bin, ist die führende Roma-Organisation in Österreich.

Die Erhaltung und Wahrung der Gedenkkultur im In- und Ausland, dazu zählen die Gedenkstätten Lackenbach, Mauthausen, Salzburg, Auschwitz, Lodz und Ravensbrück, gehören zu unseren großen Anliegen. Ebenso gehört die historische Aufarbeitung des Schicksals der Roma und Sinti und der Verfolgung durch die Nationalsozialisten dazu.

Dass die österreichischen Roma zu einer der sechs anerkannten Volksgruppen zählen, dazu leistete der Kulturverein österreichischer Roma die wesentliche Vorarbeit.

Bei den Entschädigungszahlungen durch die Republik Österreich habe ich in den verschiedenen Kuratorien und Fonds mitgewirkt. Ich konnte aus dem Versöhnungsfonds € 1,14 Millionen für Bildung und Forschung für meine Volksgruppe aushandeln. Wir pflegen Kontakte zu unseren Nachbarländern Ungarn, Deutschland, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Südtirol und zur EU in Brüssel und Straßburg.

Seit 2003 haben wir eine Radio-Sendung im ORF-Burgenland auf MW 1476, die in unserer Muttersprache gestaltet ist. Im mehrsprachigen Fernsehmagazin des ORF Burgenland präsentiert sich das Burgenland viersprachig. Die Sendung „Servus Szia Zdravo Del tuha“ wird vier Mal im Jahr ausgestrahlt.

Im Medienbereich fand und findet mit dem ARD CIVIS Medienpreis „Den Roma eine Stimme geben“ eine internationale Zusammenarbeit statt. Ich war 2005 der Juryvorsitzende für den Roma-Fernsehpreis und bin es 2006 neuerlich. Den Preis 2005 habe ich bei einer Gala-Veranstaltung im EU-Parlament Straßburg am 28. September 2005 an den Preisträger, Regisseur Romualds Pipars aus Lettland, überreicht. Die Medien spielen eine große Rolle im Bereich der Information. Schirmherr des CIVIS Medienpreises war der Präsident des Europäischen Parlaments, Dr. Joseph Borell, dessen Grußworte Sie im Anhang meiner Rede nachlesen können.

Die negative Bilanz, so unerfreulich sie sein mag, hält sich in Grenzen. In Tirol versuchte ein Bauer, der auch FPÖ Nationalratsabgeordneter ist, cam-

pierende Roma, die auf einer seiner Wiesen mit den Camping-Wägen standen, zu vertreiben. Er drohte damit, Jauche auf den Platz zu spritzen, wenn sie nicht sofort die Wiese verlassen. Ein Osttiroler Campingplatzbetreiber wies öffentlich mit einem Plakat darauf hin, dass „Zigeuner“ keinen Zutritt zum Campingplatz bekommen.

Abschlussbemerkung:

Wer Hass sät, tötet Menschen.

Anhang:

Grußwort von Dr. Joseph Borell

(Präsident des Europäischen Parlaments, Schirmherr ARD Medienpreis CIVIS 2005)

Wenn heute in der Europäischen Union ein Preis sinnvoll ist, dann ist es sicherlich der ARD Medienpreis CIVIS. Mehr als je zuvor stellt die Förderung der Integration und der kulturellen Vielfalt eine zwingende Notwendigkeit für die Europäische Union dar.

Wenn die Bürger in zwei Ländern, Frankreich und den Niederlanden, nein zur Europäischen Verfassung gesagt haben, ist dies unter anderem auf die „Furcht vor dem Anderen“ zurückzuführen. Diesem Anderen, den man nicht kennt. Und da man ihn nicht kennt, legt man ihm alle Übel zur Last. Dieser Andere, der uns unseren Arbeitsplatz wegnehmen könnte. Dieser Andere, dessen „fremde“ Kultur uns Angst macht. Dieser Andere, dessen Hautfarbe uns stört.

Gegen diese Vorurteile müssen wir ankämpfen. Wir müssen bei unserem Engagement die kulturellen Unterschiede achten.

Die Europäische Union hat im Gegensatz zu den von mancher Seite geäußerten Befürchtungen nicht zum Ziel, die Identitäten zu verwischen, zu nivellieren und keimfrei zu machen. Ihre Aufgabe besteht darin, sie gegenseitig zu bereichern und ihre besten Eigenschaften für das gemeinsame Handeln zu nutzen. Ich bin erfreut darüber, dass der ARD Medienpreis CIVIS 2005 einen europäischen ROMA Fernsehpreis verleihen wird. Sie alle hier kennen das Engagement, mit dem sich das Europäische Parlament der Verteidigung der Minderheiten und ihrer Integration in unsere Gesellschaft widmet.

Wir müssen nein sagen zur Abkapselung. Wir müssen dagegen ja sagen zur Erneuerung des europäischen Traums, der ursprünglich auf dem Frieden begründet war, der jedoch heute eine neue Dimension annehmen muss, die Dimension einer Europäischen Union, die im Stande ist, das Wohlergehen und die Sicherheit ihrer Mitbürger sicherzustellen, die Dimension einer Europäischen Union, die stolz auf ihre demokratischen Werte ist, die Dimension einer Europäischen Union, die ein wichtiger Akteur des 21. Jahrhunderts und nicht einfacher Zuschauer in einer Welt im ständigen Umbruch ist.

Die Geschichte wartet nicht. Es liegt an uns, eine Europäische Union aufzubauen, die ihren Reichtum aus ihren Völkern, ihrer Geschichte, ihrer Vielfalt und ihrem Wunsch nach Zusammenleben bezieht.

Prof. Rudolf Sarközi war beim CIVIS Medienpreis 2005 Juryvorsitzender in der Kategorie Europäischer ROMA-Fernsehpreis 2005.

Den ROMA-Fernsehpreis erhielt der lettische Filmautor und Regisseur ROMUALDS PI-PARS für seinen Dokumentarfilm „For all my life“ (Für mein ganzes Leben).

Položaj Romov v Evropi*

RUDOLF SARKÖZI**

Uvod k predavanju:

Od leta 1990 se udeležujem Evropskega kongresa narodnih skupnosti v deželi Koroški. Če sem prav računal, je to zame 13. kongres, ki se ga udeležujem. Naj bo Drobolje/Drobollach in Brdo/Egg, Beljak/Villach, Millstatt, ob Baškem jezeru/Faaker See, v Spittalu, Osojah/Ossiach, Železni Kapli/Eisenkappel, Pliberku/Bleiburg ali kot preteklo leto v Bistrici na Zilji/Feistritz an der Gail – bila so lepa in zanimiva srečanja. Z našo glasbo skupine »Samer-Band« smo prispevali kulturni delež. Leta 1993 sem v Droboljah ob Baškem jezeru referiral o Romih in Sintih v Avstriji. Leta 1999 sem prejel častni znak dežele Koroške.

Položaj Romov v Evropi

Romi so »narod brez države«, narod brez ozemlja ali »manjšina brez ozemlja«. Zgodovina Romov v Evropi je stara nad 600 let. Leta 1423 izda Sigismund, kralj Madžarske, Češke, Dalmacije, Hrvaške in drugih dežel, vojvodu Ladislavu varnostno pismo, ki mu je dovoljevalo prosto potovati po kraljevih deželah. Eden od mojih neposrednih prednikov, vojvoda Martoni Sarközi, je dobil februarja 1674 podobno varnostno pismo od grofa Kristofa Battyányja. Nobene Evropske dežele ni, v kateri Romi ne bi prebivali. Ime Romi si je dal ta narod sam. Pripadajo jim tudi Sinti, Lovari, Kalderaši in več drugih skupin. Besede »cigan« romski jezik ne pozna. Smo narod, etnična skupina, ki se je prilagodila deželi gostiteljici. Integracija je tolikšna, kolikor je gostiteljica dopušča. Prav tako je z versko pripadnostjo.

Vse do danes obstaja v mnogih deželah izključevanje, odklanjanje in razizem nasproti Romom. Do nedavnega je bilo preganjanje pripadnikov moje narodne skupnosti na dnevnem redu in se je žal dostikrat končalo s smrtjo.

* Predavanje z dne 13.10.2005, XVI. Evropski kongres narodnih skupnosti, Celovec

** Rudolf SARKÖZI, profesor; predsednik Kulturnega društva avstrijskih Romov in predsednik Narodnostnega sosveta Romov pri Uradu zveznega kanclerja Republike Avstrije

V državah, ki zdaj pripadajo Evropski zvezi in živijo v njih Romi, se začenja položaj boljšati, čeprav le zelo počasi. Dolga je pot do popolne integracije, ki si jo morata želeli obe strani.

Homogena baza romskih družin je temeljna predpostavka. Pomembno je temeljno zaupanje za sprejetje razlage, zakaj sta šolanje in izobrazba velikega pomena. Izobrazba je ključ do uspeha.

Kako se morem kot narodna skupnost, kot del prebivalstva vnesti: Skupno delo nacionalne države, romskega prebivalstva in Evropske zveze mora biti naravnano na desetletja. Države, zlasti v vzhodni in jugovzhodni Evropi, so v nastajanju. Pri tem nastajanju naj imajo tudi Romi svoje mesto.

Mnoge romske vasi imajo omejeno infrastrukturo. Zelo potrebno je urediti ceste, telekomunikacije, oskrbo z vodo, kanalizacijo, odstranjevanje in odlaganje odpadkov in gradnjo zmogljivih stanovanj.

Pri teh ukrepih in tej izgradnji naj bi bili Romi nastavljeni in zaposleni v povečanem številu. Zagotovljeni dohodki bi utrdili večjo samozavest. Tako bi se začela pot iz socialnega izključevanja. To je dolga pot, ki zahteva mnogo potrpljenja.

V desetletju »Integracije Romov 2005–2015« poskušamo prispevati k izboljšanju s pomočjo Svetovne banke, Soros Foundation in mednarodnih evropskih romskih združenj, kot so Roma National Congress (NCR), mednarodna Romani Union (IRU) ali zveza Roma Traveller. Veliko si obetam na podlagi korakov, ki so bili že storjeni.

Žal manjka politični lobi. Samo madžarska ima državnega tajnika za romske zadeve, njegovo ime je Laszlo Teleki. Madžarska ima tudi dve poslanki v Evropskem parlamentu, Livio Jaroka in Viktorio Mohácsi, ki sta Rominji.

Kulturno društvo avstrijskih Romov goji stalne stike z romskimi organizacijami na Madžarskem, v Sloveniji, Južni Tirolski, Češki in zlasti v Nemčiji. Moji osebni stiki me povezujejo z diplomatskimi zastopstvi držav – Nemčije, Anglije, Poljske, Združenih držav Amerike, Nizozemske, Izraela, Kanade, Romunije, Madžarske –, ki so akreditirane v Avstriji. V vseh teh državah vlada velik interes za boljšo življenjsko kvaliteto Romov v Evropi. Gre za človekove pravice.

Kulturno društvo avstrijskih Romov je leta 2001 pripravilo skupno z dvema zgodovinarjema potujočo razstavo kot dopolnilo k zgodovini Romov. Ta dokumentacija je porok za boljše sožitje med narodno skupnostjo Romov in večinskim prebivalstvom. Januarja 2004 je bila ta dokumentacija razstavljena v Evropskem parlamentu v Bruslju.

Že od razširitve Evropske zveze januarja 2004 zahtevam komisarja ali komisarko za manjšinske zadeve s težiščem na romskih vprašanjih. Politika mora prevzeti več odgovornosti. Romi nikoli ne smejo postati evropski »črnci«. V ZDA so Črnci v prid gospodarskih uspehov porinjani v ozadje.

Prvo romsko društvo v Avstriji je bilo ustanovljeno leta 1998. Sledila so mu še štiri društva in romska ljudska visoka šola. Vsako od teh društev si na regionalni ravni prizadeva izboljšati življenjski položaj Romov. Na Gradiščanskem so to Romsko društvo, Romska ljudska visoka šola s sedežem v Oberwartu in društvo Romski servis v Kleinbachseltnu. Posebno pomembna sta šolanje in izobrazba mladostnikov.

Zunajšolska učna oskrba omogoča, da se primanjkljaj v izobraževanju in šolstvu manjša. Romski avtobus društva Romski servis, ki od maja 2005 vozi po Gradiščanski, obiskuje s svojo mobilno napravo romska naselja in romske družine na Gradiščanskem in preko deželne meje. Ta ustanova prizadetim svetuje in jim daje informacije. Sodelavci se močno zavzemajo tudi za ohranitev naše materinščine. Društvo »Ketani« s sedežem v Linzu se trudi v zadevah Sintov in Romov v zahodni Avstriji.

Na Dunaju delujeta dve društvi. Romano Centro oskrbuje predvsem romske priseljence iz jugovzhodne Evrope. Kulturno društvo avstrijskih Romov, kateremu predsedujem, je vodilna romska organizacija v Avstriji.

Ohranjanje in varovanje spominske kulture v tu- in inozemstvu – sem spadajo spominski kraji Lackenbach, Mauthausen, Salzburg, Auschwitz, Lodž in Ravensbrück – je naša velika zadeva. K temu prav tako šteje zgodovinska obravnava usode Romov in Sintov in nacističnega preganjanja.

Za bistvene priprave, da štejejo avstrijski Romi k šesterim priznanim narodnim skupnostim, je poskrbelo Kulturno društvo avstrijskih Romov. Pri plačilih odškodnine Republike Avstrije sem sodeloval v različnih kuratorijih in fondih. Iz spravnega fonda sem mogel s pogajanjem doseči 1,14 milijonov evrov.

nov evrov za izobraževanje in raziskovanje za svojo narodno skupnost. Stike gojimo z našimi sosdami Madžarsko, Nemčijo, Češko, Slovenijo, Slovaško, Južno Tirolsko in z Evropsko zvezo v Bruslju in Strasbourgu.

Od leta 2003 imamo radijsko oddajo v materinščini v gradiščanskem deželnem studiu ORF-a na srednjevalovni dolžini 1476 kHz. V večjezični televizijski oddaji gradiščanskega studia ORF-a se Gradiščanska predstavlja štirijezično. Oddaja »Servus Szia Zdravo Del tuha« je na sporedu štirikrat na leto.

Na medijskem področju je obstajalo in še traja mednarodno sodelovanje z ARD medijsko nagrado CIVIS »Romom dati glas«. Leta 2005 sem bil predsednik žirije za podelitev romske televizijske nagrade in sem leta 2006 spet. Nagrado 2005 sem 28. septembra 2005 izročil na gala prireditvi v Evropskem parlamentu v Strasbourgu nagrajencu, to je bil režiser Romualds Pipars iz Latvije. Mediji igrajo veliko vlogo na področju informacije. Pokrovitelj medijske nagrade CIVIS je bil predsednik Evropskega parlamenta dr. Joseph Borell. Njegove pozdravne besede lahko preberete v dodatku mojega govora.

Negativna bilanca, kakor je nerazveseljiva, je znosna. Na Tirolskem je skušal neki kmet, ki je tudi svobodnjaški državni poslanec, pregnati Rome, ki so stali s kamping vozom na enem njegovih travnikov. Grozil je, da bo pobrizgal prostor z gnojnico, če takoj ne zapustijo travnika. Neki vzhodnotirolski lastnik kampinga je javno z lepakom naznanjal, da »Cigani« nimajo dopusta na kamp.

Zaključna pripomba:
Kdor seje sovraštvo, ubija ljudi.

Priloga

Pozdravni nagovor dr. Josepha Borella

(Predsednik Evropskega parlamenta, pokrovitelj ARD-jeve medijske nagrade CIVIS 2005)

Če je danes v Evropski uniji kaka nagrada smiselna, je to gotovo ARD-jeva medijska nagrada CIVIS. Bolj kot kadar koli prej je pospeševanje integracije in kulturne raznolikosti za Evropsko unijo neobhodno potrebno.

Če so državljani v dveh državah, v Franciji in na Nizozemskem, zavrnil evropsko ustavo, je to med drugim posledica »strahu pred drugim«. Tem drugim, drugačnim, nepoznanim. In ker je nepoznan, je kriv vsega zlega. Ta drugi, ki bi nam mogel prevzeti delovno mesto. Ta drugi, katerega »tuja« kultura nam vzbuja strah. Ta drugi, katerega barva kože nas moti.

Proti tem predsodkom se moramo boriti. Pri svojem angažmaju moramo upoštevati kulturne razlike.

Evropska unija nima za cilj – v nasprotju z bojaznijo, izraženo z nekaterih strani – zbrisati identitete, jih izravnati in napraviti sterilne. Njena naloga je, jih medsebojno obogatiti in njihove najboljše lastnosti izkoristiti za skupno delovanje. Veseli me, da bo ARD-jeva medijska nagrada CIVIS 2005 podelila evropsko televizijsko nagrado ROMA. Vsi tu navzoči poznate angažma, s katerim se Evropski parlament posveča obrambi manjšin in njihovi integraciji v našo družbo.

Ne smemo dopustiti izolacije. Nasprotno pa moramo pristati na obnovitev evropskih sanj, ki so prvotno temeljile na miru; mir pa mora danes dobiti novo dimenzijo, dimenzijo Evropske unije, ki je zmožna zagotoviti blaginjo in varnost svojih sodržavljanov, dimenzijo Evropske unije, ki je ponosna na svoje demokratične vrednote, dimenzijo Evropske unije, ki je pomemben akter 21. stoletja in ne le preprost gledalec v svetu, ki se neprestano spreminja.

Zgodovina ne čaka. Na nas je, da zgradimo Evropsko zvezo, ki črpa svoje bogastvo iz svojih narodov, svoje zgodovine, svoje raznolikosti in svoje želje po sožitju.

Die Rolle der Volksgruppen im erweiterten Europa*

HEINRICH SCHULTZ**

Verehrtes Publikum, meine Damen und Herren, ich möchte mich auch im Namen der FUEV, der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen dafür bedanken, dass Sie uns zu diesem XV. Europäischen Volksgruppenkongress hier in Feistritz eingeladen haben.

Im Artikel II unserer Satzung steht: Eine Volksgruppe im Sinne des Art. 1 ist eine volkliche Gemeinschaft, die insbesondere durch Merkmale, die sie erhalten will, wie eigene Sprache, Kultur und Geschichte, gekennzeichnet ist.

Sie bildet in ihrer Heimat keinen eigenen Staat oder ist ausserhalb des Staates ihrer Nationalität beheimatet (nationale Minderheit). Die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe darf weder bestritten noch nachgeprüft werden.

Und in Artikel III steht:

Die FUEV bezweckt die Erhaltung der nationalen Eigenart, Sprache, Kultur und Lebensrechte der Europäischen Volksgruppen sowie die Schaffung eines international anerkannten Volksgruppenrechtes.

Die FUEV unterstützt alle Bestrebungen der Vereinten Nationen (UN), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), des Europarates, der Europäischen Gemeinschaften u.a., die der Sicherheit der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf Grundlage eines föderalistischen Aufbaus Europas dienen und den Volksgruppen Bestand und Eigenart garantieren und ihre Selbstverwaltung anstreben.

Die FUEV vertritt – nach erteilter Vollmacht – die Interessen der Organisationen der Volksgruppen und auch der einzelnen Personen, die zu einer Volksgruppe gehören, insbesondere auch vor übernationalen und internationalen Organen wie z.B. der Europäischen Kommission für Menschenrechte, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den mit Fragen des Schutzes der Minderheiten und ihrer Angehörigen befassten Organen der Vereinten Nationen.

* Vortrag vom 22.10.2004, XV. Europäischer Volksgruppenkongress, Feistritz/Gail

** Heinrich SCHULTZ, Vizepräsident der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen

Die FUEV setzt sich für die Förderung internationaler Gesinnung, der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens ein. Dieses beinhaltet die Unterstützung der kulturellen und wissenschaftlichen Belange der Volksgruppen und das harmonische, gutnachbarschaftliche Zusammenleben von Mehrheitsvolk und Minderheit in einer Region.

Unsere Satzung hat insgesamt 41 Artikel, die werde ich Ihnen nicht auch noch vorlesen, aber ich möchte doch sicher sein, dass Sie einen Eindruck von der Zielsetzung der FUEV haben. Zu meiner Person möchte ich hinzufügen, dass ich Angehöriger einer nationalen Minderheit bin, der dänischen Minderheit im nördlichsten Bundesland der Bundesrepublik Deutschland, in Schleswig-Holstein. Innerhalb meiner Volksgruppe habe ich im Laufe der Jahre verschiedene Ehrenämter ausführen dürfen.

In meinen jugendlichen Jahren war ich Vorsitzender unseres Jugendverbandes, SdU-Sydslesvigs danske Ungdomsforening, und später Vorsitzender des SSF, des Sydslesvigsk Forening, des kulturellen Hauptverbandes der dänischen Minderheit. Während meiner Zeit bei unserem Jugendverband habe ich mich in der Jugendarbeit der FUEV engagiert und war in den 70er Jahren Präsident der Jugendkommission der FUEV. In dieser Zeit habe ich an einigen Osterseminaren teilnehmen können – auch hier in Österreich. In Erinnerung geblieben sind mir Auseinandersetzungen mit den betreffenden Repräsentanten der Mehrheitsbevölkerung – auch hier in Kärnten, wo wir zu Gast bei den Slowenen waren.

Die Zeiten haben sich seitdem geändert, nicht nur in meiner Heimat und hier in Österreich, aber es bleibt immer noch genug zu tun: für die FUEV und das Land Kärnten, das zu den staatlichen Einrichtungen gehört, welche die FUEV fördern. Dafür auch an dieser Stelle im Namen meines Präsidiums herzlichen Dank.

Meine Damen und Herren, die FUEV ist seit 1949 davon überzeugt, dass eine Minderheit auf der Grundlage der freiheitlich-demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze im friedlich-konstruktiven Dialog durch Verhandlungen politische Lösungen für ein harmonisches Verhältnis zu der Mehrheitsbevölkerung finden kann. Sie versucht mit ihrer Arbeit die Parlamente und Regierungen in Europa und die europäischen Institutionen davon zu überzeugen, dass zu einer friedlichen Entwicklung Europas auch die Rücksicht auf die berechtigten Interessen der nationalen Minderheiten und Volksgruppen betreffend Wahrung ihrer angestammten Identität und die Hilfe bei der Bewahrung ihrer traditionellen Kultur gehört. Dazu gehö-

ren internationale Standards des Minderheitenschutzes. Bereits 1967 legte die FUEV Hauptgrundsätze für ein europäisches Volksgruppenrecht vor, die 1985 überarbeitet und ergänzt wurden. Ab 1991 hat die FUEV diese Grundsätze zu einem Konventionsentwurf für die Grundrechte der Volksgruppen Europas weiterentwickelt und ihre Vorstellungen in die internationalen Bemühungen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der UNO, des Europarates und des Europäischen Parlaments eingebracht. Selbstverständlich unterstützt die FUEV auch alle Bemühungen des Europarates in diese Richtung. Sie setzt große Hoffnung in die in Kraft getretenen neuen Instrumente, in die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen sowie in die Konvention zum Schutze der nationalen Minderheiten.

In der Bundesrepublik hat man am 5. November 1992 die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen gezeichnet. Durch Gesetz vom 9. Juli 1998 hat der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates der Charta zugestimmt. Die Charta ist am 1. Januar 1999 in Deutschland in Kraft getreten. Diese Charta sieht einen Kontrollmechanismus vor, mit dem beurteilt werden soll, wie die Charta in einem Vertragsstaat angewandt wird, um in den gegebenen Fällen Empfehlungen für Verbesserungen seiner Rechtsvorschriften und seiner Grundsatzzpolitik sowie seiner Praktiken vorlegen zu können. Zu diesem Zwecke wird entsprechend Artikel 17 der Charta ein Sachverständigenausschuss eingesetzt. Seine Hauptaufgabe besteht darin, dem Ministerkomitee über seine Beurteilung der Erfüllung der Verpflichtungen einer Vertragspartei Bericht zu erstatten, die tatsächliche Situation der Regional- oder Minderheitensprachen in dem betreffenden Staat zu prüfen und gegebenenfalls die Vertragspartei dazu anzuhalten, schrittweise ein höheres Niveau der eingegangenen Verpflichtungen anzustreben.

Der erwähnte Ausschuss soll die bestehenden Gesetze und Vorschriften sowie die tatsächliche Praxis in jedem Vertragsstaat in Bezug auf dessen Regional- oder Minderheitensprachen beurteilen. Er hat seine Arbeitsmethoden dementsprechend festgelegt. Der Ausschuss holt von den jeweiligen Behörden und von unabhängigen Stellen innerhalb des betreffenden Staates Informationen ein in dem Bestreben, sich einen richtigen und unparteiischen Überblick über den tatsächlichen sprachenbezogenen Sachverhalt zu verschaffen. Nach einer Vorprüfung eines (ersten) Staatenberichtes richtet der Ausschuss bei Erfordernis eine Reihe von Fragen an jede Vertragspartei, um von den Behörden ergänzende Angaben zu Angelegenheiten zu

erhalten, die seines Erachtens in dem Bericht selbst nicht in ausreichender Tiefe behandelt worden sind. Auf ein solches schriftliches Verfahren folgt gewöhnlich ein „Vor Ort-Besuch“ einer Delegation des Ausschusses in dem betreffenden Staat. Während dieses Besuches trifft sich die Delegation mit Gremien (Organisationen) und Vereinigungen, deren Arbeit in einem engen Zusammenhang mit dem Gebrauch der betreffenden Sprachen steht, und berät sich mit den Behörden über Angelegenheiten, die ihr zur Kenntnis gebracht worden sind. Durch diese Informationsgewinnung soll der Ausschuss in die Lage versetzt werden, die Anwendung der Charta in dem betreffenden Staat besser beurteilen zu können.

Ich habe das Beispiel dieser Charta hervorgehoben und etwas ausführlicher erläutert, um Ihnen zu zeigen, wie nach sehr, sehr langen Jahren (von 1949 bis 1999) mit vereinten Kräften gute Instrumente für Minderheiten und Volksgruppen geschaffen werden können. Österreich hat die erwähnte Charta nach reiflicher Überlegung auch unterzeichnet, und ich bin sicher, dass diese Charta auch in Kärnten/Österreich ihre Ziele nicht verfehlen wird.

Nach 1945, nach dem 2. Weltkrieg, hat meine Generation erleben dürfen (und ein paar andere auch), wie sich Europa gewandelt hat, wie Europa in Bewegung geraten ist. Was zunächst mit dem Freundschaftsvertrag zwischen Frankreich und Deutschland begann, was sich vertikal von Süden nach Norden zuerst als eine wirtschaftliche Gemeinschaft entwickelte, hat heute eine horizontale Ausweitung erfahren, die Europa in eine neue wirtschaftliche und politische Dimension hineinführt.

Diese Entwicklung war spätestens nach dem Fall des eisernen Vorhanges vorzusehen, auch weil sie vielen Menschen wünschenswert erschien und immer noch erscheint. Aus diesem Grund hat der Europäische Rat schon auf seiner Sitzung in Kopenhagen 1993 die so genannten „Kopenhagener Kriterien“ formuliert, die alle Beitrittsländer erfüllen müssen:

- das „politische Kriterium“: institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten,
- das „wirtschaftliche Kriterium“: eine funktionstüchtige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten, und
- das „Acquis-Kriterium“: die Fähigkeit, sich die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu Eigen zu machen, d.h.

Übernahme des gemeinschaftlichen Regelwerkes, des gemeinschaftlichen Besitzstandes (immerhin ein Regelwerk von ca. 80.000 Seiten Rechtstexte).

Wie Sie sicher wissen werden, haben diese „Kopenhagener Kriterien“ einen sehr hohen Stellenwert. Müssen sie auch haben. Auf der anderen Seite erleben wird auch, wie solche hochgesteckten Ziele ins Wanken kommen können. Als ein Beispiel dafür können die „wirtschaftlichen Kriterien“ dienen. Damit dieses nicht auch für das „politische Kriterium“ eintritt, hat die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen, die FUEV, auf ihrer jüngsten Präsidiumssitzung vom 3. – 4. September 2004 in Flensburg folgende Erklärung abgegeben:

Die FUEV

- nimmt bedauernd zur Kenntnis, dass die sich neu konstituierende Europäische Kommission keine ausdrückliche Zuständigkeit für Fragen der europäischen nationalen Minderheiten/Volksgruppen vorgesehen hat;
- begrüßt, dass der Kommissar für Bildung, Ausbildung und Kultur zukünftig ausdrücklich auch für die Vielfalt der Sprachen zuständig sein wird;
- erkennt an, dass die Einsetzung einer Gruppe von Kommissaren für Chancengleichheit auch für die nationalen Minderheiten und Volksgruppen Europas eine bessere Beachtung ihrer Interessen bedeuten kann.

Unter Berücksichtigung

- des Verbots der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, wie es in der in Nizza 2000 verabschiedeten und durch den am 17./18. Juni 2004 beschlossenen Entwurf des Vertrages einer Europäischen Verfassung mit integrierter Charta der Grundrechte festgeschrieben ist,
- sowie der Erklärung von Laeken, die die Achtung der Minderheiten als Voraussetzung für die europäische Integration festgeschrieben hat,
- und unter Hinweis auf die 1993 durch den Europäischen Rat von Kopenhagen festgelegten Beitrittskriterien, die als zentralen Punkt die Achtung und den Schutz von Minderheiten beinhalten,

fordert die FUEV die Europäische Kommission auf,

- den in zahlreichen Dokumenten erklärten Minderheitenschutz in ihren Politiken als maßgebliche Fragestellung mit zu berücksichtigen;

- die Achtung und den Schutz der Minderheiten nicht nur bei den Verhandlungen mit neuen Beitrittskandidaten, sondern in der gesamten Politik der Kommission zu verfolgen, zu unterstützen, zu fördern und weiter zu entwickeln;
- das bereits mehrfach angekündigte Programm für weniger gebräuchliche Sprachen und Kulturen zu verabschieden und zeitnah umzusetzen;
- die jetzt geschaffene Zuständigkeit für die Vielfalt der Sprachen kontinuierlich auch zu einer Zuständigkeit für Minderheiten auszubauen
- und, dass ein(e) KommissarIn für die Koordination der sprachlichen, kulturellen und rechtlichen Belange der nationalen Minderheiten verantwortlich zeichnet.

Diese Erklärung ist von der Ministerpräsidentin des Bundeslandes Schleswig-Holstein Heide Simonis ausdrücklich begrüßt worden. Es ist vorgesehen, dass am 29. Oktober 2004 die neue Europäische Verfassung unterschrieben wird. Frau Simonis hat in einem Brief an den kommenden Vorsitzenden der Kommission Manuel Barroso noch einmal auf die Minderheiten und Volksgruppen in der europäischen Union und auf die Bedeutung dieser Gruppen für eine ausgewogene und positive Politik hingewiesen.

Unserer Ansicht nach hat die EU es verpasst, an der Schwelle der neuen Ausrichtung Europas sich zu der Vielfalt zu bekennen. Vergebens sucht man in der neuen Verfassung ein bindendes Fundament für die Respektierung und Förderung der regionalen Sprach- und Kulturgemeinschaften und der nationalen Minderheiten, der Völker und Volksgruppen, die im jeweiligen Staat keinen offiziellen Status genießen. Unser Ziel ist die Wiederherstellung und Förderung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt als eines der Wesenselemente des europäischen Erbes. Seit ihrer Gründung im Jahre 1949 fühlt sich die FUEV einer der geistigen Grundlagen Europas verpflichtet: der Vielfalt der Sprachen, Völker, Mentalitäten und Kulturen. Dieses war und soll auch wieder zu einem der identitätsstiftenden Merkmale für das neue Europa werden.

Ohne den Wettbewerb und die gegenseitige Beeinflussung der Völker wäre die kulturelle, politische und nicht zuletzt auch die wirtschaftliche und die zivilisatorische Entwicklung unseres Kontinents nicht denkbar gewesen. Deshalb ist jegliche Unterdrückung dieser Vielfalt zu ächten und jede Fördermaßnahme, die der Erhaltung der Vielfalt dient, zu begrüßen.

Die EU hat die berechtigten Anliegen der Volksgruppen zwar exportiert, sie jedoch nicht auf die eigenen Mitgliedstaaten angewandt. Die neuen EU-Staaten wurden zur Einhaltung der Kopenhagener Kriterien verpflichtet, die alten Mitgliedstaaten können jedoch weiterhin die Politik gegenüber den eigenen Volksgruppen und Völkern nach Belieben fortsetzen. Diese absurde, doppelzüngige Politik enthält nach unserer Meinung ein erhebliches Konfliktpotential, wissen wir doch, dass ethnisch bedingte Auseinandersetzungen, ja Bürgerkriege, jederzeit leicht ausbrechen können. In den alten Mitgliedstaaten schwelen solche Konflikte seit Jahrzehnten, und die neuen Mitgliedstaaten können jetzt mit Recht sich zurücklehnen und ihre Minderheitenpolitik z.B. in Richtung Frankreich oder Griechenland orientieren und damit selbst auf einen Minimalstandard pfeifen.

Ein erster Warnschuss ist schon erfolgt: So hat das lettische Parlament wenige Wochen nach der Aufnahme Lettlands als Vollmitglied der EU die Ratifizierung der Konvention zum Schutze der nationalen Minderheiten verworfen.

Mit Nachdruck muss von politischer und NGO-Seite deshalb eine Lobbyarbeit zugunsten eines minimalen Konsenses in der Minderheitenpolitik verstärkt werden. Was Not tut, ist eine fundamentale Änderung des Bewusstseins in den Köpfen und in den Institutionen.

Unser Präsident, der auch gestern zitierte Rätoromane Romedi Arquint, hat es etwas drastisch ausgedrückt: Ein moderner Staat muss Garant der Vielfalt und nicht der Anwalt der Einfalt sein.

Wir, die Vertreter der Volksgruppen, sind dazu aufgerufen, den Boden vorzubereiten, wir als Angehörige der kleinen autochthonen Sprachen, wir als Angehörige der nationalen Minderheiten, die diesen Dialog seit jeher pflegen, aber auch die Angehörigen der Bevölkerungsmehrheiten in den Staaten sind eingeladen, an diesem Prozess teilzunehmen, um schließlich auch die Politiker dazu zu bringen, die Sprachen- und Kulturvielfalt nicht als Instrument der Macht zu missbrauchen, sondern als unantastbaren Bestandteil der persönlichen und der kollektiven Identität der Menschen zu respektieren.

Daher spielen die Volksgruppen im erweiterten Europa eine außerordentliche und nicht zu unterschätzende Rolle. Die Situation der Volksgruppen

im täglichen Leben wird ein sehr bedeutender Gradmesser für die hehren Ziele der Europäischen Union sein.

Wie sagte Staatssekretär Franz Morak gestern bei der Eröffnung dieses Kongresses in Anspielung auf seinen Besuch bei der 60 Millionen zählenden Minderheit im nordwestlichen China: „Sind wir nicht alle eine Minderheit?“

Ich bin völlig seiner Meinung. Und auf dieser Grundlage sollten wir miteinander reden.

Tun wir es. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vloga narodnih skupnosti v razširjeni Evropi*

HEINRICH SCHULTZ**

Spoštovana publika, dame in gospodje, tudi v imenu FUENS, Federalistične unije evropskih narodnih skupnosti, bi se rad zahvalil, da ste nas povabili na ta XV. Evropski kongres narodnih skupnosti semkaj v Bistrico.

V členu II naših pravil piše: V smislu člena I je narodna skupnost zaznamovana zlasti z znaki, ki jih hoče ohraniti, to so lastni jezik, kultura in zgodovina.

V svoji domovini ne tvori posebne države ali živi zunaj države svojega naroda (narodna manjšina). Pripadnost k narodni skupnosti ne sme biti predmet prepira ali preverjanja.

In v členu III piše:

Namen FUENS-a je ohranitev narodne posebnosti, jezika, kulture in življenjskih pravic evropskih narodnih skupnosti in vzpostavitev mednarodno priznanega manjšinskega prava.

FUENS podpira vsa prizadevanja Združenih narodov (ZN), Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Evropskega sveta, evropskih skupnosti idr., ki služijo varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin na podlagi federalistične sestave Evrope, ki zagotavljajo obstoj in samobitnost narodnih skupnosti in si prizadevajo za njihovo samoupravljanje.

FUENS zastopa – po predhodnem pooblastilu – interese organizacij narodnih skupnosti in tudi posameznih oseb, ki pripadajo kaki narodni skupnosti, posebno tudi pred nadnacionalnimi ali mednarodnimi organi kot npr. Evropsko komisijo za človekove pravice, Evropskim sodiščem za človekove pravice in pred organi Združenih narodov, ki se ukvarjajo s problematiko varstva manjšin in njihovih pripadnikov.

FUENS se zavzema za pospeševanje internacionalne miselnosti, strpnosti na vseh področjih kulture in za sporazumevanje med narodi. To vse-

* Predavanje z dne 22.10.2004, XV. Evropski kongres narodnih skupnosti, Ziljska Bistrica

** Heinrich SCHULTZ, podpredsednik Federalistične unije evropskih narodnih skupnosti (FUENS)

buje podpiranje kulturnih in znanstvenih interesov narodnih skupnosti in harmonično, dobro sosedsko sožitje med večino in manjšino v kaki regiji.

Naša pravila imajo skupno 41 členov, ki vam jih ne bom tudi še prebral, vendar bi bil rad prepričan, da ste dobili vtis o namenih in ciljih FUENS-a. O sebi bi rad dodal, da sem pripadnik manjšine, danske manjšine v najsevernejši zvezni deželi Zvezne republike Nemčije, v Schleswig-Holsteinu, narodne manjšine. V svoji narodni skupnosti sem skozi leta smel opravljati različne častne službe.

V svojih mladostnih letih sem bil predsednik naše mladinske zveze SdU – Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger, in kasneje predsednik SSF – Sydslesvigs Forening, osrednje kulturne zveze danske manjšine. V času pri naši mladinski zvezi sem se angažiral tudi v mladinskem delu FUENS-a, v sedemdesetih letih sem bil predsednik njegove mladinske komisije. V tem času sem se udeležil nekaterih velikonočnih seminarjev – tudi tu v Avstriji.

V spominu so mi ostala prerekanja s predstavniki večinskega prebivalstva – tudi tu na Koroškem, kjer smo bili gostje pri Slovencih. Od takrat so se časi spremenili ne le v moji domovini in tu v Avstriji, vendar ostaja še vedno dovolj dela za FUENS in za deželo Koroško, ki šteje med državne ustanove, ki podpirajo FUENS. Za to tudi na tem mestu prisrčna zahvala v imenu mojega prezidija.

Dame in gospodje, FUENS je od leta 1949 prepričan, da more manjšina na podlagi svobodnih, demokratičnih in pravnodržavnih načel v mirnem in konstruktivnem dialogu s pogajanci najti politične rešitve za harmonično razmerje do večinskega prebivalstva. S svojim delovanjem poskuša prepričati parlamente in vlade v Evropi in evropskih ustanovah, da spada k miroljubnemu razvoju Evrope tudi upoštevanje upravičenih interesov narodnih skupnosti in manjšin glede varstva njihove podedovane identitete in podpore pri ohranjanju njihove tradicionalne kulture. K temu štejejo mednarodni standardi manjšinskega varstva. Že leta 1967 je FUENS predložil glavna načela za evropsko manjšinsko pravo, ta so bila leta 1985 predelana in dopolnjena. Po letu 1991 je FUENS ta načela razširil v načrt Konvencije o temeljnih pravicah narodnih skupnosti v Evropi in je svoje predstave vnesel v mednarodna prizadevanja Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KSZE), Organizacije združenih narodov (UNO), Evropskega sveta in Evropskega parlamenta. Samoumevno je, da FUENS podpira tudi vsa prizadevanja Evropskega sveta v tej smeri. Veliko si obeta od novih instrumentov, ki so pričeli

veljati, od Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih in Konvencije za varstvo narodnih manjšin.

V Zvezni republiki je bila 5. novembra 1992 podpisana Evropska listina regionalnih in manjšinskih jezikov. Z zakonom z dne 9. julija 1998 je nemški Bundestag s privoljenjem zveznega sveta na listino pristal. 1. januarja 1999 je začela v Nemčiji veljati. Listina predvideva kontrolni mehanizem, ki naj ocenjuje, kako se določila v kaki državi pogodbenici izpolnjujejo, da bi v primeru potrebe mogel predložiti priporočila za izboljšanje pravnih določil, načelne politike in praktičnega izvajanja. V ta namen se v smislu člena 17 listine ustanovi odbor strokovnjakov. Njegova glavna naloga je sporočiti ministrskemu komiteju svojo oceno, kako pogodbeni stran izpolnjuje obveznosti, kakšen je dejanski položaj regionalnih in manjšinskih jezikov v vsakokratni državi in v primeru potrebe pogodbeno stran vzpodbuditi, da si postopno prizadeva doseči višjo raven pogodbenih obveznosti.

Omenjeni odbor naj presoja v vsaki državi pogodbenici sedaj veljavne zakone in določila in dejansko prakso glede njenih regionalnih in manjšinskih jezikov. Svoje delovne metode je ustrezno določil. Odbor se obrne za informacije na pristojne oblasti in na neodvisna mesta v določeni državi z namenom, da si ustvari pravi in nepristranski pregled dejanskega stanja glede jezikovnega položaja. Po predhodni oceni (prvega) državnega poročila naslovi odbor ob potrebi vrsto vprašanj na pogodbeno stran, da dobi od oblasti dodatne podatke v zadevah, ki po njegovem mnenju v poročilu niso bile dovolj izčrpno obravnane. Takemu pisnemu postopku sledi običajno obisk odborove delegacije v državi, to je tako imenovani »obisk na kraju samem«. Med tem obiskom se sreča delegacija z gremiji (organizacijami) in združenji, katerih delovanje je tesno povezano z uporabo zadevnega jezika, in se posvetuje z oblastmi o zadevah, ki so ji bile sporočene. Na podlagi teh informacij si more odbor pridobiti možnost, da točneje oceni izvajanje listine v zadevni državi.

Primer listine sem navedel in obširneje razložil zato, da bi vam pokazal, kako je bilo mogoče v zelo zelo dolgih letih (od 1949 do 1999) z združenimi močmi ustvariti dobre instrumente za manjšine in narodne skupnosti. Avstrija je omenjeno listino po temeljitem premisleku tudi podpisala, prepričan sem, da listina tudi na Koroškem/v Avstriji ne bo zgrešila svojih ciljev.

Po letu 1945, po drugi svetovni vojni, je moja generacija (in tudi nekatere druge) smela doživeti, kako se je Evropa spremenila, kako se je premaknila.

Kar se je najprej začelo s prijateljsko pogodbo med Francijo in Nemčijo, kar se je navpično od juga na sever razvilo najprej kot gospodarska skupnost, je danes bilo deležno vodoravne razširitve, ki vodi Evropo v novo gospodarsko in politično dimenzijo.

Ta razvoj je bilo mogoče predvidevati vsaj po padcu železne zavesе tudi zato, ker so si ga mnogi ljudje želeli in si ga še vedno želijo. Iz tega razloga je Evropski svet že na svoji seji v Kopenhagnu leta 1993 formuliral tako imenovane »Kopenhagenske kriterije«, ki jih morajo izpolnjevati vse države pristopnice:

- »politični kriterij«: institucionalna stabilnost, demokratični državnopravni red, varstvo človekovih pravic in spoštovanje in zaščita manjšin,
- »gospodarski kriterij«: dobro delujoče tržno gospodarstvo in sposobnost vzdržati konkurenčni pritisk na notranjem trgu EU in
- »Acquis kriterij«: sposobnost sprejeti iz članstva izvirajoče obveznosti in cilje, tj. sprejem skupnega pravilnika, skupne posesti (ta pravilnik obsega okrog 80.000 strani pravnih besedil).

Kot gotovo veste, imajo »Kopenhagenski kriteriji« zelo velik pomen. Ga tudi morajo imeti. Na drugi strani pa doživljamo tudi, kako morejo taki visoko zastavljeni cilji omahovati. Kot primer lahko služijo »gospodarski kriteriji«. Da se to ne zgodi tudi »političnim kriterijem«, je Federalistična unija evropskih narodnih skupnosti, FUENS, na svoji zadnji seji prezidija 3.–4. septembra 2004 v Flensburgu podala naslednjo izjavo:

FUENS

- jemlje z obžalovanjem na znanje, da na novo konstituirana Evropska komisija ni predvidela nobene izrecne pristojnosti za vprašanja evropskih narodnih manjšin/narodnih skupnosti;
- pozdravlja, da bo komisar za izobrazbo, izobraževanje in kulturo v prihodnje izrecno pristojen tudi za raznolikost jezikov;
- priznava, da utegne postavitev skupine komisarjev za enake možnosti pomeniti tudi za narodne manjšine in narodne skupnosti v Evropi večje upoštevanje njihovih interesov.

Ob upoštevanju

- prepovedi diskriminacije zaradi pripadnosti k narodni manjšini, kot je fiksirano v leta 2000 v Nizzi sprejetem in v dneh 17./18. junija 2004 sklenjenem načrtu pogodbe o evropski ustavi, vključno z listino o temeljnih pravicah,

- in izjave v mestu Laeken, ki je fiksirala spoštovanje manjšin kot predpostavko za evropsko intergracijo,
- in sklicujoč se na pristopne kriterije – fiksiral jih je leta 1993 Evropski svet v Kopenhagnu –, ki kot osrednjo točko navajajo spoštovanje in varstvo manjšin,

poziva FUENS Evropsko komisijo,

- naj upošteva v številnih dokumentih izrečeno varstvo manjšin v svoji politiki kot odločilno vprašanje;
- naj si prizadeva, podpira, pospešuje in nadalje razvija spoštovanje in varstvo manjšin ne le ob pogajanjih z novimi pristopnimi kandidatkami, temveč v celotni politiki komisije;
- naj sprejme in sodobno uresniči že večkrat napovedani program za manj uporabljane jezike in kulture;
- naj kontinuirano razširi zdajšnjo pristojnost za raznolikost jezikov tudi na pristojnost za manjšine
- in naj bo en komisar (ena komisarka) pristojen (pristojna) za koordinacijo jezikovnih, kulturnih in pravnih zadev narodnih manjšin.

To izjavo je predsednica vlade zvezne dežele Schleswig-Holstein Heide Simonis izrecno pozdravila. Predvideno je, da bo nova Evropska ustava podpisana 29. oktobra 2004. Gospa Simonis je v pismu prihodnjemu predsedniku komisije Manuelu Barrosu ponovno opozorila na manjšine in narodne skupnosti v Evropi in na pomembnost teh skupin za uravnoteženo in pozitivno politiko.

Po našem mnenju je EU zamudila priložnost se na pragu nove naravnosti Evrope priznati k raznolikosti. V novi ustavi zmanjšamo iščemo kak obvezen temelj za upoštevanje in pospeševanje regionalnih jezikovnih in kulturnih skupnosti in narodnih manjšin, narodov in narodnih skupin, ki v konkretnih državah nimajo uradnega statusa. Naš cilj je ponovna vzpostavitev in pospeševanje jezikovne in kulturne raznolikosti kot enega bistvenih elementov evropske dediščine. Od svoje ustanovitve leta 1949 se FUENS čuti zavezan enemu izmed duhovnih temeljev Evrope: raznolikosti jezikov, narodov, miselnosti in kultur. To je bil in naj spet postane značilni znak za novo Evropo.

Brez tekmovanja in medsebojnih vplivov med narodi si kulturnega, političnega in navsezadnje tudi gospodarskega in civilizacijskega razvoja naše celine ne moremo misliti. Zato je treba vsako zatiranje te raznolikosti zavračati, po-

zdraviti pa vsak pospeševalni ukrep, ki služi ohranitvi raznolikosti. EU je upravičene zadeve sicer eksportirala, ni jih pa uveljavila v lastnih državah članicah. Nove države članice so se morale obvezati glede izpolnjevanja Kopenhagenskih kriterijev, stare države članice pa lahko po mili volji nadaljujejo svojo politiko do lastnih narodnih skupin in narodov. Ta absurdna, dvolična politika vsebuje po našem mnenju znaten konfliktni potencial, saj vemo, da etnično pogojeni spori, da, meščanske vojne lahko izbruhnejo vsak čas. V starih državah članicah že desetletja tlijo taki konflikti in nove države članice se morejo zdaj zares nasloniti nazaj in svojo manjšinsko politiko orientirati npr. po Franciji ali Grčiji in se tako požvižgati celo na minimalni standard.

Prvi opozorilni strel se je že zgodil: Tako je letonski parlament nekaj tednov po sprejemu Latvije kot redne članice EU zavrnil ratifikacijo Konvencije za varstvo narodnih manjšin.

S povečanim poudarkom je treba pomnožiti politično in lobistično delo za vsaj minimalni konsenz v manjšinski politiki.

Potrebna je temeljita sprememba zavesti v glavah in inštitucijah.

Naš predsednik, tudi včeraj citirani Retoroman Romedi Arquint, se je nekoliko drastično izrazil: Moderna država mora biti garant raznolikosti in ne odvetnik preproščine.

Mi, zastopniki narodnih skupnosti, smo pozvani, da pripravljamo tla. Kot pripadniki malih avtohtonih jezikov, kot pripadniki narodnih manjšin, ki ta dialog od nekdaj gojimo, pa tudi pripadniki večinskega prebivalstva v državah smo povabljeni k udeležbi pri tem procesu, da bi končno pripravili tudi politike do tega, da ne bi zlorabljali jezikovne in kulturne raznolikosti kot instrument moči, temveč da bi jo spoštovali kot nedotakljiv del osebne in kolektivne identitete ljudi.

Zato igrajo narodne skupnosti v razširjeni Evropi izredno vlogo, ki je ne gre podcenjevati. Položaj narodnih skupnosti v vsakdanjem življenju bo zelo pomemben kazalec za visoke cilje Evropske unije.

Kako je rekel včeraj državni sekretar Franz Morak ob odprtju tega kongresa z namigom na svoj obisk pri 60-milijonski manjšini v severozahodni Kitajski: »Ali nismo vsi skupaj manjšina?«

Sem povsem njegovega mnenja. In na tej osnovi naj bi govorili drug z drugim. Dajmo. Lepa hvala za vašo pozornost.

Die Rolle der Volksgruppen im Raum Alpen-Adria*

HELLWIG VALENTIN**

Nach dem Ende der Habsburgermonarchie im Jahre 1918 sind auf dem Territorium Österreich-Ungarns neue Staaten entstanden, deren Grenzen nur zum Teil nach dem Prinzip der nationalen Zugehörigkeit gezogen wurden. Dies hatte zur Folge, dass sich in den Grenzgebieten ethnische und sprachliche Minderheiten befanden. Das Nationalitätenproblem der Donaumonarchie lebte als Minderheitenfrage im Raum Alpen-Adria weiter. Volksgruppenfragen sind deshalb für die 1978 in Venedig gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria von großer Bedeutung. Dieser Gemeinschaft gehören derzeit 17 Länder, Regionen, Republiken, Komitate und Kantone in fünf Staaten an.

Im Jahre 1984 wurde innerhalb der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria eine Arbeitsgruppe für Minderheitenfragen eingerichtet, in die von den Mitgliedsländern fachkundige Vertreter entsendet wurden. Erstes greifbares Resultat war die Veröffentlichung einer Studie „Die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum“. Diese im Jahre 1990 in Klagenfurt erschienene Studie gibt auf 324 Seiten einen Überblick über die rechtliche, politische, kulturelle und wirtschaftliche Situation der Volksgruppen im Alpen-Adria-Raum. Sieben Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft – Burgenland, Friaul-Julisch Venetien, Kroatien, Kärnten, Slowenien, Trentino-Südtirol und Venetien – informieren über 27 einzelne Volksgruppen auf ihrem Gebiet. Die Themenbereiche wurden in Anlehnung an einen Fragebogen des Europarates über Regional- und Minderheitensprachen aus dem Jahre 1983 aufgearbeitet. Die Studie, die in vier getrennten Ausgaben in Deutsch, Italienisch, Kroatisch und Slowenisch veröffentlicht wurde, gilt als eine Pionierleistung in der Beschäftigung mit der Lage der Volksgruppen im Alpen-Adria-Raum.

Die Berichte weiterer Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sollten in einem Folgeband veröffentlicht werden. Ende der 1980er-Jahre wurden neue Länder in die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria aufgenommen – fünf ungarische Komitate und ein Schweizer Kanton. 1991 erreichten zwei Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft, nämlich Slowenien und Kroatien, die

* Vortrag vom 22.10.2004, XV. Europäischer Volksgruppenkongress, Feistritz/Gail

** Dr. Hellwig VALENTIN, Universitätsdozent; Generalsekretär der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria und Leiter der Alpen-Adria Geschäftsstelle des Landes Kärnten

staatliche Unabhängigkeit. Auch in Ungarn kam es zu einer radikalen Veränderung des politischen Systems. Die sich daraus ergebenden Veränderungen auch für die Lage der Minderheiten führten zu einer Verzögerung bei den Arbeiten an der Weiterführung der Minderheitenstudie. Zudem entschloss man sich, die Themenpalette zu erweitern und auch die Frage des Wechselspiels zwischen der Situation der Minderheiten und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu behandeln. Die Arbeitsgruppe Minderheiten beschloss daher, die erste Studie nicht einfach fortzusetzen, sondern eine neue Publikation mit dem Titel „Minderheiten und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpen-Adria-Raum“ vorzubereiten. Diese Arbeit erschien im September 2004 in Trient zunächst in deutscher und in kroatischer Sprache. Die Veröffentlichung in Slowenisch, Italienisch und Ungarisch ist in Vorbereitung.

In seinem Vorwort drückte der Präsident der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, Bodóg Zoltán Kiss aus dem ungarischen Komitat Zala, seine Hoffnung aus, dass diese Arbeit ein positives Echo in der Öffentlichkeit finden und „zur Bekämpfung von Misstrauen und Vorurteilen beitragen“ möge. Grundsätzlich hatten die Regierungschefs der Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria in einer im Jahre 1998 in Trient beschlossenen feierlichen Erklärung zur Frage der ethnischen und sprachlichen Minderheiten u.a. festgestellt: „Wir verpflichten uns, alles daranzusetzen, den Minderheiten eine entsprechende Beteiligung am aktiven und öffentlichen Leben unserer Regionen zu gewährleisten. Wir erachten diese Verpflichtungserklärung als die beste Garantie dafür, dass unsere Regionen das bleiben, was sie auf Grund ihrer Tradition sind: ein gemeinsames Haus für unterschiedliche Sprachen und Kulturen.“ Damit wurde der politische Rahmen für die wissenschaftliche Aufarbeitung der Minderheitenproblematik im Raum Alpen-Adria abgesteckt.

Den Autoren der 480 Seiten umfassenden Studie ging es darum, in einem bedeutsamen Teil des neuen Europa eine fundierte Analyse der Lage der Minderheiten und der Wechselbeziehungen zwischen Volksgruppenfragen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit durchzuführen. Die Studie sollte auch als Anstoß für diesbezügliche Überlegungen in anderen Teilen Europas dienen. Auf Grund der unterschiedlichen Voraussetzungen in den Regionen, die sich an der Studie beteiligten, entschied man sich für eine sehr komplexe Vorgangsweise. Einerseits sollten die beteiligten Länder bei der Erstellung der Studie weitgehend autonom vorgehen, andererseits wurden

die Verfasser darum ersucht, übergeordnete Zielsetzungen nicht aus den Augen zu verlieren. Die grundsätzliche Ausrichtung der Studie wurde im Zuge intensiver Diskussionen in der Arbeitsgruppe Minderheiten der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria abgesteckt, die in den letzten Jahren unter Leitung der Region Trentino-Südtirol stand. Darüber hinaus wurde eine Expertenkommission aus wissenschaftlichen Fachleuten der einzelnen Mitgliedsländer eingesetzt, die einen Projektentwurf erstellte und die laufende Betreuung übernahm.

Ausführlich beschäftigte man sich mit der Frage, was unter Minderheiten zu verstehen sei. Da es eine allgemein verbindliche Definition nicht gibt, wurde aus den bestehenden wissenschaftlichen Erklärungsmustern eine Reihe von Merkmalen herausgefiltert, die allgemein akzeptiert wurden. Dabei ging es unter anderem um die Frage der Staatsangehörigkeit, um ethnische, sprachliche und religiöse Eigenarten, um das Gruppenbewusstsein, um den Bestandszeitraum auf dem jeweiligen Territorium, um die Größe im Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung. Diese Definitionsmerkmale hatten freilich nur Orientierungsfunktion. Die Auswahl der einzubeziehenden Gruppen sollte den teilnehmenden Ländern überlassen bleiben. Man strebte jedoch nach Möglichkeit Vollständigkeit an. Die Arbeitsgruppe einigte sich darauf, die in jüngerer Zeit zugewanderten Gruppen – Arbeitsmigranten, Flüchtlinge etc. – nicht einzubeziehen, da dies den Umfang der Studie gesprengt hätte.

Da es nicht möglich erschien, alle Volksgruppen gleichermaßen im Detail vorzustellen, entschied man sich für ein zweistufiges Verfahren. In den zwölf Regionalstudien wird daher zunächst eine möglichst vollständige Übersicht über alle im jeweiligen Land existierenden Volksgruppen gegeben. Im Rahmen von Fallstudien werden einige ausgewählte Minderheiten im Detail untersucht. In einem zweiten Kapitel geht es um die Beziehungen zwischen Minderheit und Mehrheit, schließlich wird die Rolle der Minderheiten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit thematisiert. Am Ende jeder Regionalstudie finden sich üblicherweise eine Bibliographie und eventuell auch Kartenmaterial. Die Herausgeber der Studie gehen davon aus, dass fundierte Informationen eine unverzichtbare Voraussetzung für einen wirksamen Minderheitenschutz und eine vorausschauende Konfliktprävention sind. Man betrachtet die Publikation als Ausgangspunkt für künftige Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria im Bereich der Minderheitenproblematik.

An der Erarbeitung der Studie beteiligten sich folgende Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (in alphabetischer Reihenfolge): Baranya, Burgenland, Friaul-Julisch Venetien, Győr-Moson-Sopron, Kärnten, Kroatien, Slowenien, Somogy, Trentino-Südtirol, Vas, Venetien und Zala. Zählt man jede Volksgruppe für sich, so kommt man in den zwölf beteiligten Ländern auf etwa 50 Minderheiten. Nach den Bezeichnungen kommt man auf dem Gebiet der Alpen-Adria auf etwa 18 verschiedene Volksgruppen, wobei einzelne Gruppen in mehreren Ländern vorkommen. Am weitesten verbreitet sind deutsche Minderheiten, die in neun Regionen existieren, gefolgt von den Roma in acht, den Kroaten in sieben, den Slowenen in vier, den Ungarn in drei sowie den Friaulern, Italienern, Serben und Ladinern in je zwei Regionen. Die anderen Gruppen – Tschechen, Slowaken, Ruthenen, Ukrainer, Mazedonier, Montenegriner, Moslems, Juden und venetische Sprachgruppen – kommen nur einmal vor. In den fünf westungarischen Komitaten sind fast überall Deutsche, Kroaten und Roma vertreten, die meisten Volksgruppen – und zwar zwölf – gibt es in Kroatien, die wenigsten – und zwar nur eine bis zwei – in Kärnten und dem Burgenland. Die meisten sogenannten Sprachinseln bestehen in Friaul-Julisch Venetien und Venetien sowie im Trentino.

Ein Gesamtüberblick über die Volksgruppen in den zwölf untersuchten Alpen-Adria-Regionen ergibt folgendes Bild: Baranya (Deutsche, Kroaten, Roma), Burgenland (Kroaten, Ungarn), Friaul-Julisch Venetien (Friauler, Slowenen, deutsche Sprachgruppen in Sauris und Timau sowie im Kanaltal, drei venetische Sprachgruppen, Romagruppen), Győr-Moson-Sopron (Roma, Ungarndeutsche, Kroaten), Kärnten (Slowenen), Kroatien (Tschechen, Ungarn, Slowaken, Ruthenen, Italiener, Ukrainer, Roma, Mazedonier, Montenegriner, Moslems, Serben, Slowenen), Slowenien (Italiener, Ungarn, Deutschsprachige, Juden, Roma, Kroaten, Serben), Somogy (Kroaten, Deutsche, Roma), Trentino-Südtirol (deutsche, italienische und ladinische Sprachgruppen in Südtirol; Ladiner, Fersentaler und Zimbern in Trentino), Vas (Kroaten, Slowenen, Roma, Ungarndeutsche), Venetien (Ladiner, Zimbern – zwei Gruppen, deutsche Sprachinsel Sappada, Friauler in der Nähe von Portogruaro) und Zala (Kroaten, Roma und Ungarndeutsche – noch nicht erforscht).

Die Alpen-Adria-Studie zu den Minderheiten wurde von Stefan Böckler (Trient) wissenschaftlich geleitet und von insgesamt 41 Wissenschaftlern aus den beteiligten Ländern erarbeitet. Dazu kommt eine Reihe von Fach-

leuten, die mit der Koordination und Redaktion befasst waren. Ein Teil dieser Wissenschaftler traf im Jahre 1993 in Bled bei einem von der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria veranstalteten Fachsymposium zum Thema „Die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum“ zusammen. Als Resultat dieser Konferenz erschien 1994 in Laibach ein Tagungsband mit den Beiträgen der Teilnehmer. Es zeigte sich, dass es im Hinblick auf die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum viele Gemeinsamkeiten gibt, wenngleich die Voraussetzungen sehr unterschiedlich sind.

Im Hinblick auf die Rolle der Minderheiten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist festzustellen, dass im ungarischen Bereich der Arbeitsgemeinschaft die Minderheiten eine relativ geringe Bedeutung haben. Dies ist ein Resultat der wirtschaftlichen Randlage des Gebietes und der politischen, sozialen und kulturellen Schwäche der Minderheiten. Im Alpenraum und im nordadriatischen Raum ist dagegen festzustellen, dass die Minderheiten in den letzten Jahren immer stärker in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingebunden wurden, vor allem im Bereich der Wirtschaft und Kultur. Ethnisch und sprachlich gemischte Gebiete an den Grenzen können als Räume der gesellschaftlichen Verflechtung und des Austausches dienen und so wertvolle Anstöße zum interethnischen und grenzüberschreitenden Zusammenleben geben.

Der Stand der Beziehungen zwischen Nachbarländern hängt nicht zuletzt von der aktuellen Lage der jeweiligen Volksgruppen ab, vor allem dann, wenn in dem einen Land eine Volksgruppe existiert, für die sich der Nachbar als „Mutterland“ fühlt. Ist die Volksgruppensituation zufriedenstellend, so entwickeln sich auch die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte zwischen den Nachbarländern positiv. So werden Maßnahmen zu Gunsten der Volksgruppen im eigenen Land nicht zuletzt im Interesse der Verbesserung der Beziehungen zum Nachbarland unternommen. Das Bemühen um gute Kontakte mit den Nachbarn wirkt sich somit vielfach positiv auf die Lage der Volksgruppen im eigenen Land aus. Es ergibt sich somit eine Wechselwirkung zwischen dem Stand der überregionalen Zusammenarbeit und der Lage der Volksgruppen.

Als bloße Brücke würden die Volksgruppen indessen nur eine passive Rolle in der Nachbarschaftspolitik spielen. Daher wäre anzustreben, dass sich die Minderheiten zu einem gleichberechtigten Faktor in den Nachbarschaftsbeziehungen entwickeln. Dazu ist erforderlich, dass die offenen Fragen im

Zusammenhang mit den Volksgruppen behutsam und einvernehmlich gelöst werden und ein Klima geschaffen wird, in dem Mehrheit und Minderheit freundschaftlich zusammenleben. Wenn ein friedliches Miteinander im eigenen Land erreicht wird, so ist die beste Voraussetzung für eine gute Nachbarschaft über die Grenzen gegeben. Denn der Friede mit den Nachbarn beginnt im eigenen Haus.

Im Hinblick auf die weitere Beschäftigung mit Minderheitenfragen in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria wäre zu überlegen, die vorliegende Publikation weiter aufzuarbeiten. So könnten die einzelnen Regionalstudien durch Einschieben einer horizontalen Ebene verknüpft werden. Damit wäre es möglich, die Situation der Volksgruppen in den einzelnen Ländern miteinander zu vergleichen. Es könnte weiters versucht werden, Lösungsmodelle für Volksgruppenfragen zu erarbeiten, um Minderheitenkonflikte in den Alpen-Adria-Regionen zu mildern oder erst gar nicht entstehen zu lassen. Veranstaltungen könnten durchgeführt werden, bei denen die Erkenntnisse der Studie ausgewertet werden und Fachleute sowie Volksgruppenangehörige die Möglichkeit bekommen, sich näher kennen zu lernen.

In der Folge wäre die Bildung eines Berater- und Beobachterstabes, eines sogenannten Kompetenzteams, denkbar, bestehend aus Vertretern der Volksgruppen, der Mitglieder der Arbeitsgruppe Minderheiten und Experten der Mitgliedsregionen der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria. Dazu sollten im Besonderen die Verfasser der vorliegenden Studie gehören. Diese Gruppe könnte in Konfliktsituationen herangezogen werden, um vermittelnd oder mäßigend zu wirken. Jedenfalls kann davon ausgegangen werden, dass die Behandlung von Volksgruppenfragen auch in Zukunft einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria darstellen wird.

Vloga narodnih skupnosti v prostoru Alpe–Jadran*

HELLWIG VALENTIN**

Po koncu habsburške monarhije leta 1918 so na ozemlju Avstro-Ogrske nastale nove države, katerih meje so bile potegnjene le deloma po načelu narodne pripadnosti. To je imelo za posledico, da so se v obmejnih predelih znašle etnične in jezikovne manjšine. Narodnostno vprašanje donavske monarhije je kot manjšinsko vprašanje v prostoru Alpe-Jadran živelo naprej. Vprašanja narodnih skupnosti so zato za leta 1978 v Benetkah ustanovljeno Delovno skupnost Alpe-Jadran zelo pomembna. Tej skupnosti pripada ta čas 17 dežel – regije, republike, županije, kantoni – in pet držav.

Leta 1984 je bila znotraj Delovne skupnosti Alpe-Jadran ustanovljena delovna skupina za manjšinska vprašanja, v katero so dežele članice imenovale strokovno podkovanе zastopnike. Prvi oprijemljivi rezultat je bila objava študije »Manjšine v prostoru Alpe-Jadran«. Ta študija – izšla je leta 1990 v Celovcu – prinaša na 324 straneh pregled pravnega, političnega, kulturnega in gospodarskega položaja narodnih skupnosti v prostoru Alpe-Jadran. Sedem dežel članic delovne skupnosti – Gradiščanska, Furlanija-Julijska krajina, Hrvaška, Koroška, Slovenija, Trentino-Južna Tirolska in Benečija – daje informacije o 27 posameznih narodnih skupnostih na svojem ozemlju. Tematska področja so obdelana na podlagi vprašalnika Evropskega sveta o regionalnih in manjšinskih jezikih iz leta 1983. Študija, objavljena v štirih ločenih izdajah – nemški, italijanski, hrvaški in slovenski – velja za pionirski dosežek v ukvarjanju s položajem narodnih skupnosti v prostoru Alpe-Jadran.

Poročila nadaljnjih članic delovne skupnosti naj bi bila objavljena v naslednji knjigi. Konec osemdesetih let so bile sprejete v Delovno skupnost Alpe-Jadran nove dežele – petero madžarskih županij in en švicarski kanton. Leta 1991 sta dosegli dve deželi članici delovne skupnosti, namreč Slovenija in Hrvaška, državno neodvisnost. Tudi na Madžarskem je prišlo do radikalne spremembe političnega sistema. Iz tega izvirajoče spremembe so imele tudi za položaj manjšin kot posledico zamudo pri delu za nadaljevanje študije o manjšinah. Poleg tega je bilo sklenjeno razširiti izbiro tem in obravnavati tudi

* Predavanje z dne 22.10.2004, XV. Evropski kongres narodnih skupnosti, Ziljska Bistrica

** Dr. Hellwig VALENTIN, univ. docent; glavni tajnik Delovne skupnosti Alpe-Jadran in vodja Koroškega deželnega sekretariata Alpe-Jadran

vprašanje izmeničnega učinkovanja med položajem manjšin in čezmejnim sodelovanjem. Delovna skupina za manjšine je zato sklenila, da prve študije ne bo enostavno nadaljevala, temveč bo pripravila novo publikacijo z naslovom »Manjšine in čezmejno sodelovanje v prostoru Alpe-Jadran«. To delo je izšlo septembra 2004 v Trentu, zaenkrat v nemškem in hrvaškem jeziku. Objava v slovenščini, italijanščini in madžarščini je v pripravi.

Predsednik Delovne skupnosti Alpe-Jadran, Bodóg Zoltán Kiss iz madžarske županije Zala, je v svojem predgovoru izrazil upanje, da bo to delo v javnosti zbudilo pozitiven odmev in pripomoglo »k odpravljanju nezaupanja in predsodkov«. Načeloma so predsedniki vlad dežel članic Delovne skupnosti Alpe-Jadran leta 1998 v Trentu v slovesni izjavi glede vprašanja etničnih in jezikovnih manjšin zatrdili med drugim: »Obvezujemo se storiti vse, da bo manjšinam zagotovljena ustrežna udeležba v aktivnem in javnem življenju naših regij. Menimo, da je ta obvezna izjava najboljše jamstvo, da bodo naše regije ostale, kar so na podlagi svoje tradicije: skupna hiša za različne jezike in kulture.« S tem je bil fiksiran politični okvir za znanstveno obravnavo manjšinske problematike v prostoru Alpe-Jadran.

Avtorjem 480 strani obsegajoče študije je šlo za to, da v pomembnem delu nove Evrope izvedejo temeljito analizo položaja manjšin in vzajemnih odnosov med vprašanji narodnih skupnosti in čezmejnim sodelovanjem. Študija naj bi bila tudi pobuda za tovrstna razmišljanja v drugih delih Evrope. Zaradi različnih predpostavk v regijah, udeleženih pri študiji, so se odločili za večplasten postopek. Po eni strani naj udeležene dežele sodelujejo pri sestavi študije kar se da avtonomno, po drugi strani pa so bili avtorji naprošeni, naj ne izpustijo iz oči nadrejenih ciljev. Temeljna usmeritev študije je bila fiksirana med intenzivnimi razpravami Delovne skupine za manjšine v Delovni skupnosti Alpe-Jadran, ki jo je v zadnjih letih vodila regija Trentinsko-Južna Tirolska. Poleg tega je bila ustanovljena strokovna komisija znanstvenih strokovnjakov iz posameznih dežel članic, ki je pripravila projektni načrt in prevzela skrb za nepretrgano svetovanje.

Izčrpno so se ukvarjali z vprašanjem, kaj naj razumemo pod pojmom »manjšina«. Ker splošnoveljavna definicija ne obstaja, so iz dozdajšnjih znanstvenih poskusnih vzorcev izfiltrirali vrsto splošnosprejemljivih znakov. Pri tem je šlo med drugim za vprašanje državne pripadnosti, za etnične, jezikovne in verske posebnosti, za skupinsko zavest, za obdobje obstoja na vsakokratnem ozemlju, za velikost v razmerju do večinskega prebivalstva. Vsi

ti definicijski znaki so služili seveda le kot pripomoček za orientacijo. Izbira skupin, ki naj so vključene, naj ostane prepuščena udeležnim deželam. Prizadevali pa naj bi si kar se da za popolnost. Delovna skupina je dosegla soglasje, da v novejšem času priseljenih skupin – delovnih migrantov, beguncev idr. – ne vključi, ker bi to daleč preseгло obseg študije.

Ker se je zdelo, da enako podrobno ni mogoče predstaviti vseh narodnih skupnosti, so se odločili za dvostopenjski postopek. V dvanajstih regionalnih študijah je zato podan najprej kar se da popoln pregled vseh manjšin, ki živijo v tisti deželi. Nekateri izbrani primeri so podrobno obravnavani. V drugem poglavju gre za odnose med manjšino in večino, končno je obravnavana vloga manjšin pri čezmejnem sodelovanju. Na koncu vsake regionalne študije je navadno bibliografija in eventualno tudi kartni material. Izdajatelji študije menijo, da so temeljite informacije neobhodno potrebna predpostavka za učinkovito varstvo manjšin in za daljnovidno preprečevanje konfliktov. Publikacija naj je izhodišče za prihodnje aktivnosti Delovne skupnosti Alpe-Jadran na področju manjšinske problematike.

Pri izdelavi študije so bile udeležene naslednje dežele članice Delovne skupnosti Alpe-Jadran (po abecednem redu nemških imen): Baranja, Gradiščanska, Furlanija-Juljska krajina, Győr-Moson-Sopron, Koroška, Hrvaška, Slovenija, Somogy, Trentinsko-Južna Tirolska, Vas, Benečija in Zala. Če štejemo vsako narodno skupnost zase, pridemo v dvanajstih udeleženi deželah na nekako 50 manjšin. Po imenovanju pridemo na ozemlju Alpe-Jadran na nekako 18 različnih narodnih skupnosti, pri čemer posamezne skupine nastopajo v več deželah. Najbolj razširjene so nemške manjšine, ki obstajajo v devetih regijah, sledijo jim Romi v osmih, Hrvati v sedmih, Slovenci v štirih, Madžari v treh, v dveh regijah pa so Furlani, Italijani, Srbi in Ladinci. Druge skupine – Čehi, Slovaki, Rusini, Ukrajinci, Makedonci, Črnogorci, Muslimani, Judje in beneške jezikovne skupine – so navedene le po enkrat. V petih zahodnomadžarskih županijah so skoraj povsod zastopani Nemci, Hrvati in Romi, največ narodnih skupnosti – in sicer dvanajst – je na Hrvaškem, najmanj – le ena ali dve – na Koroškem in Gradiščanskem. Največ tako imenovanih jezikovnih otokov je v Furlaniji-Juljski krajini, Benečiji in na Trentinskem.

Celoten pregled narodnih skupnosti v dvanajstih obravnavanih alpsko-jadranskih regijah kaže naslednjo sliko: Baranya (Nemci, Hrvati, Romi), Gradiščanska (Hrvati, Madžari), Furlanija-Juljska krajina (Furlani, Slo-

venci, nemške jezikovne skupine v Saurisu, Timauu in v Kanalski dolini, tri beneške jezikovne skupine, skupine Romov), Győr-Moson-Sopron (Romi, madžarski Nemci, Hrvati), Koroška (Slovenci), Hrvaška (Čehi, Madžari, Slovaki, Rusini, Italijani, Ukrajinci, Romi, Makedonci, Črnogorci, Muslimani, Srbi, Slovenci), Slovenija (Italijani, Madžari, nemško govoreči, Judje, Romi, Hrvati, Srbi), Somogy (Hrvati, Nemci, Romi), Trentinsko-Južna Tirolska (nemške, italijanske in ladinske jezikovne skupine na Južnem Tirolskem; Ladinci, Fersentalci in Kimbri na Trentinskem, Vas (Hrvati, Slovenci, Romi, madžarski Nemci), Benečija (Ladinci, Kimbri – dve skupini, nemški jezikovni otok Sappada, Furlani v bližini Portogruara) in Zala (Hrvati, Romi in madžarski Nemci – še ne raziskani).

Projekt alpsko-jadranske študije o manjšinah je vodil znanstvenik Stefan Böckler (Trento), sodelovalo pa je 41 znanstvenikov iz udeleženih dežel. Poleg teh je pri koordinaciji in redakciji sodelovala vrsta strokovnjakov. Del teh znanstvenikov se je leta 1993 sestal na Bledu na strokovnem simpoziju o temi »Manjšine v prostoru Alpe-Jadran«, ki ga je priredila Delovna skupnost Alpe-Jadran. Kot rezultat te konference je v Ljubljani leta 1994 izšel zbornik s prispevki udeležencev. Pokazalo se je, da je glede manjšin v alpsko-jadranskem prostoru veliko skupnega, čeprav so predpostavke zelo različne.

Glede vloge manjšin pri čezmejnem sodelovanju je ugotoviti, da so manjšine na madžarskem področju delovne skupnosti razmeroma malo pomembne. To je rezultat lege področja na gospodarskem obrobju in politične, socialne in kulturne šibkosti manjšin. V alpskem in severnojadranskem prostoru pa je nasprotno ugotoviti, da so bile manjšine zadnja leta vedno bolj pritegnjene v čezmejno sodelovanje, zlasti na gospodarskem in kulturnem področju. Etnično in jezikovno mešana območja ob mejah lahko služijo kot prostor družbene prepletenosti in izmenjave in s tem dajejo dragocene pobude za interetnično in čezmejno sožitje.

Stanje odnosov med sosednjimi deželami je navsezadnje odvisno od aktualnega položaja vsakokratne narodne skupnosti, predvsem tedaj, če v eni deželi obstaja manjšina, za katero se ima soseda za »matično deželo«. Če je položaj narodne skupnosti zadovoljiv, se razvijajo tudi politični, gospodarski in kulturni stiki med sosedami pozitivno. Tako ukrepi, izvedeni v prid manjšinam v lastni deželi, koristijo navsezadnje izboljšanju odnosov s sosedom. Prizadevanje za dobre stike med sosedi učinkuje pogosto pozitivno tudi na položaj narodnih skupnosti v lastni deželi. S tem pride do medse-

bojnega učinka med stanjem nadregionalnega sodelovanja in položajem narodnih skupnosti.

Samo kot most pa bi narodne skupnosti igrale zgolj pasivno vlogo v medsosedski politiki. Zato bi bilo vredno si prizadevati, da bi se manjšine razvile v enakopraven faktor v medsosedskih odnosih. V ta namen je potrebno, da se nerešena vprašanja v zvezi z narodnimi skupnostmi rešujejo previdno in sporazumno in se ustvari ozračje, v katerem vlada prijateljsko sožitje med večino in manjšino. Če je v lastni deželi doseženo mirno sožitje, je to najboljša predpostavka za dobro čezmejno sosodstvo, kajti mir med sosedi se začneja v lastni hiši.

Glede na nadaljnje ukvarjanje z manjšinskimi vprašanji v Delovni skupnosti Alpe-Jadran bi bilo premisliti o nadaljnji obravnavi pričujoče publikacije. Tako bi bilo npr. mogoče posamezne regionalne študije povezati z vstavitvijo horizontalne ravni. S tem bi bilo položaj narodnih skupnosti v posameznih deželah mogoče med seboj primerjati. Mogoč bi bil tudi poskus priprave modelov za reševanje vprašanj narodnih skupnosti, da bi se manjšinski konflikti v alpsko-jadranskih regijah omilili oziroma sploh ne bi nastajali. Izvesti bi bilo mogoče prireditve, na katerih bi ocenili dognanja študije in bi jo strokovnjaki in pripadniki narodnih skupnosti imeli priložnost поблиže spoznati.

Pozneje bi bila predstavljava ustanovitev štaba svetovalcev in opazovalcev, tako imenovane kompetenčne skupine, sestavljene iz zastopnikov narodnih skupnosti, članov Delovne skupine za manjšine in strokovnjakov iz regij članic Delovne skupnosti Alpe-Jadran. Temu štabu naj bi pripadali zlasti avtorji pričujoče študije. To skupino bi bilo mogoče pritegniti v spornih primerih, da bi posredovala ali pomirljivo delovala. Vsekakor si je mogoče predstavljati, da bo obravnavanje vprašanj narodnih skupnosti tudi v prihodnosti težišče sodelovanja v Delovni skupnosti Alpe-Jadran.

Die Rolle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Volksgruppen*

GERHART WIELINGER**

Die Einladung zu diesem Vortrag ist sehr ehrenvoll; ich habe sie sehr gerne angenommen. Es mag aber für die Zuhörer einer Erklärung bedürfen, wie ein Landesamtsdirektor dazu kommt, sich mit diesem Thema zu befassen und dies in einer Form, die sich nicht unmittelbar aus seinen dienstlichen Obliegenheiten ergibt. Lassen Sie mich also diese Erklärung geben: Ich bin nach Abschluss der Arbeiten an meiner Habilitationsschrift im Jahr 1973 für 1 Jahr im Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst tätig gewesen und wurde dort auch mit dem Thema Volksgruppen befasst. Schon vorher hatte ich mich, als historisch sehr interessiert, mit dem Nationalitätenproblem im Alten Österreich beschäftigt. Nach Rückkehr an die Universität Graz im Jahr 1974 habe ich Vorlesungen über Volksgruppenrecht gehalten, nicht wissend, dass mich das Thema sehr bald auch im Rahmen meiner Tätigkeit als Leiter des Verfassungsdienstes im Amt der Steiermärkischen Landesregierung beschäftigen würde. So hat mich dieses Thema bis heute nicht losgelassen.

In meinem Referat soll zunächst klargestellt werden wovon die Rede ist; ich möchte daher auf die beiden zentralen Begriffe eingehen, die im Thema des Referates genannt sind, dies aber nicht bloß im Sinne einer terminologischen Klärung. Anschließend möchte ich die beiden Phänomene, von denen die Rede ist, zueinander in Beziehung setzen und versuchen, eine europäische Perspektive aufzuzeigen. Bei all dem sollen auch Wahrnehmungen und Erfahrungen aus meiner Tätigkeit in der steirischen Landesverwaltung einfließen.

Lassen sie mich zunächst auf die Frage eingehen, was unter „grenzüberschreitender Zusammenarbeit“ oder wie man es auch nennt „regionaler Außenpolitik“ verstanden werden kann:

Die Außenpolitik und damit auch die Pflege nicht bloß persönlicher Beziehungen über Staatsgrenzen hinweg ist eine Angelegenheit, die Staaten als

* Vortrag vom 14.10.2005, XVI. Europäischer Volksgruppenkongress, Klagenfurt

** Dr. Gerhart WIELINGER, Landesamtsdirektor Land Steiermark, Universitätsprofessor für Verwaltungs- und Verfassungsrecht an der Universität Graz

ihre ureigenste Aufgabe ansehen, und auch in Bundesstaaten ist dies nach der Verfassung typischerweise eine Aufgabe des Zentralstaates. Dies gilt für die Schweizerische Eidgenossenschaft genauso wie für die Bundesrepublik Deutschland oder die Vereinigten Staaten von Amerika und andere Bundesstaaten. Verfassungsrechtliche Ausnahmen vom Prinzip des Monopols des Zentralstaates auf Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten sind in der Vergangenheit sehr selten gewesen. Als Beispiel sei die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 angeführt, in der den Königreichen Bayern und Sachsen in eingeschränktem Maße das Recht zur Entsendung von Gesandtschaften in einige Staaten – so nach Österreich-Ungarn – zugestanden war. Aber gerade aus dem 1871 gebildeten Deutschen Reich gibt es Beispiele dafür, wie eifersüchtig die Zentralregierung darüber gewacht hat, dass nicht ein Gliedstaat grenzüberschreitende Beziehungen anknüpft. So hat Bismarck – wie aus seinen Memoiren zu entnehmen – jeden Versuch des Großherzogtums Baden, das Klima im Verhältnis zu Frankreich zu entspannen, unterbunden.

Heute hat sich die rechtliche Situation freilich geändert: Das Monopol des Zentralstaates zur Pflege grenzüberschreitender Beziehungen ist aufgegeben. So sieht die österreichische Bundesverfassung in ihrem Art. 16 vor, dass Bundesländer in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen können. Und auch in anderen Staaten – nicht nur in föderal verfassten – haben Gebietskörperschaften das Recht zur Pflege grenzüberschreitender Beziehungen. Einen Markstein bildet in diesem Zusammenhang das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften aus dem Jahr 1980, das für Österreich im Jänner 1983 in Kraft getreten ist. Aber neben dieser rechtlichen Dimension des Themas „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ gibt es auch eine praktische, und diese sah schon in der Vergangenheit oft anders aus, als die rechtliche. Dafür gibt es eindrucksvolle Beispiele aus Österreich. Bundesländer haben seit der Zeit, da sich nach dem Wiedererstehen Österreichs die Verhältnisse einigermaßen normalisiert hatten, ohne ausdrückliche verfassungsmäßige Ermächtigung intensiv grenzüberschreitende Beziehungen gepflegt. Dies ist grundsätzlich in Abstimmung mit der Bundesregierung erfolgt und hatte in einigen Fällen eine Komplementärfunktion zu den außenpolitischen Aktivitäten des Bundes, allenfalls sogar die Funktion eines dynamisierenden Elementes für die Weiterentwicklung der Beziehungen auf Ebene der Staatsregierungen.

Als herausragendes Beispiel seien die Bemühungen des Landes Tirol im Zusammenhang mit dem Südtirol-Problem genannt. Da hat es manches gegeben, was den Inhalt der offiziellen Außenpolitik ergänzt hat, aber auch manches, was die offizielle Außenpolitik angetrieben hat. Ein anderes, in der Öffentlichkeit Österreichs weniger bekanntes Beispiel sind die Aktivitäten des Landes Steiermark zur Anknüpfung und Pflege grenzüberschreitender Beziehungen, die schon in den frühen Fünfzigerjahren begonnen haben. Die damals den Inhalt der Landespolitik Bestimmenden waren sich darüber einig, dass die durch die Spaltung Europas nach dem 2. Weltkrieg geschaffene Situation und die dadurch bewirkte Abschottung der Steiermark nicht auf die Dauer hingenommen werden könnten. So sind von der steirischen Landespolitik Initiativen sowohl in Richtung Wien als auch in Richtung Laibach und Belgrad ausgegangen. Die Einrichtung eines jugoslawischen Generalkonsulates in Graz im Jahr 1952 ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Die einschlägige steirische Landespolitik hatte damals gleichsam ein janusköpfiges Gesicht: Auf der einen Seite wurde – zunächst in Zusammenarbeit mit der britischen Besatzungsmacht – alles getan, um im Grenzland ein Gefühl der Sicherheit zu schaffen, das Bewusstsein zu vermitteln, dass die Grenze unantastbar ist und dass das Grenzgebiet auch nicht von einer als Flüchtlingsbewegung getarnten gezielten Unterwanderung aus dem Süden bedroht werden kann. Auf der anderen Seite wurde danach getrachtet, jede Möglichkeit zu einer Wiederanknüpfung von Kontakten aufzuspüren und zu verfolgen und auch im Grenzland das Bewusstsein zu schaffen, dass der Nachbar im Süden keine Bedrohung und kein Feind ist. Diese Politik hat viel Fingerspitzengefühl verlangt und ist erfolgreich gewesen. In diesem Zusammenhang haben auch die Universitäten eine wichtige Funktion gehabt: Ermuntert durch das Land Steiermark gibt es seit der Mitte der Sechzigerjahre eine Kooperation zwischen den Universitäten Graz und Laibach nicht nur auf der Ebene der Sprachwissenschaftler und seit der Gründung der Universität in Marburg auch mit dieser. Diese universitären Kontakte sind nach der Trübung der Beziehungen zwischen Österreich und Jugoslawien als Folge des sogenannten Ortstafelsturms unter Einschaltung des Landes auch für die Anbahnung einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten und die Wiederherstellung einer guten Nachbarschaft genutzt worden. Da hat mancher scheinbar rein fachliche Kontakt zwischen Wissenschaftlern eine durchaus außenpolitische Dimension gehabt, deren Ziel es war, es beiden Staaten zu ermöglichen, Vorbereitungen dafür zu treffen, einander wieder zu finden. Es sei auch noch erwähnt, dass das Burgenland ebenfalls versucht hat, sobald dies möglich gewesen ist, grenz-

überschreitende Kontakte nach Ungarn anzuknüpfen, und auch die Steiermark hat derartige Initiativen gesetzt.

Die angeführten Beispiele zeigen, dass die faktischen Möglichkeiten für grenzüberschreitende Kontakte von Bundesländern weit größer sind als nach einem Blick auf die Bundesverfassung zu vermuten wäre. Tatsache ist, dass der vorhin zitierte Art. 16 B-VG praktisch bedeutungslos ist, dass aber dennoch beachtliche und für die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarstaaten wichtige Aktivitäten der Bundesländer selbstverständlich sind. Und diese haben – wie wir wissen – nicht nur eine bilaterale Dimension, sondern, wie die Beispiele der Arge Alpen Adria, der Arge Alp und der Arge Donauländer zeigen, auch eine multilaterale. Die Initiative zur Gründung der Arge Alpen Adria ist von den Ländern Kärnten und Steiermark ausgegangen. Dieses völkerrechtlich nicht fassbare Gebilde, für das lange Zeit auch nicht das vorhin erwähnte Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften als Grundlage herangezogen werden konnte, ist ein schönes Beispiel dafür, wie regionale Kooperation in der Vergangenheit sogar die Grenze zwischen politischen Welten überwinden konnte. Denn diese Arbeitsgemeinschaft hat schon lange vor dem Zusammenbrechen des kommunistischen Herrschaftssystems und vor dem Ende des Warschauer Paktes Gebietskörperschaften aus Ungarn, also einem Staat, der diesem Pakt angehört hat, aus Österreich, einem neutralen Staat, aus Jugoslawien, einem paktfreien Staat, und aus Italien, einem Mitgliedsstaat der NATO, umfasst. Es ist das einzige institutionell fassbare, wenn auch nicht völkerrechtlich fundierte Gebilde gewesen, in dem es eine solche Konstellation der Mitglieder gegeben hat.

Lassen Sie mich nun auf den zweiten zentralen Begriff, nämlich die Volksgruppen, eingehen. Als Ausgangspunkt sei die Umschreibung des Begriffs „Volksgruppe“ im österreichischen Volksgruppengesetz gewählt. Danach sind Volksgruppen „die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nicht deutscher Muttersprache und eigenem Volkstum.“ Nach meinem Dafürhalten könnte diese Umschreibung – mutatis mutandis – auch in anderen Staaten zur begrifflichen Fassung des Phänomens der „ethnischen Minderheit“ herangezogen werden. (Sie umfasst allerdings nicht das Phänomen der sich durch Zuwanderung gerade bildenden „neuen“ ethnischen Minderheiten und nur in eingeschränktem Maß das Phänomen der sich nach einem zeitweiligen Un-

tertauchen wieder formierenden autochtonen Volksgruppen.) Heute ist in Österreich durch die Bundesverfassung zum Ausdruck gebracht, dass sich alle Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und Gemeinden, zu ihrer gewachsenen und kulturellen Vielfalt, die in den autochtonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt, bekennen und dass Sprache, Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppe zu achten, zu sichern und zu fördern sind. Allerdings ist ein solches Bekenntnis auch heute in einem europäischen Staat nichts Selbstverständliches.

Dies ist bei den Arbeiten des Europäischen Verfassungskonvents deutlich geworden: Es ist nicht möglich gewesen, einen Konsens über die Aufnahme von Bestimmungen über Rechte von Volksgruppen zu erzielen. Und wir wissen, dass Volksgruppen in der Vergangenheit in der Innen- wie in der Außenpolitik europäischer Staaten eine sehr komplexe Rolle gespielt haben, die für die Angehörigen von Volksgruppen vielfach sehr schmerzliche Konsequenzen gehabt hat, und dass das vorhin erwähnte Bekenntnis in der Österreichischen Bundesverfassung zu den Volksgruppen als wertvoller Bestandteil des Staatsganzen erst das Ergebnis eines langen und schmerzvollen Lernprozesses gewesen ist.

Lassen Sie mich der Frage nachgehen, woher all dies kommt, denn ich meine, dass eine historische Analyse des Phänomens der Volksgruppen oder nationalen Minderheiten einen Schlüssel zum Verständnis – und zur Auflösung – historisch bestehender Konfliktpotentiale liefern könnte.

Historisch gesehen ist die Tatsache, dass im selben Staatsgebiet Menschen unterschiedlicher Muttersprachen leben, so alt wie das Phänomen Staat in Europa. Und ebenso alt wie das Phänomen staatlicher Gemeinschaften in Europa ist die Tatsache, dass einzelne Gruppen der Bevölkerung, insbesondere Minderheiten, von anderen Teilen der Bevölkerung oder von den Mächtigen zum Objekt eines besonderen ihnen gegenüber an den Tag gelegten Verhaltens, meist der Diskriminierung oder der Aggression, gemacht worden sind. Allerdings war Anknüpfungspunkt für Verfolgung und gezielte Diskriminierung in der europäischen Vergangenheit bis zur Zeit der Französischen Revolution typischerweise nicht die Sprache, derer sich eine Gruppe von Menschen bedient, sondern das religiöse Bekenntnis einer Gruppe. Es gibt zwar auch aus der Zeit vor der Französischen Revolution Beispiele dafür, dass gezielt Politik gegen die Angehörigen einer bestimmten Sprachgruppe gemacht worden ist; solches findet sich vor allem

in Frankreich. Aber das sind Ausnahmen. Seit der Französischen Revolution, zu deren Leitgedanken jener der religiösen Toleranz gehört hat, ändert sich aber die Haltung der Menschen unterschiedlicher Sprache zueinander. Dies aus folgendem Grund: Die Französische Revolution markiert in der europäischen Geschichte einen Wendepunkt. Durch sie wird erstmals in Europa jenes Staatsverständnis wirksam, das erstmalig schon vorher, nämlich bei der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika, politisch praktische Bedeutung erlangt hat: Es wird die religiöse Grundlage für die Legitimierung der Staatsmacht aufgegeben. Bis dahin wurde in allen europäischen Staaten, ob Monarchie oder Republik, jeweils eine christlich-metaphysische Grundlage angegeben, um die Legitimität des jeweiligen Staatsgebildes darzutun. Denken wir an die Republik des Hl. Markus oder daran, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft ihren Bund „im Namen der heiligen Dreifaltigkeit“ begründet hat, oder an die Zweischererlehre als Begründung des Gottesgnadentums. In jedem europäischen Staat wurde die Staatsmacht als etwas von Gott Verliehenes angesehen. Daher spielte es für die Beziehungen der Menschen zum Staat grundsätzlich keine Rolle, welche Sprache die der Staatsmacht Unterworfenen sprechen, wohl aber, welches Religionsbekenntnis sie haben. Mit der Französischen Revolution wird nun die christlich-metaphysische Grundlage des Staates aufgegeben. Damit tritt aber sofort die Frage auf, was nunmehr die Grundlage für die Legitimierung der Staatsgewalt sein soll. Und da wird – man ist versucht zu sagen selbstverständlich – in der von den Ideen der Aufklärung geprägten Geisteswelt des 18. Jahrhunderts ein „objektives“ oder „natürliches“ Phänomen gesucht und in der Sprache gefunden. Dass dies in Frankreich geschieht, hat historische Gründe – auf die einzugehen reizvoll wäre, aber aus Zeitgründen unterbleiben muss. Jedenfalls wird in Frankreich das Prinzip „ein Land, eine Sprache“ verkündet. Das hatte die Folge, dass die am Ende des 18. Jahrhunderts bestehende beträchtliche sprachliche Vielfalt Frankreichs vom Staat aktiv bekämpft wird. Das Prinzip „ein Land, eine Sprache“ wurde in anderen Teilen Europas aufgegriffen. Dies hatte in dem kulturell und sprachlich so bunten Gebilde der Habsburgischen Monarchie die Folge, dass dieser Staat von der Auflösung bedroht wurde.

Mit der Heranziehung der Sprache als Legitimationsgrundlage des Staates verwandelt sich die Sprache auch in ein Medium zur Begründung eines Loyalitätsanspruches oder zur Begründung des Zweifels an der staatsbürgerlichen Zuverlässigkeit eines Menschen: Wenn nämlich ein Staat alle Menschen einer bestimmten Sprachzugehörigkeit umfassen soll, heißt dies, dass

alle Menschen dieser Sprachzugehörigkeit wegen dieses Merkmals zur Loyalität gegenüber einem solchen Staat verpflichtet sein sollen, aber auch, dass die Loyalität der Menschen jeglicher anderen Sprachzugehörigkeit in Zweifel gezogen wird. Dies deshalb, weil unter der Voraussetzung der Annahme der Sprache als „natürlicher“ Grundlage der Staatenbildung die Nichtzugehörigkeit zu jener Sprache, die die Grundlage für die Bildung des jeweiligen Staates sein soll, gleichsam einen „natürlichen“ Grund dafür darstellt, jemanden nicht als vollwertigen Bürger dieses Staates anzusehen. Unter dieser Voraussetzung konnten Angehörige von nationalen Minderheiten daher aus zwei Richtungen unter Druck kommen: einmal aus ihrem Heimatland, weil sie dort als unzuverlässig, möglicherweise gefährlich, weil einer fremden Macht durch ihre Sprache nahestehend, angesehen wurden, und zum anderen aus dem Staat, in dem ihre Sprache jene der Mehrheit war, weil ihnen von dort zugemutet wurde, primär gegenüber diesem Staat loyal zu sein. Weiters konnten Angehörige von Sprachgruppen in die Situation kommen, dass sie von politischen Organisationen in die Pflicht genommen wurden, deren Ziel es war, einen neuen Staat auf der Grundlage der Sprachzugehörigkeit zu bilden. Dies kennen wir ja gerade aus dem alten Österreich. Schließlich ist es dazu gekommen, dass die Angehörigen einer Sprachgruppe für sich in Anspruch genommen haben, eine höherwertige Kultur als jene anderer Sprachgruppen zu vertreten, und mit dieser Begründung auf Angehörige anderer Sprachgruppen einen Assimilationsdruck auszuüben versuchten bzw. versucht haben, die kulturelle Entwicklung der Angehörigen der als geringerwertig eingestuften Sprachgruppen zu behindern. Beides kennen wir aus dem alten Österreich und nicht nur im Verhältnis der Angehörigen der deutschen Sprachgruppe zu den Angehörigen slawischer Volksgruppen, sondern durchaus auch im Verhältnis von slawischen Sprachgruppen zueinander (Polen zu Ukrainern) oder von Italienern zu Slawen. Besonders krass waren die Verhältnisse diesbezüglich bis in eine recht junge Vergangenheit in Frankreich. So ist es noch in den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts vorgekommen, dass in Schulen Kinder, die bretonisch oder baskisch gesprochen haben, von den Lehrern auf Weisung der Schulbehörden dem öffentlichen Spott preisgegeben worden sind. Als Folge der Zuordnung unterschiedlicher Prestigewerte zu einzelnen Sprachen hat es auch die Kehrseite des Geschilderten gegeben, nämlich das Phänomen des Selbsthasses von Angehörigen von Volksgruppen, was zu begeisterter Assimilation, ja zu so etwas wie Überassimilation führen konnte.

Die Aktivierung der Sprachzugehörigkeit als politische Legitimationsgrundlage hatte – selbstverständlich – auch die Bildung von Organisationen der Angehörigen von Sprachgruppen zu Folge, die nicht primär kulturelle, sondern politische Zwecke verfolgten. Es zeigte sich, dass – wie dies für politische Organisationen typisch ist – die Tätigkeit in solchen Organisationen in vielen Fällen als Möglichkeit zur Gewinnung von Sozialprestige angesehen wurde. Und dies hatte Folgen. Viele Zeugnisse aus unterschiedlichen Ländern belegen, dass Personen, die in ihrem Beruf nicht besonders erfolgreich oder Angehörige von Berufen waren, die als solche kein besonders hohes Sozialprestige vermittelten, durch die führende Tätigkeit in Volksgruppenorganisationen die Chance zur Erringung von Sozialprestige und politischem Einfluss bekamen. Gerade derartige Persönlichkeiten waren oft darauf aus, einen einmal entfachten Konflikt ihrer Volksgruppe mit anderen Volksgruppen am Leben zu erhalten. Denn ein Ende des Konfliktes hätte die betreffende politische Organisation entbehrlich gemacht oder in ihrer Bedeutung beträchtlich reduziert, und dies hätte den Verlust einer prestigevermittelnden Position zur Folge gehabt.

Es liegt auf der Hand, dass unter derartigen Voraussetzungen Volksgruppen im Verhältnis der Staaten, aber auch das Verhältnis von Volksgruppen im selben Staat zueinander, ein Konfliktpotential dargestellt haben und darstellen. Und es ist naheliegend, dass Derartiges auch im Zusammenhang mit regionalen Außenbeziehungen eine Rolle spielen kann. Soweit die Analyse, die auf eine wenig erhebende Vergangenheit gerichtet sein musste. Wie aber kann die Zukunft aussehen ?

Wir wissen, dass die zunächst unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten begonnene europäische Integration ihrer Idee nach ein Friedensprojekt ist, das auf der Absage an den Nationalismus beruht. So bietet die Mitwirkung an der europäischen Integration auch die Chance, die schlimmen Auswirkungen, die der Nationalismus auf das Zusammenleben der europäischen Völker gehabt hat, zu verhindern, sie hat aber auch die Voraussetzung, dass die an dem Prozess teilnehmenden Staaten in ihrem Bereich dem Nationalismus entgegenwirken. Dazu zählt auch eine vorbehaltlose und ehrliche Befassung mit der eigenen Vergangenheit. Ein typisches Zeichen des Nationalismus ist es ja, dass die Angehörigen einer Sprachgruppe sorgfältig die Erinnerung an leidvolle Erfahrungen mit den Angehörigen einer anderen Sprachgruppe pflegen, aber verdrängen, was sie selbst den Angehörigen anderer Sprachgruppen angetan haben. Die Erfahrung lehrt, dass die Aufgabe

nationalistischer Denk- und Verhaltensgewohnheiten nicht leicht ist. Die europäische Integration bietet hiezu eine Chance, verlangt aber auch, dass diese Chance genützt wird. Und dabei kann die Pflege grenzüberschreitender Kontakte zwischen Gebietskörperschaften unter Einbeziehung der Angehörigen von Volksgruppen eine wesentliche Rolle spielen. Die Angehörigen nationaler Minderheiten haben nämlich – sofern sie es wollen – die Möglichkeit, zwei Kulturen zu verstehen und damit eine wichtige Mittlerfunktion auszuüben. Was aber theoretisch so einleuchtend klingt, ist in der Praxis mitunter höchst komplex.

Lassen Sie mich für Chancen und Risiken, die in diesem Zusammenhang bestehen, zwei Beispiele nennen. Das erste ist gleichsam der europäischen Öffentlichkeit bekannt, nämlich Südtirol. Wir wissen, welche Konflikte es zwischen Österreich und Italien in diesem Zusammenhang gegeben hat, wir wissen, dass die deutschsprachige Volksgruppe in Südtirol durch geraume Zeit eine Abwehrhaltung einnehmen und durch ihre politische Organisation die Abgrenzung gegenüber Italien betonen musste und betont hat. Aber wir wissen auch, dass gerade von der Südtiroler Volksgruppe nicht eine Ideologie des Irredentismus gepflegt wurde, sondern das letztlich ein Ausgleich und die Möglichkeit eines friedlichen Miteinander gesucht worden sind. So hat Südtirol heute eine wichtige Brückenfunktion von europäischer Dimension zwischen Österreich und Italien, ja zwischen dem Deutschen Sprachraum und dem Italienischen Sprachraum. Und selbstverständlich spielen die deutschsprachige und die ladinische Volksgruppe in Südtirol eine wichtige Rolle in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit des Bundeslandes Tirol.

Als zweites Beispiel sei eine Organisation in Slowenien genannt, die als Volksgruppenorganisation verstanden werden kann, zu der das Land Steiermark und auch das Land Kärnten fördernden Kontakt haben: Der Verein deutschsprachiger Frauen „Die Brücken“ in Marburg. Diese Organisation bemüht sich, die Kenntnis der Deutschen Sprache im Sinne der Entwicklung einer Kultur der Zweisprachigkeit zu beleben und zu fördern. Nach meinen Wahrnehmungen und Informationen erfolgt dies in einem Geist, den das Bemühen um europäische Integration prägt. Es sollen die Reste der in der Štajerska vorhandenen deutschsprachigen Kultur im Sinne einer Brückenfunktion zwischen dem heutigen Österreich und dem heutigen Slowenien gepflegt und entwickelt werden. Dabei wird – wie gesagt – bewusst auf Zweisprachigkeit gesetzt. Bedauerlicherweise musste der Verein „Die Brü-

cken“ Verdächtigungen und Versuche der Denunziation durch eine andere Organisation erleben, die sich gleichfalls als Volksgruppenorganisation bezeichnet. Dabei wurde das Gespenst beschworen, ein österreichischer Geheimdienst versuche auf dem Wege über den Verein „Die Brücken“ in Slowenien Einfluss zu gewinnen, um revanchistische Politik zu ermöglichen. So etwas ist natürlich blanker Unsinn, denn die für die Gestaltung der Politik in der Steiermark Verantwortlichen und auch die in der Verwaltung Tätigen wissen ganz genau, dass die Pflege deutschsprachiger Kulturtraditionen in Slowenien selbstverständlich nichts mit der Entwicklung von Loyalitätsbindungen an Österreich zu tun haben kann.

Vloga čezmejnega sodelovanja s posebnim ozirom na narodne skupnosti*

GERHART WIELINGER**

Povabilo za to predavanje je zelo častno, zelo rad sem ga sprejel. Morda pa je poslušalcem treba pojasniti, kako pride direktor urada deželne vlade do tega, da se ukvarja s to temo in to v obliki, ki ne izvira neposredno iz njegovih službenih dolžnosti. Naj torej to pojasnim: Po koncu ukvarjanja s svojo habilitacijo leta 1973 sem bil leto dni zaposlen pri ustavni službi v uradu zveznega kanclerja in sem imel tam opraviti tudi s temo »narodne skupnosti«. Ker me zgodovina zelo zanima, sem se že pred tem ukvarjal z nacionalnimi problemi v nekdanji Avstriji. Ko sem se leta 1974 vrnil na univerzo v Gradcu, sem tam predaval manjšinsko pravo, ne vedoč, da me bo ta tematika prav kmalu zaposlovala tudi med mojo dejavnostjo kot vodja ustavne službe pri Uradu štajerske deželne vlade. Tako me ta tematika do danes ni izpustila.

V referatu naj najprej pojasnim, o čem je govor; zato bi se rad najprej dotaknil obeh osrednjih pojmov, ki sta omenjena v temi referata, to pa ne le v smislu terminološkega pojasnila. Nato bi rad oba pojma, o katerih je govor, med seboj povezal in skušal nakazati evropsko perspektivo. Pri vsem tem naj vpletem tudi zaznavanja in izkušnje iz svoje dejavnosti v štajerski deželni upravi.

Naj se najprej lotim vprašanja, kaj je mogoče razumeti pod pojmom »čezmejno sodelovanje«, ali kot tudi rečemo »regionalna zunanja politika«:

Zunanja politika in s tem tudi gojitev ne le osebnih stikov preko državnih mej je zadeva, ki jo vidijo države kot svojo najprimernejšo nalogo, in tudi v zveznih državah je po ustavi to tipično naloga osrednje države. To velja za Švico prav tako kot za Zvezno republiko Nemčijo ali Združene države Amerike in druge zvezne države. Ustavnopravne izjeme od načelnega monopola osrednje države glede opravljanja poslov v zunanjih zadevah so bile v preteklosti zelo redke. Kot primer naj navedem nemško ustavo iz leta 1871, ki je kraljestvoma Bavarski in Saški v omejenem obsegu dovoljevala pravico poslati poslaništva v nekatere države, npr. v Avstro-Ogrsko. A prav iz leta 1871

* Predavanje z dne 14.10.2005, XVI. Evropski kongres narodnih skupnosti, Celovec

** Dr. Gerhart WIELINGER, direktor Urada štajerske deželne vlade, univ. profesor upravnega in ustavnega prava Univerze v Gradcu

nastale nemške države so znani primeri, kako ljubosumno je osrednja vlada pazila, da ni kaka država članica navezala čezmejnih stikov. Bismarck je – to beremo v njegovih Spominih – preprečil vsakršen poskus, da bi velika vojvodina Baden zrahljala napetosti v razmerju do Francije.

Danes se je pravni položaj seveda spremenil: monopol centralne države za gojitev čezmejnih stikov ne velja več. Tako avstrijska zvezna ustava predvideva v svojem 16. členu, da morejo zvezne dežele v zadevah svojih pristojnosti sklepati državne pogodbe z državami, ki mejijo na Avstrijo, ali z njihovimi državnimi deli. In tudi v drugih državah – ne le v federalno sestavljenih – imajo javnopravne teritorialne skupnosti pravico gojiti čezmejne stike. Mejniki je v tej zvezi Evropski okvirni dogovor o čezmejnem sodelovanju med javnopravnimi teritorialnimi skupnostmi iz leta 1980, ki je začel v Avstriji veljati januarja 1983.

Poleg te pravne razsežnosti teme »čezmejno sodelovanje« pa obstaja tudi praktična, in ta se je že v preteklosti razlikovala od pravne. Za to imamo v Avstriji zgovorne primere. Zvezne dežele so potem, ko so se po ponovni vzpostavitvi Avstrije razmere kolikor toliko uredile, intenzivno gojile čezmejne stike brez izrecnega ustavnega pooblastila. To je načeloma potekalo dogovorno z zvezno vlado in je imelo v nekaterih primerih nekakšno dopolnilno funkcijo k državnim zunanjepolitičnim aktivnostim, morebiti celo funkcijo dinamičnega elementa za nadaljnji razvoj odnosov na ravni državnih vlad.

Kot izstopajoč primer naj navedem prizadevanje dežele Tirolske v zvezi z južnotirolskim vprašanjem. Tu je bilo marsikaj, kar je vsebino uradne zunanje politike dopolnjevalo, pa tudi marsikaj, kar je uradno zunanjo politiko priganjalo. Drug, v avstrijski javnosti manj znan primer so aktivnosti dežele Štajerske za navezavo in gojitev čezmejnih stikov, ki so se začele že v zgodnjih petdesetih letih. Tisti, ki so tedaj določali vsebino deželne politike, so bili soglasni v mnenju, da z razcepitvijo Evrope po drugi svetovni vojni nastali položaj in kot posledica zapiranje Štajerske ne moreta obveljati za stalno. Štajerska politika je sprožila iniciative tako v smer Dunaja kot tudi Ljubljane in Beograda. V tej zvezi je treba videti ustanovitev jugoslovanskega generalnega konzulata v Gradcu leta 1952. Ustrezna štajerska deželna politika je imela tedaj tako rekoč Janusov obraz: Na eni strani je storila vse – sprva v sodelovanju z britansko zasedbeno oblastjo –, da bi v deželi ob meji ustvarila občutek varnosti in utrdila zavest, da je meja nedotakljiva in da obmejnega predela tudi kot pobegi beguncev maskirano načrtno vtih-

tapljanje ljudi z juga ne more ogroziti. Na drugi strani je skušala najti in utrditi vsakršno možnost za ponovno vzpostavitev stikov in tudi v deželi ob meji ustvariti zavest, da južni sosed ni grozeč sovražnik. Ta politika je zahtevala obilo rahločutnosti in je bila uspešna. V tej zvezi so dobile tudi univerze pomembno funkcijo: po spodbudi dežele Štajerske obstaja od srede šestdestih let kooperacija univerz v Gradcu in Ljubljani ne le med jezikovnimi znanstveniki, in po ustanovitvi univerze v Mariboru tudi z njo. Po skalitvi odnosov med Avstrijo in Jugoslavijo kot posledici tako imenovanega »ortstafelsturma« so stiki med univerzami služili tudi pri poskusih normaliziranja odnosov med državama in pri zopetni vzpostavitvi dobrega sosedstva. Tedaj je imel marsikak navidezno povsem strokoven stik med znanstveniki vsekakor zunanjepolično razsežnost, katere cilj je bil omogočiti obema državama pripravo za ponovno srečanje. Naj še omenim, da je Gradiščanska prav tako poskušala, kakor hitro je bilo to mogoče, vzpostaviti čezmejne stike z Madžarsko in tudi Štajerska je sprožila podobne pobude.

Navedeni primeri kažejo, da imajo zvezne dežele mnogo večje dejanske možnosti za čezmejne kontakte, kot bi bilo na prvi pogled od zvezne ustave pričakovati. Dejstvo je, da je prej citirani člen 16 zveznega ustavnega zakona (B-VG) praktično brez pomena, da pa so vendar opazne in za oblikovanje zunanjepolitičnih odnosov Avstrije do njenih sosednjih držav pomembne aktivnosti zveznih dežel samoumevne. Te pa imajo – kot vemo – ne le bilateralno dimenzijo, temveč, kot kažejo primeri delovnih skupnosti Alpe-Jadran, Alp in obdonavskih dežel, tudi multilateralno. Pobudo za ustanovitev delovne skupnosti Alpe-Jadran sta sprožili deželi Koroška in Štajerska. Ta mednarodnopravno nedoločljiva tvorba – za katero dolgo tudi prej omenjeni Evropski okvirni dogovor o čezmejnem sodelovanju med javnopravnimi teritorialnimi skupnostmi ni mogel služiti kot podlaga – je lep primer, kako je mogla v preteklosti regionalna kooperacija premagati celo mejo med političnimi svetovi. Kajti ta delovna skupnost je že davno pred zlomom komunističnega režima in pred koncem Varšavskega pakta obsegala javnopravne teritorialne skupnosti iz Madžarske, torej države, ki je pripadala temu paktu, iz Avstrije, nevtralne države, iz Jugoslavije, neuvrščene države, in iz Italije, članice zveze NATO. Čeprav ni bila mednarodnopravno utemeljena, je bila to edina institucionalno oprijemljiva tvorba s tako konstelacijo članic.

Naj preidem zdaj na drugi osrednji pojem, namreč na narodne skupnosti. Za izhodišče velja opis pojma »narodna skupnost« v avstrijskem zakonu o

narodnih skupnostih. Po njem so narodne skupnosti »skupine avstrijskih državljanov z nenemško materinščino in lastno narodnostjo, ki prebivajo in so doma v delih državnega ozemlja«. Po mojem mnenju bi mogel ta opis – mutatis mutandis – služiti tudi v drugih državah za pojmovno opredelitev fenomena »etnične manjšine«. (Ne zajema pa fenomena s priseljevanjem prav zdaj nastajajočih »novih« etničnih manjšin in samo v omejenem obsegu fenomen avtohtonih narodnih skupnosti, ki se po začasnem izginotju spet formirajo.) Danes zvezna ustava v Avstriji izraža, da vse javnopravne teritorialne ustanove, torej zveza, dežele in občine, priznavajo naravno in kulturno raznolikost, ki se kaže v avtohtonih narodnih skupnostih, in da je treba jezik, kulturo, obstoj in ohranitev te narodne skupnosti spoštovati, zavarovati in pospeševati. Vsekakor tako priznanje v evropski državi tudi danes ni nekaj samoumevnega.

To je postalo očitno med zasedanjem Konventa za evropsko ustavo: Ni bilo mogoče doseči konsenza o sprejetju določil glede pravic narodnih skupnosti. Vemo tudi, da so narodne skupnosti v preteklosti igrale v notranji in zunanji politiki evropskih držav zelo zapleteno vlogo, ki je imela za njihove pripadnike večkrat zelo boleče posledice, in da je bilo prej omenjeno priznanje avstrijske zvezne ustave glede narodnih skupnosti šele rezultat dolgega in bolečega učnega procesa.

Dovolite mi raziskati vprašanje, od kod vse to prihaja, menim namreč, da bi mogla zgodovinska analiza fenomena narodnih skupnosti ali nacionalnih manjšin biti ključ za razumevanje – in rešitev – zgodovinsko trajajočih konfliktnih potencialov.

Zgodovinsko gledano je dejstvo, da na istem državnem ozemlju živijo ljudje z različno materinščino, staro kot fenomen države v Evropi. In prav tako staro kot fenomen državnih skupnosti v Evropi je dejstvo, da so bile posamezne skupine prebivalstva, zlasti manjšine, za druge dele prebivalstva ali za vladajoče predmet zadržanja proti njim, večinoma diskriminacije ali agresije. Izhodišče za preganjanje in namerno diskriminacijo v evropski preteklosti do francoske revolucije tipično vsekakor ni bil jezik, ki ga govori določena skupina ljudi, temveč njena veroizpoved. So pa iz časa francoske revolucije znani tudi primeri, ko je bila politika namerno usmerjena proti pripadnikom določene jezikovne skupine; tako je bilo predvsem v Franciji. Toda to so izjeme. Po francoski revoluciji, katere vodilna misel je bila verska strpnost, pa se spreminja medsebojni odnos ljudi različnih jezikov. To iz naslednjega

vzroka: Francoska revolucija zaznamuje prelomnico v evropski zgodovini. Z njo se v Evropi prvič uveljavi razumevanje države, ki je prvič doseglo politično praktični pomen že prej, namreč pri ustanovitvi Združenih držav Amerike: verska utemeljitev za legitimacijo državne oblasti ne velja več. Do tedaj so v vseh evropskih državah – v kraljevinah in republikah – navajali krščansko-metafizično utemeljitev za legitimnost vsakokratne državne tvorbe. Pomislimo na republiko sv. Marka, ali da je Švica svojo zvezo utemeljila »v imenu Svete Trojice«, ali pa na nauk o dveh mečih kot utemeljitev »po božji milosti«. V vsaki evropski državi so menili, da je državna oblast nekaj od Boga danega. Zato za odnose ljudi do države načeloma ni igralo nobene vloge, kateri jezik govorijo podložniki državne oblasti, pač pa katere veroizpovedi so. S francosko revolucijo preneha torej krščansko-metafizični državni temelj. S tem pa se takoj pojavi vprašanje, kaj naj bo odslej podlaga legitimnosti za državno oblast. In tako so začeli iskati – skoraj bi rekli samoumevno – pod vplivom razsvetljenjskih idej duhovnega sveta 18. stoletja »objektivni« ali »naravni« fenomen in so ga našli v jeziku. Da se je to zgodilo v Franciji, so zgodovinski vzroki, ki bi jih bilo vabljivo raziskovati, a zaradi pomanjkanja časa ni mogoče. Vsekakor razglasijo v Franciji načelo »ena dežela, en jezik«. To je imelo za posledico, da je država precejšnje jezikovno raznolikost v Franciji konec 18. stoletja aktivno zatirala. Načelo »ena dežela, en jezik« so prevzeli drugi deli Evrope. To je imelo v kulturno in jezikovno tako pisani tvorbi habsburške monarhije za posledico, da je državi grozil razpad.

S pritegnitvijo jezika za podlago državne legitimnosti postane jezik tudi medij za utemeljitev lojalnosti ali za utemeljitev dvoma o državljanski zanesljivosti človeka: Če naj namreč država zajema vse ljudi določene jezikovne pripadnosti, se to pravi, da morajo biti vsi ljudje te jezikovne pripadnosti zaradi tega znaka obvezani k lojalnosti do take države, pa tudi, da obstaja dvom o lojalnosti ljudi, ki pripadajo kateremu koli drugemu jeziku. To zato, ker ob predpostavki jezika kot »naravne« podlage državotvornosti nepripadnost k jeziku, ki naj bi bil temelj za osnovanje vsakokratne države, predstavlja tako rekoč »naravni« vzrok, da koga ni smatrati za polnovrednega člana te države. Ob tej predpostavki so mogli priti pripadniki narodnih manjšin pod pritisk kar z dveh strani: prvič v svoji domovini, ker so jih tam imeli za nezanesljive, morda nevarne, tuji državi zaradi svojega jezika naklonjene, in drugič pod pritisk iz države, v kateri je bila njihova materinščina jezik večine, ker so jim od tam prisojali, da bodo v prvi vrsti lojalni do te države. Nadalje so mogli pripadniki jezikovnih skupin priti v položaj, da so jim naložile obveznosti politične organizacije, ki so imele za cilj osnovanje nove države na podlagi je-

zikovne pripadnosti. Prav to poznamo iz nekdanje Avstrije. Končno je prišlo do tega, da so si pripadniki ene jezikovne skupine zase lastili, da imajo višjo kulturo od drugih jezikovnih skupin in so s to utemeljitvijo poskušali izvajati na pripadnike drugih jezikovnih skupin asimilacijski pritisk oziroma ovirati kulturni razvoj pripadnikov jezikovnih skupin, označenih za manjvredne. Oboje poznamo iz nekdanje Avstrije in ne le iz razmerja pripadnikov nemške jezikovne skupine do pripadnikov slovanskih narodnih skupin, temveč tudi v razmerju slovanskih jezikovnih skupin med seboj (Poljaki do Ukrajincev) ali Italijanov do Slovanov. Posebno nezaslišane so bile razmere v tem pogledu še do nedavnega v Franciji. Tako se je še v šestdesetih letih 20. stoletja zgodilo, da so v šolah otroke, ki so govorili bretonsko ali baskovsko, učitelji po nalogu šolskih oblasti predajali javnemu zasramovanju. Uvrščanje posameznih jezikov po prestižni lestvici je imelo za posledico še drugo stran od navedene, namreč pojav samosovraštva pripadnikov narodnih skupin, ki je vodilo v navdušeno asimilacijo, da, nekakšno nadasimilacijo.

Postavljanje jezikovne pripadnosti za politično osnovo legitimnosti je imelo – seveda – za posledico tudi med pripadniki jezikovnih skupin ustanavljanje organizacij, ki niso zasledovale primarno kulturnih, temveč politične cilje. Pokazalo se je – kot je to za politične organizacije značilno –, da je bila dejavnost v takih organizacijah mnogokrat ocenjena kot priložnost za pridobitev socialnega ugleda. In to je imelo posledice. Mnogo pričevanj iz različnih dežel dokazuje, da so osebe – ki v svojem poklicu niso bile posebno uspešne ali so imele poklice, ki kot taki ne posredujejo posebno visokega socialnega ugleda – dobile z vodilno dejavnostjo v organizacijah narodne skupnosti priložnost za doseg socialnega ugleda in političnega vpliva. Prav takim osebnostim je šlo često za to, da ohranijo pri življenju nekdanji sproženi konflikt lastne narodne skupnosti z drugimi narodnimi skupnostmi. Kajti končan konflikt bi določeno politično organizacijo naredil za odvečno ali bi njen pomen občutno zmanjšal, in to bi imelo za posledico izgubo ugledne pozicije.

Očitno je, da so bile in so narodne skupnosti v takih razmerah konfliktni potencial v razmerjih med državami, a tudi v razmerjih narodnih skupnosti med seboj v isti državi. In pričakovati je, da more kaj podobnega igrati vlogo tudi v zvezi z regionalnimi zunanji odnosi.

Tako torej analiza, ki je morala biti usmerjena v malo vzneseno preteklost. Kakšna pa bi mogla biti prihodnost?

Vemo, da je sprva iz gospodarskih ozirov začeta evropska integracija po svoji ideji mirovni projekt, temelječ na odpovedi nacionalizmu. Tako daje sodelovanje pri evropski integraciji tudi priložnost preprečiti hude posledice, ki jih je prizadejal nacionalizem sožitju evropskih narodov, predpostavlja pa tudi, da v procesu sodelujoče države na svojem področju delujejo proti nacionalizmu. K temu šteje tudi pošteno in odkrito ukvarjanje z lastno preteklostjo. Tipičen znak nacionalizma je pač, da pripadniki kake jezikovne skupine skrbno ohranjajo spomin na boleče izkušnje s pripadniki kake druge jezikovne skupine, v podzavest pa odrivajo, kar so sami prizadeli pripadnikom drugih jezikovnih skupin. Izkušnja uči, da se ni lahko odpovedati nacionalistični miselnosti in zadržanju. Evropska integracija je za to priložnost, zahteva pa tudi, da to šanso izkoristimo. Gojitev čezmejnih stikov med javnopravnimi teritorialnimi skupnostmi more s pritegnitvijo pripadnikov narodnih manjšin pri tem igrati bistveno vlogo. Pripadniki narodnih manjšin namreč morejo – če to hočejo – razumeti dve kulturi in tako opravljati pomembno posredniško funkcijo. Kar pa teoretično tako razumljivo zveni, je v praksi včasih zelo zapleteno.

Naj za šanse in rizike, ki se pojavljajo v tej zvezi, navedem dva primera. Prvi je tako rekoč evropski javnosti znan, namreč Južna Tirolska. Vemo, kakšni spori so potekali med Avstrijo in Italijo v tej zvezi, vemo, da se je morala nemška manjšina na Južnem Tirolskem skozi daljše obdobje braniti in po svojih političnih organizacijah poudarjati omejitve nasproti Italiji – in da je to delala. Vemo pa tudi, da se ravno južnotirolska narodna manjšina ni zavzemala za iredentistično ideologijo, marveč je nazadnje iskala sporazum in možnost mirnega sožitja. Tako ima danes Južna Tirolska pomembno funkcijo mostu evropske razsežnosti med Avstrijo in Italijo, da, med nemško oziroma italijansko govorečim jezikovnim prostorom. Nemško govoreča manjšina in Ladinci na Južnem Tirolskem pa samoumevno igrajo pomembno vlogo v čezmejnem sodelovanju zvezne dežele Tirolske.

Kot drugi primer naj navedem v Sloveniji organizacijo, ki jo je mogoče smatrati za organizacijo narodne manjšine in jo podpirata deželi Štajerska in tudi Koroška: to je društvo nemško govorečih žena »Mostovi« v Mariboru. Ta organizacija si prizadeva poživiti in podpirati znanje nemškega jezika v smislu razvoja kulture dvojezičnosti. Po mojih opažanjih in informacijah se to dogaja v duhu prizadevanja za evropsko integracijo. Ostanke nemško govoreče kulture na Štajerskem naj se gojijo in razvijajo v smislu funkcije mostu med današnjo Avstrijo in današnjo Slovenijo. Pri tem se – kot rečeno – zavestno

gradi na dvojezičnosti. Žal je moralo društvo »Mostovi« doživeti sumničenja in poskuse denunciacije s strani druge organizacije, ki se prav tako označuje za organizacijo narodne skupnosti. Grozljivo strašilo je bilo, češ da avstrijska tajna služba skuša preko društva »Mostovi« pridobiti v Sloveniji vpliv, da bi tako omogočila revanšistično politiko. Kaj takega je seveda očiten nesmisel, kajti za politiko odgovorni na Štajerskem in tudi v upravi zaposleni vedo prav dobro, da gojitev nemške jezikovne kulturne tradicije v Sloveniji samoumevno ne more imeti nobenega opravka z razvojem lojalnostnih povezav z Avstrijo.

Die Rolle und Bedeutung der Volksgruppen in der Republik Slowenien*

JERNEJ ZUPANČIČ**

Einleitung

Die Karte der Kulturen Europas war schon immer eine besondere Herausforderung; in der Vergangenheit war sie es, weil die Ideologien die ethnische Vereinheitlichung der Staatsgebiete anstrebten, heute ist sie es aus Angst vor der übermächtigen Globalisierung, die der Welt ihren Uniformismus aufdrängt. In diesem Lichte waren Volksgruppen zuerst Gegenstand zwischenstaatlicher Konflikte, später wurden sie zum Objekt politischer und strategischer Kooperationen, im Laufe der europäischen Integrationsprozesse profilierten sie sich schließlich als bedeutendes verbindendes Element in den zwischenstaatlichen und interregionalen Beziehungen; heutzutage stellt sich jedoch wiederum die Frage nach ihrer Positionierung in einem globalisierten, vereinten, informatisierten und multikulturellen Europa. Die Minderheiten wurden in der derzeitigen Situation des heutigen Europa infolge moderner Prozesse und Veränderungen – allerdings keineswegs aus eigenem Verschulden oder aus eigenem Verdienst – zu einem eigenartigen politischen und kulturellen Anachronismus. Einerseits wird ihnen in Anbetracht der Bemühungen um ihren öffentlich proklamierten Wert, ja sogar um ihren Wert auf der bunten europäischen Karte der Ethnien und Kulturen eine hohe Wertschätzung zuteil, zumindest im deklarativen Bereich und auf der Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen, andererseits werden sie jedoch infolge vermehrter internationaler Kommunikation, Mobilität und interethnischer Vermischung praktisch vernachlässigt. Die Minderheiten befinden sich demnach in einem Zwiespalt zwischen Politik und Kultur, Norm und Funktion, Theorie und Praxis. Dabei muss auch die immer größere Aufmerksamkeit für verschiedene Zuwanderergruppen besonders hervorgehoben werden; ihre bereits dritte und auch vierte Generation, die im Rahmen der europäischen Nationalstaaten leben, verändern das Bild der europäischen Gesellschaft radikal. Umso mehr ist man berechtigt zu fragen: Worin besteht die Rolle der Minderheiten im neuen europäischen Kommunikationskontext?

* Vortrag vom 22.10.2004, XV. Europäischer Volksgruppenkongress, Feistritz/Gail

** Dr. Jernej ZUPANČIČ, Dozent an der Abteilung für Geographie der Philosophischen Fakultät an der Universität Laibach; Mitarbeiter am Institut für Nationalitätenfragen in Laibach

Slowenien gilt sowohl auf normativer als auch auf praktischer Ebene als Staat mit einem der höchsten Minderheitenstandards. Die Minderheitenfrage war im slowenischsprachigen Raum seit jeher von vitaler Bedeutung, auch wegen der verhältnismäßig beträchtlichen Anzahl von Angehörigen der slowenischen Nation und Kultur außerhalb Sloweniens und nicht zuletzt auch wegen der Geschichte und Lebensschicksale an diesem Knotenpunkt der Ethnien. Diese Sensibilität, verstärkt noch durch die Tatsache, dass die Slowenen zu den zahlenmäßig kleineren Nationen Europas gehören, zeigt sich auch in der Sorge um die Minderheiten innerhalb des eigenen Staates sowie um die slowenischen Minderheiten in den Nachbarstaaten.

Der vorliegende Beitrag möchte die Veränderungen der Rolle der nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen in Slowenien darstellen, die Entwicklungsfaktoren der Minderheiten in den Grenzgebieten definieren sowie Prozesse, Probleme und Entwicklungsschwierigkeiten, mit denen die Minderheiten im slowenischen Raum und auch allgemein in Europa konfrontiert werden, kritisch analysieren.

Die Rolle und Situation der Minderheiten wird wesentlich von den veränderten Verhältnissen beeinflusst

Die Situation der Minderheiten und vor allem ihre Funktion im geographischen Raum und in der Gesellschaft erleben in der Zeit nach 1990 rasche, große, sogar radikale Veränderungen. Die heutige Situation und vor allem die Funktion einer Minderheit sind von vielen Prozessen innerhalb des europäischen Raumes abhängig. Damit sind vor allem Phänomene gemeint, die den drei dominanten Strömungen folgen: dem Prozess der europäischen Integration im Bereich der Politik, dem Prozess der Globalisierung im Bereich der Ökonomie und Kultur sowie dem Prozess der Informatisierung im Bereich der Technik und Technologie.

Der europäische Integrationsprozess und die Erweiterung der EU vereinfachten und verstärkten deshalb auch die grenzüberschreitende Kommunikation und interregionale Zusammenarbeit. Die internationale Mobilität und Kommunikation werden erweitert. Der offene europäische Arbeitsmarkt mit seinem freien Austausch von Arbeitskräften bildet sich heraus, der Kommunikationsrahmen wird immer einheitlicher. Die Minderheitenbevölkerung hatte daran als bedeutender Initiator, Impulsgeber und Träger

verschiedener Aktivitäten ihren besonderen Anteil. In einigen Fällen (auf die später genauer eingegangen wird) hatten Minderheitenangehörige, ihre Organisationen und Institutionen die unverwechselbare Rolle eines „Brückenkopfs“ im Sinne eines Vermittlers zwischen den Regionen, Staaten und Völkern. Der Begriff „Minderheit“ wurde zu einem Konkurrenzvorteil und zu einer ökonomischen Kategorie. Die Präsenz und Einheit des gemeinsamen ökonomischen und in immer größerem Ausmaß auch kommunikativen Raumes wurde aufgrund der beschleunigten Mobilität der Bevölkerung und der zunehmenden Vereinheitlichung von Standards und Normen immer stärker; damit verbesserte sich auch die Herstellung von Kontakten. Bald werden Personen, die die lokale Situation gut kennen, nicht mehr notwendig und die „Brückenköpfe“ errichtet sein.

Die Informationstechnologie beschleunigte die Geschwindigkeit, den Umfang und die Qualität des Informationstransports ganz wesentlich, gleichzeitig beeinflusste sie indirekt die Produktions-, Leistungs-, Verwaltungs-, Bildungs-, Unterhaltungs- und andere Technologien. Die Erreichbarkeit auf große Entfernungen wurde verbessert und damit auch der Kommunikationsfluss verstärkt. Die Gestaltung und Wahrung der Gemeinschaft wurde in größerem Maße vom Willen, Wollen und auch Wissen des Einzelnen abhängig. Es bildet sich eine Informationsgesellschaft.

Besondere Beachtung verdient auch der Globalisierungsprozess, der sich in den internationalen Wechselbeziehungen innerhalb der ökonomischen, politischen und kulturellen Strömungen (und auch anderer, die hier nicht alle angeführt werden) manifestiert. Meiner Meinung nach widerspricht dieser Prozess infolge seines überwiegend englischsprachigen und „westlichen“ (oder auch amerikanischen) Kulturbildes der mosaikartigen Karte der Kulturen und Sprachen des alten Kontinents am stärksten. Er bringt nämlich die Vereinfachung und Universalisierung der Welt mit sich. Bedeutender ist es jedoch auf einige andere Veränderungen hinzuweisen, die infolge globaler Wechselbeziehungen auch im europäischen Raum auftraten bzw. auftreten. Damit sind vor allem die Veränderungen der Struktur und des Status des Nationalstaates gemeint, denn sie sind bereits sehr bedeutsam und werden in Zukunft eine noch größere Bedeutung erlangen. Mit der Übertragung einiger Zuständigkeiten auf die „europäische“ Ebene oder auf die Ebene niedrigerer Verwaltungseinheiten tritt das Modell des gönnerhaften Sozialstaates gegenüber dem freien Wettbewerb in den Hintergrund. Bald wird man sagen können, der bisher bekannte „Sozialstaat“ existiere nicht

mehr. Im Bezug auf den Einzelnen und auch auf Gruppen wird der Staatsapparat weniger Kompetenz und Macht haben. Deshalb wächst die Bedeutung der Minderheiten „am Markt“ immer mehr.

Verwiesen sei hiermit auf Veränderungen, die man im europäischen und dadurch auch im slowenischen Raum erlebt. Was bedeutet das für ethnische Minderheiten, die sich in den vergangenen Jahrzehnten (auf unterschiedlichsten Wegen) einen bestimmten Grad des Rechtsschutzes, öffentliche Institutionen, ein Schulsystem, ein Organisationsschema und eine Reihe verschiedener Initiativen erkämpft haben? Vor allem wird es notwendig sein, die Vor- und Nachteile des normativen und des funktionalen Minderheitenschutzes sorgfältig zu überdenken, wobei der funktionale Schutz die Rolle der Minderheiten, jedes einzelnen ihrer Angehörigen, ihrer Organisationen und Institutionen im Wettbewerbsrahmen des offenen europäischen Raumes ganz besonders hervorhebt.

Erfahrungen der Minderheiten im slowenischen Raum

Die derzeitige Einwohnerstruktur des heutigen slowenischen Territoriums ist das Resultat Jahrhunderte langer historischer Prozesse, die in Kriegen, wirtschaftlichen und geografischen Prozessen, zahlreichen politischen Veränderungen und Besiedelungen das Bild der slowenischen Kulturlandschaft gestaltet, ihre Grenzen bestimmt und auch die Grundzüge ihres ethnischen Erscheinungsbildes vorgegeben haben. Die Eingliederung in die Habsburgermonarchie festigte die Situation und Macht der deutschsprachigen Bevölkerungsgruppe, insbesondere der anwachsenden Beamtschaft, des Adels, der Armee, unter den Handwerkern, Berg- und Kaufleuten. Die Germanisierung wurde deshalb zum spontanen Prozess der sprachlichen Standardisierung in den Städten und Märkten, wo man wegen der Lebens- und Arbeitswelt und eines gewissen kulturellen Umfelds größtenteils die deutsche Sprache verwendete. Es kamen jedoch auch Zuwanderer aus deutschen Ländern, z. B. Knappen in die Bergwerke, Bauern wurden zwangsweise angesiedelt. Solcherart entstanden einige deutsche „Sprachinseln“ (Božič, 1980, 24–29). Im slowenischen Teil Istriens bewahrten die Küstenstädte die alte und ununterbrochene Tradition der urbanen Kontinuität seit der Römerzeit und blieben infolge der politischen, ökonomischen und kulturellen Verbundenheit mit der Republik Venedig vorwiegend romanisch, obwohl sie einen ständigen Zuzug slowenischer Bevölkerung aus der Umgebung er-

lebten (Enciklopedija Slovenije, 4, 1990). Neben den erwähnten Bevölkerungsgruppen gab es im slowenischen Raum auch noch andere (Juden, Tschechen, Ungarn, Italiener, Griechen u. a.).

Bei der letzten Volkszählung in Österreich-Ungarn im Jahr 1910 zählte man auf dem heutigen Territorium der Republik Slowenien neben gut 82 % Slowenen fast 10 % Deutsche, 2 % Italiener und 1,5 % Ungarn. Auf dem heutigen autochthonen Siedlungsgebiet slowenischer Minderheiten in den Nachbarstaaten lebten damals 100.000 Slowenen in Österreich, 120.000 Slowenen in Italien und etwa 6.000 Slowenen in Ungarn. Gleichzeitig war das auch die Zeit des großen slowenischen Exodus, als fast eine halbe Million Menschen in den Jahren 1870–1914 aus dem slowenischen Gebiet in andere europäische Länder und vor allem nach Übersee auswanderte. Die ethnische Zusammensetzung begann sich bald nach dem Zusammenbruch der Monarchie zu ändern, als die deutsche und ungarische Bevölkerung – ehemals in der Monarchie die Mehrheitsbevölkerung – nun im slawischen Staat zur Minderheit wurde. Vor allem die Zahl der Deutschen nahm rasch ab, von den 106.000 vor dem Krieg wurden im Jahr 1921 noch 42.000, zehn Jahre später ca. 29.000 gezählt. Die Zahl der Ungarn verringerte sich langsamer. Beide Gemeinschaften gingen teilweise durch Abwanderung, noch mehr jedoch durch reale bzw. nur „statistische“ Identitätsänderung zurück. Die Zahl der Italiener vergrößerte sich indessen, da Italien nach dem Rapallo-Vertrag als Folge des britisch-italienischen Londoner Vertrags die westlichen Gebiete Sloweniens besetzte. Von da zogen die Slowenen auf der Flucht vor der aggressiven faschistischen Verwaltung in Mussolinis Italien in ziemlich großer Anzahl weg, zum Teil wurden sie sogar zwangsweise abgesiedelt. Abgewandert sind mindestens 40.000. Die Anzahl der slowenischen Minderheit in Kärnten ging infolge der Zwangsmaßnahmen österreichischer Behörden schnell und stark zurück; im Jahr 1923 wurden ca. 35.000 gezählt, die nazistische Zählung im Jahr 1939 stellte jedoch 42.000 fest. Die Zahl der Slowenen nahm auch in Ungarn ab. Radikale Veränderungen folgten vor allem in der Zeit während des Zweiten Weltkriegs und im Jahrzehnt danach. Die erheblichen Opfer unter der slowenischen Bevölkerung aufgrund von Kämpfen, Todesfällen in den Konzentrationslagern und Massenmorden nach dem Krieg werden mit bis zu 80.000 Menschen beziffert. Über 20.000 Slowenen fanden als Flüchtlinge und „Displaced Persons“ in verschiedenen Staaten eine neue Heimat (die meisten in Argentinien, Kanada, Australien, den USA). Schon während des Krieges deportierten die Italiener Gottscheer Deutsche (ca. 15.000) an die Save – dieses

Gebiet war während des Krieges Teil des Dritten Reiches –, nachdem vorher aus dem von den Deutschen besetzten Gebiet mehr als 40.000 Slowenen ausgesiedelt worden waren; nach dem Krieg zog sich jedoch praktisch fast die gesamte deutsche Bevölkerung aus Angst vor Repressalien und aufgrund von Deportationen aus dem slowenischen Gebiet zurück. Im Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg wanderte einerseits infolge der starken italienischen Stimmungsmache und andererseits infolge der schlechten ökonomischen Aussichten im slowenischen Teil Istriens auch die Mehrzahl der Italiener (ca. 22.000) ab. Slowenien wurde so in ethnischer Hinsicht ziemlich homogen (im Jahr 1948 waren ca. 97 % der Bevölkerung Slowenen), blieb es jedoch nicht für lange Zeit. Obwohl die vorübergehende und endgültige Abwanderung der slowenischen Bevölkerung vor allem aus ökonomischen Gründen auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg andauerte (über 30.000), übertraf die Zahl der nach der raschen Industrialisierung und gesellschaftlichen Modernisierung Zugewanderten die Zahl der Ausgewanderten. Slowenien wurde zu einem Einwanderungsstaat und zu einer Einwanderungsgesellschaft mit allen Kennzeichen der damit zusammenhängenden sozialen Beziehungen und Prozesse. So wuchs auch die Zahl von Angehörigen verschiedener jugoslawischer Völker. Im Jahr 1991 gab es 88 % Slowenen, 2001 jedoch 83 %. Heute zählt man in Slowenien über 50.000 Kroaten, ca. 45.000 Serben, 40.000 Bosnier und Muslime, 6.000 Albaner; zu den autochthonen Gemeinschaften gehören ca. 10.000 Ungarn, fast ebenso viele Roma und etwa 3.000 Italiener; diese drei Gemeinschaften genießen auch einen besonderen Minderheitenschutz. In den Neunzigerjahren begann auch die Zahl von Einwanderern aus nichteuropäischen Staaten anzusteigen: Chinesen, Inder, Pakistani u. a. Auch wenn es sich um ziemlich niedrige Zahlen handelt, ist der wachsende Trend sehr ausgeprägt.

In den autochthonen Siedlungsgebieten der slowenischen Minderheiten in den benachbarten Staaten ist die ganze Zeit über ein zahlenmäßiger Rückgang der Minderheiten zu verzeichnen, in erster Linie als Folge der Assimilation, zum Teil auch wegen der Abwanderung aus den peripheren ländlichen und grenznahen Gebieten. Deshalb werden in den Gebieten der autochthonen, traditionellen Ansiedlung die Ausweitung des Siedlungsgebietes, der zahlenmäßige Rückgang der Minderheiten und die Abnahme der relativen Anzahl an Angehörigen als charakteristisches Phänomen betrachtet.

Die Lösungsbemühungen in der Minderheitenproblematik – sowohl der Minderheiten in Slowenien als auch der slowenischen Minderheiten in den

Nachbarstaaten – bedeuteten eine Art Konstante der Innen- und Außenpolitik Sloweniens. Nach dem Krieg, noch im Nachhall des Zweiten Weltkriegs und seiner Folgen, wurden so schon zur Zeit des sozialistischen Jugoslawien die grundlegenden Schutzmaßnahmen für die Minderheiten festgelegt. So erhielten – freilich in Übereinstimmung mit den diplomatischen Bemühungen zwischen Jugoslawien und dem benachbarten Italien bzw. Ungarn – die ungarische und italienische Minderheit einen Rechtsschutz, der aber in Slowenien wesentlich weitreichender war als jener in Kroatien oder in Serbien, obwohl die Minderheiten zahlenmäßig ziemlich klein waren. Nach der Verselbständigung hat Slowenien die Rechtsstandards sogar erhöht, ungeachtet dessen, dass die Situation der Slowenen in Italien und in Ungarn rechtlich und real wesentlich schlechter ist. Slowenien verhielt sich also nicht nach dem Reziprozitätsprinzip. Der Minderheitenschutz umfasst mehrere Ebenen und Bereiche; die Schwerpunkte sind

- 1.) auf der Vertretungsebene: gesicherte Parlaments- und auch Gemeinderatsmandate auf Grundlage eines besonderen zusätzlichen Wahlrechts (jeder Minderheitenangehörige hat demnach bei der Wahl zwei Stimmen);
- 2.) die Zweisprachigkeit: konsequente zweisprachige Topographie und Zweisprachigkeit in offiziellen Institutionen und Dokumenten auf dem traditionellen Siedlungsgebiet;
- 3.) die Schule: italienische und zweisprachige slowenisch-ungarische Grund- und Mittelschulen auf dem Gebiet der autochthonen Ansiedlung;
- 4.) die Medien: vollständige finanzielle Unterstützung der Minderheitenzeitungen, Radiohäuser, des Fernsehstudios (Italiener) bzw. der TV-Sendungen (Ungarn);
5. die Kultur: für die Kulturorganisationen der Minderheiten ist ein Sonderfonds aus öffentlichen Mitteln vorgesehen;
- 6.) die Wirtschaft: eine begrenzte finanzielle Unterstützung für Unternehmer aus den Reihen der Minderheit ist ausdrücklich festgelegt.

Trotz der konsequenten Umsetzung der angeführten Schwerpunkte sind beide Minderheiten infolge ihrer Anzahl und der peripheren Lage ihres Siedlungsgebiets mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert. Die Minderheiten teilen das Schicksal der gesamten Region. Vor allem die Situation der Ungarn entlang der slowenisch-ungarischen Grenze war wegen der strukturellen Probleme dieses demographisch gefährdeten Gebietes ziemlich schlecht, die Zahl der Minderheitenangehörigen ging infolge der abwan-

dernden jungen Generation ständig zurück. Die autochthone Gemeinschaft der Roma, die ebenso einen Sonderschutz seitens des Staates genießt, hat sich anderen Schwierigkeiten, und zwar sozial-ökonomischer Natur, zu stellen. Trotz beträchtlicher Anstrengungen bilden sie noch immer eine marginale Gemeinschaft. Andere Bevölkerungsgruppen – die zahlenmäßig kleine deutsche bzw. österreichische, die jüdische Gemeinschaft und die viel größeren Gemeinschaften der Angehörigen von Völkern aus dem ehemaligen Jugoslawien entstanden meist durch die Zuwanderung seit den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts – haben keine Sonderrechte wie die Italiener und die Ungarn. Die Verfassung und die Gesetze ermöglichen ihnen jedoch die Wahrnehmung ihrer Interessen vor allem auf dem Gebiet der kulturellen Artikulation und des künstlerischen Schaffens. Der slowenische Kultur-, Kommunikations- und Medienraum ist ziemlich offen und die Möglichkeiten z. B. des fremdsprachigen Informationsflusses über TV- und Kabelnetzwerke sind verhältnismäßig gut.

Die Rolle der Minderheiten heute: Regionen, Bedingungen und Bedeutung der ethnischen Gemeinschaften im Europa ohne Grenzen

In der klassischen Entwicklungsperiode der europäischen Nationalstaaten im 19. und 20. Jahrhundert waren ethnische Minderheiten eine unerwünschte Erscheinung, vor allem in peripheren Gebieten. Auf militärisch und diplomatisch eroberten Territorien wurden oft Angehörige von Minderheiten angesiedelt, die die Behörden auf vielfältige Weise abschieben oder deren Anzahl sie stark reduzieren wollten. Die Minderheiten waren ein Ausgangspunkt für Konflikte. Obwohl es bereits einen ausdrücklichen Minderheitenschutz gab, war die Effizienz dieses Schutzes minimal. Die Grenzen wurden geschützt, der Schutz der Minderheiten ging jedoch immer den Weg der Assimilation. Obwohl die negativen Beziehungen zu ethnischen Minderheiten auch in den entwickelten und demokratischen Staaten Europas erhalten blieben, änderte sich das Bewusstsein um die Bedeutung und Rolle der Minderheiten in den Grenzgebieten wesentlich. Auf der deklarativen Ebene (und leider nicht darüber hinaus) wird den Minderheiten große Beachtung beigemessen, während die Gewährung und Umsetzung von Sonderrechten der Angehörigen von ethnischen Minderheiten eine interne Angelegenheit der Staaten und ein Objekt bilateraler staatlicher Beziehungen geblieben ist. Diese Rolle blieb den Minderheiten eigentlich bis

heute erhalten; Minderheitenfragen wurden auch während der Beitrittsverhandlungen verhältnismäßig oft zum Thema der Gespräche zwischen den alten Mitgliedern und den EU-Beitrittskandidaten. Auch Slowenien hat diese Erfahrung gemacht.

Durch die Öffnung der Grenzen und die verstärkte grenzüberschreitende Kooperation eröffneten sich den Minderheiten einige vollkommen realistische Möglichkeiten. Weil die Minderheitenangehörigen normalerweise zweisprachig sind, weil sie das Rechts- und Wirtschaftssystem, die Gepflogenheiten, Ansichten und verschiedenen Eigenheiten der Bewohner auf beiden Seiten der Grenze kennen und Kontakte leichter herstellen können, erwiesen sie sich sehr bald nicht nur als Träger, sondern auch als Initiatoren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. So entwickelte sich speziell an der slowenischen Westgrenze (zu Italien) nach der Annahme und Ratifizierung des Abkommens von Ossimo, das der Grenzbevölkerung einen häufigeren Grenzübertritt und verschiedene Formen wirtschaftlicher Aktivitäten erlaubte, eine der dynamischsten Grenzen mit häufigen Grenzübertritten und zahlreichen ökonomischen Auswirkungen. Das Grenzgebiet hörte auf Peripherie zu sein. Die Zusammenarbeit, begonnen im Bereich der Politik und Kultur, erfasste auch die Wirtschaft. Die landwirtschaftlichen Produkte fanden ihren Weg zu neuen Verkaufsmöglichkeiten, Vermarktungsmethoden und Verbesserungen in der Anbautechnologie. Man suchte nach optimalen Standorten für Industrieunternehmen, es kam zur Zusammenarbeit sowohl in der Industrie, der Kleinindustrie und auch im Gewerbe. Einen mächtigen Fortschritt machte vor allem der Handel (Großeinkäufe auf der anderen Seite der Grenze), es folgte die Expansion von Handelsunternehmen sowie überhaupt im Dienstleistungsbereich. Auf slowenischer Seite entstand als Folge des starken grenzüberschreitenden Verkehrs eine Reihe von Serviceunternehmen und auf dem Unterhaltungssektor eine wahre Kette von Casinos. Danach kamen Versicherungen und ein starker Aufschwung des Bankwesens, obwohl vor allem die slowenische Minderheit in Italien gerade aufgrund ihrer eigenen Banken wirtschaftlich stark war. Ähnlich entwickelten die Kärntner Slowenen das Kleinunternehmertum, Genossenschaftswesen und den Bankensektor. Auf dem Lande spielt auch die Landwirtschaft eine wichtige Rolle. Die Angehörigen der slowenischen Minderheiten und in etwas geringerem Ausmaß auch die Italiener im slowenischen Teil Istriens trugen wesentlich zur Etablierung österreichischer und italienischer Unternehmen im slowenischen Raum bei. Heute sind eine höhere Leistungsqualität und der Schritt der in Slowenien erfolg-

reichen Unternehmen auf die Märkte anderer südosteuropäischer Staaten vorrangig. Dabei ist die Rolle der Minderheit vor allem in ihrer Funktion als „Brückenkopf“ zu verstehen.

In diesem Bereich stößt die Minderheit jedoch bereits auf aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien stammende Einwohner Sloweniens, die die Handelsgepflogenheiten in diesen Gebieten gut kennen und hier auch über verwandtschaftliche, freundschaftliche und andere Kontakte verfügen. Die zweite Generation – Nachkommen der ersten Einwanderergeneration – verfügt größtenteils auch schon über die nötigen Qualifikationen und kann anspruchsvollste Aufgaben übernehmen. Aber auch die Bevölkerung der Republik Slowenien kann aufgrund der Erfahrungen von mindestens drei bis vier Generationen – die im jugoslawischen Staat lebten – auf genügend Wissen zurückgreifen, um ähnliche Funktionen zu erfüllen.

Mögliche Funktionen von Minderheitenangehörigen im grenznahen Raum:

- sie sind Initiatoren und Träger des grenzüberschreitenden Kulturaustausches;
- sie können positiv auf zwischenstaatliche Beziehungen einwirken;
- aufgrund ihrer Zweisprachigkeit und Zugehörigkeit zu zwei Kulturkreisen sind sie im Bereich des Handels erfolgreicher;
- sie sind Initiatoren für grenzüberschreitende Kooperationen und den Erfahrungsaustausch;
- sie sind Initiatoren und Vermittler im Bereich von Werbung und Handelsvertretungen;
- sie spielen eine wichtige Rolle bei Übersetzungsdiensten und überhaupt in der Kommunikation;
- sie sind Organisatoren von Treffen und Veranstaltungen im Bereich der Unterhaltung und des Miteinander;
- sie nutzen ihre lokalen Potenziale gut aus (besser als die Mehrheitsbevölkerung);
- sie bereiten grenzüberschreitende Kontakte auf der Ebene höherwertiger Beziehungen vor, speziell im Dienstleistungssektor (z. B. für Banken, Versicherungen, Beratungstätigkeiten, Rechtsangelegenheiten);
- sie sind Initiatoren, Träger, Beurteiler und schließlich auch Nutzer von grenzüberschreitenden Programmen und Projekten.

Wenn Angehörige ethnischer Minderheiten verschiedene verbindende Aufgaben übernehmen wollen, müssen sie gewisse Ansprüche erfüllen. Die notwendigen Eigenschaften für Minderheitenangehörige im Bereich einer erfolgreichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind vor allem:

- die Kenntnis von zwei (oder mehr) Sprachen und Kulturen,
- die Kenntnis des Grenzgebiets und der Menschen beiderseits der Grenze,
- die Kenntnis der rechtlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Charakteristika beider Regionen und Gesellschaften,
- Kenntnisse der Mentalität und Kultur beider Bevölkerungsgruppen,
- eine Reihe von Kontakten auf verschiedenen Gebieten und Ebenen mit der Bevölkerung jenseits der Grenze,
- Partnerschaften und mannigfaltige Verbindungen mit der Bevölkerung jenseits der Grenze,
- neben wirtschaftlichen auch kulturelle Bedürfnisse und Interessen für grenzüberschreitende Verbindungen,
- eine entsprechende Organisationstätigkeit auf lokaler und regionaler Ebene (zur Verfügung stehende Organisationen und Institutionen, um mit ihrer Hilfe verschiedene – durchaus nicht alle – Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit realisieren zu können).

Außer den angeführten Eigenschaften der Minderheitenangehörigen ist für eine effiziente Ausübung verschiedener grenzüberschreitender Funktionen auch die Erfüllung unterschiedlicher Bedingungen nötig, die sich aus dem Funktionalraum der Minderheiten und nicht zuletzt auch aus der Ebene der politischen Beziehungen zwischen Minderheit und Staat, Minderheit und Mutterstaat und der politischen Beziehungen im allgemeinen ergeben. Der Funktionalraum der Minderheiten ist ihr Lebensraum (d. h. das Gebiet der aktuellen, nicht nur der traditionellen bzw. autochthonen Ansiedlung) und der Raum der Ausbildung, Versorgung, Freizeitgestaltung und der gesellschaftlichen Aktivitäten eines beträchtlichen Teils der Minderheitenangehörigen. Weil Minderheiten oft in Randgebieten oder peripheren Regionen leben, nehmen sie die angeführten Funktionen in größeren Zentren wahr. Der Funktionalraum ist zwangsläufig größer und infrastrukturell besser ausgestattet als das autochthone Siedlungsgebiet. Deshalb erscheint die grenzüberschreitende Aktivität der Minderheitenangehörigen als sehr komplexes Phänomen, bei dem viele Faktoren zusammenwirken. Die Min-

derheiten sind also stark in den gesellschaftlichen und räumlichen Kontext eingebunden, wenn sie ihre Vorteile geltend machen wollen.

Aus der Analyse ist der verhältnismäßig bedeutende Einfluss ersichtlich, den die Minderheitenangehörigen haben können. Durch die technischen Kommunikationsmöglichkeiten der Informationsgesellschaft vergrößert sich ihre Reichweite: Trotz der räumlichen Streuung der Angehörigen einzelner Gruppen kann man also von ihren Mitgliedern erwarten, dass sie verschiedene gemeinschaftsverbindende Funktionen ausüben.

Tabelle 1. Faktoren, die die grenzüberschreitende Kooperation von ethnischen Minderheiten fördern

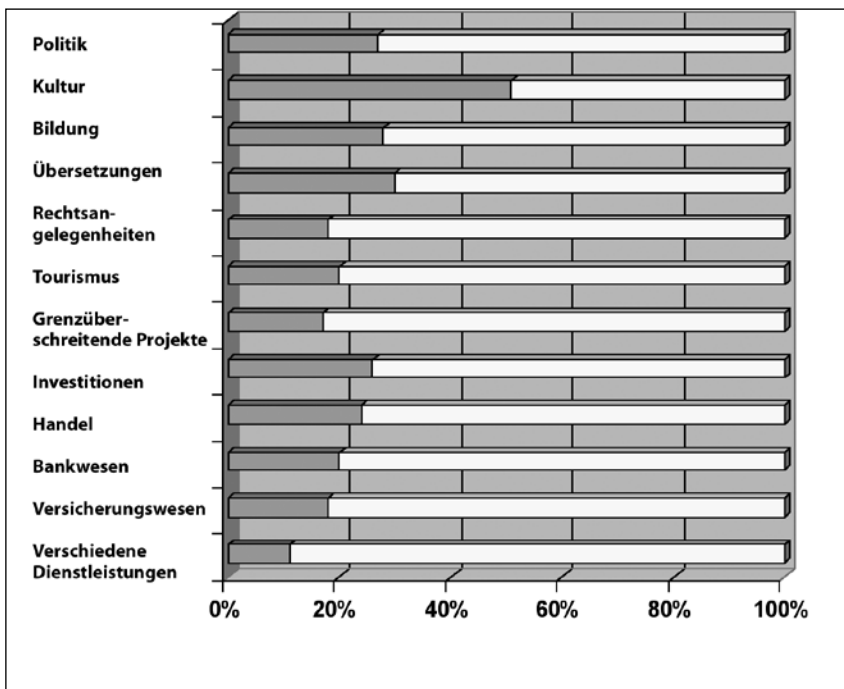
RÄUMLICH Regionale Eigenschaften	GESELLSCHAFTLICH Eigenschaften der Minderheiten	POLITISCH Rechtssituation, Politik, Beziehungen
• Urbanisierungsgrad	• Wirtschaftsstruktur des Siedlungsgebiets	• Organisationsstruktur (in den Bereichen Kultur, Politik, Kirche)
• Zentralraum und Peripherie	• demographische Eigenschaften der Minderheit	• behördliche Institutionen der Minderheit
• Offenheit der Grenze (Häufigkeit der Grenzübertritte, das Grenzregime)	• Zahl der Minderheitenangehörigen	• Rechtsnormen des Minderheitenschutzes auf lokaler, regionaler und staatlicher Ebene
• Infrastruktur des Grenzgebiets	• Sozial- und Bildungsstruktur der Minderheit	• Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit
• Einwohnerzahl und Siedlungsdichte des Siedlungsgebiets	• Modernität / Traditionalität der Minderheit	• Beziehungen zwischen der Minderheit und dem »Mutternvolk«
• Gebietskontakt des Minderheitsgebietes mit dem Staat des »Mutternvolks«	• Anteil der Minderheitsbevölkerung im Staat und in der Region	• Beziehungen zwischen der Mehrheit und dem »Mutternvolk«
• staatliche oder internationale Förderungen der Grenzgebiete (Strukturförderprogramme)	• Soziale Kohäsion der Minderheitenbevölkerung	• Präsenz geplanter oder sogar erzwungener Assimilationstendenzen und aggressiver Ideologien
• Konzentration / Streuung der Minderheitenbevölkerung	• räumliche und soziale Mobilität der Minderheit	• Ebene der politischen Beziehungen im Staat und zu den Nachbarregionen

Wie effizient sind die Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen im slowenischen Raum? Direkte Messungen und umfangreiche Studien darüber fehlen zwar, dennoch ist es möglich, anhand von längeren Prozessbeobachtungen grenzüberschreitender Kooperationen und einiger kürzerer Teststudien und Einschätzungen die Bedeutung und Rolle der Minderheiten im slowenischen Raum zumindest in Umrissen zu definieren.

Aus Vergleichsgründen und nicht zuletzt wegen der Tatsache, dass ihre Aktivitäten einen bedeutenden Einfluss auf den slowenischen Raum hatten, wurden auch Angehörige der slowenischen Minderheiten in Italien, Österreich und Ungarn in die Analyse eingebunden. Eine ähnliche Einschätzung der Wechselbeziehungen an der slowenisch-kroatischen Grenze wurde noch nicht durchgeführt.

Graphik 1

Tätigkeitsbereiche, in denen sich die Minderheitenangehörigen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durchsetzen. Am Beispiel der Kärntner Slowenen

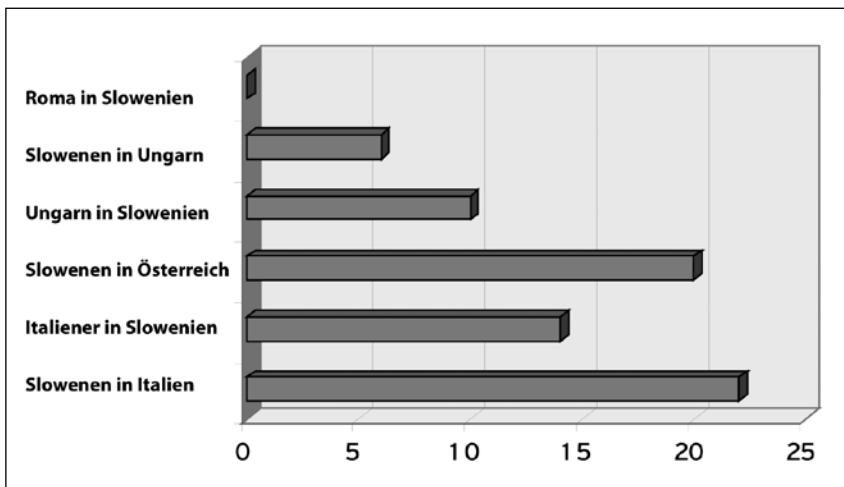


Quelle: Umfrage, 2000, N=78

Beide Graphiken zeigen bedeutende Effekte, die die Minderheitenangehörigen im Grenzraum bewirken können. Unter den Gruppen bestehen infolge verschiedener Infrastrukturbedingungen in den Funktionalgebieten der Minderheiten große Unterschiede, so z. B. im Gebiet Westsloweniens, das schon seit der Mitte der Siebzigerjahre dank des Abkommens von Osimo und der dann folgenden Maßnahmen auf lokaler Ebene eine Reihe von grenzüberschreitenden Aktivitäten entwickelte. Die Bedingung dafür waren in erster Linie eine gute Organisation und die verhältnismäßige Stärke der slowenischen Minderheit innerhalb der Bevölkerung, Wirtschaft und Kultur der Regionen Triest und Görz. Ähnlich, doch etwas weniger effektiv war die slowenische Minderheit in Österreich. In beiden Fällen geht es um das Zusammenspiel einer organisierten Minderheit und verhältnismäßig günstiger Bedingungen der grenzüberschreitenden Aktivitäten in einem offenen, dicht besiedelten urbanen Umfeld, obwohl der Rahmen der politischen Beziehungen auf allen drei angeführten Ebenen nicht gerade vorbildlich war. Auf der anderen Seite gibt es im slowenisch-pannonischen Raum offensichtlich geringere Möglichkeiten für eine effektive Zusammenarbeit. Im ländlichen und peripheren Raum mit schwacher demographischer Struktur und einfacher Infrastruktur auf beiden Seiten der Grenze ist man in der Praxis mit einer Reihe von kleineren Problemen konfrontiert. Man muss jedoch betonen, dass die Minderheiten auch in diesem Raum hinsichtlich der grenzüberschreitenden Kommunikation immer aktiver und auch effektiver werden. Die Minderheit teilt das Schicksal ihres Siedlungs- und Funktionalraumes. Die bescheidenste Auswirkung auf die Region und Gesellschaft wurde bei den Roma festgestellt, nicht nur deshalb, weil sie auf der anderen Seite der Grenze keinen „Ansprechpartner“ haben, sondern vor allem wegen ihrer spezifischen sozialen Verhältnisse und wirtschaftlichen Stellung. Die Umgebung nimmt sie nämlich fast ausschließlich als „Problem“ wahr.

Graphik 2

Die Effektivität der Minderheitenangehörigen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ausgewählte Beispiele jener Minderheiten, die einen Einfluss auf den slowenischen Raum aufweisen



Quelle: In den Jahren 2000–2003 verfasste Schätzungen, J. Zupančič (eigene Analyse)

Die Minderheitenangehörigen waren schon in den Achtzigerjahren und danach sehr stark an der Gestaltung verschiedenster Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt. Damals konzentrierte man sich vor allem auf bilaterale Betriebe im Bereich der Industrie und des internationalen Handels, die einen dreifachen Effekt aufwiesen: Der Grenzraum wurde wirtschaftlich stabilisiert, der Bereich der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wurde erweitert und auch die Wirtschaftssituation der Betriebe gestärkt, gleichzeitig wurde der Bekanntheitsgrad der Firmen – Promotion – gesteigert. In den späten Achtzigerjahren und Anfang der Neunziger wurde vor allem der Handel zum bedeutendsten Tätigkeitsbereich. Schrittweise setzten sich auch andere Bereiche wie Beratung, Rechtsvermittlung, Bildung durch, es folgten anspruchsvollere Wirtschaftsformen wie das Versicherungswesen, Bankwesen, die Vermittlung von Investitionen und ähnliche Aktivitäten. Das war die Periode der intensivierten Expansion vor allem österreichischer und italienischer Unternehmen in den slowenischen Raum. Die Mehrheit der Großunternehmen beschäftigte dabei Angehörige slowenischer Minderheiten als Assistenten in beiden Staaten und Angehörige der

italienischen Minderheit in Slowenien. Weit weniger, aber dennoch präsent war auf diesem Gebiet auch die ungarische Minderheit.

Die in dieser Analyse dargestellten Minderheiten spielten also in den zwischenstaatlichen Beziehungen in der Tat die bedeutungsvolle Rolle eines »Brückenkopfs«. Allerdings gibt es infolge der größeren Mobilität, die die Sprach- und Verständigungsbarrieren zwischen den Menschen aus verschiedenen Kulturmilieus abbaut, immer mehr Möglichkeiten der unmittelbaren Kommunikation. Der Brückenkopf wurde errichtet, der Verkehr begann zu fließen, die Rolle der Minderheiten wird nach und nach zurückgedrängt. Im slowenischen Raum sind zum Beispiel eben wegen der Expansionsmöglichkeit auf den slowenischen Wirtschaftsmarkt italienische und österreichische sowie deutsche Unternehmen aktiv, wohl auch wegen der möglichen Ausweitung auf das Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Dort treffen sie jedoch bereits auf Einwohner Sloweniens, die aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien stammen, die Geschäftsgepflogenheiten in diesen Regionen gut kennen und auch über verwandtschaftliche, freundschaftliche und andere Kontakte verfügen. Die zweite Generation – d. h. die Nachkommen der Einwanderer – hat größtenteils auch schon die nötige Qualifikationen und kann anspruchsvollste Aufgaben übernehmen. Aber auch die slowenische Bevölkerung besitzt aufgrund der Erfahrungen von mindestens drei bis vier Generationen – die im jugoslawischen Staat lebten – genug Wissen, um ähnliche Funktionen zu erfüllen. Die Angehörigen der eingewanderten Gemeinschaften spielen also eine ähnliche Rolle wie die Angehörigen der autochthonen Minderheiten.

Schlussbemerkung

In der veränderten Situation, die mit den europäischen Integrationsprozessen, der Globalisierung, Informatisierung und ihren Begleitprozessen entstand, nehmen die Mobilität der Bevölkerung, die wechselseitige Kommunikation und der Informationsgrad stark zu. Die Angehörigen der Minderheiten hatten trotz ihrer geringen Anzahl einen bedeutenden Anteil am Aufbau und an der Erhaltung dieser Verbindungen sowie der Erweiterung der grenzüberschreitenden Kommunikation und Zusammenarbeit auf verschiedensten Gebieten. Bei diesen Prozessen sind auch die Angehörigen der Einwanderergruppen beteiligt, insbesondere jene der zweiten Generation. Die Rolle der Minderheiten, sowohl der klassischen (autochthonen) als auch

der „neuen“ (eingewanderten), ist also wirtschaftlich, kulturell, politisch und räumlich zu bemerken. Zugleich nehmen die Minderheiten mit ihren Aktivitäten immer stärker auch am Arbeitsmarkt des vereinten Europa teil. Infolge der veränderten Staatsrolle und -macht ist eine Verminderung des apriorischen staatlichen Minderheitenschutzes zu erwarten; er wird durch einen funktionalen Schutz ersetzt werden. Auf dem Gebiet der Erforschung ethnischer Minderheiten, sowohl der klassischen wie auch der neuen, wird man also in zunehmendem Maße neue Marktnischen für die Minderheitenangehörigen suchen müssen, ohne dabei die formalen, vor allem rechtlichen und politischen Aspekte der Minderheitenstudien zu vernachlässigen.

Literatur

- Gosar A., 1993, Nationalities of Slovenia: Changing Ethnic Structure in Central Europe, *Geojournal*, 30. 3., 215–224
- Klemenčič V., 1993, National Minorities as an Element of the Demographic and Spatial Structure of Alpine – Adriatic – Panonian Region, *Geojournal*, 30. 3., 207–215
- National Atlas of Slovenia, Rokus, Ljubljana, 2000
- Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenije. Popisi 1921–2002, SURS, Ljubljana, 2003 [Die religiöse, sprachliche und ethnische Struktur der Bevölkerung Sloweniens. Volkszählungen 1921–2002.]
- Zupančič J., 1999, Slovenci v Avstriji / Slovenes in Austria, Ljubljana

Vloga in pomen narodnih manjšin v Republiki Sloveniji*

JERNEJ ZUPANČIČ**

Uvod

Kulturna karta Evrope je bila vedno izziv: v preteklosti zaradi želje nacionalnih ideologij po etničnem poenotenju državnih ozemelj, danes pa strah pred premočnimi trendi globalizacije, ki sili v svetovni uniformizem. V tej luči so bile narodne manjšine sprva predmet meddržavnih spopadov, kasneje so postale predmet političnega in strateškega sodelovanja, se v teku evropskih integracijskih procesov naposled profilirale kot pomemben vezivni element meddržavnih in medregionalnih odnosov, danes pa se spet sprašujemo, kje je njihovo mesto v globalizirani, združeni, informatizirani in multikulturni Evropi. Manjšine so zaradi modernih procesov in tokov – pa nikakor ne po svoji krivdi ali zaslugi – postale svojevrsten politični in kulturni anahronizem sodobnega evropskega trenutka. Po eni strani so spričo prizadevanj po razglašeni vrednosti in celo vrednoti pestrega evropskega etničnega in kulturnega zemljevida visoko vrednotene na deklarativni ravni ter na ravni meddržavnih odnosov, po drugi strani pa praktično zanemarjene zaradi povečane mednarodne komunikativnosti, mobilnosti in medetnične pomešanosti. Manjšine se torej nahajajo v precepu med političnim in kulturnim, med normativnim in funkcionalnim, med teoretičnim in praktičnim. Pri tem je treba posebej poudariti tudi čedalje večjo pozornost do različnih imigrantskih skupin, ki s tretjo in že tudi četrto generacijo bivanja v okvirih evropskih nacionalnih držav korenito spreminjajo podobo evropske družbe. Tembolj smo torej upravičeni vpraševati se: kakšna je vloga manjšin v novem evropskem komunikacijskem kontekstu?

Slovenija velja za državo z enim najvišjih manjšinskih standardov, tako na normativni kakor na praktični ravni. Manjšinsko vprašanje je bilo v slovenskem prostoru vselej vitalnega pomena tudi zaradi razmeroma znatnega števila pripadnikov slovenskega naroda in kulture zunaj Slovenije ter ne nazadnje tudi zgodovinske usode življenja na etničnem stiku. Ta senzibilnost,

* Predavanje z dne 22.10.2004, XV. Evropski kongres narodnih skupnosti, Ziljska Bistrica

** Dr. Jernej ZUPANČIČ, docent na Oddelku za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani; sodelavec Inštituta za narodnostna vprašanja v Ljubljani

poudarjena še z dejstvom, da sodijo Slovenci med manj številčne narode v Evropi, se je odrazila tudi v skrbi za manjšine na lastnem ozemlju ter za slovenske manjšine v sosednjih državah.

Namen prispevka je prikazati spreminjajočo se vlogo narodnih manjšin in etničnih skupnosti v Sloveniji, opredeliti dejavnike razvoja manjšin v obmejnih območjih, kritično opozoriti na procese, probleme in razvojne dileme, s katerimi se srečujejo manjšine v slovenskem prostoru in tudi v Evropi nasploh.

Spremenjene razmere bistveno vplivajo na vlogo in položaj manjšin

Položaj manjšin in predvsem njihova funkcija v prostoru in družbi doživlja v obdobju po letu 1990 nagle, velike in celo radikalne spremembe. Današnji položaj in predvsem funkcija manjšin je odvisna od vrste procesov, ki so prisotni v evropskem prostoru. To so predvsem pojavi, ki sledijo trem dominantnim tokovom: procesu evropske integracije v političnem, procesu globalizacije v ekonomskem in kulturnem ter procesu informatizacije v tehnično-tehnološkem smislu.

Proces evropske integracije in širitev Evropske unije je poenostavil in zato tudi povečal čezmejno komunikacijo in medregionalno sodelovanje. Povečuje se mednarodna mobilnost in komunikativnost. Oblikuje se odprt evropski trg dela, s svobodnim pretokom delovne sile in čedalje bolj enovit komunikacijski prostor. Manjšinsko prebivalstvo se je pri tem izkazalo kot pomemben iniciator, vzpodbujevalec in nosilec različnih aktivnosti. V nekaterih primerih (ki jih bomo pozneje še podrobneje opredelili) so pripadniki manjšin, njihove organizacije in institucije, imele nezamenljivo vlogo »mostišča« v smislu povezovalca med regijami, državami in narodi. Manjšinstvo je postalo konkurenčna prednost in ekonomska kategorija. Enoten evropski ekonomski in v čedalje večji meri tudi komunikacijski prostor je zaradi pospešene mobilnosti prebivalstva in poenotevanja standardov in norm čedalje bolj prepoznaven in enovit, zato pa tembolj pripraven za vzpostavljanje stikov. Kmalu ne bo več potrebno imeti dobrih lokalnih poznavalcev situacij. »Mostišča« bodo vzpostavljena.

Informacijska tehnologija je bistveno pospešila hitrost, obseg in kvaliteto prenosa informacij in posredno vplivala na tehnologijo proizvodnje, storitev,

upravljanja, izobraževanja, zabave in podobno. Povečala se je medsebojna dosegljivost na velike razdalje in s tem tudi medsebojna komunikacija. Oblikovanje in ohranjanje skupnosti je postalo v večji meri odvisno od volje, hotenja in tudi znanja posameznika. Oblikuje se informacijska skupnost.

Posebne pozornosti je vreden tudi proces globalizacije, ki se manifestira v svetovni soodvisnosti gospodarskih, političnih in kulturnih tokov (in še drugih, a jih tu ne omenjamo vseh). Zdi se mi, da je ta tok zaradi svoje pretežno jezikovno angleške in kulturno »zahodne« (ali tudi ameriške) podobe mozaični kulturno-jezikovni karti starega kontinenta še najbolj nasproten. Prinaša namreč svetovno preprostost in univerzalnost. Vendar je pomembneje opozoriti na nekatere druge spremembe, ki so zaradi globalne soodvisnosti nastopile oziroma nastopajo tudi v evropskem prostoru. S tem mislim zlasti na spremembe strukture in statusa nacionalne države, ki že imajo in bodo imele v prihodnosti še večji pomen. S prenosom nekaterih pristojnosti na »evropsko« raven ali pa na raven nižjih administrativnih enot se model zaščitniške socialne države umika svobodni konkurenci. Kmalu bomo lahko govorili, da »socialne države«, kot smo jo poznali, ne bo več. Na posameznika in tudi skupine bo državni aparat imel manj pristojnosti in moči. Zato so tudi manjšine v čedalje večjem obsegu »na trgu«.

S tem želim opozoriti na spremembe, ki jih doživlja evropski in z njim tudi slovenski prostor. Kaj to pomeni za narodne manjšine, ki so si v desetletjih izborile (na različne načine) določeno raven pravnega varstva, javne institucije, šolski sistem, organizacijsko shemo in niz različnih vzpodbud? Predvsem bo treba skrbno pretehtati prednosti in slabosti normativnega in funkcionalnega varstva manjšin, pri čemer slednje še posebej izpostavlja vlogo manjšin, njihovih posameznih pripadnikov ter njihovih organizacij in institucij, v konkurenci odprtega evropskega prostora.

Izkušnje manjšin v slovenskem prostoru

Današnja etnična struktura prebivalstva današnjega slovenskega ozemlja je rezultat večstoletnih zgodovinskih procesov, ki so v vojnah, gospodarskem in prostorskem razvoju, številnih političnih spremembah in selitvah oblikovali podobo slovenske kulturne pokrajine, določili njene meje in načrtali tudi osnovne poteze njene etnične podobe. Vključitev v habsburško monarhijo je utrjevala položaj in številčnost prebivalstva nemškega jezika, posebno

med naraščajočim slojem državnih uslužbencev, plemstva, vojske, med obrtniki, rudarji ter trgovci. Germanizacija je bila zato spontan proces jezikovne standardizacije v mestnih in tržnih okoljih, ker so zaradi načina življenja in dela ter določene ravni kulture večinoma uporabljali nemški jezik. Nekaj pa je bilo tudi priseljevanja iz nemških dežel, npr. rudarjev v rudnike ter kmečke prisilne kolonizacije. Na ta način so nastali nekateri nemški »jezikovni otoki« (Božič, 1980, 24-29). V Slovenski Istri so imela obalna mesta staro in neprekinjeno tradicijo urbane kontinuitete od rimske dobe dalje in so se zaradi politične, gospodarske in kulturne povezanosti z Beneško republiko zadrževala kot pretežno romanska, čeprav so nenehno doživljala doseljevanje okoliškega slovenskega prebivalstva (Enciklopedija Slovenije, 4, 1990). Poleg naštetih so bili v slovenskem prostoru prisotni še drugi (Židje, Čehi, Madžari, Italijani, Grki in drugi).

Ob zadnjem popisu v Avstro-Ogrski leta 1910 so na današnjem slovenskem državnem ozemlju naštehi poleg dobrih 82 % Slovencev, skoraj 10 % Nemcev, 2 % Italijanov in 1,5 % Madžarov. Na današnjem območju avtohtone poselitve slovenskih manjšin v sosednjih državah pa je živelo 110.000 Slovencev v Avstriji, 120.000 Slovencev v Italiji in okrog 6.000 na Madžarskem. Obenem je bilo to tudi obdobje velikega slovenskega eksodusa, ko se je med leti 1870-1914 s slovenskega ozemlja odselilo v evropske in predvsem čezmorske dežele skoraj pol milijona ljudi. Ta sestava se je pričela hitro spreminjati po razpadu monarhije, ko sta nemško in madžarsko prebivalstvo – prej kot večinsko prebivalstvo v monarhiji – v slovanski državi postali manjšini. Število zlasti Nemcev je naglo nazadovalo in od predvojnih 106.000 jih je bilo leta 1921 še 42.000, deset let pozneje pa okrog 29.000. Število Madžarov je nazadovalo počasneje. Obe skupnosti sta nazadovali deloma zaradi odseljevanja, še bolj pa zaradi stvarnega ali zgolj »statističnega« spreminjanja identitete. Nasprotno pa se je število Italijanov povečevalo, ker je Italija po Rapalski pogodbi kot posledici britansko-italijanskega Londonskega sporazuma zasedla zahodne predele Slovenije. Od tod so se precej množično odseljevali Slovenci, bežeči pred agresivno fašistično upravo Mussolinijeve Italije, deloma pa so jih celo nasilno razseljevali. Odselilo se jih je vsaj 40.000. Število pripadnikov slovenske manjšine na avstrijskem Koroškem je hitro in močno nazadovalo zaradi nasilnih ukrepov avstrijskih oblasti; leta 1923 so jih naštehi okrog 35.000, nacistični popis pa jih je leta 1939 ugotovil 42.000. Zmanjševalo se je tudi število Slovencev na Madžarskem. Radikalne spremembe so sledile zlasti v času med drugo svetovno vojno in v desetletju po njej. Poleg znatnih žrtev med slovenskim prebivalstvom zaradi spopa-

dov, smrti v koncentracijskih taboriščih in povojnih množičnih pobojev do 80.000 ljudi. Nad 20.000 Slovencev se je kot beguncev in razseljenih oseb naselilo v različnih državah (največ v Argentini, Kanadi, Avstraliji, ZDA). Že med vojno so Italijani deportirali kočevske Nemce (okrog 15.000) na območje medvojnega tretjega rajha v Posavje, od koder so izselili Slovence (s svojega dela okupiranega ozemlja nad 40.000), po vojni pa praktično se je zaradi strahu pred represalijami ter zaradi deportacij s slovenskega ozemlja umaknilo skoraj celotno nemško prebivalstvo, v desetletju po drugi svetovni vojni pa zaradi močne italijanske propagande in slabih gospodarskih izgledov v slovenskem delu Istre tudi večina Italijanov (okrog 22.000). Slovenija je tako postala etnično dokaj homogena (leta 1948 okrog 97 % slovenskega prebivalstva). Vendar ne za dolgo. Čeprav se je odseljevanje, začasno in za stalno, slovenskega prebivalstva predvsem iz ekonomskih razlogov nadaljevalo tudi v obdobju po drugi svetovni vojni (nad 30.000), je po nagli industrializaciji in družbeni modernizaciji število priseljenih preseгло število odseljenih. Slovenija je postala imigracijska država in družba, z vsemi značilnimi potezami družbenih odnosov in procesov. Ob tem se je povečevalo tudi število pripadnikov različnih jugoslovanskih narodov. Leta 1991 je bilo 88 % Slovencev, leta 2001 pa 83 %. Tako je danes v Sloveniji nad 50.000 Hrvatov, okrog 45.000 Srbov, 40.000 Bošnjakov in Muslimanov, 6.000 Albancev; med avtohtonimi skupnostmi pa okrog 10.000 Madžarov, skoraj toliko Romov in okrog 3.000 Italijanov; te tri skupnosti so deležne tudi posebnega manjšinskega varstva. V devetdesetih letih se je pričelo povečevati tudi število priseljencev iz neevropskih držav: Kitajcev, Indijcev, Pakistancev ipd. Čeprav gre za dokaj skromno število, je trend naraščanja zelo izrazit.

Na območjih avtohtone poselitve slovenskih manjšin v sosednjih državah je ves čas prisotno številčno nazadovanje manjšinskih skupnosti v prvi vrsti zaradi asimilacije, deloma pa tudi zaradi odseljevanja iz perifernih podeželskih in obmejnih območij. Zato je značilen pojav prostorska širitev območja poselitve ob številčnem zmanjševanju manjšinskih skupnosti in nazadovanju njihovega relativnega števila na območjih avtohtone – tradicionalne poselitve.

Prizadevanje za reševanje problemov manjšin, tako manjšin v Sloveniji kakor slovenskih manjšin v sosednjih državah, je bila neke vrste konstanta v notranji in zunanji politiki Slovenije. Tako so že v obdobju povojne – socialistične Jugoslavije – in čeprav še v teku druge svetovne vojne in njenih posledic, bili izgrajeni temelji varstva manjšin. Tako sta – seveda skladno z izhodišči di-

plomatskih dosežkov med Jugoslavijo in sosednjima Italijo in Madžarsko – madžarska in italijanska manjšina dobili pravno varstvo, ki pa je bilo v Sloveniji na bistveno višji ravni kakor na Hrvaškem in v Srbiji, še posebej če upoštevamo dokaj skromno število pripadnikov. Slovenija je po osamosvojitvi pravne standarde celo povečala, ne glede na to, da je položaj Slovencev v Italiji in na Madžarskem pravno in dejansko bistveno slabši. Slovenija se torej ni držala načela recipročnosti. Manjšinsko varstvo obsega več ravni in področij, ključne pa so:

- 1.) predstaviška: zagotovljeni mandati v parlamentu in enako mesta svetnikov v občinah; na podlagi posebne – dodatne volilne pravice (vsak pripadnik manjšine ima ob volitvah torej dva glasova);
- 2.) dvojezičnost: dosledna dvojezična topografija ter dvojezičnost v uradnih ustanovah ter v dokumentih na območju tradicionalne poselitve;
- 3.) šolska: italijanske in dvojezične slovensko-madžarske osnovne in srednje šole na območju avtohtone poselitve;
- 4.) medijska: popolna finančna podpora manjšinskim časopisom, radijskim hišam, televiziji (Italijani) oziroma TV-oddajam (Madžari);
- 5.) kulturno: manjšinskim kulturnim organizacijam je namenjen poseben fond državnih sredstev;
- 6.) gospodarsko: razpolagajo z omejeno finančno podporo izrecno podjetništvu iz vrst manjšine.

Čeprav se opisane postavke dosledno izvajajo, pestijo obe manjšini precejšnje težave, ki izhajajo iz njihove maloštevilčnosti in perifernosti poselitvenega prostora. Manjšine delijo usodo celotnega območja in zlasti položaj Madžarov, naseljenih vzdolž slovensko-madžarske meje, je bil zaradi strukturnih težav tega demografsko ogroženega območja dokaj slab, manjšina pa se je neprestano zmanjševala zaradi odseljevanja mladih. Avtohtono skupnost Romov, ki so prav tako deležni posebne skrbi države, tarejo druge težave predvsem socialnoekonomske narave. Kljub precejšnjim naporom so še vedno marginalna skupnost. Ostale skupine prebivalstva, bodisi maloštevilčna nemška oziroma avstrijska ter judovska skupnost ter mnogo številčnejše skupnosti narodov nekdanje Jugoslavije, ki so nastale z doseljevanjem večinoma od šestdesetih let 20. stoletja dalje, nimajo posebnih manjšinskih pravic kot Italijani in Madžari. Vendar jim ustava in zakoni omogočajo izvrševanje interesov zlasti na področju kulturne artikulacije in ustvarjanja. Slovenski kulturni, komunikacijski in medijski prostor je dokaj odprt in možnosti na primer pretoka informacij v tujih jezikih prek televizijskega kabelskega omrežja so dokaj velike.

Vloga manjšin danes: področja, pogoji in pomen narodnih skupnosti v odprtem evropskem prostoru

V obdobju klasičnega razvoja evropskih nacionalnih držav v 19. in 20. stoletju so bile narodne manjšine neželen pojav zlasti perifernih območij. Vojaško in diplomatsko osvojeni teritoriji so bili pogosto naseljeni s pripadniki manjšin, ki so se jih skušale oblasti na različne načine znebiti ali vsaj močno zmanjšati. Manjšine so bile predmet spora. Čeprav je izrecno varstvo manjšin že obstajalo, je bil učinek tega varstva zelo skromen. Meje so bile varovane, manjšine pa vedno na poti asimilacijskih prizadevanj. Čeprav se je negativen odnos do narodnih manjšin obdržal tudi v razvitih in demokratičnih državah Evrope, se je v splošnem zavedanje o pomenu in vlogi manjšin v obmejnih območjih bistveno spremenilo. Na deklarativni (in žal nič več) ravni je manjšinam odmerjena velika pozornost, medtem ko je dodeljevanje in uresničevanje posebnih pravic pripadnikov narodnih manjšin ostalo notranja zadeva držav ter predmet bilateralnih meddržavnih odnosov. To vlogo so manjšine obdržale praktično do danes; tudi v teku pogajalskih procesov so bila manjšinska vprašanja razmeroma pogosta tema predpristopnih pogajanj med starimi članicami in kandidatkami. Tudi Slovenija ima takšno izkušnjo.

Z odpiranjem meja in povečevanjem čezmejnega sodelovanja so manjšine pridobile nekatere povsem stvarne priložnosti. Ker so pripadniki manjšin navadno dvojezični, ker poznajo pravni in ekonomski sistem, navade, mentaliteto, različne posebnosti, ker lažje vzpostavljajo stike na obeh straneh meje, so se zelo hitro izkazali ne le kot nosilci, temveč tudi vzpodbujevalci čezmejnega sodelovanja. Tako se je posebej na slovenski zahodni meji (z Italijo) po sprejemu in ratifikaciji Osimskih sporazumov, ki so dopuščali obmejnemu prebivalstvu pogostejše prečkanje državne meje in različne oblike gospodarskega delovanja, razvila ena najbolj dinamičnih meja z visoko frekvenco prehodov in številnimi gospodarskimi učinki. Obmejno območje je prenehalo biti periferija. Sodelovanje, ki se je pričelo na področju politike in kulture, je prehajalo na področje gospodarstva. Kmetijski proizvodi so privedli do novih tržnih poti, načinov trženja in izboljšanja tehnologije pridelave. Iskali so optimalne lokacije industrijskih podjetij, pričelo se je sodelovanje na področju industrijske in maloindustrijske proizvodnje ter obrti. Mogočen napredek je zabeležila zlasti trgovina (množični čezmejni nakupi) in pozneje širitev trgovske mreže, kakor tudi storitve nasploh. Na slovenski strani je na podlagi močnega čezmejnega prometa nastala vrsta servisnih podjetij ter t. i. zabavna industrija z verigo igralnic. Temu so sledile zavarovalnice in

močan razmah bančništva; čeprav so bili zlasti Slovenci v Italiji ekonomsko močni prav zaradi bančništva. Koroški Slovenci so podobno razvili močno drobno podjetništvo, združništvo in tudi bančni sektor. Veliko vlogo ima tudi kmetijstvo na podeželju. Pripadniki slovenskih manjšin in v nekaj manjši meri tudi Italijani v Slovenski Istri so tako pomembno prispevali k uveljavljanju avstrijskih in italijanskih podjetij v slovenskem prostoru. Danes so v ospredju zahtevne storitve in širitev podjetij, ki so se uspela uveljaviti v Sloveniji, v druge države Jugovzhodne Evrope. V tem je videti vlogo manjšin predvsem v vlogi »mostišča«.

V tem pa že naletijo na prebivalce Slovenije, ki izhajajo iz območja nekdanje Jugoslavije, dobro poznajo podrobnosti poslovanja s temi območji in imajo tudi sorodstvene, prijateljske in druge stike. Druga generacija – potomci priseljencev – imajo večinoma tudi že ustrezne kvalifikacije in lahko prevzemajo najzahtevnejše manipulacije. Toda tudi slovensko prebivalstvo ima zaradi izkušenj najmanj treh do štirih generacij, ki so živele v jugoslovanski državi, dovolj izkušenj za prevzem podobnih funkcij.

Možne funkcije pripadnikov manjšin v obmejnem prostoru:

- so iniciatorji in nosilci čezmejne kulturne izmenjave,
- lahko nastopajo kot blažilci meddržavnih odnosov,
- zaradi dvojezičnosti in dvokulturnosti imajo večje uspehe v trgovinskih dejavnostih,
- spodbujajo čezmejno delovno sodelovanje in izmenjavo izkušenj,
- so iniciatorji in nosilci gospodarske propagande; predstavništva,
- imajo pomembno vlogo pri prevajalskih službah in pri sporazumevanju nasploh,
- so organizatorji srečanj in prireditvev, ki imajo sproščujoč in družabno-povezovalec značaj,
- dobro izkoriščajo svoje lokalne potenciale (bolje od večinskega prebivalstva),
- pripravljajo čezmejne stike na ravni zahtevnejših odnosov, posebej na področju storitev (na primer bančništva, zavarovalništva, svetovanja, pravnih zadev),
- so iniciatorji, nosilci in ocenjevalci ter končno tudi uporabniki čezmejnih programov in projektov.

Če hočejo pripadniki narodnih manjšin opravljati različne povezovalne vloge, morajo izpolnjevati določene zahteve. Potrebne lastnosti pripadnikov manjšin za uspešnost čezmejnega sodelovanja so predvsem:

- poznavanje dveh (ali več) jezikov in kultur,
- poznavanje obmejnega prostora in ljudi na obeh straneh meje,
- poznavanje pravnih, gospodarskih, družbenih in političnih značilnosti obeh območij in družb,
- poznavanje mentalitete in kulture prebivalstva,
- imajo vrsto stikov na različnih področjih in ravneh s prebivalci na drugi strani meje,
- imajo partnerje in različne zveze s prebivalci na drugi strani meje,
- imajo poleg gospodarskih tudi kulturne potrebe in interese, ki so povezani s čezmejnimi povezovanjem,
- so ustrezno organizirani na lokalni in regionalni ravni (imajo na razpolago organizacije in ustanove, prek katerih se lahko uresničujejo različne (nikakor ne vse!) oblike čezmejnega sodelovanja).

Poleg naštetih lastnosti pripadnikov manjšin je za učinkovito opravljanje različnih čezmejnih funkcij potrebno izpolnjevanje še različnih pogojev, ki izhajajo iz funkcionalnega prostora manjšin ter ne nazadnje tudi od ravni političnih odnosov na relaciji manjšina – država, manjšina – država matičnega naroda in političnih odnosov. Pri tem je funkcionalni prostor manjšin tisti, v katerem manjšina živi (območje aktualne, ne zgolj tradicionalne oziroma avtohtone poselitve) ter prostor, v katerem se znaten delež pripadnikov manjšin izobražuje, kjer dela, se oskrbuje, izkorišča prosti čas in živi družabno življenje. Ker so manjšine pogosto naseljene v robnih in perifernih območjih, opravljajo naštete funkcije v pomembnejših središčih. Funkcionalni prostor je nujno širši in bolje infrastrukturno opremljen od območja avtohtone poselitve. Zaradi tega se kaže čezmejna aktivnost pripadnikov manjšin kot zelo kompleksen pojav, pri katerem sodelujejo različni dejavniki. Manjšine so torej močno vpete v družbeni in prostorski kontekst, če hočejo izkazovati svoje prednosti.

Iz navedenega je razviden sorazmerno pomemben vpliv, ki ga lahko imajo pripadniki manjšin. Zaradi tehničnih možnosti komunikacij v informacijski družbi se povečuje njihov domet: tudi pri prostorski razpršenosti pripadnikov posameznih skupnosti je torej od njenih članov mogoče pričakovati, da bodo opravljali različne povezovalne vloge.

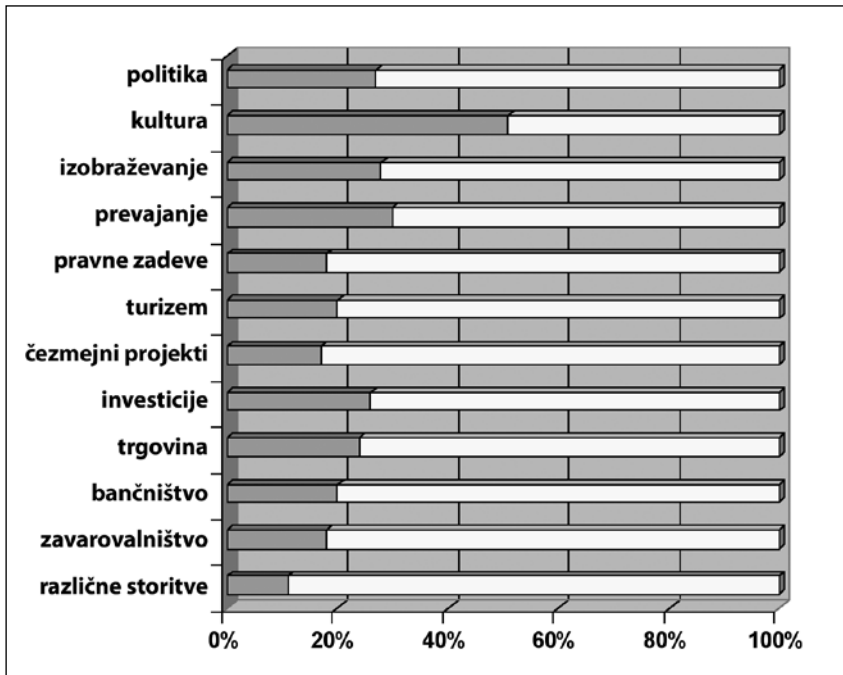
Tabela 1. Dejavniki pospeševanja čezmejnega sodelovanja pri narodnih manjšinah

PROSTORSKI značilnosti območja	DRUŽBENI značilnosti manjšine	POLITIČNI pravni položaj, politika, odnosi
• stopnja urbaniziranosti	• gospodarska struktura območja poselitve manjšine	• organiziranost manjšine (kulturalna, politična, verska)
• centralnost in perifernost	• demografske značilnosti manjšine	• obstoj uradnih institucij manjšine
• odprtost meje (število mejnih prehodov, režim na meji)	• število pripadnikov manjšine	• pravne norme manjšinskega varstva na lokalni, regionalni in državni ravni
• infrastruktura obmejnega območja	• socialna in izobrazbena struktura manjšine	• odnosi med večino in manjšino
• število in gostota poselitve območja	• modernost / tradicionalnost manjšine	• odnosi med manjšino in »matico«
• ozemeljski stik manjšine z državo »matico«	• delež manjšinskega prebivalstva v državi in regiji	• odnosi med večino in »matico«
• državne ali mednarodne vzpodbude obmejnim območjem (programi strukturne pomoči)	• socialna kohezija manjšinskega prebivalstva	• prisotnost načrtnih ali celonasilnih asimilacijskih teženj in agresivnih ideologij
• koncentriranost / razpršenost manjšinskega prebivalstva	• prostorska in socialna mobilnost manjšine	• raven političnih odnosov v državi in v bližnjih regijah

Kako učinkoviti so pripadniki različnih etničnih skupin v slovenskem prostoru? Neposrednih meritev in obsežnih študij za to sicer nimamo. Vendar je mogoče na podlagi daljšega opazovanja procesov čezmejnega sodelovanja ter nekaterih krajših testnih študij in ocen vsaj okvirno opredeliti pomen in vlogo manjšin v slovenskem prostoru. Zaradi primerjave ter navsezadnje tudi dejstva, da je njihovo delovanje pomembno vplivalo na slovenski prostor, smo v analizo vključili tudi pripadnike slovenskih manjšin v Italiji, Avstriji in na Madžarskem. Podobna ocena za izmenjavo na slovensko-hrvaški meji še ni bila narejena.

Grafikon 1

Področja, na katerih se uveljavljajo pripadniki narodnih manjšin pri čezmejnem sodelovanju. Primer koroških Slovencev



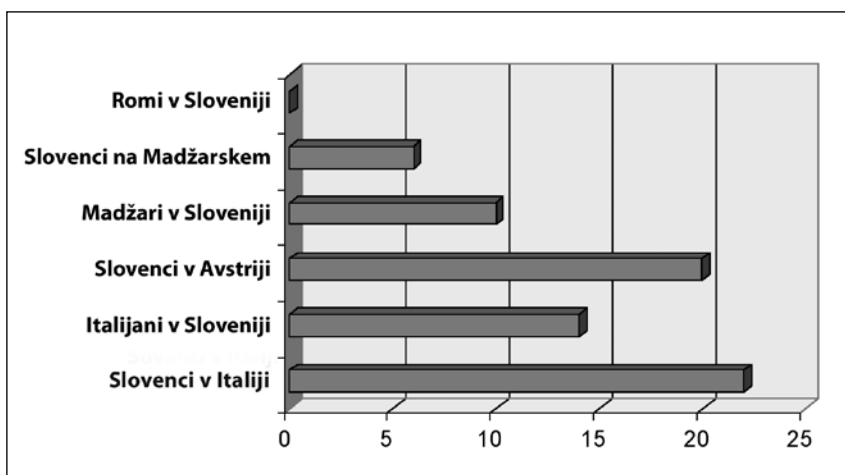
Vir: anketa, 2000, N=78

Oba grafikona kažeta na pomembne učinke, ki jih pripadniki manjšin lahko pustijo v obmejnem prostoru. Med skupinami so velike razlike, ki so predvsem posledica različnih infrastrukturnih pogojev na funkcionalnih območjih manjšin. Tako je za območje zahodne Slovenije, ki je že od srede sedemdesetih let po zaslugi Osimskih sporazumov in temu sledečih ukrepov na lokalni ravni vzpostavila vrsto čezmejnih aktivnosti. Pogoj za to je bila predvsem dobra organizacija in sorazmerna prebivalstvena, gospodarska in kulturna moč slovenske manjšine na Tržaškem in Goriškem. Podobno, le nekoliko manj učinkovita je bila slovenska manjšina v Avstriji. V obeh primerih gre za součinkovanje organizirane manjšine in sorazmerno ugodnih pogojev čezmejnega delovanja v odprtem, gosteje naseljenem, urbaniziranem okolju in to kljub temu, da raven političnih odnosov na vseh treh prej omenjenih ravneh ni bila ravno zgledna. Po drugi strani pa je v slovenskem panonskem prostoru priložnosti za učinkovito sodelovanje očitno manj, saj se v podeželskem in perifernem prostoru s šibko demografsko strukturo

in skromno infrastrukturno opremljenostjo na obeh straneh meje soočajo z vrsto drobnih praktičnih težav. Vendar je treba poudariti, da so manjšine tudi v tem prostoru čedalje bolj aktivne in tudi učinkovite v čezmejni komunikaciji. Manjšina deli usodo poselitvenega in funkcionalnega območja. Najskromnejše prostorske in družbene učinke smo zabeležili pri Romih, ne le zaradi tega, ker na drugi strani meje nimajo »sogovornika« temveč predvsem zaradi specifičnih socialnih okoliščin in ekonomskega položaja. Okolica jih namreč skoraj dosledno zaznava kot »problem«.

Grafikon 2

Učinkovitost pripadnikov narodnih manjšin pri čezmejnem sodelovanju. Izbrani primeri manjšin, ki vplivajo na slovenski prostor



Vir: ocene, narejene v obdobju 2000 – 2003, J. Zupančič (lastna analiza)

Pripadniki manjšin so tako že v osemdesetih letih in dalje pomembno sodelovali pri oblikovanju različnih oblik čezmejnega sodelovanja. Tedaj so bila v ospredju predvsem mešana podjetja z usmeritvijo v industrijo in mednarodno trgovino, ki so imela trojni učinek: ekonomsko so stabilizirala obmejni prostor, povečala raven meddržavnega sodelovanja in ob tem tudi sama sebi okrepila ekonomski položaj ter povečala prepoznavnost – promocija torej. V poznih osemdesetih letih in v začetku devetdesetih je postala najpomembnejše področje dela predvsem trgovina. Postopoma so se uveljavile še druge oblike, kot so svetovanje, pravno posredovanje, izobraževanje, nato pa tudi bolj zahtevne operacije, kot so zavarovalništvo, bančništvo, posredovanje pri investicijah in podobne aktivnosti. To je bilo obdobje inten-

zivnega vstopanja zlasti avstrijskih in italijanskih podjetij v slovenski prostor. Velika večina večjih podjetij je imela ob tem asistenco pripadnikov slovenskih manjšin v obeh državah ter italijanske v Sloveniji. Mnogo skromnejša, a vendar prisotna je bila na tem področju tudi madžarska manjšina.

Manjšine, kot jih predstavljamo, so torej dejansko odigrale zelo pomembno vlogo »mostišča« v meddržavnih komunikacijah. Vendar pa je zaradi povečane mobilnosti, ki zmanjšuje jezikovne in sporazumevalne bariere med ljudmi iz različnih kulturnih okolij, čedalje večja možnost neposredne komunikacije. Mostišče je narejeno, promet je stekel in začenja se proces zane-marjanja vloge manjšin. V slovenskem prostoru so na primer ravno zaradi privlačnosti vstopa v slovenski gospodarski prostor dejavna italijanska in avstrijska, pa tudi nemška podjetja, pač zaradi možnosti vstopanja na območje nekdanje Jugoslavije. V tem pa že naletijo na prebivalce Slovenije, ki izhajajo iz območja nekdanje Jugoslavije, dobro poznajo podrobnosti poslovanja s temi območji in imajo tudi sorodstvene, prijateljske in druge stike. Druga generacija – potomci priseljencev – imajo večinoma tudi že ustrezne kvalifikacije in lahko prevzemajo najzahtevnejše manipulacije. Toda tudi slovensko prebivalstvo ima zaradi izkušenj najmanj treh do štirih generacij, ki so živele v jugoslovanski državi, dovolj izkušenj za prevzem podobnih funkcij. Pripadniki imigrantskih skupnosti imajo torej podobno vlogo kot pripadniki avtohtonih manjšin.

Zaključek

V spremenjenih razmerah, ki so nastopile s procesi evropske integracije, globalizacije, informatizacije ter spremljajočimi procesi se močno povečuje mobilnost prebivalstva ter medsebojna komunikativnost in obveščenost. Pripadniki manjšin so pri vzpostavljanju in vzdrževanju vezi kljub svoji maloštevilčnosti pomembno prispevali k povečanju čezmejne komunikacije in sodelovanja na različnih področjih. Pri teh procesih sodelujejo tudi pripadniki imigrantskih skupin zlasti druge generacije.

Vloga manjšin, tako klasičnih (avtohtonih), kakor tudi »novih« (imigrantskih) je torej ekonomsko, kulturno, politično in prostorsko zaznavna. Obenem so s svojimi dejavnostmi tudi manjšine čedalje bolj na trgu dela združene Evrope. Zaradi spreminjanja vloge in moči držav je pričakovati zmanjševanje apriornega zaščitništva države nad manjšinami, ter njegovo

nadomeščanje s funkcionalnim. Na področju proučevanja narodnih manjšin, tako klasičnih kakor novih, bo treba torej v večji meri iskati nove tržne niše uveljavljanja pripadnikov manjšin, ne da bi zanemarili tudi formalne, zlasti pravne in politične vidike manjšinskih študij.

Literatura

- Gosar A., 1993, Nationalities of Slovenia: Changing Ethnic Structure in Central Europe, *Geojournal*, 30.3., 215-224
- Klemenčič V., 1993, National Minorities as an Element of the Demographic and Spatial Structure of Alpine – Adriatic – Panonian Region, *Geojournal*, 30.3., 207-215
- National Atlas of Slovenia, Rokus, Ljubljana, 2000
- Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenije. Popisi 1921-2002, SURS, Ljubljana, 2003
- Zupančič J., 1999, Slovenci v Avstriji / Slovenes in Austria, Ljubljana

