

Gerhard Hafner • Karl Hren • Heinrich Neisser • Martin Pandel • Jürgen
Pirker • Günther Rautz • Kathrin Stainer-Hämmerle • Martha Stocker

Probleme und Perspektiven des Volksgruppenschutzes
100 Jahre nach der Kärntner Volksabstimmung

Problemi in perspektive zaščite narodnih skupnosti
100 let po koroškem plebiscitu

Klagenfurt/Celovec – Ljubljana/Laibach – Wien/Dunaj
2020

Gerhard Hafner • Karl Hren • Heinrich Neisser • Martin Pandel • Jürgen Pirker • Günther Rautz • Kathrin Stainer-Hämmerle • Martha Stocker

Probleme und Perspektiven des Volksgruppenschutzes
100 Jahre nach der Kärntner Volksabstimmung

Problemi in perspektive zaščite narodnih skupnosti
100 let po koroškem plebiscitu

Im Rahmen der Serie der Hermagoras 2017–2020 / v seriji Mohorjeve 2017–2020:

© Redaktion / redakcija: Gerhard Hafner, Jürgen Pirker, Günther Rautz, Martin Pandel

Lektoriert / lektorirano: Christina Korenjak, Miha Vrbinc, Gabi Frank

Übersetzungen / prevodi: Miha Vrbinc, Gabi Frank

Umschlaggestaltung und Layout / oblikovalec: Miro Pečar

Druck / tisk: Hermagoras/Mohorjeva, Klagenfurt / Celovec – Ljubljana / Laibach – Wien /
Dunaj 2019

Foto / slike: Vincenc Gotthardt

ISBN 978-3-7086-1123-5

Izdajo knjige podpira / Gefördert von:



INHALT / VSEBINA

I EINLEITUNG / UVOD

Vorwort / Spremna beseda

Karl Hren 11

Traditionen, Probleme und Perspektiven des Minderheitenschutzes – 100 Jahre nach der Kärntner Volksabstimmung

Jürgen Pirker 15

Tradicije, problemi in perspektive manjšinske zaščite – 100 let po koroškem plebiscitu

Jürgen Pirker 35

II GELEITWORTE / SPREMNE BESEDE

Dejan Valentinčič 55

Sigrid Berka 57

Manfred Sauer 60

Jože Marketz 62

III BEITRÄGE / PRISPEVKI

Friedenskonzepte und Minderheitenschutz 1919 / Mirovni načrti in manjšinska zaščita 1919

Die Neuordnung Europas und der Welt 1919–1922

Helmut Konrad 69

Historische Rahmenbedingungen des Staatsvertrages von St. Germain

Zgodovinske okoliščine senžermenske pogodbe

Andrej Rahten 79

Der Staatsvertrag von St. Germain – die völkerrechtliche Grundlage der Republik Österreich

Gerhard Hafner 99

100 Jahre Minderheitenpolitik / 100 let manjšinske politike

Kärntner Sloweninnen und Slowenen 1920–2020 / Koroške Slovenke in Slovenci 1920–2020

Marija Wakounig 119

Ein Jahrhundert Minderheitenpolitik am Beispiel Südtirol. Von der nationalistischen Entnationalisierung zum Europa im Kleinen

Martha Stocker 137

Entwicklung und Perspektiven des Minderheitenschutzes / Razvoj in perspektive manjšinske zaščite

Multilaterale Regelungen des Minderheitenschutzes: Probleme und Hindernisse <i>Gerhard Hafner</i>	147
Historische Entwicklung des Schutzes der nationalen Minderheiten bzw. Volksgruppen in Österreich und offene Fragen <i>Ilse Reiter-Zatloukal</i>	161
Neue rechtliche Möglichkeiten für den Volksgruppenschutz auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene <i>Nadia Kalb</i>	213
Mind the gap: Is there a need for a global instrument for protecting the human rights of minorities? <i>Fernand de Varennes</i>	219
Prevention of conflicts through promotion of social integration <i>Lamberto Zannier</i>	225
Die Situation der europäischen Minderheiten hat sich nicht wesentlich verbessert, Minority Safepack kann das ändern / Legal developments and opportunities for minorities in the EU system <i>Loránt Vincze</i>	229
Die langwierige Umsetzung der Archivregelungen des Staatsvertrags von St. Germain / Dolgotrajno uresničevanje arhivskih ureditev senžermenske državne pogodbe <i>Helmut Tichy</i>	233
Die Minderheitenregelungen des Staatsvertrags von St. Germain und das Minderheitenschulwesen in Kärnten <i>Deva Zwitter</i>	239

Zweisprachigkeit und Bildung / Dvojezičnost in izobraževanje

Proven Initiatives in Language Revitalization: A Critical Comparative Perspective) / Gelungene Initiativen der Revitalisierung von Sprache in einer kritisch vergleichenden Perspektive <i>Collin H Williams</i>	271
Connecting the Creative Sector and Language Planning: what can we learn from policies and practices / Sprachplanung in Verbindung mit dem Kreativbereich: Was können wir aus Sprachpolitik und -praxis lernen <i>Elin Haf Jones</i>	283
Entwicklungsmöglichkeiten im Sinne von „Language-Planning-Modellen“ in Kärnten / Razvojne možnosti v smislu modelov jezikovnega načrtovanja na Koroškem <i>Samo und Vladimir Wakounig</i>	291

Status quo des zweisprachigen Unterrichts in Kärnten / Trenutno stanje dvojezičnega pouka na Koroškem <i>Miha Vrbinč</i>	321
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Identität und Minderheitenpolitik / Identiteta in manjšinska politika

Identitätsstiftung durch Narrative/story telling am Beispiel Irland und Südtirol. Trends und Instrumente zur Stärkung der Identität von Volksgruppen und deren Zusammenleben <i>Georg Grote</i>	333
Lohn der loyalen Illoyalität – Ambivalenzen des Minderheitenschutzes am Beispiel des „Modells Südtirol“ – Historische Streiflichter und gegenwärtige Seitenblicke Essay <i>Hans Karl Peterlini</i>	345
Jezik in identiteta pri Slovencih na avstrijskem Koroškem / Sprache und Identität bei den Kärntner Slowenen <i>Milan Obid</i>	371
Koroški Slovenci: sedanjost in prihodnost manjšine v postmoderne družbi / Die Kärntner Slowenen: Die Gegenwart und Zukunft der Minderheit in der postmodernen Gesellschaft <i>Jernej Zupančič</i>	385
Was für ein Jahr! Kakšno pa leto! Die Digitalisierung und deren Relevanz für die slowenische Volksgruppe <i>Hanzi Tomažič</i>	409

IV STATEMENTS UND DISKUSSIONSBEITRÄGE / IZJAVE IN DISKUSIJSKI PRISPEVKI

Zukunft der Zweisprachigkeit / Prihodnost dvojezičnosti

<i>Simon Kummer</i>	423
<i>Ema Pregelj</i>	425
<i>Špela Primožič</i>	427

100 Jahre Vertrag von St. Germain und der Schutz kultureller Vielfalt / 100 let senžermenske pogodbe in zaščita kulturne raznolikosti

<i>Peter Kaiser</i>	431
<i>Peter Česnik</i>	435
<i>Alenka Smerkolj</i>	439

100 Jahre Volksgruppenschutz und seine Umsetzung / 100 let zaščite narodnih skupnosti in njihova konkretizacija

<i>Rudi Vouk</i>	445
<i>Daniel Alfreider</i>	451

Zweisprachigkeit und regionale Identität im Wandel / Dvojezičnost in regionalna identiteta v spremembi

Daniela Topar 457

Die Diaspora der Kärntner Slowenen – Verlust oder Gewinn für die Volksgruppe / Diaspora koroških Slovencev – izguba ali pridobitev za narodno skupnost

Olga Voglauer 461

Valentin Inzko 464

Martha Stocker 467

V VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND HERAUSGEBERINNEN / SEZNAM AVTORJEV IN IZDAJATELJEV

..... 471

VI DOKUMENTATION / DOKUMENTACIJA

Einladung: „100 Jahre Staatsvertrag von St. Germain – 100 Jahre Minderheitenschutz der Republik Österreich“ / Vabilo: „100 let senžermenske pogodbe – 100 let varstva manjšin Republike Avstrije“ – 3., 4., 5. OKT 2019 479

Medienecho / Medijski odmevi 513

Einladung: „Die Zukunft der Kärntner Sloweninnen / Slowenen 100 Jahre nach der Volksabstimmung“ / Vabilo: „Prihodnost koroških Slovenk/Slovencev 100 let po koroškem plebiscitu“ – 2., 3., 4. JULI 2020 569

Medienecho / Medijski odmevi 580

Foto-Blitzlichter / Slikovni utrinki 641

Publikationen zu Volksgruppenfragen – Hermagoras / Publikacije o vprašanjih narodnih manjšin – Mohorjeva 664

VII BUCHHERAUSGABE MIT DVD / IZDAJA KNJIGE Z ZGOŠČENKO

Die Zukunft der Kärntner Sloweninnen / Slowenen 100 Jahre nach der Volksabstimmung – Einzelinterviews – gestaltet: Filmproduktion *artkicks*

Prihodnost koroških Slovenk/Slovencev 100 let po koroškem plebiscitu – posamezni intervjuji – pripravila filmska produkcija *artkicks* 668

I

EINLEITUNG / UVOD

TRADITIONEN, PROBLEME UND PERSPEKTIVEN DES MINDERHEITENSCHUTZES – 100 JAHRE NACH DER KÄRNTNER VOLKSABSTIMMUNG

*Jürgen Pirker*¹

Die nationale Frage prägt die jüngere Vergangenheit Kärntens. Das Bundesland gilt als „Sonderfall“ der österreichischen Zeitgeschichte.² Die Last der Vergangenheit wiegt schwer, die Geschichte wirft ihren Schatten auf das Zusammenleben zwischen Mehrheitsbevölkerung und slowenischer Volksgruppe. Der 10. Oktober 2020 dient als Anlass zur Erinnerung an die Kärntner Volksabstimmung, die nach entbehrungsreicher Gegenwehr gegen die Besetzung von Teilen Südkärntens und Gebietsansprüche des SHS-Staates auf internationale Intervention hin mit einem entscheidenden Anteil an Stimmen der slowenischsprachigen Bevölkerung für Österreich entschieden wurde.³ Der Tag fungiert als zentraler „Ort“ der Erinnerungskultur und -politik des Landes. 100 Jahre nach der Volksabstimmung eröffnet das Jubiläum Möglichkeiten zur Reflexion der Gegenwart und des Umgangs mit der Geschichte und per-

¹ Für zahlreiche wertvolle Hinweise und Ergänzungen, insb. zu Südtirol und dem europäischen Minderheitenschutz, danke ich Dr. Günther Rautz.

² Hellwig Valentin, *Der Sonderfall. Kärntner Zeitgeschichte 1918-2004/08*, Klagenfurt 2009.

³ Näher z. B. Martin Wutte, *Kärntens Freiheitskampf 1918-1920*, Klagenfurt 1985; Alfred Ogris, *Der 10. Oktober 1920. Kärntens Tag der Selbstbestimmung*, Klagenfurt 1990; Hellwig Valentin, *Abwehrkampf und Volksabstimmung in Kärnten 1918-1920. Mythen und Fakten*, Klagenfurt 1993; Claudia Fräss-Ehrfeld, *Geschichte Kärntens. Band 3/2 – 1918-1920. Abwehrkampf – Volksabstimmung – Identitätssuche*, Klagenfurt 2000; Hellwig Valentin/Susanne Haiden/Barbara Maier (Hg.), *Die Kärntner Volksabstimmung 1920 und die Geschichtsforschung. Leistungen, Defizite, Perspektiven*, Klagenfurt 2002; Hellwig Valentin, *Der nationale Konflikt in Kärnten von der Gründung der Ersten Republik bis zum „Anschluss“ (1918-1938)*, in: Nicole Beclin/Peter Karpf/Thomas Kassl/Werner Platzler (Red.), *Ein Kärnten. Die Lösung*, Klagenfurt 2012, 28–30.

sönlichen Geschichten im 20. Jahrhundert als „Zeitalter der Extreme“.⁴ In die Zukunft gerichtet kann das Jubiläum genutzt werden, um Herausforderungen für das Zusammenleben, die Zweisprachigkeit, den Schutz kultureller Vielfalt, das Volksgruppenrecht und die Volksgruppenpolitik zu analysieren: Globalisierung, Europäisierung, Re-Nationalisierung, Migration, Urbanisierung oder die Abwanderung aus peripheren ländlichen Gebieten prägen die Lebenswirklichkeiten aller Kärntnerinnen und Kärntner. Strategien zur lösungsorientierten Bewältigung der Anforderungen, die diese Prozesse mit sich bringen, erfordern einen Blick in die Vergangenheit und die Zukunft, den der vorliegende Band wagt. Er versammelt die Beiträge des dritten und vierten Teils einer Tagungsreihe, die sich mit „neuen“ und „alten“ Minderheiten (2017), „Grenzen“ (2018) und im Jahr 2019 und 2020 dem Erbe der Friedensordnung 1919/20 und der Zukunft der Volksgruppenfrage in Kärnten, Österreich und Europa beschäftigte.

I. Das Vermächtnis der Friedensordnung 1919/20 für den Minderheitenschutz

Am Ende des Ersten Weltkrieges erfolgt die Neuordnung Europas mit dem Ziel, eine stabile Nachkriegsordnung zu gewährleisten.⁵ Die politischen und strategischen Interessen der Alliierten Mächte bestimmen die Grenzziehung (nicht nur) in Zentraleuropa. Das Diktum vom „Selbstbestimmungsrecht“ der Völker bleibt vage und unklar. Es lässt sich, soweit man 1918/19 Sprachgrenzen vor Augen hat, in den gemischtsprachigen Gebieten Zentral- und Osteuropas auch nicht verwirklichen.⁶ Die Kärntner Volksabstimmung am 10. Oktober 1920 ist eine Ausnahme. Unter den Friedensverträgen, die als Ergebnis der Friedenskonferenzen 1919⁷ in Paris geschlossen werden, sehen nur der Vertrag von Versailles fünf – in Schleswig, Allenstein, Marienwender, Oberschlesien und nach 15 Jahren im Saargebiet – und der Vertrag von Saint Ger-

⁴ Eric J. Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme: Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 1998.

⁵ Näher Helmut Konrad, *Drafting the Peace*, in: Jay Winter (Hg.), *The Cambridge History of the First World War*, Cambridge 2014, 606–637.

⁶ Margaret MacMillan, *Paris 1919. Six Month That Changed The World*, New York 2003, 12–16.

⁷ Zum Überblick jüngst u.a. Laura Rathmanner, *Die Pariser Friedensverhandlungen und die deutschösterreichische Friedensdelegation*, in: *Zeitgeschichte* 46 (2019) 3, 321–342; zur Kärntner Frage näher die in FN 2 und im Folgenden genannten Werke m.w.Nw.

main eine Volksabstimmung in Kärnten vor.⁸ Die Grenzfrage im Klagenfurter Becken erweist sich in der Rückschau als eines der bedeutendsten „kleineren“ Probleme der Friedenskonferenz.⁹ Die zuletzt statuierte Volksabstimmung unter Aufsicht einer internationalen Staatengemeinschaft würdigt Felix Ermacora aus Anlass des 50-jährigen Jubiläums als „Modell der Anwendung des Selbstbestimmungsrechtes“.¹⁰ In den Fällen der beanspruchten Sudetendeutschen Gebiete entspricht man der österreichischen Forderung nach Selbstbestimmung nicht. Südtirol wird an Italien angeschlossen, das Marburger Gebiet, das Mießtal und Seenland gehen verloren. Die westungarischen Gebiete können erst nach Konflikten und einer Volksabstimmung in Ödenburg, die Ungarn für sich entscheidet, an Österreich angeschlossen werden.¹¹

Am 10. September 1919 erfolgt mit Österreich der Abschluss des Vertrags von Saint Germain-en-Laye – als „Friedensvertrag“, der in Österreich jedoch als „Staatsvertrag“ kundgemacht wird,¹² um die offizielle Doktrin keiner Rechtsnachfolge zwischen Republik und Monarchie zu bekräftigen.¹³ Der Vertrag beeinflusst die Identität und Verfassungsordnung des neuen Staates entscheidend, durch Regelungen über die Staatsordnung, die Grenzen, das Militär oder den Minderheitenschutz.¹⁴ Letztere Regelungen über den „Schutz der Minderheiten“ in Teil III des V. Abschnittes werden in das Verfassungsrecht der Republik überführt (Art 149 B-VG); sie bilden, gemeinsam mit den Grenzregelungen im II. Teil – in Verbindung mit den Bestimmungen des Venediger Pro-

⁸ Claudia Fräss-Ehrfeld, Selbstbestimmungsrecht und Plebiszite 1919/20: Die Kärntner Volksabstimmung im Vergleich, in: Carinthia I 179 (1989), 339–358, 340, 350–352.

⁹ Näher Claudia Fräss-Ehrfeld, Die Grenzfindung in Kärnten 1918 bis 1920 aus österreichischer Sicht, in: Gerhard Hafner/Karl Hren/Heinrich Neisser/Martin Pandel/Jürgen Pirker/Günther Rautz/Kathrin Stainer-Hämmerle, Grenzen: Trennung und Verbindung 1918–2018. Meje: ločujejo in povezujejo 1918–2018, Klagenfurt 2019, 91–101; Fräss-Ehrfeld, Selbstbestimmungsrecht, 347; Sarah Wambaugh, Plebiscites Since The World War. With a Collection of Official Documents. Volume I, Washington 1933, 163.

¹⁰ Felix Ermacora, Die Volksabstimmung (1920 in Kärnten) als Modell der Anwendung des Selbstbestimmungsrechtes in der Völkergemeinschaft, in: Theodor Veiter (Hg.), Volkstum zwischen Moldau, Etsch und Donau. Festschrift für Hieronymus Riedl, Wien 1971, 109–126, 109.

¹¹ Fräss-Ehrfeld, Selbstbestimmungsrecht, 341–342.

¹² StGBI 303/1920.

¹³ Vgl. Art 4 des Gesetzes vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich (StGBI 5/1918).

¹⁴ Georg Froehlich, Die Wirkungen des Staatsvertrages von St. Germain auf unsere Verfassung, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht 1 (1919/1920), 403–432, 403; Hans Kelsen, Die Entstehung der Republik Österreich und ihrer Verfassung, in: Hans Klecatsky (Hg.), Die Republik Österreich: Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Wien 1968, 9–76, 63–69.

tokolls (über die westungarische Grenzfrage)¹⁵ und Art 5 des Staatsvertrages von Wien das zentrale Erbe des Vertrages von Saint Germain (StV Germain).¹⁶

Bestimmungen zum Schutz von Personen, die nach Sprache, Rasse oder Religion einer Minderheit angehören, finden sich in 14 Verträge und Abkommen der neuen Friedensordnung 1919/20.¹⁷ Sie sind dem Vertrag mit Polen nachgebildet, der am 28. Juni 1919 in Versailles abgeschlossen wird.¹⁸ Seinem Vorbild folgen die Regelungen der Art 62, 63 und 66 bis 69 StV Germain die – wie Art 69 StV Germain bekräftigt – als „Verpflichtungen von internationalem Interesse“ gelten. Durch die Einbettung in das internationale System des Völkerbundes erfährt der Minderheitenschutz auf internationaler Ebene eine entscheidende Weiterentwicklung.¹⁹ Auf innerstaatlicher Ebene bringt er nach Meinung zahlreicher Kommentatoren²⁰ und der deutschösterreichischen Staatsregierung, die dies aus strategischen Interessen vorbringt,²¹ wenig Neues gegenüber dem aus der Monarchie rezipierten Regime des Art 19 des Staatsgrundgesetzes über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867 (StGG).²²

Seine Aufgabe erfüllt das internationale Schutzregime nur unzureichend. Die neuen Grenzen und Minderheitenlagen fördern einen aggressiven Nationalis-

¹⁵ Protokoll, unterzeichnet in Venedig am 13. Oktober 1921, betreffend die Regelung der westungarischen Frage, BGBl 138/1922.

¹⁶ Vgl. Thomas Olechowski, Der Vertrag von Saint Germain und die österreichische Bundesverfassung, in: Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 9 (2019) 2, 374–383, 381.

¹⁷ Peter Hilpold, Minderheitenschutz im Völkerbundsystem, in: Christoph Pan/Sibylle Beate Pfeil (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3, Wien/New York 2006, 156–189, 157.

¹⁸ Treaty of Peace Between The United States of America, The British Empire, France, Italy, Japan and Poland, Versailles, June 28, 1919.

¹⁹ Vgl. Gerhard Hafner, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, in: Rainer Hofmann/Doris Angst/ Emma Lantschner/Günther Rautz/Detlev Rein (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Baden-Baden 2015, 27–45.

²⁰ Z. B. Kelsen, Entstehung 67.

²¹ Dies legt Österreich in seiner Antwortnote offen. Beilage 47. Übersendung der Gegenvorschläge. Deutschösterreichische Delegation, 10. Juli 1919, 379 der Beilagen I – Konstituierende Nationalversammlung, 342, 345. Vgl. Beilage 68. Antwort auf die Friedensbedingungen vom 20. Juli. Deutschösterreichische Delegation, 6. August 1919, 379 der Beilagen II – Konstituierende Nationalversammlung, 120. Zur Entwicklung der Position, der eine zurückhaltenden und ablehnenden Haltung zugrunde lag, die sich auch gegen kollektive Rechtspositionen richtete, näher Herbert Kalb, Minderheitenschutzrechte und der Vertrag von St. Germain-en-Laye – ein (rechts-)historischer Überblick, in: Zeitgeschichte 46 (2019) 3, 343–370, 351–352.

²² Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBL 142/1867.

mus, auch in Kärnten, und Politiken der Assimilation und Homogenisierung forcieren Spannungen zwischen den Nationalstaaten und den ko-nationalen Staaten der Minderheiten, die die Anliegen dieser Gruppen häufig ihren strategischen Interessen unterordnen.²³ Österreich engagiert sich im Völkerbund zwar für die Anliegen der ehemals deutschsprachigen Angehörigen der Monarchie, innerstaatlich verfolgt es jedoch häufig eine restriktive Auslegung der Minderheitenschutznormen.²⁴ Sichtbar wird dies nicht zuletzt an zwei Petitionen aus Kärnten über das zweisprachige utraquistische Schulwesen²⁵ (1922) und die Durchführung der Volkszählungen²⁶ (1934), die keine Konsequenzen zeitigen. Angesichts nationalen Großmachtstrebens und rassistisch-völkischer Politik versagt das System letztlich, setzt aber Grundsteine für die Entwicklung eines internationalen Minderheitenschutzes – mit individualrechtlicher Ausrichtung – nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges.²⁷

II. Paradigmen im österreichischen Minderheitenrecht

Das österreichische Minderheitenrecht, das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in einer fördernden Form ausgestaltet wird, umfasst mehrere Schichten: Zur ältesten Schicht gehört Art 19 StGG über die Gleichberechtigung der Nationalitäten.²⁸ In seiner Auslegung entwickelt das Reichsgericht den Nationalitätenschutz erheblich fort. Dieser birgt, jedenfalls der Formulierung nach, eine kollektivrechtliche Ausrichtung und berechtigt die „Volksstämme“ selbst,²⁹ neben ihren Angehörigen, Gemeinden und juristischen Personen im

²³ Eric J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, myth, reality*. Second Edition, Cambridge 1990, 143–146.

²⁴ Martin Scheuermann, *Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren*, Marburg 2000, 197–199.

²⁵ Ebd., 199–201. Vgl. Kalb, *Minderheitenschutzrechte*, 369.

²⁶ Petition from Dr. Franz Petek, Deputy of the “Kärntner Landtag”, concerning the last census in Austria and the Slovene Minority. Document C.9.1935.I. Letter from the representatives of Turkey, Australia and Chile.

²⁷ Hilpold, *Minderheitenschutz* 186.

²⁸ Art 19 StGG (RGBl 1867/142): „Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält.“

²⁹ Vgl. Peter Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Wien 2001, 240; Joseph Marko, *System des Österreichischen Volks-*

Anwendungsbereich der Norm.³⁰ Mit der Ausweitung von nationalen Institutionen – Schulen, Gremien oder Kurien – im Zuge nationaler Kompromisse wird die Frage der individuellen Zugehörigkeit des Individuums zu einem Volksstamm zunehmend zu einem Problem. Für die Bestimmung dieser Zugehörigkeit in Zweifelsfällen überwiegen am Ende objektivierbare Kriterien – Muttersprache, Schulbesuch, politisches Engagement, Sprachkenntnis – die freie Entscheidung; die kollektive Zugehörigkeit überlagert die individuelle Freiheit.³¹ Bis zum Ende der Monarchie wird Art 19 StGG zur meistberufenen Norm vor dem Reichsgericht³² und – im Kontext des Staatsgrundgesetzes (Art 149 B-VG) – in das Verfassungsrecht der Ersten und Zweiten Republik rezipiert. Der Verfassungsgerichtshof erachtet die Norm jedoch in einem Erkenntnis 1952 für nicht mehr anwendbar, weil es in Österreich nur mehr Minderheiten, aber keine Volksstämme mehr gibt und eine Derogation durch die Bestimmungen des Staatsvertrages von Saint Germain erfolgt.³³

Die Normen des Staatsvertrages von Saint Germain garantieren Angehörigen der Minderheiten im Wesentlichen Gleichbehandlungsrechte neben einzelnen fördernden Bestimmungen,³⁴ z. B. die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Erleichterungen beim Gebrauch der Sprache vor Gericht oder der Unterrichtsprache beim Vorhandensein einer „verhältnismäßig beträchtlichen Zahl“ von Angehörigen einer Minderheit (Art 68 StV Germain).³⁵ Statuiert wird ein individueller Minderheitenschutz, der auf die Gruppen nur indirekt zurückwirkt,³⁶ und, wie Marko zeigt, in Verbindung mit der deutschen Staatssprache (Art 8 Abs 1 B-VG) ein Paradigma der „Assimilation“ fest-

gruppen- und Minderheitenschutzes, in: Gregor Heißl (Hg.), *Handbuch Menschenrechte*, Wien 2009, 421–440; Beate Sybille Pfeil, *Zur Novellierung des österreichischen Volksgruppengesetzes. Einführung und Kommentar*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 5 (2012) 2, 88–99, 89.

³⁰ Vgl. z. B. schon das Erkenntnis des Reichsgerichts RG Erk. Slg. (Hye) 203/1880.

³¹ Vgl. z. B. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) VwGH Erk. Slg. (Budwinski/Alter) 4738 A/1906; VwGH Erk. Slg. (Budwinski/Popelka) 7843 A/1910 oder 9549 A/1913. Näher Gerald Stourzh, *Ethnic Attribution in Late Imperial Austria: Good Intentions, Evil Consequence*, in: Gerald Stourzh (Hg.), *From Vienna to Chicago and back. Essays on Intellectual History and Political Thought in Europe and America*, Chicago/London, 2007, 157–176.

³² Gerald Stourzh, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848-1918*, Wien 1985, 26.

³³ VfSlg. 2459/1952.

³⁴ Hilpold, *Minderheitenrecht* 245.

³⁵ Vgl. Hilpold, *Minderheitenrecht* 244–246.

³⁶ Hilpold, *Minderheitenrecht* 247; vgl. Marko, *System* 422.

schreibt.³⁷ Insgesamt erfolgt 1919/20 ein Übergang vom Nationalitätenstaat der Monarchie zu einem (deutschen) Nationalstaat mit Minderheiten.³⁸

Nach der kollektiven und rassistischen Aufladung des Volksgruppen- und Volkstumsbegriffs insb. im Nationalsozialismus und den Verwerfungen des Zweiten Weltkrieges fokussiert der internationale Minderheitenschutz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (neuerlich) den Schutz des Individuums. Auf verfassungsrechtlicher Ebene sichert Art 7 des Staatsvertrages von Wien 1955 (StV Wien) spezifische Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark, resultierend aus neuerlichen Gebietsforderungen auf Teile Südkärntens durch Jugoslawien am Ende des Zweiten Weltkrieges. Konflikte um die Umsetzung dieser Normen führen 1976 zur Erlassung des Volksgruppengesetzes, das schrittweise für sechs autochthone Minderheiten in Österreich Anwendung findet: die slowenische, kroatische, ungarische, slowakische, tschechische Volksgruppe und die Gruppe der Roma. Die Zielsetzung des neuen Gesetzes, einerseits auf die Sicherung des Erhalts und Bestandes der Gruppen und andererseits den Schutz ihrer individuellen Angehörigen gerichtet, erweist sich im internationalen Vergleich in dieser Phase als Besonderheit.³⁹ Kollektive Rechte werden den „Volksgruppen“ jedoch nicht gewährt. Zusätzlich führen Minderheitenschulgesetze für Kärnten⁴⁰ und das Burgenland⁴¹ die spezifischen Verpflichtungen des Staatsvertrages von Wien über den zweisprachigen Unterricht aus und berechtigen darüber hinaus gehend die ungarische Volksgruppe und teilweise die Gruppe der Roma.

Neben den staatsvertraglichen Verpflichtungen und einigen anderen Abkommen⁴² sind für den Minderheitenschutz im internationalen Kontext das

³⁷ Marko, System 422; Joseph Marko, Artikel 8 Abs 2 B-VG, in: Karl Korinek/Michael Holoubek/Christoph Bezemek/Claudia Fuchs/Andrea Martin/Ulrich E. Zellenberg (Hg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Wien 2007, 1–29, Rz 2.

³⁸ Vgl. Marko, Art 8 Abs 2 B-VG Rz 2.

³⁹ Pfeil, Novellierung 90–91.

⁴⁰ Bundesgesetz vom 19. März 1959, womit für das Bundesland Kärnten Vorschriften zur Durchführung der Minderheiten-Schulbestimmungen des Österreichischen Staatsvertrages getroffen werden (Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten), BGBl 1959/101 idF BGBl I 2017/138.

⁴¹ Bundesgesetz über besondere Bestimmungen betreffend das Minderheitenschulwesen im Burgenland (Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland), BGBl 1994/641 idF BGBl I 2018/101.

⁴² Z.B. der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), BGBl 1978/591, dessen Art 27 lautet: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) und die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (SC) von Bedeutung, deren Anwendbarkeit Österreich für die „Volksgruppen“ und ihre Sprachen erklärt.⁴³ Verfassungsrechtlich vollzieht sich im Jahr 2000 ein Paradigmenwechsel „von der Assimilation zur Integration“⁴⁴ durch Aufnahme einer Staatszielbestimmung in Art 8 Abs 2 B-VG, in der sich die Republik Österreich zu ihrer gewachsenen Vielfalt bekennt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Deren Erhalt und Bestand, ihre Sprache und Kultur sind zu achten, zu sichern und zu fördern.

III. Neue Herausforderungen für „alte“ Systeme

Diesem Paradigma des Schutzes der inhärenten autochthonen Vielfalt und der Integration durch effektive Maßnahmen und Politiken des Minderheitenschutzes zu entsprechen, ist Österreich im 21. Jahrhundert gefordert. Der internationale und nationale rechtliche Rahmen zum Schutz und zum aktiven Gebrauch von Minderheitensprachen muss von strukturellen Maßnahmen begleitet werden, um den Spracherhalt sicherzustellen. Der Volksgruppenschutz begegnet vielen Herausforderungen durch Europäisierung, Digitalisierung, Urbanisierung oder die Abwanderung aus traditionellen Siedlungsgebieten, wirtschaftliche Problemen in peripheren zweisprachigen Gebieten, steigende Nachfrage nach Slowenischunterricht in Kärnten bei gleichzeitigem Rückgang des Anteils von Kindern mit originären Slowenischkenntnissen bei Schuleintritt und plurale Identitätsvielfalt unter jungen Volksgruppenangehörigen. Diese Herausforderungen bedingen eine Flexibilisierung des Volksgruppenrechts durch gezielte Fördermaßnahmen und neue Instrumente, um den Spracherwerb sicherzustellen, der Abwanderung von Volksgruppenangehörigen aus ihren traditionellen Gebieten zu begegnen, Geltungsbereiche von Amts- oder Unterrichtssprache zu flexibilisieren und Zielsetzungen des Volksgruppenschutzes der gesellschaftlichen Pluralisierung anzupassen. Schon unter den sechs Volksgruppen im Sinne des Volksgruppengesetzes besteht ein unterschiedliches Schutzniveau, das trotz entgegenstehender Forderungen der Volksgruppenangehörigen bisher nicht angeglichen ist; offen bleiben viele Anliegen von Volksgruppenvertretern im Bereich des Unterrichts, der Wirt-

mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

⁴³ Für das RÜ: ErläutRV 889 BlgNR 20. GP 24.

⁴⁴ Marko, System 422; Marko, Art 8 Abs 2 B-VG Rz 4.

schafts- und Regionalförderung oder der Effektivierung der Rechtsdurchsetzung.⁴⁵

Die Regelungen des Staatsvertrages von Saint Germain-en-Laye als Erbe der Friedensordnung 1919/20 nehmen im Gesamtregime des österreichischen Minderheitenrechts nach wie vor eine zentrale Stellung für alle autochthonen Minderheiten ein. Der Kontext des Minderheitenrechts hat sich in den 100 Jahren seit ihrem Abschluss aber erheblich gewandelt. Der Erhalt von Minderheiten und ihren Sprachen ist eine Herausforderung für Volksgruppen in ganz Europa. Die Sicherung kultureller Vielfalt, damit nationale Minderheiten, wie es das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz dieser Minderheiten formuliert, „für jede Gesellschaft als Quelle und Faktor nicht der Teilung, sondern der Bereicherung“⁴⁶ wahrgenommen werden, ist eine aktuelle Aufgabe für Europa mit seinen etwa 350 Minderheiten und die Europäische Union, in der 190 sprachliche oder ethnische Minderheiten leben und mehr als 60 regionale Minderheitensprachen gesprochen werden.⁴⁷

IV. Minderheitenfragen im europäischen Kontext

Die nationalstaatlich geprägten Staaten des 19. und 20. Jahrhunderts erachten den Minderheitenschutz als eine „innere“ Angelegenheit. In den letzten Jahrzehnten werden die Staaten Europas aber zunehmend in ein Netz internationaler Strukturen eingebunden, in dem die Staaten ihre Souveränität und Gestaltungsmacht teilweise nach oben – auf europäische Ebene –, aber auch nach unten, durch Regionalisierungsprozesse, abgeben.⁴⁸ Wenngleich die primären Verantwortungsträger für die Minderheiten Europas die Staaten bleiben, ist die Zuständigkeit für die Beantwortung minderheitenrelevanter Fragen zusätzlich auf den Europarat (gegründet 1949), die Europäische Gemeinschaft (1957) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1975) verteilt.

Im Rahmen der OSZE wird im Jahr 1990 das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau gegründet (ODIHR, Office for

⁴⁵ Vgl. z. B. Österreichisches Volksgruppenzentrum, Stellungnahme zum Entwurf der Novelle zum Volksgruppengesetz, Wien 2012, 2–4.

⁴⁶ Präambel des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, BGBl III 120/1998.

⁴⁷ Christoph Pan, Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen 2 (2009) 1, 20–31, 20.

⁴⁸ Gabriel Toggenburg/Günther Rautz, ABC des Minderheitenschutzes in Europa, Wien 2010, 178–203.

Democratic Institutions and Human Rights), zwei Jahre später öffnet das Büro des Hochkommissars für Nationale Minderheiten in Den Haag (HCNM, High Commissioner on National Minorities). Chronologisch folgen im Jahr 1998 das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) und die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (SC) des Europarates, zwei rechtsverbindliche Instrumente, die die Vertragsstaaten zu einem europäischen Mindeststandard im Minderheitenschutz verpflichten. Im Rahmen der EU führte die große Erweiterungsrunde im Jahr 2004 dazu, die Achtung und den Schutz von Minderheiten als ein Beitrittskriterium zu etablieren und seine Einhaltung in den Kandidatenländern durch die sogenannten Kopenhagener Kriterien zu überwachen.

Die Vorgaben von OSZE, Europarat und Europäischer Union unterscheiden sich in Ansatz, Regelungsgegenstand und Normqualität, wie Toggenburg und Rautz ausführen:⁴⁹

„Die OSZE strebt mit dem Amt des Hochkommissars diplomatische Vermittlung in Krisenfällen an. Mittel dazu sind Geheimdiplomatie und die Erarbeitung (rein) politischer Leitlinien. Der Europarat wiederum sieht sich als juristischer „norm-setter“. Er erarbeitet Normen, an die all jene Mitgliedstaaten juristisch gebunden sind, die die betreffenden Verträge ratifizieren. Die Normqualität solcher Instrumente bleibt aber rein völkerrechtlich: sie müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden und dabei steht ihnen beträchtlicher Auslegungsspielraum zu. Die Europäische Union wiederum hat nur in ausgewählten Bereichen Regelungszuständigkeit, sodass der Minderheitenschutz auf EU-Ebene eher begleitendes Politikziel als eigenständiger Politikbereich ist. Andererseits ist die Bandbreite möglicher EU-Intervention sehr breit und sie geht einher mit beträchtlicher politischer Macht und einer juristischen Durchschlagskraft wie man sie aus dem klassischen Völkerrecht nicht kennt.“

Ein neues Instrument, das die attestierte Bandbreite der EU-Möglichkeiten verdeutlicht, ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die „Europäische Bürgerinitiative“. Sie eröffnet auch für Minderheiten ein neues demokratisches transnationales Beteiligungsinstrument. Die von der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) initiierte Minority SafePack Initiative (MSPI) ist wohl das stärkste Zeichen von Solidarität unter Minderheiten in Europa.⁵⁰ So wurde das Mindestkriterium von 1 Million Unterschriften mit 1.128.385 Unterschriften aus 11 Mitgliedsstaaten bei Weitem übertroffen. Das auf den Kompetenzbereich der EU abgestimmte Maßnahmenpaket der MSPI wurde bereits der Europäischen Kommission vorgelegt. Die Europäische

⁴⁹ Toggenburg/Rautz, ABC 181.

⁵⁰ Im Detail: www.fuen.org

Bürgerinitiative ist nur ein Beispiel für ein flexibleres und bedürfnisorientiertes Instrument des Minderheitenschutzes.

Um den Bedürfnissen der Angehörigen der Minderheitengruppen und der Gesamtgesellschaft zu entsprechen ist angesichts neuer Rahmenbedingungen – international und national – eine pluralismustaugliche, bedürfnisorientierte und entwicklungs offene Perspektive erforderlich, die es erlaubt, Vielfalt zu bewahren, die Autonomie des Individuums und der Gruppen zu sichern und alte – identitätspolitische Grenzen – zumindest zu hinterfragen und stets neu zu bestimmen: von der Festschreibung ethnisch-nationaler Kriterien bis zur Grenze zwischen neuen und alten Minderheiten. Aus der Geschichte lässt sich dabei für die Zukunft lernen. Der vorliegende Band widmet sich daher dem Erbe, den Traditionen des Minderheitenschutzes in Österreich ebenso wie den sozialen, politischen oder ökonomischen Herausforderungen des Schutzes kultureller Vielfalt und des Sprachenerhalts im 21. Jahrhundert – 100 Jahre nach der Internationalisierung des Minderheitenschutzes am Ende des Ersten Weltkrieges und 100 Jahre nach der Kärntner Volksabstimmung.

V. Inhalt des Bandes

Friedensordnung und internationaler Minderheitenschutz 1919/20

Den Blick in die Vergangenheit und auf das Erbe der Friedensordnung nach dem Ersten Weltkrieg wirft Helmut Konrad. In einer Gesamtschau auf die Friedensverträge von Versailles bis Sevres ordnet er den Staatsvertrag von Saint Germain-en-Laye in die Neuordnung Europas von 1919 bis 1922 ein und betont, wie sehr es dabei vor allem um einen Ausgleich zwischen den Interessen der Siegermächte geht. Als Kompromisse zwischen diesen Interessen sind die Verträge, wie Konrad zeigt, „das Mögliche, nicht das Optimale“. Den historischen Rahmenbedingungen des Staatsvertrages von Saint Germain widmet sich vor diesem Hintergrund Andrej Rahten. Er zeichnet den Prozess der Friedensverhandlungen nach und beleuchtet die slowenische und jugoslawische wie auch die Kärntner Perspektive auf die Lösung der strittigen Fragen in den Verhandlungen, in denen letztlich die „Prinzipienlosigkeit“ des Systems der Nachkriegsordnung erkennbar wird, das, so Rahten, „in Mitteleuropa“ mehr Feinde als Fürsprecher“ hat. Gerhard Hafner bestätigt, dass auch der Staatsvertrag von Saint Germain ein Ergebnis eines Spannungsfeldes ist, das die gesamten Friedensverhandlungen beeinflusst: zwischen utopischem Idealismus und realer Machtpolitik. Der Vertrag bildet die völkerrechtliche Rechtsgrundlage der Republik Österreich, deren Konstituierung von mehreren Problemfeldern gekennzeichnet bleibt: die gegenläufigen Positionen der Alliierten

Mächte und der deutschösterreichischen Regierung zur Rechtsnachfolge nach der Monarchie, die Betonung der Selbstständigkeit des neuen Staates, die Reparationen und Aufteilung des Wirtschafts-, Verkehrs- und Rechtsraumes der Monarchie oder der Verkehrswege. Wie Hafner folgert, enthält der Vertrag im Ergebnis negative und positiv-progressive Elemente, wie die Bestimmungen betreffend den Völkerbund, die ILO (International Labour Organisation) oder den Minderheitenschutz. Österreich gelingt es trotz der harten Konditionen, in der Folge zu „einem *international player*“ zu werden, bevor es 1938 von der Landkarte verschwindet. Im Spannungsfeld zwischen Idealismus und Machtpolitik setzen sich zumeist die Siegerpositionen durch und errichten ein System, das den Keim für die Destabilisierung der Staatenordnung und spätere Konflikte bereits in sich trägt.

Minderheitenpolitik im 20. Jahrhundert: Kärnten und Südtirol im Vergleich

Diese Auseinandersetzungen in der Minderheitenpolitik des 20. Jahrhunderts analysieren die Beiträge von Marija Wakounig und Martha Stocker am Beispiel der Kärntner Sloweninnen und Slowenen und Südtirols. Konflikte in nationalen Fragen – Assimilation, Homogenisierung, Rückdrängung der Sprache aus dem öffentlichen Leben, Verfolgung, Aus- und Umsiedlung, Verschleppungen in Kärnten oder die Option in Südtirol – prägen beide Minderheitensituationen, in Kärnten jedoch mit der Folge eines erheblichen Rückgangs der slowenischen Sprache und Volksgruppe, während in Südtirol nach langem Ringen die gemeinsame Umsetzung einer Autonomie gelingt, die es der deutschsprachigen Minderheit ermöglicht, ihre von Stocker attestierte „europäische Scharnierfunktion“ in Grenzregionen zu erfüllen und zur europäischen Entwicklung in wirtschaftlich-sozialer Hinsicht beizutragen. Für die dritte Sprachgruppe in Südtirol, die Ladiner, die heute zum Großteil den deutschsprachigen Südtirolern gleichgestellt sind, kommt es etwas anders: Von 1511 bis zum Ersten Weltkrieg sind die Ladiner in Tirol unter der österreichisch-ungarischen Monarchie vereint. Nach dem Ersten Weltkrieg bleiben sie zwar im selben Staat „vereint“, sind aber bis heute auf drei Provinzen aufgeteilt: Bozen (Gadertal und Gröden), Trient (Fassatal) und Belluno. Als Sprachgruppe, die in den letzten Jahren an ihrer Zahl zunimmt, erweist sie einen Erfolgsfaktor des Südtiroler Autonomiemodells, dessen Kehrseite in einem proporzbedingten institutionellen Nebeneinander der drei Gruppen liegt, das im 21. Jahrhundert vor allem im Bildungsbereich Entwicklungspotenzial birgt. In Kärnten hingegen erscheint der abstrakt einheitlich Nationalstaat im Laufe der vergangenen 100 Jahre aus Sicht Wakounigs beinahe erfolgreich in der Durchsetzung ethnischsprachlicher Homogenität und einer „Atomisierung“ der slowenischsprachigen Kärntnerinnen und Kärntner, die in einem hegemonialen Geschichtsbild

die zweite Klasse von „Landeskindern“ darstellen und innerhalb der Gruppe – in dieser nationalen Deutung – noch weiter segregiert werden in „Nationalbewusste“ und „Deutschfreundliche“. Als zentrale Trennlinie instrumentalisiert wird die Sprache, in deren Neubewertung, Schutz und Förderung Wäköunig den Schlüssel ortet für eine respektvolle gemeinsame Zukunft.

Lektionen für den Minderheitenschutz auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene

Im Rückblick auf das 20. Jahrhundert als „Zeitalter der Extreme“ und das Vermächtnis der Friedensordnung 1919/20 stellt sich die Frage nach dem Stand und den Perspektiven des österreichischen Volksgruppenrechts – dies vor dem Hintergrund internationaler Instrumente des Minderheitenschutzes, die Gerhard Hafner systematisiert und den Prozesscharakter von Normen des Minderheitenschutzes als Teil der „völkerrechtlichen Konfliktvermeidungs- und -lösungsmechanismen“ betont. Multilaterale Lösungen erweisen sich als schwer zu erzielen und mit vagen Begrifflichkeiten und geringen Möglichkeiten der Durchsetzung. Um Herausforderungen des österreichischen Volksgruppenrechts in diesem Kontext aufzuzeigen, illustriert Ilse Reiter-Zatloukal die Entwicklung des Minderheitenschutzes in Österreich – vom Regime der Gleichberechtigung der Nationalitäten auf Grundlage von Art 19 StGG über den Staatsvertrag von Saint Germain bis zum Staatsvertrag von Wien 1955, das Volksgruppengesetz 1976 und die Entwicklung des europäischen Rechtsrahmens. Jeweils näher erörtert wird in allen Phasen die Lage der sechs autochthonen Volksgruppen, bevor eine Systematisierung offener Fragen des Volksgruppenrechts erfolgt, die seit Jahrzehnten die rechtspolitische Diskussion prägen: die Vereinheitlichung der zersplitterten und für die Gruppen uneinheitlichen Rechtslage, eine Anpassung der Definition und des Anwendungsbereichs der sprachbezogenen Instrumente – insb. Unterricht, Amtssprache – an aktuelle Herausforderungen, der Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes oder die Abgrenzung gegenüber Zuwanderungsminderheiten, in deren Reflexion im Sinne des Schweizer Modells und eines inklusiven Ansatzes Reiter-Zatloukal eine Perspektive erkennt, um Kategorisierungen in Ansehung der Bedürfnisse der Gruppen aufzubrechen, ohne den traditionellen Ausbau des Schutzes „alter“ Minderheiten zu reduzieren.

Dem internationalen Kontext des österreichischen Minderheitenrechts und Herausforderungen seiner Umsetzung in der Praxis widmen sich mehrere Beiträge und Stellungnahmen von Vertreterinnen und Vertretern der internationalen Diplomatie und Politik: Einleitend erörtert die Referentin für Volksgruppenangelegenheiten und Minderheitenschutz im Völkerrechtsbüro des Außenministeriums Nadia Kalb aktuelle Fragen des internationalen Minder-

heitenschutzes auf völkerrechtlicher, europäischer und nationaler Ebene. Dabei berücksichtigt sie die österreichische Position in aktuellen Debatten: von der Definition der „Minderheiten“, hinsichtlich derer Österreich für die Beibehaltung der besonderen Stellung der autochthonen Minderheiten eintritt, bis zu Maßnahmen zur Förderung von Bildung und Sprache sowie des Dialoges. Für ein globales Instrument des Minderheitenschutzes plädiert Fernand de Varennes, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Minderheiten. Er begründet dies mit dem Fehlen eines konzisen Konzepts von Minderheitenrechten, der internationalen geringen Sichtbarkeit und der schwachen Anerkennung von Minderheiten und ihrer zunehmenden Vulnerabilität und Marginalisierung, die sich auch in der Corona-Krise im Jahr 2020 bestätigt und globale Antworten erfordert. Ebenfalls vor dem Hintergrund dieser aktuellen Entwicklungen verweist der Präsident der Föderalistischen Union Europäischer Nationalitäten (FUEN) und Abgeordnete zum Europäischen Parlament Loránt Vincze – in seinem als Abstract zur Verfügung gestellten (in der Aufzeichnung online „nachsehbaren“) Tagungsbeitrag – auf Möglichkeiten und Perspektiven des Minderheitenschutzes auf Ebene der Europäischen Union, in deren Rahmen er zuletzt durch die erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative Minority SafePack ein Fenster für einen Durchbruch in der Minderheitenpolitik eröffnet sieht. Die Möglichkeiten der OSZE erörtert der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten Lamberto Zannier. Soziale Kohäsion und effektive – politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle – Partizipation von Minderheiten in allen Lebensbereichen, die ihre Angehörigen betreffen, erachtet er als wesentliches Rezept für die Stabilität der Gesamtgesellschaft. Sprache und Bildung erweisen sich dabei als Schlüsselfaktoren erfolgreicher Integrationspolitiken, auf die mehrere Empfehlungen der OSZE abzielen. Welche Schwierigkeiten in der Umsetzung internationaler Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag von Saint Germain im Laufe des 20. Jahrhunderts entstehen, illustriert Sektionsleiter (der Sektion I – Völkerrechtsbüro und Amtssitz im Außenministerium) Botschafter Helmut Tichy am Beispiel der Archivregelungen, die nach wie vor offene Fragen aufweisen.

Die rechtlichen Umsetzungsprobleme der internationalen und nationalen Verpflichtungen im Bereich des zweisprachigen Schulwesens untersucht Deva Zwitter am Beispiel Kärntens. Sie gelangt zum Ergebnis, dass der deutschen Sprache trotz der Verpflichtungen zum Minderheitenschutz nach wie vor eine dominante Funktion zukommt, obwohl das zweisprachige Schulwesen für den Erhalt der Minderheitensprache von essenzieller Bedeutung ist. Entsprechend der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, nach der „Minderheitenschutz-Bestimmungen (...) schon vom Regelungszweck her nicht restriktiv ausgelegt

werden“ dürfen,⁵¹ ist daher, so Zwitter, dafür Sorge zu tragen, dass die Regelungen ihre Schutzwirkung in der Praxis entfalten können.

Sprachplanung und Zweisprachigkeit in der Bildung

Wie dies in anderen europäischen Regionen erfolgreich gelingen kann, zeigen Colin Williams und Elin Haf Jones am Beispiel von Sprachenplanungs-Initiativen zur Revitalisierung von Sprachen in Politik und Praxis. Während Williams in einer vergleichenden Studie Gesetzgebungsreformen, sprachbezogene Dienstleistungen und Rechte, Gemeinschaftsinitiativen, evidenzbasierte Politik, Ergebnisse, Verhaltensänderungen und vielversprechende Entwicklungen systematisiert, widmet sich Elin Haf Jones dem Spannungsfeld zwischen Zentrum und Peripherie und stellt – unter anderen angesichts der aktuellen Covid-19-Pandemie auch digitale – Initiativen vor zur regionalen Sprachplanung im kreativen Bereich auf wirtschaftlicher, kultureller und repräsentativer, politischer und sozialer und linguistischer Ebene, um Minderheitensprachen wiederzubeleben. Beispiele aus dem Baskenland, Katalonien, Irland, Wales, Finnland und Kanada zeigen, wie effektive Sprachplanung zu einer starken regionalen Identität führen kann, sie verdeutlichen aber auch, dass Ansätze der Sprachplanung nur erfolgreich sind, wenn der politische Wille auch stark genug ist, um einen Perspektivenwechsel zu ermöglichen und den Zugang zur Kultur und Sprache der Minderheit auch für die Mehrheitsbevölkerung zu gewährleisten.

Notwendige Schritte einer effektiven Sprachplanung in Kärnten identifizieren Vladimir Wakounig und Samo Wakounig in ihrer Analyse. Den Assimilationsprozess der slowenischen Minderheit verstärkt nach 1945 eine restriktive Sprachenpolitik – die Abschaffung des zunächst obligatorischen zweisprachigen Unterrichts im zweisprachigen Gebiet und die Einführung eines „Anmeldeprinzips“ im Minderheiten-Schulgesetz, das eine Anmeldung zum zweisprachigen Unterricht verlangt und in einer konfliktgeladenen Situation ein Bekenntnis erfordert. Seit der Unabhängigkeit Sloweniens und mit der zunehmenden europäischen Integration steigt das Interesse an der slowenischen Sprache, führt aber zu Herausforderungen der Sprachenpolitik, die in der Spracherwerbsplanung auf die Herkunftsfamilien, die als Orte der Sprachübertragung ihre Funktion verlieren, oder das Bildungssystem setzen kann. Als entscheidend erachten Wakounig und Wakounig eine durchgehende und effektive zweisprachige Ausbildung – vom Kindergarten bis zur Universität, die von sprachpolitischen Maßnahmen ergänzt werden muss, die dazu beitragen, Slowenisch im öffentlichen Leben als gleichberechtigtes Kommunikationsmit-

⁵¹ VfSlg. 12.245/1989.

tel zu nutzen können: im Sinne einer „Sprachoffensive zum Erhalt der slowenischen Sprache und der natürlichen Zweisprachigkeit in Kärnten“, durch Sichtbarmachung der Sprache im öffentlichen Raum (zweisprachige Topographie), effektive Verfahrensführung und kompetentes Personal im Bereich der zweisprachigen Bürokratie, bilinguale Unterrichtsmodelle und eine Förderung grundlegender Sprachkompetenzen auch in der Mehrheitsbevölkerung. Ausgehend vom Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten illustriert Miha Vrbinc die institutionellen Optionen des zweisprachigen Unterrichts und beleuchtet Herausforderungen der allgemeinen jüngsten Reformen des Schulrechts – von der Einrichtung von Bildungsdirektionen über die Schulautonomie bis zu kompetenzbasiertem Unterricht –, die auch für das Minderheitenschulwesen gelten und unter Berücksichtigung seiner Besonderheiten zur Anwendung zu bringen sind. Der Beitrag betont, dass viele Schritte effektiver Sprachpolitik zum Erhalt des Slowenischen in Kärnten bereits erfolgreich gesetzt wurden, einige aber noch zu setzen sind.

Identität und Minderheitenpolitik im 21. Jahrhundert

Die Effektivität des Minderheitenschutzes wird von vielen (neuen) Faktoren beeinflusst: Europäisierung, Globalisierung, Urbanisierung, Flexibilisierung und Pluralisierung von Lebenswelten prägen das Zusammenleben und die Entwicklung regionaler und von Minderheiten-Identitäten. Der Entwicklung dieser Identitäten und dem Erfordernis des Dialogs über Geschichte(n) als Teil einer notwendigen Friedensarbeit zur Überwindung nationaler Konfliktlinien widmen sich die Beiträge von Georg Grote und Hans Karl Peterlini. Grote untersucht die identitätsstiftende Funktion von Narrativen und ihren potenziellen Beitrag zu einer Verbesserung des Zusammenlebens am Beispiel Irlands und Südtirols. Regionale Geschichtsforschung und -schreibung können ein wechselseitiges Verständnis unter Bevölkerungsgruppen fördern, so Grote, besonders durch einen sozialgeschichtlichen Fokus, um die Sichtweisen der „anderen“ zu erhellen, kollektive Erinnerungen in persönlichen Mikrogeschichten zu spiegeln und Gemeinsamkeiten auf individueller Ebene nachempfindbar zu machen. Daraus kann eine regionale Identität entstehen, die Unterschiede akzeptiert, aber inklusiv bleibt. Welche Spielräume Friedensarbeit angesichts der politischen Entwicklung und der rechtlichen Regelung von Minderheitensituationen erfüllen kann, beleuchtet Peterlini ebenfalls am Beispiel Südtirols. In der Untersuchung mehrerer historischer Phasen arbeitet er heraus, wie letztlich der Balanceakt zwischen Maximalforderung und Kompromissbereitschaft gelingt und welche Wirkungsdynamiken der Selbst- und Fremdethnisierung aufgrund der historischen Erfahrung die Formierung einer

Minderheitenidentität und damit der Minderheit als politisches Subjekt – bis hin zur Minderheit als Mehrheit – beeinflussen.

Die Folgen der Vergangenheit für die Formierung von Identitäten jüngerer Angehöriger der Minderheit thematisiert Milan Obid am Beispiel der Kärntner Slowenen. Er zeigt auf, dass der sozio-strukturelle Fortschritt und die formal höhere Bildung in jüngeren Alterskohorten mit einer Wertsteigerung der Sprache, aber einem Rückgang der Slowenisch-Kenntnisse einhergehen. Von jüngeren Personen wird Slowenisch insbesondere in der „Diaspora“ in Wien oder Graz weniger, weniger kompetent, und wenn, dann vor allem zur Bestärkung der eigenen Identität, genutzt. Zugleich nimmt die soziale Regulation innerhalb der Gemeinschaft, die eine Weitergabe der Sprache forciert, ab. Soziale und räumliche Mobilität fördern die Entwicklung einer „symbolischen Ethnizität“, die vor allem dem Ausdruck der eigenen Individualität dient. Sie findet sich häufig unter jungen Volksgruppenangehörigen. Diese weisen ein breites ein Spektrum an Identifikationen auf: von „bewussten“ Angehörigen, die mitunter eine „Verpflichtung“ zum Erhalt der Gruppe und Sprache empfinden, bis hin zur Öffnung für Mehrfachzugehörigkeiten angesichts von Europäisierung und Globalisierung, die ethnozentrierten Verortungen entgegenstehen.⁵² Obid ortet insgesamt einen Widerspruch zwischen dem Verlust der Sprachfertigkeiten und der Integrationskraft der Gemeinschaft und der Zunahme der sozialen Wertigkeit der Sprache und Volksgruppenzugehörigkeit, die – anders als noch in den jüngeren Phasen des nationalen Konflikts – kein Stigma mehr darstellt. Die Tradierung des kulturellen Erbes innerhalb der Volksgruppe wird daher von der sozialen und räumlichen Mobilität ihrer Angehörigen erschwert.

Die wirtschaftlichen und sozio-ökonomischen Herausforderungen, die auf Minderheiten in der postmodernen Gesellschaft einwirken, beleuchtet Jernej Zupančič anhand des Südkärntner Raumes. Er analysiert Umbrüche in der Lebens- und Siedlungsstruktur von der Industrie- zur postmodernen Gesellschaft, in der eine städtische Lebensweise dominiert. Das Vorstadtgebiet um Villach und Klagenfurt oder Völkermarkt umfasst beinahe ein Drittel der Siedlungsfläche der Volksgruppe, die sich Lebensumständen und Werten der postmodernen Gesellschaft, wie Dynamik oder Individualität, anpassen muss. Mit der zunehmenden räumlichen Streuung des Siedlungsraumes haben sowohl

⁵² Zu diesem Spektrum an Identifikationen in jüngeren Studien näher insb. Stefanie Vavti, „Ich bin einfach ein Mensch“. Ethnische Selbstverortung und lokale Bezüge junger Slowenen in Kärnten (Österreich), Frankfurt am Main 2013; Stefanie Vavti, „Wir haben alles in uns“. Identifikationen in der Sprachenvielfalt. Beispiele aus Südkärnten (Österreich) und dem Kanaltal (Italien), Frankfurt am Main 2009.

soziale Regulation als auch die kommunikative Funktion der slowenischen Sprache abgenommen. Geschlossene Funktionsräume für das Slowenische – von der Schule über den Arbeitsplatz bis zum gesellschaftlichen Leben oder der Pflege im Alter – fehlen; im internationalen Geschäftsverkehr dominiert Englisch. Verwendungsräume des Slowenischen sind daher individualisiert, dynamisch und abhängig von der Kenntnis der Sprache, der Zusammenarbeit zwischen Generationen und dem Schutz der regionalen Identität in sich verändernden ländlichen Gebieten und der Anpassungsfähigkeit von Organisationen der Minderheiten und ihren Angehörigen. Im Kontext dieser gesellschaftlichen Herausforderungen betont Hanzi Tomažič die Relevanz der Digitalisierung für die Volksgruppe, in der Chancen für ihre Vernetzung und moderne Formen des Erhalts von Minderheitensprachen liegen: durch eine Stärkung der Autonomie, der Bildungs- und Kulturinstitutionen und der regionalen Identität vor Ort in den Siedlungsräumen der Volksgruppe, die durch neue technische Möglichkeiten und flexiblere Arbeitsmodelle wieder verfügbar und attraktiver werden. Als Antwort auf die steigende Komplexität digitaler Prozesse und die abnehmende Glaubwürdigkeit von Medien und Politik in den kommunikativen Blasen der sozialen Medien empfiehlt er ein neues Paradigma lebenslangen Lernens, das nicht von klassischen Lebensphasen (Bildung, Arbeit, Ruhestand) abhängt – für die Volksgruppe wie auch für die Gesamtgesellschaft.

Diskussionsbeiträge und Impulse

Einzelne Aspekte der Minderheitenpolitik 1919/20–2020 wurden in Diskussionen behandelt und durch politische und persönliche Beiträge vertieft. Diese Diskussionsbeiträge können nachgelesen werden zu folgenden Themen: „Zukunft der Zweisprachigkeit“ (Simon Kummer, Ema Pregelj, Špela Primožič), „100 Jahre Vertrag von Saint Germain und der Schutz kultureller Vielfalt“ (Peter Kaiser, Peter Česnik, Alenka Smerkolj), „100 Jahre Volksgruppenschutz und seine Umsetzung“ (Rudi Vouk, Daniel Alfreider, Robert Klinglmair), „Zweisprachigkeit und regionale Identität im Wandel“ (Daniela Topar) und „Die Diaspora der Kärntner Slowenen – Verlust oder Gewinn für die Volksgruppe?“ (Olga Voglauer, Valentin Inzko, Martha Stocker). Als Impulse bieten die Beiträge Anlass zur Reflexion des Minderheitenschutzregimes aus politischer und persönlicher Perspektive.

VI. Die Zukunft der Kärntner Slowenen 2020 – eine Tagung zum Nachlesen und „Nachsehen“

Insgesamt vereint der vorliegende Band die Ergebnisse zweier Tagungen der Tagungsreihe „skupno/gemeinsam 2020“ zum Erbe des Staatsvertrages von Saint Germain im Oktober 2019 und – als Höhepunkt und Abschluss der Tagungsreihe – zur Zukunft der Kärntner Slowenen im Juli 2020. Zu diesem Zeitpunkt, mitten in der weltweiten Corona-Krise, erwies sich die Digitalisierung nicht nur für die Minderheiten als Herausforderung und Chance. Sie konnte für die Dokumentation der Tagung insofern genutzt werden, als die gesamte Tagung 2020 als Aufzeichnung digital zur Verfügung steht: online auf der Website des Verlages (www.mohorjeva.at), verbunden mit einer begleitenden Dokumentation mit zahlreichen Interviews der „artkicks. Film- und Multimediaproduktion“ zur Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Volksgruppenfrage. Diese Interviews finden sich auch auf der beiliegenden DVD. Eingebbracht haben sich in allen Tagungen engagierte Schülerinnen und Schüler sowie Studierende mit ihren Professorinnen und Professoren (Dvojezična zvezna trgovska akademija / Zweisprachige Bundeshandelsakademie: Mirjam Zwitter-Slemič, Gimnazija Ravne na Koroškem: Irena Erjavec, ZG/ZRG za Slovence / BG/BRG für Slowenen: Richard Jernej und Zalka Kuchling, Stiftsgymnasium St. Paul: Rosemarie Pollanz und Bernd Locker, Višja šola za gospodarske poklice Št. Peter / Höhere Lehranstalt für wirtschaftliche Berufe St. Peter: Marjan Štikar, Studentinnen und Studenten aus neun Staaten im Rahmen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“: Kathrin Stainer-Hämmerle, sowie Mitglieder des Klubs slowenischer Studentinnen und Studenten / Klub študentk in študentov na Koroškem: Lena Kolter), deren Projektarbeiten in die Tagung eingeflossen sind. Ihre Präsentationen und Beiträge zur Tagung 2020 können online nachgesehen werden.

Die Tagungsreihe, der Tagungsband und die Dokumentation bieten Anregungen und Impulse zur Weiterentwicklung des Minderheitenschutzes an regionalen und nationalen Beispielen im europäischen Kontext – 100 Jahre nach der Kärntner Volksabstimmung, 75 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, 65 Jahre nach der Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrages und 25 Jahre nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.



Tradicije, problemi in perspektive manjšinske zaščite – 100 let po koroškem plebiscitu

*Jürgen Pirker*¹

Novejšo zgodovino Koroške zaznamuje nacionalno vprašanje. Zvezna dežela velja za „posebni primer“ avstrijske novejšje zgodovine.² Breme zgodovine je težko, zgodovina meče svojo senco na sožitje med večinskim prebivalstvom in slovensko narodno skupnostjo. 10. oktober 2020 služi kot povod za spomin na koroški plebiscit, ki je bil po odrekanj polni obrambi proti zasedbi delov južne Koroške in teritorialnim zahtevam države SHS na osnovi mednarodnega posega z odločilnim deležem glasov slovensko govorečega prebivalstva odločen za Avstrijo.³ Dan opravlja funkcijo centralnega „kraja“ spominke kulture in politike dežele. 100 let po ljudskem glasovanju ponuja obletnica možnosti za razmišljanje o sedanjosti in ravnanju z zgodovino in osebnimi zgodbami v 20. stoletju kot „obdobju skrajnosti“.⁴ Z usmerjenostjo v prihodnost je mogoče izkoristiti obletnico, da se analizirajo izzivi za sožitje, dvojezičnost, zaščita

¹ Za mnogo dragocenih pripomb in dopolnil, posebej o Južni Tirolski in evropski zaščiti manjšin, se zahvaljujem dr. Güntherju Rautzu.

² Hellwig Valentin, *Der Sonderfall. Kärntner Zeitgeschichte 1918–2004/08*, Klagenfurt 2009.

³ Podrobneje npr. Martin Wutte, *Kärntens Freiheitskampf 1918–1920*, Klagenfurt 1985; Alfred Ogris, *Der 10. Oktober 1920. Kärntens Tag der Selbstbestimmung*, Klagenfurt 1990; Hellwig Valentin, *Abwehrkampf und Volksabstimmung in Kärnten 1918–1920. Mythen und Fakten*, Klagenfurt 1993; Claudia Fräss-Ehrfeld, *Geschichte Kärntens. Band 3/2 – 1918–1920. Abwehrkampf – Volksabstimmung – Identitätssuche*, Klagenfurt 2000; Hellwig Valentin/Susanne Haiden/Barbara Maier (izd.), *Die Kärntner Volksabstimmung 1920 und die Geschichtsforschung. Leistungen, Defizite, Perspektiven*, Klagenfurt 2002; Hellwig Valentin, *Der nationale Konflikt in Kärnten von der Gründung der Ersten Republik bis zum „Anschluss“ (1918–1938)*, v: Nicole Beclin/Peter Karpf/Thomas Kassl/Werner Platzer (ur.), *Ein Kärnten. Die Lösung*, Klagenfurt 2012, 28–30.

⁴ Eric J. Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme: Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 1998.

kulturne raznolikosti, pravo in politika narodnih skupnosti: globalizacija, evropeizacija, re-nacionalizacija, migracija, urbanizacija ali odseljevanje iz obrob-
nih podeželskih področij zaznamujejo življenjske stvarnosti vseh Korošic in
Korošcev. Strategije za k rešitvam usmerjeno obvladovanje potreb, ki jih s se-
boj prinašajo ti procesi, zahtevajo pogled v preteklost in v prihodnost, kakor si
to upa ta zbornik. Združuje prispevke tretjega in četrtega dela niza simpozijev,
ki se je ukvarjal z „novimi“ in „starimi“ manjšinami (2017), „mejami“ (2018)
in v letih 2019 in 2020 z dediščino mirovne ureditve 1919/20 in prihodnostjo
vprašanja narodnih skupnosti na Koroškem, v Avstriji in Evropi.

I. Zapuščina mirovne ureditve 1919/20 za zaščito manjšin

Ob koncu prve svetovne vojne pride do nove ureditve Evrope s ciljem zagoto-
viti stabilen povojni red.⁵ Politični in strateški interesi zavezniških sil določajo
potek mej (ne samo) v centralni Evropi. Geslo „pravice do samoodločanja“
narodov ostaja nedoločeno in nejasno. Ko imamo pred očmi jezikovne meje
1918/19, potem se na jezikovno mešanih področjih centralne in vzhodne Ev-
rope tudi ne da uresničiti.⁶ Koroški plebiscit 10. oktobra 1920 je izjema. Med
mirovnimi pogodbami, ki se sklepajo kot rezultat mirovnih konferenc 1919⁷ v
Parizu, predvidevata samo versajska pogodba pet – v Schleswigu, Allensteinu,
Marienwenderju, Zgornji Šleziji in po 15 letih v Posarju – in senžermens-
ka pogodba eno ljudsko glasovanje na Koroškem.⁸ V retrospektivi se izkaže
mejno vprašanje v celovški kotlini kot eden pomembnejših „manjših“ prob-
lemov mirovne konference.⁹ Nazadnje določenemu ljudskemu glasovanju
pod nadzorom mednarodne državne skupnosti priznava Felix Ermacora ob

⁵ Podrobneje Helmut Konrad, *Drafting the Peace*, v: Jay Winter (ur.), *The Cambridge History of the First World War*, Cambridge 2014, 606–637.

⁶ Margaret MacMillan, *Paris 1919. Six Month That Changed The World*, New York 2003, 12–16.

⁷ Za pregled pred kratkim mdr. Laura Rathmanner, *Die Pariser Friedensverhandlungen und die deutschösterreichische Friedensdelegation*, v: *Zeitgeschichte* 46 (2019) 3, 321–342; o koroškem vprašanju podrobneje dela, navedena v opombi 2 in v nadaljevanju genannten Werke m.w.Nw.

⁸ Claudia Fräss-Ehrfeld, *Selbstbestimmungsrecht und Plebiszite 1919/20: Die Kärntner Volksabstimmung im Vergleich*, v: *Carinthia I* 179 (1989), 339–358, 340, 350–352.

⁹ Podrobneje Claudia Fräss-Ehrfeld, *Die Grenzfindung in Kärnten 1918 bis 1920 aus österreichischer Sicht*, v: Gerhard Hafner/Karl Hren/Heinrich Neisser/Martin Pandel/Jürgen Pirker/Günther Rautz/Kathrin Stainer-Hämmerle, *Grenzen: Trennung und Verbindung 1918–2018. Meje: ločujejo in povezujejo 1918–2018*, Klagenfurt 2019, 91–101; Fräss-Ehrfeld, *Selbstbestimmungsrecht*, 347; Sarah Wambaugh, *Plebiscites Since The World War. With a Collection of Official Documents. Volume I*, Washington 1933, 163.

priložnosti 50. obletnice „model uresničitve pravice do samoodločbe“.¹⁰ V primerih zahtevanih sudetskonemških področij se avstrijskemu zahtevku po samoodločanju ne ugodi. Južna Tirolska se priključi Italiji, mariborsko ozemlje, Mežiška dolina in Jezersko grejo v izgubo. Zahodnomadžarska ozemlja se morejo šele po sporih in ljudskem glasovanju v Ödenburgu/Sopronu, ki se odloči za Madžarsko, priključiti Avstriji.¹¹

10. septembra 1919 se sklene z Avstrijo pogodba v pariškem predmestju Saint Germain-en-Laye – kot „mirovna pogodba“, ki pa se objavi v Avstriji kot „državna pogodba“¹² za podkrepitev uradne doktrine, da ni pravnega nasledstva med republiko in monarhijo.¹³ Pogodba odločilno vpliva na identiteto in ustavno ureditev nove države, z določili o državni ureditvi, mejah, vojski ali manjšinski zaščiti.¹⁴ Slednja določila o „zaščiti manjšin“ v delu III V. razdelka se prenesejo v ustavno pravo republike (člen 149 zveznega ustavnega zakona); skupaj z ureditvijo meje v II. delu – v povezavi z določili beneškega protokola (o vprašanju zahodnomadžarske meje)¹⁵ in členom 5 državne pogodbe z Dunaja tvorijo osrednjo zapuščino pogodbe iz Saint-Germaina (DP Germain).¹⁶

Določila o zaščiti oseb, ki pripadajo po jeziku, rasi ali veri manjšini, se najdejo v 14 pogodbah in sporazumih nove mirovne ureditve 1919/20.¹⁷ Oblikovana so po pogodbi s Poljsko, ki se sklene 28. junija 1919 v Versaillesu.¹⁸ Njenemu vzoru sledijo določila členov 62, 63 in 66 do 69 DP Germain, ki – kot pod-

¹⁰ Felix Ermacora, *Die Volksabstimmung (1920 in Kärnten) als Modell der Anwendung des Selbstbestimmungsrechtes in der Völkergemeinschaft*, v: Theodor Veiter (izd.), *Volkstum zwischen Moldau, Etsch und Donau*. Festschrift für Hieronymus Riedl, Wien 1971, 109–126, 109.

¹¹ Fräss-Ehrfeld, *Selbstbestimmungsrecht*, 341–342.

¹² StGBI 303/1920.

¹³ Prim. čl 4 zakona z dne 12. novembra 1918 o državni in vladni ureditvi Nemške Avstrije (StGBI 5/1918).

¹⁴ Georg Froehlich, *Die Wirkungen des Staatsvertrages von St. Germain auf unsere Verfassung*, v: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 1 (1919/1920), 403–432, 403; Hans Kelsen, *Die Entstehung der Republik Österreich und ihrer Verfassung*, v: Hans Klecatsky (izd.), *Die Republik Österreich: Gestalt und Funktion ihrer Verfassung*, Wien 1968, 9–76, 63–69.

¹⁵ Protokol, podpisan v Benetkah 13. oktobra 1921 glede ureditve zahodnomadžarskega vprašanja, ZZL 138/1922.

¹⁶ Prim. Thomas Olechowski, *Der Vertrag von Saint Germain und die österreichische Bundesverfassung*, v: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 9 (2019) 2, 374–383, 381.

¹⁷ Peter Hilpold, *Minderheitenschutz im Völkerbundsystem*, v: Christoph Pan/Sibylle Beate Pfeil (izd.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3, Wien/New York 2006, 156–189, 157.

¹⁸ *Treaty of Peace Between The United States of America, The British Empire, France, Italy, Japan and Poland, Versailles, June 28, 1919*.

krepi člen 69 DP Germain – veljajo kot „obveznosti mednarodnega interesa“. Z vključitvijo v mednarodni sistem Lige narodov doživlja zaščita manjšin na mednarodni ravni odločilen razvoj.¹⁹ Na notranjedržavnem nivoju prinaša po mnenju mnogih komentatorjev²⁰ in nemškoavstrijske državne vlade, ki to navaja iz strateških interesov,²¹ le malo novega v primerjavi z iz monarhije sprejeto ureditvijo člena 19 državnega temeljnega zakona o splošnih pravicah državljanov 1867 (StGG).²²

Svojo nalogo izpolnjuje mednarodni zaščitni režim nezadostno. Nove meje in položaji manjšin pospešujejo agresivni nacionalizem, tudi na Koroškem, in politike asimilacije in homogenizacije večajo napetosti med nacionalnimi državami in so-nacionalnimi državami manjšin, ki mnogokrat podrejajo zadeve teh skupin svojim strateškim interesom.²³ Avstrija se v Ligi narodov sicer zavzema za nekdanje nemško govoreče pripadnike monarhije, znotraj države pa sledi pogosto zelo ozki razlagi manjšinskozaščitnih norm.²⁴ To se nenazadnje vidi ob dveh peticijah iz Koroške o dvojezičnem utrakvističnem šolstvu²⁵ (1922) in o izvedbi ljudskih štetij²⁶ (1934), ki ne izzoveta nobenih posledic. Ob nacionalnem stremljenju po večji veljavi in rasistično-narodnostni politiki system končno odpove, vzpostavi pa temelje za mednarodno manjšinsko zaščito – z individualnopravno usmeritvijo – po koncu druge svetovne vojne.²⁷

¹⁹ Prim. Gerhard Hafner, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, v: Rainer Hofmann/Doris Angst/ Emma Lantschner/Günther Rautz/Detlev Rein (izd.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Baden-Baden 2015, 27–45.

²⁰ Npr. Kelsen, Entstehung 67.

²¹ To razkrije Avstrija v pisnem odgovoru. Priloga 47. Prenos nasprotnih predlogov. Nemškoavstrijska delegacija, 10. julija 1919, 379 priloga I – konstitutivna državna skupščina, 342, 345. Prim. prilogo 68. Odgovor na mirovne pogoje z dne 20. julija. Nemškoavstrijska delegacija, 6. avgusta 1919, 379 priloga II – konstitutivna državna skupščina, 120. O razvoju stališča, osnovanega na zadržani in odklonilni drži, ki se je usmerila tudi proti kolektivnim pravnim pozicijam, podrobneje Herbert Kalb, Minderheitenschutzrechte und der Vertrag von St. Germain-en-Laye – ein (rechts-) historischer Überblick, v: Zeitgeschichte 46 (2019) 3, 343–370, 351–352.

²² Državni temeljni zakon z dne 21. decembra 1867, o splošnih pravicah državljanov za v državnem zboru zastopana kraljestva in dežele, RGBl 142/1867.

²³ Eric J. Hobsbawm, Nations and Nationalism since 1780. Programme, myth, reality. Second Edition, Cambridge 1990, 143–146.

²⁴ Martin Scheuermann, Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren, Marburg 2000, 197–199.

²⁵ Prav tam, 199–201. Prim. Kalb, Minderheitenschutzrechte, 369.

²⁶ Petition from Dr. Franz Petek, Deputy of the “Kärntner Landtag”, concerning the last census in Austria and the Slovene Minority. Document C.9.1935.I. Letter from the representatives of Turkey, Australia and Chile.

²⁷ Hilpold, Minderheitenschutz 186.

II. Paradigme v avstrijskem manjšinskem pravu

Avstrijsko manjšinsko pravo, ki se izoblikuje v drugi polovici 20. stoletja v pospeševalni obliki, obsega več slojev: k najstarejšemu sloju spada člen 19 državnega temeljnega zakona o enakopravnosti narodnosti.²⁸ V svoji razlagi razvija državno sodišče zaščito narodnosti zelo močno. Ta vsebuje, vsaj po formulaciji, kolektivnopravno usmeritev in upravičuje „narodna plemena“ sama,²⁹ poleg svojih pripadnikov, občin in pravnih oseb znotraj področja normirane rabe.³⁰ S širitvijo državnih ustanov – šol, gremijev ali kurij – ob nacionalnih kompromisih postaja vprašanje individualne pripadnosti posameznika k ljudskemu plemenu vedno bolj problem. Za določitev te pripadnosti v primeru dvoma prevladujejo na koncu objektivizirajoča merila – materni jezik, obiskovanje šole, politični angažma, jezikovno znanje – nad svobodno odločitvijo; kolektivna pripadnost prekriva individualno svobodo.³¹ Do konca monarhije postane člen 19 državnega temeljnega zakona najbolj pritožbena norma pred državnim sodiščem³² in – v kontekstu z zveznim ustavnim zakonom (člen 149 B-VG) – prevzet v ustavno pravo prve in druge republike. Ustavno sodišče pa razume normo v odločitvi 1952 kot neuporabno, ker obstajajo v Avstriji samo še manjšine, a ni več narodnih plemen in se derogirajo določila senžermenske državne pogodbe.³³

²⁸ Art 19 StGG (RGI 1867/142): „Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält.“

²⁹ Prim. Peter Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Wien 2001, 240; Joseph Marko, *System des Österreichischen Volksgruppen- und Minderheitenschutzes*, v: Gregor Heißl (izd.), *Handbuch Menschenrechte*, Wien 2009, 421–440; Beate Sybille Pfeil, *Zur Novellierung des österreichischen Volksgruppengesetzes. Einführung und Kommentar*, v: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 5 (2012) 2, 88–99, 89.

³⁰ Prim. npr. že odločitev državnega sodišča RG Erk. Slg. (Hye) 203/1880.

³¹ Prim. npr. odločitve ustavnega sodišča VwGH Erk. Slg. (Budwinski/Alter) 4738 A/1906; VwGH Erk. Slg. (Budwinski/Popelka) 7843 A/1910 ali 9549 A/1913. Podrobneje Gerald Stourzh, *Ethnic Attribution in Late Imperial Austria: Good Intentions, Evil Consequence*, v: Gerald Stourzh (izd.), *From Vienna to Chicago and back. Essays on Intellectual History and Political Thought in Europe and America*, Chicago/London, 2007, 157–176.

³² Gerald Stourzh, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918*, Wien 1985, 26.

³³ VfSlg. 2459/1952.

Norme državne pogodbe iz Saint-Germaina zagotavljajo pripadnikom manjšin v bistvu pravice enakopravne obravnave poleg posameznih pospešujočih določil,³⁴ npr. obveznost dajati primerne olajšave pri uporabi jezika pred sodiščem ali učnega jezika, če obstaja „sorazmerno znatno število“ pripadnikov manjšine (člen 68 DP Germain).³⁵ Določi se individualna manjšinska zaščita, ki samo neposredno vpliva na skupine,³⁶ in, kakor prikazuje Marko, v povezavi z nemškim državnim jezikom (člen 8 odst 1 B-VG) zakoliči paradigmo „asimilacije“.³⁷ V celoti se zgodi 1919/20 prehod od države narodnosti v monarhiji k (nemški) nacionalni državi z manjšinami.³⁸

Po kolektivnem in rasističnem naboju pojma narodne skupnosti in naroda predvsem v nacionalsocializmu in prelomih druge svetovne vojne se osredotoča mednarodna zaščita manjšin v drugi polovici 20. stoletja (ponovno) na zaščito posameznika. Na ustavnopravni ravni zagotavlja člen 7 dunajske državne pogodbe 1955 (ADP Dunaj) posebne pravice slovenskih in hrvaških manjšin na Koroškem, Gradiščanskem in Štajerskem, kar izhaja iz ponovnih ozemeljskih zahtev glede delov južne Koroške s strani Jugoslavije ob koncu druge svetovne vojne. Spori o izvedbi teh norm privedejo 1976 do odredbe zakona o narodnih skupnostih, ki se postopoma izvaja za šest avtohtonih manjšin v Avstriji: slovensko, hrvaško, madžarsko, slovaško, češko narodno skupnost in skupnost Romov. Zastavljeni cilj novega zakona, usmerjenega v to, da po eni strani zagotavlja ohranitev in obstoj skupin in po drugi strani varuje njihove individualne pripadnike, se izkaže v mednarodni primerjavi v tem obdobju kot posebnost.³⁹ Kolektivnih pravic pa se »narodnim skupinam« ne dovoljuje. Dodatno izvajata manjšinska šolska zakona za Koroško⁴⁰ in Gradiščansko⁴¹ posebne obveznosti dunajske državne pogodbe o dvojezič-

³⁴ Hilpold, Minderheitenrecht 245.

³⁵ Prim. Hilpold, Minderheitenrecht 244–246.

³⁶ Hilpold, Minderheitenrecht 247; prim. Marko, System 422.

³⁷ Marko, System 422; Joseph Marko, Artikel 8 Abs 2 B-VG, v: Karl Korinek/Michael Holoubek/Christoph Bezemek/Claudia Fuchs/Andrea Martin/Ulrich E. Zellenberg (izd.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Wien 2007, 1–29, Rz 2.

³⁸ Prim. Marko, Art 8 Abs 2 B-VG Rz 2.

³⁹ Pfeil, Novellierung 90–91 n.

⁴⁰ Bundesgesetz vom 19. März 1959, womit für das Bundesland Kärnten Vorschriften zur Durchführung der Minderheiten-Schulbestimmungen des Österreichischen Staatsvertrages getroffen werden (Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten), BGBl 1959/101 idF BGBl I 2011/138.

⁴¹ Bundesgesetz über besondere Bestimmungen betreffend das Minderheitenschulwesen im Burgenland (Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland), BGBl 1994/641 idF BGBl I 2018/101.

nem pouku in upravičujeta preko tega madžarsko narodno skupnost in delno romsko skupnost.

Poleg obveznosti iz državne pogodbe in nekaterih drugih sporazumov⁴² so za manjšinsko zaščito pomembni v mednarodnem kontekstu Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin (OK) in listina regionalnih ali manjšinskih jezikov (LJ), katero uporabnost priznava Avstrija za „narodne skupnosti“ in njihove jezike.⁴³ Ustavnopravno se izvede v letu 2000 menjava paradigme „od asimilacije k integraciji“⁴⁴ s sprejemom državne ciljne določbe v členu 8 odst 2 zveznega ustavnega zakona, v katerem se priznava republika Avstrija k svoji zrasli raznolikosti, ki se izraža v avtohtonih narodnih skupnostih. Njihovo ohranitev in obstoj, njihov jezik in kulturo je treba spoštovati, zagotoviti in pospeševati.

III. Novi izzivi za „stare“ sisteme

Avstrija je v 21. stoletju izzvana, da odgovarja tej paradigmi zaščite vsebovane avtohtone raznolikosti in integracije z učinkovitimi ukrepi in politikami manjšinske zaščite. Mednarodni in državni pravni okvir za zaščito in aktivno uporabo manjšinskih jezikov morajo spremljati strukturni ukrepi, da se zagotavlja ohranitev jezika. Zaščita narodnih skupnosti se spoprijema z mnogimi izzivi zaradi evropeizacije, digitalizacije, urbanizacije ali odseljevanja iz tradicionalnih naseljenih območjih, ekonomskih problemov v obrobni dvojezičnih področjih, naraščajočega povpraševanja po pouku slovenščine na Koroškem ob istočasnem nazadovanju deleža otrok z lastnim znanjem slovenščine pri vstopu v šolo in pluralne raznolikosti med mladimi pripadnicami in pripadniki narodne skupnosti. Ti izzivi zahtevajo prilagoditev manjšinskega prava z usmerjenimi pospeševalnimi ukrepi in novimi orodji, da se zagotovi pridobivanje jezika, se zoperstavi odselitvi pripadnikov narodnih skupnosti z njihovih tradicionalnih območij, se prilagodijo veljavna območja uradnega in učnega jezika in prilagodijo ciljne usmeritve zaščite narodnih skupnosti družbeni pluralizaciji. Že med šestimi narodnimi skupnostmi zakona o narodnih skupnostih obstaja razlika v ravni zaščite, ki kljub nasprotujočim zahtevam pripadnikov narodnih skupnosti do sedaj ni izravnana, odprte ostajajo mnoge

⁴² Npr.: V Mednarodnem dogovoru o državljanskih in političnih pravicah (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), BGBl 1978/591, Art 27) se glasi člen 27: „V državah z etničnimi, verskimi ali jezikovnimi manjšinami se pripadnikom teh manjšin ne sme odrekati pravica, da skupaj z drugimi pripadniki svoje skupnosti gojijo svoje lastno kulturno življenje, priznavajo in živijo svojo lastno vero ali se poslužujejo svojega jezika.“

⁴³ Za OS: ErläutRV 889 BlgNR 20. GP 24.

⁴⁴ Marko, System 422; Marko, Art 8 Abs 2 B-VG Rz 4.

zahteve zastopnikov narodnih skupnosti na področju pouka, gospodarskega in regionalnega pospeševanja ali večje učinkovitosti pri uveljavljanju pravic.⁴⁵

Določila senžermenske državne pogodbe kot zapuščine mirovne ureditve 1919/20 zavzemajo v celotnem režimu avstrijskega manjšinskega prava še zmeraj osrednje mesto za vse avtohtone manjšine. V 100 letih od njihovega sklepa pa se je temeljito spremenil kontekst manjšinskega prava. Ohranitev manjšin in njihovih jezikov je izziv za narodne skupnosti po vsej Evropi. Zagotovitev kulturne raznolikosti, da zaznavamo narodne manjšine, kakor to pove evropska okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, „za vsako družbo kot vir in dejavnik ne delitve, temveč obogatitve“⁴⁶, je aktualna naloga za Evropo z njenimi ok. 350 manjšinami in Evropsko unijo, v kateri živi 190 jezikovnih ali etničnih manjšin in se govori več kot 60 regionalnih manjšinskih jezikov.⁴⁷

IV. Manjšinska vprašanja v evropskem kontekstu

Nacionalnodržavno zaznamovane države 19. in 20. stoletja razumejo zaščito manjšin kot „notranjo“ zadevo. V zadnjih desetletjih pa so evropske države bile vedno bolj vključene v mrežo mednarodnih struktur, v kateri oddajajo države svojo suverenost in moč oblikovanja delno navzgor – na evropsko ravnen –, ampak tudi navzdol zaradi procesov regionalizacije.⁴⁸ Četudi ostaja primarni nositelj odgovornosti za evropske manjšine posamezne države, je sedaj razdeljena odgovornost za vprašanja, ki so pomembna za manjšine, dodatno na Evropski svet (ustanovljen 1949), Evropsko skupnost (1957) in Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (1975).

V nazadnje navedeni OVSE se ustanovi v letu 1990 Urad za demokratične institucije in človekove pravice v Varšavi (ODIHR, Office for Democratic Institutions and Human Rights), dve leti kasneje se odpre urad Visokega komisarja za narodne manjšine v Den Haagu (HCNM, High Commissioner on National Minorities). Po časovnem zaporedju sledita v letu 1998 Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin (OK) in Listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (LJ) Evropskega sveta, dvoje pravno zavezujočih orodji, ki zavezujeta pogod-

⁴⁵ Prim. npr. Österreichisches Volksgruppenzentrum, Stellungnahme zum Entwurf der Novelle zum Volksgruppengesetz, Wien 2012, 2.

⁴⁶ Preambula Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, BGBl III 120/1998.

⁴⁷ Christoph Pan, Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, v: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 2 (2009) 1, 20–31, 20.

⁴⁸ Gabriel Toggenburg/Günther Rautz, *ABC des Minderheitenschutzes in Europa*, Wien 2010, 178–203 nn.

bene države k evropskemu minimalnemu standardu pri zaščiti manjšin. V EU je veliki razširitevni krog v letu 2004 privedel do tega, da sta se uveljavila spoštovanje in zaščita manjšin kot pristopno merilo in da se nadzoruje njuno upoštevanje v državah kandidatkah po tako imenovanih kopenhagenskih kriterijih.

Smernice OVSE, Evropskega sveta in Evropske unije se razlikujejo po nastavku, predmetu določil in kvaliteti norm, kakor izvajata Toggenburg in Rautz:⁴⁹

„OVSE stremi z uradom visokega komisarja po diplomatskem posredovanju v kriznih situacijah. Sredstva za to so skrita diplomacija in oblikovanje (povesem) političnih smernic. Evropski svet se po drugi strani vidi kot juristični „norm-setter“. Oblikuje norme, ki pravno zavezujejo vse države članice, ki potrdijo te pogodbe. Kvaliteta norme takih orodij pa ostaja povsem mednarodnopravna: udejanjiti jih morajo države članice in pri tem jim pripada precej interpretacijskega prostora. Evropska unija pa ima samo na izbranih področjih pristojnost reguliranja, tako da je manjšinska zaščita na ravni EU prej spremljevalni politični cilj kakor samostojno področje politike. Po drugi strani pa je širina mogočih intervencij EU zelo velika in je povezana s precejšnjo politično oblastjo in pravno prebojno močjo, kakršne ne poznamo iz klasičnega mednarodnega prava.“

Nov instrument, ki pojasnjuje ugotovljeno širino možnosti EU, je z začetkom veljave Lizbonske pogodbe „Evropska državljanska pobuda“. Z njo se odpira tudi za manjšine novo demokratično prekonacionalno orodje sodelovanja. Minority SafePack Initiative (MSPI), na pobudo Federalistične unije evropskih narodnih skupnosti (FUENS), je najbrž najmočnejši znak solidarnosti med manjšinami v Evropi.⁵⁰ Minimalni kriterij 1 milijona podpisov je bil z 1.128.385 podpisi iz 11 držav članic zdaleč presežen. Na kompetenčno področje EU naravnani paket ukrepov MSPI je že bil predložen Evropski komisiji. Evropska državljanska pobuda je samo en primer prožnejšega in po potrebah usmerjenega sredstva manjšinske zaščite.

Odgovarjati željam pripadnikov manjšinskih skupin in celotne družbe pogojuje ob novih okvirnih razmerah – mednarodno in državno – perspektivo, ki je primerna za pluralizem, se ravna po potrebah in je odprta za razvoj; taka perspektiva dovoljuje ohraniti raznolikost, zagotoviti avtonomijo posameznika in skupnosti in vsaj razpravlja o starih – identitetnopolitičnih – mejah in jih stalno na novo določa: od določitve etnično-nacionalnih meril do meje med novimi in starimi manjšinami. Iz zgodovine se da pri tem kaj naučiti za prihodnost. Ta knjiga se zato posveča zapuščini, tradicijam manjšinske zaščite v

⁴⁹ Toggenburg/Rautz, ABC, 181.

⁵⁰ Podrobneje www.fuen.org.

Avstriji in tudi socialnim, političnim in gospodarskim izzivom zaščite kulturne raznolikosti in ohranjanja jezikov v 21. stoletju – 100 let po internacionalizaciji manjšinske zaščite ob koncu prve svetovne vojne in 100 let po koroškem plebiscitu.

V. Vsebina knjige

Mirovni red in mednarodna manjšinska zaščita 1919/20

S pogledom na preteklost in zapuščino mirovne ureditve po prvi svetovni vojni se ukvarja Helmut Konrad. V celotnem pregledu mirovnih pogodb od Versaillesa do Sevresa uvrsti državno pogodbo iz predmestja Saint Germain-en-Laye v novo ureditev Evrope od 1919 do 1922 in poudarja, kako zelo gre pri tem predvsem za izravnavo med interesi zmagovitih sil. Kot kompromis med temi interesi so pogodbe, kakor predstavlja Konrad, to, kar je „možno, ne optimalno“. Zgodovinskim okvirnim pogojem senžermenske državne pogodbe se posveča pred tem ozadjem Andrej Rahten. Sledi poteku mirovnih pogajanj in osvetljuje slovenski in jugoslovanski, kakor tudi koroški, pogled na rešitev spornih vprašanj v pogajanjih, v katerih je končno spoznavna „breznačelnost“ sistema poveljne ureditve, ki ima, tako Rahten, „v Srednji Evropi več nasprotnikov kakor zagovornikov“. Gerhard Hafner potrjuje, da je tudi senžermenska državna pogodba rezultat napetosti, ki vpliva na celotna mirovna pogajanja: med utopičnim idealizmom in realno politiko moči. Pogodba tvori mednarodnopravno podlago republike Avstrije, katere konstituiranje označuje več problematik: nasprotujoče si pozicije zavezniških sil in nemškoavstrijske vlade o pravnem nasledstvu po monarhiji, poudarjanje samostjnosti nove države, reparacije in razdelitev gospodarskega, prometnega in pravnega prostora monarhije ali prometnih poti. Kakor sklepa Hafner, vsebuje pogodba v svojem rezultatu negativne in pozitivno-progresivne prvine, kakor določila glede Lige narodov, ILO (International Labour Organisation) ali manjšinsko zaščito. Avstriji uspe kljub trdnim pogojem postati v nadaljevanju „international player“, preden izgine 1938 z zemljevidov. V napetosti med idealizmom in politiko moči se uveljavijo največkrat pozicije zmagovalca in vzpostavijo sistem, ki že nosi v sebi kal destabilizacije državne ureditve in kasnejših sporov.

Manjšinska politika v 20. stoletju: Koroška in Južna Tirolska v primerjavi

Nasprotovanja v manjšinski politiki 20. stoletja analizirata prispevka Marije Wakounig in Marthe Stocker ob primerih koroških Slovencev in Slovencev v Južni Tirolski. Spori v narodnostnih vprašanjih – asimilacija, homogenizacija, prisilno umikanje jezika iz javnega življenja, pregon, iz- in preselitev, ugrabitve na Koroškem ali opcija na Južnem Tirolskem – zaznamujejo položaj obeh

manjšin, na Koroškem pa še s posledico znatnega nazadovanja slovenskega jezika in narodne skupnosti, medtem ko na Južnem Tirolskem po dolgem boju uspeva uresničitev avtonomije, ki omogoča nemško govoreči manjšini, da izpolnjuje od Stocker atestirano „evropsko funkcijo šarnirja“ v obmejnih regijah in prispeva k evropskemu ekonomsko-socialnemu razvoju. Za tretjo jezikovno skupino na Južnem Tirolskem, Ladince, ki so danes večinoma enakopravni nemško govorečim Južnim Tirolcem, se razvije nekoliko drugače: od 1511 do prve svetovne vojne so Ladinci združeni pod avstro-ogrsko monarhijo. Po prvi svetovni vojni ostanejo sicer „združeni“ v isti državi, so pa do danes razdeljeni na tri province: provinco Bozen (dolini Gader in Gröden), provinco Trident (dolina Fassa) in provinco Belluno. Kot jezikovna skupina, ki v zadnjih letih glede na število narašča, predstavlja dejavnik uspešnosti v južnotirolskem modelu avtonomije, katerega druga stran pa je po sorazmerju pogojeno institucionalizirano vzporedno sobivanje treh skupin, ki skriva v 21. stoletju predvsem na področju izobraževanja razvojni potencial. Nasprotno se z vidika Marije Wakounig na Koroškem kaže skorajšnji uspeh abstraktne enotne nacionalne države pri uresnitvi etnično-jezikovne homogenosti in „atomizaciji“ slovensko govorečih Korošic in Korošcev, ki predstavljajo v zgodovinski sliki nadvlade drugi razred „otrok te dežele“ in ki jih znotraj skupine – v tem nacionalnem razumevanju – še naprej razločujejo: v „narodno zavedne“ in „Nemcem prijazne“. Kot središčna ločnica se instrumentalizira jezik, Wakounig vidi v novem ovrednotenju, zaščiti in pospeševanju le-tega ključ za skupno prihodnost v duhu spoštovanja.

Lekcije o manjšinski zaščiti na mednarodni, evropski in državni ravni

V pogledu na 20. stoletje kot „obdobje skrajnosti“ in zapuščino mirovne ureditve 1919/20 se postavlja vprašanje po stanju in perspektivah avstrijskega manjšinskega prava – z ozadjem mednarodnih orodij, ki jih sistematizira Gerhard Hafner in poudarja značaj procesa pri normah manjšinske zaščite kot dela „mednarodnopravnih mehanizmov preprečevanja in reševanja konfliktov“. Pokaže se, da je doseči večstranske rešitve težavno, z nejasnimi pojmi in malo možnostmi uveljavitve. Da ponazori izzive avstrijskega prava narodnih manjšin v tem kontekstu, predstavlja Ilse Reiter-Zatloukal razvoj manjšinske zaščite v Avstriji – od režima enakopravnosti narodnosti na podlagi člena 19 državnega temeljnega zakona preko senžermenske državne pogodbe do dunajske državne pogodbe 1955, zakona o narodnih skupnostih 1976 in razvoja evropskega pravnega okvira. Podrobneje razpravlja v vseh fazah o položaju šestih avtohtonih narodnih skupnosti, preden se opravi sistematizacija odprtih vprašanj manjšinskega prava, ki že desetletja zaznamujejo pravnopolitično diskusijo: poenotenje razkosanega in za skupnosti neenotnega pravnega

položaja, prilagoditev definicije in območja uporabe z jezikom povezanih orodij – predvsem pouka, uradnega jezika – aktualnim izzivom, izgradnja kolektivne pravne zaščite ali omejitev od migracijskih manjšin; pri razmisleku o le-teh v smislu švicarskega modela in inkluzivnega pristopa spoznava Reiter-Zatloukal perspektivo, ki razrahlja kategorizacije v pogledu na potrebe skupin, ne da bi zmanjšala tradicionalno izgradnjo zaščite „starih“ manjšin.

Mednarodnemu kontekstu avstrijskega manjšinskega prava in izzivom pri njegovem uresničevanju v praksi se posveča več prispevkov in stališč zastopnic in zastopnikov mednarodne diplomacije in politike: uvodoma se ukvarja referentka za zadeve narodnih skupnosti in manjšinsko zaščito na uradu za mednarodno pravo pri zunanjem ministrstvu Nadia Kalb aktualna vprašanja mednarodne zaščite manjšin na mednarodnopravni, evropski in državni ravni. Pri tem upošteva avstrijsko stališče v aktualnih razpravah: od definicije „manjšin“, pri kateri se zavzema Avstrija za ohranitev posebnega položaja avtohtonih manjšin, do ukrepov za pospeševanje izobraževanja in jezika ter dialoga. Globalno orodje manjšinske zaščite zagovarja Fernand de Varennes, posebni poročevalec Združenih narodov za vprašanja manjšin. To utemeljuje s pomanjkanjem konciznega koncepta manjšinskih pravic, mednarodno slabo vidnostjo in neznatnim priznavanjem manjšin in rastočo vulnerabilnostjo in marginalizacijo, ki se potrjuje tudi v kronakrizi 2020 in zahteva globalne odgovore. Prav tako na ozadju tega aktualnega razvoja opozarja predsednik Federalistične unije evropskih narodnih skupnosti (FUENS) in poslanec v Evropskem parlamentu Loránt Vincze – v svojem prispevku, ki je na voljo kot povzetek (in ga je mogoče pogledati na priloženem dvd-ju in na spletu) – na možnosti in perspektive manjšinske zaščite na ravni Evropske unije, pri kateri vidi nazadnje z uspešno evropsko državljansko pobudo „MinoritySafe-Pack“ priložnost za preboj v manjšinski politiki. O možnostih OVSE razpravlja visoki komisar za narodne manjšine Lamberto Zannier. Družbeno kohezijo in učinkovito – politično, gospodarsko, socialno in kulturno – participiranje manjšin na vseh življenjskih področjih, ki se tičejo njihovih pripadnikov, razume kot bistveno pravilo za stabilnost celotne družbe. Jezik in izobraževanje sta pri tem ključna dejavnika uspešnih integracijskih politik, na katera se nanaša več priporočil OVSE. Težave, ki nastanejo ob uresničitvi mednarodnih obveznosti iz senžermenske državne pogodbe v teku 20. stoletja, prikazuje sekcijski vodja (sekcije I – urad za mednarodno pravo s sedežem na zunanjem ministrstvu) veleposlanik Helmut Tichy ob primeru arhivskih določil, pri katerih so še vedno odprta vprašanja.

Pravne probleme udejanjanja mednarodnih in državnih obveznosti na področju dvojezičnega šolstva raziskuje Deva Zwitter ob primeru Koroške.

Njen zaključek je, da zavzema nemški jezik kljub obveznostim zaščite manjšine še vedno prevladujočo vlogo, čeprav je dvojezično šolstvo za ohranitev manjšinskega jezika bistvenega pomena. Po judikaturi ustavnega sodišča, po kateri „določil manjšinske zaščite (...) že po svojem namenu urejanja ne smemo interpretirati restriktivno“, ⁵¹ je zato, tako Zwitter, treba skrbeti za to, da morejo določila udejanjiti svoj zaščitni učinek v praksi.

Jezikovno načrtovanje in dvojezičnost v izobraževanju

Kako je to mogoče uspešno uresničevati v drugih evropskih regijah, prikazuje ta Colin Williams in Elin Haf Jones ob primeru pobud jezikovnega načrtovanja revitalizacije jezikov v politiki in praksi. Medtem ko sistematizira Williams v primerjalni študiji zakonodajne prenove, z jezikom povezane usluge in pravice, pobude skupnosti, na evidenci osnovano politiko, rezultate, spremembe ravnanja in obetajoče razvojne tendence, se posveča Elin Haf Jones napetosti med središčem in obrobjem in predstavlja – med drugim ob koronavirusni pandemiji tudi digitalne – pobude regionalnega jezikovnega načrtovanja na področju kreativnosti na gospodarski, kulturni in predstavniki, politični in družbeni in jezikovni ravni, da ponovno oživljamo manjšinske jezike. Primeri iz Baskije, Katalonije, Irske, Walesa, Finske in Kanade pokažejo, kako lahko privede učinkovito jezikovno načrtovanje do močne regionalne identitete, jasno pa postane tudi, da so nastavki jezikovnega načrtovanja samo uspešni, če je politična volja tudi dovolj močna, da omogoči zamenjavo perspektiv in zagotovi dostop do kulture in jezika manjšine tudi za večinsko prebivalstvo.

Potrebne korake učinkovitega jezikovnega načrtovanja na Koroškem nakužeta v svoji analizi Vladimir Wakounig in Samo Wakounig. Proces asimilacije slovenske manjšine ojačuje po 1945 omejevalna jezikovna politika – odprava najprej obveznega dvojezičnega pouka na dvojezičnem ozemlju in uvedba „načela prijave“ v manjšinskem šolskem zakonu, ki zahteva prijavo k dvojezičnemu pouku in v konfliktno nabitem položaju priznavanje. Od neodvisnosti Slovenije in z rastočo evropsko integracijo se večja zanimanje za slovenski jezik, privede pa do izzivov v jezikovni politiki, ki se lahko v načrtovanju pridobivanja jezika naslanja na družine, ki pa zgubljajo svojo funkcijo kot kraji posredovanja jezika, ali na izobraževalni sistem. Odločilno je zanj neprekinjeno in učinkovito dvojezično izobraževanje – od otroškega vrtca do univerze, ki ga morajo spremljati jezikovnopolitični ukrepi, ki prispevajo k temu, da je mogoče slovenščino v javnosti uporabljati kot enakopravno sredstvo sporazumevanja: v smislu „jezikovne ofenzive za ohranitev slovenskega jezika in

⁵¹ V/Slg. 12.245/1989.

naravne dvojezičnosti na Koroškem“ s tem, da postane jezik v javnem prostoru viden (dvojezična topografija), z učinkovitim vodenjem postopkov in kompetentnim osebjem na področju dvojezične birokracije, z dvojezičnimi učnimi modeli in pospeševanjem osnovnih jezikovnih kompetenc v slovenščini tudi pri večinskem prebivalstvu. Miha Vrbinč izhaja iz manjšinskega šolskega zakona za Koroško in prikazuje institucionalne možnosti dvojezičnega pouka ter nakaže izzive splošnih reform šolskega prava – od ustanovitve izobraževalnih direktij preko šolske avtonomije do kompetenčno usmerjenega pouka –, ki veljajo tudi za manjšinsko šolstvo in jih je treba udejanjiti z upoštevanjem njegovih posebnosti. Prispevek poudarja, da je že bilo narejenih nekaj korakov uspešne jezikovne politike za ohranitev slovenščine na Koroškem, da pa jih je še nekaj potrebnih.

Identiteta in manjšinska politika v 21. stoletju

Na učinkovitost manjšinske zaščite vpliva mnogo (novih) dejavnikov: evropeizacija, globalizacija, urbanizacija, fleksibiliziranje in pluralizacija življenjskih svetov zaznamujejo sožitje in razvoj regionalnih in manjšinskih identitet. Razvoju teh identitet in potrebi po dialogu o zgodovini (in zgodbah) kot delu potrebnega truda za mir, da presegamo meje narodnostnih sporov se posvečata prispevka Geoga Groteja in Hansa Karla Peterlinija. Grote raziskuje identiteto ustvarjajočo nalogo narativov in njihov potencialni prispevek k izboljšanju sožitja ob primerih Irske in Južne Tirolske. Regionalno raziskovanje in pisanje zgodovine lahko pospešuje medsebojno razumevanje med skupinami prebivalstva, tako Grote, predvsem s socialnozgodovinskim fokusom, da se osvetljuje vidik „drugih“, odražajo kolektivni spomini v osebnih mikrozgodbah in postaja možno podoživljati skupno na individualni ravni. Iz tega lahko nastane regionalna identiteta, ki priznava razlike, a ostaja inkluzivna. Kateri manevrirni prostor lahko izpolnjuje mirovno delo ob političnem razvoju in pravni ureditvi manjšinskih položajev, prikazuje Peterlini prav tako ob primeru Južne Tirolske. V raziskavi več zgodovinskih faz nakaže, kako končno uspe balansiranje med maksimalno zahtevo in pripravljenostjo do kompromisa in katere dinamike učinka lastne in tuje etnizacije zaradi zgodovinske izkušnje vplivajo na oblikovanje manjšinske identitete in s tem manjšine kot političnega osebka – tja do manjšine kot večine.

Posledice preteklosti za oblikovanje identitet mlajših pripadnikov manjšine tematizira Milan Obid ob primeru koroških Slovencev. Nakazuje, da privedeta socialno-strukturni napredek in formalno višja izobrazba pri mlajših starostnih skupinah do višjega vrednotenja jezika, obenem pa do nazadovanja znanja slovenščine. Mlajše osebe predvsem v „diaspori“ na Dunaju ali v Gradcu upo-

rabljajo slovenščino manj in manj kompetentno, in če, potem predvsem za krepitev lastne identitete. Obenem nazaduje družbeno uravnavanje znotraj skupnosti, ki forsira posredovanje jezika. Socialna in prostorska mobilnost pospešujeta razvoj „simbolne narodnosti“, ki služi predvsem izražanju lastne individualnosti. Pogosto se jo opaža pri mlajših pripadnikih narodne skupnosti. Ti imajo širok spekter identifikacij: od „zavednih“ pripadnikov, ki včasih čutijo „obveznost“, da ohranjajo skupnost in jezik, do odpiranja za večkratne pripadnosti ob evropeizaciji in globalizaciji, ki nasprotujejo etnocentriranim konceptom identitete.⁵² Obid opaža nasprotje med izgubo jezikovnih spretnosti in integracijskih sil skupnosti in narastom socialne vrednosti jezika in pripadnosti k narodni skupnosti, ki – drugače kakor v še nedavnih fazah nacionalnega konflikta – ne predstavlja več stigmatizacije. Socialna in prostorska mobilnost njenih pripadnikov otežkoča posredovanje kulturne dediščine znotraj narodne skupnosti.

Gospodarske in socio-ekonomske izzive, ki vplivajo na manjšine v postmoderne družbi, osvetljuje Jernej Zupančič ob primeru južnokoroškega prostora. Analizira prelome v življenjski in naselitveni strukturi od industrijske do postmoderne družbe, v kateri prevladuje življenje v mestu. Predmestje Beljaka in Celovca ali Velikovca obsega skoraj tretjino poselitvenega prostora narodne skupnosti, ki se mora prilagajati življenjskim razmeram in vrednotam postmoderne družbe, kakor sta dinamika in individualnost. Z vedno večjo prostorsko razpršenostjo poselitvenega prostora sta nazadovala tako regulacija kakor tudi sporazumevalna funkcija slovenskega jezika. Manjkajo zaključeni funkcijski prostori za slovenščino – od šole preko delovnega mesta do družbenega življenja ali oskrbe v starosti: v mednarodni trgovini prevladuje angleščina. Prostori uporabe slovenščine so zato individualizirani, dinamični in odvisni od znanja jezika, sodelovanja med generacijami in zaščite regionalne identitete v spreminjajočem se podeželju ter zmožnosti prilagajanja manjšinskih organizacij in njihovih pripadnikov. V zvezi s temi družbenimi izzivi poudarja Hanzi Tomažič pomembnost digitalizacije za narodno skupnost, v kateri so tudi priložnosti za mreženje in moderne oblike ohranjanja manjšinskih jezikov: s krepitvijo avtonomije, izobraževalnih in kulturnih ustanov ter regionalne identitete na kraju samem na naselitvenih območjih narodne skupnosti, ki postajajo z novimi tehničnimi možnostmi in prilagodljivejšimi oblikami dela

⁵² O tem spektru identifikacij v novejših raziskavah predvsem Stefanie Vavti, „Ich bin einfach ein Mensch“. Ethnische Selbstverortung und lokale Bezüge junger Slowenen in Kärnten (Österreich), Frankfurt am Main 2013; Stefanie Vavti, «Wir haben alles in uns». Identifikationen in der Sprachenvielfalt. Beispiele aus Südkärnten (Österreich) und dem Kanaltal (Italien), Frankfurt am Main 2009.

spet dostopni in atraktivnejši. Kot odgovor na rastočo kompleksnost digitalnih procesov in pojemajočo verodostojnost medijev in politike v komunikacijskih mehurčkih družbenih omrežij priporoča novo paradigmo vseživljenjskega učenja, ki ne odvisi od klasičnih življenjskih obdobj (izbraževanje, delo, pokoj) – za narodno skupnost in tudi za celotno družbo.

Diskusijski prispevki in impulzi

O posameznih vidikih manjšinske politike 1919/20–2020 se je razpravljalo v diskusijah, poglobljali so jih v političnih in osebnih prispevkih. Diskusijske prispevke je mogoče prebrati o teh temah: „Prihodnost dvojezičnosti“ (Simon Kummer, Ema Pregelj, Špela Primožič), „100 let senžermenske pogodbe in zaščita kulturne raznolikosti“ (Peter Kaiser, Peter Česnik, Alenka Smerkolj), „100 let zaščite narodnih skupnosti in njenega uresničevanja“ (Rudi Vouk, Daniel Alfreider, Robert Klinglmair), „Dvojezična in regionalna identiteta v spreminjanju“ (Daniela Topar) in „Diaspora koroških Slovencev – izguba ali pridobitev za narodno skupnost?“ (Olga Voglauer, Valentin Inzko, Martha Stocker). Kot impulzi so prispevki povod za razmišljanje o ureditvi manjšinske zaščite iz politične in osebne perspektive.

VI. Prihodnost koroških Slovencev 2020 – „podoživeti“ simpozij z branjem in gledanjem

Knjiga združuje rezultat dveh simpozijev iz niza prireditev „skupno/gemeinsam 2020“ o zapuščini senžermenske državne pogodbe v oktobru 2019 in – kot višek in zaključek niza prireditev – o prihodnosti koroških Slovencev julija 2020. V tem času, sredi svetovne koronavirusne krize, se je izkazala digitalizacija ne samo za manjšine kot izziv in priložnost. Za dokumentacijo simpozija je služila s tem, da je celotni simpozij 2020 kot posnetek digitalno na voljo: na spletnem mestu založnika (www.mohorjeva.at), povezan s spremno dokumentacijo z mnogimi intervjuji podjetja „artkicks. Film- und Multimediaproduktion“ o preteklosti, sedanjosti in prihodnosti vprašanja narodnih skupnosti. Intervjuje najdete tudi na priloženem DVD-ju. Pri vseh simpozijih so svoje prispevali angažirane dijakinje in dijaki, študentke in študenti s svojimi profesoriciami in profesorji (Dvojezična trgovska akademija / Zweisprachige Bundeshandelsakademie: Mirjam Zwitter-Šlemic, Gimnazija Ravne na Koroškem: Irena Erjavec, ZG/ZRG za Slovence / BG/BRG für Slowenen: Richard Jernej in Zalka Kuchling, Stiftsgymnasium St. Paul: Rosemarie Pollanz in Bernd Locker, Višja šola za gospodarske poklice Št. Peter / Höhere Lehranstalt für wirtschaftliche Berufe St. Peter: Marjan Štikar, študentke in študenti iz de-

vetih držav v programu „Evropa za državljanke in državljane“: Kathrin Stainer-Hämmerle ter članice in člani Kluba študentk in študentov na Koroškem / Klub slowenischer Studentinnen und Studenten in Kärnten: Lena Kolter), njihova projektna dela so postala del simpozijev. Njihove prezentacije in prispevke za simpozij 2020 si je mogoče ogledati na spletu.

Niz prireditev, zbornik simpozijev in dokumentacija ponujajo ideje in impulze za nadaljnji razvoj manjšinske zaščite ob regionalnih in nacionalnih primerih v evropskem kontekstu – 100 let po koroškem plebiscitu, 75 let po koncu druge svetovne vojne, 65 let po podpisu avstrijske državne pogodbe in 25 let po pristopu Avstrije k Evropski uniji.