

Gabriel N. Toggenburg
Günther Rautz

ABC des
Minderheiten-
schutzes in Europa

Böhlau

UTB



UTB 3269

Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Böhlau Verlag · Köln · Weimar · Wien

Verlag Barbara Budrich · Opladen · Farmington Hills

facultas.wuv · Wien

Wilhelm Fink · München

A. Francke Verlag · Tübingen und Basel

Haupt Verlag · Bern · Stuttgart · Wien

Julius Klinkhardt Verlagsbuchhandlung · Bad Heilbrunn

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft · Stuttgart

Mohr Siebeck · Tübingen

Orell Füssli Verlag · Zürich

Ernst Reinhardt Verlag · München · Basel

Ferdinand Schöningh · Paderborn · München · Wien · Zürich

Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart

UVK Verlagsgesellschaft · Konstanz

Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen

vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Gabriel N. Toggenburg · Günther Rautz

ABC des Minderheitenschutzes in Europa

BÖHLAU VERLAG WIEN KÖLN WEIMAR

Gedruckt mit der Unterstützung durch das



Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8252-3269-6 utb

ISBN 978-3-205-78395-4 Böhlau Verlag

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege, der Wiedergabe im Internet und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2010 by

Böhlau Verlag Ges. m. b. H. & Co. KG,

Wien · Köln · Weimar

<http://www.boehlaue.at>

<http://www.boehlaue.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, chlor- und säurefrei gebleichtem Papier

Druck: fgb – freiburger graphische betriebe, 79108 Freiburg

Printed in Germany

*Joseph Marko,
dem Doyen des Europäischen Minderheitenrechts,
in Freundschaft gewidmet.*

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit	9
Vorwort	11
Autonomien: Europas Paradebeispiele	13
Bildung: Minderheiten in den Bildungssystemen . . .	24
Case Studies: Ausgewählte Minderheitensituationen . .	33
Diskriminierung: Von der Gleichheit und ihrer Abwesenheit	43
Einwanderung: Bevölkerungsentwicklung und ihre Herausforderung	58
Förderung: Mehr als formelle Gleichheit tut not	69
Graubünden: Die Rätoromanen in Europa	80
Homo- und Transsexualität: Die „anderen“ Minderheiten	86
Indigene Völker: Sami und Inuits	102
Judikatur: Die Rolle der Gerichte im Minderheitenschutz	110
Kopftuch: Religion und Islam in Europa	128
Lissaboner Vertrag: Neues von der EU	152
Medien: Minderheiten und öffentliche Wahrnehmung	162
NGO's: Minderheiten und die Zivilgesellschaft	169

Organisationen: Die Rolle von OSZE, Europarat und EU	178
Partizipation: Die Beteiligung der Minderheiten an der Gesellschaft	204
Quoten und Proporz: Vorübergehende Mittel zum Ausgleich struktureller Benachteiligung	212
Roma: Die europäische Minderheit	220
Sprachpolitik: Die Rolle der weniger verbreiteten Sprachen	227
Transnationale Zusammenarbeit: Der grenzüberschreitende Charakter des Minderheitenschutzes	237
Umsiedlung: Aktualität und Folgen ethnischer Säuberungen	249
Volksgruppe: Was ist eine Minderheit?	260
Wirtschaft(skrise) und soziale Eingliederung von Minderheiten	267
Xenophobie: Vom Kampf gegen Rassismus	277
Yin und Yang des Minderheitenschutzes	287
Zensus: Notwendigkeit und Problematik der Zahlenfeststellung	293
Serviceteil	301
Tabellen und Grafiken	339

Zum Geleit

Vielfalt ist ein großes Thema. Dies ist zunehmend für jeden Bürger ersichtlich. Umso mehr für jemanden wie mich, der sich jahrzehntelang in der Politik bewegt hat. In all den Jahren meiner intensiven Tätigkeit als Bundesministerin und Präsidentin des Deutschen Bundestages, in meinem mannigfaltigen akademischen Leben, aber auch im Rahmen meines Einsatzes für die OSZE oder die UN-Weltkommission für Migration oder besonders letzthin in meiner Funktion als Vorsitzende der hochrangigen Expertengruppe der Europäischen Union zur Förderung der Integration ethnischer Minderheiten wurde mir immer wieder klar, dass Minderheiten und die Art, wie wir ihnen begegnen, eine zentrale Herausforderung für die Europäischen Gesellschaften darstellen.

Das Thema „Vielfalt“ umfasst das Phänomen der Migration ebenso wie die weit über hundert traditionell auf dem Territorium der EU ansässigen Minderheiten. Europäische Vielfalt hat natürlich auch mit indigenen Völkern wie den Sami zu tun. Und Vielfalt entsteht auch durch Gruppen in unseren Gesellschaften, die sich von der Mehrheit durch andere Faktoren wie etwa ihre sexuelle Orientierung unterscheiden. Kurzum: Vielfalt ist ein vielfältiges Phänomen. Es ist komplex und dementsprechend schwer fassbar, trotzdem gelingt es den beiden Autoren dieses Buches, Fachwissen in eine pointierte, leichte Sprache zu gießen und somit einen breiten Leserkreis anzusprechen. Das Buch verfolgt einen stichwortartigen Zugang, der verschiedene Begriffe der Europäischen Minderheitendebatte von A wie „Autonomie“ bis Z wie „Zensus“ abhandelt. Dabei werden jeweils abstrakte Konzepte durch konkrete Fallbeispiele zum Leben erweckt. Am Ende eines jeden Eintrages führen die Autoren den Leser

über Merksätze zu den Kernaussagen des jeweiligen Kapitels und ermöglichen somit ein Leseerlebnis, von dem jede Leserin und jeder Leser etwas Nützliches und Interessantes mitnehmen können wird.

Den beiden Experten gelingt es so auf ansprechende Weise, anschaulich zu machen, dass Europas Vielfalt vielfältig ist, dass es aber trotzdem Einsichten gibt, die sich quer durch die Europäische Debatte ziehen und die hilfreich sein können, um gesellschaftliche Vielfalt und Einheit in eine versöhnliche Symbiose zu bringen.

Mit besten Wünschen für ein fruchtbares Leseerlebnis!

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Rita Süßmuth
Berlin, am 1. Dezember 2009

Vorwort

Dieses Buch heißt ABC und ist ein ABC. Nicht mehr. Aber auch nicht weniger. Als solches hat es 26 Einträge, ist bausteinartig gefertigt und schnell durchzulesen. Es soll nicht Vollständigkeit, sondern Anregung und nicht akademische Tiefe, sondern vernetzende Breite bieten. Die Einträge decken verschiedenste Thematiken des europäischen Minderheitenschutzes ab, wobei die vorwiegende Perspektive den traditionellen oder, wie sie auch heißen, nationalen Minderheiten gewidmet ist. Doch auch von Migranten, indigenen Völkern, Homo- und Transsexuellen sowie sprachlichen und religiösen Minderheiten ist hier die Rede. Die zahlreichen mit Klammern gekennzeichneten Querverweise (→Stichwort) sollen Zusammenhänge greifbar und das große Ganze ersichtlich machen.

Der Name ABC ist Programm: Wir halten uns kurz und – so die anmaßende Hoffnung – auch kurzweilig. Das soll auch für das Vorwort gelten. Zu gestehen bleibt aber noch, dass die Einträge über einen längeren Zeitraum in unterschiedlichsten Orten (von A wie Alpbach, B wie Bozen, C wie Chioggia, H wie Himmelfahrt über K wie Kathmandu, R wie Rom, S wie St. Kanzian, T wie Trieste bzw. T wie Turracher Höhe oder W wie Wien) entstanden sind. Dennoch ist das Buch auf einem Aktualitätsstand von Ende 2009. Um näher am Erfahrungshorizont unserer Leser aus dem deutschsprachigen Raum zu liegen, haben wir in den konkreten Fallbeispielen in erster Linie auf Deutschland, Österreich und die Schweiz Bezug genommen.

Letztlich keimt vielleicht noch die Frage auf, in welcher Reihenfolge die Einträge zu lesen seien? Dem auf dem Gebiet weniger Bewanderten empfiehlt sich vielleicht der län-

gere und einführende Beitrag zu den internationalen Organisationen. Wer sich an die Reihenfolge O-W-E-I-A hält, wird von der Einführung in die europäische Situation über die Wirtschaftsthemen und Einwanderungsfragen zu den indigenen Völkern und dann zu den Autonomien geführt und hat somit bereits eine beachtliche *tour d'horizon* hinter sich. Wir würden uns sehr freuen, wenn die Lektüre dieses kleinen bescheidenen Büchleins der einen oder anderen Leserin und dem einen oder anderen Leser den Eindruck eines Mehrwerts hinterlässt.

Als wir selbst das letzte Kapitel hinter uns ließen, stellte sich uns ebenso die Frage: Was bleibt? Ein Wunsch für unser aller Europa wurde uns im Rahmen des ABC immer deutlicher: mehr Interesse (aus Neugier) und weniger Abneigung (aus Ängsten). Nur so wird die Einheit mit der Vielfalt auf diesem wunderbaren Kontinent Schritt halten können. Diese vage Hoffnung im festen Blick wünschen wir ein gutes Lesevergnügen!

Gabriel N. Toggenburg und Günther Rautz
Bozen/Wien im Dezember 2009

Autonomien: Europas Paradebeispiele

Autonomie hat etwas von einem Harmonie verkündenden Zauberwort. Bezogen auf Minderheiten wird zwischen Territorial- und Kulturautonomie unterschieden. Kulturautonomie umfasst den Schutz und die Förderung der Sprachen, Religionen oder des Brauchtums einer Minderheit, die tendenziell verstreut, also nicht kompakt in einem territorial abgegrenzten Gebiet, lebt. Kulturautonomie ermöglicht einer religiösen oder ethnischen Gemeinschaft durch eigens gewählte Selbstverwaltungsorgane, ihr politisch-kulturelles Leben selbst zu organisieren. Siedelt eine Minderheit dagegen kompakt in ihrem angestammten Siedlungsgebiet, so bietet sich die Territorialautonomie an, die sowohl die Verwaltung als auch ein Mindestmaß an Gesetzgebungskompetenzen in einem Gebiet mit einschließt. Dieser Status räumt der Minderheit in ihrer Region, in der sie in der Regel die Mehrheit stellt, das Recht ein, ihre eigenen Angelegenheiten soweit wie möglich selbst zu regeln (sogenannte „innere Selbstbestimmung“). Es muss aber hervorgehoben werden, dass mit einer Territorialautonomie keinerlei staatliche Souveränität einhergeht. Idealerweise sind solche Autonomieregime durch die Verfassung des jeweiligen Staates abgesichert, um nicht durch einfache Gesetzgebung widerrufen werden zu können. Im Gegensatz zur Kulturautonomie, die nur in wenigen europäischen Staaten wie Estland, Slowenien und vor allem in Ungarn in Form der Selbstverwaltungskörperschaften eingeführt wurde, gibt es eine Vielzahl funktionierender Territorialautonomien in Europa – meist sind sie das Ergebnis langwieriger Verhandlungen nach militanten Auseinandersetzungen.

Åland-Inseln und Südtirol – Europas Vorzeigemodelle

Territorialautonomie ist erstmals auf den Åland-Inseln in Finnland eingeführt worden. Der zwischen Finnland und Schweden liegende Archipel wird heute von rund 27 000 schwedischsprachigen Äländern bewohnt (→Volksgruppe). Noch 1917, am Ende des zaristischen Russlands, wurde den Äländern das Selbstbestimmungsrecht verweigert. Die Inselgruppe wurde dem neu entstandenen finnischen Staat angegliedert, der dem Wunsch der Äländer nach einer Wiedervereinigung mit Schweden nicht entgegenkam. Der vom Völkerbund erzielte Kompromiss sah vor, dass Finnland einer Selbstregierung und weitreichenden Schutzgarantien sowie einem neutralen demilitarisierten Status für Åland zustimmt. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Autonomie in den Jahren 1951 und 1991 weitgehend reformiert. Neben den bereits vorher existierenden Sonderrechten, die den Grunderwerb oder gewerbliche Tätigkeiten durch Nicht-Äländer einschränkten, wurde 1951 die Regionalbürgerschaft eingeführt und mit einer eigenen Flagge und Briefmarken eigene „nationale“ Symbole geschaffen. Mit der Reform 1991 wurden weitere Befugnisse von der nationalen Ebene an die Äländer abgetreten sowie ausreichende Schwedischkenntnisse zur Voraussetzung für den Erwerb der Regionalbürgerschaft gemacht.

Schwedisch ist die offizielle Amtssprache auf den Åland-Inseln und gleichzeitig die einzige Unterrichtssprache an öffentlichen Schulen. Dokumente und andere offizielle Akte aus Helsinki müssen ins Schwedische übersetzt werden. Der kleinen Zahl der Äländer mit finnischer Muttersprache (5 % der Bevölkerung) ist der Gebrauch des Finnischen vor Ge-

richt und im Schriftverkehr mit der öffentlichen Verwaltung erlaubt. Die Ausübung politischer Rechte, wie zum Beispiel das aktive und passive Wahlrecht, ist an die Regionalbürgerschaft gekoppelt. Die Inseln haben eine eigene gesetzgebende Versammlung und eine Landesregierung. Ihr Territorium bildet einen eigenen Wahlkreis für die Wahl zum finnischen Parlament, was die Vertretung mit einem Abgeordneten im nationalen Parlament in Helsinki sichert (→Partizipation). Die vom Landtag erlassenen Gesetze können nur in zwei Fällen vom finnischen Präsidenten durch ein Veto zu Fall gebracht werden – bei Überschreitung der Gesetzgebungskompetenz und im Zusammenhang mit Fragen zur inneren und äußeren Sicherheit des Landes. Nach der Reform 1991 und der damit verbundenen Kompetenzübertragung bleiben dem finnischen Staat heute nur mehr die Bereiche Außenpolitik, Zoll- und Währungspolitik, Gerichts- und Versicherungswesen, Schiff- und Luftfahrt sowie Verfassungs-, Straf-, Zivil- und Steuerrecht. Die restlichen Kompetenzen fallen in die Selbstverwaltung der Inseln.

Trotz Finnlands Zuständigkeit für die Außenpolitik sind die Åland-Inseln seit 1975 Mitglied im Nordischen Rat, in dem alle skandinavischen Staaten und die autonomen Gebiete Dänemarks vertreten sind (→Indigene Völker). Auf EU-Ebene sind die Åland-Inseln im Ausschuss der Regionen (→Organisationen) vertreten und genießen Ausnahmestimmungen wie zum Beispiel die Befreiung von der Zollunion, die in einem Zusatzprotokoll beim Beitritt Finnlands zur EU 1995 verankert wurde.

Eine ähnlich weitgehende Autonomie genießt das heutige Südtirol, das als Teil Tirols jahrhundertlang zum Habsburgerreich gehörte und 1919 unter Missachtung des Selbst-

bestimmungsrechts an Italien abgetreten wurde. Während vor dem Ersten Weltkrieg noch 93 % der Südtiroler Bevölkerung deutschsprachig waren (plus 4 % Ladinern und 3 % Italiener), so änderte sich dies nach massiven faschistischen Repressalien unter Mussolini deutlich: Die knapp 500 000 Einwohner zählende Provinz Bozen umfasst heute 70 % Deutschsprachige, 26 % Italiener und 4 % Ladinern, die zur rätoromanischen Sprachfamilie gehören. Nach Jahren der Assimilierung durch das Verbot der deutschen Sprache und Schulen, Italianisierung der Eigennamen und der mittels der sogenannten „Option“ angestrebten Umsiedlung der deutschsprachigen Bevölkerung wendete sich das Blatt nur sehr langsam (→ Umsiedlung). 1946 unterzeichneten die beiden Außenminister Österreichs und Italiens den nach ihnen benannten Gruber-De-Gasperi-Vertrag. Als Teil des österreichisch-italienischen Friedensvertrages bekamen diese grundlegenden Bestimmungen der Südtiroler Autonomie eine erste völkerrechtliche Absicherung (→ Transnationale Zusammenarbeit).

Wegen der eklatanten Nichtumsetzung des „1. Autonomiestatuts“ von 1948 kam es in den 50er- und 60er-Jahren zu Demonstrationen und Bombenexplosionen. Südtirol rückte in die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit. Aufgrund der eskalierten Situation zwischen den Südtirolern und den italienischen Behörden mit einigen Todesopfern auf beiden Seiten wurde die Südtirol-Frage 1959 vor den Vereinten Nationen behandelt. Erst nach dieser zweiten Internationalisierung des Konfliktes wurde von einer gemischten italienisch-südtirolerischen Kommission ein „Paket“ an Maßnahmen geschnürt, das 1972 im „2. Autonomiestatut“ mündete. Nach 20-jähriger Implementierungsphase legten

Österreich und Italien den Streit 1992 offiziell vor den Vereinten Nationen bei. Das nach wie vor in Geltung stehende Autonomiestatut schützt in erster Linie die deutschsprachige und ladinische Minderheit, kommt aber gleichzeitig im Sinne einer echten Territorialautonomie allen in Südtirol lebenden Sprachgruppen zugute.

Anders als auf den Åland-Inseln ist eine proportionale Vertretung aller drei Sprachgruppen im öffentlichen Dienst vorgesehen (→Quoten und Proporz). Der 1972 eingeführte ethnische „Proporz“ sollte die eklatante Dominanz der italienischen Bevölkerungsgruppe im öffentlichen Dienst eindämmen. Auf Grundlage einer sogenannten „Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung“ können seither Ämter und andere Ressourcen im Sozialwesen oder bei der Kulturförderung nach dem jeweiligen ethnischen Bevölkerungsschlüssel verteilt werden (→Zensus). Was das Schulsystem angeht, so besteht für die kleine Gruppe der Ladiner ein anderes Modell als für die beiden großen Sprachgruppen (→Bildung). Das paritätische Schulmodell verpflichtet die Kinder ladinischer Muttersprache zur ausgewogenen Anzahl von Schulstunden in italienischer und deutscher Unterrichtssprache. Die getrennten Schulen der deutschsprachigen und italienischen Kinder sehen dagegen den Unterricht der jeweils anderen Landessprache in nur einigen wenigen Wochenstunden vor. Mangelnde Sprachkenntnisse der jeweils anderen Landessprache nach Abschluss der Schule und das trennende Potenzial dieses Schulmodells stoßen durchaus auch auf Kritik in der Bevölkerung. Aufgrund der offiziellen deutschen und italienischen Amtssprache ist eine durchgehende zweisprachige (für die ladinischen Täler auch dreisprachige) Verwaltung aufgebaut worden, deren Qualität mittels verpflichtender

Sprachprüfung, dem sogenannten „patentino“, gewährleistet werden soll.

Im Verhältnis Südtirol und Zentralstaat bleiben Italien, ähnlich wie Finnland, nur wenige ausschließliche Kompetenzen wie Außen- und Verteidigungspolitik, innere Sicherheit, Währungs- und Steuerpolitik sowie Zivil- und Strafrecht. Anders als in Finnland kann der Zentralstaat in Rom aber seit einer Verfassungsreform im Jahr 2001 kein politisches Vetorecht gegen Südtiroler Landesgesetze einbringen – es verbleibt nur die rechtliche Möglichkeit einer Klage vor dem Verfassungsgerichtshof.

Vergleicht man die beiden oft als Erfolgsmodelle genannten Autonomien, so gilt vor allem Südtirol als Beispiel einer erfolgreichen Konfliktbeilegung und als Vorbild des friedlichen Zusammenlebens von verschiedenen Sprachgruppen. Die Territorialautonomie Südtirols schützt und fördert neben der ladinischen und deutschsprachigen Minderheit auch die italienische Sprachgruppe, was vermehrt zu einer starken lokalen Identität auch bei den Italienern geführt hat. Hingegen haben die weitreichenden Schutzbestimmungen auf den Åland-Inseln zu einer fast ausschließlichen schwedischen Regionalidentität geführt. Südtirol wie auch die Åland-Inseln weisen beide folgende Umstände als „Geheimrezept“ des Erfolges auf: Ein umfassender rechtlicher Rahmen regelt das Alltagsleben und entpolitisiert somit heikle Verteilungsfragen; ein wirtschaftlicher und sozialer Wohlstand, der zum Teil aufgrund großzügiger Steuerrückerstattung der nationalen Ebene sowie aufgrund effizienter lokaler Verwaltungen erzielt wird; ein breiter politischer Konsens zur aktiven Autonomiepolitik auf lokaler Ebene und die über weite Strecken den autonomen Bestrebungen positiv

eingestellten Regierungen in Helsinki und Rom; die Einbeziehung internationaler Akteure wie Völkerbund und UNO; die Schutzmachtfunktion Schwedens und Österreichs und schließlich der Europäische Integrationsprozess, der sich wie eine Klammer über Regionen und Staaten wölbt und Unabhängigkeitsbestrebungen zunehmend anachronistisch und dysfunktional erscheinen lässt.

Spanien – Gratwanderung zwischen Autonomie und Unabhängigkeit

Nach Ende des Franco-Regimes im Jahre 1975 vollzog sich in Spanien ein Regionalisierungsprozess, der bis 1983 sieben Autonomie Gemeinschaften mit unterschiedlich abgestuften Autonomien entstehen ließ. Vor allem die besonders weitgehenden Autonomien in Katalonien, Galizien und im Baskenland fußen auf einer ethnisch-nationalen Grundlage. Die wachsende Identifizierung der Bürger mit ihren Regionen, vor allem mit den sogenannten historischen Nationen Katalonien, Baskenland und Galizien, haben aber auch separatistischen Strömungen Auftrieb gegeben. Geht es beispielsweise dem wirtschaftlich besonders starken Katalonien um eine Absicherung und den Ausbau der Autonomie innerhalb Spaniens, so haben in den letzten 45 Jahren mehr als 1000 Menschen ihr Leben im Kampf der ETA für ein unabhängiges Baskenland verloren.

Das historische Baskenland umfasst die drei Provinzen der heutigen baskischen Autonomen Gemeinschaft, einen Teil von Navarra und das nördliche Baskenland, das zu Frankreich gehört. Aufgrund der starken Zuwanderung während

des Franco-Regimes hat nur ein Drittel der zwei Millionen zählenden Bevölkerung der Autonomen Gemeinschaft baskische Wurzeln bzw. entsprechende Sprachkenntnisse. Trotz der starken Zurückdrängung der baskischen Sprache kann das Baskenland europaweit die weitestreichenden autonomen Befugnisse vorweisen. Neben der vollen Verantwortung für die innere Sicherheit, ausgeübt von einer eigenen baskischen Polizei, hat das Baskenland die Steuerhoheit. Jedes Jahr verhandelt es mit Madrid über den Anteil des Steueraufkommens, der an den Zentralstaat abzuliefern ist. Demgegenüber ist Spanien nur mehr für die Verteidigungs- und Außenpolitik, Staatsbürgerschafts- und Visafragen, Zölle und Telekommunikation sowie Währungspolitik zuständig. Das von der baskischen Regionalversammlung angenommene, noch weitreichendere Statut wollte dem Baskenland internationale Vertretung und das Recht auf Selbstbestimmung sichern; es wurde 2005 jedoch vom spanischen Parlament abgelehnt.

Das Streben nach einem baskischen Staat und das Recht auf Selbstbestimmung stehen im Konflikt mit dem Verfassungsgrundsatz der Einheit Spaniens. Dementsprechend spaltet sich die baskische Gesellschaft in Befürworter einer noch weitergehenden Autonomie, in Gegner der Autonomie und in Unterstützer einer sofortigen Unabhängigkeit. Letztere berufen sich auf andere europäische Beispiele aus jüngerer Zeit wie Kosovo oder Montenegro – beides neuerdings unabhängige Staaten, deren Einwohnerzahl sogar geringer ist als jene des Baskenlandes. Auch unter der jüngeren Bevölkerung, die wieder verstärkt in baskischen Kulturvereinen, kirchlichen Organisationen oder über den Sport sozialisiert ist, wird die Autonomie vielerorts als Übergangsphase gesehen. Das fast unlösbare Dilemma besteht darin, dass für

die Basken weder die Beibehaltung des Status quo noch der Ausbau der Autonomie innerhalb Spaniens ausreichen wird, um die Situation zu stabilisieren. Die im abgelehnten Statut vorgesehene regionale Staatsbürgerschaft oder eine freie Assoziation mit Spanien würde dagegen für Madrid das Risiko mit sich führen, dass auch andere autonome Gemeinschaften diesem Beispiel folgen könnten. Der „Domino-Effekt“ der Eigenstaatlichkeit wird somit nicht nur am Balkan, sondern durchaus auch innerhalb einiger Mitgliedstaaten der EU gefürchtet.

Grönland und die Färöer Inseln – Am Weg zur Eigenstaatlichkeit

Grönland und die Färöer Inseln genießen eine weitestgehende Territorialautonomie innerhalb Dänemarks. Die Sonderstellung Grönlands zeichnet sich durch die geografische Lage und durch die Lebensweise der Inuits aus (→Indigene Völker), die die Mehrheit der 56 000 Einwohner stellen. Zusätzlich zu weitgehenden Autonomiebestimmungen gilt für Grönland das Wohnheitsrecht der Inuits und das Recht, Abkommen mit anderen Staaten abzuschließen und bei internationalen Organisationen – wie etwa beim Nordischen Rat – Mitglied zu sein. Die drei größten politischen Parteien decken das gesamte Spektrum ab – angefangen von der Beibehaltung der jetzigen Autonomie, Ausbau der Autonomie im Rahmen der nationalen Einheit mit Dänemark bis zur vollen Unabhängigkeit von Kopenhagen. Eine überwältigende Mehrheit der Grönländer stimmte 2008 für eine weitergehende Autonomie, und führende Politiker streben die

Unabhängigkeit erst mittel- bis langfristig an. Eine Eigenstaatlichkeit wird wohl nur mit einer echten wirtschaftlichen Unabhängigkeit und somit frühestens in 20 bis 30 Jahren spruchreif. Derzeit scheitern diese Bestrebungen noch an der massiven finanziellen Abhängigkeit von jährlich 375 Mio. US-Dollar, mit denen die wirtschaftliche Situation vom Staat Dänemark unterstützt werden muss.

Nach einem Unabhängigkeitsreferendum im Jahre 1946 gewährte Dänemark den 45 000 Färörern, alle regionalen Angelegenheiten selbst zu regeln. Dazu gehören auch das Steuerwesen, die Außenpolitik im Bereich Handel und Fischerei sowie eigene Pässe. Wie Grönland sind die Färöer von der dänischen Mitgliedschaft in der EU ausgenommen, unterhalten aber bilaterale Handelsabkommen mit der EU und einzelnen Mitgliedstaaten. Eine volle Souveränität ist vorläufig ebenfalls aufgrund der erheblichen finanziellen Zuwendungen Dänemarks nicht mehrheitsfähig. Es zeigt sich somit, dass die politische Frage nach der *internen* Selbstverwaltung (Autonomie) versus *externer* Selbstbestimmung (Unabhängigkeit) nicht unwesentlich von wirtschaftlichen Faktoren bestimmt wird.

Autonomien entstehen in aller Regel auf der Grundlage ethnischer, sprachlicher oder religiöser Besonderheiten. Ihnen gehen zumeist Konflikte und lange Verhandlungsphasen um Kompromisse voraus. Gemeinsam ist allen Autonomien eine möglichst weitgehende Eigenständigkeit in Gesetzgebung und Verwaltung.

Zu den Regionen mit unterschiedlich ausgeformter Territorialautonomie in Europa zählen die fünf autonomen Regionen Italiens; die 17 Autonomen Gemeinschaften Spaniens; Schottland, Wales und Nordirland (Großbritannien); die Åland-Inseln in Finnland; Grönland und Färöer (Dänemark); die Deutsche Gemein-

schaft Belgiens; die Azoren und Madeira (Portugal); die Krim in der Ukraine und Gagausien in Moldawien sowie die Überseegebiete Frankreichs (Neukaledonien, Französisch-Polynesien) und der Niederlande (Niederländische Antillen, Aruba). Im November 2009 wurde außerdem die 1989 unter Slobodan Milošević aufgehobene Autonomie der Vojvodina vom serbischen Parlament wieder eingeführt.

Die weitgehende Gewaltenteilung und Übertragung von Kompetenzen auf Territorialautonomien hat großes Konfliktpotenzial und spielt auch bei den in Europa aktuellen Föderalisierungstendenzen eine Rolle. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Kulturautonomie für nicht kompakt siedelnde Minderheitengruppen eine alternative Ausformung der internen Selbstverwaltung darstellen kann.

Bildung: Minderheiten in den Bildungssystemen

Staatliche Bildungssysteme sind nicht ideologisch neutral, und Bildung ist somit ein Politikum. Sprachen spielen dabei eine wesentliche Rolle. In aller Regel herrscht in der Öffentlichkeit die Staatssprache vor. Der im staatlichen Bildungssystem sozialisierte Bürger wird an die jeweilige Standardsprache herangeführt und so quasi automatisch von Minderheitensprachen abgegrenzt. Die identitätsstiftende Funktion von Sprache hat somit insbesondere in mehrsprachigen Regionen eine neuralgische Bedeutung, weshalb Bildungspolitik und Spracherwerb zu den am konträrtesten diskutierten Themen in Minderheitsgebieten gehören (→Sprachpolitik). Verschiedene Schulmodelle bieten unterschiedliche Ansätze und spielen allesamt eine essenzielle Rolle für das Erlernen und den sozialen Status einer Sprache.

Bilinguale und paritätische Schulmodelle

Bilinguale und paritätische Schultypen umfassen Unterrichtsformen, bei denen grundsätzlich zwei Sprachen mit gleicher Gewichtung gelehrt werden. Bei einer derartigen Gleichstellung einer Mehrheits- mit einer Minderheitensprache muss zwischen einem Minderheitenrecht und dem Elternrecht auf freie Wahl der Unterrichtssprache abgewogen werden. Außerdem stellen sich praktische Fragen der Bevorzugung einer Sprache aufgrund von Prestige, vorhandener Sprachkenntnisse, der Klassenzusammensetzung oder unterschiedlicher didaktischer Ansätze von Lehrplänen in den jeweiligen Sprachen.

In der italienischen autonomen Region Aostatal sind

zum Beispiel die französische und die italienische Sprache gleichgestellt (→Autonomien). Beide Sprachen werden in allen Schulformen und -stufen zu gleichen Teilen unterrichtet; und zwar unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit eines Schülers oder seiner Eltern, unabhängig von seiner Muttersprache und ohne Rücksicht auf das Wahlrecht der Eltern. Hauptkritikpunkt dieser konkreten Form des Bilingualismus ist das Fehlen von Unterrichtsstunden im Franko-Provenzalischen, der eigentlichen Muttersprache der Mehrheit der 90 000 Aostaner. Aufgrund des strikten Bilingualismus wird das Franko-Provenzalische aus dem Alltagsleben verdrängt und – verstärkt durch entsprechenden Medienkonsum – durch das Französische und Italienische ersetzt.

Eine derartige Gefahr des Zurückdrängens einer dritten, weniger verbreiteten Sprache wird in Südtirol durch das paritätische Schulmodell der ladinischen Sprachgruppe abgefedert (→Volksgruppe). Dieses Schulmodell sieht eine ausgewogene Zahl von Unterrichtsstunden in Italienisch und Deutsch sowie einen wenige Stunden umfassenden Ladinischunterricht vor. Dieser Kompromiss drückt sich vor allem in der Unterrichtsgestaltung im Kindergarten aus, in dem noch fast ausschließlich Ladinisch verwendet wird. In den ersten Schulstufen erfüllt das Ladinische die Funktion einer Behelfssprache, welche den Kindern die deutsche und italienische Sprache näherbringen soll. Wie im Aostatal wird das Recht der Eltern auf muttersprachlichen Unterricht – ob Ladinisch, Deutsch oder Italienisch – eingeschränkt. Das durch das paritätische Schulmodell erfüllte Bedürfnis nach Mehrsprachigkeit bei gleichzeitigem Schutz der ladinischen Minderheit stößt bei den Angehörigen aller Sprachgruppen

dennoch auf große Zustimmung. Dieser positive Zugang zur Mehrsprachigkeit bringt mit sich, dass die Ladinler ausgezeichnete Kenntnisse der drei Landessprachen aufweisen.

Ein zweisprachiges Schulmodell wurde nach dem Zweiten Weltkrieg auch von der Provisorischen Kärntner Landesregierung eingeführt. Es galt für mehr oder weniger das ganze autochthone Siedlungsgebiet der Kärntner Slowenen und bezog sich auf die ersten drei Schulstufen (→Volksgruppe). Grundsätzlich sollte der Unterricht in der Muttersprache des Kindes erfolgen. Gleichzeitig sah das Modell aber auch vor, dass die Unterrichtsstunden je zur Hälfte in deutscher und slowenischer Sprache zu halten sind, wobei das Slowenische auf ein Mindestmaß von sechs Wochenstunden reduziert werden konnte. Ab der vierten Schulstufe erfolgte der Übergang zur ausschließlichen deutschen Unterrichtssprache, die mit einer weiteren Reduktion des geringfügigen, aber dennoch verpflichtenden Slowenischunterrichts auf bis zu drei Wochenstunden verbunden war. Diese Verordnung zielte bildungspolitisch darauf ab, das Slowenische so lange als Hilfssprache einzusetzen, bis die Schüler ausreichende Deutschkenntnisse erlangten, um auf die alleinige deutsche Unterrichtssprache übergehen zu können. In den Haupt- und Mittelschulen, die im Einzugsgebiet dieser Volksschulen lagen, war dann auch nur mehr ein Unterrichtsfach Slowenisch von drei Wochenstunden vorgesehen. Obwohl dieses Schulmodell die Funktion des Heranführens des Schülers an ausreichende Deutschkenntnisse erfüllte, stieß es auf heftigen Widerstand seitens der deutschsprachigen Bevölkerung, die darin einen Zwang zum Erlernen einer sozial minderwertigen Sprache sahen. Nach massivem Druck aus der Bevölkerung gewährte der Landeshauptmann mit-

tels Erlass im Jahr 1958 die Befreiung vom Slowenischunterricht. Die überwältigende Mehrheit der deutschsprachigen Eltern entschied sich daraufhin für die alleinige deutsche Unterrichtssprache.

Bilinguale Schulmodelle mit freiwilligem Unterricht in der Minderheitensprache

Im Gegensatz zu den bilingualen und paritätischen Schulmodellen stellt die An- und Abmeldemöglichkeit vom Unterricht in der Minderheitensprache das Elternrecht in den Vordergrund. Es wird nicht auf die Muttersprache des Kindes abgestellt, sondern alleinig auf den Willen der Eltern, ihre Kinder auch in der Minderheitensprache unterrichten zu lassen oder nicht. Die Anmeldung zum Unterricht in der Minderheitensprache wird oft als ein sich zur Minderheit zugehörig erklärender Akt gewertet (→Zensus). Das allgemeine bilinguale Schulmodell mit der Möglichkeit zur Abmeldung vom Unterricht in der Minderheitensprache wird dagegen als ein die Minderheitensprache abwertendes Modell angesehen (→Sprachpolitik).

Das in Kärnten nach 1958 eingeführte zweisprachige Schulmodell sieht im autochthonen Siedlungsgebiet unabhängig von objektiven Merkmalen oder einem subjektiven Bekenntnis zur Minderheit vor, Kinder je nach elterlichem Gutdünken zum zweisprachigen Unterricht anzumelden. Im Großteil der Volksschulen werden gemischte Klassen geführt, in denen angemeldete und nicht angemeldete Schüler sitzen. Da bereits bei wenigen oder sogar nur bei einer Anmeldung zum Slowenischunterricht die Klasse als zweisprachige Klasse

geführt wird, kam es wiederum zu Elternprotesten. Die Eltern befürchteten, dass der Deutschunterricht unter dem gleichzeitig parallel geführten Slowenischunterricht leiden könnte. Um die Qualität des Unterrichts in beiden Sprachen zu sichern, wurden daraufhin im Jahr 1988 die Klassenmindestschülerzahlen gesenkt. Außerdem wird in zweisprachigen Klassen ein zweiter Lehrer eingesetzt, wobei trotz Zweitlehrers die Qualität des Unterrichts weiterhin leidet. Seit dem EU-Beitritt Sloweniens steigt nämlich die Anmeldezahl nichtslowenischsprachiger Kinder massiv, was wiederum auf Kosten der Qualität beider Unterrichtssprachen geht.

Im autochthonen Siedlungsgebiet der Kroaten und Ungarn im Burgenland bedarf der Besuch des zweisprachigen Unterrichts an den Volksschulen keiner Anmeldung (→Volksgruppe). Der Anspruch des Schülers auf freiwillige Teilnahme am Unterricht in der Minderheitensprache gilt unabhängig von der Minderheitenzugehörigkeit. Im Unterschied zum Kärntner Modell nimmt im autochthonen Siedlungsgebiet Burgenlands generell jedes Kind am zweisprachigen Volksschulunterricht teil. Wollen Eltern dies vermeiden, können sie ihre Kinder abmelden. Die jederzeit und uneingeschränkte Abmeldemöglichkeit führt allerdings zu schulorganisatorischen Problemen wie Einhaltung des Lehrplans, Abmeldung aufgrund der Notengebung und dem Eindruck der Minderwertigkeit der kroatischen oder ungarischen Sprache.

Muttersprachlicher Unterricht in getrennten Schulmodellen

Für die deutsche und italienische Sprachgruppe in Südtirol sah bereits das 1. Autonomiestatut von 1948 den Unterricht

in den Kindergärten, Elementar- und Sekundarschulen in der Muttersprache der Schüler durch Lehrer derselben Muttersprache in getrennten Schulen vor (→Autonomien). Das 2. Autonomiestatut von 1972 hält an diesem getrennten Modell fest, erweitert aber die Pflicht zum Erlernen der jeweils anderen Landessprache (wiederum durch Lehrkräfte, für die diese Sprache die Muttersprache ist). Unabhängig von Muttersprache oder Sprachgruppenzugehörigkeit gilt das freie Elternrecht, Kinder in eine deutsche oder italienische Schule einzuschreiben (→Zensus). Die bildungspolitische Funktion des getrennten Schulmodells – der muttersprachliche Unterricht zum Schutz vor Assimilation – kann dadurch natürlich umgangen werden. Wenn die Einschreibung eines oder mehrerer Schüler mit unzureichenden Sprachkenntnissen die Qualität des muttersprachlichen Unterrichts gefährden könnte, besteht die Möglichkeit, diese Schüler auszuschließen, wenn ihre Sprachkenntnisse nicht dem Besuch der Schule und der erfolgreichen Teilnahme am Unterricht angemessen sind.

Der Zweitsprachenunterricht in Form eines Pflichtgegenstandes von wenigen Wochenstunden stößt auf immer größer werdende Kritik, weil die Sprachkenntnisse der jeweils anderen Landessprache bei beiden Sprachgruppen Südtirols zurückgehen (→Sprachpolitik). Dazu kommt noch eine politische Dimension: Das getrennte Schulmodell erlaubt kaum sozialen Kontakt zwischen italienischen und deutschen Schulen und lässt die Jugendlichen deshalb mit geringem interethnischen Austausch aufwachsen. Viele Eltern, vor allem aus gemischtsprachigen Familien, die etwa 10 % der Schulkinder ausmachen, versuchen, diese zunehmend anachronistisch erscheinende Trennung zu umgehen, indem sie

ihre Kinder in die Schule der jeweils anderen Sprachgruppe einschreiben. Trotz einiger Schulversuche in den letzten Jahren scheint aber insbesondere seitens der deutschsprachigen Bevölkerung der Widerstand gegen eine zweisprachige Schule oder eine höhere Anzahl an Italienischstunden noch groß. Eine deutsch-italienische bilinguale Schule (ähnlich der paritätischen Schule der Ladinern) stellt somit in Südtirol bis auf Weiteres keine realistische Alternative dar.

Mehrsprachige Bildung auf universitärer Ebene

Immer mehr Hochschulen erkennen den Mehrwert eines mehrsprachigen Lehrangebots. Neben dem Europäischen Integrationsprozess, der speziell qualifizierte mehrsprachige Studienabgänger verlangt, sind es vor allem einige Universitäten in Minderheitsgebieten, die bereits früh aufgrund ihrer Sonderstellung verstärkt regionalspezifische fremd- und mehrsprachige Kurse angeboten haben.

So ist die internationale Ausrichtung gesetzlicher Auftrag für die erst 1997 gegründete Freie Universität Bozen. Dazu werden Direktberufungen bis max. 70 % der Dozenten aus dem Ausland zugelassen (im Aostatal bis zu 50 %, im benachbarten Trient bis zu 30 %). Dies ist auch nötig, da die Freie Universität Bozen einen dreisprachigen Vorlesungsbetrieb aufrechterhält. Neben den beiden Landessprachen Deutsch und Italienisch wird an der Wirtschaftsfakultät in Bozen zusätzlich noch Englisch unterrichtet, was einen weiteren Anreiz für ausländische Studenten schafft.

Die 1669 gegründete Leopold-Franzens-Universität in Innsbruck gilt für die deutschsprachige Bevölkerung Südti-