

TEIN4citizens – Engaging civil society in cross-border regions for the future of Europe

## Alte und Neue Minderheiten – Die Bedeutung von Identitäten für Grenzregionen in der Europäischen Union von Heute

### 1. Wer sind Alte und Neue Minderheiten?

Das grenzüberschreitende Forum, das sowohl in Klagenfurt (AT) als auch in Ljubljana (SL) zum Thema „Alte und Neue Minderheiten - Die Bedeutung von Identitäten für Grenzregionen in der Europäischen Union von Heute“ stattfand, stellte fest, dass die Erfahrungen und Probleme, mit denen sowohl traditionelle Minderheitengruppen als auch neue Minderheiten, die aus den jüngsten Migrationswellen hervorgegangen sind, konfrontiert sind, gewisse Parallelen aufweisen. Während die Definition des Begriffs „Minderheit“ selbst, zumindest aus rechtlicher Sicht komplex und nicht unproblematisch ist, wurde für die Zwecke des Forums eine Einigung über das Verständnis der Begriffe alte und neue Minderheiten erzielt. Als „alte Minderheiten“ wurden jene historischen, traditionellen oder autochthonen ethnischen Gemeinschaften anerkannt, die durch eine Neuziehung der territorialen Grenzen oder eine Verlagerung ihres Territoriums von einem Staat in einen anderen zu Minderheiten geworden sind. Als „neue Minderheiten“ wurden jene Gemeinschaften von Einzelpersonen oder Familien angesehen, die ihre ursprüngliche Heimat verlassen haben, um in andere Länder zu migrieren, oft aus politischen, humanitären oder wirtschaftlichen Gründen.

In den meisten Ländern der EU ist die Zahl der Migrant\*innen, die sich auf ihrem Gebiet aufhalten, erheblich gestiegen oder steigt noch immer an. So steigt die Anzahl von Menschen mit unterschiedlichen Kulturen, Sprachen oder Religionen, die sich in verschiedenen Ländern niederlassen: aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus. Einige Entscheidungsträger erkennen den bedeutenden Beitrag, den diese Gemeinschaften für die Gesellschaft und die Arbeitskräfte leisten, an und schätzen ihren positiven Einfluss auf die demografische Struktur bestimmter Regionen, andere jedoch nicht. In vielen Fällen geht man davon aus, dass die Existenz großer Einwanderer- und Flüchtlingsgemeinschaften eine Reihe von Herausforderungen mit sich bringt.

Eine der ersten Fragen, die zur Diskussion gestellt wurden, war, ob es sinnvoll und nützlich sei, über die Integration von alten und neuen Minderheiten im gleichen Kontext zu sprechen. Unabhängig von der Zugehörigkeit zu alten oder neuen Minderheiten herrschte jedoch allgemeines Einvernehmen darüber, dass beide Minderheiten trotz deutlicher Unterschiede einige grundlegende Gemeinsamkeiten aufweisen, und zwar in Bezug auf das Bedürfnis nach Bewahrung und Entwicklung ihrer Identität, Sprache und Kultur, Integration in die Mehrheitsgesellschaft und effektive Teilnahme am öffentlichen Leben. Es wurde viel darüber diskutiert, dass trotz der Zugehörigkeit zur Europäischen Union die Positionen der Staaten gegenüber den alten und neuen Minderheitengruppen sehr unterschiedlich sind.

## 2. Welche Bedeutung haben Alte und Neue Minderheiten an Europas Grenzen?

Fragen, die in Bezug auf alte Minderheitengruppen, wie die slowenischsprachige Minderheit in Kärnten oder die italienischsprachige Minderheit in Slowenien diskutiert werden, sind traditionell mit Fragen der Minderheitenrechte (rund um Sprache, Schulbildung usw.) verbunden. Unabhängig von der Klassifizierung als alt oder neu gibt es einige grundlegende Ansprüche, die sich auf beide Gruppen beziehen, was aber nicht automatisch bedeutet, dass alle Minderheitengruppen die gleichen Rechte oder die gleiche Legitimität in Bezug auf Ansprüche haben. Die Frage, welche rechtlichen Instrumente traditionell für alte Minderheiten galten und heute auch für die Integration neuer Minderheiten von Bedeutung sein könnten, bleibt relativ unberührt. Die Diskussion um solche Instrumente erfordert eindeutig eine Analyse der Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse und Ansprüche alter und neuer Minderheiten. Dazu gehört auch, zu untersuchen, welche Rechte für beide Gruppen garantiert werden müssen. Dies ist eine Aufgabe, die sich in der zukünftigen Forschung in Europa als bedeutsam erweisen könnte, da die gegenwärtig existierenden Systeme zum Schutz von Minderheiten nie dazu gedacht waren, die Besonderheiten der jüngsten Migrant\*innen zu berücksichtigen, die nun neue „Minderheiten“-Gruppen bilden.

Die Anwesenheit großer Einwanderer- und Flüchtlingsgemeinschaften wirft eine Reihe von Fragen und Herausforderungen in Bezug auf Integration, kulturelle Unterschiede, den Schutz der Rechte sowohl des Einzelnen als auch der Gruppe und das allgemeine Streben nach sozialem Zusammenhalt und Einheit in der gesamten EU, aber insbesondere in den Grenzregionen zwischen verschiedenen Gebieten, auf. Gleichzeitig wird allgemein anerkannt, dass neue Migrant\*innen einen wertvollen Beitrag zum Arbeitsmarkt leisten und einen Beitrag dazu leisten können, den Auswirkungen einer alternden Bevölkerung entgegenzuwirken und die demographische Entwicklung positiv zu beeinflussen. Beide Aspekte wurden auf dem Forum ausführlich diskutiert. Es herrschte Einigkeit darüber, dass die sorgfältige Betrachtung der Komplementaritäten zwischen „alten“ und „neuen“ Minderheiten eine wichtige neue Aufgabe für die Europäische Union sein könnte. Darüber hinaus ist diese Betrachtung notwendig, da sie einen nützlichen Mechanismus bildet, mit dem unterschiedliche Darstellungen von Vielfalt effektiv gehandhabt werden können. Fundierte politische Maßnahmen und neue Modelle, die neue Migrant\*innen einbeziehen und zu ihrer effektiven Integration beitragen, sind notwendig, um mit dieser zunehmenden Vielfalt der Völker und ihrer Identitäten umzugehen.

Im Laufe der Diskussionen in diesem Forum wurde deutlich, dass der Versuch, die Ansprüche und Bedürfnisse der „alten“ Minderheiten und der „neuen“ Minderheitengruppen, die sich aus der Migration ergeben, miteinander in Einklang zu bringen, von größter Bedeutung ist, wenn es darum geht, die europäische Einheit in der Vielfalt zu vereinbaren und aufrechtzuerhalten und ein tolerantes und vielfältiges Europa anzustreben, in dem die Integration sowohl von Bürger\*innen als auch von Nichtbürger\*innen geschätzt wird.

### 3. Stimmen vom Forum

Mag. Marika Grüber, Senior Researcher an der Fachhochschule Kärnten und Mag. Nadine Hell vom Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung für Flüchtlinge und Integration, diskutierten die Herausforderungen, Chancen und Grenzen der aktuellen Integrationspolitik in Kärnten. In den Jahren 2014 und 2015 entwickelte Kärnten einen Integrationsplan für Minderheiten, einschließlich eines öffentlichen und partizipativen Prozesses mit der Zivilgesellschaft. Die Fachhochschule Kärnten war der wissenschaftliche Forschungspartner, der diesen Prozess unterstützte. Das Projekt konzentrierte sich auf die Entwicklung eines Aktionsplans und die Einrichtung von acht Arbeitsgruppen, die sich hauptsächlich mit Fragen des Gesundheitssystems und des Arbeitsmarktes befassten. Insgesamt waren mehr als 2000 Personen in den gesamten Prozess eingebunden.

Die wichtigsten Ergebnisse des Kärntner Integrationsplans sind: eine Online-Plattform, die Integrationsaktivitäten vor Ort ermöglicht (z.B. „Integration on Tour“), das Angebot von Deutsch-Integrationskursen, psychologische Betreuung für Asylbewerber\*innen, ein Workshop zur Zahngesundheit, ein Integrationspreis und Projektförderung für Flüchtlinge. Derzeit beschäftigt sich das Amt der Kärntner Landesregierung des Nationalen Büros für Flüchtlinge und Integration mit Herausforderungen wie dem sich ändernden Einwanderungsgesetz, dem unzureichenden Budget der Kärntner Landesregierung, der zunehmenden rechtsextremen Politik, dem Thema Frauen und Arbeitsmarkt, religiösen Dogmen und Gleichstellungsfragen.

Der Minister für Bildung, Wissenschaft und Sport der Republik Slowenien, Jernej Pikalo, PhD, hielt im Rahmen des Forums einen Vortrag, der zum Nachdenken darüber anregte, wie Slowenien mit der Integrationspolitik umgeht und welche zentralen Herausforderungen und Chancen sich der Integrationspolitik in Slowenien stellen. Der Minister betonte die wichtige Rolle der Menschenrechte auch im Zusammenhang mit der EU-Mitgliedschaft und der slowenischen Gesetzgebung und stellte fest, dass diese eine entscheidende Rolle dabei spielen, wie die Integrationspolitik in Slowenien umgesetzt wird. Der Minister erläuterte, dass sich Slowenien in der Vergangenheit vor allem mit den ethnischen Minderheiten der Italiener, der Roma und der Ungarn befasst habe, sich das Umfeld in den letzten zwei Jahrzehnten jedoch verändert habe. Jetzt ist es für Slowenien und die Europäische Union entscheidend, neue Minderheiten zu identifizieren, wie z.B. Flüchtlingsminderheiten, Minderheiten, die auf Altersgruppen basieren, und Minderheiten, die in Bezug auf Technologie und Digitalisierung identifiziert werden. Auch hier wurde eine ganzheitlichere Betrachtung der Vielfalt von Individuen berücksichtigt.

In diesem Zusammenhang wurden die „neuen“ Minderheiten eindeutig als über territoriale, nationale und ethnische Grenzen hinausgehend definiert und in Begriffen beschrieben, die enger mit der globalen Zivilgesellschaft verbunden sind. Die Hauptfrage für lokale Vertreter\*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, Akademiker\*innen, Bürger\*innen und Vertreter\*innen von Regierungen, öffentlichen Einrichtungen und auch für das EU-Recht und die europäischen Institutionen lautet daher: Wer sind die Minderheiten in dieser neuen globalisierten Gesellschaft? Minister Pikalo deutete an, dass Slowenien, ähnlich wie viele andere EU-Länder, immer noch lernt, mit diesen neuen Minderheiten umzugehen und sich dabei gleichzeitig mit der Frage der „alten“ Minderheiten auseinanderzusetzen.

„Von wem sprechen wir, wenn wir von 'neuen' Minderheiten in unserer globalisierten Welt sprechen?“

In den letzten zehn Jahren hat die Europäische Union eine der größten Migrationskrisen seit dem Zweiten Weltkrieg erlebt, und daher war es entscheidend, dass das Forum über neue Minderheiten auch die Migrationskrise ansprach. Primož Pevcin, PhD von der Fakultät für öffentliche Verwaltung der Universität Ljubljana, präsentierte das Thema Governance im Kontext der EU und diskutierte die Migrationskrise, die westliche Balkan-Migrationsroute und Slowenien als Kleinstaat an der Außengrenze der Schengen-Zone. Das Ziel dieser Präsentation war es zu zeigen, wie die Multi-Level-Governance im Kontext der Westbalkan-Migrationsroute, die im Zeitraum von 2015 bis 2016 ein Jahr lang besonders stark frequentiert war, während der Krise nicht erfolgreich war, wobei die Entscheidungsfindung meist von oben nach unten gesteuert wurde und insbesondere die subnationale Ebene nur wenig in den Prozess eingebunden war. Konkret wurden auf nationaler Ebene die personellen und sonstigen Ressourcen des Regierungsapparats extrem belastet, indem die Grenzkontrollen ausgeweitet, technische Barrieren für den direkten Zustrom eingeführt und neue Gesetze zur Verhinderung der nationalen Sicherheit geschichtet und abgekoppelt wurden. Die subnationale Ebene war von der Politikgestaltung ausgeschlossen und es fehlte der Dialog und die Konfrontation mit der nationalen Ebene. Dies ließ eine begrenzte Möglichkeit für die Einbeziehung der nationalen und subnationalen Ebene in Entscheidungsprozesse in strategischen Fragen. Die Bewertung der Multi-Level-Governance während der Migrationskrise zeigte, dass eine erfolglose Multi-Level-Governance neue Dilemmata für die EU-Mitglieder eröffnete: erstens die Rolle der Staatsgröße und der institutionellen Kapazitäten, zweitens die Rolle der nationalen Interessen gegenüber den EU-Regeln und drittens die Passivität der EU-Institutionen während der Krise.

#### 4. Gibt es so etwas wie eine EU-Identität? Was bedeutet es, Bürger\*in der EU zu sein?

Es wurde diskutiert, was die EU symbolisiert: Friedensprojekt, kulturelle Vielfalt, offene Grenzen, Chancengleichheit, Reisen in der EU, Arbeitsmöglichkeiten, Studienmöglichkeiten im Ausland, gutes Gesundheitssystem, Garantie der gleichen Rechte, Schengen, bestimmte Politiken vereinheitlicht (bis zu einem gewissen Grad). Es wurde auch hervorgehoben, dass die EU Werte wie Zusammenarbeit, Frieden, Einheit und Sicherheit repräsentiert. Die Teilnehmer\*innen des Forums merkten an, dass sie sich als Teil der EU fühlen und dass sie sehen, dass bestimmte Institutionen versuchen, die Idee einer

EU-Identität zu fördern. Es wurde jedoch deutlich, dass in erster Linie die nationale Identität von Bedeutung ist, vor allem wegen der reichen Geschichte der Länder und ihrer starken nationalen Vermächtnisse. Es fand eine Diskussion darüber statt, ob die EU-Identität davon abhängt, mit wem sie interagieren, z. B. mit Freunden, Gleichaltrigen oder Ausländern, und man war sich einig, dass die EU-Identität in der Regel deutlicher hervortritt, wenn der Einzelne ins Ausland reist, in die USA, nach Asien oder Australien.

## 5. Welche Assoziationen bringt man mit den EU-Grenzen in Verbindung?

„Wir haben das Privileg, innerhalb der EU zu leben, wir haben leichten Zugang zu vielen Ländern.“

Die Teilnehmer erklärten, dass sie die EU-Grenzen mit einem einfachen Zugang zu EU-Ländern und Reisemöglichkeiten in der EU verbinden. Die Teilnehmer\*innen des Forums gaben an, dass sie sich privilegiert fühlen, weil sie innerhalb der Schengen-Grenzen leben. Es ist interessant, dass die Teilnehmer\*innen, während sie gebeten wurden, über die EU-Grenzen zu diskutieren, auch die Frage nach der Verteidigung der Grenzen als etwas, das in der nationalen Verantwortung liegt, im Zusammenhang mit Grenzen und Flüchtlingsbewegungen diskutierten.

## 6. Ideen und Vorschläge für ein zukünftiges Europa

Diskutiert wurden Visionen für die Zukunft Europas in Bezug auf die Frage nach alten oder neuen Minderheiten und die besondere Relevanz von Identitäten in Grenzregionen der EU. Die Teilnehmer\*innen erklärten, dass sie sich auf lokaler Ebene generell mehr Flexibilität wünschen, insbesondere mehr administrative Flexibilität, und betonten die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Bildung. Auf europäischer Ebene wünschen sie sich eine schnellere Entscheidungsfindung bei größeren Problemen wie der Migrationskrise in der EU und eine Vereinheitlichung der Gesetze und Standards.

Die Teilnehmer waren der Meinung, dass die zukünftige EU eine gemeinsame Sprache braucht, und sie waren sich einig, dass Englisch

„Eine zukünftige EU braucht eine gemeinsame Sprache, die Englisch sein sollte“.

die gemeinsame Sprache der EU sein könnte. Daher müssen die EU-Vertreter allen EU-Bürgern die Möglichkeit geben, Englisch zu lernen. Eine weitere Empfehlung war, dass die lokalen Vertreter auf lokaler Ebene stärker für eine EU-Identität werben und den Wert internationaler Erfahrungen klar herausstellen sollten. Lokale Vertreter sollten: systematische Lernmöglichkeiten für Schüler in Bezug auf die EU und ihre Funktionsweise anbieten; auf eine effektivere Integration aller europäischen Länder hinarbeiten; die Zentralisierung der Entscheidungsfindung bei länderübergreifenden Krisen in Betracht ziehen; Ressourcen besser nutzen und eine gemeinsame EU-Sprache fördern.

## Anhang: Programm des Forums – Klagenfurt-Ljubljana; 3. und 4. Oktober 2019

### PROGRAM

#### THURSDAY, OCTOBER 3<sup>RD</sup>

08:30–09:00	Forum Opening Welcome words from FH-Prof. <sup>in</sup> MMag. <sup>a</sup> Dr. <sup>in</sup> Kathrin Stainer-Hämmerle and FH-Prof. <sup>in</sup> Dr. <sup>in</sup> Eithne Knappitsch		 
09:00–12:30	<b>PART I: OLD MINORITIES</b> From Past to Present: A historic and legal overview of the 1919 State Treaty of Saint Germain and its Implications today Speakers: Helmut Konrad and Martha Stocker Panel Discussion: STATE TREATY OF ST. GERMAIN South Tirol – Carinthia – Role of the Treaty in the Past and Relevance Today Presenter: Jürgen Pirker (Ass. Professor at the Institute for Public Law and Politics, Uni Graz) and Günter Rautz (Head of the Institute for Minority) Panel Members: Dr. Arno Kompatscher (Governor of South Tirol) and Dr. Peter Kaiser (Governor of Carinthia)	Hermagoras 10. Oktoberstraße 27, 9020 Klagenfurt	 with Eng/Slo Translation if needed
13:00–14:00	Connecting Old and New Minorities in Carinthia: A Personal Journey Talk by Direktor Msgr. Dr. Josef Marketz, Director of the Caritas Carinthia	Sandwirtgasse 2, 9020 Klagenfurt	
14:15	Bus transfer to Ljubljana, Slovenia		
16:00–17:30	<b>PART II: NEW MINORITIES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Welcome words: Prof. Dr. Janez Stare (Dean of the Faculty of Public Administration) and Assist. Prof. Dr. Iztok Rakar (researcher at the Faculty of Public Administration)</li> <li>Keynote I: Integration Policies in Slovenia: Challenges, Opportunities and Limits Dr. Jernej Pikalo (Professor of Political Science. Minister for Education, Science and Sports of the Republic of Slovenia.)</li> <li>Keynote II: Governing of Migrations (the case of Slovenia 2015) Primož Pevcin, Ph.D. (University of Ljubljana, Faculty of Public Administration)</li> <li>Keynote III: Integration Policies in Carinthia: Challenges, Opportunities and Limits Mag.<sup>a</sup> (FH) Marika Gruber (Carinthia University of Applied Sciences, School of Management) / Mag.<sup>a</sup> Nadine Hell (Carinthian Government - Office of the National Office Refugee and Integration)</li> </ul>	University of Ljubljana, Faculty of Public Administration, Gosarjeva ul. 5, Ljubljana	

## PROGRAM

17:30	Coffee/Tea Break & Snacks	University of Ljubljana, Faculty of Public Administration, Gosarjeva ul. 5, Ljubljana	
17:45–18:30	Small Mixed-Group Discussion: Policies, Borders and Minority Identities		
18:30–19:15	Presentation of Key Points and Round-up		
19:30	Dinner		
21:00–22:00	Return Buses to Klagenfurt		

### FRIDAY, OCTOBER 4<sup>TH</sup> (OPTIONAL PROGRAM)

09:30–11:00	<b>TEIN Group Discussion:</b> - Reports from the previous day (School groups' discussion) - Group reflection of the previous day's input - TEIN Project reflection and forecast	Hermagoras 10. Oktoberstraße 27, 9020 Klagenfurt	
14:00–19:00	<b>Academic Conference</b> 1919 – Staatsvertrag von St. Germain ... 2019 Wie kann das Recht die soziale Situation der Minderheit beeinflussen? (Opening Dr. Karl HREN; Presenter: Dr. Heinrich Neisser and Dr. Günther Rautz)		
19:00–21:00	<b>Panel Discussion:</b> 1919 – 2019: 100 Jahre Volksgruppenschutz: Vom Papier zur Umsetzung Presenter: FH-Prof. <sup>in</sup> MMag. <sup>a</sup> Dr. <sup>in</sup> Kathrin Stainer-Hämmerle		

### SATURDAY, OCTOBER 5<sup>TH</sup> (OPTIONAL PROGRAM)

09:00–13:00	<b>Cross-border Walk Carinthia - Slovenia</b> From the Luschaalm to Sv. Ana <b>Ending at the traditional Restaurant „Riepl“</b> Meeting Point: Restaurant Riepl Lead: Dr. Karl HREN und Dr. Günther Rautz Accompanied by Franc-Jozef Smrtnik, Major from Bad Eisenkappel/Železna Kapla; Fr. Lesjak, županja v Črni na Koroškem	Restaurant Riepl	  
-------------	---	------------------	----------

University of Ljubljana  
Faculty of Public Administration



Co-funded by the  
Europe for Citizens Programme  
of the European Union



## Weitere Informationen:

<http://www.transfrontier.eu/tein4citizens/>

@TEIN4Citizens