

Daniel Thüerer / Romedi Arquint (Hrsg.)

Repräsentativität und kulturelle Autonomie


convivenza

Internationales Zentrum für Minderheiten
Centre International des Minorités
Centro Internazionale delle Minorità
Center Internaziunal da Minoritads
International Center for Minorities

Daniel Thürer / Romedi Arquint (Hrsg.)

Repräsentativität und kulturelle Autonomie

**Aktuelle Probleme der
autochthonen Völker und der
nationalen Minderheiten**

Schulthess § 2014

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.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2014
ISBN 978-3-7255-6988-5

Cover: Alberto Giacometti, La Place II © Succession Alberto Giacometti / 2014, ProLitteris, Zurich
Foto: © bpk / Nationalgalerie, Museum Berggruen, SMB / Jens Ziehe

www.schulthess.com

Vorwort

Namhafte Sprachwissenschaftler besprachen während zwei Tagen aktuelle Fragen der europäischen Minderheitensprachen. Bei den Rätoromanen ist es die emotionsgeladene Auseinandersetzung um das Rumantsch Grischun in der Schule, die Fragen der Selbstbestimmung der Sprachgemeinschaft aufwerfen. Dazu wurde nach Kriterien und Legitimation für Organisationsformen gesucht, im Namen einer ganzen Sprachgemeinschaft auftreten zu können. Grundsatzreferate und Erfahrungen solcher Gemeinschaften aus Norwegen, Deutschland, Ungarn, Italien und der Schweiz veranschaulichten die Problematik. Eindeutige Lösungen konnten nicht erbracht werden, Anregungen für eine kritische Reflexion hingegen schon.

In einem ersten Themenblock ging es um die Frage der Schriftformen und Standardisierungsbestrebungen. Die Sorben, die Dolomitenladiner und die Sami kennen mehrere Idiome. Standardisierungsbestrebungen rühren an sehr sensible und tiefe emotionelle Bindungen der betroffenen Bevölkerung, weshalb sie von Standardisierungen eher absehen. In den 70er Jahren anerkannte Norwegen gar drei gleichwertige Schriftvarianten der Sami, ungeachtet der Tatsache, dass die eine nur von wenigen Hundert Sami gesprochen wird. Grundsätzlich liegt das Entscheidungsrecht zu Sprachfragen bei den Betroffenen, was auch am Beispiel der Romanen deutlich wurde. So führte die Lia Rumantscha nach dem 2. Weltkrieg das Sutsilvan und 1983 das Rumantsch Grischun als Standardsprache für einen umschriebenen Bereich ein. Die politischen Behörden akzeptierten solch sprachplanerische Entscheidungen. Die von allen Beteiligten bestätigte Tendenz, wonach Staaten wieder stärker die Macht an sich ziehen und dies durch finanzielle, bürokratische und andere Argumente begründen, kam in Graubünden im Rahmen eines Sparmassnahmenpaketes zum Ausdruck. Erstmals setzte die Politik eine Massnahme durch, ohne dass es zu einer breiten romanisch-internen Information und Entscheidungsfindung gekommen wäre. Selbst wenn die internationalen Bestimmungen sich nicht eindeutig zu dieser Frage aussprechen, Konsens bestand darin, dass Grundsatzentscheide zu sprachplanerischen Fragen ohne einen umfassenden Einbezug und die grundsätzliche Zustimmung der betroffenen Gemeinschaft nicht legitim sind. Spricht sich eine

Sprachgemeinschaft strategisch für eine Mehrzahl von Varianten aus, so ist dies ihr gutes Recht, das es zu respektieren gilt. Sie kann andererseits jedoch von der Politik nicht verlangen, dass diese tale quale alle Wünsche auch durchsetzt; die zuständigen politischen Behörden werden sich bei der operationellen Durchführung solcher Beschlüsse an die Qualitätssicherung und das Budgets u.a. halten müssen.

Privatrechtliche versus öffentlich-rechtliche Organisation

Interessante Aspekte kamen auch bei der Erörterung der Organisationsformen der Sprachgemeinschaften zur Sprache. Die meisten der Sprachgemeinschaften wurden als privatrechtliche Vereinigungen gegründet. Die privatrechtliche Organisationsform funktioniert bei Schönwetterlagen immer noch. Die Schwäche dieser Form wird nicht nur in Krisensituationen, sondern auch angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen der letzten hundert Jahre deutlich: Die Mitgliederstruktur mag in einem Schützenverein keine Probleme darstellen, sollte jedoch bei einer Sprachgemeinschaft die Gesamtheit aller Sprechenden widerspiegeln. Die privatrechtliche Form weist in dieser Hinsicht Schwächen auf und macht sie auch angreifbar. Einen Versuch, die Legitimität innerhalb privatrechtlicher Strukturen zu erhöhen, kennt die Dachvereinigung der Sorben, in der alle relevanten Gruppierungen einbezogen sind (Gemeinden, Kirchen, Lehrervereinigungen usw.). Hier liegt der Streitpunkt bei der Rolle und Zusammensetzung der über der Dachvereinigung stehenden sorbischen Stiftung, in der die Sorben als Minderheit einer Mehrheit von Vertretern der Bundesrepublik, der Länder Brandenburg und Sachsen, gegenüber stehen. Die Stiftung als strategisches Organ entscheidet in erster Linie über die Geldmittel und die Verteilung derselben. Sami und Ungarn gehen den Weg einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform. Ähnlich wie bei den Landeskirchen schreibt man sich in das Register seiner Sprachgemeinschaft ein und ist damit legitimiert, bei wichtigen Entscheidungen mitzureden. Damit entfällt das Argument einer mangelnden repräsentativen Legitimität. In solche Register können sich auch Personen ausserhalb des traditionellen Siedlungsgebietes eintragen. Nach nun knapp 20 Jahren zeigt sich die deutsche Volksgruppe in Ungarn sehr zufrieden mit der neuen Einrichtung. Die aus den Erfahrungen der neueren Geschichte verständlichen Ängste, durch Offenlegung der Zugehörigkeit diskriminiert zu werden, haben sich nicht bewahrheitet, im Gegenteil: „Erst wenn ich mich

zeige, passiert etwas“ so der Ungarndeutsche. Bei ihnen wie auch bei den Sami ist die Zahl der Eingetragenen stark angestiegen, das Selbstbewusstsein wurde gestärkt und neue Aktivitäten ausgelöst. So konnte übereinstimmend der Schluss gezogen werden: Die Organisationsform allein ist nicht entscheidend für die innere Kraft der Gemeinschaft; die Art, wie sich eine sprachliche Minderheit organisiert, hat jedoch auch einen Einfluss auf das Engagement ihrer Sprecherinnen und Sprecher. Dass die Tagung in Chur sozusagen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfand, vermag der breiten Auslegeordnung europäischer Erfahrungen sowie den anregenden Beiträgen keinen Abbruch zu tun. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Publikationsbeiträge dem Forschungsstand von Ende 2011 entsprechen.

Die Stiftung Convivenza möchte sich an dieser Stelle bei den Referentinnen und Referenten für ihre Teilnahme am Seminar sowie bei der Bündner Kantonalbank und dem Kanton Graubünden für die grosszügige finanzielle Unterstützung bedanken.

Zurich, im Dezember 2013

ROMEDI ARQUINT

Inhaltsübersicht/Table of Contents

Autorenverzeichnis/List of Authors	9
Advisory Council of CONVIVENZA	10
Ansprache	11
MARTIN JÄGER	
Fallbeispiel Lausitzer Sorben – Verein oder Körperschaft des öffentlichen Rechts – die aktuelle Diskussion über eine sorbische Interessenvertretung	13
LUDWIG ELLE	
Fallbeispiel Lausitzer Sorben – Kulturautonomie und Sprachpolitik	27
LUDWIG ELLE	
Protection and promotion of Sámi	41
SIGVE GRAMSTAD	
International Standards and New Challenges for the Protection of Minority Rights – A few proposals on the example of language rights	51
FRANCESCO PALERMO	
Sprachplanung in Romanischbünden – Einführung und Verbreitung der neuen überregionalen Schriftsprache Rumantsch Grischun	73
RENATA CORAY	
Das Autonomiemodell der deutschen Minderheit in Ungarn – eine Zwischenbilanz	91
KOLOMAN BRENNER	

Organisationsform und kulturelle Autonomie der autochthonen Sprachgemeinschaften und Volksgruppen in Europa – Fallbeispiel Rätromanen	103
ROMEDI ARQUINT	

Autorenverzeichnis/List of Authors

ROMEDI ARQUINT

Vizepräsident der Stiftung CONVIVENZA, Ciuos-chel

Dr. KOLOMAN BRENNER

Universitätsdozent am Germanistischen Institut Universität-Eötvös-Loránd (Budapest), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Minderheiten in der FUEV

Dr. RENATA CORAY

Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit, Fribourg

Dr. LUDWIG ELLE

Sorbisches Institut, Bautzen

SIGVE GRAMSTAD

Mitglied des Expertenkomitees der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

MARTIN JÄGER

Regierungsrat des Kantons Graubünden, Chur

Dr. LEANDER MORODER

Direktor Institut Ladin Micurà de Rü

Prof. Dr. FRANCESCO PALERMO

Professor für Vergleichendes Verfassungsrecht, Universität Verona, Direktor des Instituts für Föderalismusforschung, Europäische Akademie, Bozen

Advisory Council of CONVIVENZA

Prof. Dr. GUDMUNDUR ALFREDSSON

Prof. Dr. KRZYSZTOF DRZEWICKI

Prof. Dr. LAURI HANNIKAINEN

Prof. Dr. PETER HILPOLD

Prof. Dr. RAINER HOFMANN

Prof. Dr. ZDZISLAW KEDZIA

Prof. Dr. GIORGIO MALINVERNI

Prof. Dr. JOSEPH MARKO

Prof. Dr. PETER PERNTHALER

Prof. Dr. MARKKU SUKSI

Prof. Dr. PATRICK THORNBERRY

Ansprache

Martin Jäger

Stimadas dunnas, stimads signurs
Gentili Signore, egregi Signori
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Regierung des Kantons Graubünden begrüsse ich Sie herzlich zu Ihrem Seminar zu Fragen der autochthonen Völker und der nationalen Minderheiten, und ich freue mich, dass dieser bedeutende Anlass in unserer Kantonshauptstadt Chur / Cuera / Coira stattfindet.

Herzlich willkommen!
Cordialmente benvenuti!
Cordial bainvegni!

Gemeinsamer Nenner der hier Anwesenden ist ihr Interesse und ihr Engagement zu Gunsten von Völkern und Sprachgruppen, deren rechtlicher und politischer Status sowie deren Repräsentanz und Legitimität immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt. Als Vorsteher des kantonalen

Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartementes
dal Dipartimento dell'educazione, cultura e protezione dell'ambiente
del Departament d'educaziun, cultura e protecziun da l'ambient

kenne ich die Thematik aus meiner eigenen politischen Tätigkeit inzwischen bestens.

Wie Sie wissen, wie Sie spüren, ist der Kanton Graubünden dreisprachig. Il Cantone dei Grigioni é insieme al Ticino uno dei cantoni in cui la minoranza lingua italiana viene parlata; sco sulet chantun da la Svizra vegn ultra da quai discurre qua rumantsch.

Diese Minderheitensituation der italienischen und rätoromanischen Sprache gegenüber dem Deutschen bildet die eine Hälfte der sprachpolitischen Herausforderungen unseres Kantons.

Auf der anderen Seite gehört Graubünden zusammen mit den Kantonen Bern, Wallis und Freiburg (die alle zweisprachig Deutsch-Français sind) zu den vier mehrsprachigen Kantonen der Schweiz und bildet zugleich den einzigen dreisprachigen Kanton unseres Landes. Diese Mehrsprachigkeit – mit allen Chancen und Herausforderungen, die damit einhergehen – bildet den zweiten Themenkreis, mit dem unsere Kantonssprachen immer wieder konfrontiert sind.

Sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene sind in den letzten zwei Jahrzehnten Verfassungsartikel und Sprachengesetze entstanden, welche das Neben- und Miteinander der erwähnten Landes- und Amtssprachen regeln. Diese Erlasse sind aus langwierigen und zähen Verhandlungen hervorgegangen. Sie bilden eine gute Basis für unsere kantonale, aber auch für die nationale Sprachpolitik. Ich betone jedoch bewusst den Begriff „Basis“, denn diese Regelwerke definieren nicht weniger, aber auch nicht mehr als einen äusseren Rahmen, der von den Sprachgruppen selber mit Inhalt gefüllt werden soll, gefüllt werden muss.

Genau an diesem Punkt – gentile Signore, egregi Signori – knüpft das Thema Ihres Seminars „Repräsentativität und kulturelle Autonomie“ an. Dabei kehrt das Seminar den Blickwinkel richtigerweise um 180 °, um die Organisationsformen und Diskussionen „von unten“, sprich aus der Perspektive der autochthonen Völker und nationalen Minderheiten selber in den Blickwinkel zu bekommen. Dieser Ansatz scheint mir deshalb besonders zielführend, da er praxisorientierte Diskussionen und Lösungsansätze aus Sicht der Betroffenen für die Betroffenen verspricht.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen, geschätzte Anwesende, spannende und anregende Referate und Diskussionen und schliesse mit dem Wunsch, dass Sie mit vielen lehrreichen und zielführenden Ideen und Konzepten zu Gunsten der verschiedenen autochthonen Völker und nationalen Minderheiten in Ihre Heimat zurückkehren können!

Fallbeispiel Lausitzer Sorben – Verein oder Körperschaft des öffentlichen Rechts – die aktuelle Diskussion über eine sorbische Interessenvertretung

Ludwig Elle *

Inhalt

I.	Zum Ist-Stand in der Lausitz.....	14
II.	Zwei Modelle zur Verbesserung der Repräsentanz der Sorben.....	18
	1. Modell 1: Stärkung der Domowina.....	18
	2. Modell 2: Schaffung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und Wahl eines sorbischen Parlaments (Sejmik).....	20
	a) Wahlen nach dem Perntaler-Modell	23
	b) Wahl von kommunalen Minderheitenselbstverwaltungen (kMSV) in Anlehnung an das ungarische Modell der örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen und Wahl eines gesamt-sorbischen Parlaments durch Elektoren aus den kMSV	23
III.	Fazit	24

* Eine ausführliche Darstellung des Verfassers zu Problemen der sorbischen Interessenvertretung in Geschichte und Gegenwart findet sich in LUDWIG ELLE, Sorbische Interessenvertretung in Vergangenheit und Gegenwart. Kleine Reihe des Sorbischen Instituts 16, Bautzen 2012.

I. Zum Ist-Stand in der Lausitz

Im kommenden Jahr begeht die Domowina – Bund Lausitzer Sorben, gegründet 1912 zunächst als Dachverband sorbischer Vereine, sein 100-jähriges Jubiläum. Damit gehört sie neben der 1919 gegründeten Lia Rumantscha vermutlich zu den ältesten, nahezu kontinuierlich bestehenden Minderheitenverbänden in Europa. Lediglich zwischen 1937 und 1945 war sie durch die Nationalsozialisten verboten. Die Domowina war von 1949 bis 1989 unter den parteistaatlich-administrativen Herrschaftsverhältnissen die einzige zugelassene sorbische Organisation. Sie wirkte innerhalb der engen ideologischen Grenzen des politischen Systems der DDR und der bestehenden Demokratiedefizite im Zusammenwirken mit den jeweils von Sorben geleiteten staatlichen Behörden (zuletzt eine Abteilung Sorbenfragen im Innenministerium der DDR und Sektoren für sorbische Kultur bzw. Schulen im sorbischen Gebiet in den Ministerien für Kultur bzw. Volksbildung) und sorbischen Institutionen, an einer relativen funktionellen sorbischen Kulturautonomie mit.

In einem nicht widerspruchsfreien Prozess nach 1989, der mit einem „Sorbischen Runden Tisch“, dem zeitweiligen Bestehen einer alternativen „Sorbischen Volksversammlung“ und der Wiederbelebung und Neugründung sorbischer Vereine verbunden war, kam es bis 1993 zum Zusammenschluss in Gestalt der Domowina e. V., die nun wieder den Status eines Dachverbands annahm. Etwa 4700 Mitglieder gehören den fünf Regionalverbänden (die in nahezu allen Gemeinden des deutsch-sorbischen Gebiets mit Ortsgruppen präsent sind) an, weitere ca. 2000 Mitglieder sind in dreizehn nicht regional strukturierten Mitgliedsverbänden organisiert.

Gemäss ihrem in Satzung und Programm manifestierten Anspruch tritt die Domowina als Interessenvertreterin der Lausitzer Sorben auf und entfaltet diesbezüglich Aktivitäten, sie ist darüber hinaus ein wichtiger Organisator sorbischer Kulturarbeit. Obgleich nicht durch einen formellen Rechtsakt in diesen Status erhoben (wenn man von der allgemein gehaltenen Formulierung im Artikel fünf des Sächsischen Sorbengesetzes absieht: „Die Interessen der Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit können auf Landes-, Regional- und Kommunalebene von einem Dachverband der sorbischen Verbände und

Vereine wahrgenommen werden.“¹) ist die Domowina bisher als Repräsentantin der Interessen der Sorben allgemein anerkannt. Neben der Domowina bringen einige weitere Organisationen und Initiativen Belange der sorbischen Minderheit zur Sprache, so etwa die 2005 gegründete sogenannte „Serbska ludowa strona/Wendische Volkspartei“ (seit 2010 „Lužiska alianca/Lausitzer Allianz“), eine konservative Vereinigung in der Niederlausitz namens „Ponaschemu“ sowie eine 2011 entstandene Initiative „Za serbske ludowe zastupnistwo – Für eine sorbische/wendische Volksvertretung – Serbski sejmik“. Die Kernaussagen hinsichtlich der vertretenen sorbischen Interessen der genannten Gruppierungen decken sich in Vielem mit Positionen der Domowina, Unterschiede bzw. Gegensätze bestehen insbesondere in der sehr geringen Mitgliederbasis bzw. Anhängerschaft, in einigen ideologischen Ausgangspositionen, in den Ansichten zur Mobilisierung und Durchsetzung sorbischer Interessen und den dafür notwendigen Strukturen und hinsichtlich der innersorbischen Beziehungen (z. B. Vorwürfe gegen die Domowina wegen angeblich mangelhafter Demokratie und politischer „Altlastigkeit“). Angaben über Mitglieder dieser Gruppierungen liegen nicht vor, sie dürften bei insgesamt deutlich unter 100 liegen.

Die Legitimität der Domowina für ihren informellen Status als Repräsentantin der Sorben ist mittelbar ableitbar aus den Tatsachen, dass,

1. sie als Dachvereinigung faktisch alle nach Mitgliederzahl und kontinuierlicher Aktivität wahrnehmbare sorbische Vereine erfasst,
2. sie sich zu allen sorbenpolitischen Fragen artikuliert und Aktivitäten entwickelt,
3. sie in nahezu allen politischen Gemeinden des deutsch-sorbischen Gebiets durch Mitgliedergruppen präsent ist,
4. sie mit ihren Vertretern in nahezu allen relevanten Gremien der zivilgesellschaftlichen Bürgerbeteiligung präsent ist,

¹ Sächsisches Sorbengesetz vom 31. März 1999. In: Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 7/ 1999.

5. der Freie sorbische Wählerverband, der sich als einzige sorbische Gruppierung an Wahlen beteiligt, mit der Domowina zusammenarbeitet,
6. durch keine ernsthaften alternativen Gruppierungen dieser Status in Frage gestellt wird.

Seit einigen Jahren finden unter engagierten Sorben in und ausserhalb der Domowina Diskussionen darüber statt, ob nicht Strukturen, die ein vermeintlich grösseres Mass an Selbst- und Mitbestimmung der Sorben gewährleisten würden, erforderlich wären. Sie gipfeln darin, dass die Legitimität der Organisation als Vertreterin sorbischer Interessen grundsätzlich in Frage gestellt wird. Hintergründe dieser Diskussionen sind:

1. Unzufriedenheit über einige politische Entscheidungen von Bund und Ländern, insbesondere in der Schulpolitik (Schliessung mehrerer sorbischer Mittelschulen in Sachsen) und der Bereitstellung von Mitteln für die sorbischen Institutionen und Projekte sowie der Mitsprachemöglichkeiten über die Verwendung dieser Mittel,
2. Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der bisherigen Minderheitenpolitik – insbesondere damit, dass der Rückgang der Verwendung der sorbischen Sprachen nicht aufgehalten werden konnte und das Festlegungen der Minderheitenpolitik in den Kommunen nicht eingehalten werden,
3. Unfähigkeit bzw. fehlende Bereitschaft, interne Meinungsverschiedenheiten im Rahmen der bestehenden Strukturen zu klären.

Ein weiterer Auslöser der Debatten ist die Behauptung, dass sowohl die Domowina als auch die von den Landtagen gewählten Räte für sorbische Angelegenheiten grundsätzlich nicht legitimiert seien, die sorbischen Interessen zu vertreten. Begründet wird dies damit, dass die Domowina als eingetragener Verein nur ihre Mitglieder vertreten könne, und die nicht von den Sorben direkt gewählten Sorbenräte bei den Landtagen Brandenburgs und Sachsens lediglich konsultativen Status² besässen. Der Stiftungsrat der Stiftung für das

² Die Mitglieder des Sorbenrats in Brandenburg werden in einer öffentlichen sorbischen „Volksversammlung“ in geheimer Abstimmung nominiert, die Ratsmitglieder in Sachsen schlagen die Domowina und die Gemeinden der deutsch-sorbischen

sorbische Volk könne eine solche Rolle gleichfalls nicht ausfüllen, da in ihm neben durch die Domowina nominierten Sorben Mitarbeiter von Behörden Kraft ihrer dienstlichen Stellung angehören. Dagegen wird der Anspruch angemeldet, in bestimmten Politikfeldern, etwa im Bildungs- und Kulturbereich, „Autonomierechte“ wahrnehmen zu wollen, da man der Meinung sei, dass nur dann die besonderen sorbischen Belange ausreichend und effektiv geregelt würden. Bemerkenswert ist, dass die Legitimitätsfrage von Teilen der innersorbischen Konfliktparteien aufgeworfen wird, nicht jedoch seitens der öffentlichen Gremien und Institutionen. Ein grundsätzliches Problem bleibt unausgesprochen: Die Forderung nach von „den Sorben“ legitimierten besonderen „sorbischen Gremien“ unterstellt stillschweigend, dass die bestehenden allgemeinen Institutionen in Politik und Verwaltung prinzipiell nicht fähig seien, die spezifischen Interessen der sorbischen Minderheit adäquat zu behandeln, weil sie überwiegend von Angehörigen der deutschen Mehrheit besetzt seien und aus von der Mehrheitsbevölkerung dominierten Verfahren hervorgingen. Die fachliche Kompetenz in Sachfragen wird hierbei ethnisch determiniert, Nicht-Sorben per se abgesprochen, in sorbischen Angelegenheiten sachkundig entscheiden zu können. Die Tatsache, dass bei kommunalen und regionalen Behörden sowie auf Landesebene Sorben tätig sind, bleibt unbeachtet.

Im Ergebnis der bisherigen Diskussionen und Analysen, insbesondere einer von der Stiftung für das sorbische Volk eingesetzten Arbeitsgruppe³ „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ wurden zwei Modelle einer verbesserten Repräsentanz der Sorben vorgelegt: Ein Modell beinhaltet eine Umgestaltung der Domowina zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, ein weiteres behandelt die Stärkung der Domowina als repräsentativer sorbischer Verein.

Region vor. In beiden Fällen erfolgt die eigentliche Wahl aber durch den jeweiligen Landtag.

³ Dieser Arbeitsgruppe gehörten Vertreter der sorbischen Verbände sowie der Landesregierungen Brandenburgs und Sachsens und des Bundesinnenministeriums an.

II. Zwei Modelle zur Verbesserung der Repräsentanz der Sorben

1. Modell 1: Stärkung der Domowina

Die Präsenz der Sorben über den Dachverband Domowina in der Zivilgesellschaft ist gegenwärtig bereits recht vielfältig. Allein in 16 relevanten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Gremien des Bildungs- und Kulturbereichs und der Kommunalpolitik wirken etwa 50 Abgesandte der Domowina mit. Nunmehr wird vorgeschlagen, die Domowina im Rahmen vertraglicher Regelungen als legitimierte Vertreterin des sorbischen Volkes formell anzuerkennen.

Als Aufgabenfelder einer so gestärkten Domowina werden unter anderem vorgeschlagen:

- Vertretung aller Anliegen und Interessen des sorbischen Volkes in der Öffentlichkeit,
- Bestimmung bzw. Nominierung aller Vertreter des sorbischen Volkes in öffentlichen Gremien,
- Konzentration auf das Kerngeschäft der politischen Interessenvertretung auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene,
- Intensivierung der Kommunikation und Zusammenarbeit mit Vereinen, die ausserhalb der Domowina tätig sind um sicherzustellen, dass sie als Vertreterin aller sorbischer Interessen auftritt,
- enge Zusammenarbeit mit den sorbischen Vereinen, Gruppen und Einzelpersonen sowie angemessenes Serviceangebot (Unterstützungs-/Beratungsleistung),
- Übernahme von Einrichtungen der sorbischen Kulturpflege aus der Stiftung in die Zuständigkeit der Domowina,

- Errichtung von Strukturen im Bildungsbereich, die es ermöglichen, dass von der Domowina benannte Personen an infrastrukturellen, personellen und sachlichen Planungen im Schulbereich mitwirken.⁴

Mit dieser Qualifizierung der Domowina würde den ethno-kulturellen Verhältnissen in der Lausitz und den Traditionen der sorbischen Bewegung entsprochen und sie wäre in relativ kurzer Zeit realisierbar. Bedenken, dass die Domowina als Verein nur für ihre Mitglieder sprechen dürfe, ist nicht nur der pluralistische, allen Interessenten offene Aufbau der Organisation als Dachverband entgegen zu halten, sondern auch, dass der Vereinsstatus in der Bundesrepublik in keiner Weise ein gesellschaftliches Engagement lediglich auf die Vereinsmitglieder einschränkt. Vereine sind, so die renommierte Verbändesoziologin Anette Zimmer eine „intermediäre Instanz, die den einzelnen mit Staat und Gesellschaft verbindet“ und die sehr wohl nicht nur eine Binnenwirkung auf die Organisationsmitglieder realisiert, sondern zugleich über ihre Aussenwirkung Einfluss auf Gesellschaft und Staat nehmen kann.⁵

Darüber hinaus könnten durch den Einsatz basisdemokratischer Instrumentarien, etwa die Durchführung von Mitgliederbefragungen, die Wahl der Bundesvorstandsmitglieder durch die gesamte Mitgliedschaft oder die Durchführung „offener Wahlen“ an denen sich alle Sorben beteiligen können, die Legitimation der Führungsgremien gestärkt und die Repräsentanz unterschiedlicher Strömungen unter den Sorben adäquat gewährleistet werden. Dies versucht beispielsweise der Rat der Kärntner Slowenen zu praktizieren. Der Obmann des Rats sowie die 48 Mitglieder des höchsten Gremiums der Organisation, des Zbor narodnih predstavnikov, werden direkt gewählt. An den Wahlen können sich nicht nur die Vereinsmitglieder sondern alle Slowenen beteiligen.

⁴ Endbericht der Arbeitsgruppe „Körperschaft des öffentlichen Rechts“, S. 17. In: <http://stiftung.sorben.com/usf/110713_ENDFASSUNG_Gemeinsames_Papier_AG_KdoeR.pdf>.

⁵ ANETTE ZIMMER, Vereine – Basiselemente der Demokratie. Eine Analyse aus der Dritte-Sektor-Perspektive, Opladen 1996, S. 58.

2. Modell 2: Schaffung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und Wahl eines sorbischen Parlaments (Sejmik)

Überlegungen über einen öffentlich rechtlichen Status⁶ wurden in der Domowina seit etwa 2000 angestellt, schliesslich jedoch 2007 verworfen, da eine solche Statusveränderung keine reale Verbesserung für das Sorbische bringen würde.⁷

Ausgangspunkt der aktuellen Überlegungen zu einer öffentlich-rechtlichen sorbischen Körperschaft ist neben Bedenken hinsichtlich realer bzw. vermeintlicher Grenzen des Vereinsstatus eine Betrachtung der Lausitzer Sorben als ethnisch eindeutig abgrenzbare Gemeinschaft. Aus der Bezeichnung „sorbisches Volk“, die im ethnisch-kulturellen Sinne und hinsichtlich des Status als Minderheit ohne kinstate, damit als Unterscheidung zur nationalen Minderheit als Teilgruppe einer andernorts staatlich konstituierten „nationalen Mehrheit“, durchaus berechtigt ist, wird ein Status im Sinne des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ abgeleitet. Es wird argumentiert, dass ein Verein nicht geeignet sei, ein „Volk“ zu repräsentieren.⁸

Der renommierte österreichische Völkerrechtler Peter Pernthaler entwickelte Vorschläge für eine öffentlich-rechtliche sorbische Vertretung, die von einigen sorbischen Mitgliedern der genannten Arbeitsgruppe aufgegriffen wurden. Pernthalers Vorschläge entsprechen im Grunde seinem in den 1980/90er

⁶ Bereits 1949 wurde der Domowina in der DDR der Status einer „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ verliehen. Dies ist vor allem als symbolische Anerkennung der sorbischen nationalen Minderheit und Legitimation für staatliche Zuwendungen zu werten. Eine Beleihung mit hoheitlichen Funktionen war damit nicht verbunden.

⁷ BJARNAT CYŽ, Žane dalše prócowanja wo status zjawnoprawniskeje korporacija [Übers.: Keine weiteren Bestrebungen für einen Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft]. In: Domowina – Zwjazk Łužiskich Serbow z.t. Dokumentacija 13. hłowna zhromadźizna Domowiny, S. 83. <<http://www.domowina.sorben.com/dokumenty/hlowna2007.pdf>>.

⁸ PETER PERNTHALER, Gutachten über die Errichtung einer Körperschaft als öffentlich-rechtliche Vertretung der Sorben (Wenden). In: Minderheiten als Mehrwert. Herausgegeben von MATTHIAS THEODOR VOGT, JAN SOKOL, DIETER BINGEN, JÜRGEN NEYER, ALBERT LÖHR. (Schriften des Collegium Pontes Band; 6), Frankfurt am Main 2010, S. 539.

Jahren bereits für die Slowenen in Kärnten entwickelten Vertretungsmodell.⁹ Er geht von der Auffassung aus, „nur die Organisation als Körperschaft ermöglicht wirkungsvolle Mitbestimmung in ethnischer Partnerschaft, kollektiven Rechtsschutz für kollektive Rechtsgüter [...]“¹⁰. Ähnlich argumentieren der Leipziger Universitätsprofessor Markus Kotzur und der sächsische Verfassungsrichter Jürgen Rühmann, die einen völkerrechtlichen Status der Lausitzer Sorben als „Volk“ unterstellen. Sie, wie auch sorbische Befürworter des Modells gehen dabei traditionalistisch an die Problematik heran, indem „das sorbische Volk“ als statische ethnische Gemeinschaften angesehen wird, der die Menschen uneindeutig zugeordnet werden können und die eine gemeinsame ethnisch determinierte politische Willensbildung realisiert. Sowohl die territoriale Streulage in der die Lausitzer Sorben gemeinsam mit der deutschen Bevölkerung leben, als auch die vielfältigen familiären, kulturellen, weltanschaulich-religiösen und wirtschaftlichen Verflechtungen beider Bevölkerungsgruppen und das weitgehend konfliktfreie alltägliche Zusammenleben haben jedoch dazu geführt, dass von starren ethnisch-kulturellen Grenzen nicht ausgegangen werden kann. Minderheitenschutz in Deutschland ist weder von einem amtlich registrierten Bekenntnis, von der Zahl der Minderheitenangehörigen noch von der Intensität einer zum Ausdruck gebrachten „Minderheiten-Identität“ abhängig. Somit ist es eine ausschließlich persönliche Entscheidung, sich im ethnischen Sinne als Sorbe oder Deutscher zu betrachten. Die Inanspruchnahme von sprachlichen und kulturellen „Minderheitenrechten“ ist nicht an die Deklaration eines nachprüfbaren „Sorbentums“ gebunden. Ebenso wenig ergeben sich aus einem Bekenntnis zum Sorbischen irgendwelche juristisch relevanten „Minderheitenpflichten“.

Die Befürworter des Modells „Körperschaft“ erhoffen sich, dass eine von „den Sorben“ legitimierte Vertretung souverän, d.h. ohne Mitwirkung weiterer öffentlicher (= „deutscher“) Instanzen, über sorbische Angelegenheiten entscheiden könnte. Es geht faktisch darum, dass die zuständigen „deutschen“ Gremien Teile ihrer Kompetenz abgeben sollen. Die Lösungskompe-

⁹ PETER PERNTHALER, Modell einer autonomen öffentlichrechtlichen Vertretung der slowenischen Volksgruppe in Kärnten. In: *Europa Ethnica* 50 (1993) 1-2, S. 24-38.

¹⁰ PETER PERNTHALER, Gutachten (FN 8), S. 542.

tenz in Sachfragen wird allein ethnisch determiniert, indem Nicht-Sorben per se die Fähigkeit abgesprochen wird, in sorbischen Angelegenheiten sachkundig zu entscheiden.

Hinsichtlich der Errichtung einer durch allgemeine Wahlen legitimierten sorbischen Körperschaft des öffentlichen Rechts besteht eine Reihe ungeklärter Fragen:

1. „Für Körperschaften [ist] ihre mitgliedschaftliche Verfasstheit [...] prägend.“¹¹ Mit hoheitlichen Kompetenzen ausgestattet, wäre sie nur als Personalkörperschaft, die sich aus allen Angehörigen des sorbischen Volks zusammensetzt, denkbar. Dies würde eine ethnisch klar definierte und abgrenzbare Mitgliedschaft voraussetzen. Wenn der Grundsatz der Bekenntnisfreiheit nicht gebrochen werden soll, wäre die Bestimmung der Zugehörigkeit nur durch indirekte Kriterien möglich. Der Flexibilität der Identifikationen würde jedoch selbst eine freiwillige Registrierung als Sorbe entgegenstehen. Pernthaler schlägt vor, bei allgemeinen Wahlen zusätzliche Stimmzettel für das Ethnoparlament auszugeben.¹² Deren Nutzung entspräche einer anonymen Deklaration der Zugehörigkeit zum sorbischen Volk und somit zur Körperschaft. Bei diesem Verfahren ist jedoch völlig offen, wer dann den Beschlüssen, die im Übrigen oft auch die Belange der nichtsorbischen Bevölkerung in der Region tangieren dürften, der Instanzen der Körperschaft unterworfen wäre bzw. werden kann.
2. Es würde eine Politik der ethnischen Differenzierung der Bewohner der Lausitz ausgelöst, die trotz der Anonymität der Wahlteilnahme die politische Kultur der Region beeinflussen würde. Es würden „unsichtbare“ ethnische Grenzen konstruiert.

¹¹ FLORIAN DRAF, Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn oder eingetragener Verein ein Rechtsformenvergleich am Beispiel des Bayerischen Landkreistages im Vergleich mit dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Göttingen 2006, S. 74.

¹² Sein ursprünglicher Vorschlag, gesonderte sorbischsprachige Stimmzettel auszugeben ist in aktuellen Konzeptionen nicht mehr enthalten, da die sorbische „Volkszugehörigkeit“ nicht an die Sprache gebunden ist. Auf einen weiteren Vorschlag von Pernthaler, je einem Mitglied des gewählten Minderheitengremiums ein Landtagsmandat zuzuteilen, wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

3. Die Gründung einer separaten sorbischen Körperschaft würde eine Auslagerung der bisherigen Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften für die sorbischen Belange, wie sie in zahlreichen Rechtsvorschriften geregelt sind, auf das neue Gremium nach sich ziehen. Da dieses jedoch nicht losgelöst von den allgemeinen Institutionen agieren könnte, wären die Beziehungen zu diesen zu regeln, es bestünden für ein und denselben Sachverhalt Reibungsflächen sowie mögliche Tendenzen einer Kompetenzüberschneidungen und Parallelverwaltungen.
4. Mit der Einrichtung besonderer „sorbischer“ Verwaltungen (etwa im Kindergarten- und Schulbereich) wäre die faktische Installation adäquater „deutscher“ Institutionen verbunden (vergleichbar den separaten Schulverwaltungen in Südtirol für deutsche und ladinische Schulen).

Ende Oktober 2011 wurden von einer Initiative, die sich für die Installation eines sorbischen Parlaments einsetzt, zwei Lösungsvarianten veröffentlicht.¹³

a) Wahlen nach dem Perntaler-Modell

Gemeinsam mit einer bundesweiten Wahl soll die Wahl der Mitglieder eines sorbischen Parlaments erfolgen. Die anonyme Stimmenabgabe soll als Bekenntnis der Zugehörigkeit zum sorbischen Volk (auf oben genannte Probleme wird im Vorschlag der Initiative nicht eingegangen) gelten.

b) Wahl von kommunalen Minderheitenselbstverwaltungen (kMSV) in Anlehnung an das ungarische Modell der örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen und Wahl eines gesamtsorbischen Parlaments durch Elektoren aus den kMSV

Die kMSV sollen in Gemeinden, in denen sich mindestens 20 Einwohner in eine Wählerliste eingetragen haben, durchgeführt werden. Nicht eingegangen wird weder auf die Tatsache, dass hierbei die Anonymität des Bekennt-

¹³ <http://www.serbski-sejmik.de/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=10.

nisses gebrochen würde, noch wie in den Gemeinden verfahren werden soll, in denen die festgelegte Mindestzahl nicht erreicht wird. Die Mitglieder aller KMSV wählen den gesamtsorbischen Sejmik.

Der Sejmik soll einen Präsidenten bestimmen, der einer hauptamtlichen Parlamentsverwaltung vorsteht. Fachausschüsse sollen Projekte und bestimmte Aufgaben, die bisher in kommunaler Verantwortung lagen, bearbeiten. Nachfolgende Aufgabenbereiche sind vorgesehen:

- Politische Vertretung der Sorben gegenüber dem Bund und den Ländern in Fragen der Bildung, Schulnetzplanung, Jugend und Kulturpolitik, der Umwelt- und Siedlungspolitik, der sorbischen Wissenschaft, Denkmalschutz,
- Wahl der Mitglieder der Räte für sorbische Angelegenheiten,
- Wahl der sorbischen Vertreter in den Rundfunkräten,
- kollektives Klagerecht in sorbischen Angelegenheiten auf allen Ebenen,
- Fragen des Umweltschutz und Bewirtschaftung von Rohstoffen
- Verteilung von Fördermitteln.¹⁴

Auf Grundlage dieser Vorstellungen strebt die Initiative eine öffentliche Diskussion und schliesslich Entscheidungen durch den Freistaat Sachsen und das Land Brandenburg an.

III. Fazit

Das Zusammenleben von Deutschen, Sorben und Menschen anderer ethnisch-kultureller Identifikation in der Lausitz ist unbestritten entwicklungsbedürftig und nicht frei von Konflikten. Die Lösung von Problemen sollte jedoch nicht die Ziehung von Grenzen sein, sondern die Orientierung auf ein von kultureller Vielfalt, Verständnis, Akzeptanz und wechselseitiger Bereicherung gekennzeichnetes Zusammenleben. Minderheitenrechte sind Rechte,

¹⁴ Ebd.

die die Menschen freiwillig in Anspruch nehmen, sie können dazu nicht verpflichtet werden. Die Sicherstellung der Möglichkeit, Minderheitenrechte wahrnehmen zu können, ist dagegen eine Verpflichtung des gesamten Gemeinwesens und sollte nicht „ethnisiert“ werden.

Fallbeispiel Lausitzer Sorben – Kulturautonomie und Sprachpolitik

Ludwig Elle

Inhalt

I.	Rechtlicher Statuts der Sorben?	27
II.	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (Artikel 25).....	29
III.	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (Auszüge)	29
	1. Kulturelle Institutionen.....	31
	2. Sorbische kulturelle und wissenschaftliche Institutionen	32
	3. Finanzierung der sorbischen Kultur.....	33
	4. Stiftung für das sorbische Volk – Zusammensetzung des Stiftungsrats (2011).....	34
	5. Sprachpolitik und Sprachplanung.....	35
	a) Historisches.....	35
	b) Sprachplanung und Sprachpolitik seit 1948	37

I. Rechtlicher Statuts der Sorben?

Die Lausitzer Sorben sind als nationale Minderheit im Sinne eines autochthonen ethnisch-kulturellen Volks in der Bundesrepublik Deutschland anerkannt. Auf Bundesebene erfolgte dies u. a. im Zusammenhang mit der Erklärung der Bundesregierung zur Gültigkeit des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten: „Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs der nationalen Minderheit. Es ist deshalb Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu bestimmen, auf welche Gruppen es nach der Ratifizierung Anwendung findet. Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die

Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit.“¹ Zuvor wurde der sorbischen Minderheit Schutz und Förderung bereits bei der Herstellung der Einheit Deutschlands in Gestalt einer Protokollnotiz zum Einigungsvertrag zugesichert. Allerdings enthält das Grundgesetz, anders als die Verfassungen der Weimarer Republik und der DDR, keinen Artikel zu nationalen Minderheiten. Diesbezügliche Bestrebungen der Minderheitenverbände scheiterten in der Grundgesetzreform des Jahres 1994. Man war der Auffassung, dass entsprechend dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Minderheitenfragen ausreichend in den Ländern geregelt werden könnten. Im sonstigen Bundesrecht finden Belange der nationalen Minderheiten nur spärlich Berücksichtigung – etwa im Parteiengesetz, im Bundeswahlgesetz, im Namensrecht (seit 1997 gilt ein Minderheiten-Namensänderungsgesetz) und bezüglich der Lausitzer Sorben im Gerichtsverfassungsgesetz (in den Heimatkreisen der Sorben kann vor Gericht das Sorbische verwendet werden). Die Bundesrepublik ist den beiden europäischen Vereinbarungen, der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (hier gelten in Brandenburg 38 und in Sachsen 45 Verpflichtungen) und dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, beigetreten.

Die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für die Minderheitenpolitik basieren auf Rechtsvorschriften der Heimatbundesländer der Sorben, Brandenburg und Sachsen. Die Belange der Sorben sind sowohl in Verfassungsartikeln als auch in zahlreichen Einzelvorschriften in verschiedenen Gesetzen berücksichtigt.

¹ Erklärung der Bundesrepublik Deutschland bei der Zeichnung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten am 11. Mai 1995. In: Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Texte, Materialien, Erläuterungen zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) Bonn 1998, S. 96.

II. Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (Artikel 25)

Art. 25 Rechte der Sorben (Wenden)

(1) Das Recht des sorbischen Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebietes wird gewährleistet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Verwirklichung dieses Rechtes, insbesondere die kulturelle Eigenständigkeit und die wirksame politische Mitgestaltung des sorbischen Volkes.

(2) Das Land wirkt auf die Sicherung einer die Landesgrenzen übergreifenden kulturellen Autonomie hin.

(3) Die Sorben haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Kindertagesstätten.

(4) Im Siedlungsgebiet der Sorben ist die sorbische Sprache in die öffentliche Beschriftung einzubeziehen. Die sorbische Fahne hat die Farben Blau, Rot, Weiß.

(5) Die Ausgestaltung der Rechte der Sorben regelt ein Gesetz. Dies hat sicherzustellen, dass in Angelegenheiten der Sorben, insbesondere bei der Gesetzgebung, sorbische Vertreter mitwirken.

III. Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (Auszüge)

Artikel 2

(4) Im Siedlungsgebiet der Sorben können neben den Landesfarben und dem Landeswappen Farben und Wappen der Sorben [...] gleichberechtigt geführt werden.

Artikel 5

(1) Dem Volk des Freistaates Sachsen gehören Bürger deutscher, sorbischer und anderer Volkszugehörigkeit an. Das Land erkennt das Recht auf Heimat an.

(2) Das Land gewährleistet und schützt das Recht nationaler und ethnischer Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit auf Bewahrung

ihrer Identität sowie auf Pflege ihrer Sprache, Religion, Kultur und Überlieferung.

(3) Das Land achtet die Interessen ausländischer Minderheiten, die sich rechtmäßig im Land aufhalten.

Artikel 6

(1) Die im Land lebenden Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit sind gleichberechtigter Teil des Staatsvolkes. Das Land gewährleistet und schützt das Recht auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege und Entwicklung ihrer angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung, insbesondere durch Schulen, vorschulische und kulturelle Einrichtungen.

(2) In der Landes- und Kommunalplanung sind die Lebensbedürfnisse des sorbischen Volkes zu berücksichtigen. Der deutsch-sorbische Charakter des Siedlungsgebietes der sorbischen Volksgruppe ist zu erhalten.

(3) Die landesübergreifende Zusammenarbeit der Sorben, insbesondere in der Ober- und Niederlausitz, liegt im Interesse des Landes.

Hervorzuheben sind hierbei der Status des Sorbischen als im Verkehr mit Behörden gleichberechtigt zugelassene Sprache und die Schul- und Kommunalgesetzgebung. Darüber hinaus sind spezifische Rechte der sorbischen Minderheit in den beiden Minderheitengesetzen, dem Sorben(Wenden)-Gesetz in Brandenburg von 1994 und dem Sächsischen Sorbengesetz von 1999, festgeschrieben. Sie gelten in den Gemeinden des sogenannten sorbischen Siedlungsgebiets. Der Quantität der gesetzlichen Regelungen nach dürften die Lausitzer Sorben in Europa einen Spitzenwert einnehmen. Es gibt kaum einen Bereich, der nicht ausdrücklich beachtet wurde. Dem stehen allerdings erhebliche Inkonsequenzen hinsichtlich der Realisierung (insbesondere der sprachpolitischen Verpflichtungen) entgegen.

Die Zugehörigkeit zur sorbischen Minderheit ist eine freie Entscheidung der Menschen, die amtlicherseits weder registriert noch nachgeprüft wird. D.h., die Inanspruchnahme der im deutsch-sorbischen Siedlungsgebiet gewährten Rechte ist einerseits nicht an eine irgendwie deklarierte Volksgruppenzugehörigkeit gebunden. An die Minderheitenzugehörigkeit sind andererseits keine besonderen rechtlichen Verpflichtungen geknüpft.

1. Kulturelle Institutionen

Zur Befriedigung der sorbischen kulturellen Bedürfnisse stehen mehrere Institutionen zur Verfügung, die aus der parteistaatlich gelenkten Förderung der Sorben in der DDR übernommen worden sind. In der DDR waren diese Institutionen (ausgenommen die sorbische Druckerei, deren Eigentümer die einzig zugelassene Organisation der Sorben, die „Domowina“, war) öffentliche Einrichtungen, die von Sorben geleitet wurden und administrativ den jeweiligen übergeordneten staatlichen Behörden unterstanden. So waren das Sorbische Nationalensemble, das Haus für sorbische Volkskultur sowie der Domowina-Verlag dem Ministerium für Kultur zugeordnet, die sorbischen und zweisprachigen Schulen und das sorbische Lehrerbildungsinstitut dem Ministerium für Volksbildung. Das Institut für sorbische Volksforschung war zuletzt eine Einrichtung der Akademie der Wissenschaften der DDR und bei der Akademie der pädagogischen Wissenschaften bestand eine Arbeitsstelle für Schulen im zweisprachigen Gebiet. Nationalitätenpolitik und Kulturförderung koordinierten staatlicherseits bis 1952 das Sorbische Kultur- und Volksbildungsamt bei der sächsischen Landesregierung, danach speziell dafür eingerichtete Abteilungen bzw. Sektoren in den Ministerien des Innern, für Volksbildung und im Kulturministerium der DDR. Sie wurden von Sorben geleitet, hatten sorbische Mitarbeiter, verfügten über selbständige inhaltliche, konzeptionelle und personelle Entscheidungsbefugnisse und arbeiteten in Abstimmung mit der als Interessenvertretung fungierenden Domowina, in deren Führungsgremien Mitarbeiter (in der Regel die Leiter) dieser Regierungsstellen vertreten waren. Daraus ergab sich – und das ist hier zu betonen, in den ideologischen Grenzen und generellen Demokratiedefiziten des autoritären Parteistaats – eine relative kulturelle Autonomie in inhaltlichen und personellen Belangen. Seit Ende der 60er-Jahre wurden in Koordination der Gremien und Institutionen sogenannte Perspektivprogramme der sorbischen Kultur erarbeitet, die sowohl als Grundlage für die Förderung aber auch der ideologischen Steuerung des sorbischen Kulturlebens dienten. Aus diesen Gegebenheiten erklären sich das allgemein anerkannte und im Verhältnis zur geringen Zahl der Minderheitenangehörigen hohe Niveau der sorbischen Kultur und Kunst, die in der internationalen Slawistik anerkannte Position der sorbistischen Forschung und der hohe Ausbaustatus, den die sorbischen Sprachen nach 1945 erreichen konnte. Allerdings vermochte man es nicht,

und das ist wohl nicht in erster Linie dem politischen System anzulasten, den Rückgang der sorbischen Bevölkerung aufzuhalten.

Im deutschen Einigungsprozess wurden die meisten Institutionen der Minderheitenförderung beibehalten. Entsprechend den neuen Gesellschaftsverhältnissen und der föderalen Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik wurden die Zuständigkeit auf die Länder Brandenburg und Sachsen übertragen, wobei in den betreffenden Ministerien beider Landesregierungen im Unterschied zur DDR keine speziell mit Sorbenfragen betrauten Struktureinheiten entstanden.

2. Sorbische kulturelle und wissenschaftliche Institutionen

(in Klammern Jahr der Gründung)

- Sorbisches Institut Bautzen/Cottbus² (1951)
- Institut für Sorabistik an der Universität Leipzig³ (1951)
- Deutsch-sorbisches Volkstheater Bautzen⁴ (1947)
- Sorbisches Nationalensemble Bautzen⁵ (1952)
- Domowina-Verlag Bautzen⁶ (1958)
- Sorbische Museen in Bautzen⁷ (1958) und Cottbus⁸ (1994)
- Sprachzentrum „Witaj“ Bautzen/Cottbus⁹ (2001)

² <<http://www.serbski-institut.de/cms/de/1/HOME>>.

³ <<http://www.uni-leipzig.de/~sorb/>>.

⁴ <<http://www.theater-bautzen.de/>>.

⁵ <http://sne-bautzen.de/home/sne_de/>.

⁶ <<http://www.domowina-verlag.de/>>.

⁷ <<http://www.museum.sorben.com/>>.

⁸ <<http://www.wendisches-museum.de/>>.

⁹ <<http://witaj-sprachzentrum.de/>>.

- Arbeitsstelle für sorbische (wendische) Bildungsentwicklung Cottbus¹⁰ (1992)
- Schule für niedersorbische Sprache und Kultur bei der Volkshochschule in Cottbus¹¹ (Institution der Erwachsenenbildung, hervorgegangen 1991 aus der 1951 gegründeten niedersorbischen Sprachschule)

3. Finanzierung der sorbischen Kultur

Der Bund beteiligte sich in Würdigung der Tatsache, dass für die Sorben als Minderheit ohne kinstate eine gesamtstaatliche Verantwortung besteht, an der 1991 gegründeten Stiftung für das sorbische Volk.¹² Sie verwaltet die Mittel des Bundes und der beiden Länder für die sorbische Kulturförderung, insbesondere für die institutionelle Förderung. Der jährliche Etat der Stiftung beträgt für die Periode 2009 bis 2013 16,82 Mio. Euro. Faktisch könnte die Stiftung als der Träger einer gewissen sorbischen kulturellen Autonomie angesehen werden. Über die Verwendung der Mittel entscheidet ein Stiftungsrat, dem jedoch neben sechs durch die Domowina bzw. den Brandenburgischen Sorbenrat nominierten Sorben sechs Mitarbeiter der geldgebenden Behörden Kraft ihrer dienstlichen Stellung und drei kommunale Abgesandte angehören.

¹⁰ <<http://www.schulaemter.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.374018.de>>.

¹¹ <http://www.cottbus.de/buerger/rathaus/gb_III/kultur/sorbische_schule/index.html>.

¹² <<http://stiftung.sorben.com/wobsah.htm>>.

4. Stiftung für das sorbische Volk – Zusammensetzung des Stiftungsrats (2011)

6 Vertreter des sorbischen Volks

2 Vertreter des Freistaat Sachsen

- Staatssekretär im Staatsministerium f. Wissenschaft u. Kunst
- Ministerialdirigent im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

2 Vertreter des Landes Brandenburg

- Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
- Staatssekretärin im Ministerium der Finanzen

2 Vertreter der Bundesregierung

- Ministerialrat im Bundesministerium des Innern
- Regierungsdirektorin im Bundesministerium des Innern

3 Vertreter der Kommunen / Region

- Oberbürgermeister der Stadt Hoyerswerda
- Landrat des Landkreises Bautzen
- Dezernent für Jugend, Kultur und Soziales der Stadt Cottbus

Da der Stiftungsrat laut Satzung mit einfacher Mehrheit beschliesst, können die sorbischen Ratsmitglieder überstimmt werden. Ein in der ersten Satzung von 1991 bestehender Passus, dass die sorbischen Vertreter in Belangen der sorbischen Sprache und Kultur im engeren Sinne ein Vetorecht ausüben könnten, wurde später gestrichen. Insofern kann man hinsichtlich der Stiftung wiederum nur von einer *relativen* kulturellen Autonomie sprechen, wobei diese Relativität nicht ideologisch, sondern pekuniär bedingt ist. Die sorbischen Institutionen, ausgenommen die Rundfunkredaktionen) erhielten ab 1990, soweit sie nicht, wie das deutsch-sorbische Volkstheater und die Sorbischen Museen in Bautzen und Cottbus, in kommunaler Zuständigkeit waren, einen privatrechtlichen Status als GmbH (Verlag, Ensemble) oder als Institution eines Trägervereins (Sorbisches Institut, Sprachzentrum WITAJ). Die Abhängigkeit der Institutionen von der preisbereinigt beständig rückläufigen Finanzierung durch die Stiftung für das sorbische Volk hatte wiederholte drastische Einschnitte und 2008 erstmals grössere Protestaktionen (Demonstrationen in Bautzen und am Brandenburger Tor in Berlin) zur Folge. 2009 wurde das in Görlitz ansässige Institut für kulturelle Infrastruktur beauftragt,

ein Gesamtgutachten incl. Empfehlungen über die Aufgaben und Strukturen des sorbischen Kulturlebens zu erstellen.¹³ Die von den Geldgebern erhofften Einsparungspotenziale konnten jedoch nicht nachgewiesen werden, im Gegenteil würde die Realisierung der Empfehlungen der Gutachter die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erfordern. Nachdem bereits im Jahr 2010 im Sorbischen Nationalensemble ein drastischer Stellenabbau vollzogen wurde, beschloss der Stiftungsrat im Juni 2011 weitere einschneidende Kürzungen, darunter im Sorbischen Institut und im Deutsch-Sorbischen Volkstheater Bautzen.

Die sorbischen Schulen bzw. Schulen mit sorbischem Sprachunterricht (insgesamt ca. 4.000 Schüler) sind überwiegend in staatlicher Zuständigkeit, besondere Dienstbereiche im Ministerium bzw. der regionalen Bildungsagentur ausschliesslich für diese Schulen gibt es jedoch nicht mehr. Die Tatsache, dass auf Grund der Geburtenentwicklung die Schülerzahlen zurückgingen, führte in den letzten 10 Jahren zur Schliessung einiger sorbischer Schulen. Die Forderungen der sorbischen Seite (des Dachverbands Domowina, des Sorbischen Schulvereins) nach Sonderregelungen für die Sicherstellung eines wohnortnahen sorbischen Schulangebots wurden bisher ignoriert.

5. Sprachpolitik und Sprachplanung¹⁴

a) *Historisches*

Als frühester zusammenhängender sorbischer Text ist ein Bautzener Bürgereid aus dem Jahre 1532 überliefert. Seit dem 16. Jahrhundert entstanden in verschiedenen Regionen (Oberlausitz – städtisches Zentrum Bautzen, Region der obersorbische Dialekte; Niederlausitz – städtisches Zentrum Cottbus, Region der niedersorbischen Dialekte) religiöse Texte auf der Grundlage der jeweiligen Heimatdialekte der Geistlichen. Die erste handschriftliche, in einem niedersorbischen Dialekt geschriebene Bibelübersetzung stammte aus dem Jahr 1548. 1650 verfasste der niedersorbischer Pfarrer Chojnanus

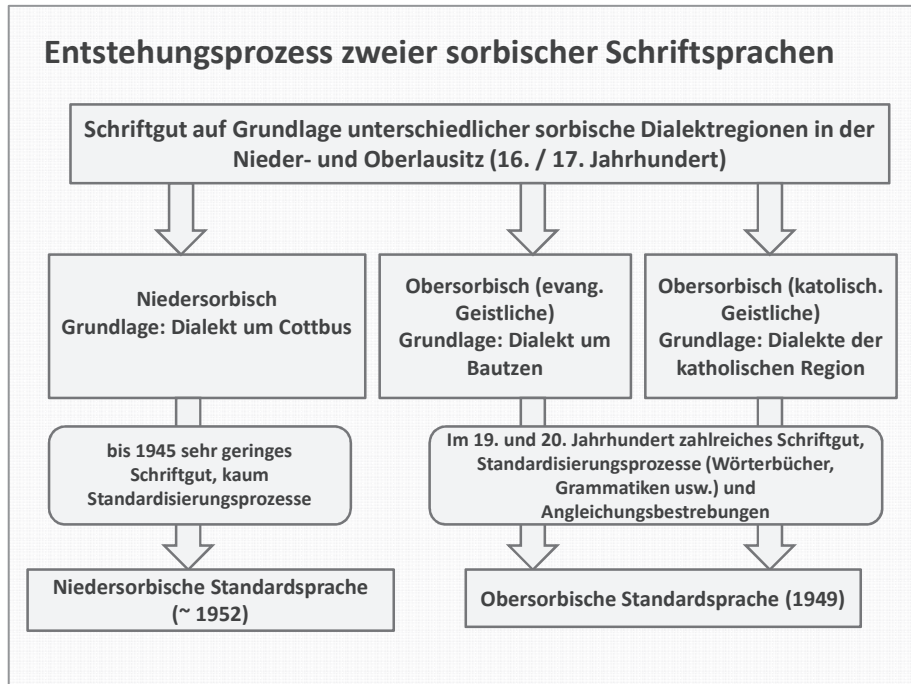
¹³ <http://stiftung.sorben.com/usf/IKS_Empfehlungen_Sorben_091205r.pdf>.

¹⁴ Hier sei auf die vergleichende Studie zum Rätoromanischen und Sorbischen von ROLAND MARTI verwiesen: ROLAND MARTI, Probleme europäischer Kleinsprachen Sorbisch und Bündnerromanisch, München 1990.

eine erste Grammatik. Ab der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts verlagerte sich der Schwerpunkt der Entwicklung des sorbischen Schrifttums auf das Obersorbische. Seit dem Ende des 17. Jahrhunderts begannen sich schriftsprachliche Normen abzuzeichnen. Auf Beschluss der Oberlausitzer Landstände wurde eine Kommission sorbischer Geistlicher aus verschiedenen Dialektgebieten gebildet, die eine überdialektale Sprachnorm erstellen sollte. 1728 erschien dann in einer relativ einheitlichen schriftsprachlichen Norm und einer ebenfalls schon weitgehend genormten Orthographie eine obersorbische Bibelübersetzung. Bei den Standardisierungen des Sorbischen wurde für das Obersorbische der Dialekt um Bautzen die Grundlage, für das Niedersorbische derjenige um Cottbus. Der geringe Sprachkontakt zwischen Ober- und Niederlausitz und die damit einhergehenden schriftsprachlichen Differenzen verfestigten sich allerdings soweit, dass man heute von zwei sorbischen Sprachen, dem Niedersorbischen und dem Obersorbischen spricht.

Die Tatsache, dass ein Teil des obersorbischen Sprachgebiets, die westliche Oberlausitz, im ansonsten evangelischen Sachsen katholisch blieb, schlug sich in einer weiteren Differenzierung nieder. Die katholischen Geistlichen entwickelten ihre Schriftsprache basierend auf Dialekten der katholischen Region. Das Sorbisch der evangelischen Geistlichen baute auf dem Bautzener Dialekt auf. Von ihnen wurde eine am Deutschen anknüpfende Orthographie verwendet, wogegen sich die katholische Variante an der slawischen Nachbarsprache, dem Tschechischen, orientierte.

Die Zersplitterung des Sorbischen in zwei Schriftsprachen – das Niedersorbische und das Obersorbische, und das Bestehen zweier, aus der konfessionellen Teilung hervorgegangener obersorbischer Varianten verfestigte sich bis zum 19. Jahrhundert und blieb im Grunde bis 1948 bestehen. Allerdings gab es immer wieder, insbesondere durch die 1847 entstandene überkonfessionelle wissenschaftliche Gesellschaft *Maćica Serbska* und durch einzelne sorbische Geistliche, Sprachwissenschaftler, Schriftsteller und Publizisten behutsame Schritte, eine Angleichung im Obersorbischen zu erreichen, die Orthographie und Grammatik zu entwickeln und den Wortschatz entsprechend modernen Anforderungen zu erweitern. Das Niedersorbische blieb wegen der fehlenden sorbischen kulturellen Infrastruktur (nur eine konservative Zeitschrift, wenig religiöses und fast kein weltliches Schrifttum) gegenüber dem Obersorbischen weit zurück.



b) *Sprachplanung und Sprachpolitik seit 1948*

Alle sprachpolitischen und sprachplanerischen Entwicklungen des Sorbischen beruhten bis 1948 auf nichtstaatlichen Initiativen, Aktivitäten, Kompromissen und Übereinkünften. Das Sorbisch hatte keinen öffentlichen Status. Bis auf einen äusserst geringen, hauptsächlich auf Germanisierung der sorbischen Kinder ausgerichteten Sprachunterricht in einigen Regionen, der gelegentlichen Verwendung im religiösen Leben sowie im sorbischen Vereins- und Kulturleben bestanden keine öffentlichen Domänen des Sorbischen. In der Zeit des deutschen Nationalsozialismus galt nach 1937 faktisch ein Sprachverbot.

Die Situation änderte sich grundlegend mit der Anerkennung der Sorben als „fremdsprachigen Volksteil“ in der Verfassung der DDR von 1949 und dem bereits ein Jahr zuvor erlassenen Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung (kurz Sorbengesetz) durch den sächsischen Landtag. Sorbisch erhielt den Status einer regionalen Amtssprache, wurde reguläres Unterrichtsfach an den Schulen der zweisprachigen Region und Unterrichts-

sprache an sorbischen Schulen. Die Gründung sorbischer kultureller und wissenschaftlicher Institutionen und die sich aus dem sorbischen Schulwesen ergebende erheblich gesteigerte Sprachkompetenz der sorbischen Bevölkerung führten zu einer enormen Zunahme an belletristischen und wissenschaftlichen Publikationen, zur Ausweitung der Medienangebote und zur Erschließung neuer Domänen der Sprachanwendung. Dies stellte die sprachplanerischen Erfordernisse auf eine völlig neue Stufe.

Mit dem auf der Grundlage des Sorbengesetzes errichteten Sorbischen Kultur- und Volksbildungsamt bei der Sächsischen Landesregierung entstand eine faktische Behörde für die Verwirklichung der relativen kulturellen Autonomie. Eine der ersten Festlegungen des Amtes war Anfang 1949 die Herausgabe von einheitlichen Regeln der obersorbischen Schriftsprache. Sie bauten auf den von der Maćica Serbska praktizierten Grundsätzen auf und überwandern endgültig die konfessionelle Spaltung im Obersorbischen. 1951 wurden das Institut für sorbische Volksforschung in Bautzen sowie das Institut für Sorabistik an der Universität in Leipzig gegründet. Als Forschungs- und Lehranstalten oblag diesen Institutionen die weitere Qualifizierung des Ausbaustatus des Sorbischen, insbesondere die Weiterentwicklung einer den modernen Erfordernissen entsprechenden Terminologie. Auf Grundlage eines Beschlusses der Domowina wurde 1952 am Institut für sorbische Volksforschung eine Sorbische Sprachkommission konstituiert. Sie war bis 1989 der Akademie der Wissenschaften der DDR zugeordnet. Heute ist die 1990/91 reaktivierte Maćica Serbska Träger der Obersorbischen (OSK) und Niedersorbischen Sprachkommission (NSK). In ihr arbeiten neben Sprachwissenschaftlern sorbische Pädagogen, Journalisten, Lektoren und weitere Sachkundige mit. Die Aufgaben der Sprachkommissionen sollen an Hand von Auszügen aus der Geschäftsordnung der OSK illustriert werden.

Auszüge aus der Geschäftsordnung der Obersorbischen Sprachkommission (OSK)

§ 1

Die Obersorbische Sprachkommission ist ein von der Maćica Serbska berufenes und in ihrem Auftrag tätiges Organ.

§ 2

Die obersorbische Sprachkommission hat die Aufgabe die Pflege und Entwicklung der obersorbischen Sprache zu fördern, und zwar durch

- Beratungsleistungen Unterstützung der normativen Nutzung der obersorbischen Schriftsprache
- Festlegung von Regeln der Orthographie und Interpunktion, Verbreitung entsprechender Materialien
- Beratung spezifischer Probleme der Grammatik, Lexik und Orthographie und Entscheidungen zur Kodifizierung

§ 3

Die OSK setzt sich aus Personen zusammen, die kompetent sind, sachkundig über Probleme der Normierung und Kodifizierung der obersorbischen Schriftsprache zu entscheiden.

Ihre Mitglieder werden auf Vorschlag sorbischer kultureller Institutionen, sorbischer Vereine oder von Einzelpersonen vom Vorstand der Maćica Serbska für 5 Jahre berufen. [...].

§ 4

Die OSK arbeitet unabhängig auf der Grundlage ihres Arbeitsplanes. Sie trägt die volle inhaltliche Verantwortung für ihre Tätigkeit. [...] Entscheidungen der OSK in Form von Beschlüssen erfordern die Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Mitglieder. [...] Die Beschlüsse der OSK werden nach drei Lesungen publiziert [...] Mit ihrer Publikation erlangen sie Gültigkeit für die öffentliche Verwendung der obersorbischen Schriftsprache.

§ 5

Die OSK ist bestrebt, ihre Beschlüsse mit der NSK zu koordinieren. [...]

§ 6

Die Maćica Serbska sichert die Tätigkeit der OSK finanziell. Das Sorbische Institut e. V. leitet die inhaltliche Seite der Tätigkeit der Kommission. Das Institut gewährleistet die organisatorischen Bedingungen ihrer regulären Arbeit.

Die von der Sprachkommission festgelegten Normen, etwa einige Anpassungen im Zusammenhang mit der deutschen Rechtschreibreform und terminologischen Vorschläge wurden und werden ohne besondere Rechtsgrundlage, faktisch im stillschweigenden Einvernehmen, als Normen für die beiden sorbischen Standardschriftsprachen anerkannt und in entsprechenden Lehrmaterialien, Wörterbücher usw. berücksichtigt, wobei es zuweilen auch zu Abweichungen kommt, wie unlängst im Zusammenhang mit der Herausgabe eines katholischen Gesangbuchs.

Hinsichtlich des Niedersorbischen war bzw. ist die Entwicklung mit einigen Komplikationen verbunden. In der Nachkriegszeit aus der Oberlausitz ausgehende Überlegungen einer Angleichung beider Schriftsprachen wurden zwar verworfen, jedoch setzte sich ein gewisser Einfluss des Obersorbischen auf das Niedersorbische fest. Ursache hierfür war unter anderem die Tatsache, dass der sorbische kulturelle und schulische Aufschwung in der Niederlausitz nicht unwesentlich von Obersorben mitgestaltet wurde. Beispielsweise wurden anfangs der 1950er-Jahre Lehrer und Schüler aus der Oberlausitz zur Etablierung eines niedersorbischen gymnasialen Bildungsgangs nach Cottbus versetzt und es arbeiteten obersorbische Führungskräfte der Domowina und Journalisten für die Niederlausitz. Dies blieb nicht ohne Auswirkungen auf den Sprachgebrauch vor allem in den Medien, in der Literatur und im Schulbereich. Dieser Umstand führte nach der „Wende“ zeitweilig unter einer kleinen aber wortgewaltigen Gruppe von Niedersorben zu verschiedenartigen Vorwürfen und zu langwierigen und heftigen Auseinandersetzungen in über Detailfragen. Sie können heute im Wesentlichen als ausgeräumt angesehen werden.

Protection and promotion of Sámi

Sigve Gramstad

Table of Contents

I.	Introduction.....	42
1.	Sámi languages	42
2.	Historical background.....	42
3.	Post-Alta developments	42
II.	The legal basis	43
1.	The Norwegian Constitution.....	43
2.	The Sámi Language Act 1990	43
3.	The content of the Sámi Language Act.....	43
III.	Institution(s).....	46
1.	Elections to the Sámi Parliament.....	46
2.	Sámi independence.....	47
3.	Reports on Sámi matters.....	47
IV.	The good helpers.....	47
1.	The institutions	47
2.	Support systems.....	48
3.	Action plan for Sámi language	48
4.	Small, but not insignificant.....	48
V.	Status today.....	49

I. Introduction

1. Sámi languages

- North Sámi
Around 24 000 speakers. Also spoken in Finland and Sweden
- Lule Sámi
Around 600 speakers. Also spoken in Sweden
- South Sámi
Around 500 speakers. Also spoken in Sweden

2. Historical background

- Indigenous people, at first nomadic lifestyle
- Attitudes from the official Norway changed up to the late 1880
- Assimilation policy from 1880-1960
- From 1960 gradually more integration
- 1978: The Alta Dam project
Demonstrations and actions from the Sámis and environmentalists

3. Post-Alta developments

- Two Governmental Commissions
 - On Sámi rights
 - On Sámi culture
- 1987 The Sámi Act
- 1988 Amendment in the Constitution
- 1989 The Sámi Parliament
- 1990 Ratification of ILO Convention no 169

- 1990 The Sámi Language Act
- 1993 Ratification of the Language Charter

II. The legal basis

1. The Norwegian Constitution

Section 110a:

It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sámi people to preserve and develop its language, culture and way of life

2. The Sámi Language Act 1990

- Became Chapter 3 in the Sámi Act of 1987
- The (first) purpose of the Act:
The purpose of the Act is to make it possible for the Sámi people in Norway to safeguard and develop their language, culture and way of life
- The (second) purpose of the Act:
Sámi and Norwegian are equal languages. They shall be languages with equal status pursuant to the provisions of Chapter 3

3. The content of the Sámi Language Act

- Definition of core territory

The Sámi Language Act § 3-1

The core area, the so-called Administrative Area for the Sámi language is where most rules are applied

- First 6 municipalities in the North Sámi area
- Afterwards 3 new municipalities, one with North Sámi, one with Lule Sámi and one with South Sámi as equal languages with Norwegian in the municipality

- Translation of rules. Announcements and forms

The Sámi Language Act § 3-2 – Translation of rules. Announcements and forms

Acts and Regulations of particular interest to the Sámi, shall be translated into Sámi

Announcements particularly addressed to people in the Sámi administrative area shall be made both in Norwegian and Sámi

Forms for use in relation to public bodies in the administrative area shall be available both in Norwegian and Sámi

- Right to reply in Sámi

The Sámi Language Act § 3-3

Right to a reply in Sámi

 - Any person who contacts a local public body in the administrative area in Sámi, has a right to receive a reply in Sámi
 - Any person who writes to a regionale public body in the administrative area in Sámi, has a right to receive a written reply in Sámi

- Right to use Sámi in the legal system

The Sámi Language Act § 3-4 – Sami in the legal system in the administrative area

 - The courts:
 - A right to deliver written evidence and submissions in Sámi
 - A right to contact the court orally in Sámi
 - A right to speak Sámi in court
 - Presiding judge may decide that court proceedings shall be conducted in Sámi, and that court records shall be kept in Sámi
 - The police
 - A right to speak Sámi during interrogation at police offices
 - A right to submit oral reports and notices of appeal in Sámi
 - The prison service
 - A right to use Sámi between inmates and to their families
 - A right to safeguard her/his interests in Sámi

- Right to use Sámi in health and welfare sectors

The Sámi Language Act § 3-5 – Sámi in the health care sectors in the administrative area

Any person who wishes to use Sámi to safeguard his/her interests in contacts with local and regional public health and welfare institutions, has the right to be dealt with in Sámi

- Right to Church services in Sámi

The Sámi Language Act § 3-6 – Individual ministration by the Church

Any person has the right to individual ministration by the Church in Sámi in the parishes of the Church of Norway in the administrative area

- Right to leave for educational purposes

The Sámi Language Act § 3-7 – The right to educational leave

Employees of a local or regional public body in the administrative area are entitled to leave with pay in order to acquire knowledge of Sámi when the body has a need for such knowledge (may be conditioned with compulsory employment time afterwards)

- Right to be taught Sámi

The Sámi Language Act § 3-8

Any person has the right to be taught Sámi

The Act on Primary and Lower Secondary Education § 40a:

(1) Children in Sámi areas have the right to receive instruction in or through the medium of Sámi.

(2) Municipalities may decide that those with Sámi as mother tongue shall be taught Sámi for all nine years and those with Norwegian shall have Sámi as a subject

(3) Children with Sámi background outside the Sámi areas may also receive educations in/of Sámi. If there are no fewer than three pupils with Sámi mother tongue at one school, they may demand to be taught in Sámi

- Sámi in the municipal administration

The Sámi Language Act § 3-9 – Sámi in the municipal administration

The municipal council may decide that Sámi shall have equal status with Norwegian in the whole or parts of the municipal administration

III. Institution(s)

The Sámi Parliament, the representative voice of the Sámi people

- Give opinion or council
- Take initiatives
- Make decisions
- *The business of the Sámi Parliament is any matter which in the view of the Assembly particularly affects the Sámi people*

1. Elections to the Sámi Parliament

The right to elect representatives to the Sámi Parliament

- All persons who are included in the Sámi electoral register
- Who declare themselves to be Sámi, and who either
 - Have Sámi as the language of the home, or
 - Have or have had a parent or grandparent with Sámi as the language of the home.
 - Around 14 000 persons mainly from the core Sámi territories and Oslo

Elections take place every fourth year, at the same time as national elections.

2. Sámi independence

- The Sámi Parliament is independent in its priorities regarding Sámi culture, language, educations and other areas,
- The powers of the Sámi Parliament have been extended since its establishment.
- The Sámi Parliament shall be heard in all matters of relevance for the Sámi population.

3. Reports on Sámi matters

- The Sámi Parliament makes an annual report which is sent to the King.
- The Norwegian Government presents an annual report to the Norwegian Parliament based on the annual report from the Sámi Parliament.
- The Norwegian Government presents a report on Sámi policy to the Norwegian Parliament every fourth year.
- The Norwegian Government presents a report on Sámi language situation to the Council of Europe every third year.

IV. The good helpers

1. The institutions

- *The Sámi Language Board*
gives advice to the Sámi Parliament on language issues
- *The Sámi Education Council*
gives advice to the Sámi Parliament on educational issues
- *Sámi radio and TV – NRK Sápmi*
Part of the National Broadcasting Corporation. Independent. Produces 248 hours TV and 1631 hours radio annually
- *The Sámi University College*
Journalist training, Sámi language, culture and society

- *Tromsø University*
Sámi language, literature, interpretation, etc

2. Support systems

- Licence for nationwide private radio: daily news bulletins in Sámi.
- Sámi newspapers: 3,7 Swiss francs annually.
- Audiovisual productions: 400 000 Swf annually.
- Sámi Parliament decides upon 11 mill Swf for Sámi cultural activities facilities annually.
- 135 mill Swf for Sámi purposes from the state budget for 2012.

3. Action plan for Sámi language

Follow-up of White paper on Sámi policy from 2008:

- *to learn*
Strengthen education on all levels, specific measures for language development for Lule and South Sámi
- *to use*
Develop the offer of Sámi in all areas of public life (health, police etc, interpretation, language technology)
- *to see*
Make Sámi more visible in public space (signs, media, culture) – research

4. Small, but not insignificant

- Sámi youngsters tour upper secondary schools in Norway, telling what it is to be a Sámi kid
- Sámi rock groups participate in Song contests

- Sámi artists take part in Norwegian cultural events abroad
- All Government Internet sites have (at least opening) pages in Sámi

V. Status today

Does it help?

- Education is basic
- Institutions are necessary
- Knowledge and acceptance from the majority is important
- Clear commitment from the authorities is needed
- Neverending work by the speakers is the key

International Standards and New Challenges for the Protection of Minority Rights – A few proposals on the example of language rights

Francesco Palermo*

Table of Content

I.	Introduction.....	52
II.	The 1990ies: internationalization of constitutional law and constitutionalization of international law of minorities.....	53
III.	The new millennium: from emergency to consolidation.....	58
	1. States are Back, Back to States.....	59
	2. Monitoring fatigue. What's next?.....	62
IV.	How to tackle future challenges? Analysis and proposals	64
	1. What are Minority Rights? Sterile vs. Useful Debates. From the Individual-Collective Cleavage to Tackling the Homogeneity Paradigm	64
	2. Living Instruments?.....	67
	3. The challenge of Integration: overcoming “old” vs. “new”.....	69
	4. The Territorial Question	70

* The views expressed in this paper are strictly personal.
Der Beitrag wurde bereits in: THÜRER DANIEL (ed.), *International Protection of Minorities – Challenges in Practice and Doctrine*, Zürich 2014, 179 ff. veröffentlicht und ist aus diesen Gründe in englischer Sprache verfasst.

I. Introduction

Language rights are perhaps the most articulated category of minority rights. They can pose extraordinary practical and theoretical difficulties and show more than other rights the contradictions and the challenges faced in the development of international minority rights¹.

The aim of this paper is to reflect upon the major present and future challenges for international minority rights as well as on the role of the international community in this regard. To do so, this study first summarizes the quick developments of the 1990ies (part II.), then it focuses on the profound changes occurred during the past decade, as well as on the practical problems associated with them (part III.). Finally, it looks at current and future challenges for international organizations and law dealing with minority rights and protection, critically highlighting what should and could be done (part IV.), using language rights as examples, where relevant.

It is argued that the decrease of influence by international actors on minority protection especially in Europe is due on one hand to natural developments and to some extent to the own success of international instruments. On the other hand, however, such a reduction of influence is depending on an obso-

¹ This is exemplified by the fact that all relevant international standard-setting bodies have extensively dealt with language rights of persons belonging to minorities. It is not by chance that one of the first and most relevant instruments is the Council of Europe's European Charter for Regional or Minority Languages, adopted in 1992 and also the most recent thematic commentary of the Advisory Committee of the Framework Convention ("The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention", adopted in May 2012) deals with language rights. Among other documents, special relevance in this field have the Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities, published by the OSCE High Commissioner on National Minorities in 1998, as well as the linguistic dimension of his other recommendations such as The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities (1996). At UN level, the Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992), as well as the Commentary of the Working Group on Minorities to the Declaration (2005), the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007) and relevant recommendations from the UN Minority Forum, in particular related to education and participation are of particular importance.

lete approach to some key issues, such as integration, territorial autonomy and overall to the very concept of minorities underpinned in most documents, which leads to some degree of marginalization of the contribution offered by the international community and to a potentially excessive margin of discretion in the hands of States. Some modest proposals will be advanced, both at the theoretical and at the practical level.

The point of departure is the observation of the developments in this field over the past two decades, when international law on minorities has witnessed extraordinary changes and developments. It has rapidly evolved from a domain nearly insignificant to this matter into an extremely powerful conditionality tool in the course of just a few years, from the early 1990ies onwards. Then, it has gradually stabilized, working towards deepening the standards and making them more effective. Finally, in more recent times, an overall fatigue seems to be emerging, and a sort of step back is to be noticed, linked to the difficulties in implementation of some of the standards and to the emergence of more pressing issues on the international scene. If this analysis is correct, it is essential to provide some answers as to the possible way forward.

II. The 1990ies: internationalization of constitutional law and constitutionalization of international law of minorities

After 1989, ethnic conflicts have erupted throughout the former Communist bloc and elsewhere. The international community not only was taken by surprise when these quick developments occurred, but it realized that it lacked effective instruments to deal with collective claims of groups. The almost exclusive attention to individual rights paid since the end of the Second World War in the international arena, which proved successful under the cold war regime, failed in addressing the ethnic turmoil followed the end of that regime, asking for the recognition of the collective dimension of minority rights. The mass violations of human and minority rights and even more the immediate threats for State security and integrity associated with the post-1989 revolutions pushed the international community to work quickly towards new and more effective instruments aimed at balancing the individ-

ual human rights dimension with rights of minorities and groups bearing therefore an (albeit indirect) collective dimension.

The UN set up a permanent Working Group on minorities within the Sub-Commission on the Promotion and the Protection of Human Rights (1992)², and the General Assembly adopted in 1992 a landmark Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities³. In 1993, the General Assembly created the post of the High Commissioner on Human Rights, and in 2005 the then Commission on Human Rights (subsequently replaced by the Human Rights Council, within which in 2008 a Forum on Minority Issues was established)⁴ tasked the High Commissioner to appoint an Independent Expert on minority issues⁵.

In Europe, first action was taken by the then Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE, since 1994 Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE), due to its prevailing security mandate. In particular, the CSCE adopted in 1990 the Charter of Paris for a new Europe, a politically extremely significant document issued just in the aftermath of the 1989 revolutions, which placed the minority issue within the framework of both the human rights but also of the security debate. In 1991, the CSCE Group of Experts on National Minorities in its Geneva document stated that “issues concerning national minorities, as well as compliance with international obligations and commitments concerning the rights of persons belonging to them, are matters of legitimate international concern and consequently do not constitute exclusively an internal affair of the respective State”⁶. Above all, in 1992 the High Commissioner on National Minorities (HCNM) was established and tasked to monitor legal and political developments in

² Report of the working group: A/HRC/Sub.1/58/19.

³ Resolution no. 47/135, 18 December 1992.

⁴ Human Rights Council resolution no. 6/15 of 28 September 2007.

⁵ Resolution 2005/79.

⁶ Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Sec. II, para. 3. Text in OSCE, Council of Europe, National Minority Standards. A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007, 18 ff.

participating States and to intervene diplomatically in order to prevent minority-related conflicts in the OSCE area⁷.

Parallel to the action taken by the OSCE, the Council of Europe also developed important tools aimed at addressing minority issues in particular⁸. The first of these tools, while not directly protecting the rights of minorities but rather their cultural heritage, was the European Charter for Regional or Minority Languages (1992)⁹. The second, the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995), is to date the only multilateral treaty worldwide specifically devoted to the rights of persons belonging to minorities¹⁰. An important role has been played also by the Council of Europe's Commission for Democracy through Law (so called Venice Commission), an advisory body on constitutional issues which assists in particular the processes of transition and democratization, producing studies and opinions on various aspects of legislation including very often on minority (or minority-related) issues. Also the Central European Initiative's (CEI) Instrument for the Protection of Minority Rights (1994) is worth mentioning as an important regional soft-law tool which was indicative of the importance of minority issues on the European agenda in the 1990ies.

Finally, while on a later stage, also the European Union has played a role in developing the law on minorities. In fact, the EU included respect for and protection of minorities in the political criteria for accession as of 1993 (so called Copenhagen criteria)¹¹, which created an enormous pressure on acced-

⁷ On the mandate of the HCNM see KEMP W., *Quiet Diplomacy in Action*. The OSCE High Commissioner on National Minorities, Kluwer Law International, The Hague 2001.

⁸ The European Convention on Human Rights does not contain specific provisions on minorities. In 2000, the Protocol no. 12 to the Convention was adopted (it is however not yet in force), where the belonging to a national minority is listed as an explicitly prohibited factor of discrimination.

⁹ See WOEHLING J.-M., *The European Charter for Regional or Minority Languages*. A critical commentary, Strasbourg, Council of Europe Publishing 2006.

¹⁰ See below.

¹¹ See TOGGENBURG G., *Minority Protection and the enlarged European Union: the way forward*, OSI, Budapest, 2004. For a critical appraisal, defining the EU approach towards minorities "a product for export", see DE WITTE B., *Politics vs. Law*

ing countries and was key in pushing for the adoption of generous domestic laws in such countries¹². Moreover, as of the Amsterdam Treaty (1997), the EU provides for a general legal base against discrimination including on race, ethnic origin and religion¹³. The Charter of Fundamental Rights of the EU¹⁴ provides for a long list of non-discrimination factors (including colour of the skin, ethnic or social origin, language, religion, belonging to a national minority, article 21) and obliges the Union to “respect cultural, religious and linguistic diversity” (article 22). Finally, the Lisbon Treaty declared in article 2 TEU the “respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities”, as one of the values on which the Union is based. An important role has been played also by the Court of Justice of the European Union, especially in determining that domestic measures protecting national minorities are to be considered a legitimate aim and as such do not necessarily conflict with the enjoyment of the traditional EU freedoms¹⁵.

In short, especially during the 1990ies, international law has acknowledged that minority rights are an issue of international concern and do not fall exclusively in the domain of the States. Against this background, it has produced a tremendous amount of (soft and hard) law aimed at directly or indirectly protecting minority rights, and by this means preserving States’ security¹⁶. The effect of these developments produced a phenomenon which

in the EU’s Approach to Ethnic Minorities, EUI working paper/Robert Schumann Center 2000, no. 4.

¹² See inter alia PINELLI C., Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments, *European Law Journal*, vol. 10, no. 3, 2004, 354 ff.

¹³ This prohibition is now contained in article 19 TFEU and is implemented by directive no. 43/2000.

¹⁴ Adopted in 2000, it has become integral part of primary EU law with the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009 (article 6 TEU).

¹⁵ PALERMO F., The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, vol. 8, n. 3, 299 ff. See in particular the cases *Mutsch* (1984), *Groener* (1988), *Bickel and Franz* (1998), *Angonese* (2000) and *Kamberaj* (2012).

¹⁶ On the link between minority issues and security see, with critical accents, ROE P., *Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization*, *Security Dialogue*, vol. 35, no. 3, 2004, 279 ff. and KYMLICKA W., *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford Univ. Press, Oxford 2007.

can be defined the internationalization of constitutional law and constitutionalization of international law, especially with regard to minority issues¹⁷. In fact, on the one hand, international law has developed a body of law which, while not entirely prescriptive and very rarely justiceable¹⁸, has become specific, legally or politically binding and is monitored by several bodies including some quasi-judicial ones such as the committees of experts under the FCNM and the ECRML¹⁹. On the other hand, the increasingly binding nature of international law has had an enormous influence on constitutional transitions and constitutional developments in various countries, deeply conditioning the constitutional choices with regard to the protection of minority rights²⁰.

This interplay between internationalization of constitutions and constitutionalization of international norms, combined with the link between minority protection and security, the political and financial assistance for minority protection and the unique political climate in the 1990ies, proved very effective in order to overcome the emergency phase and to quickly develop an impressive body of international and domestic law on the protection of minority rights.

¹⁷ PALERMO F., The Protection of Minorities in International Law. Recent Developments and Trends, in: *Les minorités: un défi pour les États. Actes du colloque international (22 et 23 mai 2011)*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique 2012, 165-185.

¹⁸ Important achievements have been reached however by some international courts in developing a consistent body of jurisprudence on relevant minority issues. This goes above all for the European Court of Human Rights. See inter alia GILBERT G., *The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 24, No. 3, August 2002, 736-780.

¹⁹ The activity of these bodies has effectively been labeled as “soft jurisprudence” by PACKER J., *Situating the Framework Convention in a Wider Context: Achievements and Challenges*, in: *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2004, 45.

²⁰ See MAZIAU N., *Les Constitutions internationalisées. Aspects théoriques et essai de typologie*, <http://www.unisi.it/ricersa/dip/dir_eco/COMPARATTO/maziau.doc>.

III. The new millennium: from emergency to consolidation

The success of the measures taken during the 1990ies by the international community brought (overall) peace throughout the wider European continent. But in some way, in the subsequent era of consolidation, the international instruments fell victims of their own success: after proving effective in order to stop violence and to improve the international and domestic legal guarantees for minority rights to an extraordinary degree, they showed less effectiveness in coping with the more subtle challenges of effective implementation of minority rights.

This was primarily due to changed external circumstances. One should consider, in particular, the overall and quick re-emergence of the role of the States on the international and European scene. This phenomenon was linked to factors such as the terrorist threat after the attacks of September 11th, 2001 and the subsequent bombings in Europe and elsewhere, as well as, more recently, to the global financial crisis. The so labelled “war on terror” not only channelled the security issue back in the hands of States, but it also created a much less favourable environment for minority groups, seen as potentially disloyal groups and thus as a permanent potential threat for national security. Moreover, it shifted the overall attention from autochthonous national minorities to the new security priorities, including in particular the “new” minorities with immigration background and religious diversity. Thus, overall the States became much less inclined to leave a broad leverage to international organizations in dealing with minority issues. Moreover, also the recent financial crisis shifted a considerable amount of power back in the hands of the States, which have been the only actors capable to invest enormous amounts of money to bail out banks and financial institutions and on which the international organizations ultimately depend. As a consequence, minorities were negatively affected in a twofold way: on the one hand, because economic crises always hit in first place the most vulnerable segments of the population, among which often persons belonging to minorities²¹; on the other hand, because the growth of public deficits and the following dra-

²¹ For some data see <<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2011/04/BG1104011I.htm>>.

matic cuts in public expenditure severely involved also the funds dedicated to effectively implement minority rights²².

1. States are Back, Back to States

The combined outcome of these phenomena between 2000 and 2010 was the emergence of a new “statism”, which considerably reduced the role of the international community in this field, brought the minority issue primarily back into the domestic arena, limited the impact of conditionality and overall put the minority question much lower on the priority scale of both States and international community as compared to the previous decade.

At the level of the EU, the enlargements of 2004 and 2007 brought a large number of new minority issues into the Union (and so will next prospected enlargements do, starting with the accession of Croatia in 2013). Nearly all new Member States have been subject to strong European conditionality on the treatment of their minorities prior to their membership in the EU. After their accession, and due to the fact that EU minority policy is still largely a “product for export”²³, the leverage of the Union in conditioning the treatment of minorities in these States has dramatically decreased. Countries that have been admitted to the European Union after a long and hard negotiation (especially on minorities) somehow felt that they had “passed the exam”, including and especially on the treatment of minorities, and became much less responsive to European pressure in this regard²⁴. As a consequence, many of the countries that had adopted progressive and far-reaching legisla-

²² In no European country funds earmarked for minority protection have been increased since 2007 and in most of them they have been reduced.

²³ DE WITTE B., *Politics vs. Law* (FN 11).

²⁴ The most recent case of Croatia shows that such an effect can take place even before the accession is complete. Notwithstanding some not resolved issues such as the full implementation of the Croatian constitutional law on the rights of persons belonging to national minorities (2002), especially with regard to its art. 22 on “equitable representation” of minorities in all sectors of the administration, as acknowledged by the Commission in the last accession reports, the chapter has been closed and the accession treaty signed. This seems to be due to the combined effect of the states’ feeling to “have passed the exam” and of the EU not placing minority issues at the heart of accession criteria (anymore).

tion on minorities during the 1990ies, inaugurated much less generous policies in this field after becoming full members of the EU, especially by not implementing or mis-implementing the international and constitutional standards on minority protection. In some case this was coupled with the rise of nationalistic political movements, which strongly influenced the political agendas in their respective countries.

At the level of the OSCE, the security dimension of minority rights lost much of its appeal in the course of the first decade of the new millennium. Apart from a few (albeit not irrelevant) violent episodes in Macedonia, Kosovo, Georgia, Kyrgyzstan and a few other places (including the outskirts of some major Western European city that witnessed clashes between “locals” and second and third generation migrants as well as Roma), stability was undoubtedly achieved in the European continent and the link between minority protection and national security became less of an issue. Furthermore, the re-emergence of (nation-)State sovereignty on the international scene led to a new and opposite form of “securitization” of minority rights²⁵: accordingly, minorities are increasingly seen as a threat to the territorial integrity of the State and are often associated with terrorism. One can say that in some way States have inverted the burden of proof: in the new perspective, no longer must the State prove to comply with its obligations with regard to minorities, but minorities must prove their loyalty vis-à-vis the State. Several examples of this can be found in recent legislation, such as the recent State language laws adopted in countries like Slovakia and Tajikistan, or in the 2011 Hungarian constitution. An overall mild reaction by the international actors has not discouraged such an approach by the States, sometimes favouring the

²⁵ KYMLICKA W., *Multicultural odysseys: navigating the new international politics of diversity*, Oxford 2007, 182 ff., and P. ROE, *Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization*, in *Security Dialogue*, vol. 35 no. 3 (2004), 279-294. These authors refer in particular to examples of the 1990ies, arguing that violent minorities have been rewarded more than those that have been more open to negotiation. This phenomenon, to the extent it holds (see for a critical argument SABANADZE N./DE GRAAF V., *Are Some States and Minorities More Equal than Others? Double Standards and the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in: HENRARD K. (ed.), *Double Standards Pertaining to Minority Protection*, Leiden/Boston 2010, 117-144) continued also in the 2000s.

more vocal and in some occasion even violent minorities at the detriment of the law-abiding ones²⁶.

At the level of the standard-setting body, the Council of Europe, the new role of the States had a strong and overall negative impact on the effectiveness of the to date still most relevant international norms on minority protection: in the last seven years no new country ratified the Framework Convention²⁷, very few the European Charter for Regional or Minority Languages²⁸ and it seems unlikely that new ratifications will come in the near future. The link between new statism and reluctance in accepting international monitoring on minority issues is exemplified by Russia, which at the time of joining the Council of Europe in the 1990ies committed to ratify both instruments, reluctantly ratified the Framework Convention in 1998, signed the Charter in 2001 and so far refused to ratify it. As a consequence to this approach, the monitoring bodies under both the Charter and the Framework Convention find themselves in the difficult situation of highlighting deficits and shortcomings in the implementation of the respective treaty for the third time in a row²⁹, without having at their disposal instruments to enforce effective measures to address the most problematic situations.

²⁶ KYMLICKA W., Rights to Culture, Autonomy and Participation: The Evolving Basis of International Norms of Minority Rights, in: MCGARRY J./KEATING M. (eds.), Nations, Minorities and European Integration, Routledge, London 2006, 35-63.

²⁷ The last ratification of the Framework Convention so far was the one by Georgia in 2005.

²⁸ Bosnia and Herzegovina ratified the Charter in 2010, due to strong international pressure. Poland ratified it in 2009 after completing a rather uncontroversial but yet technically complex process (signature was done in 2003). Italy announced ratification of the Charter in March 2012, although as “a mere formal reception of its contents”, since the country considers to have implemented its obligations adopting a national minority law in 1999. Many countries never signed the Charter and so far only 25 have ratified it. Even more interestingly, 8 countries have signed it during the 1990ies up to 2001 but not yet ratified it.

²⁹ Both the Framework Convention and the Charter are currently undergoing their third monitoring cycle.

2. Monitoring fatigue. What's next?

Parallel to this phenomenon, a sort of “monitoring fatigue” is to be noticed. Not only times have changed in international relations since the 1990ies, but effective implementation of minority rights proved more complex and difficult than drafting valuable legislation: some structural problems have not been resolved, States do not put the necessary effort in implementing minority rights³⁰, funds are cut and full and effective implementation of minority rights becomes more difficult rather than easier.

The awareness of such a drop in terms of effectiveness of the international instruments has called for some changes in approach. However such changes, while commendable, are for the time being still quite limited and not capable to counter the phenomenon.

One of the valuable new approaches taken by most international actors has been the widening and deepening of the standard-setting activity. While standard setting has naturally slowed down after the turbulence of the 1990ies, the more recent standards take a more sophisticated approach as compared to the older ones. Being the challenge no longer just producing minority rights but implementing them and effectively balancing them against other rights and changed societies, the new attitude to some extent looks not only at the mere dimension of the rights of (persons belonging to) minorities but also at their obligations, and a more nuanced approach to complex issues is to be noticed, especially by looking at the society as a whole instead of at minorities only.

As to the more inclusive elaboration of the standards, examples can be found, *inter alia*, in the more participatory procedure for drafting authoritative commentaries on international standards by the very international organizations involved, sharing the drafts with civil society organizations, academics and other stakeholders, thus improving not only the quality but even more the overall acceptance of such documents by those who are most di-

³⁰ For an example in the field of minority representation in administration and judiciary in a comparative perspective see PALERMO F., *At the Heart of Participation and of its Dilemmas. Minorities in the executive structures*, in: WELLER M. (ed.), *Political Participation of Minorities. A Commentary of International Standards and Practice*, Oxford 2010, 434-452.

rectly targeted by them³¹. With regard to a more balanced attention to rights and duties of minorities and to the overall balance of society as a whole, one may think of some of the most recent documents underlining that, while in principle international law clearly provides for rights for minorities and respective duties for States, the protection and safeguard of other fundamental principles such as social cohesion, good neighbourly relations, effective integration and participation in societies require that minority protection be a two-way process, in which both minorities and majorities have rights and duties³².

³¹ See for instance the UN Recommendations drafted within the framework of the Forum on Minority Issues on “Minorities and the Right to Effective Political Participation” (2009) as well as on “Minorities and the Right to Education” (2008). See KLÍMOVÁ-ALEXANDER I., *Effective Participation of Minorities*. United Nations standards and practice, in: WELLER M., *Political Participation of Minorities* (FN 30), 286-307. Other extremely relevant examples are the Second and the Third Thematic Commentaries of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on, respectively, “The Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and economic Life and in Public Affairs” (2008) (on which see PALERMO F., *The Dual meaning The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM*, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 7 [2008], Leiden/Boston 2010, 409-424) and “The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention” (2012). On the overall link between civil society and the work of international organizations as well as the development of international minority law see the special issue of the *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 18, no. 2 (2011).

³² While these elements have clearly been present including in the documents dating back to the 1990ies (one may think of the rather disappointing provision of article 21 of the Framework Convention, which highlights in the context of minorities a principle that would have been considered as implicit with regard to majorities: that “nothing in the present Framework Convention shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any act contrary to the fundamental principles of international law and in particular of the sovereign equality, territorial integrity and political independence of States”), the more recent standards reflect a more balanced approach. One may think of the latest set of Recommendations issued by the OSCE High Commissioner on National Minorities, the *Bolzano/Bozen Recommendations on “National Minorities in Inter-State Relations”* (2008), where on the one hand the aspect of integration of societies comes to the fore (see Recommendation no. 7: “Integration can only be achieved if persons belonging to national minorities, in turn, participate in all aspects of public life and respect the rules and regulations of the country they reside in”) and on the other hand the limits of

These commendable efforts are however not sufficient to tackle the overall decrease in effectiveness and persuasive power the international organizations and their law (hard and soft) have been facing over the last decade.

IV. How to tackle future challenges? Analysis and proposals

Against this background, it remains to look at what could be expected with regard to the influence of international minority law and to its possible developments in the near future, taking into account the changed reality as compared to the 1990ies but also challenging some of the traditional conceptual deficits of the international approach.

1. What are Minority Rights? Sterile vs. Useful Debates. From the Individual-Collective Cleavage to Tackling the Homogeneity Paradigm

As it is well known, the advancement of international minority rights in the 1990ies was possible due to a somewhat hypocritical but yet quite successful compromise. Minority rights were recognized and developed as individual rights, although their exercise is in most cases only possible “in community with others”³³. One may think of language rights: they are and cannot but be individual rights (groups do not speak), but speaking a language only makes sense if a group of people understands it and can interact in such language.

The tension between most states’ obsession against collective rights (whose negation in the pre-1989 era has been one of the reasons why the minority issue erupted in dramatic conflicts) on the one hand, and the inevitably collective dimension of minority rights on the other, has negatively affected

States’ action with regard to support kin-minorities abroad are analyzed in the perspective of multilateral security. See further PALERMO F./SABANADZE N. (eds.), *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden/Boston 2011. Even more decidedly such approach is followed in the (so far only at draft stage) HCNM Guidelines on Integration of Multiethnic Societies (working title), to be issued in 2012.

³³ See article 3.2. FCNM. One may think of language.

international documents. Such documents still suffer from a largely artificial and sterile (scholarly but also political) debate between minority rights as individual or collective rights, decidedly taking the side of so called liberals and rejecting the recognition of collective rights. As a consequence, the most relevant international documents take a clear individual rights-based approach and tend to undermine the necessarily collective aspects of minority right thus somewhat impeding that the documents be as wide-encompassing as they should be³⁴. In fact, as Spiliopoulou Åckermark correctly points out, this supposed conflict is based on the undemonstrated assumption that collective rights would necessarily prevail over individual rights: “the existence of conflicts calls for a balancing of the underlying interests. If one accepts the recognition of collective rights, this does not imply automatically that those rights should always be given priority”³⁵. For instance, individual rights like the right to freely choose the language must prevail even when collective rights such as the protection of the State language are provided³⁶.

A more balanced approach towards the collective dimension of some minority rights, while difficult to achieve due to the conservative attitude of most States on this issue, would certainly help increase the overall effectiveness of international minority-rights documents.

The disproportionate attention paid to the largely artificial (and overly politicized) individual-collective dilemma diverted the focus from a much more pressing and complex issue, which did not receive sufficient consideration at the time when the most relevant documents were drafted.

In fact, the international protection of minority rights is still drafted based on the oversimplified archetype of homogeneous groups that sometimes clash

³⁴ This is true especially for UN, Council of Europe and OSCE documents and is linked to the traditional conceptual and terminological approach of minority rights as human rights. The constitutional terminology of rights seems in this case to be more suitable to deal with this issue, usually referring to fundamental rights. *Fundamental* rights can more easily be those of specific social groups such as minorities than *human* rights, that are conceptually linked to rights of the individuals.

³⁵ SPILIOPOULOU ÅKERMARK A., *Justification of Minority Protection in International Law*, London/The Hague/Boston 1996, 44-45.

³⁶ See Venice Commission, *Opinion on the Act on the State Language of the Slovak Republic*, Oct. 2010 (n. 555/2009, CDL-AD (2010)-035).

with other homogeneous groups, trying to look for solutions on how to accommodate groups by granting rights to individuals. Based on this assumption, international minority law aims at accommodating majority and minority *homogeneous* groups. To belong to a minority, in the prevailing perspective, is a sort of all-encompassing issue, and the divide between belonging or not belonging to a minority is supposed to be always clear for each and every person. One could provocatively call this approach the Bosnian syndrome: in Bosnia, persons who have lived in a multiethnic environment, whose identity was predominantly multiethnic, suddenly became affiliated to one group. Similarly, instead of considering the multiethnic reality, the instruments assumed that belonging to a minority, while a matter of choice (art. 3.1. FCNM) is an easy and clear-cut issue: either does a person belong or not belong to a (national)³⁷ minority.

The problem is, however, that such homogeneity, if ever existed, is now far from mirroring the reality, and minorities of whatever kind are now much less homogeneous than ever in the past: diversities are increasingly present within each group and the factors for differentiation potentially countless. Migrants, people belonging to more than one culture, multilingualism, shifting identities, mobility: all these issues are not or at least not sufficiently dealt with by international minority law. Consequently, they are essentially covered by domestic legislation, usually based on contingent political priorities. In other words, ethnicity (at least in the traditional, monolithic and mono-dimensional sense) is no longer (if it ever was) the most relevant factor for personal identification and becomes (at least in Europe) less a divide for conflicts, while this is still the overall assumption of international documents.

Only if such complexity is fully acknowledged and taken into due account, significant steps forward can be expected in international minority law. This goes also for the so called objective criteria such as language. Linguistic identity might well be clearly defined, but for (many) others, especially for persons belonging no minorities, such identity might be shifting, complex,

³⁷ Interestingly enough, the concept of “national” minority is not defined nor does anybody really know what a “national” minority is as compared to other minorities. But the belonging to a collectivity whose contours are not identifiable is supposed to be a non controversial issue.

plural and nevertheless be one of the main factors of their identity and identification. Language, like identity, is not static but evolves throughout a person's life. The full and effective guarantee of the right to use one's (minority) language(s) implies that instruments must allow free identification of persons through language, and abstain from constraining personal identities into rigid language categories³⁸.

2. Living Instruments?

A second dilemma has to do with natural evolution and changing circumstances. All international documents see themselves as "living instruments", which should be capable to adapt to new circumstances and have to be interpreted flexibly. What the interpretative flexibility and adaptation capacity cannot resolve, anyway, is the decreased influence of the very subject.

The reduction in influence for international minority law over the last decade is due primarily to the very success of the international instruments in resolving the minority-related conflicts they have been drafted to tackle, i.e. particularly the violent confrontation between national minorities and national majorities in the aftermath of the 1989 revolution, in Europe and elsewhere. This is overall good news if one considers that the ultimate aim of legal instruments is to resolve problems and not to perpetuate themselves. In other words, it would be wrong and cynic for the international community to regret the influence it gained on minority protection during the 1990ies, since this influence was due to bloody conflicts and troublesome transitions and not to a sudden openness by the States towards the role of the international community.

Most likely, this also means the end of the era of internationalization of constitutional law and constitutionalization of international law, at least in the magnitude experienced by the cross-fertilization between legal orders in the 1990ies and in the immediately following years. This is much worse news, since it could prove evidence of the fact that States rely to the international community only when they have a problem, but still do not consider interna-

³⁸ This is the language rightfully adopted by the Advisory Committee's Thematic Commentary on Language (2012), see in particular para. 13.

tional obligations as a structural element of their very existence. In other words, the exercise of State sovereignty at least to a significant degree through the international community is still considered to be the exception rather than the rule.

With specific regard to minority issues, a particularly telling example of the new trend is provided by the recent confrontation between Hungary and Slovakia over the amended Slovak State language law of 2009³⁹, which extended to a number of other “retaliation” measures, including the amendment to the law on citizenship in Hungary: beside any consideration in the merit, the whole issue testifies of a very limited openness by both States to regulate minority issues according to international standards rather than to contingent political priorities. At the same time, the decreasing effectiveness of international instruments in settling minority-related controversies and in fully implementing standards is testified by an increasing number of cases in which States went “their way” with regard to sensitive minority issues, basically disregarding the calls of the international community⁴⁰.

However, in spite of some structural deficits of the documents and some lack of courage by the international actors, the overwhelming reason for the decrease of influence of international minority law over the last decade has to do with external factors. The main explanation for such a shift towards re-internalization of minority issues is to be found in the fact that new challenges have meanwhile become much more significant and pressing to both the States and the international community than national minority issues. These challenges are represented – especially in Europe – in particular by immigration and more generally by the call for a more comprehensive approach to diversity as a whole. Such an approach is not yet to be found in the current

³⁹ A thorough examination of the law and of its background is provided by the Venice Commission’s Opinion on the Act on the State Language of the Slovak Republic (2010, CDL-AD(2010)035): <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)035-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)035-e.asp)>.

⁴⁰ Examples could be countless. For a valuable analysis of the impact of international norms on the treatment of minority issues and especially language rights in Russia and in Ukraine see ULASIUK I., *Europeanization of Language Rights in Russia and Ukraine*, LAP, Berlin 2010.

international standards, nor seem the States be willing to let such standards develop.

As a consequence, the question should be put to international instruments as to whether their being a living instrument allows them to effectively include new challenges (such as in particular migration) or whether formal amendments and normative strengthening is more desirable.

3. The challenge of Integration: overcoming “old” vs. “new”

Against this background, reflection is needed as to whether the current rigid separation in terms of instruments between “protection” (of the “old” minorities) and “integration” (of the “new” ones) is the best way of addressing the challenges both categories of minorities are facing. While nearly all European States are at present quite resolute in keeping the two camps rigidly divided, making it politically unlikely that such a reflection can seriously start within a reasonable time, it seems clear that such an approach is leading to the marginalization of the “old minority” issue and at the same time it is not resolving the pressing integration problem of “new minorities”. Thus, reconsideration of such an approach, based on the damages it may cause, can only be stimulated by the international organizations and more precisely by the international bureaucrats, who are not bound by political directives of the States. Such a deeper reflection does not entail a revolution in approach. More simply, it requires to acknowledge that, keeping in mind the different needs and claims of “old” and “new” minorities in general terms, on the one hand the legal instruments for protecting different identity, for enjoying cultural differences, for fostering effective participation are ultimately the same irrespective of the target groups⁴¹; on the other hand, it requires to admit that both “old” and “new” minorities are heterogeneous groups, whose needs are difficult to determine in abstract terms and impossible to establish based on a mere assumption by the majority. In other words, the wrong paradigm of homogeneity of groups should be overcome by acknowledging that differences exist within each group and these must be given the opportunity to be

⁴¹ For a deeper analysis see MEDDA-WINDISCHER R., *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion. A human rights model for minority integration*, Baden-Baden 2009.

heard. This can only be done by granting more effective participation to the diverse voices and claims that exist within each group, including the majority. A thorough work on participatory and inclusive procedures is thus the key to let complexity emerge and be represented, and to subsequently better tailor policies of integration of society as a whole. On even more simple terms, some thorough reflection may start, for example, on the possible application of (some provisions of) the Framework Convention to migrant groups, beyond the commendable “article-by-article” doctrine of the Advisory Committee which however so far lacks methodological reflection.

Secondly, and consequently, international law cannot shy away from dealing with the so far rather foggy concept of integration. It follows from the above that this term could not be seen as merely regarding migrants, as it is intended in most countries. Rather, it should be theoretically constructed and practically implemented as a process involving the society as a whole, and all diversities within it, including the majority: thus not as integration of groups of people in the society, but as integration of the society as a whole, celebrating all its diversities and changing according to them. Concretely, this means for international minority law to deal intensively with issues involving the plural identities, such as language laws, population censuses, multilingual education, housing, access to labour market, working out standards that might be applicable to any sort of diversity. This implies a mentality shift from a mono-dimensional approach to identity as defined by only one factor (being it language, religion, “ethnicity”, migration background) to a more nuanced one, in which integration is not simply required by one group from another – and then often denied in practice.

4. The Territorial Question

Finally, the international community and the (hard and soft) law it produces should unavoidably engage more resolutely and with a modern approach on issues that are topical to the protection of minorities, and have so far been addressed either tangentially or superficially. A glaring example is the territorial issue. So far, international law has been reluctant to take up the territorial autonomy discourse and, although the “right” to autonomy for minorities

is being increasingly discussed in the literature⁴², too little attention has been dedicated so far by international actors to territorial autonomy as an instrument for effectively accommodating national minority issues. This has to do primarily with an excessive deference to political sensitiveness in several countries that superficially tend to associate autonomy with secession⁴³, but also, and even more wrongly, to a far too narrow attitude towards territorial autonomy in the minority-rights discourse, which is again the consequence of the mentioned “homogeneity syndrome”: autonomy is seen as something “for minorities”, which are to be given control over “their” territory.

This is understandable as long as the autonomy debate is still trapped within the nation-State discourse, trying to mitigate the deficits of minority-participation by replicating the nation-State on a smaller scale. Not unlike integration, autonomy is read in terms of one group accommodating another, and not as a tool of good governance. But good governance rather than self governance is in fact what autonomy in first place is about: it targets a territory as a whole and not only the dominant group within it. Autonomy was actually devised for this purpose and this function becomes even more relevant the more complex the society and thus the more complex the administration⁴⁴. In other words, autonomy is an instrument for the management of complexity. And as all countries are increasingly diverse and increasingly

⁴² See HANNUM H., *The Right to Autonomy: Chimera or Solution?*, in: RUPESINGHE K./TISHKOV V.A. (eds.), *Ethnicity and Power in the Contemporary World* (United Nations University Press, Tokyo et al., 1996), available at <www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee00.htm>; SUKSI M., *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague 1998; SKURBATY Z.A. (ed.), *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?*, Leiden/Boston 2005; BENEDIKTER T., *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, London/New York/Delhi 2007; LAPIDOTH R., *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington 1997. See also 15:2-3 *International Journal on Minority and Group Rights* (2008), almost entirely dedicated to autonomy issues.

⁴³ See WELHENGAMA G., *Minority Claims: From Autonomy to Secession. International law and State practice*, Ashgate/Aldershot et al. 2000.

⁴⁴ This is the main reason why the number of federal or quasi-federal countries has more than tripled in the course of the 20th century: at present the majority of the world's population lives under federal or quasi-federal rule: HUEGLIN T./FENNA A., *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Toronto 2006, 3.

complex with respect to the governance functions to be performed, autonomy has benefits that go far beyond minority self-government or the protection of ethno-cultural differences. If a territory, irrespective of its ethnic composition, can autonomously decide on a number of issues (alone or in cooperation with other territories, belonging to the same or to a different country, sharing the same problems), it is likely that the decisions will be qualitatively better and the territory will develop more harmoniously with benefits extending to all communities settled there. Minority issues are embedded in larger contexts and cannot be disconnected from them. Thus, the more efficient overall governance is, the less likely it is that minority rights will be neglected and even less likely that minority issues will develop into conflicts. In fact, the bigger the problems are in terms of territorial, democratic and economic development, the more likely ethnic conflicts will be.

In sum, new and courageous thinking by the international community seems necessary to re-gain the central role for international actors. Such a role is all the more necessary especially in times when States are hostage of increasingly irrational fears. Moving from a black-and-white approach to identity factors, from homogeneity to multiculturalism, from protection to integration, from a dogmatic to a functional approach to territorial issues would help not only the international community re-gain its role, but also, and more importantly, minority issues to be properly addressed.

Sprachplanung in Romanischbünden – Einführung und Verbreitung der neuen überregionalen Schriftsprache Rumantsch Grischun (RG)

Renata Coray

Inhalt

I.	Initiierung von Rumantsch Grischun	74
II.	Verbreitung von Rumantsch Grischun	75
	1. Promotion und Propaganda (1982-1988).....	75
	2. Polarisierung und Protest (1989-1992).....	77
	3. Pazifizierung und Etablierung (1993-2001).....	79
	4. Pädagogische und politische Offensive (ab 2002).....	80
	5. Protest aus den Regionen (ab 2010).....	85
III.	Fazit	87
	Bibliographie.....	89

Das Bündnerromanische ist im 16. Jahrhundert verschriftlicht worden.¹ Die dabei federführenden einflussreichen Privatmänner – vorwiegend Juristen und Pfarrer – wollten ihre politischen und religiösen Überzeugungen in einer möglichst volksnahen Sprache verbreiten. Deshalb haben sich schon zu Beginn der Verschriftlichung regional unterschiedliche bündnerromanische Schriftvarianten herausgebildet.

Ab dem 19. Jahrhundert, mit den Ideen der Aufklärung, mit der Einführung der obligatorischen Volksschule, mit der zunehmenden Industrialisierung und Mobilität sowie mit dem florierenden Pressewesen, wurde die Existenz von mehreren romanischen Schriftsprachen allmählich als Belastung wahr-

¹ Ausführlich zur Verschriftlichung der bündnerromanischen Idiome in: J.C. AR-
QUINT 2000, R. LIVER 1999, G. DARMS 1989, A. DECURTINS 1985 etc.

genommen. Verschiedene von Privatpersonen lancierte Versuche, eine gemeinsame romanische Schriftsprache zu schaffen und durchzusetzen, blieben jedoch erfolglos.²

Die Lia Rumantscha (LR), die anno 1919 gegründete romanische Dachorganisation, wählte schliesslich einen anderen Weg: Ab den 1950er-Jahren begann sie sich für eine Annäherung zwischen den bestehenden fünf Schriftidiomen einzusetzen. Diese sogenannte *avischinaziun* sollte bei der Erarbeitung von neuen Wörterbüchern umgesetzt werden. Die allmähliche Annäherung zwischen den Idiomen blieb bis in die 1970er-Jahre das sprachplanerische Ziel der LR.

I. Initiierung von Rumantsch Grischun

In den frühen 1980er-Jahren wurden Rufe nach einer einheitlichen romanischen Schriftsprache lauter. An der Delegiertenversammlung der LR vom Dezember 1981 plädierten einige für die konsequente Fortsetzung des Weges der sanften Annäherung zwischen den Schriftidiomen,³ andere betonten, dass man rasch eine überregionale romanische Schriftsprache brauche, und zwar für Bundes- und Kantonsbehörden sowie für private Unternehmen, die das Romanische nur in einer Variante zu berücksichtigen gewillt seien.⁴

Wenige Tage nach dieser Delegiertenversammlung wandte sich der Generalsekretär der LR an drei Romanistikprofessoren mit der Bitte, die Erarbeitung einer soliden wissenschaftlichen Grundlage zur Schaffung einer schriftsprachlichen Koiné für das Rätoromanische zu diskutieren. Das am 8. Januar 1982 in Zürich erfolgte Treffen gilt als „eigentliche Geburtsstunde des Rumantsch Grischun“.⁵ Wenige Monate nach dieser Anfrage legte Professor HEINRICH SCHMID seine „Richtlinien für die Gestaltung einer gesamtbünd-

² Eine ausführliche Zusammenfassung dieser Bemühungen zur Vereinheitlichung des Bündnerromanischen, mit zahlreichen Literaturverweisen, findet sich in R. CORAY 2008: 105-131.

³ Cf. A. DECURTINS 1982: 19f.

⁴ Cf. LIA RUMANTSCHA 1982: 243.

⁵ G. LECHMANN 2005: 439.

nerromanischen Schriftsprache“ zur Konsultation vor. Mit finanzieller Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung konnte die LR in der Folge die linguistischen Grundlagen von RG erarbeiten.

II. Verbreitung von Rumantsch Grischun

Nicht nur bei der Korpusplanung, sondern auch bei der Status- und Akquisitionsplanung (Spracherwerbsplanung) war die Lia Rumantscha die treibende Kraft. Die Phasen der Verbreitung von Rumantsch Grischun seit 1982 können unter folgenden fünf (alliterierenden) Titeln zusammengefasst werden:⁶

- Promotion und Propaganda (1982-1988),
- Polarisierung und Protest (1989-1992),
- Pazifizierung und Etablierung (1993-2001),
- Pädagogische und politische Offensive (ab 2002),
- Protest aus den Regionen (ab 2010).

Im Folgenden werden die wichtigsten Ereignisse und federführenden Akteure dieser fünf Phasen zusammenfassend dargestellt.

1. Promotion und Propaganda (1982-1988)

In der ersten Phase, in der Promotions- und Propagandaphase ab 1982, arbeitet die Lia Rumantscha intensiv an der Entwicklung und Verbreitung von RG. Sie fertigt Übersetzungen von Inseraten, Anschriften und Broschüren für Private und Behörden an, zum Beispiel für die Vita Lebensversicherung, die Graubündner Kantonalbank, die damaligen Postbetriebe oder für die Eidg. Alkoholverwaltung. Sie informiert in Pressekonferenzen und Referaten über RG und organisiert schon ab Sommer 1983 regelmässig Kurse zur Erlernung dieser neuen Einheitssprache. Sie bezeichnet RG als freiwilliges

⁶ Ausführlichere Informationen sowie Quellenbelege zu den ersten vier Phasen finden sich in: R. CORAY 2008: 132-222.

des wird im Publikationsgesetz vom 21. März 1986 verankert.⁷ Die im selben Jahr erlassenen „Richtlinien für die Übersetzungstätigkeit des Bundes ins Romanische“ schreiben ausdrücklich fest, dass die Übersetzungen grundsätzlich in Rumantsch Grischun erfolgen.⁸

Die Bündner Regierung und der damals zuständige Regierungsrat Joachim Caluori geben sich hingegen skeptisch und verweisen auf den (wissenschaftlichen) Versuchscharakter dieses Sprachunternehmens.

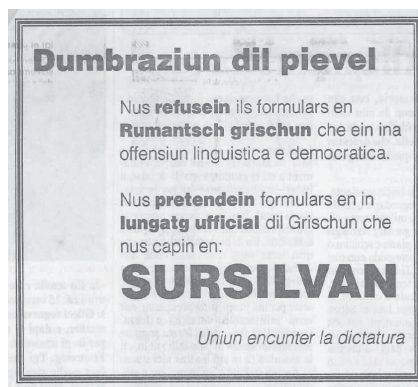
Aus den Kreisen der romanischen Bevölkerung finden sich vorerst nur wenige öffentliche Stellungnahmen zu RG. Kritische Reaktionen provoziert die Ausweitung der deklarierten Anwendungsbereiche, als die LR im Jahr 1984 ein Kinderbuch in RG herausgibt. Ab 1988 mehren sich kritische Stimmen, die sich über eine zu autoritative und rasche Einführung dieser Sprache von oben, über die Köpfe der betroffenen romanischen Bevölkerung hinweg, beklagen.

2. Polarisierung und Protest (1989-1992)

In der zweiten Phase, der Polarisierungs- und Protestphase ab 1989, beginnen sich Bürgerinnen und Bürger, vor allem aus der grössten romanischsprachigen Region, der Surselva, gegen diese neue Sprache zu wehren und attackieren die federführende LR massiv. Der Konflikt wird sehr aggressiv und personalisiert ausgetragen. Die Kritiker betrachten die LR, die gesamtschweizerisch als „die romanische Stimme“ verstanden werde, nicht mehr als ihre Interessenvertreterin und bezeichnen die Verwendung von RG durch die Behörden als rechtswidrig. So wehrt sich beispielsweise ein „Verein gegen die Diktatur“ gegen die neu nicht mehr in den beiden grössten Idiomen, Sursilvan und Vallader, sondern in RG abgegebenen Volkszählungsformulare:

⁷ „In einer Beilage zum Bundesblatt werden ferner Bundeserlasse von besonderer Tragweite in romanischer Sprache veröffentlicht. Der Bundesrat bestimmt diese Erlasse nach Rücksprache mit der Regierung des Kantons Graubünden.“ (Art. 14 Abs. 3 Publikationsgesetz, siehe auch: Art. 11 der Publikationsverordnung).

⁸ „Die Übersetzungen erfolgen grundsätzlich in Rumantsch Grischun.“ (Art. 8 Richtlinien für die Übersetzungstätigkeit des Bundes ins Romanische vom 26. November 1986).



Gasetta Romontscha 30.11.1990

Den deutlichsten Ausdruck der wachsenden Opposition bildet eine an den damaligen Bundesrat Flavio Cotti gerichtete Petition von Ende 1991/Anfang 1992, in der sich über 2500 Unterzeichner gegen die Verwendung von RG in amtlichen Publikationen und gegen seine gesetzliche Verankerung als eidgenössische Amtssprache wehren.⁹ Als Reaktion auf diese Petition bittet Bundesrat Cotti die Bündner Regierung um eine offizielle Stellungnahme, ob RG weiterhin für Publikationen des Bundes verwendet werden sollte.

In der Folge stellt die Bündner Regierung die Durchführung einer wissenschaftlichen Meinungsumfrage bei der romanischsprachigen Bevölkerung im Kanton Graubünden zur Akzeptanz von RG in Aussicht.

Die rätoromanische Dachorganisation hält während dieser Phase massiver und zuweilen sehr aggressiver Kritik aus Teilen der romanischen Bevölkerung am Projekt RG und an ihrer offensiven Promotionspolitik fest.

⁹ Die Bündner Zeitung (18.6.1992) berichtet von „surselvischen Separationsgelüsten“: Die aus dem Bündner Oberland stammenden Erstunterzeichner der Petition kritisieren die LR und ihre grundsätzlich positive Haltung gegenüber RG. Die LR sei ursprünglich als Verein gegründet worden, werde aber heute gesamtschweizerisch als „die romanische Stimme“ verstanden. Deshalb überlege man sich, eine regionale Gegenvereinigung zu gründen.

3. Pazifizierung und Etablierung (1993-2001)

In der dritten Phase, der Pazifizierungs- und Etablierungsphase ab 1993, glätten sich die Wogen angesichts der vom Kanton lancierten Umfrage zur Akzeptanz von RG.

Die verbalen Exzesse und Ausfälligkeiten nehmen ab. Die Resultate der Umfrage und der darauf basierende Beschluss der Bündner Regierung von 1996 werden als tragfähiger Kompromiss begrüsst (RB 2.7.1996): Gemäss diesem Regierungsbeschluss soll RG schrittweise als kantonale Amtssprache eingeführt werden, in der Schule sollen jedoch die Schriftidiome die Alphabetisierungssprache bleiben. – Publikationen und Übersetzungen in RG nehmen in der Folge zu.

Als amtliche Publikationssprache scheint RG akzeptiert zu werden. Zeitungsberichte über Reaktionen auf amtliche Dokumente des Bundes in RG zeigen jedoch, dass diese Sprache weiterhin auf Widerstand stösst in der romanischsprachigen Bevölkerung. Deutlich zum Ausdruck kommt dies in einer kantonalen Volksabstimmung von 2001: Zur Abstimmung steht ein Gesetz, das die Publikation der Bündner Rechtssammlung und von kantonalen Abstimmungsmaterialien nicht mehr wie bisher in den beiden grössten Idiomen Sursilvan und Vallader, sondern neu in RG vorsieht. Die Vorlage ist in den mehrheitlich romanischsprachigen Gemeinden abgelehnt worden, jedoch dank der deutlichen Zustimmung durch die deutsch- und italienischsprachige Kantonsmehrheit angenommen worden.¹⁰

¹⁰ Es handelt sich um die Abstimmung vom 10. Juni 2001 über die Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR). Eine detaillierte Auswertung des Stimmverhaltens in romanischen Gemeinden findet sich in M. GRÜNERT et al. 2008: 366-368.

Ergebnisse der Abstimmung vom 10. Juni 2001 zur Revision von Art. 23 des Gesetzes zur Ausübung der politischen Rechte (BR 150.100)				
Gebiete	JA	NEIN	Stimmhaltungen	Einw. 2000 (Anteil an der Gesamtbev.)
Graubünden ohne Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 20% Rätoromanisch Sprechenden	21'712 68,8%	8'091 25,7%	1'737 5,5%	130'467 69,7%
Graubünden insgesamt	29'398 63,2%	14'950 32,2%	2'149 4,6%	187'058
99 Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 20% Rätoromanisch Sprechenden (Haupt- und/oder Umgangssprache) [RR 2 + RR 1]	7'879 51,6%	6'974 45,7%	412 2,7%	56'591 30,3%
90 Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 30% Rätoromanisch Sprechenden (Haupt- und/oder Umgangssprache)	5'601 46,8%	6'093 51,0%	263 2,2%	42'802 22,9%
82 Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 40% Rätoromanisch Sprechenden (Haupt- und/oder Umgangssprache)	5'051 45,8%	5'738 52,0%	237 2,1%	38'459 20,6%
75 Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 50% Rätoromanisch Sprechenden (Haupt- und/oder Umgangssprache)	4'094 44,0%	5'038 54,1%	182 2,0%	31'130 16,6%
66 Gemeinden mit einer zumindest relativen Mehrheit von Rätoromanisch Sprechenden, die das Rätoromanische als Hauptsprache angegeben haben (RR 1)	3'333 41,2%	4'625 57,1%	141 1,7%	26'263 14,0%

in: M. GRÜNERT et al. 2008: 368

Aus der Tabelle geht hervor, dass parallel zum Romanenanteil einer Gemeinde der Nein-Stimmen-Anteil zunimmt und dass der Nein-Stimmen-Anteil bereits in Gemeinden mit 30% und mehr Romanischsprachigen überwiegt. Aufgrund dieser Abstimmung wird 2001 RG definitiv und vollumfänglich als kantonale Rechts- und Verwaltungssprache eingeführt.

4. Pädagogische und politische Offensive (ab 2002)

In der vierten Phase, der pädagogischen und politischen Offensive ab 2002, setzt sich die Lia Rumantscha verstärkt für die Verwendung von RG als Schulsprache ein. In einem Positionspapier von 2002 fordert sie – nicht zum

ersten Mal¹¹ – die Einführung von RG als Schulschriftsprache ab der ersten Primarklasse, und zwar so rasch wie möglich und gut vorbereitet. Die Kompetenzen in Schulfragen würden zwar vor allem bei Kanton und Gemeinden liegen, die LR unterstütze aber „als Interessengruppe“ eine Politik der raschen integralen Einführung von RG in der Schule und fordere vom Kanton ein entsprechendes Konzept.¹²

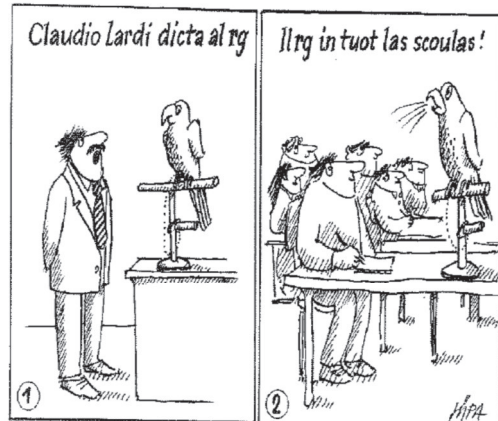
Die Kantonsregierung hatte sich noch im erwähnten Regierungsbeschluss von 1996 und in einem neuen von 1999 (basierend auf einem Expertenkonzept) für die Beibehaltung der Idiome als Alphabetisierungssprache in romanischen Schulen ausgesprochen und RG als passiv zu vermittelnde Sprache, frühestens ab der vierten Klasse, definiert. Nach der Ablösung des zuständigen Regierungsrates CALUORI durch CLAUDIO LARDI im Jahr 1999 beginnt jedoch eine neue Politik: Regierungsrat Lardi schlägt, unterstützt durch die erfolgreiche Abstimmung von 2001 und durch entsprechende Forderungen der LR, ein hohes Tempo bei der Einführung von RG als Alphabetisierungssprache an. Im Rahmen eines Sparpaketes beschliesst der Grosse Rat von Graubünden im August 2003, als eine von 212 Sparmassnahmen, neue romanische Lehrmittel nur noch in RG herauszugeben. Dieser für romanische Schulen, wo die Kinder in ihrem regionalen Idiom lesen und schreiben lernen, folgenschwere Lehrmittelentscheid wird ohne vorangehende Abklärung der Akzeptanz und der möglichen Auswirkungen ins Sparpaket aufgenommen und vom Grossen Rat verabschiedet.

Vor allem im Engadin formiert sich heftige Opposition. In verschiedenen Petitionen und Aktionen bringen zahlreiche Lehrer, Gemeinde- und Schulbehörden, unterstützt von der Engadiner Tochterorganisation der LR, der Uniun dals Grischs, ihre Ablehnung gegen eine Alphabetisierungssprache RG zum

¹¹ Bereits anlässlich der von der LR organisierten romanischen Volksfeste in den Jahren 1994 und 1997 hatte ihr Generalsekretär die Einführung von RG als Schriftsprache ab der ersten Klasse gewünscht. Diese Vision löste viele ablehnende Reaktionen aus, insbesondere im Oberengadin, wo man durch einen solchen Schritt das ohnehin schon schwache Puter gefährdet sah. Zu diesem Zeitpunkt werden Befürchtungen laut, dass die LR eines Tages ohne jegliche Unterstützung aus der Bevölkerung dastehe angesichts ihres „Sturmlaufs Richtung Rumantsch Grischun total“ und des „Drucks“ und „Tempos“, mit welchem sie RG einzuführen versuche (BüZ 22.11.1994).

¹² Cf. LIA RUMANTSCHA 2003: 71 ff.

Ausdruck. Rund 180 Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Kultur kritisieren in einem offenen Brief die forcierte Einführung von RG als Schulsprache.



La Quotidiana 15.6.2004, il Chardun / La Quotidiana 25.11.2004

Einige Politiker aus dem Engadin und der (oberen) Surselva versuchen angesichts des massiven Widerstandes aus ihrer Region den Grossen Rat vergeblich dazu zu bewegen, auf diesen umstrittenen Lehrmittelentscheid zurückzukommen. Sie betonen, dass es widersinnig sei, zuerst einen Lehrmittelentscheid zu fällen und erst im Nachhinein ein Konzept zu dieser Entscheid er-

arbeiten zu lassen.¹³ Sie fordern eine rechtliche Abklärung dazu, ob die Gemeinde oder der Kanton bestimmen dürfe, welche romanische Variante als Schulsprache gelte.¹⁴ – In Graubünden ist der Kanton zuständig für die Produktion der Lehrmittel, gemäss Artikel 3 Absatz 3 der Kantonsverfassung bestimmen jedoch die Gemeinden und Kreise ihre Amts- und Schulsprachen „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton“.¹⁵

Art. 3 Kantonsverfassung Graubünden (vom 18.5.2003/14.9.2003)

Sprachen

¹ Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.

¹³ Cf. Wortlautprotokoll GR 9.2.2004: 593. – Die hier und weiter unten angeführten Wortlautprotokolle des Grossen Rates von Graubünden sind abrufbar unter: (<www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/protokolle/Seiten/Protokolle2011.aspx>) [Zugriff: Dez. 2011].

¹⁴ Cf. La Quotidiana 23.12.2003. – Dass die rechtliche Lage bezüglich integraler Einführung von RG als Alphabetisierungssprache unklar ist, wird auch aus der Antwort von Regierungsrat (und Jurist) Lardi auf die Frage eines Grossrates ersichtlich. Dieser wollte wissen, ob sich eine Gemeinde weigern könne, RG einzuführen: „Die Frage, was passiert, wenn eine romanischsprachige Gemeinde sich weigert, werden wir irgendwie auch im Konzept aufarbeiten.“ (RR Lardi, Wortlautprotokoll GR 9.12.2003: 520). Ein paar Jahre später verweist die Antwort der Regierung (23.5.2006) auf die „Anfrage Arquint betreffend die gesetzliche Grundlage zur obligatorischen Einführung des Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache in den romanischen Schulen“ (25.4.2006) auf die nach geltendem Recht eindeutige Zuständigkeit der Gemeinden; die rechtlichen Grundlagen für eine obligatorische Einführung müssten erst geschaffen werden.

¹⁵ Die Bestimmung „im Zusammenwirken mit dem Kanton“ fand Eingang in die totalrevidierte Kantonsverfassung von 2003. Beabsichtigt wurde damals eine moderate Einschränkung der Gemeindeautonomie bei der Festlegung der kommunalen Amts- und Schulsprache, wobei der Kanton eine „vermittelnde Funktion“ bei Problemen einnehmen und „den Gemeinden bei der Festlegung ihrer Amts- und Schulsprache und bei der Erhaltung ihrer überlieferten sprachlichen Zusammensetzung unterstützend beistehen soll“ (Wortlautprotokoll GR 17.6.2002: 237) – wobei in erster Linie eine allfällige Schwächung der romanischen zugunsten der deutschen Amts- und Schulsprache im Fokus stand. Heute wird aufgrund dieser Bestimmung kritisiert, dass die kommunalen Initiativen in den Pioniergemeinden zugunsten der Rückkehr zur Alphabetisierung in den Idiomen „das Zusammenwirken mit dem Kanton, das in der Kantonsverfassung vorgeschrieben ist, vermissen“ lassen (G. Nay 2011: 137).

² Kanton und Gemeinden unterstützen und ergreifen die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

³ Gemeinden und Kreise bestimmen ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Trotz der Opposition und unklaren Rechtslage verabschiedet die Regierung Ende 2004 ein Konzept zur umfassenden Einführung von RG als Alphabetisierungssprache, wonach die Gemeinden in drei zeitlich versetzten Phasen starten. – Seit dem Schuljahr 2007/08 haben 40 Gemeinden RG als Alphabetisierungssprache ab der ersten Klasse eingeführt. Dies betrifft rund ein Drittel aller romanischen Schulkinder.¹⁶

Zwecks Erleichterung der Verwendung von RG, insbesondere auch in den Schulen, sind in der Zwischenzeit zahlreiche neue linguistische Lehr- und Hilfsmittel in RG herausgegeben worden, wobei intensiv die neuen Möglichkeiten des Internets genutzt werden.¹⁷

¹⁶ 2007/08: alle ersten Klassen der Gemeinden in Val Müstair (Müstair, Sta. Maria, Valchava, Fuldera, Tschier, Lü) und Mittelbündens (Lantsch, Brinzauls, Casti, Alvaschein, Mon, Stierva, Salouf, Cunter, Riom-Parsonz, Savognin, Tinizong-Rona, Mulegns, Sur, Marmorera); in der Surselva: Trin, Laax, Falera. 2008/09 folgten die ersten Klassen der Gemeinden aus der Umgebung von Ilanz (Mundaun = Flond und Surcuolm; Schluein, Pitasch, Riein, Sevgein, Castrisch, Luven, Duvin). 2009/10 folgten die ersten Klassen der Gemeinden Rueun und Umgebung (Sagogn, Rueun, Siat, Pigniu, Vuorz, Andiast). In den zweisprachigen Klassen (deutsch/rätoromanisch) in Chur und in Ilanz (inkl. Schnaus) wird ebenfalls RG unterrichtet.

¹⁷ Die LR hat 2006 ihr umfangreiches Wörterbuch „Pledari Grond“ online zugänglich gemacht (<www.pledarigrond.ch>), seit 2006 gibt es ein automatisches Korrekturprogramm für RG von Microsoft, unterstützt vom EKUD haben junge Übersetzer die rätoromanische Wikipedia-Plattform in RG vorangetrieben (<http://rm.wikipedia.org/wiki/Pagina_principala>), seit 2008 ist die an der Universität Fribourg erarbeitete „Grammatica per l'instrucziun dal rumantsch grischun“ elektronisch zugänglich (<www.unifr.ch/rheto/projects-r.php>). Der Bündner Lehrmittelverlag hat RG-Wörterbücher für die Primarschule und die Oberstufe herausgegeben. Der Kanton stellt via Internet eine umfangreiche Materialiensammlung in RG für den Unterricht zur Verfügung (<www.chatta.rumantsch-grischun.ch>). Das romanische

5. Protest aus den Regionen (ab 2010)

Ab 2010 formiert sich erneut Protest gegen RG als Alphabetisierungssprache. In den Regionen und Gemeinden, die ihr Idiom als Schulschriftsprache beibehalten wollen, jedoch vom Kanton aufgrund des Lehrmittelentscheides von 2003 keine aktuellen Schulbücher in den Idiomen mehr erhalten, bildet sich Widerstand: Gegner einer Alphabetisierungssprache RG gründen Anfang 2011 den Verein Pro Idioms und fordern aktuelle Lehrmittel in den Idiomen. Die Befürworter gründen im April 2011 die Interessengruppe Pro Rumantsch und fordern alle Gemeinden dazu auf, RG als Alphabetisierungssprache einzuführen und damit für eine geeinte Rumantschia einzustehen und die RG-Pioniergemeinden zu unterstützen.¹⁸

Parallel zur Formierung von Widerstand gegen RG als Alphabetisierungssprache wird auch in einigen Pioniergemeinden der Ruf lauter, wieder zu den Idiomen zurückzukehren: In Val Müstair, der ersten Talschaft, die RG anno 2007 eingeführt hatte, haben im März 2011 rund 450 Personen, das heisst rund ein Drittel aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, eine Initiative unterzeichnet, die eine Rückkehr zu Vallader als Alphabetisierungssprache fordert. Eine Abstimmung darüber ist für 2012 vorgesehen. Auch in der Surselva haben die Gemeinden um Ilanz, die RG bereits eingeführt haben, Initiativen lanciert, um wieder zum Idiom zurückzukehren. Die bisher (d.h. bis Mitte Dezember 2011) durchgeführten Abstimmungen sind mit Ausnahme derjenigen in Laax alle gegen RG als Alphabetisierungssprache ausgefallen.¹⁹

Radio und Fernsehen produziert Tonträger für die Kleinen und Kleinsten in RG (<www.rtr.ch>). Siehe dazu: B. ETTER 2010. [Zugriff auf alle Internetseiten: Dez. 2011].

¹⁸ Anfang Dezember 2011 zählt Pro Idioms (v.a. in der Surselva und im Engadin) 3'744 Mitglieder, Pro Rumantsch 1'247 Mitglieder (cf. <www.proidioms.ch>, <www.prorumantsch.ch> [Zugriff: Dez. 2011]).

¹⁹ Initiativen lanciert wurden in: Andiast, Castrisch, Duvin, Falera, Laax, Pitasch, Riein, Rueun, Schluein, Sevgein, Siat und Vuorz. In Ilanz und Schnaus wurde eine Petition eingegeben zugunsten von Sursilvan anstelle von RG. In den Gemeinden des Schulverbandes Riein, Castrisch und Sevgein ist am 24.6.2011 bzw. 25.10.2011 die Rückkehr zu Sursilvan angenommen worden, in Duvin am 28.11.2011, in

In dieser Situation schlägt die Bündner Regierung bzw. der neu zuständige Regierungsrat Martin Jäger einen von der LR unterstützten Kompromiss vor: Mit der Totalrevision des Schulgesetzes soll der Lehrmittelentscheid teilweise rückgängig gemacht werden. Die Revision sieht unter anderem vor, dass die als obligatorisch bezeichneten Lehrmittel auch in romanischen Idiomen publiziert würden (Art. 34 Abs. 4).

Art. 34 (Totalrevidiertes Schulgesetz, Entwurf 26.7.2011)

¹ Die Regierung bezeichnet die obligatorischen oder empfohlenen Lehrmittel.

² Der Kanton kann Lehrmittel herausgeben und Beiträge an deren Verbilligung leisten.

³ Die Lehrmittel werden in den Sprachen Deutsch, Italienisch und Rumantsch Grischun herausgegeben.

⁴ Die als obligatorisch bezeichneten Lehrmittel werden auch in romanischen Idiomen produziert.

Vorschlag vorberatende Kommission (15.11.2011)

[...]

³ Lehrmittel werden in den Sprachen Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch herausgegeben.

Die Pro Idioms – die schon auf eigene Faust und Kosten das obligatorische Mathematikbuch für die erste Klasse in drei Idiomen herausgegeben hat – unterstützt diesen Kompromiss. Vertreter von Pro Rumantsch kritisieren diesen hingegen massiv, er entmutige die Pioniergemeinden, führe zu einem Chaos und stelle keinen Kompromiss, sondern einen Strategiewechsel dar, der nicht mit dem Lehrmittelentscheid und der bisherigen LR-Politik zu vereinbaren sei. Die regionalen Lehrerverbände des Engadins und der Surselva ihrerseits begrüßen den Kompromiss.²⁰

Die vorberatende Kommission des Grossen Rates hat die Revision ebenfalls gutgeheissen, schlägt aber vor, auf die Begriffe „Rumantsch Grischun“ und

Rueun, Andiast, Vuorz und Falera am 2.12.2011. In Laax ist am 7.12.2011 ein Verbleib bei RG beschlossen worden.

²⁰ Cf. LQ 21.11.2011, 24.11.2011.

„romanische Idiome“ zu verzichten und das umfassendere „Rätoromanisch“ zu verwenden. In der Dezembersession, am 8. Dezember 2011, hat der Grosse Rat den Artikel 34 des totalrevidierten Schulgesetzes deutlich angenommen, sodass der Kanton Graubünden romanische Lehrmittel erneut auch wieder in den Idiomen herausgeben kann.

III. Fazit

Aus dieser Zusammenfassung einiger wichtiger Ereignisse und Meilensteine der Sprachplanung während der letzten 30 Jahre in Romanischbünden wird Folgendes ersichtlich:

Die Initiative zur Einführung einer neuen gesamtromanischen Schriftsprache ging von der romanischen Dachorganisation Lia Rumantscha aus. Sie war wichtigste Akteurin und treibende Kraft bei der Korpus- und Statusplanung. Auch in der Akquisitionsplanung war die LR sehr früh aktiv, sie hat schon ein Jahr nach Schaffung dieser Sprache RG-Kurse angeboten und seit den 1990er-Jahren die Einführung in die Schule gefordert. Aufgrund der kantonalen und kommunalen Zuständigkeit in diesem Bereich, musste sie warten, bis dieses Anliegen bei den Kantonsbehörden auf offene Ohren stiess. Der Kanton hat ab 2003 das Zepter in die Hand genommen und der Einführung von RG als Alphabetisierungssprache auf der Grundlage eines Lehrmittelentscheides den Weg gebahnt.

Die aktuellen Auseinandersetzungen verdeutlichen jedoch, dass diese Aktion über die Köpfe der Betroffenen hinweg durchgeführt worden ist, ohne vorher die rechtliche Situation geklärt zu haben, ohne die Mach- und Wünschbarkeit umfassend analysiert zu haben, ohne vorherige Pilotversuche und ohne Alternativen konzipiert zu haben für den nun eingetroffenen Fall, dass der Widerstand gegen RG als Alphabetisierungssprache nicht abnimmt und dass diese deshalb nicht flächendeckend eingeführt werden kann und sogar Pioniergemeinden eine Umkehr wünschen.

Bis vor kurzem präsentierte sich eine verfahrenere Situation: Die romanische Dachorganisation LR hatte sich lange für RG als Alphabetisierungssprache eingesetzt, weshalb ihre neue Rolle als „Moderatorin“ in diesem Konflikt Kritik an ihrer Glaubwürdigkeit auslöste. Der Kanton musste „in Zusam-

menwirken“ mit den Gemeinden die Alphabetisierungssprache RG einführen, und zwar aufgrund eines Sachzwangs, den ein wenig durchdachter Lehrmittelentscheid herbeigeführt hatte. Etliche Gemeinden konnten nicht davon überzeugt werden, erhielten aber gemäss Grossratsbeschluss von 2003 keine aktuellen Lehrmittel in den Idiomen mehr. Das totalrevidierte Schulgesetz erlaubt nun einen vorläufigen Ausweg aus dieser Situation.

Die Ereignisse der letzten Jahre zeigen, dass die Bereitschaft der betroffenen Bevölkerung in Romanischbünden begrenzt ist, einer neuen romanischen Varietät in der Primarschule Platz einzuräumen. Aber auch etliche romanische Sprach- und Literaturwissenschaftler, die den Nutzen von RG in bestimmten Domänen durchaus anerkennen, lehnen RG als Alphabetisierungssprache ab.²¹ Denn die (grossen) Idiome verfügen über eine Jahrhunderte alte Schrifttradition, über ein heute noch lebendiges Kulturschaffen und über eine für den Alphabetisierungsprozess vorteilhafte Nähe zu den gesprochenen regionalen und lokalen Varietäten. Die Alphabetisierung in einer überregionalen Varietät, zu der weder historische noch kulturelle Bindungen bestehen, die keine spontane mündliche Praxis kennt und für einen grossen Teil der romanischsprachigen Bevölkerung keine Vorteile zu bringen vermag, wird als fragliches oder gar schädigendes Unterfangen eingestuft. Alle Romanischsprachigen müssen aus existenziellen Gründen die deutsche Sprache sehr gut beherrschen, alle weiterführenden Ausbildungen erfolgen auf Deutsch, dort müssen noch weitere Sprachen erlernt werden. Romanisch spielt insbesondere in seiner lokalen und regionalen Form und im mündlichen Bereich eine wichtige Rolle. Aus diesen Gründen können viele Romanischsprachige zwar damit leben, dass überregionale Schriftstücke (amtliche Dokumente, Werbe-, Internettexpte etc.) in RG verfasst werden und dass die Kinder RG in der Mittel- oder Oberstufe kennenlernen. Aber sie wollen (zumindest vorderhand) in der Schule nicht ihr traditionelles regionales Schriftidiom durch eine neue, als fremd empfundene Schriftsprache ersetzen.

Das Beispiel RG zeigt exemplarisch, dass Sprachplanung und Sprachstandardisierung ein von einer Oberschicht ausgehendes und von staatlichen Autoritäten – vor allem via politisch-administrativen und Bildungsmarkt –

²¹ So z.B. die Initianten und Unterzeichnenden des „Offenen Briefs an die Regierung des Kantons Graubünden betreffend die romanische Sprachpolitik der Jahre 2003/04“ (cf. LQ 15.6.2004).

vorangetriebenes Unterfangen ist, das mit der Verteilung von finanziellen, politischen und symbolischen Ressourcen zusammenhängt (cf. P. Bourdieu 1990). Es zeigt aber auch, dass Sprache nur begrenzt *top-down*, von oben, dekretiert werden kann (Haugen 1987: 627). Gegen den Willen der Mehrheit der Sprecherinnen und Sprecher ist in einer Demokratie im 21. Jahrhundert keine Standardsprache durchzusetzen, umso weniger wenn die Sprechenden alle zweisprachig und existenziell von sehr guten Kenntnissen der dominierenden Zweitsprache abhängig sind.

Bibliographie

- ARQUINT, JACHEN CURDIN, 2000, Stationen der Standardisierung, in: SCHLÄPFER, ROBERT; BICKEL, HANS (Hrsg.), *Die viersprachige Schweiz*, 2. neu bearbeitete Auflage, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg: Sauerländer, 240–267.
- BOURDIEU, PIERRE, 1990 [1982], Was heisst sprechen? Die Ökonomie des sprachlichen Tausches, Wien: Braumüller.
- CORAY, RENATA, 2008, Von der Mumma Romontscha zum Retortenbaby Rumantsch Grischun. Rätoromanische Sprachmythen, Chur: Bündner Monatsblatt.
- DARMS, GEORGES, 1989, Sprachnormierung und Standardsprache, in: HOLTUS, GÜNTER; METZELTIN, MICHAEL; SCHMITT, CHRISTIAN (Hrsg.), *Lexikon der Romanistischen Linguistik*, Vol. III, Tübingen: Max Niemeyer, 827–853.
- DECURTINS, ALEXI, 1985, Die Bestrebungen zur schriftsprachlichen Vereinheitlichung der Bündnerromanischen Idiome. Zur Vorgeschichte des „Rumantsch Grischun“, in: URELAND, P. STURE (Hrsg.), *Entstehung von Sprachen und Völkern. Glotto- und ethnogenetische Aspekte europäischer Sprachen. Akten des 6. Symposiums über Sprachkontakt in Europa, Mannheim 1984*, Tübingen: Max Niemeyer, 349–376.
- DECURTINS, ALEXI, 1982, L'idea d'avischinaziun, en: *Igl Ischi*, ann. 67, nr. 18, 18–26.
- ETTER, BARBLA, 2010, Rumantsch Grischun als Sündenbock? Eine Analyse der rätoromanischen Standardsprache mit Blick auf ihre aktuelle Situation und die Entwicklung der letzten Jahre, *Ladinia XXXIV*, 51–65.
- GRÜNERT, MATTHIAS; PICENONI, MATHIAS; CATHOMAS, REGULA; GADMER, THOMAS, 2008, *Das Funktionieren der Dreisprachigkeit im Kanton Graubünden*, Tübingen/Basel: Francke.

- HAUGEN, EINAR, 1987, Language Planning, in: AMMON, ULRICH; DITTMAR, NORBERT; MATTHEIER, KLAUS J. (Hrsg.), *Sociolinguistics: an international handbook of the science of language and society* = *Soziolinguistik: ein internationales Handbuch zur Wissenschaft von Sprache und Gesellschaft*, 1. Halbband, Berlin: de Gruyter, 626–637.
- LECHMANN, GION, 2005, *Rätoromanische Sprachbewegung. Die Geschichte der Lia Rumantscha von 1919 bis 1996*, Frauenfeld/Stuttgart/Wien: Huber.
- LIA RUMANTSCHA, 2003, *Rapport annual 2002*, Cuira: Lia Rumantscha.
- LIGIA ROMONTSCHA/LIA RUMANTSCHA, 1982, *Rapport annual 1981*, in: *Annalas*, ann. 95, 237–292.
- LIVER, RICARDA, 1999, *Rätoromanisch. Eine Einführung in das Bündnerromanische*, Tübingen: Gunter Narr.
- NAY, GIUSEP, 2011, Romanischdebatte: die rechtlichen Pflichten und Einschränkungen für die Politik, *ZGRG Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden* 3 (2011), 133-138.

Das Autonomiemodell der deutschen Minderheit in Ungarn – eine Zwischenbilanz

Koloman Brenner

Inhalt

I. Kurzer historischer Exkurs.....	91
II. Der Weg zum neuen Autonomiemodell.....	93
III. Der Ausbau der kulturellen Autonomie – eine Zwischenbilanz.....	95
IV. Zusammenfassung und Ausblick	100

I. Kurzer historischer Exkurs

Im heutigen Ungarn gibt es drei grössere Siedlungsgebiete, wo Angehörige der deutschen Minderheit in höherer Anzahl leben: Westungarn entlang der österreichischen Grenze, das Ungarische Mittelgebirge (vom Ofner Bergland bis zum Plattensee-Oberland) mit den Zentren Ofen/Buda und Zirc bzw. Südungarn mit dem Zentrum Fünfkirchen/Pécs. Die Vorfahren der deutschen Minderheit in Westungarn sind „Urbewohner“ dieser Gegend und bilden ab dem 13.-14. Jahrhundert in wichtigen Zentren wie Ödenburg/Sopron und Wieselburg/Moson die Mehrheitsbevölkerung im ehemaligen Deutsch-Westungarn. Nachdem Karl der Grosse die Ostmark und Friaul gründet, ziehen bairische und fränkische Ansiedler nach Pannonien, die allerdings bis zur Zeit der ungarischen Landnahme gegen Ende des 9. Jahrhunderts wahrscheinlich in der – vor allem slawischen – Bevölkerung aufgehen. Auch die Staatsgründung von Stephan dem Heiligen, der die bayrische Königstochter Gisela heiratet, bringt wieder eine deutsche Ansiedlung mit sich. Im 11. Jahrhundert entwickelt sich allmählich das Siedlungsgebiet durch die Besiede-

lung, vorangetrieben von den salischen Kaisern Heinrich II. und IV. Auch in den Städten vom Ungarischen Mittelgebirge (z.B. in Ofen – heute Buda, Teil von Budapest) sind solche sog. altdeutsche Siedlungen festzustellen, obwohl die Ansiedlungswellen nach der Vertreibung der Türken im 18. Jahrhundert auch hier wirken.

In Südungarn leben die Nachkommen von Ansiedlern nach den Türkenkriegen, die meistens aus Hessen, aus der Pfalz, aus der Mainzer, Frankfurter, Fuldaer Gegend bzw. auch aus den Erbländer der Habsburger-Monarchie ins Land ziehen. Aus dieser Vielfalt der deutschen Ansiedler entwickelt sich die landesübliche Bezeichnung „Schwaben“ bzw. „schwäbisch“ für die Bezeichnung ihrer Dialekte, vor allem in Südungarn und im Ungarischen Mittelgebirge. In Westungarn hingegen ruft die Bezeichnung „Schwaben“ in Bezug auf die deutsche Minderheit eine Gegenreaktion bei den Angehörigen der Minderheit hervor. Bekanntlich sind nur 2-4 Prozent der Deutschen in Ungarn wirklich schwäbischer Herkunft, obwohl die landesübliche Bezeichnung der Minderheit dies suggeriert, dabei handelt es sich allerdings um eine geschichtlich untermauerte pars pro toto Entwicklung.

Die heutige Lage der deutschen Minderheit in Ungarn spiegelt das Ergebnis von langwierigen sprachlichen, kultur- und minderheitenpolitischen bzw. gesellschaftlichen Veränderungen wider. In diesem einleitenden Teil möchte ich die wichtigsten Faktoren anführen, die diese heutige Lage verursachten bzw. mitbestimmten. Im 19. Jahrhundert begann der sprachliche und identitätsbezogene Assimilationsprozess der Deutschen in Ungarn, der im Prinzip bis zum heutigen Tage nicht aufzuhalten war. Hierfür waren Gründe wie höhere Schulausbildungschancen, soziale Aufstiegschancen, geographische und soziale Mobilität verantwortlich. Dieser Prozess ist allerdings unterschiedlich verlaufen in den drei ungarndeutschen Siedlungsgebieten (Westungarn, Ungarisches Mittelgebirge, Südost-Transdanubien), sowohl in der Quantität als auch in der Qualität. Das Vordringen des Ungarischen wurde durch die Tatsache erleichtert, dass die Rolle der Hochsprache bei den Ungarndeutschen das Ungarische übernommen hat. Es bestand nämlich beim Aufeinandertreffen beider Kommunikationsmittel ein asymmetrisches Verhältnis: das Ungarische war ein auf allen Kommunikationsebenen ausgebaut System, die deutschen Dialekte der Ungarndeutschen hingegen waren beschränkt auf den mündlichen Bereich und auf die alltäglichen Kommunikationssituationen. Im Falle von Westungarn hatten wir natürlich eine etwas

abweichende Situation, da dieses Gebiet verbunden war mit dem geschlossenen deutschen Sprachraum, eben daher ist es dazu gekommen, dass die regionale Verkehrssprache einen relativ wichtigen Bestandteil der sprachlichen Kompetenz dargestellt hatte. Es ist noch zu bemerken, dass nach dem 1. Weltkrieg 1918 der grössere Teil vom ehemaligen Deutsch-West-Ungarn als „Burgenland“ das jüngste österreichische Bundesland wird, allerdings ohne Ödenburg, wo 1921 eine unterschiedlich bewertete Volksabstimmung stattfindet und bei Ungarn bleibt. Eine wichtige Zäsur bedeutet beim Wandel der allgemeinen, aber auch sprachlichen und schulischen Situation der deutschen Minderheit in Ungarn das Ende des 2. Weltkrieges, bzw. die Vertreibung von etwa 200 000 Deutschen anschliessend. Bis 1948 sind auch die in Ungarn verbliebenen Deutschen „vogelfrei“, sie wurden rechtlich und in jedem Lebensbereich diskriminiert, durften nicht wählen und wurden wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit entrechtet und enteignet.

II. Der Weg zum neuen Autonomiemodell

Im folgenden halben Jahrhundert können wir zwei Entwicklungsphasen auseinanderhalten: Erstens die sog. „schweren Jahrzehnte“, die 50er, 60er und 70er Jahre, zweitens etwa seit Mitte der 80er Jahre die neue Phase einer eher positiven Entwicklung. In der ersten Phase können wir über bekannten historischen, politischen und wirtschaftlichen Benachteiligungen der Angehörigen der deutschen Minderheit berichten, sowohl auf der Ebene der Einzelpersonen, als auch auf der Ebene der Gemeinschaft. Ein immer grösserer Teil der Angehörigen der deutschen Minderheit findet es nicht attraktiv, sich zu der Minderheit zu bekennen. Der soziale Aufstieg und überhaupt jede Art von Selbstverwirklichung ist mit dem Ungarischen verbunden, deswegen nimmt das Tempo des sprachlichen Wechsels rapide zu. In den ersten Jahren dieser Phase wurde des weiteren Deutsch aus den Schulen und Kindergärten verbannt.

Seit Mitte der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts sind also positive Tendenzen bezüglich der Lage der Deutschen in Ungarn vorhanden. Immer intensiver gewordenen Kontakte zum deutschen Sprachraum durch Schüleraustauschprogramme, Partnerschaftsverträge zwischen Gemeinden und Städten in Ungarn und in Deutschland, Österreich und der Schweiz, die sehr oft auf

Grund der Zusammenarbeit von Heimatvertriebenen und Heimatverbliebenen Ungarndeutschen gestaltet werden, oder der Einsatz von Lektoren in Institutionen, in denen auch Angehörige der deutschen Minderheit Deutsch oder Germanistik lernen bzw. studieren sind zu vermelden. Ein langsamer und nicht eindeutig erfolgreicher Prozess Richtung bilingualer Schulen beginnt, auch auf der Mittelschulebene. Sogar im Kindergartenbereich gibt es erste Schritte in Richtung zweisprachige Erziehung. Nicht zuletzt hat die nach der Wendezeit und nach der politischen, wirtschaftlichen Öffnung des Landes aufgewertete Stellung der deutschen Sprache positive Signale und Impulse für die Ungarndeutschen mit sich gebracht. Der Marktwert des Deutschen in Ungarn ist generell hoch, was von den Angehörigen der deutschen Minderheit erkannt und ausgenutzt wird, sogar in der europäischen Perspektive ist die deutsche Sprache aus der Warte von Ungarn mit vielen Möglichkeiten verbunden.

Heutzutage ist die deutsche Minderheit in Ungarn die grösste nationale Minderheit mit schätzungsweise 200-220.000 Personen. Mit etwa 600-800.000 Personen ist allerdings die ethnische Minderheit der Roma ebenfalls zu erwähnen. Alle anderen nationalen Minderheiten kommen insgesamt auf etwa 180.000 Personen. Diese Angaben beruhen auf Eigenangaben bzw. amtlichen Schätzungen. In der offiziellen Statistik sind infolge der historischen Ereignisse niedrigere Angaben zu finden. Es ist zu erwähnen, dass die Vertreibung von etwa 200.000 Deutschen in den Jahren 1946-48 auf Grund der Daten der amtlichen (und nicht anonymen) Volkszählung aus dem Jahre 1941 erfolgte. Daher sind auch laut Meinung des ungarischen Zentralen Statistischen Amtes (ung. KSH) noch eine Zeit lang keine sicheren Zahlen zu erwarten. Die Daten der letzten Volkszählung 2001 haben allerdings im Falle der deutschen Minderheit eine steigende Tendenz gezeigt. Im Vergleich zur Volkszählung 1990 stieg die Anzahl derer, die als Nationalität Deutsch angegeben haben, von ca. 36.000 auf 63.000, und fast 90.000 Personen haben eine starke Bindung zur Kultur der deutschen Minderheit angegeben. Die Ergebnisse der letzten Volkszählung im Jahre 2011 sind noch nicht veröffentlicht worden, die neuen Angaben müssen ebenfalls detailliert analysiert werden.

III. Der Ausbau der kulturellen Autonomie – eine Zwischenbilanz

Auch im politischen Bereich sind die Signale in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts nicht zu verkennen: Nachdem die Bundesrepublik Deutschland als wichtiger Handelspartner eine immer grössere strategische Bedeutung für Ungarn bekommt, mündet diese Entwicklung darin, dass im Oktober 1985 mit kräftiger Unterstützung des ehemaligen deutschen Außenministers GENSCHER der erste offiziell gegründete deutsche Minderheitenverein in Osteuropa ins Leben gerufen wurde. Der Kulturverein Nikolaus Lenau e.V. funktioniert bis heute in der Stadt und ist ein wichtiger Sammelbecken für Angehörige der deutschen Minderheit im Raum Fünfkirchen. Die erste frei gewählte ungarische Regierung unter Ministerpräsident Antall schickte sich 1990 an, die bedeutenden ungarischen Minderheitengemeinschaften in den Nachbarstaaten kräftig zu unterstützen. Um diese Zielsetzung international besser begründen zu können, wurde ein „beispielhaftes Minderheitengesetz“ ins Visier genommen, also innen- und ausserpolitische Entwicklungen prägten das Bild ebenfalls. Die Verabschiedung des Minderheitengesetzes im Jahre 1993 und die darauffolgende neue Struktur der sog. Minderheitenselbstverwaltungen (Körperschaften die die kulturelle Autonomie durch Wahlen verwirklichen, z.B. Schulträgerinnen werden können) führten zu einem Neubeleben der Minderheitenaktivitäten in aller Lebensbereiche.

Bei den Kommunalwahlen im Herbst 1994 sind also die ersten Wahlen der örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen durchgeführt wurden, laut den gesetzlichen Bestimmungen bekamen damals alle Wahlberechtigte auch die Listen der Minderheiten. So ist es dazu gekommen, dass in vielen Ortschaften, wo in der Gemeinschaft angesehen Angehörige der deutschen Minderheit sich zur Wahl gestellt hatten, viele Stimmen von Angehörigen der Mehrheit den deutschen Listen zugute kamen. Im März 1995 wählten im nächsten Schritt die Elektoren der deutschen Minderheit das erste Mal die Vollversammlungsmglieder der Landesselbstverwaltung der Ungarndeutschen (LdU). Sie ist seitdem das kulturelle und politische Repräsentationsorgan der deutschen Minderheit in Ungarn. Die Kandidaten zur Minderheitenwahlen stellten in der Regel die örtlichen oder landesweiten Kulturvereine der deutschen Minderheit, so dass es zu einer gewissen Verdoppelung der

früheren Strukturen kam, da dieselben Personen ja in den Gremien wirkten. Allerdings kann diese Entwicklung auch so bewertet werden, dass die zivile Gesellschaft bei den Kommunalwahlen die Minderheitenpolitiker gewählt hat, die dann ihre Interessen auf einer politischen Ebene vertritt, da ja die Minderheitenselbstverwaltungen von ihrer rechtliche Position gesehen als öffentlich-rechtliche Körperschaften wesentlich mehr Kompetenzen haben, als Vereine.

Dazu kam eine zwar bescheidene, aber staatlich zugesicherte Grundfinanzierung der Minderheitenselbstverwaltungen, die vor allem in kleineren Gemeinden durch Unterstützung der in der Ortschaft funktionierenden ungarndeutschen Tanzgruppen, Chöre, Blaskapellen usw. eine positive Wirkung und eine gewisse Planungssicherheit im Minderheitenkulturleben mit sich brachte. Durch die zusätzlichen Kompetenzen der Minderheitenselbstverwaltungen und durch den „Wahlkampf“ für die Minderheitenwahlen präsentierten sich auch für die breitere Öffentlichkeit in den verschiedenen betroffenen Ortschaften Vertreter der deutschen Minderheit in einer neuen, gestärkten Position, wenn auch in den ersten Jahren die örtlichen Administrationen immer wieder Probleme hatten, die Kompetenzen der Minderheitenselbstverwaltungen anzuerkennen und ihren Pflichten nachzukommen. Das Mitbestimmungsrecht (de facto Vetorecht) der Minderheitenselbstverwaltungen bei der Bestellung der Schul- und Kindergartendirektoren verursachte z.B. in der Stadt Ödenburg im Jahre 2002 sogar Konflikte auf der höchsten politischen Ebene, als ein der deutschen Sprache nicht mächtige Schuldirektor in der deutschen Nationalitätenschule vom Stadtrat gewählt wurde. In den Minderheitenbildungsinstitutionen haben nämlich laut der Regelungen des Minderheitengesetzes auch bezüglich der Annahme des pädagogischen Programms die Minderheitenselbstverwaltungen ein Mitbestimmungsrecht, auch wenn davon die Gremien nicht zu häufig gebrauch machen.

Diese und einige weitere Kompetenzen der Minderheitenselbstverwaltungen und vor allem die seit 1995 funktionierende Landesselbstverwaltung der Ungarndeutschen (LdU) konnte auch neuen Impulse auf der politisch-symbolischen Ebene geben, so hat laut ihren gesetzlichen Kompetenzen die LdU 1996 die eigene Hymne der Ungarndeutschen bestimmt, die höchste Auszeichnung der ungarndeutschen gegründet („Ehrennadel in Gold für das Ungarndeutschtum“) und viele weitere sowohl symbolische, als auch konkrete Schritte zur Verwirklichung der kulturellen Autonomie getan. In den

90er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde also dieses System sowohl in den einzelnen Gemeinden und Städten, als auch seitens der LdU landesweit ausgebaut und ein Netz von hauptberuflichen Regionalbüroleiter in den wichtigsten Regionen und eine immer professioneller arbeitende Geschäftsstelle der LdU dafür gesorgt, dass eine neue Qualität an Minderheitenaktivitäten entstanden ist.

2005 erfolgte eine Modifizierung des Minderheitengesetzes und der Wahlmodalitäten. Die Verschärfung der Wahlmodalitäten wurde seitens der politischen Entscheidungsträger vor allem mit dem Hinweis auf die Erscheinung des sog. „Ethnobusiness“ immer lauter wurde, dass also nicht Minderheitenangehörige sich zur Wahl gestellt haben um die staatlichen Subventionen dann z.T. privat zu verteilen bzw. nicht für Minderheitenzwecke einzusetzen. Des Weiteren ist es immer wieder dazu gekommen, dass z.B. im Falle der rumänischen Minderheit, nicht zu der autochthonen Gemeinschaft gehörende Vertreter gewählt wurden (häufig Roma oder Ungarn aus Rumänien), die 1999 verhindert haben, dass die Landesselbstverwaltung der Rumänen gegründet wird. Diese Probleme begleiten bis heute die Arbeit der rumänischen Minderheitenselbstverwaltung, die in der Region um die Stadt Gyula ihr Zentrum hat. Die Veränderung, dass also nur diejenigen ungarischen Staatsbürger die deutsche Liste in ihrer Ortschaft wählen durften, die sich schriftlich vor der Wahl zur deutschen Minderheit bekannten und um ihre Aufnahme in die deutsche Wählerliste baten, sorgte zuerst zu einiger Unruhe, da wegen der erwähnten historischen Erfahrung der Vertreibung diese Art von Registrierung nicht unumstritten war. Während den Wahlen 2006 und 2010 funktionierte allerdings dieses System im Grossen und Ganzen zufriedenstellend. Das neue Gesetz über die Rechte der Nationalitäten aus dem Jahre 2011, veränderte das System nicht massgeblich, obwohl über das Funktionieren dieser neuen Regelung noch keine langfristigen Erfahrungen vorliegen. Zur Zeit sind im Lande 423 örtliche deutsche Minderheitenselbstverwaltungen aktiv, auch auf der mittleren Komitatsebene (Ungarn besteht aus 19 Komitaten, also Verwaltungseinheiten) sind seit der Wahl 2006 die Körperschaften entstanden. Der Landesrat der ungarndeutschen Chören, Kapellen und Tanzgruppen e.V. repräsentiert einen Grossteil der über 500 Kulturgruppen in Ungarn, die Bezüge zur deutschen Minderheit haben. Dies bildet die Basis der kulturellen Autonomie der Deutschen in Ungarn, das Gesamt-

bild wird aber von weniger erfreulichen sprachlich-kulturellen Tendenzen beeinflusst.

Der im ersten Kapitel dargestellte, sprachlich-kulturelle Assimilationsprozess schreitet weiter voran, das Vordringen des Ungarischen wurde unterstützt durch Mischehen und durch das neue Modell der Familie, in der nicht mehr drei Generationen zusammenleben und die Grosseltern die Sprache und Kultur vermitteln. Eine sehr interessante Entwicklung ist bei der deutschen Standardsprache zu beobachten. Seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts gewinnt dieselbe rasch an Bedeutung, so dass sie als Prestigesprache gilt in allen Schichten der deutschen Minderheit. Interessanterweise werden auch in den Schichten, die deutsche Dialektkenntnisse noch aufweisen können, die Kommunikationsdefizite der Dialekte scharf erfasst und bewertet. Es wird gefordert, dass die Kinder oder Enkelkinder in der Schule die Standardsprache erlernen sollen. Vor allem in manchen Intelligenzkreisen der deutschen Minderheit kann man einen demonstrativen Gebrauch dieser Varietät beobachten, meistens verbunden mit minderheitenspezifischen öffentlichen Situationen. Ob dieses neue Vordringen der deutschen Standardsprache zur Folge hat, dass dieselbe als eine Art neue Erst- oder Zweitsprache funktionieren kann, bleibt abzuwarten.

Um die sprachlich-kulturelle Lage richtig beurteilen zu können, müssen die Tatsachen der Möglichkeiten in der Bildung detailliert angeführt werden. Das Schulwesen der deutschen Minderheit in Ungarn funktionierte seit den 80er Jahren der 20. Jahrhunderts zwar unter besseren Rahmenbedingungen, aber es fehlten die klaren gesetzlichen und fachlichen Fundierungen bezüglich des Minderheitenunterrichts. Die chaotische Situation ist z.T. bis heute noch vorhanden, sogar im Bereich der Terminologie. Begriffe wie Nationalitätenunterricht, Minderheitenunterricht, Sprachunterricht, zweisprachiger Unterricht usf. wurden sowohl beim Unterrichtsministerium, als auch bei den betroffenen Institutionen bzw. bei den Gemeinde- und Stadträten, die als Institutionsträgerinnen funktionieren, unterschiedlich verwendet und ausgelegt. Hinter den anmutenden statistischen Zahlen des Unterrichtsministeriums über die Anzahl der Schüler, die an einem deutschen Minderheitenunterricht teilnehmen, steckt eine kunterbunte Realität, wobei die meisten Kinder von Angehörigen der deutschen Minderheit keine Schule oder keinen Kindergarten besuchen, die ihren spezifischen Ansprüchen entsprechen würden. Der typische Fall v.a. in kleineren Ortschaften – und bekanntlich leben die

meisten Ungarndeutschen in solchen Ortschaften – ist, dass in der Grundschule (die sich stolz Nationalitätenschule nennt) de facto Deutsch als Fremdsprache unterrichtet wird. Vielerorts ist dies auch nur in einem Klassenzug der Fall, und alle anderen Stunden bzw. die außerschulischen Aktivitäten laufen natürlich (!) in ungarischer Sprache. Im Vergleich zu den quasi einsprachig deutschen Minderheitenschulen in Rumänien für die schon grösstenteils ausgewanderte deutsche Bevölkerung oder zu den mehr als 100 ebenfalls einsprachigen privaten Schulen der etwa 20.000 Personen umfassende deutschen Minderheit in Dänemark, ist die Lage mehr als kritisch zu betrachten.

Die Landesselbstverwaltung der Ungarndeutschen (LdU) registrierte diese negativen Tendenzen und beschloss 1998, dass als Verwirklichung der kulturellen Autonomie die LdU als Trägerin von wichtigen schulischen und kulturellen Institutionen funktionieren sollte. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wurden wichtige Schulzentren in eigene Trägerschaft der deutschen Minderheit übernommen. Seit 2004 funktioniert in dieser Form die Valeria Koch Mittelschule, Grundschule, Kindergarten und Schülerwohnheim in Fünfkirchen/Pécs (Südungarn) und das Friedrich-Schiller-Gymnasium, berufliches Gymnasium und Schülerwohnheim in Werischwar/Pilisvörösvár bei Budapest. Das Ungarndeutsche Bildungszentrum in der Stadt Baja, wird von einer Stiftung getragen, hier nimmt die LdU ebenfalls an der gemeinsamen Trägerschaft teil. Weitere wichtige Institutionen zum Ausbau der kulturellen Autonomie wurden in diesen Jahren ebenfalls gegründet, so das Ungarndeutsche Pädagogische Institut und das Ungarndeutsche Kultur- und Informationszentrum (<www.zentrum.hu>).

Dieser institutionelle Rahmen ist notwendig, um eine Wiederbelebung der deutschen Sprache und Kultur vorantreiben zu können, da der normale Prozess der Weitergabe der Sprache in den Familien kaum mehr möglich ist, aus den angeführten Gründen sind zwei-drei Generationen aufgewachsen, die sich dadurch auszeichnen, dass unter den Angehörigen der deutschen Minderheit prozentual gesehen relativ wenige eine deutsche sprachliche Varietät authentisch beherrschen. Das bedeutet, dass es hier auch darum geht, im Falle einer überintegrierten Minderheit, die sich sprachlich weitgehend assimiliert hat, den Versuch zu starten, den Prozess des Sprachwechsels in Richtung Ungarisch zu unterbrechen. Falls dieser Versuch mit Hilfe eines gut ausgebauten zweisprachigen und langfristig auch z.T. einsprachigen Unter-

richtswesens nicht gelingt, führt dies zur vollkommenen Assimilation der Deutschen in Ungarn. Ob es gelingen kann, hängt von vielschichtigen Aspekten ab. Es gibt Beispiele für eine gelungene Reaktivierung einer fast schon in Vergessenheit geratener Sprache (z.B. Hebräisch, Katalanisch), aber der Erfolg ist v.a. davon abhängig, ob sich die staatlichen Institutionen dieser Aufgabe positiv gegenüberstehen und unterstützen. Die „Neubelebungsattitüde“ – also der Wille seitens der Minderheitengruppe zur Belebung der Sprache ist unter den Deutschen in Ungarn nach meiner Einschätzung vorhanden. Die Angehörigen der Minderheit, die eine Restidentität besitzen, sind häufig der Meinung, dass wenigstens ihre Kinder und Enkelkinder Deutsch auf einem sehr hohen Niveau beherrschen sollten. Unter den Jugendlichen der Minderheit wirken v.a. die positiven Signale aus der Wirtschaft und der erweiterte europäische Horizont stimulierend.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Beitrag wurde die aktuelle Situation der deutschen Minderheit in Ungarn kurz skizziert und bewertet, um eine Zwischenbilanz der nach der politischen Wende ausgebauten kulturellen Autonomie zu ziehen. Es wurde dargestellt, dass das neue System der sog. Minderheitenselbstverwaltungen in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts zu neuen, positiven Impulsen beigetragen hatte, davon zeugen die erfreulichen Zahlen der Volkszählen 2001 bezüglich der Angaben zur Nationalität. Was den sprachlich-kulturellen Bereich anbelangt, ist es fraglich, ob diese neue kulturelle Autonomie mittel- und langfristig die Assimilation aufhalten kann. Ohne Sprache gibt es keine Minderheit oder Identität. Dies ist eine Binsenweisheit, aber auch bei den Ungarndeutschen ist es eindeutig so, dass die bis jetzt geschilderte sprachliche Situation folgende Frage mit sich bringt: Kann die ehemalige Muttersprache, bzw. eine andere Varietät derselben in den Minderheiteninstitutionen neu belebt und erlernt werden? Die deutsche Minderheit in Ungarn ist ja z.T. eine Sprachminderheit, z.T. eine Gesinnungsminderheit, so dass breite Schichten lediglich für die Nachkommen oder z.T. für ihre eigene Person die Kompetenz der deutschen Sprache (wieder)herstellen wollen. Dies funktioniert laut verschiedener Meinungen im Falle von Einzelpersonen relativ einfach, wenn man aus Nostalgiegründen bezüglich der Ahnen u.dgl. dies vor-

antreibt, die Frage ist allerdings bei Völkern oder bei Minderheiten komplizierter. Falls der Sprachwechsel noch vor dem Ende unterbrochen wird und diese Möglichkeit besteht bei den Deutschen in Ungarn ohne Zweifel, wenn die Anzahl der Sprachkompetenzträger vergrößert werden kann, ist die Antwort auf unsere Frage ein eindeutiges „Ja“.

Allerdings sind solche Neubelebungen von Sprachen nur erfolgreich, wenn eine breite Schicht der Minderheit dahinter steht und sie vorantreibt und eine gut ausgebildete, zweisprachige, von den öffentlichen, staatlichen Institutionen unterstützte gesellschaftliche Gruppe von Intelligenzlern und „Bürokraten“ im positiven Sinne die Sache ebenfalls unterstützt. Wenn diese Anforderungen berücksichtigt werden, muss festgestellt werden, dass in den ungarländischen sog. Minderheitenschulen und -Kindergärten dieselben nur selten erfüllt werden. Ein wichtiger Punkt ist in unserem Falle, dass die Akzeptanz und das Interesse der Mehrheitsbevölkerung an der deutschen Sprache – vor allem wegen wirtschaftlicher Faktoren – z.T. vorhanden ist. Auch im europäischen Rahmen können also die Bestrebungen zur Belebung der deutschen Sprache in Ungarn positiv bewertet werden und auch die Stabilisierung der deutschen Gemeinschaft im Lande. Die Frage ist, ob es möglich sein wird und ob es gelingt, hierbei haben Deutschland und Österreich bzw. die Schweiz eine wichtige Verantwortung vor allem bezüglich ihrer (europaweiten und EU internen) Sprachenpolitik bzw. Volksgruppenpolitik.

Organisationsform und kulturelle Autonomie der autochthonen Sprachgemeinschaften und Volksgruppen in Europa

Fallbeispiel Rätoromanen

Romedi Arquint

Inhalt

I. Bürokratisierung	106
II. Einigkeit.....	107
III. Strukturelle Fragen	108
IV. Denkanstösse	110

Die interne Organisation der Rätoromanen begann in der zweiten Hälfte des 19. Jh. und fand ihren ersten und grossen Abschluss mit der Gründung der Lia Rumantscha im Jahre 1919. Die Lia Rumantscha (LR) vereinigt heute als privatrechtlicher Verein mit einem öffentlichen Auftrag die 3 sprachregionalen Vereinigungen unter einem Dach. Dazu kommen die Jugendorganisation, die Uniun per la Litteratura rumantscha, die Società dals Rumantschs da la Bassa, die Quarta Lingua als Vereinigung der Freunde des Romanischen sowie als politische Vertretung eine Delegation der romanischen Fraktion des Grossen Rates. Die Società Retorumantscha als wissenschaftlich ausgerichtete Organisation und die Società Radio e Televisiun Rumantscha sind zwar der LR angeschlossen, inhaltlich und finanziell jedoch in eidgenössische Strukturen eingebunden autonom. Eine wiederum andere Struktur weist die Agentura da Novitads auf.

Man war bei der Gründung der modernen Schweiz vorsichtig bei der Delegation von Aufgaben an den Bund; die für das Selbstverständnis der Nationalstaaten wichtigen Bereiche der Sprache und Kultur blieben in der Kompetenz der Kantone, in Graubünden sogar der Hoheit den Gemeinden übertragen. Dem Zentralstaat kam – und dies hat sich bis heute nur unwesentlich verändert – eine subsidiäre Aufgabe zu.

Ein Blick in die umliegenden Länder zeigt, dass die Organisationsstrukturen der nationalen Minderheiten und autochthonen Völker ohne eigenen Staat in Europa nach einem ähnlichen Muster verliefen, auch sie organisierten sich weitgehend als privatrechtliche Vereine. Es war Estland (und Slowenien) vorbehalten, während eine kurzen Periode nach dem 1. Weltkrieg ein anderes Organisationsmodell umzusetzen, das Modell einer öffentlich-rechtlichen Institution mit weitreichender kultureller Autonomie. Ein Modell übrigens, das bei dem Übergang der multinationalen Habsburger Monarchie in einen demokratische Staat von Leuten wie Renner und anderen propagiert worden war, jedoch im Soge der Euphorie der Nationalstaatsbildung keine Chance hatte. Dieses Modell hatte die Trennung von Kultur und Politik vorgesehen, wobei vor allem zwei Grundsätze bestimmend waren: Zum einen sollten die Sprachgemeinschaften nicht allein gemäss dem Territorialitätsprinzip, sondern nach dem Personalitätsprinzip definiert werden, und zum Zweiten sollten alle „Nationalitäten“ (auch die der Mehrheitsbevölkerung) in einem Staat sich als öffentlich-rechtliche Organisationen etablieren und vom Staat umschriebene Aufgaben der Spracherhaltung und der Kultur autonom übernehmen. Als mögliche Strukturen sahen sie das Modell, wie sie die christlichen Kirchen erreicht hatten; auf diese Art hätte die Idee der Multi-nationalität – wie dies in der Donau-Monarchie praktiziert wurde – in einen demokratischen Rechtsstaat hinüber geführt werden können.

Die Gründungsväter der Lia Rumantscha bezweckten die Vereinigung aller Organisationen, die sich die Erhaltung und Förderung der romanischen Sprache und Kultur zum Ziel hatten, um so

1. Nach innen die gemeinsame Strategie bestimmen und Aktivitäten koordinieren zu können,
2. nach „ausen“ mit einer Stimme auftreten zu können,
3. und, dies war der Hauptgrund, um beim Staat und dem Kanton um finanzielle Hilfe anklopfen zu können.

Von 1919 bis heute erfolgten 5 beim Kanton und 9 beim Bund eingereichte Gesuche um Finanzhilfe. Die Eingaben dienten einerseits den Behörden als willkommene und umfassende Information, schufen Transparenz und genügten dem Staat. Sie gewährleisteten eine periodische Kommunikation zwischen der Rumantschia und dem Staat. Unterstrichen wurde jeweils regelmässig auch die Bedrohungslage der rätoromanischen Sprache. Die Form des privatrechtlichen Vereins wurde nicht in Frage gestellt; de facto war die LR jedoch als repräsentative Vertretung der Rätoromanen anerkannt. Die Beziehungen waren denn auch über Jahrzehnte von einem gegenseitigen Verständnis geprägt: Es herrschte eine pragmatisch orientierte Zusammenarbeit. Oft waren es personelle Verbindungen, die eine spannungsfreie Kooperation verstärkten, etwa, dass Exponenten der Rumantschia gleichzeitig wichtige bildungspolitische Funktionen innehatten, oder dass eine Persönlichkeit die Kulturarbeit als Vorstufe für politische Ambitionen betrachtete, oder dass umgekehrt die politische Tätigkeit mit dem Präsidium der Lia Rumantscha ehrenvoll abgeschlossen wurde. Die Autonomie der LR in ihrer Kernkompetenz, der sprachlichen Infrastruktur, wurde grundsätzlich anerkannt (Sprachplanung, Wörterbücher, Grammatik, Sprachlehrbücher): die LR leistete Pionierarbeit bei der Einführung und Verbreitung der Kindergärten; sie entschied über die Einführung der neuen Schriftsprache Sutsilvan, der Kanton setzte diesen Entscheid auf der Ebene der Schule auch um. Der von der Lia Rumantscha 1983 beschlossenen Einführung der Standardsprache Rumantsch Grischun in umschriebenen Bereichen stand der Kanton zunächst skeptisch gegenüber, bis er, nachdem der Bund vorgespurt war (1986), gleichzog (1996).

Doch blieb es nicht bei diesem idyllischen Verhältnis zwischen der LR und der Politik. Ab den 70er Jahren kam es zu Konflikten, etwa, als die LR in einer Eingabe die Erarbeitung eines Sprachengesetzes, in dem das Territorialitätsprinzip verankert werden sollte, verlangte. Dieses für alle anderen Sprach- und Kulturgemeinschaften in der Schweiz verankerte und streng überwachte Prinzip rührte jedoch an die Heilige Kuh der Gemeindeautonomie und wurde von der Politik schubladisiert. Zu weiteren Unstimmigkeiten kam es, als der Kanton einen Teil des Bundesbeitrages, der von der Lia Rumantscha in ihrer Eingabe detailliert begründet und aufgelistet worden war, in die ordentliche Staatskasse abzwackte. Hier kam erstmals die kulturellen Autonomie mit der Frage ins Spiel, ob es überhaupt Sache der Regierung

sein müsse, das Tätigkeitsprogramm der LR zu genehmigen, da die LR dieses im demokratischen Prozess beraten und entschieden habe. „Die Bündner Regierung solle nicht die Stellung des Kulturvogtes einnehmen“¹. Die Regierung sicherte zu, Eingriffe nur dann zu tätigen, wenn „krasse Verstösse“ vorlägen².

Die Klimaveränderung hatte verschiedene Ursachen; ich gehe auf drei ein.

I. Bürokratisierung

Die von persönlicher Kenntnis, von einer gegenseitigen Wertschätzung bestimmte Politik (heute würde man von „Verfilzungen“ reden) wurde durch eine Bürokratisierung der Staatsgeschäfte, einer mit Entscheidungs- und Kontrollwut ausgestatteten politischen anonymen Verwaltungs- und Politikultur, die sich über alle Lebensbereiche ausbreitete, abgelöst. Bis 1947 gingen die Gesuche direkt nach Bern, dann verlangte die Bündner Regierung eine Vorprüfung; ab 1952 wurde die Rechnung der LR vom Kanton geprüft, einige Jahre später verlangte der Kanton zusätzlich auch ein Budget. Das neuste Beispiel ist die zwischen der LR und dem Kanton abzuschliessende Leistungsvereinbarung über die Verwendung der öffentlichen Gelder, die die traditionelle interne Ausmarchung der strategischen und operationellen Ausrichtung innerhalb der LR zu unterlaufen droht. Eine strenge Handhabe dieses Artikels würde eine Ausserkraftsetzung der Entscheidungsstrukturen der LR zur Folge haben. Der autoritäre Eingriff der Regierung und des Parlamentes in die Entwicklung des Rumantsch Grischun sind ein weiteres Beispiel. Allerdings muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass die LR der Politik diese Strategie zuspilte und sie zu diesem Schritt ermunterte, ohne dass eine breite Vernehmlassung unter den Rätoromanen erfolgt wäre. Ein Beschluss des Vorstandes der LR gab der Regierung die Absicherung zur Umsetzung einer Sparmassnahme, wonach Lehrmittel einzig in Rumantsch Grischun herausgegeben würden. Die LR hat sich in den 90er Jahren jedoch auch selber einer ihrer traditionellen Kernaufgaben entledigt, indem sie die

¹ LECHMANN, Rätoromanische Sprachbewegung, Huber, 2005, S. 272.

² LECHMANN (FN 1), S. 272.

Schaffung der Wörterbücher – allerdings vorwiegend aus finanziellen Gründen – dem Kanton übergab.

Generell kann als Tendenz festgestellt werden, dass sich der Bund sowohl in finanzieller wie auch in strategischer Hinsicht generöser und unkomplizierter verhielt als die beim Kanton der Fall war. So ist im schweizerischen Sprachengesetz (2007) die Ausschüttung öffentlicher Gelder an die Lia Rumantscha ebenfalls vorgesehen, sie wird jedoch nicht von Leistungsvereinbarungen u.ä. abhängig gemacht.

Seit Ende der 90er Jahre hat sich die Einstellung der Staaten zu den autochthonen Gemeinschaften und Volksgruppen allgemein eher zugespitzt. Es sind einerseits verstärkte Bemühungen um Einflussnahme in inhaltlichen Bereichen zu verzeichnen; andererseits wirkt sich auch die finanzielle Situation negativ auf die Aufgabenerfüllung der traditionellen Sprachgemeinschaften aus³.

II. Einigkeit

„Jedoch zeigte sich, dass auch mit den besten Mitteln und Direktiven wenig zu erreichen ist, wenn die Zusammenarbeit mit den Regionalvereinigungen nicht funktioniert.“ „Auch dienten die Eingaben dem Zusammenhalt der Rätoromanen nach aussen“. Wichtig war, dass ihre Eingaben „von allen Tochtergesellschaften anerkannt und getragen waren“⁴. Einheit und Zusammenhalt der Dachorganisation waren die *conditio sine qua non* für die Akzeptanz der LR als repräsentative Vertretung der Rätoromanen nach „ausen“. Der hohe Anteil der NEIN-Stimmen aus den romanischen Stammländern beim negativen Ausgang der Volksabstimmung aus dem Jahre 1959, als es um einen Beitrag des Kantons an die LR ging, wird denn auch als Resultat der internen Querelen der Rätoromanen ausgelegt. Ist die Dachorganisation nicht fähig, die internen Spannungen aufzufangen, wirkt sich dies in doppelter Hinsicht negativ aus: Nicht alle Rätoromanen fühlen sich durch die LR vertreten und die Politik hat nach dem Prinzip des *divide et impera*

³ Siehe dazu PALERMO.

⁴ LECHMANN (FN 1), S. 96 und 234.

ein leichtes Spiel. Dass eine Überprüfung der Organisationsstrukturen dringend sei, hatte selbst die LR in ihrem Jahresbericht 2003 festgestellt. Ihre Delegierten hatten im Jahre 2002 einstimmig von der Regierung ein Gesamtkonzept gefordert, grundsätzlich eine „rasche, jedoch umsichtige Umsetzung des Rumantsch Grischun in der Schule“ postuliert. Entsprechend hatten Vorstand und Rat der LR unmittelbar vor dem politischen Entscheid über die Sparmassnahme und im Anschluss an den Beschluss des Grossen Rates das Projekt einer „integralen Einführung des RG in der Schule“ favorisiert. Einige wenige Monate später hatte sich in breiten Kreisen der Rumantschia eine breite und Opposition gebildet. Wie kann es sein, bemerkt der damalige Präsident in seinem Jahresbericht, dass der grundsätzlich zustimmende Beschluss der Delegierten (die einen umfangreichen Text allerdings erst einen Monat im Voraus zugestellt erhalten hatten) in einem derart krasen Gegensatz zu den Reaktionen in der Öffentlichkeit stehen konnte? Es kam zu keiner Reflexion über die Organisationsstruktur. Im Jahre 2004 verlangte die LR, dass eine derart bedeutende Frage der Zustimmung des romanischen Volkes bedürfe, sah diese Bedingung jedoch mit der Einberufung einer Mediationskonferenz erfüllt. Im Engadin und in der Surselva haben sich als Folge der Auseinandersetzungen um das Rumantsch Grischun zwei Organisationen gebildet, die sich von der LR nicht vertreten sehen, weil sie sich mit Erfolg für die Beibehaltung der tradierten Idiome in der Schule einsetzen.

III. Strukturelle Fragen

Damit wird ein weiterer Aspekt deutlich, der die Schwäche der privatrechtlichen Organisationsform beleuchtet. Sie verdeckt diese Schwäche, solange es ihr gelingt, nach aussen geeint aufzutreten. Aber auch in diesen Fällen bleibt sie letztlich vom Goodwill der politischen Behörden abhängig. Die privatrechtliche Organisationsform hat zur Folge, dass in entscheidenden Fällen die politischen Behörden das letzte Wort haben und die Selbstbestimmung zur Leerformel wird. Letztlich sind die „Minderheiten“ immer in der Hand der Mehrheit! Um eine repräsentative Legitimität und Anerkennung ihrer kulturellen Autonomie zu erreichen, sind vorab zwei Fragen zu klären.

Die Erste richtet sich auf die interne Organisationsstruktur. Die Frage der Demokratisierung beschäftigte die LR verschiedentlich, und es kam dabei auch zu harten Auseinandersetzungen, dies insbes. dann, wenn es um die Zuteilung der Delegiertenstimmen ging. Dass die Regionalorganisationen verschiedene Regelungen der Mitgliedschaft kennen, kommt erschwerend hinzu. Aber auch im Volk kommt es immer wieder zu kritischen Hinterfragungen der Organisation; so ist etwa von den „Rumantschuns“ die Rede, die in diesen Vereinigungen sich finden; geschichtlich war es die intellektuelle Elite einer Bergbevölkerung, deren Kern aus Pfarrern, Lehrern und einigen wenigen anderen Personen bestand, die sich für die Sprache und Kultur stark machten. Fazit: Die repräsentative Legitimität der LR hat zwar eine Tradition, ist jedoch rechtlich bedenklich. In einer modernen Demokratie ist eine Organisationsform erstrebenswert, die die rechtlichen und politischen Kriterien für eine demokratische Legitimität erfüllt. Auch wenn die Repräsentativität faktisch nicht in Frage gestellt wurde: Die Haltung der Rätoromanen als Bittsteller zeigt sich im oft gehörten Spruch: „Wir dürfen uns die Sympathie der andern nicht verscherzen“. Als Bittsteller konnten sie zwar moralischen Druck ausüben, dieser Druck zeigte meistens auch Wirkung, da den Rätoromanen die Sympathie der übrigen Schweiz sicher war; sie waren jedoch kein Rechtssubjekt mit anerkannten Ansprüchen ausser dem Hinweis auf die Tradition. Die graue Zone zwischen selbstbewusst auftretenden Rätoromanen, die auf dem Fundament eines als Staatsaufgabe erklärten Anspruches bauen und der Position eines Bittstellers, der darauf baut, durch braves Verhalten auf die Sympathie der Mehrheit zählen zu können, zeigt sich im Begriff der „Subvenziuns“; die für die Erhaltung des Rätoromanischen gesprochenen öffentlichen Gelder sind demnach von der „Gnade“ der Politik abhängig. Das Ziel einer Organisationsstruktur mit einer anerkannten Legitimität, ermöglicht es erst den Rätoromanen (und den Italienischbündnern), auf gleicher Stufe mit den politischen Behörden verhandeln zu können.

Die zweite Bemerkung richtet sich auf die Inhalte. Als Rechtssubjekt erlangt eine Sprachgemeinschaft den status einer Partnerschaft zwischen dem Staat und der Politik mit klaren Kompetenz- und Koordinationszuweisungen, eben: auf „Augenhöhe“. Da ist es auch legitim, über die Rahmenbedingungen einer kulturellen Autonomie zu verhandeln. Es sind im Sinne des Selbstbestimmungsrechtes die strategischen Fragen festzulegen, die zur Erhaltung der Sprach- und Kulturgemeinschaft zentral sind, zu denen etwa die Sprach-

planung ebenso gehörte wie die Präsenz der romanischen Sprache in den Bildungseinrichtungen des Kantons. Aus dem grundsätzlichen Anspruch ergibt sich eine andere Verhandlungsposition mit der Politik. Andererseits ist die Implementierung der Ansprüche durch harte Verhandlungen mit der Politik und Kompromissbereitschaft auszuhandeln.

IV. Denkanstösse

Die *Strukturfrage* mag in einer schönen Grosswetterlage keine Rolle spielen; sie wird nicht nur zum Problem, wenn Krisenanzeichen auszumachen sind. Sie wird jedoch auch zum Problem unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedingungen, die sich in einem Jahrhundert verändert haben. Um die Rätoromanen in einer repräsentativen Weise vertreten zu können, ist deren Organisationsstruktur zu überprüfen. Welche demokratischen Kriterien hat eine Organisationsform zu erfüllen, damit alle Rätoromanen, ob innerhalb oder ausserhalb des Sprachgebietes sich vertreten fühlen dürfen? Grundlegende Kriterien sind grösstmögliche Repräsentativität durch den Einbezug aller Kräfte, der Individuen wie der Institutionen, demokratische Abläufe bei Wahlen und Sachentscheidungen, Transparenz und Offenheit. Diese Kriterien vermögen die traditionellen Organisationsformen der Rumantschia nicht zu erfüllen.

- 1.) Das Delegationsprinzip ist gegenüber direkten Wahlen immer nur die zweitbeste Lösung.
- 2.) Die sprachregionalen Vereinigungen haben verschiedene Modelle der Mitgliedschaft. 3.) Der Einbezug der politischen Kräfte erscheint zufällig und unvollständig (beschränkt auf die romanischen Grossräte).
- 4.) Vertretungen der Gemeinden, Regionen, Landeskirchen, Lehrervereinigungen u.a. fehlen und fühlen sich weder eingebunden noch verpflichtet.
- 5.) Die Strukturfrage hatte sich schon ab den 70er Jahren abgezeichnet und wurde durch die Auseinandersetzungen um das Rumantsch Grischun in der Schule verschärft.

- 6.) In den letzten Jahren vermochte die LR ihre Hauptaufgabe, nach aussen geeint – also im Einvernehmen mit allen Regionalvereinigungen – aufzutreten, nicht mehr zu erfüllen. Ihre einseitige Parteinahme in Sachen RG polarisierte und trennte; die Gegner mussten sich wohl oder übel ausserhalb der LR organisieren, um eine in einer breiten Bevölkerung verbreitete Ablehnung des Projekte RG in der Schule öffentlich zu vertreten.

Ein zweiter Punkt betrifft das *Selbstverständnis* der Rätoromanen. Ein genereller Überblick über die politische Entwicklung in Europa zeigt, dass der Staat in den letzten Jahrzehnten zunehmend zivilgesellschaftliche Anliegen an sich zu reissen bestrebt ist. Diese Tendenz der finanziellen Beschränkung und der inhaltlichen Einflussnahme ist auch in Bezug auf die Stellung der Rätoromanen festzustellen. Für das Selbstbewusstsein der Rätoromanen wird dies dann gefährlich, wenn sie in geradezu vorauseilendem Gehorsam sich diese Haltung der Politik zu eigen macht. So haben weite Kreise der Rumantschia – nicht nur die LR – es als selbstverständlich und natürlich angenommen, dass Regierung und Parlament von sich aus über die Unterrichtssprache entscheiden könnten. Die Sprachplanung gehörte seit Bestehen der Lia Rumantscha und bis weit in die 90er Jahre zu ihren Kernkompetenzen (wie dies übrigens bei allen autochthonen Sprachgemeinschaften in Europa der Fall ist). Diese Aufgabe an die politischen Behörden der Mehrheitsbevölkerung zu übertragen, widerspricht internationalen Standards (Sprachenfreiheit, Selbstbestimmung). Als Mindestvoraussetzung für derartige Entscheide ist eine breite Vernehmlassung und Einigkeit der betroffenen Sprachgemeinschaft anzusehen. Unabhängig von der grundsätzliche Kompetenz in der Sache bleibt das Aushandeln der Rahmenbedingungen, die sich aufgrund gesamtstaatlicher Überlegungen stellen (Finanzen), und hier kann es durchaus geschehen, dass Prioritäten zu setzen sind und nicht alle Anliegen berücksichtigt werden können.

Eine gleichwertige Partnerschaft zwischen Politik und Sprachgemeinschaft – auf Augenhöhe – bedingt, dass der Status einer NGO überprüft wird und die Vereinigung der Rätoromanen zu einem *Rechtssubjekt* wird, das legitimiert ist, selbstbewusst und mit dem Anspruch auf *Selbstbestimmung* aufzutreten. Sie ist es, die die strategische Marschrichtung bestimmt, und es ist erst in zweiter Linie Sache der staatlichen Behörden, im Sinne einer Gesamtschau – staatlicher Zusammenhalt, Finanzen usw. – auf dem Wege der Verhandlungen Konsenslösungen zu finden, Lösungen, denen wohl in den meisten Fällen das Qualitätsmerkmal einer gut funktionierenden Demokratie anhaftet, das man mit der mittleren Unzufriedenheit aller Beteiligten umschreiben kann.

Es war nicht meine Absicht, Lösungen aufzuzeigen; wenn die Analyse der Organisationsstruktur der Rätoromanen sowie die Klärung der kulturellen Autonomie einerseits und der durchaus aus Gründen des staatlichen Zusammenhaltes notwendigen Einschränkungen derselben Anlass geben zu weiterführenden Diskussionen, ist meine Aufgabe erfüllt.