

Organisationsform und kulturelle Autonomie der autochthonen Sprachgemeinschaften und Volksgruppen in Europa

CONVIVENZA / EURAC Seminar 9./10. Dez. 2011 in Chur

Fallbeispiel Rätoromanen

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 Uniuon 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 wurde diese Hoheit den Gemeinden übertragen. Dem Bundesstaat 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, vor allem zwei Grundsätze waren dabei bestimmend: Zum einen sollten die Sprachgemeinschaften im Wesen 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 unabhängig vom Staat umschriebene Aufgaben der Spracherhaltung und der Kultur 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 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 der Wechsel einer Persönlichkeit von der Kulturarbeit zur politischen Arbeit oder umgekehrt die Belohnung der politischen Arbeit durch einen Ehrenposten in der Kulturvereinigung. 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 Einführung der Standardsprache Rumantsch Grischun in umschriebenen Bereichen stand der Kanton zunächst skeptisch gegenüber, bis er, nachdem der Bund vorgespurt war, gleichzog.

Doch blieb es nicht bei diesen 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 Territorialitäts-prinzip verankert werden sollte, verlangte. Dieses für alle anderen Sprach- und Kulturgemeinschaften in der Schweiz verankerte und streng überwachte Prinzip rührte jedoch an die 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“ (Lechmann S 272). Die Regierung sicherte zu, Eingriffe nur dann zu tätigen, wenn „krasse Verstösse“ vorlägen (272).

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

1. VERBÜROKRATISIERUNG

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 Lia Rumantscha zu unterlaufen droht. Eine strenge Handhabe dieses Artikels würde eine Ausserkraftsetzung der Entscheidungsstrukturen der LR zur Folge haben. Die Auseinandersetzungen um das RG sind ein weiteres Beispiel. Von Bedeutung ist hier, dass innerhalb der Rumantschia eine breite und umfassende Debatte zur Einführung des Rumantsch Grischun unterblieb sowie der Umstand, dass die LR diesen Entscheid der Regierung zuspielte. Ein Beschluss des Vorstandes der LR gab der Regierung die Absicherung zur

Umsetzung einer Sparmassnahme, wonach Lehrmittel einzig in Rumantsch Grischun herausgegeben würden. Die Lia Rumantscha hat sich in den 90er Jahren jedoch auch selber einer ihrer traditionellen Kernaufgaben entledigt, indem sie die Schaffung der Wörterbücher – allerdings vorwiegend aus finanziellen Gründen - dem Kanton übergab.

Generell kann als Tendenz festgestellt werden, dass sich der Bund meist generöser und unkomplizierter verhielt als die beim Kanton der Fall war. So ist im schweizerischen Sprachengesetz 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 autochtonen 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 aus.

2. 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 Rätromanen nach aussen“. Wichtig war, dass ihre Eingaben „von allen Tochtergesellschaften anerkannt und getragen waren“ (Lechmann, 96 und 234). Einheit und Zusammenhalt der Dachorganisation waren die *conditio sine qua non* für die Akzeptanz der LR als repräsentative Vertretung der Rätromanen nach „ausen“. Der hohe Anteil der NEIN-Stimmen aus den romanischen Stammlanden 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 Rätromanen ausgelegt. Ist die Dachorganisation nicht fähig, die internen Spannungen aufzufangen, wirkt sich dies in doppelter Hinsicht aus: Nicht alle Rätromanen fühlen sich durch die LR vertreten und die Politik hat nach dem Prinzip des *divide et impera* 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 krassen 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 Eiberufung einer Mediationskonferenz erfüllt.

3. STRUKTURELLE FRAGEN

Damit wird ein weiterer Aspekt deutlich und dieser beleuchtet die Schwäche der privatrechtlichen Organisationsform. Sie verdeckt diese Schwäche in dem Masse, 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 Rätoromanen waren Bittsteller (teilweise ist diese Bittstellermentalität sogar zur zweiten Natur geworden („wir dürfen uns die Sympathie der andern nicht verscherzen“), die zwar moralischen Druck ausüben konnten – und da ihnen die Sympathie der übrigen Schweiz sicher war, zeigte der Druck auch Wirkung; 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 Volksmund durch die Verwendung des romanischen Begriffes „Subvenziuns“. Das Ziel einer Organisationsstruktur mit einer anerkannten Legitimität, ermöglicht es erst den Rätoromanen (und den Italienischbündnern), auf gleicher Stufe, „auf Augenhöhe“ 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 Sprachplanung ebenso gehörte wie die Präsenz der romanischen Sprache in den Bildungseinrichtungen des Kantons. Dass sich aus dem grundsätzlichen Anspruch eine andere Verhandlungsebene ergibt, ist ebenso einsichtig, wie dass bei der Lösungsfindung harte Verhandlungen und Kompromisse auszuhandeln sind.

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 in den 90er Jahren gestellt, alarmierend wurde die Lage, als 2003 ein von den Delegierten der Lia Rumantscha gefällter Entscheid (grundsätzlich für die Einführung des RG als Unterrichtssprache) auf einen grossen Widerstand innerhalb der Rumantschia stiess. Eine vom scheidenden Präsidenten geforderte Strukturreform wurde nicht aufgenommen. 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 grundsätzlichen 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 weiter führenden Diskussionen, ist meine Aufgabe erfüllt.

Romedi Arquint, Chapella