



Kulturautonomie

Grundkonzept und Anwendungs-
beispiele in Europa

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Kulturautonomie

Grundkonzept und Anwendungsbeispiele in Europa

Autor: Dr. Thomas Benedikter
Herausgeber: POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
Weinstr. 60 - I-39057 Frangart
Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it

Bozen, April 2020



Die von POLITIS genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITIS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Vereins als solchem.

Der Verein POLITIS "...verfolgt erzieherische und wissenschaftliche Zwecke aufbauend auf den Grundsätzen der Solidarität und den Grundwerten der Demokratie...Insbesondere fördert der Verein zukunftsfähige Ansätze der demokratischen Partizipation, solidarischer Wirtschaftsformen, sowie der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit."

Art. 2 des Vereinsstatuts

Kulturautonomie

	<i>Inhaltsübersicht</i>	<i>Seite</i>
1	Einführung und Definition.....	4
2	Karl Renners Konzept der „national-kulturellen Autonomie“	5
3	Beispiele für Kulturautonomie in Europa.....	8
3.1	Lettland.....	9
3.2	Ungarn	11
	3.2.1 Der ethnokulturelle Hintergrund.....	11
	3.2.2 Ungarns Kulturautonomie.....	13
	3.2.3 Die Selbstverwaltungskörperschaften der Minderheiten.....	14
	3.2.4 Minderheitensprachen in Ungarns Schulen.....	17
	3.2.5 Perspektiven für die Zukunft.....	19
3.3	Estland.....	20
	3.3.1 Die Kulturautonomie in der 1. Republik	20
	3.3.2 Der ethnokulturelle Hintergrund	21
	3.3.3 Das neue Gesetz zur Kulturautonomie.....	23
	3.3.4 Die Staatsbürgerschaftsfrage.....	24
	3.3.5 Die Selbstverwaltungsbefugnisse der Minderheiten.....	24
	3.3.6 Die Kulturautonomie Estlands: ein gelungenes Modell?.....	26
3.4	Serbien.....	29
	3.4.1 Der allgemeine Rahmen der Autonomie in Serbien.....	29
	3.4.2 Die Kulturautonomie in Zentralserbien.....	31
	3.4.3 Aufgaben und Ressourcen der Räte nationaler Minderheiten.....	32
	3.4.4 Gibt es in Serbien Kulturautonomie für nationale Minderheiten?.....	34
4	Kulturautonomie: ein brauchbares Konzept des Minderheitenschutzes?.....	35
	Bibliographie.....	39
	Abstract.....	40

1. Einführung und Definition

Was ist Kulturautonomie? Unter Kulturautonomie im engeren Sinn¹ versteht man die autonome Selbstverwaltung in kulturellen Fragen einer nationalen oder ethnischen Minderheit oder einer gesellschaftlichen Untergruppe mit kulturellen Merkmalen, die sich von der Mehrheitsbevölkerung desselben Staats unterscheidet: „Dazu zählen identitätsstiftende Elemente wie Sprache, Erziehung, Bildung, Sitten und Bräuche. Diese werden dabei in eigenen Schulen, Kultureinrichtungen und Publikationsforen gefördert und bewahrt. Auf dieser Grundlage können ethnische Minderheiten kulturelle Werte und Normen nicht nur selbst festlegen, sondern auch frei entfalten.“²

Kulturautonomie wird vielfach auch synonym mit „Personalautonomie“ gesetzt, weil im Rahmen von Kulturautonomie vor allem personenbezogene Leistungen und Dienste für einen vorab festgelegten Personenkreis geregelt werden.³ Personalautonomie ist nicht an ein genau abgegrenztes Teilgebiet eines Staats gebunden wie Territorialautonomie,

¹ Schnellbach definiert Kulturautonomie auch im weiteren Sinn als „Kulturhoheit einzelner Länder eines Bundesstaates, also das Recht, kulturelle Angelegenheiten unabhängig vom Gesamtstaat zu regeln. So besitzen die deutschen Bundesländer die Kulturautonomie, die nicht durch das Einspruchsrecht der Bundesorgane eingeschränkt ist.“ Christoph Schnellbach, *Kulturautonomie*. In: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012, omellexikon.uni-oldenburg.de/53965.html (Stand 04.09.2012).

² Christoph Schnellbach, *Kulturautonomie*, ibidem

³ Vgl. Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe*. Handbook. Braumüller 2003, 194

sondern bezieht sich auf die Angehörigen von Minderheiten als Mitglieder einer kulturellen Gemeinschaft. Zwecks Ausübung der Rechte der Kulturautonomie konstituieren Minderheitenangehörige öffentlich-rechtliche Körperschaften der Selbstverwaltung.

Diesem Personenverband werden bestimmte, für die Bewahrung und Entfaltung ihrer kulturellen Identität wesentliche Zuständigkeiten und Ressourcen übertragen: „Personalautonomie kann auch bei verstreut lebenden Minderheiten eingeführt werden; da sie hauptsächlich in kulturellen Angelegenheiten zum Tragen kommt, wird sie häufig mit Kulturautonomie gleichgesetzt.“⁴

Kulturautonomie kommt grundsätzlich dann ins Spiel, wenn die betroffene ethnisch-sprachliche Minderheit verstreut lebt und nicht in ihrer angestammten Region in kompakter Siedlungsweise einen wesentlichen Teil der Bevölkerung stellt.⁵ Kulturautonomie, getragen von einem solchen Personenverband, hat gegenüber der Territorialautonomie einen wesentlichen Nachteil, nämlich den begrenzteren Umfang an Handlungsmöglichkeiten.

Grundlage und Kerninstitution einer Kulturautonomie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts oder im Ausnahmefall des privaten Rechts. Diese wird gesetzlich begründet und setzt sich aus Einzel-

⁴ Christoph Schnellbach, *Kulturautonomie*. In: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012, omellexikon.uni-oldenburg.de/53965.html (Stand 04.09.2012).

⁵ Hans-Joachim Heintze, *On the Legal Understanding of Autonomy*, in Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications* (The Hague, Kluwer Law International), 1998, 22

personen zusammen, die sich frei für die Teilnahme und Mitgliedschaft entscheiden. Ziel dieser Selbstverwaltungskörperschaft ist die Organisation von Diensten und Maßnahmen zu Schutz und Pflege von Sprache, Religion, Bildung, Bräuchen, sozialem Leben der Minderheit, die Trägerin der Körperschaft ist. Diese Zuständigkeiten können auch auf personenbezogene Sozialleistungen, Sport, Jugendarbeit und das Gesundheitswesen ausgedehnt werden.⁶ Nicht in Frage kommen hingegen Zuständigkeiten hinsichtlich der Beschäftigung, der Unternehmensförderung und Wirtschaft im Allgemeinen.

Während innerstaatliche Gebietsabgrenzungen von autonomen Gebieten manchmal zum Entstehen „interner“ Minderheiten in jenen Gebieten führen, verhindert Kulturautonomie das Entstehen von neuen ethnischen Minderheiten in einem abgegrenzten Territorium, die wiederum mit besonderen Vorkehrungen geschützt werden müssten. Es wird kein Anreiz für weitere Gebietsansprüche und kein Anlass für Gebietsabgrenzungen geschaffen. Schließlich gewährleistet die auf persönlicher Zugehörigkeit basierende Kulturautonomie auch ein hohes Maß an individueller Freiheit, denn jeder kann jederzeit seine Kulturgemeinschaft (Minderheit) verlassen oder sich ihr anschließen. Jede Art von Mobilität bleibt aufrecht: sowohl bei lokal wie bei staatsweit organisierter Kulturautonomie besteht immer die Möglichkeit, die Leistungen und Dienste der eigenen Selbstverwaltungskörperschaften – z.B. Schulen, Kultureinrichtungen, Sportvereine – unabhängig vom Wohnsitz in Anspruch zu nehmen. In diesem Sinn

⁶ Ruth Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington 1996, 40

entspricht das Konzept der Kulturautonomie dem heutigen mobileren Lebensstil häufigerem Wohnortwechsel und mit einer Fülle von digitalen Serviceleistungen auch im kulturellen Leben.

2. Karl Renners Konzept der „national-kulturellen Autonomie“

Viele der grundlegenden Ideen eines dezentralen Modells der Kulturautonomie gehen auf die Austromarxisten um Karl Renner (1870–1950) zurück.⁷ „National-kulturelle Autonomie“ (Kulturautonomie in heutiger Diktion) als theoretisches Konzept ist von Karl Renner zum ersten Mal in seinem 1899 veröffentlichten Artikel „Staat und Nation“⁸ entworfen worden. Renner führte in „Der Kampf der Österreichischen Nationen um den Staat“ (1902) genauer aus, wie dieses Konzept auf Österreich anzuwenden sei. In „Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen“ (1918) setzte sich Karl Renner mit bestehenden Modellen nationaler Selbstbestimmung auseinander.⁹ Otto Bauers bedeutendstes Werk ist das monumentale Traktat „Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie“ (1907). Diese Werke haben ohne Zweifel die Sozialistische Partei jener Epoche beeinflusst und andere politische Kräfte zur Weiterentwicklung des Konzepts der Kulturautonomie inspiriert.

⁷ Zur Person Karl Renners:

https://de.wikipedia.org/wiki/Karl_Renner

⁸ Vgl. Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich. Erster Teil: Nation und Staat*. Leipzig, Wien 1918

⁹ Posthum veröffentlicht wurde Karl Renners „Die Nation; Mythos und Wirklichkeit“, Wien, Europa Verlag, 1964.

Renner forderte, dass die Minderheit nicht der Mehrheitsbevölkerung unterworfen sein dürfe. Der Staat solle im kulturellen Bereich nur Rahmenkompetenzen haben, wobei nicht alle kulturpolitischen Zuständigkeiten auf die Minderheit übertragen werden müssten.¹⁰ Kulturautonomie müsse den jeweiligen Minderheiten ein kulturelles Eigenleben ermöglichen, insbesondere durch Schulen in ihrer Sprache. Renner war überzeugt, dass es in einem aus mehreren Nationalitäten zusammengesetzten Staat zusätzlich auch der politischen Teilhabe der Minderheit bedürfe. Eine wirkliche Integration der Minderheit im "fremdnationalen Staat" könne nur gelingen, wenn Kulturautonomie und verhältnismäßige Mitbestimmung (politische Vertretung) der Minderheit zusammenkommen. Dabei solle der Personenverband der Minderheit als eine öffentlich-rechtliche Körperschaft gesetzlich geregelt werden und unter staatlicher Rechtsaufsicht tätig sein.¹¹

Renners Konzept war ein origineller Entwurf zur Lösung ethnisch-nationaler Konflikte im Rahmen eines demokratischen Staats. Als dieser Vorschlag zum ersten Mal innerhalb der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in der kriselnden Habsburgermonarchie diskutiert wurde, ging es darum, nationale Konflikte in Österreich-Ungarn politisch in den Griff zu bekommen und drohende Sezessionen zu verhindern. Ethnischen Minderheiten und aufstrebenden Nationen sollten verfassungsrechtlich verbrieft kollektive

Rechte gewährt werden, um den Schutz der Kulturgemeinschaft und innere Selbstbestimmung ohne Eigenstaatlichkeit zu ermöglichen. Renners Ansatz kam spät und wurde in der untergehenden Habsburgermonarchie nirgendwo dauerhaft umgesetzt. Im 1. Weltkrieg setzte sich dann endgültig die Logik des Nationalstaats durch. Doch sowohl in den alten Nationalstaaten als auch in den aus dem Zerfall des Habsburgerreichs hervorgegangenen Nationalstaaten lebten zahlreiche ethnische Minderheiten, womit auch alte Konflikte geerbt und neue Konflikte zu lösen waren.

Die neuen Nationalstaaten waren in den seltensten Fällen ethnisch homogen: in der Regel gab es Minderheiten und eine Fülle gemischt besiedelter Gebiete.¹² Ethnische Konflikte lieferten Nazi-Deutschland nicht nur den Vorwand für seine Aggressionen gegen Nachbarstaaten, sondern sorgten auch in der Nachkriegszeit für zahlreiche Selbstbestimmungskonflikte.

Auf ihrem Kongress vom 24.-29. September 1899 in Brünn diskutierte die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Österreich-Ungarns ihr Programm für die Nationalitätenpolitik. Das Zentralkomitee schlug vor, mit der zentralistischen Tradition der sozialistischen Organisationen jener Zeit zu brechen und eine radikale Reform eines demokratischen „cisleithanischen Österreichs“ zu einer Föderation von gleichberechtigten Nationalitäten zu entwerfen, mit dezentralisierter Machtverteilung an

¹⁰ Christoph Schnellbach: *Kulturautonomie*. In: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012, omelexikon.uni-oldenburg.de/53965.html (Stand 04.09.2012).

¹¹ Christoph Schnellbach: *Kulturautonomie*.

¹² S. Ryan hat berechnet, dass in den damals 191 UN-Mitgliedstaaten zwischen 3000 und 5000 ethnische Gruppen und Völker leben, die potenziell Anlass für die Schaffung von 575 Nationalstaaten geben. Vgl. Stephen Ryan, *Nationalism and Ethnic Conflict*, in B. Little and M. Smith, *Issues in World Politics*, Macmillan, London 1997, 162

Kreise, ohne eine dominante Staatssprache, mit einer Kombination von Territorialautonomie und Kulturautonomie für die kompakt oder verstreut lebenden ethnischen Minderheiten.

Diese Vorschläge waren nicht nur originell, sondern liefen auch der damals vorherrschenden Vorstellung zuwider, dass nationale Gemeinschaften einen eigenen Nationalstaat erhalten sollten. In jener Zeit hatte der Nationalismus Hochkonjunktur, die nationalstaatliche Neuordnung Europas trat mit der Dämmerung der Habsburgermonarchie in eine neue Phase. Der wachsende Ethnonationalismus zielt auf nationale Selbstbestimmung und die Bildung souveräner Nationalstaaten, ließ aber die Frage offen, welchen Platz die vielen nationalen Minderheiten und kleineren Völker in solchen Staaten vor allem auch in gemischt besiedelten Regionen haben sollten, ohne neue Unterdrückung und Selbstbestimmungsforderungen zu provozieren. Das Konzept der nationalen Selbstbestimmung ging bekanntlich davon aus, dass unabhängige Nationalstaaten alle von jener Nation besiedelten Gebiete umfassen sollten. Die Frage der Minderheitenrechte blieb in diesen ideologischen Entwürfen meist unberücksichtigt, was sich im Verlauf des 20. Jahrhundert noch rächen sollte.

Was sah das ursprüngliche Konzept der national-kulturellen Autonomie kurz gefasst vor? Das von Otto Bauer und Karl Renner entwickelte Modell der Kulturautonomie zielte darauf ab, die Einheit der Arbeiterklasse quer durch Völker und Volksgruppen Österreichs-Ungarns zu erhalten und gleichzeitig die Interessen auf nationale Identität und Selbstverwaltung der Volksgruppen im Rahmen der Monarchie zu erfüllen. Die kulturpolitischen Forderungen der

ethnischen Gruppen sollten auf nicht-territorialer Basis erfüllt werden, um dadurch Sezessionen abzuwenden. Jede Nationalität (damaliger Begriff für Volk oder ethnische Gemeinschaft) sollte Anerkennung in einem Staat erfahren, der nicht mehr durch eine dominante Kultur bestimmt würde, sondern multinationalen Charakter aufzuweisen hätte.

Die zentralen Staatsorgane, organisiert nach dem Prinzip der Gewaltenteilung, würden sich auf national gesehen neutrale (nicht ethnisch-kulturell bestimmte) Bereiche konzentrieren, wie z.B. Wirtschaft, Arbeitsrecht, Außen und Verteidigungspolitik, Zivil- und Strafrecht, die alle Staatsbürger in derselben Weise betreffen. Die direkt gewählten Selbstverwaltungskörperschaften würden sich um die kulturellen und bildungspolitischen Bereiche kümmern, einschließlich anderer personenbezogenen sozialen Leistungen.¹³

Dieses Konzept könnte laut Renner mit folgenden Schritten umgesetzt werden. Zunächst hätte jeder erwachsene Staatsbürger, unabhängig von seinem Wohnort im Staatsgebiet, seine oder ihre Zugehörigkeit zu einer der offiziell anerkannten Nationalitäten zu erklären. Diese Erklärung mit amtlicher Gültigkeit würde in einem „Nationalitätenregister“ erfasst und verwahrt. Alle erklärten Mitglieder einer Nationalität hätten dann das Recht, einen „Nationalrat“ zu wählen, der als Selbstverwaltungskörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit konstituiert wäre. Diese Körperschaft hätte das Recht,

¹³ Athansios Yupsanis, *Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?* In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Band 12-2019, Heft 1-2, S. 83-112

von den eigenen Mitgliedern Steuern und Gebühren einzuheben, bindende Entscheidungen über Kultur- und Bildungseinrichtungen zu treffen sowie beim Sprachgebrauch im öffentlichen Bereich mitzubestimmen. So hätten alle Nationalitäten ein gewisses Maß an Autonomie und Selbstverantwortung für die Entwicklung ihrer kulturellen Belange, ohne in Konflikt mit anderen Nationalitäten und Volksgruppen zu geraten. Da der Staat und die Selbstverwaltungskörperschaften klar getrennte Zuständigkeitsbereiche hätten, wäre ein Konflikt in dieser Hinsicht weitgehend ausgeschlossen.

Kulturautonomie nach dem Konzept von Karl Renner ist in der Habsburger Monarchie nie ernsthaft im Parlament diskutiert worden, weil weder die Staatsführung noch die maßgeblichen Vertretungen einzelner nationaler Gruppen daran interessiert waren. Zur Enttäuschung der beiden austromarxistischen Denker wurden ihre Vorschläge auch nicht Teil der offiziellen Programmatik der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei. Das Auseinanderbrechen des Vielvölkerstaats setzte all diesen Bemühungen ein Ende.

Allerdings blieben die Vorschläge zur Kulturautonomie aktuell, weil sich durch neue Grenzziehungen der Nachkriegszeit zahlreiche neue nationale bzw. ethnische Minderheiten gebildet hatten. 120 Jahre nach Renners weitblickendem Vorschlag, damals auf dem Hintergrund des Vielvölkerstaats Österreich-Ungarn entstanden, bleibt das Konzept der nicht-territorialen Kulturautonomie als Konfliktlösungsmodell in multinationalen und multiethnischen Staaten von Bedeutung.

3. Beispiele für Kulturautonomie in Europa

Kulturautonomie nach der Vorstellung von Renner und Bauer wurde zunächst 1910 in der Bukowina im Norden Rumäniens erprobt, die damals zu Österreich gehörte, in der Zwischenkriegszeit zwischen der Ukraine, Rumänien und Ungarn aufgeteilt wurde. Der nördliche Teil gehört heute zur Ukraine, der südliche zu Rumänien. Auch in Ruthenien plante man die Anwendung von Kulturautonomie. Diese Region gehörte früher zu Ungarn, danach zur Tschechoslowakei (1919), dann wieder zu Ungarn (1938) und kam 1945 schließlich zur Ukraine. Kulturautonomie sollte 1914 auch in Galizien eingeführt werden, wozu es aber aufgrund des Krieges nicht mehr kam. Nach dem Ende des Kriegs kam sie jedoch neuerlich zum Zuge: zum einen am 3. Januar 1918, als die kurzlebige ukrainische Zentralrada die personale Autonomie der Juden, Polen und Russen anerkannte. Zum anderen in Gestalt des Kommissariats für deutsche Angelegenheiten in der (ungarischen) Räterepublik des Béla Kun.¹⁴

Die interessantesten Entwicklungen in Sachen Kulturautonomie der Zwischenkriegszeit vollzogen sich in den baltischen Staaten. In der schwierigen Anfangsphase des jungen Staates Litauen durften sich die dort bereits lebenden *kehilot* auf der Grundlage des Gesetzes vom 21. Oktober 1920 nach dem Prinzip der personalen Autonomie selbst verwalten. Diese Regelung fand mit der Errichtung eines

¹⁴ Vgl. Yves Plasseraud, *Die vergessene Geschichte der personalen Autonomie. Wie kulturelle Minderheiten besser zu schützen wären.* In: Trend online Zeitung 06/2000

autoritären Regimes in Kaunas 1926 ein jähes Ende.¹⁵

Das unabhängige Lettland nahm schon 1918 einige Minderheitenrechte gemäß des Konzepts der Kulturautonomie in seine Verfassung auf. Noch ernster genommen wurde Kulturautonomie von Estland, das 1925 auf Druck seiner Minderheiten ein Gesetz zur Kulturautonomie in Kraft setzte.

Beispiele für Staaten mit Kulturautonomie zugunsten ethnischer oder nationaler Minderheiten in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg sind Ungarn, Serbien und Estland, wo rechtliche Grundlagen für Personalautonomie der Minderheiten in kulturellen Angelegenheiten geschaffen wurden. Lettland hat zwar schon 1991 Kulturautonomie eingeführt, doch nicht wirklich umgesetzt. Estland knüpfte nach der Wiederherstellung seiner Souveränität mit einem neuen, 1993 verabschiedeten Gesetz an seine Tradition der Kulturautonomie von 1925 an. Ungarn hat den ersten Anlauf zur Kulturautonomie für Minderheitenschutz ebenfalls 1993 gewagt, 2002 novelliert und 2009 sein Gesetz zu den Räten der nationalen Minderheiten (RNM) verabschiedet. Serbien hat Kulturautonomie erst 2008 eingeführt. Auch in Russland stand der Gedanke der Kulturautonomie Pate beim Föderalgesetz zur nationalen und kulturellen Autonomie vom 17.6.1996. Elemente von Kulturautonomie als kulturelle Rechte von ethnisch-sprachlich definierten Minderheiten finden sich auch in Territorialautonomien wie Südtirol und in der Vojvodina. Im Folgenden sollen nur

die Gesetze Lettlands, Estlands, Ungarns und Serbiens kurz erläutert werden.

3.1 Kulturautonomie in Lettland

Lettland hat als erstes Land, das nach Auflösung der Sowjetunion 1991 seine Souveränität wieder erlangte, nicht-territoriale Kulturautonomie eingeführt. Dies geschah sogar vor der formalen Unabhängigkeitserklärung. Das „Gesetz zur ungehinderten Entwicklung und zum Recht auf Kulturautonomie der ethnischen Gruppen und Nationalitäten Lettlands“ ist am 19.3.1991 verabschiedet worden. Ziel des Gesetzes ist es, allen ethnischen Minderheiten und Volksgruppen in Lettland das Recht auf Kulturautonomie und kulturelle Selbstverwaltung zu gewährleisten.¹⁶ Damit beabsichtigte Lettland nicht nur, seinen Minderheiten Schutz und Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten, sondern sich auch als ein Land darzustellen, das seiner ethnischen Vielfalt gerecht wird.¹⁷

Lettland hatte aber bereits in der Zeit der 1. Republik in etwas geringerem Maß als Estland Erfahrungen mit Kulturautonomie gesammelt. Von der Unabhängigkeit 1918 bis zum Staatsstreich 1934 (Abschaffung des Minderheitenschutzes) hatten die ethnischen Minderheiten Lettlands das Recht auf Schulunterricht in der Muttersprache.

Das Gesetz zur Kulturautonomie von 1991 verleiht den ansässigen Angehörigen von autochthonen Minderheiten das Recht, eigene nationale Gesellschaften,

¹⁵ Michael Garleff, *Die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten in den baltischen Staaten*, in: Boris Meissner, *Die baltischen Nationen, Estland, Lettland, Litauen*. Köln (Markus) 1991, S. 87 f

¹⁶ Vgl. Text des Gesetzes in engl. Übersetzung auf: <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/ethnic.htm>

¹⁷ Zur Frage der Minderheiten im Baltikum: Ada-Charlotte Regelmann, *Minderheitenintegration in den baltischen Staaten. Eine Frage der Sprache?* 2017, www.bpb.de

Lettlands Bevölkerung nach ethnischer Zugehörigkeit (1935-2011)

Lettlands Bevölkerung nach ethnischer Herkunft 1935–2011 in Tausend (t Ew.)

Jahr	1935*		1959		1970		1979		1989*		2000*		2005		2011*	
	t Ew.	%	t Ew.	%	t Ew.	%	t Ew.	%	t Ew.	%	t Ew.	%	t Ew.	%	t Ew.	%
Letten	1.467,0	77,0	1.297,9	62,0	1.341,8	56,8	1.344,1	54,0	1.387,8	52,0	1.370,7	57,7	1.357,1	58,8	1.284,2	62,1
Russen	168,3	8,8	556,4	26,6	704,6	29,8	821,5	32,8	905,5	34,0	703,2	29,6	669,7	28,6	556,4	26,9
Juden	93,4	4,9	36,6	1,7	36,7	1,6	28,3	1,1	22,9	0,9	10,3	0,4	9,9	0,4	6,4	0,3
Deutsche	62,1	3,3	1,6	0,1	5,4	0,2	3,3	0,1	3,8	0,1	3,5	0,1	3,9	0,2	3,0	0,1
Polen	48,6	2,6	59,8	2,9	63,0	2,7	62,7	2,5	60,4	2,3	59,5	2,5	56,5	2,5	44,7	2,2
Weißrussen	26,8	1,4	61,6	2,9	94,7	4,0	111,5	4,5	119,7	4,5	97,1	4,0	88,3	3,8	68,2	3,3
Litauer	22,8	1,2	32,4	1,5	40,6	1,7	37,8	1,5	34,6	1,3	33,4	1,4	31,7	1,4	24,4	1,2
Esten	6,9	0,4	4,6	0,2	4,3	0,2	3,7	0,1	3,3	0,1	2,6	0,1	2,5	0,1	2,0	0,1
Roma	3,8	0,2	4,3	0,2	5,4	0,2	6,1	0,2	7,0	0,3	8,2	0,3	8,5	0,4	6,4	0,3
Ukrainer	1,8	0,1	29,4	1,4	53,5	2,3	66,7	2,7	92,1	3,4	63,6	2,7	59,0	2,6	45,7	2,2
Andere	4,2	0,2	1,8	0,1	2,7	0,1	3,8	0,2	29,4	1,0	25,0	1,1	28,4	1,2	26,2	1,3
Gesamt	1.905,9	100	2.086,4	100	2.352,7	100	2.489,5	100	2.666,6	100	2.377,4	100	2.306,4	100	2.067,8	100

* Ergebnis der Volkszählung des entsprechenden Jahres

Quelle: WIKIPEDIA

Vereinigungen und Organisationen zu bilden (Art. 5), die eigenen nationalen Traditionen zu pflegen (Art. 6), traditionelle Symbole zu verwenden und die jeweiligen Feiertage zu begehen (Art. 8). Dabei setzt die Inanspruchnahme dieser Rechte im Unterschied zu den Kulturautonomieregelungen Estlands und der Ukraine nicht die lettische Staatsbürgerschaft voraus. Darüber hinaus haben Regierungsinstitutionen die Aufgabe, für die Schaffung der materiellen Voraussetzungen zu sorgen, dass Nationalitäten und ethnische Minderheiten ihr Schulwesen, ihre Kultur und ihre Sprache auf dem Territorium der Republik entwickeln können (Art. 10). Bezüglich des Rechts auf Zugehörigkeit zu einer autochthonen Minderheit (Selbst-Identifizierung) sieht das Gesetz vor, dass jeder mindestens 16 Jahre alte Staatsbürger oder dauerhaft in Lettland ansässige Staatenlose das Recht hat, sich in seinen persönlichen Dokumenten als Angehöriger einer bestimmten Minderheit zu erklären,

gemäß einer freien und widerrufbaren Entscheidung (Art. 2).

Das lettische Gesetz zur Kulturautonomie ist kritisiert worden, eine bloße Deklaration darzustellen, ohne konkrete Bestimmungen und ohne Verfahren zu seiner Anwendung vorzusehen.¹⁸ Auch das *Advisory Committee* des Europarats zur Anwendung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats hat 2008 festgestellt, dass das Gesetz vom 19.3.1991 keine Wirkungen gezeitigt habe und überholt sei.¹⁹ Es müssten sowohl eine Reform als auch Ausführungsbestimmungen erlassen werden. Auch Osipov ist der Ansicht, dass Kulturautonomie in Lettland leerer Buchstabe geblieben ist.²⁰

¹⁸ A. Osipov, *Non-territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?*, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europa (2013), 12

¹⁹ A. Osipov, *ibidem*.

²⁰ A. Osipov, *ibidem*.

3.2 Kulturautonomie in Ungarn

3.2.1 Der ethnokulturelle Hintergrund

Im Vergleich zu den anderen Völkern Europas weisen die Ungarn den größten Anteil an Menschen auf, die außerhalb des Titular-Nationalstaats leben, also als ethnische Minderheit in einem der Nachbarstaaten. In Ungarn selbst gehören rund 14% der Bevölkerung einer ethnischen Minderheit an (1,4 Mio. auf 9,9 Mio. Gesamtbevölkerung). Laut Volkszählung von 2011 erklärten 14,4% der ungarischen Staatsbürger, dass ihre Familiensprache eine der anerkannten Minderheitensprachen Ungarns war.²¹

Um 1900 waren noch mehr als die Hälfte der Bevölkerung der ungarischen Monarchie ethnisch gesehen keine Ungarn. Nach dem 1. Weltkrieg änderte sich diese Zusammensetzung der Bevölkerung Ungarns radikal. Etwa 33% der ethnischen Ungarn (3,3 Millionen), die im Karpatenbecken (Transsilvanien) lebten, fanden sich plötzlich außerhalb des Nationalstaats Ungarn wieder, während die Zahl der ethnischen Minderheiten innerhalb des Staatsgebiets auf 10% sank.

Heute sind in Ungarn 13 ethnische Minderheiten offiziell anerkannt. Dabei handelt es sich vorwiegend um Volksgruppen von Titularnationen der Nachbarländer, die jedoch kaum Unterstützung seitens ihrer jeweiligen „Mutterländer“ genießen. Sie sind in die ungarische Gesellschaft gut integriert und verstehen sich als Teil der ungarischen Gesellschaft. Diese Minderheiten sind nicht so sehr durch neue Grenzziehungen im 20. Jahrhundert entstanden, sondern siedeln schon länger im heutigen Ungarn,

meist verstreut und in ländlichen Gebieten. Ihre Sprachen finden kaum amtliche Verwendung. Sie pflegen ihr Brauchtum und haben insgesamt einen eher geringen sozialen Status in Ungarn.

Die Bildung des ungarischen Nationalstaats im 20. Jahrhundert, die Industrialisierung, die Weltkriege und Vertreibungen haben zum Rückgang der ethnischen Minderheiten beigetragen. Gut die Hälfte der deutschen Minderheit Ungarns ist nach dem 2. Weltkrieg vertrieben worden. Zwischen der Slowakei und Ungarn gab es nach dem 2. Weltkrieg einen organisierten teilweisen Bevölkerungsaustausch. Schließlich schwächte auch die Kollektivierung der Landwirtschaft die kleinbäuerliche Organisation einiger ethnischer Minderheiten. Die kommunistische Führung erlaubte Minderheitensprachen zwar im kulturellen und schulischen Bereich, ging aber vom Verschwinden der Minderheiten binnen weniger Jahrzehnte aus.

Ein typisches Merkmal der Lebenslage der Minderheiten in Ungarn ist die geografisch verstreute Siedlungsweise. Sie leben verstreut auf mindestens 1500 Ortschaften im ganzen Land und bilden auch in den meisten dieser Siedlungen eine Minderheit. Doch wird auch von offizieller Seite angenommen, dass der reale Umfang der Minderheiten weit höher liegt, da viele Menschen, die im Alltag Minderheitensprachen sprechen, sich bei Volkszählungen einfach als Ungarn bezeichnen und ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit nicht amtlich bekannt geben wollen.

²¹ WIKIPEDIA, Ethnische Gruppen in Ungarn.

Die Entwicklung der Minderheiten in Ungarn von 1949 bis 2001

	1949	1960	1970	1980	1990	2001	2011
Deutsche	22.455	50.765	35.594	31.231	30.824	62.233	185.696
Slowaken	25.988	30.690	21.176	16.054	10.459	17.692	35.208
Serben	5.185	4.583	12.235	20.030	2.905	3.816	10.038
Kroaten	20.123	33.014	14.609		13.570	15.620	26.774
Slowenen	4.473	10.502	4.205		1.930	3.040	2.820
Rumänen	14.713		8.640	7.139	10.740	7.995	35.641
Roma			325.000	380.000	142.683	190.046	315.583
andere							57.059

Quelle: WIKIPEDIA

Diese Tabelle enthält keine Daten über Ukrainer, Polen, Griechen, Bulgaren, Russinen und Armenier, da diese erst 1991 als Minderheiten anerkannt worden sind. Ist die Zugehörigkeit zu einer Gruppe mit negativer Konnotation behaftet, wie es bei den Roma der Fall ist, so identifizieren sich Befragte tendenziell weniger mit dieser Gruppe. Die tatsächliche Zahl der ungarischen Roma wird auf mindestens 6% der Bevölkerung, somit rund 600.000 Personen geschätzt (Vgl. dazu auch: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex16.pdf>: National and ethnic minorities in Hungary).

Ungarn hat 3.200 Gemeinden und in 1.500 dieser Gemeinden leben Angehörige von ethnischen Minderheiten. In der Regel bilden diese Menschen auch auf Gemeindeebene eine Minderheit. Formen von Territorialautonomie, wenn auch nur als Lokalautonomie etwa nach dem Muster von Nordmazedonien, kommen in Ungarn nicht zur Anwendung. Die Gemeinden mit einem höheren Anteil an Minderheiten sind wiederum Partner der Selbstverwaltungskörperschaften. Städtische Minderheitengemeinschaften sind letzthin zahlenmäßig gewachsen. Parteien ethnischer Minderheiten sind bei politischen Wahlen immer wieder gescheitert.

Einen Sonderfall bilden die ungarischen Roma, die zwar als nationale Minderheit anerkannt sind, aber seit jeher verschiedenartigen Diskriminierungen ausgesetzt sind. Verschiedene Studien belegten die starke Verbreitung von Roma-

feindlichen Einstellungen in der Bevölkerung. Mit Ausnahme der Roma sind alle ethnischen Minderheiten Ungarns gut in die Gesellschaft integriert.²²

Vor allem auch die wachsende Bedeutung der ungarischen Volksgruppen im Ausland wirkte auf die Minderheitenpolitik Ungarns ein. Im Vergleich zu den anderen Völkern Europas weisen die Ungarn den größten Anteil an Menschen auf, die außerhalb des Titular-Nationalstaats leben, also als ethnische Minderheit in einem Nachbarstaat. Ungarn hat die positive Rolle der Minderheiten auf seinem Gebiet seit 1993 zunehmend anerkannt und ihre

²² Balázs Dobos, *Between Importing and Exporting Minority Rights: The Minority Self-Governments in Hungary*, in: Levente Salat/Sergiu Constantin/Alexander Osipov/Istvan Gergő Székely, *Autonomy Arrangements around the World*. Cluj Napoca 2014, 284

kulturelle Selbstverwaltung mit drei Gesetzen neu begründet. Dies erfolgte auch mit Blick auf die gute Nachbarschaft und den von diesen erwarteten Schutz der ungarischen Minderheiten in jenen Ländern. Dennoch nahm die Zahl der Angehörigen von Minderheiten bis zum Ende der Sowjetunion ständig ab. Der Anteil der Staatsbürger, die sich bei der Volkszählung als Minderheitenangehörige bezeichnen, ist von 2001 bis 2011 von 6,5% auf 5% gesunken (rund 650.000 Personen). Doch Minderheitenvertreter schätzen, dass die reale Zahl der Angehörigen von Minderheiten in Ungarn eher bei 1,3-1,4 Millionen liegt.²³

3.2.2 Ungarns Kulturautonomie

Grundsätzlich misst Ungarn der Anerkennung und dem Schutz der nationalen Minderheiten beträchtliche Bedeutung zu, was sich in zahlreichen Programmen und Maßnahmen des Staats widerspiegelt. Gemäß Verfassung bilden die in Ungarn lebenden ethnischen Minderheiten einen konstituierenden Teil des Staats. Die Verfassung gewährleistet die kollektive Beteiligung der ethnischen Minderheiten am öffentlichen Leben, die freie Entwicklung ihrer Kulturen, den Gebrauch der Muttersprachen und ihre Nutzung im Schulunterricht. Ein eigener Beauftragter des Parlaments ist mit dem Schutz der Rechte der nationalen Minderheiten betraut und hat Fälle von Diskriminierung aufzuklären. Während der vergangenen 30 Jahre war es Ziel der ungarischen Minderheitenpolitik, günstige Entwicklungsbedingungen für die Minderheiten zu schaffen, ihre Identität zu schützen und ihre Rechte anzuerkennen. Schon 1990 wurde die staatliche „Behörde

zum Schutz der nationalen und ethnischen Minderheiten“ als eine unabhängige Verwaltungsbehörde für die Koordination und Durchführung der staatlichen Minderheitenschutzprogramme geschaffen. Diese Behörde erfasst die Situation der nationalen Minderheiten, erstellt Konzepte für ihren Schutz und erleichtert die Kommunikation zwischen den Minderheitenverbänden und der Regierung.

Das 1993 vom Parlament verabschiedete Staatsgesetz über die Rechte von nationalen und ethnischen Minderheiten erkennt die individuellen und kollektiven Minderheitenrechte im Bereich Selbstverwaltung, des Sprachgebrauchs, im öffentlichen Bildungssystem und in der Kultur allgemein an. Dieses Gesetz räumt den Minderheiten das Recht ein, lokale und gesamtstaatliche Körperschaften der Selbstverwaltung einzurichten. Die öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalt Ungarns ist zwingend verpflichtet, Programme in den jeweiligen Minderheitensprachen auszustrahlen.

Das Gesetz über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten (Kap.1, Abschnitt 1, Paragraph 2) definiert als nationale und ethnische Minderheiten „alle Gruppen von Menschen, die seit mindestens einem Jahrhundert auf dem Gebiet der Republik Ungarn gelebt haben, die eine zahlenmäßige Minderheit der Gesamtbevölkerung darstellen, ungarische Staatsbürger sind, die sich aufgrund ihrer Sprache, Kultur, Traditionen von der restlichen Bevölkerung unterscheiden und ein Zusammengehörigkeitsgefühl aufweisen, das auf die Bewahrung dieses Merkmal abzielt, und die ihre Interessen als historisch gewachsene Gemeinschaften ausdrücken und schützen wollen.“ Aufgrund dieser Definition hat der

²³ Balázs Dobos, *ibidem*, p. 281

ungarische Staat 13 nationale Minderheiten mit ihren jeweiligen Sprachen anerkannt.

Aufgrund dieses Gesetzes können Minderheiten kulturelle Einrichtungen aller Art (etwa Bibliotheken, Sammlungen, Theater, Verlage, Forschungsinstitute, insbesondere aber Grund-, Mittel- und Hochschulen) unterhalten, über die Nutzung der ihnen zugeteilten Rundfunkfrequenzen bzw. Sendezeiten bestimmen und die landesweiten Feiertage der jeweiligen Minderheit festlegen.

Während Kulturautonomie für Minderheiten 1993 eingeführt worden ist, gibt es hingegen noch keine garantierte Mindestvertretung von Minderheiten im Parlament in Budapest. Allerdings sind verschiedene Angehörige von Minderheiten auf verschiedenen Listen immer wieder ins nationale Parlament gewählt worden.

Auch Auslandsungarn waren stark an diesem Gesetz interessiert, weil der Schutz der ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten damit besser gerechtfertigt werden kann. Zu diesem Zweck musste Ungarn seine Hausaufgaben machen. Ungarn hatte im Hinblick auf den 2004 erfolgten Beitritt zur EU auch internationale Standards zu erfüllen und hat 1995 die beiden wichtigsten Konventionen zum Minderheitenschutz des Europarats unterzeichnet: das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Konvention zum Schutz von Regional- und Minderheitensprachen (ECRML). Die daraus erwachsenen Verpflichtungen sind mit Staatsgesetz umgesetzt worden. Ungarn hat auch die freiwilligen Maßnahmen aus Kapitel III des ECRML hinsichtlich der kroatischen, slowakischen, deutschen, serbischen, rumänischen und slowenischen Sprache umgesetzt.

3.2.3 Die Selbstverwaltungs-körperschaften der Minderheiten

Dem Minderheitengesetz von 1993 waren langwierige Verhandlungen mit den Minderheitenorganisationen vorausgegangen. Zunächst gab es allerdings wenig Bereitschaft, den Selbstverwaltungs-körperschaften der Minderheiten (MSK) wirkliche Entscheidungsmacht zu übertragen und sie ausreichend finanziell auszustatten.²⁴ Die MSK wurden gleichzeitig mit den Gemeinderäten direkt gewählt. Bei den Gemeindewahlen kann jede wahlberechtigte Person in seiner Gemeinde ihre Stimme für einen Vertreter ihrer Minderheit abgeben.

2006 sind insgesamt 2.045 lokale Selbstverwaltungskörperschaften der Minderheiten eingerichtet worden, 2010 waren es 2.315. Den größten Anstieg an gewählten Selbstverwaltungskörperschaften von 2006 zu 2010 verzeichneten die Roma (+130), aber auch die deutsche, slowakische, rumänische und kroatische Minderheit gaben sich in steigendem Ausmaß solche Vertretungen. Aufgrund der Wahlen 2010 bildete die bulgarische Minderheit 41 Selbstverwaltungskörperschaften, die Roma 1.248, die Griechen 37, die Kroaten 127, die Polen 49, die Deutschen 424, die Armenier 39, die Rumänen 71, die Ruthenen 75, die Serben 48, die Slowaken 122, die Slowenen 11 und die Ukrainer 23.²⁵

²⁴ Balázs Dobos, *Between Importing and Exporting Minority Rights: The Minority Self-Governments in Hungary*, in: Levente Salat/Sergiu Constantin/Alexander Osipov/Istvan Gergő Székely, *Autonomy Arrangements around the World*. Cluj Napoca 2014, 285

²⁵ Balázs Dobos, *ibidem*, 288

Nationale Minderheiten in Ungarn 2011 und registrierte Wähler für die Selbstverwaltungskörperschaften der Minderheiten 2006 und 2010

<i>Minderheit</i>	<i>Nationalität (ethnische Minderheit)</i>	<i>Mutter- sprache</i>	<i>In der Familie oder/und mit Freunden gespr. Sprache</i>	<i>Zahl der Personen</i>	<i>Für MSK- Wahlen registrierte Wähler 2006</i>	<i>Für MSK- Wahlen registrierte Wähler 2010</i>
Bulgaren	3.556	2.899	2.756	6.272	2.110	2.088
Roma	308.957	54.339	61.143	315.583	106.333	133.492
Griechen	3.916	1.872	2.346	4.642	2.451	2.267
Kroaten	23.561	13.716	16.053	26.774	11.090	11.571
Polen	5.730	3.049	3.815	7.001	3.061	3.052
Deutsche	131.951	38.248	95.661	185.696	45.983	46.629
Armenier	3.293	444	496	3.571	2.361	2.357
Rumänen	26.345	13.886	17.983	35.641	4.404	5.277
Ruthenen	3.323	999	1.131	3.882	2.729	4.228
Serben	7.210	3.078	5.713	10.038	2.143	2.432
Slowaken	29.647	9.888	16.266	35.208	15.049	12.282
Slowenen	2.385	1.713	1.745	2.820	991	1.025
Ukrainer	5.633	3.384	3.245	7.396	1.084	1.338

Quelle: Balázs Dobos, Between Importing and Exporting Minority Rights, 281, Table 11.1

Bezüglich der verschiedenen Formen der Minderheitenselbstverwaltung verdient jene Art von Körperschaft besonderes Augenmerk, die lokale Gemeindeverwaltung und Minderheiten-Selbstverwaltung kombiniert. Die Selbstverwaltung einer Minderheitengemeinschaft verleiht dieser Bevölkerung eine Art Lokalautonomie, und erlaubt wirksame Maßnahmen zum Schutz ihrer Sprache und Kultur.

Die Selbstverwaltungskörperschaften (MSK) haben verschiedene Zuständigkeiten: Schutz von Gedenkstätten und Denkmälern, Festlegung lokaler und nationaler Feiertage, die Führung von Kultur- und Bildungseinrichtungen, von Schulen, Museen, Theater und Medien. Sie haben das Recht, sich frei ihre internen Regeln und Verfahren zu geben. Die

lokalen Minderheitenselbstverwaltungen haben auch ein Vetorecht gegenüber Vorschlägen der Gemeinderegierung, wenn es um kulturelle, erzieherische und sprachenpolitische Fragen der betroffenen Minderheit geht. Außerdem haben sie ein Vetorecht bei der Ernennung des Direktors der Minderheiteninstitutionen. Die Zahl der MSK hat laufend von Wahl zu Wahl zugenommen. Immer mehr Minderheitenangehörige interessieren sich für eine aktive Rolle, sodass man in Ungarn schon von „Ethnobusiness“ spricht.

Das ungarische Gesetz zur Kulturautonomie unterscheidet drei Arten von MSK:²⁶

- Direkt von der Basis gewählte MSK

²⁶ Balázs Dobos, *ibidem*, 286

- Wenn die Mehrheit der Bürger einer Gemeinde auch bei Wahlen von lokalen MSK wahlberechtigt ist, kann die Gemeinde direkt die Rolle der MSK übernehmen.
- MSK auf zweiter Stufe, nämlich auf der Ebene Gesamtungarns.

Die Ungarn-weite Minderheiten-Selbstverwaltungskörperschaft vertritt die jeweilige Minderheit auf nationaler Ebene. Diese Vertretungen werden aus Mitgliedern der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften gebildet und von den gewählten Vertretern der lokalen MSK gewählt. Auf diese Weise haben alle 13 ethnischen Minderheiten Ungarns 1999 ihr eigenes nationales Selbstverwaltungsorgan erstmals gewählt.

Diese landesweiten MSK bilden eine Art „Minderheitenparlament“.²⁷ Die nationalen Minderheitenvertretungen agieren als Partner des Parlaments und der staatlichen Verwaltung, begutachten die rechtlichen Regelungen und Gesetzesvorlagen, die ihre Minderheit betrifft. Gemäß Gesetz haben sie das Recht, den Unterricht in Minderheitensprachen professionell zu überwachen. Wie die ersten Jahrzehnte praktischer Erfahrung gezeigt haben, scheint dieses System die Interessen der Minderheiten recht wirksam zu vertreten. Sie erlaubt eine breite Beteiligung der Minderheiten in den sie betreffenden Angelegenheiten auf lokaler und nationaler Ebene. Weitere Verbesserungen des Systems sind in den letzten Jahren erfolgt.

Wie sind nun Mitgliedschaft und Wahlen für die MSK geregelt? Zunächst lehnten es die Minderheitenorganisationen aufgrund schlechter Erfahrungen in der Geschichte ab, ihre Angehörigen registrieren zu lassen. Heute sind alle Bürger und Bürgerinnen

frei, sich einer ethnischen Minderheit zugehörig zu erklären oder nicht.

Aufgrund der Reform von 2005 steht das Wahlrecht für MSK nur erklärten Angehörigen der jeweiligen Minderheit zu. Man muss sich als Wähler von MSK vorab registrieren lassen, doch wird die faktische Zugehörigkeit zur Minderheit nicht überprüft. Seit 2005 werden strengere Zulassungskriterien angewandt. Die Kandidaten müssen z.B. öffentlich beweisen, die Minderheitensprache zu sprechen und die Kultur ihrer Gemeinschaft zu kennen.²⁸

Die Zuständigkeiten der MSK, ihre Finanzierung und ihre Einrichtungen werden in der Reform von 2005 festgelegt.²⁹ Im Allgemeinen haben die MSK nur geringe Zuständigkeiten, welche in vielen Fällen nicht die Form gewählter Vertretungen erfordern würden.³⁰ Wichtig ist auch das Vetorecht der MSK bei Gemeindeverordnungen, die Medien, Brauchtumpflege, Kultur- und Sprachenfragen in der Gemeinde betreffen. Die Besetzung von Direktorenstellen von Minderheiteninstitutionen und lokalen Bildungseinrichtungen erfordert ebenfalls die Zustimmung der MSK.

Die MSK haben ein Mitspracherecht beim Denkmalschutz und bei der Einrichtung von Minderheitensiedlungen. Stark betont wird die Rolle der MSK bei den lokalen und nationalen Kultur- und Bildungsinstitutionen (Schulen, Theater, Kultur- und Forschungszentren, Medien). Hier hat es seit der Novellierung des Gesetzes zur Kulturautonomie 2008 eine erhebliche Stärkung der Rolle der MSK gegeben.

²⁷ Balázs Dobos, *ibidem*, 288

²⁸ Balázs Dobos, *ibidem*, 290

²⁹ Balázs Dobos, *ibidem*, 289

³⁰ Balázs Dobos, *ibidem*, 289

Wahlen zur Minderheiten-Selbstverwaltung 2006

<i>Minderheit</i>	<i>Zahl der erhaltenen Stimmen</i>	<i>%</i>
Roma	246.728	55
Deutsche	130.301	20
Slowaken	24.329	6
Kroaten	29.731	6
Serben	4.840	3
Polen	9.690	2
Armenier	6.477	2
Rumänen	9.427	2
Griechen	5.422	1
Bulgaren	3.342	1
Slowenen	2.624	0,8
Russinen	6.364	0,8
Ukrainer	1.722	0,4

Quelle: WIKIPEDIA, Ethnische Gruppen in Ungarn

Nach 2008 tauchte die Frage auf, ob das Rahmengesetz vor allem hinsichtlich der Roma seinen Zweck erreicht habe, zumal die MSK der Roma sich weniger mit kulturellen, als vielmehr mit sozialen Fragen befassten. Es hat sich gezeigt, dass die MSK sich nicht dafür eignen, die komplexe Frage der sozialen Integration der Roma zu bewältigen.

Die MSK haben das Recht auf finanzielle Unterstützung seitens des Staats. Stiftungen, private in- und ausländische Organisationen dürfen die MSK unterstützen, allerdings immer unter Aufsicht staatlicher Behörden. Zunächst gab es für alle MSK denselben Beitragssatz, obwohl gerade in den ländlichen Gebieten erheblich mehr finanzieller Bedarf vorhanden war. Die konkreten Tätigkeiten für die Minderheiten wurden meistens in Zusammenarbeit mit den Gemeinden getragen. Ab 2005 bekam jede MSK denselben Grundbetrag, die restlichen 25% wurden aufgrund der tatsächlichen Tätigkeiten gewährt. Ein spezielles Staatskomitee ist mit der Begutachtung der Anträge betraut, Minderheitenvertreter sitzen im Beratungsgremium.

3.2.4 Minderheitensprachen in Ungarns Schulen

Welche Rechte haben Minderheiten im ungarischen Schulsystem? Für die Mehrheit der Familien, die ethnischen Minderheiten angehören, ist der Prozess der Weitergabe der Familiensprache unterbrochen worden und die ungarische Sprache hat die dominante Rolle im Alltag übernommen. Wenn eine Minderheitensprache keine regelmäßige Weiterentwicklung erfährt, büßt sie ihre Bedeutung für die soziale Kommunikation nach und nach ein. Umso wichtiger wird die Rolle des öffentlichen Bildungssystems für die Minderheiten. Der Schulunterricht in Minderheitensprachen ist in Ungarn Teil des öffentlichen Schulsystems und muss für die Schüler der Minderheiten das leisten, was das Schulsystem in der Staatssprache für die Bevölkerungsmehrheit erbringt. Der ungarische Staat fördert den Unterricht in den Minderheitensprachen in Primär- und Sekundärbereich. Gemäß dem neuen Gesetz für die nationalen ethnischen Minderheiten von 2008 ist die Errichtung einer eigenen Klasse oder einer ganzen Schulabteilung verpflichtend, wenn dies

die Eltern von mindestens acht Schülern fordern, die derselben Minderheit angehören.

Es gibt drei Arten von Schulen, die versuchen den Bedarf der Familien von Minderheitenangehörigen zu decken:

1. Schulen, die die Minderheitensprache als Fremdsprache unterrichten;
2. Zweisprachige Schulen, die die geisteswissenschaftlichen Fächer (Geschichte, Geographie und Literatur) in der Minderheitensprache und die naturwissenschaftlichen Fächer in ungarischer Sprache unterrichten.
3. Schulen, die alle Unterrichtsfächer außer der ungarischen Sprache und Literatur in der Minderheitensprache lehren.

Die Zahl der Schulen der dritten Art ist sehr gering, weil geeignete Lehrpersonen fehlen, weil die Kinder selbst die Muttersprache unzureichend beherrschen und aufgrund anderer Gründe mehr. Einige dieser Schulen nutzen die Minderheitensprachen als Unterrichtssprache vor allem im Fach Sprache, Literatur, Kultur, Geschichte und Geografie, doch die große Mehrheit der Schulen kann nichts Weitergehendes anbieten als die Minderheitensprache als Fach (Zweitsprache). Seit 1988/89 haben die Grundschulen für Minderheiten in diesem Sinn 5-6 Wochenstunden für die Minderheitensprache im Programm.

Daneben gibt es erst wenige Oberschulen, die in einer Minderheitensprache als allgemeiner Unterrichtssprache funktionieren oder Grundschullehrpersonen für Minderheitensprachunterricht ausbilden. Höhere Bildung wird somit nur in Ausnahmefällen in Minderheitensprachen vermittelt, vor allem für angehende Lehrpersonen.

Über das Lernen zuhause und die von anderen Kultureinrichtungen gebotenen Sprachkurse haben junge Menschen ethnischer Minderheiten die Möglichkeit, an Hochschul- oder Post-Graduate-Kursen in Land teilzunehmen, in welchem ihre Muttersprache als Staatsprache verwendet wird. Sog. Sonntagsschulen bilden eine weitere Form des Unterrichts von Minderheitenangehörigen außerhalb des öffentlichen Schulwesens. In der Regel sind es die nationalen Selbstverwaltungskörperschaften, die mit finanzieller Unterstützung des Unterrichtsministeriums diese Art von Unterricht organisieren, typischerweise für die kleineren Gemeinschaften von Minderheiten. Die Organisatoren der Sonntagsschulen unternehmen verschiedenste Anstrengungen, um homogenes Lehrmaterial für alle Schulen zu erstellen und dieselben Qualitätsstandards wie in der öffentlichen Schule zu gewährleisten. Dieser Unterricht findet oft in der von der Gemeinde bereitgestellten öffentlichen Schule statt. Der Lernerfolg der nationalen Minderheiten unterscheidet sich nicht vom Durchschnitt der Lernerfolge der Mehrheitsbevölkerung.

Unter der deutschen und serbischen Minderheit liegt die Zahl der Maturanten und Hochschulabsolventinnen über dem nationalen Durchschnitt. Auf besondere Probleme stoßen hingegen die Gemeinschaften der Roma. Nur knapp 70% der Roma-Kinder schließen derzeit die Grundschule ab, und nur ein Drittel setzt den Schulbesuch in der Oberstufe fort. Das ist weit weniger als der Durchschnitt des Oberstufenbesuchs der Kinder aus Nicht-Roma-Familien, der bei 90% liegt. Die Situation ist deshalb noch besorgniserregender, weil ein hoher Teil der jungen Roma aufgrund der geringen

Schulbildung nur sehr geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt hat. Weniger als 1% der Roma erreichen einen höheren Studienabschluss. Sonderprogramme für die Ausbildung von Roma-Kindern zielen darauf ab, mehr Chancen zu schaffen und Talente zu fördern. Dabei werden auch die Kosten für den Unterricht wie für die Unterbringung in Internaten aus öffentlichen Mitteln bestritten.

3.2.5 Perspektiven für die Zukunft

Ungarn hat ein relativ weit entwickeltes System des Schutzes ethnischer Minderheiten, auch im eigenen Interesse, um gegenüber den Nachbarländern mit Fug und Recht den Schutz der ungarischen Minderheiten einzufordern. Allerdings hatte mit Ausnahme Serbiens kein Nachbarland mit einem vergleichbaren Niveau an Kulturautonomie für alle anerkannten Minderheiten reagiert.

Einige problematische Aspekte bleiben offen: so etwa die Frage der Repräsentativität der Minderheitenorganisationen, und damit die Legitimation der Entscheidungen der Selbstverwaltungskörperschaften. Dann auch die Frage des „Ethnobusiness“, worunter man in Ungarn die nahezu gewerbsmäßige, vergütete Vertretung von Interessen von Minderheitenangehörigen versteht. Auch der unterschiedliche Grad der Identifizierung der Angehörigen von ethnischen Minderheiten mit ihren Vertretungsorganen, auch die mangelnde Integration und politische Partizipation der Roma, der zahlenmäßig größten Minderheit, bereiten nach wie vor Sorgen.

„Dennoch ist es nicht gelungen im heute nationalistisch aufgeladenen ungarischen Gesellschaft den Minderheiten mehr Handlungsspielraum zu verschaffen“,

unterstreicht der ungarische Minderheitenforscher Balázs Dobos.³¹ Wesentliche Forderungen der Minderheiten sind unerfüllt, die Ressourcen für die Kulturautonomie sind zu gering, die parlamentarische Vertretung der Minderheiten nicht gewährleistet.

Bei der letzten Novellierung des Gesetzes 2011 hat man den Begriff „Nationalitäten“ wieder eingeführt und will damit auch den Beitrag der Minderheiten zur ungarischen Nation insgesamt hervorheben. Der Ausbau der Kulturautonomie könnte unter den Minderheiten zu einem verstärkten Selbstbewusstsein als Kulturgemeinschaft führen. Jedenfalls besteht auch Bedarf, Minderheitenrechte wirkungsvoller als bisher einzusetzen, denn aus den Volkszählungen geht hervor, dass der Gebrauch der Minderheitensprachen zurückgeht, und ein stufenweiser, aber irreversibler Assimilationsprozess im Gang ist.³²

³¹ Balázs Dobos, *ibidem*, 295

³² Balázs Dobos, *ibidem*, 295

3.3 Kulturautonomie in Estland

Pionier einer funktionierenden, gesetzlich begründeten Kulturautonomie war die Republik Estland mit dem 1925 verabschiedeten „Gesetz zur kulturellen Autonomie“. Das Gesetz blieb bis zur gewaltsamen Eingliederung Estlands in die Sowjetunion durch Stalin 1940 in Kraft. 1991, nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und 51 Jahre nach dem Verlust der Unabhängigkeit, wurde Estland wieder frei. Die neue Republik versuchte, beim Minderheitenschutz an die in der 1. Republik geltenden Regelungen und Einrichtungen anzuknüpfen. Daneben wurde aber das Prinzip der Kontinuität eingeführt: nicht allen während der Sowjetzeit eingewanderten Russen wurde automatisch die Staatsbürgerschaft gewährt, sondern nur einem Teil. In diesem Sinn bauten neue Gesetze vielfach auf jenen der ersten Republik Estland auf. Ein Beispiel dafür ist das Gesetz über die kulturelle Autonomie für nationale Minderheiten von 1993, das sich stark am Gesetz von 1925 orientierte.³³

3.3.1 Die Kulturautonomie in der ersten Republik

Die Grundlage des estnischen Gesetzes zur Kulturautonomie von 1925 bildete Art. 21 der ersten estnischen Verfassung, der nationalen Minderheiten das Recht einräumte, autonome Institutionen für den Schutz ihrer Wohlfahrts- und Kulturinteressen zu gründen.³⁴ Schon im Gesetz von 1925 waren Kulturräte und

Selbstverwaltungskörperschaften der Minderheiten in Funktion.³⁵ Wer waren die Anspruchsberechtigten für Kulturautonomie in Estland 1925? Im Gesetz zur Kulturautonomie von 1925 wurden als anspruchsberechtigte Angehörige nationaler Minderheiten die „Deutschen, Russen, Schweden und andere Nationalitäten, die innerhalb der Grenzen Estlands leben und deren Anzahl nicht weniger als 3000 Personen beträgt“ (§8) aufgeführt. In Gebieten mit einer nicht-estnischen Mehrheit konnten auch Esten die Maßnahmen der Kulturautonomie beanspruchen. Gemäß Volkszählung von 1922 waren 92,5% der Bevölkerung ethnische Esten, 3,7% Russen, 1,7% Deutsche und 0,8% Schweden.³⁶ Doch nur die deutsche und die jüdische Minderheit nutzten das Gesetz von 1925, während sich die eher kompakt siedelnde russische und schwedische Minderheit mit der kommunalen Selbstverwaltung in ihren Gemeinden begnügten.

Nach dem Gesetz von 1925 waren die wichtigsten Bereiche der autonomen Befugnisse die Organisation, Verwaltung und Aufsicht über öffentliche und private Schulen in der Minderheitensprache und die Förderung von kulturellen Tätigkeiten im weitesten Sinn. Diese Befugnis wurde in der Zwischenkriegszeit umfassend genutzt, als Bildungseinrichtungen für die Minderheiten von der Grundschule bis zur Universität eingerichtet wurden. Im Rahmen der Kulturautonomie der damaligen Minderheiten wurden Theater, Museen, Bibliotheken, Sportvereine und

³³ Mart Rannut, Language Policy in Estonia, <http://gencat.cat/llengue/noves>, zitiert von Karl Kössler/Karina Zabielska (2009), Cultural autonomy in Estonia, S. 56

³⁴ Kössler/Zabielska, *Cultural autonomy in Estonia*, 57

³⁵ Verfassung, Art. 2 (1), Kulturautonomie; Verfassung Art. 2, (2), Kulturautonomie steht Minderheiten mit mindestens 3000 Angehörigen zu.

³⁶ Kössler/Zabielska, *Cultural autonomy in Estonia*, 57

Jugendorganisationen gegründet.³⁷ Dieser Weg zur Förderung der Kulturen ethnischer Minderheiten wurde in der Zwischenkriegszeit umfassend genutzt.

Im Unterschied zum Vorgängergesetz, das weithin als erfolgreich und zielführend anerkannt wurde, wurde das Gesetz von 1993 oft als unzureichend kritisiert. Vergleicht man die beiden estnischen Gesetze von 1925 und 1993 dann fallen eine Reihe von Unterschieden auf. Diese lassen sich nicht nur auf einen veränderten Kontext zurückführen, sondern auch an der Ausgestaltung des Gesetzes und seiner konkreten Anwendung. Unterschiede können hinsichtlich von fünf Aspekten ausgemacht werden.³⁸

3.3.2 Der ethnokulturelle Hintergrund

Ein erster Aspekt ist jener des ethnokulturellen Hintergrunds. Eigentlich eignet sich Estlands ethnische Zusammensetzung und Siedlungsmuster der Minderheiten für ein föderales System oder eine Territorialautonomie. In der nordöstlichen Region Estlands erklären sich nämlich rund 80% der Bevölkerung der russischen Minderheit zugehörig.³⁹ Ein solches Konzept läuft dem estnischen Staatsverständnis zuwider, das für Estland eine „post-koloniale Situation“ unterstellt und eine ethnische Wiedergutmachung anstrebt. Die russische Minderheit wird in

³⁷ Kössler/Zabielska, *Cultural autonomy in Estonia*, 59

³⁸ Karl Kössler/Karina Zabielska (2009), *Cultural autonomy in Estonia before and after the Soviet Interregnum*, in: Thomas Benedikter (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC, 56

³⁹ In der Zeit seit 2000 spricht man in Estland oft von der „russischsprachigen Bevölkerung“, womit die in Estland lebenden Russen, Ukrainer und Weißrussen gemeint sind.

diesem Rahmen noch nicht als gänzlich autochthone Volksgruppe betrachtet. Die Sowjetzeit wird als Zeit militärischer Okkupation mit aufgezwungener Zuwanderung verstanden. Diese Politik wird gedeutet als Ausdruck einer langfristigen Assimilationsstrategie, die darauf abzielte, die Republik Estland nach und nach abzubauen. Die heutige estnische Verfassung von 1992 gibt hingegen als Staatszielbestimmung die Bewahrung der estnischen Nation vor.

In der neuen Republik erhielten nur Bürger und deren Nachfahren, die schon in der 1. Republik 1918-1940 Staatsbürger gewesen waren, automatisch die estnische Staatsbürgerschaft. Mit dem Gesetz zur Kulturautonomie von 1993 werden Russen z.T. als „Fremde“ bzw. als Ausländer betrachtet, die um eine Aufenthaltsgenehmigung anzusuchen haben. Jeder in Estland geborene Nachfahre von Nicht-Esten kann jedoch sofort die Einbürgerung beantragen. Wer ab 30.3.1990 mindestens drei Jahre in Estland ansässig war und die estnische Sprache spricht, konnte sich einbürgern lassen. Ab Jänner 1995 muss eine Mindestansässigkeit von 5 Jahren in Estland nachgewiesen werden. 154.349 Nicht-Esten erhielten so bis 2012 die Staatsbürgerschaft. 2014 gab es in Estland nur mehr 87.000 Personen mit nicht-definierter Staatsbürgerschaft.⁴⁰ 2019 hatte nur mehr 15-16% der ansässigen Gesamtbevölkerung Estlands keine Staatsbürgerschaft. Das entspricht etwa der Hälfte der nicht-ethnischen Esten, die vor 1991 in Estland lebten.

⁴⁰ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 304

Estlands Bevölkerung nach Ethnien, 1922–2017

Ethnische Herkunft	1922		1959		1970		1979		1989		2000		2011		2017	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Esten	969.976	87,6	892.653	74,6	925.157	68,2	947.812	64,7	963.281	61,5	935.884	68,2	924.100	69,0	904.639	68,8
Russen	91.109	8,2	240.227	20,1	334.620	24,7	408.778	27,9	474.834	30,3	354.660	25,8	341.450	25,5	330.206	25,1
Ukrainer	—		15.769	1,3	28.086	2,1	36.044	2,5	48.271	3,1	29.259	2,1	27.530	2,1	23.183	1,8
Weißrussen	—		10.930	0,9	18.732	1,4	23.461	1,6	27.711	1,8	17.460	1,3	15.315	1,1	11.828	0,9
Finnen	401	0,0	16.699	1,4	18.537	1,4	17.753	1,2	16.622	1,1	11.974	0,9	10.494	0,8	7.591	0,6
Tataren	—		1.534	0,1	2.204	0,2	3.195	0,2	4.058	0,3	2.610	0,2	2.428	0,2	1.934	0,1
Letten	1.966	0,2	2.888	0,2	3.286	0,2	3.963	0,3	3.135	0,2	2.345	0,2	2.177	0,2	2.209	0,2
Polen	969	0,1	2.256	0,2	2.651	0,2	2.897	0,2	3.008	0,2	2.212	0,2	1.993	0,1	1.673	0,1
Juden	4.566	0,4	5.433	0,5	5.282	0,4	4.954	0,3	4.613	0,3	2.178	0,2	1.770	0,1	1.971	0,1
Litauer	436	0,0	1.616	0,1	2.356	0,2	2.379	0,2	2.568	0,2	2.131	0,2				
Deutsche	18.319	1,7	670	0,1	7.850	0,6	3.944	0,3	3.466	0,2	1.878	0,1				
Schweden	7.850	0,7	—		435	0,0	254	0,0	297	0,0	—					
Andere u. unbekannt	11.467	1,0	6.116	0,5	6.883	0,5	9.042	0,6	13.798	0,9	9.480	0,7				
Gesamt	1.107.059		1.196.791		1.356.079		1.464.476		1.565.662		1.372.071		1.340.194		1.315.635	

Quelle: Wikipedia

2012 erklärten 31% der Bevölkerung Estlands, einer ethnischen Minderheit anzugehören. Doch wird die russische Bevölkerung immer noch als ein Fremdkörper wahrgenommen.⁴¹ Die russische Jugend protestierte 2007 vehement gegen die Verlegung eines sowjetischen Kriegerdenkmals in Tallinn.

⁴¹ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 304

Diese Stimmung war hinderlich für die Einrichtung der Kulturautonomie.

Estland kann als ein Staat verstanden werden, deren ethnische Mehrheit die Dominanz der Titularnation mit höchstem institutionellem Status aufrechterhalten will. Die russische Volksgruppe ist dagegen keine einheitliche nationale Minderheit, sondern intern sehr heterogen. Russische Parteien sind zwar im Parlament

in Tallinn vertreten, verfolgen aber keine einheitliche Linie. Die Zentrumsparterie ist interethnisch ausgerichtet, ebenso die radikale Linke.

2011 ist das neue estnische Sprachgesetz in Kraft getreten, mit welchem Estnisch zur einzigen Staatssprache erklärt wird. Wenn die Beamten über die entsprechenden Sprachkenntnisse verfügen, sind auch Minderheitensprachen im Verkehr mit den Behörden zugelassen. Wo eine Minderheit lokal die Mehrheit stellt, darf die lokale Mehrheitssprache auch intern in den Behörden als Verkehrssprache verwendet werden.

Wenn mindestens 10 Eltern dies verlangen, können Minderheitensprachen sowohl in estnischsprachigen als auch in russischsprachigen Schulen (Primär- und Sekundärstufe) Schulfach sein: „Da die russische Minderheit heute schon das Recht auf ein öffentlich finanziertes Schulsystem auf Russisch genießt, steht nicht zu erwarten, dass sie sich mehrheitlich zur Nutzung des Gesetzes zur Kulturautonomie entschließen.“⁴²

Ab 2000 wird in der Sekundarstufe der russischen Schule Estlands auch ein bilinguales Schulmodell angewandt. Dort erfolgt der Unterricht zu 60% auf Estnisch und zu 40% auf Russisch. Von Teilen der russischsprachigen Minderheit wird Kulturautonomie deshalb begrüßt, weil dann wieder muttersprachliche Schulen in vollem Umfang eingeführt würden, in welchen Estnisch nur als Sprachfach unterrichtet würde.⁴³

3.3.3 Das neue Gesetz für Kulturautonomie

Das Recht auf Kulturautonomie wurde auch in der Verfassung der zweiten Republik verankert. Laut Art. 50 der Verfassung haben „nationale Minderheiten das Recht, im Interesse der nationalen Kultur Selbstverwaltungsorgane unter den Bedingungen und nach den Verfahren des Gesetzes zur Kulturautonomie nationaler Minderheiten einzurichten.“

Das neue Gesetz zur Kulturautonomie ist 1993 in Kraft getreten. Es legt dieselben Gruppen als anspruchsberechtigte Minderheiten fest wie 1925: Deutsche, Russen, Schweden, nennt dann auch ausdrücklich die Juden sowie Minderheiten mit mehr als 3000 Angehörigen (Art. 2). Die zahlenmäßige Präsenz der Minderheiten hat sich im Verlauf dieser 70 Jahre aber stark geändert. Die deutsche, jüdische und schwedische Minderheit sind fast verschwunden, während die Russen 1993 mit 25,6% mehr als ein Viertel der Staatsbevölkerung ausmachten. Daneben erfüllen auch die Ukrainer, Weißrussen und Ingrien-Finnen diese Voraussetzung. Somit unterschied sich der Kontext der nationalen Minderheiten Estlands 1993 in kultureller und sozialer Hinsicht wesentlich von jenem von 1925. Der Anteil der gesetzlich Anspruchsberechtigten auf Kulturautonomie war gewaltig gestiegen.

Zunächst forderten lokale Eliten der Russen im Nordosten Estlands ein Referendum, um Territorialautonomie zu erhalten. Die Wahlbeteiligung lag bei 50-60%, die Mehrheit war dafür, das Referendum jedoch amtlich nicht gültig. Das Gesetz zur Kulturautonomie von 1993 bezweckte nicht die Förderung der russischen Volksgruppe als kompakt siedelnde Minderheit, sondern den Schutz

⁴² David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 306

⁴³ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 306

von verstreut siedelnden Angehörigen von Minderheiten, die nicht in der Lage waren, kulturelle Rechte im Rahmen der Gemeinden in Anspruch zu nehmen.⁴⁴

Das Gesetz zur Kulturautonomie erkennt das Recht der Minderheiten an, Kultur- und Schulinstitutionen und religiöse Vereinigungen zu bilden, sowie ethnische Organisationen zur Brauchtumpflege zu gründen. Geregelt wird auch das Recht des Gebrauchs der Muttersprache gegenüber den Behörden, in Informationsorganen und Medien (Art. 4). Der Hauptzweck der neuen Kulturautonomie ist allerdings die Einrichtung von Körperschaften der Selbstverwaltung zwecks Führung von Schulen, kulturellen Institutionen, der Abhaltung von Kulturveranstaltungen aller Art, der Vergabe von Stipendien usw. (Art.5).

3.3.4 Die Staatsbürgerschaftsfrage

Sowohl das Kulturautonomie-Gesetz von 1925 als auch jenes von 1993 zielten nur auf Staatsbürger als anspruch- und teilhabeberechtigte Personen ab. Nun hat sich der Anteil der Angehörigen nationaler Minderheiten an der Gesamtbevölkerung Estlands jedoch von 1925 bis 1993 ganz wesentlich verändert. Die 1918 gegründete erste Republik Estland erkannte allen Einwohnern das Recht auf die estnische Staatsbürgerschaft zu. 1992 nahm das estnische Parlament hingegen auf das Staatsbürgerschaftsgesetz von 1938 Bezug und verfügte, dass in der neuen Republik nur jene Personen die Staatsbürgerschaft Estlands erhalten, die diese schon in der Zwischenkriegszeit gehabt hatten. Nach 1938 eingewanderte Personen erhielten zwar das Recht, sich einzubürgern, nicht

jedoch automatisch die estnische Staatsbürgerschaft zuerkannt. Voraussetzung für die Einbürgerung bilden Kenntnisse der Staatssprache, was mit einer eigenen Sprachprüfung belegt werden muss.

Für viele russischsprachige Einwanderer aus der Sowjetzeit erwies sich diese Sprachprüfung als großes Hindernis. Ein beträchtlicher Teil der Angehörigen nationaler Minderheiten haben bis heute nicht die estnische Staatsbürgerschaft erworben. Die meisten sind ethnische Russen oder stammen aus anderen Republiken der ehemaligen Sowjetunion (z.B. Weißrussen und Ukrainer). Gemäß Art. 6 des Gesetzes zur Kulturautonomie von 1993 können Nicht-Staatsbürger, die sich zu ethnischen Minderheiten zählen und einen Wohnsitz in Estland haben, zwar an den Aktivitäten von Kultur- und Bildungseinrichtungen und religiösen Feiern dieser Minderheiten teilnehmen, genießen aber weder aktives noch passives Wahlrecht bei der Wahl der Leitung der Selbstverwaltungskörperschaften. Bislang haben nur die recht kleine ingrisch-finnische Minderheit und die noch kleinere schwedische Minderheit 2004 bzw. 2007 kulturelle Autonomie im Sinne dieses Gesetzes erlangt.

3.3.5 Die Selbstverwaltungsbefugnisse der Minderheiten

Schon 1925 war ein „Nationalitätenregister“ für die Bildung einzelner Selbstverwaltungskörperschaften geschaffen worden. Mindestens die Hälfte der laut Volkszählung als Angehörige einer bestimmten Minderheit registrierten Personen mussten sich namentlich in das Nationalitätenregister eintragen, um überhaupt Wahlen zum tragenden Organ

⁴⁴ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 310

der Körperschaft, dem Kulturrat, abhalten zu können. Diese Eintragung war jederzeit widerrufbar. Der Kulturrat wirkte als oberstes Entscheidungsgremium und war zuständig für die Verabschiedung von Einzelregelungen, die Finanzen und die Einhebung von Gebühren. Der Kulturrat wählte auch das Führungsorgan, die Kulturregierung, das die Körperschaft rechtlich nach außen vertrat, das Vermögen verwaltete, die Schulen führte und kulturelle Tätigkeiten verschiedenster Art organisierte. Der Kulturrat war auch befugt, „Kulturkuratorien auf lokaler Ebene“ einzurichten.

Das Kulturautonomie-Gesetz von 1993 griff diese Vorgaben des alten Gesetzes zu den Trägern der Institution wieder auf (Art.11). Das einzige direkt von den Minderheitenangehörigen gewählte Gremium, der Kulturrat, ist das zentrale Organ der heutigen Minderheiten-Selbstverwaltung. Die Rolle der früheren „Kulturregierung“ und der „Kulturkuratorien“ wurde von Kulturausschüssen und Sonderräten in den Städten und Landkreisen oder von lokalen Vertretern übernommen.⁴⁵ Insgesamt wurden die Entscheidungsbefugnisse des demokratisch direkt gewählten Kulturrats deutlich eingeschränkt. Eine auf staatlicher Ebene gebildete Selbstverwaltungskörperschaft kann auch lokale Ableger bilden.

Ein zentrales Register der Angehörigen ethnischer Minderheiten wird eingerichtet (Art.7), das auch als Wählerverzeichnis für die Direktwahl des Kulturrats dient. Die Registrierung erfolgt auf persönlichen Antrag (Art.8). Mindestens die Hälfte der registrierten Angehörigen einer Minderheit muss sich als Wähler für Kulturräte

eintragen, um die Abhaltung von Wahlen zu erlauben (Art. 16). Die Hälfte der registrierten Wähler und Wählerinnen muss dann auch an den Wahlen zum Kulturrat teilnehmen, damit diese gültig sind.⁴⁶

Hauptaufgabe der Selbstverwaltungskörperschaften bildet die Organisation des Schulunterrichts in der Minderheitensprache. Daneben tragen sie Kulturinstitutionen mit einer breiten Palette an Tätigkeiten, organisieren die Vergabe von Stipendien und Preisen und verwalten Förderungsfonds (Art.5). Minderheiteninstitutionen dürfen auch untereinander zusammenarbeiten, wobei nur Mitglieder von Minderheiten kooperieren dürfen. Kössler und Zabielska befinden, dass sich „der Umfang der autonomen Befugnisse dieser Körperschaften nicht wesentlich von der Situation in der Zwischenkriegszeit unterscheidet.“⁴⁷

Über welche finanziellen Ressourcen verfügen die Körperschaften? Nach dem Gesetz von 1925 umfassten die finanziellen Mittel, die zur Nutzung der oben genannten Befugnisse erforderlich waren, eine Kombination aus Subventionen, Steuern und Spenden. Bemerkenswert ist, dass alle Ausgaben für die obligatorische Grundschulbildung vollständig vom Staat und den lokalen Selbstverwaltungen finanziert wurden. Diese umfassende Finanzierung beruhte auf dem Bewusstsein, dass diese Schulaktivitäten Aufgaben sind, die andernfalls vom Staat übernommen werden mussten. Diese Subventionen, die in geringerem Maße auch für die Sekundarschulbildung galten, wurden

⁴⁵ Kössler/Zabielska, *Cultural autonomy in Estonia*, 58

⁴⁶ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 305

⁴⁷ Kössler/Zabielska, *Cultural autonomy in Estonia*, 59

durch gelegentliche Spenden und Steuern ergänzt, die der Kulturrat den eingetragenen Mitgliedern auferlegen konnte.

Auch bei der heutigen Gesetzeslage verfügen die Selbstverwaltungskörperschaften über eine ähnliche Kombination finanzieller Mittel als Einnahmequelle (Art. 27). Der Kulturrat erhebt selbst festgelegte Mitgliedsbeiträge. Eine zusätzliche Quelle bilden Spenden, wobei ausdrücklich auch Spenden aus dem Ausland erlaubt werden, die offensichtlich von Auswanderern oder im Ausland lebenden Verwandten erwartet werden. Während in der Zwischenkriegszeit die vollständige Finanzierung des Grundschulunterrichts in der Minderheitensprache durch stabile öffentliche Subventionen gewährleistet war, ist die derzeitige Finanzierung eher projektbezogen und damit von der Genehmigung der entsprechenden Anträge abhängig. Das Fehlen einer langfristig stabilen Finanzierung wird manchmal dafür verantwortlich gemacht, eine nachhaltige langfristige Planung des Schul- und Kulturbetriebs der Minderheiten zu verhindern.⁴⁸

3.3.6 Die Kulturautonomie Estlands: Ein gelungenes Modell?

Das estnische Gesetz zur Kulturautonomie von 1993 lehnt sich recht eng an das Gesetz von 1925 an. Das neue Gesetz weist einen weit höheren Grad an Detailregelungen auf, während im Gesetz von 1925 viele Einzelfragen den Ausführungsverordnungen überlassen blieben. Der wichtigste Unterschied lässt sich nicht so sehr in der Substanz des

Gesetzestextes feststellen, als vielmehr in den geänderten Rahmenbedingungen Estlands. Zudem hat Estland nach der 1991 wieder erlangten Unabhängigkeit eine ziemlich restriktive Staatsbürgerschaftspolitik eingeführt. Diese Politik führte dazu, dass einem beträchtlichen Teil der in Estland lebenden ethnischen Russen die estnische Staatsbürgerschaft verwehrt wurde. Da nur Staatsbürger hinsichtlich Kulturautonomie anspruchsberechtigt sind, fielen damit viele Angehörige der russischsprachigen Minderheit durch den Rost.

Laut David Smith bietet das estnische Gesetz zur Kulturautonomie von 1993 keine geeignete Rechtsgrundlage für wirklich funktionierende autonome Institutionen der Minderheiten. Nur die kleine finnische und schwedische Minderheit haben dieses Gesetz bisher genutzt.⁴⁹ Im Zentrum der estnischen Minderheitenpolitik steht aber der Umgang mit den Russen. Vertreter der russischen Minderheit haben verschiedene Anläufe zur Zuerkennung von Kulturautonomie gemacht, bisher allerdings noch ohne Erfolg. Die Hauptstreitfrage ist dabei die Regelung der Schulen in russischer Unterrichtssprache: es gibt Primär- und Sekundärschulen in russischer Sprache und daneben auch bilinguale Schulen. Der Status des Estnischen in diesen Schulen sowie in den Schulen anderer ethnischer Minderheiten ist strittig.

Ein weiterer Stolperstein für die Anwendung der Kulturautonomie war die Staatsbürgerschaft: fast alle Minderheiten Estlands sind aufgeteilt in Staatsbürger und Nicht-Staatsbürger, und gelten somit nur teilweise als berechtigt, Träger der Kultur-

⁴⁸ Kössler/Zabielska, *Cultural autonomy in Estonia*, 59

⁴⁹ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 300

autonomie-Körperschaften zu werden. Die Repräsentativität (Legitimation) dieser Institutionen für alle Angehörigen der jeweiligen Minderheit ist somit nicht gegeben. Der Europarat hat die Teilnahmeberechtigung an der Kulturautonomie für alle legal in Estland lebenden Angehörigen der jeweiligen Minderheit angemahnt.

Kritik am Gesetz zur Kulturautonomie von 1993 ist vor allem zu folgenden Punkten geäußert worden:

- Die Minderheiten-Körperschaften haben keine Rechtspersönlichkeit, müssten aber berechtigt sein, Liegenschaften zu besitzen und über einen ausreichenden Grad finanzieller Autonomie zu verfügen. Andernfalls sei keine echte Selbstverwaltung möglich.
- Das Gesetz erkennt den Körperschaften das allgemeine Recht auf Bildungs- und Kulturtätigkeit zu, führt aber die Zuständigkeiten nicht im Detail auf.
- Die Finanzierung der Körperschaften ist nicht klar geregelt.⁵⁰

Auch der Beratende Ausschuss der Europäischen Rahmenkonvention für nationale Minderheiten des Europarats kritisierte den begrenzten Anwendungsbereich des Gesetzes zur Kulturautonomie von 1993, das einen hohen Teil der ethnischen Russen vom Minderheitenschutz ausschließt. Dadurch könne das Gesetz von 1993 seinen Hauptzweck für die größte ethnische Minderheit des Landes nicht wirklich erfüllen.⁵¹ „Der Fall des estnischen

⁵⁰ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 310

⁵¹ Zweite Stellungnahme des *Advisory Committee* des Europarats zur Europäischen Rahmenkonvention für nationale Minderheiten zu Estland vom 24.2.2005,

Gesetzes über die kulturelle Autonomie für nationale Minderheiten zeigt also deutlich, dass es nicht ausreicht, ein hochgelobtes Vorgängergesetz nachzuahmen,“ befinden Kössler und Zabielska, „vielmehr ist es notwendig, die rechtlichen Maßnahmen an die veränderten historischen Gegebenheiten anzupassen und folglich maßgeschneiderte individuelle Lösungen zu finden, die den heutigen Anforderungen gerecht werden.“⁵²

Das estnische Kulturautonomiegesetz ist bisher nur von den Finnen und Schweden genutzt worden, die dadurch mehr Sichtbarkeit erhalten haben.⁵³ In Estland leben rund 12.000 Finnen und 3.000 Schweden. Erst im Juni 2004 trat der erste Kulturrat der Finnen zusammen. Doch die verfügbaren Mittel reichen für nicht viel mehr als die jährliche Abhaltung einiger Kulturveranstaltungen. 963 Schüler der finnischen Minderheit können an estnischen Schulen Finnisch als 3. oder 4. Fremdsprache lernen.⁵⁴

Drei Anfragen kamen von russischsprachigen Organisationen, blieben aber unbeantwortet. Die Vorstellung von Kulturautonomie der russischsprachigen Minderheit stößt in Estland immer noch auf große Vorbehalte. Die finanzielle Unterstützung Russlands für russischsprachige Kulturarbeit in Estland wird als versteckte politische Tätigkeit gesehen, die die Souveränität des Landes bedrohen

abrufbar auf: www.coe.int/minorities; außerdem vgl. Tove H. Malloy, *The re-politicization of European minority protection: Six cases from the FCNM monitoring process*. ECMI Study #7, April 2012

⁵² Kössler/Zabielska, *Cultural autonomy in Estonia*, 59

⁵³ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 311

⁵⁴ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 313

könnte. Vorstöße in diese Richtung wurden sogar mit Hitler-Deutschlands Politik der Instrumentalisierung der deutschen Minderheiten in Osteuropa verglichen.

Doch war die russische Elite Estlands selbst bisher gegenüber Kulturautonomie eher skeptisch eingestellt.⁵⁵ Schon 1993 kam man zum Schluss, dass jenes Gesetz den Russen nicht erlauben würde, als Minderheit zu existieren. Damals wären die meisten Russen aufgrund der Staatsbürgerschaftsregeln von den Leistungen der Kulturautonomie ausgeschlossen geblieben.

Später stellte sich heraus, dass ein wesentlicher Teil der Russen Estlands auch gegen den Kern der Kulturautonomie ist. Die russische Elite war mehr besorgt mit Fragen der Staatsbürgerschaft, der politischen Vertretung und angeblicher Diskriminierung. Kulturautonomie wurde verdächtigt, die ethnischen Russen Estlands mit den sehr kleinen Minderheitengruppen auf eine Stufe stellen und sie damit zu einer Randgruppe degradieren zu wollen.

Die Grundfrage bleibt, wie die kulturellen und sprachlichen Rechte der russischen Minderheit anerkannt werden. Die zweisprachige Oberschule scheint ein sinnvoller Weg zu sein, um die Teilhabe der Russen am sozialen, kulturellen und politischen Leben Estlands zu fördern. Andererseits scheint Kulturautonomie gemäß dem Gesetz von 1993 nicht den geeigneten Rechtsrahmen für eine einsprachig russische Schule abzugeben. Schließlich ist es fragwürdig, ob eine für

die russische Minderheit repräsentative Selbstvertretung gebildet werden kann.⁵⁶

Bis heute lässt sich in der Reform des estnischen Gesetzes zur Kulturautonomie kein Fortschritt verzeichnen, „...aufgrund des Mangels an politischem Willen der estnischen Regierung, die befürchtet, dass ein inhaltsreicher Rahmen für Kulturautonomie sich mit der Zeit zu einem ‚Staat im Staat‘ auswachsen könnte, der zu weitergehenden Forderungen nach Territorialautonomie führen könnte, was die Integrität des Nationalstaats untergraben könnte.“⁵⁷

⁵⁵ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 315

⁵⁶ David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 316

⁵⁷ Kabanen Toivo, Interview with David Smith 2006 und 2012, zitiert von David Smith, *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*, 314

3.4 Kulturautonomie in Serbien

Serbien anerkennt den Wert und die Berechtigung von politischer Autonomie in beiden Ausprägungen, der Territorial- und der Kulturautonomie. Die Autonomie der Vojvodina ist nicht nur und primär aus Gründen des Minderheitenschutzes eingerichtet worden, sondern entspringt der besonderen Geschichte dieses Landesteils. Nach dem blutigen Zerfall Jugoslawiens ist die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes stärker bewusst geworden.

Die EU-Kommission stellte in ihrem Bericht zum Verlauf der Beitrittsverhandlungen mit Serbien fest, dass die Dezentralisierung des Staats erfolgreich durchgeführt worden sei und Räte der nationalen Minderheiten (RNM) zur Umsetzung der Kulturautonomie eingerichtet worden seien.⁵⁸ Andererseits hat das serbische Verfassungsgericht 2011 und 2014 verschiedene Zuständigkeiten der Vojvodina und der staatsweiten Räte nationaler Minderheiten aufgehoben. Seit Einführung der Kulturautonomie 2009 versuchen die nationalen Minderheiten, ihre neuen Möglichkeiten auszuschöpfen, doch bleiben viele Probleme im Zusammenhang mit der asymmetrischen Dezentralisierung Zentralserbiens offen. Einerseits ist die Anwendung der lokalen Kulturautonomie, andererseits die Beteiligung der Minderheiten an den neu geschaffenen Provinzverwaltungen noch offen.

⁵⁸ Obige Erläuterungen folgen dem Essay von Katinka Beretka, *Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: the Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils* in: Levente Salat/Sergiu Constantin/Alexander Osipov/Istvan Gergö Székely, *Autonomy Arrangements around the World*. Cluj Napoca 2014, 247-274

3.4.1 Der allgemeine Rahmen der Autonomie in Serbien

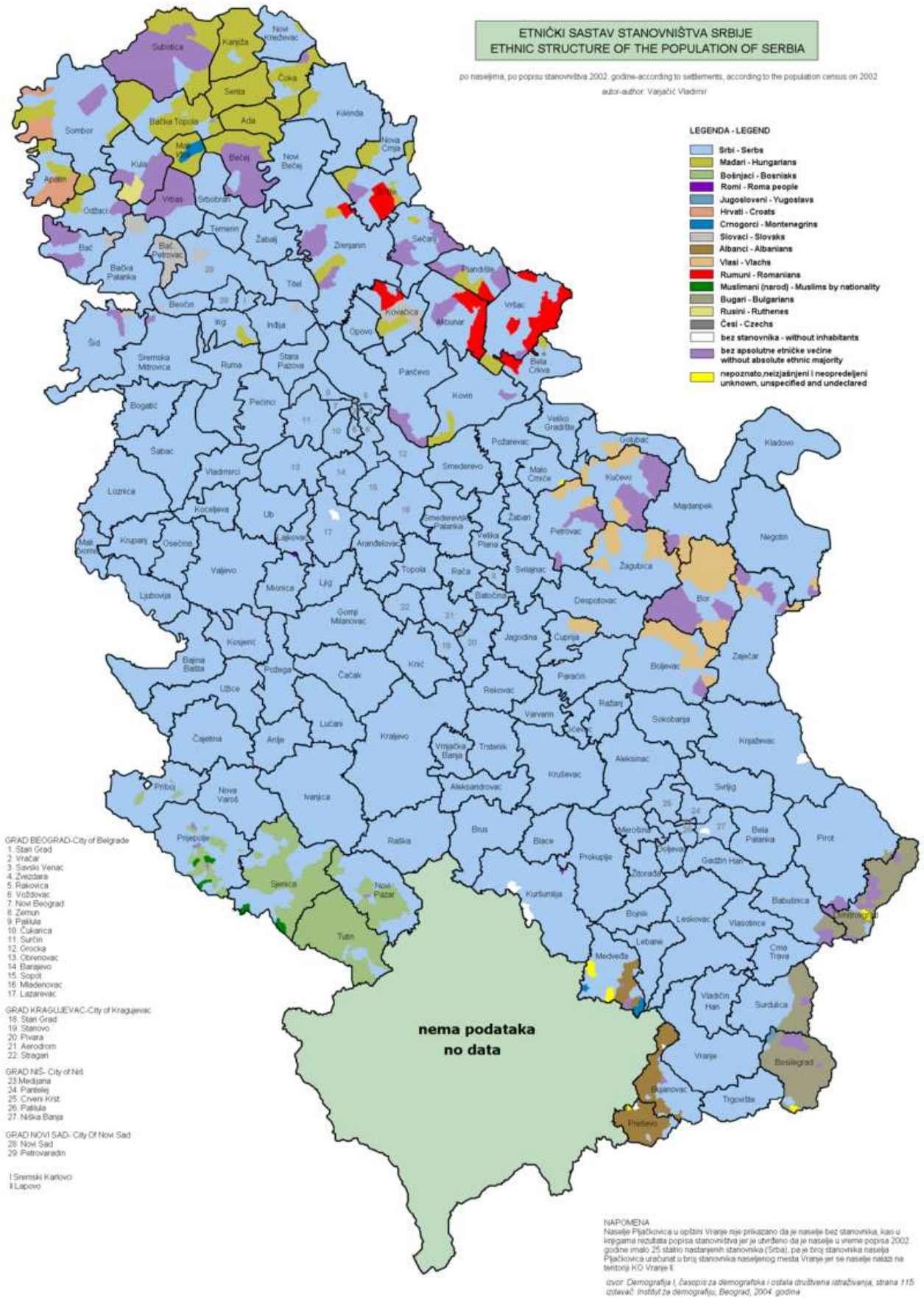
Nach dem Zerfall Jugoslawiens sind die in Serbien lebenden Angehörigen der anderen Völker oder Volksgruppen zu „nationalen Minderheiten“ geworden: Slowenen, Kroaten, Nordmazedonier, Bosniaken, Montenegriner, Albaner. Damit ist die Zahl jener anerkannten Minderheiten Serbiens sprunghaft gestiegen, die sich in derselben Position wie bisherige als autochthon betrachtete Minderheiten befinden (Ungarn, Rumänen, Bulgaren, Vlachen, Roma, Deutsche, Slowaken).⁵⁹ In Serbien gibt es keine offizielle Anerkennung von Minderheiten und somit auch keine gesetzliche Liste anerkannter Nationalitäten. Das Minderheitengesetz behandelt alle Minderheiten gleich, ganz unabhängig von der Dauer ihrer Anwesenheit in Serbien.

Das Minderheitenschutzgesetz von 2002 hat eine Reihe von kleineren ethnischen Gemeinschaften sichtbar gemacht, die bisher kaum organisiert und repräsentiert waren. 2011 zählten sich rund 17% der Bevölkerung Serbiens zu einer nationalen Minderheit.⁶⁰ Die größte Minderheit bilden die 254.000 Ungarn, fast ausschließlich in der Vojvodina beheimatet, gefolgt von den Roma und Bosniaken.⁶¹ Während in der Vojvodina in 41 von 45 Gemeinden mindestens 5% der ansässigen Bevölkerung zu einer ethnischen Minderheit zählen, ist Zentralserbien wesentlich „serbischer“. Nur in 27 von 167 Gemeinden leben ethnische Minderheiten in nennenswerter Zahl (mehr als 5%). Der Schutz nationaler Minderheiten ist in der serbischen Verfassung verankert.

⁵⁹ Katinka Beretka, 249

⁶⁰ Katinka Beretka, 250

⁶¹ Katinka Beretka, 250



Ethnische Minderheiten in Serbien

Quelle: WIKIPEDIA, Autor: Varjacić Vladimir - Originally uploaded on English Wikipedia, Gemeinfrei, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=3014373>

3.4.2 Die Kulturautonomie in Zentralserbien

Das Gesetz zu den Räten der nationalen Minderheiten (RNM) ist 2009 verabschiedet worden. Das Vorgängergesetz von 2002 zu Rechten und Freiheiten der ethnischen Minderheiten hatte diese Räte zwar schon vorgesehen, aber ihre Wahl, ihre Zuständigkeiten und Finanzierung nicht konkret geregelt. Umstritten waren die Fragen, wer einen solchen Rat bilden kann, wie diese Räte gebildet werden und ob gemeinsame Regelungen für alle nationalen Minderheiten überhaupt zweckgerecht seien. Eine neue rechtliche Regelung war auch nach der Neufassung der Verfassung Serbiens 2006 notwendig geworden. Damit ist das Recht auf Selbstvertretung auf lokaler und nationaler Ebene zu einem kollektiven Grundrecht der ethnischen Minderheiten Serbiens erklärt worden (Verfassung, Art. 75, 2 und 3). Solche Räte kann man sich als „ethnische Mini-Parlamente“ vorstellen, Körperschaften öffentlichen Rechts *sui generis*, die keine öffentlich Bediensteten beschäftigen. Wahlverfahren, Zuständigkeiten und Arbeitsweise dieser Räte werden gesetzlich geregelt.⁶² Diese RNM arbeiten mit den Provinzen hinsichtlich der Bereiche Bildung, Kultur und Medien zusammen.

Wie sind die RNM zusammengesetzt? Die Zahl der Mitglieder hängt vom zahlenmäßigen Umfang der jeweiligen Minderheit ab. Sie bewegt sich zwischen 15 Mitgliedern (Minderheiten mit weniger als 10.000 Angehörigen) bis 35 Mitgliedern bei Minderheiten mit mehr als

100.000 Angehörigen. Jeder RNM hat vier permanente Komitees für Bildung, Information, Kultur und den offiziellen Gebrauch von Sprache und Schrift. Dabei können auch Nicht-Mitglieder als Experten beauftragt werden. Das Führungsorgan des jeweiligen RNM wird aus dessen Mitgliedern ernannt. Sie haben eine doppelte Funktion: sie beteiligen sich an der Beschlussfassung und setzen die Beschlüsse um.

2010 sind 19 „Räte Nationaler Minderheiten“ (RNM) gemäß dem neuen Gesetz zu den RNM gewählt worden. Zusammen mit der Föderation der Jüdischen Gemeinschaften gibt es heute in Serbien 20 solcher Räte als zentrale Träger der Kulturautonomie der nationalen Minderheiten.⁶³ 13 dieser RNM sind auf Provinzebene konstituiert und haben als solche mehr Rechte und Mittel zur Verfügung. 2002 waren die Ungarn die ersten, die ihren RNM wählten, gefolgt von Ruthenen, Rumänen, Kroaten, Slowaken, Bunjewatzen, Bulgaren, Ukrainern, Roma, Bosniaken, Deutsche, Ägypter, Griechen, Nordmazedoniern und Vlachen.

Es gibt deutliche Unterschiede zwischen den Minderheiten. Manche leben verstreut über das ganze Staatsgebiet, andere konzentriert in einem Gebiet; manche haben Mutterländer (Titularnation eines Nachbarstaats), andere sind nur in Serbien als autochthone Gruppe präsent. Manche sind gut organisiert mit klaren Strategien und Programmen. Andere bilden bloß lose Gruppen und Vereine. Zu einigen Minderheiten fehlen sogar statistische Daten. Andere Nationalitäten werden zwar bei den Volkszählungen erfasst, haben aber keine RNM. In einigen Fällen gibt es

⁶² Katinka Beretka, 261; und Tamás Korhecz, National Minority Councils in Serbia, in: Tove Malloy/Alexander Osipov/Balázs Vizi (2015), Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy, Oxford University Press

⁶³ Katinka Beretka, 263

Schwierigkeiten bei der Definition der Minderheit, so z.B. bei den Kroaten und Bunjewatzen (beide kroatischsprachig), den Vlachen und Rumänen, den Aschkali und Kosovo-Ägyptern (beide Roma-Gruppen aus dem Kosovo).⁶⁴

Wie werden die nationalen RNM gewählt? Entweder direkt durch freie, geheime, demokratische Wahlen; oder indirekt im Rahmen von Delegiertenversammlungen. Im Allgemeinen war die Legitimation der direkt gewählten Räte höher und weit weniger angezweifelt. Gemäß Kulturautonomie-Gesetz von 2009 müssen die RNM direkt gewählt werden, wenn mindestens 40% aller bei der letzten Volkszählung erfassten Angehörigen einer Minderheit sich als Wähler registrieren lassen. 2010 wurden somit nur mehr der kroatische, nordmazedonische und slowenische Kulturrat indirekt bestellt.

Im Mai 2014 haben sich 450.000 Bürger als Wähler für die RNM eintragen lassen, ein ganz freiwilliger Akt jedes wahlberechtigten Staatsbürgers (Gesetz zu den nationalen Kulturräten, Art. 47).⁶⁵ Auch ethnische Serben können sich an diesen Wahlen beteiligen, denn ob ein Wähler oder Kandidat tatsächlich einer nationalen Minderheit angehört, wird nicht amtlich kontrolliert. Jeder wahlberechtigte Minderheitenangehörige hat auch das Recht, für diese Wahl zu kandidieren. Zur Anwendung kommt ein Verhältniswahlrecht. Gewählt wird nach Listen, nicht nach Einzelkandidaten. Kandidatenlisten können nicht nur von Parteien der Minderheiten vorgelegt werden, sondern auch von NROs. Das hat dazu geführt, dass die großen staatsweiten Parteien ihre eigenen NROs für die Minderheiten

gegründet haben.⁶⁶ Dies birgt Risiken für das sog. „Ethnobusiness“. Kritisiert wurde, dass

- keine freie Kandidatur ermöglicht wird und Kandidaten nur über Listen antreten dürfen;
- keine staatliche Kontrolle der Registrierung der Wahlberechtigten erfolgt;
- der Rechtscharakter des Wählerverzeichnis selbst gesetzlich nicht definiert ist.

3.4.3 Aufgaben und Ressourcen der Räte der nationalen Minderheiten

Hauptaufgabe der RNM ist die Führung von Institutionen in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien in den jeweiligen Minderheitensprachen. Im Gesetz von 2009 wird auch die Rolle der RNM bei der Führung dieser Kulturinstitutionen geregelt. Die Schwerpunkte der Tätigkeiten hängen immer vom Bedarf und der Nachfrage der Minderheiten ab, sowie vom Gebrauch der Minderheitensprachen in verschiedenen Lebensbereichen. Sogar öffentlich-rechtliche Aufgaben in der Schulbildung und Tätigkeiten zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Minderheitensprachen können den RNM übertragen werden.⁶⁷ Bei der Ernennung von Schuldirektorinnen und Chefredakteuren von Publikationen und Medien der Minderheiten muss die Zustimmung des RNM eingeholt werden.

Weitere Aufgaben der RNM betreffen die Sprachenrechte, die Erhaltung von beweglichen und unbeweglichen Kulturgütern, die Curricula-Entwicklung

⁶⁴ Katinka Beretka, 264

⁶⁵ Katinka Beretka, 265

⁶⁶ Katinka Beretka, 266

⁶⁷ Katinka Beretka, 267

für Kurse in Geschichte und Sprache der Minderheit, die allgemeine Vertretung der Rechte und Interessen der nationalen Minderheit. Aufgrund der Unterschiede zwischen den ethnischen Minderheiten gibt es in der Wahrnehmung dieser Befugnisse keine gemeinsame Linie, d.h. die Minderheiten nutzen ihre Rechte in ganz unterschiedlicher Weise.⁶⁸

Die Schwelle für die offizielle Anerkennung einer Minderheitensprache als lokale Amtssprache liegt in Serbien bei 15%.⁶⁹ Natürlich sollten die Minderheiten nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern ihre Sprache selbst auch verwenden. Andernfalls hätten die Einrichtung einer eigenen Schule in der Minderheitensprache, die Einführung dieser Sprache als Fach in einer serbischsprachigen Schule oder bestimmte Kulturinstitutionen keinen Sinn.

In Serbien kann kein einheitliches Regime für das „diversity management“ für Minderheiten entwickelt werden, weil Minderheiten untereinander zu verschieden sind,⁷⁰ was heißt, dass manche Minderheiten gar nicht in der Lage sind, die vom Staat erhaltenen Finanzbeiträge tatsächlich zweckgerecht auszugeben. Einerseits gibt es zahlenmäßig große Minderheiten wie die Ungarn, die ein gut entwickeltes Bildungssystem mit Kindergärten, Grund- und Oberschulen unterhalten, sowie zahlreiche Kulturinstitutionen und sogar staatsweit verbreitete Medien tragen. Diese haben einen hohen Finanzbedarf. Andererseits bestehen RNM, die für sehr kleine Gruppen arbeiten und es kaum schaffen, die vom Staat zugewiesenen Mittel sinnvoll auszugeben.

⁶⁸ Katinka Beretka, 267

⁶⁹ Katinka Beretka, 268

⁷⁰ Katinka Beretka, 268

Die RNM finanzieren sich aus zwei Hauptquellen: Zuschüsse seitens des Staats und seitens der Kommunen. Auch in der Vojvodina muss der Staat die Grundfinanzierung der RNM gewährleisten. Multiethnische Gemeinden haben ähnliche Verpflichtungen. Die für den Minderheitenschutz jährlich vom Staat bereitgestellten Mittel werden folgendermaßen aufgeteilt:⁷¹ 30% zu gleichen Teilen an jeden RNM, 70% gemäß des Umfangs der jeweiligen Minderheit, des Entwicklungsgrads seiner Tätigkeiten und der Präsenz der Organisationen und der Minderheitensprache im öffentlichen Leben. Die Kulturräte können auch Eigenmittel erwirtschaften oder Finanzmittel aus dem Ausland lukrieren. Die RNM sind also im Wesentlichen programm- und projektbasierte Kulturinstitutionen.

Welche Rolle spielen die Kulturräte der Minderheiten (RNM) im politischen Institutionengefüge Serbiens? Die Räte müssen von allen Regierungsebenen gehört werden, andernfalls sind deren Entscheidungen von Amts wegen nichtig. Die RNM können Vorschläge einbringen, müssen bei bildungs- und kulturpolitischen Entscheidungen oder bei Ernennungsverfahren für bestimmte Posten gehört werden und ihre Zustimmung geben.⁷² Sie bieten zwar ein Forum für die interne Meinungsbildung der Minderheiten, können selbst aber keine Regelungen verabschieden. Es gibt keine anderen öffentliche Organe, in welchen Minderheiten angemessen vertreten sind. 2010 gab es noch ein eigenes Ministerium für Menschen- und Minderheitenrechte, jetzt besteht nur mehr eine Abteilung und Zahlstelle beim Innenministerium,

⁷¹ Katinka Beretka, 268

⁷² Katinka Beretka, 269

während keine anderen Ministerien für die Umsetzung der Minderheitenrechte zuständig sind.

3.4.4 Gibt es in Serbien Kulturautonomie für nationale Minderheiten?

Das serbische Gesetz von 2009 zu den RNM hat in gewissem Ausmaß positiv zur kulturellen Entwicklung der Minderheiten beigetragen. Dies ist auch vom *Advisory Committee* des Europarats anerkannt worden. Die RNM haben weitreichende Zuständigkeiten bei der Kulturpolitik, Bildung und Information in Minderheitensprachen und gewisse Rechte bei der Regelung des Sprachgebrauchs im öffentlichen Bereich erhalten. Die Finanzierung der RNM ist geklärt und gestärkt worden.⁷³

Allerdings hat das *Advisory Committee* bei der Umsetzung dieses Gesetzes wesentliche Mängel festgestellt, wie z.B. beim Wahlverfahren und in der Führung der Register der Wahlberechtigten. Zudem erlaubt das Gesetz nur einen RNM für jede nationale Minderheit, die zum einzigen Instrument der Beteiligung der Minderheiten am öffentlichen Leben in Serbien geworden sind.⁷⁴ Einige wenige politische Parteien der Minderheiten konnten sich dadurch eine dominante Stellung innerhalb der RNM sichern.

⁷³ Athanasios Yupsanis, *Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?* In: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Band 12-2019, Heft 1-2, S. 101

⁷⁴ Athanasios Yupsanis, *ibidem*, 101

Die Ausgestaltung der Kulturautonomie in Serbien, so schlussfolgert Yupsanis⁷⁵, hebt sich wesentlich vom Grundkonzept von Kulturautonomie ab, das Karl Renner um 1900 vorschwebte. Die Räte der Minderheiten haben als autonome Körperschaften kein Recht, Gebühren einzuheben und verbindliche Regelungen zu setzen. Im Wesentlichen haben sie eine Beratungsfunktion gegenüber dem Staat, können den politischen Entscheidungsprozess allenfalls etwas beeinflussen. Zudem hat ein Urteil des serbischen Verfassungsgerichts die Zuständigkeiten der RNM 2014 wesentlich eingeschränkt. Die Minderheitenvertreter selbst begrüßten zwar das Gesetz über die RNM von 2009, beklagen jedoch seine schlechte Umsetzung, was insgesamt den Minderheitenschutz in Serbien schwächte.

Die Registrierung der Wahlberechtigten für den RNM erfolge nicht einwandfrei, schlussfolgert Yupsanis⁷⁶, und die starke Rolle der Parteien der Minderheiten habe die Arbeit der RNM zunehmend politisiert. In 19 RNM gab es bei Wahlen 2010 eine einzige Minderheit mit einer Einheitsliste, in welcher somit die Einzelkandidaten im Vordergrund standen. Da die RNM zunehmend von Parteien vereinnahmt werden, folge daraus eine übermäßige interne Fragmentierung der Minderheiten. Bei den Roma führte diese Entwicklung zu einem drastischen Rückgang der Wahlbeteiligung bei den RNM-Wahlen von 2014.

Das Recht auf Selbst-Identifizierung als Minderheitenangehöriger und das Konzept kollektiver kultureller Rechte waren Teil der alten Verfassung Jugoslawiens und aller Teilrepubliken. Kulturautonomie wird

⁷⁵ Athanasios Yupsanis, *ibidem*, 102

⁷⁶ Athanasios Yupsanis, *ibidem*, 103

in diesem Raum auf jeden Fall der Territorialautonomie vorgezogen, die meist als erster Schritt zur Sezession betrachtet wird.⁷⁷ Eher zahnlose Regelungen zur Kulturautonomie gefährden aus der Sicht des Zentralstaats nicht die staatliche Einheit. Nicht nur in Serbien, sondern auch in anderen Nachfolgerepubliken Jugoslawiens (Kroatien, Slowenien) haben RNM weder klare Zuständigkeiten, noch ausreichende Einnahmen, noch spielen sie eine entscheidende Rolle in kulturellen Angelegenheiten, haben vielmehr eine symbolische und Beratungsfunktion.⁷⁸

4. Kulturautonomie: ein brauchbares Konzept für den Minderheitenschutz?

Kulturautonomie ist ein Instrument zum kollektiven Minderheitenschutz, das den einzelnen Angehörigen einer ethnolinguistischen (in Osteuropa oft: nationalen) Minderheit bestimmte Rechte verleiht, deren Ausübung nicht an ein Territorium gebunden sind, sondern an die Mitgliedschaft in einer Selbstverwaltungskörperschaft. Diese Körperschaften sind vom Staat anerkannte, gesetzlich geregelte Institutionen öffentlichen Rechts, die die Leistungen der Kulturautonomie organisieren und ihre Einrichtungen verwalten.

Kulturautonomie geht vom kollektiven Recht auf Minderheitenschutz aus, das einer ethnisch, sprachlichen, kulturellen Gemeinschaft zuerkannt wird. Minderheitenschutz kann nicht durch bloße Nicht-Diskriminierung erreicht werden, sondern bedarf der aktiven Pflege und Entwicklung im Rahmen eines Verbands. Kulturautonomie kommt als Ersatzlösung für jene Minderheiten in Frage, die verstreut auf größeren Gebieten leben und in keinem zusammenhängenden Teilgebiets des Staats eine bedeutende Minderheit oder gar Mehrheit bilden. In diesen Fällen übernehmen die selbst verwalteten Trägerkörperschaften der Kulturautonomie die Rolle öffentlicher Kulturinstitutionen mit einem Angebot für einen sprachlich-kulturell definierten Personenverband.

Vor allem in Osteuropa und Südosteuropa tendieren die Staaten bei der Einrichtung von Schutzmaßnahmen für ethnische Minderheiten zu personaler Autonomie anstatt zur Gewährung von Territorialautonomie. Die Mitgliedschaft in

⁷⁷ Athanasios Yupsanis, 103

⁷⁸ Athanasios Yupsanis, 104

Selbstverwaltungskörperschaften ist nicht an den Wohnsitz geknüpft, sondern an die Erklärung der individuellen Zugehörigkeit zur jeweiligen Minderheit. Die von den Personalverbänden gewählten Körperschaften verfügen über Regelungskompetenzen sowohl positiver Art als auch verbindliche Anhörungs- und Vetorechte bezüglich staatlicher Maßnahmen. Unter sachlichem Aspekt erstrecken sich diese Regelungs- und Tätigkeitsbefugnisse auf die Sprachpolitik, die Kultur, Bildung und in Einzelfällen auch auf Sozial- und Gesundheitsleistungen.

Im Kern geht es bei Kulturautonomie darum, den Selbstverwaltungskörperschaften Ressourcen, Infrastrukturen und Zuständigkeiten für personenbezogene kulturelle Dienstleistungen zu verschaffen, um die kulturelle Entwicklung einer Minderheit unabhängig vom Wohnsitz zu pflegen und zu fördern. Dabei ist zweitrangig, ob die Körperschaft als solche nur in einem Teilgebiet (z.B. Gemeinde) tätig ist oder auf dem gesamten Staatsgebiet. Wesentlich ist die Funktionsfähigkeit, die demokratische Mitbestimmung der Angehörigen, die Effizienz der Verwaltung, die Repräsentativität ihrer Organe. Zumindest die Mehrheit der Angehörigen einer Minderheit sollten einer solchen Körperschaft angehören, auch um gegenüber der Mehrheitsgesellschaft den Einsatz der Mittel öffentlich zu rechtfertigen.

Die Zuständigkeiten einer Selbstverwaltungskörperschaft für Kulturautonomie einer Minderheit sind in der Regel auf den kulturellen und Bildungsbereich beschränkt: Kulturveranstaltungen aller Art, Sprachkurse für Kinder und Erwachsene, Schulen aller Schulstufen, Medien und Informationsdienste,

Kulturförderungen im weitesten Sinn sind die Aktionsfelder der Kulturautonomie. Wenn andere Arten von Sozialleistungen z.B. direkte Sozialhilfen für Bedürftige einer ethnischen Minderheit hinzukommen, entstehen zweierlei Risiken: zum einen das „Ethnobusiness“, wenn Minderheitenangehörige aus Erwerbs- oder gar Bereicherungsmotiven diese Verwaltungsstrukturen für eigene Zwecke nutzen. Zum anderen entsteht die Gefahr der Verdoppelung von Sozialhilfebehörden und der Kumulierung von Sozialleistungen. Dem Zweck und Anliegen von Kulturautonomie ist nicht gedient, wenn Selbstverwaltungskörperschaften Einrichtungen mit sozialem Zweck für die exklusive Nutzung durch Minderheitenangehörige führen, wie z.B. Krankenhäuser, Sportclubs, Pflegeheime. Damit würde der Weg zu einer Segregation ganzer Gruppen in einer Art Parallelgesellschaft gebahnt. Kulturautonomie kann und soll auch nicht ein durchgängig zweisprachiges Alltagsleben mit dem entsprechenden Recht der Minderheitenangehörigen auf den Gebrauch der Muttersprache gegenüber öffentlichen Einrichtungen begründen, wie das von vielen Territorialautonomien bezweckt wird.

Solche Regelungen zur Kulturautonomie ethnischer Minderheiten sind nur in einigen wenigen Ländern Europas gesetzlich eingeführt, und nur zum Teil mit Erfolg angewandt worden. Im vorliegenden Dossier sind die Beispiele aus Lettland, Ungarn, Estland und Serbien kurz vorgestellt worden. Das Ziel des Schutzes und der Förderung der jeweiligen nationalen Minderheiten dieser Länder ist dadurch nur zum Teil erreicht worden, zum Teil schlicht und einfach auf dem Papier geblieben.

Substaatliche Einrichtungen von Minderheiten werden in vielen Ländern von Religionsgemeinschaften oder Gesinnungsgemeinschaften getragen, die diese Strukturen im Geist ihrer Religion oder Ideologie führen. Auch dies ist nicht direkt mit Kulturautonomie vergleichbar. Weder die Schaffung von kulturellen Parallelgesellschaften noch die soziale Segregation ethnisch definierter Gruppen, auch nicht die politische Abkoppelung von Sprachminderheiten liegt in der Grundintention der Kulturautonomie. Die Minderheiten bleiben im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich voll integrierter Teil der Gesamtgesellschaft, des „mainstreams“, pflegen ihre Kultur, ihr Brauchtum, ihre Sprache mit staatlicher Förderung und Anerkennung. Kulturautonomie unterstützt die eigenständige kulturelle Identität einer Gruppe im Wege selbst verwalteter Einrichtungen, nicht jedoch die soziale Segregation ihrer Angehörigen.

An den Sprachenrechten lässt sich der Unterschied zu mehrsprachigen Territorialautonomien gut aufzeigen. Während in autonomen Gebieten mit mehreren Sprachgruppen in der Regel Gleichberechtigung und Ko-Offizialität der anerkannten Sprachen der Region im öffentlichen Bereich gilt, soll Kulturautonomie nichts anderes als den Erhalt, die Pflege und Weitergabe der Sprache und Kultur im Rahmen der Gemeinschaft der Minderheitenangehörigen als Personenverband gewährleisten. Dies als ganz freiwilliges und selbst verwaltetes Recht des Minderheitenschutzes.

Durch die Abgrenzung von der Mehrheitskultur im Gesamtstaat können aber auch Ambivalenzen auftreten. Die Anwendung spezifischer kultureller Rechte

für Minderheiten ist politisch nicht unumstritten. Gerade die umfassenden Kompetenzen der Selbstverwaltungskörperschaften der Minderheiten werden häufig kritisiert. Eine dauerhafte Trennung der ethnischen Gruppen, so argumentieren Kritiker, führe zu einer höheren Distanz und Entfremdung der Bevölkerungsteile, sodass eine Annäherung unterschiedlicher Gruppen durch die Kulturautonomie erschwert werde. Bei der Wahrung der kulturellen Identität im Rahmen der Kulturautonomie sei daher der Gedanke der Integration in dem Gesamtstaat zu berücksichtigen. Die Ausgestaltung der Kulturautonomie finde schließlich dort ihre Grenzen, wo der Schutz vor kultureller Assimilierung zu Segregations- bzw. Sezessionsbestrebungen führe.

Andererseits kann Kulturautonomie sinnvollerweise durch politische Vertretungsrechte der Minderheiten ergänzt werden, in Form von den ethnischen Minderheiten vorbehaltenen Sitzen sowohl auf staatlicher Ebene (Parlament) als auch auf regionaler Ebene (Regionalversammlungen).⁷⁹

Nur oberflächlich betrachtet haben die hier für Estland, Ungarn und Serbien erläuterten Regelungen eine Ähnlichkeit mit dem ursprünglichen Konzept der „national-kulturellen Autonomie, die von Bauer und Renner entwickelt worden ist.“⁸⁰ Um Kulturautonomie im ursprünglichen Sinn und Zweck mehr Geltung zu verschaffen, müsste es zu einer umfassenderen Anwendung des Renner-schen Konzepts von „national-kultureller Autonomie“ kommen. Die Rolle der

⁷⁹ Aus Christoph Schnellbach: *Kulturautonomie*. In: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012.

⁸⁰ Athanasios Yupsanis, 104

Selbstverwaltungskörperschaften der Minderheiten müsste auch in der Verfassung klar festgeschrieben sein. Im Rahmen der staatsgesetzlichen Regelung wären klare kulturpolitische Zuständigkeiten, ausreichende Finanzmittel, Garantien für transparente demokratische Wahlen und klare Arbeits- und Tätigkeitsprogramme erforderlich, damit die Minderheitenangehörigen den Nutzen der jeweiligen Körperschaft und den Erfolg der jeweiligen Führungspersonals überhaupt erkennen und bewerten können.⁸¹ Andernfalls wäre es sogar geboten, den Begriff der „Kulturautonomie“ für derartige Einrichtungen zu unterlassen, weil er keine echte Autonomie im Sinn von Selbstverwaltung beschreibt, sondern nur einen Euphemismus darstellt, der keine echten Bestrebungen zum Schutz ethnischer Minderheiten umfasst, sondern nur die Absicht des Staats, diese Minderheiten zu bevormunden.⁸²

Renner und Bauer gingen davon aus, dass nationale oder ethnische Minderheiten ihr kulturelles Leben durchaus auch im Kontext eines Staats mit einer dominanten Titulnation entfalten könnten, indem sie ihre Bildungs- und Kulturträger autonom organisieren. Viele Zeitgenossen hielten dies in einer Zeit sich emanzipierender und konkurrierender Nationalismen für naiv oder utopisch, das multinationale Konstrukt der Habsburgermonarchie für unrettbar überholt. Trotz der bisher noch mangelhaften Anwendung dieses Konzepts in einigen Ländern Osteuropas und des Baltikums ist Kulturautonomie auch heute noch für den modernen Minderheitenschutz durchaus von Bedeutung. Auch

wenn öffentlich finanzierte Einrichtungen von Minderheiten gesetzlich nicht so benannt und nicht von einem Personenverband mit demokratisch gewählter Führung getragen werden, sind in vielen Ländern von Minderheitenangehörigen geführte Kultur- und Bildungseinrichtungen die Infrastruktur für ein Minimum an eigenständigem Kulturleben der ethnischen Minderheiten, wenn nicht gar für das Überleben dieser Gemeinschaften überhaupt.

⁸¹ Athanasios Yupsanis, 105

⁸² Athanasios Yupsanis, 83

Bibliografie

- Dieter Blumenwitz, *Volksgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie*. Berlin 1995
- Georg Brunner, *Autonomiekonzepte zum Minderheitenschutz – Bestandsaufnahme und Perspektiven*. In: Gerrit Manssen, Boguslav Banaszak (Hg.): *Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa*, Frankfurt a. M. 2001
- Herbert Küpper/Georg Brunner, *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*. In: Kinga Gál (Hg.). *Minority Governance in Europe*. Budapest 2002
- Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe*. Handbook. Braumüller 2003
- Michael Garleff, *Die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten in den baltischen Staaten*, in: Boris Meissner, *Die baltischen Nationen, Estland, Lettland, Litauen*, Köln (Markus) 1991, S. 87 f.
- Yves Plasseraud, *Die vergessene Geschichte der personalen Autonomie. Wie kulturelle Minderheiten besser zu schützen wären*. In: Trend online Zeitung 06/2000
- Thomas Benedikter, *Moderne Autonomiesysteme der Welt*, EURAC, Bozen 2012
- Thomas Benedikter (ed.), *Europe's Ethnic Mosaic, A Short Guide to Minority Rights in Europe*, EURAC, Bozen 2008
- Thomas Benedikter (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC, 2009
- Tove Malloy/Alexander Osipov/Balázs Vizi, *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015
- Tove H. Malloy, *The re-politicization of European minority protection: Six cases from the FCNM monitoring process*. ECMI Study #7, April 2012
- Karl Renner, *Staat und Nation*, Wien 1899
- Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich. Erster Teil: Nation und Staat*. Leipzig, Wien 1918.
- Karl Renner, *Der Kampf der Österreicher Nationen um den Staat*, Wien 1902
- J.M. Arraiza, *The Management of Linguistic Diversity Through Territorial und Non-territorial Autonomy*, Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Nr.7-2015, S.14
- David Smith/J. Hiden, *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London 2012
- Dobos Balázs, *Between Importing and Exporting Minority Rights: The Minority Self-Governments in Hungary*, in: Levente Salat/Sergiu Constantin/Alexander Osipov/Istvan Gergö Székely (eds.), *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Romanian Institute for Research on Nat. Minorities, Cluj-Napoca, 2014
- Christoph Schnellbach, *Kulturautonomie*. In: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012
- Ruth Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington 1996

Katinka Beretka, *Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: the Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils*, in: Levente Salat/Sergiu Constantin/Alexander Osipov/Istvan Gergö Székely, *Autonomy Arrangements around the World*, Cluj Napoca 2014, p. 247-274

Katinka Beretka, *Fluid Borders of National-Cultural Autonomy: The Legal Status of National Minority Councils in Serbia*, in: *Nationalities Papers*, 25.11.2019

David Smith, *National-cultural autonomy in contemporary Estonia*. In: Salat, L., Constantin, S., Osipov, A. and Székely, I. (eds.) *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Romanian Institute for Research on National Minorities: Cluj-Napoca, Romania, pp. 299-316.

Stephen Ryan, *Nationalism and Ethnic Conflict*, in B. Little and M. Smith, *Issues in World Politics*, Macmillan, London 1997

Ada-Charlotte Regelmann, *Minderheitenintegration in den baltischen Staaten. Eine Frage der Sprache?* 2017, www.bpb.de

A. Osipov, *Non-territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?* In: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europa* (2013)

Mart Rannut, *Language Policy in Estonia*, <http://gencat.cat/lleugue/noves>

Athanasios Yupsanis, *Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?* In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Band 12-2019, Heft 1-2, S. 83-112

Abstract

The concept of national cultural autonomy has been firstly developed by the Austromarxist philosophers Karl Renner und Otto Bauer, designed to manage ethno-national conflicts and prevent secession by providing national and ethnic minorities constitutionally guaranteed collective rights and non-territorial self-administration in all cultural affairs. The central institutions of cultural autonomy are Councils of National Minorities, elected directly by the members of the respective minority, who freely may declare their membership to a minority. Cultural autonomy in this sense has been established since the end of World War I in several Eastern European states such as Latvia, Estonia, Ukraine, Serbia and Hungary. The paper sketches the fundamental issues of these arrangements in four of those states. In some areas the “Councils of national minorities” enjoy an insufficient democratic legitimacy due to partially indirect elections (Serbia), are blamed to foster “ethno-business” (Hungary), do not provide autonomy for the most significant national minorities (Estonia) or simply have not been seriously applied (Latvia). Under such circumstances cultural autonomy lacks to match its potential capacities for minority cultures’ protection and has to be improved in the sense of the original concept developed by Karl Renner and Otto Bauer some 120 years ago.