

Konrad Badenheuer

„Schutzrecht oder Privileg? Das Nationalitäten- und Volksgruppenrecht“

Erweiterte, schriftliche Fassung des Vortrags vom 16. Juni 2018 auf der Tagung der ZFI in Ingolstadt.

1. Vorüberlegungen

Warum benötigen nationale Minderheiten Schutz? Diese Frage ist einfach zu beantworten: Wenn sprachliche oder nationale Minderheiten zu klein sind oder zu verstreut leben, um einen eigenen Staat bilden zu können, droht ihnen die Assimilation an die Mehrheitsbevölkerung. Äußerstenfalls können solche Gruppen dadurch sogar untergehen, ihre Kultur und Sprache ist damit unwiederbringlich verloren. Das ist in der Geschichte oft geschehen, geschieht auch in unseren Tagen und jedes Mal bedeutet es ein Stück Verarmung für die Menschheitsfamilie als Ganze, die sich nun einmal aus Völkern und Nationen zusammensetzt und deren unzählige Sprachen und Kulturen die Zivilisation des Planeten Erde nicht etwa nur bereichern, sondern in gewisser Weise überhaupt ausmachen und sind.

Der Untergang durch Assimilation ist ein schleichender Prozess. Er vollzieht sich oft ohne Gewalt oder offenes Unrecht seitens der Mehrheitsbevölkerung, ja sogar manchmal überhaupt ohne jedes erkennbare Unrecht, indem sich die Minderheit freiwillig assimiliert.

Der wichtigste Faktor der Assimilation ist fast immer das Schul- und Bildungssystem. Junge Menschen lernen mühelos eine zweite Sprache, und wenn Schulen nur die Mehrheitssprache vermitteln oder sich der gesamte Unterricht in dieser Sprache vollzieht, dann ist schon nach zwei Generationen die gesamte Minderheit zunächst einmal zweisprachig. Das ist für sich genommen positiv, jedoch beginnt ab diesem Zeitpunkt oft die Erosion der angestammten Sprache, indem die Mehrheitssprache in immer weitere Lebensbereiche durchdringt, beginnend in den Städten, bei den jungen Menschen und den Gebildeten.

Im Elsass ist gleich zwei Mal geschehen: Die größte Teil dieser Region kam bereits im 17. Jahrhundert zu Frankreich, die Stadt Straßburg beispielsweise durch Besetzung mitten im Frieden 1681, sie blieb aber weiterhin bis zur Rückkehr zu Deutschland 190 Jahre später ganz überwiegend deutschsprachig. Dies hängt zusammen mit der späten Einführung der allgemeinen Schulpflicht in Frankreich. Erst 1833 wurde den Gemeinden vorgeschrieben, Grundschulen für die Jungen einzurichten, deren Besuch aber offenbar nicht obligatorisch war. Erst seit 1882 gibt es in Frankreich die allgemeine Schulpflicht für alle Kinder. Nur ganz langsam wurde deswegen das Elsass im Laufe des 19. Jahrhunderts zweisprachig. Als es 1871 wieder zu Deutschland kam, waren erst die Städte zweisprachig, das gehobene Bürgertum bevorzugte die französische Sprache. Auf den Dörfern wurde wie seit eh und je Elsässerdeutsch gesprochen.

Das Deutsche Reich führte Deutsch als Unterrichtssprache ein, aber mit bemerkenswerten Ausnahmen in den wenigen frankophonen Gegenden (Metz und Umgebung, oberes Breuschtal, Urbeis). 1914 war das Elsass wieder deutschsprachig, für die meisten Jüngeren war Französisch eine Fremdsprache. Nach dem Ersten Weltkrieg kam das Elsass wieder zu Frankreich und zwischen 1919 bis 1940 wurde die junge und mittlere Generation mit dem ziemlich rabiāt durchgesetzten französischen Schulunterricht erneut zweisprachig. Seitdem und vor allem seit 1945 wiederholt sich dort das, was im 19. Jahrhundert schon einmal geschehen ist: Die Zurückdrängung der traditionellen Deutschsprachigkeit insbesondere durch das Schul- und Ausbildungssystem, diesmal aber schneller und gründlicher und inzwischen sehr oft unter komplettem Verlust der deutschen Sprachkenntnisse. Ähnliche Prozesse lassen sich in vielen Weltregionen beobachten, wenn auch kaum irgendwo in dieser Doppelung wie im Elsass.

Neben dem Schulsystem bilden die staatliche Verwaltung, die Gerichte, Polizei (und, wenn es die Wehrpflicht gibt, auch das Militär) und natürlich die staatlichen Medien wichtige Faktoren der Assimilation. Manchmal spielen auch Religionsgemeinschaften eine Rolle bei der Assimilation, je nachdem, wie sie organisiert sind. In Russland hat die russisch-orthodoxe Kirche über Jahrhunderte viel beigetragen zur Zurückdrängung der anderen Sprachen (nur kaum in muslimischen Gebieten), in Polen war umgekehrt zur Zeit der Teilungen die katholische Kirche ein Bollwerk der nationalen Selbstbehauptung. Hier kommt es jeweils auf den Einzelfall an.

Wichtig ist jedenfalls die Feststellung, dass nationale Minderheiten nicht nur dort gefährdet sind, wo sie in autoritären Staaten direkt unterdrückt werden. Auch in Demokratien ist Assimilation ein häufiges Phänomen. Ein Beispiel dafür: Die Zahl der Bretonisch-Sprecher in Frankreich ist seit 1950 von über einer Million auf unter 200.000 zurückgegangen, die UNESCO stuft die Sprache deswegen als ernsthaft bedroht ein. Hier ist immerhin die Ursache klar: Erst seit wenigen Jahren gibt es Schulen mit bretonischer Unterrichtssprache und auch das nur in geringer Zahl. Ein anderes Beispiel: Seit 1945 gibt es keinerlei Benachteiligung der Lausitzer Sorben mehr, ihre Kultur wurde seit dieser Zeit sogar intensiv gefördert, zunächst von der DDR, seit 1990 vom vereinigten Deutschland. Es gibt auch genug sorbische Schulen. Und doch vollzieht sich hier eine Assimilation, die insbesondere den Fortbestand der niedersorbischen Sprache im Südosten des Landes Brandenburg massiv gefährdet, manche sind der Meinung, dass das Niedersorbische schon im Untergang begriffen ist, weil es kaum mehr junge Muttersprachler gibt. Solche Assimilationsprozesse gibt es erst recht in autoritären Staaten und im Falle von Demokratien insbesondere in solchen Staaten, denen der Gedanke des Minderheitenschutzes fremd ist, weil sie zentralistisch oder gar „unitarisch“ (d.h. als Einheitsstaat) organisiert sind wie etwa Frankreich. Aber wie das Beispiel der Sorben zeigt, sind Volksgruppen auch in Staaten, die ihre Minderheiten anerkennen, schützen und sogar fördern nicht vor Assimilation sicher. Ein zweites Beispiel dafür wäre die Schweiz, wo das Rätoromanische trotz enormer Förderung und guter Rahmenbedingungen laufend gegenüber dem Deutschen an Boden verliert.

Neben den Minderheiten, die zu klein sind oder zu zerstreut leben, um einen eigenen Staat bilden zu können, gibt es diejenigen, die dafür zwar hinreichend groß und auch wirtschaftlich stark genug wären, die aber dennoch aus ganz verschiedenen Gründen keinen eigenen Staat haben – etwa die Katalanen und Tibeter oder auch an die Kurden. Letztere gelten mit bis zu 46 Millionen Menschen als das größte Volk der Welt ohne eigenen Staat. Einige Völker ohne Staat sind Unterdrückung und zumindest einer Assimilationspolitik ausgesetzt – etwa die Tibeter, die Kurden in der Türkei oder auch die Katalanen in Frankreich – andere weniger oder gar nicht – etwa die Katalanen in Spanien und die Kurden im Irak.

Ein weiterer Fall sind solche nationalen Minderheiten, die nur infolge einer Grenzziehung, die Sprachgrenzen nicht beachtet hat, in Staaten mit anderer Mehrheitsprache und –nationalität leben. Oder anders gesagt: Mit einer Grenzziehung, die das Selbstbestimmungsrecht der Völker respektiert, müsste es diese Minderheiten nicht geben, sie wären Teil des „Mehrheits-Staatsvolkes“, der so genannten Titularnation. Das gilt für die Magyaren (= ethnischen Ungarn) im Süden der Slowakei, für die Südtiroler, die historisch zu Österreich gehören, und für die Deutschen im Osten Belgiens. Theoretisch ließen sich diese Minderheitenfragen durch Grenzänderung lösen, aber die internationale Gemeinschaft scheut mit viel Recht vor diesem Schritt zurück: Man fürchtet, eine Büchse der Pandora zu öffnen. Freilich nimmt in diesen Fällen der ko-nationale Staat manchmal die Rolle einer Art Schutzmacht für die Minderheit ein, teils völlig offen und öffentlich, teils diplomatisch-diskret und manchmal auch heimlich, je nachdem wie offen das Land, in dem diese Minderheit lebt, für die entsprechende Unterstützung ist.

Generell ist klar, dass bei aller Wertschätzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht jede kleine Ethnie einen eigenen Staat haben kann, denn sonst hätte die UNO bald 2000 Mitgliedstaaten statt aktuell 193. Das wäre in keiner Weise praktikabel und nur ein Konzept für unübersehbare Konflikte. Umso wichtiger ist die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts von Minderheiten und Volksgruppen innerhalb bestehender Staaten durch Autonomieregelungen.

Mit diesen einleitenden Überlegungen ist zunächst einmal die Ausgangslage skizziert.

2. Der genaue Grund für die Schutzbedürftigkeit nationaler Minderheiten auch in Demokratien

Oben wurde ausgeführt, wie sich die Assimilation vollzieht, nämlich überwiegend über das Schulsystem sowie die vielen anderen Bereichen staatlicher Tätigkeit und Präsenz in den Minderheitengebieten. Damit ist klar, wie sie sich verhindern oder zumindest verlangsamen lässt: Durch ein Schulsystem in der Sprache der Minderheit und dadurch, dass auch andere Teile der Staatsaktivität in den betreffenden Gebieten in der Sprache der Minderheit durchgeführt werden. Tatsächlich ist das in vielen Staaten nicht oder nur sehr begrenzt der Fall, auch in demokratischen Rechtsstaaten. Der Hauptgrund dafür ist, dass diese „Mehrsprachigkeit des Staates“ von diesem teils bewusst und prinzipiell verweigert wird (mehr oder weniger ausgeprägte Beispiele dafür

sind Frankreich, Griechenland und die Türkei). In anderen Fällen wird diese Mehrsprachigkeit des Staates oft mit Hinweis auf die Kosten oder andere praktische Gründe nicht oder nur unzureichend verwirklicht, die Beispiele dafür sind zahllos.

Die Minderheit kann dagegen – den Willen zur Selbstbehauptung einmal vorausgesetzt – auch in Demokratien oft wenig ausrichten, eben weil sie in der Minderheit ist und gerade in Demokratien bekanntlich Mehrheiten darüber entscheiden, wofür Steuereinnahmen verwendet werden. Insofern liegt die besondere Schutzbedürftigkeit nationaler Minderheiten auch in demokratischen Rechtsstaaten eigentlich im Wesen der Demokratie selbst.

Wenn Parlamente über Dinge wie etwa das Steuerrecht entscheiden, muss die unterlegene Seite, also die Minderheit im Parlament, das beschlossene Gesetz selbstverständlich dennoch einhalten. Sie behält aber das Recht, dieses Gesetz zu kritisieren und darf versuchen, durch Überzeugungsarbeit die Mehrheitsverhältnisse in ihrem Sinne zu ändern, ja: in der Demokratie soll sie das geradezu. Nun können parlamentarisch beschlossene Gesetze auch die Rechte nationaler Minderheiten positiv oder negativ betreffen. Eine parlamentarische Mehrheit könnte formal 100% demokratisch beschließen, dass der Staat in den Regionen der Minderheit deutlich weniger investiert, oder die Mehrheit kann das Schulsystem, die Wirtschaftspolitik oder die Kulturpolitik so ausgestalten, dass eine ungeliebte Volksgruppe sprachlich, wirtschaftlich oder kulturell marginalisiert wird. Auch dafür gibt es viele Beispiele. Ein Extremfall ist die Politik der Tschechoslowakei der Zwischenkriegszeit gegenüber ihren nicht tschechisch- oder slowakisch-sprachigen Bürgern (Sudeten- und Karpatendeutsche, Magyaren in der Südslowakei, Polen im Olsa-Gebiet und weitere Gruppen).

Eine nationale Minderheit – und das ist nun der springende Punkt – hat keine Chance, durch demokratische Überzeugungsarbeit zur Mehrheit zu werden. Allenfalls durch hohe Geburtenzahlen und in historisch langer Zeit könnte sie die Mehrheitsverhältnisse in ihrem Sinne verändern (auch dafür gibt es einzelne Beispiele, etwa im Kosovo, im Libanon oder in Teilen der Türkei). Normalerweise besteht diese Möglichkeit nicht und eben deswegen müssen bestimmte Politikbereiche anders geregelt werden als nach dem bloßen Mehrheitsprinzip.

3. Lokale Selbstverwaltung und Autonomie

Die einfachste und prinzipiell beste Lösung ist, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, in denen die Volksgruppe nicht in der Minderheit ist, die Zuständigkeiten zu geben, die für deren Fortbestand relevant sind, also vor allem die Schulpolitik. Dies kann Teil einer Autonomieregelung sein, muss es aber noch nicht einmal. Ein Beispiel dafür sind die 8% Italienisch-sprachigen in der Schweiz (im Kanton Tessin). Rein zahlenmäßig könnte es eine von Assimilation bedrohte Gruppe sein, tatsächlich gibt es davon keine Spur. Das Gebiet dieser Minderheit ist geographisch und administrativ genau abgegrenzt und die entscheidenden Befugnisse – Schule, Medien, Verwaltung, Justiz, Polizei – liegen auf kantonaler Ebene. Der Tessin hat in diesen Punkten nicht

mehr Rechte als andere Kantone, aber diese Zuständigkeiten genügen völlig, um jegliche Assimilation an die Dreiviertelmehrheit der Deutschsprachigen im Land zu vermeiden. Man könnte von einer „impliziten“ Autonomie der Tessiner sprechen, im Unterschied zur „expliziten“ Autonomie etwa in Südtirol oder im Aostatal: Diese Gebietskörperschaften (wie auch Friaul und Sardinien) haben ähnliche Kompetenzen wie Schweizer Kantone – und eben damit deutlich mehr Rechte als andere Regionen Italiens.

Autonomie ist generell der Schlüssel für wirksamen Minderheitenschutz. Sie ist immer leicht zu organisieren, wenn Volksgruppen zusammenhängend siedeln und lokal oder regional in der Mehrheit sind, wie dies tatsächlich sehr oft der Fall ist. Aber auch dort, wo Minderheiten so verstreut leben oder bereits so stark assimiliert sind, dass sie nirgend wo (mehr) die Mehrheit bilden, sind immer noch Autonomieregelungen möglich. Man kann bestimmte kollektive kulturelle Rechte – und um die geht es bei Minderheitenschutz letztlich immer – einer Gruppe nämlich auch *als Personenverband* zuerkennen. Solche Gruppenrechte können den Zugang zu staatlichen Medien umfassen, das Recht zur Bildung von Schulen in der Minderheitensprache, zweisprachige Ortsschilder auch in Gemeinden, in denen die Minderheit die 50%-Schwelle nicht überschreitet, Rechte zur Nutzung der Minderheitensprache gegenüber staatlichen Stellen und der Justiz und so weiter. Es ist dafür nicht notwendig, dass die zu schützende Gruppe auch nur an irgend einem Ort die Mehrheit stellt. Solche Formen der personalen Autonomie sind beispielsweise im ungarischen Minderheitenrecht verwirklicht, außerdem gibt es Elemente der Personalautonomie im belgischen und deutsch/dänischen Minderheitenschutzrecht. Das erste große Beispiel eines Minderheitenrechts mit Elementen einer Personalautonomie war der Mährische Ausgleich von 1905. Damit ist es in der k.u.k.-Monarchie gelungen, den davor jahrzehntelang schwelenden deutsch-tschechischen Sprachen- und Volksgruppenstreit in Mähren in kurzer Zeit weitestgehend zu befrieden. (Was freilich nicht ganz gelungen ist, war ein wirksamer Schutz der deutschsprachigen Minderheit in Mähren vor Assimilation: Seit etwa 1860 gewann die tschechische Sprache in der Region ganz langsam an Boden und dieser Prozess ging auch nach 1905 weiter.)

Gerade am Thema Minderheitenschutz kann man sehr klar aufzeigen, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zwar meistens Hand in Hand gehen, aber eben nicht immer. Aus der Sicht einer nationalen Minderheit ist dabei Demokratie ohne volle Rechtsstaatlichkeit viel gefährlicher als Rechtsstaatlichkeit ohne (oder ohne volle) Demokratie. Dafür je zwei Beispiele: Das Deutsche Reich unter Bismarck war ein hochentwickelter Rechtsstaat aber keine Demokratie; sein Umgang mit Minderheiten war aber beachtlich gut und fair, erst unter Wilhelm II. wurde er schlechter. Die Donaumonarchie war ebenso ein gediegener Rechtsstaat, aber keine Demokratie, jedenfalls nicht auf gesamtstaatlicher Ebene. Auch in diesem Staat war der Umgang mit Minderheiten war jedenfalls ab 1867 und in der westlichen Reichshälfte absolut vorbildlich und seiner Zeit um Jahrzehnte voraus. Umgekehrt waren die CSR der Zwischenkriegszeit und das Frankreich der Jahre 1945 bis etwa 1990 unbestreitbar Demokratien. Ihr Umgang mit sprachlichen und nationalen Minderheiten war aber höchst fragwürdig und in manchen Punkten galt ihnen gegenüber keine volle Rechtsstaatlichkeit.

4. Die schwierige Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes auf nationale Minderheiten

Wie ausgeführt, haben nationale Minderheiten keine Chance, durch demokratische Überzeugungsarbeit zur Mehrheit zu werden und dadurch eine Assimilationspolitik zu verhindern. Eben deswegen muss das reine Demokratieprinzip modifiziert werden, um Minderheiten zu schützen – etwa mit der Freistellung von Minderheiten von parlamentarischen Sperrklauseln („5-Prozent-Hürde“). Diese Freistellung genießt die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein tatsächlich und aus gutem Grund. Freilich haben solche und ähnliche Regelungen auch zu der Ansicht geführt, Minderheiten würden privilegiert, zu ihren Gunsten werde das Demokratieprinzip durchbrochen oder gebeugt. *Die Frage lautet im Kern: Müssen das Gleichheitsprinzip und das Diskriminierungsverbot partiell aufgehoben werden, um Minderheiten zu schützen?* Die meisten Kritiker eines Volksgruppenrechtes bejahen diese Frage und lehnen mit dieser Logik ein wirksames Minderheitenschutzrecht als unzulässiges Privileg ab.

Bei näherer Betrachtung müssen allerdings weder das Gleichbehandlungsprinzip noch das Diskriminierungsverbot relativiert werden, um ein wirksames Volksgruppenrecht zu begründen. Denn die Frage ist vielmehr – etwa mit Blick auf das Bildungssystem: Worin besteht denn echte Gleichheit vor dem Gesetz / Gleichbehandlung im Schulsystem? Es gab vor 1990 polnische Politiker, die argumentiert haben: An den Schulen in Polen besteht 100-prozentige sprachliche Gleichbehandlung, denn die Unterrichtssprache ist für alle gleich, eben Polnisch. Nun war das eine rein formale Gleichbehandlung, denn in der Sache (materiell) besteht Gleichbehandlung, also der Verzicht auf Diskriminierung, natürlich darin, dass jedes Kind die Möglichkeit zum Schulbesuch *in seiner Muttersprache* hat. Es kommt also letztlich nur darauf an, „Gleichbehandlung“ und als Gegenbegriff dazu „Diskriminierung“ richtig und sachgerecht zu definieren.

Selbst unter namhaften Vertretern nationaler Minderheiten gibt es hier einen weit auseinandergehenden Sprachgebrauch und infolgedessen Formulierungen, die zutiefst widersprüchlich klingen, obwohl in der Sache Einigkeit besteht. Karl Otto Meyer (1928 – 2016) war viele Jahre lang der führende Vertreter der Dänen in Schleswig-Holstein, Silvius Magnago (1914 – 2010) etwa zur selben Zeit Landeshauptmann von Südtirol. Beide vertraten in der Sache fast identische Vorstellungen, sie wollten bestmögliche Autonomie für Minderheiten und Volksgruppen. Aber als man Meyer einmal fragte, was das letzte Ziel seiner Volksgruppe sei, antwortete er, er wolle nicht mehr als die völlige Gleichbehandlung der Dänen in Südschleswig mit der deutschen Mehrheitsbevölkerung. Als man andererseits Magnago fragte, was die größte Gefahr für seine Südtiroler sei, antwortete er: Die Gleichbehandlung mit den Italienern, denn es gäbe kein größeres Unrecht und keine schlimmere Diskriminierung als das Ungleiche gleich zu behandeln. Wenn man aber 250.000 Deutschsprachige gleich behandle wie 55 Millionen Italiener, dann – so Magnago sinngemäß weiter – seien die Tage der Deutschsprachigen gezählt. Tatsächlich wollten beide im Grunde dasselbe, sie verstanden nur jeweils etwas ganz anderes unter „Gleichbehandlung“ und „Diskriminierung“.

Solche rein definitorischen Unterschiede waren bei den Bestrebungen zur Schaffung eines besseren Volksgruppenrechts in Europa und anderen Teilen der Welt immer wieder ein Hindernis. Sie boten Anknüpfungspunkte für Einwendungen, die in der Sache keine Grundlage hatten. Entscheidend ist die Einsicht, dass die Gleichberechtigung von Volksgruppen mit der nur individuell-staatsbürgerlichen Gleichstellung ihrer Mitglieder noch nicht verwirklicht ist und Minderheitenrechte eben kein Privileg darstellen, sondern nur eine kollektive Benachteiligung im demokratischen Prozess vermeiden. In einigen Ländern fehlt das volle Verständnis für diesen an sich einfachen Zusammenhang bis heute, in Europa vor allem in Frankreich.

5. Zur Lage nationaler Minderheiten in Diktaturen

Wie dargestellt, müssen Volksgruppen und nationale Minderheiten auch in demokratischen Rechtsstaaten geschützt werden, um sie vor der Assimilation zu bewahren.

Dies legt den Gedanken nahe, dass in autoritären Staaten oder Diktaturen die Lage solcher Gruppen umso schwieriger und womöglich hoffnungslos ist. Tatsächlich haben autoritäre Staaten eine Reihe zusätzlicher Möglichkeiten, Minderheiten das Leben schwer zu machen. Sie kontrollieren in ganz anderem Umfang als demokratische Staaten, was an Schulen gelehrt und gesagt wird, sie beherrschen Polizei, Verwaltung und Justiz, dulden keine öffentliche Kritik, können die Minderheiten über die allgemeine Wehrpflicht zum Militär einberufen, wo sie zusätzlichem Assimilationsdruck ausgesetzt sind usw. Ein autoritärer Staat kann die Sprache einer nationalen Minderheit fast ganz aus der Öffentlichkeit verbannen und die Minderheit geradezu unsichtbar machen.

Für eine solche Politik gibt es leider unzählige Beispiele: China und die UdSSR, Italien unter Mussolini und Spanien unter Franco sind bzw. waren durchaus minderheitenfeindlich. Und doch kann man nicht generell sagen, dass unter Diktaturen Minderheiten stärker gefährdet sind als in Demokratien. Zum Einen gibt es ein paar wenige Beispiele für vergleichsweise minderheitenfreundliche Diktaturen (Rumänien unter Ceausescu), und – weit häufiger – für minderheitenfreundliche Monarchien (Preußen, die k.u.k.-Monarchie in Österreich-Ungarn). Vor allem aber bewirken Diktaturen oft einen Rückzug der Bevölkerung in den privaten Bereich, in die Familien und kleinen Freundeskreise und zwar oft bei eingeschränkter Freizügigkeit. Dieser Rückzug ins Private aber ist für den Fortbestand einer nationalen Minderheit vorteilhaft. Ebenso ist es ein Vorteil, wenn durch eingeschränkte Freiheitsrechte oder geringen Wohlstand die Mobilität nicht allzu groß ist und die „Heiratsentfernungen“ (also der räumlicher Abstand der Herkunft der Ehegatten) klein bleiben. Dies nämlich führt zu einem großen Anteil an Eheschließungen innerhalb derselben Volksgruppe („Endogamie“) mit entsprechenden Familiengründungen, was ganz wesentlich zum Fortbestand einer Volksgruppe beiträgt.

Der Rückzug ins Private und die häufigere Endogamie sind denn auch die beiden Gründe, warum selbst kleine Minderheiten selbst einer harten Assimilationspolitik autoritärer Regimes oft gut und lange standhalten. Der dritte Grund ist eine gewisse Trotzreaktion. Es gibt viele Beispiele

dafür, dass Volksgruppen und ganze Völker auf die Verkürzung ihrer Rechte mit zusätzlichen Geburten reagieren. Beispiele dafür sind die Kosovo-Albaner unter serbischer Knute, die extrem hohe Geburtenrate der israelischen Araber nach 1948 und der Palästinenser im Gaza-Streifen bis heute, die hohe Geburtenrate der Kurden in der Türkei gerade in den Phasen der schlimmsten Repression, aber auch der Anstieg der Geburtenrate des tschechischen Volkes nach der sogenannten „Erledigung der Rest-Tschechei“ 1939. Auch ohne eine solche Benachteiligung gibt es Beispiele dafür, dass nationale Minderheiten durch einen Geburtenüberschuss, der auch nach Abzug der Verluste durch Assimilation größer ist als der Geburtenüberschuss der Mehrheitsbevölkerung, so dass der Anteil der Minderheit an der Gesamtbevölkerung steigt. Beispiele dafür sind die Polen in Preußen bzw. im Deutschen Reich zwischen 1871 und 1914 und die jüdische Bevölkerung in vielen Ländern Europas von etwa 1750 bis zur Nazizeit. Ein merkwürdiger Sonderfall ist die leichte Expansion der baskischen Sprache in Spanien in den letzten Jahren. Diese geschah nicht durch höhere Geburtenzahlen, sondern durch Assimilationsprozesse zugunsten der Minderheitensprache innerhalb der autonomen Region Baskenland.

6. Drei Eckpunkte eines Volksgruppenrechtes

Es gibt lange Maßnahmenkataloge zur Förderung und zum Schutz von Volksgruppen, beispielsweise in der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* des Europarats im Jahre 1992. Entscheidend für einen wirksamen Minderheitenschutz sind dabei letztlich folgende drei Punkte:

1. Schulen und weiterführende Bildungseinrichtungen mit der Sprache der Minderheit als Unterrichtssprache. Alles andere könnte verweigert werden, wenn es solche Schulen gibt, ist eine Minderheit normalerweise vor Assimilation ziemlich geschützt (so war es mit den Deutschen und Ungarn/Magyaren selbst im Rumänien unter Ceausescu). Wo solche Schulen dagegen fehlen ist die Zukunft einer nationalen Minderheit immer gefährdet, auch in Demokratien.
2. Die öffentliche Beschilderung in der Sprache der Minderheiten in deren jeweiliger Region. So halten es seit jeher die Schweiz, außerdem Österreich vor 1918; zumindest muss die Beschilderung zweisprachig sein wie etwa in Südtirol, in der Lausitz, inzwischen auch in Wales, im Baskenland und Katalonien, zunehmend auch im Elsass und da und dort sogar in Oberschlesien. Auch in Israel sind Gebiete mit größerem Anteil Araber zweisprachig beschildert. Diese Beschilderung macht eine Minderheit zunächst einmal öffentlich sichtbar und sie markiert zugleich – wenn auch rein implizit – ihr Territorium, was für die Selbst- und Fremdwahrnehmung der Gruppe und für ihr Selbstbewusstsein beides wichtig ist. Weitere Vorteile: Zweisprachige Schilder kosten nicht viel, sie bewahren ein Kulturgut und sie sind gut für den Tourismus. Sie wirken wie eine Einladung an all diejenigen, die die Minderheitensprache selbst sprechen oder sich für sie interessieren. Ein ganz ähnlicher Punkt wie die Ortsschilder ist die zweisprachige Beschriftung von Geldscheinen, Münzen und Briefmarken, nur dass hier der lokale Bezug zum Gebiet der Minderheit fehlt. Es ist ein deutliches Signal der Anerkennung einer sprachlichen Minderheit, das

nicht viel Aufwand verursacht, auch wenn – wie in der Schweiz – die Banknoten womöglich gleich in vier Sprachen beschriftet sind. Beides zusammen, die Beschriftung von Ortsschildern und Geld, bildet gleichsam die Visitenkarte des Minderheitenrechts eines Landes: Es ist derjenige Teil des Minderheitenrechts, der seinem Wesen nach öffentlich ist und in keiner Weise versteckt werden kann.

3. Der dritte Eckpunkt ist die möglichst gleichberechtigte Anwendung der Minderheitensprache in der öffentlichen Verwaltung – zumindest auf der lokalen Ebene – und der Zugang der Minderheit zu staatlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Medien, natürlich auf der programmgestaltenden Seite und nicht nur als Konsumenten.

Zu diesen drei Eckpunkten lassen sich Dutzende weitere Anliegen benennen, aber diese drei Punkte sind wohl entscheidend. Um nur noch Eines anzusprechen: Keine Volksgruppe kann bestehen, wenn sie aus ihrer Heimat verschleppt wird oder wenn in ihrem angestammten Gebiete in großer Zahl anderssprachige Menschen angesiedelt werden. Genau Letzteres ist die Politik der Volksrepublik China in den drei Provinzen Tibet, Xinjiang (Ost-Turkestan) und Innere Mongolei. In der UdSSR kam als verbrecherische Spitze die Deportation ganzer Volksgruppen hinzu. Wenn heute Volksabstimmungen in der Krim klare Mehrheiten für die Zugehörigkeit zu Russland ergeben, dann nur, weil seit der russischen Eroberung der Krim im späten 18. Jahrhundert dort Russen angesiedelt wurden und weil im Jahre 1941 die alteingesessene Mehrheitsbevölkerung der Krim-Tataren brutal deportiert worden ist.

7. Vorüberlegungen zur historischen Entwicklung von Volksgruppenrechten

Ausgangspunkt der Entwicklung von Volksgruppenrechten war das Aufkommen des modernen Nationalismus um 1800 mit Johann Gottfried Herder (1744-1803) als dem Schöpfer des neuzeitlichen Nationenbegriffs. Herders Vorstellungen unterschieden sich allerdings deutlich von Konzepten des Nationalismus, weil er stets die Gleichwertigkeit der Nationen und ihre innere Vielfalt betonte.

Erst seit dieser Zeit kann man im modernen Sinne von nationalen Minderheiten sprechen. Auch davor gab es zwar schon Patriotismus im Sinne der Herderschen Vorstellungen, d.h. „nationale Identität“, ein Gefühl der Zusammengehörigkeit derjenigen, die dieselbe Sprache gesprochen haben und die sich oft auch auf eine gemeinsame Herkunft berufen haben, letzteres dann meistens in eher mythischer Form mit legendären Narrativen (bei den Römern die Sage von Romulus und Remus; beim Volk Israel die Überlieferung der gemeinsamen Nachkommenschaft Abrahams mit dem späteren Auszug aus Ägypten usw.), teilweise aber auch genau historisch begründet (so verstehen sich die Isländer als Nachkommen derjenigen, die ab etwa dem 9. Jahrhundert von Norwegen aus das Land besiedelt haben, was historisch zutrifft).

Und so, wie es schon lange vor 1800 einen Patriotismus weitgehend im Sinne der Herderschen Ideen gab, so gab es auch vor dieser Zeit Politiken, die auf Assimilation abzielten oder diese

jedenfalls bewirkt haben und umgekehrt Widerstände dagegen. Der wesentliche Unterschied vor und nach etwa 1800 / 1815: Nationalität und Volkszugehörigkeit waren – jedenfalls in Europa, aber an sich auch in anderen Kontinenten – *noch keine originär politische oder gar rechtliche Kategorie*. Sie waren jedenfalls viel weniger wichtig als z.B. Konfession, traditionelle Besitzansprüche und –titel, dynastische Erbfolge usw. – Ein schlaglichtartiges Beispiel dazu: Die französische Ostexpansion des 16. bis 18. Jahrhunderts (von Frankreich euphemistisch „Reunionspolitik“ genannt) operierte mit teilweise höchst fragwürdigen Argumenten, um Gebietsforderungen zu begründen. Eigens eingerichtete „Reunionskammern“ taten nichts anderes, als Urkunden bis ins hohe Mittelalter zurück daraufhin zu untersuchen, ob sich daraus Ansprüche für die französische Krone ableiten ließen. Sie kamen aber nicht auf die Idee, die Forderung nach frankophonen Gebieten Lothringens, die ja noch bis weit ins 18. Jahrhundert hinein zum Römisch-Deutschen Kaiserreich gehörten, einfach mit der Frankophonie ihrer Einwohner zu begründen. Nationale Identität – und später darauf aufbauend: das Selbstbestimmungsrecht der Völker – war eben noch keine politische Kategorie.

Warum ist das in diesem Kontext wichtig? Nun, in einer Welt, in der die Frankophonie des größeren Teils von Lothringen kein Argument *für* die Zugehörigkeit Lothringens zu Frankreich ist, ist die Deutschsprachigkeit des Elsass‘ auch kein Argument *dagegen*. Wenn aber das der Fall ist, dann hat auch eine Politik der sprachlichen Assimilation aus der Sicht eines Herrschers, der eine Eroberung absichern will, wenig Nutzen. Oder anders gesagt: In einer solchen Welt war eine bewusste Assimilationspolitik viel weniger zu befürchten als später und deswegen waren Volksgruppenrechte als Schutzrechte gegen eine solche Politik auch weniger wichtig.

Tatsächlich hat Frankreich in den ersten Jahrzehnten der Zugehörigkeit des Elsass‘ zu Frankreich dort, wie oben schon erwähnt, noch keine Assimilationspolitik betrieben. Eine Förderung und Begünstigung der französischen Sprache gab es in vielen Formen, diese geschah aber eher „auf leisen Sohlen“ (wer Karriere machen wolle, sollte möglichst perfekt Französisch können usw.), aber eine gezielte Zurückdrängung der deutschen Sprache oder anderer Minderheitensprachen Frankreichs (Bretonisch, Baskisch, Flämisch, Okzitanisch, Korsisch usw.) gab es noch nicht. Diese setzte wie erwähnt erst im Laufe des 19. Jh. ein, insbesondere mit der allgemeinen Schulpflicht mit ausschließlich französischer Unterrichtssprache.

Ganz analog war es den preußischen Königen sehr lange weitgehend egal, welche Sprache ihre Untertanen sprachen. Sie hatten gehorsam zu sein, zu arbeiten, Steuern zu zahlen, Kriegsdienst zu leisten und notfalls für Preußen zu sterben – aber ob sie dabei Deutsch, Polnisch, Sorbisch, Kaschubisch oder Französisch redeten, war dem Staat, solange es nur keine Kommunikationsprobleme gab, ziemlich egal. Trotzdem schritt unter preußischer Herrschaft die deutsche Sprache da und dort voran (etwa in Westpreußen und Oberschlesien und etwas schneller im evangelischen Masuren), aber viel langsamer als in der Zeit der Ostsiedlung im hohen Mittelalter.

Es ist zum tieferen Verständnis von Volksgruppenrechten lohnend, sich nationale Assimilationsprozesse und Prozesse des Wechsels der nationalen Identität in der Zeit vor etwa 1800/1815 genauer anzusehen: Welche Rolle spielten dabei neben den genuin politischen Zielen wirtschaftliche, religiöse, praktische, militärische und sonstige Faktoren? Welchen Anteil hatten dabei Migrationsprozesse (poiniert gesagt: „Bevölkerungsaustausch“) und welchen Anteil die Assimilation. Wie viel Freiwilligkeit gab es und wie viel Zwang wurde ausgeübt?

Im Detail würde eine solche Untersuchung den Rahmen dieses Vortrags bei Weitem sprengen. Nur auf folgende Auffälligkeit bei der Entwicklung des deutschen Sprachgebietes sei kurz hingewiesen: Im Zuge der mittelalterlichen deutschen Ostsiedlung gab es eine Ausbreitung des Deutschen, die ganz punktuell – in Kärnten und in Graubünden – sogar bis heute andauert, wenn auch jetzt ohne jede Migration. Generell kann man sagen: Nach Osten zu war das deutsche Sprachgebiet seit jeher wenig stabil – mal expandierte es rasch (im 12. und 13. Jahrhundert) mal schrumpfte es (etwa im 15. Jahrhundert, vor allem aber im Zuge der Katastrophen des 5. und 20. Jahrhunderts, soweit man für das 5. Jahrhundert schon von einem „deutschen“ Sprachgebiet reden will). Im Süden war die Sprachgrenze viel stabiler als im Osten (sehr langsame Expansion in Graubünden und Kärnten; dagegen im 19. und 20. Jahrhundert Verluste im Piemont, Slowenien, Burgenland). Und im Westen war diese Sprachgrenze seit der Merowingerzeit, also seit etwa 1200 Jahren, fast völlig stabil mit nur minimalen Veränderungen durch den 30-jährigen Krieg im Raum Mörchingen/Morhange (südöstlich von Metz), seit dem 19. Jahrhundert durch Assimilationsprozesse in Arel/Arlon und Bochholz/Beho (beides in Belgien) und kleineren Verschiebungen in der Westschweiz. In unseren Tagen kommt der zunehmende Verlust der deutschen Sprache im Elsass als erste große Veränderung dieser Sprachgrenze seit sehr langer Zeit hinzu.

8. Etappen der Entwicklung von Volksgruppenrechten

In wenigen Stichworten nun noch etwas zur historischen Entwicklung des modernen Volksgruppenrechts.

- Auf dem Wiener Kongress 1815 wurde beschlossen, dass kein polnischer Staat entstehen solle (deswegen auch die Formulierung „vierte polnische Teilung“), vielmehr sollten die Polen „als Polen“ in Russland, Österreich und in Preußen leben können. Details wurden dazu nicht beschlossen, doch es handelt sich um das wohl erste Beispiel eines Volksgruppenschutzes seitdem der moderne Nationenbegriff überhaupt entstanden ist.

- Der Entwurf der Paulskirchenverfassung von 1848 enthielt eine Schutzklausel für die nicht-deutschsprachigen Bürger des damals erhofften Deutschen Reiches.

- Österreich-Ungarn als Vielvölkerstaat war seit langem traditionell minderheitenfreundlich, nur im 18. Jahrhundert wurde zeitweilig versucht, die deutsche Sprache durchzusetzen, um das Land effizienter verwalten zu können. Im Westen und Norden Böhmens breitete sich die deutsche Sprache im 17. und 18. Jahrhundert tatsächlich etwas aus, aber nirgendwo um mehr als etwa 30

Kilometer. Mit der Dezemberverfassung von 1867 wurde erstmals ausdrücklich die Gleichberechtigung aller Staatsvölker garantiert. Dies wurde in der ungarischen Reichshälfte („Transleithanien“) nicht umgesetzt (dort gab es eine andauernde Assimilierungspolitik im Sinne der Ausbreitung der ungarischen Sprache), in cisleithanischen, österreichischen Reichshälfte aber durchaus. Dort verlor die deutsche Sprache sogar nach und nach an Boden: In Böhmen und Mähren verloren bis 1910 die wichtigsten Städte ihre 1850 noch bestehende deutsche Mehrheit: Prag, Pilsen, Budweis, Mährisch-Ostrau, Teschen. In weiteren bisher rein deutschsprachigen Städten entstanden in dieser Zeit tschechische Minderheiten (Brüx, Dux, Iglau, Brünn, Olmütz, Lundenburg, Troppau), und in vielen Städte im tschechisch-sprachigen Landesinneren verschwanden in der selben Zeit die 1850 noch bestehenden deutschsprachigen Gruppen.

- 1905: Der Mährische Ausgleich mit dem Prinzip der Personalautonomie bildet einen Höhepunkt in der Entwicklung der Volksgruppenrechte. Erst 90 Jahre später, bei der Regelung der Minderheitenkonflikte im ehemaligen Jugoslawien, wurden ähnlich durchdachte Konzepte wieder angewendet (ebenfalls mit Erfolg).

- Der Erste Weltkrieg und die Niederlage der Mittelmächte brachten einen großen Rückfall für die Entwicklung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten. Höhepunkt in negativer Hinsicht war 1923 die nachträgliche Sanktionierung des brutalen griechisch-türkischen „Bevölkerungsaustausches“ der Jahre 1920-1922 im Vertrag von Lausanne. Die wechselseitige, blutige Vertreibung galt nun als „Lösung eines Minderheitenproblems“. Edvard Benesch und weitere Protagonisten der großen Vertreibungen nach dem Zweiten Weltkrieg nahmen wiederholt positiv auf diesen Vertrag Bezug. – Der Rückfall in der Entwicklung der Volksgruppenrechte nach 1918 war umso folgenschwerer, als durch fragwürdige Grenzziehungen im Zuge der Pariser Vorortverträge viele große Minderheitenprobleme erst geschaffen wurden (Südtirol, Sudetenland, Ungarn in der Slowakei, Rumänien und Jugoslawien, Deutsche im Westen Polens, Danzig etc.).

Die Logik der Vertrags von Lausanne wirft eine ganz grundsätzliche Frage auf: Sind nationale Minderheiten eher eine Bereicherung oder eher ein Problem? Im Denken von Nationalisten sind sie ein Problem (oder – wenn dem eigenen Volkstum angehörend und in anderen Staaten lebend – ein Gegenstand von nationalen Ambitionen); in der Logik der britischen und vor allem französischen staatsrechtlichen Tradition sind sie zumindest keine Bereicherung, sondern bestenfalls eine Größe, die nicht so recht in das System passt. Der Vertrag von Lausanne enthält aus heutiger, fast allgemein geteilter Sicht nicht etwa nur eine falsche Lösung, sondern bereits eine falsche Prämisse, nämlich die Wahrnehmung von Minderheiten und Volksgruppen als „Problem“.

- Nach dem II. Weltkrieg folgte eine sehr lange Phase der Stagnation in der Entwicklung von Volksgruppenrechten, die im Prinzip bis Anfang der 1990er Jahre dauerte. Bemerkenswerte Ausnahmen waren Südtirol (territoriale Autonomie) und Schleswig (teilweise Personalautonomie für die Dänen in Südschleswig und die Deutschen in Nordschleswig/Südjütland). Auch in Belgien gab es schon vor 1990 durch den flämisch-wallonischen Streit positive Ansätze für ein

Volksgruppenrecht. Hier hat die deutsche Minderheit eine klug-moderierende, ja staatstragende Rolle gespielt und dabei im Kielwasser des Streits der beiden großen Sprachgruppen geschickt die eigenen Belange mit durchgesetzt. Aber es handelte sich jeweils um positive Einzelfallregelungen und (noch) nicht um die Herausbildung eines internationalen, europa- oder gar weltweit geltenden rechtlichen Standards.

- Der Zusammenbruch des Ostblocks 1989/90 eröffnete neue Spielräume für die Weiterentwicklung von Volksgruppenrechten, aber auch neue Notwendigkeiten dafür, um die Eskalation von Konflikten in Ostmittel- und Osteuropa zu vermeiden. Eine konkrete Frucht war die Unterzeichnung der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* des Europarats im Jahre 1992. Sie enthält eine fast lückenlose Liste an Maßnahmen zum Minderheitenschutz, von denen jedoch von den Signatarstaaten nach dem sogenannten Menüprinzip nur ein eher kleiner Teil angewendet werden muss, um den Vertrag zu erfüllen. Außerdem haben mehrere der 33 Signatarstaaten den Vertrag bis heute nicht ratifiziert, darunter Frankreich und Italien.

- Bald danach folgte der doppelte Schock der internationalen Verbrechen in Ruanda 1994 und in Ex-Jugoslawien (1992-95). Immerhin folgten darauf wesentliche Fortschritte bei der Entwicklung und Durchsetzung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten. Diese Vorgänge haben das Verständnis für Sinn und Notwendigkeit von Volksgruppenrechten auch in London und Paris sowie bei der UNO deutlich gefördert. In relativ kurzer Zeit erreichte man dann wieder den Punkt, der eigentlich mit dem Mährischen Ausgleich von 1905 schon einmal erreicht worden war.

- Ein weitere Meilenstein, man kann sagen der bisher letzte, ist das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* von 1995 (in Kraft getreten 1998), das ebenfalls vom Europarat initiiert worden ist. Von den 47 Mitgliedsstaaten des Europarates haben 43 das Abkommen unterzeichnet, 39 haben es auch ratifiziert. Nur zwei große Länder haben es nicht unterzeichnet, Frankreich und die Türkei.

Es ist bemerkenswert, dass alle bedeutenden Initiativen und Abkommen zum Minderheitenschutz vom Europarat ausgegangen sind und keine(s) von der Europäischen Union. Auch von der OSZE und der UNO gibt es relevante Beiträge in diesem Sinne, die an dieser Stelle nicht mehr ausbreitet werden sollen. Die entsprechenden Initiativen der OSZE betreffen eher die Lösung konkreter einzelner Konflikte. Die Beiträge der UNO zum Volksgruppenrecht wiederum hängen meistens zusammen mit der dem Schutz sogenannter indigener Völker und mit Bestrebungen zur Entkolonialisierung.

9. Ein Fazit aus aktuellster Perspektive

Obwohl es rund um den Globus fast unzählige Nationalitätenkonflikte gibt, von denen etliche erst in den jüngsten Jahren eskaliert sind (Stichworte: Ostukraine und Krim; Verfolgung der Rohingya in Myanmar) hat das Interesse der internationalen Gemeinschaft an Volksgruppenrechten seit den späten 1990er Jahren wieder deutlich abgenommen. Offenbar sieht die große Politik den

Schlüssel zur Lösung solcher Konflikte wieder verstärkt in Verhandlungen zwischen Großmächten und weniger in der Schaffung dezentraler und multilateraler Modelle auf der Basis von Minderheitenrechten unter Mitwirkung der betroffenen Volksgruppen als eigenen Akteuren. Deswegen wird heute auch wieder viel weniger als in den 1990er Jahren über Minderheitenrechte geredet, verhandelt und publiziert.

Was Deutschland angeht, so ist außerdem zu beobachten, dass überhaupt „Volk“ und „Nation“ als Kategorie der Politik immer weiter in den Hintergrund treten und immer negativer konnotiert werden. Dies gilt wenn schon nicht für das Denken der Menschen, dann jedenfalls für die veröffentlichte Meinung, Äußerungen von Politikern und Parteien und nicht zuletzt für die Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Wenn aber (jedenfalls in Deutschland) Völker und Nationen aus dem politischen Denken immer mehr verschwinden, wenn über – beispielsweise – sexuelle und soziologische Gruppen und Minderheiten und ihre Probleme mehr geredet wird als über die Belange von ethnischen Gruppen, dann hat auch die Frage nach dem Schutz von Sprach- und Volksgruppen immer weniger Bezugspunkte im politischen Diskurs. Das ganze Thema wird, um ein Modewort der letzten Zeit zu benutzen, aus dem öffentlichen Denken sozusagen „weggeframt“. Es wird zum Steckenpferd von besonders an solchen Fragen Interessierten.

Zu Ende gedacht könnte – zumindest in Deutschland – eine Entwicklung kommen, bei der die nationale Kategorie als Ganze wieder so unpolitisch wird wie vor dem frühen 19. Jahrhundert. Das aber erscheint der Bedeutung des Themas nicht angemessen, denn die Zahl und Größe der ethnischen Konflikte in der Welt hat keineswegs abgenommen und durchdachte Volksgruppenrechte haben sich als wirksames Mittel erwiesen, solche Konflikte zu entschärfen und zu befrieden.