

# Minderheitenpolitik in Europa

Samuel Salzborn

---

Wird eine Minderheit als ethnos oder als demos begriffen? Auf welche Minderheiten sollte der Minderheitenschutz ausgerichtet sein? Ist das Individuum oder das Kollektiv das Subjekt des Minderheitenschutzes? In theoretischer Perspektive diskutiert der Autor diese Fragen, plädiert für einen individualrechtlichen Antidiskriminierungsschutz und betont die Gefahr der Ethnisierung sozialer Konflikte.

*Minderheitenpolitik, Europa, Politische Theorie*

Is a minority understood as an ethnos or as a demos? On which minorities should the protection of minorities be aligned? Is the individual or the collective the subject of the protection of minorities? The author discusses these questions in theoretical perspective, supports anti-discrimination protection of minorities based on individual human rights and warns about the danger of ethnification of social conflicts.

*Minority Politics, Europe, Political Theory*

---

---



Dr. Samuel Salzborn, geb. 1977, Dipl.-Sozialwissenschaftler an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Forschungsthemen: Politische Theorie, Ethno-Nationalismus, Minderheitenpolitik in Europa.

Publikationen: Ethnisierung der Politik, Frankfurt a.M. 2005; Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze, Studien Verlag (i.E.).

E-Mail: [samuel.salzborn@sowi.uni-giessen.de](mailto:samuel.salzborn@sowi.uni-giessen.de)

---

Ethnopolitische Konflikte gehören zum Alltag in Europa. Das zeigt sich nicht nur seit Jahrzehnten im Westen des Kontinents, wie etwa in Spanien (Baskenland) oder Frankreich (Korsika)<sup>1</sup>, sondern auch in Osteuropa, wo vor allem das südosteuropäische Beispiel immer wieder öffentliche Aufmerksamkeit erregt.<sup>2</sup>

Ungeachtet der konkreten Konfliktsituationen und ihrer Genese handelt es sich stets um Auseinandersetzungen von Minderheiten mit dem jeweiligen Nationalstaat, in denen die Minderheit für sich eine Ausweitung ihrer Rechte reklamiert. Dabei geht es in aller Regel um eine wie auch immer geartete Loslösung vom Nationalstaat, deren konkrete Ausgestaltung von der personalen oder kulturellen Autonomie über die Territorialautonomie bis hin zur Separation reichen kann. Auf der anderen Seite spielt das Moment der ethnischen Diskriminierung innerhalb der einzelnen nationalen Gesellschaften eine wichtige Rolle im Bereich der minderheitenpolitischen Konfliktszenarien, wobei hier der politische Impuls stärker von der jeweils als Mehrheit verstandenen Bevölkerungsgruppe ausgeht.

Obgleich europaweit überwiegend Konsens darin besteht, die zahlreichen ethnopolitischen Konflikte der Vergangenheit und Gegenwart zum Anlass zu nehmen, den Minderheitenschutz als eine vordringliche Aufgabe der europäischen Integration zu begreifen, stellt dessen konkrete Ausgestaltung in politischer, gesellschaftlicher und völkerrechtlicher Perspektive bis heute ein stark diskutiertes Streitfeld dar. Die Einigkeit auf abstrakter Ebene bei Divergenz im Konkreten ist durch eine Reihe von theoretischen Differenzen im Bereich der Minderheitenpolitik begründet, die ihren Ursprung in den unterschiedlichen Nationalgeschichten der europäischen Staaten und den sich durch diese konkretisierenden Nationenmodellen und Politikansätzen haben.

Im Bereich der europäischen Minderheitenpolitik ist dabei von mindestens drei sich überlagernden und gegenseitig bedingenden Konfliktfeldern auszugehen. Der wohl wichtigste Aspekt im Streit um den Minderheitenschutz ist die Frage, ob eine Minderheit gesellschaftstheoretisch als *Ethnos* oder als *Demos* zu begreifen ist, was zugleich Rückschlüsse auf die konkurrierenden Modelle des ethnischen bzw. des republikanischen Nationalismus zulässt. Damit unmittelbar verknüpft ist zweitens die Frage, ob unter dem Signet des Minderheitenschutzes nur die – wie völkerrechtlich in Europa bisher üblich – autochthonen, alt eingewohnten Minderheiten zu verstehen sind, also diejenigen Gruppen, die die Staatsangehörigkeit des jeweiligen

---

<sup>1</sup> Vgl. Gerdes, Dirk (Hrsg.) (1980): *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt a.M./New York.

<sup>2</sup> Vgl. Riedel, Sabine (2003): *Politisierung von Ethnizität in Transformationsgesellschaften. Das Beispiel Südosteuropa*, in: *WeltTrends* 38, S. 61ff.

Wohnsitzstaates besitzen, sich aber eine eigenständige Ethnizität zuschreiben, oder ob hierunter auch oder gerade die allochthonen, neu zugezogenen Minderheiten subsumiert werden sollten, also Migrant(inn)en, die nicht im Besitz der Staatsbürgerschaft desjenigen Staates sind, in dem sie sich dauerhaft aufhalten.

Das dritte große Konfliktfeld der Debatte um den Minderheitenschutz bildet die Frage, ob dieser sich am Individuum oder am Kollektiv orientieren sollte. Im erstgenannten Fall würde Minderheitenschutz insbesondere das Feld der gesellschaftlichen und politischen Diskriminierung in den Blick nehmen und rechtstheoretisch als individualrechtliches Menschenrecht konzipiert. Der zweite Fall, die Orientierung am Kollektiv, macht die Minderheit als solche zum Subjekt von Politik und Recht, wobei hier der kollektive Unterschied zur Restgesellschaft betont und dieser in Form von exklusiver Sondergesetzgebung weiter verfestigt und vergrößert wird. Im deutschen Sprachraum wird dieser kollektivrechtliche Ansatz der Minderheitenpolitik gewöhnlich als Volksgruppenrecht bezeichnet.

Bei dem im Folgenden unternommenen Versuch, diese Streitfragen genauer in den Blick zu nehmen, gehe ich von zwei Grundannahmen aus. Erstens wird Ethnizität bzw. ethnische Identität Bezug nehmend auf die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Ethnizitätsforschung jüngeren Datums hier nicht als essentialistisches bzw. primordiales Dispositiv begriffen, sondern deren historische und ideologische Konstruktion betont.<sup>3</sup> Diese Sichtweise stellt die vor allem von der deutschen Volkstumsforschung der 1920er Jahre in Abgrenzung zum Gleichheitspostulat begründete und popularisierte Annahme in Frage, die eine quasi-natürliche Ungleichheit von Menschen unterstellt hatte. Im Gegensatz dazu wird hier von der sozialen Konstruktion ethnischer Identität ausgegangen, die historisch begründet, damit aber auch modifizier- und revidierbar ist.

Die zweite Grundannahme betrifft die Interaktionsebene der Minderheitenkonflikte. Sie basiert auf der These, dass Minderheitenschutz in normativ-theoretischer Hinsicht nicht als asymmetrisches Politikfeld behandelt werden sollte. Denn eine unreflektierte Parteinahme zugunsten der ethnischen Minderheiten würde übersehen, dass Minderheitengruppen – trotz ihres machtstrategisch in aller Regel im Verhältnis zum Nationalstaat unterprivilegierten Status – aus eben dieser Rolle des Schwächeren in der Öffentlichkeit moralische Vorteile zu ziehen versuchen, die unbewusst in eine Zustimmung zu den von ihnen vertretenen Politikansätzen münden kann: „Das Insistieren auf einem Verhaltenskanon, der die schwächere Seite ge-

---

<sup>3</sup> Vgl. Heinz, Marco (1993): *Ethnizität und ethnische Identität. Eine Begriffsgeschichte*, Bonn; Lentz, Astrid (1995): *Ethnizität und Macht. Ethnische Differenzierung als Struktur und Prozeß sozialer Schließung im Kapitalismus*, Köln.

gen Machtmissbrauch durch den Stärkeren schützt, ist oft nur ein vorgeschobenes, vorläufiges Anliegen. Der Wunsch besteht darin, selbst eine überlegene Position einzunehmen, um die anderen kontrollieren zu können, anstatt hilflos Zwangseinwirkungen anderer ausgeliefert zu sein.“<sup>4</sup> Im Gegensatz dazu ist dafür zu plädieren, die divergenten Interessen von Minderheit(en) und Nationalstaat(en) aufgrund der vorhandenen Machtasymmetrie der Konflikte nicht auch in eine Theorieasymmetrie zu verwandeln, bei der die Positionen der machtstrategisch Unterlegenen auch auf sublimale Weise als theoretisch akzeptabel antizipiert werden.

### Ethnos oder Demos

Bei dem Gegensatzpaar *Ethnos* und *Demos* handelt es sich um idealtypische Unterscheidungen im theoretischen Bereich; das heißt das Modell des *Demos* muss nicht unbedingt objektiv das Bestehen einer Demokratie bedeuten und das Modell des *Ethnos* nicht zwangsläufig das Existieren eines völkischen Staatswesens.<sup>5</sup>

Die sich auf das *Demos*-Modell gründende Nationen- und Minderheitenkonzeption geht von dem Prinzip aus, dass sich die Bevölkerung bei Existenz politischer Gleichheit und damit ungeachtet anderer Kriterien wie etwa Sprache, Herkunft, Kultur und sozialem Status als Staatsnation aufgrund eines Souveränitätsgedankens konstituiert und dabei die staatliche Souveränität ausübt, d.h. qua festgelegter Repräsentanzmechanismen über sich selbst herrscht. Demokratietheoretisch ließe sich dieses Modell mit Ernst Fraenkel idealtypisch als „autonom legitimierter, heterogen strukturierter, pluralistischer organisierter Rechtsstaat“ beschreiben.<sup>6</sup>

Angehöriger der Nation bzw. Minderheit ist man in der dem *Demos*-Modell folgenden Gesellschaftskonzeption nicht einfach bloß durch förmliche Staatsangehörigkeit, sondern im vollen Sinne des *citoyen* als Staatsbürger, der sich in freier Selbstbestimmung im gesetzlichen Rahmen zur Zugehörigkeit zur Nation bekennt und der den diese konstituierenden Staat mitträgt.

Als Selbstbestimmung wird dabei das Recht von Individuen, Gruppen oder Nationen verstanden, eigene Angelegenheiten selbstverantwortlich und

<sup>4</sup> Waldmann, Peter (2003): Opfer als Täter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 6. August.

<sup>5</sup> Vgl. Hentges, Gudrun/Reißlandt, Carolin (2001): Blut oder Boden – Ethnos oder Demos? Staatsangehörigkeit und Zuwanderung in Frankreich und Deutschland, in: Heither, Dietrich/Wiegel, Gerd (Hrsg.): Die Stolzdeutschen. Von Mordspatrioten, Herrenreitern und ihrer Leitkultur, Köln, S. 172ff.

<sup>6</sup> Vgl. Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt a.M., S. 326.

ohne äußeren Zwang zu regeln.<sup>7</sup> Die theoretische Grundannahme ist die der Freiheit und Gleichheit der Menschen. Die Selbstbestimmung bezieht sich einerseits auf die Sphäre des Privaten, worin die Individuen als einzelne Staatsbürger/innen frei und selbstbestimmt leben, also ohne staatliche Einflussnahme und Einmischung ihre Grund- und Freiheitsrechte bis zu der Grenze wahrnehmen können, an der sie diejenigen anderer Individuen verletzen würden. Andererseits bedeutet das Prinzip der Selbstbestimmung aber auch die gemeinsame politische Souveränität, also die Möglichkeit, nach festgelegten Modi als Angehörige eines Staates über dessen politische Organisation zu entscheiden, etwa durch Wahlen. Das Selbstbestimmungsrecht verwirklicht sich damit, wie Ulrich Bielefeld es treffend formuliert hat, „im souveränen Staat“ und bezieht sich somit unmittelbar auf die Souveränität der Nation.<sup>8</sup>

Die konstitutiven Merkmale eines auf dem Prinzip des *Demos* aufbauenden Nationalstaates zeigen überdies seinen Bezug zur Moderne, weil er anknüpfend an die Aufklärung und gesellschaftliche Emanzipationskonzepte die Existenz moderner staatlicher Strukturen antizipiert und sich nicht mehr auf vormoderne Herrschaftslegitimationsprinzipien wie Religion und Tradition sowie aristokratische Souveränität und Alleinherrschaft gründet: „Angehöriger der Nation und gleich mit ihren anderen Mitgliedern ist man also, obwohl es faktisch in der Regel so ist, nicht durch Hineingeborenwerden. Dies sowie Rasse, Bekenntnis, Sprache, Sitten, Kultur, gemeinsame Geschichte und andere Merkmale machen somit nicht wie im Nationalismus des Ethnos die Zugehörigkeit zur Nation aus. Sie sind weder Wurzel noch Grundlage noch Ziel der Nation.“<sup>9</sup>

Im Gegensatz hierzu sind die auf das Theorem des *Ethnos* aufbauenden Einstellungen, Konzeptionen und politischen Bewegungen zu sehen, die der Nation bzw. der Minderheit eine ethnische Interpretation *als* Volk bzw. Volksgruppe zu Grunde legen. In dieser wird eine Identität von Angehörigen der ethnischen Gruppe, des von ihr besiedelten Territoriums und formaler Zugehörigkeit zu der jeweiligen (regional-)staatlichen Organisation angestrebt. Das Moment der Ethnizität bildet in diesem Konzept den Dreh- und Angelpunkt, und zwar besonders als konstitutive Grundlage des Volkes, das als umfassendstes ethnisches Kollektiv verstanden wird. Ethnizität

<sup>7</sup> Vgl. Rieger, Günter (1998): Selbstbestimmungsrecht, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 7: Politische Begriffe, herausgegeben von Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze und Suzanne S. Schüttemeyer, München, S. 577.

<sup>8</sup> Vgl. Bielefeld, Ulrich (1999): Die ambivalente Struktur der Selbstbestimmung, in: Mittelweg 36, Heft 4, S. 28.

<sup>9</sup> Vgl. Döhn, Lothar (1996): Nationalismus – Volk und Nation als ideologisches Konstrukt, in: Neumann, Franz (Hrsg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. 2, Opladen, S. 425.

bezeichnet dabei die „für individuelles und kollektives Handeln bedeutsame Tatsache, dass eine relativ große Gruppe von Menschen durch den Glauben an eine gemeinsame Herkunft, durch Gemeinsamkeiten von Kultur und Geschichte verbunden sind und ein bestimmtes Zusammengehörigkeitsbewusstsein besitzen.“<sup>10</sup>

Aus der auf den teils realen, teils fiktiven sprachlichen, kulturellen und historischen Traditionen aufbauenden ethnischen Identität wird die Legitimation zur Durchsetzung einer ethnischen Unabhängigkeit abgeleitet, die im Rahmen einer kollektivrechtlichen Minderheiteninterpretation in die Forderung nach kultureller und/oder staatlicher Autonomie mündet. Wie auch bei den auf dem Prinzip des *Demos* basierenden Konzeptionen wird hier das Selbstbestimmungsrecht eingefordert, das sich jedoch in diesem Fall nicht ausschließlich auf das Individuum und somit die einzelnen Angehörigen der Nation bzw. Minderheit als Subjekte bezieht, sondern auf das als geschlossene Gemeinschaft verstandene Volk. Das Selbstbestimmungsverständnis des *Ethnos* richtet sich gegen das Gleichheitspostulat und dient dem Versuch, eine ethnisch homogene Gemeinschaft herzustellen: „Anders als im Nationalismus des *Demos* ist Volkssouveränität als Selbstbestimmung im Nationalismus des *Ethnos* nicht angelegt. Er kann sie sich inkorporieren oder fallweise, aber als Äußerliches und nicht genuin Dazugehöriges angliedern.“<sup>11</sup>

Obwohl dem Prinzip des *Ethnos* eine Identität und Homogenität der Volksangehörigen, des von diesen besiedelten Gebietes und der formalen Zugehörigkeit zu dieser Regionalstaatskonzeption als Ziel vorschwebt, zeigt die Praxis, dass auch in Staaten, deren Selbstverständnis und Staatsbürgerschaftskonzeption vom Prinzip des *Ethnos* ausgeht, nicht alle Staatsangehörigen auch zum Volk gerechnet werden, sondern einigen aus völkischen Motiven die Zugehörigkeit zum Kollektiv verweigert wird.<sup>12</sup> An dieser Stelle erlangt die in der Debatte um den Minderheitenschutz bedeutsame Differenzierung zwischen autochthonen und allochthonen Minderheiten Bedeutung.

---

<sup>10</sup> Heckmann, Friedrich (1988): Volk, Nation, ethnische Gruppe und ethnische Minderheiten. Zu einigen Grundkategorien von Ethnizität, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Heft 3, S. 27.

<sup>11</sup> Döhn Anm. 9, S. 429.

<sup>12</sup> Vgl. Salzborn, Samuel (2001): Sonderrechte für Deutsche? Ethnische Minderheiten im deutschen Verfassungsrecht und das Problem des Minderheitenbegriffs, in: Forum Recht, Heft 4, S. 125ff.

### **Schutzgegenstand: autochthone oder allochthone Minderheiten?**

Unter autochthonen (*etwa*: alteingesessenen, eingeborenen) Minderheiten werden dabei solche verstanden, die bereits seit mehreren Generationen in dem jeweiligen Nationalstaat leben, über die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates verfügen und folglich auch alle Rechte genießen. Sie sprechen sich jedoch eine andersartige ethnische Identität zu oder bekommen diese zugesprochen und formulieren den Anspruch, *als Gruppe* ihre jeweilige Separatidentität in kultureller, sprachlicher, sozialer und religiöser Hinsicht aufrecht zu erhalten. Im Zentrum dieser Minderheitendefinition steht das ethnisch verstandene Kollektiv. Der völkerrechtliche Minderheitenbegriff zielt in erster Linie auf diese autochthonen Minderheiten ab.

Allochthone (*etwa*: an anderer Stelle entstandene, nicht heimische) Minderheiten sind im Gegensatz dazu Personen oder Gruppen, die in ihren jeweiligen Wohnsitzstaat zugewandert sind, in aller Regel, ohne dabei über die entsprechende Staatsangehörigkeit zu verfügen, und damit völkerrechtlich betrachtet als Ausländer/innen gelten. Bedeutsam ist überdies, dass allochthone Minderheiten nicht unbedingt in einem „geschlossenen Siedlungsgebiet“ leben, sondern verstreut über das gesamte Staatsgebiet und durchaus auch ohne Reklamation von gemeinsamen kulturellen Verbindungspunkten. Minderheitenschutz für allochthone Minderheiten ist zuvörderst auf den menschenrechtlichen Schutz des Individuums vor Diskriminierungen ausgerichtet, insbesondere solchen rassistischer Art.

Allein aufgrund der Wertschätzung des Kriteriums der Ethnizität und der Orientierung am Kollektiv wird deutlich, dass ein an den autochthonen Minderheiten orientierter Minderheitenbegriff dem Verständnis des *Ethnos* zuneigt, während der die allochthonen Minderheiten in den Blick nehmende Begriff am Verständnis einer Gesellschaft als *Demos* orientiert ist. Entscheidend ist dabei, ob ethnische Identitätsvorstellungen überhaupt als politisch relevant eingestuft oder ob sie als dem Feld des Privaten zugehörig verstanden werden. Denn nur im Fall der Unterstellung einer *politischen* Bedeutsamkeit von Ethnizität, die – ungeachtet der betroffenen Menschen – als schützenswertes Gut angesehen wird, kann eine autochthone Minderheit als Gemeinschaft verstanden werden, die vom Minderheitenschutz erfasst wird. Denn autochthone Minderheiten zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass sie als Staatsangehörige ihres Wohnsitzstaates bereits rechtlich gleichberechtigt sind und dass sie sich lediglich durch ihren „ethnischen Gemeinschaftsglauben“ (Max Weber)<sup>13</sup> von der Restbevölkerung unterscheiden.

---

<sup>13</sup> Weber, Max (1947): Grundriß der Sozialökonomik. III. Abteilung: Wirtschaft und Gesellschaft, 3. Aufl., Tübingen, S. 219.

Die damit zu attestierende starke politische Betonung eines rational nicht nachprüfbaren Gefühls stellt insofern ein Problem dar, als nationalstaatlicher Minderheitenschutz rechtlich zumeist explizit, mindestens aber implizit nicht für zugewanderte Minderheiten gelten soll, sondern ausschließlich für diejenigen Angehörigen der Staatsnation, die zwar die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzstaates besitzen, sich aber von der „Mehrheitsbevölkerung“ in ihrer ethnischen Zugehörigkeit unterscheiden. Bei einem solchen Politikansatz ist der Begriff der Staatsangehörigkeit, wie Lutz Hoffmann es formuliert hat, vom staatsrechtlichen Bereich in die „vor- und außerstaatlichen Gefilde des Ethnischen und Kulturellen“ gewandert, wobei der Staat zugleich seine Souveränität an das „mythische Gebilde eines Volkes“ abtritt, das vom „überlieferten Wir-Gefühl der geborenen Staatsangehörigen“ definiert wird.<sup>14</sup>

An dieser Stelle muss auch auf eine grundsätzliche Problematik der terminologischen Unterscheidung zwischen autochthonen und allochthonen Minderheiten im Rahmen der Debatten über Minderheitenschutz hingewiesen werden, da sich mit dieser Differenzierung auch das Problem des Tribalismus verknüpft. Denn diese Unterscheidung geht von der Annahme einer politischen Bedeutsamkeit von „traditionellen Siedlungsgebieten“ aus, die als Kriterium zur Statusbestimmung für die jeweiligen Minderheiten fungieren. Ob eine solche vorbürgerliche Vorstellung mit den Kriterien des modernen National- und demokratischen Verfassungsstaates in Einklang steht, darf – insbesondere in Zeiten der Globalisierung – mindestens bezweifelt werden.

### Individuum oder Kollektiv

Die Frage nach der Orientierung des Minderheitenschutzes am Individuum oder am Kollektiv verweist auf die rechtliche Dimension der Kontroverse, da sich dieser theoretische Konflikt praktisch vor allem an rechtlichen Fragen im Spannungsfeld von individual- und kollektivrechtlichen Regelungen entzündet.<sup>15</sup> Der Unterscheidung zwischen einem individual- und ei-

<sup>14</sup> Hoffmann, Lutz (1994): Einwanderungspolitik und Volksverständnis, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 3, S. 261.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu die Kontroverse, die kürzlich in der Zeitschrift *Osteuropa* geführt wurde: Riedel, Sabine (2001): Minderheitenpolitik im Prozess der EU-Erweiterung. Dynamisierung ethnischer Konflikte durch positive Diskriminierung, in: *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, Heft 11-12, S. 1262ff.; Brunner, Georg (2002): EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte. Eine Replik auf Sabine Riedel, in: *Osteuropa*, Heft 2, S. 220ff.; Riedel, Sabine (2002): EU-Minderheitenpolitik als Instrument der Integration. Eine Antwort auf Georg Brunners Replik, in: *Osteuropa*, Heft 4, S. 502ff.; Heintze, Hans-Joachim (2002): EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheiten-

nem gruppenrechtlichen Ansatz des Minderheitenschutzes liegen zwei konkurrierende Rechtsauffassungen zugrunde, die zugleich Ausdruck konkurrierender politischer Gesellschaftsmodelle sind. Die menschenrechtliche Interpretation stellt in der Tradition von Aufklärung und Französischer Revolution auf den Schutz des Individuums vor Diskriminierungen und Herabwürdigungen jeder Art ab. Die gruppenrechtliche Auffassung geht auf der Basis nicht-sozialer und nicht-politischer Kriterien – also solcher aus dem vopolitischen Bereich – hingegen in Abgrenzung zum Gleichheitspostulat von einer grundsätzlichen Ungleichheit zwischen den Menschen aus. Ihr Ziel ist nicht die Integration von Menschen, sondern die Segregation nach ethnischen, sprachlichen, kulturellen und bisweilen auch „rassischen“ Kriterien. In Interaktion treten beide Modelle, da sie sich scheinbar an dem gleichen Ziel orientieren: dem Schutz von Menschen vor Diskriminierung. In einem Fall soll das Individuum, im anderen die Gruppe geschützt werden – nur dass der eine Schutz die Gleichheit der Menschen, der andere jedoch ihre Ungleichheit zur Prämisse und zugleich zum Ziel hat.

Das Modell des kollektiven Minderheitenrechtsschutzes ist dabei *per definitionem* auf gesellschaftliche Segregation angelegt (die freilich auch in territoriale Separation umschlagen kann), da es sich auf ein Verständnis von Minderheit als *Ethnos* – und nicht als *Demos* – stützt. Die kollektive Differenz, die zwischen Minderheit und Mehrheit ausgemacht wird, gründet sich auf eine ethnische Exklusionsvorstellung: „Ethnischer Gemeinsamkeitsglaube enthält immer eine intern bindende und eine extern abstoßende Komponente sowie eine die Einmaligkeit und Eigenwertigkeit der Konfiguration betonende Identifikation.“<sup>16</sup> Aufgrund dessen, dass die Menschen sich selbst eine „andere“ (ethnisch begründete) Identität zuschreiben oder ihnen diese zugeschrieben wird, stehen sie, der Logik der ethnischen Differenzierung folgend, im Konflikt mit dem Nationalstaat, der wiederum als ethnisch geprägt verstanden wird, obgleich diese Interpretation auch lediglich auf Fremdzuschreibung basieren kann. Da sich aber die meisten Minderheitenschutzregelungen im europäischen Rahmen auf autochthone Minderheiten beziehen, sind hier in aller Regel Minderheiten Schutzgegenstand, die de jure gleichberechtigt sind. Die Minderheiten gehören formal zum Staatsvolk im Sinne eines *Demos*, definieren sich aber in ethnischer Andersartigkeit bzw. werden in dieser definiert, also im Verständnis eines *Ethnos*.

Diese Feststellung ist deshalb für die Differenzierung zwischen Individual- und Kollektivrechten bedeutsam, weil sie die desintegrierende Funktion des gruppenrechtlichen Ansatzes verdeutlicht. Denn der kollektiv-

---

rechte, in: Osteuropa, Heft 5, S. 598ff.; Salzborn, Samuel (2002): Individuelle und kollektive Minderheitenrechte im Widerstreit, in: Osteuropa, Heft 5, S. 606ff.

<sup>16</sup> Esser, Hartmut (1988): Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4, S. 236.

rechtliche Ansatz des Minderheitenschutzes geht von einer ethnisch definierten Minderheit *als Volksgruppe* aus. Sie wird als natürliche Gemeinschaft begriffen, „die eine gemeinsame Abstammung aufweist und sich von anderen natürlichen Gemeinschaften durch kulturelle und geistige, meist sprachliche Eigenartung und ein entsprechendes Bewusstsein“ unterscheidet.<sup>17</sup> Den Angehörigen der so bestimmten Menschengruppen wird dabei eine „starke Wesensgemeinschaft“ zugesprochen, ja gar eine „ethnische Determinierung“, die zu „mehr Gleichförmigkeiten des sozialen Handelns“ zwischen den Angehörigen der jeweiligen ethnischen Gruppe führe, als dies zwischen Mitgliedern verschiedener ethnischer Gruppen der Fall sei.<sup>18</sup>

Die solchermaßen vollzogene Stärkung einer kollektiven Separatidentität birgt strukturell ein kulturelles und territoriales Autonomisierungspotenzial in sich, weil durch die Schaffung eines subjektiven Gruppenzugehörigkeitsgefühls neben dem Bild vom Eigenen auch das Bild vom Anderen produziert wird, was die tatsächliche Segregation bereits theoretisch vorweg nimmt. Die Konstruktion einer eigenen Geschichte für die als Kollektiv verstandene Minderheit bedingt dabei die Exklusion all der Faktoren, die das homogene Bild vom eigenen (Kollektiv-)Selbst unterminieren könnten. Das „Anderere“ wird bereits im Prozess des Ausschließens zur potenziellen Bedrohung für die eigene Kollektividentität, denn sobald die starren Grenzen der Selbstvergewisserung aufweichen, wäre auch die geschaffene Separatidentität gefährdet. Die Vorstellung einer kulturell oder „rassisch“ begründeten kollektiven Unterscheidbarkeit von Menschen bewirkt dann politisch die Forderung nach Schaffung autonomer Verwaltungsstrukturen auf substaatlicher Ebene.

Die als Regulativ reklamierten, positiv diskriminierenden Kollektivrechte verstärken interethnische Spannungen in der Praxis damit eher, als sie abzubauen. Durch die Forcierung einer ethnisch-kollektiven Separatidentität wird eine Dynamisierung von Minderheitenschutzforderungen in Gang gesetzt, bei der die Gegensätze bestärkt werden, statt sie zu überwinden: „Gruppenrechte fördern die Protagonisten der Ethnizität und daher eine Spaltung der Gesellschaft bis hin zur Segregation.“<sup>19</sup> Somit ist davon auszu-

<sup>17</sup> Vgl. Hentges, Gudrun (2000): Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in Österreich, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Opladen, S. 157.

<sup>18</sup> Vgl. Pan, Christoph (1972): *Grundelemente zur Theorie der Ethno-Soziologie*, in: Veiter, Theodor (Hrsg.): *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, 2. Teil: Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts, Wien/Stuttgart, S. 288.

<sup>19</sup> Rittstieg, Helmut (1996): *Minderheitenrechte oder Menschenrechte?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 8, S. 1004.

gehen, dass in vielen Fällen die durch kollektive Sonderrechte betriebene Förderung von Ethnizität überhaupt erst zur Verstetigung von ethnischen Minderheitenidentitäten führt.

Peter Hilpold hat überdies zu Recht darauf hingewiesen, dass die individualrechtliche Ausrichtung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes „genealogisch“ vorgegeben ist und die Integration von kollektivrechtlichen Elementen in die einschlägigen Schutzinstrumente eine „Überforderung des entwicklungsgeschichtlichen Standbeins“ darstellt, auf dem der moderne Minderheitenschutz beruht.<sup>20</sup> Dies ist insofern konsequent, als die Angehörigen von ethnischen Minderheiten ja auch – als Staatsangehörige ihres jeweiligen Wohnsitzstaates – in den Genuss der Selbstbestimmungsnorm kommen, sofern sie diese als aktive Staatsbürger/innen in Anspruch nehmen. Die Angehörigen von autochthonen Minderheiten genießen damit nach völkerrechtlichen Vorgaben als Individuen nicht nur Minderheitenschutz, sondern als Staatsbürger/innen selbstredend auch die Möglichkeit zur Selbstbestimmung – jedoch nicht als ethnisch definierte Separatkollektive.

### **Perspektiven des Minderheitenschutzes**

Abschließend ergibt sich die Frage, ob Minderheitenschutz in Zukunft primär eine rechtliche oder eine politische Aufgabe darstellt. Hierbei gilt es zu klären, ob es als notwendig anzusehen ist, im (völker-)rechtlichen Rahmen spezielle Rechtsinstrumente zu schaffen bzw. die bestehenden auszubauen, oder ob Minderheitenschutz vor allem der gesellschaftlichen Integration von Minderheiten und damit einhergehend der politischen Antidiskriminierungsarbeit bedarf, für die der bestehende rechtliche Rahmen bereits ausreicht. Denn dass Minderheiten (und zwar in erster Linie nicht die autochthonen, sondern vor allem die allochthonen) de facto im nationalen Alltag und im gesellschaftlichen Verkehr oft und vielfältig Diskriminierungen ausgesetzt sind, die zu minimieren und zu überwinden eine zentrale Aufgabe auch der europäischen Integration bleibt, ist offenkundig.

Im Bereich des individualrechtlichen Minderheitenschutzes ist seit geraumer Zeit eine Reihe völkerrechtlicher Schutzinstrumente verankert, wie beispielsweise die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* der UN oder die *Europäische Menschenrechtskonvention* des Europarats, die das Ziel des rechtlichen Schutzes vor Diskriminierungen verfolgen. Und auch hinsichtlich des kollektivrechtlichen Minderheitenschutzes existiert mit der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* mittlerweile

---

<sup>20</sup> Vgl. Hilpold, Peter (2001): *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Wien u.a., S. 412.

ein Rechtsinstrument, in dem ein genuin kollektivrechtlicher und positiv diskriminierender Ansatz zugunsten autochthoner Minderheiten vertreten wird.

Der sich aufgrund der kollektivrechtlichen Ausrichtung der *Sprachencharta* entwickelnde innereuropäische Streit zeigt aber auch, dass hier ein Rechtsinstrument zur Diskussion steht, das möglicherweise bereits weit über Ziele, Intentionen und Traditionen des bisherigen völkerrechtlichen Minderheitenschutzes hinausgeht und damit ein Zuviel an rechtlicher Reglementierung darstellt.<sup>21</sup> Der theoretische Kern der Auseinandersetzung zeigt sich dabei am deutlichsten in der französischen Debatte. Denn in Frankreich scheiterte die erforderliche Umsetzung der *Sprachencharta* in innerstaatliches Recht, weil der französische Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) am 15. Juni 1999 rechtlich bindend entschied, dass die *Sprachencharta* Vorschriften enthält, die der französischen Verfassung<sup>22</sup> widersprechen.<sup>23</sup>

Dieses Beispiel zeigt, abstrakt betrachtet, dass der den kollektivrechtlichen Vorstellungen zugrunde liegende ethnische Minderheitenbegriff die – wie Anton Pelinka es in anderem Kontext auf den Punkt brachte<sup>24</sup> – „absolute Antithese“ zur individuellen Freizügigkeit und zum Recht auf Selbstdefinition bildet. Der das republikanische Nationenideal verteidigende französische Widerspruch macht überdies auch deutlich, dass völkerrechtlich im Bereich des Minderheitenschutzes keine Defizite bestehen. Die gegenüber ethnischierender Sondergesetzgebung verteidigte bürgerliche Gleichheit ist der wichtigste gemeinsame rechtliche Nenner des Schutzes vor Diskriminierung von Minderheiten: „Ohne das politische Nationskonzept, welches alle Bürger vor dem Gesetz gleichstellt und dabei die unterschiedlichen ethnischen Identitäten wirksam vor Diskriminierung schützt, wird das ethnische Nationskonzept wirksam bleiben und zwischenstaatliche Konflikte schüren. [...] Die EU-Mitgliedstaaten können nur mit ihren Staatsvölkern den europäischen Integrationsprozess konstruktiv gestalten, nicht aber mit ‚Völkern im ethnischen Sinne‘, die bestehende Rechtsverhältnisse und sogar Staatsgrenzen in Frage stellen.“<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Vgl. Bollmann, Yvonne (2001): *La Bataille des langues en Europe*, Paris.

<sup>22</sup> Diese verbürgt die Prinzipien der Unteilbarkeit der Republik, der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und der Einheit der französischen Nation.

<sup>23</sup> Vgl. Le Conseil Constitutionnel: *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Décision No. 99-412 DC du 15 juin 1999.

<sup>24</sup> Vgl. Pelinka, Anton (1996): Zur intellektuellen Widersprüchlichkeit des ethnischen Nationsbegriffes, in: Burger, Rudolf/Klein, Hans-Dieter/Schrader, Wolfgang H. (Hrsg.): *Gesellschaft, Staat, Nation*, Wien, S. 29.

<sup>25</sup> Riedel, Sabine (2002): Ethnizität als schwankendes Fundament staatlicher Ordnung, in: Albrecht, Ulrich u.a. (Hrsg.): *Das Kosovo-Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, Münster, S. 59.

Die tatsächlichen Erfolge einer Antidiskriminierungsgesetzgebung dürften dabei vor allem von den sie begleitenden politischen und gesellschaftlichen Maßnahmen abhängig sein. Denn der Widerstand gegen Diskriminierung aus rassistischen oder antisemitischen Motiven bedarf vor allem der politischen Praxis und der gesellschaftlichen Integration. Diese gelingt am besten, wie Benjamin Akzin bereits Anfang der 1960er Jahre betont hat, wenn „kein besonderer Wert auf die ethnische Unterscheidung“ als Grundlage der politischen Organisation gelegt wird.<sup>26</sup>

Insofern ist der Minderheitenschutz in innerstaatlicher wie europäischer Perspektive in allererster Linie ein politisches und kein rechtliches Problem. Diskriminierung ist nicht durch Gesetzesänderungen, sondern vor allem durch praktische Antidiskriminierungsarbeit beizukommen, wie es auch Norman Paech auf den Punkt gebracht hat: „Das zentrale Problem der Minderheitenpolitik liegt [...] nicht im juristischen Bereich, sondern im nicht nur in der deutschen Gesellschaft auftretenden Rassismus und in den auch in Europa schärfer werdenden sozialen Auseinandersetzungen um die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums.“<sup>27</sup>

Wird die europäische Integration auch als gesellschaftlicher Integrationsversuch mit dem Ziel der Minimierung von Diskriminierungen aus ethnischen und rassistischen Gründen verstanden, dann liegt die Perspektive des Minderheitenschutzes vor allem in einer kritischen Reflexion der vielfach anzutreffenden Problematik der Ethnisierung von gesellschaftlichen Konflikten. Denn, da ist Ralf Dahrendorf voll zuzustimmen, das „Syndrom der ethnischen Homogenität“ stellt nach wie vor die „größte Bedrohung der offenen Gesellschaft“ dar – auch und gerade in europäischer Dimension.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. Akzin, Benjamin (1962): Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinwesen, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2, S. 111, Hervorhebung im Original.

<sup>27</sup> Paech, Norman (1998): Minderheitenpolitik und Völkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 46-47 v. 6.11., S. 26.

<sup>28</sup> Vgl. Dahrendorf, Ralf/Furet, François/Geremek, Bronisław (1993): Wohin steuert Europa? Ein Streitgespräch, Frankfurt a.M. u.a., S. 63.