

*Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswick (Hrsg.), Minderheitenschutz und Demokratie (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 20), 2004, 204 S., ISBN 3-428-11572-4, 86.80 €.*

In der verdienstvollen Reihe „Staats- und völkerrechtlicher Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht“ dokumentiert Band 20 die Vorträge der Fachtagung der Studiengruppe im März 2002 unter dem Titel „Minderheitenschutz und Demokratie“.

Der Beitrag „Minderheitenschutz und Volksbegriff in der ideengeschichtlichen Diskussion seit der Aufklärung“ von *Christian Hillgruber* eröffnet den Band. *Hillgruber* stellt die französische Staatsbürgernati-

on dem deutschen Volk als Kulturnation gegenüber. Seine fundierte, ausführlich mit Originalquellen arbeitende Darstellung zeichnet die Entwicklung der beiden Konzepte nach. Seine ausführliche Analyse zeigt, daß „beide Volksbegriffe ihre Stärken und Schwächen haben“ (S. 35). Nichts sei falscher, als beide Volksbegriffe gegeneinander auszuspielen und im französischen nur das Gute, im deutschen allein das Schlechte sehen zu wollen (S. 36). Notwendig sei vielmehr eine Synthese bei beiden

Konzepte. *Hillgruber* läßt keinen Zweifel daran, daß er am Konzept der demokratischen Staatsbürgernation unbedingt festhalten wolle. Die für die erträgliche Existenz der Minderheiten in dieser Staatsbürgernation unerläßliche Anerkennung ihrer Besonderheit könne vor allem durch personelle oder territoriale Autonomie gewährleistet werden. Diese führe nicht zur Auflösung, sondern zur Gliederung von Staatlichkeit (S. 37). Dies gelte auch, so *Hillgruber* abschließend, für die Europäische Union, die gemäß Art. 1 Abs. 2 EUV die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ anstrebe.

*Dietrich Murswiek* nähert sich dem Thema aus einer anderen Richtung, wenn er theoretische Überlegungen unter dem Titel „Demokratie und Freiheit im multiethnischen Staat“ anstellt.

Er beginnt mit Ausführungen zum Verhältnis von Demokratie und Freiheit. Demokratie als Form der Herrschaftsausübung bringe Einschränkungen individueller Freiheiten zwangsläufig mit sich. Als Herrschaftsform, die Beteiligung ermögliche, mache Demokratie solche Freiheitsbeschränkungen allerdings grundsätzlich erträglich. Rechtsstaatlichkeit und Individualgrundrechte schützten überdies davor, daß die Demokratie zur Diktatur der Mehrheit entarte. Dagegen könnten diese Sicherungen es nicht verhindern, daß „die Mehrheit Lebensverhältnisse schafft, die der Mehrheit zwar behagen, unter denen die Minderheit [zahlenmäßig verstanden, nicht ethnisch, religiös oder ähnliches; N. W.] jedoch nicht leben mag, ja die vielleicht sogar für diese völlig unerträglich sind.“ (S. 44).

Die Zustimmung zu Freiheitsbeschränkungen oder doch die Bereitschaft, diese hinzunehmen, hänge, so arbeitet *Murswiek* heraus, einerseits davon ab, wie weitgehend die persönliche Freiheit betroffen sei. Entscheidend sei aber das gesamtgesellschaftliche Klima. Es komme darauf an, daß insgesamt weite Bereiche des Zusammenlebens „selbstverständlich“ (S. 45) sind und außer Streit stehen. Je umfangreicher

dieser Konsens sei und je fundamentaler die Bereiche seien, auf die er sich erstreckt, desto eher könne auch einmal eine weitgehende Freiheitsbeschränkung hingenommen oder gar bejaht werden.

Um aber einen solchen breiten und tiefgehenden Konsens zu erreichen, sei es zweckmäßig, politische Herrschaft so zu organisieren, daß die politischen Gegensätze innerhalb des Gemeinwesens minimiert werden (S. 46). Demzufolge müsse „die unter dem Aspekt individueller Freiheit optimale Staatsorganisation so aussehen, daß die territorialen politischen Entscheidungseinheiten so zugeschnitten werden, daß innerhalb ihres Gebietes die vorgegebenen Differenzen möglichst gering sind“ (S. 46f.). Als maßgeblich bezeichneten *Murswiek* vorgefundene, relativ stabile Kriterien, die er in regelmäßig territorial zuzuordnenden ethnischen Gruppen verwirklicht sieht.

„Ethnische Differenzen sind also einerseits historisch relativ stabile Differenzen, andererseits die Lebensverhältnisse besonders stark prägende Differenzen. Daraus folgt, daß die Chancen für die Verwirklichung individueller Freiheit auf Dauer dort am größten sind, wo es solche Differenzen nicht gibt. Der auf ein Volk im ethnischen Sinne aufbauende Nationalstaat ist also – vom theoretischen Ansatz her – die freiheitlichste und zugleich demokratischste Form des Gemeinwesens.“ (S. 47). Er schließt daraus, daß der Nationalstaat zwar „nicht per se ein freiheitlich-demokratischer Staat“ sei, „aber unter den demokratischen Staaten mit Rechtsstaatlicher, die individuellen Grundrechte garantierender Verfassung [...] als Typus der demokratischste und freiheitlichste.“ (S. 49).

Freilich handele es sich beim tatsächlich homogenen ethnisch fundierten Nationalstaat um ein Denkmodell. In der Praxis gebe es beinahe überall kleinere oder größere Minderheiten. So attraktiv der Nationalstaat für das Mehrheitsvolk sei, so bedrückend könne er für die Minderheit(en) werden. An dieser Stelle ist Raum, ver-

schiedene Schutzkonzepte für Minderheiten zu entwickeln.

Grundlage jeden Minderheitenschutzes sei es, daß die Mehrheit prinzipiell nicht legitimiert sein dürfe, „Entscheidungen zu treffen, durch die identitätsbestimmende Merkmale der Minderheit langfristig zerstört oder ihre Aufrechterhaltung praktisch unmöglich gemacht würde“ (S. 51). Schließlich sei es kaum anzunehmen, daß eine ethnische Minderheit bei Wahlen eine Stimmenmehrheit für ihre Position erringen könne. Folglich müßten Fragen, die die Existenz der Minderheit, den Gebrauch ihrer Sprache und unter Umständen auch ihr Siedlungsgebiet betreffen, Majoritätsentscheidungen entzogen sein. Was auf den ersten Blick eine Einschränkung des demokratischen Mehrheitsprinzips darstelle, sei tatsächlich ein Gebot der Demokratie (S. 52). Folglich müßten föderale Strukturen und Autonomiekonzepte entwickelt werden.

*Murswiek* stellt klar, daß individuelle Freiheitsrechte und Diskriminierungsverbote – bei aller Bedeutung – hierfür keinen Ersatz darstellten. Abschließend betont *Murswiek* ausführlich, daß diese Überlegungen nicht zur Grundlage für besondere Rechte von Einwanderern gemacht werden dürften. Diese seien um eines besseren Loses willen bereit gewesen, sich aus ihrer vertrauten, ethnisch geprägten Umgebung, in fremde, mehrheitlich anders geprägte Verhältnisse zu begeben. Dies bedeutet den Verzicht darauf, im Aufnahmestaat eine ethnische Gruppenidentität aufrechtzuerhalten. Etwas anderes gelte nur, wenn der Staat Einwanderer mit diesbezüglichen Versprechungen anwerbe (Bsp.: Hugenotten in Preußen).

*Murswiek* scheut nicht vor klaren Worten zurück, mögen sie auch bei den Wächtern der Political Correctness Anstoß erregen: „Wer auf Integration und Assimilation setzt, muß die Einwanderung so begrenzen, daß die Immigranten sich in die neue Kultur einfügen können, bevor sie durch immer neue Immigranten aus ihrer alten Heimat in ethnische Ghettos einbezogen

und von der Kultur des Aufnahmestaates isoliert werden. Auch Einwanderungs- und Integrationspolitik ist also ebenso wie Minderheitenschutzpolitik Demokratie- und Freiheitspolitik. Wer den Nationalstaat mittels Einwanderungspolitik durch eine multikulturelle Gesellschaft ersetzen will, schafft nicht nur Probleme für innere Stabilität und Zusammenhalt der Gesellschaft, sondern auch für ihr Niveau an Demokratie und Freiheit.“ (S. 56f.). Ähnliche Überlegungen findet man derzeit etwa in *Günther Lachmanns* Buch „Tödliche Toleranz, Die Muslime und unsere offene Gesellschaft“, erschienen im Januar 2005.

Die beiden Grundsatzreferate werden durch weitere Beiträge ergänzt, die, wie die Herausgeber im Vorwort schreiben, praktischen Fragen der Verwirklichung der Demokratie in Staaten mit ethnischen Minderheiten gewidmet sind.

*Holger Kremser* – „Die Sonderstellung von Minderheiten im Wahlrecht zu nationalen Parlamenten“ – gibt einen verdienstvollen Überblick über die völkerrechtlichen Grundlagen für die parlamentarische Beteiligung/ Privilegierung nationaler Minderheiten einerseits und über die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung und praktische Handhabung in zahlreichen Staaten andererseits. Dabei nimmt die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland – Bundes- und Landesebene – breiten Raum ein.

Dies wird durch den kenntnisreichen Beitrag von *Christoph Pan* – „Die politische Organisation nationaler Minderheiten als Voraussetzung für eine demokratische Mitbestimmung“ – ergänzt, der wichtige Fragen behandelt, die für das Gewählt werden und die effektive Interessenvertretung essentiell sind. Zahlreiche Beispiele aus unterschiedlichen Staaten zeigen Erfolge bei der Umsetzung. Wichtig sind *Pans* Ausführungen zur Vertretung von Minderheiteninteressen im Rahmen internationaler Organisationen.

Die nachfolgenden Beiträge von *Tore Modeen*: „Organisation von Minderheiten und innerorganisatorische Demokratie – Beispiel: Finnland“, *Jack Hoschouer*: „Minder-

heitenschutz in den USA“, *Josef Gonschior*: „Sprache, Kultur, Meinungsbildung und Information als Voraussetzungen der demokratischen Mitwirkung – an oberschlesischen Beispielen“ und *Monica Vlad*: „Minderheitenschutz und Demokratie in Rumänien, aktuelle Entwicklung“ bieten konzentrierte Einblicke in die Situation von Minderheiten und ihre politische Repräsentation in den jeweiligen Ländern.

Zum Schluß des Bandes befaßt sich *Elisabeth Sándor Szalay* mit dem Thema „Minderheit – ein permanentes Konfliktpotential? Ein Mythos aus mitteleuropäischer Sicht“. Um eine seriöse Einschätzung des Konfliktpotentials ungelöster Minderheitenfragen in Mitteleuropa vornehmen zu

können, sei eine fundierte und ehrliche Auseinandersetzung mit der Vergangenheit unabdingbar. *Sándor Szalay* steuert mit ihrer komprimierten Analyse insbesondere des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes hierzu wichtige Informationen bei.

Insgesamt handelt es sich um ein Buch, das umfangreiche Informationen mit sorgfältigen Analysen verbindet und überdies erfreulich handlich geblieben ist.

Für das wahrlich nicht kleine Feld der „Minderheitenliteratur“ stellt dieser Sammelband eine echte Bereicherung dar.

*Norman Weiß*