

Rumänien im Brennpunkt

Sprache und Politik
Identität und Ideologie
im Wandel

Herausgegeben von Krista Zach

Verlag Südostdeutsches Kulturwerk
München 1998

Theoretische Überlegungen zum Minderheitenschutz

RALF THOMAS GÖLLNER

Einführung

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Überwindung der Teilung Europas beendeten die ideologisch begründete militärische Bedrohung des Kontinents, die sich über Jahrzehnte hinweg gehalten hatte. Dieses Ereignis, mit dem einschneidende Veränderungen der politischen Karte Europas einhergingen, weckte Hoffnungen auf eine baldige Rückkehr zu Frieden und Stabilität,¹ die durch eine Demokratisierung und Pluralisierung der Systeme und der Gesellschaften erreicht werden sollte. Doch mit der Beseitigung der horizontalen Bedrohung traten vertikale innerstaatliche, aber auch zwischenstaatliche Konflikte erneut zutage, die zwar auch in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedlich vorhanden waren, jedoch von der als schwerwiegend empfundenen ideologischen Konfrontation überlagert wurden. Auf dieser vertikalen Ebene kann wohl der Bereich der ethnischen, nationalen und religiösen Konflikte als der bedeutendste – und für die Stabilität Mittel-, Ost- und Südosteuropas bedrohlichste – bezeichnet werden. Der Demokratisierungsprozeß, durch die ökonomischen Ausgangsbedingungen und die jahrzehntealten, verfestigten gesellschaftlichen Strukturen ohnehin stark belastet, erfährt gerade durch die erneut aufgeworfene ethnische Frage eine Einschränkung. Zwar läßt sich am Ergebnis, nämlich dem der Etablierung einer Demokratie als politischem System, nicht zweifeln, oftmals jedoch an deren Qualität und Stabilität.

Eines der Länder, dessen innenpolitisches Geschehen und außenpolitische Konstellation besonders vom Vorhandensein einer zahlenmäßig starken Minderheit beeinflusst wird, ist Rumänien. Neben den auch sonst feststellbaren Schwierigkeiten bei der ökonomischen und politischen Transformation des Systems – hier mit noch gravierenderen Einschnitten in das alltägliche Leben der Menschen verbunden – erweist sich die Frage der nationalen und ethnischen Minderheiten als ein weiteres Hemmnis auf dem Weg zu einer stabilen und offenen Gesellschaft. Wie nahezu alle Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas sieht sich auch Rumänien mit Forderungen nationaler, ethnischer oder religiöser Minderheiten konfrontiert² und ist aufgefordert, ein Mindestmaß an Minderheitenschutz zur Stabilisierung der Beziehungen zu etablieren. Doch angesichts der anhaltenden Mißstimmungen zwischen Mehrheitsvolk und Minderheiten – insbesondere der ungarischen – wird deutlich, daß dies Mindestmaß, gleichgesetzt mit individueller Rechtssicherheit, nicht geeignet ist, stabile Konstellationen zu erzeugen, die dem gegenseitigen Verständnis dien-

¹ Vgl. dazu auch den Beitrag von Andrei Marga, Sprache als Machtinstrument in diesem Band.

² Nach der Volkszählung von 1992 gibt es in Rumänien insgesamt etwa 23 Nationalitäten, die Unterteilungen in Szekler und Tschangos, beziehungsweise Siebenbürger Sachsen und Schwaben nicht mitgerechnet. Georg Brunner, Günther H. Tontsch: Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien. Bonn 1995, S. 150. (Minderheitenschutz im östlichen Europa. 4.)

lich sind und die breite Akzeptanz minderheitenspezifischer Charakteristika ermöglichen.

Dies liegt zum Teil an dem breiten Spektrum der möglichen Handlungsalternativen,³ an deren Polen einerseits die territoriale Loslösung und andererseits die vollständige Ignorierung einer oder mehrerer Minderheiten stehen. Die dazwischenliegenden Alternativen⁴ können unter dem Begriff ›Minderheitenschutz‹ zusammengefaßt werden und beschreiben den Raum der Handlungsoptionen für diese Überlegungen. Zwar hat sich anscheinend mancherorts die Erkenntnis durchgesetzt, daß ethnische und nationale Konflikte ein inneres, ein äußeres und auch ein ökonomisches Problem darstellen, doch mangelt es bei ihrer Umsetzung in praktische Konzepte an der allgemeinen Zustimmung. Dabei besteht nicht nur für Rumänien, sondern für alle Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas Handlungsbedarf: Zum einen bedroht das Gefahrenfeld der ungelösten Minderheitenfrage die Stabilität der einzelnen Länder und auch Gesamteuropas. Dies verdeutlichen die Beispiele Jugoslawien, das die ethnische Frage durch einen Krieg zu lösen versucht hat, der Kaukasus, in dem weiterhin militärische Mittel eingesetzt werden, aber auch die Tschechoslowakei, die zwar eine friedliche Lösung wählte, jedoch, zumindest was die tschechisch-slovakische Frage anbelangt, die Spaltung der staatlichen Einheit dem Interessenausgleich vorzog.

Zum anderen stellt die Minderheitenfrage, wenigstens was den von diesen Ländern beeinflussbaren Bereich betrifft, nach der ökonomischen Dimension das offensichtlich größte Hindernis auf dem Weg einer westlich orientierten Integration dar. Die innere Entwicklung wird sowohl politisch als auch wirtschaftlich gehemmt, es werden Signale der Instabilität vermittelt und west- oder außereuropäische Handelspartner und Investoren verunsichert. Diese Integration wird aber von den meisten Staaten Mittel- und Südosteuropas angestrebt. In Anbetracht der Tatsache, daß weder die NATO noch die Europäische Union gewillt zu sein scheinen, diese neuen Problemfelder mit deren kaum abschätzbaren Sprengkraft in die Gemeinschaften einzulassen,⁵ liegt es

³ Darunter ist die Menge aller überhaupt denkbaren Möglichkeiten zu verstehen, ungeachtet dessen, welche Alternativen im politischen Diskurs anzutreffen sind. Letztere spielen für die hier wiedergegebenen Überlegungen keine Rolle, da es das Ziel ist, die *theoretischen* Aspekte darzulegen. Aufgrund dieser können dann die Inhalte der tatsächlich existenten politischen Forderungen hinterfragt werden.

⁴ Das heißt, die Pole können kein Bestandteil des Minderheitenschutzes sein, da im ersten Fall eine Volksgruppe in die staatsrechtliche Unabhängigkeit entlassen wird. Im zweiten Fall bleibt die Minderheit bestehen, wird aber durch Ignorieren oder gar durch eine Assimilation nicht geschützt, sondern es wird ihre Identität außer acht gelassen.

⁵ Vgl. hierzu die Bedingungen zur Erweiterung der NATO. Study on NATO Enlargement, September 1995, insbesondere Kapitel 1 Punkt 6: „States which have ethnic disputes [...] must settle those disputes by peaceful means in accordance with OSCE principles. Resolution of such disputes would be a factor in determining whether to invite a state to join the Alliance“. Veröffentlichte Fassung: August Pradetto (Hg.): Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit. Opladen 1997, S. 343-365, hier S. 345.

nahe, die Lösung der Minderheitenfrage mit den selben Anstrengungen zu verfolgen wie die wirtschaftliche Transformation.

Die jüngsten Versuche, diese Problemfelder angemessen zu behandeln, waren mannigfachen und unterschiedlichen Ursprungs, konnten jedoch nicht alle Betroffenen zufriedenstellen. Wesentliche Gründe hierfür sind unter anderem:

- die unterschiedlichen Zielvorstellungen von Mehrheit und Minderheit;
- facettenreiche Absichten innerhalb der unterschiedlichen Minderheiten;
- siedlungsgeographische Aspekte;
- verschiedenartige ökonomische Voraussetzungen und
- die gegenseitige Perzeption als Gruppe, die auf der individuellen Handlungsebene reflektiert wird.

Normative Aspekte

Die internationalen und regionalen Organisationen sind sich der Gefahren, die sich durch die Minderheitenkonflikte ergeben oder noch ergeben können, durchaus bewußt und haben in den letzten Jahren ihre Bemühungen, geeignete Schutzbestimmungen zu finden, intensiviert. Dabei wurden auch gewisse Fortschritte erzielt,

denn erstmals wurden Garantien von Minderheitenrechten durch internationale Organisationen wie die KSZE und den Europarat (ER) ausgesprochen.⁶

Während auf der Ebene der Vereinten Nationen eine Deklaration zum Minderheitenschutz eher bescheiden ausgefallen ist,⁷ sind die im europäischen Kontext erzielten Ergebnisse etwas inhaltsreicher.

Doch bereits bei den Diskussionen, vor allem beim Europarat-Gipfel in Wien (8. bis 9. Oktober 1993), zeigte sich die tiefe Kluft zwischen den verschiedenen Interessen, die eine einheitliche und allgemeingültige Festsetzung von Minderheitenschutzbestimmungen als unwahrscheinlich erscheinen läßt. Allzu divergierende Auffassungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten führten bisher dazu, daß auf europäischer und internationaler Ebene gesetzliche Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners verabschiedet wurden. Diese wurden zwar auf nationaler Ebene auch umgesetzt, da sie jedoch meist hinter den Erwartungen der Minderheiten zurückgeblieben sind, können sie als wenig stabilisierend betrachtet werden.

Unterschiedlich geartete Voraussetzungen erfordern differenzierte Lösungen, und die bisher gemachte Erfahrung hat gezeigt, daß diese rein normative Vor-

⁶ Michael R. Lucas: Minderheitenrechte und Konfliktmanagement: Entwicklungen in der KSZE und deren interinstitutioneller Zusammenhang. *Südosteuropa Mitteilungen* 34(1994) S. 85.

⁷ Vgl. hierzu Paul Widmer: Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen. *Europa-Archiv* 9(1993) S. 265.

gehensweise nicht zwangsläufig die gewünschten Ergebnisse liefert. Der erreichte kleinste gemeinsame Nenner, in diesem Fall die individuelle Rechtssicherheit, ist wenig geeignet, den derart unterschiedlichen Voraussetzungen, welche die verschiedenen Minderheiten vorfinden, gerecht zu werden. Zwar ist eine Rechtssicherung auf individueller Basis ein unumgängliches Kriterium demokratischer Gesellschaften, doch offensichtlich genügt sie den Anforderungen ethnischer Gemeinschaften nicht. Selbst wenn weitergehende Bestimmungen den Schutz und die Förderung von Minderheitensprachen vorsehen⁸ oder die politische Partizipation der Minderheiten zum Inhalt haben, mangelt es an deren Durchsetzung, da sie entweder auf Freiwilligkeit basieren oder, wie es bei den Kopenhagener Beschlüssen der KSZE der Fall ist, lediglich zur Kenntnis genommen werden sollen.⁹ Dennoch konnte auf europäischer Ebene zumindest der Schutz der Identität von Minderheiten verankert und durch die Schaffung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten auf dem Folgetreffen in Helsinki internationalisiert werden. So heißt es in dem Kopenhagener Dokument:¹⁰

(32) Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden. [...]

(33) Die Teilnehmerstaaten werden die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität schaffen. [...]

Obwohl aus dem Dokument die besondere Schutzbedürftigkeit der Minderheiten hervorgeht und die Aufforderung zur Förderung der Identität im Grunde genommen einen kollektivrechtlichen Ansatz impliziert, ließ sich die Einführung von kollektiven Rechten mit dem Hinweis auf das Gleichheitsprinzip nicht durchsetzen. Aus diesem Grunde polarisiert sich nach wie vor die Diskussion um die Frage des kollektiven oder individuellen Minderheitenschutzes und den damit verbundenen Chancen der politischen Partizipation einerseits und der Frage nach territorialer oder personaler Autonomie der Minderheiten andererseits. Während die Angehörigen der Minderheiten

⁸ Zum Beispiel die *Europäische Charta der regionalen oder Minderheitensprachen*. Siehe hierzu P. Widmer, *Europäische Bemühungen* (Anm. 7) S. 265-276.

⁹ Dokument des Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 20. Juni 1990. In: *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91*. Hrsg. v. Auswärtigen Amt, Bonn 1991, S. 53. Hier heißt es:

(35) [...] Die Teilnehmerstaaten nehmen die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen.“

¹⁰ Dokument des Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 20. Juni 1990, S. 31.

eher kollektive Lösungsmodelle in einem territorialrechtlichen Kontext präferieren, zieht das Mehrheitsvolk, oder besser gesagt, deren Vertreter ziehen den individualrechtlichen Minderheitenschutz vor, weil hier im Gegensatz zum kollektiven Ansatz keine Vorzugsbehandlung der Minderheiten (positive Diskriminierung) oder überproportionale Repräsentation in den staatlichen Organen erforderlich sind.

Den Überlegungen zu diesem Vortrag liegt der – wahrlich nicht neue – Gedanke zugrunde, daß eines der formalen Hauptprobleme eben in dem Versuch besteht, eine Lösung der Minderheitenfrage allein durch normative Bestimmungen – seien sie noch so umfassend und präzise formuliert – zu erreichen. Der eingangs beschriebene ›Raum‹ des Minderheitenschutzes beinhaltet nämlich, wie auch die Diskussionen und Verhandlungen der letzten Jahre aufzeigen, eine nahezu unendlich große Zahl von Entscheidungsmöglichkeiten, deren Wahl zu unterschiedlichen Ergebnissen und Akzeptanzen führt. Es ist offensichtlich nicht möglich, eine Formulierung zu finden, der sowohl alle Minderheiten als auch alle Mehrheitsvölker zustimmen würden.

Selbstverständlich soll nicht an der Notwendigkeit gesetzlicher Rahmenbedingungen gezweifelt werden, so daß diese Kritik an der rein normativen Vorgehensweise weniger inhaltlicher, sondern eher methodologischer Art ist. Aus diesem Grunde zielen die folgenden Überlegungen auf zwei Bereiche: zum einen den normativen Aspekt des Minderheitenschutzes, zum anderen die Ebene der Interaktion zwischen Gruppen und Individuen. Dabei werden einige derjenigen Hindernisse, die zu einer Interessendivergenz führen, ebenso erläutert wie eine mögliche theoretisch-methodologische Ergänzung zu den nationalen und internationalen rechtlichen Lösungsansätzen vorgeschlagen wird.

Mehrheitsregel und psychologische Dilemmata

Aus dem bisher Gesagten wird deutlich, daß es nicht an Konzepten oder Überlegungen zu einem effektiven Minderheitenschutz mangelt, sondern eher an der breiten Zustimmung innerhalb des Mehrheitsvolkes, sobald sie inhaltlich über einen individuellen Rechtsschutz hinausgehen. Um die Akzeptanz eines qualitativ hochwertigen Minderheitenschutzes steigern zu können, müssen zuerst einige der Gründe untersucht werden, die zu der ablehnenden Haltung führen.

Einer der dafür verantwortlichen Gründe liegt in der Perzeption der Bedeutung, welche die Minderheiten für die Staatsnation haben. Hier kann zwischen zwei Arten von Minderheiten unterschieden werden: den ›positiv bedeutsamen‹ und den ›negativ bedeutsamen‹. Die Gruppe der ersten ist – aus der Sicht des Mehrheitsvolkes – in das gesellschaftliche oder politische Leben voll integriert, es gibt keine historischen oder aktuellen Spannungen mit der Minderheit. Jene fordert keine kollektiven Rechte ein, oder ist aufgrund eines politisch und wirtschaftlich wichtigen ›Mutterstaates‹ eher in der Lage, qualitative Rechte einzufordern und vor allem die sich daraus ergebenden Möglichkeiten der Identitätswahrung und -entfaltung selbst zu verwirklichen und vor al-

lem zu finanzieren.¹¹ Die zweite Gruppe ist für diese Überlegungen die eigentlich wichtige. Deren Perzeption durch die Staatsnation ist auch eine völlig andere. Es gibt historische oder tagespolitisch begründete Ressentiments, die Minderheiten fordern kollektive Rechte, die Möglichkeit der politischen Partizipation im Sinne der autonomen Verwaltung und haben keinen politisch und wirtschaftlich wichtigen ›Mutterstaat‹. Der sich aus dieser Konstellation – einerseits ist die Minderheit selbstbewußt und andererseits rezipiert sie das Mehrheitsvolk für sich als weniger wichtig – ergebende Konflikt und die mit ihm zusammenhängenden Risiken für das politische und ökonomische System werden dann aus der Existenz der Minderheit abgeleitet. Dadurch erscheint sie als Hauptquelle und als Verursacher der Konflikte. Die Folge ist eine weitgehende emotionale Polarisierung der Gesellschaft, die eine Kooperation zwischen den verschiedenen Gruppen erschwert.

Betrachtet man die demokratischen Prinzipien, zu denen sich die meisten Länder Mittel- und Südosteuropas bekennen, wird das erste psychologische Dilemma ersichtlich. Die Minderheiten fordern, ermutigt durch diese Prinzipien, immer vehementer Normen, Regeln und Prozeduren zu ihrem Schutz ein, während die Mehrheitsbevölkerung ihre Souveränität und staatliche Einheit dadurch meist gefährdet sieht und mit dem Argument des Mehrheitsentscheidens opponiert. Ein stabilisierend wirkender Ausgleich zwischen den Forderungen der Minderheiten und den Reaktionen der Mehrheit krankt meist daran, daß in der Regel Vertreter der Mehrheitsbevölkerung, die durch allgemeine Wahlen Entscheidungspositionen erlangt haben, über die gesetzlichen Bestimmungen zum Minderheitenschutz entscheiden. Zwar haben Minderheitenvertreter manchmal Zugang zu den entsprechenden Gremien, können sich aber selten wirkungsvoll artikulieren. Diese Einschränkung entsteht dadurch, daß die Entscheidungsträger durch den Mehrheitsentscheid bestimmt werden. Dieser wiederum wird solange Vertreter der Mehrheitsbevölkerung, die sich auch ausdrücklich als Vertreter ihrer ethnischen Bevölkerung empfinden, generieren, solange das Verhältnis zwischen den Bevölkerungsgruppen als konfliktträchtig perzipiert wird. Demnach ist die Mehrheitsregel kein Garant für eine gerechte Entscheidung oder für eine kollektive Präferenz, sondern nur Ausdruck des Willens der Mehrheit, und es ist fraglich, ob die Lösung einer derart wichtigen Problematik einer Mehrheitsregel ohne Einschränkungen anvertraut werden kann.¹² Würden jedoch die Minderheiten alleine über ihren Schutz bestimmen, würde dies auf den Widerstand der Bevölkerungsmehrheit stoßen, das System destabilisieren und die Durchsetzbar-

¹¹ Letztendlich spielt auch die Finanzierbarkeit kultureller und schulischer Einrichtungen eine große Rolle. Dies insbesondere in denjenigen Staaten, die sich am Übergang von der Staats- zur Marktwirtschaft befinden und infolgedessen einen ordnungstheoretischen Wandel durchlaufen, der weitgehende Einsparungen in den Staatsausgaben erfordert.

¹² Den theoretisch auch denkbaren Fall der beidseitigen Indifferenz gegenüber der Einführung von Schutzbestimmungen kann man außer acht lassen, da er in der Realität unwahrscheinlich ist. Selbst wenn es eine derartige Konstellation geben sollte, könnte man nicht von einem Konflikt sprechen, der gelöst werden muß. Hier würden geeignete Entscheidungsmechanismen genügen.

keit der so erlangten Rechte nachträglich wieder in Frage stellen. Außerdem wäre diese Vorgehensweise ebensowenig ein Garant für Gerechtigkeit, sondern nur der Ausdruck des Willens einer Minderheit und ließe, was dem Grundgedanken der Demokratie zuwiderläuft, eine »Diktatur der Minderheit« befürchten.

Demnach ist die Aggregation individueller Präferenzen im Fall des Minderheitenschutzes wenig erfolversprechend. Zur Lösung dieses Dilemmas ist die Einschränkung zulässiger individueller Präferenzrelationen denkbar: ein Teil der möglichen, aber nicht erwünschten individuellen Präferenzen wird aus der Aggregation ausgeschlossen.¹³ Nicht erwünschte individuelle Präferenzen wären beispielsweise die Ablehnung minderheitenrechtlicher Schutzbestimmungen, assimilatorische Grundsätze, aber auch secessionistische Bestrebungen innerhalb der Minderheit. Diese Vorgehensweise, bestimmte Angelegenheiten von der politischen Tagesordnung zu nehmen, ist hinlänglich bekannt.¹⁴

Doch welcher Auswahlmechanismus führt zu einem solchen Ausschluß individueller Präferenzen? Ist es wiederum ein Mehrheitsentscheid, kann erneut ein prädisponierter, einseitiger Ausschluß nicht erwünschter Präferenzen befürchtet werden. Eine von außen, beispielsweise durch internationale Organisationen¹⁵ implizierte Eingrenzung des entscheidbaren Bereichs unterliegt selbst einem Mehrheits- oder sogar einem Einstimmigkeitsentscheid und führt aufgrund der hier ebenfalls divergierenden Ansichten über die wünschenswerten Inhalte des Minderheitenschutzes nicht zwangsläufig zu einem für alle akzeptablen Ergebnis. Demnach müssen andere Kriterien und Entscheidungsmechanismen gefunden werden, die dieses Auswahlproblem umgehen.

Diese zugegebenermaßen sehr kurz skizzierten Argumente verdeutlichen, warum die rein normative Lösung der Minderheitenkonflikte in sehr vielen Fällen scheitert. Psychologische Dilemmata, verfahrenstechnische Beschränkungen, divergierende individuelle Interessen, die offensichtlich nicht ohne weiteres überwunden werden können, behindern die Etablierung eines allgemeinen und akzeptierten Minderheitenschutzes. Der *circulus viciosus*, hervorgerufen durch die Unterwerfung eines derart bedeutsamen Bereichs der Mehrheitsregel als alleinigem Auswahlkriterium, kann unter Beibehaltung der gegenwärtigen Bedingungen nicht durchbrochen werden. Demnach müßte eine Veränderung der Ausgangsbedingungen erfolgen, die einerseits den Anwendungsbereich der Mehrheitsregel festlegt und ihr andererseits die Mög-

¹³ Zur theoretischen Begründung der Abschwächung von logischen Anforderungen an die kollektive Präferenzrelation vgl.: Lucian Kern u. Julian Nida-Rümelin: Logik kollektiver Entscheidungen. München, Wien 1994, insbesondere die Kapitel 4.5 u. 6.

¹⁴ Vgl. hierzu John Rawls: Der Gedanke eines übergreifenden Konsenses. In: J. R.: Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978 – 1989. Hrsg. v. Wilfried Hinsch. Frankfurt a. M. 1994, S. 314, insbesondere Anm. 23. Ähnliches beinhaltet auch das deutsche Grundgesetz mit dem Artikel 79, Abs. 3.

¹⁵ Natürlich vorausgesetzt, daß hier Einigkeit über diesen Ausschluß bestimmter Präferenzen herrscht. In geringem Maße ist dies bereits heute der Fall: so wird beispielsweise eine Assimilation oder Unterdrückung von Minderheiten abgelehnt.

lichkeit gibt, aufgrund rationaler und moralischer Kriterien allseits akzeptierte und damit stabile Verhältnisse zu schaffen.

Der überindividuelle Standpunkt

Neben der erwähnten verfahrenstechnischen Einschränkung durch die Mehrheitsregel unterliegen diejenigen, die über normative Bestimmungen zum Minderheitenschutz zu entscheiden haben, einem mehrschichtigen Dilemma auf der Ebene des Individuums, welches das Endergebnis stark beeinflusst. Zum einen verfolgen diese Individuen eigene Interessen, und dies unabhängig davon, ob sie dem Mehrheitsvolk oder einer Minderheit angehören und haben gleichzeitig auch ein Interesse am Interesse des Nächsten. Zum anderen kennen sie ihre Position in der Gesellschaft und im politischen System, und werden als rational denkende Menschen eine solche Gesetzeswahl treffen, die sie selbst bevorzugt. Daß eine solche Ausgangslage nicht unbedingt faire Schutzbestimmungen generiert, liegt auf der Hand.

Das Ziel sollte folglich die Schaffung von Voraussetzungen sein, unter denen die Entscheidungsträger moralische Urteile fällen können, die geeignet sind, gerechte und damit stabile Verhältnisse zwischen Mehrheit und Minderheiten hervorzubringen. Das herausragende Merkmal dieser moralischen Perspektive ist die Unparteilichkeit. Es gilt, die Wirkung historischer Zufälligkeiten, die zur Entstehung von Mehrheiten und Minderheiten geführt haben, für die Entscheidungsfindung zu beseitigen, weil sie

die Menschen in ungleiche Situationen bringen und zu dem Versuch verführen, gesellschaftliche und natürliche Umstände zu ihrem Vorteil auszunutzen.¹⁶

Um den hierfür notwendigen moralischen Standpunkt einzunehmen, müssen sie von eigenen Interessen absehen und dürfen niemandes Partei ergreifen.¹⁷ Diese Ausgangslage entspricht dem Naturzustand in der Theorie des Gesellschaftsvertrags und ist als rein theoretische Situation aufzufassen. Ihre wesentliche Eigenschaft ist, daß keiner der Entscheidungsträger seine Stellung in der Gesellschaft, seinen Status oder – für die Frage des Minderheitenschutzes besonders interessant – seine Zugehörigkeit zu Mehrheit oder Minderheit kennt. Dies gewährleistet, daß dabei niemand durch die Zufälligkeiten der Natur oder der gesellschaftlichen Umstände bevorzugt oder benachteiligt wird. Die Beteiligten befinden sich hinter einem ›Schleier des Nichtwissens‹, sie wissen nicht, wie sich die verschiedenen Möglichkeiten auf ihre Interessen auswirken, und müssen daher die Rechtsgrundsätze allein unter allgemeinen Gesichtspunkten beurteilen.¹⁸ Durch die Einschränkung der Einzelkenntnisse werden alle zum Konsens aufgerufenen Beteiligten in einen überindividuellen Standpunkt versetzt, in dem sie sich auf allgemein verbindliche Grundsätze

¹⁶ John Rawls: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. Main 1993, S. 159.

¹⁷ Vgl. Wolfgang Kersting: John Rawls zur Einführung. Hamburg 1993, S. 111f.

¹⁸ Vgl. hierzu Rawls, Theorie (Anm. 6) S. 29, 159ff.

einigen können. Da sie ihren Status in der Gesellschaft nicht kennen, werden sie versuchen, die Grundsätze des Zusammenlebens der verschiedenen Ethnien unter allgemeinen Gesichtspunkten zu beurteilen, weil sie nicht wissen, wie sich die einzelnen Möglichkeiten auf ihre Interessen auswirken würden. Aus Eigennutz werden sie bemüht sein, für alle Bevölkerungsgruppen möglichst faire und gerechte Bedingungen zu schaffen und vor allem sicherzustellen, daß eine spätere Kooperation möglich ist.

Diese Vorgehensweise könnte eher zur Findung allgemein akzeptierter und gerechter Minderheitenschutz-Konzeptionen beitragen. Ob diese Methode der Rechtsschöpfung in die Praxis umgesetzt werden kann, ist zur Zeit fraglich, obwohl einige Argumente dafür sprechen, daß sowohl Mehrheit als auch Minderheiten aus den so gewonnenen Rahmenbedingungen Vorteile ziehen können. Um deren Praktikabilität zu überprüfen, müssen aber zunächst diejenigen Probleme geklärt werden, die eine Polarisierung zwischen den Volksgruppen erzeugen und damit diesen Weg des Ausgleichs verschließen. Zwar können im Rahmen dieses Vortrags natürlich keine erschöpfenden Erkenntnisse gewonnen werden, für die Überlegungen reicht aber die Feststellung aus, daß internationale Komponenten, historische Ressentiments, psychologische Aspekte, aber oft auch Unkenntnis der Gegebenheiten und Perspektiven eine große Rolle spielen. Für die theoretischen Überlegungen sind die beiden letztgenannten – also die psychologischen Aspekte und die Unkenntnis der Gegebenheiten und Perspektiven – von größerer Wichtigkeit, da hier einige Mißverständnisse aufgezeigt werden können.

Der Gedanke der Kooperation

Die Unkenntnis der Gegebenheiten und Perspektiven manifestiert sich beim Mehrheitsvolk hauptsächlich in der Auffassung, daß jedes Zugeständnis an Minderheiten ein Verlust ist, und daß durch Schutzbestimmungen individueller *und* kollektiver Art ein Teil des eigenen Rechtsbereichs abgetreten wird. Recht bzw. in diesem Fall der Minderheitenschutz wird also in diesem Zusammenhang als ein vorhandenes ›Gut‹ betrachtet, über das mehr oder minder frei verfügt werden kann: ein ›Gut‹, das die Minderheit erhält und die Mehrheit in demselben Maße verliert. Im Grunde genommen ist ein solches Zugeständnis an die Minderheiten die Gewährung von gleichen Freiheiten. Diese Freiheiten schränken nur einen unerwünschten Freiheitsbereich der Mehrheiten ein, nämlich die Freiheit, Minderheiten unterdrücken und assimilieren zu dürfen. Andere wichtige Bereiche der Freiheiten der Mehrheit werden dadurch nicht betroffen,¹⁹ sondern können eher noch zu einem Freiheitsgewinn durch Stabilität führen.

¹⁹ Hier gibt es jedoch eine Ausnahme. Ist die Minderheit nicht in der Lage, die gewährten Freiheiten, d. h. Möglichkeiten zur kulturellen Entfaltung, den Unterhalt eines eigenen Schulsystems usw., selbst zu finanzieren, wird der Freiheitsbereich der Mehrheit, sobald sie finanzielle Leistungen erbringen muß, eingeschränkt. Und dann kann man, zumindest auf der

Untersucht man diese Auffassung des Minderheitenschutzes weiter als ›Gut‹, so ist zu erkennen, daß die den Minderheitenschutz charakterisierenden Beziehungen ebensowenig ein Nullsummenspiel sind wie die meisten Interaktionen des Lebens.

Man ist zwar daran gewöhnt, in Nullsummen-Interaktionen zu denken, bei denen der eine das gewinnt, was der andere verliert. Ein gutes Beispiel [dafür] ist ein Schachturnier. Um gut abzuschneiden, muß der eine Spieler mehr Spiele gewinnen als der andere.²⁰

Doch in solchen sozialen Systemen, wie es das Verhältnis Mehrheit zu Minderheit und damit auch der Minderheitenschutz ist, verhält es sich anders: hier können beide Seiten zugleich gut, aber auch schlecht abschneiden. Eine Feststellung, die sowohl für die Ebene der Individuen als auch für agierende Gruppen gilt. ›Zugeständnisse‹ an Minderheiten, vom Sezessionsrecht²¹ einmal abgesehen, können zu einer allgemeinen Verbesserung der Lage, sowohl für die Mehrheitsbevölkerung als auch für die Minderheiten führen, vorausgesetzt, daß eine wechselseitige Kooperation stattfindet. Ist dies nicht der Fall, so kann man eher von einer Verschlechterung der Gesamtsituation ausgehen, denn kooperative Strukturen schaffen nicht nur einen stabilen Rahmen der Beziehungen, sondern führen auch dazu, daß der ›Gewinn‹ an ökonomischem Wohlstand, Verlässlichkeit der Beziehungen und Gerechtigkeit größer ist als in Systemen mit häufiger Defektion.²²

Setzt man nun voraus, daß alle Beteiligten in erster Linie für sich selbst und ihre eigenen Interessen sorgen, so liegt es nahe, die Konkurrenz der Individuen durch einen zentralen Herrschaftsstab im Hobbesschen Sinne zu regulieren. Für den Minderheitenschutz bedeutet dies den eingeschlagenen Weg der normativen Problemlösung, die das Verhältnis Mehrheit zu Minderheit bis ins kleine Detail regelt. Daß diese Möglichkeit in einer sich ständig ändernden Umwelt nicht praktikabel ist und vor allem den Fortschritt hemmt, liegt auf der Hand. Den Ausweg weist wiederum der Gedanke der Kooperation zwischen den Gruppen in einer normativ geregelten Welt. Aufgabe des Gesetzgebers wäre in diesem Fall nicht die Regelung des Verhältnisses zwischen den Ethnien, sondern die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur Förderung der Kooperation. Kooperation sollte als positiv und belohnenswert, Defektion als unerwünscht betrachtet werden.

Ist aber eine Kooperation überhaupt durchsetzbar? Daß sie möglich und vor allem wichtig ist, verdeutlicht die Tatsache, daß es sich auf das gesamte Zusammenleben bezogen wohl kaum um vollständig entgegengesetzte Interessen

zweiten Stufe, der der Umsetzung minderheitenrechtlicher Schutzbestimmungen von einem ›Gut‹ sprechen, daß die eine Seite verliert und die andere gewinnt. Für die Überlegungen zum Minderheitenschutz an sich ist diese Tatsache zweitrangig. Daß die Mehrheit trotz dieses finanziellen Aspektes daraus Vorteile ziehen kann, wird weiter unten gezeigt.

²⁰ Robert Axelrod: Die Evolution der Kooperation. München 1988, S. 99.

²¹ Das Sezessionsrecht wurde oben ohnehin aus dem Bereich des Minderheitenschutzes ausgeklammert und kann kein Thema einer Diskussion zum Minderheitenschutz sein.

²² Vgl. hierzu die Ergebnisse von Axelrod (Anm. 20).

bei Angehörigen von Mehrheit und Minderheit handelt. Im Gegenteil, es überwiegt bei weitem der Bereich der Übereinstimmung, denn individuelle Interessen, wie die persönliche und materielle Sicherheit, Glück, Familie usw., haben wenig mit ethnischen Kriterien zu tun und sind die überwiegenden Inhalte eben dieses Interesses. Da es sich nicht um vollständig entgegengesetzte Interessen handelt, bedingt eine Konstellation, wie es die dauerhafte Interaktion zwischen Volksgruppen ist, daß bei wechselseitiger Kooperation der Gesamtnutzen für alle Beteiligten größer ist.

Führt man diesen Gedanken weiter, so wird man allerdings feststellen, daß in einem derartigen auf Kooperation angelegten System gewisse Unterschiede in der Gewinnausschüttung nicht ausbleiben. Dies bedeutet: Ein System, das sowohl Zusammenarbeit als auch Defektion erlaubt, läßt auch eine ungleiche Verteilung zu, ruft sie aber nicht zwangsläufig hervor. Dies mag auf den ersten Blick nachteilig erscheinen. Hält man sich jedoch vor Augen, daß eine Konstellation, die nur auf normativen Regeln beruht, den Gedanken der Kooperation nicht aktiv fördert und die dafür notwendigen Voraussetzungen nicht schafft, so erkennt man, daß das Endergebnis nicht vom Verhalten der Beteiligten, sondern nur von Normen abhängt. Hierbei kann der Gesamtnutzen nicht durch entsprechend kooperative Verhaltensweisen vergrößert werden, und es handelt sich um ein statisches, unflexibles System, das sich den ändernden Gegebenheiten nicht oder nur zu langsam anpassen kann.

In einem kooperativen System mit erlaubter ungleicher Verteilung kann es dazu kommen, daß Neid auf den Gewinn des anderen die Kooperation zu beenden droht. Untersucht man jedoch in einem solchen Fall die Entstehung des Neides, so wird man feststellen, daß er auf einem Vergleich beruht.

Die Menschen neigen dazu, von dem Vergleichsmaßstab Gebrauch zu machen, der ihnen zur Verfügung steht – und das ist oft der Erfolg des anderen Beteiligten im Vergleich zum eigenen Erfolg.²³

Der dann hervorgerufene Neid führt zu Versuchen, jeden Vorteil zu korrigieren, den der andere erreicht hat und dies auch dann, wenn die eigenen Güter nicht geschmälert wurden. In der Folge führt dies zu gegenseitiger Defektion, da man annehmen kann, daß Kooperation in vielen, Defektion in nahezu allen Fällen erwidert wird, denn der Beneidete wird seinen Vorteil zu sichern versuchen. Dadurch wirkt Neid selbstzerstörerisch und ist auch für die Gesamtheit nachteilig.²⁴ Es ist in diesem Fall viel wichtiger zu beachten, daß man in einer Nichtnullsummen-Welt selbst gut abschneiden kann, ohne jedoch besser abschneiden zu müssen als der andere Beteiligte. Der Bewertungs- und Vergleichsmaßstab bei ungleicher Verteilung in einem kooperativen System sollte nicht der andere oder eine andere Gruppe sein, sondern die Situation der Defektion, in welcher der Nutzen in der Regel kleiner ist.

²³ Axelrod (Anm. 29) S. 100.

²⁴ Zum Problem des Neides siehe auch Rawls, Theorie (Anm. 6), insb. S. 575-579.

Schlußbetrachtungen

Diese zugegebenermaßen äußerst kurzen Argumente verdeutlichen, warum sowohl Mehrheiten als auch Minderheiten aus den eingangs geschilderten Rahmenbedingungen Vorteile ziehen können, und sie mögen vielleicht geeignet sein, die Entscheidungsträger dahingehend zu beeinflussen, daß sie zumindest den Weg und den Inhalt der Rechtsschöpfung überdenken. Es ist offensichtlich nicht ausreichend, die normativen Bestimmungen so zu verfassen, wie es heute der Fall ist. In die Gesetzgebung sollten wenigstens solche Überlegungen mit einfließen, welche die strategischen Gegebenheiten für Verhaltensmuster solcherart beeinflussen, daß Kooperation gefördert wird und als erstrebenswertes Ziel gilt. Da die Theorie der Kooperation mehrere Bedingungen aufführt, unter denen Kooperation gefördert werden kann bzw. die sie selbst fördern, sollen zum Abschluß der Erörterungen einige dieser Bedingungen wiedergegeben werden.

- Erstens ist die hinreichende Wichtigkeit der Zukunft, der sogenannte ›Schatten der Zukunft²⁵, von Bedeutung und schafft eine Situation der stabilen Kooperation. Wissen Gruppen oder Individuen, daß sich eine Interaktion wiederholen kann, d. h. daß sie sich wieder begegnen, werden sie eher geneigt sein zusammenzuarbeiten, um bei der nächsten Begegnung nicht durch eine Defektion bestraft zu werden. Durch das immerwährende Zusammentreffen der Beteiligten – in diesem Fall der Angehörigen von Mehrheit und Minderheit – liegt eine Kooperation nahe, um den individuellen Vorteil zu bewahren.
- Zweitens ist es notwendig, den langfristigen Anreiz zur wechselseitigen Kooperation größer zu machen als den kurzfristigen zur Defektion.
- Drittens sollten die Menschen über das Wesen der Defektion unterwiesen werden. Dabei muß es jedoch nicht darum gehen, eine altruistische Gesellschaft im herkömmlichen Sinn zu schaffen, denn in diesem Zusammenhang ist der Altruismus ebenso wie der Egoismus als Handlungsmotiv bestimmend.

Folglich sind bestimmte altruistische Handlungsweisen in diesem Kontext nicht mehr nur uneigennützig, sondern führen durch die Wohlfahrt einer anderen Person dazu, daß der eigene Nutzen vergrößert wird. Dadurch kann den Menschen verdeutlicht werden, daß die Defektion auf längere Sicht kontraproduktiv ist und weder dem Individuum noch der Gemeinschaft den größtmöglichen Nutzen bringt.

Ich bin mir der Probleme der Umsetzbarkeit derartiger theoretischer Überlegungen durchaus bewußt und rechne nicht damit, daß solche oder ähnliche Überlegungen in absehbarer Zeit Eingang in den normativen Prozeß zum

²⁵ Axelrod (Anm. 20) S. 113. "Wechselseitige Kooperation kann mit Bezug zur Gegenwart stabil sein, wenn die Zukunft hinreichend wichtig ist. Das liegt daran, daß die Spieler [hier die Angehörigen der verschiedenen Ethnien, Anm. d. Verf.] die Defektion des anderen implizit mit Vergeltung bedrohen können, sofern die Interaktion lang genug dauert, um die Drohung wirksam zu machen."

Minderheitenschutz finden werden. Solche Konzeptionen oder Lösungsmöglichkeiten haben aber eine zeitliche Perspektive, das heißt, selbst wenn sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt als undurchsetzbar erscheinen, können sie dennoch zumindest als Ergänzung der bisherigen Überlegungen und als Diskussionsgrundlage für zukünftige Konzepte dienen. Wir sollten festhalten, daß angesichts des ›Faktums des Pluralismus‹²⁶ allgemein zustimmungsfähige Ansätze gefunden werden müssen, die ein stabiles gesellschaftliches System und den sozialen und interethnischen Frieden ermöglichen. Zwar stehen Rumänien und die anderen neuen Demokratien in Mittel-, Ost- und Südosteuropa am Anfang ihrer Entwicklung und Konsolidierung, doch es hat sich gezeigt, daß bereits in dieser kurzen Zeit eine Vielfalt umfassender religiöser, philosophischer und moralischer Sichtweisen entstanden ist, die meist keine vorübergehenden Erscheinungen sind. Es deuten viele Anzeichen darauf hin, daß der Widerstreit gesellschaftlicher Ansprüche bestehen bleibt oder noch zunehmen wird.

Die feststellbaren Gegebenheiten sind: die Auswirkungen der psychologischen Komponente, die Einschränkungen der Mehrheitsregel im Bereich der interethnischen Gerechtigkeit und Stabilität, das ›Faktum des Pluralismus‹ und die positiven gesamtgesellschaftlichen Ergebnisse der Kooperation. Diese müssen die Entscheidungsträger berücksichtigen, wenn sie in einem derart konflikträchtigen Bereich wie dem Minderheitenschutz sowohl moralischen als auch stabilitätspolitischen und ökonomischen Erwartungen gerecht werden wollen.

²⁶ John Rawls: Der Bereich des Politischen und der Gedanke eines übergreifenden Konsenses. In: J. R.: Liberalismus (Anm. 14) S. 334.