

Ralf Thomas Göllner*

Pluralistische Demokratie und Minderheitenschutz**

Am Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Frage des Schutzes von nationalen, ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten so schwierig zu lösen wie in den letzten 150 Jahren. Manchmal drängt sich sogar der Eindruck auf, als wäre ein Minderheitenschutz heute schwerer zu etablieren als jemals zuvor in der Geschichte. Während das 19. Jahrhundert – grob vereinfacht – als das Jahrhundert des nationalen Erwachens und der beginnenden nationalen Konflikte innerhalb multiethnischer, europäischer Großreiche gilt, steht das 20. Jahrhundert für den manifest gewordenen nationalen beziehungsweise nationalistisch motivierten Gegensatz, der die politische und ethnische Karte Europas in zwei Weltkriegen und zahlreichen regionalen Konflikten neu gezeichnet hat. Was den Beginn des 21. Jahrhundert zu charakterisieren scheint, ist die nach wie vor bestehende Möglichkeit regionaler Konflikte und gewaltsamer ethnisch-nationaler Auseinandersetzungen in Europa. Dies verdeutlicht nicht nur das Beispiel der Kriege im ehemaligen Jugoslawien, sondern auch der Zerfall der Tschechoslowakei, der zwar friedlich vor sich ging, aber doch auch eine Reaktion auf ethnische Differenzen war. Darüber hinaus rufen die außereuropäischen Konflikte die Fragilität ethnisch-politischer Beziehungen ständig in Erinnerung.

An dieser Stelle mag eingewendet werden, daß die Demokratisierung in den ehemals kommunistischen Ländern Europas die Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent deutlich vergrößert hat und die Voraussetzungen für ein friedliches Miteinander – und nicht nur Neben- oder Gegeneinander – geschaffen hat. Diese Feststellung trifft jedoch nur eingeschränkt zu. Es ist richtig, daß die Etablierung demokratischer Systeme in den Ländern Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas eine *conditio sine qua non* der Rechtssicherheit und des inter-ethnischen und inter-nationalen Ausgleiches ist und damit zwingende Umgebungsvariablen eines funktionsfähigen und qualitativ hochwertigen Minderheitenschutzes bereitstellt. Zugleich bietet jedoch die Art der Demokratisierung reichlich Raum für Kritik, was jedoch keinesfalls bedeutet, daß die Demokratisierung *per se* kritisiert beziehungsweise in Frage gestellt werden soll. Vielmehr soll auf einige Punkte hingewiesen werden, die in einen demokratischen Entwicklungsprozeß einbezogen werden müssen, um das sich stetig weiterentwickelnde politische System optimieren zu können. Bei dieser Zielsetzung bleibt es nicht aus, daß gewisse demokratietheoretisch-philosophische Kernfragen berührt und gegebenenfalls ge-

* Dr. phil. Ralf Thomas Göllner, Ungarisches Institut, München

** Der vorliegende Aufsatz versteht sich als Beitrag zur Diskussion des Minderheitenschutzes und erhebt keinen Anspruch darauf, eine ausformulierte Theorie zu sein.

nauer umrissen werden müssen. Demokratie bedeutet also in diesem Zusammenhang,

*"eine Reihe von Chancen zu schaffen, wie diese aber zu nutzen sind, muß durch eine Analyse anderer Art untersucht werden [...], welche die Praxis der demokratischen und politischen Rechte unter die Lupe nimmt."*¹

Die diesem Beitrag zugrundeliegenden Überlegungen sollen anhand von Beispielen aus der Systempraxis der Bundesrepublik Deutschland und Rumäniens verdeutlicht werden.

Die Ausführungen zur pluralistischen Demokratie und dem Schutz von Minderheiten werden in zwei Hauptteile untergliedert. In einem ersten Abschnitt sollen einige theoretische Aspekte erörtert werden, die von grundlegender Bedeutung sind, wenn man über Minderheiten oder Mehrheiten in Herrschaftssystemen, also auch in den demokratischen, spricht. Dabei kann in diesem Zusammenhang nur auf einige wenige ausgewählte Probleme beziehungsweise Fragestellungen und Anforderungen eingegangen werden. Zugleich soll damit aber auch auf weiterführende Aspekte und Themen verwiesen und ein Anstoß gegeben werden, die Erkenntnisse der entscheidungstheoretischen Forschung in die Diskussion einzubinden.

Einige theoretische Überlegungen

Einer der wichtigsten Ausgangspunkte für die Erörterung des Minderheitenschutzes in einem demokratischen System ist das allgemeine Demokratieverständnis, also das, was die meisten Menschen, die in einer Demokratie leben, über sie zu wissen glauben. Diese Ansichten treffen im allgemeinen nicht nur für die "neuen" Demokratien im östlichen Europa, sondern auch für die "alten" Demokratien im westlichen Europa zu.

*"Demokratie ist die Herrschaft des Volkes. Das bedeutet in der Praxis, daß die Mehrheit [in diesem Zusammenhang ist Mehrheit jedoch ohne ethnisch-nationale Konnotation zu verstehen, Anm. d. Verf.] des Volkes die Regierung stellt; dies wiederum bedeutet: die Regierungsform ist so organisiert, daß es von den Präferenzen des numerisch größten Teil des Volkes abhängt, wie die Gesetze oder die Politik des Landes aussehen."*²

¹ Sen, Amartya: *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München 2000, S. 190.

² Dworkin, Ronald: Freiheit, Selbstregierung und der Wille des Volkes. Ist Demokratie heute noch möglich? In: Gosepath, Stefan; Georg Lohmann (Hg.): *Philosophie der Menschenrechte*. Frankfurt a. M. 1999, S. 292-309, hier S. 292. Hierbei muß angemerkt werden, daß sich keine wirkliche Demokratie auf die absolute Mehrheitsregel beschränkt, das heißt mit der Mehrheitsherrschaft absolut gleichgesetzt wird. An dieser Stelle geht es lediglich um das Empfinden und das Verständnis der Bevölkerung und nicht um die praktische Umsetzung. Doch auch diese ist oft nicht ganz frei von den Einflüssen dieses Demokratieverständnisses, denn Reaktionen von Bevölkerungsmehr-

Diese auf Rousseau zurückgehende Auffassung der identitären Demokratie oder – wie Dworkin sie nennt – der *"statistischen Demokratie"*,³ geht davon aus, daß eine demokratische Ordnung

*"die Konstituierung eines kollektiven Akteurs verlangt, dessen Entscheidungen als Aggregation der individuellen Bürgerinteressen verstanden werden können".*⁴

Hierin spiegeln sich zwei Aspekte wider: Die alte – seit Platon immer wieder gestellte – Frage "Wer soll herrschen?", beantwortet dieses Demokratieverständnis mit "das Volk", beziehungsweise in der modernisierten Variante der repräsentativen Demokratie, "die vom Volk gewählten Vertreter". Der zweite Aspekt hierbei impliziert, daß die demokratische Herrschaft eine Mehrheitsherrschaft ist. Folglich bedeutet die Demokratie als Staats- und Regierungsform

*"nicht die Aufhebung oder Überwindung staatlicher Herrschaft. Sie stellt [lediglich] eine bestimmte Organisationsform solcher Herrschaft dar".*⁵

Dieses Demokratieverständnis birgt diverse Schwierigkeiten in sich, insbesondere wenn man es im Zusammenhang einer innerstaatlichen Verwirklichung von Minderheitenschutzbestimmungen betrachtet. Diese Definition von Demokratie stellt zwar ein pragmatisches Konzept dar, das durch die Rechtsfigur der juristischen Person vorgezeichnet ist. Dennoch bringt diese Auffassung von Demokratie als Mehrheitsherrschaft Probleme mit sich, da der Wille der Mehrheit auf das gesamte Volk übertragen wird. Als Methode der Entscheidungsfindung ist dies ein durchaus probates Mittel, taugt jedoch wenig als moralische Herrschaftslegitimation, wodurch *"die so verstandene Demokratie relativ unabhängig von Gerechtigkeit"* und *"den Tugenden einer gut funktionierenden Zivilgesellschaft"*⁶ wird. Dies zu unterscheiden, ist ein eminent wichtiges Kriterium bei der Demokratisierung der Gesellschaften, da die Herrschaftsfrage eine Begründung vertikaler Organisation und Machtverteilung mit sich bringt, während die Mehrheitsregel als Methode nur ein Verfahrensprinzip der Demokratie ist. Trotzdem wird insbesondere in den neuen Demokratien das Mehrheitskriterium gleichgesetzt mit (schrankenloser) Legitimation der Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit. Diese kann in eine Tyrannei der Mehrheit münden und einen Teil der Bevölkerung mit Hinweis auf die Mehrheitskonzeption zum Nicht-Volk machen.⁷ Dabei ist in der Mehrzahl der etablierten Demokratien das Mehrheitsprinzip bereits eingeschränkt; man denke nur an die Verfassungsgerichte, die eine durch Mehrheits-

heiten wie "Wir sind nicht mehr die Herren in unserem Haus" beeinflussen durchaus politische Entscheidungsträger.

³ Ebenda, S. 295. Siehe zu dieser Frage auch Sartori, Giovanni: *Demokratietheorie*. Darmstadt 1997, S. 212-214.

⁴ Nida-Rümelin, Julian: *Demokratie als Kooperation*. Frankfurt a. M. 1999, S. 181.

⁵ Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte? In: Gosepath, Lohmann (Hg.) (Anm. 2), S. 233-243, hier S. 236.

⁶ Dworkin (Anm. 2), S. 296.

⁷ Sartori (Anm. 3), S. 42.

entscheid zustande gekommene Gesetzgebung wieder umstoßen können oder auch an die Verfassungen der beiden hier untersuchten Länder: So verbietet sowohl die rumänische Verfassung in Artikel 148 als auch das deutsche Grundgesetz in Artikel 79 Abs. 3 ausdrücklich die Änderungen einiger Verfassungsbestimmungen. Somit ist das Mehrheitsprinzip als legitimatorische Instanz ohnehin relativiert, und es ist nicht einsichtig, warum es weiterhin als begründendes Element gerade in einem derart konfliktträchtigen Bereich wie dem Verhältnis einer Mehrheit zu nationalen und anderen Minderheiten Geltung haben soll. Zudem bringt der am Mehrheitskriterium orientierte Begriff von Demokratie ein bestimmtes Konzept von Meinungsfreiheit hervor, das darin besteht,

*"den Leuten jene Informationen zukommen zu lassen, die sie benötigen [...], damit sich ihre wahren Präferenzen im Endprodukt des politischen Prozesses besser widerspiegeln können."*⁸

Nun könnte eingewendet werden, durch die Prinzipien der Gleichheit und Freiheit – festgehalten in den Verfassungen beider Länder – seien inhaltliche Rechte als politische Werte verwirklicht, die das Demokratieverständnis inhaltlich erweitern und an sich Grundwerte sind. Diese Grundwerte trügen nun zum Schutz von Minderheiten bei und etablierten zusammen mit der Mehrheitsregel, die zumindest in der Theorie einen politischen Wechsel ermöglicht, eine qualitativ hochwertige jurisdiktionelle Umgebung für ethnische, nationale, sprachliche und religiöse Minderheiten. Diesem Einwand können zwei Erwiderungen entgegengesetzt werden: Erstens handelt es sich bei der Gleichheit zuallererst um ein Protestideal, denn sie

*"symbolisiert und aktiviert den menschlichen Protest gegen Schicksal und Zufall, gegen zufällige Verschiedenheit, verfestigtes Privileg und ungerechte Macht".*⁹

In seiner engsten, wörtlich-inhaltlichen Bedeutung ist das Gleichheitsideal also der unersättlichste und damit unerfüllbarste Wert, *"unter anderem deshalb, weil die Erreichung von Gleichheit auf einem Gebiet Ungleichheiten auf anderen zu schaffen scheint."*¹⁰ Damit ist das Prinzip der Gleichheit als alleinstehendes Wertekriterium oder moralisches Urteil zwar aussagekräftig, aber auch utopisch und als Begründungszusammenhang wertlos, da es allzu leicht verfälscht oder mißbraucht werden kann. Zweitens ist das Gleichheitsprinzip in seiner methodischen Ausprägung, beispielsweise bei der Stimmabgabe oder der Initiierung eines Referendums, durchaus hilfreich und absolut notwendig. Es garantiert jedoch keinesfalls die Gleichheit auf der Ebene der politischen Macht – also Grund und Ziel des Wahlvorganges. Gleichheit als Gleichheit des Status – beispielsweise vor dem Gesetz oder bei Wahlen – ist selbstverständlich eine Anforderung an ein demokratisches System, doch die identitäre Demokratie ohne einen adäquaten Werte-

⁸ Dworkin (Anm. 2), S. 298.

⁹ Sartori (Anm. 3), S. 326-327.

¹⁰ Ebenda, S. 326.

und Gerechtigkeitskatalog "erlaubt der Mehrheit, die Interessen und die Würde sämtlicher Minderheiten zu ignorieren." ¹¹ Es liegt also auf der Hand, daß nicht nur geeignete Verfahren ein demokratisches System im vornehmsten Sinne charakterisieren, sondern vor allem – so eng wie möglich gefaßte – Ideale, die ihre adäquateste Umsetzung in der Herstellung von Gerechtigkeit finden.

Einwände können auch gegen das erwähnte Freiheitsargument erhoben werden. Versteht man Freiheit nicht nur im Hobbesschen Sinne als "Abwesenheit äußerer Hindernisse", ¹² sondern als die Herrschaft über das eigene Leben und Schicksal, so kommt man zur Selbstregierung und Selbstbestimmung Aller – also auch der verschiedenen Minderheiten, da Freiheit *qua definitionem* unteilbar ist. Diese Selbstbestimmung – eine der zentralen Forderungen vieler Vertreter ethnischer und nationaler Minderheiten – kann jedoch kaum in einem ausschließlich auf dem Mehrheitskriterium begründeten System verwirklicht werden, da die nach Selbstbestimmung oder Selbstregierung strebenden Minderheiten stets auf der Verliererseite bleiben. Demnach bedarf es weitergehender Ergänzungen des Systems der pluralistischen Demokratie, die sich niederschlagen in dem Verfahren der Regierungskontrolle, in staatlichen Garantien individueller Rechte und in organisierter Solidarität, die auch als Ausdruck gleicher Achtung gegenüber Allen angesehen werden kann. Für den vorliegenden Problembereich müssen aber auch jene minderheitenspezifischen Rechte einbezogen werden, die für eine politische Kooperation möglich und nötig sind. Als institutionell gestütztes Kooperationsgefüge läßt die Demokratie die "Separierung der Völker" obsolet erscheinen, ¹³ erfordert aber weitgehend dezentralisierte Entscheidungsverfahren und einen übergreifenden Konsens, bei dem sie von den widerstreitenden Lehren generationenübergreifend akzeptiert werden. ¹⁴

Der in Deutschland praktizierte Föderalismus als Element der vertikalen Gewaltenteilung mit abgestuften Entscheidungsprozessen, konkurrierender Gesetzgebung, Mehrkammersystem sowie horizontaler Gewaltenteilung kann als Modell für ein System gelten, das über die identitätstheoretische Demokratiekonzeption hinausgeht und schon in der Grundanlage des Systems Minderheiten eine gerechte Beteiligung mittels Kooperation zuerkennt. Auch der übergreifende Konsens – festzumachen in der demokratisch-freiheitlichen Grundordnung und dem Grundrechtskatalog, der die (individuellen) Menschenrechte ¹⁵ umfaßt – findet in der föderalen Struktur mit ihren diversifizierten Rechtsbereichen und regionalisierten Entscheidungsmechanismen seine geeignete Abbildung. Diese Rahmenbedingungen ermöglichen erst einen Interessenausgleich mittels Kooperation, da sie, eingebettet in ein kleinräumiges Entscheidungsumfeld, wechselseitige Kontakte und somit einen Ausgleich aktiv fördern können. Ein derartig institutionell gestütztes

¹¹ Ebenda, S. 299.

¹² Hobbes, Thomas: *Leviathan*. Stuttgart 1970, insbesondere Kapitel 21.

¹³ Nida-Rümelin (Anm. 4), S. 182.

¹⁴ Zum übergreifenden Konsens siehe Rawls, John: *Die Idee des politischen Liberalismus*. Frankfurt a. M. 1994, S. 293-332.

¹⁵ Zur Frage der Menschenrechte in einer Demokratie siehe Wellmer, Albrecht: Menschenrechte und Demokratie. In: Gosepath, Lohmann (Hg.) (Anm. 2), S. 265-291.

Kooperationsgefüge ist begründet durch das Prinzip der politischen Gerechtigkeit,¹⁶ die als normativer Grundkonsens das Bindemittel der demokratischen Gesellschaft sein muß,

*"um gegen struktursprengende Optimierungsstrategien einzelner und einzelner Gruppen geschützt zu sein. [...] Die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ihrem optimierenden Handeln Grenzen aufzuerlegen, die dieses unvereinbar mit dem institutionell abgesicherten Kooperationsgefüge eines demokratischen Rechtsstaates macht, ist die Voraussetzung für die Stabilität einer zivilgesellschaftlichen Friedensordnung."*¹⁷

Aus dem Prinzip der politischen Gerechtigkeit und dem Grundsatz beziehungsweise Hauptziel der Kooperation ergibt sich notwendigerweise, daß alle Bürger eines demokratisch verfaßten Staates und insbesondere einer *civil society* sowohl an der Entscheidungsfindung als auch der Regierung oder Verwaltung teilhaben müssen. So ist ein gesellschaftliches Kooperationsgefüge unvorstellbar, wenn bestimmte Menschen oder Gruppen davon ausgeschlossen sind, die sich in ethnischer, sprachlicher, religiöser, sozialer oder anderer Hinsicht von der Mehrheit oder zumindest einem Teil der Bevölkerung unterscheiden. Dies ist die Verantwortung der Mehrheit¹⁸ der Bevölkerung gegenüber der Minderheit oder den Minderheiten. Diese Konzeption fordert aber auch die Moral der Minderheit ein und es liegt auf der Hand, daß sich niemand mit einer Gemeinschaft oder einer Gruppe moralisch identifizieren kann, wenn er nicht als echter Partner an ihren Handlungen teilhaben kann. Die Voraussetzungen für eine derartige Kooperation oder Partnerschaft in politischen Gemeinwesen ist durch relationale¹⁹ und strukturelle Bedingungen beschrieben, die kurz charakterisiert werden sollen, ohne jedoch ins Detail zu gehen:

Die relationalen Bedingungen bestehen aus drei Anforderungen an jedes einzelne Mitglied einer Gemeinschaft, ohne deren Erfüllung es sich nicht als moralisches Mitglied der bestimmten Gemeinschaft verstehen kann.

- Partizipation als erste Anforderung setzt voraus, daß jedes Mitglied einer Gemeinschaft eine Rolle bei den kollektiven Entscheidungen spielt.
- Der Wert oder Anteil des Einzelnen in einer politischen Gemeinschaft muß so verfaßt sein, daß sein Schicksal unter politischen Gesichtspunkten genauso wichtig ist wie das Schicksal irgendeines Anderen.
- Unabhängigkeit als dritte Anforderung setzt der politischen Gemeinschaft Grenzen gegenüber ihren Mitgliedern; ein Beispiel wäre die Glaubensfreiheit

¹⁶ Zum Begriff der politischen Gerechtigkeit siehe Rawls (Anm. 13), S. 255-292.

¹⁷ Nida-Rümelin (Anm. 4), S. 182-183.

¹⁸ Mehrheit ist nicht nur als ethnische, nationale, religiöse oder sprachliche Gruppe zu verstehen, sondern als numerische Aussage. Das bedeutet, daß beispielsweise eine Mehrheit, bestehend aus Angehörigen unterschiedlicher Nationalität oder Sprache auch eine moralische Verantwortung gegenüber dem finanziell am schlechtesten gestellten Teil der Bevölkerung haben. Die Verantwortung ist somit "gegenstandsübergreifend" und als moralischer Wert zu verstehen.

¹⁹ Vgl. zu den relationalen Bedingungen Dworkin (Anm. 2), S. 303-305.

oder das Recht von Minderheiten auf die eigene Sprache, Kultur und Identität.

Die strukturellen Bedingungen umfassen

- erstens das Desiderat gewisser gemeinsamer Eigenschaften, wobei auch die gemeinsame Geschichte eine Rolle spielt. Die Partner oder Kooperationspartner dürfen beispielsweise historisch nicht willkürlich zusammengewürfelt sein – bei ethnischen, nationalen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa ist dies eine durchaus zutreffende Bedingung: die verschiedenen Ethnien Rumäniens leben schließlich seit mehreren Jahrhunderten im selben Raum, so daß gerade diese historischen Gemeinsamkeiten und Erfahrungen eine vielversprechende Grundlage für eine fruchtbare Kooperation sein könnten;
- zweitens die Existenz einer – im Sinne einer normativ beschriebenen und strukturierten Ordnung – "verfaßten Gemeinschaft".

Bei den bisherigen theoretischen Überlegungen haben sich folgende Problemstellungen herauskristallisiert, die anhand einiger weniger Beispiele aus der Verfassungspraxis und dem Demokratieverständnis in Deutschland und Rumänien erläutert werden sollen. Dabei kann keine detaillierte Analyse der Verfassungen oder auch nur der einzelnen Bestimmungen vorgenommen werden.

1. In welchem Zusammenhang stehen das Problem staatlicher Herrschaft und die nationalen, ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten und welche Lösungsmöglichkeiten bietet die Demokratietheorie?
2. Ist das demokratische Mehrheitsprinzip eine adäquate Methode zum Schutz von Minderheiten und ist eine Demokratie *per se* minderheitenfreundlich?
3. Welche Bedeutung haben für Minderheiten "Gleichheit" und "Freiheit" in einem pluralistischen System?
4. Inwieweit fördert die Demokratie als politisches System Kooperation und wie bildet sie Präferenzen und Präferenzordnungen ab?
5. Welche institutionellen Rahmenbedingungen sind erforderlich, um angesichts möglicherweise unterschiedlicher Optimierungsstrategien von Mehrheit und Minderheiten einen gerechten Minderheitenschutz zu etablieren und wie können die relationalen Bedingungen jurisdiktionell umgesetzt werden?

Ein föderales Konzept – das deutsche Beispiel

Der Schutz ethnischer beziehungsweise nationaler Minderheiten ist in Deutschland nicht auf der Ebene der Bundesverfassung – also dem deutschen Grundgesetz – gelöst, sondern auf Landesebene. Das Grundgesetz garantiert in seinem differenzierten Grundrechtskatalog einen individuellen Rechtsschutz, geht jedoch nicht auf die ethnischen und nationalen Minderheiten auf dem deutschen Staatsgebiet ein. Dies mag daran liegen, daß die Zahl der ethnischen und nationalen Minderheiten gering ist und diese auf Bundesebene keine politikformende Rolle spielen, ist aber trotzdem ein Verlust, da die Minderheiten auf der gesamtstaatlichen Ebene keine direkte Repräsentation haben. Anders verhält es sich jedoch auf der Landesebene. In Schleswig-Holstein mit seiner friesischen und dänischen und

in Sachsen und Brandenburg mit der sorbisch-wendischen Minderheit²⁰ hat sich der Minderheitenschutz verfassungsmäßig und auch gesellschaftlich etabliert.

Die bereits aufgeworfene Frage nach der staatlichen Herrschaft und den Minderheiten wird zwar auch auf der einzelstaatlichen Ebene nicht vollständig gelöst, zumindest aber indirekt eingeschränkt. So hält Artikel 2 der Verfassung Schleswig-Holsteins in der Änderung vom 13. Juni 1990 fest, daß das Volk seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen bekundet und durch gewählte Vertreter *"im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie durch Abstimmungen"* handelt. Hierin findet sich sowohl das repräsentative als auch das plebiszitäre Element wieder, dennoch basiert auch dieser Ansatz auf der identitären Demokratiekonzeption. Eine Einschränkung findet diese Lösung des Herrschaftsproblems in den weiteren Verfassungsbestimmungen sowie in der praktischen Umsetzung in geltendes Recht. Artikel 5 Abs. 2 der Verfassung Schleswig-Holsteins besagt:

*"Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die nationale dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung."*²¹

Dies bedeutet eine Beschränkung der Herrschaft beziehungsweise der Macht dadurch, daß die gewählten Vertreter, insbesondere aber die Verwaltung als ausführende Organe in die Pflicht genommen werden. Der Vertreter der dänischen Minderheitenpartei, des Südschleswigischen Wählerverbands (SSW), im schleswig-holsteinischen Parlament, Karl Otto Meyer, stellte hierzu fest:

*"Gemeinden können jetzt Anträge der dänischen Minderheit nicht mehr ohne weiteres mit der Begründung ablehnen, es handele sich um freiwillige Leistungen und hier könnten sie frei entscheiden."*²²

Diese Einschränkung von Herrschaft beziehungsweise von Machtausübung dient zur Förderung der Minderheiten und findet auch in den Verfassungen Brandenburgs und Sachsens ihren Niederschlag. So heißt es in der sächsischen Verfassung, Artikel 6:

"(1) Die im Land lebenden Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit sind gleichberechtigter Teil des Staatsvolkes. Das Land gewährleistet und schützt das Recht auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege und Entwicklung ihrer angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung, insbesondere durch Schulen, vorschulische und kulturelle Einrichtungen."

²⁰ Letztere hatte in der ehemaligen DDR verfassungsmäßig festgeschriebene Rechte, die jedoch eher ein Tribut an die Freundschaft zur Sowjetunion waren, als eine Gerechtigkeits- oder Gleichbehandlungskonzeption im demokratischen Sinne.

²¹ Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. In: Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein (Hg.): *Eine neue Verfassung für Schleswig-Holstein*. Kiel 1990.

²² Plenarprotokoll der 55. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages über die Zweite Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Landessatzung vom 30. Mai 1990. In: A.a.O., S. 217.

(2) In der Landes- und Kommunalplanung sind die Lebensbedürfnisse des sorbischen Volkes zu berücksichtigen. Der deutsch-sorbische Charakter des Siedlungsgebietes der sorbischen Volksgruppe ist zu erhalten.

*(3) Die landesübergreifende Zusammenarbeit der Sorben, insbesondere in der Ober- und Niederlausitz, liegt im Interesse des Landes."*²³

Auch die Verfassung des Landes Brandenburg hält im Abschnitt 4, Artikel 25 (Rechte der Sorben [Wenden]) die Bedeutung der Minderheiten für das Land fest:

"(1) Das Recht des sorbischen Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebietes wird gewährleistet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Verwirklichung dieses Rechtes, insbesondere die kulturelle Eigenständigkeit und die wirksame politische Mitgestaltung des sorbischen Volkes.

(2) Das Land wirkt auf die Sicherung einer Landesgrenzen übergreifenden kulturellen Autonomie der Sorben hin.

(3) Die Sorben haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Kindertagesstätten.

(4) Im Siedlungsgebiet der Sorben ist die sorbische Sprache in die öffentliche Beschriftung einzubeziehen. Die sorbische Fahne hat die Farben Blau, Rot, Weiß.

*(5) Die Ausgestaltung der Rechte der Sorben regelt ein Gesetz. Dies hat sicherzustellen, daß in Angelegenheiten der Sorben, insbesondere bei der Gesetzgebung, sorbische Vertreter mitwirken."*²⁴

In den genannten Fällen wurde das demokratietheoretische Problem der Herrschaft dadurch gelöst, daß die Minderheit – wie im Falle der Dänen und Friesen – bereits aufgrund ihrer bloßen Existenz in den Entscheidungsprozeß integriert wird. Der SSW, die politische Vertretung dieser Minderheiten, ist nämlich seit 1955 von der sonst üblichen 5-Prozent-Klausel befreit²⁵ und kann sich – unabhängig von der Stimmenanzahl bei Wahlen – am politischen Prozeß beteiligen. Dies bedeutet, daß die Minderheit von der kollektiven Entscheidungsfindung auf der ersten Stufe ausgenommen ist und automatisch in den Kreis der Entscheidungsträger aufsteigt. Dies hat aber noch eine zweite Bedeutung, wenn die individuellen Interessen betrachtet werden, und gibt auch eine Antwort auf die Frage nach der methodischen Angemessenheit der Mehrheitsregel. Setzt man nun beispielsweise die auf Erhalt der Ethnie gerichteten Interessen – z. B. die Forderung nach zweisprachigen Ortsschildern – der einzelnen Angehörigen einer Minderhei-

²³ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992. In:

<http://www.sachsen.de/de/bf/landtag/funktion/index.html>.

²⁴ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992. In:

<http://www.brandenburg.de/land/mi/recht/lverf/index.htm>.

²⁵ Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahlG) In der Fassung vom 7.10.1991, § 3 Abs. 1. In:

<http://193.101.67.34/landesrecht/111-1.htm>.

ten gleich und läßt andere politische Ansprüche – beispielsweise die Verkehrs- oder Umweltpolitik – als divergierend zu, ergibt sich folgendes Bild: Die ethnisch begründeten Interessen werden bereits mit sehr wenigen Stimmabgaben durch Angehörige einer Minderheit repräsentiert, so daß der Einzelne – in dem Bewußtsein, daß seine ethnisch motivierten Anliegen ohnehin vertreten werden – sich den übrigen (tages-)politischen Entscheidungen zuwenden kann. Dieses Gedankenexperiment dient hier als Beispiel für eine positive Ungleichheit in einem demokratischen System, das anderen, höheren Kriterien als dem der formalen Gleichheit entspricht. Diese Ungleichbehandlung ist in der Tat eine positive Diskriminierung, die einer Gerechtigkeitskonzeption im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit²⁶ entspricht und darüber hinaus geeignet ist, inter-ethnische Kooperation zu fördern und die Entscheidungsfindung allmählich von ethnisch-nationalen auf allgemeinpolitische Fragen umzulenken.

Darüber hinaus verwirklicht Artikel 46 die kommunale Selbstverwaltung, die eine der wichtigsten Rechts- bzw. Verfahrenstechniken des Minderheitenschutzes darstellt und *de facto* eine Art kollektives, regional verfaßtes Recht hervorbringt, das Gleichberechtigung – nicht Gleichheit – in einem demokratischen System fördert. Artikel 11 Abs. 4 der bayerischen Verfassung beispielsweise drückt dies folgendermaßen aus:

*"Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben."*²⁷

Hält man sich nun die Entwicklung vor Augen, die seit der Befreiung der "Dänen und Friesen-Partei" von der 5-Prozent-Klausel stattgefunden hat, so muß festgestellt werden, daß sich das

*"Verhältnis der Minderheit zur deutschen Umwelt und das der deutschen Schleswiger zu den dänisch gesinnten Südschleswigern [...] seit 1955 entscheidend gewandelt [hat]. So wie der Grenzkampf von einem mehr oder weniger freundlichen Nebeneinander abgelöst wurde, so entwickelte sich seit den achtziger Jahren, neben der Betonung der kulturellen Eigenständigkeit, immer stärker die Bereitschaft beider Seiten zu einem aktiven Miteinander."*²⁸

Diese Verbesserung hin zu einer Kooperation war das Ergebnis einer Aufweichung des rigiden Mehrheitskriteriums und der Abbildung von Präferenzen nach einem kooperationsorientierten Gerechtigkeitskriterium und nicht nur nach der mathematischen Größe. Sie wurde bereits früh in die notwendigen institutionellen

²⁶ Das zweite Rawlssche Verteilungsprinzip verlangt, soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten so zu gestalten, daß vernünftigerweise zu erwarten ist, daß sie zu jedermanns Vorteil dienen. Rawls, John: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M. 1993.

²⁷ *Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. Dezember 1946*. München 1995.

²⁸ Runge, Johann: Die dänische Minderheit in Südschleswig. In: Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein (Hg.): *Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzbe- reich*. Kiel 1993, S. 142.

Rahmenbedingungen eingebunden und war selbstverständlich kein isoliertes Ereignis, sondern beruhte auf einer sowohl innerschleswig-holsteinischen als auch einer deutsch-dänischen Reziprozität. Ein weiteres sichtbares Beispiel hierfür ist der Kontaktausschuß bei der Bundesregierung, dem drei dänische Vertreter angehören. So wie die Kieler Erklärung der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom September 1949 die Rechte der dänischen Minderheit anerkannte und sicherte, garantierte die dänische Regierung im sogenannten Kopenhagener Vermerk vom Oktober 1949 auch die Rechte der deutschen Minderheit in Dänemark. Diese Dokumente wurden durch die Bonn-Kopenhagener Erklärung²⁹ vom März 1955 auf Bundesebene bekräftigt.

Derartige institutionelle Rahmenbedingungen sind zwingend erforderlich, um angesichts unterschiedlicher Optimierungsstrategien von Mehrheit und Minderheiten einen gerechten Minderheitenschutz zu etablieren und die Kooperation zu fördern. Daß diese Zusammenarbeit tatsächlich politische Realität in Schleswig-Holstein geworden ist und der deutsch-dänische Gegensatz – infolgedessen die Dänen noch am Ende des Zweiten Weltkrieges eine Verschiebung der Staatsgrenze zugunsten Dänemarks gefordert hatten – einem Bewußtseinswandel gewichen ist, verdeutlicht der

*"Verzicht auf jede Propagierung der Grenzverschiebung, denn [...] die Staatsgrenze hat überhaupt keine Bedeutung für die kulturelle und volkliche Zugehörigkeit des Einzelnen zu Dänemark. Im Gegenteil, der Wert jeder dänischen Arbeit in Südschleswig besteht gerade in der Verbindung zu Dänemark und dem Dänischen trotz der Grenze."*³⁰

Dies läßt sich auch anhand der Wahlergebnisse, dem Spiegel der Interessen und Präferenzen, ablesen, die der Südschleswigsche Wählerverband seit dem zweiten Weltkrieg erzielen konnte.³¹

Ein zentralistischer Ansatz – das rumänische Beispiel

In Rumänien wurden nach dem Sturz Ceauşescus diese strukturellen Fragen anders umgesetzt als in der Bundesrepublik Deutschland. Rumänien verzichtete explizit auf die Einführung föderaler Elemente und bewahrte weiterhin seinen zentralistischen Staatsaufbau. Damit verblieben alle relevanten Bestimmungen auf der höchsten gesetzlichen Ebene des Staates – so auch die Frage der Minderheiten und die Grundbestimmungen zum Minderheitenschutz. Letzteres hätte durchaus auch positive Implikationen für das gesellschaftliche System haben können. In Artikel 1 Abs. 1 der rumänischen Verfassung wurde Rumänien als "einheitlicher

²⁹ Siehe hierzu Die Bonn-Kopenhagener Erklärung vom 29. März 1955. In: *Eine neue Verfassung* (Anm. 20), S. 232-237.

³⁰ Runge (Anm. 27), S. 143.

³¹ Während bei den Landtagswahlen von 1947 die Dänenpartei (damals SSV) in Schleswig-Holstein noch 9,3% der Stimmen und damit 6 Sitze erhielt, sank ihr Anteil bei den Landtagswahlen von 1983 auf 1,3% (1 Sitz) und stieg bis zum Jahr 2000 auf 4,1% (3 Sitze) an.

unteilbarer Nationalstaat" bestimmt.³² Die Formulierung, die in der rumänischen Verfassungstradition steht und von französischen Vorbildern beeinflusst ist, wirkt sowohl aus theoretischer Sicht als auch hinsichtlich der praktischen Umsetzung Probleme auf.

Der Begriff des einheitlichen Nationalstaats beruht auf einem identitätsdemokratischen Verständnis. Diese Auffassung weist den zahlenmäßigen ethnischen Minderheiten dann eine besondere Rolle zu, wenn man sich der Feststellung anschließt, das rumänische System folge der französischen Tradition der "*Einheit der politischen Nation*" – im übrigen eine Auffassung, die der von der rumänischen Historiographie vielfach kritisierten Konzeption der *natio Hungarica* des 19. Jahrhunderts entspricht. Die französische Denktradition interpretiert das Staatsvolk republikanisch und definiert die Bürgerschaft durch gemeinsam getragene Institutionen.³³ Dagegen kann eingewendet werden, daß im Falle der bedingungslosen Übernahme der Mehrheitsregel eine angemessene – oder besser gesagt, gerechte – Teilnahme der Minderheiten am Entscheidungsprozeß nicht zwangsläufig gewährleistet ist. Es fehlt nämlich ein Kriterium oder eine Methode, die eine Interessenaggregation in diesen "gemeinsam getragenen Institutionen" zustande bringt und eine gerechte und der Realität entsprechende Abbildung der unterschiedlichen Interessenintensitäten³⁴ vornimmt.

Ein hierfür wichtiges Element wurde in Artikel 59 der rumänischen Verfassung verwirklicht. Diese Bestimmung spricht auch jenen Minderheiten einen Sitz im Parlament zu, die nicht die erforderliche Stimmenzahl bei den Wahlen erlangen, bedeutet also eine Befreiung von der Wahlklausel und – wie auch im schleswig-holsteinischen Beispiel – eine positive verfassungsmäßige Beschränkung der Mehrheitsregel zu Gunsten der Minderheiten. Damit kommt den Minderheitenvertretern im Parlament eine – zwar sehr wichtige – Artikulations- und Diskussionsfunktion zu, den Entscheidungsprozeß können sie jedoch wenig beeinflussen, da gesamtstaatliche Fragestellungen im Vordergrund stehen. Nun könnte eingewendet werden, bei politischen Entscheidungsprozessen sei es immer der Fall, daß sich eine politische Minderheit, also eine Opposition, zwangsläufig in einer numerisch bedingten "Verliererstellung" befindet. Für allgemeine politische Interessen innerhalb eines demokratischen Spektrums mag dies auch zutreffen, bei der Frage der nationalen Minderheiten verhält es sich jedoch anders. Während politisch-ideelle Meinungsverschiedenheiten in einem demokratischen Staat diskutiert und bis zu einem Ausgleich verhandelt werden können, entbehren nationale oder ethnische Identifikationsmuster jeglicher Verhandlungsgrundlage. Eine politisch-normative Einordnung nationaler Gefühle und Einstellungen – im Rahmen eines liberalen Grundverständnisses der Gesellschaft – entmoralisiert diese und erklärt sie zu individuellen Lebensstilfragen.

³² "România este un stat național, suveran, și independent, unitar și indivizibil." *Constituția României*. București 1998.

³³ Siehe Nida-Rümelin (Anm. 4), S. 134-135.

³⁴ Zu den Intensitäten siehe Sartori (Anm. 3), S. 224-227.

*"Normativ würde dieser Individualisierung des Nationalen dann ein Individualrecht und dessen Begrenzung entsprechen; [...] Obwohl zweifellos pragmatisch vorteilhaft, würde diese Antwort der gesellschaftlichen Bedeutung von Nationalität und damit einer überindividuellen Perspektive auf diese Phänomene nicht gerecht. Faßt man Nationalität [...] nur als individuell zu konsumierendes Gut auf, bleibt nicht nur ausgegrenzt, was die individuellen Haltungen für die Gesellschaft [...] bedeuten, die individualisierte nationale Einstellung verändert auch dessen Inhalt auf eine Weise, die einer Auflösung gleichkommt."*³⁵

Die Interessen von Minderheiten bedürfen also einer besonderen Betrachtungsweise, die über das statistisch untermauerbare Mehrheit-Minderheiten-Schema hinausgeht und sich in Wahlergebnissen und Parlamentszusammensetzungen widerspiegelt. Eine Gleichstellung von Interessen, wie sie von unterschiedlichen politischen Parteien im herkömmlichen Sinne vertreten werden, mit den Interessen von Minderheiten und deren politischen Vertretungen – so wie es die Verfassungsformulierung "einheitlicher unteilbarer Nationalstaat" impliziert – geht am Kern einer gerechten Interessenabbildung vorbei, da Nationalität und Ethnizität nicht diskutierbar sind.

Dennoch scheint in Rumänien die Ansicht verbreitet zu sein, daß die Zugehörigkeit zu einer Minderheit eher ein privates Anliegen als ein gesellschaftlich konstituierendes Merkmal sei. In diese Richtung weist auch die Aussage des rumänischen Parlamentspräsident Valer Dorneanu:

*"The existence of ethnic parties is 'an anomaly' because national minorities 'enjoy the right of preservation of their own cultural, linguistic, and ethnic identity' and cannot demand, in addition, the right to a [separate] political identity."*³⁶

Hierin spiegelt sich ein Versuch wider, nationale und ethnische Interessen zu individualisieren und damit aufzulösen.³⁷ Rein numerische Argumente beziehungsweise Verteilungsrelationen auf gesamtstaatlicher Ebene scheinen die Auffassung Dorneanus zu untermauern, da die Minderheiten nach den Volkszählungsergebnissen von 1992 nur noch etwa 10,5 Prozent der Gesamtbevölkerung³⁸ ausmachen. Diese Interpretation ist jedoch nicht zulässig, da sie eine Ausgrenzung von berechtigten nicht-privaten Interessen bedeutet – ein Bestreben, das mit dem de-

³⁵ Leist, Anton: Nation und Patriotismus in Zeiten der Globalisierung. In: Chwaszcza, Christine; Wolfgang Kersting (Hg.): Politische Philosophie der internationalen Beziehungen. Frankfurt a. M. 1998, S. 365-408, hier S. 368.

³⁶ RFE/RL Newslines, 20.08.2001. Darüber hinaus wies Dorneanu darauf hin, wenn die bestehende Gesetzgebung zu den politischen Parteien geändert werde, könne nicht ausgeschlossen werden, daß Parteien, die auf ethnischen Kriterien basieren, nicht mehr fungieren dürften.

³⁷ Auf die Gründe, die ein solches Bestreben erklären könnten, kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden.

³⁸ Alexandrescu, Ion: *Enciclopedia de istorie a României* [Enzyklopädie der Geschichte Rumäniens]. Bucureşti 2000, S. 408.

mokratischen Gedanken nicht vereinbar ist. Solche Tendenzen zur jurisdiktionellen Individualisierung und damit Auflösung ethnischer oder nationaler Minderheitengruppen sind nicht nur undemokratisch,³⁹ sondern rufen auch den Widerstand und Protest der Betroffenen hervor und wirken als destabilisierendes Element, das sich auch auf tagespolitische Entscheidungen negativ auswirkt. Somit ist eine derartige "Ausgrenzung" von Interessen sowohl aus theoretischer als auch praktisch-politischer Sicht nicht ratsam.

Vielmehr sollten die eingangs erwähnten relationalen und strukturellen Bedingungen beachtet und in der Gesetzgebung eingeführt werden. Partizipation, Wert und Unabhängigkeit des Individuums sind im Falle von Minderheiten mehrdimensionale Anforderungen. Die individualisierte Partizipation von Minderheiten am politischen Entscheidungsprozeß genügt nicht als alleinige Prämisse, sie muß vielmehr in einem kulturellen und räumlich-zahlenmäßigen Kontext umgesetzt werden. Diese Forderung ergibt sich auch aus der Bedingung des Wertes und der Unabhängigkeit⁴⁰ eines Individuums, die ihm bereits in einem vorpolitischen Raum (selbst-) konstituierende Eigenschaften zuerkennt. Der kulturelle Zusammenhang äußert sich in der Bedingung einer öffentlichen Kultur⁴¹, eines öffentlichen Forums und damit eines überindividuellen Bezugspunkts, ohne den die vorhandenen nationalen Identitäten keine Verwirklichungsrahmen finden. Diese zirkulär klingenden Bedingungen greifen allerdings erst dann, wenn allen Individuen eines Staates der gleiche Wert zukommt – eine Forderung, die einen demokratischen und pluralistischen Staat nicht vor Probleme stellen sollte. Darüber hinaus bietet diese Konzeption der Umsetzung des minderheitlichen Wertes in einer öffentlichen Kultur, die sich *qua definitionem* in einem Staat organisiert und die keinem extrem ethnokulturellem Objektivismus verfällt⁴², den Vorteil, daß sie auf einen definitorischen Einigungswillen verzichtet und damit jegliche Sezessionsproblematik ausblendet.

Das zweite Element, der räumlich-zahlenmäßige Kontext, bezieht sich auf die praktische Verwirklichung einerseits der Partizipation und andererseits der öffentlichen Kultur. Der Wert des Individuums, das Teil einer als soziales Kollektiv begriffenen Nation⁴³ ist, kann um so wirkungsvoller zur Geltung kommen, je kleiner der (Verwaltungs-) Rahmen ist, in dem sich dieser Wert verwirklichen kann. Dies gilt auch für die Partizipation, die in kleinräumigen Strukturen effektiver umsetzbar und daher wirkungsvoller ist, als in großräumigen, das heißt gesamtstaatli-

³⁹ Zur Identität in einer pluralistischen Gesellschaft siehe Miller, David: *Citizenship and National Identity*. Cambridge 2000.

⁴⁰ Unabhängigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang die identitäre Unabhängigkeit von der Mehrheitsnation, ist also auch ein Verbot der erzwungenen Assimilierung.

⁴¹ Zur Bedingung einer öffentlichen Kultur siehe Miller, David: *On Nationality*. Oxford 1995. Siehe auch Leist (Anm. 34).

⁴² Leist (Anm. 34), S. 373-375.

⁴³ Vgl. hierzu die Definition von Leist (Anm. 34), S. 375, die eine erweiterte Definition von Miller ist. "Nation bezeichnet ein soziales Kollektiv, das erzeugt wird (basierend auf ethnischen, kulturellen, historischen, geographischen und politischen Überzeugungen) durch die wechselseitige Zuschreibung nationaler Zugehörigkeit unter ihren Mitgliedern [...]."

chen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus fördern solche Mikrostrukturen die Partizipation der Individuen und der durch sie konstituierten Gruppen besser als Makrostrukturen. Es spricht einiges dafür, daß diese Elemente am besten in einer föderalen Ordnung umgesetzt werden können. Dabei darf jedoch eine öffentliche Kultur nicht ausschließlich auf die regionale Umsetzung beschränkt werden, sondern muß auch auf der gesamtstaatlichen Ebene abgebildet sein.

Eine derartige Staatsstruktur fördert die Kooperation zwischen den sozialen Kollektiven, beziehungsweise der Mehrheit und Minderheiten. Ausgehend von der lokalen Ebene der Selbstverwaltung – nicht nur in den von Minderheiten bewohnten Gebieten – wird die Kooperation bis auf die gesamtstaatliche Ebene übertragen und führt zu einer Stabilisierung des politischen Systems sowie der Gesellschaft. Es ist eine Tatsache, daß

*"die Vielfalt umfassender religiöser, philosophischer und moralischer Lehren, die in modernen demokratischen Gesellschaften gefunden werden, keine bloß historische und bald vorübergehende Erscheinung ist; sie ist ein dauerhaftes Merkmal der öffentlichen Kultur von Demokratien."*⁴⁴

Das gleiche gilt für ethnisch gemischte Gesellschaften und hat zur Folge, daß eine Staatskonzeption so verfaßt sein muß, daß ihr auf der Grundlage sehr verschiedener und sogar unvergleichbarer Lehren und Identitäten zugestimmt werden kann. Andernfalls wäre der Staat nicht dauerhaft und sicher. Dies bedeutet konkret für das rumänische Verfassungsverständnis, daß eine Föderalisierung nicht nur einseitig den Minderheiten einen Gewinn brächte, sondern auch der Mehrheit und sogar der politischen Zentralgewalt. Die Gewährleistung der Freiheit, sich lokal und auch – aber nicht nur – aufgrund ethnischer Interessen zu organisieren, wären

*"politische Maßnahmen zur Förderung der Verwirklichungschancen des Menschen und der wesentlichen Freiheiten im allgemeinen [und] können bewirken, daß sie diese verschiedenen, aber untereinander verbundenen instrumentellen Freiheiten stärken."*⁴⁵

Diese Voraussetzungen können ein gesellschaftliches Klima schaffen, in dem die Kooperation einer Defektion sowohl aus moralischen als auch ökonomischen Gründen vorgezogen wird. Das Problem mangelnder Kooperation in ethnisch heterogenen Gesellschaften beziehungsweise Staaten dürfte ein Schlüssel zur Lösung der Frage des Minderheitenschutzes sein. Obwohl an dieser Stelle nicht auf eine Theorie der inter-ethnischen Kooperation eingegangen werden kann,⁴⁶ sollte nicht unerwähnt bleiben, daß kooperative Strukturen in jeder Hinsicht gewinnbringender sind als defektive. Sie schaffen nicht nur einen stabilen Rahmen der

⁴⁴ Rawls (Anm. 13), S. 334.

⁴⁵ Sen (Anm. 1), S. 21. Die Frage der verschiedenen Typen der Freiheit und den damit zusammenhängenden bzw. verbundenen Institutionen werden in diesem Werk ausführlich erörtert.

⁴⁶ Dieses Unterfangen wurde an anderer Stelle versucht. Siehe Göllner, Ralf Thomas: Theoretische Überlegungen zum Minderheitenschutz. In: Zach, Krista (Hg.): *Rumänien im Brennpunkt*. München 1998, S. 121-133.

wechselseitigen Beziehungen, sondern führen auch dazu, daß der "Gewinn" an ökonomischem Wohlstand, Verlässlichkeit der Beziehungen und Gerechtigkeit größer wird.⁴⁷ Diese Form der innergesellschaftlichen Zusammenarbeit hängt natürlich auch in großem Maße von der Verantwortung der Individuen ab, die interagieren. Deswegen muß in einer Gesellschaftskonzeption die Interdependenz von Freiheit und Verantwortung verankert werden.

*"Dafür einzutreten, daß die Gesellschaft den Menschen dabei hilft, ihre Freiheit zu erweitern, heißt daher, für die persönliche Verantwortung einzutreten, nicht gegen sie. Der Zusammenhang zwischen Freiheit und Verantwortung besteht in beiden Richtungen. Ohne substantielle Freiheit und die Verwirklichungschancen, etwas Bestimmtes zu tun, kann jemand auch nicht die Verantwortung dafür tragen, daß er es tut. [...] In diesem Sinn ist Freiheit sowohl die notwendige als auch die hinreichende Bedingung für Verantwortung."*⁴⁸

Die Freiheit, sich lokal und auch nach ethnischen Kriterien organisieren und eine Form der Selbstverwaltung in einem föderalen Staaten aufbauen zu können, nimmt die Beteiligten in die Verantwortung auch für das Wohlergehen des Gesamtstaats.

Ein derartiger Ausgleich, ein auf Kooperation basierendes System, das den Wert des Individuums und der Gruppe anerkennt, die Partizipation in einer öffentlichen Kultur nicht nur ermöglicht sondern auch fördert, könnte durch eine Art Gesellschaftsvertrag nicht nur zwischen Volk und Staat, wie in der klassischen politischen Theorie, sondern auch zwischen Mehrheit und Minderheiten erfolgen. Dies wäre keine Herrschaftslegitimation oder Staatsbegründung, sondern ein Kooperationsvertrag zwischen den verschiedenen Nationalitäten bzw. Ethnien. Die Föderalisierung und Dezentralisierung der Macht bedeutet in der Summe keinen Machtverlust der Mehrheit, sondern eine Strukturierung der Macht, die eine deutlich bessere Wiedergabe der Präferenzen bewirken und weit mehr rationale Entscheidungsfindungen hervorbringen kann als zentrale Strukturen. Denn je weiter entfernt der Gegenstand der Entscheidung ist, desto unschärfer und emotionaler, also nicht-rationaler, wird die individuelle Entscheidung, die sich dann auch in der kollektiven Präferenz widerspiegelt. In einer derartig dezentralisierten Verwaltungsstruktur könnte eine regionale Selbstverwaltung etabliert werden, die politisch-gesellschaftliche Stabilität und Prosperität stützen würde und dazu beitragen könnte, das System effizienter zu gestalten und zum Wohle des Gesamtstaates die regionale kulturelle, sprachliche und nationale Vielfalt zu erhalten und gewinnbringend zu nutzen. Eine Föderalisierung der Entscheidungsstrukturen würde darüber hinaus positive Signale in Richtung der europäischen Institutionen, insbesondere der Europäischen Union, aussenden, die ihrerseits von den heutigen Mitgliedsländern und den zukünftigen Beitrittsländern eine Übertra-

⁴⁷ Vgl. zu dieser Fragestellung Axelrod, Robert: *Die Evolution der Kooperation*. München 1988.

⁴⁸ Sen (Anm. 1), S. 337.

gung von gewissen Entscheidungsrechten einfordert – *de facto* also eine Föderalisierung von Herrschaft und Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene. Eine europäische Integration sollte also auch im Interesse Rumäniens zu einem Europa der Regionen führen. Es dürfte wohl auch nicht das Ziel Rumäniens sein, bei einem Eintritt in die EU seine Identität aufzugeben: Die lineare Repräsentation des Volkswillens – so ist zumindest zu beobachten – nimmt auf europäischer Ebene seit dem Beginn des Maastricht-Prozesses stetig ab und könnte zu einer allmählichen Überwindung des internationalen *status naturalis* führen.

Ziel eines Minderheitenschutzes sollte jedoch nicht eine überbordende jurisdiktionelle Tätigkeit sein, denn diese könnte in eine Bürokratie im Wortsinn, also in eine Herrschaft der Verwaltung, münden. Ziel sollte vielmehr sein, mit den Mitteln eines Rechtsstaates ein institutionell abgesichertes Kooperationsgefüge zu etablieren und dadurch pluralistische Strukturen zu gewährleisten, in deren Rahmen alle Individuen ihre Identität bewahren und fördern können. Daher sollte eine Demokratie auch als kooperationsförderndes System begriffen werden und weniger als Plattform statistischer Mehrheitsentscheidungen. Die demokratische Organisationsform – zumal wenn sie die Forderungen nach Kooperation erfüllt – ist zudem am meisten kompatibel zur Marktwirtschaft, die ihrerseits von der positiven Konkurrenz der Ideen und Mitspieler sowie deren kultureller Vielfalt lebt und durch sie auch charakterisiert wird. Eine Übertragung des funktionsfähigen Modells eines Kooperationsgefüges – und dafür, daß es funktioniert, gibt es zahlreiche Beispiele – auf die Institutionen und Gesetzgebung im Bereich des Minderheitenschutzes hätte insgesamt positive Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft.