Peter A. Kraus

Umkämpfte Souveränität: Regionen und Minderheitenpolitik in Europa

Zusammenfassung: Der Beitrag arbeitet in analytischer Absicht Unterschiede und Zusammenhänge zwischen territorial- und minderheitenpolitischen Konflikten in Europa heute heraus. Seine Hauptthese ist, dass eine effektive Bearbeitung dieser Konflikte mit einer grundlegenden Revision vorherrschender auf den Nationalstaat bezogener Souveränitätsvorstellungen verbunden sein muss. Zunächst werden einige zentrale konzeptuelle und theoretische Probleme der Definition von Regionen, Minderheitennationen und nationalen Minderheiten erörtert. Vor diesem Hintergrund werden dann charakteristische Merkmale der Beziehungen von Mehrheiten und Minderheiten im europäischen Vergleich dargelegt. Schließlich verweist der Artikel auf die Unzulänglichkeiten politischer Ordnungsmodelle wie Autonomie und Minderheitenschutz, die die hierarchische Struktur dieser Beziehungen reproduzieren und damit eine Politik der ungleichen Anerkennung fortschreiben.

Schlüsselwörter: Region, Nationalstaat, Minderheit, Minderheitenkonflikte, Territorialkonflikte, Souveränität, Europa

Peter A. Kraus, Contested Sovereignty: Regions and Minority Politics in Europe

Summary: The contribution offers an analytic frame for assessing territorial and minority conflicts in Europe today. Its principal argument is that an effective management of these conflicts requires a thorough revision of prevailing notions of sovereignty, which are based on the nation-state. The article begins with a discussion of the conceptual and theoretical problems involved with the definition of regions, minority nations, and national minorities. It then offers a comparative outline of the characteristic features of majority-minority relations in the European context. Finally, it shows the shortcomings of political models such as autonomy and minority protection, which reproduce the hierarchical structure built into these relations and thereby sustain a politics of unequal recognition.

Keywords: region, nation-state, minority, minority conflicts, territorial conflicts, sovereignty, Europe

Peter A. Kraus, Dr. phil., Professor für Politikwissenschaft an der Philosophisch-Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Augsburg.

Korrespondenzanschrift: peter.kraus@phil.uni-augsburg.de

 DOI: 10.5771/0044-3360-2023-2-157

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Um das Europa der Regionen, das in den 1990er Jahren ein viel bemühtes Thema öffentlicher Debatten um die Perspektiven der europäischen Einigung war, ist es leise geworden. Im vergangenen Jahrzehnt sorgten hingegen die Unabhängigkeitsbestrebungen in Schottland und Katalonien weltweit für politische Schlagzeilen. Im katalanischen Fall mündete die Abhaltung eines von Seiten des spanischen Staates als illegal betrachteten Unabhängigkeitsreferendums in eine politische Krise, deren Folgen bis heute nachwirken. Nach Nicola Sturgeons Rücktritt als Ministerpräsidentin mag wiederum die schottische Frage auf der Agenda der britischen Politik vorläufig mehr in den Hintergrund rücken; gelöst ist sie freilich noch lange nicht. Im Osten Europas hat die Anfechtung des territorialpolitischen Status quo andere Ursachen als im Westen. Hier spielt die Problematik nationaler Minderheiten eine Schlüsselrolle. Sie ist z. T. auf dramatische Weise mit erbitterten Konflikten um die geopolitische Hegemonie verbunden. Dies hat der Einmarsch von Putins Truppen in die Ukraine gezeigt, der unter dem Vorwand erfolgte, die russischsprachige Bevölkerung im Osten des Landes zu beschützen.

Insgesamt bleibt Europa auch heute – lange nach der kurzen Blüte des Regionalismus im Westen und dem mit dem Zusammenbruch der UdSSR verbundenen »zweiten Völkerfrühling« im Osten – von einem komplexen Gemenge regionaler und nationaler Fragen geprägt, die auch mit dem Wandel von Staatsstrukturen im Zuge der Integration Europas und mit der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) wenig an Virulenz eingebüßt haben. Sie verweisen letztlich allesamt auf eine Problematik, die das Verhältnis von Nationalstaat und Demokratie im Kern berührt, nämlich die Problematik der Verknüpfung von kollektiven Selbstbestimmungsansprüchen und dem nationalstaatlich vorgegebenen Rahmen für die Ausübung von Selbstbestimmungsrechten – kurzum: die Problematik der Souveränität.

In diesem Beitrag geht es darum, in analytischer Absicht nachzuzeichnen, welche Zusammenhänge es zwischen den territorial- und minderheitenpolitischen Herausforderungen im Europa der Gegenwart gibt. Zentral ist die These, dass eine produktive Bewältigung dieser Herausforderungen eine grundlegende Revision vorherrschender Souveränitätsvorstellungen erfordert, so dass die in die Unterscheidung von Mehrheiten und Minderheiten (oder ggf. »Nationen« und »Regionen«) eingebauten politischen Hierarchien aufgelöst werden. Bevor das Feld der Territorial- und Minderheitenpolitik genauer ausgeleuchtet und mit der Souveränitätsproblematik in Verbindung gebracht wird, sind zunächst einige wichtige theoretisch-konzeptuelle Fragen zu erörtern.

Theoretische und konzeptuelle Klärungen

Der Begriff der Region ist in Wissenschaft und Politik allgegenwärtig. Zugleich ist er ausgesprochen schillernd. Was ist eine Region? Im Folgenden geht es nicht darum, den Begriff und seine mehrdeutige Semantik umfassend auszuleuchten. Er soll vielmehr vor allem im Hinblick auf seine Verwendung im Bereich der europäischen Territori-

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

alpolitik und die in sie eingeflochtenen Konfliktkonstellationen betrachtet werden. Dafür sei in einem ersten Schritt ein kurzer Blick auf die Ebene der EU geworfen.

Im Institutionengefüge der EU gibt es einen Ausschuss der Regionen mit aktuell 329 Mitgliedern. Sie vertreten nicht allein regionale, sondern auch lokale Gebietskörperschaften aus 27 Mitgliedstaaten. Anders als das Europäische Parlament hat der Ausschuss keine Entscheidungskompetenzen, sondern lediglich beratende Funktionen. Darüber hinaus spielen die Regionen eine Rolle in der NUTS-Nomenklatur zur statistischen Erfassung territorialer Einheiten in der EU.[1] Die Einheiten der drei NUTS-Gruppen decken sich z.T. mit Regionen oder Gliedstaaten, die über politische Kompetenzen verfügen; z. T. sind es nur administrative Einheiten; z. T. handelt es sich um bloß zu statistischen Zwecken geschaffene Größen. So finden sich in NUTS 1 die deutschen Bundesländer, aber auch reine Artefakte wie etwa der »Osten« oder der »Nordwesten« im Falle Spaniens.

Auch wenn wir uns in einem zweiten Schritt der Ebene der EU-Mitgliedstaaten zuwenden, bleibt das Bild recht diffus. Dort finden wir eine kleine Zahl von Bundesstaaten, in denen die Gliedstaaten – wie die deutschen und österreichischen Länder – ganz überwiegend den Charakter von Regionen haben. In Belgien bildet ein eigentümliches Ensemble von drei Regionen und drei Gemeinschaften die Föderation. Außerdem gibt es in der EU eine Reihe von Staaten, die die politische Macht dezentralisiert haben und die entsprechenden substaatlichen Einheiten offiziell Regionen nennen, so z. B. Italien. In Spanien heißen diese Einheiten Autonome Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*). Territorialpolitisch vertrackter ist die Situation im Vereinigten Königreich, das seit dem Brexit nicht mehr der EU angehört. Es besteht offiziell aus Nordirland, Schottland, Wales und England, wobei England im Gegensatz zu den übrigen Teilen freilich über keine eigenständigen politischen Institutionen verfügt. Schließlich enthält die EU Staaten, in denen es ebenfalls offiziell als Regionen bezeichnete Gebilde gibt, diese aber ausschließlich über administrative Ausführungskompetenzen verfügen, z. B. Frankreich mit Regionen wie der Bretagne oder dem Grand-Est.[2]

Anders als der Begriff des Staates ist der Begriff der Region abgesehen von der territorialen Dimension also inhaltlich hochgradig unbestimmt. Diese Unbestimmtheit betrifft gerade die Ebene der Politik. Im deutschsprachigen Kontext gelten etwa Katalonien, Wales, Südtirol, die Marken, Seeland sowie der Peloponnes allesamt als Regionen. Zweifellos haben die genannten Gebiete einige Gemeinsamkeiten als historisch gewachsene und geographisch abgrenzbare Räume. Zugleich wirkt sich die Verbindung von Geschichte, Territorium und Kultur im Konkreten aber ganz unterschiedlich auf den Bereich der Politik aus.[3] Vor diesem Hintergrund mache ich in

1 Das Kürzel NUTS steht für *Nomenclature Commune des Unités Territoriales Statistiques.*

2 Eine Ausnahme ist Korsika als Region mit Sonderstatus und einem eigenen Parlament (die *Assemblea di Corsica*), in dem autonomistische und nationalistische Kräfte über 46 von 63 Sitzen verfügen.
https://www.isula.corsica/assemblea/Les-groupes-politiques-2021-2028_r80.html.

3 Der Begriff der Weltregion, wie er in den internationalen Beziehungen für Europa, Südasien, Südamerika und ähnliche Räume verwendet wird, bleibt hier bewusst ausgeblendet.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

diesem Beitrag zwei wichtige konzeptuelle Einschränkungen und betrachte Regionen primär als konfliktfähige *politische* Akteure: Damit ist erstens impliziert, dass eine autonome (regionale) politische Handlungsebene existiert, was in der Regel substantielle regionale Legislativ- und Exekutivkompetenzen voraussetzt, aber auch schon dort gegeben sein kann, wo politische Gruppierungen mit signifikanter, an Wahlergebnissen messbarer Stärke auf die Abtretung solcher Kompetenzen durch den Zentralstaat drängen. Zweitens konzentriere ich mich auf Fälle, in denen das Verhältnis von Region und übergeordnetem Staat vom Fortbestehen offener nationaler Fragen geprägt ist und sich die politischen Vertreter der Region tendenziell als Vertreter einer Nation ohne Staat verstehen, das heißt als Vertreter einer *Minderheit*, deren Status sie gegenüber der Mehrheit als problematisch empfinden. Diese Problematik schlägt sich in territorialpolitischen Forderungen nieder, die von Forderungen nach (mehr) Autonomie bis hin zu Sezessionsbestrebungen reichen können.

Insofern ergeben sich zwischen dem Konzept der Region, wie es in diesem Artikel verwendet wird, und dem Konzept der nationalen Minderheit zahlreiche Berührungspunkte. Sie kommen vor allem dort zum Vorschein, wo sich regionale mit nationalen Fragen überlagern, so dass eine spezifische Konfliktstruktur entsteht. Auch nationale Minderheiten sind häufig territorial konzentriert, obgleich sie manchmal selbst in ihrem angestammten Siedlungsgebiet zu einer demographischen Minderheit geworden sind, wie das Beispiel der Sorben in Sachsen und der Niederlausitz zeigt. Ein besonderes Merkmal der politischen Minderheitenkonstellation in Mittel- und Osteuropa ist, dass Minderheiten oft mit einem externen Patronagestaat in Verbindung stehen (oder gebracht werden), wie in den nächsten Abschnitten noch ausführlicher gezeigt wird. Zudem beanspruchen auch nationale Minderheiten institutionellen Schutz, der sie zur Wahrung ihrer kollektiven Identität gegenüber dem Staat, dessen Angehörige sie sind, befähigen soll. Gerade unter der Berücksichtigung der politischen Konfliktdimension scheint es mir daher lohnenswert, eine Diskussion von Regionalkonflikten, wie sie in Westeuropa überwiegen, mit einem Blick auf nationale Minderheitenfragen, wie sie im Osten vorherrschen, zu verknüpfen. Mit dieser Verknüpfung zusammen hängt die am Ende des Beitrags vorgetragene These, dass nicht zuletzt der geringe Ertrag, den das Europa der Regionen für politisch mobilisierte substaatliche Einheiten bisher abgeworfen hat, zu einem Aufleben des Sezessionismus im Westen geführt hat. Das Konfliktspektrum der Territorial- und Minderheitenpolitik in Europa hat sich dadurch insgesamt erheblich erweitert.

Ähnlich wie Regionen lassen sich auch Minderheiten nicht leicht definieren. Aus einer allgemeinen politikwissenschaftlichen Perspektive bezeichnet der Minderheitenbegriff ein spezifisches Segment der Bevölkerung eines Staates oder eines semistaatlichen Gebildes, das gegenüber der Mehrheit insofern dauerhaft benachteiligt ist, als seine zahlenmäßige Unterlegenheit strukturelle Ursachen hat, die nicht den Spielregeln des politischen Wettbewerbs unterliegen. Es handelt sich also um ein Segment, das besondere Identitätsmerkmale aufweist, die auf Sprache, Religion oder anderen kollektiven Attributen beruhen. Die Grundlage für die spezifische Identität ist eher soziokulturelle Vielfalt als sozioökonomische Ungleichheit, wenngleich es sich in konkreten

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fällen als schwierig erweisen wird, diese Trennung aufrechtzuerhalten.[4] Dementsprechend teilen Menschen, die einer Minderheit angehören, subjektiv eine spezifische ethnische oder nationale Identität, die sich von derjenigen der »Titularnation« – der Mehrheit, die einem Staat in Europa typischerweise seinen Namen gibt – abhebt und aus der sich Forderungen nach institutioneller Anerkennung, nach Schutz oder Nichtdiskriminierung herleiten.

Der politische und der rechtliche Diskurs zu Minderheitenfragen zieht in der Regel eine klare Grenze zwischen »ethnischen« und »nationalen« Minderheiten. Anders als nationale Minderheiten entstehen ethnische Minderheiten im Allgemeinen infolge von Migration. Sie spiegeln das aggregierte Resultat zahlreicher, mehr oder weniger freiwilliger Entscheidungen, aus einem Staat A in einen Staat B zu wandern. Einwanderung aus außereuropäischen Regionen ist für die europäischen Gesellschaften ein vergleichsweise junges Phänomen; so ist in diesem Zusammenhang manchmal von »neuen« Minderheiten die Rede. Bei »alten« bzw. nationalen Minderheiten handelt es sich hingegen um Gruppen, die in der historischen Betrachtung »autochthonen« Ursprungs sind und sich nicht selten als Opfer einer hegemonialen Nationalstaatsbildung verstehen. Sie beanspruchen ein angestammtes Siedlungsgebiet, und ihre Angehörigen betrachten sich oft als Angehörige einer Minderheitennation oder einer nationalen Minderheit, wobei das letztere Konzept häufig in Beziehung mit einem angrenzenden externen Patronagestaat steht. Auch wenn die Gegenüberstellung von ethnischen und nationalen Minderheiten die soziologische wie die normative Diskussion nach wie vor beherrscht[5], ist sie doch nicht unumstritten; die Zuschreibung entsprechender Kategorien und des damit verbundenen Gruppenstatus ist nämlich unweigerlich Ergebnis politischer Entscheidungen, die nur bedingt »objektiven« akademischen Kriterien entsprechen. Es ist daher immer im Auge zu behalten, dass Mehrheit und Minderheit *relationale Konzepte* sind. Sie verweisen auf dynamisch sich verändernde Kontexte: Wie die Größe und die Grenzen von Gruppen darin definiert werden, ist nicht zuletzt ein Resultat von Machtbeziehungen.[6] Nichtsdestoweniger lassen sich drei Faktoren benennen, die für die Analyse von Minderheitenfragen von beträchtlicher Relevanz sind und gerade auch eine große Rolle spielen, wenn es darum geht, Verbindungslinien zwischen »regionaler« Identitätspolitik und Minderheitenkonflikten aufzuzeigen.

Der erste Faktor ist *Territorialität*. Er bildet die naheliegende Schnittstelle zwischen Minderheit und Region bzw. »Regionalismus«. Die Artikulation von Minderheitenforderungen und die Implementation von Gruppenrechten erscheinen grundsätzlich

4 So etwa bei Gruppen wie den Roma, indigenen Gemeinschaften oder zugewanderten Minderheiten, bei denen die zwei Dimensionen weitgehend zusammenfallen. Für eine ausführlichere Erörterung dieses Zusammenfallens siehe Peter A. Kraus, »The politics of complex diversity: A European perspective« in: *Ethnicities 12*, No. 1 (2012), S. 3–25, hier S. 8f.

5 Siehe dazu etwa die mittlerweile klassische Arbeit von Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995.

6 Peter A. Kraus, »Minderheiten« in: Dieter Nohlen / Peter Waldmann / Klaus Ziemer (Hg.): *Lexikon der Politik. Band 4. Die östlichen und südlichen Länder*, München 1997, S. 369–379, hier S. 370f.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

dort leichter, wo eine Gruppe eine klare territoriale Basis hat. Ein Gebiet ist eine politische Ressource, die eine Minderheit einsetzen kann, um mit Exit-Strategien[7] zu drohen, wenn ihre Autonomieforderungen auf taube Ohren stoßen. Auch wenn die Mobilisierung der *black nationalists* in den USA in den 1970er Jahren sicher nicht weniger Berechtigung hatte als die zeitlich parallele Mobilisierung der Souveränisten[8] in Québec, zeigte sich im ersten Fall bald, dass das Fehlen einer ausgeprägten territorialen Dimension die Bildung einer belastbaren kollektiven Identität erschwerte. In Europa lässt sich wiederum das Beispiel von zwei sozioökonomisch benachteiligten Minderheiten – der Albaner in Nordmazedonien auf der einen, der Roma auf der anderen Seite – heranziehen, um zu veranschaulichen, wie sich der territoriale Faktor (bzw. dessen Abwesenheit) auf die Gruppenmobilisierung auswirkt. Unter Bedingungen weitreichender Autonomie oder in einer multinationalen Föderation können Minderheiten letztlich einen politischen Status genießen, der sich nicht allzu sehr von demjenigen unterscheidet, den eine Mehrheit oder Titularnation im entsprechenden Staatsgebilde einnimmt.

Der zweite Faktor ist *Nationalität*. Es sei darauf hingewiesen, dass sich diese Kategorie hier weniger auf »objektive« Definitionsmerkmale wie Sprache und historische »Verwurzelung« richtet als auf die Politisierung einer Gruppenidentität. Der Faktor der Nationalität ist in der oben getroffenen Unterscheidung von ethnischen und nationalen Minderheiten angelegt. Gruppen mit biographischen Bezügen zum Maghreb oder die »Deutschtürken« beanspruchen nicht Autonomie in einem »eigenen« Heimatgebiet in den Ländern, in die ihre Großeltern oder ihre Eltern einst eingewandert sind. Soweit sie politisch überhaupt als ethnische Minderheiten auftreten, tun sie dies primär mit den Zielen der Nichtdiskriminierung und sozioökonomischen Chancengleichheit; die Wahrung einer tradierten kulturellen Identität spielt eine geringere Rolle. Demgegenüber bietet nach gängigen demokratischen Standards die oft problematische und konfliktbehaftete Eingliederung von historisch verankerten territorialen Minderheiten in einen Nationalstaat eine starke Rechtfertigung für den Anspruch auf institutionelle Autonomie. Diese ist wiederum die wichtigste Voraussetzung für die Reproduktion soziokulturell begründeter kollektiver Identität in modernen Gesellschaften. Jedenfalls ist dies die Sichtweise, die sich sowohl die EU als auch der Europarat zu eigen gemacht haben, wenn sie sich in den vergangenen drei Jahrzehnten mit Minderheitenfragen befasst haben. Die vom Europarat ausgearbeiteten Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (1992) und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1995) bringen dies gleichermaßen zum Ausdruck. Zwar besetzen EU und Europarat scharf zu unterscheidende institutionelle Sphären der europäischen Politik, aber sowohl die Charta als auch das Rahmenübereinkommen hatten als Dokumente des Europarats die Unterstützung maßgeblicher

7 Dazu klassisch Stein Rokkan, *Staat, Nation und Demokratie in Europa*, Frankfurt a. M., 2000, S. 278–284.

8 Zur besseren Lesbarkeit verwende ich in diesem Beitrag das Maskulinum hier und im Folgenden immer wieder genderübergreifend.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

EU-Organe. Nach der Auflösung des Ostblocks wurden die in diesen Dokumenten festgehaltenen Empfehlungen etwa ein wichtiger Teil der Auflagen, die mittel- und osteuropäische Staaten für die Aufnahme in die EU zu erfüllen hatten.[9]

Der dritte Faktor schließlich ist das *Vorhandensein (bzw. die Abwesenheit) einer externen Schutzmacht*. Er ist vor allem dort von Gewicht, wo eine Minderheit in Staat A und die Titularnation im Nachbarstaat B sich als Angehörige derselben nationalen Gemeinschaft verstehen, da sich dann innen- und außenpolitische Konfliktdimensionen potentiell überlappen. Wie auch hinsichtlich der zwei anderen Faktoren festzuhalten ist, hängt es immer vom Kontext ab, wie viel Sprengkraft die damit verbundenen Konflikte tatsächlich entfalten. Während etwa Schweden auf die Situation der schwedischsprachigen Minderheit in Finnland keinen Einfluss genommen hat (abgesehen vom Sonderfall der Åland-Inseln), agiert Serbien immer wieder als Fürsprecher der serbischen Bevölkerung in Kosovo und in Bosnien-Herzegowina. Die Dynamik solcher Konfliktkonstellationen ist durchaus veränderlich, wie viele andere Beispiele zeigen: Was Akteure je nach Fall als »intern« und als »extern« wahrnehmen, ist in erster Linie eine Frage von Machtbeziehungen, die dem historischen Wandel unterliegen.

Territorialität – die bei Regionen immer gegeben ist –, Nationalität und externe Patronage sind Ressourcen, die es einer Minderheit erleichtern, ihr Anliegen in Konfliktsituationen zu verteidigen. Sie lassen sich als grobe konzeptuelle Folie für die empirische Analyse einsetzen. Am einen Ende der Skala lassen sich Gruppen wie die Roma sowie kleine Minderheiten mit nur schwacher territorialer Verankerung wie die Aromunen verorten. Am anderen Ende stehen Minderheiten mit einer starken territorialen Basis und externer Protektion, wie etwa die deutschsprachigen Südtiroler.

Regionen, Minderheiten und Konfliktkonstellationen in Europa heute

Westeuropa

Die Nationalstaatsbildung ist im Westen und Osten Europas unterschiedlichen historischen Pfaden gefolgt. Damit gehen Unterschiede in der Regionalismusfrage und in der Gestalt der Beziehungen von Mehrheiten und Minderheiten einher. Typisch für den westeuropäischen Verlauf sind Staatsnationen: Die Staaten, die im Spätmittelalter in Schweden, Britannien und Frankreich entstanden, wurden zu den Hauptarchitekten einer lang anhaltenden Nationalisierung, bei der das historische Timing eine Schlüsselrolle spielte.[10] Die von hegemonialen politischen Zentren aus aufgebauten Staatsstrukturen wurden von den Herrschenden eingesetzt, um einer ganz überwiegend noch agrarisch geprägten Gesellschaft im Rahmen eines nach Top-Down-Mustern verlaufenden *Nation Building* einheitliche sprachliche und kulturelle Standards vorzugeben. Dies legte den Grundstein, um Jahrhunderte später, im Zeitalter demokratischer

9 Peter A. Kraus, *A Union of Diversity: Language, Identity and Polity-Building in Europe*, Cambridge 2008, 109f.
10 Rokkan, Staat, Nation, aaO. (FN 7), S. 189–208.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Transformationen, die Prinzipien von Staatsbürgerschaft und Nation miteinander zu verschmelzen.[11] Die Staatsnation setzte unter Bedingungen von Pfadabhängigkeit die wesentlichen Parameter politischer Modernisierung in der westlichen Hälfte Europas. Dass diese Standards dominant wurden, hieß freilich nicht, dass sie unhinterfragt blieben. Ihre Umsetzung ließ an den Peripherien des Staatsgebiets Minderheiten entstehen, die auf den Imperativ staatsbürgerlicher Gleichheit verwiesen, um kulturelle Rechte einzufordern, die wenigstens einen Teil des Leids, das ihnen als Opfer zentralstaatlich gelenkter Nationsbildungsprojekte zugefügt wurde, wettmachen sollten. Der Erfolg der damit verbundenen Mobilisierungen variierte je nach Kontext sehr stark, was nicht zuletzt dem Gewicht der oben erläuterten drei Faktoren geschuldet war. Ein für auf die Gegenwart bezogene Analysen wichtiger zusätzlicher Aspekt sind die strategischen Optionen, die sich aufgrund der Dynamik europäischer Integration ergeben haben, die eine Zeit lang Hoffnungen Auftrieb gab, dass Staaten alte Prärogativen verlieren und sich subnationalen Akteuren so neue politische Spielräume erschließen würden. Für einige dieser Akteure war das Maastrichter Projekt eines Europas der Regionen letztlich sogar mit der Option der »Unabhängigkeit in Europa« (*Independence in Europe*) verknüpft, wie der Slogan der *Scottish National Party* (SNP) in den 1990er Jahren lautete.

Die westeuropäischen Staatsnationen mögen aus verschiedenen Gründen eine Periode der Destabilisierung durchlaufen haben, aber die Folgen der assimilationistischen *longue durée*, in der Minderheiten im westfälischen Staatensystem dem homogenisierenden Druck der Mehrheitskultur ausgesetzt waren (und damit überhaupt erst zu Minderheiten gemacht wurden), sind deswegen noch lange nicht hinfällig. So sprechen auch Befürworter der Unabhängigkeit in den schottischen Highlands heute in aller Regel nicht Gälisch, sondern Englisch; und so verwandelte der spanische Staatsnationalismus Katalonien, wo Katalanisch bis weit in das 20. Jahrhundert hinein das primäre Vehikel der Alltagskommunikation war, in die zweisprachige Region, die es heute ist. Im Licht der drei skizzierten Faktoren ist es beachtlich, dass es einer Minderheit wie der katalanischen gelingen konnte, sich der Zwangshomogenisierung von Seiten des spanischen Staats in der Franco-Diktatur allein aus eigener Kraft zu widersetzen. Ähnlich wie andere Regionen Westeuropas, die sich als vergleichsweise stark einordnen lassen (wie das Baskenland, Schottland oder Wales), und im Gegensatz zu den politisch bedeutenderen Minderheiten im Osten, haben die Katalanen keine externe Schutzmacht, die ihre Sache gegenüber der EU und der internationalen Staatengemeinschaft unterstützt. Auch wenn die westfälische Ordnung zum Zweck hatte, einen von jahrzehntelangen Religionskriegen geplagten Kontinent zu befrieden, blieb ihr Beitrag zur Konflikteindämmung begrenzt.[12] In Westeuropa fanden gewaltsam ausgetragene Auseinandersetzungen um Grenzen und geopolitische Hegemonie

11 Für das geradezu paradigmatische Beispiel des republikanischen Frankreich siehe die reichhaltiges Anschauungsmaterial bietende Studie von Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen*, Stanford, CA, 1976.

12 Jennifer Jackson-Preece, *National Minorities and the European Nation-State System*, Oxford 1998, S. 67–94.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

erst nach dem Zweiten Weltkrieg ein Ende. Für die Architekten der europäischen Integration war diese der einzige Weg, um dem in das westfälische System eingebauten Spannungspotential die Virulenz zu nehmen. Aus dem Blickwinkel derjenigen regional konzentrierten Minderheitengruppen, die unter westfälischen Bedingungen ihre Identität behaupten konnten, bot Europa wiederum die Chance, die institutionelle Zwangsjacke des Nationalstaats abzustreifen.

Osteuropa

Ein Blick auf die politische Karte Europas zeigt im Westen eine bemerkenswerte Kontinuität von Staatsnationen, die sich mehr oder weniger kontinuierlich auf der Basis ererbter dynastischer Staatsstrukturen entwickelten. Im Osten hingegen führte die abrupte Auflösung von Imperien in den vergangenen hundert Jahren zu wiederholten und oft dramatischen Grenzverschiebungen. Davor behinderte das Herrschaftsmodell der Habsburger, der Ottomanen und der Zaren die Nationalisierung der Politik. Die Situation änderte sich jedoch nachhaltig in der Periode, die zum Ersten Weltkrieg führte, und in den Jahren danach. Das nationale Prinzip breitete sich ungebremst aus. Nach dem Kollaps der alten Imperien führte das nicht immer harmonische Nebeneinander von Nation-Building- und Demokratisierungsprojekten zu Zugehörigkeitskonflikten. Den mit den Pariser Vorortverträgen 1919–20 geschaffenen Titularnationen standen politisch mobilisierte Minderheiten gegenüber, die häufig nicht den neu konstituierten Staat, dem sie nunmehr angehörten, als »ihr« Heimatland ansahen, sondern vielmehr einen Nachbarstaat. Die Deutschen waren das auffälligste Beispiel einer solchen Minderheit. Es bildete sich eine trianguläre Konfiguration von Konflikten zwischen Mehrheiten und Minderheiten heraus.

Diese Konfliktkonfiguration gewann – wenn auch in einem in der Folge des Zweiten Weltkriegs massiv veränderten Kontext – nach 1989 erneut an Relevanz und prägt die Politik in Ost- und Mitteleuropa bis heute.[13] Das Konfliktdreieck besteht erstens aus einem Staat, der einen Prozess der (Re-)Nationalisierung eingeleitet hat. Den zweiten Winkel besetzt eine Minderheit, die unter diesem Vorzeichen als Gruppe außerhalb der Nation wahrgenommen wird, insbesondere dann, wenn sie unter dem Verdacht steht, dass ihre Loyalität sich eher auf einen Nachbarstaat richtet als auf den Staat, dem sie offiziell einverleibt wurde. Den dritten Eckpunkt bildet schließlich ein Nachbarstaat, soweit er als Patronagestaat der Minderheit agiert. Wie die Politik Ungarns gegenüber den magyarischen Minderheiten in der Slowakei und in Rumänien zeigt, kann ein Staat in der Tat als Schutzmacht auftreten, die ethnonationale und politische Zugehörigkeiten gleichsetzt. Im Fall der Länder, die seit 2004 EU-Mitglieder geworden sind, ist es bislang gelungen, Minderheitenkonflikte einzufrieren und eine Dynamik der Eskalation, wie sie für die Zwischenkriegszeit charakteristisch war, zu verhindern. Weiter im Osten hat die Intensität triangulärer nationalistischer Konflikte hingegen

13 Rogers Brubaker, *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge 1996.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

zugenommen. An erster Stelle zu nennen ist hier das traurige Beispiel der Ukraine, in der die Existenz größerer, im Osten des Landes konzentrierter und vermeintlich gefährdeter russischsprachiger Minderheitengruppen Putin als Vorwand gedient hat, um seine neoimperiale Agenda aggressiv zu verfolgen.[14]

Entwicklungstendenzen nach Maastricht und der Osterweiterung der EU

Seit dem Maastrichter Vertrag und der Osterweiterung der EU hat die territorial- und minderheitenpolitische Konstellation in Europa spürbar an Dynamik und Komplexität gewonnen. Dies gilt für den Osten wie für den Westen gleichermaßen. Im Westen bestand um 1992 das Ziel der politisch mobilisierten Regionen vornehmlich darin, Autonomierechte zu erhalten oder auszuweiten. In wichtigen Fällen wie Korsika oder Schottland hatte es bis dahin noch gar keine substantiellen Konzessionen von zentralstaatlicher Seite gegeben. Für andere vergleichsweise starke Minderheiten wie die Katalanen und die Südtiroler ging es vornehmlich um die Konsolidierung und den Ausbau der bestehenden Territorialautonomie. Die Hoffnungen der Minderheitenaktivisten richteten sich vor allem auf den Aufbau des Europas der Regionen, dem die Rolle zugedacht wurde, sich neben dem intergouvernementalen Europa der Staaten und dem von der Kommission repräsentierten supranationalen Europa zu einer gleichwertigen dritten Ebene des Regierens zu entwickeln.[15] Allerdings darf nicht unerwähnt bleiben, dass es daneben auch zwei militante minderheitenpolitische Konflikte gab, nämlich im Baskenland und in Nordirland. Hier wurde der territoriale Status quo von Gruppierungen auf radikale Weise hinterfragt, die mit der von IRA (*Irish Republican Army*) und ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, deutsch: Baskenland und Freiheit) ausgeübten politischen Gewalt sympathisierten. Der baskische und der nordirische Fall haben in dieser Hinsicht mittlerweile ihren exzeptionellen Charakter verloren, auch wenn der Frieden in Nordirland gerade nach dem Brexit nach wie vor als prekär gelten muss.

Im Osten war die Situation in den Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer aufgrund der Zuspitzung einer Reihe ethnonationaler Konflikte im Zuge der Auflösung Jugoslawiens und des Zusammenbruchs der Sowjetunion wesentlich turbulenter als im Westen Europas. Der Kollaps der beiden Staatsgebilde, die auf dem Papier als multinationale Föderationen entstanden waren, ging mit einer Spirale des Protests einher, in der die Bürger der substaatlichen Einheiten – Republiken wie Teilrepubliken – demokratische und nationale Forderungen zusammenlaufen ließen.[16] Im Namen der

14 Kostiantyn Fedorenko and Andreas Umland, »A Triadic Nexus Conflict? Ukraine's Nationalizing Policies, Russia's Homeland Nationalism, and the Dynamics of Escalation in 2014–2019« in: Aadne Aasland / Sabine Kropp (Hg.), *The Accommodation of Regional and Ethnocultural Diversity in Ukraine*, Cham 2021, S. 53–82.

15 Udo Bullmann (Hg.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden 1994.

16 Zum komplexen Verhältnis von Nationalismus und Demokratie siehe stellvertretend für viele: Craig Calhoun, *Nations Matter: Culture, History, and the Cosmopolitan Dream*, New York, 2007; Egbert Jahn, »Demokratie und Nationalismus – Zwillingskinder der Volkssou-

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nationalen Souveränität ebneten sie den Weg für die Konstituierung einer großen Zahl neuer Staaten in der östlichen Hälfte des Kontinents. Als Ergebnis eines Umbruchs von großer Tragweite sind auf der politischen Landkarte Europas heute 36 Staaten zu finden; 1992 waren es noch 26.[17] In mehreren Fällen gingen schwerwiegende Konflikte – die in den Balkankriegen ethnische Säuberungen mit sich brachten – der Erlangung der Unabhängigkeit voraus.

Dreißig Jahre später scheint sich in Ostmitteleuropa die Lage stabilisiert zu haben. Es liegt auf der Hand, dass der EU-Beitritt eines Großteils der Staaten dieses Gebiets ein entscheidender Faktor bei der Einhegung ethnonationaler Gegensätze war. EU wie Europarat unternahmen in den 1990er Jahren erhebliche Anstrengungen, um die Parameter eines europäischen Menschenrechtsregimes zu definieren, in dem der Schutz von Minderheiten innerhalb von sowie zwischen Nationalstaaten von großer Bedeutung ist. Zwar hat die EU-Osterweiterung die Minderheitenkonflikte in Ostmitteleuropa nicht beendet: In den meisten Fällen sind Minderheitenfragen offengeblieben, wie die anhaltende Diskriminierung der Roma, die Diskussionen über die Rechte der russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland und der ungeklärte Status der ungarischen Minderheit in Rumänien allesamt belegen. Nichtsdestoweniger hat die Europäisierung der Minderheitenpolitik in den neuen Mitgliedstaaten dazu beigetragen, einen übergeordneten institutionellen Rahmen für die Konfliktschlichtung auszuarbeiten.

In eine andere Richtung entwickelt, als von vielen prognostiziert, haben sich in den drei Jahrzehnten seit Maastricht und der Etablierung der EU die Minderheitenfragen im Westen. Das Ende der Gewalt in Nordirland und im Baskenland ist als ein wichtiger Wendepunkt zu betrachten. Was sich einst als militanter Protest entladen hatte, findet heute überwiegend in institutionell eingehegter Politik Ausdruck. Weniger erfolgreich verlaufen ist hingegen die Konfliktinstitutionalisierung in Schottland und insbesondere in Katalonien. In beiden Fällen beherrschte das Thema der Sezession im vergangenen Jahrzehnt die politische Agenda; die regionalen Wahlergebnisse bestätigten wiederholt die Dominanz von SNP bzw. der Parteienkoalition von Unabhängigkeitsbefürwortern. Unter ganz unterschiedlichem politisch-rechtlichem Vorzeichen wurden Unabhängigkeitsreferenden abgehalten, in Katalonien gegen den Willen des Zentralstaats und unter hochgradig spannungsreichen Bedingungen.[18] Der schottische wie der katalanische Souveränismus haben ihr Gravitationszentrum in sozialen und ökonomischen Fragen im Mitte-Links-Bereich des politischen Spektrums. Zugleich bringen sie nicht zuletzt die wachsende Frustration über den geringen Spielraum zum Ausdruck, den das Europa der Regionen Minderheitennationen bietet, um sich

veränität«, in: ders., *Politische Streitfragen, Bd. 4*, Wiesbaden 2015, S. 32–49; Ivor Jennings, *The Approach to Self-Government*, Cambridge 1956.

17 Die Zählung schließt nicht die ehemaligen Sowjetrepubliken ein, die im Kaukasus und in Zentralasien die Unabhängigkeit erlangten.

18 Pau Bossacoma u. Klaus-Jürgen Nagel in diesem Heft; Peter A. Kraus / Joan Vergés Gifra (Hg.), *The Catalan Process: Sovereignty, Democracy and Secession in the 21st Century*, Barcelona, 2017; Anna Meine in diesem Heft; Roland Sturm, *Das Schottland-Referendum. Hintergrundinformationen und Einordnung*, Wiesbaden 2015.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

gegen die wachsende Konzentration der Macht auf Seiten der Regierungen der Mitgliedstaaten und einer krisengebeutelten, zunehmend intergouvernemental dominerten EU zur Wehr zu setzen. Ausgesprochen dramatisch war das Zusammenprallen von Unabhängigkeitsbestrebungen und nationalstaatlichen Prärogativen im Fall Kataloniens, wo die Hoffnungen, dass Europa zwischen den sezessionistischen Kräften und der Zentralgewalt vermitteln würde, nach dem von spanischer Seite als illegal bewerteten Referendum im Oktober 2017 bald enttäuscht wurden.

Insgesamt betrachtet, ist die Entwicklung der Territorial- und Minderheitenpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges und der Gründung der EU durch ein eigentümliches Wechselspiel von Momenten der Kontinuität und der Diskontinuität gekennzeichnet. Im Kreis der östlichen Mitgliedstaaten bestehen tradierte ethnonationale Spaltungen fort. Häufig sind es eher Politiker der Titularnationen als Minderheitenaktivisten, die sie in strategischer Absicht vertiefen. Minderheitenfragen sind oft in das oben beschriebene Konfliktdreieck eingerahmt, so dass der Minderheitenschutz zu einer Angelegenheit zwischen Staaten wird, die – wenngleich nicht ohne Widerstand – von der EU vorgegebene Auflagen befolgen. Minderheiten, die nicht in das trianguläre Muster passen, stoßen auf größere Hindernisse, wenn sie ihren Anliegen dauerhaften Rückhalt geben wollen.

Im Westen des Kontinents scheint wiederum hinsichtlich des Verhältnisses von Minderheitenrechten und politischer Integration eine Annäherung an die Länder Ostmitteleuropas stattgefunden zu haben. Unter den Staatsnationen, die gegenüber den östlichen Beitrittskandidaten noch die Vorzüge von zivilen gegenüber ethnischen Identitätsangeboten angepriesen hatten, erfreuen sich Diskurse, die die Bedeutung geteilter kultureller Zugehörigkeit für den politischen Zusammenhalt betonen, neuerdings zunehmender Beliebtheit, zumindest dann, wenn es um die Eingliederung zugewanderter Gruppen geht. Es ist nicht immer leicht einzuschätzen, ob es sich bei der veränderten Ausrichtung von Integrationsstandards hin zur Assimilation um mehr handelt als um ein kurzfristiges Manöver politischer Eliten, um dem rechtspopulistischen Protest gegen Migrations- und Asylpolitik den Wind aus den Segeln zu nehmen.[19] Zudem betrifft das Manöver nicht unbedingt den Status autochthoner Minderheiten. Bemerkenswert ist freilich, dass in einigen regionalen Kontexten eine geradezu gegenläufige Tendenz zu beobachten ist.[20] So verwiesen die Befürworter der Unabhängigkeit in den Kampagnen zum schottischen und zum katalanischen Referendum mit Nachdruck auf die »zivilen« Grundlagen ihrer Sache, feierten die Diversität und bekräftigen ihren Willen zur kulturellen Öffnung der regionalen Identität im Zuge von Zuwanderung. Das ohnehin schon komplexe Geflecht der Beziehungen von Mehrheiten und Minderheiten hat mit dem Aufkommen neuer souveränistischer Kräfte in Westeuropa deutlich an Komplexität gewonnen.

19 Eric Kaufmann, *Whiteshift: Populism, Immigration and the Future of White Majorities*, London 2019.

20 Núria Franco-Guillén, *Immigració i independència. Els casos de Quebec, Escòcia i Catalunya*, Barcelona 2017.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Minderheitenrechte mögen weiterhin von entscheidender Bedeutung sein, um das Überleben partikularer Gruppen zu sichern. Doch gerade aus der Sicht politisch tonangebender Akteure in »starken« Regionen erscheinen solche Rechte als ungenügend, um den Status politischer Ungleichheit abzulegen, den eine Minderheit gegenüber dem Mehrheitsstaat in der Regel einnimmt. Im neuen Souveränismus haben letztlich Bestrebungen ihren Niederschlag gefunden, »bloßen« Minderheitenschutz durch einen gleichberechtigten Zugriff auf die politische Macht zu ersetzen.

Von der Autonomie zur Souveränität

Mit der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (1992) und dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten legte der Europarat die Grundfesten für ein System von Minderheitenrechten, das vom Gros der EU-Mitgliedstaaten heute mitgetragen wird.[21] Die Entwicklung in den 1990er Jahren entsprach dem allgemeinen Trend in Europa und anderswo: Zwar bleibt Demokratie an das Prinzip der Herrschaft der Mehrheit gekoppelt, doch darf dies nicht dazu führen, dass strukturelle Minderheiten einer illiberalen Beherrschung durch die Mehrheit ausgesetzt sind. Die Einbindung von indigenen Gruppen, von nationalen Minderheiten und von Minderheitennationen in einen Mehrheitsstaat erfolgte typischerweise nicht unter Bedingungen wechselseitiger Zustimmung. Die Logik der Herrschaft des – vermeintlich »einen« und »homogenen« – Volkes darf nicht dazu missbraucht werden, politische Maßnahmen zu rechtfertigen, die die Reproduktion von Identitätsmerkmalen beeinträchtigen, die die genannten Gruppen als substantiell für ihre Identität ansehen, wie etwa Sprache oder Religion. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Weder die Kriminalisierung des öffentlichen Gebrauchs des Kurdischen in der Türkei noch die Behinderung der Verwendung von Romani als Unterrichtssprache in den Grundschulen ostmitteleuropäischer Staaten sind demokratisch legitimierbar. Die symbolische Gewalt eines ungebändigten Mehrheitswillens, der bereits die Existenz einer Minderheit negiert, war in der Geschichte oft genug Auslöser für Konflikte, die weitere Gewalt entfachten, gerade in politischen Kontexten, in denen die Vorstellung einer starr vorgegebenen, unabänderlichen nationalen Einheit in Teilen des Staatsgebiets von Anfang an vehement angefochten wurde.

Anders als in der Vergangenheit, wird in Politik- wie Rechtswissenschaft heute vermehrt die Position vertreten, dass Zwangsassimilation kein legitimes Mittel ist, um demokratische Stabilität zu gewährleisten.[22] Ein wichtiges Argument in der aktuellen Debatte zur Versöhnung von Konstitutionalismus und Diversität lautet, dass Assimilation ein gleichermaßen unzulässiger Mechanismus der Herrschaftsausübung ist wie

21 Auch wenn es auffällige Ausnahmen gibt. So hat z. B. Frankreich die Charta bislang nicht ratifiziert.

22 John McGarry / Brendan O'Leary / Richard Simeon, »Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation«, in: Sujit Choudhry (Hg.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford 2008, S. 41–90.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Exklusion, da sie Bürgerinnen und Bürgern die grundlegende Freiheit nimmt, darüber zu bestimmen, wer sie sind und wer sie werden wollen.[23] Aus dieser Logik folgt, dass Minderheitenrechte einen fragwürdigen Gehalt haben, wenn sie nicht über billige Konzessionen hinausgehen, die die Mehrheit einer Minderheit in dem Wissen macht, dass diese bei der Gestaltung des gemeinsamen Staatsverbands weiterhin eine untergeordnete Rolle spielen wird. Nehmen wir den normativen Anspruch von Minderheitenrechten ernst, sollte deren Ziel gerade nicht darin bestehen, den Minderheitenstatus zu perpetuieren, sondern vielmehr darin, Angehörigen verschiedener kultureller Gruppen – seien es Mehrheiten oder Minderheiten – die gleichen Voraussetzungen für das Treffen substantieller politischer Entscheidungen zu gewähren, unabhängig von der Größe der Gruppe und von den Ressourcen, die sie für ihren Zweck mobilisieren kann.

Aus diesem Blickwinkel lässt sich der europäische Minderheitenschutz, so wichtig sein Beitrag zur Beschränkung staatlichen Zwangs auch ist, kaum als ein konsequentes Abrücken von einer westfälischen Ordnung betrachten, die zu einer territorialen Bündelung politischer Macht führte, die die Bahn für die Herausbildung von als homogen gedachten Nationalstaaten ebnete.[24] Knapp vierhundert Jahre nach der Pax Westphalica leistet das Regelwerk zum Schutz von Minderheiten, wie es in der Charta, dem Rahmenübereinkommen und den Autonomiebestimmungen in mehreren europäischen Ländern kodifiziert ist, gewiss einen Beitrag dazu, dass sich der auf Minderheiten ausgeübte Assimilationsdruck verringert hat. Die Qualität der Beziehungen von Mehrheitsstaat und Minderheiten hat sich gegenüber einer unbehinderten Politik der Homogenisierung verbessert. Nicht immer ist damit jedoch eine grundlegende demokratische Erneuerung von Gruppenbeziehungen einhergegangen. Die auf Dezentralisierung abzielenden Reformen, die in den vergangenen Jahrzehnten in einer Reihe west- und osteuropäischer Staaten zu beobachten waren, sollten nicht unterbewertet werden – erst recht nicht zu einem Zeitpunkt, an dem ein reaktivierter Mehrheitsnationalismus erzielte Fortschritte zunichtezumachen droht. Es gilt aber im Auge zu behalten, dass es nicht das Ziel vorheriger Konzessionen war, die Gültigkeit der in das System souveräner Nationalstaaten eingeschriebenen Prinzipien zu hinterfragen. Minderheiten mit Rechten auszustatten, sei es auf der Basis kultureller Gruppenautonomie (wie ansatzweise bei den Ungarn in der Slowakei und in Rumänien) oder auf der Basis territorialer Autonomie (wie bei Basken und Katalanen in Spanien), bringt diese Minderheiten nicht in eine Position, die derjenigen der Mehrheit, die sich als »Titularnation« begreift, gleichwertig ist. Unabhängig davon, ob eine Gruppe über Territorialautonomie verfügt oder eine andere Form des Minderheitenschutzes genießt, ist der Minderheitenstatus unweigerlich damit verbunden, dass diese Gruppe nicht

23 James Tully, »Exclusion and Assimilation: Two Forms of Domination in Relation to Freedom«, in: Melissa S. Williams / Stephen Macedo (Hg.), *Political Exclusion and Domination*, New York 2005, S. 191–229.

24 Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ, 1999, S. 73–104.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

souverän ist, ihr also die politische Macht fehlt, um in letzter Instanz verbindlich über Fragen zu entscheiden, die substantiell ihre Identität betreffen.[25]

Aber warum ist die Souveränität im 21. Jahrhundert, unter Bedingungen von transnationaler ökonomischer Interdependenz und von Klimawandel, überhaupt noch relevant? In der Analyse von Recht und Politik ist häufig zu vernehmen, das Souveränitätskonzept sei obsolet, jedenfalls dort, wo es darum geht, zu verstehen, wie politische Prozesse im Kontext von Europäisierung und Globalisierung ablaufen.[26] In der Tat ist es durchaus berechtigt, daran zu zweifeln, nationale Souveränität sei der entscheidende Faktor, um Phänomenen wie der Umweltkrise oder einer Pandemie erfolgreich zu begegnen und generell um Probleme anzugehen, die das Schicksal der gesamten Menschheit betreffen. Freilich gibt es nach wie vor zahlreiche Politikfelder, die sich etwa auf die Organisation des Bildungswesens, die Regelung von Sprachenfragen, das öffentliche Mediensystem und die primäre Kontrolle territorialer Ressourcen beziehen (um nur einige zu nennen), in denen es weiterhin von größter Bedeutung ist, demokratische Gütekriterien zu benennen, die darüber befinden, wer in welchem Rahmen berechtigt ist, in wessen Namen über welche Angelegenheiten zu entscheiden. Die theoretisch gleichermaßen Faszination wie Dissens provozierende Herausforderung, das »angemessene« Format eines Demos zu bestimmen[27], hängt ganz maßgeblich mit den Beziehungen von Mehrheiten und Minderheiten zusammen. Ihnen ist entsprechendes Gewicht beim institutionellen Zuschnitt von Sphären des kollektiven Entscheidens beizumessen. Wie schon zu früheren Zeitpunkten der politischen Moderne, lässt sich der Hauptgrund dafür, Souveränität heute einzufordern, aus dem Anspruch der Bürger ableiten, nicht nur über die Dinge mitzuentscheiden, die ihre unmittelbaren individuellen Interessen berühren, sondern auch die Bedingungen mitzugestalten, die diese Interessen mit der irreduzibel kollektiven Dimension der Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft verbinden.[28] Von diesem Blickwinkel aus ist die Einstufung einer Gruppe als Minderheit, selbst wenn sie mit Minderheitenschutz oder Autonomie einhergeht, letzten Endes gleichbedeutend mit der Aussage, dass diese Gruppe nicht souverän ist und bestenfalls begrenzte Möglichkeiten hat, solche kollektiven Gestaltungsoptionen wahrzunehmen.

Auch in einer Welt, in der die Souveränität, anders als in der Blütezeit des Nationalstaats, nicht mehr das große Leitprinzip aller Politik sein kann, erweisen sich der Minderheitenschutz sowie eine unter einheitsstaatlichen Imperativen stehende Regionalisierung als Mittel, die sich eher auf die Linderung der Symptome als auf die Be-

25 Für eine ausführlichere Begründung siehe Peter A. Kraus, »Caught in the Minority Trap: Normative Limits of Territorial Autonomy«, in: Karlo Basta / John McGarry / Richard Simeon (Hg.), *Assessing Territorial Pluralism: Empirical and Normative Perspectives*, Vancouver 2015, S. 74–96, hier S. 82–86.

26 Eine Gegenüberstellung verschiedener Positionen zum Thema der Souveränität in der EU liefert Richard Bellamy, »Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Three Models of the State, Democracy and Rights Within the EU«, in: Neil Walker (Hg.), *Sovereignty in Transition*, Oxford 2003, s. 167–190.

27 Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT,1989, S. 193–209.

28 Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York 1983.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

kämpfung der in das westfälische System eingebauten Entstehungsursachen hegemonialer Machtverhältnisse richten. Zwar dürfte außer Frage stehen, dass eine Katalanin, ein Waliser oder aber eine Angehörige der türkischen Minderheit in Bulgarien die territoriale bzw. kulturelle Autonomie, und sei sie auch nur begrenzt, gegenüber der unmittelbaren Unterdrückung bevorzugen wird. Dennoch bleibt die Autonomie ein Mittel, bei dessen Einsatz es im Wesentlichen um die Milderung der Effekte der Eingliederung der Minderheit in den Nationalstaat geht, nicht jedoch um eine kulturelle und politische Anerkennung auf dem Niveau, das »normalen« Spanierinnen, Britinnen oder Bulgarinnen vorbehalten bleibt. Auch wenn die Anerkennung einer Minderheit als relevantes Kollektivsubjekt die politischen Konsequenzen von Mehrheitsherrschaft abschwächt, bleibt die Sprache der Minderheitenrechte eine Sprache der ungleichen Anerkennungsverhältnisse. Es ist gerade dieser Aspekt, auf den indigene Aktivisten in Kanada abheben, wenn sie ihre Einbeziehung in ein Citizenship-Regime ablehnen, das ihnen im Vergleich sehr generöse Minderheitenrechte zugesteht. Sie zu akzeptieren, würde aus indigener Sicht darauf hinauslaufen, auch zu akzeptieren, dass der kanadische Staat die verfassungspolitische Autorität hat, diese Rechte zu gewähren. Für die Angehörigen der Völker, die das Land schon lange bewohnten, bevor weiße Siedler es kolonisierten, käme dies einem hochproblematischen Zugeständnis gleich.[29]

Es wäre ein Fehler, die gegen Europas nationale Minderheiten und Minderheitennationen gerichteten Repressalien mit dem Leid gleichzusetzen, dem die Gruppen ausgesetzt gewesen sind, die zu Opfern der kolonialen Expansion des Westens wurden.[30] Zwischen der Wiederherstellung der Rechte indigener Völker und den Autonomieregelungen für Minderheitennationen gibt es dennoch ein verbindendes Element: In beiden Fällen bewegen sich die rechtlichen Arrangements in einem Rahmen, der nicht auf gleiche gegenseitige Anerkennung verschiedener Kollektivsubjekte – wie es etwa bei zwischenstaatlichen Abkommen der Fall ist –, sondern auf ungleiche Anerkennung gebaut ist. Dieser Rahmen ist der institutionellen Architektur von Nationalstaatlichkeit geschuldet.

Was ungleiche Anerkennung impliziert, soll an einem konkreten Beispiel verdeutlicht werden. Regionale Autonomie ist in Westeuropa ein bevorzugter Ansatz im Umgang mit Minderheitenforderungen. Mit ihr wird historisch minorisierten kulturellen Gruppen staatlicherseits Anerkennung gewährt: So haben Walisisch in Wales oder Deutsch in Südtirol ebenso wie das Katalanische in der Autonomen Gemeinschaft Katalonien einen kooffiziellen Status neben der jeweiligen Staatssprache. Insofern ist die Minderheitenpolitik des britischen, des italienischen und des spanischen Staates im Vergleich zur Behandlung der Kurden durch die Türkei, um im Kreis der Mitglieder des Europarats zu bleiben, gewiss als generöser einzustufen. Das heißt jedoch noch lange nicht, dass Katalanen oder Waliser die soziokulturellen Privilegien souveräner

29 Glenn Coulthard, *Red Skin, White Masks: Rejecting the Colonial Politics of Recognition*, Minneapolis 2014.

30 Auch wenn der Begriff »interner Kolonialismus« verwendet worden ist, um die Dynamik der Minderheitenbildung in Europas Peripherien zu beschreiben: Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, Berkeley, CA, 1975.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Territorialstaatlichkeit genießen. Eine Walisischsprecherin in Aberystwyth zum Beispiel hat keine andere Wahl, als sich den Herausforderungen von kultureller Diversität und Mehrsprachigkeit im britischen Staatsverband aktiv zu stellen; sie hat die Pflicht, zusätzlich zur walisischen Sprache auch fließende Englischkenntnisse zu erwerben. Ihre in London lebende Mitbürgerin wird dagegen ohne weiteres allein mit Englisch auskommen. Sie ist davon befreit, sich ein bilinguales Repertoire aneignen zu müssen. Es sei zugestanden, dass es sich um ein womöglich etwas haarspalterisches oder gar abstruses Beispiel handelt, da Zweisprachigkeit keine Last, sondern vielmehr ein Vorteil ist. Es geht mir lediglich darum zu zeigen, dass die »Bürde« des Lernens zwischen der Angehörigen der Sprachmehrheit und der Angehörigen der Sprachminderheit ungleich verteilt ist. Hier rekurriere ich auf Karl Deutschs berühmte Definition von Macht als »Vermögen, es sich leisten zu können, nicht zu lernen«.[31] Die Walisischsprecherin mag letztlich von der ungleichen Belastung profitieren, zumindest im Hinblick auf die sich ihr zusätzlich erschließenden kognitiven Optionen. Das Verhältnis zwischen ihr und der Englischsprecherin ist dennoch von Machtasymmetrie gekennzeichnet.

Im Fall von Walisern und Katalanen geht diese Asymmetrie nicht mit sozioökonomischer Deprivation einher. Zwischen diesen Minderheiten und indigenen Gruppen besteht ein wesentlicher Unterschied darin, dass letztere seit der Kolonisation Opfer von dauerhafter und systematischer Exklusion waren; in der Geschichte eines Großteils der westeuropäischen Minderheiten gibt es dafür kein Äquivalent. Aber das Fehlen sozioökonomischer Diskriminierung impliziert nicht einen gleichen Zugriff auf politische und kulturelle Machtressourcen. Wie schon Max Weber dargelegt hat, ergeben sich aus Klassenzugehörigkeit und ständischer Lage unterschiedliche Parameter zur Bestimmung von Gleichheit bzw. Ungleichheit.[32] In einer scharfsinnigen Analyse in der Tradition Webers zeigt der Finnlandschwede Erik Allardt, einer der Pioniere der europäischen politischen Soziologie der Nachkriegszeit, dass es nicht primär sozioökonomische Motive waren, die die Mobilisierung von Katalanen, Basken und Walisern in den 1960er und 1970er Jahren antrieben, sondern der Drang nach einem kulturellen und politischen Status, der sich demjenigen einer Mehrheit annäherte – in anderen Worten: der Drang nach Anerkennung.[33] Es ist zu beachten, dass Allardt die Anerkennung nicht als philosophische, sondern als eine soziologische Kategorie verwendet.[34] Gleiche Anerkennung verlangt, dass die dominante Gruppe die Selbstkategorisierung der Minderheit akzeptiert, und diese so in eine Position gleicher Würde gegenüber der Mehrheit gebracht wird. Unter den asymmetrischen Bedingungen von

31 Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York 1963, S. 111; eigene Übersetzung.

32 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Gemeinschaften*. MWS I/22–1, Tübingen 2009, S. 78–88.

33 Erik Allardt, *Implications of the Ethnic Revival in Modern, Industrialized Society. A Comparative Study of the Linguistic Minorities in Western Europe*, Helsinki 1979 (Commentationes Scientiarum Socialium 12).

34 Für einen normativen Ansatz, nach dem ein konstruktiver Umgang mit Diversität gegenseitige Anerkennung voraussetzt, siehe die spätere Arbeit des kanadischen Philosophen Charles Taylor, *Multiculturalism and »The Politics of Recognition«*, Princeton, NJ, 1992.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Autonomie und Minderheitenschutz lässt sich kaum bewerkstelligen, dass eine solche Position in allen politisch relevanten Bereichen erlangt wird. Letzten Endes erfordert gleiche Würde aber, dass alle Gruppen bei der institutionellen Ausgestaltung ihrer Identität Souveränität in einer Form beanspruchen können, die Konzepte wie Mehrheit und Minderheit obsolet macht.

Dies zu ermöglichen, ist keine leichte Aufgabe. Die politische Moderne bindet die Ausübung von Souveränität eng an das nationalstaatliche Amalgam von Territorium, Identität und politischer Macht. Gerade der Nationalstaat hat die Statusungleichheit hergestellt, unter der die Gruppen leiden, die sich nicht in die Identität der Mehrheitsnation einfügen. Zwar genießen einige dieser Gruppen keineswegs zu vernachlässigenden Schutz und können so an ihrer Identität festhalten. Allerdings ist dieser Schutz nicht so robust wie derjenige, den Institutionen bieten, die nicht lediglich Akteure auf der regionalen Ebene, sondern auf der Ebene souveräner Staatlichkeit repräsentieren. Es ist daher keine Übertreibung, festzustellen, dass Kategorien wie Minderheit, Schutz und Autonomie auf den untergeordneten politischen Status derjenigen verweisen, die die Nicht-Mehrheit sind und gerade deswegen in den Genuss von Schutz und Autonomie – aber eben nicht von Souveränität – kommen.

Fazit

Für diejenigen, die gehofft haben, dass sich die EU zu einem System polyzentrischen, territorial wie funktional komplexen, »postsouveränen« Regierens entwickelt, das zu einem neuen Gleichgewicht von Staaten und Regionen führt[35], muss die Bilanz dreißig Jahre nach Maastricht ernüchternd ausfallen. Der Ausschuss der Regionen hat nicht einmal in Ansätzen eine institutionelle Stellung, die es ihm ermöglichen würde, als ein Gegengewicht zum intergouvernementalen Europa, das nichts Anderes ist als ein Euphemismus für das Europa der Staaten, in Erscheinung zu treten. Seit seiner Gründung hat der Ausschuss lediglich eine beratende Rolle gespielt. Mit der Renationalisierung der Politik in der EU im Zuge der Osterweiterung hat seine politische Bedeutung weiter abgenommen. Es ist also zweifelhaft, dass die EU eine Mehrebenenföderation neuen Typs darstellt, in der sich die Versöhnung von Einheit und Vielfalt jenseits westfälischer Restriktionen ankündigt.[36] Die Reaktion der EU auf die Unabhängigkeitsbestrebungen in Schottland – jedenfalls solange das Vereinigte Königreich noch ein Mitgliedstaat war – und in Katalonien lässt sich sicher nicht als Beleg für die Bereitschaft heranziehen, Minderheitennationen zu unterstützen, die die Machtstrukturen in etablierten Nationalstaaten verändern wollen. Während die Unabhängigkeit *in* Europa so als eine allenfalls symbolische Option erscheint, ist eine Unabhängigkeit *ohne* Europa keine gangbare Alternative. Eine Transformation der Minderheitenpolitik, die

35 Neil MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 1999.

36 Michael Keating, »Europe as a multilevel federation«, in: *Journal of European Public Policy 24*, No. 4 (2017), S. 615–632.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nicht auf der europäischen Bühne stattfindet, scheint wenig realistisch. Andrerseits haben sich nach der Maastrichter Anfangseuphorie wenige Gelegenheiten geboten, diese Bühne für die Minderheiten zu nutzen.

Die vergangenen zwei Jahrzehnte liefern nur wenig Anschauungsmaterial dafür, dass Europa sich zu einer postsouveränen Ordnung entwickelt.[37] Die europäische Integration begann als Prozess zur Rettung der Nationalstaaten, die nach zwei Weltkriegen in Trümmern lagen.[38] Ungeachtet des Diskurses des europäischen Föderalismus war das Ziel einer Zähmung der Nationalstaaten durch die Integration nicht gleichbedeutend mit dem Aufbau eines neuartigen postnationalen Herrschaftsgefüges. Gewiss hat sich die europäische Politik auch in ihrer intergouvernementalen Form mit dem Integrationsprozess grundlegend gewandelt. Die Dynamik des Wandels erreichte in der Periode von Maastricht ihren vorläufigen Höhepunkt. Danach gingen jedoch die Osterweiterung, die Finanzkrise und der Streit um die Verteilung von Geflüchteten nach 2015 mit der sukzessiven Renationalisierung der Entscheidungsfindung in der EU und der Schwächung der supra- und transnationalen Ebene einher. Prognosen, dass die Regierungen der Nationalstaaten ihre Macht an »Brüssel« auf der einen und die Regionen auf der anderen Seite abgeben würden, haben sich nicht erfüllt. Einer echten Entmachtung waren hingegen die Bürger und viele subnationale Akteure ausgesetzt. Die intergouvernementale Vereinnahmung der Integration ist nicht unbedingt ein Zeichen der Robustheit nationalstaatlicher Institutionen, die in Wirklichkeit an Gestaltungsvermögen einbüßen und mit großen Legitimationsproblemen zu kämpfen haben.[39] Aus komplexen Gründen, die je nach Kontext variieren, haben diese Probleme zugleich zu einem Revival des etatistisch orientierten Nationalismus in Europa geführt und einen fruchtbaren Boden für eine im Namen der Mehrheiten betriebene Identitätspolitik geboten. Die Aufgeschlossenheit vieler europäischer Regierungen für Minderheitenanliegen, die der Charta der Regionalsprachen und dem Rahmenübereinkommen zum Minderheitenschutz die Bahn ebnete, scheint nunmehr der Vergangenheit anzugehören. Zu den Regierungsoberhäuptern, die sich von einer minderheitenfreundlichen Politik distanziert haben, zählen auch vermeintlich liberale Figuren wie Emmanuel Macron. Während der französische Präsident für sich beansprucht, Europa vor den Übeln des Nationalismus zu bewahren, und sich als Gegner rechtspopulistischer Identitätspolitik gibt, kündet sein Widerstand gegen die Anerkennung eines Sonderstatus Korsikas in der republikanischen Ordnung zugleich von nur geringer Bereitschaft, ein auf plurale Zugehörigkeiten gebautes Europa der Bürger als Gegengewicht zu nationalstaatlich festgeschriebenen Loyalitäten zuzulassen. Umgekehrt haben gerade auf mehr politische Souveränität drängende Regionen bzw. Minderheitennationen wie Schottland und

37 Dieser Abschnitt ist angelehnt an Peter A. Kraus, »Between Minority Protection and Linguistic Sovereignty«, in: *Revista de Llengua i Dret. Journal of Language and Law*, 69 (2018), S. 6–17, hier S. 15. http://dx.doi.org/10.2436/rld.i69.2018.3122.

38 Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London ²2000.

39 Manuel Castells / Olivier Bouin / Joao Caraça / Gustavo Cardoso / John Thompson / Michel Wieviorka (Hg.): *Europe's Crises*, Cambridge 2017.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Katalonien ganz prononciert eine Hinwendung zu offenen Identitätszuschreibungen jenseits ethnonationaler Kategorien vollzogen und stehen für eine offene Politik der Zugehörigkeit.[40]

Im Rahmen transnationaler politischer Arrangements, in denen die Regierungen von Nationalstaaten die maßgeblichen Akteure bleiben, gewährleisten Autonomieregelungen und Schutzrechte die institutionelle Sichtbarkeit und die ungehinderte Weitergabe von Minderheitenidentitäten nur mit Einschränkungen. Soll allen Bürgern unabhängig von ihrer kulturellen Herkunft und ihren darauf bezogenen Identifikationsmustern die gleiche Würde zukommen, braucht die transnationale Ordnung mehr als eine bloße Erweiterung von Minderheitenschutz und Autonomie. Sie braucht nicht weniger als ein grundlegendes Überdenken der Bedeutung von Souveränität heute, damit althergebrachte Dichotomien, auf die die hierarchische Logik von Minderheiten und Mehrheiten gebaut ist, aufgebrochen werden. Während die Muster kultureller Zugehörigkeit in der Bürgerschaft immer komplexer werden, kommt diese Komplexität aufgrund der eindimensionalen Identitätsvorgaben von Nationalstaaten institutionell oft nur begrenzt zum Ausdruck. Eine effektive Anerkennung von Diversität erfordert eine Übertragung realer Macht an die Gruppen, die durch diese Vorgaben zu Minderheiten gemacht wurden. Die Mechanismen zur Implementierung und Kontrolle von Minderheitenrechten durch transnational wirkende Organe sind dafür ein wichtiger erster Ansatzpunkt. Aber diese Mechanismen allein reichen für die notwendigen Veränderungen nicht aus, wie die anhaltenden Minderheitenkonflikte in verschiedenen Teilen Europas zeigen. Für die Überwindung ungleicher Anerkennungsverhältnisse sind echte Souveränitätsoptionen die Voraussetzung. Diese machen wiederum die Öffnung von Herrschaftsstrukturen für einen kollektiven Pluralismus und eine auf gleiche Würde gebaute institutionelle Anerkennung unterschiedlicher Gruppenzugehörigkeit jenseits der gängigen Mehrheit-Minderheit-Schemata erforderlich.[41] Das Konzept der Souveränität wurde in Europa erfunden. Europa sollte sich nicht zu schade sein, es demokratisch zu erweitern und in neue Richtungen zu öffnen, so dass Bürgerinnen und Bürgern auf individueller wie kollektiver Ebene ein gleiches Maß an Würde zukommt.

© Kraus

40 Peter A. Kraus, »Democratizing Sovereignty: the Catalan »Process« in a Theoretical Perspective«, in: ders. u. Vergés Gifra, The Catalan Process, aaO. (FN 18), S. 99–119, hier S. 116f.

41 Peter A. Kraus, »Popular Republicanism versus Populism: Articulating the People«, in: *Social Sciences 10*, No. 366 (2021), S. 6. https://www.mdpi.com/2076-0760/10/10/366.

https://doi.org/10.5771/0044-3360-2023-2-157 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -