

*Heiner Bielefeldt/Jörg Lür*

## VORWORT DER HERAUSGEBER

Hinter dem abstrakten Begriff der Minderheit verbergen sich höchst unterschiedliche Realitäten. Das Spektrum der Phänomene reicht von autochthonen Minderheiten, von denen einige auch heute noch relativ geschlossen in ihren traditionellen Siedlungsgebieten leben, bis zu Minderheiten-gruppierungen, die sich im Zuge von Flucht oder Arbeitsmigration eingefunden haben und sich typischerweise in den urbanen Regionen der Aufnahmegesellschaften konzentrieren. Minderheiten können innerhalb der Grenzen eines Staates leben oder grenzüberschreitend siedeln. Sie können darüber hinaus in Diaspora-Strukturen neue sozialräumliche Bezüge mit ihren Herkunftsländern entwickeln. Während sich manche Minderheiten primär durch ein Bewusstsein (tatsächlicher oder vermeintlicher) gemeinsamer Herkunft konstituieren, kommen in allen Fällen eigene Sprache, Religion oder Besonderheiten der Lebensführung hinzu. Das Bewusstsein der Eigenständigkeit gegenüber der Umgebung kann durch strenge Endogamie-regeln und andere Mechanismen aufrechterhalten werden; es kann sich aber auch verbinden mit offenen, sich verschiebenden Grenzen, die für neue und komplexe („hybride“) Identitäten Raum geben.

Bei aller Differenz der Phänomene und Konstellationen bleibt festzustellen, dass das Minderheitenthema vielerorts mit Ängsten belastet ist. Den Ängsten mancher Minderheiten vor schleichender oder gar politisch forciert Assimilation, korrespondieren auf Seiten der Mehrheiten nicht selten Ängste vor Veränderungen der vertrauten Lebenswelten sowie vor kulturellem oder auch politischem Separatismus und damit verbundenen Krisen. Solche Ängste sind nicht naturwüchsig; sie können geschürt und politisch ausgebeutet oder auch in gesellschaftlichen Lernprozessen bearbeitet werden. Im schlimmsten Fall führen sie zu gewaltsamen Konflikten bis hin zu Krieg und Bürgerkrieg. Deshalb gehört es zu den zentralen Aufgaben der Politik, das Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen politisch-rechtlich so zu gestalten, dass Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Gruppen entstehen kann.

Für die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten bieten Minderheitenrechte heute eine unverzichtbare normative Orientierung. Sowohl im Rahmen der Vereinten Nationen als auch im Europarat und in anderen regionalen Staatenbündnissen findet dies in den letzten Jahren zunehmende Anerkennung. Obwohl sie zunächst auf die

spezifischen Problemlagen von Minderheiten antworten, betreffen Minderheitenrechte immer auch die Gesellschaften im Ganzen. Sie markieren den systematischen Abschied vom Ideal des homogenen Nationalstaats hin zu einem politischen Gemeinwesen, das seine Heterogenität nüchtern als Herausforderung und Chance zugleich versteht.

Dass die Beziehungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten nach wie vor auch von Konflikten geprägt sein können, versteht sich dabei von selbst. Minderheitenrechte sind nicht primär ein Instrument der Konfliktprävention; sie können unter Umständen sogar Konflikte verschärfen, indem sie die Konfliktfähigkeit marginalisierter Minderheiten erhöhen oder überhaupt erst schaffen. Gleichwohl bieten sie längerfristig Chancen für eine – zwar nicht konfliktfreie, wohl aber gewaltfreie – Integration, indem sie gemeinsame Referenzen für Minderheiten und Mehrheitsgesellschaft bereitstellen und durch internationale Abkommen damit verbundene Kontrollinstitutionen abstützen. Mit der rechtlichen Gewährleistung der Freiheit zu individueller und kommunitärer kultureller Selbstbestimmung eröffnen Minderheitenrechte Wege dauerhafter Koexistenz jenseits der Alternative von Assimilation und Separatismus. Damit tragen sie indirekt auch zur Lösung von Konflikten zwischen Minderheiten und Mehrheiten bei.

Eine im Kontext der Minderheitenrechte lange Zeit diskutierte Frage betrifft die Definition von Minderheiten. Ein konsensfähiges Ergebnis haben die einschlägigen Debatten bis heute nicht erbracht. Dies hat pragmatische Lösungen indessen nicht verhindert. So überlässt die Europäische „Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten“, die 1995 im Europarat entstanden und seit 1998 für die Signatarstaaten rechtsverbindlich ist und derzeit das wichtigste völkerrechtliche Instrument des Minderheitenschutzes darstellt, die Festlegung der jeweiligen nationalen Minderheiten zunächst den einzelnen Staaten.<sup>1</sup> Gleichzeitig verlangt der für die Überwachung der Konvention zuständige Beratungsausschuss („Advisory Committee“) den Staaten allerdings ab, dass sie ihren Ermessensspielraum in verantwortlicher, nicht-willkürlicher Weise nutzen. Bei der Prüfung der von den Staaten periodisch einzureichenden Berichte über die Verwirklichung der Konventionspflichten fragt der Ausschuss immer wieder kritisch an, warum einzelne Artikel nicht auch zugunsten anderer, bisher nicht anerkannter Minderheiten angewendet werden können. Auf diese Weise soll mit der Zeit eine Sogwirkung in Richtung eines sukzessiv weiter ausgebauten Minderheitenschutzes entstehen – ungeachtet der Tatsache, dass eine umfassende und allgemein anerkannte Definition des Minderheitenbegriffs bisher nicht besteht und wohl auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist.

---

1 Die Bundesrepublik Deutschland hat dabei einen eher restriktiven Kurs eingeschlagen und als nationale Minderheiten lediglich Dänen, Friesen, Sorben sowie Sinti und Roma anerkannt.

Auch wenn Minderheitenrechte in den letzten Jahrzehnten unverkennbar an Bedeutung gewonnen haben, werfen sie allerdings nach wie vor Grundfragen auf, über die höchst kontrovers diskutiert wird: Ist das Subjekt der Minderheitenrechte eine – wie immer im Einzelnen definierte – vorgegebene Gruppe, oder handelt es sich letztlich um Rechtspositionen der individuellen Angehörigen von Minderheiten? Wie lassen sich besondere Schutzrechte von Minderheiten mit dem Universalismus der Menschenrechte vereinbaren? Wo verläuft die Grenze zwischen dem Recht von Minderheiten auf Anerkennung ihrer Besonderheit einerseits und einem das politische Gemeinwesen sprengenden politisch-rechtlichen Separatismus andererseits? Wie ist das Verhältnis zwischen Minderheitenrechten und Volksgruppenrechten zu verstehen, und welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Forderungen indigener Völker? Wie können rechtliche Regelungen der Vielfalt unterschiedlicher Problemlagen von Minderheiten Rechnung tragen? Wie kann es gelingen, auch die („Hybrid“-)Identitäten von Grenzgängern bei der Ausgestaltung von Minderheitenrechten zu berücksichtigen?

Die Diskussion solcher Grundfragen war der Auftrag einer von der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* einberufenen Projektgruppe „Minderheitenrechte als Menschenrechtsaufgabe“. Dabei sollten nicht zuletzt die sozialetischen Grundlagen für kirchliches Handeln in diesem Feld überprüft und weiterentwickelt werden. Die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* verstand diesen Auftrag als Beitrag zu einer gereiften Handlungsfähigkeit nicht nur kirchlicher Akteure.

Der vorliegende Band ist aus den Diskussionen dieser Gruppe sowie einem mehrtägigen internationalen Workshop „Minderheitenschutz als menschenrechtliche Herausforderung“ hervorgegangen. Die konzeptionellen Grundfragen sind dabei nicht nur abstrakt, sondern stets im Blick sowohl auf bestehende bzw. in der Entwicklung begriffene völkerrechtliche Normen und Institutionen als auch auf historische Erfahrungen mit der Regelung von Minderheitenfragen erörtert worden.

Die im Rahmen der Arbeitsgruppe diskutierten Beispielfälle stammen vor allem aus Osteuropa. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen ist nach der Auflösung des ehemaligen Ostblocks die Gestaltung des Verhältnisses von Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen zur Existenzfrage einiger osteuropäischer Staaten geworden. Dies gilt nicht nur für die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen neuen Staaten, sondern beispielsweise auch für die baltischen Staaten. Zum anderen enthalten die nach der Wende von 1989 neu entstandenen ost- und mitteleuropäischen Verfassungen zum Teil rechtliche Gewährleistungen zugunsten von Minderheiten, die – wie etwa das Beispiel Ungarn zeigt – weit über die in Westeuropa entwickelten Standards hinausgehen.

Wir möchten an dieser Stelle allen Mitgliedern der Projektgruppe für die engagierten Diskussionen herzlich danken. Dadurch sind Kontakte und Arbeitszusammenhänge entstanden, die sicherlich auch nach Abschluss der Projektgruppe fortbestehen werden. Unser Dank gebührt auch der Deutschen Kommission Justitia et Pax sowie Renovabis für den Anstoß, die Unterstützung und die Begleitung des Arbeitsprozesses. Schließlich sei dem transcript-Verlag für die freundliche Kooperation bei der Gestaltung des vorliegenden Bandes gedankt.

Berlin, im Sommer 2004

Heiner Bielefeldt, Jörg Lüer