

Detlev Rein



Mały rjad Serbskeho instituta Budyšin
Kleine Reihe des Sorbischen Instituts Bautzen

29



Serbski Sorbisches
institut Institut

**Nationale Minderheit, Volks-
gruppe, Volk, Sprachminderheit,
ethnische Minderheit oder was?**
Versuch einer juristischen
Begriffsklärung

29 · 2018 Mały rjad Serbskeho instituta Budyšin
Kleine Reihe des Sorbischen Instituts Bautzen



Serbski Sorbisches
institut Institut

© 2018 **Serbski institut Budyšin**

Sorbisches Institut Bautzen
Dwórnišćowa 6 · Bahnhofstraße 6
D-02625 Budyšin · Bautzen
T +49 03591 4972-0
F +49 03591 4972-14
www.serbski-institut.de
si@serbski-institut.de

Redakcija Redaktion

Anja Pohončowa

Wuhotowanje Gestaltung

Ralf Reimann, Büro für Gestaltung,
Bautzen

Čišć Druck Union Druckerei

Dresden GmbH

ISBN 978-3-9816961-6-5



Założba
za serbski lud
Stiftung
für das sorbische
Volk

*Serbski institut spěchuje so wot Założby za serbski
lud, kotraž dóstawa lětnje přiražki Zwjazka,
Swobodneho stata Sakska a Kraja Braniborska.*

Detlev Rein

**Nationale Minderheit, Volks-
gruppe, Volk, Sprachminderheit,
ethnische Minderheit oder was?**

Versuch einer juristischen
Begriffsklärung

29

Mały rjad Serbskeho instituta Budyšin
Kleine Reihe des Sorbischen Instituts Bautzen

Seite Inhalt

7	Vorbemerkungen
11	1. Sprachgebrauch der Verbände der nationalen Minderheiten
11	1.1 FUEV
12	1.2 JEV
12	1.3 Dänen
13	1.4 Friesen
13	1.4.1 Nordfriesen
15	1.4.2 Ostfriesen
16	1.4.3 Saterfriesen
16	1.4.4 Partei Die Friesen
17	1.5 Sinti und Roma
17	1.5.1 Zentralrat Deutscher Sinti und Roma
17	1.5.2 Sinti Allianz Deutschland e.V.
18	1.6 Sorben
22	1.7 Minderheitensekretariat
23	1.8 Minderheitenrat
23	1.9 Zwischenergebnis 1
25	2. Sprachgebrauch der Fachwissenschaft(en)
25	2.1 Georg H.J. Erler
26	2.2 Felix Ermacora
26	2.3 Otto Kimminich
27	2.4 Klemens Ludwig
27	2.5 Christoph Pan und Beate Sybille Pfeil
28	2.6 Günther Toggenburg und Gabriel N. Rautz
29	2.7 Dietrich Murswiek
29	2.8 Rainer Hofmann
30	2.9 Zwischenergebnis 2
31	3. Sprachgebrauch im internationalen Recht
31	3.1 Vereinte Nationen
31	3.2 Europarat
31	3.2.1 Rahmenübereinkommen
32	3.2.2 Sprachencharta
32	3.3 KSZE/OSZE
33	3.4 Europäische Union
34	3.5 Zwischenergebnis 3

35	4.	Sprachgebrauch im Ausland mit deutscher Amtssprache
35	4.1	Belgien
35	4.2	Italien
37	4.3	Österreich
38	4.4	Schweiz
39	4.5	Liechtenstein
39	4.6	Zwischenergebnis 4
40	5.	Sprachgebrauch der deutschen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierungen
40	5.1	Recht des Bundes
40	5.1.1	Grundgesetz
41	5.1.2	Bundeswahlgesetze
45	5.1.3	Parteiengesetz
47	5.1.4	Einigungsvertrag
48	5.1.5	Bundesvertriebenengesetz
49	5.1.6	Bilaterale Abkommen Deutschlands
50	5.1.7	Ratifizierungsgesetz und Ratifizierungserklärung zum Rahmen- übereinkommen
55	5.2	Recht der Länder
55	5.2.1	Schleswig-Holstein
57	5.2.2	Brandenburg
59	5.2.3	Sachsen
61	5.2.4	Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt
62	5.3	Sprachgebrauch in der Rechtsprechung
62	5.4	Sprachgebrauch der Bundesregierung
62	5.4.1	Staatenberichte zum Rahmenübereinkommen
63	5.4.2	Beratende Ausschüsse
64	5.4.3	Minderheitenbeauftragter
64	5.4.4	Broschüren
65	5.4.5	Haushaltstitel
65	5.5	Der Sprachgebrauch der Regierungen der Länder
66	5.6	Zwischenergebnis 5

68	6.	Versuch einer kritischen Bewertung der verwendeten Bezeichnungen
68	6.1	Nationalität
68	6.2	Volk
69	6.3	Volksgruppe
71	6.4	Minderheit
72	6.4.1	Autochthone und allochthone Minderheiten
73	6.4.2	Echte und unechte Minderheiten – Fern- und Nahminderheiten
74	6.4.3	Sprachminderheit
75	6.4.4	Ethnische Minderheit
75	6.4.5	Nationale Minderheit
77	7.	Ergebnisse für das Recht und den Sprachgebrauch von Bund und Ländern
78	8.	Vorschläge zum Sprachgebrauch durch Nichtregierungsorganisationen
79		Zusammenfassende Thesen
80		Abkürzungsverzeichnis

Sprachliche Vielfalt und Abwechslung treten bei Rechtsvorschriften oft in den Hintergrund, denn Rechtsnormen sind verständlicher, wenn Wörter oder Wendungen für die gleichen Inhalte immer einheitlich verwendet werden. Das gilt für die Wortwahl innerhalb eines Gesetzes, aber auch gesetzesübergreifend.¹

Vorbemerkungen

Für Gruppen, die vorläufig als »nationale Minderheiten im weiteren Sinne« bezeichnet werden sollen, finden sich in der gegenwärtigen Rechtssprache Deutschlands und in Staaten oder Regionen mit deutscher Amtssprache unterschiedliche Bezeichnungen, insbesondere trifft man Folgendes an: nationale Minderheit, ethnische Minderheit, Sprachminderheit, Volksgruppe, Volk, Nationalität. Weitere Formulierungen wurden in nicht mehr in Kraft befindlichen früheren deutschen Verfassungen verwendet, auf die im Weiteren aber nicht weiter eingegangen werden wird: »nicht deutsch redende Volksstämme Deutschlands« (Paulskirchen-Verfassung),² »fremdsprachige Volksteile des Reiches« (Weimarer Reichsverfassung), »fremdsprachige Volksteile der Republik« (Verfassung der DDR vom 6. Oktober 1949).³

Unter dem Postulat der Einheit der Rechtsordnung ist zu fragen, ob die oben genannten Bezeichnungen verschiedene Ausdrucksformen für »nationale Minderheit« sein sollen bzw. Teilgruppen der Obergruppe »nationale Minderheiten« bezeichnen, oder aber ob mit ihnen eine Abgrenzung voneinander angestrebt wird, sodass die Verwendung einer anderen Bezeichnung als »nationale Minderheit« bedeutet, dass eine Vorschrift, die explizit »nationale Minderheiten« zum Gegenstand hat, nicht auf Gruppen mit einer anderen Bezeichnung anzuwenden ist.

So werden insbesondere im Parteiengesetz und im Bundeswahlgesetz nur nationale Minderheiten bzw. ihre Angehörigen, nicht aber Volksgruppen, Völker etc. als Begünstigte der einschlägigen Normen benannt. Hingegen ist im Minderheiten-Namensänderungsgesetz stets

1 Bundesministerium der Justiz (Hg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit. Empfehlungen des Bundesministeriums der Justiz für die rechtsförmliche Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nach § 42 Abs. 4 und § 62 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, 3., neu bearb. Auflage, Köln 2008, Rn. 74. Internetveröffentlichung: http://hdr.bmj.de/page_b.1.html#an_68 (16. März 2017).

2 Zwischen dem sorbischen Schriftsteller Jan Arnošt Smoler (deutsch: Johann Ernst Schmalzer) und dem Abgeordneten der Nationalversammlung Robert Blum ist ein Briefwechsel erhalten: Smoler bat im Mai 1848, dass in die Grundrechte »eine Bestimmung eingefügt würde, vermöge welcher die Erlösung der slawischen Bewohner Deutschlands aus dem geistigen, durch die Verkümmern ihrer nationalen Sprache in Kirche, Schule und vor Gericht entstandenen Elende erfolgen könnte«. Blum antwortete im Mai 1848, dass »diesem Wunsche wahrscheinlich schon in nächster Zeit gewillfahrt werden dürfte« (Erhard Hartstock / Peter Kunze, Die bürgerlich-demokratische Revolution von 1848/49 in der Lausitz. Dokumente zum Verlauf und zur Wirkung der Revolution im deutsch-sorbischen Gebiet. Eine Quellenauswahl, Bautzen 1977, Nr. 62 f.).

3 Fundstellen bei Rainer Hofmann / Doris Angst / Emma Lantschner / Günther Rautz / Detlev Rein (Hgg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar, Baden-Baden 2015, Rn. 23. – In der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 und 7. Oktober 1974 findet sich die Formulierung »Bürger der Deutschen Demokratischen Republik sorbischer Nationalität« (ibid.).

von »nationalen Minderheiten oder Volksgruppen« die Rede, wobei sich fragt, ob das »oder« eine anreihende oder ausschließende Funktion hat (Kopulativ oder Disjunktiv).

Neben dem Bundesrecht verdienen auch landesrechtliche Vorschriften eine Betrachtung, z. B. wenn in der Verfassung des Freistaates Sachsen im selben Artikel (Art. 6) von »Bürgern sorbischer Volkszugehörigkeit«, vom »sorbischen Volk«, von der »sorbischen Volksgruppe« und von »Sorben« gesprochen wird.⁴

Auch das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) selbst, das durch das Ratifizierungsgesetz⁵ Teil der deutschen Rechtsordnung geworden ist – und zwar gemäß Art. 59 Abs. 2 GG im Range eines einfachen Gesetzes, allerdings gemäß Art. 24 f. GG unter Beachtung des Prinzips der Völkerrechtsfreundlichkeit –, ist in seiner Sprachanwendung zu untersuchen.

Schließlich ist die Ratifizierungserklärung Deutschlands zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 10. September 1997⁶ einer besonderen Analyse zu unterziehen, denn sie bezeichnet die »Dänen deutscher Staatsangehörigkeit« und die »Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit« als nationale Minderheiten und erklärt in einem weiteren Satz, dass das Rahmenübereinkommen »auch auf die traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet« wird. Hier stellt sich die Frage, ob die im zweiten Satz genannten Gruppen keine nationalen Minderheiten im eigentlichen Sinne des Rahmenübereinkommen in Deutschland sind und geringere Rechte genießen als die im ersten Satz genannten.

Neben der Verwendung der unterschiedlichen Bezeichnungen im Rechtsraum ist auch der Sprachgebrauch der Angehörigen der nationalen Minderheiten und ihrer Verbände sowie wissenschaftlicher Autoren der verschiedenen Disziplinen zu betrachten. Hierbei geht es nicht nur um die Vermeidung einer kleinen babylonischen Sprachwirrnis, sondern auch um den Bezeichnungen zugrundeliegende erkannte oder nicht erkannte politische Grundausrichtungen: »In der Literatur der Zwischenkriegszeit wie auch in der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Forschungsliteratur findet sich eine vielfach changierende Verwendung der Begriffe Minderheit, Nationalität (als Gruppenbezeichnung), Volksgruppe, Volk, Nation, Ethnos, Autochthone, Indigene und Volkstum. Die Begriffe selbst, wie auch die hinzukommenden, jeweils sehr verschiedenen Konnotationen, die sich aus der Anwendung im kontextualen Zusammenhang ergeben, charakterisieren denjenigen, der sie verwendet; sie erlauben unschwer Rückschlüsse auf seine Position gegenüber dem Thema, gegenüber der Gruppe als solcher. Neben gleichsam beliebig kombinierbaren Zusammenstellungen wie »polnische Nationalität« haben sich feste, zumeist undefiniert, aber bewußt vom Schreiber angewandte Paare gebildet. Dazu gehört vor allem das Begriffspaar »deutsche Volksgruppe /n«. Es wäre heute eigentlich an der Zeit, diese

4 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

5 Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten, BGBl. II 1997, S. 1406.

6 BGBl. II 1998, S. 57.

theoretische Diskussion abgehoben von parteilichen oder nationalen Mustern, losgelöst von der Zugehörigkeit zur Generation der Betroffenen bzw. zur Gruppe der heutigen Minderheitenangehörigen, zu führen.«⁷

Dieses Zitat entstammt der Einleitung eines umfassenden Werkes über den Europäischen Nationalitätenkongress (1925–1938). Dieser Kongress ist für die Entwicklung der Bezeichnungen im deutschen Sprachraum von erheblicher Bedeutung, weil zum einen bereits in dieser Vereinigung die maßgeblichen Definitionsfragen nicht geklärt werden konnten – sieht man von der egozentrischen Scheindefinition ab, nationale Minderheit/Gruppe sei, wer Mitglied im Nationalitätenkongress ist⁸ – und weil zum anderen die Frage der Beteiligung der Nordfriesen an diesem Kongress sowohl in Nordfriesland als auch im Kongress erhebliche Auseinandersetzungen hervorrief, die ihren Ausgang wohl in der Bezeichnung der Nordfriesen als nationale Minderheit nahmen, worauf noch einzugehen sein wird.⁹

An dieser Stelle einer Abhandlung wird üblicherweise ihr Aufbau – allerdings ohne Begründung – skizziert. Während die wesentlichen Elemente für die Bestandsaufnahme in dieser Arbeit recht klar waren und sind – Rechts- und Verwaltungssprache im deutschen Sprachraum und darüber hinaus, Sprachgebrauch der Wissenschaft sowie der Minderheitenangehörigen bzw. ihrer Verbände –, ist die Festlegung der Reihenfolge schwierig. Man kann möglicherweise als Regel davon ausgehen, dass sich zunächst Entwicklungen oder Ereignisse in der realen Welt ergeben, auf die dann die Rechtssetzung erforderlichenfalls reagiert. Die jeweilige Fachwissenschaft kümmert sich früher oder später um diese Vorgänge, teilweise fordert sie sogar Aktivitäten des Gesetzgebers.

Im Bereich der Minderheiten verhält es sich allerdings so, dass der Geburtsvorgang einer Minderheit durchaus ein rechtssetzender Akt – insbesondere im Völkerrecht – sein kann. So sind am 1. Januar 1993 eine slowakische Minderheit in Tschechien und eine tschechische Minderheit in der Slowakei durch eine Dismembration entstanden, die durch ein am 25. November 1992 vom föderalen Parlament der ČSFR verabschiedetes Gesetz bewirkt wurde. Zahlreiche russische Minderheiten in Mittel- und Osteuropa sowie in Zentralasien kamen stichtagsbezogen durch die Auflösung der Sowjetunion zustande. Auch die Ergebnisse von Volksabstimmungen, die zu einem bestimmten Termin umgesetzt werden, erzeugen plötzlich nationale Minderheiten. Das Gegenstück sind nationale Minderheiten, die vor langen Zeiten durch Wanderungsprozesse in ihr gegenwärtiges – seinerzeit möglicherweise unbewohntes – Siedlungsgebiet gelangten, in dem auch keine nennenswerten staatlichen Strukturen vorhanden waren und sich die Fragen nach der rechtlichen Behandlung als Minderheit erst Jahrhunderte später stellten. Doch können Wanderungsbewegungen, die in der Entstehung einer neuen nationalen Minderheit münden, auch das Ergebnis von vorgängigem Rechts- und Verwaltungshandeln sein, insbesondere wenn der Zielstaat der Wanderung eine Einwanderungs- und Siedlungspolitik betreibt.

7 Sabine Bamberger-Stemmann, *Der Europäische Nationalitätenkongreß 1925 bis 1938. Nationale Minderheiten zwischen Lobbyistentum und Großmachtinteressen*, Marburg 2000, S. 9 f.

8 *Ibid.*, S. 11.

9 Siehe Abschnitt 1.4.1.

Suchen wir einen sachgerechten Weg für die Behandlung des Themas bezogen auf die Verhältnisse in Deutschland, so gilt es festzustellen, dass drei der vier nationalen Minderheiten in Deutschland durch Wanderungsbewegungen in ihre jetzigen Siedlungsgebiete gelangt waren: die Friesen, die deutschen Sinti und Roma und die Sorben. Lediglich die dänische Minderheit resultiert aus einer komplizierten völkerrechtlichen Geschichte, in deren Verlauf mehrfach recht plötzlich für den Einzelnen die Zugehörigkeit zu einer Minderheit entstehen konnte, insbesondere durch die Ergebnisse von Kriegen / Friedensschlüssen oder einer Volksabstimmung. Die Zuwanderungen der Friesen und Sorben liegen mehr als eintausend Jahre zurück, ereigneten sich also zu einer Zeit, als es im Gebiet des heutigen Deutschlands weder eine rechtliche Regelung von Minderheitenfragen noch eine wissenschaftliche Bearbeitung dieser Thematik gab.

Aufgrund dieser Überlegungen soll im Folgenden die Darstellung mit dem Sprachgebrauch der nationalen Minderheiten und ihrer Verbände beginnen, dem sich der Sprachgebrauch der Wissenschaft anschließt. Danach folgt die Analyse von einschlägiger Rechtsetzung, Gerichts- und Verwaltungssprache, sowohl von internationalen Organisationen als auch von solchen Staaten und Regionen, in denen Deutsch Amtssprache ist, sowie im Inland auf Bundes- und Länderebene. Diese Reihung erschließt sich bei zeitlicher Betrachtung auch folgendermaßen: Der älteste deutsche Rechtssatz auf dem Gebiet des Minderheitenrechts, der heute noch Geltung hat, stammt aus dem Jahr 1949 (Landessatzung Schleswig-Holstein¹⁰). Die Wissenschaft hat sich aber schon deutlich früher mit nationalen Minderheiten und ihrer richtigen Bezeichnung befasst.¹¹ Noch weiter zurück reichen Manifestationen der Minderheiten zu ihrer Existenz und ihren Benennungen.¹² Schließlich soll versucht werden, auf der Grundlage einer Bewertung vorsichtig Empfehlungen auszusprechen.

10 Siehe Abschnitt 5.2.1.

11 Siehe Abschnitt 2.

12 Siehe zu den Friesen Abschnitt 1.4. und zu den Sorben Abschnitt 1.6.

1. Sprachgebrauch der Verbände der nationalen Minderheiten

1.1 FUEV

Die 1949 in Paris gegründete Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV, englisch: Federal Union of European Nationalities, FUEN) legt in Art. 1 und 2 der Satzung¹³ ihren Namen und Zweck fest:

Artikel 1

Die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) steht im Dienste der autochthonen, nationalen Minderheiten / Volksgruppen Europas, die innerhalb eines Staatsgebietes eine zahlenmäßige Minderheit darstellen.

Artikel 2

Eine autochthone, nationale Minderheit / Volksgruppe gemäß Art. 1 ist eine Gemeinschaft,

- die im Gebiet eines Staates geschlossen oder in Streulage siedelt;
- die zahlenmäßig kleiner ist als die übrige Bevölkerung des Staates;
- deren Angehörige Bürger/innen dieses Staates sind;
- deren Angehörige über Generationen und beständig in dem betreffenden Gebiet ansässig sind;
- die durch ethnische, sprachliche oder kulturelle Merkmale von den übrigen Staatsbürgern unterschieden werden können und gewillt sind, diese Eigenarten zu bewahren.

In der Delegiertenversammlung der FUEV im Mai 2016 in Breslau ist erörtert worden, die deutsche Bezeichnung des Vereins so zu ändern, dass ihre Abkürzung ebenfalls FUEN ergibt. Hier wurde an etwas wie ein Markenzeichen gedacht, das sich in mehreren wichtigen europäischen Sprachen gleichermaßen ergibt. Ein Vorschlag fiel auf »Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten«, sodass das gewünschte »N« für »FUEN« zustande kommt. Daher wurde der Beschluss gefasst, überall in der Satzung das Kürzel FUEN zu verwenden:

Artikel 1

Die Union trägt den Namen

- Federal Union of European Nationalities (FUEN)
- Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten
- **Федералистский союз европейских национальных меньшинств**
- Union Fédéraliste des Communautés Ethniques Européennes.¹⁴

¹³ In der Fassung vom 22. Juni 2013, siehe https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/downloads/2013.10_FUEN_Statuten_DE_EN_M.pdf (16. März 2017).

¹⁴ In der Fassung vom 21. Mai 2016, siehe https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/Dokumente/2016_FUEN_Statuten_DE_EN.pdf (16. März 2017).

1.2 JEV

Die 1984 aus der FUEV ausgegründete Jugend Europäischer Volksgruppen (JEV, englisch: Youth of European Nationalities, YEN) ist ein eingetragener Verein nach niederländischem Recht. In den Statuten, deren westfriesische und englische Versionen maßgeblich sind, wird ausführlich die Frage der Begrifflichkeit aufgegriffen. In der Präambel ist Folgendes niedergelegt:

[...] wird der Einfachheit halber für »autochthone, nationale Minderheiten / Volksgruppen« der Begriff »Minderheit« verwendet, der auch in anderen Bezeichnungen, wie »nationale Minderheiten« oder »traditionelle Minderheiten« verankert ist.¹⁵

In § 2.4 der vorherigen Fassung der Statuten war Art. 2 der o.a. Satzung der FUEV fast wörtlich übernommen worden und § 2.5 lautete:

Eine rechtlich bindende Definition für autochthone, nationale Minderheiten / Volksgruppen wird seit Jahrzehnten diskutiert, jedoch war es bisher nicht möglich einen Konsens in der Politik und unter Experten zu finden. Deswegen soll die Mehrschichtigkeit der Minderheitenthematik berücksichtigt werden.¹⁶

1.3 Dänen

Bei der dänischen Minderheit ist der Sprachgebrauch eindeutig: Sowohl die Satzung des Syd-slesvigsk Forening e.V. (SSF)¹⁷ als auch des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW)¹⁸ sprechen immer nur von der »dänischen Minderheit«; dies entspricht dem in den dänischen Dokumenten verwendeten »danske mindretal«. In den Satzungen wird die Bezeichnung »Volksgruppe« nur verwendet, wenn es um die Nennung der FUEV und des »Gremiums für Fragen der friesischen Volksgruppe beim Schleswig-Holsteinischen Landtag« geht.

15 In der Fassung vom 30. September 2016, siehe http://www.yeni.org/wp-content/uploads/2016/02/20161004_JEV-Statuten_2016_de.pdf (3. Mai 2018).

16 In der Fassung vom 8. April 2009, siehe http://www.yeni.org/yeni/images/stories/statutes%20yen_de_20-04-09.pdf (16. März 2017).

17 In der Fassung vom 14. November 2009; dänische Sprachfassung, siehe http://syfo.de/fileadmin/syfo/KUNDE/pdf/Vedtaegter_2009.pdf (16. März 2017).

18 In der Fassung vom 20. September 2014, siehe http://www.ssw.de/fileadmin/user_upload/spilleregler_2015-screen.pdf (16. März 2017).

1.4 Friesen

1.4.1 Nordfriesen

Von erheblicher Bedeutung für den Sprachgebrauch in Nordfriesland sind wohl die »Bohmstedter Richtlinien« vom 12. September 1926.¹⁹ Diese sind in einer kleinen Broschüre mit der Satzung des Nordfriesischen Vereins veröffentlicht:

Wir Nordfriesen sind deutsch gesinnt.

Wir fühlen uns mit Schleswig-Holstein und der deutschen Kultur seit Jahrhunderten verbunden. Im Rahmen dieser Kultur wollen wir unsere Stammesart wahren. Wir wünschen, dass unsere Sprache in Schule und Kirche im friesischen Sprachgebiet gepflegt wird.

Wir lehnen es ab, als nationale Minderheit betrachtet zu werden.²⁰

In der vorstehend genannten Broschüre wird hierzu – in Übernahme aus einer Druckschrift des Nordfriesischen Vereins aus dem Jahr 1926 – u. a. ausgeführt: »Von politischer Bedeutung ist in diesen Grundsätzen der erste und letzte Satz: wir bekennen uns zu dem heutigen deutschen Volk und Staat und seiner reichen Kultur als zu unserer Heimat, von der wir uns nicht als »nationale Minderheit« getrennt fühlen und nicht durch internationale Einmischung getrennt werden wollen.«²¹

Allerdings weist der Nordfriesische Verein in § 2 Nr. 2 seiner Satzung auch darauf hin, dass er integrierter Teil der friesischen Volksgruppe sei, die u. a. durch das Rahmenübereinkommen und durch die Sprachencharta Schutz und Förderung genießen.

Die Friisk Foriining spricht in § 2 (Zweck) ihrer Satzung²² zweimal vom »friesischen Volk«, zu den Zwecken gehört aber auch »die Kontaktpflege und Zusammenarbeit mit anderen ethnischen Minderheiten in Europa«. In einem Grundsatzpapier »Friisk Foriining – Was wir wollen« erläutert sie, sie werde »durch den Gedanken motiviert, dass die Friesen ein eigenes Volk mit einer eigenen Nationalität sind.« Des Weiteren wird ausgeführt: »In den letzten Jahrzehnten haben wir vielschichtige Verbindungen zu anderen Minderheiten und Volksgruppen aufgenommen [...].«²³

19 Abdruck eines Originals der Unterschriftensammlung zu diesen Richtlinien, http://www.vimu.info/image.jsp?id=for_5_1_9_qu_bohmstedt_dk_jpg&lang=de&u=general&flash=true (16. März 2017).

20 Satzung in der Fassung vom 26. September 1993, o. J., wird auch 2016 verteilt.

21 Nordfriesischer Verein für Heimatkunde und Heimatliebe (Hg.), 13 000 deutsche Nordfriesen an den Minderheitenkongreß in Genf, 1926, zitiert nach: Thomas Steensen (Hg.), Die friesische Bewegung in Nordfriesland im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 2: Dokumente, Neumünster 1986, S. 104.

22 In der Fassung vom 7. Mai 2004, siehe <http://friiske.de/wp3/wp-content/uploads/vereinssatzung.pdf> (16. März 2017).

23 <http://friiske.de/wp3/wp-content/uploads/2012/10/Friisk-Foriining-%E2%80%93-Was-wir-wollen.pdf> (16. März 2017).

Über diesen beiden und anderen Vereinen wölbt sich der Friesenrat Sektion Nord e.V. Er ist nach seiner Selbstdarstellung »die Dachorganisation aller für das Friesische arbeitenden Institutionen und Einrichtungen in Nordfriesland und Helgoland. In seiner täglichen Arbeit versteht er sich als Kontakt- und Koordinierungsstelle, welche die gemeinsamen Interessen der Friesen nach außen vertritt.«²⁴ Im Rat sind sechs Organisationen vertreten. Die Satzung des Friesenrates Nord verzichtet auf die Verwendung der Wörter »Volk« und »Volksgruppe«. Lediglich an einer Stelle kommt »ethnische Minderheit« vor:

§ 2 Vereinszweck

1. Der Verein hat die Aufgabe und das Ziel, [...]

d) Verbindungen zu europäischen Einrichtungen sowie zu Friesen außerhalb der Friesland und anderen ethnischen Minderheiten in Europa herzustellen, zu erhalten und zu pflegen.²⁵

Was sind die Hintergründe für die unterschiedliche Selbsteinordnung der beiden Vereine und die terminologische Zurückhaltung der Dachorganisation?

Nach den Forschungsergebnissen von Steensen hat die Volksabstimmung von 1920 die Frage nach der staatlichen Zugehörigkeit Nordfrieslands aufgeworfen. Die überwiegende Mehrheit der abstimmungsberechtigten Nordfriesen habe für Deutschland gestimmt. Der Nordfriesische Verein sei mehrheitlich davon ausgegangen, dass nationaldeutsche und friesische Ziele identisch seien.²⁶ Nordfriesen, die mit der verlangten Entscheidung »Deutschland oder Dänemark« nicht einverstanden waren, gründeten 1923 den Friesisch-Schleswigschen Verein, der zunächst eng mit der dänischen Minderheit zusammenarbeitete.²⁷ Bei dem o.a. heutigen Friisk Foriining handelt es sich – nach mehreren Wechseln im Namen – um denselben Verein.

Am 27. April 1924 ist in Berlin der Verband der nationalen Minderheiten in Deutschland gegründet worden, dem der Friesisch-Schleswigsche Verein, nicht aber der Nordfriesische Verein beiträt.²⁸

Am 15. und 16. Oktober 1925 tagte in Genf zum ersten Mal der Europäische Nationalitätenkongress (voller Name: Kongress der organisierten nationalen Gruppen in den Staaten Europas²⁹). Hierzu waren von den dem Verband der nationalen Minderheiten in Deutschland »angeschlossenen und von ihm anerkannten nationalen Minderheiten, die friesische und die litauische«, nicht eingeladen worden.³⁰ Hieraus entwickelten sich lang anhaltende Auseinan-

24 <http://www.friesenrat.de/de/01.html> (16. März 2017).

25 http://www.friesenrat.de/inside/pdf/20110101_FR_satzung.pdf (16. März 2017).

26 Thomas Steensen, Die friesische Bewegung in Nordfriesland im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 1, Neumünster 1986, S. 422 f.

27 Ibid., S. 423.

28 Ibid., S. 226 f.

29 Siehe Bamberger-Stemmann, Nationalitätenkongreß, a. a. O. (Fn. 7), S. 10.

30 Aus einer Resolution des Verbandes der nationalen Minderheiten in Deutschland vom 3. Oktober 1925, zitiert nach Steensen, Die friesische Bewegung, a. a. O. (Fn. 26), S. 230, Fn. 93.

dersetzungen auf den Kongressen in den nächsten Jahren, die als »Friesenfrage« bezeichnet wurden. Ein Aspekt dabei war, ob ein kleinerer Verein eine Minderheit vertreten kann, wenn der größere Verein sich gegen die Teilnahme ausspricht.

Nachdem auch zum zweiten Nationalitätenkongress keine Einladung an die Nordfriesen ergangen war und dies zu anhaltenden Auseinandersetzungen führte, setzte der Nationalitätenkongress eine »Friesenkommission« ein, die – auch auf der Grundlage einer Reise nach Nordfriesland – das friesische Problem innerhalb von drei Monaten einer Lösung zuführen sollte. Damit diese Kommission nicht nur vom Friesisch-Schleswigschen Verein beeinflusst werde, wurde die Gelegenheit der Jahresversammlung des Nordfriesischen Vereins im September 1926 in Bohmstedt zum Ausgangspunkt für eine Manifestation genommen und die o.a. Bohmstedter Richtlinien verabschiedet.³¹

Thomas Steensen fasst die seinerzeitigen Grundhaltungen der beiden Vereine wie folgt zusammen: Der Nordfriesische Verein habe eine regionale friesische Position eingenommen. Nach seiner Ansicht hätten die Friesen zwar ursprünglich ein eigenes Volk gebildet, doch seien sie aufgrund jahrhundertelanger Verbindung mit deutscher Hochsprache und Kultur letztlich Deutsche geworden. Zwar sollte das Friesische in Sprache und Kultur gepflegt werden, doch würde eine Lösung von der deutschen Kultur eine große Verarmung bedeuten. Der Status einer nationalen Minderheit sei deshalb abgelehnt worden. Demgegenüber könne die Haltung des Friesisch-Schleswigschen Vereins als eine eigenständige »nationale« friesische Position beschrieben werden; die Nordfriesen seien weder Deutsche noch Dänen, sie bildeten vielmehr ein eigenes Volk mit eigener Kultur. Zwar sei ein eigener Staat von diesem Verein als utopisch angesehen worden, er habe aber eine weitgehende Selbstverwaltung und den Status einer nationalen Minderheit innerhalb von Deutschland angestrebt.³²

1.4.2 Ostfriesen

In Ostfriesland gibt es keine regionsweite zivilgesellschaftliche Organisation, die die Belange der dortigen Friesen vertritt. Der Aufgabe der Bewahrung der friesischen Kultur und der Pflege der niederdeutschen Sprache nimmt sich die Ostfriesische Landschaft an; sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die für die drei Landkreise Aurich, Leer, Wittmund und die kreisfreie Stadt Emden kommunale sowie für das Land Niedersachsen dezentrale staatliche Aufgaben wahrnimmt.³³ Die Landschaft setzt sich für den Gebrauch der Regionalsprache Niederdeutsch in Ostfriesland ein; zu diesem Zweck unterhält sie das Plattdöötsk-Büro.³⁴

31 Siehe Steensen, Die friesische Bewegung, a. a. O. (Fn. 26), S. 238 ff.

32 Thomas Steensen, Die Friesen in Schleswig-Holstein, in: Landeszentrale für Politische Bildung Schleswig-Holstein (Hg.), Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzgebiet, Kiel 1993, S. 159–196, 174 f.

33 <http://www.ostfriesischelandschaft.de/94.html> (16. März 2017).

34 <http://www.ostfriesischelandschaft.de/81.html> (16. März 2017).

1.4.3 Saterfriesen

Der Heimatverein Saterland Seelter Buund e.V., der sich u.a. die Pflege und Verbreitung der saterfriesischen Sprache sowie die Erforschung und Pflege heimatlicher Geschichte, Kultur, Sitten und Gebräuche zum Zweck gesetzt hat, verwendet in seiner Satzung keine der in unserem Zusammenhang fraglichen Bezeichnungen.³⁵ Auf seiner Website bezeichnet der Seelter Buund die Saterfriesen als die kleinste anerkannte Sprachminderheit Deutschlands.³⁶

1.4.4 Partei Die Friesen

Diese Partei beabsichtigt die Friesen in allen drei friesischen Siedlungsgebieten in Deutschland zu vertreten, tatsächlich verfügt sie ausweislich ihrer Website³⁷ nur in Ostfriesland über eine Organisationsstruktur und Mandate. Nach ihrer Satzung³⁸ ist sie die Partei der nationalen Minderheit der Friesen, die sie als Volk bezeichnet:

§ 3 Abs. 1

Die Friesen ist eine Partei der nationalen Minderheit der Friesen in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und des Parteiengesetzes. Die Friesen ergänzt das bestehende Ensemble friesischer Vereine um den als notwendig erachteten politischen Arm.

§ 3 Abs. 6

Die Partei fördert die Verständigung zwischen dem friesischen und dem deutschen Volk sowie ihre Gleichstellung. Die Partei pflegt zu den anderen friesischen Völkern, zu den nationalen Minderheiten und den internationalen Vereinigungen der Regional- und Minderheitenorganisationen freundschaftliche Beziehungen und vertritt mit ihnen solidarisch gemeinsame Interessen.

³⁵ Vom 8. Dezember 1997.

³⁶ <http://seelterbuund.de/index.php/das-saterland> (16. März 2017).

³⁷ <http://www.die-friesen.eu/> (16. März 2017).

³⁸ In der Fassung vom 14. Mai 2011, <http://www.die-friesen.eu/wp-content/uploads/2016/08/DieFriesen-Satzung.pdf> (16. März 2017).

1.5 Sinti und Roma

1.5.1 Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Die Satzung des Zentralrates Deutscher Sinti und Roma³⁹ kommt ohne die Verwendung einer der hier erörterten Bezeichnungen für nationale Minderheiten aus. Es ist regelmäßig einfach von »Sinti und Roma« die Rede. Auf seiner Website benutzt er allerdings die Bezeichnung »nationale Minderheit«, die er auf die Sinti und Roma in Deutschland anwendet.⁴⁰

1.5.2 Sinti Allianz Deutschland e.V.

Von der Sinti Allianz Deutschland war trotz mehrfacher Nachfrage kein Abdruck der Satzung zu erhalten. Im vierten Staatenbericht Deutschlands zum Rahmenübereinkommen hat sie unter anderem Folgendes dargelegt: »Die Sinti Allianz Deutschland [...] ist ein Zusammenschluss deutscher Sinti. Sie wurde im Jahr 2000 von 20 Familienvertretern gegründet, deren Angehörige in allen alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland leben, und ist Dachverband von bisher neun unabhängigen Sinti-Organisationen. [...] Neben der Durchsetzung unserer politischen und sozialen Anliegen wollen wir uns durch unser Engagement unter anderem auch gegen unberechtigte Vertretungsansprüche und Vereinnahmung anderer Organisationen schützen. Die in Deutschland seit 600 Jahren ansässigen Sinti verstehen sich als eigenständige Volksgruppe, als eine deutsche Minderheit, aber auch als Teil der deutschen Gesellschaft.«⁴¹

Während in dieser Stellungnahme keine Festlegung zugunsten einer der fraglichen Bezeichnungen getroffen wird, hatte die Sinti-Allianz im Rahmen des ersten Berichtszyklus zum Rahmenübereinkommen Folgendes erklärt: »Hier ist grundsätzlich zwischen den als nationalen Minderheiten in Deutschland anerkannten Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und den Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit und den deutschen Zigeunern zu unterscheiden und aus Gründen der Rechtsklarheit zu beachten, dass die Zigeuner in Deutschland, deren Interessen von der SAD vertreten werden, sich nicht als nationale Minderheit definieren. Vielmehr betrachten sie sich als eigenständige Volksgruppe innerhalb des deutschen Volkes, die neben ihrer deutschen Kultur und Sprache gleichberechtigt die Sinti Kultur und Sprache leben und pflegen. Um diesen Unterschied zu verdeutlichen, bitten wir Sie, in den nachfolgenden Texten Ihrer Stellungnahme die Passagen »nationale Minderheiten« durch »nationale Minderheiten und Volksgruppen« zu ersetzen.«⁴²

39 In der Fassung vom 25. November 1999.

40 <http://zentralrat.sintiundroma.de/> (20. März 2017).

41 Stellungnahme der Sinti Allianz zum vierten Staatenbericht Deutschlands zum Rahmenübereinkommen gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, 2014, S. 113 f.

42 Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zu der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 54.

In ihrer im Vergleich zu anderen Minderheitenorganisationen kurzen Geschichte haben Vorsitz und Geschäftsführung mehrfach gewechselt. Den Beteiligten außerhalb der Sinti-Allianz sind ihre dogmatischen und terminologischen Grundüberlegungen nie recht deutlich geworden, abgesehen davon, dass sie ausschließlich Sinti vertreten will und zwischen ihnen und den Roma kaum Gemeinsamkeiten erkennt.⁴³

1.6 Sorben

Die Satzung der Domowina – Bund Lausitzer Sorben e.V.⁴⁴ spricht, wenn es um die Sorben und ihre öffentlich-rechtlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen geht, stets vom »sorbischen Volk«. Der Begriff »nationale Minderheit« wird bei der Regelung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit verwendet.

Dem Sorbischen Institut sind keine korpuslinguistischen Untersuchungen darüber bekannt, ab wann im Sorbischen die Begriffe »narod« (Nation), »lud« (Volk), »mjeřina« (Minderheit) u.Ä. im Zusammenhang mit dem Adjektiv »sorbisch« auftauchen.⁴⁵

Ludwig Elle hat freundlicherweise mitgeteilt,⁴⁶ dass nach seinem Literaturüberblick im 19. Jahrhundert wohl eher selten vom sorbischen Volk gesprochen worden sei. Tatsächlich finden sich unter 128 Dokumenten zur Revolution von 1848/49 nur fünf, in denen die Bewohner sorbischer Gebiete mit dem Wort »Volk« in Zusammenhang gebracht werden, wobei zweimal vom »wendischen Volk«⁴⁷ und einmal vom »Lausitzer Volk«⁴⁸ die Rede ist und zweimal die Wörter »sorbisch/Sorben« zusammen mit »Volk«⁴⁹ verwendet werden. Man gewinnt auch nicht den Eindruck, dass die gelegentliche Verwendung des Wortes »Volk« im staats- oder völkerrechtlichen Sinne erfolgt, vielmehr hat Volk einerseits wohl eher die Bedeutung von »Bevölkerung« und wird andererseits in einen Gegensatz zur »Obrigkeit« gesetzt.

Elle – als ausgewiesener Kenner der sorbischen politischen Geschichte – äußert die Auffassung, dass dann, wenn vom »serbski lud« (deutsch: wendisches/sorbisches Volk) die Rede gewesen sei, habe man in der sorbischen Bewegung wohl vor allem die sprachlich-kulturelle Gemeinschaft gemeint und dies nicht unbedingt mit politischen Bestrebungen nach Selbstverwaltung oder Eigenstaatlichkeit verbunden.

43 Siehe auch Abschnitt 5.4.2.

44 In der Fassung vom 23. März 2013; <http://www.domowina.de/fileadmin/Assets/Domowina/Mediathek/Dokumente/WustawkiDomowiny2013dt.pdf> (20. März 2017).

45 Mitteilung von Anja Pohontsch vom 25. April 2016.

46 In einem persönlichen Schreiben vom 28. April 2014.

47 Siehe Hartstock/Kunze, Die bürgerlich-demokratische Revolution, a. a. O. (Fn. 2), Nr. 61, 66.

48 Ibid., Nr. 106.

49 Ibid., Nr. 69, 78.

In 260 Dokumenten aus der Zeit von 1872 bis zum Ausbruch der Novemberrevolution⁵⁰ finden sich nur in kleinem Umfang solche, in denen vom »sorbischen Volk« oder vom »wendischen Volk« die Sprache ist. Bemerkenswert ist der Entwurf einer Satzung für die Domowina aus dem Jahr 1912 mit seinem § 3: »Das Ziel des Bundes ist die Hebung und Förderung der angeschlossenen Vereine, insbesondere ihres Strebens nach geistigem und wirtschaftlichem Gedeihen des sorbischen Volkes.«⁵¹

In Dokumenten seit 1911 wird – sowohl vonseiten der Obrigkeit als auch der Sorben – wiederholt vom »Volkstamm« gesprochen, zumeist vom »wendischen«.⁵²

Nach Elle⁵³ ist die Verwendung des Begriffs »Volk« im Sinne von Selbstverwaltung oder Eigenständigkeit 1918/19 im Zusammenhang mit den Pariser Vorortverträgen und den Erörterungen des Selbstbestimmungsrechts der Völker⁵⁴ für eine gewisse Zeit politisch relevant gewesen. Aus dieser Zeit stammen drei Quellen, die einerseits das Streben zumindest nach Selbstverwaltung, andererseits aber auch eine fehlende Klärung des konkret angestrebten Zieles erkennen lassen:

Proklamation an die wendische Bevölkerung⁵⁵

Der Nationalausschuß fordert auf Grund der Wilsonschen Grundsätze

einen selbständigen Lausitzisch-serbischen Staat,

denn die Lausitzer Wenden sind ein besonderer slavischer Volksstamm, der gleich anderen Völkern das Recht hat, selbst sich seine Zukunft zu schaffen und um seine Selbsterhaltung und Entwicklung besorgt zu sein. Die Entscheidung darüber trifft die Friedenskonferenz, der die Wenden ihre Angelegenheit übergeben werden.

Diese Forderungen wurden in einem weiteren Dokument, ebenfalls vom Januar 1919, wie folgt präzisiert: »Die Wenden beabsichtigen weder im deutschen Reichsverband zu verbleiben, noch mit den Tschechen eine Republik zu gründen, sondern sie wünschen einen Lausitzisch-Sorbischen Freistaat mit nationaler Doppelverwaltung [...].«⁵⁶

Der Wendische Nationalausschuss wandte sich im April 1919 mit einem Memorandum an die Pariser Friedenskonferenz u. a. mit folgender Aussage:

50 Hartmut Zwahr, Sorbische Volksbewegung. Dokumente zur antisorbischen Staatenpolitik im preußisch-deutschen Reich, zur Oberlausitzer Bauernbewegung und zur sorbischen nationalen Bewegung 1872–1918. Quellenauswahl, Bautzen 1968.

51 Ibid., Nr. 197.

52 Ibid., Nr. 179, 184, 262.

53 Siehe Fn. 46.

54 Siehe hierzu: Gerhard Hafner, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, in: Hofmann et. al., Rahmenübereinkommen, a. a. O. (Fn. 3), S. 27–45, Rn. 11–17.

55 Proklamation des Wendischen Nationalausschusses vom Neujahr 1919 mit Forderungen nach staatlicher Autonomie der Lausitz, zitiert nach: Martin Kasper, Zeitzeichen 1918–1933. Quellen zur sorbischen Geschichte, Bautzen 1995, Nr. 23.

56 Ibid., Nr. 36.

[...] sind die Lausitzer Wenden der Ansicht, daß ihre Zukunft am besten durch ihre Vereinigung mit der tschechoslowakischen Republik gesichert sein wird und sie bitten daher die Friedenskonferenz, diese Frage in diesem Sinne zu lösen.

III. Wenn es aus irgendwelchen Gründen nicht möglich ist, diesen Anspruch zu befriedigen, so verlangen sie

1. die Bildung einer autonomen und neutralen, von Deutschland völlig unabhängigen Republik auf der gesamten Ausdehnung ihres ethnographischen Gebietes, sowohl in Sachsen wie in Preußen, nach den Verhältnissen von 1880 und 1884, [...].⁵⁷

Elles Beobachtung,⁵⁸ dass nach dem Zweiten Weltkrieg die Verwendung von »Volk« im Hinblick auf ein Streben nach Selbstverwaltung oder Eigenstaatlichkeit wieder zunahm, bestätigt sich bei der Betrachtung von Dokumenten aus der Zeit von 1945 bis 1948.⁵⁹ In den 24 Dokumenten bei Schurmann findet sich eine ganze Reihe – zumeist von der Domowina stammend –, in denen die Bezeichnung »sorbisches Volk« verwendet wird. Die Dokumente zeigen zugleich – wie nach dem Ersten Weltkrieg – eine Bandbreite politischer Forderungen:

Memorandum des Serbes de Lusace, dernière nation asservie en Europe,

7. Januar 1946⁶⁰

Die Forderungen des sorbischen Volkes sind folgende:

1. Aufnahme des sorbischen Volkes in die Organisation der Vereinten Nationen;
2. Anerkennung des Sorbischen Nationalrats als Regierung einer selbständigen Lausitz; [...]
4. Garantie der Selbständigkeit des sorbischen Volkes durch die Alliierten; [...]

Memorandum submitted by the Lusation Sorbs (Wends) to the Conference of the Four Ministers in Moscow, Domowina, März 1947⁶¹

Deshalb ist es notwendig:

[...]

2. die Lausitz politisch vom übrigen Deutschland zu trennen;
3. das abgetrennte Territorium zu neutralisieren;
4. dasselbe der Aufsicht eines oder mehrerer slawischer Staaten zu unterstellen [...].

Schreiben der Domowina an den Zentralvorstand der SED in Berlin, 4. Oktober 1947⁶²

Die Lösung wäre die Bildung einer mit den übrigen deutschen Ländern gleichberech-

57 Ibid., Nr. 53.

58 Siehe Fn. 46.

59 Abgedruckt bei Peter Schurmann, Die sorbische Bewegung 1945–1948 zwischen Selbstbehauptung und Anerkennung, Bautzen 1998, S. 236 ff.

60 Ibid., Nr. 9.

61 Ibid., Nr. 14.

62 Ibid., Nr. 17.

tigten Verwaltungseinheit »Land Lausitz«. Die Domowina glaubt mit der SED hierin zu einer Verständigung und Übereinstimmung zu kommen.

In der Wendezeit ist die Verwendung von »Volk« für die Sorben fast selbstverständlich geworden: In einer Sammlung von 115 Dokumenten aus der Zeit zwischen dem 14. Oktober 1989 und Oktober 1990 kommt es in zwei Dritteln von ihnen vor, zunächst in sorbischen Quellen, dann aber auch bei den politischen Parteien.⁶³ Bemerkenswert ist Folgendes: In einem Memorandum der wesentlichen sorbischen Vereinigungen zu der Ausgestaltung der Rechte der Sorben in einem erneuerten deutschen Grundgesetz wird u.a. ausgeführt:⁶⁴

– In der Präambel des Grundgesetzes heißt es, dass das »Deutsche Volk« von dem Willen beseelt ist, »seine nationale und staatliche Einheit zu wahren«, ohne dass im Grundgesetz ausgesagt wird, wer das Deutsche Volk [ist] und was die nationale Einheit neben der staatlichen beinhaltet.

– In mehreren Artikeln des Grundgesetzes werden bestimmte Rechte »allen Deutschen« zugesprochen. Die Sorben verstehen sich als Staatsbürger Deutschlands, nicht aber als Angehörige des deutschen Volkes. Zwar wird in Artikel 116,1 vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung der Begriff »Deutscher« im Sinne von deutscher Staatsbürgerschaft definiert, doch bleibt es eine missliche Tatsache, dass die Sorben und andere Volksgruppen nicht in einer ihrem Selbstverständnis entsprechenden Weise angesprochen werden.

– In Artikel 3 des Grundgesetzes, der die Gleichheit aller vor dem Gesetz festschreibt, fehlt ein ausdrücklicher Bezug auf die Volkszugehörigkeit.

Diese Forderungen verkennen die lediglich auf die Staatsangehörigkeit bezogenen Bedeutungsinhalte, die »Volk« und »Deutscher« im Grundgesetz zukommen und frei sind von romanisierendem und /oder ethnisch-politisierendem Überbau.⁶⁵

Eine ähnliche Position wird von der Domowina im September 1990 im Hinblick auf die Sächsische Verfassung vertreten.⁶⁶ In zwei Vorschlägen der »Sorbischen Volksversammlung«⁶⁷ aus dem Dezember 1989 wird die Wiedereinführung der Rubrik »Nationalität« in die Personaldokumente gefordert. Dies soll es ermöglichen, bei Wahlen gezielt sorbische Kandidaten zu wählen, die auf einer besonderen sorbischen Liste aufgestellt werden.⁶⁸

63 Martin Kasper, Die Lausitzer Sorben in der Wende 1989/1990. Ein Abriss mit Dokumenten und einer Chronik, Bautzen 2000.

64 Ibid., Nr. 108

65 Siehe Abschnitt 5.1.1.

66 Ibid., Nr. 111.

67 Die Sorbische Volksversammlung entstand Ende Oktober 1989 mit der Absicht, die Sorben in den demokratischen Veränderungsprozess der Gesellschaft einzubringen und die Domowina, die seinerzeit noch in einer einseitigen politischen Bindung zur SED stand, zu erneuern; siehe *ibid.*, S. 15–21.

68 Ibid., Nr. 27, 44.

Für die jüngste Vergangenheit weist Elle auf die »Sejmik-Bewegung« hin,⁶⁹ von der der Begriff »Sorbisches Volk« wieder im Sinne eines vermeintlichen besonderen Rechtsanspruchs verwendet werde. Die Ziele dieser Bewegung, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigenem Parlament für und von Sorben anstrebt, lassen sich mit ihren eigenen Worten so wiedergeben: »Den Sejmik kann jeder deutsche Staatsbürger und Angehörige eines anderen EU-Staates wählen, der seinen Hauptwohnsitz oder seinen Nebenwohnsitz im sorbischen Siedlungsgebiet des Freistaates Sachsen bzw. des Landes Brandenburg hat. Die Wahlteilnahme bedeutet das erforderliche Bekenntnis zum sorbischen Volk. Eine Registrierung vor der Wahl ist nicht notwendig. Es genügt, dass der Wähler im Wahllokal bzw. im Wege der Briefwahl den »sorbischen Wahlzettel« abgibt – und zwar in dem Ort seines Haupt- bzw. – falls dieser dort nicht vorhanden – seines Nebenwohnsitzes im sorbischen Siedlungsgebiet.«⁷⁰

Inzwischen fordert diese Bewegung einen »Serbski Sejm«, also ein Parlament, das im Rang höher als ein Sejmik steht und veranstaltet im Internet eine Online-Petition an die Landtage in Sachsen und Brandenburg mit dem Ziel der Schaffung solcher Einrichtungen.⁷¹

1.7 Minderheitensekretariat

Das Minderheitensekretariat der vier autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen Deutschlands wurde im Jahr 2005 eingerichtet und wird seitdem vom Bundesministerium des Innern unterstützt und mit Mitteln der Bundesrepublik Deutschland gefördert. Es definiert die von ihm vertretene Klientel in gewisser sprachlicher Abwandlung der Definition der nationalen Minderheiten durch die Bundesregierung⁷² wie folgt:

Unter einer autochthonen, nationalen Minderheit/Volksgruppe ist eine Gemeinschaft zu verstehen,

- die im Gebiet eines Staates geschlossen oder in Streulage siedelt,
- die zahlenmäßiger kleiner ist als die übrige Bevölkerung des Staates,
- deren Angehörige Bürger dieses Staates sind,
- deren Angehörige über Generationen und beständig in dem betreffenden Gebiet ansässig sind,

69 Siehe hierzu: Ludwig Elle, *Sorbische Interessenvertretung in Vergangenheit und Gegenwart*, Bautzen 2012, S. 31 ff.; Enderbericht der Arbeitsgruppe »Körperschaft des öffentlichen Rechts« (2011), S. 3, http://stiftung.sorben.com/usf/110713_ENDFASSUNG_Gemeinsames_Papier_AG_KdoeR.pdf (20. März 2017); Detlev Rein, *Gewährung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft an nationale Minderheiten?* ECMI-Working Paper Nr. 76, Flensburg May 2014, S. 9 f.; ders., *The Sorbian People in Germany*, in: Tove H. Malloy / Alexander Osipov / Balázs Vizi (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford 2015, S. 163–182, 168 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

70 Initiative für eine sorbische Volksvertretung – AG 5 »Recht und Wahlrecht«; http://www.serbski-sejmik.de/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=23; Ergebnis des Runden Tisches am 26. Januar 2013 in Schmochtitz (5. Dezember 2016).

71 <http://serbski-sejm.de/de/unterschriftenaktion.html> (20. März 2017).

72 In der Denkschrift zum Rahmenübereinkommen, BT-Drs. 13/6912, S. 21.

– die durch ethnische, sprachliche oder kulturelle Merkmale von den übrigen Staatsbürgern unterschieden werden kann und gewillt ist, diese Eigenarten zu bewahren. Eine Ausnahme bilden die Sinti und Roma, die aus historischen Gründen nicht in einem angestammten Siedlungsgebiet leben. Die deutschen Sinti und Roma sind in Deutschland als Minderheit anerkannt, obwohl sie in kleinerer Zahl nahezu in ganz Deutschland verstreut leben.

Autochthone, nationale Minderheiten/Volksgruppen werden auch von Zuwanderern (auch allochthone/neue Minderheiten genannt), die nicht traditionell in Deutschland leben, unterschieden.⁷³

1.8 Minderheitenrat

Eng mit dem Minderheitensekretariat arbeitet der nicht-rechtsfähige Minderheitenrat zusammen, der sich folgerichtig Minderheitenrat der vier autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen Deutschlands nennt. Er befasst sich mit grundsätzlichen Angelegenheiten der vier Minderheiten und setzt sich ein für ihre Förderung und ihren Schutz und vertritt gemeinsam ihre Interessen gegenüber der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag.⁷⁴

1.9 Zwischenergebnis 1

Es hat sich gezeigt, dass die Verbände der nationalen Minderheiten in Deutschland jeweils aus ihrer geschichtlichen Tradition heraus verschiedene Bezeichnungen für sich präferieren. Dabei ist interessant, dass in zwei Gruppen (Nordfriesen sowie Sinti und Roma), die sich zu verschiedenen, konkurrierenden Verbänden zusammengeschlossen haben, keine Einigkeit über die Wahl der Bezeichnung besteht, ja diese Divergenz von großer Bedeutung für die Existenz jeweils zweier Verbände ist. Bei den Verbänden der nationalen Minderheiten in Deutschland finden wir also ein breites Spektrum:

- ethnische Minderheit (Friesenrat Nord)
- nationale Minderheit (Dänen, Partei Die Friesen)
- Sprachminderheit (Saterfriesen)
- Volk (Friisk Foriining, Sorben, Partei Die Friesen)
- Volksgruppe (Nordfriesischer Verein und Sinti-Allianz).

Auffällig ist, dass in den Fällen der Wahl einer anderen Bezeichnung als »nationale Minderheit« bewusste oder unbewusste Gleichsetzungen mit den »nationalen Minderheiten« erfolgen: Beim Nordfriesischen Verein hat man wohl erkannt, dass man einer Argumentation vorbeugen muss,

73 <http://www.minderheitensekretariat.de/wen-vertreten-wir/uebersicht-und-selbstverstaendnis/> (20. März 2017).

74 <http://www.minderheitensekretariat.de/minderheitenrat/taetigkeit/> (20. März 2017).

die Nordfriesen seien nach ihren eigenen Bekundungen keine nationale Minderheit und könnten daher weder aus dem Rahmenübereinkommen noch aus der Sprachencharta Schutz und Förderung erfahren.⁷⁵ Friisk Foriining und Friesenrat Nord sprechen dezent von der Zusammenarbeit mit *anderen* (ethnischen) Minderheiten und Volksgruppen. Die Satzung der Domowina ist noch zurückhaltender: Hier kommt das Adjektiv »anderen« beim Hinweis auf Zusammenarbeit mit Minderheiten nicht vor.

Das Minderheitensekretariat und der mit ihm zusammenarbeitende Minderheitenrat haben sich in der Kurzfassung ihrer Namen auf die Minderheiten konzentriert, in den Langfassungen und in den Texten kommen aber auch die Volksgruppen vor, wenn auch nicht in der gleichen Häufigkeit. Auffällig ist bei beiden, dass sie das zusätzliche Adjektiv »autochthon« in ihren Namen verwenden.

FUEV und die aus ihr ausgegründete JEV verwenden im Fließtext der Satzungen gleichberechtigt die Formulierung »nationale Minderheiten«. Die Satzung der JEV lässt erkennen, dass sich diese mit der Problematik der zugleich knappen und präzisen Benennung befasst. Bei beiden wird auch das Adjektiv »autochthon« verwendet.

75 Siehe Abschnitt 1.4.1.

2. Sprachgebrauch der Fachwissenschaft(en)

Im Folgenden sollen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit hinsichtlich der Autoren – als Kaleidoskop einige prägnante Bezeichnungspräferenzen aus verschiedenen Wissenschaftsbereichen in der Reihung nach den Veröffentlichungsdaten der zitierten Schriften dargestellt werden, die insgesamt eine Bandbreite an Alternativen ergeben. Dabei werden in den Fußnoten auch regionale und berufliche Verortungen der Autoren vorgenommen, da es scheint, dass diese einen Einfluss auf die Wortwahl in unserem Zusammenhang haben.

2.1 Georg H. J. Erler

Der Öffentlichrechtler Georg H. J. Erler⁷⁶ verwendet in seinem 1931 erschienenen Buch »Das Recht der nationalen Minderheiten«⁷⁷ durchgängig die Bezeichnung »nationale Minderheit«. Er listet verschiedene Bezeichnungen in innerstaatlichen und internationalen Rechtstexten auf: »Volksstamm«, »Nationalität«, »Volkstumsangehörigkeit«, »fremdsprachige Volksteile«, »Volksteile«, »Völker«, »völkische, sprachliche und religiöse Minderheiten«, »rassenmäßige, religiöse und sprachliche Minderheit« und stellt fest, dass der Ausdruck »nationale Minderheit« unter den größeren Vertragswerken anscheinend erstmalig allein stehend im Warschauer Vertrag zwischen Polen und der Tschechoslowakei vom 23. April 1925 verwendet wurde:⁷⁸ »Überblickt man diesen Abriß im Gebiete des Minderheitenrechtes angewandter Begriffe, so läßt sich schon aus diesen Wortfügungen erkennen, dass sich von den ost- und südeuropäischen Staaten ausgehend eine dem Wesen des Rechts der nationalen Minderheiten gerechtwerdende Auffassung nach Westen vorschiebt. Die ost- und südeuropäische Gesetzgebung spricht von Nationalitäten und nationalen Minderheiten, die mitteleuropäische ohne näheren Hinweis von (polnischen, dänischen, slowenischen) »Minderheiten« (preußische Erlasse vom 31. Dezember 1928 und Kärntner Entwurf vom 14. Juli 1927 unter voller Betonung des reinen Bekenntnisstandpunktes), die westeuropäische Gesetzgebungs- und Vertragssprache aber, [...] traut sich an den Begriff der nationalen Minderheit nicht heran und glaubt mit dem der rassenmäßigen, völkischen, sprachlichen und religiösen Minderheit genügend sagen zu können.«⁷⁹

Für Erler besteht ebenso wie die Nation auch die nationale Minderheit in einem Staat, »der auch fremdnationale Minderheiten in sich beschließt, im Bewußtsein und Willen ihrer Angehörigen.«⁸⁰ Das entscheidende Merkmal sei das »Minderheitsgefühl, das den Angehörigen aller nationalen Gruppen anhängt, die nicht dominieren, noch dominierenden Gruppen gleichgestellt sind.«⁸¹

76 Ab 1938 Lektor für rechtswissenschaftliches Schrifttum bei der NSDAP-Reichsleitung, zunächst in Abwesenheit, später – nach der Entnazifizierung – Lehrstuhlinhaber in Göttingen.

77 Münster 1931, Heft 37/39 der Schriftenreihe der Forschungsstelle für Auslandsdeutschum und Auslandkunde.

78 Ibid., S. 329.

79 Ibid., S. 330.

80 Ibid., S. 38.

81 Ibid., S. 39.

2.2 Felix Ermacora

Der Völkerrechtler Felix Ermacora,⁸² der »Volksgruppe« mit »ethnic group« gleichsetzt, konzediert 1978, dass der Begriff der »Volksgruppe« dadurch suspekt geworden sei, dass er von der nationalsozialistischen Propaganda aus verdeckten politischen Erwägungen in die Terminologie eingeschuggelt worden sei. Gleichwohl sei er aber geeignet, einen bestimmten Aspekt der sprachlichen oder nationalen Minderheiten zu erfassen: Der Minderheitenbegriff müsse auf ein bestimmtes Territorium abgestellt sein, gemessen am gesamtstaatlichen Gebiet sei eine Minderheit aber zufolge ihrer Selbstidentifikation eine Volksgruppe oder gar ein Volk. So gesehen bezeichneten die Begriffe nationale Minderheit und Volksgruppe zwei Seiten desselben Gegenstandes; eine synonyme Verwendung werde somit sinnvoll. Im Übrigen merkt er an, dass er es angesichts des Kriteriums der Sesshaftigkeit für richtiger halte, die »Zigeuner« als Volksgruppe anzusehen.⁸³

2.3 Otto Kimminich

Der Völkerrechtler Otto Kimminich⁸⁴ diskutiert 1985 in seinem Buch »Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation«⁸⁵ ausführlich die Verwendung der Bezeichnungen »Minderheit« und »Volksgruppe«, kann sich aber nicht so recht für eine entscheiden. Für die Zeit bis zu den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts sieht er »nationale Minderheit« als vorherrschend an, danach gewinne »Volksgruppe« in der deutschsprachigen Literatur an Bedeutung.⁸⁶ Zum Verhältnis der Inhalte der beiden Begriffe macht er unterschiedliche Angaben: Einerseits arbeitet er heraus, dass »tatsächlich nur eine Ersetzung des Begriffs »Minderheit« durch den Begriff »Volksgruppe« erfolgt sei«.⁸⁷ An anderer Stelle schreibt er von Fällen, »in denen sich Angehörige einer Minderheitssprachgruppe nicht zugleich als einer volksbewußten nationalen Minderheit, d. h. einer Volksgruppe erklären«.⁸⁸ Hier wird also für »Volksgruppe« ein zusätzliches Element gegenüber »Minderheit« verlangt, das des Bewusstseins von und des Willens zu einer Zusammengehörigkeit, die im Völkischen wurzelt.

82 Lehrstuhlinhaber für Staatswissenschaften in Innsbruck und Wien, Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission und Präsident der UN-Menschenrechtskommission.

83 Felix Ermacora, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht, Bd. II: Ansätze – Hindernisse für Konfliktverständnis und Konfliktlösung in den Vereinten Nationen und im Europarat, München 1978, S. 101 f.

84 Geboren in Mährisch-Schlesien, langjähriger Lehrstuhlinhaber für öffentliches Recht in Regensburg, Vorsitzender des Sachverständigenrates des Bundes der Vertriebenen.

85 Otto Kimminich, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz / München 1985.

86 Ibid., S. 109–114.

87 Ibid., S. 112 f.

88 Ibid., S. 148.

2.4 Klemens Ludwig

Der Journalist Klemens Ludwig⁸⁹ teilt 1995 die nationalen Minderheiten im weiteren Sinne in zwei Gruppen ein: »Völker ohne Staaten« und »ethnische Minderheiten«.⁹⁰ Unter »Volk« versteht er eine Gemeinschaft, die sich durch Bewusstsein, Herkunft, Geschichte, Kultur, Sprache, Territorium und Wirtschaftsraum verbunden fühlt, wobei nicht alle diese Kriterien erfüllt sein müssten. Eine Definition in erster Linie über Abstammung oder gar »Blutseinheit« lehnt er ab. Die Verwendung des Wortstammes »Nation« hält er für problematisch, weil dieser in seiner Herkunft aus »natio« (Geburt) die Abstammung als identitätsstiftendes Element enthalte. Auch wenn sich viele der autochthonen Minderheiten in Europa als »nationale Minderheiten« bezeichneten, zieht er den Begriff »ethnische Minderheit« vor. Die Völker ohne Staaten seien solche, die bei der Nationalstaatenbildung leer ausgegangen seien, insbesondere weil sie zu klein gewesen seien, um den Anspruch auf einen eigenen Staat zu erheben. Zu diesen »Völkern ohne Staaten« zählt er u.a. die Friesen, Sorben sowie Sinti und Roma. Bei den »ethnischen Minderheiten« gehe es um Völker, die außerhalb »ihres« Nationalstaates leben. Hierzu zählt er »die Dänen und Deutschen in Schleswig«, die Südtiroler und die »Deutschen in Osteuropa«.⁹¹

2.5 Christoph Pan und Beate Sybille Pfeil

In ihrem im Jahr 2000 erschienenen Buch »Die Volksgruppen in Europa« verwenden der Soziologe Christoph Pan und die Juristin Beate Sybille Pfeil⁹² in der Regel das Wort »Volksgruppe«. Daneben würden »auch andere, meist inhaltsgleich zu verstehende Begriffe verwendet, so z.B. Minderheit (nationale und ethnische), Nationalität, Volk, Sprachgemeinschaft / Sprachgruppe / Sprachminderheit.«⁹³ Mit jeder Begriffsverwendung seien bestimmte Vor- und Nachteile verbunden: Der Begriff »Volksgruppe«, der wörtlich genommen auf einen Teil eines Volkes abstelle, erscheine vor allem dort angebracht, wo es sich um eine von einem Volk (mit eigener Nationalität) durch Staatsgrenzen getrennte ethnische Gemeinschaft handele. Problematisch werde die Verwendung dieses Begriffs – ebenso wie »Minderheit« – dann, wenn ganze Völker bzw. Ethnien ohne eigenen Nationalstaat zu bezeichnen seien, wie z.B. die Sorben.

In den Fällen, in denen sich solche Gruppen in einer staatstragenden Position befänden, werde in aller Regel von einer Verwendung der Bezeichnungen »Volksgruppe« und »Minder-

89 Er war von 1979 bis 1989 hauptamtlicher Mitarbeiter der deutschen »Gesellschaft für bedrohte Völker«, danach freier Journalist.

90 Klemens Ludwig, *Ethnische Minderheiten in Europa*. Ein Lexikon, München 1995, S. 22–25.

91 *Ibid.*, S. 5 f.

92 Er war seinerzeit Direktor des gemeinnützigen privatrechtlichen Südtiroler Volksgruppen-Instituts, Bozen, sie ist stellvertretende Direktorin dortselbst.

93 Siehe hierzu und im Folgenden: Christoph Pan/Beate Sybille Pfeil, *Die Volksgruppen in Europa*. Ein Handbuch, Wien 2000, S. XV–XVIII.

heit« abgesehen. Man spreche dann von »Sprachgemeinschaften« (Belgien), »Sprachgruppen« (Schweiz) oder »Völkern« (Bosnien-Herzegowina).

In diesem Zusammenhang erscheine »teilweise auch der altösterreichische Begriff »Nationalität« vorteilhaft«⁹⁴, weil er nicht nach Einheit oder Teil einer Einheit unterscheide. Die Autoren sehen einen Grund gegen die Verwendung von »Nationalität« darin, dass er nur begrenzt in westeuropäische Sprachen übersetzbar sei, denn im Englischen, Französischen und Italienischen bedeute die Übersetzung im Singular lediglich Staatsangehörigkeit. Erst im Plural komme eine Bedeutung wie Volksgruppe / Minderheit zustande.

Der Begriff der »Minderheit« weise gegenüber der »Volksgruppe« nicht nur den Nachteil des pejorativen Beigeschmacks auf, sondern sei auch in der demokratischen Staatsform ein zentraler Begriff. Deshalb werde er zur Vermeidung von Missverständnissen häufig durch die Adjektive »national« bzw. »ethnisch« ergänzt.

Als »national« werde eine Minderheit bezeichnet, wenn sie ihre ethnische Identität mit einer Gemeinschaft teile, die in einem anderen Staat die Mehrheit bilde. Hingegen seien »ethnische Minderheiten« solche, die keinen Kin-State⁹⁵ haben.

Den beiden Autoren fällt es schwer, sich der Methodik des Europarates mit seiner ausschließlichen Verwendung des Begriffs »nationale Minderheit« anzuschließen, die sie als Vereinfachung bezeichnen, weil es in nicht wenigen Fällen Gründe für eine spezifischere Terminologie gebe. Sie verwenden zwar im Regelfall das Begriffspaar Volksgruppen / Minderheiten, behalten sich aber in der Einleitung vor, im gegebenen Fall andere Bezeichnungen zu verwenden, wie Völker, Nationalitäten, Sprachgemeinschaften, Sprachgruppen, Sprachminderheiten sowie »reine Sprachminderheit« (bzgl. der Gälischsprecher in Irland).

2.6 Günther Toggenburg und Gabriel N. Rautz

Die Juristen Günther Rautz und Gabriel N. Toggenburg⁹⁶ machen 2010 in einem Nachschlagewerk zum Minderheitenschutz inhaltlich keinen Unterschied zwischen den Bezeichnungen »Minderheit« und »Volksgruppe« und begründen das Nebeneinander zweier Benennungen auch nicht. Sie bezeichnen diese beiden als die am häufigsten verwendeten Begriffe. Allerdings verwenden sie in dem Kapitel »Volksgruppe: Was ist eine Minderheit?« nur sechsmal das Wort »Volksgruppe« aber 43-mal »Minderheit«.⁹⁷ Man könnte zu dem Schluss gelangen, dass die gelegentliche Verwendung von »Volksgruppe« im Hinblick auf das Recht und somit die Leser in Österreich erfolgt, der internationale Begriff »nationale Minderheit« von ihnen aber deutlich bevorzugt wird.

94 Ibid.

95 Für »Kin-State« habe ich bisher keine zufriedenstellende Übertragung ins Deutsche gefunden; »Mutterstaat«, »Patronagestaat« und »Titularnation« überzeugen mich nicht.

96 Mit bisher wechselnden Wohnorten und Arbeitgebern überwiegend in Südtirol und Österreich.

97 Gabriel N. Toggenburg / Günther Rautz, ABC des Minderheitenschutzes in Europa, Wien / Köln / Weimar 2010, S. 260–266.

2.7 Dietrich Murswiek

Der Staatsrechtler Dietrich Murswiek⁹⁸ stellt 2012 fest, dass in der deutschsprachigen Literatur der Begriff »Volksgruppe« oft dem Begriff »Minderheit« vorgezogen werde, teilweise zur Abgrenzung zum Begriff der »nationalen Minderheit«, der für solche ethnischen Minderheiten verwendet werde, die zu einem Volk gehören, dessen zumeist größerer Teil in einem Nationalstaat organisiert ist. Diese Terminologie habe sich international aber nicht durchgesetzt; er benutzt in seinen Darlegungen über Minderheiten in Deutschland für beide Gruppen gemeinsam die Bezeichnung »ethnische Minderheit«.⁹⁹

2.8 Rainer Hofmann

Rainer Hofmann¹⁰⁰ hat bereits in einem Aufsatz aus dem Jahr 1992 eine klare Position zur Frage der Benennung der hier fraglichen Gruppen bezogen: Ein in den Staaten des östlichen Mitteleuropa und auch in Deutschland verbreiteter Sprachgebrauch verstehe unter »nationalen« Minderheiten solche, die – wie die Dänen in Deutschland – in einem anderen Staat eine staatstragende Nation darstellen und stelle ihnen die »ethnischen« Minderheiten oder »Volksgruppen« gegenüber, die keinen Kin-State haben. Diese Begriffsbildung habe den Nachteil, dass kulturelle Gruppen, die sich nicht »ethnisch« oder im Hinblick auf eine »Volksgruppe« definieren, von vornherein ausgeschlossen seien. Hingegen werde auf europäischer Ebene »nationale Minderheiten« häufig als Oberbegriff für ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Minderheiten benutzt. Die Verwendung dieses Begriffs – z.B. im Kopenhagener Abschlussdokument der KSZE¹⁰¹ – vermeide eine ausschließlich ethnische Fixierung der gewählten Bezeichnung und trage der Vielzahl der hier in Betracht kommenden Gruppen am besten Rechnung.¹⁰² In seinen Beiträgen im Handkommentar zum Rahmenübereinkommen¹⁰³ verwendet Hofmann 2015 die Worte »Volksgruppe« und »Volk« nur, wenn sie in der Eigenbezeichnung einer nationalen Minderheit vorkommen. Er betont, dass die unterschiedlichen Bezeichnungen den Wünschen der jeweiligen Gruppen entsprechen und keine unterschiedlichen Rechte und Pflichten der Angehörigen der jeweiligen nationalen Minderheit begründeten.¹⁰⁴

98 Lehrstuhlinhaber für öffentliches Recht an der Universität Freiburg; seine völkerrechtlichen Schwerpunktthemen sind das Selbstbestimmungsrecht der Völker und der Minderheitenschutz.

99 Dietrich Murswiek, Schutz der Minderheiten in Deutschland, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hgg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. X: Deutschland in der Staatengemeinschaft, 3., völlig neu bearb. und erw. Auflage, Heidelberg 2012, § 213, Rn. 8.

100 Deutscher Völkerrechtler, ehem. Vorsitzender des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen.

101 Siehe Abschnitt 3.3.

102 Dietrich Franke / Rainer Hofmann, Nationale Minderheiten – ein Thema für das Grundgesetz? Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Schutzes nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1992, S. 401–409, 401 f.

103 Hofmann et al., Rahmenübereinkommen a. a. O. (Fn. 3).

104 Hofmann, Landesbericht Deutschland, in: *Ibid.*, S. 87–102, 87.

2.9 Zwischenergebnis 2

Bereits die Betrachtung von nur acht Veröffentlichungen aus der Zeit zwischen 1931 und 2015 zeigt eine noch größere Bandbreite als bei den nationalen Minderheiten in Deutschland. Im Kern stehen sicher die Bezeichnungen »nationale Minderheit« einerseits und »Volksgruppe« andererseits. Das Verhältnis dieser beiden wird aber durch drei sich widersprechende Ansätze beschrieben:

- Mit »nationaler Minderheit« und »Volksgruppe« wird dasselbe bezeichnet.
- Eine »nationale Minderheit« hat einen Kin-State, eine »Volksgruppe« hingegen nicht.
- Eine »nationale Minderheit« ist dann eine »Volksgruppe«, wenn ihre Mitglieder ein im Völkischen wurzelndes Bewusstsein von und den Willen zu einer Zusammengehörigkeit haben.

3. Sprachgebrauch im internationalen Recht

3.1 Vereinte Nationen

Die wohl deutlichste minderheitenschützende Norm der Vereinten Nationen (UN) ist Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), der im Englischen lautet:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

Die amtliche deutsche Fassung (Deutschlands) hat folgenden Wortlaut:

In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.¹⁰⁵

3.2 Europarat

3.2.1 Rahmenübereinkommen

Das Rahmenübereinkommen, das vom Europarat in dessen Amtssprachen Englisch und Französisch zur Zeichnung aufgelegt worden ist, enthält ausschließlich die Begriffe »national minority« bzw. »minorité nationale«. Das Adjektiv »ethnic« wird zwar verwendet, aber nur, um die Bandbreite der Identitäten der Angehörigen einer nationalen Minderheit aufzuzeigen: »ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority«.¹⁰⁶ Dies gilt auch für den Erläuternden Bericht des Europarates,¹⁰⁷ der im Übrigen den Begriff »Ethnic Minority« nur dann verwendet, wenn er Normen der Vereinten Nationen zitiert.¹⁰⁸

Die im Bundesgesetzblatt veröffentlichte deutsche Fassung des Rahmenübereinkommens, die nur die Bezeichnung »nationale Minderheit« verwendet, ist kein amtlicher Text seitens des Europarates, sondern eine – wie üblich – von deutschsprachigen Mitgliedstaaten erarbeitete Übersetzung zur Verwendung in ihren jeweiligen Gesetzgebungsverfahren und sodann in ihrer jeweiligen Rechtsordnung, in der dieser Fassung dann innerstaatlich Rechts-

105 Englische und deutsche Fassung gemäß BGBl. II 1973, S. 1534.

106 So Präambel, sechster Erwägungsgrund, siehe auch Art. 6 Abs. 1 und 2.

107 https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf (20. März 2017).

108 Nämlich: Article 1, paragraph 1, of the United Nations Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (Resolution 47/135 adopted by the General Assembly on 18 December 1992), International Covenant on Civil and Political Rights (Article 27).

verbindlichkeit zukommt. Wie man an zwei Fußnoten zu diesem deutschen Text erkennt, waren Deutschland und Österreich jedenfalls an der Erarbeitung dieser gemeinsamen deutschen Fassung beteiligt.¹⁰⁹

3.2.2 Sprachencharta

Wie eine Passage in der Satzung des Nordfriesischen Vereins zeigt,¹¹⁰ ist es den Verbänden nationaler Minderheiten in Deutschland durchaus wichtig, dass die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen auf sie angewendet wird, auch wenn man die Bezeichnung »Minderheit« nicht für sich verwendet sehen will. Im englischen Text wird ausschließlich die Bezeichnung »minorities« für die fraglichen Gruppen verwendet, ohne Zusätze wie »national« oder »ethnic«. Im Explanatory Report des Europarates kommen aber je einmal die Bezeichnungen »national minorities«, »nationalities« und »ethnic and/or cultural minority groups« vor.¹¹¹

In ihrer Denkschrift zur Sprachencharta spricht die Bundesregierung wiederholt von »nationalen Minderheiten und traditionell heimischen Volksgruppen«, je einmal auch von »nationalen Minderheiten« sowie »ethnischen und sozialen Minderheiten«.¹¹²

3.3 KSZE / OSZE

Grundlegend für die Arbeit der KSZE / OSZE auf dem Gebiet der nationalen Minderheiten ist das »Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE« vom 29. Juni 1990, von dem es eine amtliche deutsche Fassung gibt, da Deutsch eine der Amtssprachen der KSZE / OSZE ist. In diesem Dokument ist durchgehend nur von »nationalen Minderheiten« die Rede, wobei an vielen Stellen deutlich wird, dass dies als umfassender Begriff verstanden wird, wenn es z. B. in § 32 Abs. 2 heißt: »Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, [...]«¹¹³ wobei ein Vergleich mit der englischen und französischen Sprachfassung zeigt, dass die Aufzählung der Identitäten nicht kumulativ sondern alternativ gemeint ist, sodass auch Gruppierungen, die ausschließlich eine dieser Identitäten (z.B. die religiöse oder die sprachliche) bewahren und weiterentwickeln wollen, bei der OSZE dem Begriff der »nationalen Minderheit« unterfallen.

109 Fn. zu Art. 10 Abs. 3 zur Wendung »in möglichst kurzer Frist«: »Für Deutschland: unverzüglich«;
Fn. zu Art. 14 Abs. 3 zum Wort »Amtssprache«: »Für Österreich: Staatssprache.«

110 Siehe Abschnitt 1.4.1.

111 Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, 5. November 1992, siehe: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5e5> (23. März 2017).

112 BT-Drs. 13/10268.

113 <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304?download=true> (23. März 2017).

Das Kopenhagener Dokument ist kein völkerrechtlich bindender Vertrag, aus dem die Minderheiten Ansprüche ableiten könnten, sondern zählt zu den politischen Verträgen, die der soft jurisprudence zugerechnet werden.¹¹⁴

Auch das »KSZE Helsinki Dokument 1992. Herausforderung des Wandels«¹¹⁵, durch das das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten geschaffen wurde, verwendet ausschließlich die Bezeichnung »nationale Minderheiten«.

3.4 Europäische Union

Die Europäische Union (EU) geht seit jeher äußerst zurückhaltend mit dem Topos »nationale Minderheiten« um. Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, dass vier Mitgliedstaaten der EU (Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg), darunter drei Gründungsmitglieder der EWG, bis heute nicht das Rahmenübereinkommen ratifiziert haben. Eine Anerkennung der grundrechtlichen Bedeutsamkeit von spezifischen Minderheitenfragen erfolgte erst durch die Grundrechtecharta,¹¹⁶ die als Teil des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Für die Minderheitenfragen kann man in Anspruch nehmen:

Artikel 21

Nichtdiskriminierung

(1) Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.

Artikel 22

Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen

Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.

Die Zurückhaltung der EU auf diesem Gebiet wird aber gleich wieder deutlich, wenn man vergeblich versucht, in den Erläuterungen zur Charta¹¹⁷ auch nur einmal das Wort »Minderheiten« zu finden.

114 Vgl. Emma Lantschner, Soft jurisprudence im Minderheitenrecht, Baden-Baden 2009, S. 17 f., 41 ff.

115 <http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true> (23. März 2017).

116 Amtsblatt der Europäischen Union, 14. Dezember 2007, DE C 303/1.

117 Amtsblatt der Europäischen Union, 14. Dezember 2007, DE C 303/17.

Es gibt einen Bereich, den man der Minderheitenpolitik zurechnen kann, in dem die EU aktiv ist: die Situation der Roma in Europa. Am 5. April 2011 verabschiedete sie den »EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020«. ¹¹⁸ In diesem Auftaktpapier verwendet sie mehrfach den Ausdruck »Minderheit« und bezeichnet die Roma als »Europas größte Minderheitsgruppe«.

3.5 Zwischenergebnis 3

Die klarste Sprachanwendung findet man bei der OSZE und – ihr wohl folgend – beim Rahmenübereinkommen des Europarates und in der Grundrechtecharta der EU: Es wird ausschließlich die Bezeichnung »nationale Minderheiten« verwendet. Die UN hingegen vermeidet in Art. 27 IPbPR das Adjektiv »national«, verwendet zwar das Substantiv »Minderheit«, überlässt aber dem Anwender die Wahl zwischen den Adjektiven »ethnisch«, »religiös« und »sprachlich«.

118 KOM (2011) 173 endgültig. Ausführliche Darstellung der diesbezüglichen Aktivitäten bei Michael Schwarz, Der EU-Rechtsrahmen zur Integration der Roma, in: DVBl. 10/2016, S. 609–617.

4. Sprachgebrauch im Ausland mit deutscher Amtssprache

4.1 Belgien

Gemäß der belgischen Verfassung,¹¹⁹ deren Text »in Deutsch, in Französisch und in Niederländisch festgelegt« ist (Art. 189), ist Belgien »ein Föderalstaat, der sich aus den Gemeinschaften und den Regionen zusammensetzt« (Art. 1). Weiter: »Belgien umfaßt drei Gemeinschaften: die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft und die Französische Gemeinschaft« (Art. 2). Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist geografisch definiert und besitzt öffentliche Gewalt in verfassungsrechtlich bestimmten Bereichen und ausschließlich in einem bestimmten Gebiet Belgiens, dort aber über alle Einwohner, nicht nur die deutschsprachigen. Sie ist somit eine Gebietskörperschaft.¹²⁰ Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat ein Parlament mit 25 Abgeordneten, die alle fünf Jahre gewählt werden, und eine Regierung mit einem Ministerpräsidenten und bis zu vier Ministern. Nach den Ausführungen des früheren Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft kann sie verglichen werden mit den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.¹²¹ In ihren Veröffentlichungen ist sie äußerst zurückhaltend mit der Verwendung des Wortes »Minderheit«; allerdings ist sie förderndes Mitglied der europäischen Minderheitenorganisation FUEV. Die Zurückhaltung im Gebrauch der Bezeichnung »Minderheit« dürfte zum einen aus der besonderen verfassungsrechtlichen Struktur Belgiens resultieren, die den Sprachgemeinschaften einen hohen Rang einräumt, zum anderen damit zu tun haben, dass Belgien bisher das Rahmenübereinkommen nicht ratifiziert hat.

4.2 Italien

Der Pariser Vertrag vom 5. September 1946 (Gruber-De-Gasperi-Abkommen)¹²² beginnt in der englischen Originalfassung mit den Worten: »The German inhabitants [...]«, in der von der Autonomen Region Trentino-Südtirol veröffentlichten deutschen Fassung: »Die deutschsprachigen Bewohner der Provinz Bozen und der benachbarten zweisprachigen Gemeinden der Provinz

119 http://www.senate.be/deutsch/const_de.html (23. März 2017).

120 Siehe Detlev Rein, *Gewährung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft an nationale Minderheiten*, ECMI-Working Paper 76, Flensburg 2014, S. 8.

121 Karl-Heinz Lambert, *Die Verfassung Belgiens und ihre Institutionen*, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter*, 2003, Nr. 9, S. 329–333; ders., *Drei Alleinstellungsmerkmale der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, in: Katrin Stangherlin (Hg.), *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Brüssel 2005, S. 7–13, 11. *Falsche Interpretation der Rechtsnatur der Deutschen Gemeinschaften in Belgien bei Sherill Stroschein, Reconfiguring State – Minority Negotiations for Better Outcomes*, in: Tove H. Malloy/Alexander Osipov/Balázs Vizi (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford 2015, S. 19–30, 27.

122 http://www.regione.taa.it/codice/accordo_d.aspx (23. März 2017); zu den offiziellen Sprachen und Veröffentlichungen des Pariser Vertrages siehe: *Das neue Autonomiestatut. Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, 14., ergänzte Auflage, 2009, S. 11.

Trient genießen [...]«, in der italienischen Fassung¹²³ wie folgt: »Gli abitanti di lingua tedesca [...]«. Während somit der Pariser Vertrag ohne das Wort »Minderheiten« auskommt, erscheint es in Art. 6 der italienischen Verfassung vom 27. Dezember 1947, allerdings ergänzt um »sprachliche«: »La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.«¹²⁴ Seitdem sind die Bezeichnungen »minoranze linguistiche« (deutsch: Sprachminderheiten) in der komplizierten Rechtsgeschichte Italiens im Verhältnis zu den Gebieten mit deutschsprachiger Bevölkerung dominierend.¹²⁵

Im (Ersten) Autonomiestatut vom 26. Februar 1948 normiert Art. 2: »In der Region wird die Gleichberechtigung aller Staatsbürger, gleichgültig welcher Sprachgruppe sie angehören, anerkannt, und deren völkische und kulturelle Eigenart gewährt.«¹²⁶ Im (Zweiten) Autonomiestatut vom 31. September 1972 ist zweimal von »sprachlichen Minderheiten« die Rede.¹²⁷

Das Festhalten an den 1946 und 1947 gefundenen Formulierungen ist nicht lediglich traditionell bedingt, sondern bringt einen grundlegenden Aspekt des Verständnisses davon zum Ausdruck, welche Gruppen als Minderheiten besonders zu schützen sind: »In the Italian legal system the concept of »minority« is linked exclusively to that of language, or, rather, linguistic minority, on the basis of Article 6 of the Constitution. All other factors capable of distinguishing a minority, such as ethnic group, religion, race etc., are dealt with in other general articles of the Constitution; these articles provide that citizens are equal before the law without distinction as to sex, race, language, religion, political opinions and personal or social conditions, and guarantee personal freedoms, the right of assembly, the right of association and the right to profess one's religion freely, both individually and in association, to promote that religion and to worship in private or in public.«¹²⁸

In den Veröffentlichungen der Autonomen Provinz Bozen Südtirol wird vielfach die Bezeichnung »Volksgruppe(n)« neben »ethnischen Minderheiten« verwendet.¹²⁹

123 <http://www.provincia.bz.it/pariservertrag/accordo/contratto.asp> (23. März 2017).

124 Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, Nr. 298.

125 Siehe zur Rechtsgeschichte Südtirols: Verena Wisthaler, Landesbericht Italien, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a. a. O. (Fn. 3), S. 137 ff.

126 Verfassungsgesetz vom 26. Februar 1948, Nr. 5, Sonderstatut für das Trentino – Tiroler Etschland; <http://www.landtag-bz.org/download/1.Autonomiestatut-1948.pdf> (23. März 2017).

127 Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670, <http://www.landtag-bz.org/download/2.Autonomiestatut-1972-670.pdf> (23. März 2017).

128 Erster Staatenbericht Italiens, 1999, S. 4.

129 Siehe z. B. Artikel »Europäischer Volksgruppenschutz« auf der Website der Provinz; <http://www.provinz.bz.it/praesidium/verwaltung/europaeischer-volksgruppenschutz.asp> (23. März 2017).

4.3 Österreich

Die Angelegenheiten der Minderheiten im weiteren Sinne sind in Österreich durch das Volksgruppengesetz vom 7. Juli 1976 geregelt.¹³⁰ Es bestimmt in seinen §§ 1 und 2:

§ 1

(1) Die Volksgruppen in Österreich und ihre Angehörigen genießen den Schutz der Gesetze; die Erhaltung der Volksgruppen und die Sicherung ihres Bestandes sind gewährleistet. Ihre Sprache und ihr Volkstum sind zu achten.

(2) Volksgruppen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nicht-deutscher Muttersprache und eigenem Volkstum.

(3) Das Bekenntnis zu einer Volksgruppe ist frei. Keinem Volksgruppenangehörigen darf durch die Ausübung oder Nichtausübung der ihm als solchem zustehenden Rechte ein Nachteil erwachsen. Keine Person ist verpflichtet, ihre Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe nachzuweisen.

§ 2

Die Volksgruppen, für die ein Volksgruppenbeirat eingerichtet wird, sowie die Zahl der ihm angehörenden Mitglieder sind durch Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates nach Anhörung der in Betracht kommenden Landesregierung festzulegen.

In den Erläuterungen in der Regierungsvorlage zu diesem Gesetz wird auf die Wahl der Bezeichnung »Volksgruppe« nicht eingegangen, das Wort »Minderheit« kommt nur einmal vor, nämlich wenn erläutert wird, dass die Regelung der topografischen Bezeichnungen »den im Völkerrecht bekannten sogenannten Minderheitenschutzbestimmungen«¹³¹ entspricht. Österreich hat bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens am 31. März 1998 Folgendes erklärt: »The Republic of Austria declares that, for itself, the term ›national minorities‹ within the meaning of the Framework Convention for the Protection of National Minorities is understood to designate those groups which come within the scope of application of the Law on Ethnic Groups (Volksgruppengesetz, Federal Law Gazette No. 396/1976) and which live and traditionally have had their home in parts of the territory of the Republic of Austria and which are composed of Austrian citizens with non-German mother tongues and with their own ethnic cultures.«¹³²

130 In der Fassung vom 23. Mai 2013, BGBl. I Nr. 84/2013. Siehe zum Minderheitenrecht in Österreich: Emma Lantschner, Landesbericht Österreich, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a. a. O. (Fn. 3), S. 103 ff.

131 217 der Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrates XIV. GP 1976 05 18, S. 9.

132 <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-reservations-and-declarations>; dort unter Vertrag 157, Österreich (12. Mai 2017).

In seinem ersten Bericht zum Rahmenübereinkommen hat Österreich Ausführungen zur Wahl der Bezeichnung »Volksgruppen« gemacht: »Der Begriff ›Volksgruppe‹, der sich inzwischen weitgehend durchgesetzt hat und international vielfach anzutreffen ist, wurde 1976 vor allem deshalb gewählt, um eine oft als diskriminierend empfundene Färbung des bis dahin gängigen Ausdrucks ›Minderheit‹ zu vermeiden. Wenn auch durch die Staatsverträge von St. Germain, StGBI. Nr. 303/1920 (Art. 62 ff.) und den Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. Nr. 152/1955 (Art. 7), der Begriff der Minderheit in die österreichische Rechtsordnung eingeführt bzw. dieser Begriff wiederholt wurde, so soll doch, der nunmehrigen österreichischen Rechtssprache folgend, von ›Volksgruppen‹ gesprochen werden. An den erwähnten völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs kann sich durch diesen Ersatz eines überholt erscheinenden Ausdrucks durch einen moderneren, gängigeren Ausdruck naturgemäß nichts ändern.«¹³³

In der englischen Fassung des ersten Berichts, die von Österreich hergestellt worden ist, wird die maßgebliche österreichische Norm als Minorities Act (Volksgruppengesetz) bezeichnet, zudem wurde folgende Fußnote angebracht: »In the English text, the term ›national minorities‹ is used in compliance with the wording of the Framework Convention.«¹³⁴

4.4 Schweiz

Die Schweiz hat bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens am 21. Oktober 1998 Folgendes erklärt: »Switzerland declares that in Switzerland national minorities in the sense of the framework Convention are groups of individuals numerically inferior to the rest of the population of the country or of a canton, whose members are Swiss nationals, have long-standing, firm and lasting ties with Switzerland and are guided by the will to safeguard together what constitutes their common identity, in particular their culture, their traditions, their religion or their language.«¹³⁵

In den von der Schweiz veröffentlichten Staatenberichten¹³⁶ zum Rahmenübereinkommen kommen die Bezeichnungen »Volksgruppe« und »ethnische Minderheit« nicht vor. Das Wort »Nationalität« wird nur im zweiten Bericht und ausschließlich in der Bedeutung von Staatsangehörigkeit verwendet.

133 Bericht der Republik Österreich gemäß Artikel 25 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Wien, 2000, S. 3: <https://rm.coe.int/168008aed4> (12. Mai 2017).

134 Ibid.

135 <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-reservations-and-declarations>; dort unter Vertrag 157, Schweiz (23. März 2017).

136 Siehe hierzu: Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, 2007, http://www.humanrights.ch/upload/pdf/070201_EDA_Minderheiten.pdf; Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, 2012, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25535.pdf> (23. März 2017).

4.5 Liechtenstein

Liechtenstein hat bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens am 18. November 1997 Folgendes erklärt: »The Principality of Liechtenstein declares that Articles 24 and 25, in particular, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities of 1 February 1995 are to be understood having regard to the fact that no national minorities in the sense of the Framework Convention exist in the territory of the Principality of Liechtenstein. The Principality of Liechtenstein considers its ratification of the Framework Convention as an act of solidarity in the view of the objectives of the Convention.«¹³⁷

Auf Grund der dortigen Selbsteinschätzung (»Liechtenstein [ist] von der Problematik nationaler Minderheiten nicht direkt betroffen«¹³⁸) sind die Staatenberichte sehr kurz, in ihnen wird von den hier untersuchten Bezeichnungen ausschließlich »nationale Minderheit« verwendet.

4.6 Zwischenergebnis 4

Die Staaten mit deutscher Amtssprache, die das Rahmenübereinkommen ratifiziert haben, müssen sich der Aufgabe stellen, für die innerstaatliche Anwendung eine deutsche Formulierung zu finden. Die Schweiz und Liechtenstein folgen einer klaren Linie: ausschließliche Verwendung von »nationale Minderheit«. Österreich, das in seiner Entwicklung der Rechtssprache von »nationaler Minderheit« zu »Volksgruppe« übergetreten ist, hat die daraus resultierenden Probleme erkannt und bietet ausführliche Erläuterungen an, die auf eine Gleichsetzung der beiden Bezeichnungen hinauslaufen. Italien hat mit »Sprachminderheiten« eine Formulierung gewählt, die nicht nur eine durch Tradition bedingte Eigenart darstellt, sondern zu einer Einschränkung des Minderheitenbegriffs des Rahmenübereinkommens führen kann. Belgien, das das Rahmenübereinkommen nicht ratifiziert hat, kann sich sprachlich vage verhalten, zumal nach der Verfassung die deutschsprachigen Ostbelgier eine von drei Sprachgemeinschaften sind.

137 <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-reservations-and-declarations>; dort unter Vertrag 157, Liechtenstein (12. Mai 2017). Deutsche Fassung gemäß den Staatenberichten Liechtensteins: Das Fürstentum Liechtenstein erklärt, dass insbesondere die Artikel 24 und 25 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 in Bezug auf das Fürstentum Liechtenstein im Lichte der Tatsache zu verstehen sind, dass auf dem Hoheitsgebiet des Fürstentums Liechtenstein keine nationalen Minderheiten im Sinne der Rahmenkonvention bestehen. Das Fürstentum Liechtenstein erachtet die Ratifikation des Rahmenübereinkommens als einen Akt seiner Solidarität mit den Zielsetzungen des Übereinkommens. – Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Länderbericht Liechtenstein, Erster Bericht gemäß Art. 25 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995, Vaduz 1999, S. 10; siehe: <https://rm.coe.int/168008b0f0> (12. Mai 2017).

138 Ibid.

5. Sprachgebrauch der deutschen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierungen

5.1 Recht des Bundes

5.1.1 Grundgesetz

Im Grundgesetz findet sich keine Erwähnung der nationalen Minderheiten, obwohl die Gemeinsame Verfassungskommission im Jahr 1993 die Einfügung eines neuen Art. 20 b ins Grundgesetz vorgeschlagen hatte:¹³⁹ »Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten.«¹⁴⁰ Der ursprünglich eingebrachte Vorschlag der SPD-Fraktion enthielt sogar einen zweiten Satz: »Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.«¹⁴¹ Der Vorschlag eines schließlich nur aus dem zuerst genannten Satz bestehenden Art. 20 b fand nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit bei der Schlussabstimmung im Deutschen Bundestag.¹⁴² Allerdings kommt an prominenter Stelle im Grundgesetz, in der Präambel, ein anderes der in unserem Zusammenhang bedeutsamen Wörter vor, nämlich »Volk«: »[...] hat sich das Deutsche Volk [...] kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.«¹⁴³

Diese Formulierung wirft die Frage auf, inwieweit das sich selbst so nennende »sorbische Volk« an der Verfassungsgebung beteiligt war. Oder anders gefragt: Ist jemand, der sich als Mitglied des sorbischen Volkes versteht, zugleich Mitglied des deutschen Volkes? Die Antwort der Rechtsliteratur ist beruhigend: Das deutsche Volk umfasse alle diejenigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und die, die nach Art. 116 Abs. 1 GG Statusdeutsche sind. Maßgeblich sei also die Staatsangehörigkeit des Einzelnen,¹⁴⁴ der Begriff des »Deutschen Volkes« verhalte sich zu ethnischen und kulturellen Kriterien insoweit indifferent.¹⁴⁵ Nach Dreier ist das »Deutsche Volk« nicht im ethnischen Sinne gemeint, sodass ethnische Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit wie die Dänen in Schleswig-Holstein oder die Sorben in Sachsen in das »Deutsche Volk« im Sinne der Präambel einbezogen seien.¹⁴⁶ Diese herrschende Auffassung hat zur Konsequenz, dass ein deutscher Staatsangehöriger, der sich als Mitglied des sorbischen Volkes sieht, zugleich Angehöriger des deutschen Volkes und Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist. Mit der Definition des Volkes als Summe der Staatsangehörigen laufen

139 Siehe ausführlich aus der Zeit des Gesetzgebungsvorgangs: Franke / Hofmann, Nationale Minderheiten, a. a. O. (Fn. 102), S. 401–409.

140 BT-Drs. 12/6000, S. 71 ff., 128.

141 Ibid., S. 72.

142 BT-Plenarprotokoll 12/238, S. 21033C.

143 <http://www.verfassungen.de/de/gg49-i.htm> (23. März 2017).

144 Siehe Josef Isensee, Staat und Verfassung, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hgg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3., völlig neu bearb. und erw. Auflage, Heidelberg 2003, § 15, Rn. 121; Rolf Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Ibid., § 16, Rn. 20–26.

145 Siehe Matthias Herdegen, Präambel, in: Theodor Maunz / Günter Dürig, Grundgesetz. Kommentar. 74. Lieferung Mai 2015, München, Rn. 51.

146 Horst Dreier, Präambel, in: ders. (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2013, Rn. 86.

auch die Forderungen der Initiatoren eines Serbski Sejm leer, die argumentieren: »Das Versprechen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, dass alle Macht vom Volke ausgeht (Art. 20/2) und die Souveränität auf der Gesamtheit des Volkes beruht, muss auch für uns gelten. Wir dürfen unsere Rechte zur Gestaltung unserer Belange als Bürger eines föderalen Staats nicht länger ruhen lassen.«¹⁴⁷ Die Sorben sind eben Teil des Deutschen Volkes und nehmen somit gleichberechtigt an der Willensbildung teil, die vom Volk ausgeht.

5.1.2 Bundeswahlgesetze

Das Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949¹⁴⁸ enthielt keine Klausel zugunsten der Parteien nationaler Minderheiten, hingegen eine Fünf-Prozent-Klausel, die jeweils in einem Bundesland erreicht werden musste, wenn das dort erzielte Ergebnis bei der Sitzverteilung zu berücksichtigen war. Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) erzielte 1949 in Schleswig-Holstein 5,4 % der Stimmen und damit über die Landesliste ein Mandat im ersten Deutschen Bundestag.¹⁴⁹

Das Wahlgesetz zum zweiten Bundestag und zur zweiten Bundesversammlung vom 8. Juli 1953¹⁵⁰ enthielt in § 9 Abs. 5 zum ersten Mal auf Bundesebene eine Ausnahme von der Fünf-Prozent-Klausel zugunsten der »von nationalen Minderheiten eingereichten Listen«. Diese Regelung war nicht bereits in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen.¹⁵¹ Erst der mündliche Bericht des Wahlrechtsausschusses vom 10. Juni 1953¹⁵² enthielt folgende Formulierung zugunsten der Parteien nationaler Minderheiten:

§ 9

Wahl nach Landeslisten

(4) Bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 v. H. der im Bundesgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens einem Wahlkreis einen Sitz errungen haben.

(5) Die Vorschrift in Absatz 4 findet keine Anwendung, sofern die Partei im Wahlkreis des Landes einen Sitz errungen hat. Sie findet ferner keine Anwendung auf die von nationalen Minderheiten eingereichten Listen.

147 <http://serbski-sejm.de/de/serbski-sejm-warum.html> (21. März 2017).

148 BGBl. 1949, S. 21 in der Fassung des Gesetzes vom 5. August 1949 zur Abänderung des Wahlgesetzes zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949 (BGBl. 1949, S. 25).

149 <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/1949.html> (12. Mai 2017).

150 BGBl. I, S. 470.

151 BT-Drs. 1/4090.

152 BT-Drs. 1/4450.

Der SSW konnte im zweiten Bundestag sein Mandat nicht wieder erringen, er holte nur 3,3 % der Stimmen aus Schleswig-Holstein, und auch in den Jahren 1957 und 1961 blieb er auf Bundesebene erfolglos. Danach beschloss er, nicht mehr auf Bundesebene zu kandidieren.¹⁵³ Zwar gab es danach wiederholt Diskussionen in der Partei und in der Minderheit über eine erneute Kandidatur, doch diese wurde nicht beschlossen.

In der Folgezeit sind die Versuche einer Partei Weiße Liga, die behauptete, sorbische Interessen zu vertreten, an der Bundestagswahl 2002 und einer Wendischen Volkspartei (SLS), die sich gegenwärtig Lausitzer Allianz nennt, an der Bundestagswahl 2005 teilzunehmen, bereits jeweils bei der Zulassungsprüfung durch den Bundeswahlausschuss gescheitert.¹⁵⁴

Heute bestehen für die Parteien nationaler Minderheiten nach dem Bundeswahlgesetz folgende besondere Bedingungen: Kern ist die Befreiung von der Fünf-Prozent-Klausel gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 BWahlG. Es kommen günstigere Anforderungen hinzu bezüglich der Kreiswahlvorschläge und der Landeslisten: Parteien nationaler Minderheiten sind vom Erfordernis einer Mindestzahl an Unterschriften für die Wahlvorschläge befreit (§ 20 Abs. 2 Satz 3 und § 27 Abs. 1 Satz 4 BWahlG).

Bei der Frage danach, ob eine Partei sich als Partei einer nationalen Minderheit an einer Wahl beteiligen will, sind drei Fragen zu beantworten, die sich im nächsten Gliederungspunkt auch für die Anwendung des Parteiengesetzes ergeben:

- Welche Bevölkerungsgruppe ist eine nationale Minderheit im Sinne des Bundeswahlgesetzes und des Parteiengesetzes?
- Welche Voraussetzungen muss eine Partei erfüllen, damit sie die Privilegien einer Minderheitspartei bei einer Wahl in Anspruch nehmen kann?
- Wer entscheidet in welchem Verfahren über die Qualität als Minderheitspartei?

Eine vollständige Beantwortung dieser Fragen ist nicht mit Hilfe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung möglich; es hat nicht genügend einschlägige Verfahren gegeben, in denen die drei o.a. Fragen flächendeckend zu beantworten gewesen wären. Schwerpunkt der relativ

153 Siehe Jørgen Kühl, Dänische Minderheitenpolitik in Deutschland, in: Jørgen Kühl/Robert Bohn (Hgg.) Ein europäisches Modell, Bielefeld, 2005, S. 142–206, 162 f.

154 Weiße Liga: Auszug aus der Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2002 am 12. Juli 2002 in Berlin: »Sie wird als Partei nicht anerkannt. Nach der Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse sind die Voraussetzungen der Parteieigenschaft nach § 2 Abs. 1 PartG nicht gegeben. Die Vereinigung verfügt über keine ausreichende Organisationsstruktur, insbesondere da Landesverbände nicht bestehen, und ist bisher nicht nachhaltig in der Öffentlichkeit hervorgetreten. Eine anderweitige Beurteilung ergibt sich auch nicht daraus, dass sich die Vereinigung als »Partei der nationalen Minderheit der Wenden« versteht. Die Vereinigung hat keine tatsächlichen Umstände dargetan, die ihr Selbstverständnis als einer Partei einer nationalen Minderheit der Wenden (die Worte »Wenden« und »Sorben« bezeichnen dieselbe nationale Minderheit) bei objektiver Betrachtungsweise – insbesondere eine Verankerung in der nationalen Minderheit der Wenden bzw. Sorben – belegen. Letzteres wurde von einem Vertreter der Domowina, Herrn Srocka, bestätigt. Die Domowina ist der Dachverband der sorbischen Verbände und Vereine.« Wendische Volkspartei: Gemäß der Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2005 am 12. Juli 2005 in Berlin wurde die SLS als Partei nicht anerkannt, weil die formellen Voraussetzungen für die Anzeige der Wahlbeteiligung deshalb nicht erfüllt waren, da die erforderlichen Nachweise erst nach Fristablauf vorgelegt worden sind.

zahlreichen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und auch vor einem Landesverfassungsgericht war jeweils die Frage, ob und unter welchen Umständen die Befreiung von der Fünf-Prozent-Klausel zulässig und ob sie gar verpflichtend ist.¹⁵⁵

In der Literatur wird zu allen drei Fragen Stellung genommen: Strelen¹⁵⁶ bedauert das Fehlen einer internationalen oder nationalen Definition der »nationalen Minderheit« und findet die Lösung in einem Verweis auf die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland anlässlich der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens,¹⁵⁷ wobei er die in den zwei interpretationsbedürftigen Sätzen genannten vier Gruppen gleichermaßen zu nationalen Minderheiten im Sinne des Bundeswahlgesetzes erklärt. Lenski¹⁵⁸ kommt zum gleichen Ergebnis und letztlich zur gleichen Quelle, indem sie allerdings auf eine Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Förderung deutscher Minderheiten in Osteuropa seit 1991/92 verweist: »Zum Verständnis der Begriffe Minderheit und Minderheitenrecht wird darauf hingewiesen, dass in Deutschland als »nationale Minderheit« Volksgruppen bezeichnet werden, die unter dem Schutz des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten stehen. Die Bundesregierung hat bei Zeichnung des Übereinkommens am 11. Mai 1995 in einer Erklärung gegenüber dem Europarat festgelegt, dass das Übereinkommen auf die Dänen mit deutscher Staatsangehörigkeit, das sorbische Volk, die Volksgruppe der Friesen in Deutschland und die deutschen Sinti und Roma angewandt wird.«¹⁵⁹

Zu der Frage, welche besonderen Voraussetzungen eine Partei erfüllen muss, damit sie die Privilegien einer Partei einer nationalen Minderheit in Anspruch nehmen kann, hat sich insbesondere Pieroth in einem Rechtsgutachten geäußert, das er aus Anlass des Wahlprüfungsverfahrens im Schleswig-Holsteinischen Landtag bezüglich der Landtagswahl 2000 erstattet hat.¹⁶⁰

In § 3 Abs. 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes Schleswig-Holstein wird bestimmt, dass eine Partei an dem Verhältnisausgleich nur teilnimmt, sofern für sie in mindestens einem Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt worden ist oder sofern sie insgesamt 5 % der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt hat. Satz 2 lautet dann: »Diese Einschränkungen gelten nicht für Parteien der dänischen Minderheit.«

155 Ausführliche Nachweise zur Rechtsprechung bei Karl-Ludwig Strelen, § 6 Wahl nach Landeslisten, in: Wolfgang Schreiber (Hg.), BWahlG. Kommentar zum Bundeswahlgesetz; unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahrrechtlicher Nebenvorschriften, 9., vollst. neubearb. Auflage, Köln 2013, Rn. 47.

156 Ibid., Rn. 47–49; im Ergebnis ebenso: Thorsten Koch, Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung, in: Jörn Ipsen (Hg.), Parteiengesetz. Kommentar, München 2008, § 18, Rn. 26.

157 Siehe Einleitung und Abschnitt 5.1.7.

158 Sophie-Charlotte Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung. Handkommentar, Baden-Baden 2011, § 18, Rn. 36.

159 BT-Drs. 14/4045, S. 1.

160 Bodo Pieroth, Der Begriff der Partei der dänischen Minderheit und die Verfassungsmäßigkeit ihrer Privilegierung im Schleswig-Holsteinischen Landeswahlrecht, 2000, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 15/0634.

Die Einspruchsführer rügten u.a., der SSW erfülle nicht die Voraussetzungen einer Partei der dänischen Minderheit. Pieroth stellt fünf Kriterien auf, die er abschließend wie folgt zusammenfasst: »Eine Partei der dänischen Minderheit ist eine politische Vereinigung, deren Tätigkeit sich auf das Gebiet von Südschleswig beschränkt und die von Mitgliedern der dänischen Minderheit gebildet wird und die dänische Minderheit repräsentiert, indem sie durch ihr Programm und ihr Auftreten ihr Bekenntnis zum dänischen Volkstum zum Ausdruck bringt und organisatorisch in die dänische Minderheit eingebunden ist.«¹⁶¹

Die von Pieroth aufgestellten Kriterien für eine Minderheitenpartei hat sich das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein im anschließenden Verfahren im Wesentlichen zu Eigen gemacht.¹⁶² Da sich die dem Gutachten von Pieroth zugrunde liegende Frage nur auf die Privilegierung der Partei der dänischen Minderheit richtet, brauchte er die Frage nicht allgemein zu beantworten, welche Gruppierungen in Deutschland nationale Minderheiten sind. Seine Ausführungen hierzu sind zumindest unklar. Er nimmt an einer Stelle Bezug auf die seinerzeit geltende Fassung der Landessatzung für Schleswig-Holstein:¹⁶³

Artikel 5

Nationale Minderheiten und Volksgruppen.

(1) Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.

(2) 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.

Aus der von ihm angenommenen Gegenüberstellung der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe leitet er ab, dass »sich die nationale Minderheit der Dänen dadurch auszeichnet, dass ihre Angehörigen in einem anderen Staat, nämlich Dänemark, die staatstragende Nation darstellen.«¹⁶⁴

Im Gegensatz zu dieser Differenzierung geht er anderer Stelle davon aus, dass »die dänische Minderheit neben der sorbischen Minderheit als nationale Minderheit i. S. v. § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG anerkannt ist«, wobei er sich verkürzend auf die seinerzeit aktuelle sechste

161 Ibid., S. 20.

162 Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des OVG Schleswig-Holstein vom 25. September 2002 (SH OVG 2K/01).

Das weitere Verfahren verlief wenig schmeichelhaft für das OVG: Die 2. Kammer des Zweiten Senats des BVerfG beschied die Vorlage als unzulässig (Beschluss vom 17. November 2004 – 2 BvL 18/02), einem nachgebesserten Vorlagebeschluss des OVG (vom 5. Januar 2005 – 2 KN 2/04) erging es ebenso (Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats des BVerfG vom 14. Februar 2005 – 2 BvL 1/05). Schließlich wurde vom OVG das Verfahren wegen Erledigung in der Hauptsache eingestellt – am 20. Februar 2005 war ein neuer Landtag gewählt worden (Beschluss vom 23. Juni 2005 – 2 KN 2/04).

163 In der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990, GVBl. SH, S. 391.

164 Pieroth, Begriff der Partei, a. a. O. (Fn. 160), S. 10.

Auflage des Kommentars von Schreiber beruft, der zur Erläuterung des Begriffs der »nationalen Minderheit« auf beide Sätze der Ratifizierungserklärung Deutschlands zum Rahmenübereinkommen verweist, während er nur den ersten Satz aufgreift und daher (nur) die dänische Minderheit und das sorbische Volk als nationale Minderheiten im Sinne des Bundeswahlgesetzes anerkannt sieht.¹⁶⁵ Dabei verlässt er seine eigene Argumentation darüber, dass die Angehörigen der nationalen Minderheit in einem anderen Staat die staatstragende Nation darstellen: Genau dies trifft auf die Sorben nicht zu.

Hinsichtlich der Kompetenz und Verpflichtung zur Prüfung und Feststellung der Eigenschaft als Partei einer nationalen Minderheit sieht Strelen den Bundeswahlausschuss als verpflichtet an.¹⁶⁶ Lenski konstatiert in ihrer Kommentierung des Parteiengesetzes, dass die Anerkennung als Partei einer nationalen Minderheit durch den Bundeswahlausschuss im Rahmen des Verfahrens zur Wahlbeteiligungsanzeige erfolge.¹⁶⁷ Sie kritisiert allerdings, dass eine gesetzliche Grundlage für ein solches Anerkennungsverfahren nicht bestehe.¹⁶⁸ In seiner ablehnenden Entscheidung zur Beteiligungsanzeige der Weißen Liga hat der Bundeswahlausschuss Kriterien aus der Argumentation von Pieroth aufgegriffen.¹⁶⁹

5.1.3 Parteiengesetz

Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967¹⁷⁰ enthielt zunächst keine Regelung zu den nationalen Minderheiten. Solche sind erst durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994¹⁷¹ in das Parteiengesetz eingefügt worden. Das Gesetzesvorhaben hatte zum Ziel, die Finanzierung der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992¹⁷² neu zu regeln.

Im Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP¹⁷³ war zunächst nur – ohne Begründung – in § 18 Abs. 4 Satz 3 eine Befreiung der Parteien nationaler Minderheiten vom Erfordernis eines Mindeststimmenanteils als Voraussetzung für den Anspruch auf staatliche Mittel vorgesehen.

Die Klausel in § 25, die es Parteien nationaler Minderheiten erlaubt, aus dem benachbarten Ausland – entgegen dem allgemeinen Verbot von Spenden ausländischer Herkunft – Spenden entgegenzunehmen, ist erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingeführt wor-

165 Ibid., S. 14.

166 Strelen, § 6 Landeslisten, a. a. O. (Fn. 155), Rn. 47.

167 Siehe hierzu den konkreten Fall in Fn. 154, Weiße Liga.

168 Lenski, Parteiengesetz, a. a. O. (Fn. 158), § 18, Rn. 41.

169 Kühl, Dänische Minderheitenpolitik, a. a. O. (Fn. 153).

170 BGBl. I, S. 773.

171 BGBl. I, S. 142.

172 BVerfGE 85, 264 ff.

173 BT-Drs. 12/5744.

den. Der Innenausschuss hat dazu Folgendes mitgeteilt: »Der Ausschuß hat sich übereinstimmend für eine weitere Änderung des bisherigen § 25 Abs. 1 Nr. 3 Parteiengesetz ausgesprochen. Die Gesetzesänderung soll es Parteien erlauben, die eine nationale, in einem angestammten Siedlungsgebiet lebende Minderheit vertreten, aus ihrem an die Bundesrepublik Deutschland angrenzenden Heimatland Spenden anzunehmen. Bislang war es dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW), der Partei der in Deutschland lebenden Dänen, aufgrund des § 25 Abs. 1 Nr. 3 Parteiengesetz untersagt, Spenden aus Dänemark anzunehmen. Durch den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. eingebrachten Änderungsantrag werde diesem Anliegen Rechnung getragen.«¹⁷⁴

Die vorgeschlagene Formulierung lautete dann:

Von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen ausgeschlossen sind:
[...] Spenden von außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes, es sei denn, dass [...] es sich um Spenden an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat handelt, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben.¹⁷⁵

In diesem Gesetzgebungsverfahren ist die verwendete Bezeichnung »Parteien nationaler Minderheiten« nicht erörtert oder gar definiert worden. Hinsichtlich § 25 zeigt die Stellungnahme des Innenausschusses, dass diese Vorschrift eindeutig auf den SSW zielte, der von dieser Norm auch regelmäßig profitiert. Während die Begründung des Innenausschusses auf nationale Minderheiten abzielt, die ein benachbartes Heimatland haben, ist der Gesetzestext weitergehend: Er verlangt nur Zuwendungen aus einem angrenzenden Staat, in dem Angehörige dieser Volkszugehörigkeit leben. Somit kann diese Klausel auch von Parteien der Friesen bei Spenden aus den Niederlanden und Parteien von Sinti und /oder Roma aus allen Nachbarstaaten Deutschlands genutzt werden.¹⁷⁶

174 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 5. November 1993, BT-Drs. 12/6090, S. 23.

175 Ibid., S. 12.

176 Näheres bei Detlev Rein, Artikel 15 Deutschland, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a. a. O. (Fn. 3.), Rn. 2.

5.1.4 Einigungsvertrag

Im Einigungsvertrag ist die Protokollnotiz Nr. 14 zum Art. 35 für die Sorben von besonderer Bedeutung:¹⁷⁷

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik erklären im Zusammenhang mit Artikel 35 des Vertrags:

1. Das Bekenntnis zum sorbischen Volkstum und zur sorbischen Kultur ist frei.
2. Die Bewahrung und Fortentwicklung der sorbischen Kultur und der sorbischen Traditionen werden gewährleistet.
3. Angehörige des sorbischen Volkes und ihre Organisationen haben die Freiheit zur Pflege und zur Bewahrung der sorbischen Sprache im öffentlichen Leben.
4. Die grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bleibt unberührt.

Hier wird also einmal die Bezeichnung »sorbisches Volk« verwendet. Die Denkschrift zum Einigungsvertrag der Bundesregierung führt zu dieser Protokollerklärung Folgendes aus:¹⁷⁸

Zum Protokoll zu Artikel 35

Mit dieser Protokollnotiz werden die Rechte der Sorben im vereinten Deutschland unter der Wahrung der Kompetenzen von Bund und Ländern gesichert. Dabei besteht auch Einigkeit darüber, daß Ziffer 3 der Protokollnotiz unter analoger Beachtung der Prinzipien der Zweisprachigkeit in der »Vierten Durchführungsbestimmung zum Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem – Bildung und Erziehung im zweisprachigen Gebiet der Bezirke Cottbus und Dresden« vom 20. Dezember 1968 (GBl. II 1969 Nr. 3 S. 3) Anwendung findet.

Zu bedenken ist, dass das »Deutsche Volk«, dass seit 1949 in der Präambel des Grundgesetzes als Verfassungsgeber bezeichnet wird, unverändert in der Fassung durch den Einigungsvertrag weiterhin in dieser Funktion genannt wird.¹⁷⁹ Die vertragschließenden Parteien haben es also nicht als in sich widersprüchlich betrachtet, dass es unter dem Überbau des Deutschen Volkes ein sorbisches Volk gibt – das ebenfalls im Einigungsvertrag vorkommt –, für das die Bewahrung und Fortentwicklung der Kultur und der Traditionen gewährleistet wird.

¹⁷⁷ <http://stiftung.sorben.com/usf/einigungsvertrag.pdf> (23. März 2017).

¹⁷⁸ BT-Drs. 11/7760, S. 378.

¹⁷⁹ Kapitel II Art. 4 Nr. 1 EV; BGBl. II 1990, S. 890.

Eine andere Formulierung findet sich in Anlage I zum Einigungsvertrag, Kap. III Justiz / A. Rechtspflege Abschnitt III Nr. 1 lit. r)¹⁸⁰ in einer der Maßgaben zum Gerichtsverfassungsgesetz:

r) Rechte der Sorben

Das Recht der Sorben, in den Heimatkreisen der sorbischen Bevölkerung vor Gericht sorbisch zu sprechen, wird durch § 184 nicht berührt.

Diese Rechtsnorm vermeidet also die Verwendung der Wörter »nationale Minderheit« und »Volk«.

Der Einigungsvertrag, der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik geschlossen wurde, lenkt den Blick auf das Recht der DDR. Art. 11 der Verfassung der DDR schützte die »fremdsprachigen Volksteile«,¹⁸¹ in der Verfassung von 1968 bzw. 1974 hatten die »Bürger der Deutschen Demokratischen Republik sorbischer Nationalität« das Recht zur Pflege ihrer Muttersprache und Kultur.¹⁸²

5.1.5 Bundesvertriebenengesetz

Der § 6 BVFG legt fest, wer deutscher Volkszugehöriger im Sinne dieses Gesetzes ist. In ihrer ersten Fassung aus dem Jahre 1953¹⁸³ war diese Bestimmung kurz und kam ohne die Verwendung von Wörtern wie »Volksgruppe« aus.

Durch das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG)¹⁸⁴ sollten über die bisherige Definition hinaus auch sog. Frühgeborene und Spätgeborene vom Bundesvertriebenengesetz erfasst werden können. Frühgeborene sind Menschen, die bei Beginn der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen schon gelebt haben, aber ihres Alters wegen noch kein Bekenntnis zum deutschen Volkstum abgeben konnten. Spätgeborene sind solche, die erst nach Beginn der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen geboren sind.¹⁸⁵ Diesem Zweck sollte nach dem Regierungsentwurf ein umfänglicher zweiter Absatz dienen, der unter anderem forderte, dass sich der Betreffende »bis zum Verlassen der Aussiedlungsgebiete zur deutschen Nationalität erklärt, sich bis dahin auf andere Weise zum deutschen Volkstum bekannt hat oder nach dem Recht des Herkunftsstaates zur deutschen Nationalität gehörte.«¹⁸⁶

In der Gesetzesbegründung verwendet die Bundesregierung sechsmal das Wort »Volksgruppe«, zweimal das Wort »Nationalität« und einmal – zur Beschreibung der (seinerzeit) gegenwärtigen Lebensbedingungen – die Bezeichnung »deutsche Minderheit«.

180 BGBl. II 1990, S. 925.

181 Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1949, S. 5–16.

182 GBl. 1974 I, Nr. 47, S. 432.

183 BGBl. I, S. 201.

184 Vom 21. Dezember 1992, BGBl. I, S. 2094.

185 Siehe Regierungsentwurf, BT-Drs. 12/3212, S. 23.

186 Ibid., S. 4.

Dieser Gesetzentwurf ist im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens durch den federführenden Innenausschuss verändert worden: Dem Entwurf der Bundesregierung zu § 6 wurde ein weiterer langer Satz hinzugefügt, der verfügt, dass, unter bestimmten Umständen, die ein Bekenntnis zum deutschen Volkstum unzumutbar machten, die Voraussetzungen auch dann als erfüllt gelten, wenn »auf Grund der Gesamtumstände der Wille, der deutschen Volksgruppe und keiner anderen anzugehören, unzweifelhaft ist.«¹⁸⁷

In dieser Fassung ist dann das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz verabschiedet worden. Durch das Spätaussiedlerstatusgesetz¹⁸⁸ sollte gemäß einem Gesetzesentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN¹⁸⁹ in bestimmten Fallgruppen der durch die höchstrichterliche Rechtsprechung bedingten Ablehnung der Zuerkennung des Spätaussiedlerstatus entgegen gewirkt werden. Nach kleinen redaktionellen Änderungen hat dieser Gesetzentwurf den Bundestag passiert. Weitere Textänderungen erfolgten durch das Siebte und Zehnte Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes.¹⁹⁰ Seit dem Spätaussiedlerstatusgesetz enthält § 6 BVFG die Ausdrücke »Nationalitätenerklärung«, »deutsche Nationalität« und »deutsche Volksgruppe«. Der Referentenkommentar zum Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge erläutert, bedeutendster Fall einer Nationalitätenerklärung sei die bei Ausstellung des ersten Passes – zumeist im Alter von 16 Jahren – gewesen. Eine weitere Möglichkeit zur Nationalitätenerklärung habe bei Volkszählungen bestanden. In einigen Herkunftsländern von Spätaussiedlern – so seit 1998 in der Russischen Föderation – sei in Personenstands-urkunden nicht mehr regelmäßig die Nationalität eingetragen worden. Seitdem hätten andere Formen des Bekenntnisses zum deutschen Volkstum an Bedeutung gewonnen, so z.B. die nicht nur kurzfristige Mitarbeit in einem gesellschaftlichen Verband der deutschen Minderheit.¹⁹¹

5.1.6 Bilaterale Abkommen Deutschlands

Deutschland hat mit 17 Staaten in Europa und Zentralasien, in denen deutsche Minderheiten siedeln (von Dänemark bis Tadschikistan), Vereinbarungen unterschiedlicher völkerrechtlicher Qualität geschlossen, die sich auf die Zusammenarbeit in Minderheitenangelegenheiten beziehen oder diese zumindest auch behandeln, wobei vorwiegend der Begriff »deutscher Abstammung« verwendet wird, zuweilen auch »deutscher Nation«, »deutscher Nationalität«, »deutscher Bevölkerung«, »deutsche Minderheit«, »deutsche nationale Minderheit«.¹⁹² Die erste

187 BT-Drs. 12/3597.

188 Vom 30. August 2001, BGBl. I, S. 2266.

189 BT-Drs. 16/6310.

190 BGBl. I, 2007, S. 748; BGBl. I, 2013, S. 3554.

191 Thomas Herzog / Dietrich Westphal, Bundesvertriebenengesetz, 2. Auflage, Baden-Baden 2014, § 6 Rn. 6 f.

192 Siehe Anna Fontaine / Detlev Rein, Artikel 17–18 Deutschland, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a. a. O. (Fn. 3), Rn. 9. Eine von der Bundesregierung dem Europarat zur Verfügung gestellte Auflistung nennt die Vereinbarungen mit diesen 17 Staaten, darüber hinaus die Kulturabkommen mit zwei Staaten, in denen deutsche Minderheiten wohnen: Emma Lantschner / Sergiu Constantin, Comparative Summary of Bilateral Agreements for the Protection of National Minorities, Straßburg, 2003, SP/BA (2003)002.

dieser Übereinkünfte, die »Bonn-Kopenhagener Erklärungen«,¹⁹³ verwendet ausschließlich die Bezeichnung »Minderheiten«, obwohl sich die Nordschleswiger gerne auch als »Volksgruppe« bezeichnen und bezeichnen lassen.¹⁹⁴ Hinsichtlich der unterschiedlichen Bezeichnungen in den Verträgen aus den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts lässt sich feststellen, dass »deutscher Abstammung« überwiegend in den Vereinbarungen mit den Nachfolgestaaten der UdSSR zu finden ist, während »(deutsche) Minderheit« die gängige Bezeichnung in den Verträgen mit mittelosteuropäischen Staaten ist. Man mag darüber spekulieren, ob dies auf eine grundsätzlich unterschiedliche Rechtssprache oder gar Rechtsauffassung der Vertragspartner in diesen beiden europäischen Räumen zurückzuführen oder schlicht der Organisationsstruktur des deutschen Auswärtigen Amtes mit regionsspezifischen Referaten geschuldet ist.

5.1.7 Ratifizierungsgesetz und Ratifizierungserklärung zum Rahmenübereinkommen

Mit Art. 1 des Ratifizierungsgesetzes vom 22. Juli 1997¹⁹⁵ hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates dem Rahmenübereinkommen zugestimmt. Das Zustimmungsgesetz ist am 30. Juli 1997 in Kraft getreten, das Rahmenübereinkommen selbst in Deutschland am 1. Februar 1998.¹⁹⁶

Mit der Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Rahmenübereinkommens wurde zugleich der Text der Erklärung Deutschlands anlässlich der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde im Bundesgesetzblatt (Teil II) veröffentlicht:

Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs der nationalen Minderheiten. Es ist deshalb Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu bestimmen, auf welche Gruppen es nach der Ratifizierung Anwendung findet. Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.

Dieser Text ist bereits wortgleich als Erklärung bei der Zeichnung des Rahmenübereinkommens durch Deutschland am 11. Mai 1995 abgegeben worden und hat das parlamentarische Verfahren zum Ratifizierungsgesetz begleitet.¹⁹⁷

193 Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31. März 1955, S. 3 f.; zur Rechtsnatur der Bonn-Kopenhagener Erklärungen siehe Anna Fontaine / Detlev Rein, Artikel 17–18 Deutschland, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a.a.O. (Fn. 3), Rn. 12.

194 Siehe z. B. die Titelseite bei <http://www.bdn.dk/> (23. März 2017) und Abschnitt 5.4.5.

195 BGBl. II 1997, S. 1406.

196 BGBl. II 1998, S. 57.

197 Siehe BT-Drs. 13/6912, S. 18.

Art. 2 des Ratifizierungsgesetzes zum Rahmenübereinkommen enthält schließlich – um es einmal mit vollem Namen zu nennen – das Gesetz zur Ausführung des Art. 11 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (Minderheiten-Namensänderungsgesetz – MindNamÄndG).

Während das Rahmenübereinkommen auch in seiner deutschsprachigen Fassung keine Fragen im Sinne dieser Arbeit aufwirft, bereitet die Ratifizierungserklärung Deutschlands umso mehr Probleme: Zum einen entsteht die Frage, welche Begriffssystematik Deutschland dieser Erklärung zugrunde gelegt hat, und zum anderen, ob sie rechtliche Unterschiede zwischen den Dänen und Sorben einerseits sowie den Friesen und Sinti und Roma andererseits bewirkt, vielleicht letztere aus dem Begriff der nationalen Minderheiten ausschließt.

a) Die Auswahl der zu schützenden Gruppen

Bei einem Vergleich der Zuteilung der Begriffe durch die Bundesregierung mit den durchaus unterschiedlichen Sprachgewohnheiten in der Literatur fällt auf, dass die Begrifflichkeit der Bundesregierung einzigartig ist. Während nach allen oben vorgestellten Bezeichnungssystemen die Dänen eine Gruppe bilden und die Friesen, Sinti und Roma und Sorben die andere:

- bei Ludwig (siehe Abschnitt 2.4) sind die Dänen ethnische Minderheit und die drei anderen Volk ohne Staat,
- bei Pan/Pfeil (siehe Abschnitt 2.5) sind die Dänen nationale Minderheit bzw. Volksgruppe und die drei anderen ethnische Minderheiten,
- nach der von Hofmann (siehe Abschnitt 2.8) mitgeteilten Praxis des östlichen Mitteleuropas wären die Dänen eine nationale Minderheit, die übrigen drei hingegen eine ethnische Minderheit bzw. Volksgruppe,

hat die Bundesregierung eine Zweiteilung in zwei nationale Minderheiten und zwei Volksgruppen vorgenommen.

Der Grund für diese Sprachanwendung und Aufteilung ergibt sich nicht aus den öffentlichen Gesetzgebungsmaterialien; eine Durchsicht der Akten der Bundesregierung aus der Zeit der Entstehungsgeschichte des Rahmenübereinkommens und der Ratifizierung durch Deutschland verschafft aber Aufhellung.

Auf der Grundlage eines Beschlusses des Ministerkomitees des Europarates vom Mai 1992 wurde ein Sachverständigenausschuss zu Fragen des Schutzes nationaler Minderheiten (Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities, DH-MIN) mit dem Auftrag errichtet, die Möglichkeiten der Formulierung spezieller rechtlicher Standards zum Schutz nationaler Minderheiten im Geist der Europäischen Menschenrechtskonvention zu untersuchen.¹⁹⁸ Die erste Sitzung dieses Ausschusses fand im November 1992 statt.

198 Siehe Gerhard Hafner, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a.a.O. (Fn. 3), S. 27–45, Rn. 38 ff.; Detlev Rein, Working with the Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities, in: Tove H. Malloy / Ugo Caruso (eds.), Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Leiden / Boston 2013, S. 229–254, 235 ff.

Deutschland hat seit Beginn an der Erarbeitung des Rahmenübereinkommens intensiv mitgearbeitet. Wie sah zu Beginn dieser Arbeiten die Rechtslage hinsichtlich der heutigen vier nationalen Minderheiten in Deutschland aus?

In der Verfassung Schleswig-Holsteins wurden die Dänen seit 1949 geschützt, die Friesen kamen 1990 hinzu.¹⁹⁹ Die Sorben fanden 1990 eine Schutzklausel im Einigungsvertrag,²⁰⁰ seit 1992 auch in den Verfassungen Brandenburgs und Sachsens.²⁰¹

Die deutschen Sinti und Roma hatten zu jener Zeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene eine vergleichbare Rechtsstellung. In verschiedenen Unterlagen wird allerdings deutlich, dass und warum sie bereits sehr früh zum Kreis der Gruppen gehören sollen, die dem Europarat als unter das Rahmenübereinkommen fallend mitgeteilt werden. In einer Ministervorlage vom 29. Dezember 1994 hat das zuständige Referat des Bundesministeriums des Innern bereits den o.a. Text der Erklärung zur Zeichnung vorgelegt und darauf hingewiesen, dass »es sich bei allen vier genannten Gruppen um traditionell in Deutschland beheimatete Volksgruppen handelt, deren Kultur, Sprache und Identität staatlichen Schutzes bedürfen und die bereits durch staatliche Maßnahmen Schutz und Förderung erhalten«, sowie, dass aus allen politischen Lagern die Forderung gekommen sei, auch die Volksgruppen der Friesen sowie der Sinti und Roma in den Schutz des Rahmenübereinkommens einzubeziehen.²⁰² In einer Leitungsvorlage desselben Referates vom 26. September 1995 wird die Einbeziehung der deutschen Sinti und Roma weiterhin wie folgt begründet: »Die deutschen Sinti und Roma werden im Rahmen der Förderung durch den Bund als »ethnische Minderheit« in Deutschland bezeichnet (siehe Bundeshaltsgesetz), und: »Durch die Einbeziehung der deutschen Sinti und Roma in den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens sollte auch internationalen Einwänden gegenüber der Minderheitenpolitik der Bundesrepublik Deutschland begegnet werden.«²⁰³

In der Denkschrift zum Rahmenübereinkommen hat die Bundesregierung sehr deutlich gemacht, dass die Dänen, Friesen, Sinti und Roma und Sorben die vier Gruppen sind, auf die das Rahmenübereinkommen angewendet werden soll, nicht mehr und nicht weniger: »Das besondere Konzept des Rahmenübereinkommens, das den Staaten einen breiten Gestaltungsspielraum belässt, ermöglicht es, das Übereinkommen auf alle diese vier traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen anzuwenden. Damit ist zugleich die Anwendung auf sämtliche traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen sichergestellt.«²⁰⁴

b) Die Begriffsbildung der Ratifizierungserklärung

In der bereits zitierten Denkschrift hat die Bundesregierung auch dargelegt, was sie unter einer nationalen Minderheit versteht:

199 Siehe Abschnitt 5.2.1.

200 Siehe Abschnitt 5.1.4.

201 Siehe Abschnitte 5.2.2. und 5.2.3.

202 VtIII5–923 094 / 14.

203 VtII8–923 094 / 14.

204 BT-Drs. 13 / 6912, S. 21.

Die Bundesregierung sieht als nationale Minderheiten Gruppen der Bevölkerung an, die folgenden fünf Kriterien entsprechen:

- ihre Angehörigen sind deutsche Staatsangehörige,
- sie unterscheiden sich vom Mehrheitsvolk durch eigene Sprache, Kultur und Geschichte, also eigene Identität,
- sie wollen diese Identität bewahren,
- sie sind traditionell in Deutschland heimisch,
- sie leben hier in angestammten Siedlungsgebieten.²⁰⁵

Bezüglich der Bezeichnung der Friesen als Volksgruppe und nicht als nationale Minderheit hat das Bundesministerium des Innern in einem Papier der deutschen Delegation vom 19. Januar 1995 zu den Verhandlungen in Straßburg ausgeführt, dass jene ebenso wie die Dänen und die Sorben in angestammten Siedlungsgebieten lebten, sich aber mehrheitlich nicht als eine nationale Minderheit, sondern als Volksgruppe im deutschen Volk mit besonderer Sprache, Herkunft und Kultur betrachteten, für die sie Schutz erwarteten und erhielten.²⁰⁶

Die deutschen Sinti und Roma seien eine als ethnische Minderheit anerkannte und traditionell in Deutschland heimische Volksgruppe, die allerdings nicht in einem Teil Deutschlands angestammte Siedlungsgebiete habe, sondern in unterschiedlicher Stärke im ganzen Land verstreut lebe.²⁰⁷

So lüftet sich der Schleier über der ungewöhnlichen Begriffsbildung der Bundesregierung: Ein enger Begriff der nationalen Minderheiten schließt die Friesen aus, weil sie mehrheitlich nicht so genannt werden wollen, sowie die Sinti und Roma, weil sie über kein angestammtes konkretes Siedlungsgebiet in Deutschland verfügen. Diese beiden werden deshalb als »Volksgruppen« bezeichnet, eine Bezeichnung, die aber auch mehrfach für alle vier Gruppen Verwendung findet, also quasi als Oberbegriff für nationale Minderheiten und Volksgruppen (im engeren Sinne?). Ob diese ungewöhnliche Bezeichnungssystematik von der Bundesregierung in den folgenden zwei Jahrzehnten durchgehalten wurde, ist weiter unten zu untersuchen.

c) Die Bedeutung der Begriffswahl der Bundesregierung für die Anwendung des Rahmenübereinkommens

Die Bezeichnung von nur zwei der vier fraglichen Gruppen als »nationale Minderheit« und die Aufteilung des Teils der Erklärung bei Zeichnung und Ratifizierung, in der diese Gruppen benannt werden, in zwei Sätze, von denen der zweite Satz das Prädikat »wird auch angewendet« gebraucht, veranlasst zu den Fragen, ob hier nationale Minderheiten erster und zweiter Klasse geschaffen wurden und ob sich für die »zweite Klasse« rechtliche Schlechterstellungen ergeben können.

205 Ibid.

206 VtIII5–923 094 / 14.

207 Ibid.

Wie zuvor ausgeführt, verfolgte diese Zweiteilung das Ziel der Bewahrung eines (etwas eigenwilligen) Minderheitenbegriffs.

In der schriftlichen Kommunikation innerhalb der Bundesregierung finden sich mehrfach Formulierungen, dass das Rahmenübereinkommen auf alle vier Gruppen angewendet wird.²⁰⁸ Das Verb »anwenden« bedeutet, dass das Rahmenübereinkommen nach dem Willen des deutschen Gesetzgebers für alle diese vier Gruppen gilt; sie sind nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens. Ob es seinerzeit noch einen engeren Begriff der nationalen Minderheit innerhalb der Bundesregierung gab, ist unerheblich. Dieses Ergebnis wird auch gestützt durch eine Betrachtung des Minderheiten-Namensänderungsgesetzes, dessen § 1 wie folgt beginnt:

(1) Eine Person, auf die sowohl das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten als auch deutsches Namensrecht Anwendung finden, kann durch Erklärung gegenüber dem Standesbeamten

1. eine in die Sprache der nationalen Minderheit oder Volksgruppe übersetzte Form ihres Namens annehmen, [...]

Für die Bundesregierung ist der Erlass des Minderheiten-Namensänderungsgesetzes die Erfüllung einer Rechtspflicht aus Art. 11 Abs. 1 RÜ. In der Denkschrift erläutert die Bundesregierung, dass Abs. 1 Satz 1 zunächst auf den persönlichen Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens Bezug nehme, den die Bundesregierung durch eine anlässlich der Zeichnung des Übereinkommens am 11. Mai 1995 abgegebene Erklärung konkretisiert habe.²⁰⁹ Der persönliche Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens umfasst also die zwei nationalen Minderheiten und die zwei Volksgruppen.²¹⁰

Mit Hofmann kann man dieses Ergebnis auch wie folgt formulieren: »Betont sei, dass die unterschiedlichen Bezeichnungen (Minderheit, Volksgruppe und Volk) den Wünschen der betroffenen Personen entsprechen und keine unterschiedlichen Rechte und Pflichten der Angehörigen der jeweiligen nationalen Minderheiten begründen.«²¹¹

208 Vermerk BMI vom 29. Dezember 1994, VtIII5–923 094 / 14; Kabinettsache BMJ vom 18. April 1995, IV M 9470 / 16 42 0905 / 95; Sprechzettel BMI vom 10. Januar 1997, VtIII5–923 094 / 14.

209 BT-Drs. 13 / 6912, S. 6.

210 Im Ergebnis ebenso: Heinrich Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1995, S. 262–285, Fn. 12.

211 Rainer Hofmann, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a. a. O. (Fn. 3), Rn. 2.

5.2 Recht der Länder

5.2.1 Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein war das erste Land der Bundesrepublik Deutschland, das den Minderheitenschutz in sein politisches und rechtliches Programm aufgenommen hat.

Mit der Kieler Erklärung vom 26. September 1949²¹² wird der »dänischen Minderheit« von der Landesregierung mit Billigung des Landtages eine Reihe von Rechten eingeräumt und garantiert – verbunden mit der bestimmten Erwartung, dass die dänische Regierung gleiches zugunsten der »deutschen Minderheit« in Dänemark unternimmt. Nach Artikel IV. der Erklärung gelten die hier aufgestellten Grundsätze »sinngemäß auch für die friesische Bevölkerung in Schleswig-Holstein«. Diese politische Erklärung erhielt in ihrem Kern Verfassungsrang durch Art. 5 der Landessatzung vom 13. Dezember 1949: »Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.«²¹³

Art. 6. Abs. 6 in der ursprünglichen Fassung legte fest, dass die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen.

Im Zuge der Verfassungs- und Parlamentsreform 1989/90 (bei der u.a. die Landessatzung die Bezeichnung »Verfassung« erhielt) wurde dem bisherigen Art. 5 ein zweiter Absatz hinzugefügt:

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.²¹⁴

Der führende Kommentar zur schleswig-holsteinischen Verfassung bemerkt hierzu, dass eine ausdrückliche Erstreckung des Begriffs der nationalen Minderheit auf die Friesen schon deshalb nicht in Frage gekommen sei, weil die Vertreter darum gebeten hätten, als Volksgruppe und nicht als nationale Minderheit bezeichnet zu werden. Im zuständigen Ausschuss sei von »nationalen Minderheiten« und »Volksgruppen« als Rechtsbegriffen ohne feste Konturen ausgegangen worden, denen die Unterscheidung zugrunde liege, dass erstere in einem anderen Staat eine staatstragende Nation darstellten, während bei letzteren dies nicht der Fall sei.²¹⁵

Seit 1998 gab es Bemühungen, auch die Sinti und Roma namentlich in den Schutz von Art. 5 einzubeziehen.²¹⁶ Die erforderliche Mehrheit für eine entsprechende Verfassungsänderung wurde 2012 erreicht, Art. 5 Abs. 2 Satz 2²¹⁷ erhielt folgende Fassung: »Die nationale dani-

212 GVOBl. Schleswig-Holstein 1949, S. 183.

213 GVOBl. Schleswig-Holstein 1950, S. 3.

214 GVOBl. Schleswig-Holstein 1990, S. 391.

215 Sonja Riedinger, Artikel 5 Nationale Minderheiten und Volksgruppen, in: Johannes Caspar / Wolfgang Ewer / Martin Nolte / Hans-Jochen Waack (Hgg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Kommentar, Kiel 2006, Rn. 8 mit Nachweisen aus der Entstehungsgeschichte.

216 Siehe LT-Drs. 14/1257.

217 Jetzt Art. 6 Abs. 2 Satz 2.

sche Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung.«²¹⁸

Die für die Verfassungsänderung 1989/90 angenommene Begründung der Unterscheidung in nationale Minderheiten und Volksgruppen hat die Verfassungsänderung 2012 nicht überlebt: Während 1989/90 davon ausgegangen worden ist, Volksgruppen seien solche Gruppen, die in keinem anderen Staat die staatstragende Nation seien, erhalten nunmehr Sinti und Roma die Bezeichnung »Minderheit«, die bei der letzten Verfassungsänderung noch Gruppierungen mit Kin-State vorbehalten war. Oder liegt der feine Unterschied darin, dass die dänische Minderheit das zusätzliche Adjektiv »nationale« erhielt, die deutschen Sinti und Roma aber nicht? Entsteht hier eine Trias mit Rangordnung: nationale Minderheit – Minderheit – Volksgruppe? Wenn man angesichts dieser Fragen den einschlägigen Artikel in seiner Gänze noch einmal betrachtet –

Artikel 6

Nationale Minderheiten und Volksgruppen

(1) Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.

(2) 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, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung.²¹⁹ –

dann können Fragen aufkommen, ob die Gewährleistungen und Pflichten aus diesem Artikel unterschiedlich sind für die Dänen, Friesen und deutschen Sinti und Roma in Schleswig-Holstein. Diese Problematik ist in Schleswig-Holstein wohl seit der Entstehung des ursprünglichen Art. 5 erörtert worden, insbesondere ob das Bekenntnisprinzip auch für die Friesen gelte. Mit dezenter Rabulistik kommt man zu einem Ergebnis, das sowohl dem Bezeichnungswunsch der Friesen als auch dem allgemeinen Gleichheitssatz gerecht wird: Da die Landessatzung mit ihrem ursprünglichen Art. 5 nach Abgabe der Kieler Erklärung beschlossen worden sei und diese einen Gleichstellungsartikel zugunsten der Friesen enthält, erstrecke sich die Bekenntnisfreiheit auch auf die Friesen.²²⁰ Diese Argumentation kann man für die geltende Fassung fortführen, indem man darauf hinweist, dass die »Minderheit der deutschen Sinti und Roma« im Text von Satz 2 zwischen die beiden anderen Gruppen platziert worden ist und sich somit rechtlich auf »Augenhöhe« mit ihnen befindet.

Im Gegensatz zu den Ländern Brandenburg und Sachsen hat Schleswig-Holstein kein Minderheitengesetz, allerdings wurde 2004 zum Schutz der friesischen Sprache das Friesisch-

218 Gesetz vom 28. Dezember 2012, GVBl. Schleswig-Holstein 2013, S. 8.

219 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014, GVBl. Schleswig-Holstein, S. 328.

220 Siehe Riedinger, Artikel 5, a. a. O. (Fn. 215), Rn. 10 mit weiteren Nachweisen.

Gesetz²²¹ verabschiedet. Die Präambel handelt u.a. von der Freiheit des Bekenntnisses zur friesischen Volksgruppe sowie der Berücksichtigung des Rahmenübereinkommens und der Sprachencharta.

Das Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein²²² befreit in § 3 Parteien der dänischen Minderheit von dem ansonsten bestehenden Erfordernis für die Teilnahme am Verhältnisausgleich, dass zumindest ein Abgeordneter direkt gewählt worden ist oder sofern sie insgesamt fünf von Hundert der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt haben. Eine entsprechende Regelung für Parteien der Friesen oder der Sinti und Roma besteht nicht. Die Erörterungen im Landtag im Jahr 2016 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften²²³ berührten die Regelung ausschließlich zugunsten der dänischen Minderheit nicht.

In Schleswig-Holstein ist 1988 das Ehrenamt des »Beauftragten für Grenzland- und Minderheitenfragen in Schleswig-Holstein« eingeführt worden; derzeit trägt es die Bezeichnung »Der/Die Beauftragte des Ministerpräsidenten in Angelegenheiten nationaler Minderheiten und Volksgruppen, Grenzlandarbeit und Niederdeutsch, kurz Der/Die Minderheitenbeauftragte«.²²⁴ Diese Formulierung stützt die These vom Gleichrang der deutschen Sinti und Roma mit den beiden anderen Gruppierungen, denn diese werden mit den Dänen zusammen in der Bezeichnung »nationale Minderheiten« erfasst.

5.2.2 Brandenburg

In der gegenwärtig geltenden Fassung der Verfassung des Landes Brandenburg²²⁵ werden in Art. 25 die Rechte der Sorben/Wenden geregelt, als Beispiel soll hier Abs.1 aufgeführt werden:

Artikel 25

(Rechte der Sorben/Wenden)

(1) Das Recht des sorbischen/wendischen 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/wendischen Volkes.

221 Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum vom 13. Dezember 2004 in der Fassung vom 12. November 2014, GVObI. Schleswig-Holstein S. 328.

222 In der Fassung vom 7. Oktober 1991, GVObI. Schleswig-Holstein, S. 442.

223 Siehe Plenarprotokoll vom 10. Juni 2016, S. 10146 ff.

224 http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/minderheiten/minderheiten_minderheitenbeauftragte.html;jsessionid=... (24. März 2017).

225 Vom 20. August 1992 (GVBl I, 298), in der Fassung v. 5. Dezember 2013 (GVBl I Nr. 42, S. 1).

Ursprünglich lautete die Überschrift dieses Artikels »Rechte der Sorben (Wenden)« und im weiteren Text war nur vom »sorbischen Volk« bzw. den »Sorben« die Sprache. Im parlamentarischen Verfahren zur Änderung von Rechtsvorschriften über die Rechte der Sorben/Wenden im Land Brandenburg war von sorbischer/wendischer Seite die Forderung erhoben worden, den Begriff »Sorben (Wenden)« durch »Sorben/Wenden« zu ersetzen. Die von allen Fraktionen befürwortete Änderung »fußt auf der in der sorbischen/wendischen Öffentlichkeit geführten Diskussion über die gleichberechtigte Verwendung des Begriffs ›Sorben‹ und des Begriffs ›Wenden‹ für die in der Niederlausitz lebenden Angehörigen dieses westslawischen Volkes.«²²⁶ Nach Auffassung aller Beteiligten scheint »die Verwendung eines Schrägstriches anstelle einer Klammer zwischen beiden Begriffen die Gleichberechtigung beider Begriffe am besten zum Ausdruck zu bringen.«²²⁷

Indem Art. 25 nur unmittelbar von »Sorben/Wenden« und vom »sorbisch/wendischen Volk« handelt, bzw. die entsprechenden Adjektive verwendet, wird vermieden, sich für eine der Bezeichnungen »Minderheit« oder »Volksgruppe« zu entscheiden.

Durch die ausdrückliche Benennung der Sorben/Wenden ist Art. 25 keine allgemeine Minderheitenschutzklausel, sie kann nicht von anderen Minderheiten in Anspruch genommen werden.²²⁸

Das Gesetz über die Ausgestaltung der Rechte der Sorben/Wenden im Land Brandenburg (Sorben/Wenden-Gesetz – SWG)²²⁹ in der Fassung vom 11. Februar 2014²³⁰ nennt die Sorben/Wenden und das sorbische/wendische Volk, kommt darüber hinaus aber ebenfalls ohne einen abstrakten Begriff zur Bezeichnung der Sorben/Wenden aus. Allerdings nimmt es mehrfach Bezug auf die Minderheitenrechte und den internationalen Schutz nationaler Minderheiten. Das Wort »Volksgruppe« kommt nicht vor. Auffällig ist, dass den Sorben/Wenden mehrfach eine »nationale Identität« zugestanden wird, die es zu schützen, erhalten und pflegen gilt.²³¹

Gemäß Art. 3 Abs. 1 des Wahlgesetzes für den Landtag Brandenburg²³² finden die Bestimmungen über die Sperrklausel (mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen oder mindestens in einem Wahlkreis einen Sitz errungen zu haben) auf die von Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen der Sorben/Wenden eingereichten Landeslisten keine Anwendung.

226 Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE, der FDP-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Antirassismus-Novelle), LT-Drs. 5/8173, Anlagen 3 und 4.

227 Ibid.

228 Siehe Martina Ernst, Artikel 25 Rechte der Sorben (Wenden), in: Hasso Lieber/Steffen Johann Iwers/Martina Ernst (Hgg.), Verfassung des Landes Brandenburg. Kommentar, Wiesbaden 2012, Nr. 2.

229 In der Fassung vom 7. Juli 1994 (GVBl.I/94, S. 294).

230 GVBl.I/14, Nr. 07.

231 Siehe Präambel, §§ 1, 3.

232 In der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2004 (GVBl.I/04, Nr. 02, S.30), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Februar 2014 (GVBl.I/14, Nr. 07).

5.2.3 Sachsen

Mit den Vorschriften zum Schutz von Minderheiten ist Sachsen in seiner Verfassung²³³ einen völlig eigenständigen – um nicht zu sagen eigenwilligen – Weg gegangen, sie sollen hier deshalb vollständig wiedergegeben werden.

Artikel 5

[Staatsvolk, Minderheiten]

(1) Dem Volk des Freistaates Sachsen gehören Bürger deutscher, sorbischer und anderer Volkszugehörigkeit an. Das Land erkennt das Recht auf die Heimat an.

(2) Das Land gewährleistet und schützt das Recht nationaler und ethnischer Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege ihrer Sprache, Religion, Kultur und Überlieferung.

(3) Das Land achtet die Interessen ausländischer Minderheiten, deren Angehörige sich rechtmäßig im Land aufhalten.

Artikel 6

[Sorben]

(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.

(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.

Die nach einer wechselvollen Entstehungsgeschichte²³⁴ dieser beiden Artikel – in der sich die Auffassung durchsetzte, die Sorben seien weder eine ethnische Minderheit, noch eine Volksgruppe, noch eine nationale Minderheit, sondern ein besonderer Teil des Volkes des Freistaates Sachsen – gefundene Systematik mit den drei Kategorien

- Sorben
- Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit
- Ausländische Minderheiten

233 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), in der Fassung vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502).

234 Siehe Bernd Kunzmann, Artikel 5 Das Volk des Freistaates Sachsen, in: Harald Baumann-Hasske / Bernd Kunzmann (Hgg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 3., völlig neu bearb. Auflage, Berlin 2011, Rn. 3; ders., Artikel 6 Das sorbische Volk, in: *ibid.*, Rn. 2 f.

zeige, so Kunzmann, das Fortleben der in der deutschen romantischen Staatsphilosophie des 19. Jahrhunderts üblichen Unterscheidung zwischen »Volk« und »Staat«. ²³⁵

Die sächsische Lösung verwundert durch drei Elemente, die in keiner anderen gegenwärtigen deutschen Rechtsvorschrift zu finden sind:

- Die Annahme von der rechtlichen Existenz ausländischer Minderheiten in Deutschland – und nicht nur von Ausländern aus bestimmten Regionen oder mit bestimmten ethnischen, kulturellen und /oder religiösen Gemeinsamkeiten – ist sehr ungewöhnlich in der deutschen Rechtsordnung. Deutschland hat – unter gewissenhafter Beachtung der Lindauer Absprache und nach erfolgtem Bundesratsdurchlauf – anlässlich der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens eine Erklärung über die nationalen Minderheiten in Deutschland abgegeben, die sich ausschließlich auf deutsche Staatsangehörige bezieht. Wenn auch der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen auf eine Öffnung – zumindest article by article – des Anwendungsbereichs des Rahmenübereinkommens auf ausländische Gruppen drängt und dabei von Teilen der Literatur unterstützt wird, so ist die deutsche Auffassung durchaus nicht singulär. ²³⁶ Gar nicht deutlich wird in der sächsischen Verfassung, welche Kriterien für die Annahme der Existenz einer ausländischen Minderheit gelten: Die Vereinten Nationen haben derzeit 193 Mitglieder. In vielen dieser Staaten gibt es wiederum zahlreiche Minderheiten, sodass sich die Frage ergibt, ob in Sachsen hunderte von ausländischen Minderheiten bestehen, deren Interessen der Freistaat gemäß seiner Verfassung achtet. Die »ausländischen Minderheiten« gemäß Art. 5 Abs. 3 scheinen nicht mit einem Konzept unterlegt zu sein, der bereits zitierte ausführliche Kommentar zur sächsischen Verfassung dokumentiert an dieser Stelle vor allem Ausländerrecht. ²³⁷
- Des Weiteren verwundert die Aufteilung der Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit in Sorben und andere. Ist dies nur die Konsequenz aus Problemen bei der Findung der angemessenen Bezeichnung oder wird hier zugleich ein qualitativer Unterschied gemacht? Dafür spricht die Existenz eines besonderen Art. 6 zugunsten der Sorben, der in seinen Verheißungen wesentlich konkreter ist als der allgemeine Minderheitenartikel 5. Auf der Folie der Verfassungsentwicklung in Schleswig-Holstein ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass auch in Sachsen andere Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit einen dem der Sorben gleichberechtigten Minderheitenschutz begehren. ²³⁸
- Die dritte Ungewöhnlichkeit in der sächsischen Verfassung ist – wie bereits in den Vorbemerkungen angesprochen –, dass innerhalb eines Artikels (6) vier verschiedene Bezeichnungen verwendet werden:
 - Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit,
 - sorbisches Volk,
 - sorbische Volksgruppe,
 - Sorben.

235 Kunzmann, Artikel 5, a. a. O. (Fn. 234), Rn. 11.

236 Siehe Doris Angst, Artikel 3 Schweiz, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen a. a. O. (Fn. 3), Rn. 17 f.

237 Kunzmann, Artikel 5, a. a. O. (Fn. 234), Rn. 17–19.

238 Zu den Sinti und Roma siehe Abschnitt 5.2.4.

Wovon soll man nun ausgehen? Haben die Verfasser der sächsischen Verfassung die im Eingangszitat genannten Prinzipien der Rechtssprache nicht gekannt oder haben sie dies bewusst missachtet, weil anders keine Einigkeit über die Formulierung der fraglichen Artikel zustande kommen konnte?

Ebenso wie Brandenburg hat Sachsen ein spezielles Gesetz zugunsten der Sorben erlassen, das Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz – SächsSorbG),²³⁹ das – zumeist schon in der Präambel – wieder einen Strauß von Formulierungen enthält: »Sorben«, »sorbisches Volk«, »Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit«, »Gesamtheit der Volksgruppen- und Minderheitenrechte«, »internationalen Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung nationaler Minderheiten und Volksgruppen«; zudem wird den Sorben in Sachsen ein »Recht auf die nationale und ethnische Identität« zuerkannt. Mit dem Inkrafttreten des Sächsischen Sorbengesetzes trat gleichzeitig das Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung vom 23. März 1948²⁴⁰, soweit es nach Maßgabe des Art. 3 des Rechtsbereinigungsgesetzes des Freistaates Sachsen vom 17. April 1998²⁴¹ fortgalt, außer Kraft.

Das Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag²⁴² enthält keinerlei Sondervorschriften über Sorben oder Minderheiten im Allgemeinen.

5.2.4 Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt

Mecklenburg-Vorpommern stellt in Art. 18 seiner Verfassung²⁴³ die »kulturelle Eigenständigkeit ethnischer und nationaler Minderheiten und Volksgruppen von Bürgern deutscher Staatsangehörigkeit« unter seinen besonderen Schutz.

Art. 37 der Verfassung Sachsen-Anhalts²⁴⁴ stellt die »kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung ethnischer Minderheiten« unter den Schutz des Landes und der Kommunen und erklärt das »Bekenntnis zu einer kulturellen oder ethnischen Minderheit« als frei.

Der Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten mit deutscher Staatsangehörigkeit in diesen beiden Ländern kann sich gegenwärtig faktisch nur auf Sinti und Roma beziehen. Soweit bekannt, haben der Zentralrat und die Sinti-Allianz dort keine Mitgliedsverbände. Allerdings gibt es neuerdings den Verein Dschiepen der Sinti und Roma in Sachsen und Anhalt e.V.²⁴⁵

239 Vom 31. März 1999 (SächsGVBl. S. 161) in der Fassung vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130).

240 Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen (1948) S. 191.

241 SächsGVBl. S. 151, 152.

242 In der Neufassung vom 15. September 2003, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Juli 2014 (SächsGVBl. S. 376; 2015 S. 290).

243 In der Fassung vom 30. Juni 2011, GVOBl. Mecklenburg-Vorpommern, S. 375.

244 In der Fassung vom 5. Dezember 2014, GVBl. Land Sachsen-Anhalt, S. 494.

245 <http://archive.is/vh1GT> (22. Mai 2017).

5.3 Sprachgebrauch in der Rechtsprechung

In den beiden frühen Entscheidungen zum Wahlrecht in Schleswig-Holstein²⁴⁶ verwendet das Bundesverfassungsgericht ausschließlich die Bezeichnung »nationale Minderheit«, die Wörter »Volksgruppe« und »Nationalität« kommen nicht vor. Ebenso verhält es sich mit den beiden o.a. Entscheidungen²⁴⁷ zu Vorlagebeschlüssen zum schleswig-holsteinischen Wahlrecht.

Nach den im Internet zugänglichen Entscheidungen²⁴⁸ hat das Bundesverfassungsgericht allerdings in den letzten zwei Jahrzehnten eine Reihe von (zumeist Kammer-)Entscheidungen getroffen, in denen das Wort »Volksgruppe« verwendet wird und zwar im Hinblick auf Ausländer. So werden afghanische, kurdische und armenische Volksgruppen genannt und die der Hutu sowie der Roma.²⁴⁹ In diesen Entscheidungen werden je einmal die Wörter »Minderheit«, »Zigeunerminderheit«²⁵⁰ und »Minderheitenreligion«²⁵¹ benutzt.

In einer Kammerentscheidung zum Spätaussiedlerstatus eines Beschwerdeführers verwendet das Bundesverfassungsgericht – dem Gesetzeswortlaut folgend – vielfach das Wort »Nationalität«, die Bezeichnung »Volksgruppe« nur beim wörtlichen Gesetzeszitat und das Wort »Minderheit« gar nicht.²⁵²

5.4 Sprachgebrauch der Bundesregierung

5.4.1 Staatenberichte zum Rahmenübereinkommen

Die Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens haben gemäß Art. 25 dem Europarat Berichte über die Verwirklichung und Durchführung des Übereinkommens vorzulegen, den ersten innerhalb eines Jahres, sodann alle fünf Jahre. Deutschland verfasst seine Berichte in Abstimmung mit den Ländern in deutscher Sprache und sorgt für eine Übersetzung ins Englische.

Im ersten Bericht (1999) ist regelmäßig von »nationalen Minderheiten und Volksgruppen« die Rede. Auf Diskussionen innerhalb der Nordfriesen und zwischen dem Zentralrat deutscher Sinti und Roma und der Sinti-Allianz über den zutreffenden Begriff wird hingewiesen. Ähnlich verhält es sich im zweiten und dritten Staatenbericht (2004, 2009). In letzterem hat die Bundesregierung folgendes erklärt: »In Ausübung der Festsetzungskompetenz der Vertragsstaaten für den Begriff nationale Minderheiten und damit für den Anwendungsbereich

246 BVerfGE 1, 208; BVerfGE 4, 31.

247 Siehe Fn. 162.

248 Siehe unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/_zielgruppeneinstieg/Fachoeffentlichkeit_node.html;jsessionid=B33C8FD102012591378520CE53EE9D77.2_cid394 (20. März 2017) sind alle wesentlichen Entscheidungen (alle Senatsentscheidungen und viele begründete Kammerentscheidungen) seit 1998 und wichtige Entscheidungen aus der Zeit davor zugänglich.

249 2BvR 207/92; 1BvR 1539/94; 1BvR 2180/98; 2BvR 266/99; 2BvR 877/06; 2BvR 460/08; 2BvR 348/16; 2BvR 666/16.

250 Beides in 2BvR 207/92.

251 In 2BvR 348/16.

252 1BvR 546/04.

des Rahmenübereinkommens, die aus dem Fehlen einer entsprechenden Regelung im Übereinkommen folgt, hat die Bundesrepublik Deutschland mit der Erklärung bei der Zeichnung des Übereinkommens am 11. Mai 1995, die auf der Grundlage der Denkschrift (BT-Drucksache 13/6912) abgegeben wurde und die später auch Grundlage für das Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen gewesen ist, geregelt, dass nationale Minderheiten, die in Deutschland unter das Übereinkommen fallen, nur die dänische Minderheit, das sorbische Volk, die Friesen in Deutschland und die deutschen Sinti und Roma sind. Dabei ist es unerheblich, welche Bezeichnung die jeweilige nationale Minderheit für sich bevorzugt (z.B. Volk oder Volksgruppe), maßgeblich ist, dass die vier vorgenannten Gruppen nach dem Willen des Gesetzgebers nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens sind.«²⁵³

Im vierten Staatenbericht (2014)²⁵⁴ ist die Verwendung der Bezeichnung »Volksgruppe« im Vergleich zu den vorhergehenden Berichten stark rückläufig. Die Doppelung »nationale Minderheiten und Volksgruppen« wird nicht mehr verwendet, letztere kommen nur noch dort vor, wo es Funktionsbezeichnungen oder die Eigenbezeichnungen bestimmter Gruppen dies erforderlich machen und insbesondere in dem – von der Bundesregierung weder inhaltlich noch sprachlich zu verantwortenden – Berichtsteil mit den Stellungnahmen der Verbände.

5.4.2 Beratende Ausschüsse

Im Laufe der Jahre sind nach und nach vom Bundesminister des Innern »Beratende Ausschüsse« für die vier in Deutschland anerkannten nationalen Minderheiten errichtet worden:²⁵⁵

- Beratender Ausschuss für Fragen der dänischen Minderheit beim Bundesministerium des Innern,
- Beratender Ausschuss für Fragen des sorbischen Volkes beim Bundesministerium des Innern,
- Beratender Ausschuss für die friesische Volksgruppe in Deutschland beim Bundesministerium des Innern,
- Beratender Ausschuss für Fragen der deutschen Sinti und Roma beim Bundesministerium des Innern.

Bei der Bezeichnung dieser Ausschüsse hat sich das Bundesministerium des Inneren von den Wünschen der jeweiligen nationalen Minderheit leiten lassen.

253 Dritter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, 2009, S. 25; siehe http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/dritter_bericht.pdf?__blob=publicationFile (24. März 2017).

254 Dritter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, 2014; siehe http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/vierter_staatenbericht_25_2.pdf?__blob=publicationFile (24. März 2017).

255 <http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Gremien/gremien.html> (24. März 2017).

Beim Beratenden Ausschuss für die deutschen Sinti und Roma fällt auf, dass in § 1 (»Aufgabe«) seiner Geschäftsordnung die angesprochene Gruppe etwas anders benannt ist als in der Ausschussbezeichnung: »[...] hat die Aufgabe, alle die deutschen Sinti und die deutschen Roma betreffenden Fragen [...]« Hier dürfte die Sinti-Allianz Einfluss genommen haben, nach deren Auffassung die »Doppel-Bezeichnung ›Sinti und Roma‹ [...] eine irreführende Gleichsetzung zwischen den Ethnien produziert« habe. »Die Sinti und die Roma haben eine jeweils unterschiedliche geschichtliche und linguistische Entwicklung genommen und unterscheiden sich darüber hinaus in ihren Werten, Normen und Verhaltensweisen voneinander.«²⁵⁶

5.4.3 Minderheitenbeauftragter

Die Bundesregierung hat das Amt ihres Beauftragten für Aussiedlerfragen 1988 eingerichtet und am Bundesministerium des Innern angesiedelt. Am 20. November 2002 wurde das Amt durch Kabinettsbeschluss um die Beauftragung für die »nationalen Minderheiten in Deutschland« ergänzt.²⁵⁷ Die Konkretisierung »in Deutschland« ist später weggefallen. Von Beginn an kamen »Volksgruppen« nicht in der Amtsbezeichnung vor; gleichwohl ist es selbstverständlich, dass sich der Beauftragte gleichermaßen auch um die Gruppen kümmert, die in der Ratifizierungserklärung zum Rahmenübereinkommen als »Volksgruppen« bezeichnet wurden.

5.4.4 Broschüren

Inzwischen in dritter Auflage hat die Bundesregierung 2015 die Broschüre »Nationale Minderheiten. Minderheiten- und Regionalsprachen in Deutschland« herausgegeben.²⁵⁸ In ihr wird durchgängig von »nationalen Minderheiten« geschrieben. Das Wort »Volksgruppe« kommt nur im Zusammenhang mit den Friesen, bei der Darstellung der Selbstauffassung der Sinti-Allianz und bei der Vorstellung der FUEV vor.

256 Stellungnahme der Sinti Allianz zum vierten Staatenbericht Deutschlands zum Rahmenübereinkommen, 2014, S. 114.

257 Näheres bei Detlev Rein, Neuere Entwicklungen im Minderheitenrecht der Bundesrepublik Deutschland, in: Jørgen Kühl / Robert Bohm (Hgg.), Ein europäisches Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945–2005, Bielefeld 2005, S. 284–294, 285–287.

258 http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2015/Minderheiten_Minderheitensprachen.pdf?__blob=publicationFile (24. März 2017).

5.4.5 Haushaltstitel

Der Titel, aus dem das Bundesministerium des Innern Zuwendungen an Verbände nationaler Minderheiten leistet, heißt »Integration und Migration, Minderheiten und Vertriebene«.²⁵⁹ In diesem Titel finden sich allerdings auch »die Förderung der Deutschen Volksgruppe in Nord-schleswig« und »Maßnahmen zur Entwicklung und Förderung eines europäischen Minderheiten- und Volksgruppenrechts«. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien betreibt u.a. die »Förderung des kulturellen Eigenlebens fremder Volksgruppen«.²⁶⁰ Zuwendungsempfänger sind hier das »Tolstoi Hilfs- und Kulturwerk« und die »Dokumentationsstelle zur Kultur und Geschichte der Polen in Deutschland«, mithin also zwei Einrichtungen, die nicht im Zusammenhang mit einer in Deutschland anerkannten nationalen Minderheit stehen.

5.5 Der Sprachgebrauch der Regierungen der Länder

Der Sprachgebrauch der Landesregierungen lässt sich wohl am besten an den Berichten ablesen, die sie ihren Landtagen zur Lage der Minderheiten erstatten, wozu sie durch Gesetz oder Landtagsbeschluss verpflichtet sind.²⁶¹

Der bereits siebte Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein²⁶² trägt den Langtitel »Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009–2012)«, in der Kurzfassung wird er als »Minderheitenbericht 2011« bezeichnet. In ihm werden die aus der Landesverfassung bekannten Bezeichnungen der drei im Lande ansässigen nationalen Minderheiten²⁶³ verwendet, es wird aber klargestellt: »Der Bericht umfasst diejenigen nationalen Minderheiten, die im Schutzzumfang des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten eingeschlossen sind. Dies sind die dänische und die deutsche Minderheit, die friesische Volksgruppe und die Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit. Die Situation anderer, allochthoner Minderheiten wird hier nicht dargestellt.«²⁶⁴

259 Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 06, Bundesministerium des Innern, Kapitel 0603, S. 37–46, BGBl. 2016 I, S. 3016.

260 Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 0452, Die Beauftragte des Bundes für Kultur und Medien, Titel 68472-187, S. 77, BGBl. 2016 I, S. 3016.

261 Brandenburg: § 5b Sorben/Wenden-Gesetz; Sachsen: § 7 SächsSorBG; Schleswig-Holstein: Landtagsbeschluss vom 28. Januar 1968, Drs. 10/1260, zunächst nur bezüglich der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein und der deutschen Minderheit in Dänemark.

262 Drs. 17/2025.

263 Siehe Abschnitt 5.2.1.

264 Das Land Schleswig-Holstein hat traditionell intensive Beziehungen zum Bund Deutscher Nordschleswiger, der Organisation der deutschen Minderheit in Dänemark, die sich in ihrer Satzung ([http://www.bdn.dk/files/\\$misc/BDN%20Satzungen%202015.pdf](http://www.bdn.dk/files/$misc/BDN%20Satzungen%202015.pdf) [24. März 2017]) »Volksgruppe«, auf ihrer Website aber auch abwechselnd »deutsche Minderheit« nennt (<http://www.bdn.dk/5606>). Für Schleswig-Holstein ist es selbstverständlich, in einem Minderheitenbericht an den Landtag auch die deutsche Minderheit in Dänemark darzustellen.

In Brandenburg wurde der »Erste Bericht zur Lage des sorbischen/wendischen Volkes im Land Brandenburg« am 14. November 2017 vorgelegt.²⁶⁵ In ihm werden die Wörter »Minderheit«, »Volk« und »Volkszugehörigkeit« verwendet, »Volksgruppe« aber nur dann, wenn es sich um die Wiedergabe von Formulierungen oder Bezeichnungen handelt, die von anderer Seite verwendet werden.

In Sachsen hat 2014 die Landesregierung den vierten »Bericht zur Lage des sorbischen Volkes« vorgelegt. In ihm wird neben den Bezeichnungen »Minderheit« und »Volk« auch »Volksgruppe« verwendet, teils als Doppelbezeichnung »nationale Minderheiten und Volksgruppen«, teils aber auch anstelle von »nationale Minderheiten«. Auch hier sieht man das Vorbild der Landesverfassung²⁶⁶ in der Wortwahl.

5.6 Zwischenergebnis 5

Der Sprachgebrauch der deutschen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierungen lässt folgende Züge erkennen:

- Soweit es um die Bezeichnung der vier in Deutschland anerkannten nationalen Minderheiten geht, wird weitgehend den Bezeichnungswünschen dieser Minderheiten bzw. ihrer Verbände gefolgt. Da diese – auch in ihrer Begriffslogik – voneinander abweichen, kann sich auch keine einheitliche Begriffsbildung entwickeln.
- Der Begriff »nationale Minderheit« bzw. »Minderheit« mit einem die konkrete Minderheit bezeichnenden vorangestellten Adjektiv oder mit einem entsprechenden Zusatz wird beim Inlandsbezug nur für die vier anerkannten nationalen Minderheiten verwendet.
- Hingegen ist der Anwendungsbereich des Wortes »Volksgruppe« wesentlich breiter: Neben den nationalen Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens werden auch andere, sehr verschiedene Gruppierungen so benannt, z.B. in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und im Haushaltsplan der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Hier gewinnt man den Eindruck, dass »Volksgruppe« sehr unspezifisch verwendet wird, um – neben den anerkannten Minderheiten – auch Personen bzw. Vereinigungen unter einen Sammelbegriff zu bringen, der eine gewisse – objektive oder subjektive – Zusammengehörigkeit zum Ausdruck bringt, ohne sich auf eine rechtlich abgesicherte und juristisch kategorisierte Begriffsbildung einlassen zu wollen.
- Nachdem der Bund in der Denkschrift zum Rahmenübereinkommen eine beispiellose Verteilung der vier in Frage kommenden Gruppen auf die Bezeichnungen »nationale Minderheit« und »Volksgruppe« gewählt hatte, ist in seinen Texten mittlerweile eine allmähliche Konzentrierung und Festlegung auf den Begriff der »nationalen Minderheit« zu beobachten. Dies erfolgt zwar nicht unmittelbar korrigierend in der Denkschrift zum Rahmenübereinkommen – was wohl

265 www.mwfk.brandenburg.de/media-fast/4055/Landessorbenbericht2017.pdf (21. Mai 2018).

266 Siehe Abschnitt 5.2.3.

auch nicht möglich wäre –, wohl aber in wichtigen Bezeichnungen und amtlichen Veröffentlichungen. Hingegen ist bei den Ländern keine Entwicklung zu einem einzigen Begriff zu erkennen; sie verharren vielmehr in der Sprachlichkeit, die zwischen den Minderheitenverbänden und dem Gesetzgeber ausgehandelt worden ist.

- Gelegentlich geäußerte Befürchtungen, durch die beiden maßgeblichen Sätze in der Ratifizierungserklärung Deutschlands seien Minderheiten unterschiedlicher Klasse geschaffen worden oder es sei gar denkbar, dass die Friesen sowie Sinti und Roma in anderen Zusammenhängen nicht als nationale Minderheiten behandelt werden, haben sich nach gegenwärtiger Verwaltungspraxis und der entsprechenden Literatur als unbegründet erwiesen.

6. Versuch einer kritischen Bewertung der verwendeten Bezeichnungen

6.1 Nationalität

Die Bezeichnung der nationalen Minderheiten als »Nationalitäten« hat zwar eine osteuropäische Tradition, führt aber im nichtslawischen Sprachraum zu Verwirrung. Wie Pan/Pfeil²⁶⁷ herausgestellt haben, versteht man (in Westeuropa) unter »Nationalität« vielfach und vorwiegend Staatsangehörigkeit. Dies gilt auch für einen Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung in Deutschland (insbesondere in den alten Bundesländern), zumal er in seinem deutschen Personalausweis und Pass in Englisch und Französisch die Übersetzungen »nationality« und »nationalité« findet. Unter allen Synonymen, die für »nationale Minderheit« verwendet werden, kommt der »Nationalität« die geringste Bedeutung zu.

Im Vertriebenengesetz kann die Verwendung des Wortes »Nationalität« hingenommen werden, weil dort auf die Verhältnisse im Herkunftsland Bezug genommen wird, von denen fast alle zum slawischen Sprachraum mit einer entsprechenden Begriffsbildung gehören.

6.2 Volk

Mehr noch als die »Nationalität« leidet das »Volk« als Begriff unter einer multiplen Bedeutung und ist einem kontinuierlichen Bedeutungswandel ausgesetzt. Im Sinne von Staatsvolk ist es schlicht die Summe aller Staatsangehörigen, sodass sich ein durchschnittlicher Angehöriger der Mehrheitsbevölkerung (vor allem in den alten Bundesländern) nicht vorstellen kann, dass ein Inländer zugleich zwei Völkern angehört. Eine zweite gegenwärtige Bedeutung liegt in der Bildung eines Gegensatzes zur Obrigkeit, zur tatsächlich herrschenden Klasse, wie es sehr deutlich in den Montagsdemonstrationen im Herbst 1989 in der DDR zum Ausdruck gekommen ist (»Wir sind das Volk«). Eine ähnliche, nicht politische, sondern kulturelle Konnotation von Volk findet sich bei Bezeichnungen wie »Volkslied«, »Volksmusik«, »Volksstück«, »Volkstheater«. Hier wird also etwas Kulturelles bezeichnet, das aus dem (gemeinen) Volk stammt oder für es bestimmt ist.

Andererseits ist der Gedanke nicht von der Hand zu weisen, solche Minderheiten, die keinen Kin-State haben, als »Volk« zu bezeichnen, was aber – jedenfalls in einer von Jellineks²⁶⁸ Drei-Elemente-Lehre (Staatgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht) geprägten Vorstellung von »Volk« – wohl eine gewisse Mindestgröße voraussetzt, die zweifellos bei den Roma Europas vorliegt, bei den Saterfriesen mit etwa 1000 bis 2500 Seelen aber nicht gegeben sein dürfte. Als generelles Synonym für »nationale Minderheit« eignet sich »Volk« deshalb nicht, es kann aber in der Eigenbezeichnung einer einzelnen nationalen Minderheit Verwendung finden, wenn die

²⁶⁷ Pan / Pfeil, Volksgruppen, a. a. O. (Fn. 93).

²⁶⁸ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3., durchges. und erg. Auflage (durch Walter Jellinek), Berlin 1914, S. 394–434.

Zahl der sich zu ihr Bekennenden und ihr kollektives Selbstbewusstsein eine entsprechende Stärke aufweisen.

6.3 Volksgruppe

Die Verwendung der Bezeichnung »Volksgruppe« in Deutschland wird wesentlich auf den Geistes- und Sozialwissenschaftler Max Hildebert Boehm (1891–1968) zurückgeführt. Er leitete von 1926 bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges das Institut für Grenz- und Auslandsstudien in Berlin; 1933 trat er ohne Habilitation eine neu geschaffene Professur für Volkstheorie und Volkstumssoziologie in Verbindung mit einem Lehrauftrag für Nationalitäten- und Grenzlandkunde an der Universität Jena an, die er bis 1945 innehatte. Er habe zu den Experten gehört, die, z.B. im Rahmen der Nationalitätenkongresse²⁶⁹, auf nationaler und internationaler Ebene die Diskussionen um Volksgruppenrechte maßgeblich beeinflussten.²⁷⁰

Aus seinem 1932 erschienenen Buch »Das eigenständige Volk«²⁷¹ sollen hier zwei Passagen im Wortlaut zitiert werden:

Fußnote 3 zur Einleitung

Der Ausdruck Volksgruppe ist in jüngster Zeit von auslanddeutscher Seite in den politischen Sprachgebrauch eingeführt worden, um die seit dem Weltkrieg eingebürgerte Bezeichnung »nationale Minderheit« durch einen umfassenderen Begriff zu ersetzen. Unabhängig von den zahlenmäßigen Verhältnissen wird unter der Volksgruppe etwa im Sinn des älteren Begriffs der Nationalität die Gesamtheit der Angehörigen eines und desselben Volkes in einem Mehrvölkerstaat verstanden. Es ist bemerkenswert, daß der Ausdruck Volksgruppe schon von Wilhelm Heinrich Riehl (Bürgerl. Gesellsch. S. 7 ff.) [...] offenbar für das damals stark umstrittene Wort Stand eingeführt worden ist, also dort ebenfalls die Funktion eines etwas gewaltsamen Begriffssurrogats aufwies [...]. Riehl spricht übrigens auch von den »großen Naturgruppen des Volkes« und vom »Recht der natürlichen Volksgruppen« [...]. Der Sprachgebrauch der heutigen Volkstumsbewegung geht also in mehrfacher Hinsicht auf den lange verkannten Altmeister einer wirklich deutschen Soziologie zurück [...]. Der kollektivistische Sinn des Wortes im heutigen Sprachgebrauch verrät bereits, daß vielfach eine mechanische, in sich uneinheitliche Einheit von Menschen als »Volksgruppe« zusammengefaßt werden muß. Auch liegt dem Wort ein etatistischer Volksbegriff zugrunde, da z.B. die die Deutschen in Lettland als »Volksgruppe« zunächst die deutsche »Gruppe« im lettländischen »Volk« sind.²⁷²

269 Siehe Abschnitt 1.4.1

270 Siehe Ulrich Pohn, Die wechselnden Gesichter eines »Europa der Völker« im 20. Jahrhundert, in: Heiko Kauffmann / Helmut Kellershohn / Jobst Paul (Hgg.), Völkische Bande. Dekadenz und Wiedergeburt – Analysen rechter Ideologie, Münster 2005, S. 123–157, 124 ff.

271 Max Hildebert Boehm, Das eigenständige Volk, Göttingen 1932.

272 Ibid., S. 319.

Abschnitt 24 Primäre Volksgruppenorganisation

Während wir den Begriff der Volksgruppe an früherer Stelle auch in einem weiteren Sinne gebraucht haben, nehmen wir hier mit Bewußtsein eine Einschränkung vor. Wir denken an die Nationalität oder Volksminderheit, die in der Regel in einem fremdwilligen Staatswesen die Eigenart ihres Volkstumes und die Eigenständigkeit und Gemeinschaftlichkeit ihres Volkslebens zu wahren sucht. Diese beiden Ziele hängen zwar bis zu einem gewissen Grade miteinander zusammen, überdecken sich aber doch nicht völlig. Denn gerade in der Sicherung der Geschlossenheit des Volksgruppenlebens können sich Kräfte äußern, durch die sich die Volksgruppe aus dem Leben des eigenen Gesamtvolkes herauslöst. Und umgekehrt kann von der Verpflichtung der Volksgruppe auf das eigene Volkstum eine Zerstörung oder doch Auflockerung engerer stammartiger oder landschaftlicher Bindungen ausgehen, die das Zusammenwachsen der Volksgruppe innerhalb des fremden Staates zwar hindern, zugleich aber eine Quelle primitiv volklichen und volkhaften Lebens darstellen. Gerade wenn man auf die echten Wurzeln der Gemeinschaft und auf deren primäre Organisation achtet, kann sich herausstellen, daß »die« Volksgruppe in dieser Schicht weder seelisch noch organisatorisch eine Einheit ist, so daß man fast versucht wäre, wenigstens der Möglichkeit nach von mehreren Volksgruppen desselben Volkstumes in ein und demselben Staat zu sprechen. Mag eine so weitgehende Auseinanderentwicklung als Krankheitszeichen und als vorübergehende Erscheinung gelten: man wird in diesem Sinne jedenfalls unitarisch und föderativ aufgebaute Volksgruppen unterscheiden müssen und die soziologische Struktur des einen Typus nicht dem anderen doktrinär aufzwingen müssen.²⁷³

Neuere Forschungen in den Sozialwissenschaften sehen ein Wiederaufleben der Idee von Volksgruppen in der Neuen Rechten. Bei der Entwicklung einer schlüssigen Europaideologie im Rechtsextremismus ließen sich neben dessen auf ethnoregionale und volksgruppentheoretische Konzepte gegründetem Autoritarismus auch ebenso deutlich die Konturen einer konkreten Feindbestimmung erkennen. Das Volksgruppenkonzept beziehe sich auf den romantischen Volksbegriff und fordere, dass eine raumordnerische Konsequenz aus der kulturellen Teilung der Menschheit in Völker und Volksgruppen gezogen werden soll. Es bestehe das politische Ziel einer kompletten sozialen und politischen Segregation von Menschen entlang ethnischer Kriterien sowie der Schaffung separierter Ethnoregionen für die einzelnen Volksgruppen.²⁷⁴

Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass der Hinweis auf Zusammenhänge der Verwendung der Bezeichnung »Volksgruppe« mit altem und neuem extrem rechten Gedankengut nicht nur von jungen gesellschafts- und wissenschaftskritischen Autoren kommt, sondern auch von Felix Ermacora,²⁷⁵ der der Linkslastigkeit sicher nicht verdächtig ist.

273 Ibid., S. 163 f.

274 Samuel Salzborn / Heribert Schiedel, Nation Europa. Ethnoföderale Konzepte und kontinentale Vernetzung der extremen Rechten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2003, Nr. 10, S. 1209–1217 mit weiteren Nachweisen.

275 Siehe Abschnitt 2.2.

Aber unabhängig von der Frage der Belastung von »Volksgruppe« durch nationalsozialistischen Sprachgebrauch gibt es weitere Aspekte, die die Eignung von »Volksgruppe« für nationale Minderheiten insgesamt oder für die unter ihnen, die keinen Kin-State haben, in Frage stellt: Die Betrachtung des Sprachgebrauchs der Verbände der Minderheiten, der Literatur und der internationalen Gesetzes- und Amtssprache hat gezeigt, dass das Wort »Volksgruppe« auf durchaus unterschiedliche Sachverhalte angewendet wird, in einer Weise, die insgesamt zu erheblichen Ungereimtheiten führt.

In der Denkschrift der Bundesregierung zum Rahmenübereinkommen wird die von einigen favorisierte Zuordnung der Minderheiten ohne Kin-State zu den Volksgruppen nicht konsequent nachvollzogen, indem die Sorben nicht diesen, sondern den nationalen Minderheiten zugerechnet werden.

Während einige Autoren »nationale Minderheit« und »Volksgruppe« als Synonyme betrachten, sprechen andere der letzteren einen besseren Gemeinschaftssinn zu, sie sind quasi die wertvolleren Minderheiten. Für die meisten Autoren sind Volksgruppen solche Gruppen, die nicht zu der Ethnie gehören, der mehrheitlich die Bewohner des Wohnsitzstaates angehören. Die Friesen, die sich im Nordfriesischen Verein zusammengefunden haben, betrachten sich hingegen als Volksgruppe im deutschen Volk, mit dem sie eine gemeinsame Kultur teilen. Schließlich wird das Wort »Volksgruppe« wohl gerne verwendet (so vom Bundesverfassungsgericht und im Bundeshaushalt), wenn man zwar auf eine besondere ethnische Gemeinsamkeiten einer Gruppe abstellen will, dies aber nicht mit einem präziseren Begriff verorten kann oder will.

Ist die Bezeichnung »Volksgruppe« neben »nationaler Minderheit« vonnöten? Aus der Sicht der Mehrheitsnordfriesen vermutlich ja, ansonsten aber wohl kaum. Wenn die beiden Ausdrücke synonym sind, braucht man nur einen. Wenn man damit von einer besonders gemeinschaftstreuen Gruppe reden, also eine moralisch-soziologische Bewertung abgeben will, wäre dies eine Anmaßung, die wohl in einem Gesetzestext und einer amtlichen Veröffentlichung nichts zu suchen hat. Wenn man – wie offensichtlich die Bundesregierung bezüglich der deutschen Sinti und Roma – zum Ausdruck bringen will, dass sie nicht vorwiegend in einer bestimmten Region siedeln, so kann man auf einer konkreteren Darstellungsebene die Bezeichnung »Streuminderheit« verwenden. Da die meisten Verwendungen von »Volksgruppe« im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten stehen, sind sie in Bezug auf Gruppen von Ausländern in Deutschland oder Gruppen, die hier nicht den Status einer nationalen Minderheit haben, nicht nur nicht erforderlich, sondern als fehlleitend zu vermeiden.

6.4 Minderheit

Das Wort »Minderheit« wird alleinstehend verwendet, aber auch in Verbindung mit einer Reihe von Adjektiven. Auf die konkreten Adjektive wie »dänische« braucht hier ebenso wenig eingegangen werden wie auf konkretisierende Verbindungen wie »Minderheit der deutschen Sinti und Roma«, weil beide Formen eindeutige rechtliche Zuordnungen erlauben. Die von Österreich erstmals 2016 in die Schriftsprache eingeführte Bezeichnung »rollierende Minder-

heit«²⁷⁶ soll hier nicht weiter hinterfragt werden.

Auf der Ebene abstrakter Adjektive oder zusammengesetzter Substantive bedarf es aber – mit Ausnahme der »Streuminderheiten«, die auf eine Siedlungsweise, verteilt über weite Flächen im Gegensatz zur kompakt siedelnden Minderheit hinweisen – noch einiger Überlegungen. Zuvor allerdings ist die »Minderheit« selbst kritisch zu beleuchten. Sie leidet nach manchen Betrachtern darunter, dass sie auch in anderen Zusammenhängen verwendet wird, insbesondere bei der Feststellung von Ergebnissen von Wahlen und Abstimmungen sowohl im öffentlichen Bereich als auch in der Zivilgesellschaft. Zudem werden in der parlamentarischen Demokratie bestimmte Rechte der Minderheit zuerkannt, wie etwa die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 44 Abs. 1, 45a Abs. 2 GG), die Besetzung von Funktionen im Bundestag gemäß Geschäftsordnung des Bundestages, Beantragung eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 2 Nr. 2 GG). Eine zweite Kritik zielt auf einen pejorativen Beigeschmack der »Minderheit« ab. Diese Kritik kann aber nur auf einem missglückten Demokratieverständnis fußen, denn die Zugehörigkeit zu einer Minderheit sollte eine selbstverständlich zu akzeptierende Variante der Eigenschaften oder des Verhaltens der Mehrheit darstellen.

Da sich bei den zuvor untersuchten Begriffsvorschlägen keine überzeugende Lösung für die Bezeichnung der durch das Rahmenübereinkommen geschützten Gruppen ergeben hat, andererseits aber die Verwendung von »Minderheit« ohne erläuternden Zusatz (Adjektiv oder zusammengesetztes Substantiv) zu Missdeutungen führen kann, ist im Folgenden die Eignung einiger der verschiedenen verwendeten erläuternden Zusätze für eine Begriffsbildung zu untersuchen.

6.4.1 Autochthone und allochthone Minderheiten

Die fachsprachlichen Adjektive »autochthon« und »allochthon« werden auf der Ebene der Alltagssprache zutreffender Weise als »alteingesessen« bzw. als »neu zugewandert« verstanden. Hierdurch wird auf eine Fragestellung hingewiesen, zu der man auf abstrakter Ebene zwar durchaus allgemeingültige Aussagen treffen kann, auf konkreter Ebene aber kaum zu allgemein akzeptierten Festlegungen kommt: Deutschland setzt bei der Anerkennung einer Gruppe als nationale Minderheit u. a. voraus, dass sie »traditionell in Deutschland heimisch«²⁷⁷ ist; eine Reihe anderer Staaten verfährt ebenso. Damit ist auf abstrakter Ebene der Trennungsstrich zwischen autochthonen und allochthonen Minderheiten gezogen, den die Konventionsorgane des

276 »Bei einer rollierenden Minderheit in dem Sinne, dass wiederholt neue Zuzüge erfolgen, während die früher Zugezogenen sich entweder assimilieren oder zurück- oder weiterziehen, kann von keiner Siedlungskontinuität ausgegangen werden.« (4. Bericht der Republik Österreich gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, 2016, S. 17).

277 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zu dem Rahmenübereinkommen des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten. Denkschrift, BT-Drs. 13/6912, S. 21.

Rahmenübereinkommens zu überwinden trachten.²⁷⁸ Die Schwierigkeit in der Praxis entsteht, wenn konkret in Zeitangaben erläutert werden soll, welche Gruppe alteingesessen und welche neu zugewandert ist: Kann dies in Jahrzehnten oder in Jahrhunderten angegeben werden oder in Generationen (wobei ich bei den erheblichen Veränderungen im Timing des generativen Verhaltens in den letzten hundert Jahren nicht weiß, wie viele Jahre eine Generation misst)?

Die Sprachencharta schützt nach ihrem Art. 1a nur die Sprachen, »die herkömmlicherweise in einem bestimmten Gebiet eines Staates von Angehörigen dieses Staates gebraucht werden« und nicht »die Sprachen von Zuwanderern«. Aber auch hier entsteht die Frage in concreto, welche Sprache herkömmlich vertreten und welche die von Zuwanderern ist.²⁷⁹

Die Unterscheidung in autochthone und allochthone Minderheiten eignet sich somit vor allem als Stichwort, als Aufhänger für eine Diskussion über eine der Teilfragen beim Versuch der Definition des Minderheitenbegriffs. Darüber hinaus kann das Adjektiv autochthon aber auch als schönes Etikett von den Minderheiten genutzt werden, die sich auf der richtigen Seite des Trennungsstriches sehen.

6.4.2 Echte und unechte Minderheiten – Fern- und Nahminderheiten

In seiner Dissertation »Die Rechtsnatur der nationalen Minderheiten« aus dem Jahr 1929 handelt der Jurist Ludwig Bender²⁸⁰ weitestgehend nur von Minderheiten, die einen Kin-State haben. Diese wiederum untergliedert er in »echte Minderheiten«, die »Fernminderheiten« seien und »unechte Minderheiten«, die »Grenzlandminderheiten« seien. Während die Fernminderheiten wüssten, dass eine Vereinigung mit dem Mutterland nicht möglich sein werde, »weil eine Haupttendenz des heutigen Staates ist, ein geschlossenes Siedlungsgebiet zu haben, Enklaven kommen nicht mehr in Frage [...] Anders die unechten Minderheiten: Sie wurden zum großen Teil durch Machtspruch von ihrem Heimatstaate abgetrennt (z.B. in Oberschlesien, in Südtirol usw.).«²⁸¹ Der Wiener Philosoph Hans Eibl²⁸² griff 1933 diesen Gedanken auf und führte ihn fort: »Liegt ein Volksteil so, dass er mit der Hauptmasse seines Volkes räumlich verbunden ist, so besteht ein Präjudiz dafür, daß er keine Minorität in einem anderen Staate, sondern daß die Grenze falsch gezogen sei; wenn der Volksteil vom Hauptvolke durch Zwischenräume

278 Siehe hierzu Doris Angst, Artikel 3, in: Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, a. a. O. (Fn. 3), Rn. 15–17, 33.

279 Siehe hierzu: Sigrid Boysen, Artikel 1, in: Boysen et al. (Hg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, Zürich / St. Gallen 2001, Rn 13–15.

280 Ludwig Bender, Die Rechtsnatur der nationalen Minderheiten, Pirna 1929. Die ersten beiden Sätze seiner Arbeit lauten: »Die Minderheitenfrage muß in Deutschland besondere Beachtung finden. Wie wichtig diese Problem gerade für uns, »das Volk ohne Raum« ist, sollen nachfolgende Zahlen beweisen [...]« (S. 1).

281 Ibid., S. 16.

282 Von ihm ist das folgende Zitat überliefert: »Die Frage war, ob sich das nationalsozialistische Parteiprogramm mit der christlichen Weltanschauung vertrage. Ich selbst war und bin davon überzeugt, daß sie verträglich sind [...]«; zitiert nach Ilse Korotin, Deutsche Philosophen aus der Sicht des Sicherheitsdienstes der SS – Schwerpunkt Österreich, in: Marion Heinz / Goran Gretić (Hgg.), Philosophie und Zeitgeist im Nationalsozialismus, Würzburg 2006, S. 45–66, 54.

getrennt ist, vollends, wenn er in dem fremden Volke zerstreut angesiedelt wohnt, so besteht ein Präjudiz dafür, daß der Begriff der Minorität angewendet werden könne.«²⁸³

Folgt man Eibls Gedankengang zu den »unechten Minderheiten«, so stellt er sich sehr schnell als abstrus heraus. In vielen Fällen gibt es auf beiden Seiten einer Grenze eine Minderheit, was nach Eibl dazu führen würde, dass entweder Dänemark bis zur Eider im Süden oder Deutschland bis zur Königsau im Norden ausgedehnt werden sollte. Aber welche Variante soll gewählt werden? Bei Eibl ist dies offensichtlich: »... durch die Vertragsbrüche von Versailles und St. Germain verloren die Deutschen an allen Grenzen unzweifelhaft deutsches Gebiet [...]«²⁸⁴

Die Unterscheidung nach echten und unechten Minderheiten dient also nur einem Vertragsrevisionismus und soll uns eingedenk des elften Erwägungsgrundes des Rahmenübereinkommens – »[...] unter Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der territorialen Unversehrtheit und der nationalen Souveränität der Staaten [...]« – nicht weiter beschäftigen.

6.4.3 Sprachminderheit

Die Sprachminderheit begegnet uns vor allem im Recht Italiens. Diese Bezeichnung grenzt die Wahrnehmung einer Minderheit auf den sprachlichen Aspekt ein. Vielleicht ist das so gewollt, um andere, kulturelle oder politische Besonderheiten aus dem Blickfeld zu nehmen. Pan / Pfeil behalten sich vor, in Einzelfällen von Sprachminderheiten zu schreiben, z.B. bei den Gälischsprechern in Irland. Irland selber hat die Sprecher von Gaeltacht nicht als nationale Minderheit gemeldet.

Es erscheint kaum vorstellbar, dass sich eine Minderheit von der Mehrheit nur durch ihre Sprache unterscheidet. In aller Regel ist eine von der Staatsprache abweichende Sprache einer Bevölkerungsgruppe, die man zum Kreis der nationalen Minderheiten nach dem Rahmenübereinkommen rechnen will, verbunden mit einer zumindest zu Teilen eigenständigen Kultur, eigenen Traditionen, einem eigenen Geschichtsbewusstsein und dem Willen, dies alles beizubehalten. Unterscheidet sich ein Teil der Bevölkerung ausschließlich durch die Sprache von der Mehrheitsbevölkerung, dann sind wir wohl eher im Schutzbereich der Sprachencharta bezüglich einer Regionalsprache, werde sie nun in einem bestimmten Gebiet eines Staates gebraucht oder sei sie nicht territorial gebunden.

Mithin erscheint die Bezeichnung »Sprachminderheit« in aller Regel nicht geeignet, solche Gruppen zu bezeichnen, die unter den Schutz des Rahmenübereinkommens kommen (sollen bzw. wollen).

283 Hans Eibl, Vom Sinn der GegenwArt. Ein Buch von deutscher Sendung, Wien / Leipzig 1933, S. 337 f.

284 Ibid., S. 227.

6.4.4 Ethnische Minderheit

Das Adjektiv »ethnisch« scheint auf den ersten Blick geeignet, das Wort »Minderheit« zu begleiten, um den Kreis der Gruppen zu benennen, die unter das Rahmenübereinkommen und das entsprechende nationale Recht fallen sollen. Die Analyse insbesondere der internationalen Rechtssprache und der Literatur hat aber gezeigt, dass die »ethnische Minderheit« der »Volksgruppe« darin gleicht, dass auch sie für sehr unterschiedlich definierte Sachverhalte verwendet wird. Die Bandbreite reicht

- von der Gleichsetzung der ethnischen Minderheit mit der Volksgruppe (im Sinne einer Gruppe ohne Kin-State),
- über die Gleichsetzung mit den Minderheiten, die einen Kin-State haben,
- über die Gleichsetzung mit den nationalen Minderheiten insgesamt,
- bis hin dazu, mit »ethnisch« nur einen Teil der fraglichen Minderheiten zu benennen, neben denen es noch religiöse und sprachliche Minderheiten gibt.

Auch die Verwendung dieses Adjektivs und des entsprechenden Substantives in verschiedenen Zweigen der Sozialwissenschaften trägt nicht zu einer Begriffsklarheit bei. Insgesamt bringt das Adjektiv »ethnisch« nicht die erforderliche Begriffsklarheit mit sich, um die vom Rahmenübereinkommen geschützten Gruppen hinreichend zu bezeichnen.

6.4.5 Nationale Minderheit

Nach der Gliederung und den bisherigen Ergebnissen steht zu erwarten, dass der Autor den Begriff »nationale Minderheit« bevorzugt. Dem ist so, aber auch dies soll hinterfragt und begründet werden.

Diese Bezeichnung hat zunächst einmal den Vorteil, dass sie im Gegensatz zu den zuvor untersuchten Bezeichnungen – wie Volksgruppe oder Nationalität – nicht auch noch für andere Lebenssachverhalte verwendet wird und – wie zudem auch »ethnische Minderheit« – kaum dem definierenden Zugriff anderer Wissenschaften ausgesetzt ist.

Was aber ist national an den Minderheiten, die uns beschäftigen? Relativ einfach ist dies bei den Minderheiten mit Kin-State zu erläutern: Sie gehören nicht zu der Nation, die die Mehrheitsbevölkerung in einem Staat stellt, sondern zur staatsbildenden Nation in einem anderen Staat, dem Kin-State. Der erste Teil dieser Herleitung gilt aber auch für die Minderheiten, die keinen Kin-State haben, auch sie sind eine Minderheit gegenüber der staatsbildenden Nation in ihrem Wohnsitzstaat. Darüber hinaus wenden sie teilweise auch die Bezeichnung »Nation« auf sich an: So hatten die Sorben nach dem Ende des Ersten Weltkrieges einen »Nationalausschuss«, nach dem Zweiten Weltkrieg einen »Nationalrat«, und gegenwärtig besteht das 1952 auf Vorschlag der Domowina gegründete »Sorbische National-Ensemble«, das diesen Namen seit 1990 trägt (zuvor in der DDR hieß es »Staatliches Ensemble für Volkskultur«).

Auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes im internationalen Rechts sind für Deutschland wesentlich die Übereinkommen des Europarates und die Texte der KSZE / OSZE. Sowohl im

Rahmenübereinkommen als auch in der Sprachencharta wie auch im Kopenhagener Dokument der KSZE und in der Bezeichnung des Hohen Kommissars dominiert der Begriff »national minorities« nicht nur, er wird in Rechtstexten ausschließlich für die uns interessierenden Gruppen verwendet. Mit der Verwendung der entsprechenden Übersetzung ins Deutsche wird Missverständnissen vorgebeugt, die hinsichtlich der Anwendungsbreite bei anderen Bezeichnungen entstehen können.

Nachdem die Bundesregierung in der Denkschrift zum Rahmenübereinkommen mit einer einzigartigen (was nicht positiv zu verstehen ist) Systematik zwischen nationalen Minderheiten und Volksgruppen sprachlich differenziert hat, hat sie in der Entwicklung der letzten zwanzig Jahre zunehmend auf die Verwendung des Wortes »Volksgruppe« verzichtet und gebraucht es nur dort, wo dies wunschgemäß der Selbstbezeichnung insbesondere einer der vier in Deutschland anerkannten nationalen Minderheiten folgt.

Die Konzentrierung auf die alleinige Bezeichnung »nationale Minderheit« ist somit geeignet, sowohl im internationalen und nationalen Rechtsraum als auch in der Wissenschaft und der Öffentlichkeit für ein gleiches Verständnis der verwendeten Begrifflichkeit zu sorgen.

7. Ergebnisse für das Recht und den Sprachgebrauch von Bund und Ländern

Die Untersuchung hat erhebliche Unterschiede im Sprachgebrauch des Bundes und der Länder in der Gesetzessprache und bei amtlichen Veröffentlichungen ergeben.

Diese Unterschiede sind zum einen bedingt durch die Auffassungen und Wünsche der Verbände nationaler Minderheiten hinsichtlich der Berücksichtigung der selbst gewählten Bezeichnungen in der Rechtsetzung und auch im amtlichen Sprachgebrauch. Zum anderen haben aber auch die Formulierungen der Bundesregierung in der Denkschrift zum Rahmenübereinkommen nicht zur Sprachklarheit beigetragen. Die Bundesregierung ist allerdings auf einem guten Weg der Verfestigung des Begriffs »nationale Minderheit« als dem maßgeblichen, der in Bezug auf Deutschland alle vier Minderheiten umfasst. Dies ist besonders wichtig für das Wahlrecht und das Parteienrecht, weil diese ausschließlich an den Begriff »nationale Minderheit« anknüpfen, nicht aber an »Volksgruppe«. Da es nicht möglich erscheint, den Text der Denkschrift zum Rahmenübereinkommen abzuändern, könnte die Bundesregierung ihre Position in ihren Veröffentlichungen noch deutlicher artikulieren. Die oben zitierte Darlegung aus dem dritten Staatenbericht zum Rahmenübereinkommen²⁸⁵ ist ein geeigneter, deutlicher Text. Die mit unterschiedlichen, zum Teil sich widersprechenden Bedeutungsinhalten verwendete Bezeichnung »Volksgruppe« sollte insbesondere im Bundeshaushalt möglichst nicht verwendet werden; im Haushalt begünstigte Gruppen, die in Deutschland nicht als nationale Minderheit anerkannt sind, könnten sonst auf den Gedanken kommen, die Formulierung im Haushalt als Ansatzpunkt für entsprechende Forderungen zu nehmen.

Im Recht der Länder ist eine sehr unterschiedliche Begriffsbildung aufgefallen. Insbesondere ihnen sei das Eingangszitat aus dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit in Erinnerung gebracht, das zwar für den Bereich des Bundes verfasst worden ist, aber auch durch die Länder gut und nützlich zu lesen. Da mit entsprechenden Verfassungsänderungen kaum zu rechnen ist, wäre in Brandenburg und Sachsen eine Erläuterung in den Berichten zur Lage des sorbischen Volkes (Sorbenberichte) an die Landtage in der Weise hilfreich, wie sie Schleswig-Holstein im Minderheitenbericht 2011 abgegeben hat.²⁸⁶ Insbesondere Sachsen müsste dabei seine verwirrende Sprachlichkeit in der Verfassung erläutern, was den Kommentatoren kaum überzeugend gelingt – wenn es überhaupt möglich ist.

285 Siehe Abschnitt 5.4.1.

286 Siehe Abschnitt 5.5.

8. Vorschläge zum Sprachgebrauch durch Nichtregierungsorganisationen

Die Verbände der nationalen Minderheiten in Deutschland sind selbstverständlich darin frei, wie sie sich nennen, doch empfiehlt es sich im Eigeninteresse keine Irritationen hervorzurufen sowie für die Allgemeinheit verständlich zu bleiben.

Dies gilt z.B. für die FUEV, deren Beschluss, sich »Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten« zu nennen, bloß um auch im Deutschen auf die in der englischen Sprache verwendete Abkürzung FUEN zu kommen, nicht überzeugend wirkt. Dieser nach Pan/Pfeil »alt-österreichische« Begriff wird in Deutschland und dem übrigen Westeuropa kaum verstanden werden. Gerade aber für Verbände von Minderheiten dürfte es wichtig sein, sich der Mehrheit verständlich zu machen. Wenn man auf die gegenwärtig vornehmlich verwendete Begriffsbildung eingeht, erscheint Folgendes machbar:

Föderalistische Union europäischer nationaler Minderheiten – FUEM

Federal Union of European National Minorities – FUEN.

Auch damit hätte man sowohl im Deutschen als auch im Englischen die gleiche Abkürzung, die als Markenzeichen verwendet werden könnte.

Das »Minderheitensekretariat der vier autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen Deutschlands« und der »Minderheitenrat der vier autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen Deutschlands« führen zu viele Adjektive und Substantive in ihren Bezeichnungen. Nach dem Ergebnis dieser Arbeit kann man auf die »Volksgruppen« getrost verzichten. Aber auch das Adjektiv »autochthon« wirkt redundant, denn in Deutschland können mit »vier« nationalen Minderheiten nur die im Gesetzgebungsverfahren zur Ratifizierung des Rahmenübereinkommens benannten Gruppen gemeint sein, die allesamt per definitionem in Deutschland traditionell heimisch sein müssen.

Bei den Verbänden der einzelnen nationalen Minderheiten Deutschlands ist sicher die Tradition der Selbstbezeichnung ein besonders wichtiger Aspekt. Deshalb wird hier auch keine Änderung vorgeschlagen. Es könnten aber alle Verbände dem Vorbild des Nordfriesischen Vereins folgen und in ihren Satzungen verankern, dass sie sich im Sinne des Rahmenübereinkommens als nationale Minderheit verstehen und eine oder mehrere Sprachen sprechen, die Minderheitensprachen im Sinne der Sprachencharta sind.

Zusammenfassende Thesen

1. Für Gruppen, auf die das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten angewendet wird oder werden sollte, finden sich bei den Verbänden nationaler Minderheiten, in der gegenwärtigen Rechtssprache Deutschlands und in Staaten oder Regionen mit deutscher Amtssprache und im internationalen Recht sowie in der Wissenschaft unterschiedliche Bezeichnungen, insbesondere trifft man Folgendes an: nationale Minderheit, ethnische Minderheit, Sprachminderheit, Volksgruppe, Volk, Nationalität.
2. Die Beziehung dieser Bezeichnungen ist unterschiedlich definiert: Gelegentlich werden einzelne Begriffe als synonym bezeichnet, in anderem Kontext ist der eine Begriff Oberbegriff von anderen, schließlich sind Bezeichnungssysteme anzutreffen, die zu anderen konträr laufen.
3. Die Ratifizierungserklärung Deutschlands zum Rahmenübereinkommen, das die in Frage kommenden vier Minderheiten in zwei Gruppen aufteilt (nationale Minderheiten und Volksgruppen) ist eindeutig so zu verstehen, dass alle vier nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens sind, dem durch die Ratifizierung in Deutschland unmittelbare Rechtswirkung zukommt.
4. Die Privilegierung von Parteien nationaler Minderheiten im Parteienrecht und im Wahlrecht Deutschlands gilt somit gleichermaßen für alle vier anerkannten Minderheiten.
5. Die Bundesregierung ist auf einem guten Weg der Verfestigung des Begriffs »nationale Minderheit« als dem maßgeblichen, der in Bezug auf Deutschland alle vier Minderheiten umfasst.
6. Da trotz der Bezeichnungsvielfalt in den Verfassungen der Länder Sachsen und Schleswig-Holstein sowie des Fehlens der Benennung der Sorben/Wenden in der brandenburgischen Verfassung als nationale Minderheit mit entsprechenden Verfassungsänderungen kaum zu rechnen ist, wären in Brandenburg und Sachsen Erläuterungen in den sogenannten Sorbenberichten an die Landtage in der Art hilfreich, wie sie Schleswig-Holstein im Minderheitenbericht 2011 abgegeben hat, indem alle drei dort anerkannten Minderheiten des Landes dem Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens eindeutig zugeordnet worden sind.
7. Zwar ist bei den Verbänden der einzelnen nationalen Minderheiten Deutschlands die Tradition der Selbstbezeichnungen zu respektieren, es wird ihnen aber empfohlen, dem Vorbild des Nordfriesischen Vereins zu folgen und in ihren Satzungen zu verankern, dass sie sich im Sinne des Rahmenübereinkommens als nationale Minderheit verstehen und eine oder mehrere Sprachen sprechen, die Minderheitensprachen im Sinne der Sprachencharta sind.

Zapis skrótów · Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge
BWahlG	Bundeswahlgesetz
DH-MIN	Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (Sachverständigenausschuss für Fragen betreffend den Schutz der nationalen Minderheiten)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FUEV	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVBl., GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (der UN)
JEV	Jugend Europäischer Volksgruppen
KfzG	Kriegsfolgenbereinigungsgesetz
KSZE / OSZE	Konferenz über / Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LT-Drs	Landtags-Drucksache
MindNamÄndG	Gesetz zur Ausführung des Art. 11. Abs. 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (Minderheitennamensänderungsgesetz)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
Rn.	Randnummer
RÜ	Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsSorbG	Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz)
Sprachencharta	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen
SSF	Sydslesvigske Forening
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
StGBI.	Staatsgesetzblatt (Österreich)
UN	Vereinte Nationen

Wo awtoru · Über den Autor

Detlev Rein, Dr. jur., Ministerialrat a.D., Mitglied des Beratenden Ausschusses zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates. Publikationen (Auswahl): The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (Mithg.), 2018; Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (Mithg.), 2015; Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar (Mithg.), 2011; Zum Anspruch der Sorbinnen auf weibliche Formen des Nachnamens. Gutachten ohne Auftraggeber, Kleine Reihe des Sorbischen Instituts, 2015.

Wobrazy · Abbildungen

Titulne foto Titelfoto Jörg Stephan (DJK Sokol Ralbitz Horka – LSV Neustadt Spree, 2015)

In der gegenwärtigen Rechtssprache Deutschlands und in Staaten oder Regionen mit deutscher Amtssprache findet man unterschiedliche Bezeichnungen für Gruppen, die durch das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten geschützt sind, z.B. nationale Minderheit, ethnische Minderheit, Sprachminderheit, Volksgruppe, Volk, Nationalität. Aus juristischer Sicht ist zu fragen, ob diese Bezeichnungen verschiedene Ausdrucksformen für »nationale Minderheit« sein sollen bzw. Teilgruppen der Obergruppe »nationale Minderheiten« bezeichnen, oder aber ob mit ihnen eine Abgrenzung voneinander angestrebt wird, sodass die Verwendung einer anderen Bezeichnung als »nationale Minderheit« bedeutet, dass eine Vorschrift, die explizit »nationale Minderheiten« zum Gegenstand hat, nicht auf Gruppen mit einer anderen Bezeichnung anzuwenden ist.

Der Autor analysiert die verschiedenen im Recht und in der Rechtsanwendung auf nationaler bzw. internationaler Ebene verwendeten Begriffe, wobei neben dem deutschen Bundesrecht auch landesrechtliche Vorschriften sowie der Sprachgebrauch der Angehörigen der nationalen Minderheiten und ihrer Verbände sowie wissenschaftlicher Autoren der verschiedenen Disziplinen einbezogen werden. Nach einer Bewertung der Sachlage werden Empfehlungen für eine einheitliche Begrifflichkeit ausgesprochen.