

Alex Sutter

Zur Konfliktentschärfung kaum tauglich.

Minderheitenrechte und Identitätspolitik

Erschienen in: WoZ Nr. 51 vom 17. Dez. 1998, S. 24

In der aktuellen Menschenrechtsdiskussion sind die Minderheitenrechte in verschiedener Hinsicht stark umstritten. Zwar besteht angesichts langwieriger bewaffneter Konflikte zwischen Staaten und ethnonationalistischen Bewegungen wie etwa in Sri Lanka oder in der Türkei ein breiter Konsens darüber, dass es dringend notwendig ist, Minderheitenrechte auf der Ebene des internationalen Rechts zu verankern. Doch wie lassen sich kollektive Minderheitenrechte in das völkerrechtliche System der individuellen Menschenrechte einbauen?

In den bestehenden Menschenrechtsinstrumenten werden Minderheitenrechte auf individuelle Mitglieder von Minderheiten bezogen. So garantiert eine der wichtigsten UNO-Menschenrechtskonventionen den einzelnen Angehörigen von ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten einen Schutz vor Diskriminierung oder Unterdrückung ihrer kulturellen Besonderheiten.¹ Diese Garantie ist aber in vielen Fällen nicht ausreichend, um die Ansprüche von Minderheiten auf ein kulturell eigenständiges Überleben zu sichern. Kollektive Ausnahme-, Förderungs-, Repräsentations- und Selbstverwaltungsrechte müssen ergänzend zu den individuellen Rechten hinzukommen, wo diese nicht ausreichen, die Angehörigen von Minderheiten in ihrer Würde zu schützen. Da die Minderheitenrechte gerade auch dort wirksam werden sollen, wo ein Staat sie freiwillig nicht zugesteht, sind die kollektiven Rechte kultureller Minderheiten auf internationaler Ebene zu verankern.

Recht auf die eigene Kultur?

Die Arbeit am Konzept solcher Minderheitenrechte sieht sich jedoch vor grosse Herausforderungen gestellt. Einmal abgesehen von der Schwierigkeit, dass ein solches Rechtsinstrument äusserst flexibel konstruiert sein müsste, um all den unterschiedlichen Situationen von Minderheiten Rechnung tragen zu können², stellen sich auch begrifflich-konzeptionelle Probleme. In den bestehenden internationalen Rechtsinstrumenten zum Minderheitenschutz wird gewöhnlich vorausgesetzt, dass jeder ethnischen oder nationalen Gruppe eine eigene Kultur zukomme. In verschiedenen UNESCO-Dokumenten wird diese Alltagstheorie bestärkt und verallgemeinert zum Grundsatz: Jedes Volk hat ein Recht auf seine eigene kulturelle Identität! Dieses Axiom hat auch den Art. 1 der UNO-Deklaration über die Minderheitenrechte von 1992 geprägt, wonach die Staaten sich dazu bekennen, die „Identität nationaler oder ethnischer, kultureller, religiöser und sprachlicher Minderheiten“ zu schützen und zu fördern³.

Was PolitikerInnen und JuristInnen auf der Grundlage einer aus den siebziger Jahren stammenden Rhetorik ausgehandelt haben, steht heute allerdings etwas schief in der Landschaft. Die sozialwissenschaftliche Kritik hat das völkisch-kulturalistische Axiom sorgfältig seziert und nicht für gut befunden. Der wissenschaftliche Mainstream verzichtet inzwischen darauf, die ethnische Identität als geheimnisvolles Wesen zu verdinglichen. Vielmehr wird Ethnizität als im Fluss befindliches Produkt von Abgrenzungsprozessen zwischen Gruppen aufgefasst. Wenn sich eine Gruppe gegen aussen dicht macht, wenn sie sich „schliesst“, dann geschieht das mit Hilfe mythologischer Bilder, welche die eigene Gruppenidentität in Kontrast zu herabgesetzten Fremdgruppen überhöht. Zu dieser Mythologie gehört auch die Auffassung, die ethnische Gruppe liesse sich durch eine unverwechselbare, authentische Kultur definieren. In Wirklichkeit gehört es zu solchen Schliessungsprozessen, dass einige ausgewählte kulturelle Merkmale - allen voran die Sprache - als Vehikel eingesetzt werden, um die Gruppenidentität zu markieren. Doch die tat-

sächlich stattfindenden kulturellen Prozesse lassen sich nicht auf diese Merkmale einschränken; sie gehen im Gegenteil weit darüber hinaus. Kurzum, die sozialwissenschaftliche Analyse ist zum Schluss gekommen, dass das Axiom „Ein-Volk-eine-Kultur“ als Bestandteil der ethnischen Mythologie und keineswegs als wissenschaftlich haltbare Prämisse einzustufen sei.

In Konfliktsituationen zwischen repressiven Zentralstaaten und ethnonationalen Minderheiten verstärken sich gewöhnlich auf beiden Seiten die Ethnisierungsprozesse. Die normsetzende Arbeit im Bereich der Minderheitenrechte hat nun aber die Aufgabe, Konzepte zu entwickeln, welche die Konflikte zwischen Staaten und Minderheiten entschärfen. Dabei wäre es fatal, sich auf Denkfiguren abzustützen, welche selbst schon ein Ausdruck der Konflikteskalation sind. Genau dies geschieht aber, wenn „ethnische Minderheiten“ zu Kollektivsubjekten des Rechts auf eine eigene kulturelle Identität gemacht werden. Denn eine solche Rechtsnorm bestätigt nicht nur die ethnonationalistische Politik der organisierten Minderheit, sondern bestärkt spiegelbildlich auch den kulturellen Nationalismus der Staaten.

Der Ansatz von Will Kymlicka

In seinem einflussreichen Buch „Multicultural Citizenship“⁴ hat der kanadische Philosoph Will Kymlicka eine Theorie für gruppenbezogene Minderheitenrechte vorgelegt. Dabei geht er aufs Ganze: Welche Arten von Minderheiten haben Anspruch auf welche besonderen Rechte?

Kymlicka unterscheidet zwischen nationalen und ethnischen Minderheiten. Nationale Minderheiten sind alteingesessene Gruppen, die im Zuge von Eroberung und Kolonialisierung ihres Gebietes unterworfen wurden. Sie besiedeln mehr oder weniger zusammenhängende Territorien. Ethnische Minderheiten nennt Kymlicka eingewanderte Gruppen, die gewöhnlich verstreut über ein Staatsgebiet leben. Ethnische und nationale Minderheiten stehen in einem Spannungsverhältnis zur Staatsnation im Sinne der nationalen Gruppe, die den Staat politisch und kulturell dominiert. Für Kymlicka gibt es - vor dem Hintergrund der kanadischen Erfahrung - weder eine ethnisch neutrale Staatsnation noch einen kulturell neutralen Staat. Die kulturelle Dominanz der Staatsnation äussert sich zum Beispiel in der Amtssprache, der Feiertagsordnung, der Einteilung politischer Verwaltungseinheiten, im Geschichtsbild, in der Schulpolitik, der Medien- und der Kulturpolitik. Wegen der unvermeidlichen kulturellen und politischen Vormachtstellung der Staatsnation bestehe die Notwendigkeit, für kulturelle Minderheiten in Form spezifischer Gruppenrechte einen Ausgleich zu schaffen.

Für nationale Minderheiten befürwortet Kymlicka weitgehende Selbstregierungsrechte mit der Begründung, diese Gruppen hätten vor ihrer Eingliederung in den modernen Staat eigene institutionell ausgebaute „Gesellschaftskulturen“ geschaffen. Die Selbstregierungsrechte beinhalten eine politische Selbstbestimmung im Sinne regionaler Autonomie, einschliesslich einer eigenen Sprach- und Kulturpolitik und eines eigenen Justizsystems. Der schweizerische Föderalismus mag als Illustration für den von Kymlicka befürworteten Grad an regionaler Autonomie dienen.

Den immigrierten ethnischen Minderheiten ordnet Kymlicka zwei Ziele zu: Einerseits wollen sie sich in die Aufnahmegesellschaft integrieren, andererseits möchten sie gewisse kulturelle Besonderheiten ihrer Herkunft beibehalten. Für diese Gruppen befürwortet Kymlicka sogenannte „polyethnische“ Rechte, das sind spezielle Rücksichten auf ihre kulturellen Besonderheiten, zum Beispiel in Form von religiös begründeten Ausnahmeregelungen und von Programmen zur Förderung der Zweisprachigkeit.

In Übereinstimmung mit der nationalistischen Ideologie bestimmt Kymlicka „Kultur“ als Ausdruck einer nationalen Gruppe. Jedes Individuum wird auf eine bestimmte nationale Kultur festgelegt. Das Konzept der „kulturellen Mitgliedschaft“ bringt diese Ideologie auf den Punkt. Ungeachtet der spezifisch liberalen Argumentation läuft Kymlickas Begründung auf die Denkfigur des

Ethnonationalismus hinaus: Eine Gruppe rechtfertigt ihren Anspruch auf maximale Autonomie mit Verweis auf ihre besondere ethnokulturelle Qualität. Minderheitenrechte sind gemäss dieser Auffassung immer das Vehikel einer starken Identitätspolitik der ethnischen (bzw. „nationalen“) Gruppe.

Ein alternativer Ansatz

Dem ist entgegenzuhalten: Identitätspolitische Ansätze taugen nicht als Ausgangspunkt für die Begründung von Minderheitenrechten. Eine Theorie der Minderheitenrechte sollte im Gegenteil den ethnokulturellen Faktor möglichst ausklammern. Die Gretchenfrage lautet: Wie können Minderheitenrechte begründet werden, ohne den ethnonationalistischen Diskurs (ungewollt) zu verstärken? Gesucht ist ein Weg, für Minderheitenrechte zu plädieren, ohne im selben Zug die Ansprüche ethnischer Gruppen gegenüber den Ansprüchen anderer Minderheitengruppen zu privilegieren.⁵

Am Anfang stand die Maxime: Kollektive Minderheitenrechte ergänzen die individuellen Menschenrechte, wo diese für den Schutz berechtigter Ansprüche von Minderheiten nicht ausreichend sind. Bei den kollektiven Rechtsansprüchen von Minderheiten handelt es sich in der Praxis keineswegs immer um maximale identitätspolitische Forderungen. In Vereinfachung der Klassifikation von Jakob T. Levy⁶ lassen sich die tatsächlich erhobenen Rechtsansprüche in unterschiedliche Klassen von Minderheitenrechten zusammenfassen: Es gibt kollektive Ansprüche auf *Ausnahmeregelungen* (z.B. die Dispensierung von Angehörigen religiöser Minderheiten vom obligatorischen Schulbesuch an religiösen Feiertagen), auf *Förderungsmaßnahmen* (z.B. die finanzielle Förderung von MigrantInnenorganisationen), auf *interne Rechtsnormen* (z.B. das katholische Kirchenrecht), auf *politische Repräsentation* (z.B. Parlamentsquoten für Kastenlose in Indien), auf *symbolische Repräsentanz* (z.B. die Darstellung von Minderheiten in Schulbüchern), sowie auf *Formen regionaler Autonomie* (z.B. der kantonale Föderalismus in der Schweiz). Obwohl jede dieser Kategorien von Minderheitenrechten zweifellos eine identitätspolitische Komponente aufweist, lassen sie sich nicht auf Identitätspolitik reduzieren. Es sind nicht primär Ansprüche auf Anerkennung einer kollektiven Identität, sondern es geht um die Anerkennung besonderer Rechtsansprüche von kollektiven Akteuren. Der entscheidende Vorteil bei einer Differenzierung verschiedener Klassen von Minderheitenrechten ist die Versachlichung emotional aufgeladener Fragen. Eine Minderheit macht ein spezifisches Problem geltend und knüpft daran den Anspruch auf ein spezifisches kollektives Recht, welches voraussichtlich dazu beitragen wird, das Problem zu lösen. Dies ist eine Sprache, von der man annehmen kann, dass sie selbst von sich taub stellenden staatlichen Organen verstanden wird.

Zwei ganz wichtige Voraussetzungen müssen aber gegeben sein, damit diese Versachlichung der Minderheitenproblematik tatsächlich stattfinden kann. Erstens muss eine staatliche Anerkennung der Existenz von allen Arten von Minderheiten durchsetzbar sein. Im Verweigerungsfall muss ein uneinsichtiger Staat durch ein internationales Verfahren auch wider Willen zum Eingeständnis gebracht werden können: Wir müssen zugeben, wir haben in diesem Fall eine ethnische oder sprachliche oder religiöse oder subkulturelle Minderheit. Denn ist dies nicht der Fall, wird die Forderung nach Minderheitenrechten nolens volens zum emotional aufgeladenen Kristallisationspunkt primärer Anerkennungskämpfe. Zweitens braucht es auf internationaler Ebene für jede Kategorie von Minderheitenrechten die Festlegung von allgemeinen Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit der Rechtsanspruch einer beliebigen Gruppe zu rechtfertigen ist. Diese Kriterien hätten formaler Natur zu sein; sie müssten sich an Prinzipien politischer Gerechtigkeit orientieren. Eines dieser Prinzipien wäre etwa die Aufhebung gruppenspezifischer Benachteiligungen im Verhältnis zur übrigen Gesellschaft, ein anderes Prinzip wäre der Vorrang individueller Menschenrechte gegenüber kollektiven Minderheitenrechten. Erst ein differenzierter Katalog solcher

Anspruchskriterien würde aus einer Konvention der Minderheitenrechte ein griffiges internationales Rechtsinstrument machen, das auf nationaler Ebene für die Konfliktregelung tatsächlich wirksam wäre. Doch davon sind wir noch weit entfernt. Vorerst gilt es, die ethnonationalistische Begrifflichkeit im Konzept der Minderheitenrechte so weit als möglich zu reduzieren und durch weniger fatale Bezugspunkte zu ersetzen.

¹ Vgl. Art. 27 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, der später in der UNO-Minderheiten-Deklaration von 1993 (vgl. unten Anm.3) konkretisiert wurde.

² Vorbildlich in Sachen Flexibilität ist die „European Charter for Regional or Minority Languages“ des Europarates von 1992. Die Sprachencharta erlaubt es, angepasste Menus von Rechten zusammenzustellen, - allerdings mit dem entscheidenden Nachteil, dass es allein in der Souveränität des betroffenen Staates liegt, festzulegen, welchen Minderheiten er welches Menu zugesteht.

³ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities (U.N. Doc. A/47/49 (1992).

⁴ Vgl. Kymlicka, Will: Multicultural Citizenship - a Liberal Theory of Minority Rights. Oxford 1995.

⁵ Vgl. dazu Thomas W. Pogge: Group Rights and Ethnicity, in: Ethnicity and Group Rights. Hrsg. von I. Shapiro and W. Kymlicka. New York / London: New York University Press 1997

⁶ Vgl. Jacob T. Levy: Classifying Cultural Rights, in: Ethnicity and Group Rights. Hrsg. von I. Shapiro and W. Kymlicka. New York / London: New York University Press 1997