

Rezension von: Salzborn, Samuel:
*Ethnisierung der Politik. Theorie und
Geschichte des Volksgruppenrechts
in Europa.* Frankfurt, New York:
Campus 2005.

Samuel Salzborns *Ethnisierung der Politik. Theorie und Geschichte des Volksgruppenrechts in Europa* ist eine überarbeitete Fassung seiner Dissertation der Politikwissenschaft, die der Autor mit dem Ziel einer »politikwissenschaftlichen Analyse der historischen Genese und politischen Bedeutung eines europäischen Volksgruppenrechts« (p. 37) verfasste. Hiermit will er folgenden Missstand beheben:

Während die Frage nach den theoretischen Konzeptionierungen eines ›Europa der Regionen‹ und dessen praktischer Institutionalisierung mittlerweile als gut erforscht gelten kann (cf. Ruge 2003), stellt die Auseinandersetzung mit den theoretischen und praktischen Vorstellungen eines ›Europa der Volksgruppen‹ politikwissenschaftlich weitgehend ein Desiderat dar und das, obwohl das Thema durchaus hohe Priorität für gegenwärtige und künftige politische Transformationsprozesse in Europa hat. (p. 13)

Weiters hat die Untersuchung einen konkreten soziopolitischen Bezug:

Da ein europäisches Volksgruppenrecht ein gefährliches Einfallstor rechtsextremer Ideologie in den gesellschaftlichen Diskurs im Kontext von Globalisierung, europäischer Integration und der damit wachsenden Bedeutung der europäischen Entscheidungsebenen darstellt, ist die Befassung mit seiner theoretischen und praktischen Genese für die Politische Bildung geradezu elementar. (p. 36)

So sieht Salzborn die Relevanz seiner Aussagen v.a. darin, eine wichtige Lücke zu füllen, indem er einen Prozess anspricht, dem trotz seiner Bedrohlichkeit für die Nachkriegsordnung Europas noch keine besondere Beachtung geschenkt wurde.

Die zentralen Aussagen des Buches beziehen sich auf die Unterscheidung der volksgruppenrechtlichen und der menschenrechtlichen Heransgehensweise an die Problematik des Minderheitenschutzes und ihren verschiedenen Rechtsauffassungen und Gesellschaftssystemen:

Die gruppenrechtliche Auffassung eines Volksgruppenrechts argumentiert [...] in Abgrenzung zum Gleichheitspostulat von der Basis einer grundsätzlichen Differenz zwischen den Menschen aus, die diese aufgrund nichtsozialer und nichtpolitischer Kriterien – also solcher aus dem vopolitischen Bereich – voneinander abgrenzbar mache. Ihr Ziel ist nicht eine durch die Überwindung historisch bedingter Ungleichheit sich fortschreibende Integration von Menschen, sondern die Segregation nach ethnisch-völkischen, sprachlichen, kulturellen und bisweilen auch »rassischen« Kriterien. (p. 15)

In seiner Untersuchung leistet der Autor mit der Hervorhebung dieses Unterschiedes einen wichtigen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Forschung in diesem Bereich, in dem die potenziellen Widersprüche zwischen Maßnahmen des Minderheitenschutzes einerseits und Standpunkten der integrativen Politik, die man nicht nach ethnischen Maßstäben trennen sollte, andererseits, noch immer nicht zu Genüge behandelt wurden.

Das Buch behandelt das Thema ausführlich und ist stringent strukturiert. Es teilt sich in eine *Einleitung*, eine *Theoretische Grundlegung der Kategorie »Ethnizität«*, ein Kapitel zur *Geschichte, Tradition und Bedeutung verschiedener Theoreme zu Minderheit, Nationalität und Volksgruppe*, eine Besprechung der *Theoretischen Elemente des »modernen« Volksgruppenrechts*, in eine Behandlung von *politischen Etablierungs- und rechtlichen Verankerungsprozessen des Volksgruppenrechts in Europa seit 1945*, und schließlich in ein *Resümee*. Die Kapitel folgen einer chronologischen Ordnung, wobei die maßgebliche Behandlung nach einer länger aussholenden Definition des Ethnizitätsbegriffs mit den Entwicklungen nach dem Ersten Weltkrieg ansetzt.

Seine Argumentation beginnt Salzborn mit der Positionierung des Nationalstaats zwischen zwei parallelen Entwicklungen: der Europäisierung einerseits und der Regionalisierung andererseits, die von zwei entgegengesetzten Richtungen das moderne Staatenkonstrukt schwächen. Die beiden Prozesse sind allerdings miteinander verbunden, besonders durch Konzepte wie das Europa der Regionen und die Minderheitenschutzregelungen der Europäischen Union, die in Mitgliedsländern, aber v.a. von Beitrittskandidaten und -anwärtern implemen-

tiert werden müssen. In der Behandlung von ethnopolitischen Konflikten, wie sie besonders – aber durchaus nicht ausschließlich – mit dem Kollaps des sowjetischen Systems zu Beginn der 1990er Jahre in Europa zum Thema wurden, standen sich in den Jahren seit 1945 zwei Ansätze gegenüber:

Ethnopolitische Konflikte, die aus liberaler und sozialdemokratischer Perspektive durch die Verankerung von Antidiskriminierungsgesetzen im Bereich des Minderheitenschutzes sowie durch antirassistische Bildungspolitik und entsprechende gesellschaftliche Praxis zu lösen versucht worden sind (mensenrechtlicher Ansatz), sollen aus Sicht der Volksgruppentheorie durch die Umsetzung eines antiliberalen und antibürgerlichen Konzepts ethnischer Fundierung gelöst werden (gruppenrechtlicher Ansatz). (p. 14f.)

So sind beide Ansätze mit dem Schutz vor Diskriminierung befasst, wobei allerdings Ersterer das Prinzip der Gleichheit hoch hält, und der Letztere grundsätzliche Ungleichheit annimmt, welche durch die durchgesetzten Methoden noch weiter gefördert werden könnte. Salzborn weist in seinem Kapitel zum Ethnizitätsbegriff darauf hin, dass das Konzept des Minderheitenschutzes nicht ursprünglich auf den Schutz ethnisch definierter Gruppen bezogen war, da er sich im vernationalstaatlichen bürgerlichen Zeitalter entwickelte, in dem die religiöse Minderheiten im Mittelpunkt eines solchen Schutzes standen (p. 54). Die erste Entwicklung eines demokratischen und eines antidemokratischen Minderheitenschutzansatzes ortet der Autor in der Völkerbundzeit, wobei er sich allerdings in seiner Behandlung dieser Zeit und der Reaktion auf Vorstadtverträge und Minderheitenregelungen leider ausschließlich auf die Entwicklungen im deutschsprachigen Raum und in Bezug auf deutschsprachige Minderheiten konzentriert (p. 61).

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen dem Terminus der Minderheit »in einem liberaldemokratischen Kontext« und dem der Volksgruppe »als völkische[r] Gesellschaftsinterpretation«. (p. 286) Diese Unterscheidung muss insofern aufrechterhalten werden, als die Worte *Minderheit* und *Minderheitenschutz* in der heutigen Politik leicht einen Deckmantel für den Einzug fragwürdiger und antiliberaler oder antidemokratischer Ideologien bieten können.

Der maßgebliche Punkt liegt in der Unterscheidung zwischen dem individualrechtlichen (auf Menschenrechten fußenden) und dem gruppenrechtlichen Ansatz, der grundsätzlich zwischen Gruppen und ihren (ungleichen) Rechten unterscheidet. Das internationale Rechtssystem spielt dabei eine wichtige Rolle, ist es doch Grundlage für die (politischen) Entscheidungen bei Minderheitenkonflikten und die Basis, auf der minderheitenrechtliche Fragen entschieden werden können. Salzborn lehnt jegliche gruppenbezogene Definition der Menschen und ihrer Rechte ab, da sie, auch wenn sie seit der Zeit des Nationalsozialismus Umdefinitionen erfahren hat, weiterhin auf Prinzipien der Ungleichheit unter Menschen beruht und die auf ethnischen und trennenden Merkmalen ruhende Definition weiter propagiert. So ist »[d]ie Überzeugung einer ethnischen Determinierung des Menschen [...] in der Volksgruppentheorie Konsens und ihr kleinster gemeinsamer theoretischer Nenner.« (p. 96) Subjektive und objektive Kriterien stützen die Volksgruppentheorie, wobei Erstere durch Bewusstsein von und Willen zur Gruppenzugehörigkeit definiert sind: »Die Legitimation des völkisch Separaten wird dabei durch das Klassifikationselement einer kollektiven gemeinsamen Herkunft bzw. Abstammung begründet, d.h. es wird ein intergenerativer, quasi-übergeschichtlicher Bedeutungskodex für die Volksgruppe konstruiert.« (p. 288) Die objektiven Kriterien, auf denen die Volksgruppenzugehörigkeit vermeintlich basiert, sind v.a. das grundlegende Prinzip der Herkunft, das wichtigste Element der Sprache sowie der weit gefasste Begriff der Kultur. Hervorzuheben sei hier die Behandlung des deutschen Kulturbegriffs, der, im Gegensatz zum englischen und französischen Zivilisationsbegriff, differenziert und trennt (p. 113).

Besonders wichtig ist die Unterscheidung verschiedener Lesarten der Selbstbestimmungs- und Menschenrechte. Erstere möchte der Autor bewusst in ihren demokratischen und bürgerlichen Rahmen rücken. Das Selbstbestimmungsrecht muss grundsätzlich als getrennt vom Minderheitenschutz verstanden werden, da, wie der Autor insbesondere auf p. 138 erläutert, Erstere ein Gruppenrecht ist, das sich auf die Verwirklichung der demokratischen (politischen, nicht völkischen) Gruppe bezieht, und Letzteres nur in den Bereich des Individualrechts fallen kann. Die Vermischung dieser beiden Begriffe, zur Spitze getrieben mit dem Verlangen nach Autonomie, ist dem volksgruppenrechtlichen Ansatz zentral, aber zutiefst konträr zur Nachkriegsordnung. Obwohl sich Volksgruppenrechtler nur auf Individualrechte beziehen können,

ist das Ziel dennoch die Umwandlung dieser in Kollektivrechte, da das Individuum ja – v.a. in Bezug auf die Individualrechte, die eingeklagt werden, – nur im Kollektiv seine Definition erlangt.

Salzborn sieht in den Maßnahmen der Volksgruppenrechte, die grundsätzlich zwischen Minderheiten und einer Mehrheit unterscheiden und dadurch diese Trennung die Entwicklung einer kollektiven und somit auch ausgrenzenden Identität fördern, die »Etablierung antidemokratischer Standards im europäischen Ordnungszusammenhang« (p. 16). Diese wird durch die Einführung »völkisch begründeter, regional strukturierter Ordnungseinheiten« unterstützt, wodurch längerfristig die »Aufhebung der derzeitigen nationalstaatlichen Ordnung in Europa durch ethnische Parzellierung« (ibid.) droht. Es ist also wichtig, so Salzborn, sich der Unterschiede zwischen völkisch begründeten Theoremen, die aus völkischen Ansätzen des Kaiserreichs, der Konservativen Revolution und des Nationalsozialismus stammen und sich unter dem Deckmantel des Minderheitenschutzes durchsetzen, und den bürgerlichen Ansätzen, die, auf der Französischen Revolution fußend, auf Staatsbürgerschaft und Gleichheit beruhen, bewusst zu werden. Trotz der von ihm hervorgehobenen, tiefgreifenden Widersprüche zwischen den europäischen Nachkriegsprinzipien und den Grundsätzen des Volksgruppenrechts ist Letzteres »zumindest grundsätzlich in Europa anerkannt« (p. 17). Der Prozess, in dem eine völkische Lesart der Minderheitenrechte und ihre Umsetzung den Weg in die Nachkriegspolitik fand, beginnt für Salzborn in den 1970er Jahren, wird aber besonders vehement seit Beginn der 1990er Jahre und dem Einzug der Minderheitenschutzpolitik in die EU betrieben. Salzborn bezeichnet diese schleichende Einflussnahme, die v.a. über ein Netzwerk einflussreicher Kontakte lief, als den »kalten Weg« die Rechtswidrigkeit des völkischen Ansatzes im Minderheitenschutz aufzuheben.

Der Autor möchte nicht den Schutz vor Diskriminierung anfechten, sondern vielmehr auf die verschiedenartigen Möglichkeiten seiner Umsetzung hinweisen, die wichtige politische und gesellschaftliche Konsequenzen haben. Salzborn hebt die gesellschaftliche und politische Perspektive hervor, in der nicht der Schutz vor Diskriminierung *per se*, sondern die Grundlage auf der dieser Schutz beruht, hinterfragt und erarbeitet werden muss. Letztlich weist Salzborn auf einen weiteren Misstand im herkömmlichen Minderheitenschutz hin, der durch die zunehmende Wichtigkeit der Rolle der europäischen Staaten als Immigrationsländer immer mehr an Relevanz gewinnt: Nur anerkannte Minderheiten werden geschützt, d.h. Gruppen, die bereits durch ihr staatsbürgerschaftliches Recht Schutz erfahren. Die wachsenden Gruppen von Menschen, die keine Staatsbürgerschaft besitzen, aber auf Grund ethnischer Exklusionsprinzipien wie dem Volksgruppenrecht als »anders« kategorisiert werden und am meisten unter Einbezug völkischer Prinzipien rechtlich benachteiligt sind, bleiben von jeglichem auf Gruppenrechten beruhenden Schutz ausgeschlossen. Ein Minderheitenschutz, der sich auf ein Verständnis von *Tradition* und lokalem *Heimat*-Bezug, stützt, wobei das *Europa der Regionen* und folkloristische Ansätze besonders zu betonen sind, kann im heutigen Europa kaum gültig sein.

Erst im letzten Kapitel widmet sich der Autor den historischen Ereignissen, die den theoretisch so umfassend geschilderten Prozess greifbar machen. Er konzentriert sich hier auf die theoretischen, publizistischen und netzwerkenden Aktivitäten von Organisationen wie der FUEV und der INTEREG, erstellt aber keinen direkten Bezug zur parallelen Entwicklung des europäischen und internationalen Minderheitenrechts oder aktuellen Themen wie der Dekolonialisierung, der Entwicklung des Autononmierechts, Devolutionsbewegungen etc. Ein solcher direkter Bezug zum politischen Geschehen wird erst ab 1989 konstatiert. Bis in die Mitte der 1980er Jahre ging es um die Etablierung des Volksgruppenrechts als innovatives und historisch unbelastetes Rechts- und Politikkonzept; darauf folgte eine Phase der Konsolidierung. Die Umbrüche in den Jahren 1989/1990 boten dann die Gelegenheit, die Konzepte des Volksgruppenschutzes umzusetzen. Andererseits wäre besonders in diesem Teil eine kontrastierende Analyse von Minderheitenschutz und Volksrecht in der europäischen Minderheitenpolitik wünschenswert, um eine konzeptuelle Trennung der beiden Formen von Minderheitenschutz klar zu definieren, besonders, da Salzborn die Anknüpfungen der europäischen Politik an die Volksgruppenpolitik schildert.

Der Autor ist in seiner Diskussion des Themas sehr stark auf den deutschsprachigen Raum bezogen und diskutiert z.B. das Konzept der territorialen Integrität, die besonders im postkolonialen und Dekolonisierungsdiskurs und -kontext, der aber auch für Europa und europäische Politik bei weitem nicht irrelevant, wenn auch in seiner gegebenen Form und deren Konsequenzen durchaus umstritten ist, gar nicht. Spätestens mit den 1990er Jahren hielten auch



diese Konzepte und Debatten Einzug in die Diskussion der europäischen Politik. Das Gleiche gilt für die kritische Auseinandersetzung mit der Definition von indigenen Völkern im Zusammenhang mit Autonomiekonzepten, sowie eine Hinterfragung des Begriffs des Nationalstaats über demokratische Implikationen hinaus. Besonders problematisch ist, dass Salzborn zwar mehrmals den weit gefassten Gebrauch des Wortes *nation* im Englischen und Französischen lobend anspricht, aber an keiner Stelle auf die anglo-amerikanische Debatte über diesen diffusen Sprachgebrauch und die Verwischung des Staatsbegriffes durch die inkorrekte Anwendung von *nation* eingeht. Auch die Behauptung, es gäbe im Englischen keinen Äquivalenzbegriff für »Volksgruppe« (*ethnic group*) im Gegensatz zu »Minderheit« (*minority*) trifft nicht zu, obwohl der Autor hierauf baut.

Diese Mängel unterminieren freilich weder die Relevanz noch die Argumentation des Buches, sind aber dennoch zu bedauern, da durch die fehlende Breite der Behandlung der potenziell internationale Kontext dieser überaus wichtigen Diskussion auf den deutschsprachigen Raum begrenzt bleibt.

