

50 Jahre Bonn-Kopenhagener Erklärungen. Zustandekommen und aktuelle Bewertung des Minderheitenschutzes in Schleswig-Holstein

Uwe Danker, Robert Bohn (2005)

Einmal angenommen, man sei kein Schleswig-Holsteiner, bekomme aber das von der Ministerpräsidentin und ihrer Minderheitenbeauftragten herausgegebene Heft „Sprache ist Vielfalt“ in die Hand, eine Regierungsbroschüre zur regionalen Umsetzung der „Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen“. Und weiter angenommen, man nehme das, was da zu lesen ist, für bare Münze und halte es für eine umfassende Beschreibung der Wirklichkeit: Dann würde man vor einer Reise ins nördlichste Bundesland nicht vergessen, dänische und zur Sicherheit auch englische Sprachführer einzupacken und ansonsten hoffen, dass an friesischen Ortsschildern auch international übliche, in Kartenwerken vermerkte geografische Hinweise zu finden sind. Denn Schleswig-Holstein erscheint als ein Reservat eigentümlicher, traditionsbewusster Stämme. Und als interessierter Leser muss man annehmen, dass hier alles Mögliche gesprochen wird – Niederdeutsch in vielen Dialekten, Hochdänisch und das dänische Platt, das Sønderjysk, zudem Romanes, die Sprache der Sinti und Roma, oder eine der untereinander oft kaum verständlichen neun (!) friesischen Mundarten – aber wohl kein Hochdeutsch.

Mit dieser Broschüre feiert ein Land seine Leistungen auf dem Gebiet der Minderheitenpolitik. Es stellt sich die Frage, ob und wieweit zu Recht und der Zeit – und Wirklichkeit – angemessen.

In der Tat trifft zu, was die Broschüre in leicht verkramptem Platt formuliert: „Disse eenmalige Sprakenveelfalt as dat in Sleswig-Holsteen givt, findst in keen annere düütsche Landstrich.“ Und in der Tat verfügt das Land über eine besondere Tradition der Minderheitenpolitik¹ – notgedrungen durch die deutsch-dänische Grenzlage begründet: Egal nämlich, wo 1867 oder 1920 Staatsgrenzen gezogen wurden, mit der Erfindung und Konstruktion einer nationalen Identität mussten Gruppen mit

¹ Vgl. Pallek, Markus: Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht, Frankfurt a. M. 2001, S. 16-22.

anderem nationalen Bekenntnis, nationale Minderheiten, entstehen, die zeitweise auch Bevölkerungsmehrheiten bilden konnten, wie die Dänen im preußischen Nordschleswig vor 1920 oder auch – vorüber gehend – die „Neudänen“ ab 1945 in Südschleswig.²

Konflikte um diskutierte oder realisierte Grenzrevisionen, vor allem aber um die Behauptung der eigenen Identität, also um das Recht auf eigene sprachliche und kulturelle Betätigung im Herbergsland, gehörten über Generationen zum Alltag – und ließen schließlich einen heute als Exportschlager geltenden ‚Grenzfrieden‘ entstehen.

Die Bonn-Kopenhagener Erklärungen

Dass es zu diesem ‚Exportschlager‘ einmal kommen würde, war in der unmittelbaren Nachkriegszeit keineswegs absehbar. Deutsche und dänische (politische) Akteure sahen sich unversehens wieder mit den nationalen Gegensätzen der Vorkriegszeit konfrontiert, nur dass die machtpolitischen Vorzeichen sich gewandelt hatten.

Was die Grenzfrage betrifft, hatte der sozialdemokratische Chef der dänischen Übergangsregierung, Vilhelm Buhl, zwar bereits am 9. Mai 1945 vor dem Folketing erklärt, dass die Grenze in Übereinstimmung mit den Volksabstimmungen von 1920 festliege und seine Regierung an dieser demokratischen Entscheidung nicht zu rütteln gedenke. Doch sollte seiner Meinung nach gleichwohl über die künftige Stellung der Minderheiten nördlich und südlich der Grenze ergebnisoffen nachgedacht werden.³ Überdies herrschte unter allen (reichs)dänischen Politikern keineswegs Konsens darüber, ob die Grenzfrage wirklich endgültig geklärt sei. Die Gedanken in diese Richtung verstärkten sich im Herbst 1945 nach den ersten Nachkriegswahlen, die nach 16 Jahren sozialdemokratischer Herrschaft wieder eine bürgerliche Regierung (Venstre) an die Macht brachten. Die Erklärung zum nationalen Selbstbestimmungsrecht, die der neue Ministerpräsident Knud Kristensen in seiner Regierungserklärung am 21. November 1945 abgab, ließ die Interpretation zu, dass er die von der Vorgängerregierung abgegebene dänische Grenzgarantie in

² Vgl. Danker, Uwe: Südschleswig 1945-1955. Vom letzten Kampf um Südschleswig zum dauernden Grenzfrieden, Kiel 1997, S. 20-22; vgl. Thygesen, Frants: Der dritte Bericht, S. 55-98, in: Oertel, Joachim (Hrsg.): Die britische Südschleswig-Politik 1945-1949, S. 96-98; vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 511-518.

³ Vgl. Heurlin, Bertel (Hg.): Danmarks udenrigspolitik efter 1945. Kilder til belysning af Danmarks udenrigspolitiske mål 1945-1970, København 1971, S. 28. Vgl. auch Jäckel, Eberhard: Die Schleswig-Frage seit 1945, Berlin, Frankfurt/M. 1959, S. 21.

Zweifel zog.⁴ Diese Ansicht spitzte er schon zwei Wochen darauf in einer Rede im Folketing weiter zu: „Die starke Betonung, dass die Grenze festliegt, ist also nach meiner Meinung nicht bloß unrichtig, sie ist auch schädlich [...]. Sie schwächt nämlich das Interesse und den Einsatz von dänischer Seite in dem nationalen Wettstreit.“⁵

Kristensens wiederholt vorgebrachten Äußerungen über einen denkbaren Anschluß Südschleswigs an Dänemark⁶ riefen auf beiden Seiten der Grenze Irritationen hervor, nicht zuletzt auch bei den Briten, die in dem zu ihrer Besatzungszone gehörenden Schleswig-Holstein die oberste Regierungsgewalt ausübten und angesichts der hier als Kriegsfolge herrschenden gewaltigen sozialen und wirtschaftlichen Probleme nicht auch noch ein aufgeheiztes Nationalitätenproblem wünschten.⁷

In Südschleswig gewann die dänische Irredenta an Brisanz, als aus den Reihen der sich neu organisierenden und an Mitgliederzahl rasch wachsenden dänisch gesinnten Südschleswiger (Schleswigscher Verein bzw. seit 1946 Südschleswigscher Verein, dän. Slesvigs-Forening) immer unverhohlener eine Grenzrevision eingefordert wurde, der sich reichsdänische nationalistische Kreise anschlossen. Dass solche Forderungen in der dänischen Öffentlichkeit zumindest nicht unpopulär waren, zeigten wiederholte Unterschriftensammlungen. Die ‚Erfolge‘ des Schleswigschen Vereins waren tatsächlich unübersehbar, denn die Mitgliederzahl stieg unaufhörlich an – von Kriegsende etwa 2.700 bis Mitte 1948 auf 75.000 eingetragene Mitglieder. Er wurde damit in den unmittelbaren Nachkriegsjahren zur stärksten politischen Kraft in der Region zwischen Grenze und Schlei.⁸

Diese Erfolge werden nur verständlich vor dem Hintergrund der materiellen und seelischen Not der Menschen in Südschleswig und angesichts einer Flüchtlingswelle aus dem Osten, die viele Einheimische sich dem Dänentum zuwenden ließen. Letzteres, die Furcht vor ‚Überfremdung‘, wurde bereits im Herbst 1945 in einer

⁴ Vgl. den abgedruckten Redetext bei Heurlin: Danmarks udenrigspolitik, S. 30.

⁵ Heurlin: Danmarks udenrigspolitik, S. 31.

⁶ Vgl. Jensen, Jack W. u. Sören H. Pedersen: Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik 1945-1949, København 1978, S.20.

⁷ Vgl. Jürgensen, Kurt: Die britische Südschleswig-Politik nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte Bd. 111, 1986, S. 185-206; sowie ders.: Die Gründung des Landes Schleswig-Holstein, Neumünster 1998. S. 103ff.

⁸ Vgl. Kühl, Jørgen: Die Organisationen der dänischen Minderheit. In: Ders. u. Robert Bohn (Hg.): Ein europäisches Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005, Bielefeld 2005, S. 341-77.

Petition an die britische Militärregierung, die auch als Flugblatt in der Region verteilt wurde, mehr als deutlich zum Ausdruck gebracht: „Wenn Süd-Schleswig nicht von der Massen-Einwanderung der Flüchtlinge befreit wird, so bedeutet dies, dass unsere ruhige nordische Bevölkerung entfremdet wird und außerdem von Elementen regiert wird, die aus dem Unruheherd Europas kommen (Danzig, Ostpreußen, Polnischer Korridor, Sudetenland etc.) [...]“⁹ Angesichts von 1,2 Millionen Flüchtlingen, die bis Herbst 1946 nach Schleswig-Holstein kamen und damit dessen Vorkriegsbevölkerungszahl nahezu verdoppelten, kann man sich durchaus in die Ängste der Einheimischen hineinversetzen.

Die diskriminierende zeitgenössische Bezeichnung der ‚Neudänen‘ als „Speckdänen“ machte nun allerdings die Runde, die unterstellte, dass der Gesinnungswandel der Deutschschleswiger dadurch motiviert wäre, dass man von nördlich der Grenze Lebensmittelpakete erwartete. Die neuere Forschung hat indes gezeigt, dass diese Unterstellungen zu kurz griffen.¹⁰

Die britische Militärregierung in Schleswig-Holstein – genervt von der Agitation der dänischen Südschleswiger oder klug taktierend ? – zog im September 1946 den Schluß, dass die dänische Regierung die Einverleibung des dänischen Bevölkerungsteils wünschte und schlug ihr drei Modalitäten vor, wie dies bewerkstelligt werden könnte: 1. Bevölkerungsaustausch, 2. Grenzverschiebung nach einer Volksabstimmung, 3. Grenzverschiebung ohne Volksabstimmung. Während dieser Vorstoß von den dänisch gesinnten Südschleswigern freudig aufgegriffen wurde, scheint er den reichsdänischen Politikern einen gehörigen Schreck eingejagt zu haben. Die Regierung wies eiligst diesbezügliche Deutungsmöglichkeiten ihrer Politik zurück: „Die dänische Regierung hat der britischen Regierung keinen Grund geliefert zu den drei Möglichkeiten“, hieß es in einer Regierungserklärung.¹¹ Allerdings machte sie gleichzeitig deutlich, dass es ihr legitimes Anliegen sei, sich auch für die Rechte der dänisch Gesinnten in Schleswig-Holstein einzusetzen.

⁹ „Der Große Irrtum“ – Flugblatt mit Nachdruck der Petition an die britische Militärregierung in Bad Oenhausen, Flensburg o.J. [Sept. 1945]

¹⁰ Vgl. Noack, Johann P.: Det sydslesvigske grænsespørgsmål 1945-1947, København 1991, S. 578. Vgl. auch Danker, Uwe: Südschleswig 1945-1955. Vom letzten Kampf um Südschleswig zum dauernden Grenzfrieden. Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein, Labskaus Nr. 7, Kiel 1997, S. 8.

¹¹ Udenrigsministeriets Aktstykker vedrørende det sydslesvigske spørgsmål 1945-1949, I-III, København 1947-50, Bd. I, S. 384.

Nachdem solchermaßen auf der Ebene der großen Politik die Grenzfrage vorerst vom Tisch schien, richtete sich die reichsdänische Schleswigpolitik auf die Sicherung der Interessen der dänischen Minderheit, d. h. die Sicherstellung von deren politischen und kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten auf gleicher Grundlage mit der deutschen Mehrheitsbevölkerung. Drei Ansatzpunkte traten hierbei in den Vordergrund: 1. der Wunsch nach einem völkerrechtlich verbindlichen Status für die Minderheit in einem künftigen deutschen Staat, 2. der Gedanke einer administrativen Trennung Südschleswigs von Holstein und 3. eine Entfernung der Vertriebenen bzw. Flüchtlinge aus Südschleswig, weil man durch sie das dänische Element gefährdet sah. Diese drei Punkte wurden in einem „Memorandum mit den Ansichten der Kgl. Dänischen Regierung hinsichtlich der zukünftigen Ordnung Deutschlands“ vom 31. Januar 1947 London gegenüber ausführlich dargelegt.¹²

Bezogen auf die beiden letztgenannten Forderungen zeigten sich die Briten strikt abweisend. Was den erstgenannten Punkt betrifft, setzten sie dagegen alles daran, dass es zu Verhandlungen zwischen der inzwischen installierten schleswig-holsteinischen Landesregierung und dem Südschleswigschen Verein käme. Den Briten ging es um ein konstruktives Verhältnis des entstehenden westdeutschen Staates zu den Westmächten, das nicht durch einen dänischen Störfaktor getrübt werden sollte. Sie verliehen deshalb auch gegenüber Kopenhagen deutlich ihrer Hoffnung Ausdruck, dass die dänische Regierung einen moderierenden Einfluß auf die dänisch gesinnten Vertreter Südschleswigs ausüben möchte. Diese Einflußnahme war nicht leicht zu bewerkstelligen. Wichtig ist an dieser Stelle die Feststellung, dass vor allem der Druck der Briten den politischen Dialog zwischen Dänen und Deutschen (Schleswig-Holsteinern) über die Regelung der Minderheitenfrage in Szene setzte, auch wenn es noch mancherlei Trübungen und Irritationen geben sollte.¹³

Mit der Konstituierung der Bundesrepublik und der Verabschiedung des Besatzungsstatuts änderten sich die Beziehungen zwischen Dänemark und Deutschland auch formalrechtlich grundlegend. Gesprächspartner der Dänen war nun nicht mehr die britische Militärregierung sondern die Bundesrepublik bzw. das

¹² „Memorandum indeholdende Den Kgl. Danske Regeringens Synspunkter med hensyn til Tysklands fremtids Ordning“. Heurlin: Danmarks udenrigspolitik, s. 38-49.

¹³ Vgl. Bohn, Robert: Eine belastete Nachbarschaft. Aspekte der deutsch-dänischen Beziehungen nach 1945, in: Kühl, Jørgen u. Robert Bohn (Hg): Ein europäisches

Land Schleswig-Holstein. Doch noch ehe das im Frühjahr 1949 bekannt gegebene Besatzungsstatut am 21. September 1949 in Kraft trat, insistierten die Briten darauf, dass ergebnisorientiert Verhandlungen zwischen der dänischen Minderheit und der schleswig-holsteinischen Landesregierung stattfinden sollten. Die Briten hatten als zusätzliches Druckmittel die notwendige Zustimmung zur schleswig-holsteinischen Landesverfassung in der Hand, über die im Herbst 1949 beraten wurde.

So führte besonnene besatzungsbritische Politik zu der zwischen der dänischen Minderheit und der sozialdemokratischen Landesregierung ausgehandelten sogenannten Kieler Erklärung vom 26. September 1949, die anschließend vom Landtag gebilligt wurde. Ihr Schlüsselsatz lautet:

„Das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur ist frei. Es darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden.“¹⁴

Weiter heißt es in der Erklärung, dänisches Kultur- und Sprachleben würden nicht beeinträchtigt, Schulen, Kindergärten und kirchliches Eigenleben sollten ermöglicht werden, auch politische Partizipation. Eine so genannte „Friesenklausel“ ermöglichte es (nationalen) Friesen, sich ebenfalls zur dänischen Minderheit zu bekennen.¹⁵ In der im selben Jahr, am 13. Dezember 1949, verabschiedeten „Landessatzung“, der als vorläufig gedachten Landesverfassung, finden sich abstrakter und kürzer formulierte Schutzbestimmungen, die immerhin den Kern der Kieler Erklärung mit einem Verfassungsrang ausstatteten.¹⁶

Aufgrund der ab 1950 von konservativen Regierungen geführten realen Landespolitik, insbesondere einer bewusst gegen die dänische Minderheit zielenden „Politik der kleinen Nadelstiche“ und einer die Minderheitenpartei „SSW“ aus der Landespolitik ausschaltenden 7,5 Prozent-, später 5-Prozent-Klausel unter dem christdemokratischen Ministerpräsidenten Lübke,¹⁷ trauten viele dem Frieden noch

Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005, Bielefeld 2005, S. 59-76.

¹⁴ Zitiert in: Pallek Minderheitenschutz, S. 515, nach: Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein 1949, S. 113 f.

¹⁵ Über diese Bereiche reichte die Erklärung nicht hinaus, vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 517.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 518ff.

¹⁷ Vgl. Danker, Uwe: Südschleswig 1945-1955, S. 23 ff; vgl. Runge, Johann: Die dänische Minderheit in Südschleswig, S. 73-158, in: Hansen, Reimer u.a. (Hrsg.):

nicht. Denn in der folgenden Zeit fühlten sich die dänisch gesinnten Südschleswiger stärker diskriminiert als zuvor. Sie sprachen vom fehlenden Willen der deutschen Instanzen, in Übereinstimmung mit Geist und Buchstaben der Erklärung zu handeln. Vor allem die Frage der politischen Repräsentation im Landesparlament wurde in der ersten Hälfte der 1950er Jahre das entscheidende Problem. Es spitzte sich 1953/54 zu, als die deutsche Minderheit in Nordschleswig mit knapp 12.000 Stimmen einen Vertreter in das Folketing entsenden konnte, wogegen die dänische Minderheit in Südschleswig mit etwa 42.000 Stimmen weder im Landtag in Kiel, geschweige denn im Bundestag in Bonn vertreten war.

Die Lösung dieses Problems durch die Bonn-Kopenhagener-Erklärungen sollte erst wieder durch Druck der Westmächte in Szene gesetzt werden, nämlich im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO, wobei die Regierung in Kopenhagen auf eine verbindliche Klarstellung der Frage durch die Bundesregierung setzte. Dabei war von Bedeutung, dass im Unterschied zu 1949 die sich diesmal sperrig zeigende Regierung Schleswig-Holsteins ganz übergangen wurde und die Gespräche direkt zwischen Bonn und Kopenhagen geführt wurden, deren Ergebnis für Kiel ein *fait accompli* darstellte, dem die Landesregierung zustimmen mußte. Bekanntlich hat Adenauer von den Pariser Verhandlungen aus den Parteifreunden im Kieler Landeshaus nicht nur die Feder geführt.

Am 29. März 1955 wurden in Bonn gleich lautende Erklärungen Deutschlands und Dänemarks über die Rechte der beiden Minderheiten unterzeichnet, die anschließend vom Dänischen Folketing, dem Deutschen Bundestag und dem Kieler Landtag gebilligt wurden und als „Bonn-Kopenhagener Erklärungen“ in die Geschichtsbücher eingingen.¹⁸ Sie werden – so gegenwärtig im Jubiläumsjahr – immer wieder als vorbildlich und friedentiftend gefeiert. Aus historischer Perspektive fraglos zu Recht: Ihr innovativer Charakter lag neben dem bereits in der Kieler Erklärung enthaltenen ‚Bekennnisprinzip‘ darin, dass der Schutz der Minderheiten durch einfache Selbstverpflichtungen unterstrichen wurde, die kein einklagbares Recht für den anderen Staat bedeuteten – weil Dänemark keinen völkerrechtlich bindenden Vertrag schließen wollte, der eines Tages wieder eine Einmischung durch den mächtigen Nachbarn hätte bringen können. Paradox ausgedrückt wurde

Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland, Gegenwartsfragen 69, Kiel 1993, S. 139 f.

neuartiges Völkerrecht formuliert, ohne Völkerrecht zu schaffen. Neue Rechte wurden durch die Bonn-Kopenhagener Erklärungen nicht gewährt, wohl aber seit der Kieler Erklärung bekannte Schutzmaßnahmen und Privilegien bestätigt, zum Teil wieder eingeführt oder stärker gefördert: das eigene Privatschulsystem, die Befreiung des SSW von der 5-Prozentklausel usw. Für die dänische Minderheit trat die Phase der nachhaltigen Stabilisierung auf beachtlichem Mitgliederniveau ein.¹⁹

Manches indes blieb offen: Bekennende Nordfriesen,²⁰ die sich nicht als (nationale) Minderheit begreifen, sondern in der Regel als „Volksgruppe“ bezeichnen und bezeichnen lassen,²¹ aber auch schlicht als „kulturelle Gruppe“ verstanden werden könnten,²² wurden von den Regelungen nicht ausdrücklich geschützt, allerdings sozusagen im Schlepptau immer stärker auch mit begleitet und gefördert. Sie identifizieren sich vor allem über die friesische Sprache, also eine der insgesamt neun in Nordfriesland verbreiten, zum Teil sehr verschiedenen Mundarten sowie über vereinzelte am Anfang des 20. Jahrhunderts zu ‚friesischen Symbolen‘ erhobene Eigenheiten wie das (ursprünglich nur auf den Inseln übliche) ‚Bikebrennen‘.²³ Auch die Nordfriesen konnten sich seit dem 19. Jahrhundert dem Sog nationaler Identitätsfindung nicht entziehen, die Mehrheit votierte traditionell deutsch, eine Minderheit dänisch; und einige begriffen und begreifen sich nicht als Deutsche oder Dänen, sondern als Friesen. Angeblich 10.000 Menschen sollen noch eine der vom

¹⁸ Vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 520-527.

¹⁹ Vgl. Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.): Bericht zur Arbeit der dänischen Minderheit, der deutschen Minderheit in Nordschleswig, der friesischen Volksgruppe und der deutschen Sinti und Roma für die 14. Legislaturperiode 1996-2000, Kiel 1999, S. 42. Vgl. auch Kühl, Jørgen: Dansk mindretalspolitik i Tyskland: Sydslesvigsk Vælgerforening, in: Ders. (Hg.): En europæisk model? Nationale mindretal i det dansk-tyske græneseland 1945-2000, Aabenraa 2002, S. 175-246.

²⁰ Vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 22-30.

²¹ So Jacob Tholund als Vertreter des Gremiums für Fragen der friesischen Bevölkerungsgruppe in der 11. Öffentlichen Sitzung des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags (SoAVP / SoAVPR) 11/4 ff., in: Beratungsvorgänge des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein Bd. 7.

²² So der Grenzlandbeauftragte des Ministerpräsidenten Kurt Hamer in einem Brief an den Ausschuss vom 6.9.1989, Umdruck 12/707 zu Drs.12/218, fol 263ff, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 10.

²³ Vgl. Tholund, Jakob: Biikebrennen, Boßeln und Rummelpott – Sitten und Brauchtum, S. 322-325, in: Steensen, Thomas (Hrsg.): Das große Nordfriesland-Buch, Husum 2000.

Aussterben bedrohten friesischen Mundarten beherrschen. Viele weitere bekennen sich ohne Sprachkenntnisse zum Friesentum.²⁴

Vorausgesetzt, man akzeptiert ein eigenes nordfriesisches Kultur- und Gruppenbewusstsein,²⁵ und warum sollte man das nicht tun, wenn es vielen Menschen wichtig scheint, ist jedenfalls nachvollziehbar, dass die friesische Volksgruppe auch ohne das Kennzeichen einer nationalen Minderheit ähnliche Schutzmaßnahmen und Entfaltungsmöglichkeiten einfordert wie die dänische Minderheit. Wie angedeutet, in der Praxis ab 1955 durchaus schrittweise erfolgreich, später auch mit erheblicher finanzieller Förderung der eigenen Kulturarbeit,²⁶ aber rechtlich nicht wirklich abgesichert.

Der Minderheitenschutz bei der Verfassungsreform 1990: eine Privilegierung der Privilegierten

Einigermaßen überraschend kam 1988/90 Bewegung auch ins Geschehen der Minderheitenpolitik im Land: Nachdem die Barschel-Pfeiffer-Affäre das Land in seinen Grundfesten erschüttert hatte, leitete der Landtag eine von allen Fraktionen getragene Verfassungsreform ein, die Machtmissbrauch ausschließen, eventuell neue demokratische Instrumente einführen und die Landessatzung symbolisch in eine volle Landesverfassung überführen sollte.²⁷ Zwar wollte man, wie der Auftrag an die am 29.6.1988 zunächst eingesetzte Enquete-Kommission auswies, ausdrücklich nur diese Fragen diskutieren, aber Karl Otto Meyer, der Abgeordnete des SSW, ergriff die Chance und thematisierte bereits im Oktober des Jahres auch eine Anpassung der verfassungsrechtlichen Absicherung von Minderheitenrechten, indem er vorschlug, man möge deutlicher als bisher berücksichtigen, dass „wir in diesem

²⁴ Vgl. Steensen, Thomas: Die Friesen zwischen Deutsch und Dänisch – Nordfriesland 1864, S. 218-231, in: Steensen, Thomas (Hrsg.): Nordfriesland-Buch, S. 230; vgl. Steensen, Thomas / Tadsen, Christina: Friesisch und die Mehrsprachigkeit im Sprachenland Nordfriesland, S. 234-241, in: Ebd.

²⁵ Vgl. zu dieser Problematik Lemke, Jan: Nationale Minderheiten und Volksgruppen im schleswig-holsteinischen und übrigen deutschen Verfassungsrecht, Kiel 1998, S. 175ff, 181-189

²⁶ Vgl. Steensen, Thomas: Die Friesen in Schleswig-Holstein, S. 159-196, in: Hansen, Reimer u.a. (Hrsg.): Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland, S. 77 f.

²⁷ Vgl. Harbeck, Karl-Heinz: Vorwort, S. 7-8, in: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Eine neue Verfassung für Schleswig-Holstein, Kiel 1990.

Land drei Kulturen und drei Sprachen haben: deutsch, dänisch und friesisch“.²⁸ In einem Schreiben an das Kommissionsmitglied Kurt Hamer formulierte der SSW im Dezember 1988 seine Verfassungswünsche konkret und diesmal ohne Verweis auf die Friesen: Kodifiziert werden sollten Schutz und Förderung nationaler Minderheiten, die Befreiung von der 5–Prozent-Klausel und die Gleichstellung der dänischen Privatschulen.²⁹ Der angesehene sozialdemokratische Minderheitenpolitiker und Vizepräsident des Landtages a. D. Hamer³⁰ reagierte wie erhofft: Er halte es für undenkbar, dass „bei einer grundlegenden Änderung der Landessatzung diese Frage nicht mit erörtert“ werde. Ohne Debatte möge die Kommission dem Landtag eine Befassung vorschlagen; was sie dann auch tat.³¹

Am 13. Februar 1989 diskutierte der Landtag den Bericht der Enquete-Kommission und überwies ihn an den nunmehr nur aus Abgeordneten gebildeten Sonderausschuss „Verfassung – und Parlamentsreform“. Eine in unserem Zusammenhang spannende Frage der Folgezeit lautete: Welche Aspekte würde eine zeitgemäße Modernisierung des verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes berühren und welche nicht?

In seiner sechsten Sitzung am 21.4.1989 berührte der Sonderausschuss das Themenfeld „Minderheitenschutz“ zum ersten Mal. Auf die Bemerkung der Abgeordneten Kötschau (SPD), ob man die Befreiung von der 5-Prozent-Klausel auf nationale Minderheiten beschränken könne und „wer alles in Zukunft unter nationale Minderheiten fallen würde“, reagierte Karl Otto Meyer (SSW) gereizt: „Nationale Minderheiten seien nicht mit Ausländern zu vergleichen, die es ja in ganz Schleswig-Holstein gebe, oder mit Einwanderern, sondern nationale Minderheiten lebten in ihrer Heimat und seien keine Einwanderer.“³² Drei Tage später entwickelte sich eine intensive Debatte, nachdem der Ausschussvorsitzende, Gert Börnsen (SPD), darauf

²⁸ Anhörung der Fraktionsvorsitzenden und der Fraktionsgeschäftsführer / Parlamentarischen Geschäftsführer, EVP 6/29, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 5.

²⁹ Vgl. Kommissionsvorlage 12/119, fol. 441f., in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 3, Schreiben vom 14.12.1988.

³⁰ Vgl. Danker, Uwe / Nowotny, Eva: Kurt Hamer. Landespolitiker und Grenzlandbeauftragter, Malente 2003.

³¹ Kommissionsvorlage 12/119, fol. 439f., in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd.3, Vermerk Kurt Hamers für die Enquete-Kommission über die Änderung der Landessatzung, hier: Status nationaler Minderheiten vom 3.1.1989.

³² SoAVP 6/21, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 7.

hingewiesen hatte, man müsse auch die brisante Frage beantworten, „wie man die dänische Minderheit und eventuell auch die Friesen von anderen in Frage kommenden ethnischen und nationalen Minderheiten vor dem Hintergrund des europäischen Zusammenwachsens abgrenzen wolle.“³³ Der Abgeordnete Heinz-Werner Arens berichtete, dass in seiner SPD-Fraktion noch nicht abschließend geklärt sei, ob über die dänische Minderheit hinaus, „auch noch andere Minderheiten in der Verfassung berücksichtigt werden sollten“.³⁴ Das bezog sich zum einen auf die Nordfriesen, zum anderen aber auch darauf, dass eventuell weitere Minderheiten wie etwa die Sinti und Roma in Frage kämen. Jedenfalls sprach sich sein Fraktionskollege Udo Wnuck dagegen aus, „bestimmte Gruppierungen und Parteien gesondert zu erwähnen“, was sich als Ausweitung lesen ließ.³⁵ Der christdemokratische Abgeordnete Peter Aniol dagegen betonte, dass seine Fraktion erwarte, dass „nur die dänische Minderheit mit dieser Verfassungsbestimmung angesprochen werden solle“, und das sei durch ihre ausdrückliche Erwähnung zu unterstreichen.³⁶ Der Vorsitzende Gert Börnsen (SPD), offenbar fest sein Ziel einer am Ende einvernehmlichen Verfassungsreform im Visier, sprang ihm bei: Er „hielte es für hilfreich, wenn gerade bei einer solchen Verfassungserweiterung keine neuen Rechte geschaffen werden, sondern lediglich die höhere Qualität der Rechte für die Minderheiten festgeschrieben werden, mit denen man bisher gut gelebt habe.“³⁷

Damit ist die Problematik entfaltet, aber früh auch eine klare Richtung der Debatte eingeschlagen: Die Verfassungsmodernisierung in Schleswig-Holstein soll keine relevanten Erweiterungen des Minderheitenschutzes etwa für Sinti und Roma oder gar in Schleswig-Holstein lebende „neue Minderheiten“ wie Türken bringen, allenfalls, so mochte man meinen, über die Friesen und über die konkreten Formulierungen wäre zu diskutieren. Am 12.5.1989 bringt der SSW einen konkreten Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung ein; er wiederholt die bekannten Ziele zur Absicherung „nationaler Minderheiten“.³⁸ Am 2. Juni 1989 führt der Ausschuss eine Anhörung von Vertretern der dänischen und friesischen Minderheit durch – andere hat man gar

³³ SoAVP 7/4f., in: ebd.

³⁴ SoAVP 7/5, in: ebd.

³⁵ SoAVP 7/6, in: ebd.

³⁶ Ebd.

³⁷ SoAVP 7/8f., in: ebd.

³⁸ Umdruck 12/515 zur Drs.12/218, fol. 357f., in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 9.

nicht geladen, auch das bereits eine Tendenzaussage! Jacob Tholund, Vertreter des Gremiums für Fragen der friesischen Bevölkerungsgruppe, führt zunächst aus, „ich spreche friesisch, und mein Deutsch ist vielleicht etwas reduziert“, um dann unter Verweis auf die komplizierte Frage einer nationalen Zugehörigkeit der Nordfriesen im Namen aller friesischen Gruppen darum zu bitten, sie zwar ausdrücklich in die neue Landesverfassung aufzunehmen, aber bitte nicht als „nationale Minderheit“, sondern als „Volksgruppe der Friesen“ zu titulieren. Der alternativ in Frage kommende allgemeine Begriff einer „Minderheit“ habe „in der letzten Zeit eine sehr starke Ausweitung erfahren“ und „heute sei mehr oder weniger fast alles zu einer Minderheit avanciert, und jeder versuche, Positionen zu besetzen, indem er sich als Minderheit proklamiere“.³⁹ – Bei aller behaupteten sprachlichen Unbeholfenheit, die Friesenvertreter wissen genau, was sie wollen: eine Ausweitung des Minderheitenschutzes nur auf sie selbst, keinesfalls auf weitere Gruppen, die sich als Minderheiten fühlen mögen!

Einen Monat später, am 7. Juli 1989, findet im Sonderausschuss die entscheidende Debatte zum Thema statt. Für die CDU erläutert der Abgeordnete Klaus Haller, dass der neue Minderheitenartikel ausschließlich der „dänischen Minderheit und der friesisch sprechenden Volksgruppe gewidmet sein sollte.“⁴⁰ Der SPD-Abgeordnete Heinz-Werner Arens spricht sich dagegen für eine allgemeinere, damit offenere Formulierung aus, worauf Haller betont, es „stelle sich die Frage, ob man die Verfassung so anlegen wolle, daß z. B. 30 000 Türken mit deutscher Staatsangehörigkeit nach der Jahrtausendwende im politischen Raum Rechte reklamieren, die der dänischen Minderheit eingeräumt worden seien.“⁴¹ Eine Überlegung, die sein Fraktionskollege Peter Aniol zuspitzt: „Eine Gruppe von 200 Mohammedanern deutscher Staatsangehörigkeit, die auf ihre religiöse und kulturelle Eigenständigkeit nicht verzichten wolle, stelle eine nationale Minderheit dar und würde unter Art- 5 und 6 fallen.“⁴² Auf Nachfrage des Vorsitzenden unterstreicht Aniol, dass für die CDU nur in Frage komme, „den Ist-Zustand festzuschreiben und die dänische Minderheit und auch die friesisch sprechende Volksgruppe, die keine

³⁹ SoAVP 11/4, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 7.

⁴⁰ SoAVP 18/27, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 8.

⁴¹ SoAVP 18/35, in: ebd.

⁴² SoAVP 18/31, in: ebd.

Minderheit sei, in die Verfassung aufzunehmen.“⁴³ Nur der Abgeordnete Rolf Selzer (SPD) widerspricht deutlich und fordert die Ausweitung des Minderheitenschutzes auch auf in Schleswig-Holstein lebende Türken: Diese müssten „ihre Eigenart nicht aufgeben“, und der Artikel der Landessatzung, der das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit frei stelle, „gelte auch für die Türken.“⁴⁴

Im Laufe der Debatte steuert der Vorsitzende Gert Börnsen (SPD), nach dem Hinweis, dass man für die Verfassungsänderung auch die Unterstützung auch der CDU benötige, auf einen ganz erstaunlichen und geschickten Kompromiss zu: Das bereits in der Landessatzung verankerte Bekenntnisprinzip für nationale Minderheiten „könne nicht nur von Dänen reklamiert werden“, sondern müsse auch „für Türken ebenso wie für Schweden gelten“, aber namentlich der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe solle man darüber hinaus besondere Förderung zusichern und schließlich nur für sie auch einklagbare Rechte wie finanzielle Förderungen oder politische Partizipationen kodifizieren, ohne zugleich auch die Verpflichtung einzugehen, „eine Moschee zu errichten.“⁴⁵ Damit ist der Weg zum Konsens klar – und sind die Türken draußen. Von anderen, wie etwa den Sinti und Roma, deren Volksgruppendefinition von der Logik her identisch ist mit jener der Friesen, wird sowieso nicht geredet. Und noch 1998 wird der Landtag ausdrücklich die Aufnahme der Sinti und Roma, der „Zigeuner“, in den Kreis der ausdrücklich zu schützenden Gruppen ablehnen.⁴⁶

Am 7. September 1989 bringt die SPD-Fraktion Formulierungsvorschläge für den Artikel 5 ein.⁴⁷ In der Ausschusssitzung am Tag darauf führt der Vorsitzende, der zugleich auch Fraktionsvorsitzender der SPD ist, noch einmal unzweideutig aus: „Durch die bewußte, politisch gewollte Aufnahme der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe in die Verfassung soll verhindert werden, für andere möglicherweise einmal auftretende nationale Minderheiten oder kulturelle Gruppen in Schleswig-Holstein die gleichen Verpflichtungen übernehmen zu müssen.“⁴⁸

⁴³ Ebd.

⁴⁴ SoAVP 18/32, in: ebd.

⁴⁵ SoAVP 18/34; 18/37; 18/39, in: ebd.

⁴⁶ Vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 531f.

⁴⁷ Vgl. Umdruck 12/704 zu Drs.12/218, fol. 248f., in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd.10.

⁴⁸ SoAVPR 19/16, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 8.

Inzwischen wird an der endgültigen Formulierung des novellierten Artikels 5 der Landessatzung gefeilt. Er lautet, den SPD-Vorschlag inhaltlich völlig umsetzend, schließlich:

„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.⁴⁹

Zum einen wird das Bekenntnisprinzip in Absatz 1 generell formuliert und mit grundsätzlichem Schutz versehen. Darüber hinaus aber wird in den Worten des Vorsitzenden Börsen unterstrichen, dass „das Land den Dänen und den Friesen – aus historischen, auch aus kulturgeschichtlichen Gründen – besonders verpflichtet sei.“⁵⁰ Juristische Sachverständige bestätigen den Abgeordneten, dass im entscheidenden Absatz 2 die gewollte Unterscheidung zwischen dem allgemeinen ersten Satz, der auch andere nationale Minderheiten umfasse, und dem speziellen zweiten Satz, der nur die ausdrückliche und besondere Förderung der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe verlange, zutreffe.⁵¹ Trotz gewisser Bedenken, „bei denen Befürchtungen wegen Auswirkungen und Mißverständnissen geäußert worden seien“, stimmt schließlich auch die CDU-Fraktion den Formulierungen zu.⁵² Und Karl Otto Meyer (SSW) resümiert: „Ihm als dem Vertreter des SSW sei es vorrangig darum gegangen, dem dänischen und friesischen Bevölkerungsteil den angemessenen Platz in der Landesverfassung zu verschaffen. Den im Ausschuß dazu gefundenen Kompromiß könne er von den Prinzipien her

⁴⁹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949, S. 240-256, in: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Eine neue Verfassung für Schleswig-Holstein, S. 241.

⁵⁰ SoAVPR 21/54, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 8.

⁵¹ So Dr. Borchert, vgl. SoAVPR 21/53f., in: ebd.; vgl. ebenso Dr. von Mutius, SoAVPR 22/10f. in: ebd.; vgl. dazu aus der verfassungsjuristischen Literatur z. B. Pallek: Minderheitenschutz, S. 529-546, insbesondere 531f.

⁵² SoAVPR 25/18, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 9.

mittragen, auch wenn er sich Kritik innerhalb des SSW und von außerhalb zugezogen habe, etwa weil die vorgesehenen Verfassungsbestimmungen mehr von den Pflichten und dem Schutz als von den Rechten und der Gleichberechtigung dieser Bevölkerungsteile sprächen.⁵³ – Das ist professionelles Jammern auf hohem Niveau, schließlich haben die beiden traditionellen Minderheiten ihre Privilegierung voll erreicht, als schließlich am 30. Mai 1990 alle 74 Abgeordneten des schleswig-holsteinischen Landtages die neue Landesverfassung einhellig – was übrigens eine beachtliche politische Leistung des Vorsitzenden Börnsen darstellt – beschließen; am 1. August 1990 tritt sie in Kraft.

Dieser Lösungsweg wurde im Frühherbst 1989 längst beschritten, allerdings immer wieder mühsam diskutiert. Das mag den Hintergrund für einen Ausbruch des Abgeordneten Karl Otto Meyer gebildet haben, der sich in der Ausschusssitzung am 13. September 1989 ohne erkennbaren Anlass plötzlich verwahrte „gegen jeden Vergleich der Dänen und Friesen mit Gastarbeitern. Wer freiwillig aus seinem Land in die Bundesrepublik komme, müsse sich auf die hiesige Sprache und Kultur einrichten; er tue gut daran, im Hinblick auf seine Rückkehr seine Kinder in der Muttersprache zu erziehen. Die dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe lebten seit Jahrhunderten in einer Region des sprachlichen und kulturellen Nebeneinanders und Miteinanders. Für sie müsse die Gleichberechtigung verfassungsrechtlich klar und endgültig gewährleistet sein, damit sie kommunalen Entscheidungen entzogen sei und darüber nicht mehr gehökert (!) werden könne.“⁵⁴ – Damit gewährte Meyer für einen kurzen Moment einen ungeschminkten Einblick in sein Fühlen und Denken, das allerdings innerhalb der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe nicht allein stand und steht: Die feierliche Bekundung der abstrakten Minderheitenförderung findet, wie hier schon mehrfach vorgeführt, in der Regel genau dann ihre Schranke, wenn auch andere profitieren könnten. Dem kann man sich anschließen, man kann aber auch weiter denken. Unabhängig von der erreichbaren politischen Mehrheit gestellt, lautet die Frage: Hätte eine zeitgemäße Verfassungsreform weiter gehen, ein umfassenderes, vielleicht gar gerechteres neues Recht schaffen können und sollen?

⁵³ SoAVPR 25/19, in: ebd.

⁵⁴ SoAVPR 21/55, in: Beratungsvorgänge, Verfassung Bd. 8.

Aus rein pragmatischen Überlegungen heraus könnte es beispielsweise auch in Schleswig-Holstein sinnvoller sein, den Deutschen nur begrenzt mächtigen Türkischstämmigen Sprachschutz zu gewähren, als dafür zu kämpfen, dass Jugendliche in Bredstedt ihre Führerscheinanträge auch in Mittelgoesharder Friesisch formulieren dürfen. Immerhin leben im Land ca. 40 000 Türken, unter ihnen viele, die sich aufgrund ihrer Biografie als „Deuschtürken“ verstehen, die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen und einige Kennzeichen einer „neuen Minderheit“ tragen.

Manches in den Debatten der Verfassungsreform klang nach Abwehr genau dieser Weiterungen. Aber: Die schleswig-holsteinischen Parlamentarier waren und sind nicht allein.

In der Bundesrepublik wird Minderheitenrecht überwiegend von den Ländern formuliert,⁵⁵ im Rahmen demokratischer Euphorie gaben sich die neuen Bundesländer Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sogar Verfassungen mit zukunftsgerichtetem Minderheitenrecht, also mit Schutzbestimmungen, die auf eventuell einmal existierende Minderheiten anzuwenden wären.⁵⁶ Darin spiegelt sich erkennbar die Erfahrung von Diktatur. Aber überall dort, wo eine Landesverfassung ausdrücklich eine positive staatliche Förderung verlangt, werden die gemeinten traditionellen Minderheiten in den Landesverfassungen namentlich benannt, wie in Schleswig-Holstein auch in Brandenburg und Sachsen.⁵⁷

Betrachten wir die Minderheitenpolitik auf bundesdeutscher und europäischer Ebene sowie Debatten innerhalb der Verfassungs- und Völkerrechtler, überall stoßen wir auf dieselben Phänomene der Abwehr gegenüber Zuwanderern, die neue Minderheiten bilden könnten. Die plakative Formel, verfasst von einem Juristen, lautet: „Minderheitenschutz für (klassische) Minderheiten, Integrationshilfe für eingebürgerte Immigranten, Fremdenrecht für Ausländer.“⁵⁸ So deuten Juristen mehrheitlich auch das Grundgesetz: Es verlange mit dem Diskriminierungsverbot (im Artikel 3) nicht die

⁵⁵ Vgl. Murswiek, Dietrich: Minderheitenschutz – für welche Minderheiten? Zur Debatte um die Einfügung eines Minderheitenartikels ins Grundgesetz, Bonn 1994, S. 7.

⁵⁶ Vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 695.

⁵⁷ Vgl. Murswiek: Minderheitenschutz, S. 8.

Gleichbehandlung traditioneller und neuer Minderheiten.⁵⁹ Für eine kurze Zeit war die Erweiterung des Minderheitenschutzes auch ein Thema im Rahmen der nach der deutschen Einheit eingetretenen Debatten um die Reform des Grundgesetzes.⁶⁰ Die SPD brachte als Vorschlag einer Neufassung des Artikels 20 GG ein: „Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten. Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.“⁶¹ - Das erwies sich als nicht mehrheitsfähig. Und: Mit dem Regierungswechsel von der CDU/CSU / FDP-Koalition Kohl zur Koalition von SPD und Grünen unter Kanzler Schröder im Jahr 1998 blieb die neue Bundesregierung ausdrücklich bei den alten Ansichten. Für bundesdeutsche Außen- und Innenpolitik definieren weiterhin folgende fünf Merkmale eine nationale Minderheit: 1. die deutsche Staatsangehörigkeit, 2. eigene Sprache, Kultur und Geschichte, also 3. eine eigene Identität, die man ausdrücklich bewahren wolle, 4. die traditionelle Ansässigkeit in Deutschland und schließlich 5. das Leben in „angestammten Siedlungsgebieten“.⁶²

Es fällt sofort ins Auge: Die juristischen Kriterien der „Alteingesessenheit“⁶³ und des „angestammten Siedlungsgebiets“⁶⁴, auch politische Argumentationen mit dem Heimatbegriff⁶⁵ liefern negativ angelegte Ausschlussgründe. Dabei sind sie eigentlich in der modernen Gesellschaft seit Beginn der Industrialisierung und erst recht in Zeiten der Globalisierung anachronistische Kriterien, denn schließlich werden durch ökonomische Flexibilität massive Wanderungsbewegungen erwartet und ausgelöst, darunter auch jene der polnischen Arbeitskräfte, die im 19. Jahrhundert in die Ruhrregion strömten, sowie jene der türkischen „Gastarbeiter“ seit den 1960er

⁵⁸ Pallek: Minderheitenschutz, S. 269.

⁵⁹ Vgl. ebd., S. 292ff, 285ff.

⁶⁰ Vgl. ebd., S. 431-453.

⁶¹ Zitiert in Murswiek., S. 22, nach: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 72.

⁶² Pallek: Minderheitenschutz, S. 451, vgl. ebd., S. 190ff; vgl. Studnitz, Ernst-Jörg: Politische Vertretung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen staatlichen und zwischenstaatlichen Ebenen, S. 17-27, in: Blumwitz, Dieter / Gornig, Gilbert (Hrsg.): Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis, Bonn 1993, hier S. 18.

⁶³ Pallek: Minderheitenschutz, S. 448.

⁶⁴ Ebd., S. 460, 466.

⁶⁵ Vgl. Murswiek: Minderheitenschutz. S. 17f.

Jahren, die als Migranten in Deutschland blieben und oft in dritter Generation hier lieben.

Im deutschen Staatsrecht gibt es keine allgemeingültige, abstrakte Minderheitendefinition.⁶⁶ Und obwohl man sich seit der KSZE-Konferenz in Helsinki nachdrücklich um völkerrechtlichen Minderheitenschutz bemüht, gibt es auch international keinen Konsens darüber, wie eine Minderheit zu definieren sei.⁶⁷ Zwar wird in den Vereinten Nationen und anderswo mit nationalen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten begrifflich operiert, wenn es aber um ausdrückliche Schutzmaßnahmen geht, kennt auch das Völkerrecht plötzlich und in aller Selbstverständlichkeit nur noch „angestammte Minderheiten“, die „in der Folge vieler Generationen“ ansässig sein müssen.⁶⁸

Man kann den Befund ganz nüchtern als Pragmatismus werten, dass Staaten zu einer breiteren Definition neigen, wenn es um bloßen Schutz geht, und zu einer sehr engen, wenn aktive öffentliche Förderung diskutiert wird.⁶⁹ Man kann aber auch die mit Minderheitenschutz immer einhergehende Selbstbeweihräucherung der Beteiligten als Peinlichkeit werten, weil sie – die Gewährer und die Geschützten – in enger Kumpanei einen Minderheitenbegriff wählen, der antiquiert ist und oft an der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorbei geht. Als soziale Realität steht außer Frage, dass in Deutschland – als Folge von Modernisierung und Migration⁷⁰ – allein die Gruppe der Türken mit ca. 1,7 Millionen Menschen genau zehnmal so groß ist wie die traditionellen autochthonen, also angestammten Minderheiten Dänen, Friesen und Sorben zusammen⁷¹; in Schleswig-Holstein wird türkisch ebenso häufig wie

⁶⁶ Vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 446.

⁶⁷ Vgl. Murswiek: Minderheitenschutz, S. 11; vgl. Studnitz: Entwicklung, S. 17; vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 14.f., 213.

⁶⁸ Murswiek: Minderheitenschutz, S. 12.

⁶⁹ Vgl. Klein, Eckart: Die Frage der Minderheitendefinition, S. 211-212, in: Mohr, Manfred (Hrsg.): Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa, Berlin 1996, hier S. 211.

⁷⁰ Vgl. Yildiz, Erol: Die Politik der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die ethnischen Minderheiten, S. 111-130, in: Buchkremper, Hansjosef / Bukow, Wolf-Dietrich / Llaryora, Roberto (Hrsg.): Zukunft kultureller Minderheiten in Europa? Mainz 1992, hier S. 111.

⁷¹ Murswiek nennt die Zahlen für 1991, die bezogen auf die Minderheiten auf teilweise großzügigen Eigenschätzungen basieren: Sorben 70.000, Dänen 50.000 und Friesen ebenfalls 50.000 (!), mithin in der Summe 170.000, also 10 % der zu

dänisch und mindestens fünfmal häufiger als die friesischen Mundarten gesprochen. Ein Nachdenken über eine denkbare Gleichbehandlung ist jedenfalls nicht völlig absurd!

Ein übliches Gegenargument lautet: Minderheitenschutz für Immigranten, also für neue Minderheiten, provoziere einen Verzicht auf Integrationsanstrengungen:⁷² „Während bei den *klassischen* und offiziell anerkannten Minderheiten die Erhaltung der besonderen kulturellen Identität im Vordergrund der Schutzbemühungen stehen muß, sollte bei den Immigrantengruppen die gesamtgesellschaftliche Integration absolute Priorität haben.“⁷³ – Denkt man auch nur einen Moment über dieses ‚Argument‘ nach, so wird seine Absurdität klar: Gerade weil der ehemalige Integrationsdruck bei klassischen Minderheiten versagte, existieren sie heute überhaupt, oder versuchen sich wie die Nordfriesen zu reanimieren. Und: Bei allem Integrationswillen der bekennenden „Deutschtürken“ werden sie mutmaßlich auch zukünftig eine eigene (Teil-)Identität bewahren, die eine nationale oder kulturelle Minderheit definieren.

Das Bekenntnisprinzip erlaubt es im Zweifelsfall einen Türkischstämmigen mit deutscher Staatsbürgerschaft, sich zum verfassungsrechtlich geschützten Friesen zu erklären: So lassen sich der Widerspruch von ‚Alteingesessenheit‘ und ‚Bekenntnisprinzip‘ und die Grenzen der pragmatischen Minderheitenlogik deutlich machen. Außerdem müsste man erklären, warum der Vergleich eines bekennenden Dänen oder Friesen mit einem türkischen „Gastarbeiter“ so ehrenrührig erscheint, außerhalb der Ebene der platten Vorurteile, die wir niemandem unterstellen wollen. Wie wir zeigen wollten, beherrschen Inkonsequenz und Unehrllichkeit die Minderheitendebatten: Wenn die Sinti und Roma im eingangs zitierten Sprachenreport der Landesregierung mehrfach Erwähnung finden, so handelt es sich um einen Alibicharakter; jedenfalls scheiterte noch 1998 ein Antrag im Landtag, wenigstens sie, die sich genauso definieren wie die friesische Volksgruppe, in die Liste der ausdrücklich zu schützenden Minderheiten aufzunehmen. Und die

diesem Zeitpunkt in Deutschland lebenden türkischen Population, vgl. ebd.: Minderheitenschutz, S. 13.

⁷² Vgl. Murswiek: Minderheitenschutz, S. 14; vgl. Pallek: Minderheitenschutz, S. 70-89.

⁷³ Pallek: Minderheitenschutz, S. 89.

deutschen Türken werden von der genannten europäischen Sprachencharta ausdrücklich und doppelt ausgeschlossen: als Sprache von „Ausländern“ und als Sprache von „Einwanderern“.⁷⁴ Wie am Beispiel an der schleswig-holsteinischen Verfassungsdebatte gezeigt, wird in der Minderheitenpolitik nichts dem Zufall oder einer unerwünschten Entwicklung überlassen. Es geht um die Privilegierung der Privilegierten! Und um nichts anderes!

⁷⁴ Pallek: Minderheitenschutz, S. 185ff.