



**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Kommissionsvorlage 17/78**

Hamburg, den 07.02.2011

Stellungnahme

zum Themenfeld „Nationale Minderheiten – Landesteil Schleswig“ / 13. Sitzung der Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“ des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Einleitung:

Die Stellungnahme erfolgt im Kontext der 13. Sitzung der Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“ zum Themenfeld „Nationale Minderheiten – Landesteil Schleswig“. Der Inhalt der Stellungnahme beschränkt sich auf einige zentrale Aspekte, die sich im Blick auf die Frage stellen, wie bei weitergehenden Kooperationsformen regionale Interessen, insbesondere des Landesteils Schleswig, und vor allem Interessen der dort ansässigen nationalen Minderheiten Berücksichtigung finden können. Die Anmerkungen geben allein die persönliche Auffassung des Verfassers als Hochschullehrer und Wissenschaftler wieder und sind keiner Institution als offizielle Position zuzurechnen.

Ausgangspunkt: Rechtliche Anforderungen an die Partizipation der nationalen Minderheiten:

Ausgangspunkt eines Nachdenkens über die Formen der Wahrung der Partizipationsmöglichkeiten nationaler Minderheiten sollte zunächst eine kurze Vergewisserung der Rechtsgrundlagen dieser Partizipationsrechte sein. Schon im Blick auf Art. 5 Abs. 2 der Landesverfassung lässt sich argumentieren, den nationalen Minderheiten müsse eine grundlegende Möglichkeit der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen gewährleistet werden, zumindest soweit deren Rechte und geschützten Interessen betroffen sind. Verstärkt wird diese rechtliche Garantie eines Mindestmaßes an politischer Partizipation noch durch die Bestimmungen der zwei auf die Stellung der nationalen Minderheiten anwendbaren völkerrechtlichen Verträge des Europarates – der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Von besonderer Bedeutung ist insoweit die Rahmenkonvention, deren Art. 15 eine Gewährleistung enthält, „für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten“ Sorge zu tragen. Diese

Vorschrift umfasst laut dem 'Explanatory Report' zur Rahmenkonvention unter anderem die Gewähr der „Anhörung dieser Personen mittels geeigneter Verfahren und insbesondere durch ihre repräsentativen Einrichtungen, wenn die Vertragsparteien Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen planen, die geeignet sind, diese Personen unmittelbar zu berühren“, ferner die „Einbeziehung dieser Personen in der Erarbeitung, Durchführung und Auswertung innerstaatlicher und regionaler Entwicklungspläne und –programme, die geeignet sind, diese Personen unmittelbar zu berühren“, schließlich die Gewährleistung einer „wirksamen Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten an Entscheidungsprozessen und gewählten Gremien“. Ergänzt werden diese Verpflichtungen auf Einräumung zureichender Partizipationsmöglichkeiten durch die Bestimmung des Art. 7 Abs. 1 (b) der Sprachencharta, der den Vertragsparteien auferlegt, „sicherzustellen, dass bestehende oder neue Verwaltungsgliederungen die Förderung der betreffenden Regional- oder Minderheitensprache nicht behindern“. Diese vertragliche Verpflichtung lässt sich als Schlechterstellungsverbot im Kontext der Änderungen der staatlichen Territorialorganisation verstehen – Minderheiten sind im Gefolge solcher Verwaltungsreorganisationen durch entsprechende Ausgleichsmaßnahmen so zu stellen, dass ihre Teilhabe sich im Gefüge der neuen Organisation nicht verschlechtert.

Probleme für die rechtlich geschützten Partizipationsmöglichkeiten der nationalen Minderheiten im Falle einer weitergehenden Kooperation der Norddeutschen Länder.

Im Blick auf die oben genannten verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Gewährleistungen ist zunächst festzuhalten, dass der bestehende Rechtszustand diesen Vorgaben zur Zeit voll entspricht. Mit der Befreiung der Minderheitenparteien von der 5%-Klausel für die Wahl in den Landtag, der dadurch bewirkten Repräsentation der dänischen Minderheit wie der (nationalen) Friesen durch die Abgeordneten des SSW im Landtag sowie ergänzend der institutionalisierten Einbringung der Minderheitenbelange in den politischen Entscheidungsprozess durch den Beirat beim Landtag und den Minderheitenbeauftragten im Kontext der Landesregierung hat das Land Schleswig-Holstein systematisch Sorge getragen für eine Partizipation der beiden Minderheiten am politischen Entscheidungsprozess und eine Berücksichtigung der Minderheitenbelange in den Entscheidungsprozessen. Zwar gewährleistet auch dieses System nicht immer zureichende Berücksichtigung der Minderheitenbelange in der politischen Realität, wie die Ausblendung der dänischen Belange im Schulwesen bei den Entscheidungen zur Haushaltskonsolidierung jüngst gezeigt hat; doch ist dies nicht prinzipiell den institutionellen Arrangements der Partizipationsstrukturen anzulasten – auch bei der besten Partizipation können Minderheitenbelange immer wieder den Interessen der Mehrheit zum Opfer fallen.

Dieses nachgerade beispielhafte Partizipationsarrangement könnte im Gefüge einer intensivierten Kooperation der Norddeutschen Länder erheblich geschwächt werden. Bei der Bildung eines gemeinsamen Nordstaates wäre diese Gefahr besonders hoch. Der Anteil der nationalen Minderheiten an der gesamten Wahlbevölkerung könnte hier – je nach Konstellation – so gering werden, dass selbst bei einer Befreiung von der 5%-Klausel die nötigen Stimmen für ein Mandat nicht mehr zu erreichen wären. Die Minderheiten würden damit ihre bisherige politische Repräsentation verlieren, was auf jeden Fall – im Blick auf die oben angeführten rechtlichen Vorgaben – vermieden werden müsste. Wie dies in einem solchen Fall zu geschehen hätte, ist schwierig zu sagen. Das Modell garantierter Mandate für Minderheitenvertreter hat zwar in Südost- und Osteuropa Vorbilder, ist aber dem deutschen System völlig fremd, würde auch im Blick auf die (sehr strikte) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlrechtsgleichheit (Stimmwertgleichheit) erhebliche Probleme auf. Auch die Partizipationskanäle außerhalb der direkten politischen Repräsentation, wie das Modell des parlamentarischen Beirates und der Minderheitenbeauftragten bei der Landesregierung, würden in einem solchen Fall wohl nicht mehr zureichend funktionieren – die so repräsentierten Minderheitenbelange wären im Kontext eines größeren Nordstaates politisch von so marginaler Bedeutung, dass wohl kaum noch zu erwarten wäre, dass auf Belange der nationalen Minderheiten ernsthaft Rücksicht genommen würde.

Die Gefahr lässt sich gut an einem realen Beispiel illustrieren, wo die Bildung einer nordstaatsähnlichen Einheit längst vollzogen ist – im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wo wir mit dem NDR seit langem über eine Mehrländeranstalt verfügen. Im Gegensatz zur Praxis des RBB und des MDR, die die in ihrem Sendegebiet gesprochenen sorbischen Minderheitensprachen in ihrer Programmplanung in einem gewissen Ausmaß berücksichtigen und für eine Grundversorgung des Radio- und Fernsehangebots auch in diesen Sprachen sorgen, hat der NDR als Mehrländeranstalt es immer abgelehnt, irgendwelche Anstrengungen im Blick auf eine Grundversorgung mit minderheitensprachlichen Programmen zu unternehmen. Die nationalen Minderheiten sind – bei der Größenstruktur des NDR – ganz offensichtlich in politischer Hinsicht so marginal, dass eine (rechtlich eigentlich gebotene) Berücksichtigung ihrer Belange nicht mehr als opportun erscheint. Das Beispiel illustriert nur an einem (wenn auch nicht ganz unwichtigen) Punkt, welche Gefahren der „Arroganz der Mehrheit“ für die Minderheiten im Kontext besonders großer Einheiten auftreten.

Doch auch bei einer intensivierten Kooperation der Nordländer unterhalb der radikalen Nordstaatslösung sind ähnliche Gefahren zu konstatieren. Im Detail hängt die Gefährdung zureichender Partizipationsrechte der Minderheiten an der konkreten Gestalt der Länderkooperation. Werden für ein funktionales Segment öffentlicher Aufgaben die

zuständigen Verwaltungseinheiten zu einer größeren Mehrländeranstalt oder –behörde zusammengelegt (wie etwa bei der Landesmedienanstalt für Hamburg und Schleswig-Holstein), so können für dieses Segment aufgrund der Größenstrukturen ähnliche Probleme im Einzelfall auftreten wie generell für die Bildung eines Nordstaates zu befürchten. Dies muss nicht notwendig so sein – das Beispiel der gemeinsamen Landesmedienanstalt für Hamburg und Schleswig-Holstein hat gezeigt, dass die konstatierten Gefährdungen für Minderheitenbelange nicht notwendig auftreten müssen – die gemeinsame Landesmedienanstalt hat sich bislang als durchaus responsiv für Minderheitenbelange gezeigt. Es wird wohl ganz auf die Konstruktion und Zusammensetzung der konkreten gemeinsamen Verwaltungseinheit wie auf die Spezifika des jeweiligen Aufgabenfeldes ankommen.

Bestimmte Gefährdungen für die Partizipationsmöglichkeiten der Minderheiten können im übrigen auch bei Kooperationsstrukturen außerhalb der Bildung gemeinsamer Verwaltungseinheiten auftreten. Sensibel wäre etwa eine über Ländergrenzen hinweg koordinierte gemeinsame Landesplanung und Regionalplanung. Durch die Ausgestaltung der Verfahren der Beteiligung der parlamentarischen Repräsentationskörperschaften wie der betroffenen Interessenträger wäre hier zwingend sicherzustellen, dass auch bei länderübergreifender Planung die Belange der nationalen Minderheiten zureichende Berücksichtigung finden. Ähnliches gilt auch für andere Formen der länderübergreifenden Verwaltungskooperation, die immer dazu tendiert, in ihren Strukturen stark exekutivlastig zu werden und die parlamentarischen Vertretungsorgane erst in einem deutlich zu späten Stadium (wenn überhaupt) einzuschalten. Hier wäre auf den Einbau angemessener Beteiligungsverfahren und Partizipationsstrukturen zu achten.

Zusammenfassung:

Mit einer intensivierten Kooperation der Nordländer gehen nicht zwingend Gefährdungen der Partizipationsmöglichkeiten von nationalen Minderheiten einher. Je nach Aufgabenfeld erfordert die Wahrung der berechtigten Partizipationsansprüche aber entsprechende Vorkehrungen, um angemessene Möglichkeiten der Beteiligung (und der Einspeisung der Minderheitenbelange in den politischen Entscheidungsprozess zur Gewährleistung einer zureichenden Berücksichtigung dieser Belange in der Entscheidung) sicher zu stellen. Besonders heikle Fragen wirft dabei das Szenario einer Länderfusion mit Bildung eines Nordstaates auf – hier wären zwingend kompensatorische Lösungen zu suchen, die den Einbussen an Partizipationsmöglichkeiten Rechnung trügen und angemessene Ersatzformen der Partizipation zur Verfügung stellten. Schon die eingangs skizzierten rechtlichen Anforderungen an das Grundniveau einer zu fordernden Partizipation der nationalen Minderheiten ließen hier keine andere Wahl zu.