



GEWÄHRUNG DES STATUS EINER ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN KÖRPERSCHAFT AN NATIONALE MINDERHEITEN?

Detlev Rein

ECMI WORKING PAPER #76
May 2014



The European Centre for Minority Issues (ECMI) is a non-partisan institution founded in 1996 by the Governments of the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, and the German State of Schleswig-Holstein. ECMI was established in Flensburg, at the heart of the Danish-German border region, in order to draw from the encouraging example of peaceful coexistence between minorities and majorities achieved here. ECMI's aim is to promote interdisciplinary research on issues related to minorities and majorities in a European perspective and to contribute to the improvement of interethnic relations in those parts of Western and Eastern Europe where ethno-political tension and conflict prevail.

ECMI Working Papers are written either by the staff of ECMI or by outside authors commissioned by the Centre. As ECMI does not propagate opinions of its own, the views expressed in any of its publications are the sole responsibility of the author concerned.

ECMI Working Paper # 76
European Centre for Minority Issues (ECMI)
Director: Dr. Tove H. Malloy
© ECMI 2014

GEWÄHRUNG DES STATUS EINER ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN KÖRPERSCHAFT AN NATIONALE MINDERHEITEN?

Dieser Artikel analysiert die in Deutschland vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen und Organisationsformen, die den Minderheiten, die selbst in ihrem Siedlungsgebiet nicht die Bevölkerungsmehrheit stellen, eine effektive Teilhabe am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an sie betreffenden öffentlichen Angelegenheiten ermöglichen können. Eine ausführliche Erörterung erfährt dabei die von einigen Sorben verfolgte Idee der Bildung einer öffentlich-rechtlichen Personalkörperschaft der Angehörigen einer Minderheit. Daneben werden andere zivil- und öffentlich-rechtliche Organisationsformen (Vereine, Stiftungen, GmbHs, Parteien) sowie weitere Ansatzpunkte (Wahlrecht, Verbandsklage) untersucht. Von besonderer Bedeutung für die Wahl der Rechtsform ist dabei das Prinzip der Privatheit des Bekenntnisses zu einer Minderheit. Lösungsansätze im Sinne einer „Kulturellen Autonomie“ oder „Funktionalen kollektiven Autonomie“ werden aufgezeigt.

Detlev Rein
May 2014

ECMI Working Paper # 76

I. FRAGESTELLUNG

„Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.“

Dieser Art. 15 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ)¹ bringt sehr konzentriert die Wünsche der nationalen Minderheiten in Europa zum Ausdruck, die die Stufe des schlichten Kampfes

um die Existenzberechtigung und die Anerkennung als nationale Minderheit überschritten haben und erwarten, dass sie in dem Gemeinwesen, in dem sie siedeln, als gleichberechtigt anerkannt und nachhaltig am Gemeinschaftsleben beteiligt werden.

Insbesondere die „...Teilnahme....an öffentlichen Angelegenheiten,..., die sie betreffen“ ist für die Minderheiten ein Bereich stetiger Auseinandersetzung mit der Legislative und Exekutive auf allen Ebenen des Staates. Dies gilt gerade auch in demokratischen Staatswesen, da dem Demokratieprinzip eine Entscheidung

durch die Mehrheit immanent ist. Dass trotz Mehrheitsprinzip auch im demokratischen Rechtsstaat Privilegierungen der nationalen Minderheiten zulässig sind, wird durch Art. 4 Abs. 2 und 3 RÜ normiert:

„(2) Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.“

(3) Die in Übereinstimmung mit Absatz 2 ergriffenen Maßnahmen werden nicht als Diskriminierung angesehen.“

Soll diese Norm im Konkreten angewendet werden, entstehen sogleich Diskussionen und auch Rechtsstreitigkeiten über die angemessene Berücksichtigung der Situation der Minderheiten in der Rechtsordnung. Durch die Entscheidungssammlungen der Verfassungsgerichte des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein ziehen sich seit dem ersten Band des BVerfG Urteile und Beschlüsse zur Berücksichtigung der Minderheitenparteien im Wahlrecht², da in der politischen Diskussion immer wieder darüber gestritten wird, ob und in welchem Ausmaß für die Wahlbeteiligung von Parteien nationaler Minderheiten besondere Regeln gelten dürfen oder gar müssen.

Für die Frage, inwieweit es den Minderheiten gelingt, an den sie betreffenden öffentlichen

Angelegenheiten beteiligt zu werden, ist nicht unwesentlich von Bedeutung, wie groß die Minderheit ist und wie sie sich räumlich verteilt. Den Begriff „Minderheit“ trägt sie, weil die Zahl ihrer Angehörigen insgesamt geringer ist als die der übrigen Staatsangehörigen des Staates, in dem sie siedelt.³ Dem Begriff der nationalen Minderheit dürfte jedenfalls eigentümlich sein, dass bei einer Betrachtung auf der höchsten Ebene des Staates, in dem die Minderheit siedelt, es ihr bei reiner Anwendung eines Mehrheitsprinzips nicht möglich ist, sich gegen die übrige Bevölkerung durchzusetzen, wenn diese es nicht zulassen will.

Dass es aber nicht nur auf die numerischen Größen im gesamten Staat ankommt, sondern auch auf die Bevölkerungsverteilung in definierten Teilregionen wird deutlich aus Art. 16 RÜ:

„Die Vertragsparteien sehen von Maßnahmen ab, die das Bevölkerungsverhältnis in von nationalen Minderheiten bewohnten Gebieten verändern und darauf gerichtet sind, die Rechte und Freiheiten einzuschränken, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben.“

Nach dem Erläuternden Bericht des Europarates zum RÜ⁴ beinhaltet Art. 16 das Verbot des „gerrymandering“, also des Veränderns von Gebietsgrenzen, um beispielsweise die Mehrheitsverhältnisse in Wahlbezirken zu verändern. Dadurch wird deutlich, dass auch auf einer Ebene der Staatsorganisation unterhalb der obersten für die Minderheiten vorteilhafte Bedingungen bestehen können, die es zu schützen gilt.⁵

Dies gilt insbesondere, wenn auf einer regionalen Organisationsebene des Staates die

Angehörigen einer Minderheit in einem geographisch definierten Gebiet, das eine rechtliche Einheit im Staatsaufbau bildet, die Mehrheit der Bevölkerung bilden und somit die Entscheidungen, die dieser rechtlichen Einheit zukommen, entscheidend prägen können. Beispiele für diese Situation sind die Aland-Inseln, die Färöer, Grönland, Südtirol⁶ oder die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.⁷ Inwieweit auf dieser zweithöchsten Ebene einer Staatsorganisation die Minderheit maßgeblich an der Gestaltung ihrer Angelegenheiten mitwirken kann, hängt davon ab, welche Kompetenzen diese Ebene im Gefüge des jeweiligen Staates hat und ob ihr im Hinblick auf die Minderheitensituation ggf. weitgehendere Rechte eingeräumt sind als anderen Gebieten derselben Hierarchieebene.

Es ist auch möglich, dass die Minderheit ausschließlich auf der untersten Ebene der Staatsorganisation in einzelnen Städten und Gemeinden die Mehrheit bildet. Dies ist in Deutschland jedenfalls in einigen sorbischen und wahrscheinlich auch in friesischen Gemeinden anzutreffen. Hier hat die Minderheit die Chance, durch einheitliches und zielgerichtetes Aufstellen und anschließendem Wählen von aus der Minderheit stammenden oder ihr verbundenen Kandidaten maßgeblich auf die Regelung der die Minderheit betreffenden öffentlichen Angelegenheiten Einfluss zu nehmen. Allerdings ist diese Möglichkeit beschränkt durch die Kataloge der Kompetenzen und Aufgaben, die der örtlichen Gemeinschaft zukommen.

Schließlich gilt es auch, die Minderheiten im Auge zu haben, die nicht einmal bedeutende regionale Siedlungsschwerpunkte – zumindest auf der lokalen Ebene oder bezogen auf eine staatliche Struktureinheit der mittleren Ebene, wie beispielsweise ein Bundesland, eine Provinz o. ä. – aufweisen; hier wird zuweilen die Bezeichnung „Streuminderheit“⁸ verwendet. Beispiele sind die deutschen Sinti und Roma und die deutsche Minderheit in Ungarn.

Es ist offensichtlich, dass unter dem Aspekt der maßgeblichen Mitwirkung an der Regelung der eigenen Angelegenheiten die Situation der Minderheit als Mehrheit in einem staatsfunktional definierten Gebiet die beste ist, die aber von vielen Minderheiten aufgrund von Zahl, Siedlungsstruktur und /oder den staatlichen Organisationsprinzipien nicht erreicht werden kann.

Um gleichwohl einer nationalen Minderheit Möglichkeiten der Selbstverwaltung einzuräumen, wird seit Beginn des letzten Jahrhunderts die Rechtsfigur des „*Personalverbandssystems*“⁹, auch „*Personalautonomie*“¹⁰ genannt, wohl ausgehend von den Arbeiten des Austro-Marxisten Karl Renner,¹¹ der ein „*Personalsystem*“ vorschlug, „... *das die vollständige nationale Selbstverwaltung durch ausschließlich aus Nationsgenossen zusammengesetzte und alle Nationsgenossen ohne Rücksicht auf die Geschlossenheit des Siedlungsgebietes umfassende Körperschaften fordert.*“¹²

Diese Überlegungen wurden aufgegriffen und im Licht der gegenwärtigen Bedürfnisse der Minderheiten analysiert und weitergeführt in einem Seminar des *European Centre for Minority Issues* in Flensburg im Jahr 2011.¹³ Entsprechend dem gegenwärtigen englischsprachigen Usus wurde hierbei der Begriff der „*Non territorial Autonomy (NTA)*“ im Gegensatz zur „*Territorial Autonomy*“ verwendet. *ECMI* beabsichtigt zusammen mit dem *Tom-Lantos-Institute*, Budapest, einen Band mit englischsprachigen Essays zu veröffentlichen, die aus der Arbeit in diesem Seminar hervorgegangen sind.

Zum Zeitpunkt des Seminars standen in Deutschland zum Thema der Personalkörperschaften im Bereich der Organisation der Minderheiten sorbische Diskussionen im Vordergrund, die dann auch den deutschen Beitrag prägten; hier soll nun aus juristischer Sicht für Deutschland und – soweit

dies möglich ist – darüber hinaus das Thema allgemeiner erörtert werden, wobei Beispiele aus der Situation und Organisation vor allem der Minderheiten in Deutschland zur Darlegung der faktischen Relevanz herangezogen werden sollen.

Dabei soll eine Beschränkung auf solche Institutionen und Rechtsinstrumente erfolgen, in denen die Minderheiten bzw. ihre Vertreter rechtlichen Einfluss auf die Entscheidungen haben, also mitbestimmen und nicht nur mitdiskutieren können. Im Hinblick auf die deutschen Rechtstatsachen ist also nicht einzugehen auf Minderheitenbeauftragte des Bundes, der Länder und der kommunalen Ebene, auf Beratungsgremien des Bundes und der Länder bei den Parlamenten und den Regierungen und auf regelmäßige Erörterungen gemeinsamer Angelegenheiten zwischen allen Beteiligten.¹⁴

II. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Im o. a. Seminar des ECMI haben Rechtswissenschaftler, Politikwissenschaftler und Soziologen aus verschiedenen Staaten zusammengearbeitet. Das fördert den Ideenreichtum und die Vermittlung von faktischem Wissen, kann sich aber aufgrund unterschiedlichen Vorverständnisses der verwendeten Begriffe und eines unterschiedlichen Grades an Bestimmtheit – aus Sicht des Juristen – hinderlich auf die Diskussion auswirken. Deshalb sollen im Folgenden Begriffsbestimmungen versucht werden, wie sie für eine juristische Behandlung des Themas erforderlich scheinen.

A. Nationale Minderheiten

In Anlehnung an das RÜ, das nur den Begriff der „nationalen Minderheit“ verwendet, wird im neueren deutschen juristischen Sprachgebrauch nicht (mehr) unterschieden zwischen nationalen Minderheiten, sozio-kulturellen Minderheiten und Volksgruppen. Dies obwohl nur die dänische

Minderheit einen Kin-State hat, es Friesen in Deutschland und den Niederlanden gibt und Sinti und Roma in (fast) allen Staaten Europas siedeln. Im Folgenden wird der Begriff „nationale Minderheiten“ – eingedenk der oben angedeuteten Schwierigkeiten, sich auf eine Definition zu verständigen – in einer pragmatisch-empirischen Herangehensweise so verstanden, wie er sich aus der Summe der als nationale Minderheiten in den Ratifikationserklärungen der Vertragsstaaten des RÜ und/oder in den Staatenberichten genannten Gruppen ergibt.

B. Autonomie

In dieser Arbeit soll unter „Autonomie“ die rechtlich akzeptierte Fähigkeit verstanden werden, Angelegenheiten selbst zu regeln. Mit der Bedingung der rechtlichen Akzeptanz wird darauf abgestellt, ob eine übergeordnete Instanz diese Autonomie gestattet hat oder zumindest toleriert. Der klassische Räuber im Märchenwald oder heutzutage der untergetauchte illegale Zuwanderer mögen als autonom erscheinen, aber diese vermeintliche Autonomie wird von der übergeordneten Rechtsordnung nicht akzeptiert. Dieses Kautel gilt auch für größere Einheiten: Wenn ein entlegenes Gebiet sich aus seinem bisherigen Staatsverband löst und weder von diesem noch von der Völkergemeinschaft als selbständig anerkannt wird, dann liegt keine Autonomie in dem hier verstandenen Sinne vor.

C. Vollständige Autonomie – teilweise Autonomie

Jedenfalls in der heutigen Zeit kommt eine weitere Einschränkung für die Begriffsdefinition der Autonomie hinzu: Es ist nicht vorstellbar, dass ein Staat, geschweige denn eine seiner räumlichen Untergliederungen oder gar eine definierte Gruppe innerhalb seiner Grenzen, völlig autonom ist, das heißt, alle eigenen Angelegenheiten völlig

selbständig regeln kann, ohne dass eine höhere Instanz zumindest partiell Entscheidungen in sie betreffenden oder sich vorbehaltenen Angelegenheiten treffen kann. Dies gilt im Übrigen auch in Bezug auf „souveräne“ Staaten, die sich zwischen- und überstaatlichen Organisationen, Militär- und Zollbündnissen und ähnlichem angeschlossen, bi- und multilaterale Übereinkommen geschlossen haben und sich für bestimmte Bereiche einer internationalen rechtsprechenden Gewalt unterworfen haben, die nicht zu ihrer innerstaatlichen Judikative gehört.

Im Folgenden soll nur Autonomie behandelt werden, die innerhalb eines Staatsgebietes besteht oder deren Errichtung in einem bestehenden Staatsgebiet gefordert wird.

D. Autonomie als Ausübung von Rechten, die ansonsten dem Staat vorbehalten sind

Nach der dieser Arbeit zugrundeliegenden Auffassung ist das Konzept der Autonomie nur dann für eine Gruppe (in diesem Fall eine nationale Minderheit) oder ein Teilgebiet relevant, wenn eine zuständige staatliche Struktur es dieser Gruppe oder diesem Teilgebiet erlaubt hat, staatliche Kompetenzen wahrzunehmen, die üblicherweise – jedenfalls in diesem Staat – von ihm selbst ausgeübt werden oder für ihn reserviert sind. Schlichterding nur Rechte auszuüben, die jedermann – einem Individuum oder einer Gruppe – zu Gebote stehen, begründet in dem hier verstandenen Sinne keine Autonomie, sondern stellt lediglich die Wahrnehmung von Menschen- und Bürgerrechten oder noch schlichter der Privatrechtsautonomie dar.

So ist es kein Akt der Autonomie einer Minderheitenorganisation, wenn diese in einem Staat, in dem jedermann ein Museum errichten und betreiben kann, dies tut. Diese Fragestellung ist besonders bedeutsam für den Betrieb von Schulen in der relevanten Minderheitensprache

und -kultur. Wenn ein Staat ein Schulmonopol dergestalt für sich in Anspruch nimmt, dass es niemandem erlaubt ist, ein Schulwesen beispielsweise als kirchliche oder weltanschauliche oder schlicht gewinnorientierte Privatschule zu betreiben, dann ist die Erlaubnis an eine Minderheit – ausnahmsweise – eigene Schulen zu betreiben, die Einräumung von Autonomie; aus Sicht der Minderheitenorganisation die Ausübung einer (partiellen) Autonomie. Ist es allerdings im Prinzip jedermann möglich, in einem Staat eine Schule zu gründen und zu betreiben und dies in privatrechtlicher Form, dann liegt hierin nach hiesiger Auffassung keine Autonomie-Ausübung vor. So sind die Privatschulwesen der deutschen Minderheit in Dänemark und der dänischen Minderheit in Deutschland, die beide in dieser privatrechtlichen Form geführt werden,¹⁵ nicht Ausfluss einer besonderen Minderheitenautonomie, sondern Inanspruchnahme von Rechten, die jedermann zustehen.¹⁶ Dies wird auch daran deutlich, dass es in Dänemark zahlreiche andere sogenannte Freischulen mit idealistischem oder kapitalistischem Hintergrund gibt und in Deutschland z. B. viele Schulen in Trägerschaft der christlichen Kirchen bestehen.

Wenn jedoch in einem Staat, in dem das staatliche Eherecht für alle übrigen Bewohner gilt, es einer religiösen Minderheitenorganisation gestattet ist, das Eherecht für ihre Mitglieder selbst zu bestimmen, dann begründet dies Autonomie. Gleiches gilt beispielsweise auch für die Festlegung der Gerichts- oder Amtssprache. Sind diese Sprachen für das gesamte Staatsgebiet durch eine Norm bestimmt und wird es einer bestimmte Region gestattet, eine andere Gerichts- oder Amtssprache festzulegen, beispielsweise die einer dort stark vertretenen Minderheit, so wird insofern Autonomie durch die Region wahrgenommen. Bei einer solchen Autonomie wird es sich aber immer nur um eine **teilweise** handeln: Wenn

nämlich einer Minderheit alle Staatsgewalt für eine bestimmte Region übertragen würde, so müsste man das Bestehen eines unabhängigen Staates annehmen. Bestimmte Bereiche staatlichen Handelns - wie die auswärtige oder die Verteidigungspolitik - werden üblicherweise nicht den autonomen Minderheiten-Organisationen überlassen.¹⁷

E. Gebietsbezogene Autonomie- Personbezogene Autonomie (NTA)

Um Autonomie auszuüben, bedarf es organisatorischer Strukturen. Diese Strukturen können sich auf ein Gebiet oder eine Gruppe beziehen. Gebietsbezogen definierte Strukturen im Interesse nationaler Minderheiten sind wahrscheinlich die bekannteren; eingangs wurden bereits die Åland-Inseln, die Färöer, Grönland, Südtirol und die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (DG) genannt.

An der DG, deren Bezeichnung irreführend sein kann, lässt sich gut demonstrieren, wann eine Autonomie gebietsbezogen errichtet ist und wann nicht. Die DG ist geographisch definiert und besitzt öffentliche Gewalt zwar nur in verfassungsrechtlich bestimmten Bereichen und ausschließlich in einem bestimmten Gebiet Belgiens, dort aber über alle Einwohner, nicht nur die deutschsprachigen¹⁸. Die DG hat ein Parlament mit 25 Abgeordneten, die alle fünf Jahre gewählt werden und eine Regierung mit einem Ministerpräsidenten und bis zu vier Ministern.¹⁹ Nach den Ausführungen des gegenwärtigen Ministerpräsidenten der DG kann sie verglichen werden mit den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.²⁰

In den Fällen dieser gebietsbezogenen (teilweisen) Autonomie werden die der Organisationseinheit von der Verfassung oder höheren staatlichen Ebene

übertragenen/zugestandenen Rechte auf alle Einwohner und ggf. alle Personen, die sich auf dem fraglichen Gebiet aufhalten, angewendet.

Wenn die in Frage stehende Organisationsstruktur nur Mitglieder einer bestimmten Gruppe umfasst und nicht vornehmlich gebietsbezogen definiert ist, dann kann es sich um personenbezogene Autonomie handeln (NTA). Es muss allerdings hinzukommen, dass diese Organisationsstruktur auch Rechte ausüben darf, die üblicherweise dem Staat und seinen Strukturen vorbehalten sind.

Das bekannteste Beispiel dieser Art von Autonomie ist sicherlich die örtliche, regionale und staatsweite Minderheitenselbstverwaltung in Ungarn.²¹ Dieses Beispiel der in drei Ebenen gestaffelten Struktur der Minderheitenselbstverwaltung zeigt zugleich, dass zu der personenbezogenen Definition durchaus ein geographisches Element hinzutreten kann. Dies erfolgt allerdings in der Weise, dass abgestellt wird auf Personen mit einer bestimmten Eigenschaft (hier Ethnie), die innerhalb eines bestimmten Gebietes leben, wobei dann aber eben nicht alle Bewohner dieses Gebietes den Regeln der Einrichtungen der Autonomie unterliegen.

F. Kulturelle Autonomie - Funktionale Autonomie

Aus juristischer Sicht sind „*cultural autonomy*“ (CA) und „*functional collective autonomy*“ (FCA)²² keine klar definierten Begriffe für (öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche) Organisationsstrukturen von Minderheiten. Sie erscheinen der Rechtswissenschaft eher als soziologische und/oder politologische Umschreibungen von Erscheinungsformen der Selbstorganisation von Gruppen (im vorliegenden Fall von Minderheiten). Aus juristischer Sicht werden bei diesen beiden Formen von „Autonomie“ bestehende Individual- und/oder Kollektivrechte in Anspruch genommen und in

Organisationsformen des Privatrechts ausgeübt, die jedermann zur Verfügung stehen. Eine Übertragung von öffentlichen Rechten, die der Staat ansonsten für sich reserviert, oder die Verleihung eines öffentlich-rechtlichen Status finden nicht statt. Wenn Malloy²³ beispielsweise die dänische Minderheit in Deutschland dahingehend beschreibt, dass sie kulturelle und funktional-kollektive Autonomie ausübe, dann begründet sie es damit, dass zahlreiche Unternehmungen der Minderheit auf kulturellem und sozialfürsorgerischem Gebiet bestehen, die „...have a layered FCA embedded mainly in private law, except for official recognition and a right to existence in the Constitution of Schleswig-Holstein and“. Eine konkrete und eindeutige Differenzierung zwischen CA und FCA erscheint nicht möglich, es ist wohl so, dass mit CA eher die Felder benannt werden, auf denen die Minderheiten Handlungsfreiräume nutzen können, während FCA darauf abhebt, dass die Gemeinschaft der Minderheit Funktionen – durchaus auch mit staatlichen Mittelzuweisungen – ausüben darf und ausübt, die bezüglich der Mehrheitsbevölkerung vielfach von allen Ebenen des Staatswesens wahrgenommen werden.

Im Hinblick auf die Fragestellung nach den rechtsstaatlichen und demokratischen Bedingungen für eine NTA für nationale Minderheiten spielen diese beiden sogenannten Autonomieformen zunächst keine Rolle, denn mit ihnen wird nicht spezifisch und zielgerichtet Autonomie an Gruppen nationaler Minderheiten übertragen, wie gerade die Beispiele aus der dänischen Minderheit in Deutschland zeigen: Das Paradebeispiel des dänischen Schulwesens in Deutschland wird als eingetragener Verein betrieben.²⁴ Kulturelle und funktionale Autonomie als Erscheinungsformen der Selbstorganisation von nationalen Minderheiten rücken erst dann wieder in das Interesse dieser Abhandlung, wenn es sich ergeben sollte, dass aus Rechtsgründen die Errichtung von Strukturen echter NTA – als

einschließlich der Übertragung von dem Staat vorbehaltenen Funktionen – nicht möglich ist.

III. DAS MASSGEBLICHE NATIONALE RECHT

Wenn man sich mit der Frage der angemessenen Organisationsformen für nationale Minderheiten befasst, dann sieht man sich bald den Unterschieden im Verfassungs-, Staats-, Verwaltungs- und Zivilrecht der europäischen Staaten gegenübergestellt, wobei die Rechtssysteme in einigen dieser Staaten überdies nicht zwischen all diesen Kategorien differenzieren.

Ein weiteres Problem liegt in den unterschiedlichen Formen des Staatsaufbaus: Geht es um einen Zentralstaat oder ein föderales Staatswesen? Gibt es unterhalb der Ebene des Nationalstaates weitere Ebenen, die Staatsgewalt ausüben können? Wer ist befugt, partielle Autonomie – als territoriale oder als non-territoriale – einzuräumen?

A. *Ergibt sich aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ein Ansatz?*

Im Rahmen dieser Erörterung soll nicht der – vor allem in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts virulenten – Frage nachgegangen werden, ob sich für nationale Minderheiten ein Recht auf Autonomie aus dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker ableiten lässt²⁵ oder ob das Selbstbestimmungsrecht und das Minderheitenrecht in Konzepten und Inhalten unterschiedlich und auseinanderzuhalten sind.²⁶

Die Diskussion über einen öffentlich-rechtlichen Status einer Selbstverwaltung der Sorben wurde und wird etwa seit dem Jahr 2000 geführt. Die erste Phase der Erörterungen hierzu endete im Jahre 2007.²⁷ Eine zweite Phase der

Erörterung von Möglichkeiten, das sorbische Volk in eine öffentlich-rechtliche Organisationsstruktur zu kleiden, begann mit der Unterzeichnung des zweiten Abkommens zur Finanzierung der „Stiftung für das sorbische Volk“.²⁸ Im Jahr 2009 haben die Vertragsparteien Bund, der Freistaat Sachsen und das Land Brandenburg eine Forderung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, dass die Strukturen der von der Stiftung geförderten Einrichtungen und Maßnahmen zum Erhalt und zur Fortentwicklung der sorbischen Sprache und Kultur auf deren Effizienz und Zukunftsfähigkeit überprüft werden sollen. Auf der Grundlage eines von der Stiftung beauftragten Gutachtens²⁹ hat sie sodann sechs Arbeitsgruppen eingerichtet, die Vorschläge zu einer Umstrukturierung der sorbischen Einrichtungen erarbeiten sollten.³⁰

Eine der Arbeitsgruppen mit Vertretern von Ministerien des Landes Brandenburg und des Freistaates Sachsen, Mitgliedern der Landtage, dem Präsidenten des Sächsischen Finanzgerichts, dem Vorsitzenden der Domowina sowie Vertretern der Bundesregierung beschäftigte sich mit der Frage der Verbesserung der sorbischen Organisationsstruktur, insbesondere durch Errichtung einer Personalkörperschaft des öffentlichen Rechts, die zu der Zeit nachdrücklich in einer Expertise von Pernthaler gefordert wurde.³¹

Die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe endete mit der Vorlage eines Endberichts im Sommer 2011, der in vielen Punkten divergierende Auffassungen darstellt, hinsichtlich der Frage nach möglicherweise zu ziehenden Konsequenzen aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker aber einmütig zu folgenden Schluss kommt:

„Diese Frage muss aber deshalb hier nicht abschließend geklärt werden, weil,

,- auch bei ihrer Bejahung das Völkerrecht der deutschen

Rechtsordnung nicht vorgibt, in welcher Weise sie das genannte „innere Selbstbestimmungsrecht“ umzusetzen hat; insbesondere ergibt sich daraus kein zwingender Rechtsanspruch gerade auf die Gründung einer „Körperschaft des öffentlichen Rechts“, da das Völkerrecht keine Aussagen zu den Details der Gestaltung der nationalen Rechtsordnungen trifft,

- auch bei ihrer Verneinung im sorbischen Siedlungsgebiet eine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ gegründet werden kann, da das Völkerrecht einer Besserstellung von Personengruppen durch das nationale Recht gegenüber dem, was das Völkerrecht selbst verlangt, nicht entgegensteht.“³²

B. Überblick über zur Verfügung stehende Formen juristischer Personen im deutschen Recht

Im deutschen Recht sollen die folgenden Formen juristischer Personen sowie Aspekte des Wahlrechts und des Prozessrechts im Hinblick auf ihre Geeignetheit zur Stärkung der Mitwirkung von Minderheiten einer näheren Betrachtung unterzogen werden:

im öffentlichen Recht:

*Gebietskörperschaften,
Personalkörperschaften,
Stiftungen des öffentlichen Rechts;*

im Zivilrecht:

*eingetragene Vereine,
Stiftungen des Privatrechts,
Gesellschaften mit beschränkter Haftung;*

Schließlich sind auch (Minderheiten-)Parteien und ihre Möglichkeiten nach dem Wahlrecht sowie die Verbandsklage im Verwaltungsrecht in die Betrachtung einzubeziehen.

a. Öffentlich-rechtliche juristische Personen

Ein wesentliches Element der im Folgenden zu betrachtenden öffentlich-rechtlichen Formen ist, dass an ihrer Gründung staatliche Organe maßgeblich mitwirken: durch Gesetz, Verordnung oder zumindest Verwaltungsakt. Die öffentlich-rechtliche Gestalt erlangt eine Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts nur – anders als die später zu behandelnden privatrechtlichen Formen – durch einen staatlichen Verleihungsakt.

Gebietskörperschaften

In der Regel wird der Kreis der Menschen, die in einer regionalen oder örtlichen Gebietskörperschaft einerseits permanent von der Ausübung öffentlicher Gewalt betroffen sind und andererseits berechtigt sind, an der Festlegung der Maßnahmen der öffentlichen Gewalt – zumeist indirekt durch Wahlen – mitzuwirken, bestimmt durch die Ansässigkeit auf dem Gebiet der Körperschaft. Andere Personen sind von der Rechtsetzung der Gebietskörperschaft betroffen, wenn sie unter einem bestimmten Aspekt zu dieser Gebietskörperschaft in einem räumlichen Verhältnis stehen, z. B. als Grundstückseigentümer, Verkehrsteilnehmer, Hotelgast oder Nutzer öffentlicher Einrichtungen. Die Mitwirkungsrechte setzen üblicherweise eine gewisse Mindestdauer der Ansässigkeit voraus und gelten nicht für bestimmte besondere Personenkreise, wie Diplomaten und Stationierungstreitkräfte.

Solchermaßen durch die Zuständigkeit für ein Gebiet definierte Körperschaften sind in Deutschland vor allem die Länder, die Kreise, die

kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden. Ihre Bewohner werden durch die Einwohnermeldeämter erfasst, bei denen Umzüge zu melden sind und denen vom Standesamt die Geburt und der Tod eines Einwohners mitgeteilt wird. Entsprechend den diesen Gebietskörperschaften durch die Gesetzgebung der höheren Ebenen eingeräumten Kompetenzen werden allgemeine Entscheidungen durch die Räte und konkrete Entscheidungen im Einzelfall durch die Verwaltungen getroffen.

Art. 20 Abs. 2 GG verfügt:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Für die Ebenen unterhalb des Bundes gilt gemäß Art. 28 Abs. 1 GG:

„Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“

Auf der Basis der Kenntnisse des Einwohnermeldeamtes werden die Wahlen in den Gebietskörperschaften durchgeführt. An diesen Wahlen dürfen sich alle Einwohner beteiligen, die die allgemeinen wahlrechtlichen Voraussetzungen erfüllen, eine gewisse Mindestzeit im fraglichen Gebiet wohnen und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Zusätzlich gilt:

“Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.” (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG)

Personalkörperschaften

Zur Illustration der Möglichkeiten und Rahmenbedingungen in Deutschland zur Errichtung von Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts seien zunächst einige Beispiele genannt:

In Deutschland müssen alle Juristen, die den Beruf des Rechtsanwaltes ausüben wollen, gemäß der Bundesrechtsanwaltsordnung eine Zulassung bei der für ihren Bezirk zuständigen Rechtsanwaltskammer, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, beantragen. Mit dieser Zulassung werden sie Mitglied der Kammer, nehmen an ihren Versammlungen teil und können zum Vorstand der Kammer wählen und gewählt werden. Die Rechtsanwaltskammer kann aus bestimmten Gründen die Zulassung zur Berufsausübung untersagen und in einem Gerichtsverfahren, in dem die Entscheidung ausschließlich von Kammermitgliedern gefällt wird, als Sanktion ein Berufsausübungsverbot verhängen. Die Kammer führt eine vollständige Liste über ihre Mitglieder und die Rechtsanwälte haben Beiträge zu entrichten. Auf eine kurze Formel gebracht: Jeder, der als Rechtsanwalt praktizieren will, muss Mitglied einer Rechtsanwaltskammer sein; wer nicht die Voraussetzungen zur Ausübung des Berufs eines Rechtsanwalts vorweisen kann, kann nicht Mitglied einer Kammer werden, unabhängig von einer ggf. vorhandenen emotionalen Nähe zum Beruf des Rechtsanwalts. In ähnlicher Weise sind auch andere Berufe organisiert, z. B. die Ärzte,

Zahnärzte, Apotheker; man spricht auch von sogenannten „Kammerberufen“.

Auch die Sozialversicherungen in Deutschland, die Millionen von Versicherten haben, sind als Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts organisiert. Alle Versicherten und die beitragspflichtigen Arbeitgeber sind Mitglieder und paritätisch für die Selbstverwaltung zuständig, wobei die Organe durch Wahlen in diesen beiden Gruppen gebildet werden.

Schließlich ist noch auf die Religionsgemeinschaften hinzuweisen: Gemäß Art. 140 GG i. Vb. m. Art. 137 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) steht den Religionsgemeinschaften die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft zur Verfügung, die traditionell insbesondere den großen christlichen Kirchen eignet, die aber auch an neue und kleinere Religionsgemeinschaften verliehen werden kann, „...wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten.“³³ Die Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist den Religionsgemeinschaften nicht vom Staat aufgedrängt worden; sie nehmen vielmehr diese Rechtsform gerne in Anspruch. Zwischen den staatlichen Instanzen (Regierungen des Bundes bzw. der Länder) und diesen Religionsgemeinschaften bestehen staatsrechtliche Verträge (Konkordate im katholischen Bereich, Staatskirchenverträge mit den evangelischen Kirchen, Staatsverträge mit nichtchristlichen Gemeinschaften, z. B. dem Zentralrat der Juden in Deutschland), in denen u. a. die Rechtsform als Körperschaft des öffentlichen Rechts bestätigt oder verliehen wird.

Angesichts dessen, dass die Religionsgemeinschaften nicht staatliche Aufgaben wahrnehmen, sondern in einem eigenen Wirkungskreis agieren, werden sie nicht den Körperschaften des öffentlichen Rechts mit staatlichen Aufgaben gleichgestellt, sondern als

„Körperschaften des öffentlichen Rechts *sui generis*“ bezeichnet.³⁴

Die Einordnung der Kirchen mit öffentlich-rechtlichem Status in den Bereich der Personalkörperschaften und nicht den der Gebietskörperschaften lässt sich an dem Umstand erläutern, dass Religionsgemeinschaften mit öffentlich-rechtlichem Status Steuern erheben dürfen, wobei dann der Staat diese der Höhe nach von den Religionsgemeinschaften bestimmten Steuern mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln eintreibt. Voraussetzung ist das Vorliegen von „...bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen...“³⁵ In diesen Steuerlisten steht allerdings nur jemand, der Mitglied der entsprechenden Religionsgemeinschaft ist. Dies wiederum setzt zweierlei voraus: Es muss klar geregelt und nachprüfbar sein, wer Mitglied einer Kirche ist und wie man eine Mitgliedschaft erwirbt und verliert.

Damit wird deutlich, dass das personale Element für die Rechtsform der Kirchen in Deutschland wesentlich ist. Zwar sind auch die Kirchen jeweils auf ein bestimmtes, geographisch definiertes Gebiet bezogen (z. B. Landeskirchen, Diözesen), dies aber ist bei allen Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts der Fall, denn sonst würden sie möglicherweise einen weltweiten Zuständigkeitsanspruch erheben. Der Unterschied zu den regionalen und örtlichen Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts ist, dass diese zuständig sind für alle Menschen, die sich in diesem definierten Gebiet aufhalten, während bei Personalkörperschaften die Definition der Mitglieder wesentlicher ist als die Bezeichnung eines geographisch begrenzten Wirkungsraumes.

Anhand dieser Beispiele lässt sich der spezifische Nutzen von Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts zur Stärkung der politischen Mitwirkung und Selbstbestimmung von Minderheiten erfassen:

- Personen, die über ein Gebiet verteilt siedeln, in dem sie nicht die Mehrheit der Einwohner und damit die Mehrheit in den Organen der Strukturen der Gebietskörperschaften stellen, können ihre Angelegenheiten gemeinsam und unter Ausschluss von Nichtangehörigen der Minderheit regeln.
- Leistungen der Minderheitenorganisation können auf die Mitglieder beschränkt werden.
- Die Organisation kann über ihre Mitglieder in den ihr hierzu zugewiesenen Bereichen Jurisdiktion ausüben.
- Die Mitglieder können die Organe ihrer Organisation wählen und ihr damit sowohl die Befugnis zur Regelung von Angelegenheiten der Gemeinschaft als auch die Aufgabe der politischen Repräsentation übertragen.

Voraussetzung in allen Beispielen ist allerdings, dass sich klar feststellen lässt, wer zu den berechtigten bzw. betroffenen Personen gehört.

Stiftungen des öffentlichen Rechts

Die Grundidee einer Stiftung ist, dass ein Vermögen, das „gestiftet“ wurde, für einen bestimmten Stiftungszweck verwendet werden soll und dass Stiftungsorgane die maßgeblichen Entscheidungen treffen. Idealtypisch wird ein so großes **Vermögen** gestiftet, dass die Ausgaben für den Stiftungszweck aus den Erträgen des Stiftungsvermögens bestritten werden. In Deutschland zeigt sich allerdings zunehmend die Erscheinungsform öffentlich-rechtlicher Stiftungen mit einem nicht sehr großen Stiftungsvermögen, das jährlich neue Zuwendungen aus dem Staatshaushalt erhält. Öffentlich-rechtlich ist eine Stiftung dann, wenn sie durch einen Akt der öffentlichen Gewalt

(Gesetz, Verordnung, Verwaltungsakt) errichtet worden ist.

In diesem Gründungsakt werden neben dem Verwendungszweck für die Finanzmittel auch die Struktur und die Besetzung der Stiftungsorgane geregelt. Dies kann einerseits durch Ernennung der Organmitglieder durch den oder die Stifter geschehen, wobei Vertreter der staatlichen Stellen, die die Finanzmittel zur Verfügung stellen und/oder Vertreter der begünstigten Kreise sowie schließlich Persönlichkeiten von öffentlicher Reputation in Frage kommen. Andererseits können die Vertreter der begünstigten Kreise auch von diesen benannt oder gewählt werden. Schließlich sind auch verschiedene Mischformen zwischen diesen Modellen möglich.

Wichtig ist, dass bei wohl allen öffentlich-rechtlichen Stiftungen die öffentliche Hand eine Kontrolle ausübt, die sich sowohl auf die Einhaltung des Stiftungszwecks als auch auf die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel bezieht. Eine derartige Mitwirkung kann durch entscheidungserhebliche Mitwirkung im Stiftungsorgan (z. B. Stimmenmehrheit oder Veto-Recht der Vertreter der Stifter in den Stiftungsorganen) und/oder Vorlage des Wirtschaftsplans zur Bewilligung, Verpflichtung zum Verwendungsnachweis und durch Kontrollrechte eines zuständigen Rechnungshofes geregelt werden.

Das markante Beispiel in Deutschland für eine minderheitenbezogene Stiftung des öffentlichen Rechts ist die Stiftung für das sorbische Volk, über die die Verwaltung der staatlichen Zuwendungen an die sorbischen Einrichtungen erfolgt. Sie ist 1998 durch einen Staatsvertrag³⁶ zwischen den Ländern Brandenburg und Sachsen errichtet worden, nachdem sie bereits 1991 durch Erlass als zunächst nichtrechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich der

Sächsischen Staatskanzlei mit Sitz in Bautzen gegründet worden war.

Der Bund, Brandenburg und Sachsen stellen auf der Basis eines Finanzierungsabkommens³⁷ zwischen ihnen der Stiftung Mittel zur Verfügung. Sie leitet diese Mittel weiter an die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen der Sorben und an Einrichtungen sorbischer Kultur in handelsrechtlicher Gesellschaftsform, wobei deren Eigentümerin die Stiftung ist.

Der Stiftungsrat trifft die wesentlichen Entscheidungen der Stiftung, insbesondere über den jährlichen Haushalt. Zu den 15 Stiftungsratsmitgliedern gehören sechs Vertreter des sorbischen Volkes, je zwei des Bundes und der Regierungen Brandenburgs und Sachsens und drei Vertreter regionaler und örtlicher Verwaltungen.

Nach Auffassung des Beratenden Ausschusses zum RÜ „...*leistet diese Institution einen überaus positiven Beitrag, insofern als sie ein ausgezeichnetes Beispiel für die gute Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den Ländern zugunsten der nationalen Minderheiten abgibt. Angesichts dessen könnte sie ein nachahmenswertes Vorbild für andere Minderheiten sein, die noch über kein solches Gremium verfügen. Dennoch stellt der Beratende Ausschuss fest, dass nur 6 der 15 Mitglieder des Stiftungsrates Vertreter der sorbischen Minderheit sind - die übrigen gehören der Mehrheitsbevölkerung an. Somit stellen die Sorben weniger als die Hälfte der Mitglieder des Stiftungsrates und haben - selbst bei Grundsatzangelegenheiten - kein Vetorecht. Der Beratende Ausschuss meint, dass die Behörden Möglichkeiten prüfen könnten, um die Vertretung der sorbischen Minderheit bei den Geschäften der Stiftung und bei anderen Gremien zu verstärken.*“³⁸

b. Zivilrechtliche juristische Personen

Eingetragene Vereine

Unter den Bedingungen eines liberalen Rechtsstaates ist die Gründung eines eingetragenen Vereins (e. V.) die ideale Möglichkeit, zivilgesellschaftlichem Engagement eine juristische Form zu geben. Beim Vorliegen bestimmter Bedingungen, wie Gründungsprotokoll, Satzung und Mindestmitgliederzahl (sieben nach deutschem Recht³⁹) ist ein Verein ins Vereinsregister einzutragen. Der in der Satzung zu bestimmende Vereinszweck ist fast beliebig. Die Grenzen des Vereinszwecks werden durch die freiheitlich-demokratische Grundordnung und ihre Ausfüllung durch Straf- und Zivilrecht gezogen.

Der Verein kann in seiner Satzung weitgehend selbständig die Voraussetzungen der Mitgliedschaft (bis zu den Grenzen von Diskriminierungsverboten), die Konstruktion seiner Organe und deren Kompetenzen regeln. Wichtig beim e. V. ist, dass er als juristische Person des Privatrechts Verträge schließen, Vermögen besitzen und prozessieren kann. In aller Regel haben sowohl die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen der nationalen Minderheiten in Deutschland (*Domowina*, *Sydslesvigsk Forening*, *Zentralrat der deutschen Sinti und Roma*, *Nordfriesischer Verein*, *Friisk Forening*, *Seelter Buund*) und die ihnen angeschlossenen Fachvereinigungen (z. B. *Dansk Skoleforening for Sydslesvig*, *Sorbischer Schulverein*) als auch die wissenschaftlichen Institute der Minderheiten (*Nordfriisk Instituut*, *Serbski Institut*) die Rechtsform des e. V. gewählt. Wenn die Zielsetzungen und das Haushaltsgebahren eines e.V. gemeinnützig sind, werden ihm Steuererleichterungen gewährt.

Die hier zum Ausdruck kommende Attraktivität des eingetragenen Vereins verringert sich allerdings schlagartig in weniger liberal-

rechtsstaatlichen Systemen, in denen z. B. die Gründung von Vereinen mit politischen Zielen verboten ist und/oder die Entstehung eines Vereins einem staatlichen Prüfungs- und Konzessionsvorbehalt unterliegt.

Stiftungen des Privatrechts

Neben den Stiftungen des öffentlichen Rechts gibt es die Stiftungen des Privatrechts; sie dienen – sofern es sich nicht um eigennützige Stiftungen zur Verwaltung eines Familienvermögens handelt – zur längerfristigen Erbringung und Sicherung gemeinnütziger, wohlthätiger oder wissenschaftlichen Leistungen. Ein Unterschied zur rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts ist, dass die Gründung durch natürliche und juristische Personen des Zivilrechts erfolgen kann, gleichwohl aber der Genehmigung durch die landesrechtlich bestimmte Stiftungsaufsicht bedarf, was dann die Rechtsfähigkeit vermittelt. In der Folge überwacht die Stiftungsaufsicht die Einhaltung der Stiftungssatzung, insbesondere die des Stiftungszwecks, und den Erhalt des Stiftungsvermögens. Zudem unterscheidet sich vom Prinzip her die öffentlich-rechtliche von der privatrechtlichen Stiftung dadurch, dass letztere nicht hoheitlich tätig sein kann; dieses Prinzip kann allerdings durch das Rechtsinstrument der Beleihung durchbrochen werden. Dies gilt im Übrigen auch für eingetragene Vereine.

Ein Beispiel einer Stiftung des bürgerlichen Rechts aus dem Bereich der Minderheitenförderung ist die gemeinnützige Hermann-Niermann-Stiftung, deren Aufgabe „... die ideelle und materielle Unterstützung ethnischer Minderheiten und Volksgruppen sowie die Förderung der deutschen Sprache und Kultur im Bereich ethnischer Minderheiten und Volksgruppen in Europa“ ist.⁴⁰

Allerdings bedient sich auch die öffentliche Hand der Rechtsform der Stiftung des Privatrechts. Hier ist hinzuweisen auf das

Europäische Zentrum für Minderheitenfragen (*European Centre for Minority Issues, ECMI*),⁴¹ das praxis- und politikorientierte Forschung betreibt, Informationen, Dokumentationen zur Verfügung stellt und Beratungen zu Minderheitenfragen in Europa anbietet. Auf der Grundlage einer deutsch-dänischen Ressortvereinbarung wurde es als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts nach schleswig-holsteinischem Recht von Dänemark, Deutschland und Schleswig-Holstein errichtet.⁴² Das klassische Prinzip der Finanzierung der Tätigkeit aus einem Vermögensstock wird hier nicht beachtet, das Stiftungsvermögen reicht längst nicht einmal aus, um die Mitarbeiter auch nur einen Monat zu entlohnen. Das maßgebliche Gremium dieser Stiftung des Privatrechts, der Vorstand, besteht aus neun Mitgliedern, von denen je drei von dänischer und deutscher staatlicher Seite und je eines von der EU, dem Europarat und der OSZE benannt werden.

Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Aus verschiedenen Gründen eignet sich für größere, kontinuierliche Unternehmungen der Minderheiten auch die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als Organisationsform: Eine GmbH nimmt am handelsrechtlichen Geschäftsverkehr teil, ist kreditwürdig (jedenfalls im Rahmen ihres nachgewiesenen Vermögens und/oder Goodwill) und verfügt über schmalere und damit wesentlich reaktionsfähigere Organisationsstrukturen als ein e. V. (wenn man beim Verein die Mitwirkungsrechte der Mitglieder ernst nimmt).

Eine Rechtsform des Wirtschaftsrechts bedingt nicht zwangsläufig, dass sie auch Gewinne erwirtschaftet: Die beiden GmbH bei den Minderheiten in Deutschland haben einen erheblichen jährlichen Zuschussbedarf (Sorbisches Nationalensemble GmbH: 5,5 Mio €, Domowina-Verlag GmbH: 2,5 Mio €), der über die Stiftung

für das sorbische Volk letztlich vom Bund und den Ländern Brandenburg und Sachsen ausgeglichen wird.

c. Politische Parteien und Wahlrecht

Schließlich ist auch die Gründung von politischen Parteien eine (auch praktizierte) Möglichkeit, Interessen nationaler Minderheiten zu vertreten. In Europa gibt es eine ganze Reihe von Minderheitenparten (z. B. in Belgien, Deutschland, Dänemark, Italien, Polen, Rumänien). Aber auch hier ist eine generalisierende Aussage über Möglichkeiten und Beschränkungen unmöglich, weil sich, wie insgesamt im öffentlichen Recht, die Rahmenbedingungen im Parteien- und Wahlrecht deutlich unterscheiden.⁴³

Bei der Ermittlung der Möglichkeiten einer Minderheit, effektiv an der Entscheidung öffentlicher Angelegenheiten mitzuwirken, ist sinnvollerweise zunächst das Wahlrecht zu untersuchen, weil nur in seinem Rahmen die Parteien und möglicherweise andere Vereinigungen den Weg in die Parlamente finden.

Besonders bekannt ist das Wahlrecht zum rumänischen Parlament: Rechtmäßig gegründete Organisationen von Bürgern, die einer nationalen Minderheit angehören, haben den Anspruch auf einen Sitz im nationalen Parlament, wenn sie bei einer Wahl zumindest 5 % der durchschnittlichen Zahl an gültigen Stimmen erhalten, die ansonsten zur Erlangung eines Abgeordnetenmandates erforderlich sind.⁴⁴ Verkürzend wird hier von garantierten Sitzen gesprochen, was aber nicht gänzlich korrekt ist, weil ein bestimmtes – wenn auch sehr geringes – Quorum bei der Wahl erreicht werden muss. Ein echter garantierter Sitz besteht im finnischen Parlament für die weitestgehend der schwedischen Minderheit angehörenden Bewohner der Åland-Inseln,⁴⁵

ebenso für die ladinische Minderheit im Südtiroler Landtag.⁴⁶

Obwohl die Parteien in Deutschland eine durch das Grundgesetz ausgesprochene verfassungsrechtliche Funktion haben („*Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.*“⁴⁷), sind sie hier zivilrechtlich organisiert, zumeist als eingetragene Vereine.

In Deutschland hat die dänische Minderheit eine Partei (*Südschleswigscher Wählerverband*), die sie auf politischem Gebiet vertritt. Sie nimmt seit Jahrzehnten an den Landtags- und Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein teil und erreicht regelmäßig im Landtag zwei bis vier Sitze und zahlreiche Mandate in den Gemeinde- und Kreisvertretungen. Gegenwärtig stellt sie aufgrund einer Koalitionsvereinbarung eine Ministerin der Regierung von Schleswig-Holstein.

Das Parteienrecht und das Wahlrecht in Deutschland enthalten einige begünstigende Regelungen für Minderheitenparteien:

Das Bundeswahlgesetz (BWahlG) enthält die Bestimmung, dass Parteien nationaler Minderheiten von der Sperrklausel des Wahlgesetzes befreit sind. So werden bei der Verteilung der Sitze für den Deutschen Bundestag auf die Landeslisten grundsätzlich nur die Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen erhalten oder die in mindestens drei Wahlkreisen ein Direktmandat errungen haben. Dieses Prinzip gilt nach § 6 Abs. 3 Satz 2 BWahlG aber nicht für Parteien nationaler Minderheiten. Für diese Parteien werden im BWahlG auch Sonderregelungen getroffen für die Kreisvorschläge (§ 20 Abs. 2 Satz 3) sowie für die Landeslisten (§ 27 Abs. 1 Satz 4).

Das Parteiengesetz (PartG) berücksichtigt ebenfalls die besondere Situation der Parteien nationaler Minderheiten. Diese Parteien haben auch einen Anspruch auf staatliche Finanzierung nach § 18 Abs. 3, wenn sie nicht die in Abs. 4

genannten bestimmten Anteile der Wählerstimmen erreicht haben. Gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 3 b PartG werden die Parteien nationaler Minderheiten zudem beim Sammeln ausländischer Spendengelder privilegiert. Der Südschleswigsche Wählerbund macht seit vielen Jahren von dieser Möglichkeit Gebrauch und erhielt z. B. im Jahr 2012 den Betrag von 390 120 € von einem dänischen Ministerium. Parteien der Friesen könnten nach dieser Norm Spenden aus den Niederlanden erhalten, Parteien der deutschen Sinti und Roma aus vielen Nachbarstaaten.⁴⁸

Mit den genannten Vorschriften wird im BWahlG und im PartG berücksichtigt, dass die Parteien nationaler Minderheiten gerade durch den Minderheitenstatus bedingt nicht die Möglichkeiten haben, in gleichem Ausmaß Wahlstimmen und finanzielle Unterstützungen zu erlangen wie die anderen Parteien. Die Regelungen zugunsten der Parteien nationaler Minderheiten bedeuten damit keine im juristischen Sinne und im engen Wortsinn „Bevorzugung“, sondern stellen sich als Ausgleichsmaßnahme für die schwierige Situation dieser Parteien dar.

Wenn das Parteienrecht und das Wahlsystem für eine Minderheitenpartei in der konkreten Situation (Gesamtzahl und regionale Verteilung der Minderheit, Zuschnitt der Wahlkreise etc.) günstig und somit der Gründung und Wahlbeteiligung einer solchen Partei förderlich sind, dann gilt es doch folgendes zu beachten:

Es kann sein, dass viele Angehörige einer Minderheit eine Position im klassischen Rechts-Links-Spektrum der Politik haben und gemäß ihrer politischen Überzeugung dazu beitragen wollen, dass die entsprechende (Mehrheits-)Partei die Wahl gewinnt. Dieses Moment wird noch verstärkt, wenn es den großen Parteien gelingt, Kandidaten aus der Minderheit bei der Kandidatenaufstellung auf sogenannten „sicheren“ Plätzen zu positionieren und somit die jeweiligen Wähler eine ziemliche Sicherheit haben, dass ein

Mitglied ihrer Volksgruppe in das zu wählende Parlament einzieht. Diese Situation ist wohl bei den Sorben anzutreffen, bei denen sich in den letzten 25 Jahren (seit dem Ende der DDR und somit für dieses Gebiet seit dem Beginn der freien Möglichkeit von Parteigründungen) keine sorbische Partei mit auch nur einer gewissen Nachhaltigkeit etablieren konnte.

Beim Südschleswigschen Wählerbund ist es seit dem Jahr 2000 Tradition, dass auf den Listen für die Landtagswahlen jeweils ein aussichtsreicher Platz für einen Nordfriesen zur Verfügung gestellt wird. Bei den Wahlen zu den Kreis- und Gemeindeparlamenten 2013 errangen die kommunalen Politikerinnen und Politiker des SSW knapp 200 Sitze in 77 Gemeinden, 5 Sitze im Kreistag Nordfriesland, 6 Sitze im Kreistag Schleswig-Flensburg, 2 Sitze im Kreistag Rendsburg-Eckernförde, 8 Sitze in der Ratsversammlung der Stadt Flensburg und zwei Mandate in Kiel.⁴⁹

d. Verbandsklagerecht

Brandenburg hat in § 4a des Sorben/Wenden-Gesetzes in der ab 1. Juni 2014 geltenden Fassung die Möglichkeit eröffnet (erstmalig im deutschen Minderheitenrecht), dass die Interessen des sorbischen/wendischen Volkes und der Bürger sorbischer/wendischer Volkszugehörigkeit auf Landes- und kommunaler Ebene von einem anerkannten Dachverband sorbischer/wendischer Verbände und Vereine wahrgenommen werden können. Das Verbandsklagerecht ist eine Ausnahme vom Prinzip des Individualrechtsschutzes im Verwaltungs- und im Zivilprozessrecht; bekannt ist die Verbandsklage vor allem im Umwelt- und Naturschutzrecht sowie im Verbraucherschutz. Es wird sich noch zeigen, welcher Dachverband in Brandenburg nach den in § 4a aufgestellten Kriterien anerkannt wird. Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, dass die *Domowina* die Bedingungen erfüllt; fraglich ist,

ob außerdem ein weiterer Dachverband auch nur eine Chance auf Anerkennung hat.

IV. SIND DIE VORAUSSETZUNGEN ERFÜLLBAR?

Sind im deutschen Rechtssystem die Voraussetzungen für die Verleihung des Status einer Personalkörperschaft des öffentlichen Rechts and nationale Minderheiten erfüllbar?

Der Überblick über die in Deutschland zur Verfügung stehenden Rechtsformen hat gezeigt, dass im Bereich des öffentlichen Rechts für die Begründung von NTA für nationale Minderheiten die Personalkörperschaft des öffentlichen Rechts in Frage kommt, wenn die nationale Minderheit auch in ihrem Siedlungsgebiet oder in weiten Teilen von ihm nicht die Mehrheit der Bevölkerung stellt. In einer solchen Rechtsform ließen sich Organe einrichten, die die Minderheit politisch repräsentieren und ihre inneren Angelegenheiten regeln.

A. Die Bestimmbarkeit der Mitglieder

Wesentliche Voraussetzung bei dieser Rechtsform ist, dass klar (bis in den Einzelfall) bestimmt bzw. bestimmbar ist, wer Mitglied ist bzw. werden darf. Diese Voraussetzung kann in Staaten erfüllt werden, in denen im Ausweis des Einzelnen vermerkt ist, welcher Volksgruppe er angehört, bzw. in denen in öffentlichen Registern seine Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verzeichnet ist.

Diese beiden Formen setzen allerdings im Rechtsstaat voraus, dass auch gesetzlich geregelt ist, wie diese Zuordnung zustande kommt. Hierbei sind hauptsächlich zwei Anknüpfungspunkte denkbar:

- Abstammung von einem Menschen, der dieser Minderheit angehört (hat);
- freie Entscheidung des Einzelnen und entsprechende Erklärung gegenüber einer öffentlichen Stelle.

Ist ein solcher grundsätzlicher Anknüpfungspunkt festgelegt, ist auf der nächsten Ebene zu fragen:

- Kann der Einzelne aus der vererbten Zuordnung ausbrechen und sich einer anderen Minderheit oder der Mehrheit anschließen?
- Wie ist die Rechtslage bei Personen, deren Eltern verschiedenen Ethnien angehören, sei es zwei verschiedenen Minderheiten oder ein Elternteil gehört einer Minderheit und der andere der Mehrheitsbevölkerung an? Gibt es hierbei Entscheidungsfreiheit und/oder kann man gar zwei Minderheiten gleichzeitig angehören?
- Wie sieht das Verfahren aus, das die Aufnahme in eine Minderheit, den Wechsel und den Austritt regelt?
- Kommt den Vertretern bzw. Organen der verfassten Minderheit ein Entscheidungsrecht über die Aufnahme von Mitgliedern zu?

All diese Fragen müssen in einer logischen und praktikablen Weise beantwortet sein, will man eine öffentlich-rechtliche Personalkörperschaft für die Selbstorganisation von nationalen Minderheiten zur Verfügung stellen.

B. Erfassung der Minderheitenzugehörigkeit durch die öffentliche Verwaltung?

Entscheidende Voraussetzung ist also die Festlegung der Minderheitenzugehörigkeit der einzelnen Menschen. Wenn es sich wie hier um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft handeln soll, müssen auch die Unterlagen über die

Zugehörigkeit des Einzelnen zur Gruppe öffentlich nachprüfbar sein.

Es ist vorstellbar, dass es in Europa Rechtssysteme gibt, in denen die vorgenannten Bedingungen erfüllt sind. In der früheren Sowjetunion war die Zugehörigkeit zu einer Nationalität im Pass und somit auch in den entsprechenden Verwaltungsunterlagen eingetragen. Immer wieder wird das ungarische Beispiel der Wahlen zu den Minderheitenselbstverwaltungen zitiert, wobei allerdings innerhalb von zwei Jahrzehnten dieses System schon zweimal reformiert wurde, weil es gerade bei der Bestimmung der Wahlberechtigten in der Durchführung Schwächen aufwies, die an seiner rechtsstaatlichen Eignung Zweifel aufkommen ließen.

Im Westen Europas ist es die Regel, dass die Zugehörigkeit eines Individuums zu einer Minderheit nicht amtlich erfasst wird. Von dieser Regel gibt es wenige Ausnahmen:

Zum Sami Parlament in Norwegen kann wählen, wer sich – auf freiwilliger Basis – in das Sami-Wahlregister hat eintragen lassen, das im Zusammenhang mit dem nationalen Bevölkerungsregister vom Finanzministerium geführt wird.⁵⁰

In der Provinz Bozen (Südtirol) wird – im Unterschied zum übrigen Italien – bei der Volkszählung erhoben, ob der Einzelne zur ladinischen, italienischen oder deutschsprachigen Gemeinschaft gehört. Hierüber hat der Einzelne ein besonderes Formular auszufüllen, das nicht anonym ist. Dies wird bis zur nächsten Volkszählung beim Bezirksgericht aufgehoben und dient insbesondere bei der Verteilung von politischen Mandaten und bei der Besetzung von ausgeschriebenen öffentlichen Dienstposten der Gewährleistung einer proportionsgerechten Verteilung auf die drei Volksgruppen. Der Beratende Ausschuss zum RÜ hat diese Regelung deutlich kritisiert, insbesondere, weil die Zuordnung zu einer Gruppe nur alle zehn Jahre

geändert werden kann, weil die Vertraulichkeit der Registrierung nicht hinreichend gewährleistet ist und weil der Bürger zur Angabe verpflichtet ist.⁵¹

C. Zugehörigkeit zu einer Minderheit als private Entscheidung

Die grundlegende Frage ist, jedenfalls aus Sicht Deutschlands und einiger anderer europäischer Staaten, ob es zulässig ist, die Zugehörigkeit eines Individuums zu einer nationalen Minderheit in öffentlichen Registern zu erfassen.

In Deutschland gilt – in voller Übereinstimmung mit den Verbänden der nationalen Minderheiten – Folgendes:

„Da die Zugehörigkeit zu den Minderheiten die private Entscheidung eines jeden einzelnen ist, wird sie von Staats wegen nicht registriert oder erfasst, so dass es keine amtlichen Statistiken gibt, die auf ethnischen oder sprachlichen Merkmalen basieren. Daher gibt es auch nur Schätzungen über die Zahl der Angehörigen der nationalen Minderheiten und weiteren traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen. Die Zahlenangaben stammen i.d.R. von den Gruppen selbst und sind aufgrund von Mitgliedzahlen der Minderheitenorganisationen, Wählerstimmen für Minderheitenlisten, Schülerzahlen von Minderheitenschulen und Teilnehmerzahlen an Arbeitsfeldern bzw. Veranstaltungen ermittelt worden.“⁵²

Es liegt auf der Hand, dass hier eingewendet wird, das Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sei durchaus vergleichbar mit dem zu einer Religionsgemeinschaft. Wobei allerdings die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft in Deutschland nicht nur in

Registern erfasst, sondern bei abhängig Beschäftigten auch von den zuständigen staatlichen Stellen dem Arbeitgeber mitgeteilt wird, damit dieser vom Lohn neben der Lohnsteuer auch die Kirchensteuer einbehält und abführt.

Hingegen gebe es Staaten mit einem Modell der Trennung von Staat und Kirche, in dem etwa die Erhebung von Kirchensteuer durch den Staat und die staatliche Registrierung der Kirchenmitglieder undenkbar seien. Dieser Einwand erfolgt zu Recht und er weist zurück auf die oben⁵³ getroffene Feststellung von der Unterschiedlichkeit der staatlichen Ordnungen im Bereich des Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsrechts. Oftmals ist es nicht angängig, unter verschiedenen Lösungen für eine zu regelnde Situation nur eine als rechtsstaatlich und demokratisch zu bezeichnen. Dies leuchtet auch der allgemeinen Öffentlichkeit ein, wenn man auf die durchaus unterschiedlichen Systeme hinweist, die im Bereich der Wahlen zu den nationalen Parlamenten Anwendung finden.

D. Fragen zu Eintritt, Austritt, Bekenntniswechsel

Wollte man gleichwohl dem Gedanken an die Schaffung von Personalkörperschaften für nationale Minderheiten nähertreten, dann müssten auch Verfahrensweisen für die Aufnahme in die und den Austritt aus der Körperschaft und auch den Wechsel von einer Minderheitenkörperschaft in eine andere sowie entsprechende Regeln für Minderjährige geschaffen werden. Gerade auf diesem Gebiet wären klare und praktikable Regelungen erforderlich, denn anders als bei den berufsständischen Kammern (denen alle beitreten müssen, die diesen Beruf ausüben wollen) oder den Sozialversicherungen (denen alle Sozialversicherungspflichtigen automatisch angehören) ist es wesentlich schwieriger, die

konkreten Mitglieder einer Personalkörperschaft für eine Minderheit zu erfassen.

Das deutsche Staatskirchenrecht zeigt zugleich praktikable Verfahren über die Aufnahme in eine und den Austritt aus einer Kirche auf. Das regelmäßige Aufnahmeverfahren der christlichen Kirchen ist die Taufe, und zwar zumeist die Kindertaufe. Die Taufe wird von der Verwaltung der kirchlichen Gemeinde an die weltliche Gemeinde gemeldet. Ist ein Mensch schon getauft und wechselt er die Konfession oder möchte er nach einem früheren Kirchenaustritt wieder in eine (dieselbe oder eine andere) Kirche eintreten, so erfolgt ein formalisiertes Aufnahmeverfahren, von dem wiederum der weltlichen Gemeinde Mitteilung gemacht wird. Der Austritt ist den Kirchenaustrittsgesetzen der Länder geregelt. Er erfolgt mündlich zu Protokoll oder in öffentlich beglaubigter Schriftform, in der Regel beim Amtsgericht oder beim Standesamt.

E. Minderjährige

Die Frage nach der Gestaltung der Rechte von Minderjährigen erscheint für diejenigen überraschend, die vor allem die Schaffung eines Parlamentes der Minderheit und die Regelung der Wahlberechtigung im Blick haben und dann vergleichbare Mindestwahlalter wie bei allgemeinen Wahlen andenken. Warum aber sollten einer Körperschaft der Minderheit nur Erwachsene angehören dürfen? Wenn man die Zugehörigkeit zu einer Minderheit mit der zu einer Religionsgemeinschaft vergleicht (was schon durch die Verwendung des Wortes „Bekenntnis“ insinuiert wird), dann liegt es nahe, auch Minderjährigen eine Teilnahme und Teilhabe zu ermöglichen; schließlich wird man nicht erst im Alter von 18 Jahren Däne oder Sorbe.

Auch hier bietet wiederum das Staatskirchenrecht ein komplettes System: Hinsichtlich von Kindern und Jugendlichen ist das Reichsgesetz über die religiöse Kindererziehung

einschlägig, das bis zum Alter von 12 Jahren alle religiösen Entscheidungen für ein Kind den Eltern überträgt; im Alter zwischen 12 und 14 Jahren darf das Kind gegen seinen Willen nicht in einem anderen als dem bisherigen Bekenntnis erzogen werden. Mit Vollendung des 14. Lebensjahres ist das Kind religionsmündig, das heißt, es kann alleine über Kircheneintritt und –austritt entscheiden. Diese Frage kann bei minderjährigen Minderheitenangehörigen insbesondere bei der Wahl der zu besuchenden Schule (Minderheits- oder Mehrheitsschule), eines Schulzweiges oder der Sprachenfolge, bei der Auswahl von Vereinsmitgliedschaften im politischen, sozialen sportlichen und musikalischen Bereich und der Teilnahme an Jugendlagern und schließlich auch bei der Frage ob man einer christlichen Gemeinde der Mehrheits- oder Minderheitssprache angehören will,⁵⁴ entscheidend sein.

F. Datenübermittlung

Über Taufe, Eintritt, Austritt, Tod, Zuzug und Wegzug findet zwischen den Verwaltungsstellen der Kirchen und den weltlichen Behörden des Personenstandes und des Meldewesens eine regelmäßige kontinuierliche Datenübermittlung statt. Durch dieses Verfahren wird eine stete Aktualität der Daten der kirchlichen Gemeinde über ihre Mitglieder sichergestellt. Dies ermöglicht auch die korrekte Durchführung der Wahlen für die Organe der Gemeinden, z. B. für das evangelische Presbyterium und den katholischen Pfarrgemeinderat. Auf der Grundlage dieses Datenverbundes von Kirche und Staat gelingt es, alle gebietsansässigen Gemeindeglieder zu den Wahlen einzuladen und alle anderen von den Wahlen auszuschließen. Auch hier wären die Verfechter der Minderheitenkörperschaft zu fragen, wie sie sich vorstellen, dass die Daten über ihre Mitglieder aktuell gehalten werden können.

G. Wahl der Mitglieder des Sorbenrates in Brandenburg

Es könnte eingewendet werden, in den ab 1. Juni 2014 geltenden brandenburgischen Regelungen über die Wahl der Mitglieder des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden beim Landtag⁵⁵ sei vorgesehen, dass sich alle nach dem Landeswahlgesetz Brandenburgs wahlberechtigten Sorben/Wenden in ein Wählerverzeichnis eintragen können, das für Zwecke dieser Wahl von einer Geschäftsstelle geführt wird, die von den zur Verbandsklage zugelassenen Dachorganisationen der Minderheit benannt wird.

Dieser Einwand trägt aus mindestens zwei Gründen nicht: Zum einen kommt dem Sorbenrat beim Landtag keinerlei Entscheidungsbefugnis zu, er hat nach altem wie nach neuem Recht lediglich eine beratende Funktion. Zum anderen wird durch das Verfahren der Eintragung in ein Wählerverzeichnis in keiner Weise sichergestellt, dass ausschließlich Angehörige der Minderheit an der Wahl teilnehmen, denn es besteht auf der gesetzlichen Ebene kein Kriterium, das die Minderheitenangehörigen von anderen Brandenburgern trennt. Dies ist bei den bestehenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach deutschem Recht anders geregelt: Bei den Kammerberufen muss der Nachweis der Ausbildungsvoraussetzungen erfolgen, bei den großen christlichen Kirchen beginnt die Mitgliedschaft durch die Taufe bzw. bei Konvertiten und Wiedereintretenden durch einen Formalakt.

H. Wahl eines Minderheitenparlamentes durch alle Bewohner der Region?

Das Problem, nicht zwischen Angehörigen der Minderheit und anderen Bewohnern des Landes nach objektiven Kriterien trennen zu können und

zu wollen, ist Ursache einer weiteren Idee um die Errichtung einer sorbischen Personalkörperschaft des öffentlichen Rechts: Danach sollen alle Bewohner der in den Sorbengesetzen Brandenburgs und Sachsens bezeichneten sorbischen Siedlungsgebiete wahlberechtigt zu einem parlamentarischen Organ dieser Körperschaft sein.⁵⁶ Dies stellt das Anliegen der Selbstverwaltung der Minderheit durch eine Personalkörperschaft vollends auf den Kopf angesichts dessen, dass in den bezeichneten Siedlungsgebieten etwa zehnmal mehr Nichtsorben als Sorben wohnen und wahlberechtigt wären.

I. Ergebnis

Wenn aber mit nationaler rechtsstaatlicher Begründung eine bestimmte Lösung den eindeutigen Vorzug gefunden hat, dann ist sie konsequent anzuwenden. Dies gilt im vorliegenden Fall für den in Deutschland bestehenden Grundsatz der Privatheit des Bekenntnisses zu einer nationalen Minderheit einschließlich der Nichtregistrierung des Bekenntnisses. Das Ergebnis ist, dass nationale Minderheiten hier nicht die Form einer Personalkörperschaft des öffentlichen Rechts haben können.

V. ANDERE MÖGLICHKEITEN DER VERBESSERUNG DER MITWIRKUNGSRECHTE

Die Feststellung, dass in Staaten mit dem Prinzip der Nichterfassung der Minderheitenzugehörigkeit durch staatliche Stellen die Personalkörperschaft nicht die geeignete Rechtsform zur Einräumung von Autonomie an eine Minderheit ist, muss allerdings nicht bedeuten, dass dies das Ende aller Überlegungen sein muss, wie einer Minderheit das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung eingeräumt werden kann. Im Folgenden sollen

daher noch einmal die Möglichkeiten der eingetragenen Vereine, der Stiftungen öffentlichen und privaten Rechts und der politischen Parteien, aufgegriffen werden, um zu prüfen, ob sie – möglicherweise gemeinsam angewendet - zur Verwirklichung eines gewissen Maßes an Autonomie führen können. Hierbei würde es sich dann, Oeter⁵⁷ folgend, nicht um personale, sondern um funktionelle Autonomie handeln.

A. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Stiftungen

Wenn es vielen nationalen Minderheiten auch oder insbesondere darum geht, vom Staat zugewendete Finanzmittel für ihre kulturellen Mittel im weitesten Sinne zu verwenden, dann ist die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Stiftung von Interesse. Eine solche Stiftung ist zum einen wohl die am besten geeignete Organisationsform, wenn es darum geht, Geldmittel zu verwalten und zu verteilen, denn das ist ihr wesentlicher Zweck. Diese Form erlaubt es zum anderen, sie mit Organen auszustatten, in denen diejenigen repräsentiert sind, zu deren Nutzen die Stiftung errichtet worden ist. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele im öffentlichen Leben Deutschlands. Die Details der Ausgestaltung der Stiftungsorgane sind unterschiedlich, doch kann man als generelle Linie beobachten, dass die zivilgesellschaftlichen Kräfte, die sich um die Erreichung der Zwecke kümmern, für die die Stiftung eingerichtet worden ist, in den Stiftungsgremien vertreten sind. Gibt es mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen, die im selben Sektor der Gesellschaft tätig sind, so versucht der Stifter (also eine staatliche Stelle), die in der Gesellschaft anzutreffenden Kräfteverhältnisse widerzuspiegeln. Zur Wahrung der öffentlichen Interessen wird zumeist das Entsendungsrecht für eine bestimmte Zahl von Gremiumssitzen der öffentlichen Hand vorbehalten. Wenn der Staat der bedeutendste oder sogar einzige Zuwendungsgeber ist, kann er

auf diese Weise die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln kontrollieren.

Wenn die nationale Minderheit im Wesentlichen nur in einer Dachorganisation vereint ist, kann man diesem Verband die Aufgabe und das Recht zuordnen, die entsprechenden Mitglieder im maßgeblichen Stiftungsorgan vorzuschlagen oder sogar zu bestimmen. Gibt es konkurrierende Verbände von Bedeutung, die nicht alle dem selben Dachverband angehören, so kann in einem solchen Organ ein Ausgleich der Interessen herbeigeführt werden. In einem demokratisch-rechtsstaatlichen Gemeinwesen, in dem die Entscheidung über die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung von einem Parlament getroffen wird, steht zu erwarten, dass ein den Umständen angemessenes Kräfteverhältnis im Stiftungsorgan festgelegt wird.

Die Interessen des Staates auf Beachtung der Erfordernisse der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln und der Einhaltung des Stiftungszwecks können in einem zweiten Gremium, zum Beispiel einem Verwaltungsrat wahrgenommen werden, der das Budget der Stiftung nur in dieser Hinsicht zu genehmigen hat, nicht aber in Bezug auf die inhaltlichen Entscheidungen.⁵⁸

Somit erweist sich die Stiftung des öffentlichen Rechts als durchaus geeignete Rechtsform, um in einem Staat, in dem die Erfassung der ethnischen Zugehörigkeit des Einzelnen prinzipiell nicht erfolgt, den Organisationen der Minderheiten die Entscheidung über die Verwendung der für sie vorgesehenen Mittel zu übertragen.

Gleiches gilt für die privatrechtliche Stiftung, die, wie das Beispiel des ECMI zeigt, auch so konstruiert werden kann, dass die öffentlichen Hände, deren regelmäßige finanzielle Zuwendungen für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind, hinreichend die Mittelverwendung im Sinne des Haushaltsrechts überprüfen können. Dieses Ziel lässt sich aber

auch durch entsprechende Auflagen im Zuwendungsbescheid erreichen, so wie es bei den erheblichen Zuwendungen an eingetragene Vereine der Minderheiten erfolgt. Insgesamt erscheint es eher als Geschmacksfrage und nicht als zwingendes rechtliches Gebot, ob man eine nationale Minderheit über eine Stiftung des öffentlichen oder des Privatrechts oder – wie im Folgenden zu erörtern – einen eingetragenen Verein fördert.

B. Eingetragene Vereine

Wie die Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts zeichnen sich die eingetragenen Vereine dadurch aus, dass sie Mitglieder haben. Im Unterschied aber zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften erfordert die Konstruktion des e. V. nicht, dass ihr alle Personen der in Frage kommenden Gruppe (hier: nationale Minderheit) angehören. Das Bestehen eines e. V. bedeutet somit nicht, dass er automatisch die Interessen aller Gruppenmitglieder vertritt. Allerdings kann die öffentliche Hand mit Hilfe der Mitgliederzahl und der Wahrnehmung etwaiger konkurrierender zivilgesellschaftlicher Vereinigungen feststellen, welche Bedeutung einem solchen e. V. zukommt. Dann ist es der öffentlichen Hand möglich zu entscheiden, ob dieser Verein geeigneter Zuwendungsempfänger für Leistungen ist, die einer nationalen Minderheit zukommen sollen. Wie weit dies gehen kann, zeigen die genannten Beispiele großer Schulvereine und wissenschaftlicher Institute der Minderheiten in der Rechtsform des e. V.

Aus Sicht der Minderheit wäre es hilfreich, wenn es – auch bei Bestehen einzelner Fachvereine z. B. für Musik, Tanz, Theater, Jugendarbeit, Literatur, Sport etc. sowie von regionalen Verbänden zur Errichtung einer Dachorganisation kommt, die mit Fug behaupten kann, sowohl die Interessen der Minderheit zu

bündeln, als auch die Organisationskraft besitzt, staatliche Zuwendungen ordentlich zu verwalten. Die Grenzen der Möglichkeiten des e. V. sind dort zu sehen, wo der Staat nicht bereit und/oder berechtigt ist, hoheitliche Aufgaben zu übertragen, z. B. in der Rechtsprechung und der Rechtsetzung.

C. Politische Parteien

Politische Parteien sind besonders dafür geeignet, im öffentlich-politischen Raum Auffassungen zu vertreten, Ziele zu propagieren und – bei parlamentarischer Mitwirkung – unmittelbar auf die Rechtsetzung einzuwirken. Dies setzt allerdings voraus, dass sie in der Öffentlichkeit ernst genommen werden, was wiederum voraussetzt, dass sie an parlamentarischen Wahlen auf den verschiedenen Ebenen teilnehmen und beachtenswerte Erfolge erzielen. Jedenfalls angesichts der geschätzten Größe der Minderheiten in Deutschland hat hier eine Minderheitenpartei überhaupt nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie nicht Konkurrenz aus dem eigenen Lager erhält, dadurch dass verschiedene Parteien einer Minderheit zur Wahl antreten. Zu beachten ist, dass eine Partei, die an allgemeinen Wahlen teilnimmt, wohl mehr unter öffentlicher Beobachtung steht und damit auch mehr Kritik ausgesetzt sein kann, als eine Stiftung oder ein Verein.

D. Kombination der Formen zur Gestaltung von NTA für nationale Minderheiten

Es hat sich gezeigt, dass die Errichtung von regionalen oder örtlichen Gebietskörperschaften oder von Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts für nationale Minderheiten in Deutschland aus faktischen und rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Ein wesentliches Element dabei ist es, die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit als Teil der Privatsphäre zu respektieren; dieser

Grundsatz wurde im deutsch-dänischen Verhältnis bereits 1955 in den Bonn-Kopenhagener Erklärungen niedergelegt:

„Das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur ist frei und darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden.“⁵⁹

Diese den nationalen Minderheiten in Deutschland äußerst wichtige Gewährleistung im deutschen Rechtssystem sollte nicht aufgegeben werden, um den Weg zu ebnen für die Errichtung öffentlich-rechtlicher Körperschaften, insbesondere wenn andere Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um den Minderheiten möglichst weit gehende Entscheidungsmöglichkeiten über ihre spezifischen Angelegenheiten zu ermöglichen.

Tatsächlich stehen andere rechtliche Organisationsformen und Rechtsinstrumente zur Verfügung, mit denen das Ziel einer partiellen Selbstverwaltung erreicht werden kann. In Deutschland und Dänemark finden wir mehrere solche Kombinationsmodelle:

Die deutsche Minderheit in Dänemark verfügt über ein organisationsstarkes Vereinsleben, das auch ein Schulwesen erfolgreich betreiben kann und wird im politischen Raum auf der kommunalen Ebene durch eine eigene politische Partei vertreten. Die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein ist ähnlich organisiert, allerdings ist dort die Partei regelmäßig auch im Landtag, also auf regionaler Ebene vertreten und derzeit sogar an der Regierung beteiligt. Die Sorben wiederum haben keine nennenswerten eigenen Parteiaktivitäten, haben sich aber zu einem starken zivilgesellschaftlichen Dachverband vereint und verfügen für die Verwaltung von Finanzmitteln und Vermögen über eine öffentlich-rechtliche Stiftung, sowie in Brandenburg nunmehr über das Verbandsklagerecht.

Wenn die Minderheit nicht den Anspruch erhebt, eigenes Straf- und Zivilrecht zu setzen und

zu vollstrecken oder Steuern zu erheben, erscheint es zur weiteren Ausweitung der Selbstverwaltungskompetenzen nicht erforderlich, öffentlich-rechtliche Gebiets- oder Personalkörperschaften zu errichten. Eine konsequente Anwendung der übrigen öffentlich- und privatrechtlichen Formen ist ausreichend, wobei nicht verkannt wird, dass Verbesserungen im Detail sinnvoll sind und möglich sein müssen, wie z. B. die Zurücknahme des Einflusses der öffentlichen Hände in öffentlich-rechtlichen Stiftungen auf die reine Rechts- und Haushaltskontrolle. Dem Staat würde damit auch *„die heikle Aufgabe abgenommen, selbst das Kulturleben der Minderheit zu organisieren“*.⁶⁰ Und damit sind wir an der Stelle, an der auch bei der Inanspruchnahme von nicht öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, also Vereinen und Parteien, von der Einräumung von Autonomie an die Minderheiten gesprochen werden kann: Indem der Staat – anders als bei der Errichtung und dem Betrieb von Staatsopern, Stadttheatern, staatlichen Museen, städtischen Musikschulen oder öffentlichen Bibliotheken – nicht selber über Prioritäten und Größenordnungen entscheidet, sondern dies der Institution der Minderheit überlässt, wird mit der Zuweisung von Fördermitteln zugleich ein Stück Autonomie übertragen, die man dann „Kulturelle Autonomie“ oder „Funktionale kollektive Autonomie“⁶¹ nennen kann. Das bedeutet als „Kulturelle Autonomie“, dass die Minderheit selbst die Schwerpunkte und Ausprägungen ihres Kulturlebens bestimmt und ausführt; unter dem Aspekt der „Funktionalen kollektiven Autonomie“, dass die Minderheit durch ihre zivilrechtlichen Strukturen und ggf. durch ihre Entscheidungsmehrheiten in öffentlich-rechtlichen Stiftungen Entscheidungen treffen kann, die bezüglich der Mehrheitsbevölkerung den Vertretungsgremien und Verwaltungen auf allen Ebenen des Staatsaufbaus zukommen. Hierbei ist die Zuweisung von angemessenen spezifischen

Fördermitteln unerlässlich aber auch gerechtfertigt, weil einerseits die entsprechenden Unternehmungen der Minderheit - deren Mitglieder den gleichen Steuerpflichten unterliegen wie die der Mehrheitsbevölkerung – Geld kosten, aber andererseits allgemeine Einrichtungen – wie etwa Schulen in der Mehrheitssprache – kleiner dimensioniert sein

können. Selbstverständlich ist dies kein Nullsummenspiel, aber jegliche Differenzierung des Angebotes an kulturellen und sozialen Leistungen in einer demokratischen, offenen, pluralistischen und toleranten Gesellschaft ist aufwendiger als die autoritäre Verordnung einer „Monokultur“.

Endnoten

¹ BGBl. II, 1997, S. 1406.

² BVerfGE 1, 208, (derzeit) zuletzt LVerfG S-H, Urteil vom 13. 9. 2013 , 9/12 mit vielen Nachweisen.

³ Für den Begriff der nationalen Minderheit findet sich sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik keine einheitliche Definition; siehe zum neuesten Erörterungsstand: Tove H. Malloy in Tove H. Malloy (Hg.) *Minority Issues in Europe: Rights, Concepts, Policy* (2013), Introduction, S. 13 – 23, 14 – 18.

⁴ BT-Drs. 13/6912 S. 42, Rn. 81.

⁵ So hat sich der Beratende Ausschuss zum RÜ mit der Regional- und Kommunalreform in Dänemark befasst, die zu größeren Verwaltungseinheiten und damit zur Gefahr der Verringerung der Einflussmöglichkeiten der deutschen Minderheit auf die politischen Entscheidungen geführt hat; siehe: 3. Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zum RÜ zu Dänemark (2011), Rn. 115 – 120.

⁶ Genauer formuliert: die beiden Provinzen Italiens mit besonderem Status - Trentino und Bolzano/Bozen -, die die Region Trentino-Alto Adige bilden; siehe 1. Staatenbericht Italiens zum RÜ (1999). S. 3 und passim.

⁷ Zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Einordnung dieser Gemeinschaft siehe unter II E.

⁸ Zur mangelnden Bestimmtheit der englischen Bezeichnung „dispersed minority“ siehe Detlev Rein, *Working with the Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities*, in: Tove H. Malloy et al. (Hg.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 229-254, 241-243.

⁹ Günther Sandner, *Austromarxismus und Multikulturalismus - Karl Renner und Otto Bauer zur nationalen Frage im Habsburgerstaat* (2002), S. 5, <http://www.kakanien.ac.at/beitr/fallstudie/GSandner1.pdf> (20. 3.2014)

¹⁰ Siehe Stefan Oeter, in Jochen Abr. Frowein et al. (Hg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Teil II, (1994) *Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau*, S. 492-541, 500.

¹¹ Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich* (1918), zugleich zweite, völlig umgearbeitete Auflage von des Verfassers Buch „Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat“, S. 43 ff, 74 ff.

¹² Karl Renner, a. a. O., S. 45.

¹³ Siehe: Alexander Osipov, Jana Groth, *Report about the ECMI Workshop on Non-territorial Autonomy*, Flensburg, Germany; 24-25 June 2011 ECMI-Report Nr. 61 July-August 2011.

¹⁴ Zu den entsprechenden Einrichtungen siehe ausführlich: 3. Staatenbericht Deutschlands zum RÜ (2009), Rn. 05022-05039.

¹⁵ Siehe Bericht der dänisch-schleswig-holsteinischen Arbeitsgruppe zur Behandlung von Gleichstellungsfragen in der Finanzierung der Schulen der dänischen und deutschen Minderheiten Kopenhagen/Kiel im November 2010, S. 11, 14.

¹⁶ In Deutschland ist dies die Grundsatznorm des Art. 7 Abs. 4 und 5 GG, in deren Rahmen die Länderschulgesetze nähere Bestimmungen treffen. In Dänemark besteht nicht einmal eine Schulpflicht, sondern nur eine Lernpflicht: § 76 der Verfassung Dänemarks (Danmarks Riges Grundlov vom 5. Juni 1953, Gesetz Nummer 169) besagt, dass Eltern, die selbst dafür sorgen, dass Kinder, die im unterrichtspflichtigen Alter einen Unterricht („undervisning“) erhalten, der dem Niveau des Volksschulunterrichts entspricht, nicht verpflichtet sind, ihre Kinder zur Schule zu schicken.

¹⁷ John Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy*, *International Political Science Review*. Vol. 15 (1994) Nr. 3: S. 297-314, 311.

¹⁸ Neben der DG gibt es in Belgien die Flämische Gemeinschaft (Vlaamse Gemeenschap), die das niederländische Sprachgebiet sowie das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt umfasst und die Französische Gemeinschaft (Communauté française,) die das französische Sprachgebiet sowie ebenfalls das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt umfasst.

¹⁹ Grundlegend sind die Art. 2, 115, 121, 130 der Belgischen Verfassung i. d. F. vom 19. 7. 2012, http://www.senate.be/deutsch/const_de.html#c34 (20.3.2014).

²⁰ Karl-Heinz Lambertz, Die Verfassung Belgiens und ihre Institutionen, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, (2003) 9, S. 329-333. Ders., Drei Alleinstellungsmerkmale der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, in Katrin Stangherlin (Hg.), La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (2005), S. 7-13, 11.

²¹ Siehe 3. Staatenbericht Ungarns zum RÜ (2009), insbesondere S. 5-21.

²² Begriffe bei Tove H. Malloy, The Lund Recommendations and Non-Territorial Arrangements: Progressive De-territorialisation of Minority Politics, International Journal on Minority and Group Rights 16 (2009) S. 665-679, 667.

²³ A.a.O., S. 671.

²⁴ Im Rahmen grundgesetzlicher und landesrechtlicher Bestimmungen, s. oben Endnote 16.

²⁵ Carmen Thiele, Rechtsstellung der Sorben in Deutschland, in Hans-Joachim Heintze (Hg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt (1997), S.342ff, 343; Markus Kotzur, Die Förderung des sorbischen Volkes: Rechtlicher Status, rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere die Finanzierungsmöglichkeit des Bundes (2009), S. 2.

²⁶ Manfred Mohr, Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz, in H.-J. Heintze (Hg.) Endnote 25, S. 122-141, 139.

²⁷ Siehe Ludwig Elle, Sorbische Interessenvertretung in Vergangenheit und Gegenwart (2011), S. 31.

²⁸ <http://stiftung.sorben.com/usf/Finanzierungsabkommen2009.pdf> (20.3.2014).

²⁹ Matthias Theodor Vogt, Vladimir Kreck, Gesamtkonzept zur Förderung der sorbischen Sprache und Kultur, Teil II, Empfehlungen zur Stärkung der sorbischen Minderheit durch Schaffung eines abgestimmten Selbstverwaltungs-, Kooperations- Projekt- und Institutionenclusters. Im Auftrag der Stiftung für das sorbische Volk erarbeitet am Institut für kulturelle Infrastruktur Sachsen (2009)

http://stiftung.sorben.com/usf/IKS_Empfehlungen_Sorben_091205r.pdf (20.3.2014).

³⁰ Siehe hierzu: BT-Drs. 17/2831, Vorbemerkung der Bundesregierung.

³¹ Peter Pernthaler, Gutachten über die Errichtung einer Körperschaft als öffentlich-rechtliche Vertretung der Sorben (Wenden)', in M. T. Vogt et al. (Hg.) Minderheiten als Mehrwert (2010), S. 537-556, 543.

³² Endbericht der Arbeitsgruppe „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ (2011), S. 3,

http://stiftung.sorben.com/usf/110713_ENDFASSUNG_Gemeinsames_Papier_AG_KdoeR.pdf (20.3.2014)

³³ Art. 137 Abs.5 S.2 WRV.

³⁴ Axel Freiherr von Campenhausen, Staatskirchenrecht, 4. Auflage (2006), S. 310.

³⁵ Art. 137 Abs. 6 WRV.

³⁶ <http://stiftung.sorben.com/usf/Staatsvertrag%20%284%29.pdf> (20.3.2014)

³⁷ Siehe Endnote 28.

³⁸ Stellungnahme zum 1. Staatenbericht Deutschlands (2002) RN. 65,

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Germany_de.pdf (20.3.2014).

³⁹ § 57 BGB.

⁴⁰ <http://www.g-h-n-s.de/> (13.3.2014).

⁴¹ Siehe: <http://www.ecmi.de/about/about-ecmi/> (20.3. 2014).

⁴² Vom 29. 1. 1998, BGBl. II 1999, S. 1041-1049.

⁴³ Siehe David Hine, Electoral Systems, Party Law and the Protection of Minorities, DH-MIN(2006)013final, Strasbourg: Council of Europe (2009), S. 20.

⁴⁴ Siehe 1. Staatenbericht Rumäniens zum RÜ (1999), S. 55.

⁴⁵ Siehe 1. Staatenbericht Finnlands zum RÜ (1999), S. 25.

⁴⁶ Art. 48 Abs. 2 Autonomiestatut.

⁴⁷ Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.

⁴⁸ Siehe BT-Drs. 18/401, S. 227, 234.

⁴⁹ <http://www.ssw.de/de/die-partei/kurz-ueber-den-ssw.html> (20.3.2014)



⁵⁰ Siehe 1. Staatenbericht Norwegens zum RÜ (2001), Article3, 3.2.

⁵¹ Siehe 1. Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu Italien (2002), Rn. 18-21.

⁵² 1. Staatenbericht Deutschlands zum RÜ (1999), S. 18.

⁵³ Siehe oben III.

⁵⁴ Eine nicht theoretische Fragestellung: In Nord- und Südschleswig kann man jeweils einer evangelisch-lutherischen Gemeinde in deutscher und in dänischer Sprache angehören. Die Kirchen der jeweiligen Minderheit sind die „Nordschleswigsche Gemeinde der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland“ und die „Dansk Kirke i Sydslesvig“.

⁵⁵ § 5 Sorben/Wenden-Gesetz

⁵⁶ http://www.serbski-sejmik.de/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=23 (20.3.2014)

„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.“

⁵⁷ A.a.O., Endnote 10, S. 498.

⁵⁸ Siehe Endbericht, a.a.O., Endnote 32, S. 16.

⁵⁹ Siehe <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/19550329.htm> (20.3.2014)

⁶⁰ Oeter, a.a.O., Endnote 10, S. 498.

⁶¹ Zu den Begriffen s. o. II.6.



ABOUT THE AUTHOR

Dr. Detlev Rein

Substitute-Member of the ECMI Executive Board

Independent Researcher and Former Principal of the Federal Ministry of Interior

*Contact: info@ecmi.de

FOR FURTHER INFORMATION SEE

EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES (ECMI)

Schiffbruecke 12 (Kompagnietor) D-24939 Flensburg

☎ +49-(0)461-14 14 9-0 * fax +49-(0)461-14 14 9-19

* E-Mail: info@ecmi.de * Internet: <http://www.ecmi.de>