



# STAATEN, VIELFALT UND MINDERHEITEN

Prof. Jens Woelk  
Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Universität Trient

Die große politische, wirtschaftliche und rechtliche Herausforderung für die Neuzeit ist die **Gleichheit** aller Menschen. Die Losung der französischen Revolution "*Liberté, Egalité, Fraternité*" drückt dies aus: alle „Bürger“ sollten Freiheit und gleiche Rechte haben. Dazu kommt die Brüderlichkeit, als eine ideelle Verbundenheit und Solidarität. Dies sind die Säulen des Gesellschaftsvertrages, der seit der Aufklärung virtuell die Grundlage sozialer und staatlicher Gemeinschaften ist. Als Antwort auf das schreiende – soziale – Unrecht vor der Revolution gilt daher seit 1789 Gleichheit aller "Bürger". Aber wer ist Bürger?

220 Jahre später tritt der EU Vertrag von Lissabon in Kraft (EUV, 2009). Sein Artikel 2 nennt die Werte, auf denen die Union gegründet ist: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte, *einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören*. Das bekannte Motto der EU ist "Einheit in **Vielfalt**" (*United in Diversity*). Ist Vielfalt ein Gegenbegriff zur Gleichheit? Wer ist Minderheit und warum?

Die Welt ist in **Staaten** unterteilt. Nach der klassischen Drei-Elemente-Lehre des Völkerrechts (Georg Jellinek, 19. Jahrhundert) müssen Staaten ein Gebiet haben, eine Bevölkerung und eine Regierung, die beide effektiv kontrolliert. Über zwei Jahrhunderte hat dieser Begriff das Völkerrecht dominiert, ebenso wie die Staaten die internationale Politik. Daneben wurden jedoch die **Menschenrechte** immer wichtiger (z.B. das Verbot des Sklavenhandels und der Sklaverei, der Leibeigenschaft). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden diese in verschiedenen internationalen Erklärungen verankert, insbesondere in der Universellen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (1948) und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates (1950). Diese Kataloge allgemeiner Menschenrechte enthalten selbstverständlich die Garantie des Gleichheitsgrundsatzes, aber keine besonderen Minderheitenrechte. Die Freiheit der Person schließt die Selbstverwirklichung in eigener Verantwortung ein. Anders als Staaten, die sich und ihr Gebiet abgrenzen, was in den Grenzkontrollen sichtbar wird, sind Personen mobil, was zu Konflikten zwischen Interessen der Staaten und Menschenrechten führen kann (Aus- und Einreiseverbote, Migrationskrise, ...).

**Schools beyond regions and borders (2021-2023)**

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: [www.sbrb.eu](http://www.sbrb.eu) | email: [sbrb.2023@gmail.com](mailto:sbrb.2023@gmail.com)



„*We, the People...*“ Die berühmten ersten drei Worte der amerikanischen Verfassung von 1787 bekräftigen die Souveränität des Volkes, auf der die Ausübung aller Regierungsgewalt beruht. Die Bürger geben sich selbst eine Verfassung, welche Rechte und Regierungsform konkret festschreibt (dahinter steht die Vorstellung des Gesellschaftsvertrages). Aber wer sind „die Bürger“, wer ist „das Volk“? Wer gehört dazu? Und wer nicht? Gibt es ein amerikanisches Volk? Die USA sind ein klassisches Einwanderungsland, in das Menschen aus aller Welt eingewandert sind, und im 18. Jahrhundert waren weder Frauen noch Schwarze oder Indianer in den Bürgerbegriff eingeschlossen. Nach Artikel 1 der österreichischen Bundesverfassung ist Österreich „eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Heute, nach 100 Jahren ist dieser Satz selbstverständlich. 1919, nach Ende des Ersten Weltkrieges hätten viele Österreicher bevorzugt, gemeinsam mit Deutschland einen Staat zu bilden, während heute eine eigenständige österreichische Identität außer Frage steht (obwohl man in Österreich Deutsch spricht).

Auf die **Frage „was ist ein Volk“** gibt es zwei, grundsätzlich verschiedene Antworten: Nach dem bürgerstaatlichen Ansatz der französischen Revolution sind alle Personen in einem bestimmten Gebiet, ohne Unterscheidung, Bürger und damit gleichzeitig „das Volk“. Dies entspricht häufig dem *ius soli*-Prinzip für den Erwerb einer Staatsangehörigkeit (die Geburt auf dem Staatsgebiet verleiht dem Neugeborenen automatisch die Staatsbürgerschaft, z.B. in den USA). Nach dem „ethnischen“ Ansatz ist ein Volk dagegen eine durch bestimmte Kriterien definierte Gruppe, die sich darin von anderen Gruppen unterscheidet (z.B. durch gemeinsame Sprache, Religion, Geschichte, o.ä.). Dies führt zur Vorstellung, dass nur Personen mit denselben Kriterien ein Volk bilden können, entsprechend dem Konzept einer „Kulturnation“. Entsprechend gilt hier in der Regel das *ius sanguinis*-Prinzip für die Staatsbürgerschaft (die Staatsangehörigkeit der Eltern ist entscheidend). Während der bürgerstaatliche Ansatz inklusiv ist und Bevölkerung und Bürger weitgehend gleichsetzt, ist für den ethnischen Ansatz Homogenität der Bürger Voraussetzung für die Bestimmung eines Volkes. Unterschiede und Verschiedenheit sind daher tendenziell ein Problem, Abgrenzung die Folge. Natürlich handelt es sich um Modelle: In der heutigen Welt finden sich vielfältige Kombinationen beider Ansätze.

Im Prozess der Bildung moderner Staaten (seit 1648) spielen Völker als „**Nationen**“ eine Rolle. Vereinfacht kann man sagen, dass Nationen Völker sind, denen das Recht zugestanden wird, Staaten zu bilden (seit dem Ersten Weltkrieg spricht man vom Grundsatz der Selbstbestimmung). Im Europa der Neuzeit lassen sich hinsichtlich der **Bildung moderner Staaten** drei große Räume unterscheiden, in denen dieser Prozess unterschiedlich verlaufen ist. In Westeuropa hatten Frankreich und das Vereinigte Königreich sowie Spanien im 18. Jahrhundert bereits eine Größe, welche ihren Aufstieg

### **Schools beyond regions and borders (2021-2023)**

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: [www.sbrb.eu](http://www.sbrb.eu) | email: [sbrb.2023@gmail.com](mailto:sbrb.2023@gmail.com)



zu Wirtschafts- und Militärmächten ermöglichte und damit in der Folge auch den Kolonialismus. Untertanen wurden hier zu Bürgern und die Gleichsetzung von Bevölkerung und Volk funktionierte, also der bürgerstaatliche Ansatz. In Mittel- und Südeuropa gab es demgegenüber eine Zersplitterung in viele kleine Staaten und Gebiete, während in Ost- und Südosteuropa drei große, multinationale Reiche dominierten (Zarenreich, Habsburger Doppelmonarchie und osmanisches Reich). Um auch in Mitteleuropa Staaten zu schaffen, welche die kritische Größe Frankreichs und Großbritanniens erreichen, musste man die zahlreichen Gebiete einigen. Dazu diente das Konzept einer deutschen Kulturnation als Rechtfertigung; auch die Einigung Italiens erfolgte (*Risorgimento*) unter Berufung auf eine Sprach- und Kulturgemeinschaft. Berühmt ist der Ausspruch des Politikers Massimo d'Azeglio: "*Fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani*" (Italien ist geeint, nun müssen wir die Italiener schaffen). Homogenität war also Rechtfertigung, jedoch in der Praxis selten Realität. Die multinationalen Reiche im Osten sahen sich unter wachsendem Druck nationalistischer Bewegungen und der Forderung nach Selbstbestimmung der Völker. Sie wurden nach dem Ersten Weltkrieg aufgelöst und neue „Nationalstaaten“ entstanden, deren Bevölkerung jedoch keineswegs homogen war. Bis heute besteht in Ost- und Südosteuropa allgemein eine große Verschiedenheit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Immer wieder führte daher das Ziel einiger Gruppen, „ihren“ Nationalstaat zu bilden, zu gewaltsamen Konflikten.

**Wie reagieren Staaten auf Vielfalt?** Grundsätzlich gibt es vier verschiedene Möglichkeiten:

(1) **Repressive, nationalistische Staaten** betonen die nationale Einheit und die Homogenität der Bevölkerung, ideologisch und durch Maßnahmen, welche die Realität der Ideologie anpassen sollen. Dies sind vor allem Assimilation, Vertreibung, „ethnische Säuberungen“ und Genozid. Ethnische Unterschiede oder Vielfalt müssen eliminiert werden.

(2) Im **liberalen, agnostischen Staat** spielen ethnische und andere Unterschiede keine Rolle. Es gilt weitgehend die Vermutung der Identität von Bevölkerung/Volk, Nation und Staat. „Die Verfassung kennt keine unterschiedlichen Farben“ (und Rassen, so der Oberste Gerichtshof der USA). Unterschiedliche ethnische und sprachliche Identitäten müssen im Privaten gelebt werden (alle Amerikaner betonen die Herkunft ihrer Vorfahren, ihre Loyalität gilt jedoch den USA). Trotz dieser Vielfalt garantiert die Betonung von individuellen Grundrechten und Diskriminierungsverboten formelle Gleichheit. Die offizielle Gleichgültigkeit gegenüber Unterschieden kann jedoch zur „Tyrannei“ der Mehrheit führen, nach deren Bedürfnissen das gesamte System ausgestaltet ist (wie die lange Orientierung der USA am „WASP“-Modell zeigt: *White, Anglo-Saxon and Protestant*). Die Folge ist die – faktische – Benachteiligung von

### **Schools beyond regions and borders (2021-2023)**

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: [www.sbrb.eu](http://www.sbrb.eu) | email: [sbrb.2023@gmail.com](mailto:sbrb.2023@gmail.com)



Gruppen, die diesem Modell nicht entsprechen und sich daran in der Realität anpassen müssen, trotz gleicher Rechte. Ein Kind in der Bretagne, das in der Familie mit der bretonischen Sprache aufwächst, hat wie alle französischen Kinder das Recht auf Bildung, allerdings in der französischen Sprache. Die von der Mehrheit geschaffene Normalität erfordert daher Anpassung.

(3) Der **promotionale Staat** versucht dagegen, diese strukturelle Benachteiligung einiger in der Realität durch die ausdrückliche Anerkennung von Unterschieden Rechnung zu tragen und Hindernisse in der Praxis durch besondere Minderheitenrechte zu überwinden. Zwar gibt es eine klare Mehrheit, die Minderheitensituation wird jedoch ausdrücklich und als positiver Wert anerkannt, z.B. in Artikel 6 der italienischen Verfassung: „Die Republik schützt Sprachminderheiten durch besondere Vorschriften.“ Dieser Grundsatz gehört zu den wesentlichen Verfassungsprinzipien, welche die gesamte Rechtsordnung Italiens prägen. Er schließt ausdrücklich die materielle Gleichheit ein, also die Beseitigung tatsächlicher Hindernisse auf dem Weg zur vollständigen Gleichheit (Artikel 3 Abs.2 ItVerf). Überdies gibt es auf den verschiedenen Ebenen Sondervorschriften für Minderheiten, z.B. in einigen Autonomiestatuten (regionale Zweisprachigkeit), in einem eigenen Minderheitenrahmengesetz (G. 482/1999), in Schulgesetzen (Unterricht in Minderheitensprache), etc. Diese Rechte sind besonders stark, wo Minderheiten in größerer Zahl und konzentriert leben, in Italien beispielsweise in den autonomen Regionen im Alpenraum (Aostatal, Trentino-Südtirol und Friaul-Julisch Venetien).

(4) Das Gegenmodell zum Nationalstaat ist der **multinationale Staat**, in dem es per Definition keine Minderheiten gibt, sondern nur staatstragende Gruppen, mehrere „Nationen“ eben. Unabhängig von deren zahlenmäßiger Stärke sind diese gleichermaßen für den Staat von grundlegender Bedeutung (z.B. Francokanadier in Quebec und Anglokanadier). Vielfalt ist die Regel. Daher werden die Vertretung und Beteiligungsrechte aller Gruppen in der Verfassung garantiert, sichtbares Zeichen gleichen Status und gleicher Rechte im gemeinsamen Staat. Beispiele sind die Schweiz, Belgien, Kanada, Indien und Bosnien-Herzegowina. Auch staatenlose Nationen gibt es, z.B. die Kurden, die auf mehrere Staaten verteilt leben (Türkei, Syrien, Irak).

Minderheiten sind nicht denkbar, ohne dass es eine **Mehrheit** gibt. Wo diese Mehrheit eine Nation ist, die einen Staat geschaffen hat, ist der Ausschluss der Minderheit von der Staatsbildung ein Hauptgrund für besondere Minderheitenrechte. Die unterschiedliche Behandlung von Minderheiten in den verschiedenen Staaten ergibt sich aus dem jeweiligen staatlichen „Modell“ in der Reaktion auf Vielfalt und Verschiedenheit. Dabei sind insbesondere die Geschichte und die Beziehung von Mehrheit und Minderheit besonders wichtig. So ist es in Großbritannien lebenden Sikhs beispielsweise erlaubt, ohne Helm Motorrad zu fahren (dies wäre mit dem

### **Schools beyond regions and borders (2021-2023)**

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: [www.sbrb.eu](http://www.sbrb.eu) | email: [sbrb.2023@gmail.com](mailto:sbrb.2023@gmail.com)





Turban sonst unmöglich), während in Frankreich der Turban nicht einmal auf dem Passfoto zugelassen ist. Die besondere Toleranz gegenüber den Sikh hängt selbstverständlich mit deren größerer Präsenz in Großbritannien sowie mit der kolonialen Vergangenheit zusammen. Auch Gruppen in Gebieten, die sich nach einer Grenzverschiebung in einem „anderen“ Staat befinden, werden häufig aus eben diesem Grund besonders geschützt (z.B. Südtirols Sonderautonomie in Italien).

Trotz der vielfältigen Unterschiede in der konkreten Situation sind **Minderheiten** also Gruppen, die sich objektiv von der Mehrheit unterscheiden (andere Sprache, Religion, ...), zahlenmäßig kleiner sind als die Mehrheit und nicht in einer dominanten Position (anders als z.B. die Weißen in Südafrikas Apartheidregime). Die Unterscheidung muss soziale Relevanz besitzen (Vegetarier sind wohl noch in der Minderheit, trotzdem aber rechtlich nicht als solche anerkannt). Außerdem ist Gruppenbewusstsein erforderlich und der Wille der Minderheit, die Unterschiede weiter zu bewahren: das Recht auf Anderssein. Die Herausforderung ist die Achtung dieses Rechts und die gleichzeitige Einbindung in die weitere Gesellschaft: Einheit in der Verschiedenheit.

### **Schools beyond regions and borders (2021-2023)**

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: [www.sbrb.eu](http://www.sbrb.eu) | email: [sbrb.2023@gmail.com](mailto:sbrb.2023@gmail.com)