



## Europäischer Essaywettbewerb für Studierende 2014

gestiftet durch die Europaabgeordneten

Martin Kastler, Bundesvorsitzender der Ackermann-Gemeinde aus Nürnberg,  
und Dr. Libor Rouček, Vizepräsident des Europäischen Parlaments a.D. aus Prag

### **Thema: „Was sagt der Umgang mit Minderheiten über den Zustand unserer Demokratie aus?“**

---

#### **Julian März**

20 Jahre, Studienfach: Rechtswissenschaften  
LUM München

---

#### **Thema: Was sagt der Umgang mit Minderheiten über den Zustand unserer Demokratie aus?**

Am 29. November 2009 wurde eine der international umstrittensten Volksinitiativen in der Geschichte der Schweiz angenommen. Die Initiative, der sich nur 3,5 der insgesamt 23 Schweizer Kantone entgegenstellten, hatte die Anfügung eines einfachen, aber verheerenden Zusatzes zu Art. 72 III der Schweizer Bundesverfassung zum Inhalt: „Der Bau von Minaretten ist verboten.“ Insgesamt sprachen sich laut amtlichem Endergebnis fast 60 % der Schweizer Bevölkerung für diese Verfassungsänderung aus.<sup>1</sup> Die Reaktion des damaligen Französischen Außenministers Bernard Kouchner ist symptomatisch für die überwiegende Anzahl der Reaktionen der internationalen Gemeinschaft: „Ich bin von dieser Entscheidung geschockt. Sie ist ein klarer Ausdruck von Intoleranz, und ich hasse Intoleranz.“<sup>2</sup> Der Schweizer Bundesrat bezeichnete die Initiative gar als „Verrat an den Grundwerten (der Schweiz)“<sup>3</sup>, sprich an dem Ideal von Menschenrechten, Religionsfreiheit und Rechten von Minderheiten. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass eine

---

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20091129/det547.html>.

<sup>2</sup> <http://www.france24.com/fr/20091130-linterdiction-minarets-provoque-nombreuses-r-actions-le-monde/>.

<sup>3</sup> [http://www.tv.admin.ch/de/archiv?video\\_id=184](http://www.tv.admin.ch/de/archiv?video_id=184).

Mehrheit der Schweizer Bevölkerung sich für die Verfassungsänderung aussprach. Kann diese Entscheidung, die dem Willen der Mehrheit entspricht, damit überhaupt undemokratisch sein? Wie verhalten sich Demokratie und Minderheitenschutz zueinander? Ist Demokratie mehr als eine Herrschaft der Mehrheit? Was sagen derartige minderheitenfeindliche Entscheidungen über den Zustand der Demokratie aus? Diesen Fragen werde ich im folgenden Essay nachgehen. Ein erster Abschnitt widmet sich dabei dem – umstrittenen – Konzept der Minderheit. Was ist eine Minderheit, was macht sie aus und welche Stellung sollte sie im Staatsleben haben? Sodann widme ich mich dem Konzept der Demokratie. Es stellt sich nicht nur die Frage, was Demokratie ist, sondern auch, ob sie ein fester oder wandelbarer Begriff ist – sprich: Ist das in der griechischen Antike entwickelte Konzept der Demokratie heute noch gültig? Wie haben die Erfahrungen des nationalsozialistischen Unrechtsstaates, des Holocausts und des Zweiten Weltkriegs das Konzept der Demokratie verändert? Anders gewendet: Sind Minderheitenrechte Bestandteil des Begriffs der Demokratie geworden?

#### I. Angehörige von Minderheiten als Staatsbürger

Doch zunächst stellt sich die Frage nach einer Definition des Begriffes „Minderheit“. Diese Definition ist leider so unklar wie umstritten. Art. 27 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte 1972 garantiert Rechte ethnischer, religiöser und linguistischer Minderheiten. Resolution 47/135 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 18.12.1992 weitet den personellen Schutzbereich auf nationale Minderheiten aus. Dennoch ist keine dieser Definitionen weder vollständig noch abschließend. Welche Probleme eine abschließende Definition des Begriffs birgt, zeigt die folgende Überlegung: Können politisch unterdrückte Mehrheiten zu einer Minderheit werden? Man denke nur an die gegenwärtige Situation syrischer sunnitischer Muslime oder südafrikanischer Schwarzer in Zeiten der Apartheid. Diese Unklarheiten sind nicht nur eine Nebenwirkung, sondern gerade eine Folge der soziologischen, nicht-rechtlichen Natur des Begriffs.

Dennoch war das Konzept der „Minderheit“ in den letzten Jahrtausenden von überragender Bedeutung. Man denke nur an das antike und mittelalterliche sog. „Judenregal“: Dieses aus heutiger Sicht wohl mafios und rassistisch anmutende „Schutzgeld“ durch die jüdische Bevölkerung stand zunächst dem Kaiser, später den Landesherren für ihr „Bemühen um die Sicherheit der Juden in ihrem Land“ zu. Rechte der Minderheiten waren zugleich als Abwehrrechte gegen die Mehrheit konzipiert. Minderheiten wurden nicht als Teil eines großen Ganzen, sondern als „Außenseiter“ des Systems betrachtet. Im Umkehrschluss stellte eben eine Verletzung von Rechten der Minderheit keine Verletzung des Willens der Mehrheit dar. Minderheitenschutz und der Wille der Mehrheit waren damit völlig verschiedene Konzepte.

Dies sollte sich erst mit dem Siegeszug der Demokratie in der westlichen Welt ändern. Zuvor feste gesellschaftliche Grenzen, u.a. definiert durch Merkmale wie Ethnizität und Religion, begannen langsam zu bröckeln. Das wohl beste Beispiel ist sicherlich das amerikanische Konzept des „melting pot“ (Schmelztiegel): Die Idee, dass Menschen verschiedener Herkunft, sozialer und kultureller Hintergründe zusammen kommen, um ein großes Ganzes zu bilden, war für die damalige Zeit revolutionär. In der Tat standen sich zum ersten Mal nicht mehr Minderheiten und die „Mehrheit“ gegenüber, sondern vereinigten sich, um ein großes Ganzes zu bilden. Jimmy Carters modernere Idee des „beautiful mosaic“ (wunderschönes Mosaik) bringt genau das zum Ausdruck: Jeder ist als Individuum einzigartig, zugleich aber auch als Staatsbürger Teil eines größeren Ganzen. Minderheiten waren nicht länger vom politischen Alltag ausgegrenzt, sondern hatten das Recht, sich aktiv im politischen Leben zu engagieren. Dementsprechend steht im heutigen Verfassungsrecht nicht mehr der Begriff der Minderheit, sondern vielmehr des Staatsbürgers im Mittelpunkt: Jeder hat das Recht, an Entscheidungen des politischen Gemeinwesens mitzuwirken, gleich welcher ethnischen, religiösen, kulturellen oder sonstigen Gruppe er angehört. In diesem Sinne bestimmt Art. 20 II Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Wer das „Volk“ ist, wird in Art. 116 Grundgesetz ganz elementar durch Bezug auf die Staatsbürgerschaft beschrieben. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen von individuellen Umständen abhängigen Begriff, sondern vielmehr um ein rechtliches Konstrukt. Sprich: Wer Staatsbürger ist, wird grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit der Eltern, den Geburts- oder Aufenthaltsort, nicht jedoch nach Ethnie, Religion oder ähnlichen Kriterien bestimmt. Selbiges gilt für die Tschechische Verfassung (Art. 2 I). Weiterhin unterscheidet das Grundgesetz nicht zwischen Rechten der Mehrheit und der Minderheiten, sondern vielmehr zwischen Menschen- und Bürgerrechten. Wer ein Bürger ist, bestimmt sich jedoch nicht nach denselben Kriterien wie die Zugehörigkeit zu einer Minderheit, sondern nach dem jeweils geltenden Staatsangehörigkeitsrecht. Wenn das oben Gesagte zutreffend ist, dann muss aber auch die zentrale Funktion eines Angehörigen einer Minderheit dem Staat und der Gemeinschaft gegenüber – zumindest aus staatspolitischer Sicht – die eines Staatsangehörigen sein. Bezug nehmend auf das obige Zitat Jimmy Carters hat jeder das Recht, sein Leben nach seiner Identität (und dazu gehört unzweifelhaft auch die Zugehörigkeit zu einer Minderheit) zu leben, ist aber auch Teil eines größeren Mosaiks. Grundlage der modernen Demokratie ist damit die Zugehörigkeit aller – gleich, ob sie zur Mehrheit oder zu einer Minderheit gehören – zu diesem „beautiful mosaic“. Wer sich gegen die Rechte eines Teils dieses Mosaiks wendet, wendet sich gegen das Mosaik als Ganzes. Kurz gesagt: Wer sich gegen die staatsbürgerlichen Rechte von Minderheiten wendet, wendet sich gegen die staatsbürgerlichen Rechte aller; wer gegen Minderheiten hetzt, hetzt gegen die Demokratie als Ganzes.

## II. Minderheitenrecht und der Wille der Mehrheit

Das oben Gesagte bezieht sich jedoch nur auf den Fall Handlungen Einzelner oder kleinerer Gruppen gegen Minderheiten. Was aber, wenn eine Beeinträchtigung der Rechte von Minderheiten dem Willen der Mehrheit eines Staatsvolkes entspricht? Das beste Beispiel ist wohl das in der Einleitung angesprochene Schweizer Minarettverbot: Wäre es nicht undemokratisch, die Herrschaft der Mehrheit zu beschränken? Bezeichnet nicht Demokratie begrifflich schon die „Herrschaft der Mehrheit“? Um es mit den Worten Rousseaus auszudrücken: „Wenn die Bürger keinerlei Verbindung untereinander hätten, würde, wenn das Volk wohlunterrichtet entscheidet, aus der großen Zahl der kleinen Unterschiede immer die *Volonté Générale* (Gemeinwille) hervorgehen, und die Entscheidung wäre immer gut.“ Wenn – angenommen – die Entscheidung der Mehrheit immer „gut“ ist, welchen Grund gäbe es dann, ihre Geltung zu beschränken? Um diese Frage zu beantworten, soll zunächst ein Blick auf die Entwicklung des Begriffs „Demokratie“ geworfen werden, um sodann das gegenwärtige Verhältnis von Demokratie, Menschenrechten und Minderheitenrechten zu diskutieren.

### 1. Demokratie – ein wandelbares Konzept

Was ist aber Demokratie? Aus der Griechischen Bedeutung der Worte „*demos*“ (Volk) und „*kratos*“ (Herrschaft) ergibt sich, dass Demokratie eine Regierungsform ist, in der die Staatsgewalt vom „Volk“ ausgeübt wird. Trotz dieser scheinbaren Eindeutigkeit des Begriffs sind die konkreten, in Geschichte und Gegenwart existenten, Demokratien auf Grund kultureller und sozialer Unterschiede vollkommen verschieden. Diese Unterschiede sollen an zwei Entwicklungen aufgezeigt werden: Zum einen an der Erweiterung der wahlberechtigten Bevölkerung, zum anderen an den Anforderungen an den Staatsbürger in der Demokratie. Eine erste entscheidende Errungenschaft der modernen Demokratie ist die Einführung des allgemeinen Wahlrechts. Nach über zwei Jahrtausenden Demokratieggeschichte sollte 1848 die Schweiz als erstes Land das allgemeine Wahlrecht für Männer mit Verfassungsrang ausstatten. Es sollte noch einmal 45 Jahre dauern, bis dieses Recht zum ersten Mal auch Frauen gewährt werden sollte. Fast 100 Jahre später, im Jahre 1984, führte schließlich mit Liechtenstein auch der letzte europäische Staat das Frauenwahlrecht ein. Diese Aufzählung zeigt, dass über weite Teile der Demokratieggeschichte hinweg immer nur einem kleinen Teil der Bevölkerung das aktive und passive Wahlrecht zustand: Bis 1848 flächendeckend nur Männern, die einen gewissen jährlichen Steuerbeitrag nachweisen konnten, seit dem Ende des ersten Weltkriegs überwiegend allen Männern und seit 1984 allen Staatsbürgern westlicher Demokratien. Trotz dieser weiten Einschränkung der Wählerbasis gelten die griechische, römische und postrevolutionäre amerikanische Regierungsform seit langer Zeit als „Musterbeispiele“ der Demokratie. Daran wird deutlich, dass der Begriff „Demokratie“ dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen ist: Würde man heute einen Staat, der Frauen

das Wahlrecht verweigert, als schlicht undemokratisch bezeichnen, so sind für uns die Demokratien der Antike doch beispielhaft.

Noch klarer wird diese Wandelbarkeit der Demokratie am Beispiel staatsbürgerlicher Pflichten: Zentrales Ideal der griechischen Demokratien war der Dienst an der „Polis“. Die Pflichten des Bürgers waren nicht auf die regelmäßige Teilnahme an Wahlen beschränkt; seine Aufgabe war es, sich aktiv in das Leben der Polis einzubringen und an deren Gedeihen mitzuwirken. Die griechischen Demokratien verfügten nicht über einen – modernen – umfangreichen Verwaltungsapparat, sondern verließen sich ganz auf das soziale Engagement ihrer Bürger. Im scharfen Kontrast dazu stehen wohl die modernen westlichen Demokratien: Nicht mehr das politische und soziale Engagement des Bürgers, sondern andere Werte stehen im Zentrum seiner „Pflichten“ der Demokratie gegenüber. Was diese Pflichten sind – und ob sie überhaupt existieren –, ist hoch umstritten und soll hier nicht ausdiskutiert werden. Die beste Lösung ist wohl, die demokratischen Pflichten des Bürgers als deckungsgleich mit der Pflicht zur Befolgung der Gesetze zu sehen (so beispielhaft Art. 2 IV der Tschechischen Verfassung). Fakt ist jedoch, dass diese Pflicht ein klares Minus gegenüber den umfangreichen Bürgerpflichten der Antike ist.

## 2. Schutz von Minderheiten als Teil der Demokratie

Damit ist klar, dass der Begriff der Demokratie wandelbar ist. Geklärt werden muss jedoch noch, wie er sich im Laufe der Jahrhunderte verändert hat. Sind heute Rechte von Minderheiten Teil der Demokratie? Oder beschränkt sich diese auf die Herrschaft durch den Willen der Mehrheit?

Fakt ist: Rechte von Minderheiten waren nicht Bestandteil des klassischen Begriffs der Demokratie. Dem antiken Denken waren Grundrechte und Bürgerrechte fremd. Doch auch die Reaktionen von Zeitgenossen auf die Schreckensherrschaft der Jakobiner nach der Französischen Revolution sind paradigmatisch: „La terreur“ (der Terror) der Jakobiner wurde nicht als undemokratisch (denn de facto wurde er in der Tat von großen Teilen der Bevölkerung zumindest passiv unterstützt), sondern als „typischer“ Exzess einer radikalen Demokratie verurteilt.<sup>4</sup> Dies zeigt, dass zu diesem Zeitpunkt Demokratie im Sinne Rousseaus und Menschenrechte als gegensätzliche Konzepte gesehen wurden. Ein radikaler Prozess des Umdenkens sollte erst nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzen: In seiner berühmten Schrift „An International Bill of the Rights of Man“ (1945) forderte Hersch Lauterpacht, späterer Richter am Internationalen Gerichtshof, neben einer Demokratisierung auch eine Einschränkung der souveränen Macht der Staaten. Diese Verbindung von Demokratie und Menschenrechten sollte sich in den nächsten Jahrzehnten als fruchtbar erweisen. So sind in allen modernen Demokratien die Kompetenzen der die Staatsgewalt im

---

<sup>4</sup> Beispielhaft: Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution en France*, 1856.

Namen und Auftrag des Volkes ausübenden Organe beschränkt. Vorreiter auf diesem Feld sind sicherlich die USA; bereits 1803 entschied der Supreme Court im Fall *Marbury v Madison*, dass auch Gesetze der Verfassungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte, damit auch einer Menschenrechtskontrolle, unterliegen. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bestimmt zwar, dass „alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe“ (Art. 20 II GG), die sie ausübenden Organe sind jedoch insbesondere an die Grundrechte gebunden (Art. 1 III GG). Auf europäischer Ebene entschied der Europäische Gerichtshof bereits 1970 in C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, dass Grundrechte wesentlicher Bestandteil der europäischen Rechtsordnung sind. Das Schweizer Bundesgericht entschied 2012, dass auch nachträgliche Verfassungsänderungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention zu überprüfen sind.<sup>5</sup> Im Libanon sollen die Rechte religiöser Minderheiten insbesondere durch Vergabe der höchsten Staatsämter nach konfessionellen Kriterien gewahrt werden. Zusammenfassend ist klar, dass – zumindest in den westlichen, modernen Demokratien – Demokratie, Menschenrechte und Minderheitenrechte untrennbar verbunden sind. Ein Wille der Mehrheit, der sich gegen Minderheiten richtet, mag *prima facie* demokratisch sein, doch ist er in Wahrheit schlicht undemokratisch.

### III. Zusammenfassende Bemerkungen

In diesem Essay habe ich gezeigt, wie sich die Konzepte „Minderheit“ und „Demokratie“ zumindest seit Ende des Zweiten Weltkrieges verändert haben. Minderheiten sind nicht mehr, wie in Zeiten des Mittelalters, Objekte der Mehrheit, sondern sind Staatsbürger, deren Schutz und Achtung eine demokratische Verpflichtung der gesamten Gesellschaft ist. Anders gewendet: Agitation gegen Minderheiten ist Agitation gegen Demokratie; Gesetze, die sich gegen Minderheiten richten, richten sich gegen die Demokratie als Ganzes. Eine Zunahme von Agitation gegen Minderheiten – gleich ob durch kleinere Gruppen oder die Mehrheit – ist zugleich ein schlechtes Zeichen für den Zustand der Demokratie.

### IV. Das „Schweizer Dilemma“

Dennoch kann uns wohl das Schweizer Minarettverbot noch einiges Kopfzerbrechen bereiten. Können wir uns anmaßen, eine im Wege der direkten Demokratie in einer der ältesten noch existenten Demokratien zustande gekommene Entscheidung als „undemokratisch“ zu brandmarken? Nicht vergessen sollte man in diesem Kontext allerdings die oben zitierte Entscheidung des Schweizer Bundesgerichts vom 12. Oktober 2012: Auch das Minarettverbot muss an den Maßstäben der Europäischen Menschenrechtskonvention gemessen werden, ein Test, den es wohl kaum überstehen wird. Widerspricht aber ein Gesetz den Grundwerten einer Gesellschaft, und sind diese Grundwerte Teil der Demokratie

---

<sup>5</sup>[http://relevancy.bger.ch/php/aza/http/index.php?lang=de&zoom=&type=show\\_document&highlight\\_docid=aza%3A%2F%2F12-10-2012-2C\\_828-2011](http://relevancy.bger.ch/php/aza/http/index.php?lang=de&zoom=&type=show_document&highlight_docid=aza%3A%2F%2F12-10-2012-2C_828-2011).

(was für Menschenrechte und Rechte von Minderheiten wie oben gezeigt der Fall ist), warum sollte dann nicht in einer Verletzung dieser Grundwerte eine Verletzung der Demokratie als solcher liegen?