

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innenausschuss
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/1028

Flensburg, 25. Mai 2018

Schriftliche Anhörung zum Antrag Minderheiten und Volksgruppen in das Grundgesetz aufzunehmen (Drucksache 19/587)

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Beantwortung Ihres Schreibens vom 27. April 2018 danken wir für die Möglichkeit, an der Anhörung teilzunehmen. Wir hoffen, dass unsere Expertise hilfreich ist und zur anstehenden Debatte beiträgt.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Tove Malloy
ECMI Direktor

Stellungnahme

Für unsere Stellungnahme in Bezug auf die Frage der Aufnahme von Minderheiten und Volksgruppen in das Grundgesetz haben wir die folgenden Aspekte berücksichtigt: 1. die konzeptuellen Grundlagen, 2. die bestehenden Verfassungsnormen zum Minderheitenschutz in den europäischen Staaten und 3. die Rechtslage in Deutschland.

1. Die konzeptuellen Grundlagen

a. Die drei Modelle

Die europäischen Staaten haben kein einheitliches Konzept zum Vielfaltmanagement. Vielmehr gibt es in Europa drei Modelle zum Umgang mit der Diversität.

aa. Ein Modell beruht auf der französischen Grundidee des liberalen Nationalstaates, der „ethnisch-blind“ ist und in dem die Zugehörigkeit einer ethnischen Gruppe zur privaten Sphäre jeder Person gehört. Das Verhältnis zwischen einem Individuum und dem Staat (und der Nation) beruht auf der neutralen Staatsangehörigkeit. Die verfassungsrechtlichen Folgen eines solchen Konzepts sind das Fehlen jeglicher Anerkennung der Gruppenidentität sowie das Diskriminierungsverbot als Grundprinzip. Gleichheit und das Diskriminierungsverbot sind die Grundgebote und das zentrale Mittel zum Vielfaltmanagement. Die Einführung besonderer Maßnahmen (sog. „affirmative action“) zur Erzielung der (substantiven) Gleichheit ist diesem rein liberalen Modell fremd.

bb. Das andere Modell verbindet die liberale Grundlage, die auf der Staatsbürgerschaft beruht, mit der Anerkennung der (ethnischen) Gruppenidentitäten. Dieses Modell kombiniert das Gebot zur Gleichbehandlung („equal treatment“) mit dem Bedarf, die Menschen als gleiche zu behandeln („treatment as equals“). Durch Anerkennung dieses Bedarfes, die Menschen als gleiche zu behandeln, erkennt dieses Modell die Relevanz der ethnischen Unterschiede und die Notwendigkeit diese in Betracht zu ziehen an, um substantielle Gleichheit zu erreichen. Die primäre Identität ist auch hier die bürgerliche Identität, die auf der Staatsangehörigkeit beruht, aber diese wird durch die ethnische Identität ergänzt. Die verfassungsrechtliche Konsequenz dieses Modells ist die Ergänzung des Gleichheitsgebots und des Diskriminierungsverbots durch Anerkennung spezifischer Prinzipien oder Minderheitenrechte zum Schutz der Identität bestimmter Gruppen. Diese Rechte beziehen sich hauptsächlich auf den kulturellen Bereich und zielen auf den Schutz der Minderheitensprache (durch deren Gebrauch im privaten und im öffentlichen Raum, im Bildungswesen und in den Medien), Schutz des Kulturgutes der Minderheiten sowie Religionsfreiheit. Der Minderheitenschutz begrenzt sich aber nicht auf den kulturellen Bereich, sondern umfasst auch unterschiedliche Beteiligungsrechte für die Minderheitenangehörigen.

cc. Das dritte Modell legt einen besonderen Wert auf die Gruppenidentitäten. Nach diesem Modell ist die Nation als Konzept nicht homogen, sondern umfasst

verschiedene Gruppen. Auch wenn die Nation als eine Einheit und Ganzheit konzipiert wird, werden ihre Bestandteile wegen ihrer (ethnischen, sprachlichen, religiösen o.ä.) Besonderheit anerkannt. In diesem Fall sind sowohl die bürgerliche Identität und die spezifische Gruppenidentität essenziell für die Gestaltung des Staats und der Nation. Folglich sind die Gruppen(-Identitäten) tief in der Staats- und Nationsidentität verwurzelt. Die verfassungsrechtliche Widerspiegelung dieses Modells sind verschiedene (oft komplexe) Mechanismen zum „power-sharing“, Autonomie und/oder föderale Strukturen.

Für welches von diesen Modellen ein Staat sich entscheidet, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab: historischer Entwicklung (die Geschichte der Entstehung von Staat und Nation), dem Charakter der Unterschiede zwischen den Gruppen, der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung dieser Unterschiede, der Ansprüche zur Anerkennung der Unterschiede bzw. der gesonderten Gruppenidentität und ähnlichem. Alle diese drei Modelle haben sowohl positive wie auch negative Auswirkungen. Das reine liberale Modell mag die individuellen Freiheiten und Rechte fördern und dadurch eine Nation freier und gleicher Bürger unterstützen, aber durch die Ignoranz der Unterschiede kann es zur Beibehaltung der Ungleichheiten und zur Marginalisierung bestimmter Gruppen führen. Im Gegenteil kann die Anerkennung besonderer Minderheitenrechte nach dem zweiten Modell zum Schutz der gesonderten Minderheitenidentität und der Gleichbehandlung beitragen, aber es kann ebenso zur (Selbst-) Isolation und Bildung paralleler Gesellschaften führen. Das Risiko einer Gesellschaftsspaltung aufgrund von ethnischen, sprachlichen oder religiösen Unterschieden ist noch größer in den Staaten, die sich für eine oder andere Form des „power-sharing“ entschieden haben, da dies unter Umständen den politischen Prozess blockieren und zur Vertiefung der Spaltung beitragen kann.

Die Tauglichkeit und die Effizienz der Verfassungsnormen um einerseits die Stabilität und die Kohäsion der Gesellschaft zu ermöglichen und, andererseits die Vielfalt und die unterschiedlichen Gruppenidentitäten zu beschützen und somit substantielle Gleichheit zu erzielen, setzt viel Kreativität voraus, ebenso wie den ständigen intergruppen Dialog und Mindestmaß an gesellschaftlichem Konsens. Die Wirkung der Verfassungsnormen kann erheblich vom gesellschaftlichen Kontext abhängen: die Normen, die für einen bestimmten gesellschaftlichen Kontext entwickelt wurden, können, wenn in einem anderen Kontext umgesetzt, ganz unterschiedliche Auswirkungen haben. Demzufolge sollte jeder Staat seinen Verfassungsrahmen in Betrachtung des eigenen gesellschaftlichen Kontextes so gestalten, dass er bestmöglich die Standards zum Minderheitenschutz, die sich mittlerweile in Europa entwickelt haben, umsetzt.

b. Die Frage nach „wer-und-wie-wird-geschützt“

Eine der zentralen Fragen in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Minderheitenschutz bezieht sich auf den Gegenstand dieses Schutzes (üblicherweise den Kreis der geschützten Personen) und auf die Art und Weise des Schutzes (die Schutzmechanismen). In den meisten europäischen Staaten liegt der Schwerpunkt der Debatte auf der Frage „wer“ geschützt wird. Üblicherweise werden nur „autochthone“ oder „traditionelle“ Minderheiten unter Schutz gestellt, und in manchen Fällen sind nur die sprachlichen Minderheiten und/oder indigene Völker geschützt. Die eindeutigste verfassungsrechtliche Widerspiegelung solcher Konzepte ist die Liste der geschützten Gruppen, die manche Verfassungen enthalten. In den Verfassungen, die keine solche Liste enthalten, beziehen sich die Verfassungsnormen auf die „nationalen“ oder

„ethnischen“ Minderheiten, wobei es der Auslegung unterliegt, welche Gruppen einen solchen Status genießen. Die internationalen Gremien (vor allem der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen und die Venedig-Kommission) haben zur Flexibilität aufgerufen. Es wird davon abgeraten, dass die Verfassungen die Liste der geschützten Minderheiten enthalten. Im Falle einer solchen bestehenden Liste sollte sie offen und indikativ sein. Die Verfassung sollte die Möglichkeit offenhalten, dass andere (nicht gelistete) Gruppen unter den Schutz fallen, sobald sie die erforderlichen Kriterien erfüllen.

Das primäre Ziel des Minderheitenschutzes ist es die spezifische Identität bestimmter Gruppen zu fördern, aber der heutige gesellschaftliche Kontext (der intensiven Mobilität, der kulturellen Vielfalt und genereller gesellschaftlicher Pluralisierung) wirft die Frage auf, ob dies ausreichend ist, Vielfalt zu gestalten/managen. Der Ansatz, nach dem die Vielfalt lediglich durch den Minderheitenschutz gefördert wird, ist veraltet und entspricht nicht mehr den Bedürfnissen einer modernen Gesellschaft. Der Minderheitenschutz kann nur ein Teil der „Diversitätspolitik“ sein, die aber viel weiter zu fassen ist und die Mehrheit und die Dynamik zwischen der Mehrheit und der Minderheit/den Minderheiten einbeziehen muss. Dass die Minderheitenfragen nur die Minderheiten betreffen, ist ein konservativer Ansatz, der nicht mehr tauglich ist. Mittlerweile weisen auch die internationalen Gremien (der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen und der OSZE Hochkommissar für nationale Minderheiten) auf die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels hin, so dass man die Integration als einen gegenseitigen Prozess zwischen Mehrheit und Minderheit betrachtet (dies ist vor allem aus den sog. „Ljubljana Guidelines“ des OSZE Hochkommissars zu lesen). Folglich können die Verfassungsnormen über den Minderheitenschutz hinaus gehen und die Vielfalt als solche schützen. Geschützt und gefördert werden somit nicht nur die gesonderten Identitäten bestimmter Gruppen, sondern auch die Vielfalt als ein Wert und die gesellschaftliche Integration (die sowohl Mehrheit und Minderheit einbezieht) als angestrebtes Ziel/Grundprinzip.

Eine der zentralen Fragen des verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes bezieht sich auf die Art und Weise der Verfassungsformulierungen und somit auch des Schutzes selbst. Eine Möglichkeit ist nur einen deklarativen Programmsatz in die Verfassung zu inkorporieren. Dieser dient dann nur als Anweisung für den Gesetzgeber und die Regierung und kann auch bei der Auslegung der Verfassung relevant sein, aber gewährleistet keine bestimmten Minderheitenrechte. Die andere Möglichkeit ist, für die Minderheitenangehörigen bestimmte Rechte in der Verfassung niederzuschreiben. Die können als Freiheiten (Abwehrrechte) formuliert werden, die den Eingriff in die geschützte Privatsphäre verbieten und einen Anspruch auf Unterlassung einbeziehen. Es ist eine Frage der Auslegung, ob in dieser Weise formulierte Verfassungsnormen auch positive Pflichten des Staates implizieren. Die verfassungsrechtliche Stellung der Minderheiten ist stärker, wenn die Verfassung klare („positive“) Rechte für die Minderheiten(angehörigen) einräumt. Diese sind dann klare Anspruchsrechte, wobei der Staat der primäre Träger der Pflichten ist. Letztendlich können die Verfassungsnormen zum Minderheitenschutz als Staatspflichten formuliert werden. Solche Formulierungen können in ihrer Auswirkung den bereits oben genannten Programmnormen gleichen, aber sie können als Anweisung und Ansporn für die Staatshandlung in diesem Bereich wirken. Jedoch räumen sie keine Minderheitenrechte und somit keine durchsetzbaren Ansprüche ein und lassen dem Staat mehr Ermessensspielraum, den Minderheitenschutz zu gestalten. Prinzipiell sind die Minderheitenrechte als Individualrechte konzipiert. Jedoch haben sie eine starke

„Gruppendimension“, da viele von ihnen nur in der Gemeinschaft mit anderen ausgeübt werden können. Zudem kann die Verfassung auch bestimmte Gruppenrechte für die Minderheit als Gruppe festlegen, die sich grundsätzlich auf die verschiedenen Formen der Selbstverwaltung beziehen.

Eine Frage des „wie“ ist auch die Frage, wie detailliert die Verfassungsnormen zum Minderheitenschutz sein sollen. Eine zu vage Verfassungsnorm kann sich als wirkungslos erweisen und eine zu detaillierte Normierung kann überflüssig, rigid und demnach blockierend sein. Folglich sollen die Verfassungsnormen zum Minderheitenschutz die Grundprinzipien und den Kern der Minderheitenrechte festlegen. Diese werden dann durch Gesetze weiter reguliert.

c. Die Bedeutung der Verfassung(snormierung) für den Minderheitenschutz in einem mehrschichtigen Rechtsrahmen

Die Verfassungsnormen, obwohl sie von höchstem Rechtsrang sind, stehen nicht isoliert, sondern in einem systematischen Zusammenhang mit den anderen internationalen und nationalen Normen. In Bezug auf das Verhältnis zu den internationalen Normen wird argumentiert, dass wegen der internationalen Normen zum Minderheitenschutz die nationale verfassungsrechtliche Normierung nicht notwendig ist. Diese Argumentation ist jedoch irrig. Die relevanten internationalen Normen enthalten entweder nur vage Formulierungen, keine durchsetzbaren Ansprüche oder überhaupt keine Rechte. Sie etablieren zwar einen Katalog der „Standards“ zum Minderheitenschutz, aber nur sehr selten, wenn überhaupt, kann ein Individuum Ansprüche unmittelbar darauf geltend machen. Folglich, obwohl sowohl Art. 27 des UN-Zivilpaktes, das Rahmenübereinkommen und die Sprachcharta des Europarates alle rechtsverbindliche völkerrechtliche Akte darstellen, bedürfen sie staatlicher Umsetzung ihre Wirkung zu entfalten. In dieser Konstellation ist die verfassungsrechtliche Normierung nicht überflüssig, sondern vielmehr ergänzend und bekräftigend.

Die Frage des vertikalen Zusammenhangs stellt sich auch in föderalen Strukturen. Hier ist es fraglich, ob man in den föderalen Staaten den Minderheitenschutz in der Verfassung des Bundes oder in den Verfassungen der Länder, in denen die Minderheiten leben, normieren soll. Der traditionelle und aus der heutigen Perspektive betrachtet etwas konservative Standpunkt verbindet den Minderheitenstatus und die Ausübung der Minderheitenrechte mit der („traditionellen“) Ansässigkeit. Entgegen die gewöhnliche Annahme, sind nur bestimmte Sprachrechte mit der traditionellen Ansässigkeit verknüpft. Auch die internationalen Gremien (vor allem der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen) plädieren für eine flexible Einstellung und Lockerung des territorialen Kriteriums für die Ausübung der Minderheitenrechte. Dies ist in Zeiten intensiver Migration noch relevanter, da auch die Minderheitenangehörigen aus ihren traditionellen Siedlungsgebieten auswandern. Und dies sollte ihren Status nicht beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang sollte die Bundesverfassung die Grundprinzipien und die Mindeststandards des Minderheitenschutzes festschreiben, die als Bundesrecht grundsätzlich auf dem ganzen Staatsgebiet gelten. In den Verfassungen der Länder können dann, nach den gesonderten Umständen des jeweiligen Landes und gemäß den jeweiligen Prinzipien der vertikalen (föderalen) Kompetenzverteilung, diese ausführlicher geregelt werden. Die Regulierung auf der Verfassungsebene des Bundes bietet einen gemeinsamen Rechtsrahmen und in gewisser Weise sichert sie das Landesrecht gegen die Derogation durch das Bundesrecht ab.

d. Legitimation durch Dialog

Die Debatte über die verfassungsrechtliche Regulierung des Minderheitenschutzes bezieht sich in den meisten Fällen auf inhaltliche Aspekte. Jedoch sind die formalen Aspekte auch zu berücksichtigen. Eine inklusive und offene Debatte kann zur Qualität der Verfassungsnormen beitragen und deren Inhalt verfeinern. Hier ist es besonders wichtig einen konstruktiven Dialog zwischen Mehrheit und Minderheit(en) zu ermöglichen, wobei die Verfassungsnormen die gesellschaftliche Auseinandersetzung rechtlich formalisieren. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die einschlägigen Verfassungsnormen die gesellschaftlichen Verhältnisse stabilisieren und ggf. Spannungen lockern. Obwohl die Verfassungsnormen zwar fortschrittlich und die gesellschaftlichen Verhältnisse auf innovative Weise regeln können, sollen sie keine gesellschaftlichen Konflikte verursachen. Demnach ist ein Gleichgewicht „Top-Down“ und „Bottom-Up“ erwünscht, wobei bestimmte Angelegenheiten auch verfassungsrechtlich unreguliert bleiben können, solange kein Mindestmaß an gesellschaftlichem Konsens erreicht werden kann.

2. Die bestehenden Verfassungsnormen zur Vielfalt bzw. zum Minderheitenschutz in den europäischen Staaten

Die Analyse der Verfassungen der europäischen Staaten (gemeint sind hier die Mitgliedstaaten des Europarates) weist auf unterschiedliche Lösungen hin. Generell kann man sagen, dass das reine liberale Modell mit dem Diskriminierungsverbot als ausschließliche Basis für das Vielfaltmanagement eher in Westeuropa verbreitet ist, und dass der konkreter verfassungsrechtliche Minderheitenschutz eher in den osteuropäischen Staaten zu finden ist. Jedoch ist die Sache nicht so einfach und eindeutig, weil die Trennung zwischen West und Ost in Europa nicht immer ganz klar ist, und weil die Verfassungsnormen nicht uniform gestaltet sind.

Manche, meistens westeuropäische Staaten enthalten keine Normen zur Vielfalt und dem Minderheitenschutz und betrachten diese rein durch das Prisma des Diskriminierungsverbots. Das berühmteste Beispiel in diesem Sinne ist Frankreich, aber auch Dänemark, Griechenland, Island, Irland, Lichtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Niederlande, Portugal, und die Türkei gehören zu dieser Gruppe. Jedoch nicht alle dieser Verfassungen sind „kultur-neutral“. Einige dieser Verfassungen enthalten die Norm über die Amtssprache (Art. 2 Abs. 1 der französischen Verfassung, Art. 8 der irischen Verfassung, Art. 5 der Verfassung Maltas, Art. 11 Abs. 3 der Verfassung Portugals, Art. 3 Abs. 1 der türkischen Verfassung). Die türkische Verfassung enthält sogar das Verbot in einer anderen Sprache als Türkisch als Muttersprache zu unterrichten (Art. 42 Abs. 9). Wiederum enthalten einige dieser Verfassungen Normen zur Stellung bestimmter Religion bzw. der Kirche (Art. 4 der dänischen Verfassung, Art. 3 der griechischen Verfassung, Art. 62 Abs. 2 der isländischen Verfassung, Art. 2 Abs. 1 der Verfassung Maltas, Art. 37 Abs. 2 der Verfassung Lichtensteins).

Die Verfassungen einiger europäischer Staaten bekennen sich nicht zum Minderheitenschutz aber enthalten Normen zur ethnischen oder sprachlichen Vielfalt. Solche Normen findet man in den Verfassungen Belgiens (vor allem Art. 2 und Art. 4), Bosnien und Herzegowinas (Präambel, Art I.3, Art. IV, Art. V), der Schweiz (Präambel, Art. 4), Spaniens (Präambel, Art. 2-3) und Zyperns (Art. 1-5).

Eine Mehrheit der europäischen Staaten enthält in ihren Verfassungen Normen zum Minderheitenschutz. In manchen Fällen sind die Normen lakonisch (wie in Art. 6 der italienischen Verfassung, Art. 14 der lettischen Verfassung oder Art. 37 der litauischen Verfassung) und manchmal sind die Normen extensiv (wie etwa im Fall Montenegros, Art. 79 oder Sloweniens, Art. 64). In manchen Fällen enthält die Verfassung eine Grundnorm und mehrere spezifische Normen zum Minderheitenschutz (etwa Art. 49 und Art. 12 (2), 37 (4), 50, 51(2), 52 (2) und (3) der estnischen Verfassung, Art. 15 und Präambel, Art. 3, 12, 39, 43, 83 (1) der kroatischen Verfassung, oder etwa Präambel und Art. 14 und Art. 1, 10 (2), 47-49, 75-81 der serbischen Verfassung). In manchen Verfassungen wird die ethnische Vielfalt ausschließlich durch das Prisma der Sprachrechte geregelt (etwa Art. 45 der aserbaidjanischen Verfassung oder Artikel 36 (2) der bulgarischen Verfassung).

Eine tabellarische Übersicht über die Verfassungsnormen zum Minderheitenschutz in den europäischen Staaten wird im Anhang I gegeben.

3. Die Rechtslage in Deutschland

Deutschland hat sowohl das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten als auch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ratifiziert. In seiner Erklärung („declaration“) zum Rahmenübereinkommen hat Deutschland die Dänen und die Sorben als nationale Minderheiten und Friesen und Sinti und Roma als ethnische Gruppen festgelegt. In beiden Fällen ist dieser Status an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft. Bei der Ratifikation der Europäischen Charta hat Deutschland als Minderheitensprachen Dänisch, Obersorbisch, Niedersorbisch, Nordfriesisch, Saterfriesisch und Romani der deutschen Sinti und Roma und als Regionalsprache Plattdeutsch festgeschrieben. Bei der Auswahl der Maßnahmen zum Schutz der Sprachen ist Deutschland dem föderalen Prinzip gefolgt, wobei die Maßnahmen zum Schutz des Dänischen und des Nordfriesischen sich auf Schleswig-Holstein, des Obersorbischen auf Sachsen, des Niedersorbischen auf Brandenburg und des Saterfriesischen auf Niedersachsen beschränken. Der Schutz des Plattdeutschen bezieht sich auf die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, sowie auch Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Der Schutz des Romani bezieht sich auf das ganze Bundesgebiet und auch auf die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. In den meisten dieser Fälle gelten die ausgewählten Maßnahmen nicht auf dem ganzen Gebiet des Landes, sondern in bestimmten für die jeweilige Sprache einschlägigen Sprachgebieten.

Das deutsche Grundgesetz enthält keine Normen zum Minderheitenschutz und generell ist es „identitäts- und kulturneutral“. In vieler Hinsicht entspricht es dem liberalen Modell, das den Schwerpunkt auf den Bürger und die Bürgeridentität legt. So etwa regelt das Grundgesetz nicht die Angelegenheit der Staats- bzw. Amtssprache, von den Staatssymbolen bestimmt es nur die Staatsflagge (Art. 22. 2), geht mit Religion eher in einer pluralistischen Weise um (Art. 4, Art. 7. Abs. 2 und 3, Art. 140) und definiert das Konzept des Deutschen durch eine rein „bürgerliche“ Sichtweise (Art. 116 Abs. 1). Das Konzept des Grundgesetzes ist individuell, geschützt ist in erster Linie das Individuum (entweder als Mensch oder als Staatsbürger). Die „Gruppendimension“ findet man nur in Bezug auf die Gleichberechtigung von Frauen und Männern (Art. 3 Abs. 2) und den Schutz der Familie (Art. 6). Folglich beruht „der

Minderheitenschutz“ nach dem Grundgesetz ausschließlich auf dem Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3). Das Grundgesetz listet Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glaube, und religiösen Anschauung als geschützte Gründe, die alle für die Angehörigkeit zu einer Minderheit relevant sind oder sein können. Das Grundgesetz räumt keine besonderen Minderheitenrechte ein, sondern die Minderheitenangehörigen können ohne Diskriminierung die Grundrechte ausüben und mithilfe dieser Rechte mittelbar ihre Identität leben, schützen und fördern. Interessanterweise verbietet das Grundgesetz in Art. 3 Abs. 3 nicht nur die Benachteiligung, sondern auch die Bevorzugung aufgrund oben genannter Gründe.

Anders als das Grundgesetz enthalten die Verfassungen mancher Länder Normen zur Vielfalt und zum Minderheitenschutz. Allgemeine Normen in dieser Hinsicht kann man in den Verfassungen von Brandenburg (Art. 7a), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 18), Rheinland-Pfalz (Art. 17 Abs. 4), Sachsen (Art. 5), Sachsen-Anhalt (Art. 37) und Schleswig-Holstein (Präambel und Art. 6) finden. Zudem enthalten die Verfassungen Brandenburgs (Art. 25) und Sachsens (Art. 6) einen Katalog von Rechten für die sorbische Minderheit. Ein Überblick über diese Normen wird im Anhang II gegeben.

In der letzten Zeit wird die Frage der Vielfalt der deutschen Gesellschaft oft im öffentlichen Diskurs hervorgehoben. Meistens wird diese Frage in Bezug auf die Einwanderung und Flüchtlings- und Asylproblematik gestellt. Der Schutz der anerkannten nationalen Minderheiten bzw. ethnischen Gruppen (Dänen, Friesen, Sorben und Sinti und Roma) ist generell unumstritten und kaum ein Thema in der Debatte. Der Fokus liegt meistens auf der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und die Auswirkung der Einwanderung auf die Stabilität und die Identität Deutschlands. Es gibt die Tendenz, eine klare Differenzierung zwischen den anerkannten nationalen Minderheiten bzw. ethnischen Gruppen und „neuen Minderheiten“ oder Einwanderern zu ziehen. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob und wie das Grundgesetz die Vielfalt anerkennen und sie rechtlich gestalten soll. Eine Möglichkeit wäre es, keine Verfassungsänderungen vorzunehmen, solange es in der Gesellschaft offen und umstritten bleibt, wie mit der Vielfalt in Deutschland umgegangen werden soll. Demzufolge sollte die Verfassungsänderung eine Folge des gesellschaftlichen Konsenses sein. Die andere Möglichkeit wäre, die jetzige faktische Lage der anerkannten nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen (die schon in einigen Länderverfassungen rechtlich verankert ist) im Grundgesetz abzusichern. Dies wäre die verfassungsrechtliche Regulierung des „status quo“ auf Bundesebene. Letztendlich könnte die Verfassungsänderung den Schutz der anerkannten nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen als Ausgangspunkt haben, wobei sich das Grundgesetz auch zu den Prinzipien der Toleranz, des friedlichen Zusammenlebens und des Respekts gegenüber anderen vielschichtigen Identitäten bekennen könnte. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie flexibel die Anerkennung wäre und ob auch die anderen Gruppen unter den Minderheitenschutz fallen könnten. Letztendlich könnte man auch die Verfassungsmäßigkeit besonderer Maßnahmen (affirmative action) zugunsten der nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen in Betracht ziehen.

4. Fazit

Obwohl das Grundgesetz keine Normen zum Minderheitenschutz enthält, bekennt sich Deutschland zum Minderheitenschutz. Dieses Bekenntnis liest man aus der Ratifizierung der zwei grundlegenden völkerrechtlichen Verträge

(Rahmenübereinkommen und die Sprachcharta) und den einschlägigen Normen in einigen Länderverfassungen. In Bezug auf den Kreis der geschützten Gruppen zeigt sich Deutschland eher konservativ, beschränkt den Schutz auf die autochthonen Gruppen (die vier nationalen Minderheiten bzw. ethnischen Gruppen) und ist sehr vorsichtig und zurückhaltend gegen eine mögliche Ausdehnung dieses Schutzbereiches.

Das Grundgesetz hat eine starke individualrechtliche, bürgerliche Prägung und demnach stellt sich die Frage, ob eine detaillierte Regulierung des Minderheitenschutzes und bestimmter Minderheitenrechte im Einklang mit dem Geist des Grundgesetzes stehen würde. Der jetzige Kontext des Grundgesetzes würde eher nur eine Programmnorm und/oder Grundprinzip(ien) zum Minderheitenschutz oder eventuell zum friedlichen Zusammenleben und Schutz verschiedener Identitäten erlauben. Für eine extensive Verfassungsänderung, die unter Umständen auch einen Paradigmenwechsel mit sich bringen könnte, bedürfte es einer extensiven gesellschaftlichen Auseinandersetzung und eines passenden Zeitpunkts (sog. „window of constitutional opportunity“).

Die Analyse der Verfassungen der europäischen Staaten ergibt, dass es keine einheitlichen Normen zum Minderheitenschutz gibt, genauso wie keine europäische Musterlösung. Die Erfahrungen anderer Staaten können hilfreich sein, und der europäische Rechtsrahmen kann bestimmte Standards als Ziele vorschreiben, jedoch obliegt es jedem einzelnen Staat, oder besser gesagt, dem Verfassungsgeber, den Minderheitenschutz gemäß dem bestehenden rechtlichen Rahmen und dem

spezifischen gesellschaftlichen Kontext zu regulieren. Dabei sollte man stets berücksichtigen, dass der Minderheitenschutz nicht nur eine Angelegenheit der Minderheiten ist, sondern dem Wohl der ganzen Gesellschaft dient und demnach auch das Engagement der Mehrheit erfordert.

Anhang I

Verfassungsnorm(en) zum Minderheitenschutz in den Mitgliedstaaten des Europarates

Ein Überblick

Staat	Die grundlegende Norm	Andere relevante Normen
Albanien	<p style="text-align: center;">Art. 20</p> <p>1. Persons who belong to national minorities exercise the human rights and freedoms in full equality before the law. 2. They have the right freely to express, without prohibition or compulsion, their ethnic, cultural, religious and linguistic belonging. They have the right to preserve and develop them, to study and to be taught in their mother tongue, and to unite in organizations and associations for the protection of their interests and identity</p>	
Armenien	<p style="text-align: center;">Art. 56</p> <p>1. Everyone shall have the right to preserve his or her national and ethnic identity. 2. Persons belonging to national minorities shall have the right to preserve and develop their traditions, religion, language and culture. 3. Exercise of the rights prescribed in this Article shall be regulated by law.</p>	
Aserbaidshan	<p style="text-align: center;">Art. 45</p> <p>(1) Everyone has the right to use his/her mother tongue. Everyone has the right to be educated, carry out creative activity in any language, as desired. (2) Nobody may be deprived of right to use his-her mother tongue.</p>	
Bulgarien	<p style="text-align: center;">Art. 36</p> <p>(1) The study and use of the Bulgarian language shall be a right and an obligation of every Bulgarian citizen. (2) Citizens whose mother tongue is not Bulgarian shall have the right to study and use their own language alongside the compulsory study of the Bulgarian language. (3) The situations in which only the official language shall be used shall be established by law.</p>	
Estland	<p style="text-align: center;">§ 49</p> <p>Everyone has the right to preserve his or her ethnic identity.</p> <p style="text-align: center;">§ 50</p>	<p>§ 12 (2) § 37 (4) § 51 (2) § 52 (2) und (3)</p>

	National minorities have the right, in the interests of their culture, to establish self-governing agencies under such conditions and pursuant to such procedure as are provided in the National Minorities Cultural Autonomy Act.	
Finnland	<p>Section 17 (3)</p> <p>The Sami, as an indigenous people, as well as the Roma and other groups, have the right to maintain and develop their own language and culture. Provisions on the right of the Sami to use the Sami language before the authorities are laid down by an Act. The rights of persons using sign language and of persons in need of interpretation or translation aid owing to disability shall be guaranteed by an Act.</p>	
Georgien	<p>Art. 38</p> <p>1. Citizens of Georgia shall be equal in social, economic, cultural and political life irrespective of their national, ethnic, religious or linguistic belonging. In accordance with universally recognised principles and rules of international law, they shall have the right to develop freely, without any discrimination and interference, their culture, to use their mother tongue in private and in public.</p> <p>2. In accordance with universally recognised principles and rules of international law, the exercise of minority rights shall not oppose the sovereignty, state structure, territorial integrity and political independence of Georgia.</p>	
Italien	<p>Art. 6</p> <p>The Republic safeguards linguistic minorities by means of appropriate measures.</p>	
Kroatien	<p>Art. 15</p> <p>Equal rights for the members of all national minorities in the Republic of Croatia are guaranteed. Equality and protection of the rights of national minorities shall be regulated by a constitutional act to be enacted under the procedure stipulated for organic law.</p> <p>Over and above general suffrage, the right of the members of national minorities to elect their representatives to the Croatian Parliament may be stipulated by law.</p> <p>The freedom of the members of all national minorities to express their nationality, to use their language and script, and to exercise cultural autonomy shall be guaranteed.</p>	<p>Präambel</p> <p>Art. 3</p> <p>Art. 12</p> <p>Art. 39</p> <p>Art. 43</p> <p>Art. 83.1</p>
Lettland	<p>Art. 114</p> <p>Persons belonging to ethnic minorities have the right to preserve and develop their language and their ethnic and cultural identity.</p>	Präambel
Litauen	<p>Art. 37</p> <p>Citizens belonging to ethnic communities shall have the right to foster their language, culture, and customs.</p>	Art. 45
	<p>AMENDMENT VIII</p> <p>1. Members of communities have a right freely to express, foster and develop their identity and community attributes, and to use their community symbols. The Republic guarantees the protection of the ethnic,</p>	Präambel Amendments V-VI

<p>EJR Mazedonien</p>	<p>cultural, linguistic and religious identity of all communities. Members of communities have the right to establish institutions for culture, art, science and education, as well as scholarly and other associations for the expression, fostering and development of their identity. Members of communities have the right to instruction in their language in primary and secondary education, as determined by law. In schools where education is carried out in another language, the Macedonian language is also studied. 2. This amendment replaces Article 48 of the Constitution of the Republic of Macedonia.</p>	<p>Amendments IX-X Amendment XII Amendments XIII-XV</p>
<p>Republik Moldau</p>	<p>Art. 10 (2) The State recognises and guarantees all its citizens the right to the preservation, development and expression of their ethnic, cultural, linguistic and religious identity.</p>	<p>Präambel Art. 13 (2) und (4) Art. 35</p>
<p>Montenegro</p>	<p>Art. 79 Persons belonging to minority nations and other minority national communities shall be guaranteed the rights and liberties, which they can exercise individually or collectively with others, as follows: 1) the right to exercise, protect, develop and publicly express national, ethnic, cultural and religious particularities; 2) the right to choose, use and publicly post national symbols and to celebrate national holidays; 3) the right to use their own language and alphabet in private, public and official use; 4) the right to education in their own language and alphabet in public institutions and the right to have included in the curricula the history and culture of the persons belonging to minority nations and other minority national communities; 5) the right, in the areas with significant share in the total population, to have the local selfgovernment authorities, state and court authorities carry out the proceedings also in the language of minority nations and other minority national communities; 6) the right to establish educational, cultural and religious associations, with the material support of the state; 7) the right to write and use their own name and surname in their own language and alphabet in the official documents; 8) the right, in the areas with significant share in total population, to have traditional local terms, names of streets and settlements, as well as topographic signs written also in the language of minority nations and other minority national communities; 9) the right to authentic representation in the Parliament of the Republic of Montenegro and in the assemblies of the local self-government units in which they represent a significant share in the population, according to the principle of affirmative action;</p>	<p>Präambel Art. 7 Art. 13 (3) Art. 80</p>

	<p>10) the right to proportionate representation in public services, state authorities and local selfgovernment bodies;</p> <p>11) the right to information in their own language;</p> <p>12) the right to establish and maintain contacts with the citizens and associations outside of Montenegro, with whom they have common national and ethnic background, cultural and historic heritage, as well as religious beliefs;</p> <p>13) the right to establish councils for the protection and improvement of special rights. Prohibition of assimilation</p>	
Norwegen	<p>Art. 110a</p> <p>It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sami people to preserve and develop its language, culture and way of life.</p>	
Österreich	<p>Art. 8 (2) (B-VG)</p> <p>Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern.</p>	Art. 27
Polen	<p>Art. 35</p> <p>(1) The Republic of Poland shall ensure Polish citizens belonging to national or ethnic minorities the freedom to maintain and develop their own language, to maintain customs and traditions, and to develop their own culture.</p> <p>(2) National and ethnic minorities shall have the right to establish educational and cultural institutions, institutions designed to protect religious identity, as well as to participate in the resolution of matters connected with their cultural identity.</p>	Art. 4 Art. 32
Rumänien	<p>Art. 6</p> <p>(1) The State recognizes and guarantees the right of persons belonging to national minorities to the preservation, development and expression of their ethnic, cultural, linguistic and religious identity.</p> <p>(2) The protection measures taken by the Romanian State for the preservation, development and expression of identity of the persons belonging to national minorities shall conform to the principles of equality and non-discrimination in relation to the other Romanian citizens.</p>	Präambel Art. 3 Art. 29
Russische Föderation	<p>Art. 26</p> <p>1. Everyone shall have the right to determine and declare his (her) nationality. Nobody shall be forced to determine and declare his (her) nationality.</p> <p>2. Everyone shall have the right to use his (her) native language and to a free choice of the language of communication, upbringing, education and creative work.</p>	Präambel
	Art. 14	

<p>Serbien</p>	<p>The Republic of Serbia shall protect the rights of national minorities. The State shall guarantee special protection to national minorities for the purpose of exercising full equality and preserving their identity.</p>	<p>Art. 1 Art. 10 (2) Art. 47-49 Art. 75-81</p>
<p>Die Slowakische Republik</p>	<p style="text-align: center;">Art. 34</p> <p>(1) The comprehensive development of citizens representing national minorities or ethnic groups in the Slovak Republic is guaranteed, particularly the right to develop their own culture, together with other members of the minority or ethnic group, the right to disseminate and receive information in their mother tongue, the right to associate in national minority associations, and the right to set up and maintain educational and cultural institutions. Details will be set out in a law. (2) In addition to the right to master the state language, citizens belonging to national minorities or ethnic groups also have, under conditions defined by law, a guaranteed</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. right to education in their own language, 2. right to use their language in dealings with the authorities, 3. right to participate in the solution of affairs concerning national minorities and ethnic groups. <p>(3) The enactment of the rights of citizens belonging to national minorities and ethnic groups that are guaranteed in this Constitution must not be conducive to jeopardizing the sovereignty and territorial integrity of the Slovak Republic or to discrimination against its other inhabitants.</p>	<p>Präambel Art. 6 (2) Art. 12 (3) Art. 33</p>
<p>Slowenien</p>	<p style="text-align: center;">Art. 64</p> <p>The autochthonous Italian and Hungarian national communities and their members shall be guaranteed the right to use their national symbols freely and, in order to preserve their national identity, the right to establish organisations and develop economic, cultural, scientific, and research activities, as well as activities in the field of public media and publishing. In accordance with laws, these two national communities and their members have the right to education and schooling in their own languages, as well as the right to establish and develop such education and schooling. The geographic areas in which bilingual schools are compulsory shall be established by law. These national communities and their members shall be guaranteed the right to foster relations with their nations of origin and their respective countries. The state shall provide material and moral support for the exercise of these rights. In order to exercise their rights, the members of these communities shall establish their own self-governing communities in the geographic areas where they live. On the proposal of these self-governing national communities, the state may authorise them to perform certain functions under national jurisdiction, and shall provide funds for the performing of such functions. The two national communities shall be directly represented in representative bodies of local self-government and in the National Assembly.</p>	<p>Art. 5 Art. 11 Art. 61-63 Art. 65</p>

	<p>The position of the Italian and Hungarian national communities and the manner in which their rights are exercised in the geographic areas where they live, the obligations of the self-governing local communities for the exercise of these rights, and those rights which the members of these national communities exercise also outside these areas, shall all be regulated by law. The rights of both national communities and their members shall be guaranteed irrespective of the number of members of these communities. Laws, regulations, and other general acts that concern the exercise of the constitutionally provided rights and the position of the national communities exclusively, may not be adopted without the consent of representatives of these national communities.</p>	
<p>Schweden</p>	<p>Art. 2 Abs. 6 (Kapitel 2 der Regierungsform)</p> <p>The opportunities of the Sami people and ethnic, linguistic and religious minorities to preserve and develop a cultural and social life of their own shall be promoted.</p>	<p>Art. 17 (2)</p>
<p>Die Tschechische Republik</p>	<p>Die Charta der Grundrechte (die der Bestandteil der tschechischen Verfassung ist)</p> <p>Art. 24</p> <p>Membership in a national or ethnic minority may not be to anyone's detriment.</p> <p>Art. 25</p> <p>(1) Citizens who constitute national or ethnic minorities are guaranteed all-round development, in particular the right to develop, together with other members of the minority, their own culture, the right to disseminate and receive information in their native language, and the right to associate in national associations. Detailed provisions shall be set down by law.</p> <p>(2) Citizens belonging to national and ethnic minority groups are also guaranteed, under the conditions set down by law:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) the right to education in their own language, b) the right to use their own language in their relations with officials, c) the right to participate in the resolution of affairs that concern national and ethnic minorities. 	
<p>Die Ukraine</p>	<p>Art. 11</p> <p>The State promotes the consolidation and development of the Ukrainian nation, of its historical consciousness, traditions and culture, and also the development of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of all indigenous peoples and national minorities of Ukraine.</p>	<p>Präambel Art. 10 (3) Art. 53 (5)</p>
<p>Ungarn</p>	<p>Art. XXIX</p> <p>(1) Nationalities living in Hungary shall be constituent parts of the State. Every Hungarian citizen belonging to a nationality shall have the right to freely express and preserve his or her identity. Nationalities living in Hungary shall have the right to use their mother tongue, to use names in their own languages individually and collectively, to nurture their own cultures, and to receive education in their mother tongues.</p> <p>(2) Nationalities living in Hungary shall have the right to establish their self-government at both local and national level.</p>	

	<p>(3) The detailed rules relating to the rights of nationalities living in Hungary, the nationalities, the requirements for recognition as a nationality, and the rules for the election of the self-governments of nationalities at local and national level shall be laid down in a cardinal Act. A cardinal Act may provide that recognition as a nationality shall be subject to a certain length of time of presence and to the initiative of a certain number of persons declaring to be members of the nationality concerned.</p>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Anhang II

Normen zum Minderheitenschutz in den Länderverfassungen

Ein Überblick

Land	Text der relevanten Norm(en)
Brandenburg	<p>Das Land schützt das friedliche Zusammenleben der Menschen und tritt der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegen.</p> <p>Artikel 7a</p> <p>Artikel 25</p> <p>(1) Das Recht des sorbischen/wendischen Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebietes wird gewährleistet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Verwirklichung dieses Rechtes, insbesondere die kulturelle Eigenständigkeit und die wirksame politische Mitgestaltung des sorbischen/wendischen Volkes.</p> <p>(2) Das Land wirkt auf die Sicherung einer Landesgrenzen übergreifenden kulturellen Autonomie der Sorben/Wenden hin.</p> <p>(3) Die Sorben/Wenden haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen/wendischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Kindertagesstätten.</p> <p>(4) Im Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden ist die sorbische/wendische Sprache in die öffentliche Beschriftung einzubeziehen. Die sorbische/wendische Fahne hat die Farben Blau, Rot, Weiß.</p> <p>(5) Die Ausgestaltung der Rechte der Sorben/Wenden regelt ein Gesetz. Dies hat sicherzustellen, dass in Angelegenheiten der Sorben/Wenden, insbesondere bei der Gesetzgebung, sorbische/wendische Vertreter mitwirken.</p>
Mecklenburg-Vorpommern	<p>Artikel 18</p> <p>Die kulturelle Eigenständigkeit ethnischer und nationaler Minderheiten und Volksgruppen von Bürgern deutscher Staatsangehörigkeit steht unter dem besonderen Schutz des Landes.</p>

Rheinland-Pfalz	<p>Art. 17 Abs. 4</p> <p>Der Staat achtet ethnische und sprachliche Minderheiten.</p>
Sachsen	<p>Artikel 5</p> <p>(1) Dem Volk des Freistaates Sachsen gehören Bürger deutscher, sorbischer und anderer Volkszugehörigkeit an. Das Land erkennt das Recht auf die Heimat an.</p> <p>(2) Das Land gewährleistet und schützt das Recht nationaler und ethnischer Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege ihrer Sprache, Religion, Kultur und Überlieferung.</p> <p>(3) Das Land achtet die Interessen ausländischer Minderheiten, deren Angehörige sich rechtmäßig im Land aufhalten.</p> <p>Artikel 6</p> <p>(1) Die im Land lebenden Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit sind gleichberechtigter Teil des Staatsvolkes. Das Land gewährleistet und schützt das Recht auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege und Entwicklung ihrer angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung, insbesondere durch Schulen, vorschulische und kulturelle Einrichtungen.</p> <p>(2) In der Landes- und Kommunalplanung sind die Lebensbedürfnisse des sorbischen Volkes zu berücksichtigen. Der deutsch-sorbische Charakter des Siedlungsgebietes der sorbischen Volksgruppe ist zu erhalten.</p> <p>(3) Die landesübergreifende Zusammenarbeit der Sorben, insbesondere in der Ober- und Niederlausitz, liegt im Interesse des Landes.</p>
Sachsen-Anhalt	<p>Artikel 37</p> <p>(1) Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung ethnischer Minderheiten stehen unter dem Schutz des Landes und der Kommunen.</p> <p>(2) Das Bekenntnis zu einer kulturellen oder ethnischen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.</p>
Schleswig-Holstein	<p>Artikel 6</p> <p>(1) Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.</p> <p>(2) Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung.</p>