

Sonderdruck aus:

Polis und Kosmopolis

Festschrift für Daniel Thürer

Herausgegeben von

Giovanni Biaggini / Oliver Diggelmann / Christine Kaufmann

René Rhinow

Prof. em. Dr. iur., ehemals Professor für Öffentliches Recht an der
Universität Basel

Vielfalt und Wandel von Minderheiten – eine Herausforderung auch für die Schweiz



ISBN 978-3-03751-727-7 Dike Verlag Zürich/St. Gallen 2015
ISBN 978-3-8487-2530-4 Nomos Verlag, Baden-Baden 2015



Nomos

Vielfalt und Wandel von Minderheiten – eine Herausforderung auch für die Schweiz

René Rhinow*

Daniel Thürer hat sein Schaffen in beeindruckender Weise den Grundwerten von Recht, Staat und Völkergemeinschaft gewidmet. Dabei genoss der Schutz von Minderheiten eine hohe Priorität, in Theorie und Praxis. Ich erinnere, *pars pro toto*, an seine wegweisenden Beiträge zum Föderalismus, zur Sprachenfreiheit oder zum völkerrechtlichen Minderheitenschutz. Es ist hier auch nicht der Ort, seine unbestrittenen Verdienste in der praktischen Arbeit für Minderheiten zu würdigen, etwa im IKRK (das sich einer besonderen Gruppe von bedürftigen Menschen in Not widmet), in der Stiftung Convivenza (Internationales Zentrum für Minderheiten) oder als Ko-Initiant eines Toleranzartikels in der Bundesverfassung. Die nachfolgenden Gedankensplitter sind aber beeinflusst vom Gedankenreichtum Thürers und versuchen, im Sinne einer Auslegung einige ausgewählte Grundfragen oder auch Präliminarien der Minderheitenthematik quasi »vor der Klammer« auszubreiten. Sie widerstehen der Versuchung, das Thema völker- und landesrechtlich anzugehen – das wäre nicht nur wegen der hohen Kompetenz des Jubilars ein heikles Unterfangen, sondern auch auf dem beschränkten Raum eines Festschriftenbeitrages ein Ding der Unmöglichkeit. Vielmehr soll es darum gehen, auf unterschiedliche Erscheinungs- und Entstehungsformen von Minderheiten hinzuweisen – und auf die unerfreuliche Tatsache, dass sich auch die Schweiz wieder mit neuen Herausforderungen für den Schutz von Minderheiten konfrontiert sieht.

* Der folgende Beitrag basiert auf einem Referat am Europa Institut an der Universität Zürich und der Stiftung Convivenza vom 16. Januar 2013, das in den GzD Publikationen 2013 unter dem Titel »Minderheitenschutz: Chance oder Gefahr?« abgedruckt ist. Das Referat wurde für den vorliegenden Beitrag überarbeitet und ergänzt.

I.

Wer von Minderheiten spricht, muss immer auch an Mehrheiten denken. *Keine Minderheit ohne Mehrheit.* Minderheitenprobleme sind oft Mehrheitsprobleme! Damit verbunden ist die Vorstellung, diese beiden Kategorien seien im Sinne eines »Entweder-oder« kategorial voneinander getrennt. Das sind sie als korrelierende Begriffe aber nur arithmetisch. Menschen gehören nie nur einer einzigen Mehr- oder Minderheit an. Minderheitspositionen beziehen sich immer nur auf partielle Lebensbereiche. Wir Menschen gehören als Individuen sowohl Mehrheiten als auch Minderheiten an, je nach Optik und Lebenssegment. Wir pflegen die Schweiz als Land von Minderheiten zu taxieren, weil wir uns je nach Ausschnitt unserer Lebenswirklichkeit in Minderheiten finden. Dabei denken wir an »klassische« Minderheiten und blenden oft aus, dass wir auch ein Land von *neuen* Minderheiten sind. Die entscheidende Frage zur Erfassung einer Minderheit geht also dahin, welches Lebenssegment wir herausheben, nach welchen Kriterien wir die Unterscheidung treffen.

Diese Frage nach den Kriterien ist elementar. Denn allzu oft werden Stereotypen gebildet und Menschen auf gewisse Zugehörigkeiten reduziert. Wenn beispielsweise Menschen mit muslimischem Glauben nur als Muslime wahrgenommen werden und nicht als Menschen mit ihren vielfältigen Eigenschaften – im Sinne einer willkürlichen Aufzählung etwa als Kinder, Eltern, Autofahrer, Alpinisten, Kranke, Bedürftige, Gewerbetreibende, Fußballspieler – dann werde ich ihnen nicht gerecht, ja ich nehme sie als Menschen gar nicht ernst. Mehr noch, ich treibe so einen Keil zwischen sie und die anderen Menschen.¹ Freilich kann das in den Vordergrund gestellte Minderheitsbewusstsein auch von einer Minderheit selbst geschaffen oder unterhalten werden, wenn sich eine Gruppe von einer Mehrheit abgrenzen will. Wird diese Minderheitszugehörigkeit zum alles übertünchenden Unterscheidungskriterium, entstehen die Probleme im Verhältnis von Mehrheit und Minderheit. Hier liegt oft eine Ursache von gravierenden Konflikten, etwa wenn die Religionszugehörigkeit als massgebliches Kriterium für die Zuordnung erscheint: Christen gegen eine muslimische Minderheit oder umgekehrt, Deutsche in Ungarn, Dänen in Deutschland, Katalanen in Spanien, Katholiken in Irland, Russen in der Ostukraine, Fahrende in der Schweiz etc.

¹ Eindrücklich: Amartya Sen, *Die Identitätsfalle. Warum es keinen Krieg der Kulturen gibt*, München 2007.

II.

Es gibt unterschiedliche Typen von Minderheiten: Im Vordergrund sollen hier alte und neue sowie strukturell gefestigte und veränderliche Minderheiten stehen. Von grundlegender Bedeutung erscheint einmal die Unterscheidung zwischen *alten und neuen Minderheiten*. Alt sollen diejenigen Minderheiten genannt werden, die uns (heute jedenfalls) vertraut sind, mit denen das Zusammenleben eher problemlos verläuft und deren Schutz von der Mehrheit anerkannt wird. Die Schweiz ist ein Paradebeispiel für einen erfolgreichen Umgang mit sprachlich-kulturellen und traditionell-religiösen Minderheiten – ein Umgang, der allerdings einen langen Reifeprozess hinter sich weiss und trotzdem nie auf Dauer gesichert erscheint. Neue Minderheiten sind demgegenüber Volksgruppen, die sich erst im Verlauf der Zeit gebildet haben und oft der Mehrheit fremd sind, wie etwa Muslime in der Schweiz, und die in der Regel einen Migrationshintergrund aufweisen. Sie können bedeutend weniger auf ein Verständnis der Mehrheit zählen: sie können unvertraut, ja gefährlich erscheinen und zuweilen sogar als existenzbedrohend wahrgenommen werden. Dies gilt auch und gerade für Ausländer, die in der Schweiz nach internationalen Studien nur schwach gegen Diskriminierung geschützt sind.

III.

Minderheiten zeichnen sich durch ein verbindendes, *stabilisierendes Element* aus, das sie zur Minderheit macht resp. das ein Bewusstsein der Minderheit schafft. Wenn Menschen in einem bestimmten Lebensbereich politisch in Frage gestellt und diskriminiert werden, oder wenn Menschen aufgrund ihres – zum Beispiel religiösen – Andersseins ihre eigenen Vorstellungen durchsetzen wollen, entsteht ein Minderheitsbewusstsein und ein Bedürfnis nach Anerkennung und Schutz sowie nach rechtsgleicher und diskriminierungsfreier Behandlung. Die jüngste politische Entwicklung in der Schweiz liefert uns anschauliche Beispiele, wie Minderheiten durch politische Prozesse »entstehen« können – bei Reichen und »Abzockern«, Rauchern, Hundehaltern, Schützen, Migranten oder Straftätern in sensiblen Bereichen werden elementare rechtstaatliche Grundsätze »vergessen« oder gar sistiert. Dieses Bewusstsein einer Minderheitszugehörigkeit kann zu einer organisatorischen Verfestigung führen, die dazu dienen soll, die Anliegen der Minderheit zu vertreten und einer weiteren Öffentlichkeit bewusst zu machen. Doch neuere Minder-

Rhinow

heiten sind oft zu schwach und gar nicht in der Lage zu einer gemeinsamen Interessenvertretung.

IV.

Eine besonders intensive Form der Verbindung ist das Territorium oder eine *Gebietskörperschaft*, welche Menschen innerhalb eines Nationalstaates aufgrund ihrer Geschichte, kulturellen Tradition, Sprache und/oder Religion verbinden. Im Vordergrund der internationalen Minderheitendebatte steht deshalb regelmässig der Schutz von sog. nationalen Minderheiten. Ihnen widmet das Völkerrecht verschiedene Dokumente und Schutznormen, die grösstenteils auch für die Schweiz gelten, aber in unterschiedlichem Ausmass verbindlich sind. Der Schutz nationaler Minderheiten setzt aber voraus, dass die herrschende Politik eines Landes bestehende Minderheiten überhaupt als solche anerkennt. Für Nationen mit einem sprachlich-kulturellen Hintergrund (wie Deutschland) sind Minderheiten Volksgruppen, die mit einer Kulturgemeinschaft eines anderen Staates oder Gliedstaates verbunden sind. Hier stellt sich auf internationaler Ebene die schwerwiegende Frage, welche Beziehungen die Mutternation zu ihren eigenen, aber auswärtigen Volksgruppen pflegen dürfen. Nationen wie Frankreich anerkennen keine eigenen strukturellen Minderheiten, weil alle Staatsbürger gleichermassen die Nation ausmachen. Sie setzen sich aber dafür ein, dass ihre Staatsangehörigen in anderen Ländern als Minderheiten geschützt werden.

V.

Die Zugehörigkeit zur Mehrheit oder Minderheit kann, wie im Beispiel der nationalen Minderheit, überliefert und *struktureller Natur* sein. Bei der Religion, der Sprache oder einer ethnischen Abstammung wird die Zugehörigkeit praktisch vorgegeben, sie ist verfestigt. Diese Kategorie wirft denn auch die grössten Schutzfragen auf. Demgegenüber sind andere Minderheiten wählbar, oder sie ergeben sich durch das diskriminierende Verhalten einer Mehrheit. Raucher und Schützen werden nicht als solche geboren, Asylsuchende auch nicht. Die Zugehörigkeit zu einer Minderheit kann zudem unterschiedlich tief im Bewusstsein der Menschen verankert sein. Sie kann das individuelle Leben prägen, von elementaren Werten getragen sein, wie etwa bei der Religion. Umgekehrt mag sie den jeweiligen Lebensumständen entsprechen, ohne dass sie die Menschen

Minderheiten – eine Herausforderung für die Schweiz

zentral berührt. Eine existentielle Schutzproblematik entsteht erst, wenn elementare Werte betroffen sind, welche die Identität einer strukturellen Minderheit bilden, wenn es also um Freiheitsrechte, Rechtsgleichheit, kulturelle Identität, Sprache und Bildung oder Religionsausübung geht. Besondere, hier nicht zu verfolgende Probleme werfen kaskadenhaft verschachtelte Minderheiten auf, so wenn sich innerhalb einer geschützten Minderheit eine Unter-Minderheit findet, welche Kultur, Sprache oder Religion der Mehrheit teilt (z.B. eine deutschsprachige Volksgruppe im rätoromanischen Gebiet).

VI.

Elementare Minderheitsprobleme ergeben sich in der Demokratie, die auf dem *Mehrheitsprinzip* beruht. Dass der Schutz von Menschen- und Minderheitsrechten das Mehrheitsprinzip begrenzen, darf in grundsätzlicher Hinsicht als unbestrittene rechtsstaatliche und föderalistische Erkenntnis gelten und entspricht auch der schweizerischen Konsens- oder Konkordanzdemokratie. Interessante Aspekte werfen Volksabstimmungen auf. Hier ergibt sich die Zugehörigkeit zu einer Minderheit für die Verliererseite »widerwillig«. Zum Problem kann dies werden, wenn sich okkasionelle Minderheiten verfestigen und keine Chance besitzen, in anderen Fällen zur Mehrheit zu gehören. Dieses Beispiel zeigt im übrigen anschaulich, dass die Zugehörigkeit zu einer Mehrheit oder Minderheit vom eingenommenen Blickwinkel abhängt und je nach Optik ändern kann: Die an einer Abstimmung obsiegende Mehrheit stellt in der politischen Praxis regelmässig eine Minderheit der Stimmberechtigten dar, eine kleine Minderheit aller stimmberechtigten Schweizer und Schweizerinnen sogar, erst recht des gesamten hier lebenden Volkes, welches ja Adressat der beschlossenen Rechtsänderung ist. Unsere Demokratie beruht also auf der rechtlich zwingenden Fiktion, die am Abstimmungstag obsiegende Mehrheit repräsentiere das ganze Volk, sie stelle eine Volksmehrheit dar und entspreche dem Mehrheitsprinzip. Doch in Tat und Wahrheit handelt es sich regelmässig um eine Minderheit der Stimmberechtigten und erst recht des Volkes.² In der längerfristigen Betrachtung nehmen rund 44 Prozent der Stimmberechtigten an Ab-

² Vgl. meine Artikel in der Nordwestschweiz vom 1. April 2011 über »Wir sind ein Volk von Minderheiten« sowie in der Neuen Zürcher Zeitung vom 13. Mai 2015 über »Hat die Mehrheit immer recht?«.

stimmungen teil, und wenn die obsiegenden Mehrheiten in der Regel zwischen 51 und 65 Prozent ausmachen, so geben zwischen 22 und 29 Prozent der Stimmberechtigten den Ausschlag. Bezieht man die Abstimmungsmehrheit auf das ganze Volk, so liegen die Werte noch tiefer.³ Ich habe diese fiktive Mehrheit als »Minderheitsmehrheit« bezeichnet.⁴ Aus dieser demokratienotwendigen Konstellation lässt sich die Forderung ableiten, dass Minderheitsmehrheiten Verständnis auch für Anliegen anderer Minderheiten aufbringen müssen und dass jegliche »Siegermentalität« in der direkten Demokratie verfehlt ist. Ist es nicht eigenartig, wenn nach einer Volksabstimmung in der Öffentlichkeit wie selbstverständlich die Rede von einem Entscheid »des Volkes« (oder gar der Bevölkerung) ist? Der Umstand, dass Beschlüsse von Minderheitsmehrheiten rechtlich verbindlich sind, darf nicht davon ablenken, dass (auch) Volksentscheide einen reversiblen Charakter aufweisen und der politische Prozess in einer responsiven Demokratie weitergeht.

VII.

Es ist hier nicht der Ort, näher auf das Instrumentarium einzugehen, welches Minderheitenschutz zu gewährleisten vermag. Voran stehen sicher Menschenrechte, Gewaltenteilung und Föderalismus, in der Schweiz zudem die Konkordanzdemokratie mit ihrer vielfältigen Interessenberücksichtigung. Im Völkerrecht stellt sich die Frage nach kollektiven Rechten und nach Sezessionen, die ihrerseits wiederum eng mit den schwierigen Kategorien von Souveränität und Selbstbestimmung verknüpft ist. Doch für die Demokratie mit ihrem ambivalenten Verhältnis von Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz ist elementar, dass ein effektiver und dauerhafter Schutz von Minderheiten nur durch eine *politische Kultur* gewährleistet werden kann, welche Respekt, Verständnis und Toleranz gegenüber dem Anderen und dem Fremden aufbringt.⁵ Eine Kultur, die in allen Minderheiten zu allererst die Menschen mit ihrer je eigenen Würde und in ihrer Vielfalt sieht und die dem Minderheitskriterium den alles durchbohrenden Stachel nimmt. Auch diesbezüglich gilt Art. 7 BV mit dem integralen Schutz der Menschenwürde.

³ Vgl. René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. erw. Auflage, Basel 2009, Rz 2239 f.

⁴ René Rhinow, Grundprobleme der Schweizerischen Demokratie, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF, Band 103, 1984 II, Heft 2, 174.

⁵ Amartya Sen, Die Idee der Gerechtigkeit, München 2010, 363.

Minderheiten – eine Herausforderung für die Schweiz

Lernprozesse in der Zivilgesellschaft spielen hier eine grosse Rolle, vor allem auch unter Beteiligung der Minderheiten selbst, die sich als Gruppierung von Menschen und nicht nur als Angehörige der betreffenden Minderheit wahrnehmen.

Eine Minderheitsproblematik – und eine korrelierende Mehrheitsproblematik – entsteht nicht erst dann, wenn die Mehrheit identitätsbildende Werte oder elementare Menschenrechte von Minderheiten in Frage stellt, wenn Angehörige der Minderheit diskriminiert, ja verfolgt und bedroht werden. Sie beginnt schon früher, nämlich wenn die Mehrheit kein Sensorium für Anliegen der Minderheit entwickelt, diese nicht ernst nimmt und kein Verständnis für »das Andere« aufbringt. Kürzlich erzählte mir meine einheimische Nachbarin im Tessin, beim Einkauf in Zürich habe ihr eine Schweizer Verkäuferin gesagt, hier werde nicht italienisch gesprochen – wir seien doch nicht in Italien! Diskriminierung kann auf sanften Pfoten daherkommen und sich schleichend entwickeln oder wieder aus überwunden geglaubten Sphären auftauchen. Betrachtet man den helvetischen Initiativenbetrieb der jüngsten Zeit, so liegt die Vermutung nahe, dass das Bewusstsein und die Akzeptanz unterschiedlich gelagerter Minderheiten ein prekäres Dasein fristen. Es werden zunehmend Volksinitiativen eingereicht und Volksabstimmungen zugeführt, die sich gegen Minderheiten richten, wie die vorhin angeführten Beispiele belegen. Auch wenn man im einen oder anderen Fall politisch geteilter Meinung sein kann, so stimmt die dahinterliegende Tendenz bedenklich.

VIII.

Dieser Gedanke führt zu einer der hauptsächlichen Herausforderungen im Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit: Wahrung der Identität einer Volksgruppe und deren Schutz befinden sich stets in einem unauflöselichen Spannungsverhältnis zur Aufgabe der *Integration*. Minderheiten und Mehrheiten stehen trotz aller Unterschiede auf einem verbindenden Boden, beide (!) müssen gemeinsame Werte und grundlegende Prinzipien des Verfassungsstaates anerkennen. Doch geht es um mehr – um eine gemeinsame Sprache als unabdingbare Voraussetzung für Verständigungsprozesse und vor allem um die erwähnten Aspekte der politischen Kultur, also der informellen Regeln des Zusammenlebens in einer Gesellschaft. Eine Absonderung im Sinne einer Ghetto-Bildung widerspricht dem Ziel der Integration. Diversität muss ihre Grenzen finden,

und diese Grenzen wiederum müssen die Identität der Minderheit und ihre Autonomiebedürfnisse so weit wie möglich achten.

Dieses Spannungsverhältnis gilt es immer wieder neu auszutariieren. Für die Mehrheit besteht eine Chance darin, dass sie mit ihrer eigenen Kultur oder Religion, generell mit dem Anderen konfrontiert wird, was sie von der Minderheit unterscheidet. Sie vermag die Auseinandersetzung mit dem Anderen als Bereicherung erfahren, auch weil wieder besser ins Bewusstsein gerückt wird, was das »Eigene«, die eigene Kultur zum Beispiel, ausmacht und so wertvoll erscheinen lässt. Ist es nicht seltsam, dass die lautesten Verteidiger des Christentums gegen den Islam oft selbst kaum religiös geprägt sind? Wer in seiner Kultur verankert ist, braucht Fremdes nicht zu scheuen. Das friedliche Zusammenleben von Mehrheiten und Minderheiten ist aber auf das Engagement beider Seiten angewiesen. Es handelt sich nicht nur um eine Bringschuld der Mehrheit, sondern im Rahmen der Zumutbarkeit auch um eine der Minderheit. Diese wechselseitigen Verpflichtungen werden oft verkannt. An Mehrheiten wie Minderheiten richtet sich deshalb die Aufforderung, sich der verbindenden Ligaturen ebenso bewusst zu werden wie der trennenden.