

# Minderheiten und Bürgerrechte in Europa

*Edgar Wolfrum*

Minderheiten haben zur Zeit keinen besonders guten Leumund. Minderheitenpolitik – wir können dieses Wort nicht mehr hören. Wohin dies alles führte, zeigte die Präsidentenwahl in den USA. Die Leute hatten genug von der ständigen Adressierung an Minderheiten. Minderheiten wurden gegen die soziale Frage ausgespielt. Ein positiver Blick auf gesellschaftliche Diversität scheint der Vergangenheit anzugehören. Schon hat ein liberaler Katzenjammer eingesetzt.

So gesehen stimmt es: Der Verweis auf den Status als Minderheit ist out. Und jetzt schauen Sie sich bitte einmal um in dieser Neuen Aula. Schnell werden Sie erkennen, dass hier viele Minderheiten sind. Es sind weniger Frauen da als Männer. Frauen sind in der Minderheit. Es sind mehr Ältere da als Jüngere. Die Jungen sind in der Minderheit. Und so könnten wir alles durchspielen: Geschlecht, Alter, Nationalität, Hautfarbe, Religion und so fort. Damit sind wir bereits mitten im Thema „Minderheiten“. Es fehlen noch die Bürgerrechte. Die kriegen wir mit einem Beispiel hin:

Beim Kampf für die Rechte aller geht es immer auch um die Teilhabe, die Partizipation. Mit der Einführung des Frauenwahlrechts.<sup>1</sup> am Beginn des 20. Jahrhunderts kam es, was die demokratische Beteiligung betrifft, zu einer bedeutsamen Erweiterung. Britische Frauenrechtlerinnen setzten mit öffentlichen Demonstrationen ihr Leben aufs Spiel, um das Wahlrecht zu erlangen. Sie nannten sich „Suffragetten“, abgeleitet von „suffrage“, dem „Stimmrecht“. In ihren Aktionen schreckten sie vor Gewalt nicht zurück, kappten Telegraphen-

<sup>1</sup> Immer wieder gab es auch Versuche, das Konzept von „Minderheiten“ auf die Situation von Frauen anzuwenden, selbst wenn diese zahlenmäßig natürlich keine „Minderheit“ sind; vgl. als frühes, klassisches Beispiel: Helen Mayer Hacker, Women as a Minority Group, in: Social Forces 30 (1951) 1, S. 60–69.

und Telefonleitungen, warfen Steine in Fenster von feinen Herrenklubs und Kaufhäusern und steckten Häuser in Brand.<sup>2</sup> Es kam zu regelrechten Straßenschlachten, Hunderte Frauen wurden zu langen Haftstrafen verurteilt. Eine ihrer Anführerinnen, die (bekannte) „Suffragette“ Emmeline Pankhurst, schrieb 1914: „Ich war 19 Jahre glücklich verheiratet. Oft habe ich spöttische Bemerkungen darüber gehört, Suffragetten seien Frauen, die keinen normalen Weg gefunden hätten, ihre Gefühle auszuleben. Daher seien sie sauertöpfische, enttäuschte Wesen. Das trifft wahrscheinlich auf keine Suffragette zu, und ganz sicher nicht auf mich. Mein häusliches Leben und meine Beziehungen waren fast so ideal, wie es in dieser durchaus nicht perfekten Welt möglich ist.“<sup>3</sup> Erst der Weltkrieg brachte die entscheidende Reform, doch durften noch zu dessen Beginn nur Frauen, die älter als dreißig Jahre alt waren, wählen. Im Jahr 1925 galt dann die Volljährigkeit als Eintritt ins wahlfähige Alter. In Deutschland wurde das aktive und passive Frauenwahlrecht nach der Revolution 1918 eingeführt, in den USA 1920, auf den Philippinen 1937. In Frankreich erhielten Frauen 1944, in Italien erst 1946 das volle Wahlrecht, zuvor galt es dort nur für die kommunale Ebene. Als letztes Land in Europa gewährte Liechtenstein 1984 das Frauenwahlrecht – und außerhalb von Europa, das heute unser gedanklicher/historischer Rahmen ist, in Saudi-Arabien, durften Frauen auf kommunaler Ebene erstmals 2015 abstimmen.<sup>4</sup>

Mein Vortrag beleuchtet den Zusammenhang zwischen Minderheitengeschichte und der Entwicklung von Bürgerrechten im 20. Jahrhundert.<sup>5</sup> In dieser Zeit wurde Europa durch mehrere Wellen der Immigration vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Zur Geschichte der Suffragetten vgl. Michaela Karl, „Wir fordern die Hälfte der Welt!“ Der Kampf der englischen Suffragetten um das Frauenstimmrecht, Frankfurt am Main 2009; Antonia Meiners (Hrsg.), Die Suffragetten. Sie wollten wählen – und wurden ausgelacht, München 2016.

<sup>3</sup> Emmeline Pankhurst, Ein Leben für die Rechte der Frauen, 1914, S. 19. [Originalausgabe Emmeline Sylvia Pankhurst, The suffragette: The history of the women's militant suffrage movement 1905–1910, New York 1911]; Dies., Save the mothers. London 1930; Dies., The suffragette movement, London 1931. Als eine von mehreren Biographien vgl. Mary Davis, Sylvia Pankhurst. A life in radical politics, London 1999.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Bettina Bab et al. (Hrsg.), Mit Macht zur Wahl! 100 Jahre Frauenwahlrecht in Europa, Bonn 2006.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu grundlegend Eike Wolgast, Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte, Stuttgart 2009; zum engen Zusammenhang zwischen der Ausweitung von Menschenrechten und Minderheiten aus US-amerikanischer Perspektive vgl. John David Skrentny, The minority rights revolution, Cambridge u. a. 2002.

<sup>6</sup> Vgl. etwa Klaus J. Bade, Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Wiesbaden 2001; Ders., Europa und die Migration am Ende des 20.

Gleichzeitig leben hier seit Jahrhunderten autochthone Minderheiten,<sup>7</sup> die in verschiedenen Regionen verwurzelt sind.<sup>8</sup> Grenzziehungen zwischen Minderheiten und Mehrheiten verlaufen damit fließend. Gelingendes gesellschaftliches Zusammenleben lässt sich vor diesem Hintergrund vor allem daran messen, ob Bürger, gleichberechtigt an Gesellschaft, Arbeit, Bildung und in der politischen Öffentlichkeit teilhaben. Diese Inklusions- und Integrationserfordernisse wurden immer wieder von gesellschaftlichen Vorurteilen behindert. Als Reaktion hierauf bildeten sich in Europa zahlreiche Bürgerrechtsbewegungen, die vor allem gegen Rechtsverletzungen und Diskriminierungen seitens staatlicher Institutionen protestierten.

Beginnen wir mit der Frage: Was sind eigentlich Minderheiten? Wie kommen Minderheiten in der Geschichte vor? Die Frage nach dem Umgang mit Minderheiten ist universell und grundlegend für alle modernen Gesellschaften. In jeder Gesellschaft existieren Minderheiten, unabhängig vom politischen System eines Landes. Minderheiten finden sich nicht nur im nationalen Rahmen, sondern auch im regionalen, im lokalen sowie auch im familiären oder privaten Umfeld. Dass Minderheiten in der Geschichte so wichtig sind,<sup>9</sup> dies macht das Thema beinahe zu einer anthropologischen Konstante. Gleichzeitig kann es aber auch besonders schwer sein, klar zu fassen, wovon überhaupt die Rede ist. Also versuchen wir zuerst einmal eine Definition. Bis heute, so muss man sagen, existiert keine international anerkannte Definition des Begriffs „Minderheit“.<sup>10</sup> Im juristischen Sinne, wie bspw. im Völkerrecht, wird der Begriff sehr eng definiert und v. a. für

Jahrhunderts. Akademievorlesung gehalten am 4. Juli 2000, Hamburg 2000; Jochen Oltmer, *Migration vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Berlin/Boston 2016; auch der damalige EU-Parlamentspräsident Martin Schulz betonte zu Beginn der Flüchtlingskrise 2013: „Europa muss endlich anerkennen, dass es ein Einwanderungskontinent ist“. Europa ist ein Einwanderungskontinent, in: *Der Spiegel*, 14.10.2013.

<sup>7</sup> Zum Begriff „autochthon“ vgl. u. a. Frauke Kraas-Schneider, *Bevölkerungsgruppen und Minoritäten – Handbuch der ethnischen, sprachlichen und religiösen Bevölkerungsgruppen der Welt*, Stuttgart 1989.

<sup>8</sup> Vgl. grundlegend zur Geschichte europäischer Minderheiten Panikos Panayi, *Outsiders: History of European Minorities*, Bloomsbury 1998.

<sup>9</sup> Vgl. Matthias Kaufmann, *Mehrheitsregel und Minderheitenschutz*, in: *The Minority Issue. Law and the Crisis of Representation*, hrsg. von Soraya Nur, Berlin 2009, S. 343–357, bes. S. 343 ff.

<sup>10</sup> Nerissa Schwarz, *Minderheitenschutz in der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Roma*, in: Gudrun Hentges/Volker Hinnenkamp/Almut Zwengel (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion*, Wiesbaden 2010, S. 115; vgl. auch Lewis M. Killian, *What or Who is a “Minority”?*, in: *Michigan Sociological Review*, 10 (1996), S. 18–31.

ethnische und nationale Minderheiten verwendet. Man tut jedoch gut daran, den Begriff weiter zu definieren. Unter die Bezeichnung selbst fassen etwa viele internationale Institutionen zunächst vor allem nationale, ethnische und religiöse Minderheiten.<sup>11</sup> Doch es werden in anderen Zusammenhängen auch Bevölkerungsgruppen fokussiert, die sich aufgrund sozialer, ökonomischer oder körperlicher Unterschiede, politischer Überzeugungen oder sexueller Orientierung von der Gesellschaft abheben oder abgegrenzt werden.<sup>12</sup> Minderheiten zeichnen sich also, so könnte man ganz allgemein sagen, dadurch aus, dass sie von der Vorstellung davon, was als „normal“ gilt – abweichen. Die Abweichung bemisst sich an dem, was die zeitgenössische Mehrheitsgesellschaft als Norm vorgibt und zeigt sich entweder durch die Anzahl und/oder durch die Macht- oder Ressourcenverteilung im Verhältnis zur Mehrheit.<sup>13</sup> Sie hat Auswirkungen auf die rechtliche Gleichbehandlung, die politische Partizipation, den Zugang zu Bildung und Wissen, die ökonomische Chancengleichheit und/oder die gesellschaftliche Anerkennung der Minderheit in ihrem Umfeld. Zu unterscheiden sind Minderheiten, die gegenüber der Mehrheit benachteiligt werden und Minderheiten, die in der Lage sind, Mehrheiten zu dominieren und „auf der obersten Stufe einer sozialen Hierarchie stehen“<sup>14</sup> – wie ökonomische, politische oder administrative Eliten. Auch die DDR-Nomenklatura war, folgt man diesem Begriffsverständnis, eine Minderheit. Sie sehen, wie vielschichtig das Thema „Minderheiten“ ist. Doch Vorsicht: Diese Definitionen verweisen auf Gruppenzugehörigkeiten.<sup>15</sup> Jedoch sind auch multiple, mehrfache Zugehörigkeiten möglich. So kann ein Minderheitenangehöriger auch

<sup>11</sup> Zur Definition nationaler Minderheiten vgl. grundlegend Jennifer Jackson Preece, *National Minorities and the European Nation-States System*, Oxford 1998.

<sup>12</sup> Vgl. Werner Kreisel/Tobias Reeh, *Geographische Minderheitenforschung*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 4 (2008), S. 225–236, hier S. 228 f. Ferner vgl. die weite Definition des vom Autor geleiteten Arbeitsbereichs „Minderheitengeschichte und Bürgerrechte in Europa“ an der Universität Heidelberg, [http://www.uni-heidelberg.de/fakultaeten/philosophie/zegk/histsem/forschung/Arbeitsbereich\\_MBE\\_Profil.html](http://www.uni-heidelberg.de/fakultaeten/philosophie/zegk/histsem/forschung/Arbeitsbereich_MBE_Profil.html).

<sup>13</sup> Vgl. die Diskussion bei Werner Kreisel/Tobias Reeh, *Geographische Minderheitenforschung*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 4 (2008), S. 225–236, hier S. 228 f.

<sup>14</sup> Ebd., S. 128: „Oftmals bestimmen Minderheiten als gesellschaftliche ‚Eliten‘ bzw., weniger positiv ausgedrückt, als ‚Cliques‘ die Geschicke (z.B. Kolonialismus, Apartheidsregime).“

<sup>15</sup> Zur Selbstdefinition von Minderheiten vgl. Frauke Kraas-Schneider, *Bevölkerungsgruppen und Minoritäten – Handbuch der ethnischen, sprachlichen und religiösen Be-*

gleichzeitig der Mehrheit angehören, die Übergänge sind bei genauerer Betrachtung fließender als viele Minderheitenbilder, die wir üblicherweise vor Augen haben, uns suggerieren. Häufig sehen sich Individuen lediglich aufgrund der gemeinsamen Ausgrenzungserfahrung gegenüber der Mehrheit als Teil einer Gruppe.<sup>16</sup>

Wichtig ist: Eine Minderheit kann nur im Verhältnis zu einer Mehrheit existieren.<sup>17</sup> Die Vorstellungen von und über Minderheiten und Mehrheiten sind gesellschaftlich konstruiert und historisch gewachsen. Das bedeutet, dass Gruppen durch Fremdzuschreibungen und durch Normierungsprozesse erst zu Minderheiten gemacht werden. Dabei müssen sich die so zu Angehörigen einer Minderheit gemachten Personen gar nicht unbedingt selbst der entsprechenden Minderheit zugehörig fühlen und lehnen womöglich die ihnen so zugewiesene Rolle ab. Oft tauchen in der Geschichte auch mehrere Merkmalszuschreibungen in Kombination auf, anhand derer die Abgrenzung einer bestimmten Minderheit zu begründen gesucht wurde.<sup>18</sup> Gleichzeitig wirkt die Normierung von außen wieder auf das Selbstverständnis der Betroffenen zurück. Durch den Aushandlungsprozess zwischen Norm und Normabweichung („normal sein“ – „anders sein“) entstehen in einer Gesellschaft Stereotype vom „anders sein“ und jeweilige Gruppenidentitäten.<sup>19</sup> Diese Gruppenidentitäten sowie die Aushandlungsprozesse zwischen Norm und Normabweichung unterliegen einem ständigen historischen Wandel. Das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit ist aber gleichzeitig eng verknüpft

völkerungsgruppen der Welt, Stuttgart 1989, S. 180; Dies., Ethnolinguistische Bevölkerungsgruppen und Minoritäten als Aufgabe geographischer Forschung, in: *Die Erde* 123 (3), S. 177–190, hier S. 180.

<sup>16</sup> Vgl. etwa Nerissa Schwarz, Minderheitenschutz in der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Roma, in: Gudrun Hentges/Volker Hinnenkamp/Almut Zwengel (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion*, Wiesbaden 2010.

<sup>17</sup> Werner Kreisel/Tobias Reeh: Geographische Minderheitenforschung, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 4 (2008), S. 225–236, hier S. 225: „Über die Fächergrenzen hinweg besteht [...] Einigkeit darüber, dass eine ‚Minderheit‘ immer in Beziehung zu einer ‚Mehrheit‘ steht – eine rein zahlenmäßige Unterscheidung, die noch nichts über die jeweiligen Einflussmöglichkeiten aussagt.“

<sup>18</sup> Seit einigen Jahren wird die Mehrfachdiskriminierung von Minderheiten unter dem Stichwort „Intersektionalität“ diskutiert, vgl. etwa Kimberle Crenshaw, *Mapping the Margins, Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, in: *Stanford Law Review*, 43 (1991) 6, S. 1241–1299.

<sup>19</sup> Vgl. zu diesem Themenkomplex grundlegend Lars-Eric Petersen/Bernd Six (Hrsg.), *Stereotype, Vorurteile und soziale Diskriminierung. Theorien, Befunde und Interventionen*, Weinheim/Basel 2008.

mit lang bestehenden Traditionen, mit Machtstrukturen und mit gesellschaftlich virulenten Denkmustern. Die Langlebigkeit kollektiver Zuschreibungen gegenüber Minderheiten zeigt sich daran, dass Vorurteile häufig nach Jahrzehnten wieder aktiviert und von Generation zu Generation weitervermittelt werden.<sup>20</sup>

Es geht also nicht um die Frage, was zuerst da war: Die Mehrheit oder die Minderheit. Stattdessen sind die Aushandlungsprozesse und die dahinter liegenden Machtverhältnisse<sup>21</sup> ein ständiges Wechselspiel, durch das sich Mehrheits- und Minderheitenpositionen konstituieren und durch die sie sich auch wieder verändern können. Zu beachten gilt bei der Untersuchung von Minderheiten, dass diese nie in sich homogen, sondern, ebenso wie die Mehrheitsgesellschaft, natürlich heterogen sind. So sind zum Beispiel die europäischen Sinti und Roma, die oft als größte Minderheit Europas bezeichnet werden, hinsichtlich vielfältiger Aspekte, an denen Identitäten oftmals festgemacht werden, sehr heterogen. So haben etwa die deutschen Sinti einen ganz anderen Erfahrungshintergrund als osteuropäische Roma, und es existieren in Europa viele Dialekte der Minderheitensprache Romanes, unterschiedliche Bräuche, Staatsangehörigkeiten, Religionen. Homogene, pauschalisierende Zuschreibungen resultieren meist aus Bildern der Mehrheitsgesellschaft und vermitteln deshalb einen eher statischen Eindruck, den es von der Wissenschaft auch zu hinterfragen gilt. Fragen wir daher nun, wie Minderheitengeschichte als *geschichtswissenschaftlicher Ansatz* aussehen kann.<sup>22</sup> Hierzu muss zunächst bemerkt werden, dass viele Minderheitengruppen über Jahrhunderte hinweg innerhalb Europas kaum repräsentiert waren und so auch in der offiziellen Geschichtswissenschaft, die zudem seit der Etablierung später Nationalstaaten<sup>23</sup> wie dem Deutschen Kaiserreich

<sup>20</sup> Vgl. als Überblick Krystyna Mihulka, Wie entstehen Vorurteile?, in: *Lublin Studies in Modern Languages and Literature* 31 (2007), S. 175–192.

<sup>21</sup> Auf die Frage nach Macht und Ohnmacht, nach Diskriminierung und Abgrenztheit wies prominent die U.S.-amerikanische „Chicago School“ hin, vgl. etwa Louis Wirth, *The Problem of Minority Groups*, in: *The Science of Man in the World Crisis*, hrsg. von Ralph Linton, New York 1945, S. 347–372.

<sup>22</sup> Ein solcher Ansatz stellt immer noch ein Forschungsdesiderat dar; vgl. zu Potenzialen einer geschichtswissenschaftlichen Minderheitenforschung, hier allerdings v. a. bezogen auf nationale Minderheiten, Manfred Kittel, *Geschichtswissenschaft und Minderheitenschutz*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 3 (2009), S. 119–145.

<sup>23</sup> Vgl. Adrian Hastings, *The Construction of Nationhood. Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge 1997.

1871 oftmals der Stärkung nationaler Identität diene, keinen adäquaten Platz erhielten.<sup>24</sup> Die solcherart „marginalisierte Geschichte“ von Minderheiten ist deshalb oft dem Vorwurf der Geschichtslosigkeit ausgesetzt worden.<sup>25</sup> Wie aber kann Geschichte geschrieben werden, um gerade keine „marginale Geschichte“ von Minderheiten zu produzieren? Wie bewerkstelligt man es, die Ränder dem Zentrum anzunähern und diese Geschichte schließlich zu einer gesamten „Geschichte der Vielfalt“ werden zu lassen?<sup>26</sup> Dieser Herausforderung muss begegnet werden, und auch problematische Traditionslinien einer paternalistischen und sogar rassistisch geprägten<sup>27</sup> „Minderheitenforschung“, die damit historisch oft mehr der Produktion von Vorurteilen als der Wissenschaft diene, müssen dringend überwunden werden. Minderheiten in der europäischen Geschichte sollen also nicht isoliert betrachtet, sondern als Teil der Mehrheitsgeschichte verstanden werden. Minderheitengeschichte ist somit eine Interaktionsgeschichte<sup>28</sup> und kann auch wichtige neue Erkenntnisse über die Mehrheitsgesellschaften liefern. Wer von Minderheiten spricht, spricht immer auch über

<sup>24</sup> Es waren in erster Linie Vertreter der jüdischen Minderheit im Kaiserreich, die für angemessene Repräsentation und gegen Antisemitismus kämpften; so wurde etwa 1893 der „Central-Verein deutscher Staatsbürger jüdischen Glaubens“ gegründet; vgl. Ann Goldberg, *Hate Speech and Identity Politics in Germany, 1848–1914*, in: *Journal for Central European History* (2015), S. 480–497. Aber auch Katholiken bildeten gleichsam eine „Minderheit“, nicht nur in Deutschland, vgl. Rainer Liedtke/Stephan Wendehorst (Hrsg.), *The Emancipation of Catholics, Jews and Protestants: Minorities and the Nation-State in Nineteenth-Century Europe*, Manchester 1999; Helmut Walser Smith, *German Nationalism and Religious Conflict. Culture, Ideology, Politics, 1870–1914*, Princeton 2014.

<sup>25</sup> Erst in den 1960er Jahren entstanden die sogenannten „minority histories“; später wurde der Begriff der Minderheitengeschichte auch kritisiert, und es entstanden gerade im angelsächsischen Sprachraum die „subaltern studies“, vgl. Dipesh Chakrabarty, *Minority Histories. Subaltern Past*, in: Saurabh Dube (Hrsg.), *Postcolonial Passages. Contemporary History-writing on India*, New Delhi 2004, S. 229–242; Doris Wilkinson, *Rethinking the Concept of “Minority”. A Task for Social Scientists and Practitioners*, in: *Journal of Sociology and Social Welfare*, Volume XXVII (2000) 1, S. 115–132.

<sup>26</sup> Vgl. Esther Benbessa, *Préface*, in: Stéphanie Laithier/Vincent Vilmain (Hrsg.): *L’histoire des minorités est-elle une histoire marginale?* Paris 2008, S. 7–10, hier S. 8; Christhard Hoffmann, *Einwanderung, Ethnizität, „Rassismus“*. Konzepte der Migrations- und Minderheitengeschichte am Beispiel Großbritanniens, in: *Historische Zeitschrift (HZ)* 3 (1998), S. 671–685, hier S. 685.

<sup>27</sup> Vgl. etwa zur rassistischen sogenannten „Zigeunerforschung“ Joachim S. Hohmann, *Robert Ritter und die Erben der Kriminalbiologie. „Zigeunerforschung“ im Nationalsozialismus*, Frankfurt am Main 1991.

<sup>28</sup> Vgl. Herbert Uerlings/Julia-Karin Patrut, *„Zigeuner“, Europa und Nation*, in: Dies. (Hrsg.), *„Zigeuner“ und Nation. Repräsentation – Inklusion – Exklusion*, Frankfurt am Main 2008, S. 10.

die Mehrheit.<sup>29</sup> Minderheitengeschichte, so ist zu betonen, sollte daher nicht als „marginalisiert“, sondern „als integraler Bestandteil der allgemeinen Geschichte“<sup>30</sup> begriffen werden. Doch wenn wir beginnen, diese Geschichte begreifen zu wollen, stellt sich die Frage, wie und warum es eigentlich Minderheiten gibt – wie sind sie entstanden?

Heute leben in einem erweiterten Europa, legt man etwa die 47 europäischen Staaten zugrunde, allein über 300 sogenannte „Volksgruppen“ bzw. nationale oder ethnische Minderheiten. Mehr als die Hälfte dieser Minderheiten lebt in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union. Ein Großteil der europäischen Minderheiten ist erst im 20. Jahrhundert entstanden.<sup>31</sup> Minderheiten entstanden in der Geschichte vor allem durch 3 Prozesse: erstens durch Bewegung, zweitens durch Raumveränderungen und drittens durch gesellschaftliche Normen. Durch „Bewegung“, das ist leicht nachzuvollziehen: Migrationen wie Arbeitsmigration im 19. und 20. Jahrhundert, oder Zwangsmigration im Kontext der Weltkriege, oder Flucht und Asyl verändern Gesellschaften.<sup>32</sup> Es bewegten sich allerdings in der Geschichte Europas nicht nur Menschen über Grenzen, sondern auch Grenzen über Menschen hinweg. Nach fast jedem Krieg war das der Fall. Minderheiten wurden zu Mehrheiten, Mehrheiten zu Minderheiten, Einheimische zu Fremden im eigenen Land.<sup>33</sup> Das verweist auf Raumveränderungen.<sup>34</sup> Grenzverschiebungen, Gebietsverluste führen zu neuen Minderheiten außerhalb des Staatsgebietes, denken Sie allein nur an das Elsass. Aufteilungen kamen hinzu, etwa mit Blick auf die dänische Minderheit nach dem Ersten Weltkrieg,<sup>35</sup> als es zu besonders

<sup>29</sup> Vgl. Werner Kreisel/Tobias Reeh, Geographische Minderheitenforschung, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 4/2008, S. 225–236, hier S. 225.

<sup>30</sup> Christhard Hoffmann, Einwanderung, Ethnizität, „Rassismus“. Konzepte der Migrations- und Minderheitengeschichte am Beispiel Großbritanniens, in: *Historische Zeitschrift (HZ)* 3 (1998), S. 671–685, hier S. 685.

<sup>31</sup> Vgl. Christoph Pan, Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 1 (2009), S. 20–31; vgl. auch Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil/Paul Videsoot, *Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Bd. 1,<sup>2</sup> 2016.

<sup>32</sup> Vgl. Michael G. Bruce, Immigrants and Ethnic Minorities, in: *The Phi Delta Kappan* 64 (1982), S. 63–64.

<sup>33</sup> Vgl. Klaus Bade et al., *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn 2007, S. 141

<sup>34</sup> Vgl. zum Verhältnis Raum und Minderheit auch Maya Grekova, Rethinking the concept of “Minority”, in: *Sociological Problems, Special Issue 2002*, S. 101–114, hier S. 102.

<sup>35</sup> Vgl. Jörg Duppler/Gerhard P. Groß (Hrsg.), *Kriegsende 1918. Ereignis, Wirkung, Nachwirkung*, München 1999; Panikos Panayi (Hrsg.), *Minorities in wartime. National and racial groupings in Europe, North America and Australia during the Two World Wars*, Oxford u. a. 1993.

drastischen Grenzverschiebungen kam. Durch gesellschaftliche Normierungen, als dem dritten Prozess, bedeutet, dass im Zuge rechtlicher Vereinheitlichung mit der Gründung von Nationalstaaten und der Einführung von Staatsangehörigkeitsgesetzen neue Normen entstanden, Regeln also, die darüber bestimmten, wer dazugehört und wer nicht. Das betrifft auch die Einschränkung oder Aufhebung der staatsbürgerlichen Rechte für Minderheitengruppen wie den Juden im Nationalsozialismus – dies sicherlich ein drastisches und extremes Beispiel staatlicher Gewalt gegenüber Minderheiten.<sup>36</sup>

Historisch findet bei der Entstehung neuer Minderheiten in der Regel ein Wechselspiel zwischen Bewegung, Raumveränderung und Normierung statt: Auf Migrationsbewegungen hin verändert sich der Raum, was wiederum zu Aushandlungsprozessen und Normierungsbestrebungen führt. Der gesellschaftliche und staatliche Umgang mit Minderheiten weist somit eine große Spannbreite auf: von Verfolgung, „Kampf der Kulturen“, Exklusion, Marginalisierung über Assimilation, Duldung, Integration hin zu interkulturellem Dialog, Schutz und Förderung. Die Muster der Haltung der Mehrheitsgesellschaft gegenüber Minderheiten sind nicht statisch, sondern können sich durch bestimmte Faktoren verändern. Zum Beispiel kann die vormalige Duldung von Minderheiten in Krisenzeiten plötzlich in Ablehnung umschlagen. Viele Minderheiten fungieren bei wirtschaftlichen Rezessionen, Krankheiten, Ernteausfällen, Verteilungskämpfen als „Sündenböcke“ für die Mehrheitsgesellschaften.<sup>37</sup> Minderheiten wurden im Laufe des 20. Jahrhunderts aber auch zunehmend selbst zu politischen Akteuren, die ihre Inklusion und gleichberechtigte Teilhabe über politische und symbolische Protestaktionen und Repräsentationen zu erzwingen versuchten.<sup>38</sup> Ein Beispiel hierfür ist etwa der Streik

<sup>36</sup> Vgl. zum Phänomen der Grenzziehung zwischen Juden und Nichtjuden im Zuge der Verabschiedung der rassistischen „Nürnberger Gesetze“ etwa Volker Koop: *Wer Jude ist, bestimme ich: „Ehrenarier“ im Nationalsozialismus*, Köln/Weimar/Wien 2014; John M. Steiner/Jobst F. von Cornberg, *Willkür in der Willkür. Befreiung von den antisemitischen Nürnberger Gesetzen*. In: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 46 (1998), S. 143–187.

<sup>37</sup> Vgl. Timothy Lauria/Rimi Khan, *The concept of minority for the study of culture*, in: *Journal of Media & Cultural Studies* 31 (2017), S. 1–12, hier S. 4; vgl. auch Christoph Pan, *Zur Wende in der Minderheitenfrage. Zwischen Gewalt und Vernunft, vom Konflikt- zum Mehrwertpotenzial*, in: *EJM* 5 (2012) 3, S. 147–167.

<sup>38</sup> Vgl. Robin Martin/Miles Hewstone (Hrsg.), *Minority Influence and Innovation: Antecedents, Processes and Consequences*, New York 2010; vgl. auch Herbert Uerlings, Herbert/Iulia-Karin Patrut, „Zigeuner“, *Europa und Nation*, in: Dies. (Hrsg.), „Zigeuner“ und Nation. Repräsentation – Inklusion – Exklusion, Frankfurt am Main 2008, S. 10.

der vorwiegend türkischen Arbeiter bei Ford im Jahr 1973, die als Gastarbeiter nach Deutschland gekommen waren.

Dies verweist auf den dritten Punkt: Fragen wir nach Minderheiten durch Migration und nach der gesellschaftlichen Vielfalt in Europa. Denn nicht nur Angehörige nationaler Minderheiten,<sup>39</sup> die etwa aufgrund von Grenzverschiebungen in anderen Ländern leben, prägten die europäische Minderheitengeschichte und machen die gegenwärtige kulturelle Vielfalt Europas aus. Auch unterschiedliche Wellen der Migration, Emigration und Immigration spielten eine wichtige Rolle.<sup>40</sup> Die Einwanderung und der Verbleib von „Displaced Persons“ nach dem Zweiten Weltkrieg 1945, von vertriebenen Deutschen aus den Ostgebieten, von Bürgern aus ehemaligen französischen Kolonien, von Gastarbeitern und „Kontingentflüchtlingen“, veränderten das Gesicht Europas. Einige Gruppen lösten sich als sichtbare Minderheit auf, einige der Zugewanderten trugen zur Bildung neuer Minderheiten oder neuer Identitäten – wie etwa einem Selbstverständnis der Kinder ehemaliger Gastarbeiter als „Deuschtürken“ – bei. So unterschiedlich die Art und Weise war, wie Menschen auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik gelangten, aus politischen Gründen, auf der Flucht, unterwegs aufgrund von Krieg und Verfolgung oder angeworben als Arbeiter, so unterschiedlich war ihr Ankommen und Verbleib.<sup>41</sup> Am Ende der 1950er Jahre lebten bis zu 12 Millionen sogenannter „Heimatvertriebener“ in Westdeutschland, 3,6 Millionen in der Sowjetischen Besatzungszone bzw. der späteren DDR. Sie hatten zur deutschen Minderheit im Osten gehört und waren aus Schlesien gekommen, aus Ostpreußen, aus Pommern, Ostbrandenburg, aus der Tschechoslowakei, Polen, Ungarn, Jugoslawien, Rumänien.<sup>42</sup> Damals

<sup>39</sup> Vgl. Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European nation-states system*, Oxford u. a. 1998.

<sup>40</sup> Vgl. für Deutschland Jan Motte/Jan/Anne von Oswald/ Anne/Rainer Ohlinger, Rainer (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt am Main/New York 1999; Matthias Beer, Matthias/Martin Kintzinger/Marita Krauss (Hrsg.): *Migration und Integration. Aufnahme und Eingliederung im historischen Wandel*. Stuttgarter Beiträge zur historischen Migrationsforschung (Bd. 3), Stuttgart 1997.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu auch Andreas Kossert, *Kalte Heimat. Die Geschichte der deutschen Vertriebenen nach 1945*, München 2008.

<sup>42</sup> Die Zahlen differieren zum Teil etwas, vgl. z. B. Jan Motte/Anne von Oswald/Rainer Ohlinger (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt am Main/New York 1999, S. 31 ff; Klaus Bade, Klaus et al.: *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn 2007, S. 41 ff.

hielt man ihre Ankunft für die größte Herausforderung, auch angesichts der Kriegszerstörungen, und die Eingliederung dieser Flüchtlinge wurde lange Zeit als reine Erfolgsgeschichte erzählt. Unzweifelbar veränderten auch diese Flüchtlinge das Gesicht der Bundesrepublik, machten sie zu dem, was sie war.<sup>43</sup> Nicht selten wurde ihnen, die offiziell die gleiche Nationalität teilten, Misstrauen entgegengebracht, auch angesichts des herrschenden Mangels. Umfragen aus der Zeit zeigen, dass ihnen erhebliche Teile der Bevölkerung vielfach misstrauten.<sup>44</sup> Deutsche misstrauten Deutschen. Aber wie man es auch dreht und wendet: Die Bundesrepublik nach 1949 war im Grunde selber erst das Ergebnis dieses erfolgreichen Integrationsprozesses der Neubürger.<sup>45</sup> Bis 1992 wurden Menschen mit deutschen Wurzeln, die aus Staaten des Ostblocks flohen, als „Aussiedler“ bezeichnet, also all jene, die als deutsche Staatsangehörige in den ehemals deutschen Gebieten östlich der Oder-Neiße-Linie geboren worden waren und nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs dort verblieben waren, oder die als deutsche Volkszugehörige galten. Seither, seit 1993 galten sie dann als „Spätaussiedler“.<sup>46</sup> Auch sie Teil einer Minderheit, die – heute nur noch ab und zu politisch sichtbar als „Russlanddeutsche“ etwa – prägend war für die Bundesrepublik. Wie die Aussiedler kamen auch jüdische „Kontingentflüchtlinge“ oft aus den ehemaligen Sowjetrepubliken und trugen in Deutschland zu einem Wiederaufbau und einer Stärkung jüdischer Gemeinden bei. Wesentlich für die Veränderung der Vielfalt der bundesdeutschen Gesellschaft wurde dann die Arbeitszuwanderung, die in den 1950er Jahren ihren Anfang nahm. Damals, in den Zeiten ökonomischen Wohlstands, begann die Bundesrepublik, Arbeitsmigranten, so aus Südeuropa, Jugoslawien, später der Türkei, anzuwerben –

<sup>43</sup> Matthias Beer/Martin Kintzinger /Marita Krauss (Hrsg.), Migration und Integration. Aufnahme und Eingliederung im historischen Wandel. Stuttgarter Beiträge zur historischen Migrationsforschung (Bd. 3), Stuttgart 1997, S. 146.

<sup>44</sup> Vgl. erneut Andreas Kossert, Kalte Heimat. Die Geschichte der deutschen Vertriebenen nach 1945, München 2008; „Die Flüchtlinge müssen hinausgeworfen werden“, in: WELT, 12.10.2015.

<sup>45</sup> Vgl. Matthias Beer et al., Migration und Integration. Aufnahme und Eingliederung im historischen Wandel. Stuttgarter Beiträge zur historischen Migrationsforschung (Bd. 3), Stuttgart 1997, S. 146.

<sup>46</sup> Vgl. hierzu Jan Motte/Anne von Oswal/Rainer Ohlinge (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Frankfurt am Main und New York 1999, bes. S. 31 ff; zur Geschichte der Russlanddeutschen, die einen wesentlichen Anteil der „Aussiedler“ stellten vgl. Viktor Krieger, Kolonisten, Sowjetdeutsche, Aussiedler. Eine Geschichte der Russlanddeutschen, Bonn 2015; Christoph Bergner (Hrsg.), Aussiedler- und Minderheitenpolitik in Deutschland, München 2009.

der „Import“ galt zunächst als „Garant für die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft“.<sup>47</sup> Auch in Frankreich, England oder Belgien hatte man diese Praxis schon direkt nach dem Krieg gepflegt. 1966 etwa befanden sich dann circa 5 Millionen Gastarbeiter in Europa.<sup>48</sup> Interessant ist, dass die Art der Anwerbung keine absolute Neuigkeit war: schon in der Zeit um den Ersten Weltkrieg hatte man Arbeiter aus anderen Ländern angeworben, ebenso hatte man damals bereits strenge Kontrollen entwickelt, um die Niederlassung der Zugewanderten zu verhindern.<sup>49</sup> Seit 1955 wurden nun von der Bundesregierung Anwerbevereinbarungen geschlossen, zunächst mit Italien, 1960 mit Spanien und Griechenland, es folgten Abkommen mit der Türkei (1961), mit Marokko (1963), Portugal (1964) und Tunesien (1964) sowie mit Jugoslawien.<sup>50</sup> Die Arbeiter sollten nur in Wohnheimen leben und Kontakte vermeiden; auch eine Bindung an das Gastland war nicht vorgesehen. Tatsächlich gingen etwa 80% der Gastarbeiter in ihre Heimat zurück.

Übrigens hatte auch die DDR Anwerbeprogramme für Gastarbeiter,<sup>51</sup> mit gar nicht so unähnlichen Konditionen: Auch hier fand eine Abtrennung der Ankommenden von der übrigen Bevölkerung statt, lebten diese in Wohnheimen. Die Abkommen mit sozialistischen „Bruderstaaten“ wie Kuba (1987), Mosambik (1979), Vietnam (1980) brachten meist junge Arbeiter ins Land.<sup>52</sup> Gastarbeiter brachten etwas Vielfalt in den abgeschotteten Ostblock. Vietnamesen bilden auch etwa im heutigen Tschechien eine der größten Minderheiten nach Ukrainern und Slowaken, etwa 0,5% der Bevölkerung. Gleichzeitig flohen aber viele Menschen aus dem Ostblock – und wurden so zu Migranten des

<sup>47</sup> So Jochen Oltmer, *Weitgehend unerforscht. Über die Geschichte von Niederlassung und Integration der Einwanderer in der Bundesrepublik*, in: *Forschung und Lehre* 11/16, S. 968–970, hier S. 968. Vgl. ferner Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001.

<sup>48</sup> Zu diesen Zahlen siehe *Gastarbeiter in Europa*, 26.08.1966, *Die Zeit*, <http://www.zeit.de/1966/35/gastarbeiter-in-europa>.

<sup>49</sup> Vgl. Nils Steffen/Cord Arendes (Hrsg.), *Geflüchtet, unerwünscht, abgeschoben. Ost-europäische Juden in der Republik Baden 1918–1923*, Heidelberg 2016.

<sup>50</sup> Jochen Oltmer, *Weitgehend unerforscht. Über die Geschichte von Niederlassung und Integration der Einwanderer in der Bundesrepublik*, in: *Forschung und Lehre* 11/16, S. 968–970, hier S. 968; vgl. erneut Motte/von Oswald/Ohlinger (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung*, bes. S. 145 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Bade, *Enzyklopädie*, S. 161 ff.; 1966 gab es etwa 3500 ausländische Arbeiter in der DDR.

<sup>52</sup> So lebten etwa Anfang der 1980er Jahre 6000 Kubaner, 5000 Mosambiker, 34.000 Vietnamesen in der DDR.

Kalten Kriegs, wie etwa zahlreiche ehemalige DDR-Bürger, die vor allem in die Bundesrepublik kamen.<sup>53</sup> Als politische Flüchtlinge vor dem Kommunismus waren sie oft willkommen. Dies galt ähnlich, vielleicht etwas eingeschränkt, auch für die „Boat People“ der 1970er Jahre<sup>54</sup>, die u. a. nach dem Ende des Vietnamkriegs ihre Heimat über das Südchinesische Meer verließen und nach Deutschland oder Frankreich, viele auch in die USA emigrierten. Sie galten teilweise sogar als – wie eine Zeitung damals schrieb – „Mode-Flüchtlinge“<sup>55</sup>: Ihnen half man gerne, vielen anderen nicht.

Wie diese Immigrationsgruppen und auch wie Minderheiten generell sich integrierten oder sich als Teil der Gesellschaften empfanden und empfinden, dies hing in Europa wesentlich von den Staatsbürgerkonzepten ab. In Europa gab es drei grundlegende europäische Modelle der Staatsbürgerschaft und Integration: das französische Konzept des Republikanismus, ein deutsches „ethnisches“ Staats- und Nationsverständnis und den britischen Multikulturalismus. Dabei wurde das französische Modell oftmals in den Gegensatz zum deutschen gebracht: *ius sanguis versus ius solis*, das heißt, Zugehörigkeit zur Nation entweder durch den gemeinsamen Boden, das Territorium, oder durch das so genannte „Blut“.<sup>56</sup> So war traditionell ein auf französischem Boden geborenes Kind von Einwanderern automatisch Franzose – ähnlich die Regelung in Großbritannien –, während in der Bundesrepublik lange die Abstammung maßgeblich war.<sup>57</sup> Grundlegende Idee des Multikulturalismus, wie er lange in der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien vorherrscht, ist, dass Ziel von Zuwanderung nicht die

<sup>53</sup> Vgl. für die Bundesrepublik erneut Motte/von Oswald/Ohlinger (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung, S. 75 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Julia Kleinschmidt, Die Aufnahme der ersten „boat people“ in die Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) online (2013), <http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/170611/die-aufnahme-der-ersten-boat-people-in-die-bundesrepublik>.

<sup>55</sup> Unnaer Firma schenkt Vietnamesen 1000 Mark, in: Westfälische Rundschau, 18.12.1979.

<sup>56</sup> Vgl. z. B. Martin A. Schain, *The Politics of Immigration in France, Britain and the United States. A comparative Study*, New York 2008, S. 89–119; Heinz Ulrich Brinkmann/Haci-Halil Usculan (Hrsg.): *Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland*, Wiesbaden 2013.

<sup>57</sup> Hintergrund war, dass in Deutschland von Denkern wie Herder die Nation ethnisch, festgemacht an Herkunft und Wurzeln, definiert wurde. Dies machte es Neuankömmlingen oft schwer: Denn wirklich dazugehören konnte man in der Mentalität der Deutschen selbst mit deutschem Pass nicht. Ganz anders in Großbritannien: Als ehemaliges Weltreich und Empire war man generell offen für die Idee, dass Menschen verschiedener Abstammung Briten werden konnten.

Anpassung der neu Hinzukommenden ist. Unterschiede der Herkunft und Kultur sollen frei gelebt werden können und so ein vielfältiges Ganzes bilden.<sup>58</sup> Eine Idee, die auch in den Niederlanden lange dominant war und in der Bundesrepublik viel diskutiert wurde.<sup>59</sup> Diese Modelle hatten Folgen für das Selbstverständnis der Immigranten: So verstehen sich heute immerhin 42 Prozent der Muslime in Frankreich in erster Linie als französische Staatsbürger – mehr als in Deutschland oder Großbritannien. In der Bundesrepublik gaben 2012 sogar nur 15 Prozent an, Deutschland sei eher ihre Heimat als die Türkei.<sup>60</sup> Generell haben sich die Modelle Frankreichs, der Bundesrepublik und Großbritanniens zunehmend angenähert.<sup>61</sup> Der ehemalige britische Premier Cameron bemerkte, der Multikulturalismus habe Segregation gefördert und verschiedene Kulturen dazu ermutigt, unabhängig voneinander und losgelöst von der Mehrheitsgesellschaft zu existieren.<sup>62</sup> Frankreich hat immer wieder strengere Regeln des Zugangs zur Staatsbürgerschaft ausgerufen und damit das „ius solis“-Prinzip geschwächt, während andererseits Deutschland es seit den 1990er Jahren gestärkt hat. Dies begann bereits mit der Reform des Ausländerrechts 1991 und führte zu den Reformen unter Rot-Grün seit 1998.<sup>63</sup> Doch insgesamt gilt: Alle Modelle sind ins Wanken geraten und keines wird mehr als Königsweg angesehen.

Die Grenzen zwischen den Modellen der Integration von Flüchtlingen, von Einwanderern und der so neu entstehenden oder bereits zuvor bestehenden Minderheiten, sie sind flexibel. Sie sind aufs Engste verknüpft mit der Frage, welche Rechte den Neuankommenden zuteilwerden – wem kommen basale Menschen- und Bürgerrechte zu, wer ist hiervon ausgeschlossen? Diese Frage ist zu einer zentralen Frage

<sup>58</sup> Vgl. grundlegend Ruud Koopmans et al., *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis/London 2005.

<sup>59</sup> Vgl. Frank Eckardt, *Multiculturalism in Germany: From Ideology to Pragmatism and Back*, in: *National Identities* 9 (2007) 3, S. 235–245.

<sup>60</sup> Im Jahr 2009 waren es laut „Spiegel“ noch 21 Prozent; vgl. Viele Deutsch-Türken fühlen sich in Deutschland nicht zu Hause, in: *Der SPIEGEL*, 17.08.2012.

<sup>61</sup> Vgl. Heike Hagedorn, *Das Ende eines Gegensatzes: Konvergenz der deutschen und französischen Einwanderungspolitik*, in: Bernhard Santel et al. (Hrsg.), *Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung*, Opladen 200, S. 11–40.

<sup>62</sup> Vgl. zu Camerons Haltung etwa:

<https://www.theguardian.com/politics/2011/apr/14/david-cameron-immigration-speech-full-text> (2011), <https://www.theguardian.com/politics/2016/jan/04/david-cameron-eu-referendum-net-migration-target> (2016), etc.

<sup>63</sup> Vgl. Edda Currie/Tanja Wunderlich (Hrsg.), *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*, Stuttgart 2001.

für das 20. Jahrhundert geworden. Werfen wir einen Blick auf die Entwicklung von Menschen-, Bürger- und Minderheitenrechten bis 1945.

Blicken wir in die Geschichte zurück. Die Idee der Menschenrechte gelangte erst nach 1945 zur vollen Entfaltung.<sup>64</sup> Bürger- und Minderheitenrechte sind nicht deckungsgleich, jedoch bedingten sich diese Kategorien der Rechtsideen oftmals gegenseitig. So ist es kein Zufall, dass mit dem Fanal der Geschichte der Menschenrechte, der Dreyfus-Affäre in Frankreich im Jahr 1894<sup>65</sup>, zugleich der öffentliche Kampf gegen die Ausschließung der jüdischen Minderheit in Europa verbunden war. Das Ringen um Minderheitenrechte erbrachte oftmals auch einen Fortschritt der allgemeinen Menschen- und der Bürgerrechte. Doch gilt der Zusammenhang nicht uneingeschränkt. Das wird Ihnen bald deutlich werden.

Wir müssen zunächst abgrenzen: Menschenrechte, Grundrechte und Bürgerrechte werden häufig in einem Atemzug genannt. Formal besitzen sie eine gemeinsame Grundstruktur, haben aber unterschiedliche Geltungsbereiche: Menschenrechte kommen allen Menschen weltweit zu, gelten als universal. Grundrechte sind auf den Hoheitsbereich von Verfassungsstaaten beschränkt, sie sind die Kodifizierung der Menschenrechte, auf ihrer Grundlage können die Menschenrechte eingeklagt werden. Bürgerrechte sind eine bestimmte Teilmenge dieser Grundrechte, die ausdrücklich und ausschließlich nur den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern des jeweiligen Landes vorbehalten sind. D. h. Einwanderer, Asylsuchende oder Touristen sind davon ausgeschlossen. Unser Grundgesetz unterscheidet zwischen Rechten für alle „Menschen“ (Grundrechte) und Bürgerrechten allein für „Deutsche“. Menschenrechte, so kann man sagen, sind „erkämpfte Rechte, denen noch die Spuren der Gewalt, der Unterdrückung und der Ungerechtigkeit anhaften, zu deren Abwehr sie geschaffen worden sind“<sup>66</sup>. Sie wenden sich gegen erlittene Unfreiheit, Grausamkeit, Missachtung, Demütigung, fordern Respekt, Schutz und Menschenwürde. Die

<sup>64</sup> Vgl. grundlegend Mark Mazower, Ende der Zivilisation und Aufstieg der Menschenrechte. Die konzeptionelle Trennung Mitte des 20. Jahrhunderts, in: Stefan-Ludwig Hoffmann (Hrsg.), *Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*. Göttingen 2010, S. 41–63; Jan Eckel, *Die Ambivalenz des Guten: Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*, Göttingen 2015.

<sup>65</sup> Vgl. etwa Stephen Wilson, *Ideology and Experience – Antisemitism in France at the Time of the Dreyfus Affair*. The Littman Library of Jewish Civilization, Portland 2007.

<sup>66</sup> Arndt Pollmann / Georg Lohmann (Hrsg.), *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Stuttgart 2012, S. IX.

Vorgeschichte der Menschenrechte liegt in der europäischen Aufklärung des 17. Jahrhunderts,<sup>67</sup> in den Grundsätzen der Französischen Revolution 1789 und den amerikanischen Rechtsideen, oder auch im englischen Liberalismus, der entscheidend war in den Kämpfen um die Abschaffung der Sklaverei. Mit dem 18. Jahrhundert hatten sich Debatten um Gleichheit und Humanität in Europa entfaltet. Diese bereiteten auch die Idee des Schutzes von Minderheiten vor. Minderheitenrecht bezeichnet im heutigen Völkerrecht das Anrecht ethnischer und nationaler Minderheiten auf Minderheitenschutz. Als Anknüpfungspunkte minderheitenrechtlicher Regelungskonzepte sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten denkbar. Wenn ein einzelner Angehöriger einer Minderheit Adressat einer solchen Regelung ist, handelt es sich um Individualrecht. Wird eine Minderheit als Ganzes zum Subjekt besonderer Rechte, liegen kollektive Rechte vor.<sup>68</sup> Erste Minderheitenschutzregelungen galten nicht von ungefähr religiösen Minderheiten. Religiöse Rechte sind eine wichtige Grundlage moderner Minderheitenrechte<sup>69</sup> – man kann hier bis zum „böhmischen Staatsrecht“ des 17. Jahrhunderts zurückgehen. Generell waren Rechte eher „Gleichrangigen“ (daher auch Mit-Christen) zuzugedenken als jenen, die aus dem Konzept der „Zivilisation“ ausgeschlossen waren, so etwa die kolonisierten Völker in Afrika.<sup>70</sup> Neben der Religion spielte die Sprache eine zentrale Rolle im frühen Minderheitenschutz und der entsprechenden Entwicklung von Kollektivrechten. Der aufkommende Nationalismus und die Herausbildung von Nationalstaaten seit dem 18. Jahrhundert

<sup>67</sup> Vgl. hier Lynn Hunt, *Inventing Human Rights. A History*, New York 2007. Sie formuliert vergleichsweise neue Thesen, die eine Menschenrechtsentwicklung in der Emotionsgeschichte des 18. Jahrhunderts verorten; vgl. erneut Mark Mazower, *Ende der Zivilisation und Aufstieg der Menschenrechte. Die konzeptionelle Trennung Mitte des 20. Jahrhunderts*, in: Stefan-Ludwig Hoffmann (Hrsg.), *Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*. Göttingen 2010, S. 41–63.

<sup>68</sup> Vgl. Dieter Kugelmann, *Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz. Die Zuordnung kollektiver und individueller Gehalte des Minderheitenschutzes*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 39 (2001), S. 233–267; Peter Pernthaler, *Die Entstehung des völkerrechtlichen Menschenrechts- und Minderheitenschutzes im 19. und 20. Jahrhundert*, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hrsg.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen* (Bd. 3), Wien 2006, S. 4–41.

<sup>69</sup> Pan/Pfeil; *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, S. 16–23.

<sup>70</sup> Vgl. erneut Mark Mazower, *Ende der Zivilisation und Aufstieg der Menschenrechte. Die konzeptionelle Trennung Mitte des 20. Jahrhunderts*, in: Stefan-Ludwig Hoffmann (Hrsg.), *Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*. Göttingen 2010, S. 41–63; ferner Kevin Grant, *Die Menschenrechte und die staatliche Abschaffung der Sklaverei 1885–1956*, in: ebd., S. 199–225.

fürten zu einer neuen Kategorie von Minderheiten, den ethnisch-nationalen. Keine einzige Nation war ethnisch homogen. Diese Minderheiten wurden zum dauerhaften Problem bei Grenzverschiebungen infolge von Kriegen, wenn nicht homogene Teile plötzlich zusammengefügt wurden.<sup>71</sup>

Der Erste Weltkrieg und dessen politisch-territoriale Konsequenzen leiteten schließlich eine neue Phase des Minderheitenschutzes ein. Hierbei spielten die territoriale Verkleinerung des Deutschen Reiches sowie der Zerfall und die Auflösung der Großreiche eine zentrale Rolle: Es verschwanden das Osmanische Reich, das Russische Reich und Österreich-Ungarn, in dessen Vielvölkerkonglomerat die Frage nach den Minderheiten über Jahrhunderte bereits gestellt worden war.<sup>72</sup> Es entstanden zahlreiche neue Minderheiten, die einen Bedarf an Schutzvorkehrungen zur langfristigen Gewährleistung der Wahrung kultureller Identitäten und Schutz vor Diskriminierungen notwendig erscheinen ließen.<sup>73</sup> Doch wurden gerade die deutschen Minderheiten etwa im neu entstandenen Vielvölkerstaat Tschechoslowakei nach dem Siegeszug des Nationalsozialismus auch als „Waffe“ und Instrument zur Erzwingung von Konzessionen missbraucht. Der brutale Feldzug des nationalsozialistischen „Deutschen Reichs“ gegen die europäische jüdische Minderheit und die Sinti und Roma zeigte gleichzeitig, dass jeder rechtliche Schutzversuch vor der NS-Diktatur versagen musste.

Dies führt zur Frage, wie Menschenrechtsschutz und Minderheitenschutz nach 1945 und im Kalten Krieg bis 1989 aussahen. Nach der NS-Diktatur, dem Holocaust und dem russischen Vernichtungskrieg zielte die von Raphael Lemkin initiierte, 1948 von der UN-Generalversammlung beschlossene „Konvention über die Verhütung

<sup>71</sup> Peter Hilpold, Minderheitenschutz im Völkerrecht und im Europarecht – unter besonderer Berücksichtigung der Roma, in: Thurner, Erika/Hussl, Elisabeth/Eder-Jordan, Beate (Hrsg.), Roma and Travellers. Identitäten im Wandel, Innsbruck 2015, S. 106.

<sup>72</sup> Vgl. Carole Fink, The Paris Peace Conference and the Question of Minority Rights, in: Peace & Change. (1996), S. 273–288; Mark Mazower, Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2002, S. 70 ff.; Avieli Roshwald, Ethnic nationalism and the fall of empires. Central Europe, Russia and the Middle East, 1914–1923, London 2001; Maya Grekova, Rethinking the concept of “Minority”, in: Sociological Problems, Special Issue 2002, S. 101–114, hier S. 102 f.

<sup>73</sup> Panikos Panayi (Hrsg.), Germans as minorities during the First World War: a global comparative perspective, Farnham 2014; Ders. (Hrsg.), Refugees and the end of empire: imperial collapse and forced migration in the twentieth century, Basingstoke u. a. 2011.

und Bestrafung des Völkermordes“<sup>74</sup> auf einen indirekten Schutz vor Genoziden, die besonders Minderheiten berücksichtigte. Sie waren hier definiert als Gruppen. So heißt es, Genozid werde definiert als „eine der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören“, so die Tötung von Mitgliedern der Gruppe; Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe; vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen; Verhängung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind; gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.“<sup>75</sup> Insbesondere der letztere Punkt reflektierte einen wichtigen Aspekt im Angriff auf Minderheiten und deren Tötung, bei der in der Geschichte häufig gleichzeitig ein Raub von Kindern stattfand, so etwa in den Versuchen während der Nazi-Zeit, „slawische“ Kinder „einzudeutschen“. Nach der UN-Konvention zum Völkermord fällt nicht nur die Tötung von ethnischen oder religiösen Gruppen, sondern auch deren aktive Hinderung an der Fortpflanzung, also etwa Zwangssterilisierungen, unter den Tatbestand.

Nach 1945 kam es zur Durchsetzung von Menschenrechten, die nun etwas substantiell Neues bedeuten sollten. Dezidierte Minderheitenrechte fehlten allerdings in den Erklärungen. Wie ist das zu erklären? Es hatte auch damit etwas zu tun, dass die Alliierten bei der Vertreibung der deutschen Minderheiten aus Osteuropa den Alliierten freie Hand lassen wollten.<sup>76</sup> Zudem verhinderte Stalin Regelungen innerhalb von Konventionen, die sich dezidiert auch mit der Verfolgung der Minderheiten in der Sowjetunion auseinandergesetzt hätten. Die Minderheitenschutzidee war nach dem Zweiten Weltkrieg also schwerwiegend kompromittiert und aus der Mode gekommen, die

<sup>74</sup> Die UN-Völkermord-Konvention wurde erst in den 1990er Jahren konsequenter umgesetzt, zumindest gab es einige Urteile vor dem Internationalen Gerichtshof, etwa in Bezug auf Jugoslawien und Ruanda.

<sup>75</sup> Die Konvention findet sich im Bundesgesetzblatt von 1954 dreisprachig unter: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl254s0729.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl254s0729.pdf).

<sup>76</sup> Vgl. etwa Mark Mazower, The strange triumph of Human Rights, 1933–1950, in: *Historical Journal* 47 (2004), S. 379–398.

Menschenrechte liefen ihr stattdessen den Rang ab.<sup>77</sup> Aber 1948 bedeutete einen Meilenstein: die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ („Universal Declaration of Human Rights“).<sup>78</sup> Darin bahnbrechende Artikel waren u. a. „Artikel 1. Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen. Artikel 2. Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion“<sup>79</sup>, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.“<sup>80</sup> Vieles waren noch fromme Wünsche. Aber die Idee war in die Welt gesetzt und veränderte sie. Als so genannte „dritte Generation der Menschenrechte“ galten die später hinzukommenden Solidaritäts- und Gruppenrechte, z. B. das Recht auf Entwicklung (1981), auf Frieden (1984), lebenswerte Umwelt, Solidarität, umfassende Partizipation und so weiter. Erst 1967 wurde eine „Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutz der Minderheiten“ eingesetzt.<sup>81</sup>

Zusammenfassend stellt 1945 eine welthistorische Zäsur dar: Die Menschenrechte waren nun zum ersten Mal in dem Sinne universell, dass sie nicht mehr nur für sogenannte „zivilisierte“ Völker galten, sondern weltweite, umfassende Gültigkeit beanspruchten. Dabei standen die Menschenrechte stets in einem Spannungsverhältnis zu den Rechten der Nationalstaaten. Menschenrechte wurden zwischen Ost und West zum Kampfbegriff und Schlagwort: Während die Kommunisten damit u. a. auch in der Dritten Welt um Einfluss warben, „betonten die Demokratien des Westens gerade die individuellen und politischen Rechte, etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung, die ihre

<sup>77</sup> Vgl. erneut Maya Grekova, Rethinking the concept of “Minority”, in: *Sociological Problems, Special Issue 2002*, S. 101–114.

<sup>78</sup> Vereinte Nationen/Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>. Vgl. grundlegend K. Peter Fritzsche, *Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten*, Paderborn 2014.

<sup>79</sup> Der Vorstoß der UdSSR, „Klasse“ aufzunehmen, scheiterte, vgl. Wolgast, *Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte*, S. 218.

<sup>80</sup> Ebd.

<sup>81</sup> Vgl. Wolgast, *Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte*, S. 230. Seit 2006: Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen; seit 1993: Hochkommissar für Menschenrechte; seit 2001: Internationaler Strafgerichtshof. Vgl. auch Peter Hilpold, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights, in: *International Journal on Minority and Group Rights* (2007), S. 181–205.

Verfassungen ohnehin den eigenen Bürgern garantierten. Was als Menschenrecht galt, war mithin historisch kontingent und politisch umstritten.<sup>82</sup> Auffallend war, dass sich bis 1989 kaum eine Resolution spezifisch des Minderheitenschutzes annahm. Selbst dort, wo es neue Staaten gab – so etwa im Zuge des Dekolonisierungsprozesses – wäre das Bestehen auf die Einführung von speziellen Minderheitenrechten durch die Supermächte als paternalistisch erschienen. Ferner war die Idee der nationalen Selbstbestimmung ohnehin zunächst eher diskreditiert, man wollte alle Anzeichen von Sezession innerhalb von Nationalstaaten vermeiden.<sup>83</sup> Die Sicht auf Minderheiten in der unmittelbaren Nachkriegszeit, dies war entscheidend, war wesentlich vom Assimilationsgedanken geprägt.<sup>84</sup> Wo es Assimilation gab, gab es keine Minderheiten. Bedeutsam für die Herausbildung der Minderheitenstrukturen in Europa war die anhaltende Diskriminierung von Minderheiten unter kommunistischer Herrschaft,<sup>85</sup> die zu zahlreichen Auswanderungswellen führte – dies betraf die jüdische Minderheit, die Russlanddeutschen, aber auch, bis heute, die Roma. Gleichzeitig war der Verweis auf Menschenrechte, im Zweifel auch auf Minderheitenrechte, auch ein Mittel der Supermächte im Kalten Krieg, um wechselseitig den Gegner zu diskreditieren.<sup>86</sup>

Die KSZE-Konferenz von Helsinki 1975 war eine der wichtigsten Konferenzen im 20. Jahrhundert überhaupt. Sie veränderte alles. Mit dem Prozess in Helsinki 1975 wurden Menschenrechte zu einer zentralen Kategorie, auch für die Bürgerrechtler im Ostblock, die sich in Folge stärker organisierten. Es gibt also einen Zusammenhang zwischen den Bürgerrechtsbewegungen des Ostblocks, wie etwa der Charta 77, der polnischen *Solidarność* im Polen in den 1980er Jahren und dem Ringen um Minderheitenrechte.<sup>87</sup> Mit den Umbrüchen

<sup>82</sup> Stefan-Ludwig Hoffmann, Einführung, in: Ders. (Hrsg.), *Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2010, S. 7–40, hier S. 25.

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European nation-states system*, Oxford u. a. 1998, S. 105 f.

<sup>85</sup> Vgl. Gerhard Simon, *Nationalismus und Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion*, Baden-Baden 1986.

<sup>86</sup> Vgl. Jennifer Amos, *Unterstützen und Unterlaufen. Die Sowjetunion und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948–1958*, in: Stefan-Ludwig Hoffmann, (Hrsg.), *Moralpolitik.: Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2010, S. 142–169; Mikael Rask Madsen, *Legal Diplomacy. Die europäische Menschenrechtskonvention und der Kalten Krieg*, in: ebd., S. 169–198.

<sup>87</sup> Vgl. Celia Donert, *Charta 77 und die Roma. Menschenrechte und Dissidenten in der sozialistischen Tschechoslowakei*, in: Stefan-Ludwig Hoffmann, (Hrsg.), *Moralpolitik: Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2010, S. 397–423.

1989/90 entstand eine neue Situation für viele Minderheiten in Europa. Die Phase der Transition nach 1989 brachte für viele ethnische Minderheiten in Mitteleuropa auch aufgrund von Prozessen der Re-Nationalisierung und Re-Ethnisierung sowie dem wirtschaftlichen Umbruch z.T. Verschlechterung der Lebenssituation bis hin zur offenen Gewalt.

Beleuchten wir also noch die europäische Minderheitenpolitik nach 1989. Die KSZE, später OSZE, wirkte wegberaubend für die Entwicklung eines modernen Minderheitenschutzes in Europa. Bereits in der Schlussakte von Helsinki 1975 war erstmals ein Minderheitenschutz festgeschrieben worden.<sup>88</sup> Die Kopenhagener Kriterien zum EU-Beitritt aus dem Jahr 1990 nahmen umfassend Bezug auf das Problem des Minderheitenschutzes. 1992 wurde auf dem Gipfel von Helsinki der Posten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten geschaffen, der für „Frühwarnung“ sorgen soll, wenn Spannungen auftreten, die zu einem Konflikt zwischen Teilnehmerstaaten führen können. Resümierend lässt sich feststellen, dass hier v. a. deshalb ein weitgehender Konsens zum Thema Minderheitenschutz gefunden werden konnte, weil die KSZE-Dokumente nicht völkerrechtlich bindend sind. Sie können nur politische Erklärungen abgeben. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten lediglich dazu, die Vereinbarungen zur Richtschnur ihres politischen Handelns zu machen. Es fehlt aber an Durchsetzungsinstrumenten und die Dokumente haben keine direkten Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtslage.<sup>89</sup> Dennoch sind die Dokumente nicht bedeutungslos, da sie auf geltendem Völkerrecht basieren und zu Interpretationszwecken herangezogen werden können, teilweise hat eine Verrechtlichung stattgefunden.<sup>90</sup>

Minderheitenfragen waren und sind in Europa eine häufige Ursache von Konflikten: schätzungsweise jeder zweite Konflikt geht auf

<sup>88</sup> Er beschränkte sich aber auf Achtung des Rechts auf Gleichheit und Gewährung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gegenüber Minderheitsangehörigen.

<sup>89</sup> Vgl. Anja Siegert, Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 94 ff.; Peter Hilpold, Minderheitenschutz im Völkerrecht und im Europarecht – unter besonderer Berücksichtigung der Roma, in: Thurner, Erika/Hussl, Elisabeth/Eder-Jordan, Beate (Hrsg.), Roma and Travellers. Identitäten im Wandel, Innsbruck 2015, S. 122.

<sup>90</sup> Vgl. auch Alan Philipps, The 10th anniversary of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen 3 (2008), S. 181–189.

Minderheitenfragen zurück (v. a. Sezessions- und Autonomiefragen)<sup>91</sup>. Die Europäische Gemeinschaft versuchte lange die Frage des Minderheitenschutzes zu vermeiden, galt als „minderheitenblind“. Mit der Ausweitung ihres Kompetenzbereiches musste sie sich schließlich dennoch der Frage stellen, denn mit dem Zusammenbruch der UdSSR und Jugoslawiens wurde die Minderheitenschutzfrage wieder virulent. Ein hinreichender Minderheitenschutz galt als ein zentraler Faktor für die Stabilisierung der ethnischen Gemengelage in Osteuropa und auf dem Balkan. In den Richtlinien zur Anerkennung neuer Staaten vom 16.12.1991 machte die EG deshalb die Gewährleistung hinreichenden Minderheitenschutzes zur Vorbedingung.<sup>92</sup> Seit 1990 gab es eine Vielzahl von Bemühungen um ein rechtsverbindliches Instrument des Minderheitenschutzes. So entstand 1992 etwa die „Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen“, die allerdings nicht primär Minderheitenrechte schützt, sondern die von diesen gesprochenen Sprachen. Blicken wir zum Schluss noch einmal auf unser Land, auf Deutschland. Im Grundgesetz befinden sich keine spezifischen kollektiven Schutzrechte für Minderheiten. Trotz der Nichterwähnung im GG sind Minderheiten verfassungsrechtlich nicht ohne Schutz, ihren Angehörigen kommt der umfassende Schutz der Freiheitsrechte entsprechend dem menschenrechtlichen Ansatz zugute. Insbesondere das Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG war von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes speziell wegen der NS-Verfolgung von Minderheiten aufgenommen worden.<sup>93</sup>

Die Sinti und Roma sind die größte Minderheit in Europa. Die Nazis verübten an ihnen einen Völkermord. Obwohl Sinti und Roma seit 600 Jahren im deutschen Sprachraum leben und die Bürgerrechtsbewegung deutscher Sinti und Roma seit ihrer Gründung 1979 eine Anerkennung als nationale Minderheit hat. Die Bundesrepublik hatte bis dahin nichts unternommen, um die Gruppe mit den anderen nationalen Minderheiten, den Dänen, Friesen, Sorben, minderheitenschutzrechtlich gleichzustellen. Neben der grundsätzlichen Marginalisierung

<sup>91</sup> Christoph Pan, Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 1/2009, S. 20–31; Ders.: Zur Wende in der Minderheitenfrage: Zwischen Gewalt und Vernunft, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 3/2012, S. 147–167.

<sup>92</sup> Hilpold, *Minderheitenschutz*, S. 117 f.

<sup>93</sup> Die Kriterien Abstammung, Rasse, Sprache, Religion dürfen nicht als Begründung für Ungleichbehandlung herangezogen werden. Der Artikel verbietet allerdings keine fördernden Sonderbehandlungen. Vgl. erneut Siegert, *Minderheitenschutz*, S. 102.

und späten Berücksichtigung der Sinti und Roma war auch ein Knackpunkt, dass die anderen nationalen Minderheiten in bestimmten Siedlungsgebieten leben, während Sinti und Roma über die ganze BRD verteilt leben. Erst im Zuge der Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten im Mai 1995 bekundete die Bundesregierung in einer Auslegungserklärung ihre Absicht, das Rahmenübereinkommen auch auf die deutschen Sinti und Roma anwenden zu wollen.<sup>94</sup> Dies war die erste regierungsamtliche und völkerrechtlich verbindliche Erklärung in der deutschen Rechtsgeschichte, die die deutschen Sinti und Roma als eine Volksgruppe anerkannte, auf die das Recht des Minderheitenschutzes anzuwenden ist.

Auf dieser Grundlage konnten der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma sowie zahlreiche Landesverbände der Sinti und Roma in vielen Bundesländern Minderheitenschutzstandards und Kulturförderung erreichen. Um die erforderliche Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen, wurden auf der Ebene der Bundesländer Verträge geschlossen. Das Land Baden-Württemberg hat im November 2013 einen Staatsvertrag mit dem Landesverband Deutscher Sinti und Roma Baden-Württemberg unter Dach und Fach gebracht. Der baden-württembergische Landesverband der Sinti und Roma und das Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg sind dabei auch übereingekommen, eine „Forschungsstelle Antiziganismus“ zu etablieren. Sie ist seit wenigen Tagen, seit dem 1. Januar 2017 am Historischen Seminar der Universität Heidelberg eingerichtet. Hier kann eine interdisziplinäre Untersuchung der Vorurteile und Stigmatisierungen in Geschichte und Gegenwart erforscht werden. Ich möchte Sie einladen, die Forschungsstelle in Heidelberg kritisch zu begleiten.

<sup>94</sup> Durch Gesetz vom 22.07.1997 hatte der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates dem Rahmenübereinkommen zugestimmt, das Gesetz wurde am selben Tag im Bundesgesetzblatt verkündet und die Anerkennungsurkunde wurde am 10.09.1997 beim Europarat in Straßburg hinterlegt. Nach dem Vertragsgesetz war das Rahmenübereinkommen seit dem 01.02.1998 als Bundesgesetz in der BRD umfassend anzuwenden.