Minderheitenschutz in Ostmitteleuropa

Anmerkungen zu einigen Neuerscheinungen

von

Karin Schmid

Der Zerfall der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems hat die in diesen Staaten stets latent vorhanden gewesene, jedoch durch die marxistisch-leninistische Ideologie von der Einheit der sozialistischen Nation bis dahin erfolgreich unter der Decke gehaltene Minderheitenproblematik wieder ins Rampenlicht gerückt, ja mehr noch: Durch die Entstehung vieler kleiner Nationalstaaten wurde sie quantitativ noch vergrößert und infolge des zugleich aufbrechenden Nationalismus qualitativ noch verschärft.

Die Politiker der Länder versuchen, Wege zu finden, das Problem abzumildern, und auf internationaler Ebene bemüht man sich, die Problematik in größere Zusammenhänge zu stellen und so einer allgemeinen, übergreifenden Lösung zuzuführen. Sowohl innerstaatlich wie auch international zeigt sich eine Reihe von Möglichkeiten und Maßnahmen, ohne daß bisher jedoch mehr als nur punktuelle und in ihrer Dauerhaftigkeit zweifelhafte Erfolge zu erkennen wären.¹

Die Literatur begleitet alle Bemühungen mit einer wahren Flut von Veröffentlichungen, in denen Ursachen, Erscheinungsformen und die – zum Teil außer Kontrolle zu geraten drohenden – Entwicklungen der vielgestaltigen und differenzierten Minderheitenproblematik nachgezeichnet und verschiedene Lösungsmöglichkeiten gesellschaftlicher, politischer oder rechtlicher Natur erörtert werden. Dabei zeigt sich, daß nicht allein Deutschland großes Interesse an der wissenschaftlich-publizistischen Aufarbeitung des „multidimensionalen Krisenpotentials“² der Minderheitenprobleme deutlich macht³, verständlich wegen seiner – wenn auch vielfach sehr klein gewordenen – eigenen Minderheit in fast allen der in Rede stehenden Staaten⁴, aber auch wegen seiner geographischen und politischen Mittel-

¹ Siehe hierzu die skeptisch-zynischen Anmerkungen von ANDREAS OPLATKA: Vermittler gesucht. Ostmitteleuropas regelungsbedürftige Minderheitenfragen, in: Europäische Rundschau, Nr. 1 (Winter 1996), S. 59–66.

² Begriff übernommen von ANDREA K. RIEMER: Die ungarische Minderheit in der Südslowakei – ein multidimensionales Krisenpotential?, in: Osteuropa 47, H. 3 (März 1997), S. 253–268.

³ Beispielhaft hierfür ist die Herausgabe eines ganzen Lexikons zu den Minderheiten in Europa: KLEMENS LUDWIG: Ethnische Minderheiten in Europa. Ein Lexikon, München 1995.

⁴ Das Institut für die deutsche Sprache hat bereits 1989, also noch vor dem Zerfall der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei, versucht, eine Zusammenstellung der weltweit verstreuten deutschsprachigen Minderheiten zu erarbeiten: JOACHIM BORN, SYLVIA DICKGIESSER: Deutschsprachige Minderheiten. Ein Überblick über den Stand der Forschung für 27 Länder, hrsg. vom Institut für die deutsche Sprache

lage und nicht zuletzt wegen seiner starken Stellung in den europäischen Strukturen. Auch die Forschung in den betroffenen Ländern, die die Problematik bislang häufig verdrängt, ignoriert und negiert haben, widmet sich zunehmend dieser Thematik.⁵

Im folgenden sollen einige wenige der zahllosen Publikationen zu Fragen von Minderheitenschutz und Minderheitenrechten in Ostmitteleuropa näher vorgestellt werden. So hat sich die Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen durch die (Mit-)Veranstaltung von Konferenzen, aus denen entsprechende Sammelbände hervorgingen, wie auch durch die Förderung einzelner Monographien um die Thematik verdient gemacht. Hier sollen zum einen der aus der 12. Fachtagung der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht zu dem Thema „Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis“ hervorgegangene gleichnamige Sammelband⁶, zum anderen ein vom Institut für Ostrecht der Universität zu Köln betreuter Band zum Minderheitenschutz in einigen ostmitteleuropäischen Staaten⁷ und zum dritten eine Monographie von Rainer Hofmann zum Minderheitenschutz in Europa⁸ behandelt werden. Neben dem Institut für Ostrecht der Universität zu

im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Mannheim 1989; vgl. auch die Schriftenreihe des Südost-Instituts „Untersuchungen zur Gegenwartskunde“, Bd. 27: Minderheitenfragen in Südosteuropa, hrsg. von GERHARD SEEWANN, München 1992; Bd. 30: ERICH KENDI: Minderheitenschutz in Rumänien, München 1992; und insbesondere Bd. 31: Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, hrsg. von GERHARD SEEWANN, München 1995.

⁵ Neben der bei RIEMER (wie Anm. 2) angegebenen Literatur z. B. der vom polnischen Instytut Europy Środkowo-Wschodniej herausgegebene Sammelband *Ochrona praw mniejszości narodowych i religijnych* [Schutz der Rechte nationaler und religiöser Minderheiten] (Materialien der Konferenz „Nationale und religiöse Minderheiten im postkommunistischen Mittel-Osteuropa“ vom 20.–22. Dezember 1992), Lublin 1993; vgl. auch *Europe's New Nationalism. States and Minorities in Conflict*, hrsg. von RICHARD CAPLAN und JOHN FEFFER, New York, Oxford 1996, dort vor allem den Beitrag von GEORGE SCHÖPFLIN: *Nationalism and Ethnic Minorities in Post-Communist Europe*, S. 151–168 mit Anm. 16 und 17; für einen einzelnen Staat z. B. der Kommentator der slowakischen Tageszeitung SME ONDREJ DOSTÁL: *Die Stellung der Minderheiten in der Slowakei*, in: *Südost-Europa. Zeitschrift für Gegenwartsforschung* 45 (1996), S. 256–266, u. die dort angegebene Literatur.

⁶ *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis*, hrsg. von DIETER BLUMENWITZ und GILBERT GORNIG, o. O. 1993 (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 12).

⁷ PETER MOHLEK, MAHULENA HOŠKOVÁ: *Der Minderheitenschutz in der Republik Polen, in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik. Dokumentation und Analyse*, Bonn 1994 (Der Minderheitenschutz im östlichen Europa, hrsg. vom Institut für Ostrecht der Universität zu Köln in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bd. 3). Mit diesem Band wird eine Reihe fortgesetzt, die 1993 mit Bd. 1: *Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten*, begonnen und 1994 mit Bd. 2: *Der Minderheitenschutz in der Rußländischen Föderation, Ukraine und Republik Weißrußland*, weitergeführt wurde; beide Bände bearbeitet von CARMEN SCHMIDT. Eine Besprechung auch dieser Bände würde allerdings den Rahmen des vorliegenden Berichts, der mit Literatur des Jahres 1994 beginnt und sich auf Ostmitteleuropa beschränkt, zeitlich wie thematisch sprengen.

⁸ RAINER HOFMANN: *Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick*, Berlin 1995 (Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 19, hrsg. von der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen).

Köln betätigte sich auch das Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin als Herausgeber einer Monographie zur rechtlichen Behandlung der Minderheitenproblematik⁹, was zu einer vergleichenden Sicht des Themas je nach Autor oder Institution, die ihn fördert, Anreiz gibt. Schließlich sollen noch ein in Österreich und ein in Polen entstandenes Pendant zu dem von der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht herausgebrachten Sammelwerk im Vergleich vorgestellt werden.¹⁰

Minderheitenschutz und Minderheitenrechte in Polen

Es gibt keinen mitteleuropäischen Staat, dessen Minderheitenproblematik in der Literatur ähnlich kontrovers behandelt wird wie Polen. Die Skala reicht von völliger Nichtberücksichtigung wegen des Fehlens jeglicher verfassungsrechtlicher Regelung¹¹ über kürzere kritische oder auch wohlwollende Aufsätze¹² bis hin zu umfassenden Abhandlungen.¹³

Zugrunde liegen den Arbeiten dieselben im wesentlichen gleich gebliebenen Fakten. Es gibt noch keine amtlichen Angaben über die Zahl der Minderheiten-gruppierungen in Polen; doch sollen von den 38 Millionen polnischen Staatsangehörigen mindestens 500000 Personen der deutschen, 200000 Personen der ukrainischen und weißrussischen und je 20000 bis 30000 Personen der litauischen und der slowakischen Minderheit angehören; 5000 Personen werden der jüdischen Minderheit und 20000 bis 40000 Personen den Roma zugerechnet.¹⁴ Trotz dieser beachtlichen Zahlen gibt es in Polen (noch) keine Minderheitenschutzregelungen auf Verfassungsrechtsebene. Allerdings ist das Land allen wichtigen multinationalen Verträgen, die den Schutz der Menschenrechte betreffen, beigetreten und hat inzwischen mit allen seinen Nachbarn Verträge geschlossen, die es auch zum Schutz der der Titularnation des Partnerstaates entsprechenden Minderheit im eigenen Land verpflichten. Auch hat der polnische Gesetzgeber seit dem Systemwandel 1989 einige spezielle Regelungen verwaltungsrechtlicher Natur erlassen, etwa im Bereich des Wahlrechts oder des Sprachenrechts.

Überwiegend beruht das kontroverse Bild der polnischen Minderheitenproblematik auf einer unterschiedlichen Wertung und Gewichtung der genannten Fakten. So berücksichtigt Hofmann¹⁵ in seiner umfangreichen, auf ganz Europa und

⁹ BERNHARD KOPLIN: Nationale und ethnische Minderheiten im Verfassungsrecht der osteuropäischen Staaten. Eine rechtsvergleichende Darstellung, Berlin 1995 (Quellen zur Rechtsvergleichung aus dem Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Bd. 41).

¹⁰ Brennpunkt Osteuropa. Minderheiten im Kreuzfeuer des Nationalismus, hrsg. von VALERIA HEUBERGER, ARNOLD SUPPAN, ELISABETH VYSLONZIL, Wien 1996 (Schriftenreihe des Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts, Bd. 24); *Ochrona praw* (wie Anm. 5).

¹¹ KOPLIN (wie Anm. 9), S. 35 f.

¹² HEINRICH KROLL: Minderheitenschutz in der Republik Polen – Gesetzgebung und Praxis, in: Minderheiten- und Volksgruppenrechte (wie Anm. 6), S. 57–60; auch EMIL BRIX: Polen, in: Brennpunkt Osteuropa (wie Anm. 10), S. 168–173; HOFMANN (wie Anm. 8), S. 119–122; demgegenüber JAN BARCZ: Polen, in: Brennpunkt Osteuropa (wie Anm. 10), S. 146–167, und die Aufsätze in *Ochrona praw* (wie Anm. 5).

¹³ MOHLEK (wie Anm. 7).

¹⁴ Vgl. vor allem HOFMANN (wie Anm. 8), S. 119.

¹⁵ Wie Anm. 8.

nicht nur die mitteleuropäischen Staaten bezogenen Monographie Polen auch hinsichtlich seines Verfassungsrechts mit. Zwar hebt er eingangs das Fehlen einer Verfassungsnorm hervor; doch erwähnt er immerhin den in der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz und weist auch auf die seinerzeit in Gang befindliche Verfassungsreform hin. Die Frage, inwieweit die internationalen und bilateralen Verträge verfassungsrechtlichen Rang haben könnten, stellt er nicht. Überhaupt werden die Nachbarschaftsverträge nur pauschal vorgestellt. Stattdessen erwähnt er noch kurz, über sein Thema hinausgehend, die einfachgesetzlichen Regelungen zum Gebrauch der Muttersprache, wonach einerseits jeglicher Verkehr mit Behörden auf polnisch zu erfolgen hat, andererseits in gewissem Umfang muttersprachlicher Schulunterricht ermöglicht werden soll.

Besonders deutlich treten die Unterschiede in den drei Sammelbänden hervor. In dem Sammelband der Kulturstiftung äußert Kroll¹⁶ in seinem nur zwei Seiten umfassenden exemplarischen Artikel ebenfalls scharfe Kritik am Fehlen einer verfassungsrechtlichen Bestimmung zum Minderheitenschutz, und er bemängelt auch die tatsächliche Lage der Minderheiten: Im Behördenverkehr seien die internationalen Verträge nicht bekannt, zumal sie nicht veröffentlicht würden, und das geltende Recht werde negativ interpretiert, besonders auf Wojewodschaftsebene.¹⁷

Eher positiv wertet Jan Barcz Stand und Entwicklung von Minderheitenschutz und Minderheitenrechten in Polen.¹⁸ Der österreichische Sammelband enthält zwei Beiträge zu Polen – neben dem Aufsatz von Barcz, dem polnischen Botschafter in Österreich, einen Artikel von Emil Brix vom Österreichischen Kulturinstitut in London¹⁹ –, die sich von ihrem jeweiligen Umfang her wie Referat und Koreferat lesen. Der rund 20 Seiten lange Artikel von Barcz bietet einen umfassenden Überblick über die einzelnen Problemaspekte: Einbettung Polens in die internationalen Strukturen zur Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten wie die KSZE/OSZE, die völkerrechtlichen Prinzipien, denen Polen verpflichtet ist, die innerstaatlichen Regelungen und politischen Entwicklungen und Entwicklungstendenzen. Hier findet sich auch eine gründliche Erörterung der Frage, inwieweit die bindenden internationalen Verträge innerstaatliches Recht im Verfassungsrang geworden sind. Ebenso wird auf die Wichtigkeit einzelner spezialgesetzlicher Regelungen hingewiesen wie etwa im Wahlrecht, aber auch im Bereich des Vereinigungs- oder des Schulwesens oder der Informationsfreiheit. Gegenwärtige Probleme und Schwierigkeiten werden nicht als rechtlicher oder politischer Natur gesehen; sie hängen, wie B. es sieht, mit den allgemeinen politischen und ökonomischen Schwierigkeiten der Transformation zusammen.

Demgegenüber sieht Emil Brix Polen als Beispiel dafür an, daß endgültige Lösungen in nationalen Fragen nicht zu erzielen seien. Er ist es auch, der der deutschen Minderheit etwas mehr als nur allgemeine Aufmerksamkeit widmet. Auf knapp sechs Seiten stellt er die diversen Schwierigkeiten und Probleme der einzelnen Minderheiten insbesondere im gesellschaftlich-politischen Bereich heraus wie u. a. die fortbestehende historische Belastung des Verhältnisses von Mehrheits- und Minderheitenbevölkerung, die wirtschaftliche und soziale Situation in Polen

¹⁶ Wie Anm. 13, S. 57–60.

¹⁷ Ebenda, S. 60.

¹⁸ Wie Anm. 12.

¹⁹ Ebenda, S. 168–173.

oder das Abwanderungsproblem in Schlesien. Sogar die verstärkte Selbstorganisation der Minderheiten sieht er neben den Interessen der Nachbarstaaten und dem sozio-ökonomischen Neubeginn des Landes eher als Grund dafür an, daß die Minderheitenproblematik in Zukunft noch zunehmen werde, denn als Fortschritt in der Garantie von Minderheitenschutz und Minderheitenrechten.

Eine ausschließlich positive Sicht läßt sich dem polnischen Sammelband entnehmen. Er widmet sich – entgegen seinem Titel – auf rund 100 Seiten nahezu ausschließlich der polnischen Minderheitenproblematik. Von den neben der Einführung insgesamt acht Beiträgen behandeln nur drei Minderheitenprobleme außerhalb Polens (in der Ukraine, Rußland und Bulgarien). Zwei Aufsätze widmen sich je einer einzelnen Ethnie in Polen: Grzegorz Janusz (S. 67–82) handelt über den Rechtsstatus der deutschen Minderheit in Polen nach 1945 und Lew Kozłow (S. 91–95) über die Polesie-Frage: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, wobei Polesier für Ukrainer, Weißrussen und Rusinen (Karpatorussen oder Karpato-Ukrainer) zugleich stehen kann. Henryk Chałupczak (S. 21–35) arbeitet in seinem Artikel gleichsam Geschichte auf, indem er über den Rechtsstatus der nationalen Minderheiten und die Formen ihrer Integration im Zwischen-Kriegs-Europa schreibt. In diesem Beitrag führt er auch die damalige Entstehung der deutschen Minderheit in den neuen Staaten und – in bemerkenswert objektiver Darstellung – ihre Schwierigkeiten vor Augen, um sodann die Lösungsversuche der Minderheitenproblematik ins Gedächtnis zurückzurufen. Dieser historische Abriss auf knappem Raum erscheint als bislang einzigartig und ist jedem zu empfehlen, dem es um ein systematisches Herangehen an die Problematik in ihrer Entwicklungsgeschichte geht. Nur zwei Aufsätze wenden sich der Gegenwart zu: Bei Julita Agnieszka Rybczyńska (S. 83–89) erfährt man unter dem Titel „Bemerkungen zum Rechtsstatus der nationalen Minderheiten in Polen im Lichte der Verfassungsentwürfe (1989–1991)“ immerhin einiges über die jüngsten gesetzgeberischen Entwicklungen auf Verfassungsebene. Allein Andrzej Rzepliński (S. 37–66) erhebt dem Titel seines Aufsatzes nach – „Die Situation der nationalen Minderheiten in Polen“ – den Anspruch einer allgemeinen Beschreibung. Tatsächlich enthält sein Beitrag jedoch zum größten Teil ebenfalls Informationen zur Entwicklungsgeschichte der polnischen Nationalitätenpolitik, klar gegliedert und sorgfältig aufgearbeitet. Einen Beitrag, der sich allein einer einzelnen Minderheit im Polen der Gegenwart widmen würde, etwa der immer noch sehr großen deutschen Minderheit, enthält der Sammelband jedoch nicht.

Es wird deutlich, daß die positive Sicht der Probleme aus dem Vergleich zum einen mit der Vergangenheit, zum anderen mit der Situation von Minderheiten in Nachbarstaaten gewonnen wird. Das Fehlen von Regelungen im Verfassungsrang wird so als belanglos vermittelt.

Als bemerkenswert ausgewogen in der Kritik ist die Arbeit von Peter Mohlek²⁰ zu werten. Umfassend und nahezu abschließend beleuchtet er den Minderheitenschutz in Polen. Nach einer die wesentlichen Etappen klar herausarbeitenden Darstellung der Geschichte und der politischen Wende in der Minderheitenpolitik streift er die demographische Lage, um sodann die rechtliche Situation in allen Bereichen zu erörtern. Auch er setzt sich mit der Frage auseinander, inwieweit internationale Vereinbarungen als innerstaatliches Recht im Verfassungsrang aner-

²⁰ Wie Anm. 7, S. 9–82.

kannt sind. In diesem Kontext nimmt er auch zu den durchaus unterschiedlichen Nachbarschaftsverträgen – mit der Tschechischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland, der Ukraine und der Russischen Föderation sowie Weißrußland und Litauen – Stellung. Breiten Raum nehmen seine Untersuchungen zum Minderheitenschutz auf der einfachgesetzlichen Ebene ein. Hier zeigt er nicht allein die einzelnen Regelungen, sondern auch deren Umsetzung und teilweise Problematik in der Praxis auf. Im Rahmen des Bildungs- und Erziehungswesens informiert er in einem eigenen Unterabschnitt über den Wandel in der Behandlung der deutschen Minderheit und die allmähliche Besserung auch ihrer tatsächlichen Lage seit 1992/93, wenigstens in den schlesischen Gebieten.²¹ Diese Arbeit, der eine Dokumentation angehängt ist und die durchaus als Monographie gelten kann, ist jedem zu empfehlen, der sich ein umfassendes Bild von der Situation in Polen machen möchte, ohne daß eine allzu positive oder negative Einschätzung vorgegeben würde.

Minderheitenschutz und Minderheitenrechte in Ungarn

Die in Ungarn lebenden Minderheiten – Deutsche, Slowaken, Kroaten, Rumänen und vor allem Roma (die wohl größte Minderheit im Land) – verfügen über keinen geschlossenen Siedlungsraum, was Überlegungen zur Einführung von Territorialautonomie bereits im Vorfeld ausschließt. Zur Regelung der Rechtslage seiner Minderheiten hat Ungarn nach längeren Vorarbeiten 1993 ein Minderheitengesetz verabschiedet, das ein Selbstverwaltungskonzept vorsieht. Diese Eigenheiten der tatsächlichen und rechtlichen Lage der Minderheiten finden in der Literatur unterschiedliche Beachtung.

Johann (Janos) Wolfart, Ungarndeutscher und zugleich Leiter des Amtes für nationale und ethnische Minderheiten in Ungarn, schenkt beidem kaum Beachtung. In dem Band der Kulturstiftung, in dem Ungarn neben Polen nur als Beispiel für Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis dient, stellt er zunächst Ungarns neuere internationale Vermittlerrolle heraus, um sodann vor diesem Hintergrund, der auch das demographische Bild widerspiegelt, die historische Entwicklung sowie die rechtliche und finanzielle Situation der Minderheiten in Ungarn darzulegen.²²

Der österreichische Sammelband widmet dem Land zwei Beiträge. Csaba G. Kiss vom Institut für Zentraleuropa in Budapest liefert mit seinem Artikel gleichsam eine Einführung zu der Problematik, indem er kurz die allgemeine geschichtliche Entwicklung in ihren wichtigsten Stationen vor allem nach 1920 umreißt und sich sodann den einzelnen nationalen Minderheiten in Ungarn zuwendet.²³ Auf knappem Raum weist er dabei auf die Probleme der Identifikation hin, für die er das Fehlen eines geschlossenen Siedlungsraumes als ebenso mitursächlich ansieht wie das parlamentarische Ein-Kammer-System. Für die demographische Situation verweist er bei nahezu sämtlichen Minderheiten auf die Diskrepanz zwischen der Eigenzählung und den Daten nach der Volkszählung von 1990. So schätzten z. B. die Deutschen ihre Gesamtzahl auf 200 000 bis 220 000, während die Volkszählung

²¹ Ebenda, S. 41 ff.

²² Wie Anm. 6, S. 49–55.

²³ Wie Anm. 10, S. 267–275.

nur 30824 Personen deutscher Nationalität und 37500 mit deutscher Muttersprache dokumentiert habe. Beide Zahlen ergäben jedoch immerhin das Dreifache im Vergleich zu 1980 – ein Faktum, das er mit politischen Gründen und dem Prestigegewinn von Deutschland und der deutschen Sprache erklärt.²⁴

Peter Haslinger von der Budapester Außenstelle des Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts in Wien befaßt sich demgegenüber ausschließlich mit dem ungarischen Minderheitengesetz²⁵, dessen Genese von 1991 bis 1993, den wichtigsten Bestimmungen im einzelnen und der Bedeutung des Gesetzes für die Praxis. Im Gegensatz zu Kiss billigt er dem Gesetz nicht einmal Rahmencharakter zu. Nach seiner Ansicht bedarf das Gesetz noch der Ausfüllung mit Leben, und zwar nicht nur seitens des Staates, der in der Tat bereits einige Schritte in dieser Richtung, etwa im Schul- oder Medienwesen, unternommen habe, sondern auch seitens der Minderheiten selbst, wo er insbesondere bei der deutschen und auch der slowakischen Minderheit Defizite zu erkennen vermeint.

Bernhard Koplin geht in seiner Monographie auf dieses Gesetz nicht ein. Er beschränkt seine Ausführungen allein auf die Wiedergabe einzelner Bestimmungen der ungarischen Verfassung. Nach einer verhältnismäßig ausführlichen Einführung über die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen rechtlicher Reformen in Ungarn widmet er sich zunächst dem Problem der Verantwortung Ungarns gegenüber seinen Minderheiten in anderen Staaten, wie er sie aus § 6 Abs. 3 der Verfassung folgert, und sodann der Frage nach der Verantwortung Ungarns gegenüber den Minderheiten im eigenen Staat, die er aus §§ 68 (Beteiligung an staatlichen Aufgaben), 70 A (allgemeines Diskriminierungsverbot) und 32 B (Einführung eines Ombudsmannes) herleitet.

Rainer Hofmann steckt den Rahmen seiner Abhandlung weiter, nicht nur von der thematischen Zielsetzung her, die neben dem Verfassungsrecht auch das Völkerrecht mit umfaßt, sondern auch innerhalb der beiden Rechtsordnungen. Dabei setzt er sich, nach einem knappen Überblick über die im Land lebenden Minderheiten und deren geographische Bedingungen, ausschließlich mit dem Minderheitengesetz auseinander. Im Gegensatz zu Haslinger widmet er sich nicht der Umsetzung des Gesetzes in der Praxis, sondern einzelnen Regelungsmaterien, insbesondere der Minderheitenselbstverwaltung. Auch sieht er das Gesetz mehr unter juristischen Aspekten, während Haslinger eher die politisch-gesellschaftlichen Gesichtspunkte akzentuiert.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die tatsächliche und rechtliche Lage der ungarischen Minderheiten bei den Autoren zwar unterschiedliche Beachtung findet, jedoch durchweg positiv beurteilt wird.

Minderheitenschutz und Minderheitenrechte in der Slowakischen und in der Tschechischen Republik

Probleme der Slowakei und Tschechiens werden gern im Vergleich erörtert, wobei die Slowakei häufig – und meist nicht ganz gerechtfertigt – durch den Filter der Tschechischen Republik gesehen wird und aus dieser Sicht dem Vergleich vielfach nicht standzuhalten vermag. Minderheitenprobleme allerdings sind gewachsene

²⁴ Ebenda, S. 272f.

²⁵ Ebenda, S. 276–296.

Probleme. Sie haben ihren Ursprung nicht zuletzt in der Geschichte, und diese ist für die Slowakische und die Tschechische Republik von 1918 bis 1992 eine gemeinsame. Die gemeinsame Sicht könnte deshalb im gegebenen Kontext sogar geboten sein.

Gemeinsam ist beiden Staaten die Gründung der Tschechoslowakei 1918 auf dem Boden der zerfallenen österreichisch-ungarischen Monarchie. Dadurch entstand nicht nur eine deutsche Minderheit, sondern auch, im slowakischen Teil des Landes, eine ebenso bedeutende ungarische – neben polnischen, rusinischen und anderen Minderheitengruppierungen im Land. (Die Juden, das Bindeglied zwischen Tschechen und Deutschen, entwickelten sich erst im Verlauf der weiteren, insbesondere der dreißiger Jahre in der Sicht der nichtjüdischen Bevölkerung von einer religiösen zu einer ethnischen Gruppierung). Gemeinsam ist beiden Staaten auch die Nachkriegsgeschichte nach 1945, als durch Vertreibung/Ausweisung der Angehörigen der deutschen und „Umsiedlung“ von Angehörigen der ungarischen Minderheit sich sowohl die Struktur der Minderheiten als auch deren inhaltliche Anliegen veränderten. So blieben von der einst großen und weitgehend geschlossen siedelnden Minderheit der Deutschen nur mehr wenige verstreut lebende Angehörige zurück, von denen Forderungen oder gar Unruhen nicht mehr zu befürchten waren.

Zur gemeinsamen Rechtsgeschichte beider Staaten gehört das Nationalitätengesetz von 1968, das zeitgleich mit dem Föderationsgesetz, das die bis dahin (formalrechtlich) asymmetrische Staatsordnung der Tschechoslowakei in eine (formalrechtlich) föderalistische umwandeln sollte, am 1. Januar 1969 in Kraft trat. Die dort enumerativ und nicht nur exemplarisch aufgezählten Minderheiten dürften auch nach dem Außerkrafttreten dieses Gesetzes durch die Akte der Grundrechte und -freiheiten vom 9. Januar 1991 weiterhin das Bild der staatlich beachteten ethnischen Gruppierungen bestimmen bzw. es den nicht erwähnten Volksgruppen schwer machen, als solche anerkannt zu werden; ausdrücklich benannte Minderheiten waren Ungarn, Deutsche, Polen, Ukrainer und Ruthenen (Karpato-Russen bzw. -Ukrainer). Gemeinsam ist beiden Staaten auch die Akte der Grundrechte und -freiheiten selbst, die sowohl nach der slowakischen als auch nach der tschechischen Verfassung fortgilt, in der Slowakischen Republik zusätzlich zu entsprechenden Verfassungsbestimmungen, in der Tschechischen Republik als Bestandteil der Verfassungsordnung, ohne daß die Verfassung selbst noch eigene Regelungen enthält. Gemeinsam ist schließlich beiden Staaten auch ein Vertrag zwischen ihnen über gute Nachbarschaft, freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit vom 23. November 1992, der in Artikel 8 Minderheitenschutz und -rechte der jeweiligen neu entstandenen slowakischen bzw. tschechischen Minderheit in den Vertragsstaaten regelt.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten behandeln nahezu sämtliche Aufsätze die beiden Staaten getrennt – abstellend auf deren jeweilige Besonderheiten. So hat die Slowakei die große und weitgehend geschlossen siedelnde ungarische Minderheit aus dem einst gemeinsamen Staat übernommen, die nun fast 11 % der Staatsangehörigen stellt, während in Tschechien eine vergleichbare Volksgruppierung nicht erkennbar wird. Die Mährer, die seit 1989 mehr und mehr auf sich als eigene Nation gegenüber den Böhmen aufmerksam zu machen suchen, sollten wohl eher als politische denn als ethnische Gruppierung angesehen werden, deren Anliegen weniger auf Minderheitenschutz ausgerichtet ist denn auf Anerkennung als neben den

Böhmen weitere staatstragende Nation mit dem Ziel einer entsprechenden föderativen Umgestaltung des Landes.

Das Verhältnis der Slowaken zu ihrer ungarischen Minderheit ist historisch begründet und belastet aus der Zeit, als sie jahrhundertlang dem ungarischen Staatsverband angehörten und später immer stärker dem Magyarisierungsdruck ausgesetzt waren, und die junge Slowakische Republik versucht heute, das gespannte Verhältnis legislatorisch zu regeln, etwa durch Verfassungsbestimmungen über die Staatssprache, ein Sprachengesetz und verschiedene nachrangige Rechtssetzungsakte zu Sprachregelungen im amtlichen und öffentlichen Verkehr, bei topographischen Bezeichnungen, aber auch zu Erziehung und Bildung in der Muttersprache.

In der Tschechischen Republik wird eine Minderheitenproblematik nicht gesehen oder ignoriert. So bietet der Staat auch wenig Anlaß zu einer umfassenden Behandlung des Themas in der Literatur, während die Literatur zur Slowakei auf diesem Gebiet nicht nur umfangreich, sondern auch kontrovers ist.

Der österreichische Sammelband enthält zur Slowakei zwei Beiträge, die sich beide verhältnismäßig positiv äußern. Stefan Očovský von der slowakischen Akademie der Wissenschaften (S. 216–222) betont, daß in der Slowakei weder die Existenz der nationalen Minderheiten vertuscht noch eine gezielte Assimilierungspolitik betrieben werde. Angelegt ist der Aufsatz als Reaktion auf Vorwürfe, die sich gegen die slowakische Minderheitenpolitik richten, insbesondere in der Frage der Assimilierung, der Ortsbezeichnungen und der Schreibweise von Familiennamen, der räumlichen Verteilung und des Bildungsniveaus der Minderheiten, und zwar speziell hinsichtlich der ungarischen Minderheit. Assimilierung sei eine natürliche Folge des Zusammenlebens; eine angebliche Unterdrückung der ungarischen Minderheit werde durch deren steigenden prozentualen Anteil an der Gesamtzahl der Einwohner widerlegt. Die Frage der Ortsnamen wie auch die der Schreibweise von Familiennamen beziehe sich nicht eigentlich auf Minderheitenrechte. Was die räumliche Verteilung angehe, so verfüge keine Minderheit über ein zusammenhängendes Areal; das häufig geringe Bildungsniveau der Minderheit liege daran, daß durch die Schulausbildung in der Muttersprache eine Universität mangels slowakischer Sprachkenntnisse nicht besucht werden könne. Bei den Roma aber habe man deren Stellung in den vergangenen 40 Jahren durch hohe finanzielle Ausgaben in materieller Hinsicht zu verbessern gesucht, die geistige Sphäre dabei aber vernachlässigt.

Emilia Hrabovec vom österreichischen Ost- und Südosteuropa-Institut (S. 223–235) befaßt sich mit denselben Problemaspekten, jedoch noch vertiefter und vorrangig unter rechtlichen Gesichtspunkten, wobei die geschichtliche Entwicklung nicht unerwähnt bleibt. Zudem bezieht sie in ihre Untersuchung auch die übrigen Minderheiten in der Slowakei (Rusinen, Ukrainer, Deutsche und vor allem auch Roma) etwas mehr ein. Gleichwohl kommt sie zu ganz ähnlichen Einzelergebnissen. Insgesamt vermerkt sie, daß Untersuchungen vor Ort zeigen, daß das Zusammenleben in den eigentlichen gemischten Gebieten sich zwar nicht problemlos, jedoch weit unproblematischer gestalten, als es die in einem Teil der Medien beider Ethnien laut ausgetragene Polemik vermuten lasse.

Nur sehr kurz, gleichwohl keineswegs oberflächlich, kommt in dem Sammelband die Minderheitenproblematik in Tschechien zur Sprache. Der (in englischer Sprache verfaßte) Beitrag von Leoš Šatava von der Karls-Universität in Prag

(S. 245–248) beschreibt die Struktur der Minderheiten und beleuchtet deren Situation einerseits unter dem Gesichtspunkt der verfassungsmäßig garantierten (individuellen) Rechte, wie sie Artikel 24 (Diskriminierungsverbot) und 25 (Einzelrechte auf allseitige Entwicklung) der Akte der Grundrechte und -freiheiten für die Minderheiten im allgemeinen festlegen, andererseits im Hinblick auf das Bildungs- und Erziehungswesen. In diesem Zusammenhang erwähnt er auch die Schwierigkeiten der Förderung einzelner Minderheiten, insbesondere aufgrund von deren Altersstruktur und mangels geschlossenen Siedlungsraumes.

Thomas Kleťečka vom österreichischen Ost- und Südost-Institut in Wien (S. 249–252) legt den Schwerpunkt seiner Ausführungen auf das Verhältnis Tschechiens zu seiner deutschen sowie der Roma-Minderheit. Er erwähnt einfürend den 1993 vorgelegten Entwurf eines tschechischen Minderheitengesetzes, der offenbar auf so große Widerstände gestoßen war, daß er wieder zurückgezogen wurde, und mutmaßt, daß bewußte oder unbewußte Furcht vor einem Erstarken der deutschen Minderheit, die dann gemeinsam mit den Sudetendeutschen in der Bundesrepublik Deutschland erneut separatistische Bewegungen initiieren könnten, mit einem Grund für die Widerstände lieferte. Damit aber läßt er für Tschechien eine ähnliche Einstellung zu Minderheitenschutzregelungen sichtbar werden, wie sie bislang öffentlich nur den Slowaken mit Blick auf deren Verhältnis zu ihrer ungarischen Minderheit angelastet wird, nämlich die Sorge, daß Minderheitenschutz zur Stärkung der Minderheiten und damit zu staatsgefährdenden separatistischen Bestrebungen führen könnte.

Hinsichtlich des ähnlich schwierigen Verhältnisses der Tschechen zur Roma-Minderheit macht Kleťečka deutlich, daß diese sich immer dringlicher stellende Problematik neu ist, und er führt sie auf soziale, kulturelle und rassistische Beweggründe zurück. Hieraus folgert er die Gefahr, daß diese Minderheit wirtschaftlich und sozial ausgegrenzt werden könnte, wodurch die von der tschechischen Verfassungsordnung gewährten Grundrechte verletzt würden.

Deutlich voneinander getrennt behandelt werden Slowakei und Tschechien auch von Mahulena Hošková in dem vom Kölner Ostrechtsinstitut mitherausgegebenen Band.²⁶ Gleichwohl regt sie zu jener Sicht an, nach der die Slowakei durch den Filter Tschechiens gesehen wird, indem sie zum einen die Tschechische Republik vor der Slowakei behandelt, zum anderen, indem sie in ihren Darstellungen auf Problemaspekte abstellt, die vor allem für die Slowakei gelten: verfassungsrechtliche Garantien von (individuellen) Grundrechten, Bildungswesen, Kultur, Gebrauch der Muttersprache im amtlichen Verkehr und in topographischen Bezeichnungen sowie bilaterale Verträge. Auch berücksichtigt sie nicht die Zahlenverhältnisse, wenn sie etwa von den vielfältigen Entfaltungsmöglichkeiten der größeren und geschlosseneren polnischen Minderheit in Tschechien spricht (ca. 0,6%) und dabei zum Vergleich mit der ungarischen Minderheit in der Slowakei (nahezu 11%) herausfordert. Der Geschichte der beiden Nachfolgestaaten gibt sie jeweils verhältnismäßig breiten Raum. Interessanterweise streift sie die Zeit von 1945 bis 1948 nur knapp. Historisch bedingte Schwierigkeiten führt sie – wie Šatava – eher allgemein auf die kommunistische Zeit der Ignoranz nationaler Belange zurück. So ergibt sich für die Tschechische Republik ein verhältnismäßig zufriedenstellendes Bild: Sowohl auf Verfassungsebene wie auch in der einfachen Gesetzgebung sei

²⁶ Wie Anm. 7, S. 83–117 bzw. S. 119–158.

der Minderheitenschutz „in durchaus angemessenem Umfang gesichert“, und auch bei künftigen Vorhaben wie etwa der geplanten Gliederung des Staatsgebiets in „höhere Einheiten der territorialen Selbstverwaltung“ stehe er, wie sie es formuliert, „im Mittelpunkt des Interesses“.²⁷

Anders muß man demgegenüber ihrer Ansicht nach die Slowakei sehen. Dort gehöre die Minderheitenfrage zu den besonders sensitiven Problemen der Innen- wie Außenpolitik und habe internationale Relevanz. Die Schwierigkeiten der Slowakei mit ihren Minderheiten sieht sie in der komplizierten Geschichte des Landes begründet, „nämlich in der Notwendigkeit des ständigen Kampfes um die Schaffung (und Erhaltung) der eigenständigen Identität des slowakischen Volkes und seinem relativ kurzen Reifeprozess von einer Minderheit zum Staatsvolk“.²⁸ Die These von der mangelnden Reife zugrundeliegend, zeigt sie die Schwierigkeiten oder Angreifbarkeit der verschiedenen minderheitenrechtlichen Regelungsversuche der Slowakei insbesondere auf den genannten Gebieten des Verfassungsrechts, des Bildungs- und Erziehungswesens und des Gebrauchs der Muttersprache, und dies vor allem, wie allgemein bei der Betrachtung der Slowakei üblich, mit Blick auf die Stellung der ungarischen Minderheit. Hinsichtlich der Verfassung erinnert sie daran, daß die ungarischen Abgeordneten vor der Abstimmung über dieselbe demonstrativ die Sitzung verlassen hatten.

Rainer Hofmann²⁹ bezieht sich sowohl in seinen Ausführungen zur Slowakei als auch zu Tschechien nahezu ausschließlich auf die verschiedenen Arbeiten von Hoškova und kommt dementsprechend auch zu demselben Ergebnis, wonach in der Tschechischen Republik der Minderheitenschutz nahezu unproblematisch sei, wohingegen in der Slowakei sowohl die gesetzlichen Regelungen wie auch deren Umsetzung in der Praxis kritikwürdig bis gefährlich seien.

Bernhard Koplin³⁰, der einzige, der die beiden Staaten in ein und demselben Kapitel behandelt, widmet einen großen Teil seiner Ausführungen der gemeinsamen Geschichte. Nach kurzer Erwähnung der Trennung der beiden Staaten aufgrund der letzten Vereinbarung zwischen den beiden maßgeblichen Staatsmännern, Vladimír Mečiar auf der slowakischen und Václav Klaus auf der tschechischen Seite, vom 23. Juli 1992 gibt er die wesentlichen Inhalte des von Präsident Havel wenige Monate vorher präsentierten Entwurfs einer neuen gemeinsamen Verfassung wieder, um dann die Verfassungen der beiden neuen Staaten in ihrer Entstehung und ihren spezifischen minderheitenrechtlichen Bestimmungen vorzustellen. Dabei widmet er der slowakischen Verfassung mehr Raum als der tschechischen. Wie Hoškova weist er kritisch auf die Gesetzesvorbehalte der slowakischen Verfassung hin, durch die die verfassungsrechtlichen Regelungen durch einfache Gesetze unterlaufen werden könnten. Auffallend unparteiisch und objektiv erwähnt er jedoch drei Minderheiten in der verfassungsrechtlichen Praxis der Slowakei: die ungarische, die sich bei der Ausarbeitung der Verfassung zu wenig beteiligt fühlte, die ruthenische, die trotz Mängeln und Gesetzesvorbehalten in der Verfassung zu freier Entfaltung komme, und die Roma, die in ihren Rechten und Anliegen von den Behörden zurückgewiesen würden.

²⁷ Ebenda, S. 103.

²⁸ Ebenda, S. 123.

²⁹ Wie Anm. 8, S. 141–152 bzw. S. 157–162.

³⁰ Wie Anm. 9, S. 133–154.

Zur Entstehung der tschechischen Verfassung erwähnt er als einziger der Autoren die teilweise ablehnende Haltung der mährischen Abgeordneten. Als einziger sieht er auch die die Minderheiten betreffenden Verfassungsartikel 24 und 25 der Akte der Grundrechte und -freiheiten nicht nur positiv. Er bemängelt zudem das Fehlen einer Regelung der „fast existentiellen Frage der Finanzierung der kulturellen und sonstigen Aktivitäten der Minderheiten auf höchster normativer Ebene“.³¹ Abschließend würdigt er die Grundlagen der Minderheitenrechte und des Minderheitenschutzes in Tschechien jedoch gleichfalls als zufriedenstellend und sieht die Schwierigkeiten für deren Umsetzung in der Praxis, wie die tschechischen Autoren, ebenfalls in den Problemen des postkommunistischen Transformationsprozesses begründet.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Autoren, soweit sie aus der Tschechischen Republik stammen, die minderheitenrechtliche Lage in Tschechien sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht insgesamt positiv und als zufriedenstellend bewerten – auf die Lage einzelner Minderheiten, etwa der deutschen, einzugehen, erübrigt sich auf diese Weise. Probleme werden auf die Geschichte des Landes zurückgeführt, jedoch nicht etwa auf die Vorkriegsgeschichte, sondern die Zeit des Kommunismus. Demgegenüber analysieren nicht-tschechische Autoren eher das Verhältnis des Staates zu einzelnen Minderheiten und stellen dabei Defizite vor allem für die deutsche Minderheit und die Roma fest.

Die Slowakei wird demgegenüber von den meisten Autoren sehr kritisch betrachtet, die dabei immer wieder auf das Verhältnis des Staates zu seiner ungarischen Minderheit hinweisen. Lediglich die beiden slowakischen Autoren in dem österreichischen Sammelband versuchen aufzuzeigen, daß die Lage vor Ort sich weniger dramatisch erweise, als von verschiedenen Medien und Politikern gern dargestellt. Der einst nicht unbedeutenden karpatendeutschen Minderheit wird in keinem der Aufsätze besonderes Augenmerk gewidmet.

Fazit

Versucht man, aus den verschiedenen Arbeiten eine Bilanz zu ziehen, so läßt sich zusammenfassend sagen, daß Minderheitenschutz und Minderheitenpolitik in den multinationalen postkommunistischen Staaten zu einem wichtigen Prüfstein für deren demokratische Entwicklung im allgemeinen, insbesondere aber hinsichtlich einer internationalen Standards entsprechenden Rechtsetzung und Rechtswirklichkeit geworden ist. Dabei sind allseitig gesetzgeberische Bemühungen in mehr oder weniger großem Umfang feststellbar, nicht aber stets auch deren adäquate Umsetzung in der Rechtspraxis. Von den Autoren aus den betroffenen Ländern wird die Minderheitenproblematik dabei vielfach als Teil der allgemeinen Problematik der Transformation gewertet und ihre Lösung im Kontext mit diesem Prozeß und dessen Unterstützung aus dem Westen gesehen – eine in ihrer Einseitigkeit nicht ungefährliche Sicht.

Erkennbar wird aber auch, wie sehr sich Nationalitäten- und Minderheitenstruktur in den einzelnen Staaten in den letzten Jahrzehnten, ja selbst innerhalb weniger Jahre geändert hat und daß vor allem das deutsche Element in der Zusammensetzung der Staatsvölker vielfach stark zurückgegangen ist. Die Lage der einst

³¹ Ebenda, S. 152.

großen und auch politisch bedeutenden deutschen Minderheit wird zudem erstaunlich unterschiedlich berücksichtigt. In den Beiträgen zur Slowakei werden die Karpatendeutschen so gut wie gar nicht erwähnt; doch auch in denen zu Tschechien wird den im Lande verbliebenen Deutschen kaum Beachtung geschenkt. Demgegenüber scheint die deutsche Volksgruppe in Ungarn sowohl zahlenmäßig wie auch politisch-gesellschaftlich wieder an Gewicht zu gewinnen, und in Polen ist zumindest für die schlesischen Gebiete eine allmähliche Besserung ihrer Lage zu verzeichnen.