

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Sabine Riedel

Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive

Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung

S 24
September 2001
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Die Minderheitenpolitik der EU gegenüber den Beitrittskandidaten Osteuropas 7

Die Europa-Abkommen (1991–1996) 7

Die Fortschrittsberichte der EU-Kommission 8

Die Themenpapiere des Europäischen Parlaments 13

Die Minderheitenpolitik im Rahmen von Europarat und OSZE 15

Minderheitenschutz in den völkerrechtlichen Verträgen 15

Minderheitenschutz im Rahmen des Europarats 17

Der Minderheitenschutz im Rahmen der OSZE 20

Der Einfluß nichtstaatlicher Akteure auf die Minderheitenpolitik 22

Kollektive Minderheitenrechte im Dienste

nationaler Eigeninteressen 24

Wer definiert den Begriff »nationale Minderheit«?

Die Angehörigen oder politische Interessensgruppen? 24

Minderheitenpolitik und nationalstaatliche Interessen:

Das Beispiel Ungarn 27

Kollektive Minderheitenrechte und schleichender Staatszerfall:

Die Beispiele Bulgarien und die Republik Makedonien 31

Handlungsempfehlungen: Minderheitenschutz nur im Rahmen individueller Menschenrechte 36

Literaturhinweise und Internetadressen 38

Abkürzungen 40

Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive: Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung

Der Schutz von religiösen, sprachlichen und anderen Minderheiten ist in den einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen durch das ausdrückliche Diskriminierungsverbot verbrieft. Bereits Artikel 1 der »Charta der Vereinten Nationen« hebt hervor, daß die »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen« sei.

Bei der aktuellen Diskussion um einen besseren Minderheitenschutz in den osteuropäischen Reformstaaten, die sich für einen Beitritt in der Europäischen Union bewerben, geht es allerdings nicht um die Frage, ob dieses Diskriminierungsverbot eingehalten oder gar verletzt wird. Es geht auch nicht um die wichtige Frage, ob das Verbot möglicherweise politisch mißbraucht wird, was eine Verbesserung der Kontrollmechanismen erfordern würde. Im Vordergrund stehen allein Schutzmaßnahmen in Form einer positiven Diskriminierung. Diese sollen sich gerade nicht auf die Einhaltung von Verboten beschränken, sondern den Angehörigen von Minderheiten verschiedene Sonderrechte zugestehen: etwa das Recht auf muttersprachlichen Unterricht, auf ein eigenes Schulsystem, auf die Gründung eigener Parteien bis hin zur Repräsentanz in Parlament und Regierung.

Da jeder Minderheitenkonflikt in einer spezifischen Problemkonstellation entsteht, hat es den Anschein, als müsse die Politik im Idealfall über ein ganzes Bündel von Maßnahmen der positiven Diskriminierung verfügen, die dann im gegebenen Minderheitenkonflikt in unterschiedlicher Kombination zur Anwendung kommen. Was für das eine Land empfehlenswert erscheint, müsse demnach nicht unbedingt für einen anderen Staat gelten. Aus diesem Grund fordern Vertreter der EU-Mitgliedstaaten von den Beitrittskandidaten Osteuropas Minderheitenschutzrechte, die sie jedoch für ihr eigenes Land strikt ablehnen würden.

Die vorliegende Studie vertritt dagegen den Standpunkt, daß mit der Einführung von Maßnahmen der positiven Diskriminierung für Minderheiten sogenannte Kollektivrechte in das Rechtssystem eingeführt werden, die dem Grundsatz der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz widersprechen. Der Rechtsstaat kennt insofern keine kulturellen Differenzen, als alle Bürger die gleichen Rechte und Pflichten haben, unabhängig von Religion, Sprache, Geschlecht oder Weltanschauung. Die Pflege unterschiedlicher kultureller Identitäten, sei es in Form besonderer Traditionen oder Gebräuche, von Sprachen oder Religionen, muß dem Individuum überlassen bleiben. Falls ihm hieraus gesellschaftliche Nachteile erwachsen, muß das Diskriminierungsverbot zur Anwendung kommen.

Kollektivrechte in Form der positiven Diskriminierung können zwar ebenso eine gewisse Schutzfunktion entfalten, doch setzen sie in aller

Regel eine unheilvolle Dynamisierung von Forderungen zum Minderheitenschutz in Gang. Wie die vorliegende Studie nachweist, hat die Einführung von Kollektivrechten zum Minderheitenschutz besonders in Südosteuropa bestehende interethnische Spannungen eher verstärkt als abgebaut. Am Beispiel der Republik Makedonien, aber auch an jenem Rumäniens und Bulgariens läßt sich derzeit konkret beobachten, wie diese Dynamisierung des Minderheitenschutzes voranschreitet und in letzter Konsequenz sogar die staatliche Einheit gefährdet.

Der Minderheitenschutz in Form von Kollektivrechten gewinnt nicht zuletzt deshalb eine besondere Dynamik, weil sich die jüngsten Dokumente des Europarats und der OSZE zum Minderheitenschutz auf nationale Minderheiten beschränken. Obwohl sie einen fakultativen Charakter besitzen, wurde damit die politische Einflußnahme von Nationalstaaten auf benachbarte Minderheitenkonflikte ermöglicht. Ein solcher Einfluß externer Akteure wirkt allerdings nicht zwangsläufig konfliktentschärfend, sondern wird oftmals zur Wahrung eigener nationalstaatlicher Interessen genutzt. Die große Gefahr des Mißbrauchs eines bilateral vereinbarten Minderheitenschutzes liegt darin, daß die Maßnahmen der positiven Diskriminierung kulturelle Differenzen verstärken und vertiefen. So zerstört beispielsweise der Aufbau eines parallelen Bildungssystems für Minderheiten die bestehende kulturelle Koexistenz von zwei oder mehreren Sprachen, die zumindest in Südosteuropa schon seit Jahrhunderten anzutreffen ist. Reale Chancen auf Integration in die Mehrheitsgesellschaft werden zugunsten von Maßnahmen der sprachlichen Segregation aufgegeben.

Aufgrund dieser Beobachtung empfiehlt die Studie, auf das Instrument der positiven Diskriminierung und damit auf die Einführung von Kollektivrechten möglichst ganz zu verzichten und den Minderheitenschutz auf ein ausdrückliches und effektives Diskriminierungsverbot zu beschränken. Das bietet eine Reihe von Vorteilen: Erstens kann sich das Diskriminierungsverbot auf völkerrechtlich verbindliche Verträge stützen und verläßt damit den Bereich des Fakultativen. Zweitens sind diese Rechte auf europäischer Ebene bereits heute vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einklagbar.

In der Diskussion um aktuelle ethnische Konflikte wie zum Beispiel in der Republik Makedonien muß berücksichtigt werden, daß die Konfliktstruktur oftmals wesentlich tiefer gründet und meist nicht mit Maßnahmen des Minderheitenschutzes aufgebrochen werden kann. Wenn der Minderheitenschutz politischen Akteuren dazu dient, ohne politische Legitimation durch den demokratischen Rechtsstaat Einfluß auf die staatlichen Institutionen zu gewinnen, ist dies ein Alarmzeichen. Besonders dann, wenn dieser Einfluß mit gewaltsamen Mitteln durchgesetzt werden soll. Denn der Einsatz von Gewalt und Krieg stellt die bestehenden Rechtsverhältnisse in Frage. Unter solchen Umständen können jedoch weder Minderheiten vor Diskriminierung geschützt werden noch andere Menschenrechte gewahrt bleiben.

Die Minderheitenpolitik der EU gegenüber den Beitrittskandidaten Osteuropas

Zum Kernbestand der Minderheitenpolitik der Europäischen Union soll im folgenden der gesamte Kriterienkatalog zum Minderheitenschutz gerechnet werden, wie er sich im Verlauf der letzten acht Jahre entwickelt hat. An seiner Entwicklung waren unterschiedliche Institutionen der Europäischen Union beteiligt: die Kommission ebenso wie der Europäische Rat und das Europäische Parlament. Vom »Schutz der Minderheiten« wurde erstmals auf der Tagung des Europäischen Rates von Kopenhagen am 21./22. Juni 1993 gesprochen. Als wichtigste politische Voraussetzung für einen Beitritt osteuropäischer Reformstaaten galt die »institutionelle Stabilität«, die allein »demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz der Minderheiten« garantieren könne.¹ Auch wenn dieser Passus sehr vage klingt, läßt er doch den engen thematischen Zusammenhang zwischen Menschen- und Minderheitenrechten deutlich erkennen.

Kopenhagener Kriterien

Die Europa-Abkommen (1991–1996)

Noch klarer wird die Verbindung von Menschenrechten und Minderheitenschutz im Text der Assoziierungsabkommen, welche die Europäische Union mit den bis dahin zehn osteuropäischen Beitrittskandidaten Anfang der 90er Jahre abgeschlossen hat. Zwar findet in den beiden ersten sogenannten Europa-Abkommen mit Polen und Ungarn Ende 1991 der Minderheitenschutz noch keine Erwähnung. Doch ist in der Präambel aller acht übrigen Abkommen seit 1993 explizit die Rede von der »Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte«.² Mit dieser Formel wird der Minderheitenschutz gewissermaßen den allgemeinen Menschenrechten untergeordnet. Daran hat sich vom Prinzip her bis heute nichts geändert, auch wenn die praktische Politik immer wieder davon abweicht.

Europa-Abkommen
1991–1993

Eine geringfügige Konkretisierung erfuhr der Minderheitenschutz im Jahre 1995. Während der Minderheitenschutz in den Europa-Abkommen mit Rumänien, Bulgarien, der Tschechischen und Slowakischen Republik nur in der zitierten Formulierung erwähnt wird, enthalten die Verträge mit den drei baltischen Staaten aus dem Jahre 1995 in Artikel 77 einen Passus zur »allgemeinen und beruflichen Bildung«. In diesem Artikel ist die Rede von der »Förderung des Sprachunterrichts in Estland, insbesondere für Minderheiten unter der in Estland lebenden Bevölkerung«.³ Entspre-

Europa-Abkommen
1995–1996

1 Sonderbericht Nr. 12/2000 über die Verwaltung der EU-Unterstützung zugunsten der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Drittländern durch die Kommission, in: Amtsblatt, Nr. C 230 vom 10/08/2000, S. 0001–0027.

2 Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Bulgarien andererseits, in: Amtsblatt, Nr. L 358 vom 31/12/1994, S. 0003–0222.

3 Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen

chendes steht in den Europa-Abkommen mit Lettland und Litauen. Das wirft allerdings eine entscheidende Frage auf: Wird hier ein muttersprachlicher Unterricht für die Minderheit gefordert, oder ist eher die Förderung der jeweiligen Landessprache zur besseren Integration der russischsprachigen Bevölkerung gemeint? Die Interpretationsspielräume sind also nach beiden Seiten hin offen, das heißt sie können sowohl von der Minderheit als auch von der Mehrheit genutzt werden. Von einer tatsächlichen Konkretisierung des Minderheitenschutzes kann demzufolge auch in den späteren Assoziierungsabkommen nicht gesprochen werden, obgleich ein allmählicher Bedeutungszuwachs der Minderheitenrechte zu erkennen ist. Diese Auffassung wird schließlich durch das Europa-Abkommen mit Slowenien aus dem Jahre 1996 bestätigt, in dem für weitergehende Forderungen zum Schutz von Minderheiten ebenfalls kein Handlungsbedarf gesehen wurde.

Die Fortschrittsberichte der EU-Kommission

Allgemeine Bewertung:
Politische Kriterien erfüllt

Ganz anders verhält es sich mit den Fortschrittsberichten, welche die Kommission der Europäischen Union seit 1998 jährlich herausgibt und dem Europäischen Rat vorlegt.⁴ In diesen mittlerweile mehr als hundertseitigen Papieren wird eine aktuelle Bestandsaufnahme der Reformfortschritte aller zehn Beitrittskandidaten vorgenommen. Zunächst springt dem Leser eine »allgemeine Bewertung« ins Auge, die zur Erfüllung der in Kopenhagen aufgestellten Beitrittskriterien Stellung nimmt. Im Anschluß an Kapitel 1.2 »Menschenrechte und Minderheitenschutz« heißt es beispielsweise: »Lettland erfüllt nach wie vor die politischen Kriterien von Kopenhagen.«⁵ Alle Fortschrittsberichte kamen bisher zu dieser positiven Einschätzung, auch wenn, wie unten näher ausgeführt, die Lage der Minderheiten in der Slowakei und in Rumänien deren Mitgliedschaft bereits in Frage stellte.

Dennoch: Defizite beim
Minderheitenschutz

Während sich die Kommission im allgemeinen mit dem Stand des Minderheitenschutzes in den osteuropäischen Transformationsstaaten zufrieden zeigt, läßt sich zwischen den Zeilen eine kritische Haltung herauslesen, die seit 1998 an Intensität zugenommen hat. Ein Vergleich der Länderstudien fördert zutage, daß sie im Verlauf der letzten drei Jahre immer neue Konditionalitäten aufgestellt haben, die weder in den Kopenhagener Kriterien explizit Erwähnung fanden noch in den Europa-Abkommen vereinbart worden sind. Die neuen Forderungen erhalten ihre Rechtsverbindlichkeit dadurch, daß die Kommission auf ihrer Grundlage für jedes Land eine sogenannte Beitrittspartnerschaft erarbeitet. Darin werden jedes Jahr aufs neue »kurz- und mittelfristige Prioritäten für die Erfüllung der Bei-

Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Estland andererseits, in: Amtsblatt, Nr. L 068 vom 09/03/1998, S. 0003-0198.

⁴ Vgl. die Fortschrittsberichte der Jahre 1998-2000 auf der Webseite der Kommission unter: <<http://europa.eu.int>>.

⁵ Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Lettlands auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 25.

trittskriterien« des betreffenden Kandidaten vorgegeben und zur Übernahme in ein nationales Programm empfohlen.⁶

Sobald der betreffende Kandidat diese Beitrittspartnerschaft annimmt, akzeptiert er die darin enthaltene »Konditionalitätsklausel, die sich auf unzureichende Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittskriterien oder die Nichterfüllung der Verpflichtungen aus dem Assoziierungsvertrag bezieht.«⁷ Da mit der Festsetzung der politischen Prioritäten auch über die Höhe der Finanzhilfen entschieden wird, stehen die beitrittswilligen Staaten unter zusätzlichem Druck. Auf diese Weise konnte die Kommission innerhalb von nur drei Jahren immer neue Forderungen zum Minderheitenschutz auf den Tisch legen. Die folgenden Beispiele zeigen darüber hinaus, daß dem angewachsenen Forderungskatalog der Kommission heute je nach Land ganz unterschiedliche Maßstäbe zugrunde liegen, nach denen die Lage der jeweiligen Minderheiten beurteilt wird. Diese Feststellung gilt auch für Länder mit vergleichbaren politischen Rahmenbedingungen.

Alle drei baltischen Staaten haben einen hohen fremdsprachigen Bevölkerungsanteil, der gegenwärtig bei 35% (Estland), 45% (Lettland) bzw. 19% (Litauen) liegt. Mit der Unabhängigkeit des Baltikums von der ehemaligen Sowjetunion im Verlauf des Jahres 1991 erhielt diese Bevölkerungsgruppe nicht automatisch die Staatsbürgerschaft jenes Landes, in dem sie seit Jahrzehnten gelebt hat oder geboren wurde. Nach der Logik des Nationsmodells einer homogenen Sprach- und Abstammungsgemeinschaft galten die Angehörigen dieser Gruppe zunächst als Nicht-Esten bzw. als Nicht-Letten. Die ersten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission mahnten angesichts dessen im Jahre 1998 eine Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts an, die dieser Gruppe den Erwerb der Staatsbürgerschaft erleichtern sollte. Während die Kommission Lettland gleich zu Beginn eine Intensivierung des Programms zum Erwerb der Landessprache abverlangte, wurde eine entsprechende Forderung an Estland erst ein Jahr später herangetragen. In ihrem Bericht von 1998 lobte die Kommission noch ausdrücklich »das Engagement für den Ausbau des Estnischunterrichts für Nichtstaatsangehörige«.⁸

Die Berichte über die Fortschritte Estlands sind außerdem ein gutes Beispiel dafür, wie sich im Verlauf von nur drei Jahren die Forderungen der Europäischen Kommission zum Minderheitenschutz konzeptionell verändert haben. Stand am Anfang die Integration der Minderheit der Nichtstaatsangehörigen im Vordergrund, verlagerte sich der Akzent allmählich auf den Schutz der Identität der russischen Muttersprachler, die allein 28% der Gesamtbevölkerung ausmachten. Kritisiert wurde eine geplante Änderung des Grund- und Sekundarschulgesetzes, wonach der Unterricht in der Sekundarstufe ausschließlich auf Estnisch erteilt werden sollte. Der

Beitrittspartnerschaft mit
Konditionalitätsklausel

Die Minderheit der
Nichtstaatsangehörigen
in Estland und Lettland

Die Rechte der russisch-
sprachigen Minderheit

⁶ Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, 16.3.2001, S. 11.

⁷ Ebd.

⁸ Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.1998, S. 12.

Neue Prioritäten: Segregation statt Integration?

spätere Kompromiß, ab dem Jahr 2007 60% des Unterrichts in Estnisch und 40% in einer Sprache der Minderheiten zu erteilen, stieß im Bericht des Jahres 2000 jedoch ebensowenig auf das Wohlwollen der Kommission.⁹

Im Hintergrund steht die Frage nach der Rolle der estnischen Sprache in der Öffentlichkeit, die ein Sprachengesetz regeln sollte. Die darin geforderten Mindestsprachkenntnisse benachteiligen in den Augen der Kommission nicht nur die Gruppe der Nicht-Esten bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte, sie behindern auch die Niederlassung von »Gesellschaften der Gemeinschaft«. Im Fortschrittsbericht 1999 heißt es wörtlich: »Besorgnis erregt diese Regelung nicht nur deshalb, weil Estland damit die politischen Beitrittskriterien im Bereich der Minderheitenfragen nicht erfüllt, sondern auch deshalb, weil sie im Widerspruch zu den sich für Estland aus dem Europa-Abkommen ergebenden Verpflichtungen stehen könnte.«¹⁰ Wie bereits erwähnt, enthalten aber weder die Kopenhagener Kriterien noch das Europa-Abkommen selbst konkrete Bestimmungen, welche die Forderung von Mindestsprachkenntnissen des Estnischen verbieten würden. So ist es letztlich die Kommission, die sich mit neuen Forderungen von ihrer ursprünglichen Zielsetzung wegbewegt: Statt das Ziel einer verstärkten sprachlichen Integration der fremdsprachigen Bevölkerung weiterzuerfolgen, setzt sie nun auf sprachliche Segregation, indem sie sich für die Anerkennung von Schulabschlüssen ohne Kenntnisse der Landessprache ausspricht. Auch die Forderung nach Bestellung eines Ombudsmanns für die russischsprachige Bevölkerung konterkariert letztlich die Integrationsbestrebungen Estlands: Als Folge dieser Maßnahmen einer positiven Diskriminierung verfestigt sich nämlich bei der Minderheit trotz der möglicherweise erworbenen estnischen Staatsangehörigkeit das Bewußtsein, zu den »Nicht-Esten« zu zählen.

Polnischsprachige Minderheit oder »Polen« in Litauen?

Obwohl auch in Litauen ein recht hoher fremdsprachlicher Bevölkerungsanteil von insgesamt 19% existiert und sich dort ebenso die Frage nach der sprachlichen Integration der »Nicht-Litauer« stellt, haben die Fortschrittsberichte der Kommission anfangs keine Mängel beim Minderheitenschutz beanstandet. Sie war in ihren Berichten 1998 und 1999 offensichtlich der Meinung, daß die empfohlene Ratifizierung des »Rahmenabkommens über den Schutz von Minderheiten« Minderheitenprobleme gar nicht erst aufkommen lasse.¹¹ Dabei bezeichnet die Kommission die polnisch- bzw. russischsprachige Minderheit, deren Bevölkerungsanteil bei 7% bzw. 8% liegt, als »Polen« bzw. »Russen« und läßt somit die nötige Differenzierung zwischen sprachlicher und nationaler Zugehörigkeit vermissen. Erst in der Folgezeit war ein allmählich selbstbewußteres Auftreten der polnischsprachigen Minderheit zu beobachten, die ein eigenes Schul-

⁹ Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 21.

¹⁰ Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte 1999 Estlands auf dem Weg zum Beitritt, 13.10.1999, S. 16.

¹¹ Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über Litauens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, November 1999, S. 10.

system einfordert.¹² Unter Berufung auf den Status einer »nationalen Minderheit« verlangt sie nun Maßnahmen zur sprachlichen Segregation, was die Bemühungen um Integration der nicht-litauischsprachigen Bevölkerung in die Gesamtgesellschaft untergräbt. Statt diese Widersprüche zu erkennen und im staatsbürgerlichen Nationsbegriff ein Instrument zur Integration von Sprachminderheiten zu sehen, werden im Kommissionsbericht vom 8. November 2000 lediglich finanzielle Mängel beim Integrationsprogramm Litauens beanstandet.¹³

In den Fortschrittsberichten des Jahres 2000 über Litauen und Polen kritisiert die Kommission erstmals die unzureichende gesellschaftliche Integration der Roma-Bevölkerung. Dagegen stand dieses Thema in den Berichten über Tschechien, die Slowakei, Ungarn und Rumänien von Anfang an im Vordergrund des Interesses. Dabei wurde die Roma-Problematik ähnlich eingeschätzt wie die der Nichtstaatsangehörigen im Baltikum. Behörden in Tschechien hatten sich beispielsweise geweigert, Roma und Heimkindern die tschechische Staatsbürgerschaft zu übertragen.¹⁴ Im Unterschied zu den baltischen Republiken wird die Integration der Roma-Minderheit in den mittelosteuropäischen Staaten allerdings durch einen Anstieg rassistisch motivierter Gewalttaten zusätzlich erschwert. Darüber hinaus hat sich die Diskriminierung dieser Volksgruppe insofern bereits institutionalisiert, als die Roma-Kinder meist in Sonderschulen unterrichtet werden, was einer »De-facto-Segregation« gleichkommt.¹⁵ Demzufolge forderte die Kommission sowohl Tschechien, die Slowakei, Ungarn als auch Rumänien dazu auf, mehr finanzielle Mittel für Integrationsmaßnahmen bereitzustellen.

Trotz einer vergleichbaren Diskriminierung der Roma-Bevölkerung in allen Ländern Osteuropas hatte die entsprechende Kritik der Kommission für die Slowakei und Rumänien besonders harte Konsequenzen. Da zusätzlich weitere politische Beitrittskriterien nicht eingehalten worden waren, wurde der Slowakei in den Fortschrittsbericht des Jahres 1998 hineingeschrieben, daß sie »nicht in ausreichender Weise die vom Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzten Bedingungen« erfülle.¹⁶ Ähnliches drohte Rumänien im Jahre 1999, wo neben der Diskriminierung der Roma das Problem der Straßenkinder immer drängender wurde. Im Jahre 2000 kam die Kommission dann zu der Erkenntnis: »Der Zusammenhang zwischen

Roma in Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Rumänien

Gefährdeter Beitritt der Slowakei und Rumäniens

¹² Ebd., S. 15.

¹³ Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Litauens auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 21.

¹⁴ Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, November 1998, S. 12.

¹⁵ Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 27; Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 23; Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 22; Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 26.

¹⁶ Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt, November 1998, S. 8.

Segregation statt Integration der ungarischsprachigen Minderheiten

der Abwanderung der Roma und der Einführung eines Visazwangs hat in der Slowakei die Ressentiments gegenüber den Roma noch stärker aufleben lassen.«¹⁷ Der Fortschrittsbericht gibt damit mehr oder weniger offen zu, daß sich der aufgebaute Mechanismus zur Kontrolle des Minderheitenschutzes durch das Berichtswesen der Kommission und die damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten kontraproduktiv auf die Lage der Minderheit auswirken kann bzw. in der Slowakei bereits negativ ausgewirkt hat.

Die Slowakei und Rumänien gerieten auch wegen anderer Minderheitenprobleme unter politischen Druck der Europäischen Kommission. Dabei beklagten die Fortschrittsberichte nicht die mangelnde Integration der betreffenden Minderheit, sondern forderten im Gegenteil eine Trennung des Bildungssystems nach ethnischer Zugehörigkeit, also eine »De-facto-Segregation« nach dem Kriterium der Sprache. Für die ungarischsprachige Minderheit in der Slowakei wurde bereits im Bericht des Jahres 1998 ein paralleles Bildungssystem gefordert und im selben Zuge ein Sprachengesetz zurückgewiesen, das von den Schülern der Minderheit auch Slowakischkenntnisse verlangte.¹⁸ Da die ungarischsprachige Bevölkerung in Rumänien schon seit Jahrzehnten die Möglichkeit hat, einen Schulabschluß ohne Rumänischkenntnisse zu erwerben, trat eine andere Forderung in den Mittelpunkt: die der »Einrichtung einer multikulturellen ungarisch-deutschen Universität«.¹⁹ Die dringliche Frage aber, wie die Absolventen dieser »multikulturellen Universität« ohne Kenntnisse der Landessprache in den rumänischen Arbeitsmarkt integriert werden können, bleibt unbeantwortet. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird ihr Ziel die Emigration ins benachbarte westeuropäische Ausland sein.

Tendenz zur Segregation der türkischsprachigen Bevölkerung Bulgariens

Der außenstehende Betrachter gewinnt den Eindruck, daß sich die Forderungen zum Minderheitenschutz und damit die politischen Kriterien für die Beitrittsreife der betreffenden Länder Osteuropas beliebig erweitern ließen. Im Falle Bulgariens beispielsweise hieß es anfangs noch: »Die türkische Minderheit ist weiterhin voll integriert und im politischen Leben vertreten.«²⁰ Zwei Jahre später wird nicht nur zum erstenmal die Roma-Problematik angesprochen, sondern darüber hinaus ein materiell besser ausgestatteter Türkisch-Unterricht für die türkischsprachige Minderheit im Nordosten und im südlich gelegenen Rhodopengebirge ange-mahnt.²¹ Im Gegensatz etwa zu den Berichten über den Minderheitenschutz in der Slowakei und Rumänien blieb aber im Falle Bulgariens die Forderung nach einem parallelen Schulsystem der Minderheit bislang noch unausgesprochen. Es wird sich zeigen, ob die Kommission die kon-

¹⁷ Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 23f.

¹⁸ Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt, November 1998, S. 13.

¹⁹ Regelmäßiger Bericht der Kommission über Rumäniens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, November 1998, S. 14.

²⁰ Regelmäßiger Bericht der Kommission über Bulgariens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, November 1998, S. 12.

²¹ Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, 8.11.2000, S. 25.

zeptionellen Mängel der von ihr geforderten sprachlichen Segregation rechtzeitig erkennt oder ob sie im nächsten Bericht eine türkischsprachige Universität für Bulgarien fordert. Politische Repräsentanten der türkischsprachigen Minderheit treten zumindest in letzter Zeit immer selbstbewußter und mit immer weitergehenden Forderungen auf.

Die Themenpapiere des Europäischen Parlaments

Auch das Europäische Parlament widmet sich im Rahmen seiner sogenannten Themenpapiere aktuellen Minderheitenfragen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung.²² Diese Papiere werden von einer Arbeitsgruppe des Generalsekretariats herausgegeben, die sich »Task Force Erweiterung« nennt. Sie lassen keine Positionen oder Konzeptionen zum Minderheitenschutz erkennen, die sich grundsätzlich von den Forderungen der Europäischen Kommission in den Fortschrittsberichten unterscheiden würden. Im Grunde verstehen sie sich nur als Informationsmaterial zu dem, was die Europäische Kommission mit den Beitrittskandidaten im einzelnen verhandelt. Zudem wird darauf verwiesen, daß die in den Themenpapieren formulierten Ansichten »nicht unbedingt denen des Europäischen Parlaments als Institution« entsprechen.²³ Insofern haben diese Dokumente auch keinerlei Rechtsverbindlichkeit.

Am Beispiel der baltischen Staaten ist erkennbar, daß sich offensichtlich auch das Europäische Parlament nicht der widersprüchlichen Konzeption der Kommission zum Minderheitenschutz bewußt ist. In seinem Themenpapier »Die russische Minderheit in den baltischen Staaten und die Erweiterung der EU« wird zwar auf die mangelnde Integration der Gruppe der Nichtstaatsangehörigen aufmerksam gemacht: Als Staatsbürger galten anfangs nur jene Personen, die vor dem 16. Juni 1940 die estnische Staatsbürgerschaft besaßen, sowie deren Kinder.²⁴ Anstatt aber die Integrationsfähigkeit dieses auf Abstammung und Sprache basierenden Nationsmodells grundsätzlich zu hinterfragen, werden für die Minderheit Integrationsmaßnahmen zum Erlernen der Landessprache gefordert, die anschließend durch den Ruf nach Kollektivrechten im Bildungsbereich gleich wieder untergraben werden. Lettland wird gelobt, denn es »besitzt zwei parallele Bildungssysteme – eines in lettischer und eines in russischer Sprache«, obwohl dieser Zustand eine »De-facto-Segregation« darstellt.

Themenpapiere ohne
Rechtsverbindlichkeit

Übernahme der Kriterien
der Kommissionsberichte

²² Vgl. die Themenpapiere unter: <<http://www.europarl.eu.int/enlargement>>.

²³ Themenpapier Nr. 42: Die Russische Minderheit in den baltischen Staaten und die Erweiterung der EU, PE 168.307, 3.5.1999, S. 1.

²⁴ Ebd., S. 8.

Tabelle 1

Forderungen der EU gegenüber den Beitrittskandidaten zum Minderheitenschutz

	Europa-Abkommen		Kommissionsbericht 1998	Kommissionsbericht 1999	Kommissionsbericht 2000
Türkei	12.09.1963	Keine Forderungen	Gleichstellung der Religionsgemeinschaften ; Anerkennung einer kurdischen Minderheit	Gleichstellung der Religionsgemeinschaften ; Anerkennung einer kurdischen Minderheit	Gleichstellung der Religionsgemeinschaften ; Anerkennung einer kurdischen Minderheit
Malta	01.04.1971	Keine Forderungen	Keine Forderungen	Keine Forderungen	Keine Forderungen
Republik Zypern	19.12.1972	Keine Forderungen	Keine Forderungen	Keine Forderungen	Keine Forderungen
Polen	16.12.1991	Keine Forderungen	Unterzeichnung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten	Unterzeichnung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten	Schutz der Roma vor Diskriminierung; Unterzeichnung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten
Ungarn	16.12.1991	Keine Forderungen	Aufhebung der diskriminierenden Segregation der Roma im Bildungssystem	Vertretung der Minderheiten im Parlament ; Schutz der Roma vor Diskriminierung	Schutz der Roma vor Diskriminierung in Schule, Beruf, Justiz und sozialer Fürsorge
Rumänien	08.02.1993	Minderheitenschutz	Schutz der Roma vor Diskriminierung; Änderung des Religionsgesetzes ; Gründung der ungarisch-deutschen Universität Petöfi-Schiller	Schutz der Roma vor Diskriminierung; Änderung des Religionsgesetzes ; Gründung der ungarisch-deutschen Universität Petöfi-Schiller	Schutz der Roma vor Diskriminierung; Änderung des Religionsgesetzes ; Gründung der ungarisch-deutschen Universität Petöfi-Schiller
Bulgarien	01.03.1993	Minderheitenschutz	Keine	Verbesserung des Türkisch-Unterrichts ; Schutz der Roma vor Diskriminierung	Aufhebung des Verbots von Parteien der Minderheiten ; Verbesserung des Türkisch-Unterrichts ; Schutz der Roma vor Diskriminierung
Tschechien	06.10.1993	Minderheitenschutz	Schutz der Roma vor Diskriminierung; Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts	Mehr Gelder für den Schutz der Roma vor Diskriminierung und rassistisch motivierter Gewalt	Mehr Gelder für den Schutz der Roma vor Diskriminierung und rassistisch motivierter Gewalt
Slowakei	06.10.1993	Minderheitenschutz	Änderung der Bildungs- und Sprachengesetze ; Schutz der Roma vor Diskriminierung; Vertretung der ungarischen Minderheit im Parlament	Gebrauch der Minderheitensprachen ; Schutz der Roma vor Diskriminierung und rassistisch motivierter Gewalt	Gebrauch der Minderheitensprachen ; Schutz der Roma vor Diskriminierung und rassistisch motivierter Gewalt
Estland	12.06.1995	Sprachunterricht	Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes	Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und des Sprachengesetzes	Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes , des Sprachen- und Bildungsgesetzes ; Einrichtung des Amtes eines Ombudsmanns für Nicht-Esten im Nordosten
Lettland	12.06.1995	Sprachunterricht	Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und des Sprachengesetzes ; Verstärkung des Sprachprogramms	Mehr Informationen über Einbürgerungsvoraussetzungen ; Änderung des Sprachengesetzes ; Verstärkung des Sprachprogramms	Änderung der Einbürgerungsprüfungen ; Änderung des Sprachengesetzes und dessen Anwendung; Verstärkung des Sprachprogramms
Litauen	12.06.1995	Sprachunterricht	Unterzeichnung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten	Unterzeichnung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten	Verstärkung des Sprach- bzw. Integrationsprogramms
Slowenien	10.06.1996	Minderheitenschutz	Schutz der Roma vor Diskriminierung	Schutz der Roma vor Diskriminierung	Schutz der Roma vor Diskriminierung
	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen				
Republik Makedonien	31.03.2001	Minderheitenschutz	Keine konkreten Forderungen		

Die Minderheitenpolitik im Rahmen von Europarat und OSZE

Die geschilderte Dynamisierung von Forderungen zum Minderheitenschutz, die in allen Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission über die Länder Osteuropas zu beobachten ist, läßt sich unter anderem auf den Einfluß der internationalen Umwelt zurückführen. Das Thema Minderheitenschutz hat seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation sehr stark an Bedeutung gewonnen, sowohl auf globaler wie auf europäischer Ebene.

Starker Einfluß der internationalen Umwelt

Minderheitenschutz in den völkerrechtlichen Verträgen

Ein deutliches Zeichen für den Bedeutungszuwachs der Minderheitenrechte gab die 2. Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien im Jahre 1993, auf der die Universalität der Menschenrechte zur Diskussion stand. Im Kern drehte sich die dort ausgetragene Kontroverse um die Frage, ob der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1948 spezielle »westliche Werte« zugrunde liegen. Die Vertreter südostasiatischer Regierungen meinten, die Menschenrechte würden zu stark auf die individuellen Rechte begrenzt. In ihren Ländern stehe das gesellschaftliche Zusammenleben stärker im Mittelpunkt, was auf die Existenz kollektiver und spezifisch »asiatischer Werte« verweise.²⁵ Auch der amerikanische Politologe Samuel Huntington spricht in seinem Buch »Kampf der Kulturen« von sogenannten »asiatischen Werten«. Nach seiner Auffassung stellt der von »asiatischen Werten« bedrohte Universalismus eine Kulturleistung der westlichen Welt dar und verkörpert insofern spezielle »westliche Werte«.²⁶ Dabei unterscheidet er aber nicht ausreichend zwischen den universellen Menschenrechten und den politischen Bedingungen ihrer Umsetzung, die in der Tat von den teils unterschiedlichen traditionellen Rechtssystemen abhängig ist.

Universalität der Menschenrechte

Obwohl auf der Wiener Weltkonferenz die Universalität der Menschenrechte schließlich bestätigt wurde, hat sich in der europäischen Öffentlichkeit allmählich die Ansicht durchgesetzt, daß den kulturellen Eigenheiten der unterschiedlichen Völker auf politischer Ebene Rechnung getragen werden müsse. Dies gelte vor allem dann, wenn ein Volk als Minderheit in einem anderen als dem eigenen Nationalstaat lebt. Die bisherigen Dokumente der Vereinten Nationen und damit das derzeit gültige Völkerrecht reichten angeblich nicht aus, um die verschiedenen Minderheiten vor Diskriminierung zu schützen. Deshalb sei es geboten, auf europäischer Ebene eigene Minderheitenrechte als Kollektivrechte zu verankern.

Die Forderung nach kollektiven Minderheitenrechten

²⁵ Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.), Globale Trends 1998, Fakten, Analysen, Prognosen, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 1997, S. 402.

²⁶ Samuel P. Huntington, Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München 1996, S. 292.

Diskriminierungsverbot
in der Charta der
Vereinten Nationen

Doch nur wenige Befürworter zusätzlicher Kollektivrechte scheinen die Bestimmungen der sogenannten UN-Menschenrechtspakte zum Minderheitenschutz zu kennen. Daher soll kurz auf die entsprechenden Passagen der wichtigsten völkerrechtlichen Verträge eingegangen werden. Bereits Artikel 1 der »Charta der Vereinten Nationen« (26.6.1945) nennt als eines der wichtigsten Ziele der UN, die »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«.²⁷

Der »Zivilpakt« der UN:
Diskriminierungsverbot

Diese Bestimmung wurde später durch zwei völkerrechtliche Verträge konkretisiert, die im Jahre 1976 in Kraft traten, nachdem sie genügend Mitgliedstaaten der UN ratifiziert und damit in nationales Recht umgesetzt hatten. Der »Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte« (IPBPR, 19.12.1966), auch als »Zivilpakt« bezeichnet, bestätigt zunächst in Artikel 18 (1) das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Artikel 26 bekräftigt darüber hinaus das Verbot jeder Art von Diskriminierung, »wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft«.²⁸

Der »Zivilpakt« der UN:
Minderheitenschutz

Artikel 27 dieses »Zivilpakts« schützt ausdrücklich die Rechte der Angehörigen von Minderheiten: »In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.« Dieses Recht auf ein eigenes kulturelles Leben wird als sogenanntes Individualrecht verstanden. Es soll den Einzelnen als Angehörigen einer Minderheit vor Diskriminierung schützen, nicht aber eine abstrakte oder ideelle Gruppe von Menschen mit gemeinsamer kultureller Identität.

Der »Sozialpakt« der UN:
Recht auf Bildung als
Form der Partizipation

Auch der zweite Menschenrechtspakt der Vereinten Nationen, der »Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« (IPWSKR, 19.12.1966), kurz »Sozialpakt« genannt, bestätigt in verschiedenen Artikeln das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Abstammung, Religion oder Sprache. Darüber hinaus verpflichtet er die Vertragsparteien dazu, das »Recht eines jeden auf Bildung« (Art. 13 Abs. 1) anzuerkennen. Dieses Recht soll auch den Angehörigen von ethnischen Minderheiten die Partizipation am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Wörtlich heißt es in Artikel 13 (1): Die Vertragsstaaten »stimmen ferner überein, daß die Bildung es jedermann ermöglichen muß, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, daß sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassistischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muß.«²⁹

²⁷ Charta der Vereinten Nationen (26.6.1945), in: Albrecht *Randelzhofer* (Hg.), *Völkerrechtliche Verträge*, 5. Auflage, Berlin 1991, S. 21-48 (22).

²⁸ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR, 19.12.1966), in: *Randelzhofer*, *Völkerrechtliche Verträge*, S. 227, 229.

²⁹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR,

Ein spezielles Dokument zum Minderheitenschutz verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten erstmals auf ihrer Generalversammlung im Dezember 1992. In dieser »Deklaration zum Schutz der Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten« heißt es in Artikel 2: »Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities [...] have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, and to use their own language, in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination.«³⁰ Angehörigen von Minderheiten wird damit nicht nur das Recht auf Pflege ihrer eigenen Kultur, Religion und Sprache ohne jegliche Form der Diskriminierung zugestanden, einschließlich des Rechts auf muttersprachlichen Unterricht (Art. 4), sondern auch das Recht auf Gründung eigener Organisationen (Art. 2) sowie das Recht auf Ausübung und Entwicklung eigener Traditionen und Gewohnheiten, solange sie nicht gegen nationales und internationales Recht verstoßen. Mit dieser Einschränkung stellen die Vereinten Nationen klar, daß sie ausdrücklich am Prinzip der Gleichheit, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit von Staaten festhalten (Art. 8) und die Minderheitenrechte auch weiterhin der Universalität der Menschenrechte unterordnen.

UN-Deklaration zum
Minderheitenschutz

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß die Vereinten Nationen den Minderheitenschutz seit jeher für wichtig erachtet haben. Im Laufe der weiteren Ausgestaltung entsprechender Schutzrechte auf der Ebene des Völkerrechts konnten sich bis heute keinerlei Vorschläge durchsetzen, die neben den genannten Individualrechten zusätzliche Kollektivrechte für Minderheiten einforderten. Die Universalität der Menschenrechte blieb somit zumindest auf völkerrechtlicher Ebene gewahrt. Die folgenden Kapitel werden zeigen, daß in der politischen Praxis heute vielerorts der Anspruch auf die Unteilbarkeit der Menschenrechte aufgegeben wird. Es mehren sich auf europäischer Ebene die Anhänger eines Minderheitenregimes, dessen Ausgestaltung mit der Einführung neuer partikularistischer Minderheitenrechte als Kollektivrechte beginnt und beim Aushandeln politischer Abkommen zwischen Vertretern ethnischer Gruppen endet.

UN: Minderheitenschutz
als Individualrechte

Minderheitenschutz im Rahmen des Europarats

Wichtigster politischer Rahmen zum Schutz der Menschen- und demzufolge auch der Minderheitenrechte auf europäischer Ebene ist die »(Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten« des Europarats. Bereits ein Jahr nach der Gründung des Europarats am 4. November 1950 verabschiedet, gilt sie bis heute als ein die Mitgliedstaaten verpflichtendes Dokument. Die Europäische Menschenrechtskonvention versteht sich als Bestätigung und Konkretisierung der »Universel-

Die Menschenrechts-
konvention des Europarats

19.12.1966), in: *Randelzhofer*, Völkerrechtliche Verträge, S. 249.

³⁰ *Vereinte Nationen*, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992, <http://www.unhcr.ch/html/menue3/b/d_minori.htm>.

Europarat:
Minderheitenschutz als
Individualrechte

len Erklärung der Menschenrechte, die von der Allgemeinen Versammlung der Vereinten Nationen am 10. November 1948 verkündet wurde« (Präambel).³¹ Deshalb sind darin das Recht auf »Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit« (Art. 9) ebenso verankert wie das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Sprache, Religion oder nationaler Herkunft (Art. 14).

Wie die Vereinten Nationen folgt auch der Europarat dem Prinzip der Universalität der Menschenrechte, wonach der Minderheitenschutz an die verschiedenen Individualrechte der völkerrechtlichen Verträge gebunden ist. Daran haben auch die zahlreichen Versuche in den 90er Jahren nichts geändert, den Minderheiten durch die Einführung von Kollektivrechten zusätzlichen Schutz zu bieten. Denn die verabschiedeten Dokumente blieben fakultativ, sie haben also lediglich empfehlenden und keinen verpflichtenden Charakter wie die genannte Europäische Menschenrechtskonvention.

Fakultative Dokumente
des Europarats zum
Minderheitenschutz

Zu den fakultativen Vereinbarungen gehört zum einen die »Europäische Charta der regionalen oder Minderheitensprachen« vom 5. November 1992 und zum anderen das »Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten« vom Februar 1995. Weil es den einzelnen Mitgliedstaaten des Europarats freisteht, beiden Abkommen beizutreten, sind die darin vereinbarten Gruppenrechte sprachlicher oder nationaler Minderheiten nicht einklagbar. Das einzige Kontrollinstrument stellt die Berichtspflicht dar, die von den Unterzeichnerstaaten des Rahmenübereinkommens akzeptiert wurde.³² Es ist jedoch ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß sich dieses Dokument nur auf »nationale Minderheiten« bezieht, auf jene also, die ihre nationale Identität in einem benachbarten Nationalstaat verwirklicht sehen. Allerdings gehen die Meinungen im Europarat darüber weit auseinander, was unter einer »nationalen Minderheit« zu verstehen sei. Entsprechend heißt es im Vorspann des Rahmenübereinkommens: »It should also be pointed out that the framework Convention contains no definition of the notion of »national minority.«³³

Beschränkung auf
»nationale Minderheiten«
ohne Begriffsklärung

Das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten fällt aus zwei Gründen hinter die »Deklaration zum Schutz der Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten« der Vereinten Nationen zurück: zum einen wegen seiner Fokussierung auf die »nationalen Minderheiten« und zum anderen wegen seiner begrifflichen Unschärfe. Da der Europarat die Definition des Begriffs »nationale Minderheit« in das Ermessen der einzelnen Länder stellt, gesteht er ihnen sogar das Recht zu, selbst darüber zu entscheiden, ob eine Diskriminierung von Angehörigen einer Minderheit und damit eine Menschenrechtsverletzung vorliegt oder nicht. Die fakultativen Dokumente zum Minderheitenschutz verletzen damit genau genommen das Prinzip

31 (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (4.11.1950), in: *Randelzhofer, Völkerrechtliche Verträge*, S. 160.

32 Dieter W. Bricke, *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen*, Baden-Baden 1995, S. 22.

33 Framework Convention for the Protection of National Minorities, S. 3, <<http://www.humanrights.coe.int>>.

der Universalität der Menschenrechte – ein Grund mehr, Forderungen zu überdenken, die das Rahmenübereinkommen zum Minderheitenschutz für alle Mitgliedstaaten des Europarats verbindlich machen wollen.

Kritikern, denen der empfehlende Charakter der beiden genannten Dokumente zum Minderheitenschutz nicht ausreicht, ist entgegenzuhalten: Schon heute steht den Angehörigen aller Minderheiten im Falle einer Diskriminierung die Möglichkeit einer Individualklage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte offen. Dies gilt natürlich auch für die Angehörigen von Minderheiten aus den osteuropäischen Reformstaaten. Die meisten dieser Staaten sind schon bald nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation dem Europarat beigetreten und haben sich demzufolge der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und damit dem Kontrollmechanismus auf europäischer Ebene unterstellt.

Europäischer Gerichtshof
für Menschenrechte

Die Tatsache, daß die Zahl der Mitgliedstaaten des Europarats seit 1990 um 18 auf mittlerweile 41 Staaten angewachsen ist, erklärt den zu beobachtenden Anstieg eingereichter Gesuche nur zum Teil. Während im Jahre 1993 lediglich 2037 Gesuche vor dem Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg eingingen, waren es im vergangenen Jahr 10 486. Die steigende Zahl tatsächlicher Gerichtsfälle und Verurteilungen einzelner Mitgliedstaaten könnte mit einer Zunahme der Menschenrechtsverletzungen europaweit, aber auch mit einem zunehmenden Rechtsbewußtsein der Bürger erklärt werden. Die statistischen Angaben stimmen insofern nachdenklich, als von den insgesamt 421 Verurteilungen nur 43 Fälle jene 13 Staaten betreffen, die ein EU-Assoziierungsabkommen geschlossen haben; darunter 23 Verurteilungen allein die Türkei. Von den EU-Mitgliedstaaten wurde demgegenüber Italien in 233 Fällen, Frankreich in 49 und Deutschland in 2 Fällen wegen Menschenrechtsverletzungen im Jahre 2000 verurteilt.³⁴

Starker Anstieg der
Klagen wegen Verletzung
von Menschenrechten

Das jüngste Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen die Türkei vom 10. Mai 2001 zeigt, inwieweit die Minderheiten bereits von der Europäischen Menschenrechtskonvention profitieren. Die Türkei, so heißt es darin, sei für das Verschwinden von 1500 Angehörigen der griechischsprachigen Bevölkerung im Zusammenhang mit der völkerrechtswidrigen Besetzung Nordzyperns im Jahre 1974 schuldig zu sprechen. Sie habe nicht nur gegen das Recht auf Leben verstoßen, sondern mit der Vertreibung von ca. 180 000 Angehörigen der Minderheit ohne spätere Entschädigung auch das Recht auf Eigentum mißachtet.³⁵ Sollte sich die Türkei weigern, das Urteil von Straßburg anzuerkennen, droht ihr der Ausschluß aus dem Europarat. Akzeptiert sie es aber, muß sie mit über Tausend weiteren Klagen auf Entschädigung seitens der griechischsprachigen Zyprioten rechnen.

³⁴ Information Note on the Court's Statistics 2000, 22.1.2001, <[http://www.echr.coe.int/BilingualDocuments/infodoc.stats\(2001\).bil.htm](http://www.echr.coe.int/BilingualDocuments/infodoc.stats(2001).bil.htm)>.

³⁵ Ankaras Zypernpolitik in der Sackgasse? Spannungen zwischen dem Europarat und der Türkei, in: Neue Zürcher Zeitung, 23.5.2001, S. 7.

Der Minderheitenschutz im Rahmen der OSZE

Empfehlungen der OSZE
zum Minderheitenschutz

Unter den internationalen Organisationen ist vor allem die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur treibenden Kraft für ein neues Minderheitenregime geworden. Im Gegensatz zum Europarat gehörten der Vorgängerorganisation KSZE bereits seit ihrer Gründung im Jahre 1975 die meisten Staaten Osteuropas an. Unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges fanden sich die damaligen KSZE-Teilnehmerstaaten zu einer »Konferenz über die menschliche Dimension« zusammen, um verbindliche Normen zum Schutz nationaler Minderheiten aufzustellen. In ihrem Dokument zum Kopenhagener Treffen am 29. Juni 1990 einigten sie sich in Kapitel IV auf einige Regeln, die über das Diskriminierungsverbot der geltenden völkerrechtlichen Verträge hinausgehen, darunter auf »positive Fördermaßnahmen« zugunsten der Minderheiten sowie auf »das Recht zur Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten«.³⁶

Begrenzung auf
»nationale Minderheiten«

Diese und andere Erklärungen der OSZE hatten lediglich den Charakter einer politischen Willenserklärung ihrer Teilnehmerstaaten. Es fehlten eine entsprechende rechtliche Basis und der dazugehörige Kontrollmechanismus. Das gilt schließlich für die »Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten« aus dem Jahre 1996 ebenso wie für die »Osloer Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten« aus dem Jahre 1998. Schon dem Titel beider Empfehlungen ist zu entnehmen, daß sich parallel zum Europarat auch innerhalb der OSZE allmählich die Tendenz durchsetzte, das Thema Minderheitenrechte auf die Rechte der »nationalen Minderheiten« zu fokussieren. Eine einheitliche Definition dieses kontroversen politischen Begriffs wurde dabei nicht vorgelegt.

OSZE-Hochkommissar für
nationale Minderheiten

Ein entscheidender Schritt für den Minderheitenschutz in Europa war die Einrichtung des Amtes eines »Hochkommissars für nationale Minderheiten« (HKNM) auf einer Konferenz im Juli 1992. Die OSZE wollte damit auf die Krise im ehemaligen Jugoslawien reagieren und der europäischen Staatenwelt ein Instrument für die notwendige Konfliktprävention an die Hand geben. Am 1. Januar 1993 trat der ehemalige Außenminister der Niederlande, Max van der Stoep, sein Amt als erster »Hochkommissar für nationale Minderheiten« an, das er bis zum 30. Juni 2001 bekleidete. Völkerrechtler weisen darauf hin, daß sein Mandat im Unterschied zum derzeit geltenden Völkerrecht nicht auf die Individualrechte von Angehörigen einer nationalen Minderheit ausgerichtet ist. »So ist es ihm gar untersagt, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Statt dessen verhandelt der HKNM in der Regel mit Vertretern von Minderheitenparteien und -organisationen, so daß sich in seiner praktischen Tätigkeit eher ein gruppenrechtlicher Ansatz nachweisen lässt.«³⁷

³⁶ Bricke, Minderheiten im östlichen Mitteleuropa, S. 28.

³⁷ Hans-Joachim Heintze, Entwickeln sich allgemeine völkerrechtliche Regeln zum Minderheitenschutz? Anmerkungen zu den Lund-Empfehlungen eines internationalen Expertenteams über Mitwirkungsrechte von Minderheiten, in: Humanitäres Völkerrecht, (2000) 13, S. 91.

Angesichts der Tatsache, daß sich die Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten bisher nicht einmal auf eine allseits akzeptierte Definition des Begriffs »nationale Minderheit« verständigen konnte und bislang nur Empfehlungen zur Einführung zusätzlicher Kollektivrechte ausgesprochen hat, kam die personelle Besetzung dieses Amtes eigentlich überraschend. Denn Max van der Stoel zählt zum Kreis der Befürworter neuer Gruppenrechte zugunsten eines stärkeren Minderheitenschutzes. In seiner Rede am 7. Mai 2001 in Budapest sprach er zum Thema »Nationhood and Statehood. Reconciling Ethnicity and Citizenship in an Interdependent World.«³⁸ Sein Ziel einer Verbindung von Ethnizität und Bürgerschaft geht von der Prämisse aus, daß ein aggressiver Nationalismus, das heißt der Anspruch einer ethnischen Gruppe auf die alleinige staatliche Macht, durch die Partizipation anderer ethnischer Gruppen gezähmt werden kann. Damit stellt er aber das problematische Nationalstaatsmodell einer Abstammungs- und Sprachgemeinschaft nicht in Frage, sondern erhebt es in einer etwas »gerechter« anmutenden Form zum Staatsmodell schlechthin.

Das politische Nationsmodell, das von der Gleichheit aller Bürger eines Staates vor dem Gesetz ausgeht, findet als gesellschaftlicher Gegenentwurf zur ethnisch gebundenen Nationalstaatskonzeption nicht einmal mehr Erwähnung. Die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit werden im aktuellen Diskurs offenbar nicht mehr als übergeordnetes Dach einer multiethnischen Gesellschaft empfunden, obwohl doch genau genommen jeder europäische Staat in ethnischer Hinsicht eine Gemengelage darstellt. Statt im Interesse der Angehörigen von Minderheiten bessere Bildungs- und damit Integrationschancen zu fordern, glaubt Max van der Stoel an die konfliktpräventive Kraft paralleler Bildungssysteme, die im äußersten Fall eigene Universitäten für sprachliche Minderheiten umfassen. Dabei verkennt er allerdings, daß dieses Modell in der Praxis die sprachliche und kulturelle Segregation einer Gesellschaft beschleunigt und bereits vorhandene Möglichkeiten einer besseren gesamtgesellschaftlichen Partizipation untergräbt. Im Endeffekt wird sogar die vom OSZE-Kommissar vorgeschlagene Beteiligung von Minderheiten an der Regierung unmöglich, wenn an den Minderheitenschulen nicht einmal mehr Mindestsprachkenntnisse der Landessprache erworben werden können.

Ohne konkrete Beispiele von Minderheitenkonflikten vorwegzunehmen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß während der Amtszeit van der Stoels mehrere ethnisch motivierte Kriege auf dem Boden des ehemaligen Jugoslawien stattgefunden haben und daß heute nicht weniger, sondern eher neue Minderheitenkonflikte zu beobachten sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die in den letzten Jahren geführte Diskussion um kollektive Minderheitenrechte letzten Endes kontraproduktiv war. Denn die Aussicht auf eine Regierungsbeteiligung, der keinerlei parlamentarische Hürden

HKNM Max van der Stoel:
Gruppenrechte als Modell
der Konfliktprävention

Ethnische Segregation
anstelle politischer
Integration?

³⁸ Max van der Stoel, High Commissioner on National Minorities, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Nationhood and Statehood: Reconciling Ethnicity and Citizenship in an Interdependent World. Address to the Raoul Wallenberg seminar on Human Rights, Budapest, 7.5.2001, <http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches/2001/hcnmspeech2001_4.pdf>.

etwa in Form einer Prozentklausel bei Wahlen entgegenstehen, die vielmehr allein aufgrund einer bestimmten ethnischen Zugehörigkeit gesichert ist, kann die ethnisch motivierten Konflikte geradezu anheizen. Die Eliten von Minderheiten gerade in Osteuropa haben die Minderheitenfrage schon seit längerem als machtpolitisches Instrument erkannt, das sie einsetzen, um an den immer knapper werdenden materiellen Ressourcen der Transformationsstaaten zu partizipieren.

Der Einfluß nichtstaatlicher Akteure auf die Minderheitenpolitik

Private Akteure ohne politische Legitimation

Doch nicht nur die Empfehlungen des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten müßten stärker auf ihre integrative, konfliktpräventive und nachhaltige Wirkung überprüft werden. Auch der zunehmende Einfluß nichtstaatlicher Akteure auf die Minderheitenpolitik ist insofern bedenklich, als hier private Interessen ohne die erforderliche politische Legitimation und vor allem ohne Kontrolle ihrer Tätigkeiten direkt auf die Innenpolitik von Staaten einwirken können. Diese Einflußnahme kann sich im Einzelfall konfliktmindernd auswirken, muß es aber nicht zwangsläufig. Im folgenden soll auf die Arbeit einzelner privater Akteure hingewiesen werden, die eine zunehmend größere Rolle in der Minderheitenpolitik spielen.

Die Lund-Empfehlungen über Mitwirkungsrechte von Minderheiten

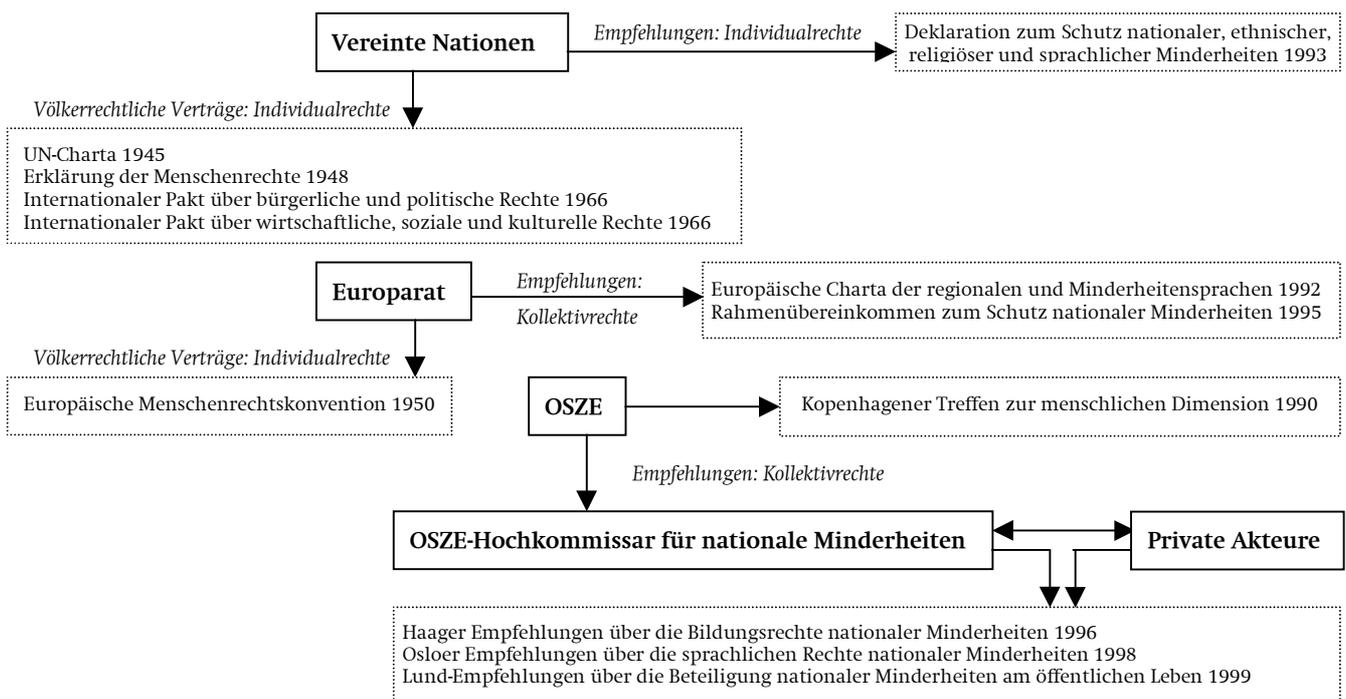
Eigens zur Unterstützung seiner Arbeit gründete der KSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten im Jahre 1993 eine »Stiftung für interethnische Beziehungen«. Unabhängige Fachleute dieser Stiftung erarbeiteten unter anderem die bereits erwähnten »Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten« sowie die »Osloer Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten«. Im Jahre 1998 empfahl Max van der Stoep diesem Expertengremium die Zusammenarbeit mit dem »Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law« an der schwedischen Universität Lund. Beide Institutionen sollten gemeinsam untersuchen, »in welcher Form nationale Minderheiten wirksam in die Staatsführung eingebunden werden können«.³⁹ Ihre Ergebnisse, die als »Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben« bekannt geworden sind, legten sie im September 1999 vor. Einige der Vorschläge – darunter eine eigene Vertretung nationaler Minderheiten in den Parlamenten und in der Regierung, die Gründung von eigenen politischen Parteien sowie lokale oder regionale Verwaltungsbehörden und nicht zuletzt die Errichtung einer Territorialautonomie in mehrheitlich von Minderheiten bewohnten Regionen – werden im nachfolgenden Kapitel auf ihre konfliktpräventive Wirkung überprüft.

Ein weiteres Beispiel für die konkrete Einflußnahme privater Akteure auf die Minderheitenpolitik und darüber hinaus auf die Innenpolitik von Staaten ist das Projekt einer albanischsprachigen Universität in der Repu-

³⁹ Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen, September 1999, in: Humanitäres Völkerrecht, (2000) 13, S. 128. Vgl. <<http://www.osce.org/hcnm/recommendations/index.htm>>.

blik Makedonien. Wie unten noch ausführlicher dargestellt wird, stieß dieses Vorhaben anfangs auf heftigen Widerstand der makedonischen Regierung, die auf bereits vorhandene Quoten für die albanischsprachige Bevölkerung an den beiden Universitäten des Landes verwies. Unter der persönlichen Vermittlung des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten einigten sich die Konfliktparteien im Frühjahr des Jahres 2000 auf einen Kompromiß. Um die Eröffnung der albanischen Universität bereits am 1. Oktober 2001 zu ermöglichen, gründete Max van der Stoel am 30. November 2000 in Zürich eine internationale Stiftung unter dem Namen »SEE University Foundation«. Zu den Mitarbeitern der Stiftung gehören Einzelpersonen aus Wirtschaft und Politik wie auch van der Stoel selbst als Erster Vorsitzender. Das Ziel der Stiftung wurde mit folgenden Worten umschrieben: »The new higher education institution shall have a European, international and modern orientation, while being committed to the Albanian language and culture.«⁴⁰ Auch dieses Vorhaben soll weiter unten auf seine konfliktpräventive Wirkung hin untersucht werden.

Graphik 1
Dokumente zum Minderheitenschutz



40 Vgl. <<http://www.osce.org/news>>.

Kollektive Minderheitenrechte im Dienste nationaler Eigeninteressen

Politische Einflußnahme
auf die EU-Minderheiten-
politik

Die beiden vorangegangenen Kapitel lassen zwei politisch äußerst bedeutsame Feststellungen zu: Erstens erhebt die Europäische Union gegenüber ihren Beitrittskandidaten ganz unterschiedliche Forderungen in bezug auf den Minderheitenschutz. Dies hängt jedoch, wie gezeigt wurde, weniger von der konkreten Lage der Minderheiten in den osteuropäischen Reformstaaten ab, sondern deutet eher darauf hin, daß die EU keine Konzeption für eine einheitliche Minderheitenpolitik besitzt. Zweitens basiert der variable Forderungskatalog nicht auf den Kopenhagener Kriterien des Europäischen Rats aus dem Jahre 1993 und auch nicht auf den jeweiligen Europa-Abkommen. Vielmehr schließt er inhaltlich an die Empfehlungen des Hochkommissars für Nationale Minderheiten der OSZE an, der zusätzliche Maßnahmen einer positiven Diskriminierung nationaler Minderheiten vorgeschlagen hat. Beide Tatsachen machen jedoch, wie dieses Kapitel verdeutlichen möchte, den Minderheitenschutz besonders anfällig für verschiedene Arten politischer Einflußnahme.

Wer definiert den Begriff »nationale Minderheit«? Die Angehörigen oder politische Interessensgruppen?

Die Angehörigen von
Minderheiten werden
zuletzt befragt

Die Antwort auf die Frage, wer eigentlich den Begriff »nationale Minderheit« definiert, läßt sich negativ leicht beantworten: Es sind jedenfalls nicht die Angehörigen der betreffenden Minderheit. Vor allem die Anhänger von Kollektivrechten lassen die Individuen selbst nicht zu Wort kommen, sondern berufen sich auf Volkszählungen und entsprechende statistische Angaben zur ethnischen Zusammensetzung eines Landes. Doch dieses Verfahren zur Feststellung ethnischer oder nationaler Identitäten bleibt methodisch äußerst zweifelhaft. Denn viele Studien schließen von der Muttersprache oder Religion unmittelbar auf eine nationale Identität, ohne nach der tatsächlichen staatspolitischen Zugehörigkeit zu fragen oder die Möglichkeit sich überschneidender ethnischer Identitäten zu berücksichtigen. Im Unterschied dazu müßte der methodisch erste Schritt sein, diejenigen, für die sich die Minderheitenpolitik derzeit so stark engagiert, danach zu befragen, ob sie sich einer Minderheit zugehörig fühlen und diesen Status bei Geltung besonderer Minderheitenrechte aufrechterhalten wollen oder ob sie nicht viel lieber politisch in die Mehrheitsgesellschaft integriert sein möchten.

Verbreiteter Vorwurf:
Integration als kultureller
Identitätsverlust

Obwohl sich in unserer pluralistischen Gesellschaft jeder Bürger ganz selbstverständlich neuen sprachlichen, kulturellen und religiösen Identitäten zuwenden kann, wird die politische Integration einer Minderheit sehr häufig mit einem kulturellen Identitätsverlust in Verbindung gebracht und als erzwungene Assimilation diskreditiert. Bei genauerem Hinsehen wird dieser Vorwurf unter anderem von jenen Politikern betroffener Regionen geäußert, die um ihre eigene Machtbasis unter der betref-

fenden Minderheit fürchten. Da beklagen zum Beispiel Vertreter der türkischsprachigen Bevölkerung in Bulgarien, der fakultative Unterricht in der Muttersprache biete nur unzureichenden Minderheitenschutz. Tatsache ist aber, daß Sprecher türkischer Dialekte in Bulgarien viel lieber eine Fremdsprache wie Englisch statt des Türkei-Türkischen lernen wollen.⁴¹ In einem vom OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten empfohlenen parallelen Bildungssystem stünde den Betroffenen in Zukunft diese Option nicht mehr offen. Sie würden, ohne gefragt zu werden, ganz selbstverständlich Türkisch statt Bulgarisch lernen und ggf. nach Abschluß ihrer Schulausbildung nicht einmal über Grundkenntnisse der offiziellen bulgarischen Landessprache verfügen.

Doch zunächst zurück zu der Frage, wer den Begriff nationale Minderheit definiert. Wie oben schon ausgeführt, konnten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten bisher auf keine Formel einigen, so daß es im Ermessen jedes einzelnen Staates liegt, eine Gruppe als Minderheit anzuerkennen oder nicht. Die Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel vertritt offiziell die Ansicht, daß nur die alteingesessene (autochthone) Bevölkerung Anspruch auf Kollektivrechte im Sinne einer positiven Diskriminierung hat. Der zugewanderten Bevölkerung, etwa den türkischstämmigen Einwanderern – ob mit oder ohne deutsche Staatsbürgerschaft –, stehen diese Rechte derzeit nicht zu. Die Spätaussiedler, die aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion eingewandert sind, gelten nach der Logik des Nationsmodells einer Sprach- und Abstammungsgemeinschaft (mit dem Akzent auf letzterem) im Gegensatz dazu aber als »Deutsche«. In der juristischen Fachliteratur wird die Abstammungsnation wie auch die dazu komplementär gedachte Minderheit als »Volksgruppe« bezeichnet. »Als ›Volksgruppe‹ läßt sich danach eine durch gemeinsame Herkunft, Geschichte, Kultur und meist auch Sprache verbundene Gesamtheit von Menschen bezeichnen, die als im soziologischen Sinne ausgegliederte Gemeinschaft bodenständig in einem Staat lebt.«⁴²

Vielleicht aus dem demokratischen Ansinnen einer Gleichbehandlung der nichtdeutschen autochthonen »Volksgruppen« im eigenen Land, möglicherweise aber auch mit Blick auf die Reziprozität der Minderheitenrechte für die »deutsche Volksgruppe« im Ausland (Polen, Tschechien, Rußland), forderten Anfang der 90er Jahre Politiker umfassende und verbindliche »Volksgruppenrechte« für autochthone Minderheiten auf europäischer Ebene. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, legten im Jahre 1993 Mitglieder der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) dem Europäischen Parlament einen »Entwurf für eine Charta

These A: »Minderheit«
als Sprach- und Abstammungsgemeinschaft

Forderung nach Gruppenrechten für »autochthone Minderheiten«

⁴¹ Sabine Riedel, Bildungswesen und Minderheitenrechte der türkischsprachigen Bevölkerung Bulgariens, in: Peter Bachmaier (Hg.), Nationalstaat oder multikulturelle Gesellschaft: Die Minderheitenpolitik in Mittel- und Osteuropa im Bereich des Bildungswesens, 1945–2000, Wien 2001 (i.E.).

⁴² Rudolf Streinz, Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: Dieter Blumenwitz/Gilbert Gornig (Hg.), Minderheiten- und Volksgruppenrechte durch die Europäische Union, Köln: Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 1996, S. 16.

These B: »Minderheit«
als Sprach- und Abstammungsgemeinschaft plus
andere Staatsangehörige

Unterschiedliche Rechte
für die »ethnischen
Minderheiten«

Dynamisierung von
Minderheitenrechten:
Das Beispiel der Sorben

für Volksgruppenrechte in der Europäischen Gemeinschaft« vor.⁴³ Dieser Vorschlag konnte sich jedoch auf der Ebene von Europarat und OSZE lediglich in Form von Empfehlungen zum Schutz »nationaler Minderheiten« durchsetzen.

Liberaler Politiker, wie zum Beispiel die ehemalige Ausländerbeauftragte der deutschen Bundesregierung, Cornelia Schmalz-Jacobsen, widersprechen dem Modell der »Nation« bzw. »Volksgruppe« als Sprach- und Abstammungsgemeinschaft nicht prinzipiell, wollen aber den Begriff der »Minderheit« erweitern. Sie ziehen es vor, statt von »Volksgruppe« oder »nationaler Minderheit« in Abgrenzung dazu von »ethnischer Minderheit« zu sprechen, die neben der autochthonen Bevölkerung auch »Migranten und Migrantinnen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit« umfaßt.⁴⁴ In dem Lexikon, dem dieses Zitat entnommen wurde, werden deshalb sowohl Sprachminderheiten wie die dänische und sorbische behandelt als auch religiöse Minderheiten (z.B. die jüdische und muslimische) sowie Migranten mit einer anderen Staatsangehörigkeit (z.B. die brasilianische, ghanaische und japanische Minderheit).

Die Vertreter des erweiterten Minderheitenbegriffs, zu denen sich auch die derzeitige rot-grüne Bundesregierung rechnet, weisen zu Recht darauf hin, daß die einzelnen »ethnischen Minderheiten« in der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile über unterschiedliche Rechte verfügen: Während die alteingesessenen »nationalen Minderheiten« Rechte zum Erhalt ihrer kulturellen Identität und darüber hinaus die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, werden die »zugewanderten Minderheiten [...] mit der Anforderung zur Assimilation konfrontiert. [...] Ihnen wird kein besonderer Schutz gewährt«.⁴⁵ Die Herausgeber des Minderheiten-Lexikons ziehen daraus jedoch nicht die Konsequenz, die bereits praktizierten Kollektivrechte kritisch zu überprüfen, sondern erheben statt dessen die Forderung nach Kollektivrechten für alle »ethnischen Minderheiten«. Dabei wird vordergründig eine Gleichbehandlung mit dem Ziel besserer Integration angestrebt, die in der Realität jedoch eine Segregation begünstigt.

Als Beleg für diese These soll auf die bereits bestehenden Kollektivrechte für die in Ostdeutschland lebenden Sorben hingewiesen werden. Diese westslawische Sprachgemeinschaft umfaßt laut einer Statistik aus dem Jahre 1987 exakt 66 400 Personen und verfügt heute über die Möglichkeit eines fakultativen Unterrichts in der Muttersprache bis hin zum Gymnasium. Trotz dieses weitgehenden Rechts auf Pflege der traditionellen sprachlichen Identität wird in der Fachliteratur festgestellt, daß die Wahlmöglichkeit »die Kontinuität des Spracherwerbs [...] nicht gewährleistet«.⁴⁶

⁴³ Christoph Pan (Hg.), Quellensammlung zum Entwurf einer Charta der Volksgruppenrechte, Wien 1994.

⁴⁴ Rita Polm, Minderheiten, in: Cornelia Schmalz-Jacobsen/Georg Hansen (Hg.), Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Lexikon, München 1995, S. 342.

⁴⁵ Ebd., S. 341.

⁴⁶ Günter Spieß, Die Sorben: Anhang zur Sprachstatistik, in: Robert Hinderling/Ludwig M. Eichinger (Hg.), Handbuch der mitteleuropäischen Sprachminderheiten, Tübingen 1996, S. 71.

Sie habe nämlich nicht zum gewünschten Anstieg des Sorbisch-Unterrichts geführt und damit die »Hauptaufgabe« verfehlt, »das Reservoir für die zukünftige niedersorbischsprachige Intelligenz heranzubilden«. Dieses Resümee gilt wohlgerne für die Gruppe von schätzungsweise 20 000 Sprechern der niedersorbischen Dialekte. Dies verdeutlicht, wie ein bereits bestehender Minderheitenschutz von Anhängern kultureller Kollektivrechte scheinbar beliebig dynamisiert und schließlich gegen die Interessen der betroffenen Minderheit gewendet werden kann: Denn welchen Zweck sollte die Forderung nach »Verwendung des Sorbischen als Unterrichtssprache in allen mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern« erfüllen,⁴⁷ insbesondere im Hinblick auf eine anschließende berufliche Qualifizierung oder eine Hochschulausbildung in Deutschland?

Die Gefahr einer Dynamisierung des Minderheitenschutzes durch Maßnahmen einer positiven Diskriminierung wird noch deutlicher, wenn man entsprechende Kollektivrechte auf einen erweiterten Minderheitenbegriff anzuwenden versucht. Was geschähe, wenn zukünftig private oder gar öffentliche Akteure forderten, die Begrenzung des Begriffs »Minderheit« auf die autochthone Bevölkerung aufzugeben und Millionen Mitbürgern türkischer Herkunft – mit oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit – Minderheitenrechte in Form eines eigenen Bildungssystems zu gewähren? Dies würde den derzeitigen Integrationsbestrebungen aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zuwiderlaufen. Darüber hinaus könnte dies auch unter den »Rußlanddeutschen« den Anstoß zur Bildung einer neuen ethnischen Gruppenidentität geben. Sollten auch sie in absehbarer Zukunft als »Minderheit« gelten und ein Recht auf muttersprachlichen Unterricht genießen – für viele ist Muttersprache noch immer das Russische –, würden sämtliche Anstrengungen unterlaufen, die Spätaussiedler als vollwertige Mitglieder in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren.

Kollektivrechte gefährden Integrationsbestrebungen aller deutschen Parteien

Minderheitenpolitik und nationalstaatliche Interessen: Das Beispiel Ungarn

Trotz der noch ungeklärten Definition des Begriffs »Minderheit« auf innerstaatlicher Ebene und des Begriffs »nationale Minderheit« auf der Ebene von OSZE und Europarat empfiehlt der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten die Einführung kollektiver Minderheitenrechte. Dabei sieht er weder die Gefahr einer Dynamisierung von Maßnahmen positiver Diskriminierung noch die eines Mißbrauchs dieser Rechte durch nationalstaatliche Interessen. Besonders deutlich kam dieses Defizit auf einem Menschenrechtsseminar am 7. Mai 2001 in Budapest zum Ausdruck, als Max van der Stoel das Gastgeberland ausdrücklich wegen seiner Minderheitenpolitik lobte: »Hungary is a leading example«.⁴⁸ Dies erklärte der OSZE-Vertreter in einer Situation, in der Äußerungen ungarischer Politiker

OSZE-Hochkommissar übersieht Mißbrauchsgefahr

⁴⁷ Ebd., S. 72.

⁴⁸ Van der Stoel, *Nationhood and Statehood*, S. 4.

zum Thema Minderheitenschutz bei den Nachbarländern zunehmend Besorgnis erregen. Die ungarische Regierung hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr von nationalistischen Positionen beeinflussen lassen, wie zum Beispiel durch Forderungen des Nationalisten István Csurka nach Rückgabe von Gebieten, die an Ungarn grenzen. So sprach im vergangenen Jahr ein führendes Regierungsmitglied, Landwirtschaftsminister Jozsef Torgyan, anlässlich des 80. Jahrestags der Pariser Vorortverträge vom »Raubdiktat« oder »Friedensdiktat von Trianon« vom 4. Juni 1920, in dessen Folge Ungarn etwa zwei Drittel seines Territoriums mit der Hälfte seiner Bevölkerung an die Tschechoslowakei, Österreich (Burgenland), Rumänien (Siebenbürgen) und Jugoslawien (Vojvodina, auch Batschka genannt) habe abtreten müssen.⁴⁹

Das ungarische Nationsmodell einer Sprach- und Abstammungsnation

Auch wenn Außenminister Janos Martonyi die Forderung ungarischer Nationalisten nach einer Grenzrevision zurückwies, fühlt sich Budapest zunehmend bestärkt, die Rolle eines Anwalts für die ungarischsprachige Bevölkerung in den angrenzenden Nachbarländern zu spielen. Ungeachtet ihrer jeweiligen Staatsangehörigkeit als Slowaken, Rumänen, Österreicher oder Jugoslawen gelten sie als Angehörige der ungarischen Nation, weil ihre Vorfahren noch vor mehr als 80 Jahren in der Donaumonarchie Österreich-Ungarn gelebt haben. Deshalb gibt sich die ungarische Regierung längst nicht mehr damit zufrieden, daß diese Gruppe von heute ca. 3,5 Millionen Menschen zweisprachig aufwächst und als fakultatives Unterrichtsfach die ungarische Muttersprache pflegen kann. Statt um Minderheitenschutz im Sinne des Diskriminierungsverbots geht es ihr um den Erhalt einer rein ungarischen Identität.

Forderungen nach Stärkung der Rechte der »Auslandsmagyaren«

Um das ungarische Nationalbewußtsein zu fördern, pflegen ungarische Parteien im In- und Ausland eine rege Zusammenarbeit. In einer Erklärung des sogenannten »ungarisch-ungarischen Gipfeltreffens« vom 16. Juli 1996 in Budapest heißt es, daß »die Schaffung von Selbstverwaltungsorganen und von Autonomie eine entscheidende Frage ist für den Erhalt der Identität der ungarischen Minderheiten im Ausland.«⁵⁰ Im Sinne dieser Auffassung sicherte die ungarische Regierung den »Auslandsmagyaren« nicht nur ihre ideelle, sondern auch ihre finanzielle Unterstützung für das Vorhaben zu, weitergehende Minderheitenrechte durchzusetzen. Beim Abschluß bilateraler Grundlagenverträge war es Budapest nicht gelungen, den Nachbarländern die entsprechenden Zugeständnisse abzurufen. Dies betraf insbesondere Forderungen nach Einrichtung eines parallelen Bildungssystems für die ungarischsprachige Bevölkerung, einschließlich der Hochschulausbildung, die Verwendung des Ungarischen als zweite Amtssprache sowie die Errichtung einer Territorialautonomie in Regionen mit mehrheitlich ungarischsprachiger Bevölkerung. Weil diese Forderungen von der ungarischen Regierung bereits Mitte der 90er Jahre erhoben wurden und sie zudem mit den jüngsten Empfehlungen des OSZE-Hoch-

⁴⁹ Ungarn: Rechtsextreme fordern Rückgabe des Burgenlandes, in: Die Presse (Wien), 6.6.2000.

⁵⁰ Vom Gipfel in bilaterale Niederungen. Vor allem Preßburg kritisiert Budapest wegen der ungarisch-ungarischen Erklärung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.7.1996.

kommissars für nationale Minderheiten fast wortwörtlich übereinstimmen, ist die Frage nach ihrer konfliktpräventiven Wirkung von besonderem Interesse.

Im Falle der ungarischsprachigen Minderheit in der Slowakei (10% der Gesamtbevölkerung bzw. 500 000 Personen) hat der ständige Streit um Maßnahmen der positiven Diskriminierung den interethnischen Konflikt nicht zur Ruhe kommen lassen. Obwohl es in der Slowakei seit längerem Schulunterricht in der Muttersprache sowie zweisprachige Ortstafeln in gemischtbesiedelten Ortschaften gibt, klagten Vertreter der ungarischsprachigen Minderheit über mangelnden Minderheitenschutz. Zunächst gelang es ihnen, den OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten sowie die EU-Kommission davon zu überzeugen, daß eine Einbindung der von ihnen vertretenen Minderheit in die Regierungsverantwortung die interethnischen Konflikte entschärfen würde.⁵¹ Nachdem die »Partei der Ungarischen Koalition« (SMK) dieses Ziel erreicht hatte, übte sie 1999 im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union abermals politischen Druck auf ihre Koalitionspartner aus, um ein »Gesetz über die Verwendung der Sprachen der Minderheiten« durchzusetzen. Im Ergebnis wurde das Ungarische auch als zweite Amtssprache zugelassen. Doch damit nicht genug: Anfang des Jahres 2001 verlangte die SMK, einen Selbstverwaltungsbezirk in der Südslowakei einzurichten und derart zuzuschneiden, »daß in ihm die ungarischstämmigen Slowaken rechnerisch die Mehrheit haben«.⁵²

Kollektive Minderheitenrechte in der Slowakei fördern den Konflikt

Hinter dem Streit um die »ethnischen« Mehrheitsverhältnisse steht letztlich der Anspruch auf die politische Macht in Form einer Territorialautonomie. Ende des 19. Jahrhunderts, als Österreich-Ungarn noch als Doppelmonarchie existierte (1867–1920), lag der Anteil der Bevölkerung mit einer ungarischen Identität laut damaligen Statistiken allein in der ungarischen Reichshälfte – also in dem heute fiktiven »Großungarn« – bei ca. 37%. Während Wien aber den Sprachminderheiten, zum Beispiel den slawischsprachigen Polen, Tschechen, Slowenen, Serben und Kroaten, Schulen mit muttersprachlichem Unterricht gewährte, betrieb Budapest in der ungarischen Reichshälfte – ganz im Gegensatz zu seinen heutigen Forderungen – eine rigide und diskriminierende Assimilierungspolitik, die schließlich 1907 in einem Verbot aller nichtungarischen Schulen mündete. Unmittelbares Resultat war der Anstieg der Bevölkerung mit ungarischer Identität von 37% auf 48% im Jahre 1910.⁵³

Streit um »ethnische« Mehrheitsverhältnisse

Die sprachliche Gemengelage in den vergangenen Vielvölkerreichen ist einer der Gründe dafür, daß 1992 im heute rumänischen Siebenbürgen etwa 1,6 Millionen Menschen mit ungarischer und 120 000 Menschen mit

Streit um »ethnische« Autonomierechte

⁵¹ Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt, 1998.

⁵² Slowakei: »Praktiken wie bei Meciar«. Die ungarische Minderheit droht mit dem Auszug aus der Koalitionsregierung, in: Die Presse (Wien), 8.3.2001.

⁵³ László Katus, Die Magyaren, in: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. III: Die Völker des Reiches, 1. Teilband, Wien 1980, S. 410–488, insbes. S. 414.

Kollektive Minderheitenrechte in Rumänien fördern den Konflikt

deutscher Muttersprache lebten. Obwohl sie schon seit Jahrzehnten über ein eigenes, paralleles Bildungssystem verfügen, reißen seit der politischen Wende im Jahre 1990 die Klagen über den unzureichenden Minderheitenschutz nicht ab. Der Forderungskatalog der Minderheit reicht von der Einrichtung einer staatlichen ungarischsprachigen Universität, der Anerkennung des Ungarischen als zweite Amtssprache in Siebenbürgen und der ungarischen Nation als Teil eines multinationalen rumänischen Volkes bis hin zur Territorialautonomie.

Nach der hier vertretenen These wird die Erfüllung derartiger Forderungen die ethnischen Gegensätze in Rumänien weiter verschärfen. Die letzte Konsequenz könnte die Auflösung des rumänischen Staates sein. Denn die ungarischsprachige Bevölkerung erreicht in nur 2 von insgesamt 41 Kreisen Rumäniens einen Anteil von mehr als 50% der dort lebenden Bevölkerung. Doch liegen diese Kreise nicht etwa, wie man vermuten möchte, an der Grenze zu Ungarn, sondern im Herzen Rumäniens. Die Möglichkeit, über demokratische Wahlen politische Ämter zu besetzen, genügt der ungarischsprachigen Minderheit mittlerweile nicht mehr. Unabhängig von jeglichem Wahlausgang beharrt sie auf ihrer Forderung nach Autonomierechten.

Ungarisch-deutsche Universität im rumänischen Cluj

Was eine solche Ethnisierung des politischen Systems Rumäniens bedeutet, zeigt folgende Entwicklung: Seit der »Demokratische Verband der Ungarn in Rumänien« in die Regierungsverantwortung eingebunden worden ist, forciert er den Ausbau der Minderheitenrechte. Im Herbst 1998 drohte er mit Aufkündigung der Koalition, so daß sich die rumänische Regierung genötigt sah, die Gründung einer eigenen ungarisch-deutschen Universität im siebenbürgischen Cluj (Klausenburg) in Erwägung zu ziehen.⁵⁴ Im Unterschied aber zur bereits bestehenden mehrsprachigen Hochschule Babeş-Bolyai in Cluj soll die geforderte Petöfi-Schiller-Universität Abschlüsse in den Minderheitensprachen ermöglichen. Dieses Gründungsprojekt wird jedoch keineswegs einen österreichisch-ungarischen Multikulturalismus rekonstruieren, den es eigentlich nur vor 1867, das heißt vor der Umwandlung des Habsburgerreichs in die Doppelmonarchie Österreich-Ungarn gegeben hat. Vielmehr wird es qualifizierte Hochschulabsolventen hervorbringen, deren berufliche Zukunft wegen der mangelnden Kenntnisse der rumänischen Amtssprache nicht in Rumänien liegt, sondern aller Voraussicht nach im benachbarten Ungarn oder sogar in der Bundesrepublik Deutschland.

Eingriff in das soziale Gefüge Rumäniens durch das neue »Statusgesetz«

Die ungarische Minderheitenpolitik zugunsten der ungarischsprachigen Bevölkerung beschränkt sich mittlerweile nicht mehr allein auf die Bildungspolitik, sondern greift auch bereits in das Sozialgefüge der Nachbarländer ein. Seit einem Jahr diskutiert das ungarische Parlament das sogenannte Statusgesetz, das ab dem Jahr 2002 all jenen Bürgern jenseits der Landesgrenzen soziale Vergünstigungen gewähren wird, die sich als »Ungar« deklarieren. Zu den Vergünstigungen gehört die kostenlose

⁵⁴ Rumänien steuert auf eine neue Regierungskrise zu. Die Ungarn wollen eine eigene Universität; andernfalls drohen sie, die Regierung zu verlassen, in: Die Presse (Wien), 23.9.1998.

schulische Ausbildung, Krankenversorgung und Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel sowie eine beschränkte Arbeitserlaubnis in Ungarn wie auch finanzielle Hilfen für Familien im benachbarten Ausland, die mindestens zwei Kinder auf eine ungarische Schule schicken. Wohl zu Recht warnte der rumänische Ministerpräsident in einem Kommentar zu diesem Statusgesetz vor der Gefahr, »dass ethnische Rumänen, von materiellen Vorteilen angezogen, sich als Ungarn deklarieren würden und dass man so plötzlich entdecken könnte, dass in Siebenbürgen 7 Million Ungarn lebten«, statt der bisher 1,6 Millionen.⁵⁵ Die Gefahr eines solchen massenhaften Identitätswechsels ist insofern besonders groß, als wegen der negativen sozioökonomischen Resultate des Transformationsprozesses in Rumänien heute »nicht weniger als 80% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze« leben.⁵⁶

Wenn die ungarische Außenpolitik in Südosteuropa derzeit ihren Schwerpunkt auf die Minderheitenpolitik legt, so tut sie dies ganz offensichtlich nicht im Interesse einer Integration der ungarischsprachigen Bevölkerung in die jeweilige Mehrheitsbevölkerung. Ganz im Gegenteil zielt sie ganz bewußt auf eine Desintegration der Minderheiten. Damit sollen möglicherweise nationalistische Forderungen nach einer Grenzrevision im eigenen Land ruhiggestellt oder aber eine machtpolitische Führungsrolle in der Region aufgebaut werden, aus der heraus der regionale Hegemon über die Minderheitenfrage jederzeit in die Innenpolitik der Nachbarländer hineinregieren kann. In dem Augenblick, in dem Ungarn der Europäischen Union beitrifft, werden seine Landesgrenzen zu den neuen Außengrenzen der EU in Südosteuropa. Die bereits heute spürbare sozioökonomische Sogwirkung auf die ungarischsprachige Bevölkerung in Richtung Ungarn würde aufgrund der neuen »Wohlstandsgrenze« zusätzlich verstärkt, Rumänien aber drohte das Abgleiten in eine zunehmende wirtschaftliche und politische Destabilisierung.

Neue Außengrenzen der EU könnten eine Destabilisierung der Nachbarländer bewirken

Kollektive Minderheitenrechte und schleichender Staatszerfall: Die Beispiele Bulgarien und die Republik Makedonien

Ungarn ist mit seiner Strategie zur Erlangung einer Führungsrolle in Südosteuropa längst nicht mehr allein. Auch andere Länder haben mittlerweile das Thema »nationale Minderheit« und sein außenpolitisches Instrumentalisierungspotential für sich entdeckt. Indem sie die in den Nachbarländern lebende verwandte Sprachgemeinschaft als zur eigenen Nation zugehörig definieren, wächst ihnen - ohne sich dafür politisch legitimieren zu müssen - die Rolle einer Schutzmacht für diese Gemeinschaft zu. Diese Rolle wird entweder auf bilateraler Ebene oder innerhalb internationaler Organisationen wie zum Beispiel der OSZE wahrgenommen, um dem

Minderheitenrechte als Instrument außenpolitischer Machtmaximierung

⁵⁵ Ungarns umstrittenes »Statusgesetz«. Kritische Bemerkungen aus Nachbarländern, in: Neue Zürcher Zeitung, 27.4.2001.

⁵⁶ Othmar Kolar, Rumänien und seine nationalen Minderheiten 1918 bis heute, Wien 1997, S. 436.

Kollektivrechte bedeuten neue ethnische Konflikte	<p>Nachbarland mehr Rechte für die betreffende »nationale Minderheit« zum Vorteil der eigenen Nation abzurufen.</p> <p>Angesichts dieser Entwicklung läßt sich abschließend die These formulieren: Die Einführung kollektiver Minderheitenrechte ist nicht etwa der Schlüssel zur Lösung interethnischer Konflikte, sondern der Beginn einer Ethnisierung der Gesellschaften entlang der Konturen kultureller Identitäten. Am Ende dieses Entwicklungsprozesses steht nicht ein durch Wahlen veränderbarer demokratischer Rechtsstaat, sondern ein politisches System, in dem die Vertreter der verschiedenen ethnischen Gruppen die politischen wie auch die ökonomischen Einflußsphären unter sich aufteilen. Die Entstehung solcher politischen Ethnokratien läßt sich derzeit am Beispiel der beiden Nachbarstaaten Bulgarien und der Republik Makedonien studieren.</p>
Bulgarien: Schutz der Muttersprache und Diskriminierungsverbot	<p>In Bulgarien leben 800 000 Angehörige einer türkischsprachigen Minderheit im Nordosten und im Süden (Rhodopengebirge) des Landes, die einen Anteil von etwa 10% der Gesamtbevölkerung stellen. In der Verfassung aus dem Jahre 1991 ist zwar von Minderheiten und Minderheitenschutz explizit keine Rede, was bereits von seiten der OSZE kritisiert wurde. Wohl aber schützt die neue Verfassung ausdrücklich »die Bürger, für die die bulgarische Sprache nicht die Muttersprache ist«. Sie »haben das Recht, [...] auch ihre eigene Sprache zu lernen und zu gebrauchen.«⁵⁷ (Art. 36). Außerdem gewährt Art. 13 Religionsfreiheit und Art. 29 verbietet ausdrücklich die gewaltsame Assimilation. Damit soll eine Wiederholung der staatlichen Zwangsassimilation ausgeschlossen werden, wie sie Ende der 80er Jahre Partei- und Staatschef Todor Živkov betrieben hatte.</p>
Forderungen der Minderheit: Paralleles Bildungssystem	<p>Diese Regelungen gehen den politischen Vertretern der türkischsprachigen Minderheit nicht weit genug. Schon kurz nachdem das bulgarische Parlament das »Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten« des Europarats aus dem Jahre 1995 ratifiziert hatte, stellten sie weitreichende Forderungen: So verlangen sie nicht nur ein eigenes paralleles Bildungssystem, sondern seit Anfang des Jahres 2000 auch eine Verfassungsänderung, welche die Minderheit zu einem zweiten Bestandteil der bulgarischen Nation machen soll.⁵⁸</p>
Von der Mehrsprachigkeit zur Einsprachigkeit	<p>Damit hat sich die »Bewegung für Rechte und Freiheiten« (BRF) von ihrem ursprünglich politischen Nationskonzept verabschiedet. Bei ihrer Gründung Anfang 1990 verstand sie sich noch als Partei, die allen ethnischen Gruppen in Bulgarien offensteht und gegen jede Art von Diskriminierung opponiert. Mittlerweile hat sie sich jedoch zu einer rein »türkischen« Interessenpartei entwickelt, die sich nicht mehr mit einer Präsenz im Parlament zufriedengibt, sondern auf einer Teilhabe an der Regierungsmacht besteht, und zwar unabhängig vom Ausgang der Parlamentswahl.</p>

⁵⁷ Verfassung, 1991: Konstitucija na Republika Bălgarija [Verfassung der Republik Bulgarien] vom 12.7.1991, in: Dăržaven vestnik [Staatsanzeiger] (Sofia), (13.7.1991) 56, S. 1–16; Übersetzung von Klaus Schrameyer, in: Herwig Roggemann (Hg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, Berlin 1999, S. 373–409 (381).

⁵⁸ Sabine Riedel, Hashim Thaçi in Bulgarien auf der Suche nach Bündnispartnern für ein unabhängiges Kosovo, Dokumentation, in: Südosteuropa, 49 (2000) 1–2, S. 105–114.

len. Um die Forderung nach einer Aufwertung ihres Status zu einer staatstragenden Nation in aller Öffentlichkeit Nachdruck zu verleihen, wurden auf der IV. Nationalen Konferenz der BRF Anfang des Jahres 2000 in Sofia erstmals die Grußadressen und die Reden der türkischen Regierungsvertreter aus Ankara nicht mehr wie bis dahin üblich ins Bulgarische übersetzt.

Diese Politik einer ethnischen Trennung der bulgarischen Bevölkerung dient aber nicht dem Schutz der Minderheit, sie schafft nur neue ethnische Identitäten. Aufgegeben werden soll nämlich die jahrhundertealte Mehrsprachigkeit, ein zentrales Element des tatsächlichen multikulturellen Zusammenlebens, zugunsten sprachlicher Segregation. Auf diese Weise wird die türkischsprachige Minderheit Bulgariens sozusagen nachträglich in den Nationbildungsprozeß der benachbarten Türkei einbezogen. Dieser hatte unter dem Staatsgründer Kemal Atatürk im Jahre 1924 begonnen, also erst zu einer Zeit, in der Südbulgarien mit den Rhodopen de facto bereits 40 Jahre zu Bulgarien gehörte. Das bedeutet, daß die Vertreter der Minderheit gerade angefangen haben, aus einer Sprachminderheit eine »nationale Minderheit« zu formen, die sich der Türkei politisch stärker zugehörig fühlt als Bulgarien.

Was dies für die Existenz des bulgarischen Staates bedeutet, erläuterte der BRF-Vorsitzende Ahmed Dogan in einem Radio-Interview Anfang des Jahres 2000. Darin kommentierte er sein neuestes Buch, welches er mit finanzieller Unterstützung der deutschen Friedrich-Naumann-Stiftung Ende 1999 unter dem Titel »Bulgarien und die neue Weltordnung« in bulgarischer Sprache herausgegeben hatte:⁵⁹ »Vom Kosovo ging zum erstenmal ein anderes Signal, ein anderes Zeichen aus. Die euroatlantische Allianz hat anders als bisher auf kritische Situationen in der Balkanregion reagiert. Ethnische Grenzen können konkret als Basis dazu dienen, politische Grenzen zu verändern. [...] Meiner Meinung nach bedeuten die Minderheiten heute etwas anderes, sie spielen eine andere Rolle, nicht nur auf dem Balkan, sondern auf der ganzen Welt. Für die einpolige Welt, die wir die neue Weltordnung nennen, sind die Minderheiten ein Instrument zur Veränderung der politischen Landkarte oder zur Herstellung einer neuen politischen Landkarte weltweit.«⁶⁰

Was in Bulgarien erst in der Diskussion ist, soll in der Republik Makedonien bereits in die politische Praxis umgesetzt werden: Die albanischsprachige Minderheit fordert ebenfalls den Status einer staatstragenden Nation und will dies offenbar mit Hilfe bewaffneter Aktionen durchsetzen. Für den außenstehenden Beobachter mag diese Forderung auf den ersten Blick berechtigt erscheinen. Bei der letzten Volkszählung gaben immerhin 23% der Bevölkerung der Republik Makedonien eine albanische Identität an; das sind nach dem statistischen Jahrbuch aus dem Jahre 1995 500 000 Menschen. Die albanische Seite schätzt den Anteil sogar auf 40%, weil sie

Von der »ethnischen« zur »nationalen Minderheit«

Die Minderheitenpolitik als Instrument zur Änderung von Grenzen

Forderung nach einem Status als staatstragende Nation

⁵⁹ Ahmed Dogan, *Bălgarija i novijat svetoven red* [Bulgarien und die neue Weltordnung], Sofia: Institut für Liberale Studien, 1999.

⁶⁰ Ahmed Dogan, *S Kosovo započva novijat svetoven red* [Mit dem Kosovo beginnt die neue Weltordnung], in: *Bulgarisches Nationales Radio (BNR)*, Sofia, 25.1.2000.

EU 1991: Ausreichender Minderheitenschutz in der Republik Makedonien

die Kosovo-Albaner hinzurechnet, die in den letzten zehn Jahren Zuflucht in der Republik Makedonien gefunden haben.

Auf den zweiten Blick wird aber auch im Falle der Republik Makedonien deutlich, daß die Kritik an den derzeit geltenden Minderheitenrechten keine sachliche Grundlage hat. Als die Badinter-Kommission der Europäischen Union Ende des Jahres 1991 prüfte, in welchen jugoslawischen Nachfolgestaaten die Menschen- und Minderheitenrechte geachtet werden, und bei positivem Ergebnis eine Anerkennung empfahl, bescheinigte sie ausgerechnet Slowenien und der Republik Makedonien einen ausreichenden Minderheitenschutz. Von Kroatien aber wurden Nachbesserungen im Minderheitenschutz erwartet.

Die albanischsprachige Minderheit fordert eine Verfassungsänderung

Die Vertreter der albanischsprachigen Bevölkerung verlangen seit der Unabhängigkeit der Republik Makedonien im Jahre 1991 jedoch mehr als nur muttersprachlichen Unterricht in den ersten vier Grundschuljahren. Sie fordern ein eigenes Bildungssystem einschließlich einer Universität. Wie bereits erwähnt, stieß dieses Vorhaben auf Wohlwollen des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten. Doch kaum hatte Max van der Stoep im Frühjahr 2000 einen Kompromiß mit der makedonischen Regierung über die Anerkennung einer privaten albanischen Universität in Tetovo ausgehandelt, las man wenige Wochen später in der makedonischen Presse erste Meldungen über die Gründung albanischer paramilitärischer Verbände. Offizielle albanischsprachige Vertreter in der makedonischen Regierung, wie zum Beispiel Arbën Xhaveri, dementierten damals Berichte über geplante bewaffnete Auseinandersetzungen,⁶¹ stellten seitdem aber weitere Forderungen nach einer Verfassungsänderung, die den Status der Minderheit als staatstragende Nation festschreiben soll.

Unterstützung der Minderheit durch den OSZE-Hochkommissar

Der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten unterschätzte offenbar die politische Signalwirkung, die von seinem Amtshandeln ausgeht. Er zog nicht in Betracht, daß die Unterstützung einer Konfliktpartei letztlich zur gewaltsamen Eskalation der interethnischen Konflikte in der Republik Makedonien beitragen konnte. Die Politiker der Minderheit aber wählten sich seit Mitte des Jahres 2000 in der Sicherheit, daß ihre Forderungen von der internationalen Staatengemeinschaft unterstützt würden.

Kollektivrechte zerstören das multikulturelle Zusammenleben

Was von EU- oder NATO-Vertretern derzeit kritisiert wird, ist allein das gewaltsame Vorgehen albanischer Rebellen. Kaum zur Diskussion steht das fragwürdige Anliegen der sprachlichen Segregation eines stattlichen Anteils der insgesamt 2,2 Millionen Bewohner Makedoniens. Mit der Einführung eines gänzlich getrennten Bildungswesens würde aber die jahrhundertealte Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit zerstört. Dabei muß man sich vor Augen führen, was der bekannte Albanologe Max Lambert in seiner albanischen Grammatik aus dem Jahre 1959 schrieb: »Gleichschwer ist es, eine albanische Sprachgrenze gegen Osten festzustellen. Dort gibt es zwei- und dreisprachige (albanisch-serbisch-mazedonische) Gebiete. Reinliche

61 Akademik Blaže Ristovski tvrdi: Džaferi i Taçi na 5 maj formirale voen sovjet [Akademienmitglied Blaže Ristovski behauptet: (Arbën) Xhaveri und (Menduh) Taçi haben am 5. Mai einen Militärrat gegründet], in: Dnevnik (Skopje), 28.6.2000.

Volkstumsgrenzen sind ja auf der ganzen Balkanhalbinsel Mythen.⁶² Mit der zur Zeit angestrebten sprachlichen Segregation würde jedoch eine neue Generation von »Albanern« heranwachsen, welche die makedonische Landessprache nicht mehr verstehen und sich dann eher Tirana oder Prishtina zuwenden, statt mit ihren slawischen Nachbarn das gemeinsame Staatswesen politisch zu gestalten.

⁶² Max Lambertz, *Lehrgang des Albanischen, Teil III: Grammatik der albanischen Sprache*, Halle 1959, S. 35.

Handlungsempfehlungen: Minderheitenschutz nur im Rahmen individueller Menschenrechte

Die vorliegende Studie hat gezeigt, daß die jüngsten interethnischen Spannungen in Mittelost- und Südosteuropa nicht aufgrund fehlender Minderheitenrechte, sondern im Zuge der Einführung neuer Kollektivrechte für »nationale Minderheiten« aufgetreten sind. Dies betrifft insbesondere die Slowakei, Rumänien, Bulgarien und die Republik Makedonien. Angesichts dieser Erkenntnis wäre es für den Frieden in dieser auch wirtschaftlich labilen Region geradezu fatal, den Regierungen dieser Länder immer neue Auflagen für einen effektiven Minderheitenschutz zu machen. Doch genau dies tut die Europäische Kommission in ihren jährlichen Fortschrittsberichten, obwohl es unter ihren Mitgliedern nicht einmal einen Konsens darüber gibt, was unter »Minderheit« im allgemeinen und unter »nationaler Minderheit« im besonderen zu verstehen ist.

Im Interesse einer politischen Stabilisierung der assoziierten Länder Osteuropas wie auch im Interesse eines effektiven Minderheitenschutzes wären folgende Anregungen zu berücksichtigen:

Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union müßte als erstes eine Gesamtkonzeption für den Minderheitenschutz entwickeln, statt wie bisher die Beitrittskandidaten nach unterschiedlichen und widersprüchlichen Kriterien zu beurteilen.

Eine solche Gesamtkonzeption müßte sich ausschließlich von dem Gedanken der Integration der Minderheiten in die jeweilige Gesamtgesellschaft leiten lassen und nicht wie bislang auf eine sprachliche Segregation gerichtet sein. Dies bedeutet letztlich einen Verzicht auf die Einführung kollektiver Minderheitenrechte in Form paralleler Bildungssysteme.

Multikulturelle Gemeinwesen werden gerade nicht durch die Gründung von Universitäten für die Minderheiten in ihren Siedlungsgebieten erhalten, die den Verzicht auf den Erwerb der offiziellen Landessprache nahelegen. Zum Erhalt der traditionellen Mehrsprachigkeit gehören auch und gerade die Kenntnisse der Amtssprache des betreffenden Landes. Andernfalls ist weder ein multikulturelles Zusammenleben noch irgendeine Art kultureller Begegnung zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen möglich, geschweige denn der Aufbau einer demokratischen Gesellschaft.

Maßnahmen zur besseren Integration ethnischer Minderheiten sollten als Angebot an die Bürger verstanden werden, sich nicht *trotz*, sondern *mit* ihrer besonderen sprachlichen, religiösen oder sonstigen kulturellen Identität dem betreffenden Gemeinwesen zugehörig zu fühlen. Dazu bedarf es aber letztlich eines politischen Nationsbegriff, der von der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz sowie vom Universalismus der Menschenrechte ausgeht.

Daher sollte im Rahmen der Bemühungen um einen besseren Schutz der Minderheitenrechte nicht nach neuen Kollektivrechten Ausschau gehalten werden, die ohnehin selbst unter den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Mitgliedstaaten des Europarats umstritten sind. Vielmehr sollten

die bestehenden völkerrechtlichen Verträge Anwendung finden, die nicht nur ausreichend Schutz vor Diskriminierung bieten, sondern darüber hinaus auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einklagbar sind.

Maßnahmen der positiven Diskriminierung in Form von Kollektivrechten für »Minderheiten« müssen nicht zwangsläufig zu interethnischen Auseinandersetzungen führen. Doch die Wahrscheinlichkeit von Konflikten steigt sprunghaft an, wenn von außen entsprechende Konditionalitäten aufgestellt und mit unterschiedlicher Prioritätensetzung eingefordert werden.

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere auch eine regelmäßige Evaluation der Aktivitäten des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten hinsichtlich folgender Punkte wichtig:

- Prüfung der Legitimation seiner Arbeit und der von ihm beauftragten privaten Akteure;
- Frage nach der Effektivität und den Folgewirkungen der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der notwendigen Integration der Minderheiten;
- Prüfung der Möglichkeit einer politischen Indienstnahme der Maßnahmen durch Nachbarländer.

Schließlich sollten auch die sozioökonomischen Rahmenbedingungen nicht übersehen werden, unter denen Minderheitenprobleme entstehen, zumal sich die osteuropäischen Beitrittskandidaten derzeit noch in einer schwierigen Transformationsphase befinden. Eine Vielzahl von Problemen ließe sich durch eine allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen lösen. Eines der großen Hindernisse ist vor allem die sogenannte Schattenwirtschaft. Insbesondere die kriminellen Wirtschaftsstrukturen stehen einer Lösung interethnischer Konflikte im Wege, weil sie von der Ethnisierung der Politik am meisten profitieren.

Diese letzte Aussage verdeutlicht, wie eng Minderheitenrechte und Menschenrechte letztlich zusammengehören. Der Weg in Richtung partikularistischer Kollektivrechte untergräbt die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wovon allein die organisierte Kriminalität, nicht aber die Minderheiten profitieren.

Literaturhinweise und Internetadressen

- Ankaras Zypernpolitik in der Sackgasse? Spannungen zwischen dem Euro-
parat und der Türkei, in: Neue Zürcher Zeitung, 23.5.2001, S. 7
- Bricke, Dieter W., Minderheiten im östlichen Mitteleuropa: Deutsche und
europäische Optionen, Baden-Baden 1995
- Charta der Vereinten Nationen (26.6.1945), in: Albrecht *Randelzhofer* (Hg.),
Völkerrechtliche Verträge, 5. Auflage, Berlin 1991, S. 21–48
- Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minder-
heiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen, September 1999, in:
Humanitäres Völkerrecht, (2000) 13, S. 128–136
- (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grund-
freiheiten (4.11.1950), in: Albrecht *Randelzhofer* (Hg.), Völkerrechtliche
Verträge, 5. Auflage, Berlin 1991, S. 160–198
- Hauchler*, Ingomar/*Messner*, Dirk/*Nuscheler*, Franz (Hg.), Globale Trends 1998,
Fakten, Analysen, Prognosen, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
1997
- Heintze*, Hans-Joachim, Entwickeln sich allgemeine völkerrechtliche Regeln
zum Minderheitenschutz? Anmerkungen zu den Lund-Empfehlungen
eines internationalen Expertenteams über Mitwirkungsrechte von Min-
derheiten, in: Humanitäres Völkerrecht, (2000) 13, S. 89–9
- Huntington*, Samuel P., Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations.
Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München 1996
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR,
19.12.1966), in: Albrecht *Randelzhofer* (Hg.), Völkerrechtliche Verträge,
5. Auflage, Berlin 1991, S. 220–237
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
(IPWSKR, 19.12.1966), in: Albrecht *Randelzhofer* (Hg.), Völkerrechtliche
Verträge, 5. Auflage, Berlin 1991, S. 245–254
- Katus*, László, Die Magyaren, in: Adam *Wandruszka*/*Peter Urbanitsch* (Hg.), Die
Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. III: Die Völker des Reiches, 1. Teil-
band, Wien 1980, S. 410–488
- Kolar*, Othmar, Rumänien und seine nationalen Minderheiten 1918 bis
heute, Wien 1997
- Lambertz*, Max, Lehrgang des Albanischen, Teil III: Grammatik der alban-
ischen Sprache, Halle 1959
- Matscher*, Franz (Hg.), Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen
Fragen nationaler Minderheiten, Kehl 1997
- Pan*, Christoph (Hg.), Quellensammlung zum Entwurf einer Charta der
Volksgruppenrechte, Wien 1994
- Riedel*, Sabine, Bildungswesen und Minderheitenrechte der türkischsprachi-
gen Bevölkerung Bulgariens, in: Peter *Bachmaier* (Hg.), Nationalstaat
oder multikulturelle Gesellschaft: Die Minderheitenpolitik in Mittel-
und Osteuropa im Bereich des Bildungswesens, 1945–2000, Wien 2001
(i.E.)

- Roggemann, Herwig, Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, Berlin 1999
- Schmalz-Jacobsen, Cornelia/Hansen, Georg, Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Lexikon, München 1995
- Sonderbericht Nr. 12/2000 über die Verwaltung der EU-Unterstützung zugunsten der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Drittländern durch die Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 zweiter Unterabsatz des EG-Vertrags), (2000/C 230/01), in: Amtsblatt, Nr. C 230 vom 10/08/2000, S. 0001–0027
- Günter Spieß, Die Sorben: Anhang zur Sprachstatistik, in: Robert Hinderling/Ludwig M. Eichinger (Hg.), Handbuch der mitteleuropäischen Sprachminderheiten, Tübingen 1996, S. 69–75
- Stoel, Max van der, High Commissioner on National Minorities, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Nationhood and Statehood: Reconciling Ethnicity and Citizenship in an Interdependent World. Address to the Raoul Wallenberg seminar on Human Rights, Budapest, 7.5.2001
- Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, 16.3.2001
- Streinz, Rudolf, Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: Dieter Blumenwitz/Gilbert Gornig (Hg.), Minderheiten- und Volksgruppenrechte durch die Europäische Union, Köln: Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 1996, S. 11–29

Internetadressen zum Thema Minderheitenschutz

- Die Europa-Abkommen und die Fortschrittsberichte der Jahre 1998–2000:
<<http://europa.eu.int>>
- Themenpapiere des europäischen Parlaments:
<<http://www.europarl.eu.int/enlargement>>
- Dokumente des Europarats zum Minderheitenschutz:
<<http://humanrights.coe.int/Minorities/Eng/Presentation>>
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte:
<<http://www.echr.coe.int>>
- Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE:
<<http://www.osce.org/hcnm>>
- United Nations High Commissioner for Human Rights:
<<http://www.unhcr.ch/html>>

Abkürzungen

BRF	Bewegung für Rechte und Freiheiten (Bulgarien)
EU	Europäische Union
FUEV	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen
HKNM	Hochkommissar für nationale Minderheiten (OSZE)
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SMK	Strana Maďarskej Koalicie (Partei der Ungarischen Koalition; Slowakei)
UN	United Nations