

INSTRUMENTE DES MINDERHEITENSCHUTZES IN POLEN¹

Polen gilt – im Vergleich zu anderen ostmitteleuropäischen Staaten – als ethnisch nahezu homogenes Land. Es hat nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund der Ausrottung der Juden, der Westverschiebung und einer aggressiven Nationalitätenpolitik seinen multiethnischen Charakter verloren, den es noch in der Zwischenkriegsrepublik mit einem Drittel nichtpolnischer Bevölkerung aufgewiesen hat.² Heute werden 15 relevante Minderheitengruppen in Polen unterschieden. Neben der deutschen, weißrussischen, litauischen, ukrainischen und slowakischen Minderheit sind dies Lemken, Juden (die nach polnischem Verständnis eine ethnische Gruppe darstellen), Roma, autochthone „altgläubige“ Russen, Tschechen, Armenier, Tataren, Karaime, Griechen und Makedonier.³ Eine mit Spannung erwartete Volkszählung vom Sommer 2002 (in der erstmals seit Jahrzehnten die ethnische Zugehörigkeit erfasst wurde) ergab, dass sich 96,75 Prozent der 38,2 Millionen Einwohner Polens als polnisch bezeichnen und somit nur gut drei Prozent der Bevölkerung nichtpolnisch ist, was den bisherigen Schätzungen entspricht. Hingegen lag jedoch die Selbstdeklaration als zu einer Minderheit zugehörig soweit unter den bisherigen Annahmen, dass die Zählung in dieser Hinsicht als wenig hilfreich gilt. Es kann nur vermutet werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Minderheitenangehörigen aus allgemeiner Skepsis oder Sorge auf eine entsprechende Angabe verzichtet hat.⁴

-
- 1 Die Forschungen zu diesem Artikel entstanden mit Unterstützung des DAAD sowie der Volkswagen-Stiftung. Siehe zur Gesamtstudie Gawrich, Andrea: *Minderheiten im Transformations- und Konsolidierungsprozess Polens. Verbände und politische Institutionen*, Opladen 2003.
 - 2 Sakson, Andrzej, *Die Nationalitätenpolitik der III. Republik in Welttrends* (2000) Nr. 27, S. 61-78, hier S. 61; Chalupczak, Henryk; Browarek, Tomasz: *Mniejszosci narodowe w Polsce 1918-1995*, Lublin 1998, S. 21-25.
 - 3 Siehe hierzu Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Mniejszosci Narodowych i Etnicznych: *Mniejszosci narodowe w Polsce*, Informator 1994, Warschau 1995, S. 5-31.
 - 4 Zu den Ergebnissen der Volkszählung siehe GUS (Hg.): *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludnosci i Mieszkancow 2002*, Warschau 2003.

Bis heute trägt Polen an dem Erbe einer repressiven Minderheitenpolitik des Vorgängerregimes schwer, denn in der Minderheitenpolitik der Volksrepublik Polen galt – ungeachtet zeitweiliger Zugeständnisse – durchgängig das Postulat eines ethnisch homogenen Staates. Trotz eines verfassungsmäßigen Diskriminierungsverbotes wurde beispielsweise die Existenz der deutschen Minderheit gänzlich geleugnet, während andere Minderheiten zumindest offiziell anerkannt waren. Als eine Folge davon zeigt sich in Polen eher geringes Wissen der Bevölkerung über die eigenen Minderheiten und die Hartnäckigkeit von entsprechenden negativen Stereotypen.⁵ Dass der Schutz von Minderheiten spezielle rechtliche Grundlagen notwendig macht, ist in Polen vor diesem Hintergrund keine unumstrittene Tatsache. Im Folgenden soll deswegen ein Überblick über die wesentlichen Elemente des Minderheitenschutzes in Polen gegeben werden.

Minderheitenschutz in der Verfassung

Zunächst gilt es, einen Blick auf minderheitenrelevante Regelungen in der polnischen Verfassung zu werfen. Die polnische Verfassungsgebung war ein ausgesprochen langwieriger Prozess, denn Polen hat als einer der letzten der MOE-Staaten erst 1997 seine endgültige Verfassung erhalten. Bis dahin existierten diverse Provisorien. In der polnischen Verfassungsgeschichte zeigten sich zwar bereits in der Zwischenkriegsverfassung Elemente des Minderheitenschutzes. Hingegen enthielt die kommunistische Verfassung von 1952 (und ebenfalls ihre geänderte Fassung von 1976) keinerlei Minderheitenschutzbestimmungen, sondern lediglich Verweise auf das Gleichheitsprinzip und das Diskriminierungsverbot, Minderheiten finden keine Erwähnung.⁶

Wie der gesamte Verfassungsgebungsprozess Polens, so waren auch die Fragen des in der Verfassung zu verankernden Minderheitenschutzes von starken Kontroversen geprägt.⁷ Der zentrale Minderheitenschutzartikel der polnischen Verfassung enthält folgende Regelungen:

- 5 Weiss, Hilde; Reinprecht, Christoph: *Demokratischer Patriotismus oder ethnischer Nationalismus in Ost-Mitteleuropa?* Wien 1998, S. 83-87.
- 6 Artikel 81 der Verfassung von 1952, bspw. bei Kallas, Marian: *Parlamentarische Arbeiten am Status der nationalen und ethnischen Minderheiten in Polen*, in: *Osteuropa Recht*, 3 (1995), 41. Jg., S. 174-192, S. 176. Das Gleichheitsgebot ist in Artikel 67 festgelegt, siehe Sakson, Andrzej: *Bestimmungen über nationale Minderheiten in polnischen Verfassungsgesetzen*, in: *Osteuropa-Recht*, Nr. 3 (1993), S. 208-213, S. 210.
- 7 Lodzinski, Slawomir: *National Minorities and the 'Conservative' Politics of Multiculturalism in Poland after 1989*, in: Hamilton, Ian; Iglicka, Krystyna: *From Homogeneity to Multiculturalism: Minorities Old and New in Poland*, SSEES Occasional papers Nr. 45 (2000), S. 34-66, hier S. 45.

„Artikel 35.

1. Die Republik Polen gewährt polnischen Staatsangehörigen, die einer nationalen oder ethnischen Minderheit angehören, die Freiheit der Wahrung und Entwicklung der eigenen Sprache, der Wahrung von Sitten und Traditionen und der Entwicklung der eigenen Kultur.
2. Die nationalen und ethnischen Minderheiten haben das Recht auf Gründung eigener Einrichtungen für Erziehung und Kultur sowie von Einrichtungen, die dem Schutz der religiösen Identität dienen, und auf Teilnahme bei der Entscheidung in Fragen, die ihre kulturelle Identität betreffen.“⁸

Damit werden die Minderheitenrechte nicht nur Einzelpersonen gewährt, sondern gelten auch als Gruppenrechte, was sich in dem Recht zur Gründung eigener Einrichtungen ausdrückt. Dies ist insofern bemerkenswert, weil auf völkerrechtlicher Ebene die Konzeption des Minderheitenschutzes nach wie vor auf das Individualrecht einzelner Angehöriger von Minderheiten ausgerichtet ist.⁹ Zudem ist die verfassungsmäßige Gewährung einer speziellen Vereinigungsfreiheit für Minderheiten insgesamt kein verbreitetes Phänomen.¹⁰ Die Verpflichtung, hierzu konkrete Ausführungsbestimmungen zu beschließen – etwa in Form eines Minderheitengesetzes –, wird in diesem Artikel jedoch nicht angekündigt.¹¹ Dementsprechend bleibt auch unklar, was sich hinter dem Recht zur Gründung eigener Einrichtungen für Erziehung, Kultur und Religion verbirgt. Ein Recht zur Gründung eigener privater Minderheitenschulen leitet sich beispielsweise daraus nicht ab.

Die Bewertungen dieser Minderheitenschutzbestimmungen in der Verfassung fallen unterschiedlich aus. Zuweilen wird vor allem hervorgehoben, dass diese Verfassung die Dimension der Gruppenrechte enthält.¹² Zugleich wird jedoch auch darauf verwiesen, dass diese Regelungen hinter denen anderer neuer Verfassungen zurückbleiben. Beispielhaft angeführt wird dabei die Gewährleistung muttersprachlichen Unterrichts für Minderheiten, wie sie in der Verfassung Ungarns zu finden ist.¹³ In dem knappen

8 Zitiert nach Verfassungsabdruck in: Diemer-Benedict, Tanja: Die neue Verfassung der Republik Polen, in: Osteuropa-Recht 2/3 (1997), 43. Jg., S. 223-264 (Text des Dokuments von S. 227-264), hier S. 231.

9 Heintze, Hans-Joachim: Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, S. 142.

10 Siehe hierzu Blumenwitz, Dieter: Volksgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie, Berlin 1995, S. 89.

11 Vgl. Szepietowska, Beata: Status Mniejszości narodowych w świetle Art. 35 Konstytucji, in: Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyzy i Poinie Prawne Nr. 5 (35) 99, Warschau 1999.

12 Siehe bspw. Diemer-Benedict, a.a.O., S. 226.

13 Freytag, Georg: Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 im Spiegel des gesamteuropäischen Verfassungsstandards, in: Recht in Ost und West (1998), 42. Jg., Nr. 1, S. 1-14, hier S. 5. Abdruck der ungarischen Verfassung, in: Agh, Attila; Kurtan, Sandor: Democratization and Europeanizati-

ungarischen Verfassungsartikel fehlt hingegen das in der polnischen Verfassung garantierte Recht zur Bildung eigener Institutionen.¹⁴ Mehr noch als Ungarn wären die Verfassungen der Tschechischen und Slowakischen Republiken zu benennen, in denen weitergehende minderheitenrechtliche Garantien gegeben werden.¹⁵

Zudem existieren in der polnischen Verfassung weitere minderheitenrelevante Bestimmungen, etwa ein allgemeines Diskriminierungsverbot (Artikel 32). Relevant sind zudem Regelungen zur Amtssprache, so ist zwar Polnisch die Amtssprache, jedoch dürfen „die Rechte der nationalen Minderheiten, die sich aus den ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen“ ergeben, nicht verletzt werden (Artikel 27). Gemäß polnischer Begrifflichkeit sind mit „nationalen Minderheiten“ nur jene gemeint, zu denen eine korrespondierende Titularnation zählt (beispielsweise die Deutschen). So genannte ethnische Minderheiten, wie beispielsweise die Roma, sind erstaunlicherweise in diese Verfassungsbestimmung nicht einbezogen.

Minderheiten und Vereinigungsfreiheit

Insgesamt ist für Minderheiten – wie für minoritäre Interessen an sich – die Gewährung von Vereinigungsfreiheit prinzipiell von großer Bedeutung, da es sich generell um schwache Interessen handelt, die der Organisation bedürfen. Deswegen wird der besondere Schutz von Minderheitenvereinigungen in verschiedenen anderen Transformationsstaaten gesetzlich festgeschrieben (Litauen, Lettland, Ukraine, Ungarn).¹⁶ In Polen hingegen fehlen auf einzelgesetzlicher Ebene jegliche Hinweise auf Minderheitenverbände, es existieren hingegen nur allgemeine Gesetze zu Verbänden und Organi-

on in Hungary: The First Parliament (1990-1994), Budapest 1994, S. 265-307.

14 Verfassung Polens, Artikel 35, Verfassung Ungarns, Artikel 68.

15 Ihnen wird insbesondere gewährt, „gemeinsam mit den anderen Angehörigen der Minderheiten ihre Kultur zu entwickeln“; Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 9.1.1991, Art. 25. Bestandteil der Verfassung der Tschechischen Republik vom 16.12.1992. Auszüge abgedruckt in: Hoskova, Mahulena: Der Minderheitenschutz in der Tschechischen Republik, in: Mohlek, Peter: Der Minderheiten-Schutz in der Republik Polen, in der Tschechischen und der slowakischen Republik, Bonn 1994, S. 83-117, hier S. 105 u. S. 107. In der slowakischen Verfassung ist dies Art. 34, abgedruckt in: Hoskova, Mahulena: Der Minderheitenschutz in der Tschechischen Republik, in: ebd., S. 119-158, hier S. 148.

16 Richter, Dagmar: Vereinigungsfreiheit und Parteienrecht, in: Frowein, Jochen Abromeit; Hofmann, Rainer; Oeter, Stefan (Hg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u.a. 1994, S. 450-491, hier S. 454f.

sationen.¹⁷ Jedoch finden sich beispielsweise auf der Ebene des deutsch-polnischen Vertrags (wie auch in ähnlicher Form in anderen bilateralen Verträgen) rechtliche Zusicherungen für die deutsche Minderheit in Polen. So wird etwa in Artikel 20 des Vertrags den Angehörigen der jeweiligen Minderheit das Recht der Gründung eigener Bildungs- Kultur- und Religions-einrichtungen, -organisationen oder -vereinigungen zugestanden.¹⁸ Die mit der Demokratisierung Polens erlangte Vereinigungsfreiheit führte zu einer Verbandsgründungswelle der Minderheiten in der ersten Hälfte der 90er Jahre, zumal sie in der Volksrepublik nur in Zwangsverbänden organisiert waren. Die unter dem vormaligen Regime besonders vom Vereinigungsverbot betroffene deutsche Minderheit hat dieses in der Demokratie gewährte Recht schnell umfassend umgesetzt und stellt mit ihren rund 80 Verbänden den größten Anteil an allen etwa 140 Minderheitenverbänden.¹⁹

Minderheiten im Bildungssystem

Die rechtliche Grundlage in Bildungsfragen ist für Minderheiten sowohl auf Gesetzes- als auch auf Erlassebene festgelegt. Eine erste Regelung für das Minderheitenschulwesen findet sich Anfang der 90er Jahre durch ein Gesetz über das Bildungssystem aus dem Jahr 1991: „Schulen und öffentliche Einrichtungen ermöglichen den Schülern die Aufrechterhaltung des Gefühls der nationalen, ethnischen, sprachlichen und religiösen Identität und im besonderen Unterricht in der eigenen Sprache, der eigenen Geschichte und Kultur.“²⁰ Damit existiert lediglich eine Garantie für minderheitensprachlichen Unterricht in den drei Bereichen Sprache, Geschichte und Kultur, das Recht auf eine durchgängige minderheitensprachliche Schulausbildung existiert nicht.

Für die Einführung eines solchen Unterrichts bedarf es des Antrags einer bestimmten Anzahl von Eltern (sieben für Grundschulen, 14 für weiterführende Schulen). Der minderheitensprachliche Unterricht basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und wird von den jeweiligen Schuldirektoren organisiert. Welche konkreten Bedingungen für den minderheitensprachlichen Schulunterricht gegeben sind, liegt somit in der Verantwor-

17 Dz. U. 1989, Nr. 20, Pos. 104, Dz. U. 1990, Nr. 51, Pos. 297, Dz. U. 2000, Nr. 79, Pos. 855.

18 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991.

19 Vgl. Główny Urząd Statystyczny: Wyznania Religijne. Stowarzyszenia Narodowościowe i Etniczne w Polsce 1997-1999, Warschau 2000, S. 171.

20 Gesetz über das Bildungssystem vom 7.9.1991, später verändert, deswegen veröffentlicht in Dz. U. 1996, Nr. 67, Pos. 329.

tung der einzelnen Schulen.²¹ Dieses Prinzip beinhaltet jedoch die Gefahr, dass bei der Unterschreitung dieser Zahl einer Gruppe von Minderheitenangehörigen der Erwerb und Erhalt ihrer Minderheitensprache verwehrt oder durch Verteilung der Schüler auf entferntere Schulen erschwert wird.

Das Minderheitenschulwesen in Polen weist in der Praxis zahlreiche Probleme auf. Beispielsweise wurde im Rahmen der polnischen Regionalreform von 1999, in der Schulkompetenzen zu einem erheblichen Teil auf die unteren Ebenen der Kreise und Gemeinden verlagert wurde, vergessen, den nicht selten finanzschwachen Kreisen und Gemeinden Kompensationen für Minderheitenschulunterricht anzubieten, so dass die Regionalreform zur Schließung von minderheitensprachlichen Klassen geführt hat. Des Weiteren hängt die Erstellung von geeigneten Lehrmaterialien weitgehend vom Bemühen der Minderheiten selbst ab. Zwar bedeutet es eine weitreichende Neuerung, dass ab dem Jahr 2002 ein Teil der Abiturprüfungen in den Minderheitensprachen abgenommen werden kann, jedoch mangelt es dafür an Infrastruktur und entsprechenden Lehrkräften.²²

Minderheiten und Wahlen

Ein wichtiger Bereich des Minderheitenschutzes sind Regelungen zur Repräsentation von Minderheiten in den jeweiligen (Zentral-)Parlamenten. Da lediglich größeren Minderheiten-Gruppen, die geschlossen siedeln, eine entsprechende parlamentarische Repräsentation aus eigener Kraft gelingen kann, bedarf es gemeinhin besonderer Instrumente der Minderheitenförderung. Prinzipiell wirken sich zwar Verhältniswahlssysteme für den Wahlerfolg von Minderheiten günstiger aus und auch Polen folgt seit 1991 dem Prinzip der Verhältniswahl, dennoch ist dies nicht ausreichend, um eine Minderheitenrepräsentanz zu garantieren.

Während der Wahl von 1991 war der Grad der politischen Wahlmobilisierung bei den Minderheiten innerhalb der 90er Jahre insgesamt am höchsten. Die parlamentarische Repräsentanz erreichte zum ersten und bislang letzten Mal annähernd die Stärke ihrer relativen Bevölkerungsanzahl. Dies war jedoch lediglich auf die Erfolge der deutschen Minderheit zurückzuführen und dabei halfen kaum minderheitenfördernde Instrumente. Um der starken Zersplitterung des Parteienspektrums im polnischen Sejm entgegenzuwirken, wurde für die Sejmwahl von 1993 ein neues Wahlge-

21 Anordnung des Ministers für nationale Bildung vom 24.3.1992, Dz. U. 1992, Nr. 34, Pos. 150.

22 Vgl. die Feststellung des polnischen Ombudsmanns für Menschenrechte, Biuletyn RPO 43, Warschau 2001, S. 256. Zum Rückgang der Schülerzahlen nach der Bildungsreform, vgl. Główny Urząd Statystyczny (Hg.): Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, Warschau 2000, S. 228. Erlass des Bildungsministers vom 21.3.2001, Interview mit Mitarbeitern der Zentralen Examenskommission, Warschau August 2001.

setz verabschiedet, das erstmals weitgehende Schutzmechanismen für die Minderheiten enthielt, so mussten die Minderheiten ihre Parlamentskandidaten, anstatt in 26 lediglich in fünf Wahlkreisen registrieren lassen. Zudem wurden die Minderheiten bei den Sperrklauseln begünstigt. Diese Wahlerleichterungen waren nur nach enormen Bemühungen der parlamentarischen Vertreter der deutschen Minderheit im Sejm zustande gekommen und waren dabei lediglich der einzig denkbare Kompromiss.²³

Die Entwicklung der ersten Dekade nach dem Systemwechsel hat gezeigt, dass eine eigene parlamentarische Repräsentanz lediglich für die deutsche und die weißrussische Minderheit erreichbar ist. Für die kleineren litauischen und slowakischen Minderheiten und die verstreut siedelnde ukrainische Minderheit war eine solche nicht möglich. Der Anteil der Abgeordneten aus Minderheiten hat darüber hinaus kontinuierlich abgenommen, so dass sich die Wahlerleichterungen für Minderheiten als nicht effizient erwiesen.²⁴

Medien

Das Ende des staatlichen Rundfunkmonopols wurde auf rechtlicher Ebene durch die Verabschiedung des Gesetzes über Hörfunk und Fernsehen vom Dezember 1992 eingeläutet. Darin wird sehr allgemein die Berücksichtigung der Belange der nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen Polens im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen angekündigt.²⁵ Konkrete Bestimmungen beispielsweise zur Einbeziehung von Minderheitenvertretern in Rundfunkräte existieren nicht. Der Anteil der minderheitensprachlicher Sendungen in den staatlichen Medien (im staatlichen Radio und Fernsehen werden den größeren Minderheiten wöchentliche oder monatliche Sendeminuten gewährt, deren Umfang stark variiert) stellt einen seit 1989

23 Bei der Wahl von 1991 wurden die Minderheiten lediglich bei der Kandidatenaufstellung begünstigt, siehe Grotz, Florian: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Opladen 2000, S. 129, Gesetz vom 28. Mai 1993, Dz. U. 1993, Nr. 45, Pos. 205, Artikel 3-5 u. 91, Mohlek, Peter: Der Minderheiten-Schutz in der Republik Polen, in: ders. Der Minderheiten-Schutz in der Republik Polen, in der Tschechischen und der slowakischen Republik, Bonn 1994, S. 9-82, hier S. 56.

24 Zahlenangaben aus Łodziński, Sławomir, National Minorities, a.a.O., S. 56 und Janusz, Gregorz: Status prawny mniejszości narodowych w Polsce, in: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej (Hg): Samoidentyfikacja mniejszości narodowych i religijnych w Europie Środkowo-Wschodniej. Problematyka prawna, Lublin 1998, S. 26-49, hier S. 46-49.

25 Gesetz vom 29.12.1992 über Hörfunk und Fernsehen, Dz. U. 1993, Nr. 7, Pos. 34, Art. 21, Abs. 9.

andauernden Streitpunkt zwischen Minderheiten und polnischem Staat dar.²⁶

Gesetz über die polnische Sprache

Ein interessantes Beispiel für nichtvorhandenen Minderheitenschutz ist das Gesetz zur polnischen Sprache vom Oktober 1999, das zum Ziel hat, den Schutz der polnischen Sprache als grundlegendes Element der nationalen Identität Polens zu gewähren.²⁷ Das Gesetz enthält Bestimmungen zur Nutzung des Polnischen als Amtssprache und legt ganz allgemein fest, dass die Rechte der nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen in Polen nicht angetastet werden sollen. Erstaunlich ist, dass mit diesem Gesetz noch eine Dekade nach dem Systemwechsel versäumt wurde, die vorhandenen Regelungslücken zum Gebrauch von Minderheitensprachen in Verwaltung und Schulwesen zu füllen. Ein entsprechender Versuch der postkommunistischen Bauernpartei PSL (mit dem innovativen Vorschlag zur Einführung einer optionalen zweiten Amtssprache auf Gemeindeebene per Referendum) war im Parlament nicht mehrheitsfähig.²⁸ Damit wurde noch kurz vor der Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates im Jahr 2000 versäumt, in der Sprachenpolitik Minderheitenstandards zu setzen. Seitdem wurden zumindest Anpassungen im Bereich der Sprachnutzung bei Behörden vorgenommen.

Auf dem Weg zu einem Minderheitengesetz

Ein markantes Phänomen des polnischen Minderheitenschutzes ist das Fehlen eines speziellen Minderheitengesetzes, das die wesentlichen Minderheitenschutzregelungen zusammenfassen könnte, wie es in zahlreichen europäischen Staaten, wie beispielsweise unter den MOE-Staaten in Litauen, Lettland, Estland, Ungarn, der Ukraine und auch der tschechischen Republik der Fall ist.²⁹ Der langwierige Entstehungsprozess dieses Gesetzes in

26 Siehe bspw. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II. Kadencja (Hg.): *Sprawozdanie Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych z działalności w okresie II. kadencji Sejmu RP (1993-1997)*, Warschau 1997.

27 Präambel zum Gesetz. Gesetz über die polnische Sprache vom 7. Oktober 1999, in: *Dz. U.* 1999, Nr. 90, Pos. 999.

28 Gesetzentwurf der PSL-Fraktion zum Gesetz über die polnische Sprache. Sejm-Drucksache Nr. 10, III. Kadenz, vom 22.10.1997.

29 Siehe hierzu bspw. Barcz, Jan: Polen, in: Heuberger, Valeria: *Brennpunkt Osteuropa. Minderheiten im Kreuzfeuer des Nationalismus*, Oldenburg; Wien 1996, S. 147-167, hier S. 155f; Kallas 1995, a.a.O., S. 184f; sowie Mohlek 1994, a.a.O., S. 32; zudem Brunner, Georg: *Die rechtliche Lage der Minder-*

Polen, das nach vielfachen Anläufen vermutlich in der bis 2005 laufenden Legislaturperiode verabschiedet wird, spiegelt den geringen politischen Willen in Polen wider, einen einheitlichen rechtlichen Rahmen des Minderheitenschutzes zu etablieren. Dies ist in nicht geringem Maße die Folge der häufigen Regierungswechsel in Polen und der zuweilen starken national-konservativen Kräfte im Parlament. Der 2002 vorliegende Gesetzentwurf wurde bereits unter der konservativ-liberalen Regierung von Jerzy Buzek im Parlament diskutiert, konnte jedoch im konservativen Regierungslager keine Mehrheit finden. Mit der seit 2001 amtierenden SLD-PSL-Koalition sind die Chancen für das Gesetz gestiegen.

Erste Überlegungen für das Minderheitengesetz hat es bereits im Jahr 1989 innerhalb der Solidarnosc gegeben.³⁰ Die Vorbehalte gegen ein solches Gesetz waren jedoch enorm.³¹ Der jetzt diskutierte Entwurf stammt bereits aus dem Jahr 1993 und sieht Regelungen zur Minderheitensprache, zum Bildungswesen und zur Kulturförderung vor.³²

Anders als die polnische Verfassung enthält der Gesetzentwurf (erstmalig für Polen) eine offizielle Minderheitendefinition, er betrifft

„Gruppen von Staatsbürgern der Republik Polen von separater Herkunft, die traditionell auf dem Gebiet der Republik Polen leben, die als Minderheit im Verhältnis zum Rest der Staatsbürger gelten, die sich charakterisieren durch ihr Streben nach dem Erhalt ihrer Sprache, ihrer Bräuche, ihrer Tradition, Kultur und Religion oder dem nationalen und ethnischen Bewusstsein.“ (Artikel 2 des Entwurfs)

Damit weist dieser Gesetzentwurf auf die Gewährung von Gruppenrechten für die Minderheiten in Polen.³³ Verzichtet wurde auf eine Aufzählung der in Frage kommenden Minderheiten. Durch die Beschränkung auf „traditionelle“ Minoritäten ist bereits deutlich, dass neuere Migrantengruppen nicht unter die Vorgabe des Gesetzes fallen, was auch in zahlreichen anderen Staaten üblich ist. So zeigt diese Definition zum einen, dass die „klassischen“ Charakteristika von Minderheiten eines objektiven Merkmals (Her-

heiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, in: Osteuropa Recht, 3/1994, 40. Jg., S. 157-177, S. 162f.

30 Miroslaw Czech datiert den Anfang des Gesetzes auf die Tätigkeit dieser oppositionellen Kommission, Sten. Ber. 46. Sejm-Sitzung, 18.3.1999, III. Kadenz.

31 Kallas 1995 a.a.O., S. 178, Lodzinski, Slawomir: Kwestia ochrony mniejszosci narodowych w dyskursie publicznym w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Wstępne rozważania, in: Linek, Bernhard; Struve, Kai: Nationalizm a tożsamość narodowa w Europie Środkowo-Wschodniej w XIX i XX w., Oppeln; Marburg 2000, S. 351-376, hier, S. 367 (im Folgenden zitiert Lodzinski Kwestia 2000).

32 Siehe für das Folgende Gesetzentwurf vom 11. Januar 2002: Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej.

33 Siehe auch Kallas 1995, a.a.O., S. 184.

kunft) und eines subjektiven Willens bzw. Bekenntnisses (das Streben nach Erhalt der Merkmale) zu finden sind, und dass zugleich ein Gruppenschutz gewährt wird, der weit über den Schutz von Individuen hinausgeht.

Als konkrete Minderheitenschutzinstrumente ist zunächst die Nutzung der Minderheitensprache als sogenannte „Hilfssprache“ avisiert, deren Gebrauch den Minderheiten neben der polnischen Amtssprache gestattet werden soll. Dies soll gelten für die Nutzung des eigenen Namens in Personenstandsangelegenheiten und Dokumenten sowie auf Antrag der Betroffenen für die Nutzung gegenüber Behörden in solchen Gemeinden, in denen eine „bedeutsame“ Anzahl von Mitgliedern der traditionellen Minderheiten lebt. Eine solche Liste relevanter Gemeinden soll durch den Ministerrat festgelegt werden. Ebenso können in diesen Gemeinden öffentliche Einrichtungen und Straßen in der Minderheitensprache bezeichnet werden. Mit diesen Regelungen bliebe die verfassungsmäßige Festlegung des Polnischen als Amtssprache unberührt.

Den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zum Bildungssystem mangelt es vor allem an drei Punkten: Ausgespart wurden erstens Überlegungen zur bislang uneinheitlichen, ungeklärten und oft auf Privativinitiative beruhenden Lehrerausbildung im Minderheitenschulwesen. Zweitens fehlen Überlegungen zur institutionalisierten Regelung der bislang ebenfalls zumeist in Eigeninitiative erstellten Lehrmaterialien für Minderheitenschulunterricht. Drittens fehlen Überlegungen, den Minderheiten die Möglichkeit der Schaffung von Privatschulen zuzugestehen.³⁴

Ein weiterer wesentlicher Bereich des Minderheitenschutzes, die Medien- und Kulturförderung, wurde in diesem Gesetzentwurf denkbar allgemein behandelt, so gilt lediglich, dass die Verbreitung von Wissen über Minderheiten und die Ausstrahlung von Programmen in den Minderheitensprachen Bestandteil des öffentlichen Rundfunks und Fernsehens sein müssen. Auf den Aspekt der Kulturförderung, faktisch ein wesentlicher Kernbereich der Minderheitenpolitik in Polen, wird gleichfalls eher allgemein eingegangen, ohne die Probleme der Förderpraxis, die sich in den vergangenen Jahren gezeigt haben, einzubeziehen.

Der Kern dieses Gesetzentwurfes stellt ein geplantes *Amt für die Angelegenheiten nationaler Minderheiten (UMN)* dar, das die bisherige Minderheitenkompetenzen vor allem im Kultur- Bildungs- und Innenministerium koordinieren könnte, was in der politischen Praxis dringend notwendig wäre. Das Amt ist als eigenständige Warschauer Behörde konzipiert und sein Vorsitzender soll dem Ministerpräsidenten rechenschaftspflichtig sein. Woran es dem geplanten Amt jedoch mangelt, ist die angemessene Inte-

34 Vgl. Łodziński, Sławomir: Kwestia ochrony mniejszości narodowych w dyskursie publicznym w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Wstępne rozważania, in: Linek, Bernhard; Struve, Kai: Nacjonalizm a tożsamość narodowa w Europie Środkowo-Wschodniej w XIX i XX w., Oppeln; Marburg 2000, S. 351-376 u. 369.

gration der Minderheiten selbst, die lediglich einmal jährlich mit ihren Belangen angehört werden sollen.

Sicher ist, dass die Verabschiedung dieses Gesetzes in der geplanten Form zu einer enormen Veränderung des minderheitenrelevanten politischen Institutionensystems führen würde und damit aufgeholt würde, was in anderen MOE-Staaten bereits erreicht worden ist. Es wird sich zeigen, wann Polen dieses Gesetz als, wie ein SLD-Parlamentarier formulierte, „Examen in Sachen Toleranz“³⁵ tatsächlich verabschieden wird.

Internationale Minderheitenschutzdokumente

Polen hat den größten Teil sowohl der völkerrechtlichen als auch der regionalen menschenrechtsbezogenen Dokumente unterzeichnet, die Menschenrechte und den Minderheitenschutz betreffen. Unter den UNO-Dokumenten ist dies vor allem der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966, den Polen elf Jahre später, also 1977, ratifizierte. Des weiteren ratifizierte Polen das *Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* von 1965 sowie das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* von 1989.³⁶ Diese UNO-Verpflichtungen beinhalten in Bezug auf den Minderheitenschutz jedoch primär ein allgemeines Diskriminierungsverbot.

Auch als KSZE/OSZE-Mitglied hat Polen die entsprechenden Dokumente unterzeichnet,³⁷ darüber hinaus ist Warschau seit 1992 Sitz des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Großen Einfluss auf die minderheitenrechtlichen Debatten innerhalb Polens entfaltete das *Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension der KSZE* von 1990, das eine Reaktion auf den Wandel in Ostmittel- und Osteuropa darstellt. Die Inhalte dieses Dokuments hatten auch Einfluss auf die Minderheitenschutzbestimmungen des deutsch-polnischen Vertrags, so dass die KSZE in der Frühphase der Transformation sicherlich der bedeutendste externe Faktor für den Minderheitenschutz Polens darstellte.

Von großer Bedeutung sind ebenfalls diverse Bestimmungen des Europarats, dessen Mitglied Polen seit 1991 ist. Dementsprechend hat Polen 1993 die *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* von 1950 unterzeichnet, jedoch erst im Jahr 2003 die *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* von 1992, die recht weitgehen-

35 Jan Byra, SLD 46. Sejm-Sitzung, 18.3.1999, III. Kadenz, Stenographische Berichte.

36 Łódzinski Sławomir: *Slowacy w Polsce*, in: Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych (Hg.): *Mniejszości narodowe w Polsce. Praktyka po 1989 roku*, Warschau 1998, S. 231-250, S. 44, zudem Barcz 1996 a.a.O., S. 147.

37 Ebd., S. 147ff.

den Sprachenschutz festlegt. Polen unterzeichnete zwar die *Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten* von 1995 ratifizierte diese jedoch erst fünf Jahre später, im Jahre 2000. Das polnische Ratifizierungsgesetz zur Rahmenkonvention beinhaltet keine konkreten Ausführungsbestimmungen, die auf eine unmittelbare Umsetzung der Konvention hindeuteten, anders als beispielsweise in der Bundesrepublik, wo eine Umsetzung der Bestimmungen zum Namensrecht zeitgleich mit der Ratifizierung garantiert wurde.³⁸ Polen verbesserte zwar inzwischen Fragen des Gebrauchs der Minderheitensprache vor Behörden, hat jedoch bislang keine gesetzliche Grundlage zum minderheitensprachlichen Namensrecht und zu topographischen Angaben in Minderheitensprachen getroffen. Eine Stellungnahme des Europarats zur polnischen Umsetzung der Konvention steht derzeit noch aus.³⁹

Bilaterale Verträge

Polen hat in einer vergleichsweise frühen Phase der Transformation verschiedene bilaterale Nachbarschaftsverträge abgeschlossen, die ebenfalls Bestimmungen zum Minderheitenschutz enthalten. Dazu zählen vor allem Verträge mit der Bundesrepublik Deutschland (17.6.1991), der Tschechoslowakei (6.10.1991, nach der Staatentrennung jeweils fortgeltend), der Ukraine (18.5.1992), der Russländischen Föderation (22.5.1992), mit Weißrussland (23.6.1992) sowie mit Litauen (26.4.1994).⁴⁰ Der deutsch-polnische Vertrag stellt die Vorlage für die Minderheitenklauseln aller anderen Verträge dar und orientiert sich, wie bereits erwähnt, am KSZE-Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension von 1990. In der Literatur werden für alle diese Verträge vier prägende Prinzipien unterschieden: Das Bekenntnisprinzip (subjektive Zugehörigkeit zur Minderheit), ein Assimilierungsverbot, das Gleichheitsprinzip und das Diskriminierungsverbot.⁴¹ Unter den positiven Schutzelementen (die ebenfalls an die Kopenhagener KSZE-Erklärung angelehnt sind) finden sich die Erwähnung des Rechts auf die Gründung eigener Einrichtungen, die Kontaktpflege mit Minderheitenangehörigen im In- und Ausland und der Emp-

38 Vgl. Gesetz vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten vom 22. Juli 1997, Bundesgesetzblatt Jg. 1997, Teil II, Nr. 31, Bonn 29. Juli 1997. Zudem für Polen Gesetz vom 27. April 2000 über die Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, Dz. U. 2000, Nr. 50, Pos. 579.

39 Vgl. dazu Polish State Report to the Council of Europe concerning Framework convention for the Protection of National Minorities, 10. July 2002.

40 Siehe hierzu Mohlek 1994 a.a.O., S. 30. Minderheitenschutzbestimmungen finden sich ebenfalls in den bilateralen Verträgen mit Ungarn, Lettland und Estland.

41 Siehe Barcz 1996, a.a.O., S. 150.

fang und die Verbreitung von Informationen in der Muttersprache. Auf die Einräumung der eher weitergehenden Rechte des Gebrauchs der Muttersprache vor Behörden wurde jedoch verzichtet. Der Aspekt des muttersprachlichen Unterrichts wird nur in den Verträgen mit der Ukraine und der Tschechoslowakei gewährleistet, die Verträge mit Deutschland und Weißrussland sichern hingegen das Bemühen darum zu. Eine wesentliche Regelung in den Verträgen mit Deutschland, Weißrussland und der Ukraine stellt auch das Recht der Nutzung des eigenen Namens in der muttersprachlichen Version dar.⁴² Grundsätzlich stellen diese bilateralen Verträge unter Berücksichtigung der historisch stark belasteten Beziehungen in diesem geographischen Raum, einen innovativen Versuch gegenseitiger nachbarschaftlicher Verpflichtungen im Minderheitenschutz in Ostmitteleuropa dar – dabei fällt Polen eine Vorreiterrolle zu.⁴³ Jedoch beinhalten diese Abkommen keinerlei Kontroll- oder sogar Sanktionsinstrumente bei Nichtumsetzung der genannten Bestimmungen.

Fazit

Zusammenfassend lassen sich die Instrumente des Minderheitenschutzes in Polen folgendermaßen charakterisieren: Zum einen erfüllt Polen grundlegende Standards des Minderheitenschutzes, was sich primär aus den entsprechenden ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen ergibt. Polen hat zudem mit der Verabschiedung der bilateralen Verträge zur Stabilisierung des Minderheitenschutzes im ostmitteleuropäischen Raum beigetragen. Zum anderen ist Polen jedoch eher zurückhaltend bei der rechtlichen Gewährung von Maßnahmen der positiven Diskriminierung. Dies hat sich beispielsweise anhand der späten Unterzeichnung und Ratifizierung relevanter Europaratsdokumente sowie vor allem an dem seit 1989 andauernden schwierigen Prozess der Installierung eines speziellen Minderheitengesetzes gezeigt. Nach dessen erwartbarer Verabschiedung wären grundlegende Verbesserungen in der Minderheitenpolitik (primär in der Sprachennutzung und im Budgetbereich) zu erwarten.

Gründe für die gebremste Entwicklung der polnischen Minderheitenpolitik lassen sich zum einen darin finden, dass die Vorbehalte gegenüber den Minderheiten nach wie vor erheblich sind. Zum anderen handelt es sich bei den Minderheiten um kein zentrales Thema im polnischen politischen Diskurs, denn der Anteil der Minderheitengruppen ist so gering, dass diese über nur geringes Vetopotential (allenfalls die deutsche Minder-

42 Ebd. S. 153 sowie Mohlek 1994, a.a.O., S. 31.

43 Krzywicka, Katarzyna: *Polozenie prawne mniejszosci narodowych w Polsce*, in: Instytut Europy Srodkowo-Wschodniej (Hg.): *Samoidentyfikacja mniejszosci narodowych i religijnych w Europie Srodkowo-Wschodniej*, Problematyka polityczna, Lublin 1998, S. 39-45, hier S. 45.

heit in Schlesien stelle einen relevanten politischen Faktor dar) gegenüber Staat und Gesellschaft verfügen.