



Heiner Bielefeldt, Jörg Lür (Hg.)  
Rechte nationaler Minderheiten

**Heiner Bielefeldt** (Dr. phil.) ist Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin. **Jörg Lüer** (M.A.) ist wissenschaftlicher Referent der Deutschen Kommission Justitia et Pax mit dem Arbeitsschwerpunkt Friedens- und Versöhnungsfragen.

HEINER BIELEFELDT, JÖRG LÜER (HG.)  
**RECHTE NATIONALER MINDERHEITEN**  
Ethische Begründung, rechtliche Verankerung  
und historische Erfahrung

[transcript]



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-verlag.de](mailto:rights@transcript-verlag.de)

© 2004 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

#### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Lektorat & Satz: Susanne Buk, Jörg Lüer, Constantin Stellmach, Berlin

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-89942-241-2

PDF-ISBN 978-3-8394-0241-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: [info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

## **INHALT**

Vorwort der Herausgeber	7
<hr/>	
HEINER BIELEFELDT/JÖRG LÜER	

### **I. Begründungsansätze**

Zum Gebrauch von Kategorien in Fragen des Menschenrechtlichen Minderheitenschutzes	11
<hr/>	
GERHARD HÖVER	

Rechte kultureller Minderheiten als Freiheitsanspruch. Zur menschenrechtlichen Begründung des Minderheitenschutzes	27
<hr/>	
HEINER BIELEFELDT	

Schutz und Rechte von Minderheiten aus der Sicht der Katholischen Soziallehre	57
<hr/>	
KONRAD HILPERT	

### **II. Internationale Standards**

Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland	71
<hr/>	
NORMAN WEISS	

Rechte indigener Völker im Rahmen der Vereinten Nationen	91
<hr/>	
BERND THOMSEN	

### **III. Politische Fallstudien aus Geschichte und Gegenwart**

Der Umgang mit Minderheiten im Osmanischen Reich 100

---

BÜLENT UCAR

Instrumente des Minderheitenschutzes in Polen 124

---

ANDREA GAWRICH

Die rechtliche Integration ethnischer Minderheiten in Ungarn 138

---

HERBERT KÜPPER

Das Volk der Sorben in Deutschland 152

---

LUDWIG ELLE

### **IV. Kontrapunktische Nachbemerkung**

Die Minderheitenfrage unter postsowjetischen Umständen 166

---

MYROSLAV MARYNOVYCH

Autoren 178

---

*Heiner Bielefeldt/Jörg Lür*

## VORWORT DER HERAUSGEBER

Hinter dem abstrakten Begriff der Minderheit verbergen sich höchst unterschiedliche Realitäten. Das Spektrum der Phänomene reicht von autochthonen Minderheiten, von denen einige auch heute noch relativ geschlossen in ihren traditionellen Siedlungsgebieten leben, bis zu Minderheiten-gruppierungen, die sich im Zuge von Flucht oder Arbeitsmigration eingefunden haben und sich typischerweise in den urbanen Regionen der Aufnahmegesellschaften konzentrieren. Minderheiten können innerhalb der Grenzen eines Staates leben oder grenzüberschreitend siedeln. Sie können darüber hinaus in Diaspora-Strukturen neue sozialräumliche Bezüge mit ihren Herkunftsländern entwickeln. Während sich manche Minderheiten primär durch ein Bewusstsein (tatsächlicher oder vermeintlicher) gemeinsamer Herkunft konstituieren, kommen in allen Fällen eigene Sprache, Religion oder Besonderheiten der Lebensführung hinzu. Das Bewusstsein der Eigenständigkeit gegenüber der Umgebung kann durch strenge Endogamie-regeln und andere Mechanismen aufrechterhalten werden; es kann sich aber auch verbinden mit offenen, sich verschiebenden Grenzen, die für neue und komplexe („hybride“) Identitäten Raum geben.

Bei aller Differenz der Phänomene und Konstellationen bleibt festzustellen, dass das Minderheitenthema vielerorts mit Ängsten belastet ist. Den Ängsten mancher Minderheiten vor schleichender oder gar politisch forciert Assimilation, korrespondieren auf Seiten der Mehrheiten nicht selten Ängste vor Veränderungen der vertrauten Lebenswelten sowie vor kulturellem oder auch politischem Separatismus und damit verbundenen Krisen. Solche Ängste sind nicht naturwüchsig; sie können geschürt und politisch ausgebeutet oder auch in gesellschaftlichen Lernprozessen bearbeitet werden. Im schlimmsten Fall führen sie zu gewaltsamen Konflikten bis hin zu Krieg und Bürgerkrieg. Deshalb gehört es zu den zentralen Aufgaben der Politik, das Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen politisch-rechtlich so zu gestalten, dass Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Gruppen entstehen kann.

Für die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten bieten Minderheitenrechte heute eine unverzichtbare normative Orientierung. Sowohl im Rahmen der Vereinten Nationen als auch im Europarat und in anderen regionalen Staatenbündnissen findet dies in den letzten Jahren zunehmende Anerkennung. Obwohl sie zunächst auf die

spezifischen Problemlagen von Minderheiten antworten, betreffen Minderheitenrechte immer auch die Gesellschaften im Ganzen. Sie markieren den systematischen Abschied vom Ideal des homogenen Nationalstaats hin zu einem politischen Gemeinwesen, das seine Heterogenität nüchtern als Herausforderung und Chance zugleich versteht.

Dass die Beziehungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten nach wie vor auch von Konflikten geprägt sein können, versteht sich dabei von selbst. Minderheitenrechte sind nicht primär ein Instrument der Konfliktprävention; sie können unter Umständen sogar Konflikte verschärfen, indem sie die Konfliktfähigkeit marginalisierter Minderheiten erhöhen oder überhaupt erst schaffen. Gleichwohl bieten sie längerfristig Chancen für eine – zwar nicht konfliktfreie, wohl aber gewaltfreie – Integration, indem sie gemeinsame Referenzen für Minderheiten und Mehrheitsgesellschaft bereitstellen und durch internationale Abkommen damit verbundene Kontrollinstitutionen abstützen. Mit der rechtlichen Gewährleistung der Freiheit zu individueller und kommunitärer kultureller Selbstbestimmung eröffnen Minderheitenrechte Wege dauerhafter Koexistenz jenseits der Alternative von Assimilation und Separatismus. Damit tragen sie indirekt auch zur Lösung von Konflikten zwischen Minderheiten und Mehrheiten bei.

Eine im Kontext der Minderheitenrechte lange Zeit diskutierte Frage betrifft die Definition von Minderheiten. Ein konsensfähiges Ergebnis haben die einschlägigen Debatten bis heute nicht erbracht. Dies hat pragmatische Lösungen indessen nicht verhindert. So überlässt die Europäische „Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten“, die 1995 im Europarat entstanden und seit 1998 für die Signatarstaaten rechtsverbindlich ist und derzeit das wichtigste völkerrechtliche Instrument des Minderheitenschutzes darstellt, die Festlegung der jeweiligen nationalen Minderheiten zunächst den einzelnen Staaten.<sup>1</sup> Gleichzeitig verlangt der für die Überwachung der Konvention zuständige Beratungsausschuss („Advisory Committee“) den Staaten allerdings ab, dass sie ihren Ermessensspielraum in verantwortlicher, nicht-willkürlicher Weise nutzen. Bei der Prüfung der von den Staaten periodisch einzureichenden Berichte über die Verwirklichung der Konventionspflichten fragt der Ausschuss immer wieder kritisch an, warum einzelne Artikel nicht auch zugunsten anderer, bisher nicht anerkannter Minderheiten angewendet werden können. Auf diese Weise soll mit der Zeit eine Sogwirkung in Richtung eines sukzessiv weiter ausgebauten Minderheitenschutzes entstehen – ungeachtet der Tatsache, dass eine umfassende und allgemein anerkannte Definition des Minderheitenbegriffs bisher nicht besteht und wohl auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist.

---

1 Die Bundesrepublik Deutschland hat dabei einen eher restriktiven Kurs eingeschlagen und als nationale Minderheiten lediglich Dänen, Friesen, Sorben sowie Sinti und Roma anerkannt.

Auch wenn Minderheitenrechte in den letzten Jahrzehnten unverkennbar an Bedeutung gewonnen haben, werfen sie allerdings nach wie vor Grundfragen auf, über die höchst kontrovers diskutiert wird: Ist das Subjekt der Minderheitenrechte eine – wie immer im Einzelnen definierte – vorgegebene Gruppe, oder handelt es sich letztlich um Rechtspositionen der individuellen Angehörigen von Minderheiten? Wie lassen sich besondere Schutzrechte von Minderheiten mit dem Universalismus der Menschenrechte vereinbaren? Wo verläuft die Grenze zwischen dem Recht von Minderheiten auf Anerkennung ihrer Besonderheit einerseits und einem das politische Gemeinwesen sprengenden politisch-rechtlichen Separatismus andererseits? Wie ist das Verhältnis zwischen Minderheitenrechten und Volksgruppenrechten zu verstehen, und welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Forderungen indigener Völker? Wie können rechtliche Regelungen der Vielfalt unterschiedlicher Problemlagen von Minderheiten Rechnung tragen? Wie kann es gelingen, auch die („Hybrid“-)Identitäten von Grenzgängern bei der Ausgestaltung von Minderheitenrechten zu berücksichtigen?

Die Diskussion solcher Grundfragen war der Auftrag einer von der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* einberufenen Projektgruppe „Minderheitenrechte als Menschenrechtsaufgabe“. Dabei sollten nicht zuletzt die sozialetischen Grundlagen für kirchliches Handeln in diesem Feld überprüft und weiterentwickelt werden. Die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* verstand diesen Auftrag als Beitrag zu einer gereiften Handlungsfähigkeit nicht nur kirchlicher Akteure.

Der vorliegende Band ist aus den Diskussionen dieser Gruppe sowie einem mehrtägigen internationalen Workshop „Minderheitenschutz als menschenrechtliche Herausforderung“ hervorgegangen. Die konzeptionellen Grundfragen sind dabei nicht nur abstrakt, sondern stets im Blick sowohl auf bestehende bzw. in der Entwicklung begriffene völkerrechtliche Normen und Institutionen als auch auf historische Erfahrungen mit der Regelung von Minderheitenfragen erörtert worden.

Die im Rahmen der Arbeitsgruppe diskutierten Beispielfälle stammen vor allem aus Osteuropa. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen ist nach der Auflösung des ehemaligen Ostblocks die Gestaltung des Verhältnisses von Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen zur Existenzfrage einiger osteuropäischer Staaten geworden. Dies gilt nicht nur für die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen neuen Staaten, sondern beispielsweise auch für die baltischen Staaten. Zum anderen enthalten die nach der Wende von 1989 neu entstandenen ost- und mitteleuropäischen Verfassungen zum Teil rechtliche Gewährleistungen zugunsten von Minderheiten, die – wie etwa das Beispiel Ungarn zeigt – weit über die in Westeuropa entwickelten Standards hinausgehen.

Wir möchten an dieser Stelle allen Mitgliedern der Projektgruppe für die engagierten Diskussionen herzlich danken. Dadurch sind Kontakte und Arbeitszusammenhänge entstanden, die sicherlich auch nach Abschluss der Projektgruppe fortbestehen werden. Unser Dank gebührt auch der Deutschen Kommission Justitia et Pax sowie Renovabis für den Anstoß, die Unterstützung und die Begleitung des Arbeitsprozesses. Schließlich sei dem transcript-Verlag für die freundliche Kooperation bei der Gestaltung des vorliegenden Bandes gedankt.

Berlin, im Sommer 2004

Heiner Bielefeldt, Jörg Lüer

*Gerhard Höver*

## **ZUM GEBRAUCH VON KATEGORIEN IN FRAGEN DES MENSCHENRECHTLICHEN MINDERHEITENSCHUTZES**

„Seit dem 19. Jahrhundert hat sich überall in der Welt im politischen Bereich eine Tendenz entwickelt und durchgesetzt, nach der die Menschen desselben Volksstammes unabhängig sein wollen und eine einzige Nation bilden möchten. Weil dies jedoch aus einer Reihe von Gründen nicht immer verwirklicht werden kann, ergibt sich, dass ethnische Minderheiten sich häufig innerhalb der nationalen Grenzen eines anderen Volksstammes befinden; daraus entstehen ziemlich schwierige Probleme“

– so zitiert Papst Johannes Paul II. die Enzyklika „Pacem in terris“ von Papst Johannes XXIII. und beginnt damit seine Botschaft zum Weltfriedenstag am 1. Januar 1989, welche sich unter dem Titel „Um Frieden zu schaffen, Minderheiten achten“ speziell der Frage der Rechte und Pflichten von Minderheiten widmet.<sup>1</sup> Der Papst greift damit „eine der heikelsten Fragen in der gegenwärtigen Gesellschaft“ auf, die „im Verlauf der Jahre [...] immer dringlicher geworden“ ist, „weil sie sowohl die Gestaltung des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens im Innern eines jeden Landes als auch das Leben der internationalen Gemeinschaft betrifft“ (Nr. 1). Mit Recht lenkt der Papst den Blick auf den Zusammenhang von Friedensordnung, Menschenrechten und Minderheitenschutz. Denn wie spätestens seit dem Jugoslawienkonflikt wieder neu schmerzlich bewusst geworden ist, haben regionale Konflikte zu schwersten Menschenrechtsverletzungen geführt und ganze Volksgruppen in ihrer Existenz gefährdet. „Diesen Auseinandersetzungen liegen im Kern oft Minderheitenprobleme und Nationalitätenkonflikte zugrunde. So kann als Ursache des Zerfalls multiethnischer Staaten, der Missachtung und Verfolgung von Minderheiten sowie von Angehörigen anderer Volksgruppen und zahlreicher inner- und zwischenstaatlicher Konflikte oftmals das Fehlen einer rechtsstaatlichen und demokratischen Regelung des Zusammenlebens verschiedener Volksgruppen bzw. von Mehrheit und Minderheit beobachtet werden.“<sup>2</sup> Damit aber ergibt sich beim Aufbau einer dauerhaften internationalen Friedensordnung ein

---

1 Vgl. die Dokumentation dieses Textes in: D. Blumenwitz, Positionen der katholischen Kirche zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen in einer nationalen Friedensordnung, Köln 2000, S. 127-132.

2 Ebd. S. 15.

Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit eines menschenrechtlich fundierten Minderheitenschutzes einerseits und dem staatlichen Souveränitätsanspruch andererseits, das zu bewältigen eine der zentralen Bestrebungen gegenwärtiger Menschenrechtspolitik darstellt. Dies gilt bereits für die Bemühungen auf nationaler Ebene, welche höchst unterschiedliche Konzepte erkennen lassen, wenn man etwa die Regelungen in Polen und in Ungarn miteinander vergleicht, es gilt auf der Ebene von Staatengemeinschaften wie etwa der Europäischen Union und natürlich auf der Ebene der Vereinten Nationen im Bestreben, völkerrechtlich bindende Normen und Schutzvorschriften, Implementierungsstandards und Regeln für eine „gute Praxis“ zu formulieren und durchzusetzen. Die Frage von Menschenrechten und Minderheitenschutz stellt sich bei all dem als eine komplexe Herausforderung für das Streben nach Gerechtigkeit dar, insofern hier das Verhältnis von allgemeiner und besonderer Gerechtigkeit sich als eine Grundlage des Zusammenlebens von Menschen, Gruppen, Völkern in einem Raum rechtlich-politischer Freiheit erweist und eine ständige, vermutlich wohl bislang weithin unterschätzte Herausforderung bedeutet, zumal wenn man bedenkt, dass in der neueren Diskussion um den Minderheitenschutz zunehmend auch die Fragen von Migrationen bzw. der Integration von Migranten einbezogen werden.

Die wachsende Bedeutung des menschenrechtlichen Minderheitenschutzes steht jedoch in einem eigentümlich paradoxen Kontrast zu den Schwierigkeiten, für den Aufbau und die Konkretisierung eines solchen Schutzes eine konsistente und kohärente theoretische Fundierung zu entwickeln. In seiner umfangreichen Studie über „Begründungen von Minderheitenrechten“ kommt Martin Frank zu dem Ergebnis, dass es theoretisch vernünftiger zu sein scheine, „die Heterogenität und Vielfalt zur Tugend des Minderheitenschutzes erklären“<sup>3</sup> Frank verbindet damit nicht nur die Meinung, dass Minderheitenrechte auf der praktischen Ebene das Merkmal bereichsspezifischer Sinngeltung an sich tragen, sondern vertritt auch die These von der „notwendigen theoretischen Fragmentierung“ von Minderheitenrechten; es sei „unwahrscheinlich, dass sich eine umfassende und nichttriviale Theorie von Minderheiten formulieren lässt, die die wichtigsten legitimen Rechte und Maßnahmen rechtfertigen könnte“, vielmehr müsse mit divergenten Argumentationen gerechnet werden, die im einfachsten Falle „zu einem bloßen beziehungslosen Nebeneinander von Begründungen“, im schlimmsten Falle zu Unvereinbarkeiten im Sinne von „Kombinationsbarrieren“ führe.<sup>4</sup> Diese These von der notwendigen theoretischen Fragmentierung ist als Kritik am Begründungsansatz von Minderheiten-

---

3 M. Frank, *Begründungen von Minderheitenrechten*, InIIS-Arbeitspapier Nr. 25/02, S. 65.

4 Ebd.

rechten gedacht, wie ihn W. Kymlicka entwickelt hat.<sup>5</sup> Nach Frank entwickle Kymlicka sein Konzept mit einem zu großen theoretischen Generalitäts- und Kohärenzanspruch, der die Besonderheiten von Minderheiten und die dementsprechende Vielfalt von Minderheitenrechten zu sehr nivelliere. Die Frage aber ist, ob Frank die Problematik wirklich löst, indem er aus der „Not“ einer kohärenten Begründung von Minderheitenrechten einfach hin eine „Tugend“ macht, deren Gehalt sich jedoch in Heterogenität und Vielfalt erschöpft. Ohne Zweifel beschreibt Frank eine Problematik des menschenrechtlichen Minderheitenschutzes, die sich zunehmend als unlösbar erweist; zu überlegen aber ist, ob nicht die Problembeschreibung selbst von anderen konzeptuellen Voraussetzungen angegangen werden muss. Denn bestünde tatsächlich ein Lösungsweg alternativlos darin, die Heterogenität des Minderheitenschutzes zur Tugend zu erklären, läuft man Gefahr, die Verbindung dieses Schutzes mit allgemeinen Grundprinzipien des Menschenrechtsschutzes überhaupt in Frage zu stellen.

Papst Johannes Paul II. hat in seiner Botschaft zum Weltfriedenstag 1989 zwei solcher konstitutiven Prinzipien genannt, auf die unmöglich verzichtet werden kann: zum einen ist es das Prinzip der Menschenwürde, welches bedeutet, dass jede Art von Minderheitenschutz immer auch als kategorialer Würdeschutz verstehbar sein muss, zum anderen ist es das Prinzip der grundlegenden Einheit des Menschengeschlechtes – das theologisch gesehen seinen Ursprung in einem einzigen Schöpfergott hat: „Die Einheit jedes Menschengeschlechts besagt, dass die gesamte Menschheit über ihre ethnischen, nationalen, kulturellen und religiösen Unterschiede hinaus eine Gemeinschaft bildet, die keine Diskriminierung unter den Völkern zulässt und auf gegenseitige Solidarität ausgerichtet ist. Die Einheit verlangt auch, dass die Verschiedenheiten unter den Mitgliedern der Menschheitsfamilie für die Stärkung der Einheit selbst fruchtbar gemacht werden, anstatt neue Spaltungen zu verursachen. Die Verpflichtung, die Verschiedenheit anzunehmen und zu schützen, betrifft nicht nur den Staat oder die Gruppen. Jede Person als Mitglied der einen Menschheitsfamilie muss den Wert der Verschiedenheit unter den Menschen verstehen und achten und ihn auf das Gemeinwohl hinordnen. Ein offener Geist, der bestrebt ist, das kulturelle Erbe der Minderheiten, dem er begegnet, besser zu begreifen, wird dazu beitragen, Haltungen zu überwinden, welche gesunde gesellschaftliche Beziehungen behindern. Es handelt sich hierbei um einen Prozess, der kontinuierlich fortgeführt werden muss; denn solche Haltungen wiederholen sich nur allzu oft unter neuen Formen“ (Nr. 3). D.h. die Etablierung eines Minderheitenschutzes unter der Prämisse bloßer Heterogenität entbehrt des Zielbezugs, wie er Menschenrechten allgemein eigen ist, insofern „die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen

5 Vgl. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995.

Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet“ – wie es die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in ihrer Präambel formuliert. Dies hat im Rahmen der UN- Menschenrechtskommission Asbjorn Eide nochmals deutlich zum Ausdruck gebracht: die allgemeinen Menschenrechte besitzen eine „distinctly integrative function“, die Formulierung von Minderheitenrechten als „the rights of individuals to preserve and develop their separate group identity“ hat innerhalb des Integrationsprozesses – „within the process of integration“ – zu erfolgen.<sup>6</sup>

Einheit in Verschiedenheit zu denken, ist aber letztlich nichts anderes, als die Idee der Menschenrechte dynamisch zu verstehen; sie stellt eine je neu zu bewältigende konstruktive Aufgabe dar. Der Minderheitenschutz lenkt so betrachtet den Blick auf eine spezifische Qualifizierung des Menschenrechtsdenkens; „Qualität“ nämlich ist das, was einer tragenden Idee lebendigen Ausdruck verschafft. Das bedeutet aber zugleich, dass für die Problemwahrnehmung ein einfaches kategoriales Gegensatzpaar von Einheit und Vielheit bzw. von Kohärenz und Heterogenität keine angemessene Beschreibungsebene darstellen kann. Begreift man die Beobachtungen von Martin Frank unter der Frage des Gebrauchs von Kategorien in Fragen des Minderheitenschutzes, so geht es ihm in seiner Kritik an der Theorie von W. Kymlicka eher darum, dass man Minderheitenrechte nicht ohne weiteres aus einem bestimmten Typus von Freiheit ableiten kann, ohne sie im vorhinein bereits kategorial vereinfacht und reduziert zu haben. Wenn man sich hierbei epistemologisch an Kant orientiert, wird man sehen, dass Kant nämlich zunächst die Kategorien der Freiheit entwickelt und erst im Anschluss daran die Lehre von der Typik der reinen praktischen Urteilskraft.<sup>7</sup> Daher kann die Postulierung von Heterogenität und Vielfalt als Tugend des Minderheitenschutzes kein weiterführender Ansatz sein, solange man nicht die Frage von Kategorie und Kategorialität im Minderheitenschutz umfassender aufgreift.

Es dürfte kein Zufall sein, dass in zahlreichen neueren Schriften zu Minderheitenrechten und Minderheitenschutz, insbesondere bei der Frage der Definition von „Minderheit“, von „Kategorie“ die Rede ist – so auch in der Studie von Frank – ohne dass jedoch überhaupt darüber reflektiert würde, was „Kategorie“ eigentlich bedeutet und welcher epistemologische Stellenwert ihr zukommt. Freilich ist allein die Frage nach Sinn und Stellenwert von „Kategorien“ als solche schon so komplex, dass hier eher ein

6 Vgl. Commission on Human Rights. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-second session. Item 8 of the provisional agenda: Prevention of Discrimination against and the Protection of Minorities. Working paper on the relationship and distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples, Paper by Asbjorn Eide Nr. 23 (E/CN.4/Sub.2/2000/10).

7 Vgl. I. Kant, Kritik der praktischen Vernunft, Ausgabe W. Weischedel Bd. VII, Darmstadt 1968, S. 184-191 (A 115-127).

Forschungsbedarf angemeldet als eine schon zufriedenstellende Lösung angeboten werden könnte. In einer sehr großen Vereinfachung lassen sich philosophiegeschichtlich gesehen zwei grundlegende Kategorien-Konzeptionen unterscheiden, nämlich zum einen der aristotelische, zum anderen der kantische Ansatz.<sup>8</sup> Für Aristoteles sind Kategorien grundlegende Schemata der Aussage, deren Differenzierung dazu dient, Bedeutungsverwechslungen, Sphärenvermengungen, Mehrdeutigkeiten, d.h. täuschenden Wortgebrauch zu erkennen und zu vermeiden; insofern sind sie philosophisch gesehen unverzichtbare Instrumente sinnvoller Diskurssprache. In seiner Kategorienschrift bzw. in der Topik führt Aristoteles zehn unterschiedliche Grundformen der Aussage auf: „Was-es-ist, So-und-so-viel, So-und-so-beschaffen, Im-Verhältnis-zu ..., An-irgendeiner-Stelle, Zu-der-und-der-Zeit, Lage, Haben, Tun, Erleiden. Stets wird ein nebenbei Zutreffendes, eine Gattung, eine Eigentümlichkeit und die Begriffsbestimmung in einer dieser Aussageformen sich vorfinden; denn alle dadurch gestellten Fragen bezeichnen entweder ein Was-ist-es oder ein Irgendwieviel oder Irgendwiebeschaffen oder irgendeine der anderen Grundformen von Aussage“ (Topik I, Kap. 9, 103 b 20-28) – es handelt sich also um das, was man als Kategorien von „Substanz“, „Quantität“, „Qualität“, „Relation“, „Ort“, „Zeit“, „Sichbefinden“, „Sichverhalten“, „Tun“ und „Leiden“ bezeichnet. Über den sprachkritischen Gebrauch hinaus – nämlich sinnkohärente Diskursivität abzusichern – ist Aristoteles der Meinung, dass die zehn Kategorien ausreichend seien, um alle verschiedenen Funktionen von „ist“ voll zu erfassen, d.h. einen Grundriss aller möglichen Bedeutungen des Seins der Dinge selbst zu bilden. Aufgrund der darin implizierten Korrespondenz von Logos und Sein sind die logischen Typen der Prädikation für Aristoteles zugleich ontologische Prinzipien des Seienden, d.h. die Kategorien besitzen über die sprachkritische Funktion hinaus einen ontologischen Status.<sup>9</sup> Die vorrangige Auszeichnung der Substanz gegenüber den Akzidentien lässt dementsprechend auch die essentielle, auf Seinsgattungen bezogene Prädikation in den Blickpunkt treten.

Die Frage aber, wie eine Kategorientafel mit ontologischem Anspruch in ihrer Vollständigkeit aufgewiesen und die Mehrdeutigkeit des Sinns von „Sein“ bewältigt werden kann, lässt sich als solche nur auf dem Weg einer Theorie des Erkennens lösen. Einen solchen Ansatz hat Kant unternommen, der die Kategorien als Stammbegriffe des reinen Verstandes aus den synthetischen Urteilsfunktionen herleitet. Sein Ansatz ist für eine menschenrechtsethische Kategorienbildung insofern von besonderer Bedeutung, als Kant von einer strukturellen Entsprechung der sog. „Naturka-

8 Vgl. zum Problem H.M. Baumgartner, Art.: Kategorie, in: Handbuch philosophischer Grundbegriffe Bd. 2, München 1973, S. 761-778; sowie H.M. Baumgartner u.a., Art.: Kategorie, Kategorienlehre, in: Historisches Wörterbuch der Philosophie Bd. 4, S. 714-776.

9 Vgl. H.-M. Baumgartner, Art.: Kategorie, a.a.O., S. 763.

tegorien“ als Grundstrukturen der Welt möglicher Erfahrung einerseits und der „Kategorien der Freiheit“ als reinen Formen der Willensbestimmungen andererseits ausgeht.<sup>10</sup> Ganz allgemein gesagt strukturiert Kant die Kategorien in Entsprechung zu den drei Modi des Fürwahrhaltens, nämlich zum Meinen als dem weder subjektiv noch objektiv hinreichend begründeten, problematischem Fürwahrhalten oder Fürmöglichhalten, zum Glauben als dem nur subjektiv, aber nicht objektiv hinreichend begründeten assertorischen Fürwahrhalten oder Fürwirklichhalten und zum Wissen als dem sowohl subjektiv wie objektiv hinreichend begründeten apodiktischen Fürwahrhalten oder Fürnotwendighalten. Damit sind drei Urteilsmodi gegeben, die unter den Kategorientiteln von Quantität, Qualität, Relation und Modalität als „Momente“ fungieren. In ihnen wird auf je unterschiedlichem Anspruchsniveau etwas Gegebenes als bestimmt angesehen. Die Frage, in welcher Kategorie der Urteilsakt vollzogen werden soll bzw. ob man bei einem „Moment“ stehen bleiben soll oder nicht, ist für Kant gleichbedeutend mit der Frage, welchen Gewissheitsgrad man im Hinblick auf einen Zweck als zureichend ansieht.<sup>11</sup> Insofern lässt sich tatsächlich sagen, „daß

10 Vgl. dazu J. Simon, Kategorien der Freiheit und der Natur. Zum Primat des Praktischen bei Kant, in: D. Koch; D. Bort (Hg.), Kategorie und Kategorialität: historisch-systematische Untersuchungen zum Begriff der Kategorie im philosophischen Denken (FS für Klaus Hartmann zum 65. Geburtstag), Würzburg 1990, S. 107-130; ders., Kant. Die fremde Vernunft und die Sprache der Philosophie, Berlin/New York 2003; vgl. auch M. Riedel, Imputation der Handlung und Applikation des Sittengesetzes. Über den Zusammenhang von Hermeneutik und praktischer Urteilskraft in Kants Lehre vom „Faktum der Vernunft“, in: ders., Urteilskraft und Vernunft: Kants ursprüngliche Fragestellung, Frankfurt a.M. 1989, S. 98-124. Zu den „Naturkategorien“ vgl. I. Kant, Kritik der reinen Vernunft, Ausgabe W. Weischedel Bd. 4, Darmstadt 1968, S. 118f (B 106/A 80), zu den „Kategorien der Freiheit“ I. Kant, Kritik der praktischen Vernunft, a.a.O., S. 185 (A 117).

11 In der „Kritik der reinen Vernunft“ reflektiert Kant am Ende des Werkes über den „Kanon der reinen Vernunft“, und zwar über Meinen, Glauben und Wissen. In diesem Kontext führt er folgendes Beispiel an: „Der Arzt muß bei einem Kranken, der in Gefahr ist, etwas tun, kennt aber die Krankheit nicht. Er sieht auf die Erscheinungen, und urteilt, weil er nichts Besseres weiß, es sei die Schwindsucht. Sein Glaube ist selbst in seinem eigenen Urteile bloß zufällig, ein anderer möchte es vielleicht besser treffen. Ich nenne dergleichen zufälligen Glauben, der aber dem wirklichen Gebrauche der Mittel zu gewissen Handlungen zum Grunde liegt, den *pragmatischen Glauben*“ (I. Kant, Kritik der reinen Vernunft, a.a.O., S. 690 [B 852/A 824]). Kants Vernunftkritik steht so gesehen für die Tatsache, dass wir unsere Urteile unter Standpunkt- und Zeitbedingungen bilden müssen, und d.h. eben nichts anderes: unter Endlichkeitsbedingungen. Die „Kritik der reinen Vernunft“ ist eine ganz konsequente Philosophie der Endlichkeit, des Seins in der Zeit; vgl. zu dieser Problematik grundlegend J. Simon, Die Zeitbedingtheit der Urteilsbildung. Zu Kants Modifizierung des Fürwahrhaltens als Meinen, Glauben und Wis-

eigentlich auch schon die Naturbestimmungen (eine Art von moralisch zu verantwortenden) Willenbestimmungen sind<sup>12</sup> und somit die „Naturkategorien“ im Horizont der „Kategorien der Freiheit“ stehen – woraus sich eben auch ein Plädoyer für eine ethische, d.h. im Horizont von Sittlichkeit stehende Kategorienbildung in der Frage des Menschenrechtsschutzes, insbesondere des Minderheitenschutzes herleitet.

Die wenigen Andeutungen zur Kategorientheorie allgemein machen vielleicht schon deutlich, dass man bei der Problematik des Kategoriegebrauchs im Minderheitenschutz nicht nur darauf zu achten hat, welche Kategorien zur Anwendung kommen, sondern auch welche Kategorientheorie zugrunde gelegt wird. Zudem wird schon an diesem Punkt klar, dass eine bloß soziologisch-deskriptive Klassifikation von Minderheiten nicht ausreichen kann, um daraus einen menschenrechtlichen Minderheitenschutz abzuleiten, dieser kann nur dort entwickelt werden, wo er unter dem Primat der Kategorien der Freiheit begriffen wird. Es scheint, dass nicht wenige Theorieprobleme des Minderheitenschutzes aus einer ungeklärten Verwendung von Kategorie und Kategorialität herrühren; in einigen exemplarischen Überlegungen zur gegenwärtigen Diskussion soll dies kurz erläutert werden.

Der sachliche Grund dafür, in Fragen des Minderheitenschutzes verstärkt die Rede von „Kategorien“ in Anspruch zu nehmen, dürfte vor allem darin liegen, dass für Minderheiten bzw. Angehörige von Minderheiten ein allgemeiner Menschenrechtsschutz nicht ausreicht, dass eine Minderheit „durch eine ‚einfache‘ Nichtdiskriminierung – das heißt durch die schlichte Gleichbehandlung mit der Mehrheitsbevölkerung – nicht ausreichend geschützt werden kann“, sondern sie darüber hinaus zu ihrer Erhaltung „auch noch des besonderen staatlichen Schutzes, temporärer Bevorzugung (positive Diskriminierung – *affirmative actions*) und finanzieller Förderung (positive Gewährleistungspflichten)“ bedarf.<sup>13</sup> Diese Linie verfolgt auch die Working Group on Minorities der UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights seit einiger Zeit in verstärktem Maße. Das von Tom Hadden vorbereitete Arbeitspapier „International and National Action for the Protection of Minorities“<sup>14</sup> geht quasi e contrario aus von

---

sen, in: K.-M. Kodalle (Hg.), *Zeit-Verschwendung: ein Symposium*, Würzburg 1999, S. 29-46, bes. 37ff.

12 J. Simon, *Kant. Die fremde Vernunft und die Sprache der Philosophie*, a.a.O. S. 147.

13 G.H. Gornig, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: D. Blumenwitz; G.H. Gornig; D. Murswiek (Hg.), *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*, Köln 2001, S. 19-48 u. 20.

14 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.3 – 23. Januar 2004.

„a wide range of human rights violations against members of minorities: attacks and other forms of ill-treatment against individual members of minorities; systematic discrimination against members of minority communities; exclusion of representatives of minorities from national and local political decision-making; appropriation by majority communities of land traditionally occupied by members of minority communities; national development policies and practices that seriously affect the social and economic lifestyle of minority communities.

...These considerations point toward the need to adopt special measures for the recognition and protection as well as the economic, social and cultural development of minority communities” (Nr. 2 u. 4). Eine spezifische Anerkennung und Behandlung, die nicht selbst wiederum desintegrative Wirkungen zeitigt, bedarf freilich einer begründeten Erklärung, wer in welcher Weise zu den Begünstigten eines von affirmative actions begleiteten Minderheitenschutzes gehören soll. Die Arbeitsgruppe hat dazu folgende Problemlagen identifiziert: „(a) the extent to which minorities are entitled or may benefit from formal constitutional or legislative recognition:

(b) the extent to which it is permissible or desirable to identify individual members of particular minorities and the criteria for establishing membership:

(c) the range of structures for ensuring effective political participation or autonomy for members of minorities and their representatives at national, regional and local levels;

(d) the choice between the provision of separate structures and facilities for members of minorities and facilitating or encouraging their integration in a multicultural society;

(e) the impact of national development plans on minority communities and alternative approaches to the right of minorities to development;

(f) the relationships between the rights of minorities and of indigenous peoples;

(g) the implications for conflict prevention and conflict resolution“ (Nr. 18).

Das Problem der Kategorisierung kommt hierbei zum einem bei der Frage von Identifizierung und Mitgliedschaftskriterien („objective or factual criteria; self-identification; acceptance by other group members“ [vgl. Nr. 22]) in den Blick, zum anderen bei der deutlicheren Unterscheidung zwischen „minorities and indigenous peoples“ (vgl. Nr. 41ff). Bereits das Arbeitspapier von Asbjorn Eide hatte hierzu vier „categories of rights“ unterschieden: (a) the general human rights, (b) the additional rights specific to persons belonging to national or ethnic, religious or linguistic minorities, found in article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities („Minority Declaration“), and in several regional instruments dealing with the rights of persons belonging to minorities“, (c) the special rights of indigenous peoples and of indigenous individuals“, (d) the rights of peoples as provided for in common article 1 to the two International Covenants of 1966. Auf jeder Stufe tritt ein kollektives Rechtsmoment verstärkend hinzu, bis dahin eben, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker als reines Kollektivrecht an-

gesehen wird. Diese Kategorisierung steht parallel zum dem Bemühen, den Territorialbezug indigener Völker als Grundlage der Selbstverwaltung über Land und natürliche Ressourcen stärker hervorzuheben (vgl. Nr. 15)<sup>15</sup> und somit den Begriff der indigenen Völker deutlicher in Beziehung zum Begriffs des „Volkes“ im Sinne des Selbstbestimmungsrechts von Art. 1 ICCPR zu setzen. Sicher ist es richtig zu sagen, dass „Volk“ in diesem Sinne und „Minderheit“ nicht zwei verschiedene „Kategorien von Subjekten“ darstellen, die durch völlig unterschiedliche Merkmale gekennzeichnet wären,<sup>16</sup> es könnte jedoch sein, dass man die Besonderheit indigener Völker als Träger von Minderheitenrechte durch eine „essentielle Prädikation“ und damit durch einen Kategorialitätsansatz unterstreichen möchte, der hinter die individualrechtliche Ebene des modernen Menschenrechtsdenkens quasi zurückgreifen möchte. Bereits O. Kimminich hatte in seiner Abhandlung über „Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation“<sup>17</sup> darauf hingewiesen, dass die menschenrechtliche Umgestaltung des Völkerrechts zu einer Schwächung des Minderheitenschutzes geführt habe. Dadurch nämlich sei die Relation von Mensch und Raum als Heimat einer bestimmten Gruppe noch weiter aus dem Blick getreten, als es im etatozentrischen Völkerrecht der Neuzeit bereits geschehen sei.<sup>18</sup> Es scheint also, als wolle man einem substanzbezogenen Minderheitenbegriff zumindest für die Frage der Rechte und des Schutzes indigener Völker wieder mehr Geltung verschaffen und damit indirekt auch die aristotelische Kategorientradition stärker beanspruchen.

Diese Vermutung legt sich auch insofern nahe, als traditionellerweise Rasse, Religion und Sprache als „drei Hauptkategorien“<sup>19</sup> von Minderheiten galten. Als „ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population“ sind sie auch in der vielfach rezipierten Definition von Francesco Capotorti enthalten: „A group, numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing form those of the rest of the population and show, of only implicitly, a sense of solidarity, directed towards pre-

15 Das parallele Arbeitspapier von Erica-Irene Daes stellt hierbei etwas stärker auf die „aboriginality (i. e., being autochthonous)“ ab (vgl. Nr. 28ff).

16 Vgl. dazu D. Murswiek, Das Verhältnis des Minderheitenschutzes zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: D. Blumenwitz; G. Gornig; D. Murswiek (Hg.), Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, a.a.O., S. 83-100.

17 O. Kimminich, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation (Entwicklung und Frieden: Wissenschaftliche Reihe; 39), Mainz 1985.

18 Vgl. ebd. S. 40ff.

19 G.H. Gornig, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, a.a.O., S. 26.

serving their culture, traditions, religion or language.“<sup>20</sup> Die kategoriale Bedeutung dieser drei Merkmale, welche Angehörige einer Minderheit in einer substanziellen Weise qualifiziert, kommt freilich in dieser Definition nicht mehr zum Ausdruck. Gerade im Hinblick auf die „Kategorie“ der Religion aber gilt, dass sie nicht einfach hin eine ethnische Besonderheit neben anderen „Volkseigentümlichkeiten“ bezeichnet,<sup>21</sup> sondern die sittliche Substanz der Freiheit des Menschen selber. Von daher wird gerade in den kirchlichen Erklärungen neben dem Existenzrecht das Recht auf religiöse Freiheit als Herzstück des Minderheitenschutzes stark betont. Da die Religionsfreiheit so prägnant wie kein anderes Menschenrecht die Transzendenz der menschlichen Person gegenüber allen innerweltlichen Ordnungen zum Ausdruck bringt und ihre Offenheit auf ein uneingeschränktes Gut hin gegenüber allen bedingten Zielsetzungen festhält, ist sie es auch, die in besonderer Weise den Bezugspunkt menschenrechtlicher Würde und den Prüfstein des Menschenrechtsethos darstellt. Die Religionsfreiheit gibt den anderen Menschenrechten Stütze und Halt, sie ist „gleichsam deren Seinsgrund“<sup>22</sup>; unter den vorrangigsten Rechten wie dem Recht auf Leben, dem Recht auf Persönlichkeitsentfaltung in einer geeinten Familie und in einem sittlichen Milieu, auf geistige Entwicklung in der Suche nach Erkenntnis der Wahrheit, auf Arbeit und freier Gründung einer Familie ist die Religionsfreiheit – „verstanden als Recht, in der Wahrheit des eigenen Glaubens und in Übereinstimmung mit der transzendenten Würde der eigenen Person zu leben“ – „Quelle und Synthese dieser Rechte“.<sup>23</sup> Religion bringt ihrer Eigenart nach die Nichtidentität zwischen Gott und Welt zum Ausdruck, die Welt hat in religiöser Perspektive ihren tragenden Grund nicht in sich selbst, sondern in einem von ihr gänzlich verschiedenen Prinzip; religiöse Praxis bestimmt sich aus der Erfahrung von Verborgenheit und Nähe jenes transzendenten Grundes. Diese Perspektive der Nichtidentität zwischen Gott und Welt aber kann die Religion nicht anders zum Gegenstand ihrer Betrachtung machen, als dass sie die Welt in ihrer Ganzheit ansichtig werden lässt und in je spezifischer Weise als Ort der Erscheinung des Heiligen bzw. der Begegnung mit dem Heiligen begreift. Von daher ist

20 Vgl. F. Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7 (1977).

21 Eine solche Nivellierungsgefahr könnte gegeben sein, wenn G.H. Gornig schreibt. „Auch die religiöse und sprachliche Minderheit könnte unter die ethnische subsumiert werden, bedeutet doch ethnisch ‚volkseigentümlich‘“ (Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, a.a.O., S. 36).

22 Johannes Paul II., Religionsfreiheit – Bedingung für friedliches Zusammenleben. Botschaft zur Feier des Weltfriedenstages am 1. Januar 1988, in: Osservatore Romano (D) Nr. 51/52, 18. Dez. 1987, S. 9.

23 Johannes Paul II., Enzyklika Centesimus Annus (1. Mai 1991), Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls 101, Nr. 47.

eben die Religionsfreiheit nicht einfach ein Recht neben anderen, sondern das Herz der Menschenrechte schlechthin: „Obgleich das Bekenntnis einer Religion zuallererst in inneren Akten des Geistes besteht, bezieht es den gesamten Erfahrungsbereich des menschlichen Lebens ein und somit auch alle seine Ausdrucksformen.“<sup>24</sup> Diese Anthropologie der Religionsfreiheit ist damit auch eine entscheidende Ausgangsbasis aller Bemühungen der katholischen Kirche um einen qualifizierten Minderheitenschutz. Religiöse Freiheit begegnet ja real nicht als eine abstrakte Größe, sondern als religiöse Praxis von Gläubigen, die ihrem Suchen nach Heil und letzter Wahrheit individuell wie gemeinschaftlich Ausdruck verleihen. Religionsfreiheit ist nicht allein die Freiheit des Schutzes religiöser Identität im Recht, sondern auch eine Entfaltungsfreiheit, die nach schöpferischer Betätigung im Gesamt der Kultur verlangt. Zu den Rechten der Person und der Gemeinschaften auf gesellschaftliche und bürgerliche Freiheit in religiösen Dingen gehört unabdingbar die Begegnung mit dem kulturellen Erbe selbst. Insofern das kulturelle Erbe die Wirkmacht der Religion in ihrer geschichtlichen Tiefendimension erinnernd bewahrt, muss sich der Prozess religiöser Kommunikation auch auf die Weitergabe der geschichtlichen Überlieferung erstrecken können. Aufgrund der Bedeutung der Kultur als Ausdrucksmittel des religiösen Selbstverständnisses muss umso mehr das Recht auf freie religiös-künstlerische Betätigung für die Minderheiten und Migranten geltend gemacht werden, „deren Glaube von Zwangsassimilierung oder einfach vom Erlöschen mangels freier Äußerungsmöglichkeit bedroht ist“<sup>25</sup>.

Nun könnte man natürlich einwenden und sagen, dass die Definition von Capotorti ohnehin schon im Horizont des neuzeitlichen Menschenrechtsdenkens steht und damit auch einer neuzeitlichen Kategorialitätstheorie, insofern sie ja neben den objektiven Kriterien auch auf ein unabdingbares subjektives Kriterium abstellt, nämlich das Solidaritätsgefühl, „a sense of solidarity“. Gemeinhin scheint dieses Merkmal über das Zugehörigkeitsgefühl hinaus als Wille verstanden zu werden, die Identität der betreffenden Minderheitengruppe zu bewahren, zu schützen und zu fördern:

„Diese subjektive Komponente mag auch als Solidaritätsgefühl bezeichnet werden, da neben dem gemeinsamen Willen der Mitglieder, einer sich nach objektiven Kriterien unterscheidenden Gruppe anzugehören, auch der Wille vorhanden sein muss, ihre unterschiedlichen Charakteristiken – etwa hinsichtlich Abstammung, Sprache oder Religion – zu bewahren und einer Assimilation durch die

24 Vgl. Johannes Paul II., Religionsfreiheit – Bedingung für friedliches Zusammenleben, a.a.O., S. 9; vgl. auch Johannes Paul II., In der Achtung der Menschenrechte liegt das Geheimnis des wahren Friedens. Botschaft zur Feier des Weltfriedenstag 1999, Nr. 5

([http://www.vatican.va/holy\\_father/john...1998\\_xxxii-world-day-for-peace\\_ge.html](http://www.vatican.va/holy_father/john...1998_xxxii-world-day-for-peace_ge.html)).

25 Ebd. S. 12.

sich unterscheidende Mehrheit entgegenzusteuern. Das Solidaritätsgefühl folgt nicht zwingend aus dem Zugehörigkeitsgefühl, da bei Vorliegen des Zugehörigkeitsgefühls nicht unbedingt der Wille zur Traditionspflege vorhanden sein muss, das Solidaritätsgefühl setzt aber das Zugehörigkeitsgefühl voraus.“<sup>26</sup>

So richtig diese Feststellung ist und Minderheitenrechte nicht den Grund zu einer zwanghaften Vereinnahmung des Einzelnen durch eine Gruppe abgeben dürfen, wäre aber doch darüber nachzudenken, ob das subjektive Kriterium des Solidaritätsgefühls nicht auch und zentral „kategorial“, d.h. als eine Kategorie der Freiheit zu interpretieren ist, wenn es beim menschenrechtlichen Minderheitenschutz um mehr geht als um „bloße“ Nichtdiskriminierung, um mehr auch als um „bloße“ Traditionspflege, die etwa um des Erhalts kultureller Vielfalt zu erhalten und zu fördern, sondern um die sittliche Substanz der Freiheit selbst. Dazu ist in einer vertiefenden Sicht nochmals die Begründungsfrage in den Blick zu nehmen.

In seiner Studie über die Begründung von Minderheitenrechten spricht Martin Frank von den schutzgut- und prinzipienorientierten Begründungen als den beiden „wichtigsten Kategorien“<sup>27</sup> Schutzgutorientierte Begründungen identifizieren das „Objekt“ von Minderheitenschutzmaßnahmen und geben an,

„welche Gruppen und aus welchem Grund schutzwürdig sind. Als schützenswerte Güter werden hier z.B. die kulturelle Mitgliedschaft, der Status der Gruppenart, bestimmte Sorten von Sozialbeziehungen, der kulturelle Pluralismus selbst, das identitätskonstitutive Territorium sowie gewisse ökologische Vorteile unterschieden. Das Schutzgut kann somit einerseits im Kollektiv selbst (Status, Sozialbeziehungen) bzw. seinen Angehörigen (Mitgliedschaft) zu finden sein, wie andererseits bezogen auf die Gruppe eher extern sein, aber mit ihr in einer engen Beziehung stehen (Pluralismus, Territorium, Ökologie). Dabei wird das Vorliegen eines Schutzguts als hinreichender Grund für die Zusprechung von Rechten gesehen, unabhängig von der Situation anderer benachbarter Gruppen. Das jeweilige Gut wird mit einem Wert belegt, der entweder als intrinsisch wertvoll erachtet wird oder auf einen weiteren Wert zurückführbar ist.“<sup>28</sup>

Prinzipienorientierte Begründungen, wie sie Frank versteht, stellen nicht auf ein Schutzgut ab, sondern auf unterschiedliche Relationen: „Das Gleichheits- oder Benachteiligungsprinzip führt bekannte normative Überlegungen an, die als *current time-slice pattern* [...] die jeweils gegenwärtige Verteilung zwischen mehreren Gruppen überprüfen. Es ist die Relation zwischen den Gruppen, die im Vordergrund steht.“ Das Restitutionsprinzip stellt auf historische Ungerechtigkeiten ab, das Prinzip der Originalität macht frühere Ansprüche geltend und das Prinzip der Vertragstreue „erin-

---

26 G.H. Gornig, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, a.a.O., S. 45.

27 M. Frank, Begründungen von Minderheitenrechten, a.a.O., S. 11.

28 Ebd. S. 10.

ner nicht nur angebrochene Übereinkommen, sondern mahnt auch das weitere Bestehen und Einhalten gültiger Verträge an“.<sup>29</sup> Versteht man diese Begründungsarten wirklich als „Kategorien“, so gehörten aus der Sicht der Kantischen Kategorienlehre die schutzgüterorientierten Begründungen eher zu den sog. Kategorien der Natur, die eigentlich aber als Handlungskategorien zu verstehen sind, die prinzipienorientierten Begründungen hingegen eher zur Tafel der Kategorien der Freiheit.

Was letztere bedeutet, soll kurz anhand des „Arguments aus historischen Ungerechtigkeiten“ erläutert werden, das ja im Bereich des Minderheitenschutzes wegen der darin implizierten Täter-Opfer-Problematik von großer Relevanz ist. Wenn Kant für seine Kategorienlehre von den Modi des Fürwahrhaltens ausgeht und erst durch die Wahl eines der drei Momente von Möglichkeit, Wirklichkeit und Notwendigkeit Gegebenes überhaupt erst als bestimmt vorgestellt werden kann,

„verweist das bereits auf die (transzendente) *Freiheit* in der Urteilsbildung. Das Subjekt *soll* (in eigener Verantwortung für die Zweckdienlichkeit) eines der Momente auswählen, um seine Urteilsbildung *formal* abzuschließen. Der Begriff einer Kausalität aus Freiheit ist schon damit der Naturkategorie der Kausalität systematisch vorgeordnet.“<sup>30</sup>

Unter diesem Aspekt sind die Freiheitskategorien der Relation von besonderem Interesse; Kant nennt als „Momente“ dieses Titels: „Auf die *Persönlichkeit*“, „Auf den *Zustand* der Person“ und „*Wechselseitig* einer Person auf den Zustand der anderen“. Ganz allgemein ist damit zunächst gesagt, dass jedes Fürwahrhalten zum einen eine Sache der Persönlichkeit ist, die ihren Willen nach Regeln (Maximen, Vorschriften oder Gesetzen) bestimmt und sich daher als frei gegenüber wechselnden Neigungen und Zuständen versteht; zum zweiten geht jedes Fürwahrhalten aber auch aus dem Zustand einer Person bevor bzw. erfolgt in Rücksicht auf den Zustand anderer Personen, wenn der Einfluss als eine kausale Bestimmtheit angesehen wird. Schließlich beinhaltet jedes Fürwahrhalten im Sinne der Relationskategorien der Freiheit auch die Wechselwirkung von Personen, die sich in ihren bestehenden Überzeugungen gegenseitig beeinflussen. Da Personen, die in diesen Relationen zueinander stehen, vom Sittengesetz her gefordert sind, sich als Zweck an sich selber anzusehen, kommt die sittliche Tragweite des Fürwahrhaltens in den Blick: „Man könnte hier auch schon von einem verzeihenden *Verstehen der Notwendigkeit* des vom eigenen abweichenden Fürwahrhaltens anderer sprechen, im Bezug auf andere Meinung und anderen Glauben, vor allem aber auf anderes Wissen.“<sup>31</sup>

29 Ebd. S. 10f.

30 J. Simon, Kant. Die fremde Vernunft und die Sprache der Philosophie, a.a.O., S. 151; vgl. zum Folg. ebd. S. 151ff sowie ders., Kategorien der Freiheit und der Natur, a.a.O., S. 128f.

31 J. Simon, Kategorien der Freiheit und der Natur, a.a.O., S. 129.

Ein solcher Ansatz, Relationsbeurteilungen von Menschen zueinander im Lichte von Kategorien von Freiheit zu betrachten, kann in seiner sittlichen Tragweite vor allem dort ansichtig werden, wo es um Menschen geht, die durch Täterschaft und Opfersein in Relation zueinander stehen. Von daher spricht man ja auch vom Täter- und Opfersein im Sinne einer Kategorie. Eine solche Erweiterung mag bereits über die Kantische Kategorienlehre im engeren Sinne hinausgehen, kann jedoch die *Notwendigkeit der Bildung personaler Kategorien im Minderheitenschutz* deutlich machen.

Folgt man hierbei etwa einem Ansatz, wie ihn Robert Spaemann entwickelt hat,<sup>32</sup> so gründet diese Notwendigkeit darin, dass das Erleben von Personen durch eine Differenzwahrnehmung geprägt ist: Sie nehmen etwas als seiend oder nicht seiend wahr und können dieses Wahrgenommene zu sich selbst in ein Verhältnis setzen, d.h. sie stellen fest, ob es sich auf ihr persönliches Befinden gut oder schlecht auswirkt, sie erleben es als Erweiterung oder Einschränkung ihres Menschseins:

„Personen sind nicht einfach, was sie sind. Sie sind bestimmt durch eine Differenz zu dem, was sie sind, durch ein Moment der Negativität. Negativität unterscheidet lebendiges von nichtlebendigem Seienden. In der Person findet sie ihre höchste Steigerung. Personen fühlen nicht nur, denken nicht nur, sondern denken noch ein Jenseits des Denkens, sie denken den Gedanken ‚Sein‘. Dieser Gedanke hat gar keinen eigenen Inhalt, keinen intentionalen Gehalt. Er gewinnt seine Bestimmtheit nur durch eine doppelte Negation, die Negation der Nichtigkeit bloßen Gedachtseins. Gedanken sind selbst schon bestimmt durch Differenz zu dem, was bloß ist.“<sup>33</sup>

Personen können etwas Existentes nur zum Gegenstand ihres Denkens machen, indem sie dessen mögliches Nichtsein zeitgleich mitdenken und umgekehrt. Besonders deutlich zeigt sich dies an Akten des Wünschens und Wollens, die auf ein zukünftiges Ziel gerichtet sind und auf einem Mangelempfinden des gegenwärtigen Zustandes beruhen, oder eben auch an Schmerz- und Leidempfindungen. Mangelempfindungen benötigen, wo sie durch einen anderen Menschen verursacht sind, nicht nur einen Ausgleich, sie erfordern auch einen bestimmten Umgang im personalen Miteinander, denn Mangelempfindungen gehören zur Innenperspektive eines Menschen, die von außen nicht bestritten werden darf, will man nicht in die Integrität des Menschen eingreifen. Die Erinnerungen sind Teil der Subjektivität des Menschen,<sup>34</sup> d.h. sie betreffen damit insgesamt die Modi des Führwahrhaltens. Erinnerung hätte so gesehen in der Tat den Status einer „Basis-Kategorie“, wie es Johann-Baptist Metz formuliert hat.<sup>35</sup>

32 Vgl. R. Spaemann, *Personen. Versuche über den Unterschied zwischen ‚etwas‘ und ‚jemand‘*, Stuttgart 1996.

33 Ebd. S. 50.

34 Vgl. ebd. S. 112ff.

35 Vgl. J.B. Metz, Art.: *Erinnerung*, in: *Handbuch philosophischer Grundbegriffe* Bd. 2, München 1973, S. 386-396.

Der Freiheitscharakter der kategorialen Relationalität wird für Spaemann am Phänomen moralischer Zeitumkehrung deutlich und resultiert aus dem Verhältnis von Person und Zeit. Der Mensch als Person ist „Zeit-Gestalt“<sup>36</sup>; dieser Gedanke Spaemanns beruht auf dem Faktum, dass der Bestand der Person nie als statisch und zeitlos anzunehmen ist. Die Person ist wesentlich geprägt durch die Zeit, in der sie lebt, und durch das Erfahren ihrer eigenen Zeitlichkeit. Person wird durch Zeit gestaltet und Person gestaltet Zeit. „Zeit ist die Bedingung des Objektivwerdens von Innerlichkeit und damit Bedingung endlicher Personalität.“<sup>37</sup> Durch die Vergegenwärtigung des Vergangenen in der reflexiven Erinnerung steht der Mensch seiner eigenen Subjektivität gegenüber. Die erinnerten Erfahrungen erhalten Objektcharakter, wenn auch zunächst in der Innenperspektive. Sie werden auf diese Weise aber zugleich nach außen kommunizierbar:

„Der erinnerte Hunger, über den ich mit mir selbst ebenso wie mit anderen sprechen kann, bleibt immer *mein* Hunger, obgleich ich jetzt, wo ich mich seiner entsinne, nicht hungrig bin. Durch dieses Objektivwerden des Subjektiven *als* des Subjektiven, durch dessen Gewesensein wird es möglich, daß Subjekte auch für andere *als* Subjektive objektiv sein können, das heißt, daß sie Personen sind.“<sup>38</sup>

Insofern sich Personen ihrer selbst bewusst sind, indem sie sich ihrer Vergangenheit bewusst sind, ist die Erinnerung als Konstituante von Ich und Person nicht nihilierbar ohne Infragestellung der Person. In dem Sinne ist Zeitgeschehen unumkehrbar. Wenn nun das Geschehene das Menschsein des Einzelnen im Jetzt prägt, der Mensch aber zugleich ein Wesen ist, das aus dem Jetzt heraus immer auch Zukunft antizipiert, bedarf es einer Aufarbeitung des Erinnerten, die nicht durch Verdrängen und Vergessen die Wechselseitigkeit im Sinne des Zeitmodus des Zugleich-Sein-Könnens verunmöglicht, sondern welche diese Simultaneität durch das Gefordertsein von konkreten Taten im Jetzt, die auf die Zukunft ausgreifen, realisiert, also eine moralische Zeitumkehrung darstellt. Als spezifisch personale Handlungsweisen, welche die Basis eines (erneuten) Menschwerdens im personalen Miteinander legen, kennt Spaemann: Versprechen und Verzeihen. Die Handlung des Versprechens ist die grundlegende und dem Verzeihen vorausgehende. Es begründet „dem Versprechenden gegenüber eine Erwartung und einen Anspruch auf Erfüllung dieser Erwartung“<sup>39</sup>; dies ist nur möglich, wenn man anerkennt, dass Personen in einem Verhältnis der Wahrheitsschuldung stehen. Letzteres gilt auch für den Akt des Verzeihens, in ihm wird das Versprechen der gegenseitigen Anerkennung erneuert. Der Entschluss des Täters kann aber nicht die alleinige Ursache für das Zustandekommen dieser Wechselseitigkeit sein; es kann nur ein Angebot der

36 R. Spaemann, *Personen*, a.a.O., S. 122.

37 Ebd. S. 118.

38 Ebd. S. 116.

39 Ebd. S. 235.

Wiedergutmachung geben, das von der Akzeptanz des Opfers abhängig ist. Ein Miteinander von Personen kann dann erst entstehen, wenn sich beide – Täter und Opfer – auf eine „Erneuerung“ dieses Miteinanders einlassen: „Die schuldige Person bedarf, das ist ihre Strafe, zur Verwirklichung dieser Freiheit der Erlaubnis anderer. Aber wo diese Erlaubnis verweigert wird, da schließt sich die verweigernde Person ihrerseits aus der prinzipiell unendlichen Personengemeinschaft aus.“<sup>40</sup> Die Verzeihung ist auf der einen Seite das freie Zugeständnis des Opfers an den Täter, die den Täter wieder Mensch sein lässt; auf der anderen Seite ist auch das Opfer in seinem Personsein an die Verzeihung gebunden. Dass Verzeihung dem Gesinnungswandel antizipativ vorausgehen und ihn erst dadurch ermöglichen kann, gründet in dem, was Spaemann die „ontologische Verzeihung“ nennt: Sie ist

„die Anerkennung der Endlichkeit des anderen, aufgrund deren er uns wesentlich nicht gerecht werden kann. Endliche, natürliche Personen bedürfen deshalb prinzipiell der Nachsicht. Die moralische Verzeihung auf ‚Vorschuss‘ ist der Übergang von der transzendentalen zur kategorialen, von der ontologischen zur moralischen Verzeihung. Verzeihung kommt erst in der Versöhnung voll an ihr Ziel.“<sup>41</sup>

Darin könnte es dann auch begründet sein, von „Versöhnung“ im Sinne einer Kategorie der Freiheit zu sprechen. Gerade die vielfachen schweren Verletzungen der Rechte von Minderheiten in unserer Zeit nötigen verstärkt dazu, die menschenrechtlichen Kategorien des Minderheitenschutzes über die Ebene rechtlicher Relationen hinaus auf eine „Versöhnung in Wahrheit“ hin zu entwickeln: „Versöhnung in Wahrheit muss jede Schuld in den Bereich aufrichtiger Reue und Bitte um Vergebung hineinnehmen, unabhängig davon, auf welcher Seite sie sich befindet.“<sup>42</sup>

---

40 Ebd. S. 249.

41 Ebd. S. 251. Die Verwendung des Begriffspaares „transzendental-kategorial“ in diesem Zitat könnte missverständlich und wie ein Rückfall hinter das erreichte Niveau personaler Kategorien der Freiheit wirken; die Parallelisierung zum Begriffspaar „ontologisch-moralisch“ ist eher die Anzeige einer Fragestellung als deren Klärung.

42 A. Nossol, Versöhnung in Wahrheit und Liebe. Hirtenbrief für die Fastenzeit 1991, in: K. Egger (Hg.), Kirche und ethnische Minderheiten. Dokumente der Ortskirchen aus Zentral- und Westeuropa, Brixen 1997, S. 114-123 u. 119. Vgl. zur Versöhnungsproblematik allgemein: R.K. Wüstenberg, Die politische Dimension der Versöhnung. Eine theologische Studie zum Umgang mit Schuld nach den Systemumbrüchen in Südafrika und Deutschland, Gütersloh 2004.

Heiner Bielefeldt

## RECHTE KULTURELLER MINDERHEITEN ALS FREIHEITSANSPRUCH

Zur menschenrechtlichen Begründung des Minderheitenschutzes

### I. Einführung

Menschenrechte bilden politisch-rechtliche Grundnormen des Zusammenlebens in der modernen pluralistischen Gesellschaft.<sup>1</sup> Entstanden als Antworten auf strukturelle Unrechtserfahrungen, stellen sie jene individuellen und sozialen *Grundfreiheiten* unter besonderen Rechtsschutz, die einem jeden Menschen *gleichermaßen* zukommen sollen, weil ohne sie menschenwürdige Lebensführung nicht möglich ist. Die Idee der *Menschenwürde*, deren ideengeschichtliche Ursprünge sich bis in die Bibel und andere religiöse oder philosophische Quellen der Menschheit zurückverfolgen lassen,<sup>2</sup> findet in den Menschenrechten – und dies ist neu – ihre auch *politisch-rechtliche* Anerkennung. Die „Unantastbarkeit“ der Menschenwürde jedes Menschen, zu deren Achtung und Schutz sich das Grundgesetz bekennt, manifestiert sich im Postulat von „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“.<sup>3</sup>

Der universale Geltungsanspruch, der im Begriff der Menschenrechte von vornherein angelegt ist und in der Universalität der Menschenwürde seinen Grund hat,<sup>4</sup> hat mit der Entstehung der Vereinten Nationen auch Eingang in das internationale Recht gefunden. Nachdem bereits in der

---

1 Vgl. Konrad Hilpert, *Die Menschenrechte. Geschichte – Theologie – Aktualität*, Düsseldorf 1991, S. 33.

2 Exemplarisch genannt sei die Idee der Gottesebenbildlichkeit des Menschen in Gen 1,26f. Vgl. dazu Walter Kasper, *Theologische Bestimmung der Menschenrechte im neuzeitlichen Bewusstsein von Freiheit und Geschichte*, in: Johannes Schwartländer (Hg.), *Modernes Freiheitsethos und christlicher Glaube. Beiträge zur Bestimmung der Menschenrechte*, München; Mainz 1981, S. 285-302, bes. S. 288f.

3 Art. 1 Abs. 2 Grundgesetz.

4 Vgl. dazu Hans Maier, *Wie universal sind die Menschenrechte?*, Freiburg 1997.

Charta der Vereinten Nationen die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle“<sup>5</sup> als eines der zentralen Aufgaben der Völkergemeinschaft festgelegt worden war, verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1948 mit der Allgemeinen Menschenrechtserklärung den ersten internationalen Menschenrechtskatalog. Auch wenn es sich dabei zunächst nur um eine politische Willenserklärung ohne unmittelbar rechtliche Verbindlichkeit handelt, kommt diesem Dokument eine kaum überschätzbare symbolische Bedeutung zu – mit weitreichenden Auswirkungen auf Politik und positives Recht. Aus der Allgemeinen Menschenrechtserklärung ist im Rahmen der Vereinten Nationen in der Folgezeit ein komplexes Netzwerk völkerrechtlich verbindlicher Normen hervorgegangen. Obwohl deren Durchsetzung nach wie vor viel zu wünschen übrig lässt, sind eine Reihe von Gremien zur Prüfung und Überwachung der menschenrechtlichen Verpflichtungen entstanden, die – vor allem in Verbindung mit den mittlerweile zahlreichen menschenrechtlichen NGOs – durchaus Wirkung zeigen.<sup>6</sup>

Dass Rechte kultureller Minderheiten im Rahmen der Menschenrechte diskutiert und eingefordert werden, ist eine relativ *neue Entwicklung*. Dies gilt zumindest dann, wenn man unter Minderheitenrechten eine (über das gerade auch für Minoritäten wichtige allgemeine Diskriminierungsverbot hinausgehende) *spezifische Anerkennung und positive Förderung* versteht. Bei solchen Minderheitenrechten im engeren Sinne geht es um schulischen Unterricht in Minoritätensprachen, um Nutzungsrechte in den elektronischen Medien, um den Gebrauch von Minderheitensprachen in staatlichen Institutionen, um kommunale oder regionale Autonomierechte und andere Maßnahmen staatlicher Unterstützung.<sup>7</sup> Dadurch sollen Minoritäten die Chance erhalten, ihre kulturelle Eigenständigkeit gegen den Assimilationsdruck ihrer Umwelt zu behaupten. Positive Minderheitenrechte in diesem Sinne finden sich weder in den „klassischen“ Menschenrechtsdokumenten des 18. Jahrhunderts (etwa der „Virginia Bill of Rights“ von 1776 oder der „Menschen- und Bürgerrechtserklärung“ der Französischen Revolution von 1789) noch auch in der Allgemeinen Menschenrechtserklä-

- 
- 5 Art. 1 Ziff. 3 Charta der Vereinten Nationen. Zitiert nach Christian Tomuschat (Hg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz Bonn; Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 1992, S. 23. Alle im Folgenden aufgeführten Zitate aus Dokumenten der Vereinten Nationen sind der Sammlung von Tomuschat entnommen.
  - 6 Vgl. Bernd Thomsen, Rechtliche Grundlagen für einen wirksamen Menschenrechtsschutz, in: amnesty international (Hg.), Menschenrechte im Umbruch. Fünfzig Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Neuwied 1998, S. 19-30.
  - 7 Vgl. die Typologie unterschiedlicher Minderheitenrechte bei Jacob T. Levi, Classifying Cultural Rights, in: Ian Shapiro; Will Kymlicka (Hg.), Ethnicity and Group Rights, New York; New York University Press 1997, S. 22-66.

rung der Vereinten Nationen von 1948.<sup>8</sup> Eine allmähliche Änderung zeichnet sich erst in den letzten Jahrzehnten ab. So enthält der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ von 1966 (der zusammen mit dem „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ von 1966 die in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung enthaltenden Postulate in verbindliches Völkervertragsrecht gießt) einen vorsichtig formulierten Minderheitenartikel. Artikel 27 lautet:

„In Staaten mit ethnischen, religiösen und 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.“

Näher ausdifferenziert werden Minderheitenrechte in der 1992 von Generalversammlung verabschiedeten (allerdings nicht rechtsverbindlichen) „Deklaration über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“.<sup>9</sup> Auch innerhalb des Europarates sind in jüngerer Zeit minderheitenrechtliche Instrumente verabschiedet worden, die sich je spezifisch mit den Rechten von sprachlichen bzw. von nationalen Minoritäten beschäftigen. Es handelt sich dabei um die „Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen“ von 1992 und das „Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten“ von 1995; beide Instrumente sind mittlerweile rechtlich in Kraft getreten.<sup>10</sup> Intensiv diskutiert wurden Minderheitenrechte insbesondere auch im Rahmen der KSZE (1994 umbenannt in OSZE). Obwohl ohne unmittelbar rechtliche Verbindlichkeit, hat die „Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE“ auf einem Treffen in Kopenhagen (Juni 1990) Standards formuliert, die für die juristische Ausgestaltung von Minderheitenrechte im Europarat wegweisend geworden sind.<sup>11</sup>

Auch wenn Minderheitenrechte in den letzten Jahren demnach unverkennbar eine politisch-rechtliche Aufwertung erfahren haben, besteht nach wie vor eine Kontroverse darüber, ob und wie solche Rechte sich in

8 Der Grundrechtskatalog der (nicht in Kraft getretenen) Paulskirchenverfassung von 1849 stellt für seine Zeit eine Ausnahme dar, wenn er in § 188 den „nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands“ in den Bereichen von Sprache, Religionsausübung, Schulunterricht, innerer Verwaltung und Rechtspflege „ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet“. Zitiert nach Wolfgang Heidelmeyer (Hg.), Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, internationale Abkommen, Paderborn<sup>3</sup> 1982, S. 86.

9 UN Doc. A/RES/47/135.

10 Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jg. 1998, Teil II, Nr. 25, S. 1315-1337; bzw. im Bundesgesetzblatt Jg. 1997, Teil II, Nr. 31, S. 1408-1418.

11 Abschlussdokument des Kopenhagener Treffens vom 29. Juni 1990 über die Menschliche Dimension der KSZE, veröffentlicht vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 88, S. 757-768.

die Struktur der Menschenrechte einfügen lassen. Die Befürworter verweisen auf die spezifischen Unrechts- und Bedrohungserfahrungen von Minoritäten,<sup>12</sup> die zu ignorieren ein Verstoß gegen den Gerechtigkeitsanspruch der Menschenrechte wäre. Sie plädieren deshalb dafür, die Menschenrechte in Richtung eines positiven Minderheitenschutzes fortzuschreiben.<sup>13</sup> Die Skeptiker halten dagegen, dass sich Minderheitenschutz einerseits und Menschenrechte andererseits historisch und systematisch erheblich voneinander unterscheiden.<sup>14</sup> Im Gegensatz zu den Menschenrechten, die als Manifestation eines politischen Freiheitswillens in den demokratischen Revolutionen der Moderne erkämpft worden seien, handele es sich beim Minderheitenschutz um paternalistische Schutzmaßnahmen zugunsten partikularer Gruppen, wie sie seit dem Westfälischen Frieden von 1648 zunächst für religiöse Minoritäten und seit dem Wiener Kongress von 1815 zunehmend zugunsten von nationalen Minderheiten ausgehandelt worden seien.<sup>15</sup> Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, dass Frankreich als das „Mutterland“ der demokratischen Revolution die Anwendbarkeit von Artikel 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte bis heute verneint<sup>16</sup> und auch dem Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten nicht beigetreten ist – offenbar aus der Sorge heraus, dass die emanzipatorischen Errungenschaften von Menschenrechten und Demokratie durch paternalistischen Gruppenschutz unterminiert werden könnten. Die Skeptiker verweisen außerdem auf das Scheitern der Minderheitenschutzregeln des Völkerbundes, demgegenüber sich die Vereinten Nationen mit individualrechtlich und universalistisch orientierten Menschenrechten für einen Neuanfang entschieden haben.<sup>17</sup> Die Befürworter positiver Minoritätenrechte betonen dagegen die Chancen einer Weiterentwicklung der Menschenrechte in Richtung einer auch kommunitären Freiheitssicherung, durch die der individuelle Rechtsschutz sinnvoll ergänzt werden könne.<sup>18</sup>

Die folgenden Ausführungen wollen in einer Grundsatzreflexion die Möglichkeiten eruieren, ob und unter welchen Bedingungen sich spezifi-

---

12 Vgl. dazu Eibe Riedel, Menschenrechte als Gruppenrechte auf der Grundlage kollektiver Unrechtserfahrungen, in: Hans-Richard Reuter (Hg.), Ethik der Menschenrechte. Zum Streit um die Universalität einer Idee, Bd. I, Tübingen 1999, S. 295-319, bes. S. 306ff.

13 Vgl. in diesem Sinne auch Eckart Klein, Minderheitenschutz im Völkerrecht, in: Kirche und Gesellschaft, hg. von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Köln 1994.

14 Vgl. Helmut Rittstieg, Minderheitenrechte oder Menschenrechte?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 41 (1966), S. 993-1004.

15 Zur Geschichte des Minderheitenschutzes in der Neuzeit vgl. Patrick Thornberry, International Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991, S. 22ff.

16 Zu den Vorbehalten der Staaten gegen Artikel 27 IPBPR vgl. ebd. S. 202ff.

17 Vgl. ebd. S. 116ff.

18 So etwa Klein, Minderheitenschutz, a.a.O., S. 8.

sche Rechte kultureller Minderheiten in die Menschenrechte sinnvoll integrieren und als deren Weiterentwicklung begreifen lassen. Drei Grundfragen stehen im Zentrum der Erörterung:

- (1) Wie verhält sich der besondere Schutz- und Förderungsanspruch von Minderheitenrechten zum Universalismus der Menschenrechte?
- (2) Wie kann die freiheitliche Dimension kultureller Minderheitenrechte – gegen etwaige stigmatisierende Tendenzen eines autoritären „Kulturalismus“ – zur Geltung kommen und gewahrt werden?
- (3) Wie lassen sich Minderheitenrechte als Gruppenrechte mit dem individualrechtlichen Ansatz der Menschenrechte vereinbaren?

Die im Folgenden vorgestellten rechtsphilosophischen Überlegungen bewegen sich *im Vorfeld* der politischen und juristischen Debatten um die konkrete Ausgestaltung von Minoritätenrechten. Dass damit viele wichtige und schwierige Fragen – von der Bestimmung der Anspruchsberechtigten über die Definition der inhaltlichen Schutzbereiche bis hin zur politischen und juristischen Durchsetzung – *nicht* behandelt (geschweige denn geklärt) werden, sei ausdrücklich konzediert.

## II. Kriterien eines menschenrechtlich gedachten Minderheitenschutzes

### 1. „Besonderer“ Rechtsschutz in universalistischer Perspektive

Menschenrechte machen, wie dargestellt, einen universalen Anspruch geltend, statuieren sie doch Rechte, die dem Menschen nicht infolge von Stand, Nationalität, Geschlecht, Verdienst oder Leistung, sondern allein aufgrund seiner *Menschenwürde* zustehen. Dass aus der Universalität der Menschenwürde die Universalität der Menschenrechte folgt, wird in Artikel 1, Satz 1 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung unzweideutig festgeschrieben, wenn es dort prägnant heißt: „Alle Menschen sind frei und an Würde und Rechten gleich geboren.“ Sind Rechte kultureller Minderheiten in diese Struktur integrierbar? Geht es in ihnen nicht um die „Besonderheiten“ einer gewachsenen Lebensform, Sprache oder Tradition anstelle der allgemeinen Menschenwürde? Hängt die Wirksamkeit rechtlichen Schutzes zugunsten kultureller Minderheiten dann aber nicht davon ab, dass die entsprechenden Rechte gerade nicht verallgemeinert werden, dass sie also strukturell „Sonderrechte“ bleiben, die – anders als die universalen Menschenrechte – nicht einem jeden zukommen? Stehen Minderheitenrechte demnach also in Widerspruch zu den Menschenrechten – nämlich als die Sorge um das „Besondere“ im Unterschied zur Durchsetzung des „Allgemeinen“?

Die Annahme, dass Minderheitenrechte und Menschenrechte in einem strukturellen Gegensatz zueinander stehen und dass sich dieser Gegensatz als Antagonismus des Besonderen und des Allgemeinen beschreiben lässt, ist in der Tat weit verbreitet. Sie findet sich sowohl bei Gegnern als auch bei Befürwortern spezifischer Minderheitenrechte. Als einer der schärfsten Kritiker äußert beispielsweise Alain Finkielkraut die Befürchtung, dass kulturelle Minderheitenrechte eine destruktive Sprengkraft für den normativen Universalismus von Menschenrechten und Demokratie entfalten können. In seiner *Philippika* gegen den politischen-rechtlichen Multikulturalismus zeigt er sich besorgt darüber, dass die eine Menschheit neuerdings „wieder im Plural dekliniert“ und in Gruppen aufgeteilt werde.<sup>19</sup> Nachdem die demokratische Revolution die ständische Gliederung der Gesellschaft zugunsten einer universalistisch konzipierten Rechtsgleichheit überwunden habe, gebe es neuerdings eine Tendenz zum Rückfall in eine quasi feudale Rechtszersplitterung, die im Namen eines neo-romantischen Kulturpluralismus vorangetrieben werde. In dem von Multikulturalisten und Postmodernisten reklamierten „Recht auf Differenz“ sieht Finkielkraut nichts Anderes als eine Neuauflage der reaktionären Menschenrechtskritik, wie sie vor zweihundert Jahren bereits von Joseph de Maistre und anderen Ideologen der Gegenrevolution formuliert worden sei.<sup>20</sup> Dagegen plädiert er für ein Konzept des menschenrechtlichen Universalismus, in dem die „besonderen“ Belange kultureller Minderheiten mit Absicht nicht thematisiert werden. Die bewusste Differenzblindheit – also die Ausblendung des Besonderen – gilt ihm als notwendiges Implikat der im Namen von Menschenrechten und Demokratie erkämpften allgemeinen Rechtsgleichheit.

Die Gegenposition, die besagt, dass der menschenrechtliche Universalismus die geschichtlich gewachsene Besonderheit der Kulturen ignoriere und womöglich zerstöre, hat eine lange Tradition, die man über mehr als zweihundert Jahre bis zu Edmund Burkes Streitschrift gegen die Französische Revolution und ihre „abstrakten[n] Grundsätze von ‚Rechten der Menschen‘, „zurückverfolgen kann.“<sup>21</sup> Man denke auch an Hegels Wort von der „Abstraktion des Liberalismus“<sup>22</sup> oder an die Zurückweisung der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen durch Kulturanthropologen wie Claude Lévi-Strauss, der bemängelt, dass die „faktische Verschiedenheit“ der Völker, „die sich der Beobachtung aufzwingt“, in der Erklärung vernachlässigt werde.<sup>23</sup> Zu den ausdrücklichen Gegnern universaler Men-

---

19 Alain Finkielkraut, *Die Niederlage des Denkens*, Reinbek 1989, S. 19.

20 Vgl. ebd. S. 22ff.

21 Vgl. Edmund Burke, *Betrachtungen über die Französische Revolution* (1790), aus dem Englischen übertragen von Friedrich Gentz, Zürich o.J., S. 83.

22 Vgl. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, in: *Werke* Bd. 12, Frankfurt a.M. 1970, S. 535.

23 Vgl. Claude Lévi-Strauss, *Rasse und Geschichte* (1951), neu abgedruckt in: Ralf Konersmann (Hg.), *Kulturphilosophie*, Leipzig 1996, S. 168-221, hier S. 177.

schenrechte gehört heute der Vordenker der französischen „Nouvelle Droite“ Alain de Benoist, dessen „Europäisches Manifest für das 21. Jahrhundert“ bezeichnenderweise den Titel „Aufstand der Kulturen“ trägt. Benoist geht es darum, den normativen Universalismus der Menschenrechte als Bestandteil der neoliberalen Globalisierungsideologie zu decouvrieren, gegen deren nivellierenden Einfluss er die Vielfalt der Kulturen mobilisieren will.<sup>24</sup> Die Frontstellung, wie sie bei Finkielkraut anklingt, spiegelt sich bei Benoist mit umgekehrten Vorzeichen wider, nämlich als Widerstand der „besonderen“ kulturellen Identitäten gegen die abstrakte „Allgemeinheit“ von Menschenrechten.

Eine vermittelnde Position nimmt Charles Taylor ein. Auch er geht offensichtlich davon aus, dass spezifische Rechte zugunsten kultureller Minderheiten in Spannung zu den Menschenrechten stehen. Statt die beiden Anliegen frontal gegeneinander zu stellen, versucht er allerdings, sie von einem übergeordneten Standpunkt her in eine Balance zu bringen. Als vermittelnde Kategorie führt er den Begriff der „Authentizität“ ein, der Taylors ethischen Ansatz im Ganzen charakterisiert.<sup>25</sup> Die zentrale Funktion des Authentizitätsbegriffs besteht darin, dass er es möglich macht, sowohl die Sorge um die Besonderheit der je eigenen (individuellen und kommunitären) Identität als auch den Einsatz für universale Menschenrechte als komplementäre Aspekte des neuzeitlichen „Kampfes um Anerkennung“ zu integrieren, in dem es nach Taylor immer um beides geht: um Differenz und Gleichheit bzw. um Besonderheit und Allgemeinheit.<sup>26</sup> Auch wenn Taylor die normative Gleichursprünglichkeit dieser beiden Komponenten im Kampf um Anerkennung unterstellt, bleibt es jedoch dabei, dass sie in Konflikt zueinander geraten können und dann zuletzt doch auch *gegeneinander* abgewogen werden müssen. Dass bei solcher Abwägung der menschenrechtliche Universalismus gelegentlich zugunsten der Bestandspflege einer besonderen kulturellen Lebensform zurücktreten sollte, wird von Taylor ausdrücklich konzediert.<sup>27</sup> Als Beispiel führt er die restriktive, anti-englische Sprachengesetzgebung von Quebec an, mit der die frankophone Provinz – und zwar bewusst auf Kosten einiger Grundrechte

24 Vgl. Alain de Benoist, *Aufstand der Kulturen. Europäisches Manifest für das 21. Jahrhundert*, Berlin 1999, S. 7: „Die Rhetorik der Menschenrechte dient von allen Dingen, den Widerstand gegenüber der Globalisierung zu brechen und die Erschließung neuer Märkte zu ermöglichen.“

25 Vgl. Charles Taylor, *The Ethics of Authenticity*, Cambridge/Mass. 1992.

26 Vgl. Charles Taylor, *Die Politik der Anerkennung*, in: Amy Gutmann; Charles Taylor (Hg.), *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt a.M. 1993, S. 13-78, bes. S. 27ff.

27 Vgl. ebd. S. 53: „Vielmehr gilt es, die elementaren Freiheiten, die niemals eingeschränkt werden dürfen und deshalb fest verankert werden müssen, von Vor- und Sonderrechten zu unterscheiden, die zwar wichtig sind, aber aus politischen Gründen, allerdings nur aus sehr triftigen, widerrufen oder beschnitten werden können.“

der kanadischen Bundesverfassung – ihre gewachsene kulturelle Identität als „distinct society“ innerhalb der kanadischen Föderation zu schützen versucht, ein Projekt, dem Taylor Verständnis und Sympathie entgegenbringt.<sup>28</sup> Generell verbindet auch er mit seinem Authentizitätsethischen Ansatz eine Kritik an der „Differenzblindheit“ des politisch-rechtlichen Universalismus, der sich aufgrund seiner bewussten Ausblendung des historisch Besonderen als einseitig und „abstrakt“ erweise.<sup>29</sup> Damit führt er die von Burke und Hegel eröffnete Universalismuskritik in gemäßigter Weise fort.

Der in allen genannten Positionen – von Finkielkraut über Benoist bis Taylor – unterstellte Antagonismus des „Besonderen“ und des „Allgemeinen“ ist also offenbar ein Schlüsselproblem, an dem sich die Möglichkeit einer Integration von Minderheitenrechten in den Menschenrechtsdiskurs entscheidet. Deshalb soll das Verhältnis zwischen Besonderheit und Allgemeinheit im Folgenden einer näheren Prüfung unterzogen werden. Dabei wird sich zweierlei zeigen: Zum einen haben die „allgemeinen“ Menschenrechte überhaupt erst in der Konfrontation mit den „besonderen“ Gerechtigkeitsforderungen bedrohter Gruppen von Menschen ihre historisch-konkrete Schutzwirkung entwickelt; zum anderen können (unter noch näher zu klärenden Bedingungen) auch die Anliegen kultureller Minderheiten zu einer sinnvollen Weiterentwicklung des Menschenrechtsdiskurses beitragen.

Zuvor sei kurz in Erinnerung gerufen, dass Menschenrechte – wie schon aus Artikel 1 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen hervorgeht – *Freiheitsrechte* sind. Die Würde des Menschen als eines sittlichen Verantwortungswesens findet in Menschenrechten dadurch ihre öffentliche Anerkennung, dass darin einem jeden die gleiche maximale Freiheit (einschließlich der materiellen Voraussetzungen der Freiheitsverwirklichung) politisch-rechtlich gewährleistet wird. Dies jedenfalls ist die kritisch-normative Leitidee des Menschenrechtsdenkens.<sup>30</sup> Als Freiheitsrechte sind Menschenrechte deshalb per se auf Pluralität angelegt. Es geht in ihnen nicht darum, die „Besonderheit“ unterschiedlicher Lebensformen (und darüber hinaus: unterschiedlicher Religionen, Weltanschauungen, Lebensziele usw.) zu beseitigen, sondern die Chance freiheitlicher Verwirklichung des je „Besonderen“ *einem jeden* zu eröffnen. Der menschenrechtliche Universalismus steht deshalb nicht in einem pauschalen Gegensatz zu einem „Recht auf Differenz“. Sofern sich unter dem (aller-

---

28 Vgl. ebd. S. 52f.

29 Vgl. ebd. S. 55: „Es gibt eine Politik der Gleichachtung, die in einem Rechte-Liberalismus zum Ausdruck kommt, der sich der Differenz gegenüber unaufgeschlossen zeigt, weil er (a) auf einer gleichförmigen Anwendung der diese Rechte definierenden Regeln besteht und keine Ausnahmen zulässt und weil er (b) misstrauisch gegenüber kollektiven Zielen ist.“

30 Vgl. Wolfgang Huber; Ernst Eduard Tödt, Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt, Stuttgart 1977.

dings mehrdeutigen!) Begriff „Recht auf Differenz“ die Forderung nach Anerkennung selbstbestimmter Lebensführung – und das heißt immer auch: nach Selbstsein und Anderssein – verbirgt, kann man sagen, dass Menschenrechte dieses Recht, und zwar als das Recht eines jeden, von Anfang an beinhalten. Die Universalität der Menschenrechte ist deshalb keineswegs mit der Propagierung eines uniformen Menschenbildes, Gesellschaftsmodells oder einer bestimmten kulturellen Lebensform auf Kosten historischer Vielfalt gleichzusetzen, wie Kritiker aus unterschiedlichen Lagern dies seit je befürchten;<sup>31</sup> und wenn immer Menschenrechte dann doch in diesem Sinne eingesetzt werden – wofür es in der Tat Beispiele gibt – handelt es sich dabei um einen politischen *Missbrauch* der Menschenrechtsidee, der im Namen menschenrechtlicher Freiheit zurückzuweisen ist.

Menschenrechte geben als Freiheitsrechte nicht nur einer Vielzahl je besonderer Lebensformen Raum. Sie können außerdem durchaus eine spezifische Schutzwirkung zugunsten *besonders gefährdeter Gruppen* von Menschen entfalten. Darin besteht, wie noch zu zeigen sein wird, nur *scheinbar* ein Widerspruch zu ihrem Charakter als universale Gleichheitsrechte. Von Anfang an wurde die historische Entwicklung der Menschenrechte vorangetrieben durch den Protest gegen die Unrechtserfahrungen besonders verletzlicher Gruppen, wie er von den Vertretern der Betroffenen – in der Arbeiterbewegung, der Frauenrechtsbewegung oder jüngst etwa in den Selbstorganisationen der Behinderten – artikuliert worden ist. Im Protest gegen die historischen Unrechtserfahrungen konkreter Gruppen von Menschen hat das formale Prinzip der Menschenrechte – die politisch-rechtliche Anerkennung gleicher Freiheit – überhaupt erst seine materialen Konturen erhalten.<sup>32</sup>

Dies lässt sich am besten anhand des Diskriminierungsverbots illustrieren, das in allen Menschenrechtsdokumenten eine Schlüsselfunktion innehat (und deshalb zumeist in einem der ersten Artikel aufgeführt wird). Der normative Zweck des „*allgemeinen*“ Diskriminierungsverbots – nämlich die Verwirklichung gleichberechtigter Freiheit – wird nämlich typischerweise in eine Liste je „*besonderer*“ Diskriminierungsverbote ausdifferenziert, hinter denen exemplarische historische Unrechtserfahrungen stehen. So formuliert etwa Artikel 2 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 als Konsequenz der in Artikel 1 bekannten universalen Gleichheit der Menschen an Würde und Rechten:

31 Kritiker haben in den Menschenrechten beispielsweise einen Ausdruck des „American way of life“, eines westlich-individualistischen Menschenbildes, eines modernen europäischen Anthropozentrismus oder eines kapitalistischen Gesellschaftsform gesehen. Vgl. z.B. Adamantia Pollis; Peter Schwab, Human Rights: A Western Construct with Limited Applicability, in: dies. (Hg.), Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives, New York 1979, S. 1-18.

32 Vgl. Heiner Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte, Darmstadt 1998, S. 80ff.

„Jedermann hat Anspruch auf die in dieser Erklärung proklamierten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Vermögen, Geburt oder sonstigem Status.“<sup>33</sup> Mit dem abschließenden Hinweis auf einen „sonstigen Status“ wird ausdrücklich die Möglichkeit offengehalten, dass neuartige Diskriminierungserfahrungen (oder neue öffentliche Sensibilisierungsprozesse für vielleicht schon lange bestehende Diskriminierungen) die Liste der besonderen Diskriminierungsverbote erweitern. Letztere erweisen sich somit als *exemplarische* Konkretisierungen des (in der Formulierung „ohne irgendeine Unterscheidung“ angesprochenen) allgemeinen Diskriminierungsverbotes. Die historische Offenheit und Weiterentwicklung des Diskriminierungsverbots zeigt sich beim Blick auf jüngere Menschenrechtsdokumente wie die Grundrechtscharta der Europäischen Union vom Dezember 2000. Die Charta der EU spiegelt die mittlerweile weiter fortgeschrittene öffentliche Thematisierung von Unrechtserfahrungen, wenn sie über die 1948er Erklärung der Vereinten Nationen hinaus auch die Diskriminierung aufgrund genetischer Merkmale sowie die Diskriminierung Homosexueller, Behinderter, alter Menschen und der Angehörigen nationaler Minderheiten ausdrücklich verbietet.<sup>34</sup>

Menschenrechtliche Relevanz erhält der Protest gegen Unrechtserfahrungen besonderer Gruppen von Menschen allerdings erst dadurch, dass er den konkreten Erfahrungskontext zugleich überschreitet. In menschenrechtlichen Forderungen nach Gerechtigkeit schafft sich ein Anliegen Gehör, das über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus zuletzt „alle“ angeht, weil in ihm die Würde des Menschen auf dem Spiel steht.<sup>35</sup> Der

---

33 Es folgt im zweiten Satz des Art. 2 das Verbot der Diskriminierung aufgrund der politischen oder rechtlichen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört.

34 Vgl. Art. 21 Abs. 1 der (bislang allerdings nicht rechtsverbindlichen) Grundrechte-Charta der Europäischen Union: „Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“ Zitiert nach Europäische Grundrechte Zeitschrift 2000, S. 554-558, hier S. 556.

35 Vgl. Gerhard Höver, Menschenrechte – universales Ethos der modernen Welt, in: Johannes Schwartländer (Hg.), Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte, Mainz 1993, S. 352-356, hier S. 354: „Menschenrechte sind Antwort auf Erfahrungen strukturellen Unrechts. Ihnen eignet daher notwendig die Partikularität als geschichtlich-konkretes Ethos. Die Partikularität ihrer geschichtlichen Erscheinungsformen steht nicht im Gegensatz zur Universalität ihres Anspruchs. Wo Menschenrechte authentische Erfahrungen von Freiheit, realer geschichtlicher Freiheit,

Anspruch, der sich in Menschenrechtsforderungen anmeldet, richtet sich *an jeden Menschen*, insofern einem jeden die Zustimmung darüber angedungen wird, dass es sich bei der erfahrenen Verletzung um ein schwerwiegendes Unrecht handelt, gegen das um der Würde des Menschen willen politisch-rechtliche Abhilfe geboten ist. Diese Struktur eines „Appells an jeden“ ist Menschenrechtsforderungen seit je her inhärent; genau in ihr manifestiert sich der normative Universalismus der Menschenrechte. Es versteht sich dabei von selbst, dass nicht ein faktisch-universeller Konsens als Voraussetzung für die Statuierung eines Menschenrechts erwartet werden kann; sonst hätten Menschenrechte niemals entstehen können. Worum es stattdessen geht, ist die prinzipielle *Konsensfähigkeit* der zur Debatte stehenden Gerechtigkeitsforderung, von der also zumindest *denkbar* sein muss, dass sie die Zustimmung eines jeden erfahren könnte. In freiem Anschluss an John Rawls lässt sich das Kriterium, das eine Gerechtigkeitsforderung erfüllen muss, um als Menschenrecht anerkannt zu werden, wie folgt genauer formulieren: Die fragliche Gerechtigkeitsforderung muss so beschaffen sein, dass sie die Zustimmung eines jeden Menschen finden könnte, der im Lichte der Idee menschenrechtlicher Gleichheit das Anliegen zugleich von der Perspektive aller relevanten Positionen her geprüft hat.<sup>36</sup> Auf diese Weise wird der konkrete Kontext einer Unrechtserfahrung

---

zum Ausdruck bringen, artikulieren sie zugleich das Universal-Menschliche, das nicht zur Disposition steht [...]“. Bereits Kant vermittelt über den (von ihm allerdings unzureichend geklärten) Begriff der *Maxime* den normativen Universalismus des kategorischen Imperativs mit der unaufhebbaren Kontingenz menschlicher Praxis. Vgl. dazu Heiner Bielefeldt, *Symbolic Representation in Kant's Practical Philosophy*, Cambridge 2003, S. 68ff.

- 36 Vgl. John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M. 1975. Bekanntlich vollzieht Rawls ein Gedankenexperiment, wonach fiktive Partner eines Gesellschaftsvertrags die normativen Prinzipien ihrer künftigen gesellschaftlichen Koexistenz und Kooperation unter einem „Schleier des Nichtwissens“ („veil of ignorance“) ausarbeiten müssen. Durch diese Figur soll die im Namen der universalistischen Gleichheitsidee gebotene Abstraktion von Hautfarbe, Geschlecht, Religionszugehörigkeit, Generation u.a. partikularen Bestimmungen symbolisiert und zugleich operationalisiert werden. Kritiker haben den „Schleier des Nichtwissens“ vielfach als Zeichen mangelnder Kontextsensibilität gedeutet. Sie übersehen dabei, dass Rawls dem fiktiven Entscheidungssubjekt (d.h. seiner Leserschaft) einen mehrfachen Rollenwechsel abverlangt, damit sie die zur Debatte stehenden Gerechtigkeitsvorstellungen beispielsweise aus der konkreten Perspektive eines arbeitslosen Immigranten, eines mittelständischen Unternehmers, einer allein erziehenden schwarzen Mutter, eines Sozialhilfeempfängers usw. prüfen. Die Liste der „relevanten Positionen“, die es auf diese Weise zu durchlaufen gilt, ist keineswegs abgeschlossen, sondern bleibt für mögliche Erweiterung offen, wie sie sich aus der fortschreitenden gesellschaftspolitischen Debatte ergeben. Auch wenn bei Rawls die Perspektiven von kulturellen Minderheiten – z.B. die Position einer kopftuchtragenden jungen Frau – nicht eigens aufgeführt

sowohl gewahrt als auch überschritten; er wird nicht ausgelöscht, wohl aber kommunikativ über den Kreis der Betroffenen hinaus auf einen „allgemeinen Standpunkt“ hin geöffnet. Die Forderung nach politisch-rechtlicher Abhilfe gegen das erfahrene Unrecht gewinnt dadurch ihren „prinzipiellen“ Charakter als ein Menschenrechtsanspruch, der zuletzt alle Menschen angeht und auf den sich deshalb fortan alle Menschen berufen können, die unter einem vergleichbaren Unrecht leiden.

Der menschenrechtliche Universalismus ist keineswegs auf den Kreis von (im engeren Sinne) „Jedermann-Rechten“ – d.h. Rechten, die jedem Menschen unabhängig von seiner Lebenssituation gleichermaßen zukommen – eingeschränkt. Sonst könnte es rechtlichen Schutz zugunsten gefährdeter Gruppen – z.B. von Frauen, Kindern, Flüchtlingen, Behinderten – im Rahmen der Menschenrechte gar nicht geben, so dass jene Kritiker zuletzt womöglich doch Recht hätten, die den Menschenrechten unhistorische „Abstraktheit“ vorwerfen. Der normative Universalismus manifestiert sich vielmehr *zum einen* darin, dass jeder Mensch *Adressat* menschenrechtlicher Forderungen ist. Menschenrechte gehen jeden an. In ihnen findet jenes „Gewissen der Menschheit“ seine politische Instanz, das in der Präambel der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen angesprochen wird, wenn dort – im Blick auf die historische Unrechtserfahrung insbesondere des Nationalsozialismus – von „Akten der Barbarei“ die Rede ist, die „das Gewissen der Menschheit schwer verletzt haben“. *Zum anderen* verlangt der normative Universalismus, dass, sobald eine Gerechtigkeitsforderung als Menschenrecht anerkannt ist, es jedem Menschen in vergleichbarer Situation möglich sein muss, sich darauf zu berufen.

Zurück zur Frage nach den spezifischen Rechten kultureller Minderheiten. Die Tatsache, dass in Minderheitenrechten konkreten Gruppen von Menschen ein besonderer Rechtsschutz (verbunden eventuell auch mit positiver Förderung) zuteil wird, steht keineswegs per se in Widerspruch zur Universalität der Menschenrechte. Nicht jeder besondere Rechtsschutz, dies sollte deutlich geworden sein, ist der Struktur nach ein partikularistisches „Sonderrecht“, also ein illegitimes Privileg, wie etwa Finkielkraut dies zu unterstellen scheint. Die menschenrechtliche Kernfrage lautet deshalb nicht, ob alle oder ob nur einige Menschen in den Genuss der jeweiligen Rechte kommen. Der menschenrechtliche Universalismus entscheidet sich – in freiem Anschluss an Rawls – vielmehr an der Frage, ob die streitige normative Forderung inhaltlich so geartet ist, dass sie *verallgemeinerungsfähig* ist, d.h. dass sie (hypothetisch) die Zustimmung eines jeden finden kann, der das zur Debatte stehende Anliegen im Lichte der menschen-

---

ist, gibt es keinen systematischen Grund dafür, ihr den Status einer „relevanten Position“ abzusprechen, erweist sich die politische „Relevanz“ doch überhaupt erst in der öffentlichen Debatte, in der die Vielfalt der Problemlagen und Gerechtigkeitsansprüche deutlich werden. Vgl. dazu Heiner Bielefeldt, *Neuzeitliches Freiheitsrecht und politische Gerechtigkeit. Perspektiven der Gesellschaftsvertragstheorien*, Würzburg 1990, S. 127ff.

rechtlichen Gleichheitsidee und zugleich aus der Perspektive aller beteiligten Parteien kritisch geprüft hat. Wenn sie diesem Kriterium genügen, können auch „besondere“ Rechte zugunsten von Minderheiten als Menschenrechte „allgemeine“ Geltung beanspruchen. In diesem Falle würden Minderheitenrechte deshalb nicht auf die Relativierung der Menschenrechte hinauslaufen, wie Taylor dies glaubt (und für nötig hält); stattdessen ließen sie sich als eine sinnvolle *Erweiterung* des Menschenrechtsansatzes auf einen in den letzten Jahrzehnten neu ins Bewusstsein getretenen Problembereich politischer Gerechtigkeit begreifen.

Ein spezifischer Rechtsschutz zugunsten kultureller Minderheiten kann, wenn er *menschenrechtlich* verstanden werden soll, nicht auf einen vorgängig bestimmten Kreis von Menschen begrenzt bleiben. Vielmehr muss schon bei der Formulierung des Rechtsanspruchs die Möglichkeit im Blick sein, dass auch andere Menschen bzw. Gruppen, die sich in einer vergleichbaren Bedrohungslage befinden, in ähnlicher Weise davon profitieren. Die aus der konkreten Unrechtserfahrungen – etwa einem erfahrenen Assimilationsdruck – erwachsene „Besonderheit“ des Anliegens bleibt somit zwar bestehen, nimmt zugleich aber den Charakter des „Exemplarischen“ an. Dadurch gewinnt jede einmal erkämpfte Rechtsposition zugunsten einer bestimmten Minderheit die Struktur eines *Präzedenzfalls*, auf den sich fortan auch andere Menschen – genauer: *alle Menschen bzw. Gruppen in einer vergleichbaren Bedrohungslage* – berufen können.<sup>37</sup> Mit anderen Worten: Minderheitenrechte sind zwar streng genommen keine „Jedermann-Rechte“, weil sie nicht ohne Weiteres von jedem beansprucht werden können. Wohl aber handelt es sich gewissermaßen um „*konditionale Jedermann-Rechte*“, weil ein jeder, der er die entsprechende Gefährdungslage glaubhaft machen kann, denselben Anspruch auf spezifischen Rechtsschutz haben soll. Die Konditionalität des Rechts macht die „Besonderheit“ der Schutzwirkung aus, die gleichwohl niemals nur das Privileg einer einzelnen Gruppe sein kann, sondern als Menschenrecht von „prinzipieller“ Bedeutung ist und deshalb als Berufungsinstanz in allen vergleichbaren Fällen dienen kann.

Der normative Universalismus impliziert schließlich außerdem, dass positive Fördermaßnahmen, die einer bestimmten Minderheit zugute kom-

37 Der hier verwendete Begriff der „vergleichbaren Bedrohungslage“ ist natürlich hochgradig auslegungsfähig und bezogen auf konkrete Fallkonstellationen daher sicherlich für konkurrierende Einschätzungen offen. Rechtsphilosophische Überlegungen, wie sie hier angestellt werden, haben allerdings nicht den Sinn, Deduktionsprinzipien zu gewinnen, von denen sich konkrete Fälle eindeutig entscheiden lassen. Vielmehr geht es darum, den normativen Horizont aufzuzeigen, in dem sich kontroverse Einschätzungen bewegen. Die prinzipielle Verweigerung der Möglichkeit, dass sich auch andere Menschen auf die seitens einer Minderheitengruppe erkämpften Rechte berufen könnten, wäre aber in jedem Fall als Ausstieg aus dem menschenrechtlichen Diskurs zu werten.

men sollen, auf ein solches Maß beschränkt bleiben, dass auch bei hypothetischer Ausweitung auf alle ähnlich situierten Minderheiten die politischen, ökonomischen und kulturellen Ressourcen nicht über Gebühr strapaziert werden.<sup>38</sup> Die Konsequenzen dieses Kriteriums seien abschließend an zwei fiktiven Beispielen illustriert. Nehmen wir an, es handelt sich bei der besagten Minderheit um eine gesellschaftlich gut etablierte, nicht in ihrem Bestand bedrohte Gruppe, der es lediglich um die Pflege eines von mehreren in der Gesellschaft verbreiteten Dialekts (etwa des Schwäbischen) ginge, so müsste sie ihren Anspruch auf positive Förderung von vornherein hypothetisch mit allen anderen Dialektgruppierungen (mit Sachsen, Bayern, Franken, Hessen usw.) teilen und in entsprechend bescheidenen Grenzen halten. Von einem Menschenrechtsanspruch zu sprechen wäre in diesem Fall kaum sinnvoll. Völlig anders hingegen wäre die Situation, wenn es um die Überlebenschancen einer traditionell diskriminierten und marginalisierten Minderheit handelte – etwa einer indigenen Bevölkerungsgruppe in Nordamerika. In diesem Fall ließen sich auch umfangreiche infrastrukturelle Fördermaßnahmen als Gerechtigkeitsanspruch begründen, weil die dafür bereitgestellten Ressourcen nämlich nur auf (vermutlich wenige) Gruppierungen hypothetisch auszuweiten wären, die sich in einer vergleichbar existenziellen Bedrohungssituation befinden. Die „besondere“ Bedrohungssituation – und die dahinter stehenden Unrechtserfahrungen – machen im letzteren Fall die Dringlichkeit spezifischer Fördermaßnahmen „allgemein“ einsichtig, die deshalb mit guten Gründen als ein Menschenrechtsanspruch verstanden werden können.

## 2. Kultur als Raum menschlicher Freiheit

Die einzelnen Menschenrechtsverbürgungen stellen in Antwort auf historische Unrechtserfahrungen von Unterdrückung und Diskriminierung Konkretisierungen der allgemeinen menschenrechtlichen Freiheits- und Gleichheitsidee dar. Als politisch-rechtliche Gewährleistungen der „grundlegenden“ Voraussetzungen gleichberechtigten freiheitlichen Miteinanderhandelns sind alle Menschenrechte ihrem Sinn nach „Grundfreiheiten“. Dies gilt nicht nur für die „klassischen“ Freiheitsrechte (von der Gewissens- und Bekenntnisfreiheit über die Justizgrundrechte bis zum demokratischen Wahlrecht), sondern auch für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte (von der gewerkschaftlichen Koalitionsfreiheit bis hin zur sozialstaatlichen Garantie der finanziellen Mindestbedingungen menschenwürdi-

---

38 Dies ist ein zugegeben sehr abstraktes Kriterium, das aber den Vorteil hat, für unterschiedliche Anwendungen in unterschiedlichen Kontexten offen zu sein. Fest steht in jedem Fall, dass die zugunsten von Minderheiten zur Verfügung gestellte besondere Infrastruktur ihre Grenzen an der Notwendigkeit findet, die sozialen und institutionellen Voraussetzungen für die staatliche Gewährleistung von Rechten überhaupt zu wahren.

ger Existenz), die auch innerhalb der Arbeitsgesellschaft Strukturen gleichberechtigter Freiheit und Mitwirkung schaffen sollen.

Es sind vielfach Zweifel geäußert worden, ob die Rechte kultureller Minderheiten mit dieser emanzipatorischen Struktur der Menschenrechte vereinbar sind. Die Skeptiker verweisen auf die Gefahr, dass sich unter dem Banner kultureller Identität autoritäre politische Bewegungen formieren können, die um der Wahrung ihrer kulturellen Tradition willen womöglich Einschränkungen menschenrechtlicher Grundfreiheiten verlangen und durchsetzen. Rhoda Howard warnt deshalb vor einer unkritischen Verwendung des Kulturbegriffs als Anspruchsgrundlage politisch-rechtlicher Forderungen: „If culture is the absolute value, then the fundamental characteristics of human rights, such as nondiscrimination and equality, must bow before it.“<sup>39</sup> Ähnlich lauten die Bedenken bei Alain Finkielkraut. Sarkastisch formuliert er die Alternative, dass Menschen entweder Rechte haben, mittels derer sie sich von ihren kulturellen Traditionen emanzipatorisch distanzieren können, oder eine kulturelle „Livree“, durch die sie – und sei es auch gegen ihren Willen – auf ihre kulturelle Herkunft vergattert werden. Die jüngst im Namen von Multikulturalismus und Minderheitenrechten propagierte Aufwertung des Kulturbegriffs ist ihm daher von vornherein als politischer Autoritarismus verdächtig:

„Aus Angst, den Einwanderern Gewalt anzutun, verbindet man sie mit einer Livree, die die Geschichte ihnen zugeschnitten hat. Um sie so leben zu lassen, wie es ihnen passt, versagt man es sich, sie vor möglichen Untaten oder Missbrauch ihrer jeweiligen Tradition zu schützen. Um die Grausamkeit der Entwurzelung zu mildern, übergibt man sie wehrlos, auf Gedeih und Verderb wieder ihrer Gemeinschaft und schafft es so, die Anwendung der Menschenrechte auf die Menschen des Westens zu beschränken, und das alles in dem Glauben, diese Rechte zu erweitern, wenn man jedem die Wahl lässt, in seiner Kultur zu leben.“<sup>40</sup>

Liberale Befürworter kultureller Minderheitenrechte wie Charles Taylor oder Will Kymlicka betonen demgegenüber heute gerade den *freiheitlichen Charakter* solcher Rechte, die allein Minderheiten eine Chance geben, sich gegen den Assimilationsdruck ihrer Umgebung zu behaupten und ihre Lebensform selbst zu bestimmen. Mit ihrem Ansatz bei der freiheitlichen Selbstbestimmung von Minderheiten grenzen sie sich klar von den intellektuellen Vorkämpfern der „neuen Rechten“ wie Alain de Benoist ab, der gleichermaßen postmoderne Differenzrhetorik und pagane Mythologie gegen den modernen menschenrechtlichen Liberalismus aufbietet.<sup>41</sup> So legt

39 Rhoda E. Howard, *Human Rights and the Search for Community*, Boulder 1995, S. 63.

40 Finkielkraut, *Niederlage*, a.a.O., S. 113.

41 Vgl. Benoist, *Aufstand der Kulturen*, a.a.O., S. 39: „Schließlich ist der Paganismus auch Quelle von Toleranz, denn er macht aus dem ‚Polytheismus der Werte‘ die erste Bedingung für die Anerkennung des Anderen.“

Taylor Wert auf die Feststellung, dass seine „Ethik der Authentizität“ auf eine *alternative Version von Liberalismus* hinauslaufe, nämlich auf einen politischen Liberalismus, der von vornherein Raum auch für Gesichtspunkte kultureller Identität gebe. Auch im politischen Einsatz für das Überleben einer bestimmten Kultur müssten deshalb, so betont er, die „elementaren“ Freiheitsrechte jeder Abwägung entzogen bleiben müssen.<sup>42</sup> Ausdrücklich schließt Taylor beispielsweise aus, „das *habeas corpus*, also die Bestimmungen über die Freiheit der Person, in verschiedenen kulturellen Kontexten unterschiedlich zu handhaben“.<sup>43</sup> Generell aber gibt er keine präzise Auskunft darüber, wo genau die Grenze zwischen „elementaren“ Freiheitsrechten und solchen Rechten verläuft, die zugunsten kultureller Bestandssicherung notfalls dann doch politisch eingeschränkt werden können. Taylor verzichtet vermutlich deshalb auf eine klare Grenzziehungen, weil er gerade den *inneren Zusammenhang* von persönlicher Freiheit einerseits und kultureller Zugehörigkeit andererseits gewahrt sehen möchte. Beide Aspekte sind in seiner politischen Philosophie als komplementäre Momente des Ringens um eine authentische Lebensführung zusammengedacht, die, wie Taylor schreibt, nur innerhalb eines „unentrinnbaren Horizonts“ kultureller Bedeutungszusammenhänge gelingen kann.<sup>44</sup> Weil es ihm stets um die Freiheit *in konkretem kulturellen Kontext* geht, thematisiert er den Konfliktfall, in dem das Freiheitsanliegen die Einbindung in eine kulturelle Tradition kritisch aufsprengt, nur am Rande.

Eine deutlichere Prioritätensetzung zugunsten der Freiheit nimmt hingegen Taylors kanadischer Landsmann Will Kymlicka vor, indem er Kultur gleichsam als *Ressource freiheitlicher Lebensführung* beschreibt und von daher von vornherein dem Primat der Freiheit unterordnet. Während Taylor dem Überleben kultureller Traditionen einen Wert an sich zuerkennt,<sup>45</sup> schreibt Kymlicka: „Eine Kultur ist nicht an sich und für sich wertvoll, sondern weil die Einzelnen nur durch den Zugang zu einer gesell-

---

42 Vgl. Taylor, *Die Politik der Anerkennung*, a.a.O., S. 53.

43 Ebd. S. 55.

44 Vgl. Taylor, *The Ethics of Authenticity*, a.a.O., S. 37: „It follows that one of the things we can't do, if we are to define ourselves significantly, is suppress oder deny the horizons against which things take on significance for us.“ Das Kapitel, aus dem dieses Zitat entnommen ist, trägt den Titel: „Inescapable Horizons“ (a.a.O., S. 31).

45 Vgl. Taylor, *Die Politik der Anerkennung*, a.a.O., S. 74, Endnote 16. In seiner kritischen Würdigung des Ansatzes Kymlickas bemerkt Taylor: „Kymlickas Überlegungen mögen für existierende Bevölkerungsgruppen, die innerhalb einer Kultur unter Druck geraten sind und nur innerhalb, nicht jedoch außerhalb dieser Kultur gedeihen können, gültig sein. Aber sie vermögen nicht Maßnahmen zu rechtfertigen, die den Fortbestand für alle Zukunft sichern sollen. Für die betroffenen Bevölkerungsgruppen steht aber genau diese Art von Überleben auf dem Spiel.“

schaftlichen Kultur über einen Bereich sinnvoller Optionen verfügen.“<sup>46</sup> Der Kultur komme in erster Linie deshalb politisch-rechtliche Bedeutung zu, weil sie ein Medium der Entfaltung von Freiheit darstelle. Innerhalb der liberalen Tradition, so Kymlicka, sei der fundamentale Stellenwert der Kultur als Voraussetzung von Freiheit nur selten ausdrücklich zum Thema geworden, weil man die kulturellen Ressourcen der Gesellschaft in der Regel als selbstverständlich unterstellt habe.<sup>47</sup> In der Auseinandersetzung mit den Ansprüchen kultureller Minderheiten zeige sich heute jedoch, dass diese Selbstverständlichkeit fraglich sei – und im Grunde immer schon fragwürdig gewesen sei. Den Autoritarismusvorwurf, wie ihn einige Kritiker von Minoritätenrechten erheben, gibt Kymlicka an die Gegenseite zurück. Seiner Ansicht nach nimmt der politisch-rechtliche Liberalismus ohne Thematisierung kultureller Zugehörigkeit unter der Hand ideologischen Charakter an, weil er damit auf Kosten von Minderheiten die kulturelle Dominanz der bestehenden Mehrheitsverhältnisse faktisch festschreibt.<sup>48</sup>

Die normative Orientierung an der Freiheit der Menschen, für die Kymlicka plädiert, hat zur Folge, dass die kulturelle Identität nurmehr *indirekt* Gegenstand politisch-rechtlicher Gewährleistungen sein kann. Unmittelbar beziehen letztere sich nämlich auf die *Menschen*, die allein *Subjekte von Freiheitsrechten* sein können und denen es folglich obliegt, als Individuen und in Gemeinschaft mit Anderen ihre kulturelle Tradition zu pflegen und weiterzuentwickeln, ihre kulturellen Identitäten auszubilden oder auch zu verändern.<sup>49</sup> Ob und wie sie dies tun, kann und darf der Staat dabei letztlich nicht beeinflussen. Eine staatliche „Überlebensgarantie“ für bestimmte kulturelle Tradition ist deshalb nicht möglich.

Entschiedener noch als bei Kymlicka selbst wird diese Konsequenz des Primats der Freiheit von Seyla Benhabib formuliert, wenn sie schreibt: „Es ist nicht die Aufgabe des Staates oder der Gesetzgebung, in den Individuen ein Gefühl für die weihevollere Unantastbarkeit der Kultur zu verankern. Die Politik sollte dafür sorgen, dass die Bedingungen für die Regenerierung der Kultur im Rahmen der Institutionen einer freien Zivilgesellschaft gegeben sind.“<sup>50</sup> Was der Staat nach Benhabib leisten kann und lei-

46 Will Kymlicka, *Multikulturalismus und Demokratie. Über Minderheiten und Staaten und Nationen*, Berlin 1999, S. 34.

47 Vgl. ebd. S. 35.

48 Vgl. ebd. S. 21ff.

49 Die generell behauptete Priorität von Freiheitsrechten wird aber von Kymlicka nicht immer konsequent durchgehalten. So schreibt er (ebd. S. 35f.): „Die Freiheit und Gleichheit, die [die meisten Menschen] schätzen und mit der sie am meisten anfangen können, ist die Freiheit und Gleichheit in ihrer eigenen gesellschaftlichen Kultur. Sie sind sogar bereit, auf größere Freiheit und Gleichheit zu verzichten, um den Fortbestand der eigenen Nation zu sichern.“

50 Seyla Benhabib, *Kulturelle Vielfalt und demokratische Gleichheit. Politische Partizipation im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a.M. 1999, S. 68.

sten soll, ist mithin lediglich die *Bereitstellung institutioneller Voraussetzungen* für eine freiheitliche Entwicklung kultureller Identitäten. Ob die Menschen diese Möglichkeiten tatsächlich nutzen, bleibt dabei ihre eigene Entscheidung. Ähnlich betont auch Habermas: „Rechtsstaatlich kann diese hermeneutische Leistung der kulturellen Reproduktion von Lebenswelten nur *ermöglicht* werden. Eine Überlebensgarantie müsste nämlich den Angehörigen genau die Freiheit des Ja- und Neinsagens rauben, die heute für die Besitznahme und Bewahrung eines kulturellen Erbes nötig ist.“<sup>51</sup>

Aus diesem menschenrechtlichen Ansatz ergibt sich ein Verständnis von Kultur als Medium menschlicher Freiheit, das mit einer von außen aufgezwungenen „Livree“, wie Finkielkraut sie befürchtet, nichts gemein hat. Mit Benhabib sind Kulturen gerade „keine Zwangsjacken, sondern flexible, widersprüchliche und äußerst zwiespältige Verflechtungen von Interpretation und Symbolisierung, durch die dem kollektiven und individuellen Leben Bedeutung verliehen wird.“<sup>52</sup> Kulturen bilden in dieser Perspektive keine geschlossenen Kreise mit je eindeutigen Zentrum und klaren Grenzen (wie die gängige Metapher von „Kulturkreisen“ dies suggeriert),<sup>53</sup> sondern lassen sich eher als offene Felder unterschiedlicher symbolischer Praxis beschreiben. Bei allen Differenzen, die zwischen ihnen existieren – und in den pluralistischen Gesellschaften auch weiterhin existieren *sollen* –, sind sie doch keine je eigenen „Welten“, sondern unterschiedliche und zumeist auch intern plurale „Kontexte“. Die Grenzen, die zwischen ihnen verlaufen, mögen bestehen bleiben – solange sie sich nicht zu undurchlässigen und unveränderlichen Demarkationslinien verhärten. Auf dem Hintergrund eines solchen Kulturbegriffs kann ein offener „Multikulturalismus“ Gestalt gewinnen, der gerade nicht auf das Nebeneinander

---

51 Jürgen Habermas, Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: Gutmann; Taylor (Hg.), *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, a.a.O., S. 147-196, hier S. 174. Vgl. ähnlich auch Michael Walzer, *Pluralism: A Political Perspective*, in: Will Kymlicka (Hg.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford 1995, S. 139-154, hier S. 153: „A state committed to pluralism, however, cannot do anything more than see to it that those opportunities are available, not that they are used [...]“ (Hervorhebung im Original).

52 Behabib, *Kulturelle Vielfalt*, a.a.O., S. 52.

53 Diese Vorstellung steht offensichtlich auch Pate bei der vielzitierten Huntington-These vom „Clash of Civilizations“. Huntington unterstellt nämlich für seine „Zivilisationen“ genannten Großkulturen die Notwendigkeit von „core countries“, denen eine politische Ordnungsfunktion innerhalb der jeweiligen Großkultur zukommen soll. Schon von daher erhält seine These einen autoritären Zug. Die leitende friedenspolitische Perspektive ist das geordnete Nebeneinander möglichst in sich geschlossener kultureller Kreise. Vgl. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations of the Remaking of World Order*, New York 1996.

abgesteckter ethnisch-kultureller „Claims“ hinausläuft, sondern sich an der Leitidee polyglotter Kommunikationsfähigkeit orientiert.<sup>54</sup>

Nicht die konkrete Gestalt einer historisch geronnenen Kultur, sondern allein die *freiheitlichen Voraussetzungen* für die Wahrung – das heißt aber auch: für Entwicklung und Veränderung – kultureller Identitäten bilden den Schutzbereich kultureller Menschenrechtsgewährleistungen. Andernfalls würden Minderheitenrechte zu einem freiheitsfeindlichen kulturellen Artenschutz degenerieren, wie Habermas – mit kritischer Spitze gegen Taylor – bemerkt:

„Der ökologische Gesichtspunkt der Konservierung von Arten lässt sich nicht auf Kulturen übertragen. Kulturelle Überlieferungen und die in ihnen artikulierten Lebensformen reproduzieren sich normalerweise dadurch, dass sie diejenigen, die sie ergreifen und in ihren Persönlichkeitsstrukturen prägen, von sich *überzeugen*, d.h. zur produktiven Aneignung und Fortführung motivieren.“<sup>55</sup>

In einem menschenrechtlichen Konzept kultureller Minderheitenrechte müssen deshalb immer auch die Rechte der *internen Minderheiten* beachtet werden: d.h. die Rechte der Dissidenten, Synkretisten, Konvertiten, Rekonvertiten sowie solcher Menschen, deren Zugehörigkeit uneindeutig, vielfältig und komplex ist.<sup>56</sup>

Daraus ergeben sich Ansprüche an eine interne Pluralisierung von Minderheitenkulturen, die nicht ohne konflikthafte Auseinandersetzungen zu leisten sein dürfte. Es mag sein, dass manche Repräsentanten kultureller Minderheiten solche Ansprüche als Zumutungen oder als Anschlag auf ihre Identität zurückweisen und dafür womöglich sogar Gründe aufführen. Wie Leslie Green schreibt: „It may just be true of some groups that respect for the rights of their internal minorities would undermine them. And if so, there will be genuine and tragic conflict to face.“<sup>57</sup> Aus solchen Konflikten gibt es keinen leichten Ausweg. Es mag ein Gebot kluger Rücksichtnahme sein, Übergangslösungen und provisorische Kompromisse auszuhandeln, um für interne kulturelle Lernprozesse Raum zu schaffen. Und es ist sicherlich eine Forderung der Gerechtigkeit, sich zugleich an die langen und schmerzhaften historischen Lernprozesse zu erinnern, die auch in den

54 Vgl. Benhabib, *Kulturelle Vielfalt*, a.a.O., S. 65.

55 Habermas, *Anerkennungskämpfe*, a.a.O., S. 161; S. 173f. (Hervorhebung im Original).

56 Vgl. Kymlicka, *Multikulturalismus*, a.a.O., S. 63: „Der Multikulturalismus muss die Gleichheit zwischen den Gruppen und die Freiheit innerhalb der Gruppen respektieren. Das heißt, die Politik des Multikulturalismus darf keiner Gruppe zugestehen, eine andere Gruppe zu unterdrücken, und sie darf nicht zulassen, dass irgendeine Gruppe ihre eigenen Mitglieder unterdrückt, indem sie ihnen die bürgerlichen und politischen Grundrechte kürzt.“

57 Leslie Green, *Internal Minorities and their Rights*, in: Kymlicka (Hg.), *The Rights of Minority Cultures*, a.a.O., S. 256-272, hier S. 270.

Mehrheitsgesellschaften Westeuropas nötig waren und weiter nötig sind, um Pluralität auf der Grundlage gleicher Freiheit zu akzeptieren.<sup>58</sup> Die Zumutungen von Freiheit und Pluralismus kulturellen Minderheiten generell und auf Dauer „ersparen“ zu wollen, liefe aber auf eine problematische Form der Toleranz hinaus, durch die die Angehörigen der Minderheiten implizit aus dem Menschenrechtsdiskurs ausgegrenzt werden würden. Mit anderen Worten: Kulturelle Minderheitenrechte sind *als Menschenrechte* nur dann möglich, wenn auch die Minderheiten selbst den Anspruch von Freiheit und Gleichberechtigung aufgreifen und in der Gestaltung ihrer internen Verhältnisse beachten.

### 3. Rechte freiheitlicher Vergemeinschaftung

Spätestens bei der juristischen Ausformulierung von Minderheitenrechten stellt sich die Frage, wer genau der *Träger* dieser Rechte sein soll: das Individuum oder die Gruppe. Sollen Minderheitenrechte als Individualrechte – d.h. als die Rechte der einzelnen Angehörigen kultureller Gruppen – ausgestaltet werden, oder sollen darüber hinaus Minderheitengruppen als eigenständige kollektive Rechtssubjekte anerkannt werden? Diese Frage wird seit langem kontrovers diskutiert.<sup>59</sup> Auf der einen Seite ist evident, dass Minoritätenrechte nur in sozialen Gruppen realisiert werden können, in denen überdies nicht nur Individuen, sondern auch die Generationen miteinander verbunden sind. Die Förderung beispielsweise von Minderheitensprachen kann offensichtlich nur greifen, wenn eine ausreichende Anzahl von Menschen vorhanden ist, die diese Sprache von der älteren Generation übernommen haben, sie pflegen und weitergeben wollen, und wenn außerdem eine ausreichend dichte soziale Verbindung zwischen ihnen besteht, so dass diese Menschen eine generationenübergreifende Gruppe bilden. Gerade der Gruppenaspekt von Minoritätenrechten hat auf der anderen Seite Befürchtungen genährt, dass dadurch autoritäre Kollektivismen Auftrieb erfahren und individuelle Freiheitsrechte in Gefahr geraten könnten.

Zu den Befürwortern genuiner Kollektivrechte gehören Theodor Veiter und Otto Kimminich, die bei aller Würdigung der Menschenrechte davon ausgehen, dass den Lebensbedürfnissen von Minderheitengruppen damit allein nicht ausreichend Rechnung getragen werde. Beide orientieren sich dabei näherhin am Begriff der „Volksgruppe“ als eines vorgegebenen

---

58 Ein Beispiel dafür ist die lange Skepsis der katholischen Kirche gegenüber der Religionsfreiheit, die auf dem Zweiten Vatikanischen Konzil grundlegend überwunden wurde. Vgl. dazu Päpstliche Kommission *Justitia et Pax*, Die Kirche und die Menschenrechte, Mainz 1976. Aktuelle Bewährungsproben für den Umgang mit neuer Vielfalt und neuen Rechtsansprüchen ergeben sich für die europäischen Gesellschaften insbesondere im Umgang mit Migranten und Flüchtlingen.

59 Vgl. dazu Johannes Niewerth, *Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht*, Berlin 1996.

„ens sociale“, für dessen Überleben eigene *Volksgruppenrechte* – neben den individuellen Menschenrechten – nötig seien. So schreibt Weiter: „Der bloße Individualschutz reicht nicht aus, um eine Volksgruppe als solche zu erhalten, diese muss auch rechtlich anerkannt sein im dem Sinne, dass sie als Gemeinschaft zu erhalten ist, soweit sie das selbst will.“<sup>60</sup> Gegen mögliche biologisierende Missverständnisse hebt Weiter die geistig-kulturelle Komponente bei der Definition der Volksgruppen hervor:

„Maßgebend ist [...], dass zur gemeinsamen Abstammung, die in einem allerdings sehr weit gespannten Sinn als ein objektives Merkmal zum Begriff Volk gehört, und anderen objektiven Kriterien wie Sprache, Lebensstil, Brauchtum usw., von welchen das eine oder andere auch fehlen kann, die geistige Zielsetzung gehört [...]“.<sup>61</sup>

Indem er die Volksgruppe zugleich als eine „ethnische Schicksalsgruppe“ bezeichnet,<sup>62</sup> stellt Weiter gleichwohl die „objektive“ Komponente der Gemeinschaft in den Vordergrund, aufgrund derer die Gruppenzugehörigkeit der Menschen offenbar auch unabhängig von ihrer persönlichen Entscheidung festgestellt werden kann.

Die Anhänger eines strikt individualrechtlichen Ansatzes verweisen demgegenüber auf die Gefahr, dass Gruppenrechte leicht in einen freiheitsfeindlichen Kollektivismus münden. Sobald sich das Konzept kultureller Gruppenrechte erst einmal durchgesetzt habe, könnten sich, so Rhoda Howards Befürchtung, schließlich auch die Anhänger einer „White Supremacy“ darauf berufen und ihre autoritäre Politik damit legitimieren.<sup>63</sup> Howard plädiert deshalb für einen strengen Primat der Individualrechte gegenüber politisch-rechtlichen Ansprüchen von Gruppen. Dass im Konfliktfall bestimmte kulturelle Praktiken von Gemeinschaften, sofern sie mit individuellen Freiheitsrechten nicht vereinbar sind, auf der Strecke bleiben, erscheint ihr nicht nur unvermeidlich, sondern wünschenswert: „A culture and community based on systematic degradation must be challenged; if individual rights threaten such a society, so much the better.“<sup>64</sup> Ähnlich ist

60 Theodor Weiter, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert*, München 1977, S. 135. Vgl. auch Otto Kimminich, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, München; Mainz 1985, S. 67.

61 Weiter, *Nationalitätenkonflikt*, a.a.O., S. 156f.

62 Ebd. S. 165: „Volksgruppe ist eine erlebte und gelebte Gemeinschaft, gekennzeichnet durch das Leben im Verbands, durch eine Heimat, nämlich die Heimat der Gruppenangehörigen, das Eingebundensein in die Geschlechterfolge, dies als Volks oder Teils eines Volkes, die als ethnos (ethnische Schicksalsgruppe) in einem nicht von ihr allein beherrschten Staat oder Gliedstaat sich zur Selbstbestimmung einer zahlenmäßigen oder wirkungsmäßigen anderethnischen Mehrheit gezwungen sieht, wenn sie nicht eingengt werden oder untergehen will.“

63 Howard, *Human Rights*, a.a.O., S. 63ff.

64 Ebd. S. 9.

die Position Helmut Rittstiegs. Mit Blick auf spezifische Rechte ethnischer Minderheiten äußert er die Befürchtung, dass auf diese Weise ethnische Nationalismen wieder Rückenwind erhalten könnten: „Eine Politik auf Ethnizität beruhender Minderheitenrechte übernimmt das Menschenbild des ethnischen Nationalstaates. Auch in diesem Konzept ist der Mensch durch Ethnizität bestimmt. In gewisser Weise treiben Minoritätenrechte den Teufel mit Beelzebub aus.“<sup>65</sup>

Um im Spannungsverhältnis von Individual- und Gruppenrechten Orientierung zu finden, gilt es zunächst zu bedenken, dass beide Begriffe mehrdeutig sind und deshalb der Klärung bedürfen. So wird der Begriff des Individualrechts vielfach nicht nur zur Bezeichnung des Rechtsträgers verwendet, sondern darüber hinaus zugleich mit einem individualistischen Lebensstil oder einer individualistischen Gesellschaftsformation in Verbindung gebracht. Daraus können leicht Missverständnisse in der Interpretation der Menschenrechte entstehen. Denn Menschenrechte markieren zwar in der Tat einen Anspruch *jedes einzelnen Menschen*, verweisen zugleich aber auf jene fundamentale *Sozialität* menschlicher Existenz, in der allein das Recht Sinn und Wirksamkeit entfalten kann. Individualisierung und Gemeinschaftsbildung gehören im Horizont der Menschenrechte zusammen.<sup>66</sup> Auf der einen Seite schützt das Recht den Einzelnen vor der Vergewaltigung durch die Anderen, die dann droht, wenn unterschiedliche individuelle oder gemeinschaftliche Interessen, Lebensziele oder Ansichten aufeinanderstoßen und der Stärkere den Schwächeren, die Mehrheit die Minderheit oder der Staat bestimmte Individuen bzw. Gruppen unterdrücken kann. Recht ist daher notwendig immer auch Abwehrrecht, hinter das der Einzelne sich „zurückziehen“ kann, um seine Eigenständigkeit im sozialen Miteinander zu definieren und zu sichern. Ohne diese rechtliche Abwehrkomponente ist eine freiheitliche Rechtsordnung nicht denkbar. Auf der anderen Seite ermöglicht die rechtlich gesicherte Eigenständigkeit dem Menschen, sich mit Anderen in Freiheit und Gleichberechtigung zusammenschließen und Interessengruppen, Verbände, Religionsgemeinschaften, Familien etc. zu bilden. Beide Aspekte – Individualität und Sozialität – stehen nicht nur additiv nebeneinander, sondern setzen einander wechselseitig voraus: Nur in Gesellschaft und Gemeinschaft kann der Mensch seine Individualität finden; und nur im Respekt vor der Integrität jedes Einzelnen – einschließlic seines Rechts auf Widerspruch und Distanz – können Gesellschaften und Gemeinschaften sich freiheitlich entwickeln.

Als Freiheitsrechte enthalten Menschenrechte daher immer auch eine kommunitäre Dimension.<sup>67</sup> Das Menschenrecht auf Meinungsfreiheit ist

---

65 Rittstieg, Minderheitenrechte oder Menschenrechte?, a.a.O., S. 996.

66 Diesen Zusammenhang betont Marianne Heimbach-Steins, Menschenrechte in Gesellschaft und Kirche. Lernprozesse – Konfliktfelder – Zukunftschancen, Mainz, S. 23ff.

67 Vgl. Johannes Schwartländer, Staatsbürgerliche und sittlich-institutionelle Menschenrechte. Aspekte zur Begründung und Bestimmung der Menschen-

gleichzeitig Recht des Einzelnen und *conditio sine qua non* eines freiheitlichen politischen Gemeinwesens. Das Recht auf Religionsfreiheit umfasst über die individuelle Glaubens- und Bekenntnisfreiheit hinaus auch die Freiheit zu gemeinschaftlicher Religionsausübung. Dass das Recht auf Schutz von Ehe und Familie ein genuin kommunitäres Recht darstellt, bedarf keiner Erläuterung, wobei allerdings hinzuzufügen ist, dass im Horizont des menschenrechtlichen Freiheitsdenkens nur solche Familienformen Anerkennung beanspruchen können, die der Personalität der einzelnen Familienmitglieder Raum geben. Man könnte die Liste der Beispiele verlängern. In jedem Fall gilt, dass Menschenrechte, auch wenn sie als Individualrechte formuliert sind, keineswegs auf die „Freiheit des Menschen als isolierter auf sich zurückgezogener Monade“ zielen,<sup>68</sup> wie Karl Marx dies unterstellt. Gerade indem sie dem Einzelnen sein Recht garantieren, bilden sie eine Voraussetzung für *freie Gemeinschaftsbildungen*, wie sie sich in Gestalt politischer Parteien, Religionsgemeinschaften, Familien und anderer Lebensgemeinschaften, Gewerkschaften und Wirtschaftsunternehmen, kultureller Vereinigungen usw. darstellt.<sup>69</sup>

Nicht die – vor allem von Gegnern, nicht selten aber auch von Befürwortern universaler Menschenrechte – immer wieder vorgebrachte Antithetik von Individuum versus Gemeinschaft macht also die Pointe menschenrechtlicher Emanzipation aus. Vielmehr steht die durch menschenrechtliche Individualrechte zu ermöglichende *freie Vergemeinschaftung* in der doppelten Frontstellung *gegen autoritäre Kollektivismen* einerseits und *gegen unfreiwillige soziale Ausgrenzungen* andererseits. Menschenrechtswidrig wären demnach z.B. Familienformen, die auf erzwungener Eheschließung basieren, religiöse Gemeinschaften, die „Häretikern“ und „Apo-

---

rechte, in: ders. (Hg.), Menschenrechte. Aspekte ihrer Begründung und Verwirklichung, Tübingen 1978, S. 77-95.

68 Karl Marx, Zur Judenfrage. Marx-Engels-Werke, Bd. 1, [Ost-]Berlin 1970, S. 347-377, hier S. 354.

69 In dieser umfassenden Perspektive aber erweist sich auch das Recht des Einzelnen auf Distanz von der Gruppe – „the right to be left alone“ – nicht nur als Gegenpol zum Recht auf Vergemeinschaftung; es ist zugleich auch die Voraussetzung dafür, dass Vergemeinschaftung als freie überhaupt gelingen kann. Um eine Analogie aus dem Staatsrecht zu bemühen: Weil nur über die Gewährleistung des geheimen Wahlrechts eine demokratische Wahl als freie Wahl durchgeführt werden kann, steht das geheime Wahlrecht keineswegs in Gegensatz zur öffentlichen Bedeutung der Demokratie; es ist nicht etwa, wie gelegentlich unterstellt, Ausdruck eines bourgeoisen Individualismus und Privatismus, sondern hat als *conditio sine qua non* freier politischer Willensbildung eine genuin öffentliche, demokratische Funktion. Ähnlich gilt, dass die Abwehrkomponente individueller Menschenrechte freie Formen von Vergemeinschaftung nicht nur nicht ausschließt, sondern diese überhaupt erst als freie ermöglicht und damit zugleich die Gemeinschaften selbst mit einem kritisch-emanzipatorischen Anspruch konfrontiert.

staten“ Gewalt androhen, oder Volksdemokratien ohne Pressefreiheit und ohne Rechte der Opposition. Ebenfalls menschenrechtswidrig aber wären eine Wirtschaftspolitik, die die gesellschaftliche Desintegration von Dauerarbeitslosen tatenlos hinnimmt, oder eine staatliche Integrationspolitik, die den Angehörigen von Minoritäten die Anerkennung ihrer gemeinschaftlichen kulturellen Praxis verweigert und sie gegen ihren Willen einem gesellschaftlichen Assimilationsdruck aussetzt.

Wie der Begriff des Individualrechts nicht auf einen engen Individualismus reduziert werden darf, in dem soziale Belange ausgeblendet werden, so gilt umgekehrt, dass der Begriff des Gruppenrechts keineswegs per se auf einen Kollektivismus verweist, in dem die Freiheitsrechte der einzelnen Menschen keinen angemessenen Raum mehr hätten. Auch der Begriff der Gruppenrechte kommt in der politisch-rechtlichen Debatte in unterschiedlichen Bedeutungen vor.<sup>70</sup> Vier Verwendungsweisen seien kurz angesprochen und voneinander unterschieden:

Der Begriff des Gruppenrechts wird erstens dazu eingesetzt, den *sozialen Sinn von Menschenrechten überhaupt* zu benennen.<sup>71</sup> Auf diese Weise könnten jedoch, wie soeben dargestellt, praktisch alle Menschenrechte zugleich als „Gruppenrechte“ bezeichnet werden, so dass der Begriff seine Trennschärfe verlieren würde und eher zu Missverständnissen Anlass gäbe. Von Gruppenrechten ist zweitens auch dann gelegentlich die Rede, wenn die *Rechte einzelner Menschen als Angehörigen bestimmter Gruppen* zu kommen. Ein Beispiel wäre die Förderung von Behinderten. Auch in diesem Fall ist die Gruppe als solche aber nicht Träger des Rechts, sondern steht lediglich im Hintergrund als Kriterium zur Identifizierung derjenigen Individuen, die in den Genuss der vorgesehenen Förderung gelangen können. Eine dritte Verwendungsweise des Begriffs betrifft *Kollektivrechte*, bei denen eine – aufgrund auch „objektiver Merkmale“ – vorgängig definierte Gruppe als Gruppe bestimmte Rechte innehat. Ein Beispiel dafür bilden die bereits angesprochenen Volksgruppenrechte. Viertens lässt sich aber auch dann sinnvoll von Gruppenrechten sprechen, wenn *juristische Personen* – also Zusammenschlüsse natürlicher Personen, die in unterschiedlichen Rechtsformen verfasst sein können – für sich und ihre Mitglieder bestimmte Rechte in Anspruch nehmen.

Das zuletzt angesprochene Verständnis von Gruppenrechten bietet sich für eine menschenrechtliche gedachte Konzeption des Minderheitenschutzes in besonderem Maße an. Denn im Rahmen der Menschenrechte lassen sich viele Individualrechte analog auch auf juristische Personen be-

---

70 Vgl. auch Thomas Pogge, Gruppenrechte von Minderheiten, in: Matthias Kaufmann (Hg.), *Integration oder Toleranz? Minderheiten als philosophisches Problem*, Freiburg 2001, S. 188-195.

71 Vgl. Benhabib, *Kulturelle Vielfalt*, a.a.O., S. 77, Endnote 43, die von der Gruppendimension aller Menschenrechte spricht.

ziehen.<sup>72</sup> So haben Presseorgane und Fernsehstationen Anspruch auf Schutz der Meinungsfreiheit, Betriebe pochen auf Eigentumsrechte und wirtschaftliche Freiheitsrechte, und Religionsgemeinschaften nehmen auch unmittelbar als rechtsförmig verfasste Gruppen die Religionsfreiheit für sich in Anspruch. Die Option, auch die Gruppenrechte kultureller Minderheiten in Form von Personenverbänden zu wahren, fügt sich daher am ehesten in die Struktur der Menschenrechte ein. Entsprechende Vorschläge sind übrigens keineswegs neu, sondern wurden bereits am Ende des Ersten Weltkrieges von den Austromarxisten Karl Renner und Otto Bauer entwickelt, die auf diese Weise den Ansprüchen nationaler Minderheiten des zerbrochenen Habsburger Reiches auf politisch-rechtliche Anerkennung entgegenkommen und zugleich die Gefahren nationalistischer Separatismen bannen wollten.<sup>73</sup> In den Jahren nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Ostblocks haben einige osteuropäische Staaten – Ungarn, Slowenien und Estland – bei der rechtlichen Regelung der Minderheitenfragen auf diese Vorschläge erneut zurückgegriffen.<sup>74</sup>

Die Rechte kultureller Minderheiten auf dem Wege von Personenverbänden zu verwirklichen (die in Vereinsform, als öffentlich-rechtliche Körperschaften oder in anderen Rechtsformen verfasst sein mögen), bietet eine Reihe von Vorteilen. Zunächst kommt auf diese Weise die überindividuelle Dimension von Kultur rechtlich zum Tragen, ohne dass die Individuen in ihrer Freiheit beschnitten werden. Wie Georg Brunner schreibt, handelt es sich bei der Personalautonomie um das Konzept, „das dem eigentlichen Zweck des Minderheitenschutzes, die minoritäre Gruppenidentität auf der Basis des Freiheitsprinzips aufrechtzuerhalten, am meisten förderlich ist“.<sup>75</sup> Das freiheitliche Engagement der Individuen wird ausdrücklich gefordert, obliegt es doch ihnen, zueinander zu finden, sich zu organisieren und ihren Anliegen in der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen. Auf diese Weise fügt sich das Konzept der Personalautonomie sinnvoll in die Struktur einer freiheitlichen Zivilgesellschaft ein, für deren pluralistische Gestaltung die Angehörigen kultureller Minderheiten somit eine – auch rechtliche anerkannte – praktische Mitverantwortung wahrnehmen können. Schließlich werden auch Befürchtungen, wie sie die Skeptiker gegenüber Gruppenrechten vortragen, nämlich dass diese zu autoritären Etikettierungs- und Stigmatisierungsprozessen Anlass geben und darüber hinaus womöglich zu einer Re-ethnisierung der Gesellschaften führen, weithin gegenstandslos; denn im Rahmen der Personalautonomie wird niemand von

72 Vgl. dazu Peter Pernthaler, *Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte*, Wien; Stuttgart: 1964, S. 50ff.

73 Vgl. Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich*, Leipzig; Wien: 1918, S. 74ff; Otto Bauer, *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Wien 1924, S. 353ff.

74 Vgl. Georg Brunner, *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien für Europa*, Gütersloh 1996, S. 142ff.

75 Ebd. S. 149.

Staats wegen, gegen seinen Willen, einer bestimmten Minderheitengruppe zugeschlagen.<sup>76</sup> Entscheidend für die Zugehörigkeit der Menschen zu einer Gruppe ist vielmehr ihr *persönliches Selbstverständnis*, wie es sich in freier Artikulation und einer ihr entsprechenden sozialen Praxis manifestiert. Die „subjektive“ Selbstverortung – in Verbindung mit einer ihr entsprechenden „intersubjektiven“ kommunitären Praxis – hat deshalb Vorrang vor etwaigen „objektiven“ Merkmalen, die jedenfalls nicht von staatlicher Seite gegen den Willen der Betroffenen geltend gemacht werden dürfen. Wie Eckart Klein schreibt: „Die Autonomie der Person besteht wesentlich in der Selbstzuordnung. Objektive Kriterien wie Geburtsort oder Sprachkenntnisse sind nichtssagend und ihrerseits missbrauchsanfällig.“<sup>77</sup>

Sofern der Staat als Voraussetzung für die Inanspruchnahme positiver Förderleistungen über die subjektive Selbstbezeichnung der Angehörigen einer bestimmten Gruppe hinaus schließlich doch „objektiv nachvollziehbare“ Kriterien für nötig halten sollte, gilt es Wege zu finden, die nicht auf ethnisierende oder kulturalistische Etikettierungen hinauslaufen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang der Blick auf die Religionsfreiheit, bei deren Inanspruchnahme durch Gruppen sich analoge Fragen stellen. Obwohl der säkulare Rechtsstaat über keinerlei Kompetenz in Fragen religiöser Wahrheit verfügt, kann er, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, anhand von Erscheinungsbild und sozialer Praxis eine bestimmte Gruppierung daraufhin überprüfen, ob sie die rechtlich geforderten Merkmale einer Religionsgemeinschaft (im Unterschied etwa zu einem Wirtschaftsunternehmen) aufweist.<sup>78</sup> Ähnlich ließe sich bei der Identifikation von Minderheitengruppen verfahren: In strittigen Fällen könnte der Staat die *tatsächliche soziale Praxis* – kurzgesagt: soziologische statt ethnographische Kriterien – zum Ausgangspunkt der Entscheidung darüber erheben, ob eine Gruppe als kulturelle Minderheit anzuerkennen ist oder nicht. Den Angehörigen der Gruppe wäre demnach lediglich abzuverlangen, dass sie ihr „subjektives“ Selbstverständnis durch eine entsprechende gemeinschaftliche Praxis (z.B. Sprachpflege) auch nach außen nachvollziehbar untermauern.

Die Vorstellung, dass zwischen Individualrechten und Gruppenrechten ein unüberwindlicher Gegensatz bestünde, lässt sich nach alledem nicht aufrechterhalten. Stattdessen besteht die Aufgabe darin, individualrechtliche und gruppenrechtliche Komponenten so miteinander zu kombi-

---

76 Die Gefahr, dass sich auch über Personalverbände ein sozialer Gruppendruck mit autoritären Zügen entwickelt, soll damit nicht geleugnet werden, stellt aber ein Problem dar, das in allen Sozialgebilden auftreten kann. Dieser Gefahr dadurch „präventiv“ begegnen zu wollen, dass man die Entstehung solcher Sozialgebilde von staatlicher Seite behindert oder ihnen die rechtliche Anerkennung und Förderung verweigert, wäre jedenfalls ein Bruch mit den liberalen Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates.

77 Klein, Minderheitenschutz, a.a.O., S. 7.

78 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 83, S. 341-362.

nieren, dass auf der Grundlage des frei artikulierten Selbstverständnisses der einzelnen Menschen Raum für kommunitäre Selbstbestimmung im Rahmen der menschenrechtlichen Demokratie entsteht. Das Konzept der Personalautonomie eröffnet in dieser Hinsicht die interessantesten Perspektiven.

### III. Rückblick und Ausblick

Die vorangegangenen Überlegungen haben das Ergebnis erbracht, dass sich die Rechte kultureller Minderheiten durchaus sinnvoll mit dem normativen Ansatz der Menschenrechte vermitteln lassen und auf diese Weise zu einer Weiterentwicklung des Menschenrechtsdiskurses beitragen können. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der freiheitliche und universalistische Anspruch der Menschenrechte bei der Ausgestaltung der Minderheitenrechte selbst deutlich gemacht wird. Das heißt: Rechte kultureller Minderheiten müssen, wenn sie Menschenrechte sein wollen, in der „Besonderheit“ ihres Anliegens zugleich (im Sinne von „konditionalen Jedermann-Rechten“) Rechtsansprüche für alle analog betroffenen Menschen statuieren; sie müssen den Primat der Freiheit wahren und durch eine geeignete Verbindung von individual- und gruppenrechtlichen Instrumenten dazu beitragen, freie Formen kommunitärer Selbstbestimmung zu ermöglichen und zu fördern.

Die hier herausgearbeiteten normativen Prinzipien sind keine bloß akademischen Postulate, sondern manifestieren sich auch in der politischen und juristischen Diskussion um Minderheitenrechte. Dies sei exemplarisch mit einem Blick auf das Abschlussdokument des Kopenhagener Treffens über die Menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990 illustriert. Die Konferenzteilnehmer bekennen sich im Abschlussdokument wiederholt zur Universalität der Menschenrechte. So stellen sie fest, dass die Fragen der Minderheiten (hier näherhin der nationalen Minderheiten)

„nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, gelöst werden können. Dieser Rahmen gewährleistet die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Gleichberechtigung und Gleichstellung aller Bürger, den freien Ausdruck all ihrer legitimen Interessen und Bestrebungen [...]“.<sup>79</sup>

Im Anschluss an die Bekräftigung des allgemeinen Diskriminierungsverbots heißt es weiter, dass spezifische Schutz- und Fördermaßnahmen dem Ziel realer Gleichberechtigung dienen sollen: „Die Teilnehmerstaaten werden, wo dies erforderlich ist, besondere Maßnahmen ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern

79 Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension der KSZE (29. Juni 1990), Abschnitt 30 (a.a.O., S. 765).

bei der Ausübung und dem Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.“ Die menschenrechtliche Perspektive manifestiert sich vor allem im Ansatz bei der *freien Selbstbestimmung der Menschen*, denen – entgegen etwaigen Etikettierungen von außen – die alleinige Kompetenz zur Definition ihrer individuellen und kommunitären Identität zusteht:

„Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen. Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden.“<sup>80</sup>

Als Subjekte der sodann weiter ausdifferenzierten konkreten Rechte werden stets *individuelle Menschen* angesprochen, nämlich „Angehörige nationaler Minderheiten“; zugleich kommt die *Komplementarität von Individualisierung und Vergemeinschaftung* in der Formulierung zu Wort, dass die Betroffenen „ihre Rechte einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ausüben und genießen“ können.<sup>81</sup> Ähnliche – teils identische – Formulierungen finden sich übrigens auch in den einschlägigen rechtsgültigen Dokumenten des Europarates (d.h. in der „Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen“ von 1992 und im „Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten“ von 1994)<sup>82</sup> sowie in der Minderheitenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1992, die schon im Titel – „Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities“ – den menschenrechtlichen Ansatz erkennen lässt.<sup>83</sup>

Durch die menschenrechtliche Begründung und Strukturierung unterscheiden sich moderne Minoritätenrechte kategorial von den Instrumenten des vormodernen Minderheitenschutzes, wie sie beispielsweise im Osmanischen Millet-System entwickelt worden waren. Auch wenn die historischen Leistungen des vormodernen Minderheitenschutzes nicht geleugnet werden sollen, gilt es doch festzuhalten, dass mit der menschenrechtlichen Grundlegung ein prinzipieller Neuanfang erreicht ist, geht es in modernen

---

80 Ebd. Abschnitt 31 (a.a.O., S. 765).

81 Ebd. Abschnitt 32 (a.a.O., S. 765). Die Formulierung, dass die „Angehörigen“ von Minderheiten „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe“ Rechte ausüben können, findet sich schon in Art. 27 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte von 1966.

82 Vgl. Christian Scherer-Leydecker, *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen. Eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht*, Berlin 1997, S. 141ff.

83 Vgl. dazu Klaus Dicke, *Die UN-Resolution zum Minderheitenschutz*, in: *Europa Archiv* 48 (1993), S. 107-116.

Minderheitenrechten doch nicht mehr um den Schutz vorgängig definierter partikularer Gruppen, sondern um ein zugleich individuelles und kommunitäres Freiheitsrecht.<sup>84</sup> Eckart Klein ist deshalb zuzustimmen, wenn er schreibt, dass die Integration des Minderheitenschutzes in die Menschenrechte auf einen „einschneidenden ‚Philosophiewechsel‘“, hinausläuft.<sup>85</sup>

Es soll abschließend noch einmal betont werden, dass mit der hier unternommenen grundsätzlichen Erörterung der menschenrechtlichen Dimension eines modernen Minderheitenschutzes viele wichtige praktische Frage noch gar nicht gestellt, geschweige denn beantwortet sind. Dazu zählt beispielsweise das Problem der Identifikation derjenigen Gruppen, die von Minderheitenrechten profitieren können. Die oben dargestellten Kriterien – nämlich der Ansatz bei der Selbstartikulation und Selbstorganisation der Betroffenen sowie die (Unrechts-)Erfahrungen eines bedrohlichen Assimilierungsdrucks – markieren zwar Eckpunkte, innerhalb derer sich die Argumentation bewegen kann; sie reichen aber zur Auswahl konkreter Gruppen nicht hin. Eine weitere Frage betrifft die Unterscheidung zwischen traditionell ansässigen Minderheiten und Migranten. Dass Minderheitenrechte in erster Linie auf autochthone Bevölkerungsgruppen bezogen worden sind, ist prima facie plausibel. Denn während traditionell ansässige Minderheiten oft aufgrund von Eroberung zwangsweise in einen Staatsverband integriert worden sind, kann man bei Migranten in der Regel eine freie Entscheidung für das Leben in einer zunächst fremden Gesellschaft unterstellen. Ob diese Differenz in der Ausgangslage (die gewiss auch nicht für alle Fälle zutreffend ist) auf Dauer hinreichen wird, um Unterschiede in der Förderung von „alten“ und „neuen“ Minderheiten festzuschreiben, muss allerdings bezweifelt werden. Ein weiteres Problem stellt sich im Zusammenhang von mehrfachen Zugehörigkeiten, die im Zuge der multikulturellen Gesellschaften immer häufiger auftreten dürften. Ein für die Zukunft tragfähiges Konzept von Minderheitenrechten wird jedenfalls der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass Menschen auch mehrdeutige und mehrfache kulturelle „Identitäten“ und Loyalitäten aufweisen können. Besondere Herausforderungen birgt die Frage nach den Rechten indigener Völker. Dabei zeigen sich auch die Grenzen des hier präferierten Konzepts

84 Im islamistischen Schrifttum zeichnet schon seit längerem eine Tendenz zur Romantisierung des islamischen Dhimma-Systems (bzw. des Osmanischen Millet-Systems) ab, bei der die kategoriale Differenz zu modernen Menschenrechten bzw. zu einem modernen menschenrechtlichen Minderheitenschutz systematisch verwischt wird. Gelegentlich verbindet sich diese Tendenz mit Forderungen (oder zumindest Wünschen), analog zum islamischen Dhimma-System auch im Rahmen eines säkularen Rechtsstaates Räume für die kollektive rechtliche – genauer: religionsrechtliche – Autonomie von Minderheiten zu schaffen. Zur Kritik an diesen Ansätzen vgl. Heiner Bielefeldt, *Muslime im säkularen Rechtsstaat. Integrationschancen durch Religionsfreiheit*, Bielefeld 2003, S. 94ff.

85 Klein, *Minderheitenschutz*, a.a.O., S. 4.

der Personalautonomie, stehen doch bei den Forderungen indigener Völker oft territoriale Rechte im Vordergrund.

Die menschenrechtliche Ausgestaltung und Durchsetzung von Rechten kultureller Minderheiten befindet sich noch in den Anfängen. Nach wie vor gibt es prinzipielle Vorbehalte und Bedenken, die sich auch in politischem Widerstand manifestieren. Wie sich der menschenrechtliche Ansatz des Minderheitenschutzes in weiterer Zukunft entwickeln wird, ist deshalb noch nicht absehbar. Die politischen Vorteile, die dieser Ansatz bietet, liegen aber auf der Hand: Er gibt den Angehörigen von Minderheiten ethische *Argumentationshilfe* und – wenn auch bislang nur in sehr engen Grenzen – juristische Beschwerdemöglichkeiten an die Hand. Zugleich legt er den Minderheiten und ihren Vertretern *Begründungspflichten* auf, die sie nur in offener kommunikativer Auseinandersetzung mit der Gesamtgesellschaft erfüllen können. Auf diese Weise können Minderheitenrechte zur *Integration* der Minderheiten auf der Grundlage von Freiheit und Gleichberechtigung beitragen. Mit der menschenrechtlichen Verankerung weisen Minderheitenrechte zugleich über die Grenzen der einzelnen Gesellschaften hinaus. Indem *internationale Organisationen* – vom Europarat über die OSZE bis zu den Vereinten Nationen – verbindliche Standards setzen und Foren für die Diskussion und Überwachung von Minderheitenabkommen schaffen, bieten sie im Vergleich zu den einseitigen Schutzmachtkonzeptionen des traditionellen Minderheitenschutzes auf jeden Fall die bessere Alternative.

## **SCHUTZ UND RECHTE VON MINDERHEITEN AUS DER SICHT DER KATHOLISCHEN SOZIALLEHRE**

Religion und Kirche als soziale Lebens- und Organisationsform christlicher Religion sind mit dem Phänomen der Minderheiten in zweifacher Weise eng verflochten: Einerseits nämlich waren es oft religiöse Gruppen, die sich von der Mehrheitsüberzeugung abgrenzten und gegen den von der Mehrheit ausgehenden Druck auf eigenen Lebens-, Ausdrucks- und Kommunikationsformen bestanden. Deshalb ist es alles andere als Zufall, dass die ersten Bestimmungen, die die Bezeichnung „Minderheitenschutz“ verdienen, gerade religiösen Gruppen galten<sup>1</sup> und dem Souveränitätsanspruch der landesherrlichen bzw. später der staatlichen Regelungskompetenz in Angelegenheiten der Religion und des Bekenntnisses abgerungen werden mussten. Andererseits gehört Religion offensichtlich bis in die Gegenwart hinein zu den bevorzugten Elementen, die der nur schwer oder gar nicht definierbaren Kategorie „Minderheit“ eine nachvollziehbare inhaltliche Bedeutung verleihen. Zumindest decken sich die Grenzverläufe zwischen Minderheit und Mehrheit vielfach mit der Bindung ihrer Angehörigen an unterschiedliche religiöse Gruppierungen. Daraus mag man zumindest so viel entnehmen, dass Religion ein Faktor ist, der in Mehrheits-/Minderheitskonflikten eine erhebliche Rolle spielen kann – als Element unvermeidlicher oder gewollter Abgrenzung genauso wie als Klammer, die Unterschiede überbrücken oder sogar integrieren kann.

---

1 Als erste Verträge zum Schutz von Minderheiten werden in der Literatur der Nürnberger Religionsfrieden von 1532 und der Augsburger Religionsfrieden von 1555, der sich ihm anschloss, genannt. Wurden durch diese Verträge noch ausschließlich religiöse Minderheiten geschützt, so darf Art. 1, Abs. 2 der Schlussakte des Wiener Kongresses von 1815 als erste Bestimmung gelten, die einen ethnischen Minderheitenschutz enthielt. S. dazu etwa den Abriss in Manfred Budzinski, *Die multikulturelle Realität. Mehrheitsherrschaft und Minderheitenrechte*, Göttingen 1999, S. 254-257. Zum rechtshistorischen und rechtsdogmatischen Zusammenhang zwischen Religionsfreiheit und Minderheitenschutz s. u.a. Rüdiger Wolfrum, *Der völkerrechtliche Schutz religiöser Minderheiten und ihrer Mitglieder*, in: Rainer Grote; Thilo Marauhn (Hg.), *Religionsfreiheit zwischen individueller Selbstbestimmung, Minderheiten-schutz und Staatskirchenrecht. Völker- und Verfassungsrechtliche Perspektiven*, Berlin 2001, S. 53-71.

Es verwundert deshalb kaum, dass die Tatsache von Minderheiten auch zu einem ausdrücklichen Thema theologisch ethischer Reflexion und amtlicher kirchlicher Stellungnahmen geworden ist – freilich erst, als die souveränen Nationalstaaten entstanden und gefestigt waren. Diese sahen ihre Einheitsbasis laut eigenem Selbstverständnis in der gemeinsamen Abstammung („natio“), umfassten faktisch allerdings in der Regel auch größere Mengen von Angehörigen anderer Völker mit unterschiedlichen kulturellen Traditionen auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet. Diese Gleichzeitigkeit von politisch-staatlicher Einheit und ethnisch-kultureller Verschiedenheit ist die Gemengelage, aus der sich die Konflikte zwischen Mehrheit und Minderheit aufbauen (nicht nur vorübergehend, sondern, wie viele Beispiele zeigen, sehr nachhaltig!) und eskaliert werden können, wenn ihnen nicht durch eine kontinuierliche Politik des Ausgleichs und des gegenseitigen Respekts entgegengewirkt wird.<sup>2</sup> Umgekehrt nehmen die Konflikte an Schärfe zu, wenn eine Politik praktiziert wird, die auf größtmögliche Angleichung („Assimilation“) und Unterdrückung des kulturell Differenten aus ist.

Dies ist der Kontext und zugleich der Grund, weshalb die soziale Lehrverkündigung der katholischen Kirche, die im Prinzip der Souveränität der Nation stets nur ein von der Universalität der christlichen Heilsbotschaft und des Orientierungsanspruchs schon immer überholtes und grundsätzlich relativiertes Kriterium der politischen Ordnung erkennen konnte und wollte, die Problematik der Minderheiten seit etwa 70 Jahren überhaupt angesprochen hat – gelegentlich mit Nachdruck, aber immer eher

- 
- 2 Einen Überblick über die verschiedenen Versuche zur Lösung der Minderheitenprobleme seit 1918 gibt Ernst J. Nagel, *Minderheiten in der Demokratie. Politische Herausforderung und interreligiöser Dialog*. Stuttgart; Berlin; Köln 1998 (= Theologie und Frieden 16), S. 99-156. Besonders aufschlussreich, weil im allgemeinen Bewusstsein nur wenig präsent, ist die zentrale Rolle, die der Genozid an den Armeniern 1915 für die Bemühungen um einen völkerrechtlichen Minderheitenschutz spielte (s. ebd. S. 143-146). Für die Geschichte des Minderheitenschutzes s. Otto Kimminich, *Regelungen der Minderheiten- und Volksgruppenprobleme in der Vergangenheit*, in: Fritz Wittmann; Stefan Graf Bethlen (Hg.), *Volksgruppenrechte – ein Beitrag zur Friedenssicherung*, München; Wien 1980, ab S. 37. Für die europäische und die deutsche Entwicklung s. Budzinski, *Die multikulturelle Realität* (Anm. 1), S. 230-254, und Sigrid Pöllinger, *Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz. Das Engagement internationaler Organisationen*, Wien 2002, S. 32-66, für die völkerrechtliche nach 1945 Reetta Toivanen, *Minderheitenrechte als Identitätsressource? Die Sorben in Deutschland und die Saamen in Finnland*, Münster u.a. 2001 (= Zeithorizonte 6), S. 215-225, und Stefan Oeter, *Der Schutz nationaler Minderheiten im Völkerrecht*, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz*, Berlin u.a. 2003 (= Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 165), S. 187-214.

knapp und unscheinbar beiläufig. Die Aufmerksamkeit für diese Problematik setzt auf der obersten Leitungsebene ein mit dem Pontifikat Papst Pius XII. 1939<sup>3</sup> und ist dann Gegenstand von Mahnungen aller seiner Nachfolger bis zur Gegenwart<sup>4</sup>.

## I. Der Begriff der „Minderheit“ in der katholischen Sozialverkündigung

Eine explizite geschweige denn exakte Definition des Begriffs „Minderheit“ enthalten die amtlichen weltkirchlichen Dokumente nicht. Wenn in ihnen von typischen Minderheitssituationen die Rede ist, sind allerdings offenkundig Volksgruppen gemeint, die bereits seit Generationen im Gebiet des betreffenden Staats ihren Wohnsitz haben, ein spezifisches Zusammengehörigkeits- und Gruppenbewusstsein haben und sich durch bestimmte,

- 3 Die Minderheitenproblematik klingt bereits in der Enzyklika „*Summi pontificatus*“ vom 20.10.1939 an, wenn Kriterien für einen christlich fundierten Patriotismus genannt werden. Eigens thematisiert wird sie in den Weihnachtsansprachen von 1939, 1941 und 1943. Die Texte finden sich in deutscher Übersetzung in: Arthur-Fridolin Utz; Joseph-Fulko Groner (Hg.), *Aufbau und Entfaltung des gesellschaftlichen Lebens. Soziale Summa Pius XII.*, 3 Bde., Freiburg/Schweiz 1954-1961 (zitiert mit Randnummern).
- 4 Die einschlägigen Stellen finden sich in der Enzyklika „*Pacem in terris*“ von 1963, in der Pastoralkonstitution „*Gaudium et spes*“ des Zweiten Vatikanischen Konzils von 1965, im Apostolischen Schreiben „*Octogesima adveniens*“ von 1971, im Schlussdokument der Bischofssynode „*De iustitia in mundo*“ von 1971, in der Instruktion der Kongregation für die Glaubenslehre „*Libertatis conscientia*“ von 1986, in der Enzyklika „*Centesimus annus*“ von 1991 sowie in einigen Ansprachen des Papstes aus Anlass des 50. Jahrestags der Gründung der Vereinten Nationen. Die bisher umfangreichste und eingehendste Behandlung des Minderheitenschutzes stellt die Botschaft zum Weltfriedenstag 1989 „Um Frieden zu schaffen, Minderheiten achten“ dar. Mit Ausnahme der zuletzt genannten finden sich sämtliche Dokumente in deutscher Übersetzung in: *Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente*, hg. v. Bundesverband der KAB, Bornheim; Kevelaer 8.1992. Die zuletzt genannten Dokumente sind nach der deutschen Übersetzung des Osservatore Romano abgedruckt im Anhang von Dieter Blumenwitz, *Positionen der katholischen Kirche zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen. Eine völkerrechtliche Untersuchung*, Köln 2000 (= Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht 32), S. 127-145. – In den überregional bedeutsamen Dokumenten der Teilkirchen und der Ökumene spielt das Thema Minderheitenschutz eher eine untergeordnete Rolle. Das Register von Walter Kerber; Heimo Ertl; Michael Hainz (Hg.), *Katholische Gesellschaftslehre im Überblick. 100 Jahre Sozialverkündigung der Kirche*, Frankfurt a.M. 1991, enthält nur 5 Verweise auf Stellen in den entsprechenden Dokumenten.

für die Lebensführung bedeutsame Merkmale von der Mehrheit abheben. Als solche Merkmale minoritärer Identität werden in den Texten<sup>5</sup> besonders kulturelles Erbe (gemeinsames und stolzgehegtes „Vätergut“<sup>6</sup>), Sprache, Religion, die Erinnerung an ein geschichtliches Schicksal, die besondere Pflege von Verbindungen unter den Mitgliedern genannt, ohne dass das Gewicht der einzelnen Faktoren näher spezifiziert oder priorisiert wird. Als selbstverständlich vorausgesetzt ist, dass die Mitglieder der Minorität auch den Willen haben, ihre kulturelle Identität, die sie von der Mehrheit unterscheidet, aufrechtzuerhalten, und dass ihnen dies infolge zahlen- und machomäßiger Unterlegenheit nicht ohne besondere Anstrengung gelingt. Vorausgesetzt ist ferner, dass es nur um die Besserstellung der Minderheiten innerhalb der bestehenden staatlichen Ordnungen geht, nicht um deren Veränderung oder Überwindung.<sup>7</sup>

Dieser im Vergleich zu dem heute in den Sozialwissenschaften vorherrschenden Sprachgebrauch, der stärker analytisch auf das Macht- und Einflussgefälle abhebt und dazu neigt, das historische Element der Eingesessenheit zu vernachlässigen, eher traditionelle Auffassung von Minderheit wird gelegentlich durch Attribute wie „völkisch/ethnisch“ oder „national“ verdeutlicht. Sie stimmt weitestgehend mit dem Begriff der „Minderheit“ überein, wie ihn Völkerrecht, Politik und internationale Diplomatie noch immer gebrauchen. Die Umschreibung der Minderheit in einem der jüngsten kirchenamtlichen Dokumente, die die Minderheitsproblematik aufgreifen, nämlich der Botschaft zum Weltfriedenstag 1999, als „Gemeinschaften, die aus verschiedenen kulturellen Traditionen, aus rassischer und ethnischer Zugehörigkeit, aus religiösen Glaubensüberzeugungen oder auch aus besonderen geschichtlichen Umständen hervorgegangen sind“, berücksichtigt sämtliche Merkmale, nach denen die Völkerrechtslehre heute Minderheiten üblicherweise einteilt.<sup>8</sup> Die bei der Migrationsproblematik mittlerweile virulente Frage, wie man Mitglied einer solchen (dann allein anererkennungsfähigen) Minderheit werden kann, erübrigt sich folgerichtig, weil es dann immer nur einen solchen Zugang gibt, und der ist evidentermaßen die Geburt.

---

5 S. die in Anm. 3 und 4 genannten Textstellen.

6 Pius XII., *Summi pontificatus*, Utz; Groner, Rdnr. 35. Man wird bei diesem Ausdruck konkret vor allem an eigene Feste, an Liedgut, Gebete, Sagen- und Märchenstoffe, Sprichwörter, Literatur, Brauchtum, Kleidungsitten, Zeitungen und Medien zu denken haben. Faktisch spielt aber auch der angestammte Siedlungsraum („Heimat“) eine Rolle, die mit dem Begriff „Vätergut“ abgedeckt sein könnte.

7 Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 2. Vgl. damit die völkerrechtl. Standarddefinition aus dem Capotorti-Bericht von 1977, zit. bei Blumenwitz, Positionen der katholischen Kirche (Anm. 4), S. 21f; Wolfrum, Der völkerrechtliche Schutz (Anm. 1), S. 56-61.

8 S. Toivanen, Minderheitenrechte als Identitätsressource? (Anm. 2), S. 214f.

## II. Systematische Kontextuierung

In den Dokumenten der Katholischen Soziallehre stehen die Aussagen über Minderheiten und die Aufforderungen zu ihrem Schutz nicht isoliert für sich, sondern sind eingebunden in signifikante Zusammenhänge und in die zentralen Anliegen des jeweiligen Textes.

So erscheint die Wahrung der Rechte von Völkern und Minderheiten bzw. (wo diese keine Rechtsqualität im strengen Sinne haben) die „wohlwollende Berücksichtigung“<sup>9</sup> ihrer wahren Bedürfnisse und berechtigten Forderungen als eine der wesentlichen Bedingungen des Friedens und einer besseren Nachkriegsordnung.

„Man sollte ihnen auf friedlichem Wege entgegenzukommen oder selbst, wenn nötig, durch eine billige, weise und einmütige Abänderung der Verträge sie zu erfüllen trachten. Würde so ein wahres Gleichgewicht zwischen den Nationen hergestellt und die Grundlagen eines gegenseitigen Vertrauens geschaffen, so wären viele Zündstoffe zur Anwendung von Gewalt beseitigt.“<sup>10</sup>

Das Entgegenkommen in der Frage der Minderheiten wird hier also als eine der besten Präventionsmaßnahmen dagegen aufgefasst, dass sich aus latenten Gegensätzen offene Konflikte entwickeln und es zur Anwendung von offener Gewalt kommt. Ignorierte Eigenart führt nämlich zu einer Vertiefung der Abgrenzung, zu Klischees und Vorurteilen, zur Selbstprojektion auf eine Opferrolle und korrespondierend dazu zu Polarisierung und Marginalisierung der Minderheit; Zugeständnisse hingegen können derartigen Mechanismen mit Eskalationspotential die Dynamik nehmen.

Zielen Wahrnehmung und Rücksichtnahme auf die Anliegen der Minderheit in Aussagen der erwähnten Art auf die Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Friedens, so ergeben sie sich in anderen Zusammenhängen wie der Menschenrechtszyklika „Pacem in terris“ Papst Johannes XXIII.<sup>11</sup>, der Pastorkonstitution „Gaudium et spes“ des Zweiten Vatikanischen Konzils<sup>12</sup>, der Sozialzyklika „Centesimus annus“ und der „Botschaft zum Weltfriedenstag“ 1989 von Papst Johannes Paul II.<sup>13</sup> als Ausfluss von ursprünglichen Gruppenrechten, die den Minderheiten, die innerhalb des Gebiets eines anderen Staates wohnen, aufgrund ihrer (rassischen, ethnischen, kulturellen und nationalen) Herkunft zustehen, weil letztere Teil ihrer gemeinsamen Identität ist. Die Unterdrückung dieser Gruppenrechte stellt deshalb nicht nur eine latente Gefährdung bzw. akute Störung des Friedens dar, sondern auch eine Verletzung der Gerechtigkeit. Denn: „keine Person existiert für sich allein, sondern findet ihre vollere Identität

9 Pius XII., Weihnachtsansprache 1939: Utz; Groner, Rdnr. 3662.

10 Ebd.

11 Pacem in terris, art. 94-96.

12 Gaudium et spes, art. 73.

13 Centesimus annus, art. 44.

erst in der Beziehung zu den anderen, zu Personen und Gruppen. Dasselbe kann man auch von Gruppen von Menschen sagen. Denn auch sie haben ein Recht auf die Identität ihrer Gemeinschaft [...]“<sup>14</sup> Recht besehen und aufs Gemeinwohl hin geordnet müssen solche Verschiedenheiten als Ausdruck des Reichtums der Menschheit gelten, stellen also einen „Wert“<sup>15</sup> dar, und nicht zuerst ein Problem. Die Minderheiten-Rechte werden wie eine eigene Gruppe von Rechten überpositiver Qualität neben den kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Rechten behandelt, und ihre Wahrung gilt selbst als ein konstitutives Element und als Kriterium eines gerechten politischen Zusammenlebens – freilich immer in strikter Verbindung mit der Verpflichtung für die Minderheit, sich ihrerseits für die staatliche Gemeinschaft, in der sie lebt, zu engagieren und zu ihrem Gemeinwohl beizutragen.<sup>16</sup> Gezielte Missachtung und systematische Unterdrückung einer Minderheit durch die Mehrheit entlarvt sich zufolge dieser Perspektive als eine Gestalt von Totalitarismus.<sup>17</sup>

Schließlich rückt die Problematik der Minderheiten auch als Verletzung der Menschenrechte von Individuen in den Blick, insofern ihre Angehörigen „wegen ihrer Rasse, ihres Volkstums oder ihrer Stammeszugehörigkeit verfolgt werden“<sup>18</sup> – „oft in institutionalisierter Weise“<sup>19</sup>. Solche Diskriminierung kann auch rassistisch motiviert sein<sup>20</sup>. Zumindest gibt es eine gemeinsame Schnittmenge zwischen Unrecht, das gegenüber ethnischen Gruppen und Völkerschaften ausgeübt wird, und systematischer Diskriminierung bzw. Rassismus. Beide Formen der Benachteiligung kennen neben den harten und ausdrücklichen Formen der Benachteiligung durch Gesetze auch „weiche“, die sich zwar nicht oder noch nicht und nicht nur in Gesetzen verdichtet, aber als Vorurteile und pauschales Misstrauen im Denken und Fühlen der Menschen, die die Mehrheit bilden, festgesetzt haben. Sie können den Angehörigen der Minderheiten das Leben ebenfalls schwer machen und faktisch als genauso diskriminierend erfahren werden wie förmliche Gesetze. – Die Zielrichtung einer solchen, bei den individuellen Menschenrechten ansetzenden Kritik ist die Gleichberechtigung aller Staatsbürger unter Einschluss der Angehörigen der betreffenden Minderheit und die Ächtung jeder Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit. In den gewaltlosen Revolutionen des Jahres 1989 konnte sich diese Forderung mittels der solidarischen „Macht der Ohnmächtigen“ einen befreienden Durchbruch verschaffen.<sup>21</sup>

---

14 Um Frieden zu schaffen, Minderheiten achten, Art. 3.

15 Ebd.

16 Ebd.

17 Gaudium et spes, art. 73; Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 3.

18 Centesimus annus, art. 44.

19 De iustitia in mundo, art. 21.

20 Vgl. ebd.

21 Octogesima adveniens, art. 16. Vgl. Populorum progressio, art. 63 u. 66.

### III. Die inhaltlichen Forderungen zum Minderheitenschutz

Als die besonderen Rechte der Minderheiten werden in den jüngsten Verlautbarungen<sup>22</sup> ausdrücklich anerkannt und als förderungsbedürftig erklärt: das Recht auf Existenz, das Recht auf Bewahrung und Entfaltung der eigenen Kultur sowie auf Beibehaltung und Gebrauch der eigenen Sprache, das Recht auf die Erziehung der jungen Generation nach den eigenen Traditionen und das Recht auf Austausch mit anderen Gruppen, die dasselbe sprachliche und kulturelle Erbe teilen. Auch das Recht auf Religionsfreiheit wird in diesem Zusammenhang eigens genannt, vor allem insofern es „den religiösen Minderheiten möglich sein muss, ihren Kult gemeinschaftlich nach den eigenen Riten zu feiern“ und sie auch im Stande sein müssen, „durch einen geeigneten Unterricht für die religiöse Erziehung Sorge zu tragen und über die notwendigen Mittel zu verfügen“<sup>23</sup>.

Das Eintreten für diese Rechte der Minderheiten in den Dokumenten der kirchlichen Sozialverkündigung kennt eine negative und eine positive Seite. Mit „negativ“ sollen die normativen Aussagen charakterisiert sein, die bestimmte Praktiken des Umgangs mit Minderheiten beklagen oder untersagen, mit „positiv“ hingegen Maßnahmen, die auf den Schutz und die Förderung solcher Gruppen abzielen.

Gerügt und als inakzeptabel dargestellt werden Unterdrückung<sup>24</sup>, Ausgrenzung<sup>25</sup>, Ausbeutung<sup>26</sup>, Verfolgung ihrer Angehörigen wegen ihrer Abstammung<sup>27</sup> sowie sämtliche Maßnahmen, die darauf hinwirken, eine Minderheit zu vernichten<sup>28</sup>. Dabei gilt es zu beachten, dass es alle diese Methoden des Bedrängens und Unterdrückens nicht bloß in offenen Formen gibt, sondern auch in verdeckten<sup>29</sup> und indirekten (etwa durch Entzug des Bodens für Indigene)<sup>30</sup>. Als die Punkte, in denen man eine Minderheit am stärksten und nachhaltigsten in ihrer Existenzfähigkeit treffen kann,

22 Vgl. Ansprache von Johannes Paul II. vor der UN-Vollversammlung am 5.10.1995, Art. 4 (in: Blumenwitz, Positionen der katholischen Kirche [Anm. 4], S. 134f).

23 Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 4-10; Ansprache Johannes Pauls II. bei der Generalaudienz am 11.10.1995, Art. 4 (in: Blumenwitz, Positionen der katholischen Kirche [Anm. 4], S. 144).

24 Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 8.

25 Weihnachtsansprache 1941: Utz; Groner, Rdnr. 3793; *Pacem in terris*, art. 95; *Centesimus annus*, art. 44.

26 *Centesimus annus*, art. 44.

27 Ebd.

28 *De iustitia in mundo*, art. 21; implizit: Enzyklika *Sollicitudo rei socialis*, art. 15.

29 *Pacem in terris*, art. 95; *Gaudium et spes*, art. 79; *Centesimus annus*, art. 44; Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 5.

30 Weihnachtsansprache 1941: Utz; Groner, Rdnr. 3793.

werden der Zugang zur Kultur<sup>31</sup>, die eigene Sprache<sup>32</sup>, die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Mitglieder<sup>33</sup> und der Nachwuchs an Kindern<sup>34</sup> genannt.

Positiv werden die Staaten dazu aufgefordert, durch Gesetze und die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen die Möglichkeiten zu gewährleisten bzw. zu stärken, dass die Angehörigen von Minderheiten als Einzelne wie als Gruppe auch tatsächlich in der Lage sind, ihre Sprache, ihre Kultur, ihre spezifische Tradition und ihr Brauchtum zu pflegen und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen.<sup>35</sup> Das nämlich gilt als fundamentalste Voraussetzung dafür, dass eine Minderheit als Kollektiv überhaupt lebensfähig bleiben und ihre kulturelle Identität in eigener Regie fortentwickeln kann. Die Sorge für die Verbesserung der Lebensverhältnisse einer Minderheit scheint so einzuschließen, was man in jüngsten UN-Dokumenten<sup>36</sup> als soziale Gleichberechtigung (nicht nur durch das Verbot der Diskriminierung, sondern auch durch die Zusicherung gleicher Lebensverhältnisse) und als Kulturautonomie umschrieben findet. Jedenfalls kann dieser Auftrag auch als Hinweis darauf verstanden werden, dass die Wahrung der Rechte der Minderheit mit finanziellen Kosten für den Staat verbunden sein kann.

Über die Unterlassung von Repressalien jeder Art gegen die Mitglieder von Minderheiten und die Verpflichtung zur Hilfe für die Lebensfähigkeit von Kultur, Sprache und Existenz der Minderheit als Gruppe hinaus findet sich in den Dokumenten immer wieder<sup>37</sup> die Aufforderung, dafür zu sorgen, dass die Angehörigen der Minderheiten die gleichen Möglichkeiten haben, am gesellschaftlichen Geschehen mitzuwirken, wie die Mitglieder der Mehrheit. Diese Aufforderung wird aber regelmäßig kombiniert mit der Ermahnung an die Adresse der Minderheiten, ihre Besonderheit nicht „über Gebühr hervorzuheben“<sup>38</sup>; „nicht über Gebühr“ wird folgendermaßen erläutert: so sehr, dass sie das Gemeinsame an Werten, das sie mit der Mehr-

---

31 Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 6 im Blick auf Eingeborene und Ureinwohner.

32 *Libertatis conscientia*, art. 92f; Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 7; implizit auch *Pacem in terris*, art. 12f; *Gaudium et spes*, art. 60.

33 Weihnachtsansprache 1941: Utz; Groner, Rdnr. 3793; Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 7.

34 Weihnachtsansprache 1941: Utz; Groner, Rdnr. 3793.

35 Ebd.; *Pacem in terris*, art. 94.

36 *Pacem in terris*, art. 96.

37 Erklärungen der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören, vom 18.12.1992 (deutscher Text in: Bruno Simma; Ulrich Fastenrath [Hg.], *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz*, München<sup>4</sup>1998, S. 98-101).

38 *Gaudium et spes*, art. 73.

heit verbindet, herabmindern oder ignorieren.<sup>39</sup> Dem Anspruch auf Wahrung der Rechte der einzelnen Minderheitsmitglieder und der Rechte der Minderheit als Gruppe korreliert demzufolge eine strenge Pflicht der Minderheit und ihrer Angehörigen zur Pflege des Austauschs mit der Mehrheit und zur politischen Zusammenarbeit, damit sich die Verschiedenartigkeit, die Verständnisbereitschaft und Offenheit letztlich zu Gunsten des Gemeinwohls auswirken können.<sup>40</sup>

Zu den gemeinsamen, aber gleichzeitig heiklen Pflichten von Minderheit und Mehrheit gehört schließlich der faire Umgang mit Konflikten. „Dialog und Verhandlungen“ werden als der verbindliche Weg, „um den Frieden zu erreichen“, eingeschärft.<sup>41</sup> „Die Bereitschaft der Parteien, sich gegenseitig anzunehmen und miteinander zu sprechen, ist eine unerlässliche Voraussetzung, um zu einer gerechten Lösung verwickelter Probleme zu gelangen (...)“<sup>42</sup>

#### IV. Die zentralen Gründe für die Respektierung von Minderheiten

Amtliche Äußerungen der Kirche in Gestalt lehrhafter Verlautbarungen sehen es erklärtermaßen nicht als ihre primäre Aufgabe an, ganz konkrete Lösungsempfehlungen und detaillierte und lückenlose Begründungsgänge zu liefern.<sup>43</sup> Vielmehr wollen sie die gesellschaftlichen Prozesse und Entwicklungen auf ihre impliziten anthropologischen und sozialen Voraussetzungen und Auswirkungen hin analysieren, im Licht der biblischen Botschaft und der aus den Erfahrungen der Glaubensgeschichte gewonnenen normativen Perspektiven des Verständnisses vom Menschen bedenken, um dann Handlungsspielräume und -dringlichkeiten auszumachen sowie Anregungen zu geben, wie im Sinne der je besseren Selbstentfaltung des Einzelnen und eines gerechteren Zusammenlebens aller die strukturellen und

39 Pacem in terris, art. 97; Gaudium et spes, art. 60; Octogesima adveniens, art. 23.

40 Ebd.

41 Besonders eindringlich fordert das: Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 3. Dazu heißt es in Art. 11 ausdrücklich: „[...] auch die Minderheiten haben zur Schaffung einer friedlichen Welt, die die reiche Vielfalt aller ihrer Bewohner widerspiegelt, ihren spezifischen Beitrag zu leisten.“

42 Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 10.

43 Zu Kompetenz und Reichweite kirchlicher Sozialverkündigung s. Gaudium et spes, art. 36; Gegen Unmenschlichkeit in der Wirtschaft. Der Hirtenbrief der katholischen Bischöfe der USA „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle“, Freiburg 1987, Art. 26; 127-135; 321; Für eine Zukunft in Solidarität. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, 1997, Art. 100-102; 166.

institutionellen Bedingungen gestaltet werden müssten.<sup>44</sup> Auch diese Aufgabenbestimmung setzt noch bestimmte Kriterien und konzise prinzipielle ethische Perspektiven voraus, innerhalb derer die jeweils reflektierten Anliegen ihre argumentative Schlüssigkeit und ihre Konsistenz mit den übrigen Anliegen der Sozialverkündigung gewinnen müssen. Selber zur Sprache kommen diese in den Dokumenten allerdings nur gelegentlich als Bezugspunkte und auch dann eher pauschal erinnert.

Der naheliegendste Grund für die Respektierung von Minderheiten, der genannt wird, ist ein eher praktischer: Er besteht in der Ermöglichung des Zusammenlebens mit Gruppen, die in ethnischer, sprachlicher, geschichtlicher oder anderer Hinsicht „verschieden“ sind (bzw. sich als verschieden verstehen oder aber von der Mehrheit als verschieden betrachtet werden). Dieser Grund ist genaugenommen nicht spezifisch für das Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten, sondern könnte auch auf jede andere Gruppe von Bürgern bezogen werden, die sich durch ein bestimmtes Merkmal von der Mehrheit unterscheiden. Und überzeugen könnte er auch diejenigen, die der Ansicht sind, die entsprechende Minderheit bestehe zu Unrecht auf der Respektierung der von ihr beanspruchten Eigenheiten (etwa weil sie nur noch künstlich am Leben gehalten würden oder weil sie etwas verlangten, was vergleichbaren Gruppen nicht eingeräumt wird). Die Forderung nach Respektierung erscheint deshalb und nur deshalb als zwingend, weil die Respektierung als das kleinere Übel erscheint im Verhältnis zur Gefahr der jederzeit möglichen oder sich gar etablierenden Anwendung von Gewalt.<sup>45</sup>

Resultiert hier die Forderung, die Minderheit zu respektieren, letztlich aus politischer Klugheit, so erscheint sie an anderen Stellen<sup>46</sup> betont als Ausdruck einer Gerechtigkeit, die für jedes Zusammenleben von Menschen in Gesellschaft und Staat sowie für die Beziehungen zwischen den Staaten gilt. Die anerkannten Prinzipien des menschlichen Zusammenlebens verschiedenartiger Menschen und Nationen, nämlich die Achtung der unveräußerlichen Würde jeder menschlichen Person und die grundlegende Einheit des Menschengeschlechts<sup>47</sup>, erfahren hier eine Konkretisierung hin auf das Zusammenleben der verschiedenen Menschengruppen in Staaten, in denen Staatsangehörigkeit und Volkszugehörigkeit nicht für alle Bürger

---

44 Dies beinhaltet in etwa der methodische Dreischritt „Sehen – Urteilen – Handeln“, der die Struktur der Pastoralkonstitution „Gaudium et spes“ bildet und in „Mater et Magistra“, art. 236, „Octogesima adveniens“, art. 4, „Sollicitudo rei socialis“, art. 41, und „Centesimus annus“, art. 5, auch thematisch bekräftigt und zu eigen gemacht wird.

45 Vgl. Weihnachtsansprache 1939: Utz; Groner, Rdnr. 3662; Weihnachtsansprache 1941: Utz; Groner, Rdnr. 3793. Sehr eindringlich: Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 10.

46 Pacem in terris, art. 95f; Gaudium et spes, art. 73; Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 12.

47 Botschaft zum Weltfriedenstag 1989, Art. 3.

deckungsgleich sind. Aus der Würde ergibt sich – so die Botschaft zum Weltfriedenstag 1989 – ein Recht auf Identität der menschlichen Gemeinschaft, in der ein Mensch lebt. Und aus der im gemeinsamen geschöpflichen Ursprung aus Gott begründeten Einheit des Menschengeschlechts ergebe sich, „dass die gesamte Menschheit über ihre ethnischen, nationalen, kulturellen und religiösen Unterschiede hinaus eine Gemeinschaft bildet, die keine Diskriminierung“<sup>48</sup> gegenüber der Minderheit zulasse.

Im selben Dokument heißt es auch: „Die Verpflichtung, die Verschiedenheit anzunehmen und zu schützen, betrifft nicht nur den Staat oder die Gruppen. Jede Person als Mitglied der einen Menschheitsfamilie muss den Wert der Verschiedenheit unter den Menschen verstehen und achten und ihn auf das Gemeinwohl hin ordnen“<sup>49</sup>. Dieser Aufforderung an jeden einzelnen Menschen, die Verschiedenheit und zugleich die gleiche Würde aller zu verstehen und zu achten bzw. zum Wohl aller fruchtbar zu machen, liegt ein weiteres moralisches Motiv zugrunde: nämlich der Respekt vor dem Anderen in seiner Andersartigkeit. Achtung der durch die besonderen Merkmale der (durch die Zugehörigkeit zu einer Minderheit bedingten) Andersartigkeit des Anderen ist hiernach letzten Endes ein spezieller Fall der ethischen Pflicht, das Anderssein und die Freiheit des Anderen zu achten. Das minderheitstypische Anderssein des Anderen erweist sich also als eine spezielle Spielart von Anderssein-Können. Anderssein aber stellt immer eine moralische Herausforderung, im menschlichen Miteinander vielleicht sogar die zentrale Herausforderung dar, wenn man sich vergewissert, dass die meisten moralischen Konflikte mit den Spannungsgefällen zwischen jung und alt, gesund und krank, robust und verletzlich, männlich und weiblich, stark und schwach, offensiv und passiv und ähnlichen Andersheiten zu tun haben.

Etwas verwundern kann hingegen, dass das in der katholischen Sozialverkündigung so hoch geschätzte Prinzip der Subsidiarität im Zusammenhang der Aufforderungen zur Achtung der Rechte der Minderheiten in den Dokumenten nicht explizit angesprochen wird, obschon sich das von der Sache her doch sehr nahe legt. Über den Grund dieses Schweigens kann man nur Vermutungen anstellen. Möglicherweise ist er darin zu suchen, dass man die ethnischen Minderheiten als gewachsene, herkommensbestimmte Gruppen nicht einfach mit jenen intermediären sozialen Gebilden, die durch Entschluss der Einzelnen zustande gekommen sind und ihren Zusammenhalt in gemeinsam gewählten Zielen und Interessen haben, vermengen möchte, weil hier eine Integration in das Ganze eines Staats sehr viel leichter zu bewerkstelligen sein könnte als bei Minderheiten, bei denen das kulturelle Gedächtnis und zählebige Mechanismen der Abgrenzung diese Integration von Vornherein zu etwas Prekärem machen, das gerade

---

48 Ebd.

49 Ebd.

spezielle Anstrengungen, Integration mit Autonomie zu verbinden, erforderlich macht.

## V. Der Beitrag der Kirche

Das in der kirchlichen Sozialverkündigung aufgegriffene Anliegen, der Respektierung von Minderheiten als ethischem Element eines gerechteren und friedlicheren gesellschaftlichen Zusammenlebens in Staat, in nachbarschaftlichen und in internationalen Beziehungen Akzeptanz und politische Dynamik zu verschaffen, nimmt auch die Kirche selbst in die Pflicht, insofern sie selbst konkret immer nur als Teil der jeweiligen Gesellschaft existiert und faktisch über Grenzen der Nationen und Kulturen hinweg als Akteur von Gemeinschaftsstiftung tätig ist. Es berührt deshalb die Wahrfähigkeit ihres Sprechens zentral, dass ihr Auffordern, Ermahnen und Belehren in eine Praxis eingebunden ist, die etwas vom Gemeinten sichtbar und erfahrbar machen kann. Worin aber könnte dieser praktische Beitrag bestehen?

Befragt man die Texte daraufhin, so antworten sie als erstes mit dem Hinweis, dass der christliche Glaube von seinem Selbstverständnis her kein ethnischer Glaube ist und sein darf und im Gegenteil alle Glaubenden, welchen ethnischen Ursprungs bzw. welcher Zugehörigkeit sie auch sein mögen, zu „Hausgenossen Gottes“ macht (unter Verwendung eines Bildes in Eph 2,18f). Als Glieder der einen Familie Gottes dürften sie folglich untereinander keine Spaltungen und Diskriminierungen<sup>50</sup> nach Ethnien, Sprachen und kulturellen Traditionen dulden. „Kein Mensch, keine Gruppe ist von dieser Sendung der einenden Liebe [...] ausgeschlossen.“<sup>51</sup> Das bedeutet für das Handeln der Christen die Verpflichtung: Zeugnis zu geben für die in Christus schon geschenkte Einheit, sich zu kümmern um die Fremden und Notleidenden, zu verzichten auf jede Diskriminierung im Raum von Kirche, sich zu distanzieren von allen Strukturen und Verhaltensweisen, „die Menschen von Menschen, Gruppen von Gruppen trennen“<sup>52</sup>.

Eine zweite Richtung spezifischer Eigenbemühungen von Kirche kann man als aufklärend kennzeichnen. Dabei geht es einerseits um Versöhnung: Sie voranzubringen ist schon an sich mühsam und ein Vorhaben, das auf viele Hindernisse stößt. Als besonders schwer wiegendes Hindernis sehen die Texte an, dass für Unrechtsakte Einzelner (gemeint sind wohl Anschläge) Minderheiten als Ganze verantwortlich und haftbar gemacht werden.<sup>53</sup> In solchen Situationen hat Kirche gegenüber der öffentlichen Meinung wie auch gegenüber den politisch Verantwortlichen auf der Un-

---

50 Ebd. Art. 13.

51 Ebd.

52 Ebd. Art. 14.

53 Ebd. Art. 3 (vgl. ferner Art. 10).

schuldsvormutung der vielen zu bestehen, bis die zuständigen und unabhängigen staatlichen Behörden zu eindeutigen Ergebnissen gelangt sind. Zur Aufgabe von Kirche gehört es also, dem Kollektivschuld-Mechanismus zu widersprechen, der eine aus der aktuellen Empörung heraus sicher verständliche psychologische Reaktion sein mag, aber bei nüchternerer Betrachtung der Gerechtigkeit fundamental widerspricht.

Nach der anderen Richtung hin beinhaltet der aufklärende Beitrag von Kirche, der Minderheit nahe zu bringen, dass die Achtung ihrer Rechte als Gruppe und der der einzelnen Mitglieder auch eine Pflichtenseite hat. Diese besteht darin, dass die Achtung der Rechte von den Angehörigen der Minderheit selbst auch die Wertschätzung der Mehrheit und deren Leistungen für das Existierenkönnen und den Schutz der Minderheit, die Achtung der Rechte der Angehörigen der Mehrheit und die Respektierung der Rechte eventuell vorhandener anderer Minderheiten verlangt. „Die Mitglieder der Minderheiten sind ihrerseits verpflichtet, die anderen mit der gleichen Achtung und Wertschätzung ihrer Würde zu behandeln.“<sup>54</sup> Damit ist klargestellt, dass Minderheitenrechte und Minderheitenschutz nicht den Status von Privilegien in einem rechtsfreien Raum haben können, sondern auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basieren und konkret immer nur in Verbindung mit der Loyalität jedes Einzelnen gegenüber den gleichen Grundrechten aller funktionieren können.

Schließlich verkörpert die Minderheiten – Mehrheitsproblematik in modernen Staaten eine Konfliktstruktur, die es in abgewandelter Form auch im Lebensraum der Kirche selbst gibt: nämlich die Spannung zwischen Universalitätsanspruch und Berechtigung bzw. Notwendigkeit partikularer Inkulturation.<sup>55</sup> Im Blick auf die strukturelle Verwandtschaft der beiden Grundspannungen im Staat und in der Kirche kommt der Art, wie Kirche mit kulturell besonderen Ausprägungen von Frömmigkeit und Theologie, mit regionalen und lokalen Bedürfnissen der Ortskirchen, aber auch mit den Angehörigen anderer christlichen Konfessionen und nicht zuletzt mit den Glaubenden nichtchristlicher Religionsgemeinschaften umgeht, nicht bloß innerkirchliche und theologische Bedeutung zu. Vielmehr hat sie auch politische Auswirkungen, und zwar genauso in dem, was sie an Verbindungen herstellt, wie in den Abgrenzungen. Die Praxis des Dialogs, die sich die katholische Kirche im Zweiten Vatikanischen Konzil selbst zum verpflichtenden Programm gemacht hat<sup>56</sup>, wirkt – sei es als Symbol, sei es

54 Ebd. Art. 3.

55 Näheres zu dieser Spannung bei Konrad Hilpert, Inkulturation. Anspruch und Legitimation einer theologischen Kategorie, in: ders.; Karl-Heinz Ohlig (Hg.), *Der eine Gott in vielen Kulturen*, Zürich 1993, S. 13-32.

56 Die Selbstverpflichtung zum „Dialog“ wird für die unterschiedlichsten Bezugfelder betont: nach innen zur Klärung differierender Handlungsempfehlungen (Gaudium et spes, art. 43), für die ökumenische Arbeit (Unitatis redintegratio, art. 9; 14; 18 u.a.), im Verhältnis zum Judentum (Nostra aetate, art. 4) und zu den anderen Religionen (Nostra aetate, art. 2), im Verhältnis zu

als Vorbild, sei es als Bestärkung und Ermutigung, sei es auch als Erschwernis – so indirekt daran mit, dass Brücken der Verständigung zwischen Mehrheit und Minderheit versucht oder aber im Gegenteil als aussichtslos beurteilt werden.<sup>57</sup>

---

den Atheisten (Gaudium et spes, art. 21) und im Verhältnis zur Welt (bes. emphatisch: Gaudium et spes, art. 3; 43; 92).

57 Vgl. Nagel, Minderheiten in der Demokratie (Anm. 2), S. 265.

*Norman Weiß*

## **VÖLKERRECHTLICHER MINDERHEITENSCHUTZ UND SEINE BEDEUTUNG FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

### **I. Einführung**

Die Begriffe Mehrheit und Minderheit bilden eines jener Gegensatzpaare, bei denen die Nennung eines Teils den anderen stets mitschwingen lässt. Dies gilt für gesellschaftsrechtliche und demokratietheoretische Fragestellungen, vor allem aber dann, wenn es wie hier um Bevölkerungsgruppen geht, die sich in Unterschiedlichkeit, oftmals in Fremdheit, allzu häufig auch in Feindschaft gegenüberstehen. Die Andersartigkeit beider Gruppen mag unterschiedlich begründet sein (wir sprechen von religiösen, sprachlichen oder ethnischen Minderheiten), ihr gegenseitiges Verhältnis ist stets von Ambivalenz gekennzeichnet: Während bereits die bloße Existenz von Minderheiten häufig als „Infragestellung des generell Geltenden, als Gefährdung der von der Mehrheit getragenen Ordnung“<sup>1</sup> empfunden wird, begründet ihre geringe Zahl eine besondere Schutzbedürftigkeit der Minderheit.

(Völker-)rechtlicher Minderheitenschutz will dieses Verhältnis entspannen und allen betroffenen Gruppen ein friedliches Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat möglich machen. Zu allen Zeiten war die Vorstellung eines ethnisch homogenen Nationalstaates eine gefährliche Utopie. Die Versuche, sie mittels Völkermord, Vertreibung und „ethnischer Säuberung“ zu erreichen, bedeuten eine der schlimmsten Verirrungen des 20. Jahrhunderts. Minderheitenschutz ist demgegenüber ein Element des kulturellen Projekts der Moderne – rationale Gestaltungsmöglichkeit und -fähigkeit der natürlichen und sozialen Welt – auf politisch-staatlicher Ebene, mit dem Integration erreicht werden soll.

Der Schutz von Minderheiten kann auf staatlicher und (zusätzlich) völkerrechtlicher Ebene unternommen werden. Ein völkerrechtlicher Ansatz macht den Schutz von Minderheiten zu einem Anliegen der Staatengemeinschaft: Jeder Staat kann den anderen an die Einhaltung seiner Ver-

---

1 Eckart Klein, „Minderheiten, Minderheitenrechte, Minderheitenschutz“, in: Honecker u.a. (Hg.), *Evangelisches Soziallexikon*, 2001, Sp. 1083-1088 (1083).

pflüchtungen erinnern; kein Staat kann sich hiergegen mit dem Hinweis, es handele sich um eine innere Angelegenheit, verwahren.

## **II. Die Entwicklung des internationalen Minderheitenschutzes bis 1945**

Allerdings ist es erst nach und nach zu einem völkerrechtlich ausgebauten Minderheitenschutz gekommen. Handelte es sich bei den Angehörigen einer Minderheit gleichzeitig um fremde Staatsangehörige, so galt für sie das Fremdenrecht; sie genossen den diplomatischen Schutz<sup>2</sup> ihres Heimatstaates. Waren sie dagegen Staatsangehörige des Mehrheitsstaates, so stellte ihre Behandlung dessen innere Angelegenheit dar. Es musste nach dem Ersten Weltkrieg erst zu mannigfachen Grenzverschiebungen und Staatsneubildungen in Europa kommen, damit man nach internationalen Lösungen suchte. Das im Rahmen des Völkerbundes etablierte Minderheitenschutzsystem<sup>3</sup> sollte es den Minderheiten ermöglichen, friedlich mit der Mehrheitsbevölkerung zusammenzuleben. Die die jeweiligen Gruppen unterscheidenden Eigenschaften sollten gleichzeitig bewahrt und ihre spezifischen Bedürfnisse befriedigt werden. Es gehörte jedoch zu den Schwächen dieses Systems, dass es nur den besiegten und den neu entstandenen Staaten Pflichten auferlegte; es beschäftigte sich gar nicht mit der Lage von Minderheiten in den Staaten der Sieger.

## **III. Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen**

Die Satzung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1945 verpflichtet die Mitgliedstaaten auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte. Dies hat die Behandlung eigener Staatsangehöriger aus dem innersten Kernbereich der Souveränität, in die sich andere Staaten nicht einzumischen haben, herausgelöst und die Beachtung von Menschenrechten ist zu einer Angelegenheit des so genannten „International Concern“ gemacht.<sup>4</sup>

---

2 Hierzu: Georg Ress; Torsten Stein (Hg.), *Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht*, 1996.

3 Überblick bei: Dirk Engel, „Der Minderheitenschutz in Vergangenheit und Gegenwart“, in: Norman Weiß; Dirk Engel; Gianni d’Amato, *Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen*, 1997, S. 35-55 (41ff); ausführlich: Christoph Gütermann, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, 1979. Zum Völkerbund allgemein: Paul Barandon, „Völkerbund“, in: Strupp; Schochauer (Hg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 3, 1962, S. 597-611.

4 Eckart Klein, *Menschenrechte – Stille Revolution des Völkerrechts*, 1997, S. 23.

## 1. Welches Konzept: Minderheitenrechte oder Menschenrechte?

Positive Effekte für den Schutz von Minderheiten hatte dies aber nicht. Die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten wollten das Minderheitenregime der Völkerbundzeit nicht fortsetzen. Der weit verbreiteten Ansicht folgend, Minderheiten gefährdeten die Integrität des Staates, trat der Assimilierungsgedanke in den Vordergrund, der auf der Basis gleicher Rechte für alle realisiert werden sollte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>5</sup> enthält konsequenterweise keine besondere Vorschrift zum Minderheitenschutz.

Bald wurde dieser – allein die Nichtdiskriminierung betonende – Ansatz allerdings aufgegeben. Nichtdiskriminierung ist eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung, um die Existenz und Identität von Minderheiten umfassend zu gewährleisten. Hierfür sind weitergehende Schutz- und Fördermaßnahmen erforderlich. Ihr Ziel ist es, die Minderheiten und ihren Staat miteinander zu versöhnen. Damit wird wirksamer als durch erzwungene Assimilierung staatliche Einheit und Friede bewahrt.<sup>6</sup>

## 2. Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IpbpR/Pakt)

Dieser Neuansatz wurde in Art. 27 IPbpr<sup>7</sup> niedergelegt. Er stellt bis heute die einzige umfassende, dem Minderheitenschutz gewidmete Norm auf universeller Ebene dar.<sup>8</sup> Art. 27 schützt ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten, deren Angehörigen der Staat das Recht nicht vorenthalten darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen der Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

Bereits die Bestimmung des Minderheitenbegriffs ist problematisch; es existiert keine verbindliche Definition. Viel Zustimmung findet die Um-

5 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution vom 10. Dezember 1948, 217 A (III); zu den Möglichkeiten des Schutzes von Minderheiten auch nach diesem Dokument vgl. Matthias Weinberg, „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und völkerrechtlicher Minderheitenschutz – ein ungelöstes Problem“, in: MenschenRechtsMagazin Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1997, S. 51-66.

6 Eckart Klein, „Minderheitenschutz im Völkerrecht“, in: Badate; Rauscher (Hg.), *Minderheiten, Migration und Menschenrechte*, 1995, S. 127-153 (145f).

7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (CCPR), UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. II 1973, S. 1534.

8 Ausführlich: Christian Scherer-Leydecker, *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen, Eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht*, 1997, S. 227ff.

schreibung *F. Capotortis* aus dem Jahre 1978, derzufolge Minderheiten Gruppen darstellen, die

„zahlenmäßig kleiner als der Rest der Bevölkerung sind, die sich in einer nicht-dominierenden Position befinden, deren Mitglieder als Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenschaften aufweisen, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheiden, und die – wenn auch nur implizit – ein Gefühl der Solidarität im Hinblick auf die Erhaltung ihrer Kultur, Tradition, Religion oder Sprache erkennen lassen“.<sup>9</sup>

Daneben gibt es jedoch Vorschläge, den Begriff der Minderheit deutlich breiter anzulegen. Beispielsweise hat der Menschenrechtssausschuss der Vereinten Nationen, der die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem IPbPR überwacht,<sup>10</sup> in einem viel diskutierten Dokument aus dem Jahr 1994 ausdrücklich auch Ausländer dem Minderheitenbegriff zugerechnet und Wanderarbeiter und Touristen in den geschützten Personenkreis einbezogen.<sup>11</sup> Demgegenüber halten die Staaten in ihrer großen Mehrheit am Merkmal der Staatsangehörigkeit fest.

Die negative Formulierung in Art. 27 IPbPR – „darf nicht das Recht vorenthalten werden“, verpflichtet die Vertragsstaaten, sämtliche Maßnahmen zu unterlassen, von denen ein Integrations- oder Assimilationsdruck ausgehen könnte. Der Menschenrechtssausschuss bejaht eine darüber hinausgehende Verpflichtung zu positiver Gewährleistung.<sup>12</sup> Allerdings konnte sich bei den Vorarbeiten zum Pakt eine entsprechende Formulierung nicht durchsetzen.

9 Francesco Capotorti, „Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities“, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (1979), § 568; deutscher Text nach Manfred Nowak, *Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte*, 1989, Art. 27, Rn. 22.

10 Dazu: Eckart Klein, „Menschenrechtssausschuss“, in: Helmut Volger (Hg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 343-347; Klaus Hüfner; Wolfgang Reuther; Norman Weiß, *Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?, Menschenrechtsverfahren in der Praxis*, 2004, S. 63-78; ausführlich Bernhard Schäfer, *Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis*, 2004.

11 General Comment No. 23 (Art. 27), 1994, in: HRI/GEN/1/Rev.3 vom 15. August 1997, S. 39ff, § 5.2. Zum Ganzen siehe auch: Stefan Oeter, „Überlegungen zum Minderheitenbegriff und zur Frage der ‚neuen Minderheiten‘“, in: Franz Matscher (Hg.), *Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen Fragen nationaler Minderheiten*, 1997, S. 229-258; Peter Hilpold, „Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht“, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 42 (2004), S. 80-110.

12 Dazu vgl. Scherer-Leydecker (Fn.8), S. 254ff; allgemein Eckart Klein, „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the International Covenant on Civil and Political Rights“, in: ders. (Hg.), *The Duty to Protect and to Ensure Human Rights*, 2000, S. 295-318 (298-303).

### 3. Beispiele aus der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses

Im Fall Sandra Lovelace/Kanada<sup>13</sup> hatte eine gebürtige Maliseet-Indianerin aufgrund der Eheschließung mit einem Nicht-Indianer ihren Status als Indianerin und damit das Wohnrecht im Reservat verloren.<sup>14</sup> Nach der Scheidung kehrte sie dorthin zurück, obwohl dies nach dem kanadischen Indianergesetz verboten war. Der Ausschuss bejahte die (aus der Sicht des Paktes fortdauernde) Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zur Minderheit und folgerte, der Ausschluss aus dem Reservat verstoße gegen Art. 27 IPbpR. Denn nur dort könne sie „gemeinsam mit anderen Angehörigen der Gruppe“ ihre Kultur pflegen.

Ähnlich war der Fall Ivan Kitok/Schweden<sup>15</sup> gelagert: hier hatte der gebürtige Sami das Recht zur Rentierzucht verloren, nachdem er drei Jahre lang einer anderen Beschäftigung nachgegangen und von seiner Sami-Gruppe nicht ausdrücklich als Mitglied wiederaufgenommen worden war. Hier war der Minderheiten-Status der Gruppe unstrittig; der Ausschuss sah die Beschränkung der Rechte des Beschwerdeführers durch das betreffende Gesetz und die autonome Entscheidung der Gruppe als zulässig an, weil es um den Schutz der Minderheitengruppe als Gesamtheit gehe.

In beiden Fällen ging es um einen Konflikt zwischen einem Gesetz zum Schutz der jeweiligen Minderheit als ganzer einerseits und dem Recht des einzelnen Minderheitenangehörigen andererseits. Der Ausschuss nahm an, dass eine Einschränkung der Rechte des einzelnen möglich ist, wenn sie vernünftig und objektiv zu rechtfertigen und für das Überleben und das Wohlbefinden der Gruppe insgesamt notwendig ist. Dies war im ersten Fall nicht gegeben, konnte hinsichtlich der wirtschaftlich bedeutenden und regelungsbedürftigen Rentierzucht im zweiten Fall bejaht werden.

Zu einer weiteren Kategorie von Fällen gehört die Sache Lubikon Lake Band/Kanada,<sup>16</sup> in der sich ein Stammeshäuptling gegen groß angelegte Enteignungen wandte, mit denen Land für die kommerzielle Erdöl- und Erdgasförderung genutzt werden sollte. Der Ausschuss ging ohne weiteres davon aus, dass der Indianerstamm Art. 27 unterfalle, und erklärte außerdem, dass auch wirtschaftliche und soziale Aktivitäten geschützt sei-

13 Mitteilung Nr. R 6/24, Auffassungen vom 30. Juni 1981, UN Dok. A/36/40, Annex XVIII = EuGRZ 1981, S. 522-524.

14 In ihrer Beschwerde wandte sich Frau Lovelace primär dagegen, dass diese Regelung indianische Frauen gegenüber indianischen Männern diskriminiere, weil für diese keine entsprechenden Folgen mit einer Heirat mit einer Nicht-indianerin verbunden waren. Der Ausschuss hielt jedoch Art. 27 IPbpR für die vorrangig zu untersuchende Norm.

15 Mitteilung Nr. 197/1985, Auffassungen vom 27. Juli 1988, UN Dok. A/43/40, Annex VIII.G.

16 Bernard Ominayak, Chief of the Lubikon Lake Band/Kanada, Mitteilung Nr. 167/1984, Auffassungen vom 26. März 1990, UN Dok. A/45/40 II, Annex IX.A.

en, wenn sie einen Bestandteil der Kultur einer bestimmten Gemeinschaft bildeten. Die besondere Beziehung der Indianer zu ihrem Land wurde anerkannt und ein Verstoß gegen Art. 27 bejaht.

Vergleichbar ist der Fall Ilmari Länsman u.a./Finnland,<sup>17</sup> in dem sich Sami-Rentierzüchter gegen einen Vertrag der Regierung mit einem privaten Unternehmer zum Abbau von Stein wandten: Der Betrieb der Steinbrüche und der Abtransport durch die Weidegebiete verletze ihre Rechte aus Art. 27. Der Ausschuss unterstrich, dass auch die kommerziell betriebene Rentierzucht zum Kreis der von Art. 27 geschützten Rechtsgüter mit Blick auf diese Minderheitengruppe gehöre. Allerdings wurde die Beeinträchtigung im vorliegenden Fall nicht für so stark erachtet, dass Art. 27 auch tatsächlich verletzt wurde.

Schwer auf einen Nenner zu bringen sind die Sprachenfälle, in denen Angehörige von Minderheiten versuchen, den Gebrauch ihrer Minderheitensprache gegenüber Behörden oder im Geschäftsverkehr durchzusetzen. In den bretonischen Sprachenfällen<sup>18</sup> hatte der Ausschuss einerseits darauf abgestellt, dass die Beschwerdeführer jeweils auch des Französischen mächtig seien und also keinen Nachteil erführen, wenn sie diese Sprache im Amtsverkehr verwenden müssten. Mit Blick auf die von Frankreich zu Art. 27 abgegebene Erklärung, die er schließlich als Vorbehalt wertete, erklärte sich der Ausschuss hinsichtlich weiterer Beschwerden für unzuständig.

Der Fall der Außenwerbeanlagen in Quebec<sup>19</sup> behandelte das Verbot der englischen Sprache für Reklametafeln. Die Beschwerdeführer behaupteten, in ihren Rechten aus Art. 19<sup>20</sup> und 27 verletzt zu sein.

Da die englischsprachigen Einwohner keine Minderheit darstellen – dies gilt wegen der gesamtstaatlichen Betrachtung auch in der frankophonen Provinz Quebec – war Art. 27 nicht einschlägig.

---

17 Ilmari Lansman u.a./Finnland, Mitteilung Nr. 511/1992, Auffassungen vom 26. Oktober 1994, UN Dok. A/50/40 II, Annex X.I.

18 Dominique Guesdon/Frankreich, Mitteilung Nr. 219/1986, Auffassungen vom 25. Juli 1990, UN Dok. A/45/40 II, Annex IX.G; T.K./Frankreich, Mitteilung Nr. 220/1987, Auffassungen vom 8. November 1989, UN Dok. A/45/40 II, Annex X.A; M.K./Frankreich, Mitteilung Nr. 222/1987, Entscheidung vom 8. November 1989, UN Dok. A/45/40 II, Annex X.B; Yves Cadoret und Herve le Bihan/Frankreich, Mitteilung Nr. 221/1987 und 323/1988, Auffassungen vom 11. April 1991, UN Dok. A/46/40, Annex XI.A.

19 John Ballantyne and Elizabeth Davidson; Gordon MacIntyre/Kanada Mitteilung Nr. 359/1989, Auffassungen vom 31. März 1993, UN Dok. A/48/40 II, Annex P.

20 Zu Art. 19 Pakt siehe Norman Weiß, „Praxis des Menschenrechtsausschusses zum Schutz der Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit“, in: MenschenrechtsMagazin, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 65-95.

Der Menschenrechtsausschuss unterstrich, dass auch Werbung den Schutz des Art. 19 Abs. 2 genieße und entsprechende Äußerungen nur unter den Voraussetzungen des Abs. 3 beschränkt werden dürften.<sup>21</sup> Als schützenswertes Recht anderer komme nur das der frankophonen Minderheit in (Gesamt-) Kanada aus Art. 27 in Betracht, die eigene Sprache zu benutzen. Dieses Recht werde durch englischsprachige Außenwerbeanlagen jedoch nicht beeinträchtigt. Der Menschenrechtsausschuss führte aus, er würde die Verpflichtung zum Anbringen zweisprachiger Werbeanlagen gutgeheißen haben. Doch könne ein Staat es dem einzelnen außerhalb des Amtsverkehrs nicht verbieten, sich in der Sprache seiner Wahl zu äußern. Deshalb nahm die Mehrheit eine Verletzung von Art. 19 Abs. 2 an.<sup>22</sup> Ein Ausschussmitglied vertrat in seiner abweichenden Meinung die Ansicht, dass das Verbot anderer Sprachen dem Zweck des Art. 27 entspreche und daher unter Art. 19 Abs. 3 gerechtfertigt sei.<sup>23</sup>

Der entscheidende Gesichtspunkt dieses Falles ist, dass es sich um eine Regelung des Sprachengebrauchs im nicht-amtlichen Bereich handelte. Setzt man dies zu den früheren Sprachenfällen in Verhältnis, so zeigt sich, dass der Amtsverkehr dort unausgesprochen das entscheidungserhebliche Kriterium darstellte.

#### **IV. Ausprägungen des europäischen Minderheitenschutzes**

In Europa wird – wie auch in Afrika und Amerika – der universelle Menschenrechtsschutz durch regionale Menschenrechtsübereinkommen ergänzt.<sup>24</sup> Diesbezüglich ist die Arbeit der folgenden Regionalorganisationen kurz zu erläutern:

---

21 Auffassungen (Endn.19), Nr. 11.3.

22 Auffassungen (Endn.19), Nr. 11.4. Bestätigt im Fall Allan Singer/Kanada, Mitteilung Nr. 455/1991, Entscheidung vom 26. Juli 1994, UN Dok. A/49/40 II, Annex IX.Y.

23 Abweichende Meinung von Ausschussmitglied Birame Ndiaye zu den Auffassungen im Fall John Ballantyne and Elizabeth Davidson; Gordon MacIntyre/Kanada (Endn.19), Appendix B.

24 Vgl. die Übersicht bei Michaela Wittinger, „Die drei regionalen Menschenrechtssysteme, ein vergleichender Überblick über die EMRK, die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker“, in: Jura 1999, S. 405-411.

## 1. Europarat

### a) Vorbemerkung

Die Aufnahme der Staaten des früheren Ostblocks sowie einiger Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien stellten für den Europarat und seine Mitgliedstaaten eine selbstverständliche Notwendigkeit dar.<sup>25</sup> Gleichzeitig wurde jedoch die Sorge laut, dass die Aufnahme zu einer Verwässerung der Menschenrechtsstandards im Europäischen System führen könne.<sup>26</sup> Der Europarat begegnete diesen Befürchtungen, indem er – auf Initiative der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten – präzisierende Aufnahmekriterien formulierte<sup>27</sup> und die Kandidaten einer diesbezüglichen Prüfung unterzog.<sup>28</sup> Dabei wurden ursprünglich verschiedene Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung tätig, denen Berichte über die Vereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung mit den Vorgaben der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>29</sup> vorgelegt wurden. Diese Berichte wurden von renommierten Ju-

---

25 In diesem Sinne äußerte sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates am 22. April 1992 in ihrer EntschlieÙung „The Geographical Enlargement of the Council of Europe“, in: HRLJ 1992, 230 (233). Ebenso: Heinrich Golsong, „Zur Reform der Kontrollinstanzen der Europäischen Menschenrechtskonvention“, in: EuGRZ 1992, S. 249-253 (249).

26 Andrew Drzemczewski; Jens Meyer-Ladewig, „Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11. Mai 1994 unterzeichneten Reform-Protokoll (Nr. 11)“, in: EuGRZ 1994, S. 317-322 (320).

27 Auf ihrem Gipfeltreffen vom 8./9. Oktober 1993 äußerten die Staats- und Regierungschefs sich wie folgt: „Der Beitritt setzt voraus, dass der antragstellende Staat seine Institutionen und seine Rechtsordnung in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Achtung der Menschenrechte gebracht hat. Die Volksvertreter müssen auf dem Wege freier, gleicher und allgemeiner Wahlen bestimmt werden. Die Garantie der Meinungsfreiheit, insbesondere der Medien, der Schutz der nationalen Minderheiten und die Achtung der Grundsätze des Völkerrechts müssen in unseren Augen entscheidende Kriterien bei der Beurteilung der Bewerbung bleiben. Die Verpflichtung, die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und binnen kurzer Frist die Gesamtheit der Kontrollbestimmungen anzuerkennen, ist gleichfalls wesentlich. Wir sind entschlossen, innerhalb des Europarates die uneingeschränkte Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch alle Mitgliedstaaten sicherzustellen.“ (abgedr. in EuGRZ 1993, S. 484-487 [484]).

28 Dazu grundlegend: Heinrich Winkler, „Democracy and Human Rights in Europe, A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe“, in: Austrian Journal of Public and International Law 1995, S. 147-172.

29 Vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; BGBl. 2002 II, S. 1055.

risten, häufig (ehemalige) Mitglieder der Konventionsorgane, Kommission (bis 1998) oder Gerichtshof, erstellt.

Das zunächst ad hoc entwickelte Verfahren ist später, angesichts seiner Bandbreite und – wegen der hohen Zahl der Kandidaten und Neumitglieder – lang anhaltenden Dauer reformiert worden. Es wurde ein ständiger Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung eingerichtet, der ausschließlich darüber wacht, ob die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen einhalten, also insbesondere die wichtigen Menschenrechtsabkommen des Europarates ratifizieren und in ihre Rechtsordnung und Rechtswirklichkeit integrieren. Das „Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe“ (Monitoring Committee/Commission de suivi/Monitoring-Ausschuss) ist seit dem 25. April 1997 tätig.

Im Jahr 2000 wurde ein sog. Post-Monitoring-Mechanismus installiert. Dieser erlaubt die Fortsetzung des Dialogs mit denjenigen Mitgliedstaaten, die zwar aus dem Überwachungsverfahren entlassen wurden, gleichwohl aber noch nicht alle Standards erfüllen, zu deren Einhaltung sie sich mit der Ratifizierung der EMRK, ihrer Protokolle und anderer Übereinkommen im Rahmen des Europarats verpflichtet haben.<sup>30</sup> Mit Erreichen des gewünschten Standards wird ein Mitgliedstaat ausdrücklich aus diesem Monitoring-Verfahren entlassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Europarat eher dazu geneigt hat, einen Kandidaten rasch aufzunehmen, auch wenn Reformen in dem neuen Mitgliedstaat noch ausstanden.<sup>31</sup> Die Organisation hat sich dabei von der Überzeugung leiten lassen, dass auf diese Weise die notwendige Angleichung an die Vorgaben der Konvention eher erfolgen könne.<sup>32</sup> Wie problematisch dies sein kann, zeigt das Beispiel Russland. Neben dem Tschetschenien-Krieg, der das Aufnahmeverfahren lediglich unterbrechen konnte, ist nur an den Zustand der Haftanstalten zu erinnern.

30 Im Frühjahr 2003 liefen noch Monitoring-Verfahren mit neun Mitgliedstaaten (Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Moldawien, Russland, Türkei und Ukraine). Der im Jahre 2000 eingeführte Post-Monitoring-Dialog wird derzeit noch mit Bulgarien, Kroatien, Lettland, Mazedonien (FYROM), der Slowakei und der Tschechischen Republik durchgeführt. Inzwischen wurden Estland (Januar 2001), Litauen (Januar 2002) und Rumänien (Mai 2002) auch aus diesem Dialog entlassen.

31 Kritisch dazu bspw. Anke Gimbal, „Persilschein oder Gütesiegel?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Oktober 1997; sowie Andreas Mittel, „Ein Gütesiegel und seine schwindende Kraft“, in: Die Welt vom 13. Oktober 1997, S. 4.

32 Zum Problemfall Kroatien, in dem zusätzliche Bedingungen gestellt wurden, vgl. Frank Hoffmeister, „Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkungen auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit“, in: EuGRZ 1997, S. 93-98.

*b) Allgemeiner Schutz*

Die im Europarat entstandene EMRK vom 4. November 1950 war der erste umfassende, völkerrechtlich verbindliche und mit einem gerichtlichen Kontrollmechanismus versehene Katalog von bürgerlichen und politischen Menschenrechten.

Eine ausdrückliche Bestimmung zum Minderheitenschutz ist darunter jedoch nicht. Art. 14 EMRK statuiert nur die Verpflichtung, den Genuss der garantierten Rechte und Freiheiten ohne jede Benachteiligung zu gewährleisten, die unter anderem an die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit anknüpft. Art. 14 EMRK hat allerdings nur akzessorischen Charakter, setzt mit anderen Worten voraus, dass die diskriminierungsfreie Ausübung eines anderen Konventionsrechts beeinträchtigt ist.<sup>33</sup> Die Rechtsprechung der Straßburger Instanzen hat auf dieses allgemeine Diskriminierungsverbot zum Schutz von Minderheiten in speziellen Situationen zurückgegriffen.

So unterfällt beispielsweise die traditionelle Lebensweise einer Minderheit dem Schutzbereich von Art. 8 EMRK (Schutz des Privatlebens), kann aber hinter übergeordnete, gesamtstaatliche Gesichtspunkte zurücktreten müssen. Dies erklärte die Europäische Kommission für Menschenrechte aus Anlass von Individualbeschwerden norwegischer Samen,<sup>34</sup> die die Errichtung eines Staudammes im Tal des Alta-Flusses in Nordnorwegen, die zur Überflutung von insbesondere auch zur Rentierzucht genutzter Gebiete führen würde, zum Gegenstand hatten. Im konkreten Fall wurde durch den Staudamm nur ein Gebiet von wenigen Quadratkilometern betroffen, während die Weite des norwegischen Landes nach wie vor für Rentierzucht und Fischfang genutzt werden konnte. Deswegen, so die Kommission, wurden die Beschwerdeführer auch nicht gezwungen, ihre traditionelle Lebensweise aufzugeben.

Dagegen wurden Beschwerden, die sich hinsichtlich des Gebrauchs einer Minderheitensprache im amtlichen Verkehr auf Art. 10 EMRK (Meinungsäußerungsfreiheit) beriefen, von der Kommission mehrfach verworfen, da diese Vorschrift keine entsprechende Garantie enthalte.<sup>35</sup>

Ob das Protokoll Nr. 12, das zwar ein eigenständiges Diskriminierungsverbot statuiert – und so gegenüber Art. 14 eine materiellrechtliche Verbesserung bedeutet –, aber vornehmlich auf die Rechtsbeziehungen

---

33 Jochen A. Frowein; Wolfgang Peukert, *Europäische Menschenrechts-Konvention, EMRK-Kommentar*,<sup>2</sup> 1996, Art. 14, Rn. 2.

34 EKMR, G. und E./Norwegen, Entscheidung vom 3. Oktober 1983, in: DR 35, S. 30-38.

35 Etwa EKMR, X./Irland, Entscheidung vom 13. Juli 1970, in: 13 YB (1970), S. 792-797.

zwischen Privaten zielt, die Situation von Minderheiten verbessern wird, erscheint fraglich.<sup>36</sup>

Der bislang gegebene, nur Ausschnitte erfassende Minderheitenschutz konnte nicht vollständig befriedigen. Im Rahmen des Europarats sind daher spezielle Instrumente zum Schutz von Minderheiten entstanden:

### c) Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten

Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>37</sup> ist seit dem 1. Februar 1998 (auch für die Bundesrepublik Deutschland) in Kraft. Sie gilt heute in 35 Staaten – Stand vom 6. Februar 2003 – des Europarates; ihre (zeitnahe) Ratifikation ist, wie bereits erwähnt, für neue Mitglieder Pflicht.

Die Präambel formuliert es als das Ziel der Rahmenkonvention,

„dass eine pluralistische und wahrhaft demokratische Gesellschaft nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten, sondern auch angemessene Bedingungen schaffen sollte, die es ihnen ermöglichen, diese Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln“.

Wie schon der Name sagt, bildet das Übereinkommen nur den Rahmen, der der Ausfüllung durch die nationale Gesetzgebung der Unterzeichnerstaaten bedarf.

In der Bundesrepublik Deutschland sind nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes hierfür überwiegend die Bundesländer zuständig. Dem Bericht der Bundesrepublik Deutschland an den die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen überwachenden Beratenden Ausschuss (Stand Ende 1999, ein aktuellerer Bericht liegt noch nicht vor) zufolge, hat der Bund sich vor allem im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit für den Minderheitenschutz eingesetzt und sich nach innen auf die Information über das Übereinkommen konzentriert.

Der Bericht erläutert die bestehende Verfassungs- und Rechtslage, wobei sich keine von der Konvention ausgegangenen Impulse ausmachen lassen. Vieles ist älter und man sah nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens keinen Ergänzungsbedarf. Eine Ausnahme bildet das Minderheiten-Namens-Änderungsgesetz vom 22. Juli 1997,<sup>38</sup> mit dem den Vorga-

36 Zum Inhalt des Protokolls: Jeroen Schokkenbroek, „Stronger European protection against discrimination: the new Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights“, in: Eckart Klein (Hg.), *Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 175-189 (188).

37 Von 1994; BGBl. 1997 II, S. 31; Text auch in: EuGRZ 1995, S. 268-271.

38 BGBl. 1997 II, S. 1406.

ben aus Art. 11 Abs. 1 des Übereinkommens entsprochen werden soll. Es ist eine Übersetzung des deutschen Namens möglich, Germanisierungen früherer Zeiten können rückgängig gemacht oder die Schreibweise den Besonderheiten der Minderheitensprache angeglichen werden. Gebühren dürfen hierfür nicht erhoben werden.

Das Land Schleswig-Holstein hat – so der vorgenannte Bericht – das Gesetz über Kindertagesstätten am 15. Juli 1999 ergänzt; dabei wurde auch eine Bestimmung über die Zulässigkeit der Errichtung solcher Tagesstätten durch nationale Minderheiten aufgenommen.

In der Rahmenkonvention fehlt eine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“. Es erscheint deshalb durchaus denkbar, manche Bestimmungen der Rahmenkonvention – wie etwa die Art. 10 (2), 11 (3) und 14 (2) – entsprechend den textlichen Vorgaben ausschließlich auf die so genannten traditionellen Minderheiten anzuwenden, während andere Vorschriften – wie z.B. die Art. 3, 6, 7 und 8 – durchaus auch für die so genannten neuen Minderheiten relevant sein könnten.<sup>39</sup>

#### *d) Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen*

Ein weiteres Instrument des Europarates zum Schutze von Minderheiten ist die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen,<sup>40</sup> die seit dem 1. Februar 1998 (für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 1. Januar 1999, am 23. Juli 2003 insgesamt in 35 Staaten) in Kraft ist. Hauptziel der Charta ist es, die Regional- und Minderheitensprachen als wichtiges Element des kulturellen Erbes Europas zu fördern und zu bewahren. Staaten, die diese Charta ratifizieren, sind gehalten, die notwendigen Fördermaßnahmen zu ergreifen. Damit wurden aber weder individuelle noch gar kollektive Rechte für die Minderheiten oder ihre Angehörigen geschaffen.

Dass gerade die Sprachen und nicht die Sprachminderheiten selbst Objekte von Schutz und Förderung sind, mag zunächst überraschen. Da manche Staaten mit der Anerkennung der Existenz von Minderheiten auf ihrem Territorium größere Probleme haben, sollte so ein Kompromiss ermöglicht werden. Man hoffte, durch die Vermeidung des umstrittenen Begriffes der Minderheit eine deutlich höhere Akzeptanz der Staaten zu erreichen.

Gerade Sprachen, die nur noch von wenigen Menschen gesprochen werden, sind in ihrer Existenz bedroht. Ziel der Charta ist es in erster Linie, diejenigen Menschen, die diese Sprachen sprechen, zu integrieren. „Darauf hinzuweisen ist unerlässlich, da jegliche Maßnahmen, die der Etablierung

---

39 So Rainer Hofmann, „Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten“, in: MenschenRechtsMagazin 2000, Nr. 2, S. 63-73 (73).

40 BGBl. 1998 II, S. 25; Text auch in: EuGRZ 1993, S. 154ff.

von Minderheitenrechten dienen, mancherorts stets unter dem Ruch der Desintegration, der Separation oder gar der Sezession stehen. Destabilisierung ist eine immer wieder geäußerte Sorge.<sup>41</sup> Indem sie es den betroffenen Minderheiten ermöglicht, die Staaten, in denen sie leben, anzunehmen, sich dort wohl zu fühlen oder doch zumindest erträglich in ihnen zu existieren, zielt die Charta im Gegenteil darauf ab, diese nicht homogenen<sup>42</sup> Gesellschaften zu stabilisieren.

Um Koexistenz zu ermöglichen, strebt die Charta eine interkulturelle und multilinguale Lösung an: Amts- und Staatssprachen sollen Regional- und Minderheitensprachen nicht marginalisieren, das Leben einer Gesellschaft soll durch Mehrsprachigkeit bereichert werden. Gleichwohl sollen legitime Vorrechte der Nationalsprachen nicht in Frage gestellt werden. Man hoffte, dass die Staaten sich unter diesen Vorzeichen dazu bereit finden, die Charta zu unterzeichnen und schließlich auch zu ratifizieren.

Die Bundesrepublik Deutschland hat mittlerweile erklärt, welche Bestimmungen sie in welcher Intensität auf welche Minderheitensprache anwenden will; hierbei ist – wie auch in anderen Staaten – erkennbar, dass das bisherige Schutzniveau nicht gesteigert worden ist.<sup>43</sup>

## 2. Europäische Union

Der Schutz von Grund- und Menschenrechten ist in der Europäischen Union bis heute dadurch charakterisiert, dass er durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Gerichts 1. Instanz (EuG) fallbezogen gewährleistet wird und ein rechtsverbindliches Grundrechtsdokument bislang fehlt.<sup>44</sup> Dieses Defizit soll durch die Grundrechtscharta,<sup>45</sup> die vom Europäischen Rat in Nizza am 7. Dezember 2000 verabschiedet worden ist,<sup>46</sup> behoben werden. Im Vertrag von Nizza (in Kraft seit dem 1. Fe-

41 Dirk Engel, *Die sprachenrechtliche Situation von Minderheiten im Völkerrecht*, 2002, S. 113.

42 Zur Bedeutung von Homogenität vgl. Walter Connor, „A Nation is a Nation, is a State, is an Ethnic Group, is a ...“, in: John Hutchinson; Anthony D. Smith (Hg.), *Nationalism*, 1994, S. 36-48.

43 Dazu s. ausf. Engel (Endn.41), S. 133ff u. 177ff.

44 Zum bisherigen Situation: Hans-Werner Rengeling, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, 1992; Christian Koenig; Andreas Haratsch, *Europarecht*,<sup>3</sup>2000, Rn. 85ff.

45 Beschluß des Europäischen Rates am 3./4. Juni 1999 in Köln, in: Bulletin der Bundesregierung 1999, S. 535; Festlegung der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gremiums zur Ausarbeitung der Charta durch den Europäischen Rat am 15./16. Oktober 1999 in Tampere, in: Bulletin der Bundesregierung 1999, S. 793-800 (799f).

46 Der Text der Charta findet sich in: ABl. EG 2000 Nr. 364, S. 1. Zur Charta vgl. auch Daniel Thym, Charta, Grundgesetz und EMRK: Ein kohärentes Ge-

bruar 2003) wurde der Grundrechtscharta ausdrücklich noch keine Rechtsverbindlichkeit verliehen. Im Entwurf für eine Europäische Verfassung, die der Verfassungskonvent im Sommer 2003 vorgelegt hat, ist vorgesehen, die Charta in eine künftige europäische Verfassung rechtsverbindlich einzubeziehen.

Immerhin verpflichten sich Gemeinschaft und Union bereits in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam klar, die Menschenrechte zu achten und zu schützen; dies schließt auch das Bekenntnis zum Minderheitenschutz ein.

Allerdings enthält die Grundrechtscharta, das künftige Grundrechtsdokument der EG/EU, selbst auch keinen Artikel zum Schutz von Minderheiten. In ihrem Art. 21 („Gleichheit und Nicht-Diskriminierung“) wird lediglich die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit als Differenzierungskriterium ausgeschlossen.<sup>47</sup>

Das Europäische Parlament hatte Entwürfe<sup>48</sup> für einen gemeinschaftsinternen Minderheitenschutz vorgelegt, die aber nicht ratifiziert werden konnten, obwohl die Voraussetzungen wegen der demokratischen und auf der Herrschaft des Rechts beruhenden Struktur der Mitgliedstaaten eigentlich günstiger sein sollten als anderswo.<sup>49</sup>

Bedingung eines Beitritts zur Union ist laut der Kopenhagener Schlußklärung von 1993<sup>50</sup> – als wesentliche Ergänzung der wirtschaftlichen Kriterien – die Gewährleistung eines umfassenden Menschenrechtsschutzes, insbesondere auch Minderheitenschutzes. Neben rechtlichen Regelungen wird dabei auch Wert auf eine institutionelle Stabilität gelegt.<sup>51</sup>

---

samtsystem des Grundrechtsschutzes in Europa?, in: Claudia Mahler; Norman Weiß (Hg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 109-146.

47 Hierzu ausführlich: D. Blumenwitz, *Vorschlag einer Minderheitenschutzbestimmung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2001.

48 Dazu ausf. Eckart Klein, „Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union“, in: Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 1211-1224.

49 Klein (Endn.48), S. 1215.

50 Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Kopenhagen vom 21./22. Juni 1993, in: Bulletin der Bundesregierung 1993, S. 629-635 (632).

51 Vgl. hierzu: Europäische Kommission, „Die Erweiterung erfolgreich gestalten“, Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, vom 13. November 2001, KOM (2001) 700 endgültig; und Europäische Kommission, „Auf dem Weg zur erweiterten Union“, Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, vom 9. Oktober 2002, KOM (2002) endgültig; zu finden unter [www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm), gesehen am 17. Mai 2004.

Zu beachten ist schließlich, dass es beim Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft um eine besondere Konstellation geht: Das Individuum ist hier mit einer zusätzlichen Hoheitsgewalt – der der Gemeinschaft – konfrontiert, die es einzuhegen und an gemeinschaftsrechtlich begründete Grundrechte zu binden gilt. Der Menschenrechtsschutz im Allgemeinen bietet demgegenüber eine zusätzliche, völkerrechtlich begründete Garantie im Hinblick auf die Ausübung nationalstaatlicher Hoheitsgewalt.

### 3. KSZE/OSZE

Der Minderheitenschutz ist durch das Kopenhagener Schlußdokument<sup>52</sup> der KSZE und die „Charta von Paris für ein neues Europa“<sup>53</sup> (beide 1990) zu einem wichtigen Element des KSZE-Prozesses<sup>54</sup> (seit 1994: OSZE) geworden. Das Kopenhagener Schlußdokument wird von den Teilnehmerstaaten zur Leitlinie ihres politischen wie rechtlichen Handelns erklärt. Es enthält wesentliche Ansätze zur Herausbildung von Gruppenrechten, wie sie für einen effektiven Minderheitenschutz wichtig sind. Hinzu tritt die Feststellung, dass es das Recht jeder Person sei, die Entscheidung über ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit selbst zu treffen. Die Achtung von Minderheitenrechten wird als „ein wesentlicher Faktor für Friede, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie in den Teilnehmerstaaten“ gewürdigt, und nicht mehr länger unausgesprochen als Gefahr eingestuft. Minderheiten finden als kulturelle Bereicherung ihrer Heimatstaaten Anerkennung. Die OSZE weist dem Minderheitenschutz folglich hohe Bedeutung zu.<sup>55</sup>

Dessen Stellenwert verdeutlicht nicht zuletzt die seit 1992 bestehende Institution des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten.<sup>56</sup> Dessen vorrangige Aufgabe ist es, mögliche Konfliktpotentiale frühzeitig zu er-

52 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, in: Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 757-767.

53 Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 21. November 1990, in: Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 1409-1415.

54 Allgemein dazu: Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozess*, 1992, Norman Weiß, „25 Jahre KSZE/OSZE – Herausforderungen und Wandel“, in: MenschenRechtsMagazin 2000, Nr. 3, S. 160-172 (168f).

55 Scherer-Leydecker (Endn.8), S. 179ff.

56 Siehe dazu: Arie Bloed, (Hg.), *The Challenges of Change, The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, 1994, S. 95-111 u. 113-175; Anders Rönquist, „The Functions of the OSCE High Commissioner on National Minorities with Special Regard to Conflict Prevention“, in: Klein (Hg.) *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1995, S. 43-52; The Foundation of Inter-Ethnic Relations (Hg.), *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention*, 1997.

kennen und durch Information, Diskussion und Vermittlung im Vorfeld zu entschärfen. Erfolgreich war beispielsweise die Mission des Hohen Kommissars nach Estland (1993). Dort konnte er maßgeblich dazu beitragen, dass Esten und Russen ihre jeweiligen Maximalforderungen aufgaben und ein Kompromiss schließlich möglich wurde.

Der Hohe Kommissar ist – wie der gesamte KSZE-Prozess – auf den guten Willen der Beteiligten angewiesen.<sup>57</sup> Das kennzeichnende Merkmal der KSZE/OSZE ist die fehlende völkerrechtliche Verbindlichkeit der in ihrem Rahmen getroffenen (politischen) Absprachen. Dieser Umstand hat den Dialog zwischen den Blöcken in der Vergangenheit überhaupt möglich gemacht und auch während schwieriger Zeiten in Gang gehalten. Er birgt aber auch den Nachteil, dass eine echte Durchsetzung von Rechten nicht möglich ist.

Immerhin ist Anfang der neunziger Jahre das Verfahren der menschlichen Dimension institutionalisiert worden und erlaubt es, dass Menschenrechtsverletzungen rasch durch Experten- und Berichterstattermissionen untersucht und anschließend weitere Schritte unternommen werden können.<sup>58</sup>

## V. Deutschland und Minderheitenschutz

Das Grundgesetz enthält, anders als die Weimarer Reichsverfassung aus dem Jahre 1918 mit ihrem Art. 113 keine spezifische Bestimmung zum Schutze von Minderheiten. Lediglich durch die unzulässigen Differenzierungskriterien in Art. 3 Abs. 3 wird eine Diskriminierung von Minderheiten verboten. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands gab es eine Diskussion darüber, eine solche Bestimmung in das Grundgesetz aufzunehmen. Grund hierfür war vor allem, dass die Verfassung der DDR eine solche Bestimmung zum Schutze der sorbischen Minderheit enthalten hatte (Art. 40

---

<sup>57</sup> Dass hier grundsätzliche Vorbehalte bestehen können, artikuliert der erste HKNM, vgl. seinen Beitrag: Max van der Stoel, „The Involvement of the High Commissioner is no Stigma, but an Act of Solidarity“, in: ders., *Peace and Stability through Human and Minority Rights*, 1999, S. 147-150. Folgende Begebenheit mag diese Vorbehalte erhellen: Im Jahre 1997 wurde van der Stoel zum „Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Kosovo“ ernannt. In dieser Funktion sollte er Möglichkeiten zur Reduzierung der Spannungen im Kosovo und zur Herstellung eines konstruktiven Dialogs zwischen den Konfliktparteien prüfen. Er erhielt jedoch keine Einreiseerlaubnis, auch deswegen, weil er gleichzeitig HKNM war und die Kosovaren – die im Kosovo die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung stellen – nicht durch seine Involvierung als Minderheit aufgefasst werden wollten.

<sup>58</sup> Sigrid Pöllinger, *Der KSZE/OSZE Prozess – Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte*, 1998, S. 111.

VerfDDR). Dementsprechend sah ein Protokoll zum Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vor, diesen Schutz auch in der wiedervereinigten Bundesrepublik zu sichern. Überlegt wurde, auch anderen Minderheiten besonderen Schutz zu gewährleisten.<sup>59</sup>

Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat schlug schließlich eine Staatszielbestimmung<sup>60</sup> zum Minderheitenschutz in dem neuzuschaffenden Art. 20 b vor,<sup>61</sup> der wie folgt lauten sollte: „Der Staat achtet die Identität ethnischer, kultureller und sprachlicher Minderheiten.“<sup>62</sup> Das anschließend eingeleitete Verfahren zur Verfassungsänderung war mit Blick auf den intendierten Artikel zum Minderheitenschutz von einer grundsätzlichen politischen Kontroverse überschattet. Während CDU/CSU einerseits eine Garantie auf Bundesebene grundsätzlich nicht für erforderlich hielten, da die betroffenen Bundesländer in ihren Landesverfassungen Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten bereitstellten, erblickten SPD, FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und die PDS hierin ein Bekenntnis zu den in Deutschland lebenden Minderheiten. Die Unionsparteien lehnten den Einschluss von Sinti und Roma in einen eventuellen Minderheitenschutzartikel ab, um einen verstärkten Zuzug von Sinti und Roma in die Bundesrepublik Deutschland zu verhindern, und wollten den Schutz überdies auf deutsche Staatsangehörige beschränkt wissen.<sup>63</sup> Der Vorschlag der anderen Parteien<sup>64</sup> entsprach dem der Gemeinsamen Verfassungskommission, fand aber bei der Abstimmung im Plenum des Deutschen Bundestages nicht die nach Art. 79 Abs. 3 erforderliche Zweidrittelmehrheit.

59 Vgl. Dietrich Franke; Rainer Hofmann, „Nationale Minderheiten – ein Thema für das Grundgesetz? Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Schutzes nationaler Minderheiten“, in: EuGRZ 1992, S. 401-409; und Markus Pallek, *Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht*, 2001, S. 397-467.

60 Zu Einzelheiten und Nachweisen s. Michael J. Hahn, „Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland“, in: J. Frowein; R. Hofmann; S. Oeter (Hg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd. 1, 1993, S. 62-107 (69-73); Michael Kloepfer, *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform, Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission*, 1995, S. 49-58.

61 Bericht vom 28. Oktober 1992, BT-DrS. 12/6000 vom 5. November 1993.

62 Ein zweiter Satz, der diesen Schutz nur Angehörigen von Minderheiten ange-deihen lassen wollte, die deutsche Staatsangehörige sind, fand in der Kommission keine Mehrheit.

63 Einzelheiten im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-DrS. 12/6000 of 5 November 1993, S. 71-75; vgl. a. Karen Schönwalder, Schutz ethnischer Minderheiten, in: Norbert Konegen; Peter Nitschke (Hg.), *Revision des Grundgesetzes? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates*, 1997, S. 197-214.

64 Entwurf von Art. 20 b, BT-DrS. 12/6633, S. 2.

Der Bund ist mithin lediglich durch die vorgestellten völkerrechtlichen Verträge (IPbpr, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Europäische Sprachencharta) zu Schutzmaßnahmen verpflichtet. Für den Schutz in Deutschland lebender Minderheiten sind entsprechend der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in erster Linie die Bundesländer, in denen sie siedeln, zuständig. Minderheitenschutz bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig den Schutz im Ausland lebender Personen deutscher Volkszugehörigkeit.<sup>65</sup> Hierbei geht es um deutsche Minderheiten in Mittel- und Osteuropa, aber auch in einigen asiatischen Nachfolgestaaten der früheren UdSSR.

## 1. Minderheiten in Deutschland

Bei der Ratifikation des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten hat die Bundesrepublik Deutschland erklärt, diesen Vertrag auf die Dänen in Südschleswig, die Sorben in Brandenburg und Sachsen, die in Niedersachsen lebenden Friesen und auf die Sinti und Roma anwenden zu wollen.<sup>66</sup> Diese vier Gruppen sind also die von Deutschland anerkannten nationalen Minderheiten.

In den Landesverfassungen Schleswig-Holsteins (Art. 5), Brandenburgs (Art. 25) und Sachsens (Art. 5 und 6) – also dort, wo Dänen, Friesen und Sorben siedeln – gibt es Minderheitenschutzartikel. Die sachsenanhaltinische Landesverfassung sichert Minderheiten in Art. 37 den Schutz des Landes und der Kommunen zu; Art. 18 der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns schützt die kulturelle Identität von Minderheiten.

Alle fünf Verfassungen gehen ausdrücklich oder indirekt davon aus, dass die Angehörigen der Minderheiten deutsche Staatsangehörige sind. In weiteren Schritten haben die Landesgesetz- und -verordnungsgeber die Rechtsstellung der Minderheiten ausgestaltet.<sup>67</sup> Zu nennen sind hier insbesondere das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache vor Gerichten und Behörden, das Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache, das Recht auf zweisprachige Orts- und Straßenschilder und das Recht, eigene Symbole zu führen.

In zunehmendem Maße wird der Minderheitenstatus aber auch für seit längerem in der Bundesrepublik Deutschland lebende Migrantengruppen, wie etwa Türken oder Menschen aus dem früheren Jugoslawien erörtert.

---

65 So zutreffend E. Klein (Fn.1), Sp. 1087.

66 Erklärung der Bundesrepublik Deutschland bei der Zeichnung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten am 11. Mai 1995, in: BGBl. 1997 II, S. 1418.

67 Dirk Engel, „Die sprachenrechtliche Situation von Minderheiten“, in: Norman Weiß; Dirk Engel; Gianni d’Amato, *Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen*, 1997, S. 89-125 (109ff).

Diese Diskussion wird häufig mit derjenigen über einen verstärkten Schutz vor Diskriminierung (etwa durch ein Anti-Diskriminierungsgesetz)<sup>68</sup> verbunden. Die Zielrichtung beider Institute ist nicht völlig gleich. Sicher geht es in beiden Fällen um die Abwehr von an der Minderheitenzugehörigkeit aufgehängter Beeinträchtigungen. Auch zielen beide – in unterschiedlichem Umfang – auf positive Förderung der betroffenen Gruppen. Die Tendenz des Minderheitenschutzes ist aber darüber hinaus eine bewahrende, die Tradition schützende. Ob jede potentielle neue „Minderheit“ diese Absicht hat, sei dahingestellt.

Durch die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts<sup>69</sup> erhält die Frage nach dem Status dieser so genannten „neuen Minderheiten“ dann eine neue Dimension, wenn sich eine hinreichend große Zahl von Ausländern<sup>70</sup> einbürgern lässt und somit die Minderheit als „nationale“ begriffen werden kann. Hierbei wird es entscheidend darauf ankommen, ob diese Gruppen ihre besondere Identität aufrechterhalten wollen oder von sich aus eine Assimilierung anstreben.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 1998<sup>71</sup> steht dem Zentralrat der Sinti und Roma kein Sitz in den Rundfunkräten von Deutschlandradio und Hessischem Rundfunk zu. Rundfunkräte, so das Bundesverfassungsgericht, haben nicht die Funktion einer Abbildung gesellschaftlicher Verhältnisse zur Wahrung bestimmter Gruppeninteressen, sondern üben eine Kontrollfunktion aus. Gleichwohl sitzen Vertreter der dänischen und der sorbischen Minderheit in den Rundfunkräten der jeweiligen Landesrundfunkanstalten.

## 2. Deutsche Minderheiten im Ausland

Vor allem infolge der Gebietsverluste nach dem Zweiten Weltkrieg, aber auch aufgrund früherer Auswanderungen in das zaristische Russland leben deutsche Minderheiten im Ausland. Es wird geschätzt, dass sich außerhalb des geschlossenen deutschen Sprachraums 12 bis 15 Millionen Menschen zur deutschen Sprache und Kultur bekennen.<sup>72</sup> Für ihren Rechtsstatus sind

68 Andreas Haratsch, „Die Antidiskriminierungspolitik der EU – Neue Impulse durch Art. 13 EGV?“, in: Klein (Hg.), *Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 195-227.

69 BGBl. 1999 I, S. 1618.

70 Dietrich Thränhardt, „Integration und Staatsangehörigkeitsrecht“, in: Bade; Münz (Hg.), *Migrationsreport 2000*, S.141ff. Hierzu auch: Pallek (Fn.59), S. 431-445.

71 BVerfG (1 BvR 2487/94) vom 25. August 1998, zu finden unter [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de), gesehen am 17. Mai 2004.

72 Eckart Klein, „Der Status des deutschen Volkszugehörigen und die Minderheiten im Ausland“, in: Josef Isensee; Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VIII, 1995, § 200.

mehrere Rechtsebenen bedeutsam. Neben dem Völkerrecht ist im Verhältnis zum Aufenthaltsstaat dessen Recht, im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland das deutsche Recht erheblich.

Den deutschen Minderheiten im Ausland kommt überwiegend der Schutz des Art. 27 IbbpR zugute. Aufgrund der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen, der (damaligen) Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien geschlossenen Nachbarschaftsverträge sind die deutschen Minderheiten in diesen Staaten anerkannt. Die Aufenthaltsstaaten anerkennen und garantieren ein Recht auf Existenz, Identität und Heimat; ein Assimilierungszwang besteht nicht. Darüber hinaus sind Fördermaßnahmen, etwa beim muttersprachlichen Unterricht, möglich. Die Realisierung scheitert allerdings nicht selten an fehlenden Geldmitteln, sofern diese nicht aus der Bundesrepublik Deutschland akquiriert werden können.

## **VI. Schluss**

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz zeigt sich als vielgestaltig und verfolgt unterschiedliche Schutzkonzepte. Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in diesen Rechtsrahmen führt, in Verbindung mit aus der geschichtlichen Erfahrung des Landes resultierenden nationalen Gesetzen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu einem hohen Schutzniveau für die traditionellen Minderheiten in Deutschland. Diese Art von Minderheitenschutz erreicht insgesamt aber nur rund 80.000 Menschen.

Ob die ungleich größere Zahl von Menschen nicht-deutscher Herkunft, die überwiegend noch Ausländer sind, obwohl sie zum Teil bereits in dritter Generation in Deutschland leben, einmal dem völkerrechtlich begründeten Minderheitenschutz unterfallen wird, bleibt abzuwarten. Einwanderer, Flüchtlinge, Fremde/Ausländer und Minderheiten stehen nicht ohne Grund emblematisch für unterschiedliche, den jeweiligen Gruppenbedürfnissen angepasste Rechtskonzepte.

## **RECHTE INDIGENER VÖLKER IM RAHMEN DER VEREINTEN NATIONEN**

### **I. Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen**

Angehörige von indigenen Völkern werden auch heute noch auf schwerwiegende Art verfolgt und in ihren Menschenrechten verletzt. Der Jahresbericht 2002 von Amnesty international betont, dass gerade Rassismus eine Ursache schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen darstellt. Die ca. 300 Millionen Menschen auf der Erde, die indigenen Bevölkerungsgruppen angehören, werden häufig diskriminiert und sind aufgrund fehlenden staatlichen Schutzes Opfer von Übergriffen.<sup>1</sup>

So sind im Berichtszeitraum des Jahresberichtes, im Jahr 2001, in Brasilien mindestens zehn Angehörige indigener Gemeinschaften von der Polizei oder von Personen, die im Auftrag der Großgrundbesitzer gehandelt haben, getötet worden. Am 23. April 2001 wurde der Sprecher der Gemeinschaft der Xucuru Francisco de Assis Santana ermordet. Die Bundespolizei erklärte, dass möglicherweise interne Konflikte in der Gemeinschaft ein Motiv für den Mord ergeben. Dies ist eine Darstellung, die aufgrund vorliegender Informationen von Amnesty international bezweifelt wird. 1997 wurde der Häuptling der Pataxos, der in der Hauptstadt Brasilia für eine Landreform demonstriert hatte, im Schlaf mit Benzin übergossen und angezündet. Er verstarb kurze Zeit danach an seinen Verletzungen. Fünf Jugendliche aus der Oberschicht wurden als Täter ermittelt und verhaftet.<sup>2</sup> Das Urteil gegen sie lautete aber nicht auf Mord, sondern auf Körperverletzung mit Todesfolge. In der Zeit von 1994 bis 1995 wurden nicht weniger als 75 indigene Menschen in Brasilien ermordet.

Die Verfolgung und Ermordung der Sprecher indigener Völker soll ihren Kampf gegen die Zerstörung ihrer Kultur und ihres Landes schwächen. Sie sollen nicht staatlichen oder privaten Plänen im Wege stehen, die sich auf das Territorium bezieht, das von den indigenen Völkern bewohnt wird. Es kann sich um Goldsuche, Holzabbau, Viehwirtschaft oder Erschließung von Energiequellen handeln. Eine Verständigung mit den indigenen Menschen wird nicht gesucht. Mit den Mitteln der Gewalt werden

---

1 Amnesty international Jahresbericht 2002, S. 34ff.

2 Frankfurter Rundschau vom 23.4.1997.

ihnen fremde Ziele aufgezwungen. Da sie aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in der Regel in der schwächeren Position sind, bleiben die Menschen und deren Kulturen auf der Strecke.

In Brasilien leben rund 300.000 Menschen in indigenen Gemeinschaften, das sind ungefähr 0,2 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Verfassung Brasiliens von 1988 bestimmt, dass den indigenen Völkern originäre Rechte auf die Territorien zustehen, auf denen sie wohnen. Der Staat soll die Aufgabe haben, das Land zu demarkieren, zu schützen und darauf zu achten, dass ihre Güter geschützt werden. Dennoch waren 1999 70 Prozent des infragekommenden Landes noch nicht demarkiert. Interessensgruppen konnten juristisch gegen die Demarkierung vorgehen, so dass langandauernde Prozesse geführt wurden. Die Lage der indigenen Menschen ist auch im gesundheitlichen Bereich dramatisch. Es gibt eine fünf Mal so hohe Säuglingssterblichkeit als im Landesdurchschnitt. Seit 1992 starb jeder zehnte Yanomani an Krankheiten.<sup>3</sup>

## **II. Die Definition „indigene Völker“ und der Minderheitenbegriff**

Sind indigene Völker Minderheiten? Könnte daher die Minderheitendefinition von Francisco Capotorti, die heute eine große Akzeptanz gefunden hat, auf indigene Völker Anwendung finden? Die Definition lautet wie folgt: „Eine ethnische, religiöse oder Sprachminderheit ist eine Gruppe, die zahlenmäßig kleiner ist als der Rest der Bevölkerung des Staates zu dem sie gehört und die kulturelle, physische oder historischen Merkmale, eine Religion oder Sprache besitzt, die sich vom Rest der Bevölkerung unterscheiden.“<sup>4</sup>

Die indigenen Völker wehren sich dagegen, als Minderheit in einer Gesellschaft betrachtet zu werden. Die Kritik richtet sich gegen den unhistorischen, auf objektiven, quantitativen Kriterien beruhenden Begriff. Möglicherweise sind indigene Völker in ihrem Nationalstaat eine zahlenmäßige Minderheit. Die trifft aber beispielsweise nicht für die Bevölkerungen in den Andenstaaten Peru, Bolivien und Ecuador zu.

Nach der Definition des „World Council of Indigenous Peoples (WCIP)“ besteht ein indigenes Volk aus Menschen, die in Ländern mit unterschiedlichen ethnischen oder rassischen Gruppen leben, die von der frühesten Bevölkerung abstammen, die in diesem Gebiet überlebten und die als Gruppe nicht als nationale Regierung die Länder kontrollieren, in dem sie leben.

---

3 Gerhard Dilger, Der Kampf um ein Leben in Würde. Indianerrechte in Lateinamerika, in: Johan Galtung (Hg.), S. 171.

4 Zit. nach Wolfgang S. Heinz, Minderheiten und indigene Völker, in: Grieb u.a. (Hg.), S. 3.

In den Vereinten Nationen hat sich auf dieser Basis zumindest eine Arbeitsdefinition entwickelt, die von vielen akzeptiert wird. Sie beruht auf einer Studie des ehemaligen Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen, Martin Cobo, und lautet wie folgt:

„Indigene Gemeinschaften, Völker und Nationen sind diejenigen, welche eine historische Kontinuität besitzen mit den Gesellschaften, die vor dem Zeitpunkt der Invasion und der kolonialen Besetzung in ihrem Land existierten und die sich als unterschiedlich zu anderen Schichten der Gesellschaft ansehen, die jetzt auf ihrem Gebiet oder auf Teilen des Gebiets leben. Sie sind gegenwärtig nicht-herrschende Schichten in ihrer Gesellschaft und sind dazu entschlossen ihr Land zu bewahren, zu entwickeln und es zukünftigen Generationen zu übergeben. Sie sind dazu entschlossen, ihre ethnische Identität zu erhalten, auf der Grundlage ihrer weiteren Existenz als Völker, in ihrer Übereinstimmung mit ihrer Kultur, sozialen Einrichtungen und Rechtssystemen.“<sup>5</sup>

Daraus können folgende gemeinsame Erfahrungen indigener Völker abgeleitet werden:

- historische Erfahrungen der Kolonisierung
- aktuelle Probleme in und mit dem Nationalstaat, in dem sie leben
- eine besondere Beziehung zu dem Land auf dem sie Leben
- eine eigene auf ihre Tradition bezogene Entwicklung bezogen auf Sprache, Medizin und evtl. Rechtsentwicklung.

Aufgrund der historischen Erfahrungen und der aktuellen politischen Schutzbedürftigkeit von indigenen Völkern müssen die Rechte zum Schutz und für die Entwicklung indigener Völker über den individuellen Menschenrechtsschutz und der Minderheitenschutz hinausgehen.

### **III. Der Begriff „indigene Völker“**

Am 21.12.1993 haben die Vereinten Nationen eine Dekade der Rechte indigener Völker ausgerufen, die von 1995 bis 2004 andauern soll.<sup>6</sup> Im Zeitraum davor, von 1982 bis 1993, sind insbesondere in der Arbeitsgruppe für indigene Völker die Grundlagen erarbeitet worden, auf denen die Diskussion über die Rechte indigener Völker aufbauen kann.

Zunächst war der Begriff „indigene Völker“ umstritten. Völker, die in ihrem Land Jahrhunderte lang gelebt hatten, wurden von den Eroberern „Eingeborene“ genannt, ein Begriff, der Unterwerfung und Unterordnung transportiert und seit dem Prozess der Entkolonisierung verpönt ist. Gleichmaßen problematisch ist der Begriff der „Ureinwohner“, der das Andersartige, ggf. die Wertung des Primitiven mitenthält. Die erste Konventi-

---

5 Ebd. S. 8f.

6 Resolution der Generalversammlung 48/163.

on über die Rechte indigener Völker, die Konvention Nr. 107 der internationalen Arbeitsorganisation (ILO)<sup>7</sup>, benutzt den Begriff der „Stammesgesellschaft“, um die Besonderheit der indigenen Völker zu beschreiben. Auch hier wurde die Begrifflichkeit und zudem die Intention der Konvention, die Assimilierung der indigenen Völker im Nationalstaat zu fördern, von den betroffenen Völkern stark kritisiert.

In den Vereinten Nationen wurde nach 1982 zunächst der Begriff der „indigenen Bevölkerungen“ benutzt. Der Grund war die völkerrechtliche Diktion. Die Charta der Vereinten Nationen spricht von einem Zusammenleben der Völker, meint aber Staaten damit. Den Staaten werden Souveränität und Selbstbestimmung zuerkannt (Art. 2 der Charta), die bei den Rechten indigener Völker am meisten gefürchtet und weitgehend abgelehnt werden.

Inzwischen hat sich in der internationalen Diskussion trotzdem der Begriff „indigene Völker“ durchgesetzt.<sup>8</sup> Daher stellt die zweite Konvention der ILO über die Rechte indigener Völker, die Konvention Nr. 169<sup>9</sup>, eine Fortentwicklung der Konvention Nr. 107 unter Aufgabe des Assimilierungsgedankens, in Art. 1 Abs. 3 einschränkend zunächst fest: „Die Verwendung des Ausdrucks ‚Völker‘ in diesem Übereinkommen darf nicht so ausgelegt werden, als hätte er irgendwelche Auswirkungen hinsichtlich der Rechte, die nach dem Völkerrecht mit diesem Ausdruck verbunden sein können.“ Die Menschen, die in indigenen Gemeinschaften leben, bezeichnen sich selbst als indigene Völker oder „first Nations“ wie in Kanada. Sie verbinden mit dem Begriff den engen historisch, sprachlich, kulturell und örtlich zu bestimmenden Zusammenhalt, der ihre Gesellschaften auszeichnet.

#### **IV. Die Entwicklung der Rechte indigener Völker in den Vereinten Nationen**

Die Vereinten Nationen haben sich nach ihrer Gründung 1945 aufgrund der Erfahrungen der Völkerbundära auf die Entwicklung des individuellen Menschenrechtsschutzes konzentriert und sowohl Minderheitenrechte als auch die Entwicklung der Rechte indigener Völker vernachlässigt. Erst mit Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, in Kraft getreten 1976, wird eine Norm geschaffen, die regelt, dass religiösen, sprachlichen und ethnischen Minderheiten nicht verwehrt werden darf, Rechte gemeinsam wahrzunehmen. Diese Norm wird von

---

7 Text abgedruckt bei Tomuschat (Hg.), Menschenrechte, DGVN-Texte, Nr. 42, S. 173ff.

8 Carola Hausotter, Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten, VN 4/2001.

9 Text abgedruckt bei Tomuschat, a.a.O., S. 184ff.

dem aufgrund des Paktes eingesetzten Menschenrechtsausschusses ausschließlich im Sinne des individuellen Menschenrechtsschutzes interpretiert, in dem ein Angehöriger eines indigenen Volkes als Angehöriger einer ethnischen Minderheit vorbringen kann, in seinen Menschenrechten verletzt worden zu sein. Die unter Art. 27 entschiedenen Fälle belegen dies:

- Ivan Kitok/Schweden
- Lake Brand/Kanada
- Ilmari u.a./Finnland
- Sandra Lovelace/Kanada<sup>10</sup>

Die indigenen Völker haben den ausschließlich individuellen Ansatz des internationalen Menschenrechtsschutzes kritisiert und betont, dass sie bei Menschenrechtsverletzungen auch im Kollektiv betroffen sind, wenn das Mittel des Völkermordes (Genozid) angewandt wird oder die zwangsweise Anpassung an andere kulturelle Vorstellungen (Ethnozid) durchgesetzt werden soll. Die Vereinten Nationen haben der Kritik indigener Völker inzwischen Rechnung getragen und die Entwicklung der Rechte indigener Völker vom Minderheitenschutz abgetrennt.<sup>11</sup>

Zu dieser Entwicklung hat die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungen, die in den Vereinten Nationen 1982 geschaffen worden ist, wesentlich beigetragen.<sup>12</sup> Der Auftrag der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen an die Arbeitsgruppe bestand zunächst in der Beobachtung nationaler Entwicklungen, aber auch langfristig in der Ausarbeitung internationaler Normen. Die Arbeitsgruppe besteht aus fünf Sachverständigen, die zu den 26 Experten der Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (früher: Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und Minderheitenschutz) gehören. Die Unterkommission wiederum arbeitet für die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, in der zur Zeit 53 Staaten durch ihre Beamten und Politiker vertreten sind. An der ein Mal im Jahr stattfindenden Sitzung der Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungen haben bisher eine Vielzahl von Vertretern indigener Völker teilgenommen. Die Vereinten Nationen haben hier das von ihnen entwickelte Prinzip der Zulassung Nichtstaatlicher Organisationen aufgehoben, um der Vielfältigkeit und dem fehlenden Organisationsgrad vieler indigener Völker Rechnung zu tragen. Im Jahr 1994 waren beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen offiziell zwölf Organisationen indigener Völker anerkannt und registriert.<sup>13</sup> Im gleichen Jahr kamen zu der Sitzung der Arbeitsgruppe 790 Personen, dazu waren Beobachter von 42 Staaten anwesend. Der Auftrag zur Entwicklung inter-

10 Vgl. dazu näher der Beitrag von Norman Weiß in diesem Band.

11 UN-DOC/CN 4/Sub.2/1993/29, S. 13.

12 Bernd Thomsen, Der internationale Menschenrechtsschutz für indigene Völker im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Grieb u.a. (Hg.), S. 177ff.

13 Julian Burger; Paul Hunt, Towards the protection of indiginious peoples rights NQHR 1994, S. 407.

nationaler Normen hat die Arbeitsgruppe mit der Vorlage eines Entwurfes einer Resolution über die Rechte indigener Völker zwischenzeitlich erfüllt.<sup>14</sup>

Der Entwurf liegt der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vor und wird in einer Arbeitsgruppe beraten. Der zögerliche Verlauf dort lässt erwarten, dass das hochgesteckte Ziel, die Resolution zum Ende der Dekade für die Rechte indigener Völker dem Wirtschafts- und Sozialrat und anschließend der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Verabschiedung vorzulegen, nicht eintreten wird.

Der Entwurf der Resolution nennt 45 Artikel nach vorangestellten 18 Punkten einer Präambel. Er ist in neun Teile aufgegliedert: Grundprinzipien, Recht auf Leben, Kultur und Tradition, Bildungswesen und Sprache, wirtschaftliche und soziale Rechte, Landrechte, politische Institutionen, Verhältnis zum Staat, allgemeine Garantien. Gerade der Teil der Deklaration, in dem den indigenen Völkern Gruppen- und Selbstbestimmungsrechte zuerkannt werden, ist in den Beratungen der Staatenvertreter in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen am meisten umstritten. Viele versuchen den Prozess wieder rückgängig zu machen, um der Resolution einen allein individualrechtlichen Charakter zu geben.<sup>15</sup> Ein anderes formuliertes Ziel wurde dagegen zwischenzeitlich erreicht. Die Weltmensenrechtskonferenz hatte im Juni 1993 in Wien vorgeschlagen, ein „Ständiges Forum“ beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen einzurichten, um eine Einrichtung für indigene Völker zu schaffen, die es ermöglicht, mit den Vereinten Nationen ständig zusammen zu arbeiten. Es soll jetzt ein Organ mit 16 Mitgliedern geschaffen werden, das zur Hälfte aus acht Sachverständigen, die von den Regierungen benannt werden, und acht Vertretern indigener Völker bestehen wird. Alle Erdteile sollen vertreten sein. Das Mandat bezieht sich auf alle indigene Völker betreffenden Angelegenheiten, wie wirtschaftliche, kulturelle Entwicklungen, Umwelt, Recht, Bildung und Gesundheit. Das Gremium soll Empfehlungen aussprechen können, um dem Wirtschafts- und Sozialrat zu ermöglichen, Schwerpunkte beim Schutz der Rechte indigener Völker zu setzen.<sup>16</sup>

---

14 Weitergeleitet durch die Unterkommission mit der Resolution vom 26.8.1994 (Nr. 1994/45) E/CN.4/Sub.2/1994/56 S. 103, der englische Text abgedruckt NQHR 1995, S. 197ff.

15 Carola Hausotter, a.a.O., S. 135.

16 Ebd., S. 136.

## V. Souveränität, Autonomie und Gruppenrechte für indigene Völker

Ein wesentliches Ziel der Charta der Vereinten Nationen war es, eine Friedensordnung zu schaffen, in der Aggressionen gegenüber Völkern und deren Fremdbestimmung ausgeschlossen werden sollten. Die Unrechtserfahrungen im II. Weltkrieg und der Wunsch, zukünftig Krieg zu verhindern, haben dem Prinzip der Souveränität von Staaten in der Charta der Vereinten Nationen eine starke Stellung verschafft. Weil 1945 viele Staaten noch von anderen Staaten beherrscht wurden, wurde der Prozess der Dekolonisierung<sup>17</sup>, der Souveränität und Selbstbestimmung von Völkern hervorbringen sollte, mit dem Ziel der Schaffung einer Friedensordnung im Einklang gesehen.

Dagegen wollen die meisten Nationalstaaten den indigenen Völkern die Elemente der staatlichen Souveränität und Selbstbestimmung nicht zuerkennen. Dies hat sich deutlich abgezeichnet, als bei der Ausarbeitung der Deklaration über die Rechte indigener Völker das Recht auf Selbstbestimmung indigener Völker erörtert wurde<sup>18</sup>. Insbesondere die Nationalstaaten, in denen indigene Völker leben, verlagern Souveränität und Selbstbestimmung indigener Völker allenfalls auf die Ebene innerstaatlicher Autonomie. Diese ist mit ihnen, nicht gegen sie – im Wege der Session – zu erreichen. In konkreten Rechtsfragen in Kanada spielen aber koloniale Aspekte der zwangsweisen Inbesitznahme von Land und Unterdrückungsmaßnahmen gegenüber Menschen indigener Völker eine erhebliche Rolle. Die Rechtsfolgen können Rückgabe von Land oder Entschädigungszahlungen sein. Auch ist das Individuum nicht der Träger der Rechte, sondern ein Kollektiv (das betroffene indigene Volk). Diese Rechtsfragen betreffen den Ausgleich für erlittenes Unrecht.

Wo staatliche oder private Entwicklungsmaßnahmen die Interessen indigener Völker berühren (bspw. die Ausbeutung von Naturschätzen), sind Konsultations-, Beteiligungs- und letztlich Zustimmungsrechte indigener Völker, die ebenfalls von diesen nur kollektiv ausgeübt werden können, zwingend erforderlich. In Kanada wird in diesen Fällen angestrebt, eine vertragliche Regelung zu erreichen, wie es bereits in der ersten Phase der Kolonisation (ca. 1600-1850) geübte Praxis war.<sup>19</sup>

Die weitere rechtliche Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechtes eines indigenen Volkes beträfe die Gestaltungsrechte, wie die Organisation

17 Beginnend mit der „Deklaration über die Gewährung von Unabhängigkeit für koloniale Länder und Völker“ von 1960, G.A.Res. 1514/XV, abgedruckt bei Tomuschat, a.a.O., S. 70ff.

18 Rene Kuppe zum Selbstbestimmungsrecht indigener Völker, in: Muth; Seithel (Hg.), S. 101ff.

19 Margret Carstens, Indigene Land und Selbstbestimmungsrechte in Australien und Kanada, S. 250ff.

von Bildung, Gesundheit und Rechtswesen, die auf der eigenen Kultur des indigenen Volkes beruhen. Darin liegt ein kollektives Abwehrrecht gegenüber nationalstaatlicher Beeinflussung. Nach dem Entwurf der Deklaration der Rechte indigener Völker kann die Berufung auf eigenständige Entwicklung aber nicht dazu führen, die von den Vereinten Nationen entwickelten Grundsätze zu missachten, d.h. Menschenrechte zu verletzen<sup>20</sup> (vgl. auch Art. 45 des Entwurfs der Deklaration über die Rechte indigener Völker).

## VI. Zusammenfassung

Auch unter Berücksichtigung der neueren Entwicklung von Gruppenrechten für indigene Völker ist der individuelle Rechtsschutz der Menschen, die in indigenen Völkern leben, voll zur Geltung zu bringen, damit schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nicht mehr geschehen. Die diskriminierende Situation, in der sich Menschen indigener Völker befinden, kommt zu Ausdruck, wenn in Australien 29 Prozent der Menschen, die sich in Polizeigewahrsam befinden Aborigines sind, ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung aber nur zwei Prozent beträgt.<sup>21</sup>

Darüber hinaus ist aber der sozialen Lage und dem in der Regel starken Gruppenbezug der indigenen Völker Rechnung zu tragen. Die Lebenserwartung von Aborigines war 1987, zum 200. Jahrestag Australiens, 20 Jahre geringer als von Nicht-Aborigines. Dies muss dazu führen, dass eine starke Förderung der indigenen Völker durch staatliche Instanzen erfolgt, die auch die Möglichkeit der Eigenentwicklung, die mit den sonstigen Entwicklungen in dem Staat nicht notwendig zusammengehen müssen, beinhaltet. Wenn rechtlich und wirtschaftlich der starke Bezug der indigenen Völker zu dem Land zu beachten ist, auf dem sie leben, ist ein Mindestmaß an Autonomie und Selbstbestimmung für das Überleben der Völker unumgänglich. Dem individuellen Menschenrecht ist ein kollektives Gestaltungsrecht für indigene Völker zur Seite zu stellen, um eine Fremdbestimmung zu vermeiden. Die Zuerkennung von Landrechten und die Einräumung weitgehender Autonomie gibt den indigenen Völkern den möglichen Schutz. Wenn Interessengegensätze mit dem Staat und gesellschaftlichen Gruppen zudem vertraglich geregelt werden, ist mit einer Verbesserung der Situation indigener Völker zu rechnen.

---

20 Wolfgang S. Heinz, Menschenrechtsverletzungen an indigenen Völkern, in Muth; Seithel (Hg.), S. 25ff.

21 Margret Carstens, a.a.O., S. 162ff.

## Literatur

Amnesty international, Jahresbericht 2002, Frankfurt a.M. 2002.

Burger Julian; Hunt, Paul, Towards the protection of indigenous peoples rights, NQHR 1994, S 407ff.

Carstens, Margret, Indigene Land- und Selbstbestimmungsrechte in Australien und Kanada unter besonderer Berücksichtigung des internationalen Rechts, Engelbach u.a. 2000.

Galtung Johan, Die Zukunft der Menschenrechte, Frankfurt; New York 2000.

Grieb Holger; Hermanns Barbara; Strohscheidt-Funken, Elisabeth (Hg.), Wer ihr Land nimmt, zerstört ihr Leben, Hamburg 1991.

Hausotter, Carola, Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten, in: Vereinte Nationen, Heft 4/2001, S. 133ff.

Muth, Hanneore; Seidel, Friederike (Hg.), Indigene Völker zwischen Vernichtung und Romantisierung, INFOESTUDIE 10, 1994.

Tomuschat, Christian, Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zu Menschenrechtsschutz, Bonn 1992.

## **DER UMGANG MIT MINDERHEITEN IM OSMANISCHEN REICH<sup>1</sup>**

### **I. Einleitung**

Das Milletsystem konnte im Osmanischen Reich den relativen inneren Frieden zwischen den unterschiedlichen Religionen und Ethnien in einem Staat, der sich Jahrhunderte lang über drei Kontinente hin erstreckte, aufrechterhalten. Die Tatsache, dass sich nach dem Zerfall des Osmanischen Reiches der Nahe Osten zu einem Pulverfaß entwickelt hat, wo religiöse und ethnische Konflikte als primäre Ursachen für diesen Konfliktherd genannt werden, lässt diese historische Leistung deutlich hervortreten.

Im vorliegenden Artikel wird das Milletsystem in seinen Grundzügen erläutert und vorgestellt, wobei die Beispiele schwerpunktmäßig aus dem Zeitraum vom 15. bis zum 18. Jh. zusammengetragen wurden. Bei dieser Untersuchung kommt es mir darauf an, die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der rechtlichen Beziehungen zwischen Menschen verschiedener Glaubenszugehörigkeiten aufzuzeigen, die in zeitlicher und örtlicher Hinsicht permanent zu einem Zusammenleben gezwungen sind. Daher sind nichtmuslimische Einreisende aus dem Ausland mit befristetem Aufenthalt im Osmanischen Reich von der Erörterung des Themas ausgeschlossen. Hierfür wurden die umstrittenen Kapitulationsverträge zwischen diversen europäischen Staaten und der Hohen Pforte in Istanbul geschlossen.<sup>2</sup>

Wegen des Artikelumfangs und der zahlreichen Veröffentlichungen zum Thema<sup>3</sup> konnte für diesen Beitrag nur ein kleiner Teil der publizierten Sekundärliteratur bearbeitet und verwendet werden. Vor allem in der Türkei wurden in letzter Zeit aufgrund der 700. Jahresfeier der Gründung des

- 
- 1 Der Inhalt dieses Beitrags wurde bereits zuvor bei der GMSG-Tagung im Januar 2002 an der Universität in Kassel und im März 2004 im Institut für Menschenrechte in Berlin vorgestellt.
  - 2 M. Hartmann, „Die Islamisch-Fränkischen Staatsverträge“, in: Zeitschrift für Politik 1918, S. 1-64.
  - 3 B. Eryılmaz, Osmanlı devletinde gayri-müslim tebaanın yönetimi, Istanbul <sup>2</sup>1996, S. 9. Er verweist allerdings auf begrenzte Arbeiten hinsichtlich der Minderheiten im Osmanischen Reich; Ebenso Y. Ercan, „Osmanlı devletinde müslüman olmayan topluluklar (millet sistemi)“, in: Osmanlı Ansiklopedisi, OA, Bd. 4, S. 197.

Osmanischen Staates unterschiedliche Studien veröffentlicht. Daneben befassen sich auch westliche Historiker und Islamwissenschaftler, wie jene, deren Vorfahren unter den Osmanen lebten, also insbesondere Araber, Israelis und Südosteuropäer intensiv mit dem Milletssystem. Aktuelle Brisanz erhielt das Thema in der Türkei jedoch erst Mitte der 90er Jahre durch die islamistische Refah Partei. Die auch als *Milli Görüş*-Bewegung bekannte Partei dachte zumindest mittels ihr nahestehender islamistischer Intellektueller ernsthaft darüber nach, als alternatives politisches Modell für die kemalistische Türkei das Milletssystem einzuführen.<sup>4</sup> Diese und andere Maßnahmen der Regierung führten zu weiteren kontroversen Debatten, zur politischen Entmachtung des Ministerpräsidenten Erbakan und endlich zur Schließung der Partei durch das türkische Verfassungsgericht.<sup>5</sup>

Ob und inwieweit den Dhimmis (so der islamrechtliche Begriff für die anerkannten religiösen Minderheiten) im Osmanischen Reich Bürgerrechte bzw. Freiheiten als Angehörige von Millets zugestanden wurden, bleibt wegen der letztlich normativen Beurteilung recht umstritten.<sup>6</sup> Der Grundfehler besteht bei diesen verschiedenen Bewertungen meistens in der mangelnden Berücksichtigung der unterschiedlichen Perspektiven. Diejenigen, die die Dhimmirechte mit den gegenwärtig auf der Welt bestehenden Minderheitenrechten vergleichen, werden erstere zwangsläufig für unzureichend erklären, wobei sie hierbei – wahrscheinlich unbewußt – die Existenz von zeit- und ortsübergreifenden Maßstäben der Rechtssetzung voraussetzen. Entscheidend ist jedoch eine relative und historische Betrachtung dieser zugebilligten Rechte. Nur der direkte Vergleich mit den zeitlich parallel liegenden, religiösen Minderheiten wird die Toleranz der Osmanen bestätigen oder widerlegen können.<sup>7</sup> Denn um zu einer gerechten Bewer-

- 
- 4 Von hohen Parteifunktionären wurde dies offiziell immer bestritten. Dennoch bildete dies eines der wichtigsten Gründe für das Parteiverbotsurteil des Verfassungsgerichts.
- 5 C. Kafadar, „Osmanlıda din-devlet ilişkisi“, in: V. Akyüz, *Osmanlıda din-devlet ilişkileri*, Istanbul 1999, S. 120-121; M. İslamoğlu, *İsrailoğullarından Ümmeti Muhammede Yahudileşme temayülü*, Istanbul <sup>7</sup>1998, S. 136ff; G. Seufert, *Politischer Islam in der Türkei Islamismus als symbolische Repräsentation einer sich modernisierenden muslimischen Gesellschaft*, Stuttgart 1997, S. 443ff. Vgl. für ähnliche Forderungen in Ägypten durch die Muslimbruderschaft A.T. Khoury, „Christen in Ländern des Islams“, in: *KAS/Ausl.Info* 09/97, S. 5.
- 6 Vgl. für aktuelle Situation der Christen in der Türkei nur G. Duncker, „Christen in der Türkei wie Fische auf dem Trockenen“, in: *FAZ* vom 14.12.2001, S. 14.
- 7 Daneben sollte auch die Beziehung der Nichtmuslime und ihrer Führer innerhalb des Osmanischen Reiches analysiert werden. E. Arnold, *Turkey in Europe*, London 1900, S. 216; R. Anhegger, „Ein Christ und zwei Armenier. Christen im Osmanischen Reich, Unter- und Gegeneinander“, in: *WZKM* 1986 (76), S. 19-33, insb. S. 25ff.

tung in dieser Frage zu gelangen, muß Gleiches mit Gleichem in Verbindung gesetzt werden. Falls sich die Historiker über diese Bewertungsgrundlage einigen können, wird eine normative Beurteilung wohl auch zugunsten des Osmanischen Milletsystems ausfallen.<sup>8</sup> Dennoch aufgrund des politischen Islamismus, der sich teilweise auf das Milletsystem beruft bzw. stützt und diese als eine reale Alternative zum gegenwärtig in der Türkei bestehenden laizistischen System ansieht, fällt die Beurteilung oft auch sehr emotional und politisch aus.

## II. Grundlagen der Minderheitenrechtsstellung im islamischen Fiqh

Da das Osmanische Reich sein Handeln zumindest formell aus dem islamischen Rechtssystem ableitete, wurde die Beziehung zu Nichtmuslimen prinzipiell auf der Grundlage der Scharia geregelt. Der Prophet hatte erst nach der Auswanderung nach Medina einen Staat im weltlichen Sinne aufgebaut. Den Großteil der Bevölkerung dieses Stadtstaates bildeten damals allerdings Polytheisten und Juden. Obwohl die Muslime unter der Führung des Propheten die politische Macht besaßen, waren sie zahlenmäßig in der Minderheit.<sup>9</sup> Dennoch ergab sich für die muslimische Gemeinde nun zum ersten Mal das Problem, wie mit *unterlegenen, potenziellen politischen Gegnern und religiösen Ungläubigen* umzugehen war.

- 
- 8 Parallel zum hier dargestellten Zeitraum fand im 16.-17. Jh. eine regelrechte Verfolgung religiöser Minderheiten in Europa statt. Als Musterbeispiel kann hierfür das ehemals muslimische Spanien aufgezeigt werden. Vgl. für die Verbrennung tausender Muslime und Juden nur M.S. Sharon, *İsrail Ulusunun Tarihi*, Jerusalem 1981, S. 127. Selbst für innerchristliche Minderheiten galten nur die Vertragsbedingungen des „Augsburger Religionsfriedens“, in der den Gläubigen bei abweichender Religionszugehörigkeit lediglich das Recht zur Auswanderung gewährt wurde. Selbst moderne Staaten wie Australien und Neuseeland hatten in einem anderen Zusammenhang bis vor kurzem ernst gemeinte Einwände gegen den Minderheitenschutz erhoben: Die Hervorhebung der Minderheitenrechte erschwere die Assimilierung der Urbevölkerung. Deswegen sei die Assimilierungspolitik das legitime Ziel aller Nationalstaaten. H.J. Heintze, „Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten? Eine Einführung in die Thematik“, in: ders., *Moderner Minderheitenschutz: Rechtliche oder politische Absicherung?*, Bonn 1998, S. 15 m.w.N., S. 18-20. Siehe hierzu auch den Beitrag von H. Bielefeldt in diesem Sammelband.
- 9 Al-Buhari, al-Gamiu`s Sahih, Istanbul 1992, Gihad 181 ca. 1500 Muslime in Medina; Muhammed Hamidullah, „Medinede kurulan ilk İslam devletinin esas teşkilat yapısı ve Hz. Peygamberin vazettiği yeryüzündeki ilk yazılı anayasa“, hg. von V. Akyüz, *İslam anayasa hukuku*, Istanbul 1995 S. 95, ca. 10.000 Nichtmuslime in Medina.

Im Gegensatz zum Christentum erschöpfte sich die Tätigkeit des Propheten nämlich nicht in der Ermahnung und Einladung zum abstrakten Glauben, sondern erstreckte sich gerade auch in Medina auf die politische Führung seiner Gemeinde. Folglich war er Staatsmann und Gottesmann in einer Person. Vor diesem Hintergrund hatte die konkrete Praxis des Propheten einen für die künftigen muslimischen Generationen maßgebenden und paradigmatischen Charakter.

Die medinensischen Bewohner bzw. Stämme wurden vom Propheten durch einen „Gesellschaftsvertrag“ in Glaubenseinheiten zusammengefaßt. Jedes Individuum wurde nach seiner Glaubenszugehörigkeit in eine Umma (unter den Osmanen „Millet“ genannt) zugeteilt. In diesem Vertrag wurden nur grundlegende Probleme der Stadt, wie verteidigungs- und finanzpolitische Themen abgehandelt. Als höchste politische wie auch rechtliche Autorität wurde von allen Stämmen die Person des Propheten akzeptiert. Dafür konnten die einzelnen religiösen Kommunen weitgehende Autonomie für sich beanspruchen. Insbesondere die in dieser Zeit völlig untypische Religionsfreiheit wurde ihnen in Grundzügen eingeräumt.<sup>10</sup> Der islamistische Gegenwartsbezug zum Medinavertrag wird neuerdings in einem Leitartikel einer seriösen Zeitung folgendermaßen hergestellt:

„Islamische ‚Veränderer‘ hingegen oder ‚Revolutionäre‘ haben die Neigung, sich jene als perfekt vorgestellte Gemeinschaft des Propheten Mohammed in Medina zum Vorbild zu nehmen. Dahin ist Rückkehr. Sie war ein Staatswesen, in dem die profane Ordnung fugenlos religiös begründet wurde – durch eine Offenbarung, die als direktes Gotteswort nichts anderes als Gehorsam erheischte und eine grundsätzliche Veränderung bis heute eigentlich ausschließt.“<sup>11</sup>

Auf diese Rechtsordnung hinweisend hieß es bereits zuvor in derselben Zeitung: „Da gibt es etwas, was seit 1400 Jahren stillsteht.“<sup>12</sup>

Zu einem späteren Zeitpunkt konnten die Freiheiten der Nichtmuslime in der islamischen Rechtsentwicklung aus kriegspolitischen Gründen weitgehend eingeschränkt werden. Jeder Nichtmuslim, der dauerhaft in einem islamischen Staat lebte, wurde als ein Dhimmi mit besonderen Rechten und Pflichten bewertet.<sup>13</sup> Durch den Dhimmavertrag wurde demnach

10 Sicherlich stimmt es, wenn die Bekenntnisse zahlreicher Muslime vor dem Hintergrund des Dhimmirechts „als Fremdkörper“ im Gesamtkonzept der Allgemeinen Menschenrechte empfunden werden. Diese können bei Relativierung dieser Rechtstradition jedoch wesentlich entkräftet werden. Vgl. für unbegründete theologische Kritik L. Wehr, „Eher Zweifel am menschlichen Islam“, in: FAZ vom 19.12.2002, S. 38.

11 W.G. Lerch, „Ohnmächtig und leistungsarm“, in: FAZ vom 21.12.2002, S. 1.

12 FAZ vom 29.9.2001, S. 5.

13 G. Schöllner, Gemeindeordnung von Medina, Augsburg 1985; Ibn Ishaq, Das Leben des Propheten, übers. Von G. Rotter, Kandern 1993, S. 113ff; Die Existenz von Nichtmuslimen im islamischen Staat wird von einigen auf das Institut des „Aman“ zurückgeführt. Vgl. H. Scheel, Die staatsrechtliche Stel-

die politische Zugehörigkeit eines nichtmuslimischen Menschen zum (islamischen) Staat dokumentiert.<sup>14</sup> An dieser Stelle müßte herausgearbeitet werden, wen die Scharia als Dhimmi bezeichnet und wie jemand in den Status eines Dhimmis gelangt. Hierfür gibt es eine Reihe von Möglichkeiten einige Optionen seien hier aufgezählt:

- Das von Muslimen belagerte externe Gebiet ergibt sich durch Vertragsschluß.
- Das von Muslimen belagerte Gebiet wird durch Krieg erobert.
- Ein Nichtmuslim, der vom Dar al-Harb („Haus des Krieges“) zum Dar al-Islam („Haus des Islams“) mit ständigem Hauptsitz auswandert.
- Ein eingereister Nichtmuslim (Musta'man), der länger als ein Jahr im Dar al-Islam verbleibt.
- Ein eingereister Nichtmuslim, der im Dar al-Islam Immobilien kauft und dafür Steuern entrichtet.
- Eine Nichtmuslimin, die einen Mann aus dem Dar al-Islam heiratet. (Nach dem Prinzip: „Die Frau folgt dem Mann“).

Die Entwicklung des Dhimmirechts unter den Kalifen in der Anfangszeit des Islam ist äußerst interessant und wurde schon häufig nachgezeichnet. Der erste zusammenhängende Text über die Ausweitung der restriktiven Bestimmungen taucht jedoch relativ spät, erst einige Jahrhunderte nach dem Tode des Propheten auf. Von Ibn Nakkas (gest. 1362) wird beispielsweise im Namen des zweiten Kalifen Umar (gest. 644) folgender mit den Nichtmuslimen ausgehandelter Text überliefert:

„Als ihr uns überfielt, da haben wir euch um Schutz (Aman) für uns, unsere Familien, unser Hab und Gut und für alle diejenigen gebeten, die zu unserem Glauben gehören. Euch gegenüber gingen wir die Verpflichtung ein, von jetzt ab weder Klöster, noch Kirchen, noch Patriarchenhäuser oder Einsiedlerkläusen in unseren Städten oder deren Umgebung zu bauen. Wir werden keines von diesen Gebäuden wiederherstellen, wenn sie verfallen sind; am wenigsten diejenigen von ihnen, die sich in islamischen Stadtvierteln befinden. Wir werden den Menschen nicht verbieten, am Tage oder in der Nacht in unsere Kirchen einzutreten; wir werden deren Türen weit aufmachen, um Vorübergehenden und Reisenden Eintritt zu gestatten. Jeden reisenden Muslim werden wir in unseren Heimen empfangen und ihm für drei Tage Unterkunft geben. Den Feinden des Staates werden wir keine Zuflucht in unseren Kirchen oder Wohnungen gewähren.

---

lung der ökumenischen Kirchenfürsten in der alten Türkei, Berlin 1943, S. 7. Zur Kritik daran vgl. G. Bozkurt, *Alman-İngiliz belgelerinin ve siyasi gelişmelerinin ışığı altında gayri-müslim Osmanlı vatandaşlarının hukuki durumu* (1839-1914), Ankara <sup>2</sup>1996, S. 8. Insg. kritisch zur Dhimma vgl. K. Binswanger, *Untersuchungen zum Status der Nichtmuslime im Osmanischen Reich des 16. Jh. – Mit einer Neudefinierung des Begriffes Dhimma –*, München 1977, S. 5-22, hier S. 25.

14 B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 20.

Nichts werden wir vor den Muslimen verbergen, was ihnen schaden könnte. Wir werden unsere Kinder nicht im Koran unterrichten. Wir werden unser (religiöses) Gesetz nicht predigen und niemand zu ihm bekehren. Von unseren Leuten aber werden wir niemandem verbieten, den Islam anzunehmen, wenn das sein Wille sein sollte.

Wir werden den Muslimen stets mit Achtung und Ehrfurcht begegnen und ihnen unsere Plätze abtreten, sobald sie sich setzen wollen. Wir werden uns in nichts ihnen gleichstellen, weder in Bezug auf die Kleidung, die Kappe, den Turban, die Schuhe oder die Haartracht. In unserer Redeweise werden wir keinen von ihren Ausdrücken anwenden, auch ihre Beinamen nicht annehmen. Beim Reiten werden wir keine Sättel gebrauchen. Wir werden keinen Säbel tragen, keine Waffen herstellen, auch niemals solche bei uns führen. Unsere Siegel werden wir nicht in arabischer Sprache schneiden lassen. Alkoholische Getränke werden wir nicht verkaufen. Wir werden uns nur den vorderen Teil des Kopfes rasieren lassen. In der Kleidung werden wir unsere herkömmliche Tracht beibehalten und dazu einen Gürtel tragen. In keiner von den Muslimen besuchten Straße werden wir unsere Kreuze oder Bücher ausstellen, ausgenommen an deren Verkaufsstellen.

Die Glocke unserer Kirchen werden wir nur leise läuten und nicht laut singen, wenn ein Muslim anwesend ist. Bei Begräbnisfeierlichkeiten werden wir unsere Klagelieder dämpfen. Unsere Palmzweige und Heiligenbilder werden wir nicht (öffentlich) zeigen. Wir werden keine Kerzen auf der Straße tragen. Unsere Toten werden wir nicht in der Nachbarschaft von Muslimen begraben. Wir werden keine Sklaven aus dem Beuteanteil von Muslimen nehmen. In das Haus eines Muslimen werden wir keinen Blick werfen.“

„Als ich Omar Ibn al-Hattab diese Schrift brachte“, berichtet Ibn Ghanm, „fügte dieser hinzu: ‚Und keinen Muslim prügeln!‘ Dies sind die Bedingungen, die wir und alle Mitglieder unserer Nation unterschrieben haben. Als Gegenleistung ist uns Schutz (Aman) zugesichert worden. Sollten wir eine dieser von uns angenommenen Verpflichtungen nicht erfüllen, dann würden die Muslime nicht verpflichtet sein, uns Schutz (Dhimma) zu gewährleisten; sie würden berechtigt sein, uns als Rebellen anzusehen.“ – „Darauf“, so schreibt Ibn Naqqas, „erwiderte Omar dem Ibn Ghanm: ‚Unterschreibe, was sie erbeten haben. Ich stelle ihnen aber noch folgende Bedingungen: Sie dürfen niemals Gefangene der Muslimen kaufen. Wer beußt einen Muslim prügelt, stellt sich sofort außerhalb des Gesetzes‘.“<sup>15</sup>

15 Nedkoff, Die Gizya, S. 4-5. Vgl. für denselben Text. Ibn Kathir (gest. 1373), Tafsir al-Şuran al-Adhim 7 Bde., Dar al-Fikr; Beirut 1970 Bd. 3, S. 383-384. Vermutlich taucht dieser Text zum erstenmal um 1100 auf. Vgl. Al-Turtusi (gest. 1126), Sirag al-Muluk, Alexandria 1872. S. 229-230. Später auch Ibn Şayyūm al-Gawziyya, al-Ahkamū ahl al-Dhimma, hg. von S. Salih, Damascus 1961, S. 663-664. In deutscher Übersetzung auch W. Kallfelz, Nichtmuslimische Untertanen im Islam: Grundlage, Ideologie und Praxis der Politik frühislamischer Herrscher gegenüber ihren nichtmuslimischen Untertanen mit besonderem Blick auf die Dynastie der Abbasiden (749-1248), Wiesbaden 1995, S. 78-80 m.w.N. Vgl. auch A. Fattal, Le Statut légal des Non-

Die tatsächliche Zurückführung der dargestellten Sanktionen auf Umar ist in der einschlägigen Literatur höchst umstritten.<sup>16</sup> Obwohl diese Vorschriften in verteilter Form und etwas eingeschränkt auch in anderen Verträgen dieser Zeit auftauchen, ist deren Authentizität wiederum ebenso umstritten.<sup>17</sup> Zu den restriktiven Auflagen, die wir spätestens seit ca. 800<sup>18</sup> beobachten können, sind beispielhaft folgende Bestimmungen zu zählen: Verbote, das Kreuz in der Öffentlichkeit zu tragen, Schlagstöcke und Waffen

---

Musulmans en Pays d'Islam, Beirut 1958, S. 60ff; W. Kallfelz, Nichtmuslimische Untertanen. S. 60ff u. 82ff. Die genannten Bestimmungen befanden sich sicherlich mit dem Zeitgeist in Übereinstimmung. Beispielsweise durften byzantinische Juden ebenfalls keine christlichen Sklaven halten, neue Synagogen bauen, Christinnen heiraten und gegen Christen als Zeugen auftreten. Darüber hinaus durften Christen im sassanidischen Iran bis zum 7. Jh. keine Glocken läuten. Sie entgingen diesem Verbot durch das Schlagen von Hölzern. Dieses Phänomen konnte dann schließlich auch unter islamischer Herrschaft in Erscheinung treten. Vgl. I. Ortaylı, „Osmanlı imparatorluğunda Millet Nizami“, in: Prof. Dr. Hamide Topçuoğlu'na Armağan, Ankara 1995, S. 86; S. di Marzo, Roma hukuku übers. von Z. Umur, Istanbul 1959 S. 60ff; M. Sevilla-Sharon, Türkiye Yahudileri, Istanbul 1993, S. 14-15. Vgl. zur Versklavung und Enteignung der Juden durch Christen im 7. Jh.: T. Reinach, Histoire des Israélites, Depuis la Ruine de leur Indépendance Nationale jusqu'à nos Jours, Paris<sup>4</sup>1910, S. 66.

- 16 Vgl. darüber hinaus gegen die Authentizität M.J. de Goeje, Mémoire sur la Conquête de la Syrie, Leiden 1900 (Mémoire d'histoire et de géographie orientales, Nr. 2), S. 143ff; L. Caetani, Annali dell'Islam 10 Bde., Mailand 1905-1926, Bd. III/II, S. 957ff; A. Fattal, Le Statut, S. 60ff; W. Kallfelz, Nichtmuslimische Untertanen, S. 78ff. Obwohl andere zwar darauf verweisen, dass wesentliche Bestimmungen der Vorschriften Umars unter dem Propheten keine Geltung hatten, ist der Authentizitätswert dieser Dokumente selbst wiederum ebenfalls mit Vorsicht zu betrachten. M. Hamidullah, al-Wasai' al-Siyasiyya li'l Ahdin Nabawi wa'l-Hilafat al-Rasida, Beirut<sup>3</sup>1969, Nr. 34. Vgl. zur Bewertung dieser angeblichen Schreiben des Propheten H. Hirschfeld, „The Arabic portion of the Cairo Genizah at Cambridge“, in: Jewish Quarterly Review 1903 (25), S. 172ff. Kritisch: J. Sperber, „Die Schreiben Muhammads an die Stämme Arabiens“, in: WAS 1916 (19), S. 55-56.
- 17 In frühen Texten tauchen zahlreiche hier erwähnte Auflagen im Vertrag zwischen der Stadt Damaskus und Umar nicht auf. Vgl. Abu Yusuf, Kitab al-Harag, S. 189-191; M. Hamidullah, Wasai', S. 375; 379-380. Vgl. jedoch auch die kritische Würdigung dieser Texte bei A. Fattal, Le Statut, S. 41ff (47); außerdem A. Noth, „Die literarisch überlieferten Verträge der Eroberungszeit als historische Quellen für die Behandlung der unterworfenen Nichtmuslime durch die neuen muslimischen Oberherren“, in: Studien zum Minderheitenproblem im Islam I, Bonn 1973, S. 282-314.
- 18 Die Jahresangabe hat allerdings keinen Ausschließlichkeitscharakter. Sie ist lediglich als die späteste Zeit für die Umsetzung jener Bestimmungen zu begreifen. Sicherlich kann man die Einführung dieser Bestimmungen zeitlich noch weiter zurückverfolgen.

zu tragen, Muslime insbesondere als Sklaven in den Dienst zu nehmen, sowie die Verbote des Kirchenneubaus, schließlich auch das Verbot, Nichtmuslime in den Regierungsdienst aufzunehmen.<sup>19</sup> In die orthodoxe islamische Rechtsliteratur fanden diese Einschränkungen spätestens durch die Werke von Abu Yusuf Eingang.<sup>20</sup>

Die Bemerkung von Binswanger, in der er diese Bestimmungen als „aus der kriegsrechtlichen Situation unmittelbar nach der Eroberung“ entstanden erklärt und dessen anschließenden Fortbestand kritisiert,<sup>21</sup> ist zwar grundsätzlich berechtigt, lässt sich in der Sache jedoch sehr leicht entkräften. Vermutlich waren die militärischen Auseinandersetzungen mit dem christlichen Byzanz ausschlaggebend für die Verschärfung der diskriminierenden Bestimmungen. Andererseits waren diese zugleich Ausdruck der beanspruchten Vorrangstellung und des religiös begründeten Überlegenheitsgefühls der Muslime unter den Omayyaden (661-750) und Abbasiden (750-1258).<sup>22</sup>

### III. Das Milletssystem im Osmanischen Reich

Wie „Millet“ in westliche Sprachen zu übersetzen ist, bleibt in der Fachliteratur weiterhin schwierig. Millet als Kirchengemeinde zu übersetzen, so heißt es, sei ebenso falsch wie eine Gleichsetzung mit der Nation. Da die jeweiligen Millets in den Staat mitintegriert seien und keine gegenüber dem Staat eigenständige gesellschaftliche Organisation bildeten, müßten sie von Kirchengemeinden unterschieden werden. Im Vergleich zur Nation fehlt es hingegen an territorialen, ethnischen und sprachlichen Gemeinsamkeiten innerhalb der jeweiligen Millet. Die einzige Konstante im Zugehörigkeitsgefühl der Milletangehörigen ist die gemeinsame Konfession gewesen.<sup>23</sup>

Die religiöse Zusammensetzung der „osmanischen Bürger“ ähnelte weitgehend denen der muslimischen Urgemeinde in Medina. Gerade in der späteren Zeit nach der Eroberung Konstantinopels bildeten die Muslime quantitativ die Bevölkerungsminderheit. So überrascht es nicht, dass es Mehmet II. („Fatih“) war, der im wesentlichen die Rechte der Minoritäten

19 W. Kallfelz, *Nichtmuslimische Untertanen*, S. 51; 60ff; 71; 126ff.

20 Ebd. S. 77.

21 K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 35.

22 W. Kallfelz, *Nichtmuslimische Untertanen*, S. 150; 160. Vgl. eine ähnliche Bewertung zur Entstehung und Entwicklung dieser Textinhalte ebd. S. 80-81 (mit bemerkenswerten Zitaten von A. Noth und G. von Grunebaum). Zum islamischen Dhimma-System existieren zahlreiche Forschungen westlicher Wissenschaftler. Neben den in diesem Fußnotenapparat erwähnten Quellen müßten insbesondere die Arbeiten von A. Noth, A.T. Khoury und B. Lewis hervorgehoben werden. Das nach wie vor grundlegende Werk hierzu hat jedoch A. Fattal verfaßt.

23 B. Eryılmaz, *Osmani devletinde gayri*, S. 18.

während seiner Herrschaft (1451-1481) hervorhob. In diesem Zusammenhang erscheint der Begriff „Minderheit“ problematisch und wissenschaftlich nicht korrekt zu sein. Anhand der Bevölkerungsaufteilung nach Religionszugehörigkeit wird von Osmanisten festgestellt, dass selbst im 16. Jh. – also nach der Eroberung des arabischen, nordafrikanischen und ostanatolischen Raumes – rund 40% des Volkes (Reaya) aus Nichtmuslimen bestand.<sup>24</sup>

Das osmanische Modell der Minderheitenregelung basierte in seinen Grundzügen auf der Scharia, und zwar konkret auf der Praxis des Propheten zu Medina. Dennoch bestanden immer wieder zwangsbedingte Abweichungen, die wiederum durch das Gewohnheitsrecht (türkisch: Örf) gerechtfertigt wurden. Das Milletsystem wird in entsprechenden Darstellungen daher auch als Weiterentwicklung und Aktualisierung des Medinavertrages beschrieben. Ihren Ursprung habe es jedoch im islamischen Recht und der prophetischen Praxis.<sup>25</sup>

Nach der Eroberung Konstantinopels hätten die Osmanen Gelegenheit gehabt, die Christen auf dem Balkan – dem zeitlich weitgehend parallelen Beispiel in Spanien folgend – unter Zwangsausübung zu islamisieren.

24 A. Tabakoglu, „Osmani ictimai“, in: OA, Bd. 4, S. 21. Zur Lage im 19. Jh. vgl. A. Güler, *Osmanlı devletinde azınlıklar azınlıklar*, Istanbul 1997; E.D. Akarlı, „Osmanlı topraklarında cemaatlerin hal ve durumları: Genel düşünceler“, in: A. Özcan, *Osmanlı devletinde din ve vicdan hürriyeti*, Istanbul 2000, S. 27 m.w.N.; Y.T. Kurat, „Çok milletli bir ulus olarak Osmanlı İmparatorluğu“, in: OA, Bd. 4, S. 218; B. Yediyıldız, „Osmanlı toplumu“, in: E. İhsanoğlu, *Osmanlı devleti tarihi 2 Bde.*, Istanbul 1999, Bd. 2, S. 466ff; Ö.L. Barkan, „Essai sur les donnees statistiques des registres de recensement dans l’Empire Ottoman aux IVe et VI e siècles“, *Journal of the Economic and Social history of the Orient* 1957 (1), S. 19-23. Hiernach liegt die Bevölkerungsaufteilung um 1530 bei 58% Muslimen zu 42% Dhimmis. Vgl. auch in Bezug auf eine ähnliche Situation in Istanbul um 1477 H. Inalcik, *The Ottoman Empire: The Classical Age 1300-1600*, New York 1973, S. 141.

25 C.E. Bosworth, „The Concept of Dhimma in early Islam“, in: B. Braude B. Lewis (Hg.), *Christians and Jews in the Ottoman Empire – The Functioning of a Plural Society*, Vol. I, The Central Lands, New York; London 1982, S. 37; A. Özel, „Gayri müslim“, in: TDVA, Bd. 13, S. 420; ders., *İslam hukukunda ülke kavramı Darüİlslâm-Darülharb*, Istanbul 1998, S. 234-270; A. Akgündüz; S. Öztürk, *Bilinmeyen Osmanlı*, Istanbul 1999, S. 354; M.A. Aydın, *İslam ve Osmanlı araştırmaları*, Istanbul 1996, S. 234; G. Bozkurt, „Osmanlı devleti ve gayri müslimler“, in: *Türklerde insani değerler ve insan hakları II. Osmanlı imparatorluğu dönemi*, Istanbul o.J., S. 280. Vgl. im Koran 16,123/2,120-130-135/ 3,95/ 4,125/ 6,161/ 22,78/ 12,38/ 14,13/ 18,20. Entsprechende Prophetensprüche finden sich zusammengestellt bei A. Bulaw, *Modern ulus devlet*, Istanbul 1995, S. 179-180; M. Tuncay, „Altın çağ gelecektedir“, in: M. Armağan, *Osmanlıda hoşgörü – Birlikte yaşama sanatı*, Istanbul 2000, S. 120. Hiernach wurde das Milletsystem von Byzanz übernommen.

Da die Scharia dies jedoch verbot, wurde in der Regel hiervon abgesehen. Eine permanente sozio-kulturelle, schleichende Islamisierung der Gesellschaft war jedoch weitgehend gesellschaftliche Realität. Von modernen türkischen Historikern wird gerade die gegenwärtige Existenz der Christen in Südosteuropa als Beleg für die osmanische Toleranz gewertet. Noch weiter reichende Rechte, so betonen sie, hätte keine politische Macht unter den damaligen Bedingungen einer unterlegenen Partei geben können.<sup>26</sup> Auch an eine systematische Zerschlagung der religiösen Zentren, sieht man von einigen symbolischen Bauwerken ab, wurde nicht gedacht. Kirchliche Bauwerke genossen weitgehende Immunität.<sup>27</sup> Mehr noch: Auf der Basis der Scharia wurden alle gesellschaftlich relevanten Kirchen wieder organisiert und vitalisiert. Jede Person mußte sich im Reich der Sultane einer der christlichen Konfessionen zuordnen, die ihre Zentralen in der Regel mit ihren Oberhäuptern in Istanbul hatten.<sup>28</sup>

Religiöse Führer, allen voran der orthodoxe Patriarch, genossen großes Ansehen am Hofe des Sultans. Solange sie nicht politisch agierten, wurde ihnen mit Respekt begegnet. Aus den inneren Angelegenheiten der Millets, die von erziehung- bis hin zu rechtspolitischen Feldern reichten, hielt sich der Staat zurück und konzipierte die Gesellschaft nach religiösen Merkmalen als staatsrechtliche Selbstverwaltungskörperschaften.<sup>29</sup> Die türkischen Sultane traten vermittelt über die Patriarchen zu ihren nichtmuslimischen Untertanen in Verbindung. Folglich waren die Patriarchen auch mit zahlreichen Rechten und Privilegien ausgestattet. Sie besaßen u.a. Mitspracherecht im Divan und konnten auch nur durch den Sultan bzw. vor diesem Divan bestraft werden. Ihre Wahl mußte durch die Synode erfolgen

26 M.A. Aydın, *Eski hukukumuzda*, S. 229; ders., *İslam ve Osmanlı hukuku araştırmaları*, Istanbul 1996, S. 236; B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 12-13; 49; 81; H. İnalçık, „Osmanlı imparatorluğunda İslam“, in: V. Akyüz, *Osmanlıda din-devlet ilişkileri*, Istanbul 1999, S. 99; N. Gülerüüz, *Türk Yahudileri Tarihi I*, Istanbul 1993, S. 52; C. Küçük, „Osmanlı devletinde Millet Sistemi“, in: OA, Bd. 4, S. 208. Hiergegen K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 366.

27 G. Bozkurt, *Alman-ingiliz belgeleri*, S. 21. Zur Zerstörung bzw. Umwandlung der Kirchen zu Moscheen nach Eroberung bereits unter Orhan um 1330 und später vgl. A.L. Münecimbaşı, *Cami ud Düvel – Osmanlı tarihi 1299-1481*, hg. von A. Ağırakça, Istanbul 1995, S. 91; 95; 109; 198; 262.

28 M.S. Şahin, „Osmanlı devletinin hristiyanlarla münasebetleri“, in: I. Kurt, *Asrımızda hristiyan-müslüman münasebetleri*, Istanbul 1993, S. 117-118.

29 S. Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge 1976, Bd. L, S. 59; A. Anagostopulu, „Tanzimat ve Rum milletinin kurumsal çerçevesi“, in: P. Statleis, 19.yy. İstanbul’unda gayri müslimler, übers. von F. und S. Benlisoy, 1999, S. 9. Ähnlich war es auch bereits in der Frühzeit des Islam. Vgl. dazu W. Kallfelz, *Nichtmuslimische Untertanen*, S. 52-53; 99-107.

und anschließend durch den Sultan bestätigt werden.<sup>30</sup> Sofern religiöse Unstimmigkeiten, insbesondere Häresien auftraten, griff die muslimische Zentralmacht in der Regel zugunsten des religiösen Status Quo ein. Selbst Patriarchen, die sich Erneuerungen hingaben, wurden bei innerreligiösen Protesten abgesetzt. Ein solches Beispiel ist uns aus dem Jahre 1574 überliefert. In einem Erlaß des Sultans wird der abgesetzte Patriarch auf Wunsch des neuen Oberhauptes aus Istanbul in die Verbannung geschickt. Sicherlich hatte diese Maßnahme auch ihren Grund in politischen Erwägungen, weil nämlich der ehemalige Patriarch durch seinen Einfluß die Steuereintreibung verhinderte bzw. erschwerte.<sup>31</sup> Bei politischen Unternehmungen der Geistlichen wurde seitens der Herrscher rigoros vorgegangen. Als beispielsweise 1657 Patriarch Phartenios einige Fürsten in Rumänien zur Rebellion gegen die Türken aufrief, wurde er nach einem kurzen Prozeß umgebracht und aufgehängt.<sup>32</sup>

Die Orthodoxe Kirche (1453), die Armenische Kirche (1461)<sup>33</sup> und die Jüdische Gemeinde (zweite Hälfte des 15. Jh.) bildeten zunächst die Millets im Osmanischen Reich. Obwohl bereits seit dem 15. Jh. in Istanbul unter dem Schutze Frankreichs auch Katholiken lebten, wurden diese 1799,

30 B. Eryılmaz, *Osmani devletinde gayri*, S. 32; 44; 48.

31 A. Refik, *İstanbul Hayatı*, Istanbul 1915, S. 70-71.

32 Ş. Karatepe, *Osmanlı siyasi kurumları – Klasik dönem*, Istanbul 1989, S. 91; M. Süreyya Şahin, *Fener Patrikhanesi ve Türkiye*, Istanbul <sup>2</sup>1996, S. 61; B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 56; G. Bozkurt, *Osmalı devleti*, S. 292. In gleicher Weise wurde übrigens auch mit den „Kızılbaş“ umgegangen. Vgl. dazu N. Berkes, „Türk devleti ve hristiyan dünyası“, in: V. Akyüz, *Osmanlıda din devlet ilişkileri*, Istanbul 1999, S. 206. Bis zu dem genannten Datum wurde die Ernennung der Patriarchen am Hofe im Beisein des Sultans durchgeführt. Das Ereignis von 1574 hatte eine Degradierung zur Folge, so dass die Einsetzungszereemonie nur noch vor dem Großwezir stattfand. A. Decei, „Patrik Genadios Skolarios`un Fatih Sultan Mehmet için yazdığı ortodoks itikadnamesinin türkçe metni“, in: *Fatih ve İstanbul Dergisi*, Istanbul 1953 (1), S. 104. Im Jahre 1637 wurde ein weiterer Patriarch nach innerkirchlichen Machtkämpfen durch den Sultan abgesetzt und getötet. H.A. Gibb; H. Bowen, *Islamic Society and the West: A Study of the Impact of Western Civilisation on Muslim Culture in the Near*, London <sup>3</sup>1965, Bd. 1, S. 235. 1821 wurde Patriarch Gregorius V. aufgehängt, weil er die Griechen zum Aufstand aufforderte. A. Akgündüz, *Bilinmeyen Osmanlı*, S. 243; B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 57; M.S. Şahin, *Fener Patrikhanesi*, S. 186ff. Vgl. für weitere Verbannungs- und Gefängnisstrafen ebd. S. 90-91.

33 H. Metin, *Türkiyenin siyasi tarihinde Ermeniler ve Ermeni olayları*, Istanbul 1997 S. 34. Die Gründung einer solchen Millet sei in praktischer Hinsicht eigentlich unnötig gewesen. Lediglich um den armenischen Zuzug nach Istanbul zu erhöhen, habe Fatih aus politischem Kalkül auf diese Maßnahme zurückgegriffen. Wahrscheinlich bildeten diese und andere hier nicht näher dargelegte weltliche Ziele die wichtigsten Gründe für die gewährte Freiheit und Toleranz. Vgl. auch B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 34; 38.

wegen der unklaren Entwicklung Frankreichs nach der französischen Revolution, auf eigenen Wunsch durch einen Ferman des Sultans wieder unabhängig organisiert.<sup>34</sup> Erst im 19. Jh. schlossen sich diesen unter dem Druck der europäischen Staaten die katholische (1831) und protestantische Millet (1850) an.<sup>35</sup> International verbindlichen Rechtscharakter nahm der Zustand der osmanischen Nichtmuslime erst durch den Vertrag von Berlin (1878) an. Bereits seit den Kapitulationen und beispielsweise durch den Vertrag von Kaynarca (1774) zwischen Rußland und den Osmanen, war gegenüber anderen Staaten die Gewährleistung der Religionsfreiheit für Dhimmis völkerrechtlich garantiert worden.<sup>36</sup>

34 G. Bozkurt, *Alman-İngiliz*, S. 13; N. Roussos-Milidonis, „19.yy. İstanbul’unda katolik azınlık“, in: P. Stathis, *19.yüzyıl İstanbul’unda gayrimüslimler*, İstanbul 1999, S. 88-89.

35 K.P. Kiskira, „19.yüzyılın çokuluslu İstanbul’unda amerikan misyonerleri“, in: P. Stathis, *19.yy. İstanbul’unda gayri müslimler*, İstanbul 1999, S. 66. 1826 ist die Rede von der serbischen Millet. Vgl. dazu B. Levvis, *İslamın siyasal dili*, İstanbul 1996, S. 62. 1849 wird in einem Dokument von der bulgarischen Millet gesprochen. Vgl. Y. Kiutuwkas, „1878’e kadar İstanbul’daki Bulgar cemaati“, in: P. Stathis, *19.yy. İstanbul’unda gayri müslimler*, İstanbul 1999, S. 47. Der Milletwechsel war neben der islamischen Apostasievorschrift ebenfalls lange Zeit verboten. Den politischen Grund dieser Maßnahme bildete die Angst, dass die Religionszugehörigkeit der osmanischen Dhimmis vom Ausland mißbraucht werden und dies wiederum zu einer innenpolitischen Unruhe führen könnte. Der Wechsel zum Islam war selbstverständlich immer möglich. Insbesondere gegen den Einfluß der katholischen und protestantischen Kirche im Kernland des Islam wurde seitens des Hofes heftig agiert. Im Grenzgebiet zum orthodoxen Rußland wurde dies jedoch wiederum aus politischen Gründen geduldet. Es liegen einige Beispiele aus dem 16. Jh. vor, wonach katholische Missionare bestraft und pro-päpstliche Geistliche wegen der Habsburgergefahr enthauptet wurden. Armenische Religionsführer, die die Katholisierung ihrer Gemeinde nicht verhindern konnten, wurden ihres Amtes enthoben. Vgl. zu diesen Behauptungen mit Beispielen aus dem 17. Jh. B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 65-76; N. Adıyke, „İslahat fermanı öncesinde Osmanlı İmparatorluğunda millet sistemi ve gayrimüslimlerin yaşatınlarına dair“, in: OA, Bd. 4, S. 256; C.A. Frazee, *Catholics and Sultans: The Church and the Ottoman Empire 1453-1923*, Bristol; Cambridge 1983, S. 40; 56ff. Vgl. im 18. Jh. zahlreiche Sultansfermane, die den nichtmuslimischen Konfessionswechsel unter Strafe stellen. Dazu B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri müslim*, S. 73.

36 N. Berkes, *Osmanlı imparatorluğu*, S. 228-229; G. Bozkurt, *Alman-İngiliz*, S. 37-39.

## VI. Dhimmi-Gerichte und die Frage der Gerichtsbarkeit

Die Angehörigen der einzelnen Millets genossen historisch vergleichend betrachtet weitreichende Rechte, so dass ihr Status von einigen Historikern auch als „*Staat im Staate*“ bewertet wird.<sup>37</sup> Das Milletsystem war weitgehend als eine eigenständige Kommunalverwaltung oder gar Föderation eingerichtet.<sup>38</sup> Im Bereich des Strafrechts konnten Milletführer die Verbannungsstrafe, Schaufelarbeit und Freiheitsstrafen verhängen. Sofern sich Kirchenmitglieder der Kirchensteuer oder sonstigen staatlichen Abgaben widersetzen, durften die religiösen Oberhäupter ihnen u.a. das Haupt kahl rasieren lassen. Innerhalb der Gemeinde konnten diese Abweichler exkommuniziert und vom Gottesdienst ausgeschlossen werden. Die Vollstreckungsorgane der Zentralregierung hatten diese ohne Hinterfragung durchzuführen.<sup>39</sup>

37 M.S. Şahin, Fener Patrikhanesi S. 99; 162.

38 H. Krüger, Fetwa und Siyar, Wiesbaden 1978, S. 99; B. Eryılmaz, Osmanlı devletinde gayri, S. 36; 40; A. Hourani, „Modern Ortadoğu nun Osmanlı geçmişi“, in: K. Karpat, Osmanlı ve dünya, übers. von Ö. Baldık, Istanbul 2001, S. 106; M. Hartmann, Der Islamische Orient: Berichte und Forschungen, Leipzig 1910, Bd. 3, S. 198: „Wann es zur wirklichen Einberufung der Nichtmuslime und ihrer Einstellung in das Heer kommt, ist noch gar nicht abzusehen. Der große Fehler, den Sultan Mehemed Fatih nach der Eroberung Konstantinopels beging, dass er den geistlichen Fürsten der besiegten Christen Rechte gewährte, die die christlichen Kirchen zu Staaten im Staate machten, ist nicht wieder gut zu machen, und alle Versuche der Osmanis, jene ihrer Rechte zu berauben, werden auf einen erbitterten Widerstand stoßen. Die neue Türkei wird christliche Soldaten nur unter Bedingungen haben, die die schließliche Herrschaft diese Truppen bringen.“ Ebenso kritisch zur osmanischen Toleranz nach der Eroberung Konstantinopels um 1896 Ahmet Rıza Bey. Vgl. hierzu auch V. Engin, „Ahmet Rıza Bey’in Türkçülüğü ve Vatanseverliği: Ahmet Rıza Bey kimdir?“, in: I. Aka, 3 Mayıs 1944-50. Yıl Türkçülük Armağanı, Izmir 1994, S. 73ff. Zum Militärdienst der Nichtmuslime heißt es: „Das religiöse Gefühl der Mannschaften und der Offiziere [...] wird sich gegen das Zusammendien mit den Andersgläubigen aufbäumen, und es wären Konflikte nur bei vollkommenem Takt und der äußersten Mäßigung von beiden Seiten zu vermeiden. Die werden aber fehlen, namentlich auf Seite der Ungläubigen.“ So M. Hartmann, Der Islamische Orient, Bd. 3, S. 40. Gegen diese Behauptung: K. Binswanger, Untersuchungen, S. 149. Bereits 1857 wurde die Djizya formal abgeschafft und stattdessen eine Militärsatzsteuer von waffenfähigen Männern eingeführt. Vgl. dazu B. Eryılmaz, Osmanlı devletinde millet sistemi, Istanbul 1992, S. 70; ders., Osmanlı devletinde gayri, S. 104.

39 T.H. Papadopoulos, Studies and documents relating to the history of the Greek Church and People under the Turkish domination, Brüssel 1952, S. 33ff; U. Heyd, Studies in old Ottoman Criminal Law, Oxford 1973, S. 222ff;

Die zusätzlichen Einschränkungen, denen Dhimmis unterstanden, hatten demnach auch abweichende Straftatbestände zur Folge. Männlichen Dhimmis war es beispielsweise nicht gestattet, Musliminnen zur Frau zu nehmen. Bei sexuellem Verstoß wurde streng bestraft. So wurde ein Jude, der mit einer Muslimin bei unehelichem Geschlechtsverkehr ertappt wurde, in Istanbul öffentlich enthauptet. Selbst sein Bekehrungswunsch zum Islam half ihm nicht weiter.<sup>40</sup> Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass Nichtmuslime für religiös definierte Delikte in der Regel mit der Hälfte des üblichen Strafmaßes zu rechnen hatten. In der berühmten Kanunname Süleymans des Prächtigen (gest. 1566) stand diesbezüglich, dass Nichtmuslime bei Unzucht mit der Hälfte der festgelegten Strafe belegt werden sollten und statt der Steinigung bei Ehebruch als Surrogat Geldstrafen zu zahlen hatten.<sup>41</sup> Der berühmte *Şeyhülislam* des 16. Jh. Ebu's Suud Efendi schreibt in seiner Fatwa hierzu: „Für die Verdammten (Dhimmis) gibt es keine Steinigung, aber nach der Entrichtung der Hadd-Strafe (üblicherweise 100 Schläge) sollte man sie für eine lange Zeit im Gefängnis einsperren.“<sup>42</sup> Im Gegensatz zum oben zitierten Vorfall lehnt Ebu's Suud also die Steinigungsstrafe bei Nichtmuslimen ab und schlägt die Bestrafung mit 100 Schlägen und anschließender Gefängnisstrafe vor.<sup>43</sup> Es scheint, dass innerhalb der Gelehrten und der Rechtspraxis bei der Anwendung der Hadd-Strafen für Dhimmis eine Meinungsvielfalt bestand und deshalb einheitliche Reglementierungen nicht verfolgt werden konnten. Ebu's Suud Efendi ging beispielsweise in Übereinstimmung mit der Orthodoxie auch davon aus, dass den Dhimmis, die den Straftatbestand des Diebstahls erfüllten, die Hände abgehackt werden sollten.<sup>44</sup>

Auch vor muslimischen Gerichten konnten Nichtmuslime ihre Rechte vehement und im Vertrauen auf die Gerechtigkeit der Richter einklagen. Es liegen zahlreiche Gerichtsentscheidungen vor, die bezeugen, dass muslimische Gerichte von den Dhimmis sogar oftmals bevorzugt wur-

---

J. Nehama, *Histoire des Israélites de Salonique*, Salonique 1936-1978 Bd. 6, S. 125ff; B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 46.

40 Y. Ercan, *Kudüs-Ermeni*, S. 281; K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 30; 296ff; M. Köhbach, „Ein Fall von Steinigung wegen Ehebruch in Istanbul im Jahre 1680“, in: *WZKM* 1986 (76) S. 187-192. Muslimische Männer durften selbstverständlich Nichtmusliminnen heiraten. W. Kallfelz, *Nichtmuslimische Untertanen*, S. 52. Auch die Kalifen Uthman und Mu'awiya hatten nichtmuslimische Frauen.

41 A. Akgündüz, *Osmanlı kanunnameleri ve hukuki tahlilleri* 8 Bde., Istanbul 1994, Bd. 4, S. 366ff.

42 E. Düzdağ, *Şeyhülislam Ebu's Suud Efendinin fetvaları ışığında 16. asır Türk hayatı*, Istanbul 1993, S. 102 (447 Mesele).

43 Ebd. S. 102 (447/ 448 Mesele).

44 Ebd. S. 102 (446 Mesele).

den.<sup>45</sup> Andererseits war gerade die Inanspruchnahme muslimischer Gerichte äußerst umstritten. Ungarische Nichtmuslime, die im 17. Jh. vor türkischen Gerichten ihre Ansprüche vortrugen, wurden seitens der christlichen Herrscher mit der Todesstrafe bedroht. Zugleich sollen jedoch auch einige Ungarn von Türken zur Aufsuchung muslimischer Gerichte gezwungen und geschlagen worden sein.<sup>46</sup> Die Gewähr einer eigenständigen Gerichtsbarkeit für unterschiedliche Religionsgemeinschaften ist im Hinblick auf die Ermöglichung der Religionsfreiheit sicherlich ein weitreichender Akt. Die Schwachstelle dieses korporatistischen Modells erweist sich jedoch an verschiedenen Grenzphänomenen. Grenzgänger, die sich in die festgefühten Religionsordnungen der jeweiligen Millet nicht einordneten, konnten hierfür nicht selbst durch ihre eigene Millet bestraft werden. Folglich liegen uns zahlreiche Erlasse und Bittschreiben vor, in denen die jeweiligen Milletführer den Sultan um die Bestrafung eines „Häretikers“ und religiösen Unruhestifters bitten. Aus den Akten geht hervor, dass dem in der Regel entsprochen wurde.<sup>47</sup>

Familienrechtliche Angelegenheiten wie Ehe- und Scheidungsdurchführungen lagen prinzipiell im Zuständigkeitsbereich der Milletgerichte.<sup>48</sup>

45 Kritisch zu dieser Behauptung S. Runciman, *Das Patriarchat von Konstantinopel vom Vorabend der türkischen Eroberung bis zum griechischen Unabhängigkeitskrieg*, übers. von P. Mendelssohn, München 1970, S. 170. Aber hiergegen: G. Bozkurt, *Osmanlı devleti*, S. 288-289. In einem Ankaraer Gerichtseintrag aus dem Jahre 1585 wird notiert, wie ein Nichtmuslim seinen Anspruch gegen einen relativ hohen politischen Funktionär erfolgreich einklagt. H. Ongan, *Ankara'nın 2 Nolu Şeriye Sicili*, Ankara 1974, S. 61. Differenzierend: K. Çiçek, „İki toplumlu bir şehirde adalet arayışları: Lefkoşe mahkemelerinde Rumlar ve Türkler (1698-1726)“, in: OA, Bd. 4, S. 335; K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 153-156. Bereits um 800 drohten christliche Patriarchen ihren Gläubigen mit Exkommunizierung und anderen religiösen Sanktionen bei Einschaltung muslimischer Gerichte. Vgl. A. Fattal, *Le Statut*, S. 346; J. Joseph, *The Nestorians and their Muslim neighbours*, Princeton 1961, S. 28. Vgl. zur Rechtssprechung der kirchlichen Gerichte in dieser Zeit Abu'l Farag Ibnu't Tayyib, *FiŞhun Nasraniyya*, hg. von W. Hoenerbach; O. Spies, Louvain 1956, S. 192ff.

46 P. Fodor, „Osmanlılar ve Macaristanda Hristiyan tebaaları“, in: A. Özcan, *Osmanlı devletinde din ve vicdan hürriyeti*, Istanbul 2000, S. 188-190. Zur Situation in Ungarn siehe auch K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 157.

47 Vgl. nur A. Refik, *İstanbul hayatı*, S. 70-71.

48 Y. Ercan, „Türkiye`de IV. ve IVI. yy.“, in: *Belleten* 1983 (47), S. 1145. Der Grund hierfür liegt nicht darin, dass das Osmanische Reich in diesem Fall unabhängig von den Kapitulationen das Recht eines fremden Staates anerkannte, sondern hat seinen Grund darin, dass die politische und religiöse Führung diese Bestimmungen als Teil der zu gewährenden Religionsfreiheit wahrnahm. Als einige Nichtmuslime Ende des 19. Jh. von der Einführung des byzantinischen Rechts sprachen, drückte Sultan Abdülhamid II. 1904 darüber seine Irritation aus. Vgl. A. Akgündüz, *Bilinmeyen Osmanlı*, S. 357. Die vor-

Beispielhaft sei hier ein 1649 nach Jerusalem zugesendeter Ferman des Sultans erwähnt, in dem betont wird, dass Nichtmuslime in Eheangelegenheiten autonom seien. „Sofern im Bereich des Patriarchats eine Dhimmi-Frau von ihrem Ehemann flüchtet bzw. ein Dhimmi-Mann sich von seiner Frau scheiden lässt bzw. sie heiratet, soll sich niemand außer dem Patriarchen (in diese Angelegenheit) einmischen.“ Selbstverständlich kannte auch dieses Prinzip seine hier nicht näher zu erörternden Grenzen und Ausnahmefälle.<sup>49</sup> Es scheint, dass sich die Menschen bei der Durchsetzung dieses Prinzips ziemlich schwer taten. Belegen lässt sich dies u.a. mit ständigen Wiederholungen in unterschiedlichen Fermanen aus den Jahren 1671, 1682, 1844 und 1847.<sup>50</sup> In einem Ferman von 1820 wird für Zypern nochmals bestätigt, dass in familienrechtlichen Angelegenheiten lediglich die Religionsführer zuständig seien.<sup>51</sup> Die Ehe mit Muslimen war Christen nach ihrem Kirchenrecht strikt untersagt.<sup>52</sup> Dieses Verbot wurde indessen von muslimischen Gerichten in der Urteilsfindung nicht berücksichtigt. Hier galt ausschließlich muslimisches Recht. Da nach islamischem Recht die interreligiöse Ehe zwischen Muslimen und Christinnen erlaubt ist und die aus diesen Ehen hervorgehenden Kinder mit allen Rechten ausgestattet wurden, lag u.a. hier offenbar eine weitere Relativierung der Milletgerichte

---

liegende Ferman-Urkunde des Sultans, die 1517 dem armenischen Patriarchen von Jerusalem ausgestellt wurde, weist im wesentlichen auf die Bedeutung der Religion hin. Sämtliche Befugnisse des Patriarchen, ob sie nun scheinbar religiös oder profan sein mögen, haben ihren Grund in ihrer islamischen Verwurzelung der entsprechenden Rechte. Y. Ercan, *Kudüs-Ermeni Patrikhanesi*, Ankara 1988, S. 15-17. Vgl. übrigens die Antwort von Hasan al-Basri zu der Frage, ob man in die aus muslimischer Sicht illegitimen Eheangelegenheiten der Nichtmuslime eingreifen könne: „Sie zahlen an uns die Djizya, damit sie ihre Religion praktizieren können.“ A. Fattal, *Le statut*, S. 128. Vgl. zu ähnlichen Fermanen auch aus dem Jahre 1844: Y. Ercan, *Kudüs-Ermeni*, S. 44-45. Kritisch zur Autonomie im Bereich des Erbrechts: K. Çiçek, „İki toplumlu bir çehirde adalet arayışları: Lefkoşe mahkemelerinde Rumlar ve Türkler (1698-1726)“, in: *OA*, Bd. 4, S. 347.

49 Y. Ercan, *Kudüs-Ermeni*, S. 38.

50 Ebd. S. 40-48.

51 F. Alasya, „Osmanlı hükümeti tarafından Ortodoks kilisesine verilen imtiyazlar“, in: *Milletlerarası I.Kıbrıs tetkikleri Kongresi*, Ankara 1971, S. 131-148. Selbst am Ende des Osmanischen Reichs wird die Rechtsautonomie der Nichtmuslime gewürdigt. „In der Tat haben die Nichtmuslime in der Türkei theoretisch kein Recht sich zu beklagen, und ihre Deklamationen über die Unzulänglichkeit des türkischen Rechtes als aus dem Scheriat stammend sind um so weniger berechtigt, als ihr eigenes Recht (Familienrecht) hauptsächlich kirchlichen Ursprungs ist oder doch in den Händen der Kirche liegt.“ So M. Hartmann, *Der Islamische Orient*, S. 170.

52 L. von Ranke, *Onaltıncı ve onyedinci asırda Osmanlılar ve İspanya krallığı*, übers. von H. İteber, Istanbul o.J., S. 138.

vor. Noch deutlicher kommt die Begrenztheit<sup>53</sup> der Milletgerichtsbarkeit zum Vorschein bei der Widerspruchsmöglichkeit zu den Entscheidungen dieser Gerichte. Sofern nach der Urteilsverkündung eine Partei den Qadi anrief, galt das Urteil der Milletgerichte als aufgehoben. Somit wird deutlich, dass die Urteile der Dhimmi-Gerichte lediglich im Status eines letztlich unverbindlichen und jeder Zeit aufhebbaren Schiedsgerichts gewesen sind, die vom Kläger und Angeklagten gemeinsam auf freiwilliger Basis in der Erstinstanz eingeschaltet werden konnten.<sup>54</sup>

Muslimische Gerichte legten ihren Urteilen in der Regel die Scharia zu Grunde. Die Scharia ließ jedoch in zahlreichen Punkten religiös bedingte Sonderrechte und Spezialnormen für Nichtmuslime zu. Bei einem evidenten Widerspruch zur Scharia, welche wohl als „islamischer ordre public“ verstanden werden kann, wurden diese Ausnahmeregelungen im Bereich der Religionsfreiheit wieder eingeschränkt. Obwohl beispielsweise nach jüdischem Recht bei Existenz eines männlichen Erstgeborenen die Töchter vom Erbe ausgeschlossen wurden, widersetzten sich die meisten Qadis dieser Norm.<sup>55</sup>

53 Andererseits liegt ein Schreiben eines Geistlichen aus dem Jahre 1788 vor, in dem er – verglichen mit der vortürkischen byzantinischen Zeit – auf die weiter reichenden Befugnisse der religiösen Gerichte aufmerksam macht, wonach sie in nahezu allen zivilrechtlichen Angelegenheiten die Rechtskompetenz hatten. N.J. Pantazopoulos, *Church and Law in the Balkan Peninsula during the Ottoman Rule*, London 1967, S. 44-45; ebenso B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 32.

54 S. Runciman, *Das Patriarchat*, S. 170; W. Heffening, *Das islamische Fremdenrecht bis zu den islamisch-fränkischen Staatsverträgen. Eine rechtshistorische Studie zum FiŞh*, Hannover 1925, S. 118.

55 R.G. Okandan, *Umumi hukuk tarihi dersleri*, Istanbul 1957, S. 182. Christen durften jedoch nicht mal auf die Trinität und die Gottheit Jesus schwören. Vgl. zu einem Gerichtseintrag aus dem Jahre 1613, in: *İstanbul Seriiye Sicilleri*, Bd. 2, S. 251-252. Vgl. zur christlichen Gerichtsbarkeit außerdem T.H. Papadopoulos, *Studies* S. 27ff. Obwohl die Schlußfolgerung aus dem Vorgetragenen völlig berechtigt ist, bleibt der hier nicht näher dargelegte, jedoch oben bereits kurz angeschnittene Rahmen des folgenden Zitats beim Verfasser unvollständig: „Die nächste Toleranzstufe besteht darin, dass man dem Andersdenkenden das zugesteht, was nach seiner Anschauung bzw. Religion erlaubt ist, obwohl es für einen selbst verboten ist. Ein Beispiel hierfür wäre, wenn man in einem von Muslimen beherrschten Land einem Christen zugesteht, Alkohol zu trinken bzw. Schweinefleisch zu essen. *Für einen Christen ist es ja keineswegs eine Pflicht, im alltäglichen Leben Alkohol zu trinken bzw. Schweinefleisch zu essen.* Als derjenige, der die Macht in der Hand hält, ist man jedoch trotzdem so tolerant, dem anderen hier völlige Freiheit zu gewähren, obwohl es für einen Christen eigentlich kein großes Problem wäre, auf diese Dinge zu verzichten. *Entsprechend würde diese Toleranzstufe bedeuten, dass z.B. ein Muslim in einem westlich-demokratisch orientierten Land mehrere Frauen heiraten dürfte...* So ist es z.B. einem Zoroastrier er-

Unter Heranziehung verschiedener Aspekte und Fallbeispiele wird deutlich, dass der Vorteil dieser Rechtsprechungsform, selbst wenn man es in einen Vergleich mit den modernen westlichen Rechtsordnungen setzt, in der relativen staatlichen Zurückhaltung gegenüber religiösen Handlungen lag. Konkret heißt dies: Obwohl der Schutzbereich der Religionsfreiheit im Milletsystem gemäß der Scharia ein deutlich eingeschränkteres Handlungsfeld umfaßte, als dies in den meisten Staaten unserer Gegenwart praktiziert wird, konnten zahlreiche der Mehrheits- bzw. Herrschaftsansicht von Sitte und Moral widersprechende religiöse Handlungen geduldet und in die Rechtsordnung integriert werden. Beispielsweise bildete die Ehe mit Nichten ersten Grades für Muslime weiterhin ein Sakrileg und wurde bei Praktizierung durch einen Muslim als skandalös empfunden und streng bestraft. Trotzdem konnte dies aufgrund abweichender religiöser Normen für osmanische Juden akzeptiert werden. Ebenso umfaßte die Religionsfreiheit für Nichtmuslime grundsätzlich alle erb- und familienrechtlichen Angelegenheiten. Für die restriktive Grundausrichtung der Rechtspolitik im Europa des 21. Jh. ließen sich im Bereich der Religionsfreiheit dahingegen, ohne es näher auszuführen, stichpunktartig das Kopftuch, die Polygamie<sup>56</sup> und das Schächten nennen.

Bei allem Respekt gegenüber dieser historischen Leistung der osmanischen Muslime enthält das Milletsystem für unsere Gegenwart jedoch einige grundlegende Probleme. Auf eines dieser Probleme sei an dieser Stelle in aller Kürze hingewiesen. Die Ausweitung der Religionsfreiheit auch auf

---

laubt, seine Mutter oder Schwester zu heiraten.“ (Hervorhebungen von mir). S. Mourad, Einführung in das Verhältnis zwischen Muslimen und Nichtmuslimen: Grundsätze – Geschichte – Muslime im Westen, Karlsruhe 1999, S. 88-89.

56 Vgl. hierzu folgendes Zitat von Martin Hartmann: „Die ungarische Regierung ließ vor einiger Zeit den Imam in Budapest ersuchen, die Forderungen für die islamischen Staatsangehörigen aufzustellen, und dieser Mann hatte die Naitivität zu verlangen, dass die traurige Institution der Polygamie für die islamischen Staatsangehörigen anerkannt werde. Also die Muslime sollen für diese Einrichtung, die in keiner Weise als „Gesetz“ in ihrer Religion begründet ist, eine Sonderstellung einnehmen. Es ist bekannt, dass es den Muslimen nur gestattet ist, mehr als eine Frau zu nehmen, aber keineswegs geboten, und es liegt nicht der geringste Anlaß vor, in irgend einem Staate Muslimen das Recht zuzugestehen, mehr als eine gesetzliche Frau zu haben. Selbstverständlich können sie ungesetzliche haben soviel sie wollen.“ ders., Der Islamische Orient. Berichte und Forschungen – Unpolitische Briefe aus der Türkei, Leipzig 1910, Bd. III, S. 116-117. Bei Einforderung dieser Rechte müßten sich die Muslime selbstverständlich auch damit abfinden, dass Frauen mit mehreren Männern heiraten können. Die Kritik an der scheinbar säkularen, westlichen Rechtspolitik richtet sich ja gerade in dieser Frage auf ihre Abhängigkeit vom „christlichen Erbe“. Folgerichtig dürfen Muslime bei Akzeptanz der Polygamie durch westliche Rechtsordnungen auch nicht ihre Eingrenzung auf Männer einfordern.

familien- und erbrechtliche Angelegenheiten bestärkt zwar die Rechte von religiösen „Minderheiten“, lässt sie im Falle des klassischen Dhimmirechts bei interreligiösen Fallkonstellationen jedoch außen vor. Welches Recht mußte Anwendung finden, wenn Muslime mit Nichtmuslimen vor Gericht stritten? Da in diesen Fällen zweifellos die Scharia als einschlägiges Recht von den Qadis zur Grundlage des Rechtsspruchs genommen wurde, konnte neben der üblichen Diskriminierung der Nichtmuslime im Bereich der Religionsfreiheit auch in der Rechtssprechung keine Rede von einer Gleichberechtigung zwischen Muslimen und Dhimmis sein.

Falls man nun hiergegen einbringt, dass selbst in den modernen Demokratien bei solchen Konfliktlagen letztlich die Rechtsauffassung der Mehrheit zur Geltung kommt und dies in einem islamischen Staat dementsprechend die Rechtsposition der Muslime ist, mag solches in Staaten, wo Muslime tatsächlich die Mehrheit bilde(te)n, zutreffend sein.<sup>57</sup> In der gesamten muslimischen Geschichte, allen voran in der medinensischen Anfangsphase und im Osmanischen Reich, gestaltete sich die religiöse Bevölkerungszusammensetzung des Staates jedoch in der Regel zum Nachteil der Muslime. Außerdem wurden meines Wissens von den muslimischen Rechtsgelehrten die „Mehrheitsverhältnisse“ nie zu einem Kriterium für die Anwendungsfähigkeit der Scharia gemacht. Vielmehr galt für die Herrschaft der Muslime und somit zugleich der Scharia die tatsächliche Machtkonstellation als ausschlaggebend. Dies, also die Eroberung nichtmuslimischer Gebiete und die Ausweitung des Herrschaftsgebiets der Scharia, wurde von den Fuqaha ja sogar als die erste Pflicht der Herrscher und der übrigen Gläubigen betrachtet. Eine entsprechende aggressive Politik im Namen der höheren Werte des Islam – in unserer Gegenwart sind dies Werte wie Demokratie und Menschenrechte – war die selbstverständliche Folge dieser Grundeinstellung.

Demnach liegt also m.E. ein wesentlicher Vorteil moderner Rechtssysteme in der säkularen Ausrichtung der Rechtsordnung bei Schlichtung interreligiöser Fälle. Andererseits schränken diese Rechtsordnungen den Rahmen der Religionsfreiheit zu oft und häufig schlecht begründet im Namen der sog. Mehrheit ein, weil sie beispielsweise ihrer Moralvorstellung nicht entspricht. Neben dem dargelegten Aspekt liegt noch ein anderer wichtiger Nachteil des Dhimmikonzpts bzw. Milletsystems in der einseitigen religiösen Begründung der Ausweitung bzw. Einschränkung entsprechender Dhimmi-Freiheiten, worunter die Nichtmuslime wie in diesem Beitrag dargelegt in der Regel zu leiden hatten.

---

57 Selbstverständlich unter der Bedingung der Achtung grundlegender Freiheiten, wie sie beispielsweise in der Menschenrechtserklärung der UN zum Ausdruck kommen.

#### IV. Rückblick und Ausblick

Die Religionsgemeinschaften waren im Osmanischen Reich mit einer eigenen Verwaltungsstruktur ausgestattet und hatten ihre eigenen religiösen Oberhäupter, die für die Erfüllung der Aufgaben der Millet-Mitglieder die Verantwortung trugen und am Hof weitgehende Rechtsbefugnisse genossen. Diese Strukturen ermöglichten letztlich das Überleben der entsprechenden religiösen Gemeinschaften und verstärkten den inneren konfessionellen Zusammenhalt.<sup>58</sup> Da das Milletssystem die einzelnen Religionsgemeinschaften in die politische Machtstruktur mit einband, war diese in soziokultureller und rechtlicher Hinsicht im Wesentlichen von einer pluralistischen Struktur geprägt.<sup>59</sup> Die Hauptfunktion der Milletführer lag aus der Sicht des Sultans in der Integration der Millet-Bedürfnisse in das bestehende Staatssystem. Hierbei waren sie auch vor allem darauf bedacht, ihre jeweilige Millet politisch gegen interne Aufrührer ruhig zu halten. Für den politischen Status Quo wurde oftmals mit dem in Kleinasien üblichen Schicksalsprinzip argumentiert.<sup>60</sup>

„Die Millet nahm also zahlreiche soziale und administrative Funktionen wahr, die nicht als in den Rahmen der Staatsaufgaben fallend betrachtet wurden, wie etwa Heiraten, Scheidungen, Geburten und Todesfälle, Gesundheitsfürsorge, Erziehungswesen, öffentliche Ordnung und Rechtspflege.“<sup>61</sup> Jede Millet unterhielt darum ihre eigenen Schulen, Hospitäler, Wohlfahrtseinrichtungen und Gerichtshöfe – eine Tradition, die im Vorderen Orient noch weiter wirkte, lange nachdem das offizielle Millet-System, das sie hervorgebracht hatte, durch Entwicklungen in jüngerer Zeit aufgehoben worden war.“<sup>62</sup>

Die Begründungen der Historiker für diese Vorgehensweise sind in der Fachliteratur weiterhin umstritten. Durch die Wiederbelebung der Orthodoxen Kirche habe Fatih die negative Reaktion der christlichen Bevölkerung und jeden Keim einer Opposition bereits am Ausgang erstickt, wobei er durch diese Maßnahme die Interessen der kosmopolitischen Bevölkerung mitberücksichtigt habe.<sup>63</sup> Zugleich soll er durch die Ernennung eines

58 G. von Grunebaum, *Der Islam II – Die islamischen Reiche nach dem Fall von Konstantinopel*, Frankfurt 1985, S. 53; 91-92; T.H. Papadopoulos, *Studies*, S. 33ff. Kritisch: K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 147-150; 206-207.

59 B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 220.

60 Vgl. B. Braude, „Millet sisteminin“, in: OA, Bd. 4, S. 250.

61 Kritisch hierzu K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 150-159.

62 G. von Grunebaum, *Der Islam II*, S. 91. Vgl. auch B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 49.

63 N. Jorga, *Geschichte des Osmanischen Reiches nach den Quellen dargestellt*, 5 Bde., Gotha 1909, Bd. 2, S. 37-38; F. Babinger, *Mehmet der Eroberer und seine Zeit-Weltenstürmer einer Zeitwende*, München 1953, S. 110; Ş. Karatepe, *Osmanlı siyasi*, S. 84; E. Balta, „Osmanlı devletin’de Rum millet ve ekonomik gelişmişlikleri“, in: A. Özcan, *Osmanlı devletinde din ve vicdan hür-*

Patriarchen, der sich vehement gegen die Vereinigung mit der römisch-katholischen Kirche wehrte, die Macht dieser Strömung geschwächt haben.<sup>64</sup>

Obwohl ein kleiner Teil der Bevölkerung, um sich die Aufstiegschancen im neuen Verwaltungsapparat anzueignen, in der Phase nach der Eroberung zur Religion der neuen Herrscher konvertierte, konnten die Dhimmi ihre Religion mit bestimmten Auflagen ungehindert ausüben. Es findet sich auch die Meinung, dass durch die Errichtung der Millets weltliche Ambitionen insbesondere die innenpolitische Konsolidierung der heterogenen Bevölkerungsstruktur verwirklicht wurden. Hierbei soll die persönliche Neigung Fatihs, die Bevölkerung nicht unter Zwang zu islamisieren, eine Rolle gespielt haben.<sup>65</sup>

„Die Hauptaufgabe des Staates war es, Reichtümer auszubeuten, nicht Untertanen zu bekehren. Für die herrschende Klasse war es weitaus einträglicher, den Menschen vieler Religionen, Rassen und Sprachen zu gestatten, ihre Gebräuche, Traditionen und Gesetze innerhalb der Millets zu bewahren, solange sie ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Staat nachkamen [...]. Das Milletsystem war also ein grundlegender Faktor der Stabilität.“<sup>66</sup>

Um einen Kampf zwischen den Konfessionen zu verhindern, benötigte das Milletsystem ein zentralistisches Gefüge. Das Osmanische Milletsystem schloß die Gleichberechtigung zwischen den Konfessionen aus. Trotz der gewährleisteten Rechte zeigt die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Religionsanhänger, dass eine abgestufte Werteskala in der Positionierung zu den Religionen bestand. Vor diesem Hintergrund werden Nichtmuslime als Bürger zweiter Klasse bewertet.<sup>67</sup> Im Osmanischen System waren die Dhimmi den staatstragenden Muslimen in keinerlei Hinsicht gleichgestellt. Sie wurden auf allen Ebenen des Staates benachteiligt und ausgegrenzt. Da ihre „Grundrechte“ durch die Obrigkeit weitestgehend anerkannt wurden, kann von einer ausgeprägten Unterdrückung jedoch keine Rede sein. Muslime bildeten nicht nur nach unserer heutigen Sicht der Dinge die privilegierte Schicht, sondern gehörten auch nach damaligem

---

riyeti, Istanbul 2000, S. 234; B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 32./ M.S. Şahin, *Fener Patrikhanesi*, S. 52.

64 N.J. Pantazopoulos, *Church*, S. 18; B. Eryılmaz, *Osmani devletinde gayri*, S. 32.

65 E. Werner, *Die Geburt einer Großmacht: Die Osmanen (1300-1481)*, Berlin 1978, S. 335; B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde millet*, S. 18; K. Çolak, „İstanbul'da İhtida hareketleri (VI.yüzyıl)“, in: *OA*, Bd. 4, S. 495.

66 G. von Grunbaum, *Der Islam II*, S. 92; Y.T. Kurat, „Wok milletli bir ulus olarak Osmanlı İmparatorluğu“, in: *OA*, Bd. 4, S. 218. Die Islamisierung der eingetragenen fast 900.000 nichtmuslimischen Haushalte hätte zu Beginn des 16. Jh. die Preisgabe von Einkünften im Wert von rund 2800kg Gold bedeutet.

67 H. Inalcık, *Osmani imparatorluğunda*, S. 99.

theoretisch-islamrechtlichen, wie auch praktischem Verständnis der führenden Gesellschaftsschicht an.<sup>68</sup> Gleichwohl bleibt es in historischer Perspektive dabei, dass das Osmanische Milletsystem verglichen mit anderen Staaten der damaligen Zeit besonders fortschrittlich gewesen ist.<sup>69</sup> Die Tatsache, dass „Menschen aus allen Teilen des Reiches – ja selbst aus dem Ausland – nach Istanbul strömten“, zeigt wie tolerant sich dieses System gegenüber nichtmuslimischen Untertanen verhielt.<sup>70</sup> Allerdings hat O. Rescher selbstverständlich Recht, wenn er die Diskriminierung der Nichtmuslime moniert und auf religiös begründete Unterschiede in der konkreten Staatspraxis hinweist:

„Kein Mensch, der die Psyche der Islamvölker kennt, wird behaupten wollen, dass irgendwo und irgendwann je wirkliche Toleranz, im Sinn einer Anerkennung der Gleichwertigkeit der religiösen Anschauungen, ausgeübt worden wäre

68 Siehe hiergegen beispielhaft für die Haltung muslimischer Apologetiker S. Mourad, Einführung, S. 63ff: „Durch diesen Vertrag erlangen die Nichtmuslime das, was man heute eine Staatsbürgerschaft nennt. Sie erlangen dadurch die volle Staatsbürgerschaft mit den entsprechenden Pflichten und Rechten. Sie sind gegenüber den Muslimen keineswegs Bürger zweiter Klasse. Was die Menschen- und Staatsbürgerrechte anbetrifft, sind sie den Muslimen völlig gleichgestellt.“

69 M.A. Aydın, *İslam ve Osmanlı*, S. 236; M.S. Şahin, *Fener Patrikhanesi* S. 61; M. Türköne, „Osmanlı imparatorluğunda insan hakları“, in: TDV, *Doğuda ve batıda insan hakları* (Kutlu doğum haftası: 1993-1994), Ankara 1996, S. 84, 87. Kritisch zu dieser Wertung: K. Binswanger, *Untersuchungen*, S. 370ff, allerdings sehr subjektiv und schwach begründet. Ebd. S. 371: „Es ist offensichtlich, dass hiermit versucht wird, islamische Maßnahmen, die wir heute als ‚unfein‘ empfinden, dadurch zu relativieren, dass man auf analoge Bestimmungen in der christlich-abendländischen Geschichte hinweist, womit freilich auch noch ein weiterer Effekt erreicht wird: die Massnahme erscheint dann als ‚normal‘ (zumindest für mittelalterliche Gesellschaften).“ Auch wenn es dem Verfasser dieses Zitats nicht gefällt, ist nun diese Analogie genau zutreffend!

70 G. von Grunebaum, *Der Islam II*, S. 53; S. Mourad, Einführung, S. 90-91. Vgl. den Brief eines deutschen Juden, der seine Glaubensgenossen ins „Schlaraffenland“ einlädt, bei B. Lewis, *Die Juden*, S. 124-125. Vgl. zum Brief von Isaak Zarfati (Franzose) an seine Glaubensbrüder in Deutschland auch F. Babinger, „Grossherrliche Schutzvorschrift gegen nutznießlichen Glaubenswechsel. Mit einem Faksimile“, in: W. Hoenerbach, *Der Orient in der Forschung. Festschrift für Otto Spies*, Wiesbaden 1967, S. 2, Fn. 4: „Ich Isaak Zarfati, der ich aus Frankreich stamme, in Deutschland geboren und dort zu den Füßen von Lehrern gesessen bin, rufe Euch zu, dass die Türkei ein Land ist, in dem nichts mangelt. Hier kann jeder unter seinem Feigenbaum und unter seinem Weinstock ruhig leben.“ Vgl. dagegen die andere Bewertung eines christlichen Geistlichen aus jener Zeit bei Y.T. Kurat, „Çok milletli“, in: OA, Bd. 4, S. 218.

[...] trotzdem aber hat es in den Islamländern systematische Verfolgung Andersgläubiger in großem Stil allein aus religiösem Fanatismus kaum je gegeben.“<sup>71</sup>

Da uns der von Fatih den unterlegenen Byzantinern diktierte Vertrag nicht vorliegt, ist die zeitliche Einführungs- und Etablierungsperiode des Millet-systems umstritten.<sup>72</sup> Selbst bei einer zeitlichen Zurückverlagerung des Millet-systems auf die Phase nach der Eroberung Konstantinopels bleibt eindeutig, dass dieses nur in einem losen, provisorischen und wahrscheinlich nicht eingeübten Zustand praktiziert wurde. Behauptungen, die die Entstehung des Millet-systems erst ziemlich am Ende des Osmanischen Reiches ansetzen, sind jedoch nicht einleuchtend.<sup>73</sup> Andererseits wurden die eigentlichen rechtsverbindlichen Verordnungen tatsächlich erst relativ spät in der Mitte des 19. Jh. erlassen. Unter dem Druck externer und interner Einflüsse konnten erst zu dieser Zeit die seit Jahrhunderten eingeübten Beziehungen zu den Millets eingehender geregelt werden. Jedes der einzel-

71 O. Rescher, „Studien zum Inhalt von 1001 Nacht“, in: DI 1918 (9), S. 78.

72 M.A. Aydın, *İslam ve Osmanlı*, S. 235; ders., „Din“, in: TDVA, Bd. 9, S. 327; B. Eryılmaz, *Osmanlı devletinde gayri*, S. 29. Siehe bzgl. des zeitgleich ausgehandelten Vertrages mit den Bewohnern von Galata: İ.H. Uzunvarşılı, *Osmanlı tarihi*, Ankara 1983, Bd. 2, S. 7f; A. Akgündüz, *Osmanlı kanunnameleri*, Bd. 1, S. 477. Die Existenz eines solchen Vertrages wurde bereits kurze Zeit später von den osmanischen Sultanen für fraglich erachtet. Zu den Skeptikern gehörte auch Selim I. (gest. 1520). Als Şeyhülislam Zenbilli Ali Efendi sich gegen den Sultan stellte, wollte dieser den Vertrag sehen. Der orthodoxe Patriarch bekundete, dass dieser verbrannt sei. Schließlich wurde durch die Bezeugung zweier uralter Janitscharen der Inhalt des Textes bestätigt. Vgl. Mustafa Nuri Paşa, *Netayicul Vukuat 2 Bde.*, Ankara 1979, S. 89; M. Ipşirli, „Eman“, in: TDVA 1995, Bd. 11, S. 77. Etwas später, nämlich im Jahre 1522, konnte der Patriarch dem osmanischen Sultan Süleyman I. (1520-1566) auf entsprechende Anfrage hin diesen Vertrag ebenfalls nicht vorlegen. Vgl. R. Clogg, *A Short History of Modern Greece*, Cambridge 1980, S. 18-19. Vgl. mit Blick auf eine weitere Fatwa Ebu's Suud Efendis: E. Düzdağ, *Şeyhülislam*, S. 104 (456 Mesele); 106 (464 Mesele); A. Akgündüz, *Bilinmeyen Osmanlı*, S. 107.

73 B. Braude, „Foundation myths of the Millet system“, in: B. Braude; B. Lewis, *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The functioning of a plural society*, New York 1982, Bd. 1, S. 69-88; ders., *The strange History of the Millet system. The Great Ottoman-Turkish Civilisation*, Ankara 2000, Bd. 2, S. 418; M. Ursinus, „Millet“, in: EI, Bd. 7, S. 61-64; ders., „Zur Diskussion um „Millet“ im Osmanischen Reich“, in: *Südstofforschungen* 48 (1989), S. 195-207; K. Binswanger, *Untersuchungen*, Fn. 2, S. 149; K.B. Bardakjian, „The rise of the Armenian Patriarchate of Constantinople“, in: B. Braude; B. Lewis, *Christian and Jews in the Ottoman Empire*, New York 1982, Bd. 1, S. 90-92. Ab dem 17. Jh. soll der armenische Patriarch jedoch auch Einfluß auf seine Gemeinde in Anatolien ausgeübt haben.

nen Millets hatte letztlich eine eigene Verfassung, die akribisch genau über die inneren Verwaltungsstrukturen Angaben machte.<sup>74</sup>

Mit dem Zerfall des Osmanischen Reiches fand auch dieses System sein Ende. In der Türkei existiert seit den 20er Jahren eine Republik mit einer laizistischen Rechtsordnung, was wiederum zahlreiche Probleme aus einer anderen Warte aufwirft. Andere Staaten des Nahen Ostens haben jedoch wichtige Strukturen und Rechtsinstitute des Millettsystems in ihre nationalen Rechtsordnungen übernommen und praktizieren dieses System weiterhin. Sobald sich gläubige Muslime von dem oben dargestellten System der Minderheitenregelung distanzieren, die säkularen Staats- und Rechtsordnungen der modernen Demokratien verinnerlichen und diese durch ihre eigene Religion legitimieren<sup>75</sup>, denke und hoffe ich, wird es mittelfristig möglich sein, die Religionsfreiheit auch beispielsweise auf familien- und erbrechtliche Angelegenheiten auszuweiten. Die säkularen Rechtsordnungen können selbstverständlich auf religiöse Besonderheiten Bezug nehmen, nur dürfen sie nicht darauf beruhend, wesentliche Grundrechte andersgläubiger Menschen einschränken. Kurzum: Ich denke, zeitgenössische Muslime sollten in der Lage sein, *mindestens dieselben* Rechte und Freiheiten auch Nichtmuslimen zu gewähren, von denen sie gegenwärtig bei aller Kritik<sup>76</sup> im Westen profitieren. Ob und wie sich dies durch die Religion der Muslime rechtfertigen lässt, bleibt in diesem Beitrag unerwähnt.

74 Y. Ercan, „Osmanlı devletinde“, in: OA, Bd. 4, S. 198; C. Küçük, „Osmanlı devletinde“, in: OA, Bd. 4, S. 210.

75 Ähnlich auch M.S. Abdullah, „Mühsames Ja zum Grundgesetz“, in: Rheinischer Merkur vom 23.2.2002, S. 25. Auch W. Huber, „Das Eigene und das Fremde“, in: Die Welt vom 23.12.2002, S. 29.

76 Als die rot-grüne Landesregierung, um Kosten zu sparen, leerstehende Kirchengebäude Muslimen als Moscheen zur Verfügung stellen wollte, warf ihr die CDU-Opposition im NRW-Landtag „Kulturverrat“ vor. Vgl. „Kreuz und Halbmond“, in: FAZ vom 24.12.2001, S. 33.

## **INSTRUMENTE DES MINDERHEITENSCHUTZES IN POLEN<sup>1</sup>**

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.<sup>2</sup> 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, Karaimen, Griechen und Makedonier.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

- 
- 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 Mieszkan 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

Wie der gesamte Verfassungsgebungsprozess Polens, so waren auch die Fragen des in der Verfassung zu verankernden Minderheitenschutzes von starken Kontroversen geprägt.<sup>7</sup> 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.“<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> Zudem ist die verfassungsmäßige Gewährung einer speziellen Vereinigungsfreiheit für Minderheiten insgesamt kein verbreitetes Phänomen.<sup>10</sup> Die Verpflichtung, hierzu konkrete Ausführungsbestimmungen zu beschließen – etwa in Form eines Minderheitengesetzes –, wird in diesem Artikel jedoch nicht angekündigt.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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, Ekzspertyzy 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.<sup>14</sup> Mehr noch als Ungarn wären die Verfassungen der Tschechischen und Slowakischen Republiken zu benennen, in denen weitergehende minderheitenrechtliche Garantien gegeben werden.<sup>15</sup>

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 Organisierung bedürfen. Deswegen wird der besondere Schutz von Minderheitenvereinigungen in verschiedenen anderen Transformationsstaaten gesetzlich festgeschrieben (Litauen, Lettland, Ukraine, Ungarn).<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

### **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.“<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

## 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 Bevölkerungszahl. 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

## 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.<sup>25</sup> 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 Lodzinski, Slawomir, National Minorities, a.a.O., S. 56 und Janusz, Gregorz: Status prawny mniejszosci narodowych w Polsce, in: Instytut Europy Srodkowo-Wschodniej (Hg): Samoidentyfikacja mniejszosci narodowych i religijnych w Europie Srodkowo-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.<sup>26</sup>

## **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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> Der langwierige Entstehungsprozess dieses Gesetzes in

---

26 Siehe bspw. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II. Kadencja (Hg.): *Sprawozdanie Komisji Mniejszosci Narodowych i Etnicznych z dzialalnosci 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.<sup>30</sup> Die Vorbehalte gegen ein solches Gesetz waren jedoch enorm.<sup>31</sup> Der jetzt diskutierte Entwurf stammt bereits aus dem Jahr 1993 und sieht Regelungen zur Minderheitensprache, zum Bildungswesen und zur Kulturförderung vor.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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 dziewiecdziesiatych. Wstepne rozważnia, in: Linek, Bernhard; Struve, Kai: Nacjonalizm a tozsamosc narodowa w Europie Srodkowo-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 mniejszosciach 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.<sup>34</sup>

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. Lodzinski, Slawomir: Kwestia ochrony mniejszosci narodowych w dyskursie publicznym w Polsce w latach dziewiecdziesiatych. Wstepne rozzwaznia, in: Linek, Bernhard; Struve, Kai: Nacjonalizm a tozsamosc narodowa w Europie Srodkowo-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“<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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,<sup>37</sup> 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 Łodźinski 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.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

### 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).<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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: *Institut 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.

## **DIE RECHTLICHE INTEGRATION ETHNISCHER MINDERHEITEN IN UNGARN**

Ungarn gilt landläufig als der minderheitenpolitische und minderheitenrechtliche Musterknabe in Osteuropa und tut zudem alles, um diesen Ruf zu pflegen. Der Hauptgrund für die weitreichenden Bemühungen Ungarns liegt in der Tatsache, daß in den Nachbarstaaten mehrere Millionen ethnischer Magyaren leben, deren rechtlicher Status – insbesondere in Rumänien und lange Zeit in der Slowakei – stark verbesserungsbedürftig ist. Indem das Land ein eigenes Modell entwickelte, wollte es den Nachbarstaaten einen Anstoß geben, die dortigen Magyaren ebenfalls derart großzügig zu behandeln. Diese außenpolitischen Hintergedanken sollten nicht vergessen werden, wenn in der Folge von den tatsächlich überaus weit entwickelten Minderheitenrechten in Ungarn die Rede sein wird.

### **1. Die demographische Lage**

Bevor die Rechtslage dargestellt wird, soll zunächst kurz ein Blick auf die tatsächliche Situation im Land geworfen werden. Auf individueller Basis legt § 1 Abs. 1 Minderheitengesetz von 1993<sup>1</sup> (in der Folge: MindhG) den Grundsatz fest: Angehöriger einer Minderheit ist, wer sich einer solchen ganz oder teilweise zugehörig fühlt. Da die meisten Minderheiten im Land klein sind, verstreut leben und sich in einem fortgeschrittenen Zustand der Assimilierung befinden, erlaubt das Gesetz auch ausdrücklich Mischidentitäten, z.B. für Kinder aus gemischt ethnischen Ehen.

Welche Minderheiten es im Land gibt, definiert § 1 Abs. 2 MindhG. Diese Vorschrift enthält eine allgemeine Definition, wonach eine Minderheit eine Volksgruppe ist, die auf dem Gebiet Ungarns seit mindestens einem Jahrhundert heimisch und zahlenmäßig in der Minderheit ist, deren Angehörige ungarische Staatsangehörige sind und sich von der restlichen

---

1 Gesetz 1993: LXXVII über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, Magyar Közlöny [ungarisches Gesetzblatt] 1993/ 5273ff; eine deutsche Übersetzung findet sich bei Brunner, Georg; Tontsch, Günther, Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien, Bonn 1995, Dokument Nr. 2.

Bevölkerung durch ihre Sprache, Kultur und Traditionen unterscheiden und diese Sonderlage durch ihr Zusammengehörigkeitsbewußtsein aufrechterhalten wollen. Flüchtlinge, Einwanderer und niedergelassene Ausländer werden in § 2 MindhG ausdrücklich ausgeschlossen, d.h. Minderheiten sind nur altansässige Gruppen. Die im Titel des Gesetzes getroffene terminologische Unterscheidung zwischen „nationalen“ und „ethnischen“ Minderheiten hat keine weitere rechtliche Bedeutung.

§ 61 Abs. 1 MindhG zählt die dreizehn Gruppen auf, die zurzeit in Ungarn diese Voraussetzungen erfüllen: Bulgaren, Zigeuner, Griechen, Kroaten, Polen, Deutsche, Armenier, Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen und Ukrainer.<sup>2</sup> Weitere Gruppen, die der Ansicht sind, die Kriterien des § 1 MindhG zu erfüllen, können sich aufgrund von 1000 Unterschriften beim Parlamentspräsidenten registrieren lassen. Die Juden werden auf eigenen Wunsch nicht als ethnische Minderheit behandelt: Als Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts in den Planungen zu einer Vorläuferregelung die Juden in den Kreis der ethnischen Minderheiten einbezogen werden sollten, gab es ihrerseits heftige Proteste, weil sie sich als religiöse und nicht als ethnische Gruppe verstehen.

Die Größe der Minderheiten in Ungarn ist nicht exakt bekannt. Der wichtigste Grund hierfür ist der fundamentale Grundsatz des ungarischen Minderheitenrechts, daß niemand gezwungen werden darf, sich über seine ethnische Zugehörigkeit zu äußern (§ 7 MindhG). Während der politischen Verhandlungen zwischen Politik und Minderheitenvertretern am Minderheitenrundtisch, an dem das MindhG erarbeitet wurde, bestanden insbesondere die Minderheitenverbände auf diesem Grundsatz, aber auch dem Staat kommt er nicht ungelegen. Da es keine exakten neuen Zahlen gibt, stützen sich Minderheitenverbände wie Staat bisweilen auf Fortschreibungen der ethnischen Verhältnisse in den späten 40er Jahren des 20. Jahrhunderts, d.h. nach der teilweisen Vertreibung der Deutschen, aber noch vor der kommunistischen Assimilierungspolitik. Auf diese Weise entstehen für die größeren Minderheiten wie die Zigeuner, die Deutschen oder die Slowaken Zahlen, die in die Hunderttausende gehen. Da diese Fortschreibungen die erzwungenen und natürlichen Assimilierungsprozesse außer Acht lassen, sind ihre Zahlen viel zu hoch. Die Minderheitenverbände haben ein Interesse an diesen hohen Zahlen, weil sie ihnen Bedeutung verleihen, der Staat wiederum hat ein Interesse daran, weil er so auf internationaler Basis die Bedeutsamkeit der Minderheitenfrage in Ungarn dartun kann. Von den minderheitenpolitisch unwilligen Nachbarstaaten wurde Ungarn nämlich immer entgegnet, die Minderheiten in Ungarn seien klein und stellten daher kein Problem dar – ganz im Gegenteil zu den großen und oft kompakt siedelnden magyrischen Minderheiten, weshalb das ungarische Modell eines

2 Das Gesetz zählt die Gruppen in der alphabetischen Reihenfolge der ungarischen Bezeichnungen auf.

großzügigen Minderheitenrechts auf die magyarischen Minderheiten etwa in Rumänien oder der Slowakei nicht passe.

Zu niedrig sind wohl die Zahlen der Volkszählungen (1980, 1990, 2001), da die Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit und zur Muttersprache freiwillig sind. Grundsätzlich sind die Zahlen in der Rubrik „Zugehörigkeit zu einer Minderheit“ höher als die Zahlen in der Rubrik „Muttersprache“. Trotz aller Unsicherheiten können die folgenden Aussagen getroffen werden: Die zahlenmäßig größte Minderheit sind bei weitem die Zigeuner; ihre Zahl beträgt vermutlich mehrere 100.000 Personen. Es folgen die Deutschen mit weniger als 100.000 Angehörigen; weitere größere Gruppen sind die Slowaken, Kroaten und – wiederum mit großem Abstand folgend – die Rumänen.

## **2. Verfassungsrechtliche Garantien**

An der Spitze der Normenhierarchie steht die Verfassung, weshalb die Schilderung der Rechtslage mit ihr zu beginnen hat. Ungarn ist das einzige Land, das sich nach dem Ende des Kommunismus keine neue Verfassung gegeben hat, so daß formell noch die stalinistische Verfassung von 1949 gilt. Diese wurde jedoch bereits 1972 grundlegend novelliert und ab 1989 sukzessive dem Fortschreiten des Systemwechsels angepaßt, so daß der Verfassungstext nunmehr den Anforderungen eines rechtsstaatlich-demokratischen Staatswesens mit Grundrechten, Marktwirtschaft und Zivilgesellschaft entspricht.

Die zentrale minderheitenrechtliche Norm ist § 68, wonach die Minderheiten Teilhaber der Macht des Volkes und staatsbildende Faktoren sind (Abs. 1). Damit werden die Minderheiten in den Träger der Souveränität, das Volk, eingebunden. § 68 Abs. 2 Verf. garantiert den Minderheiten das Recht, ihre Kultur und Sprache zu pflegen und zu gebrauchen, sowie staatlichen Schutz und die kollektive Teilnahme am öffentlichen Leben.

Gemäß § 68 Abs. 3 Verf. ist den Minderheiten das Recht auf Vertretung im Rahmen der Gesetze garantiert. Das Wort „Vertretung“ wird als parlamentarische Repräsentanz verstanden. Ein Gesetz, das den Minderheiten Sitz und Stimme im Parlament sicherstellt, gibt es allerdings bislang nicht, so daß die Minderheiten höchstens im Rahmen des allgemeinen Wahlsystems versuchen könnten, Abgeordnete in das Parlament zu entsenden. Derartige Versuche wären jedoch bei allen Gruppen außer den Zigeunern und eventuell den Deutschen schon aus numerischen Gründen zum Scheitern verurteilt; sie sind auch nie ernsthaft in Angriff genommen worden. Festzuhalten ist also, daß das Verfassungsversprechen des § 68 Abs. 3 noch der Erfüllung harret. Ein Grund hierfür ist die Tatsache, daß es den politischen Parteien bisher nicht gelungen ist, sich auf eine Methode der parlamentarischen Repräsentanz (Absenkung der Schwellenwerte für Minderheitenkandidaten, garantierte Sitze – wobei dann wiederum unklar ist, wie

über die Besetzung dieser Sitze entschieden werden soll – oder eine konsultative oder stimmberechtigte Mitgliedschaft der Vorsitzenden der landesweiten Minderheitenselbstverwaltungen) zu einigen. Jedes Privileg für Minderheiten verletzt die demokratische Gleichheit aller Stimmbürger, denn den Minderheitenangehörigen wird ein wesentlich höherer Stimmwert eingeräumt als dem Normalungarn. Eine demokratietheoretische Rechtfertigung finden derartige Privilegien in der Überlegung, daß ethnische Minderheiten strukturelle Minderheiten sind und daher von den Mechanismen, die für die Mehrheit gelten, notwendigerweise benachteiligt werden. In diesem politischen und rechtlichen Spannungsfeld zwischen demokratischer Gleichheit aller Wahlbürger und Privilegien für Minderheiten ist bislang noch jeder Versuch, eine Gesetzgebung im Sinne von § 68 Abs. 3 Verf. auf den Weg zu bringen, gescheitert.

Schließlich garantiert § 68 Abs. 4 Verf. den Minderheiten das Recht, örtliche und landesweite Selbstverwaltungen einzurichten. Dieses Recht ist durch das MindhG verwirklicht worden; hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Für die Minderheiten ist weiterhin § 70/A Verf. von Bedeutung, der die allgemeine Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung garantiert. Gemäß Abs. 3 sind Maßnahmen zum Ausgleich tatsächlicher Ungleichheiten, d.h. positive Diskriminierung, zulässig.

§ 32/B Verf. betrifft die Ombudsleute. Neben dem allgemeinen Bürgerrechtsombudsmann (Parlamentarischer Beauftragter der Staatsbürgerlichen Rechte) garantiert die Verfassung auch das Amt eines besonderen Minderheitenombudsmannes (Parlamentarischer Beauftragter der Rechte der Nationalen und Ethnischen Minderheiten); darüber hinaus gibt es ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Absicherung einen Datenschutzombudsmann. Die Aufgabe der Ombudsleute besteht im Schutz der ihnen anvertrauten Rechte nicht so sehr auf rechtlichem Wege, sondern vielmehr durch streitschlichtende, vermittelnde, ggf. auch politische Tätigkeit. Sie können und sollen den Rechtsschutz durch die Gerichte nicht ersetzen, sondern ergänzen ihn. Als erster Minderheitenombudsmann wurde 1995 der Ungarndeutsche Jenő Kaltenbach ernannt und seither – anders als die anderen Ombudsleute – nach Ende der Amtszeit durch das Parlament im Amt bestätigt.

Erwähnt sei noch § 6 Abs. 3 Verf., wonach die Republik Ungarn Verantwortung für die Magyaren, d.h. die ungarischen Minderheiten im Ausland empfindet und ihre Kontaktpflege mit Ungarn fördert.

### 3. Das Minderheitengesetz

Die zentrale unterverfassungsrechtliche Norm des Minderheitenschutzes ist das MindhG. Es ist im Wesentlichen ein Rahmengesetz, d.h. es ist alleine der Anwendung nicht fähig, sondern bedarf dazu des Zusammenspiels mit anderen Gesetzen und Ausführungsbestimmungen. Die meisten Rechte der Minderheiten beziehen sich auf Lebensfelder, die durch Spezialgesetze geregelt sind (z.B. das Schulwesen durch die Schulgesetze). Das MindhG beinhaltet die speziellen Minderheitenbestimmungen, die bei der Ausführung der Spezialgesetze anzuwenden sind; daher sind immer das MindhG und das Spezialgesetz zusammenzulesen. Bisweilen beschränkt sich die Regelung im MindhG auch nur auf einen Hinweis auf Regelungen in anderen Fachgesetzen. Durch diese Regelungstechnik wird erreicht, daß im MindhG alle minderheitenrelevanten Rechte zumindest erwähnt werden und damit ihr Auffinden in den Spezialgesetzen erleichtert wird.

Schließlich sollte noch erwähnt werden, daß das MindhG zahlreiche neue dogmatische verwaltungsrechtliche Figuren entwickelt, um den besonderen Herausforderungen des Minderheitenschutzes ohne Minderheitenbekenntnis gerecht zu werden. Hierbei konnte der ungarische Gesetzgeber auf keine in- oder ausländischen Vorbilder zurückgreifen, sondern mußte viele Regelungen aus dem Nichts schaffen. Daß dies gelungen und dabei ein Gesetz herausgekommen ist, das auch in der Praxis anwendbar ist, muß dem ungarischen Gesetzgeber hoch angerechnet werden.

### 4. Die individuellen Minderheitenrechte

Bei der Betrachtung der möglichen Kategorien von Minderheitenrechten gibt es eine Art „Hierarchie“<sup>3</sup>, an deren unterem Ende die individuellen Rechte als die am wenigsten weitreichenden stehen. Träger der individuellen Minderheitenrechte ist nicht ‚die Minderheit‘ an sich, sondern der einzelne Minderheitenangehörige. Daher sind die individuellen Rechte den normalen Grundrechten sehr ähnlich, die ebenfalls natürliche Personen als Träger haben. Zur Natur solcher Rechte gehört auch ihre negative Seite, d.h. die Freiheit, von ihnen nicht Gebrauch zu machen. Das gilt auch für die individuellen Minderheitenrechte des Minderheitenangehörigen, der sie je nachdem auch gegen ‚die Minderheit‘ ausüben kann, etwa wenn er sich entscheidet, die Minderheitensprache nicht zu gebrauchen, seine Kinder nicht in eine Minderheitenschule zu schicken oder, positiv gewendet, einen konkurrierenden Minderheitenverein zu gründen.

---

3 Zu dieser Hierarchie s. Brunner, Georg; Küpper, Herbert, „European Options of Autonomy. A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance“, in: Gál, Kinga (Hg.), *Minority Governance in Europe*, Budapest 2002, S. 11-36.

Das MindhG gewährt zahlreiche individuelle Rechte. Das wichtigste wurde bereits genannt: das Recht auf jederzeitiges Bekennen seiner ethnischen Zugehörigkeit bzw. auf Verschweigen derselben (§ 7). § 8 MindhG konkretisiert dieses Recht für die Spezialsituation der Volkszählung und gewährt jedermann das Recht, seine ethnische Zugehörigkeit geheim und anonym zu bekennen. Von einer Pflicht ist in dieser Vorschrift nicht die Rede.

§ 9 MindhG garantiert den Minderheitenangehörigen das Recht auf politische und kulturelle Chancengleichheit und verpflichtet gleichzeitig den Staat, diese Chancengleichheit mit effektiven Maßnahmen zu fördern. Diese Vorschrift geht noch weiter als § 70/A Abs. 3 Verf., denn die Verfassung erlaubt positive Diskriminierung lediglich, während § 9 MindhG den Staat zur ‚affirmative action‘ verpflichtet.

§ 10 MindhG gestattet den Minderheitenangehörigen, Minderheitenvereine und -organisationen zu gründen; streng genommen ist diese Vorschrift überflüssig, weil bereits die Verfassung und das Vereinsgesetz die Vereinigungsfreiheit aussprechen und diese – wie alle anderen Freiheiten und Rechte auch – selbstverständlich auch von Minderheiten und für Minderheitenzwecke in Anspruch genommen werden kann.

Der einzelne Minderheitenangehörige hat gemäß § 11 MindhG das Recht, sein traditionelles Familienleben zu pflegen und auch die dazugehörigen kirchlichen Zeremonien in der Minderheitensprache abzuhalten. Die letztgenannte Garantie läuft bisweilen deshalb leer, weil diesem Recht keine entsprechende Pflicht der Kirchen gegenübersteht, die Zeremonien in einer anderen als der ungarischen Sprache durchzuführen. Insbesondere gegen die katholische Kirche ist seitens v.a. deutscher Minderheitenverbände mehrfach der Vorwurf erhoben worden, sie setze ihr minderheitensprachliches Personal nicht dort ein, wo Minderheitenangehörige leben.

Eine wichtige Garantie ist das Recht der freien Namenswahl (§ 12 MindhG): Die Standesämter dürfen einen Namen nicht zurückweisen, weil er kein ungarischer, sondern ein minderheitensprachlicher ist. Diese Garantie bezieht sich auch auf den Familiennamen und ggf. dessen minderheitensprachliche Besonderheiten etwa im Falle einer Eheschließung. Das bedeutet z.B. für verheiratete slowakische Frauen, daß sie die im Slowakischen obligatorische Endsilbe *-ová* im Nachnamen führen dürfen.<sup>4</sup> Wird der Minderheitenname in einer anderen als der lateinischen Schrift geführt, was ebenfalls zulässig ist, so ist in den Personalpapieren eine phonetische Umschrift in lateinischer Schrift hinzuzufügen.

Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist § 13 MindhG, der dem Individuum eine ganze Reihe kultureller Rechte gewährt, z.B. auf Kenntnis, Gebrauch, Pflege und Verbreitung der Muttersprache, der Kultur und der Tra-

4 Spiegelbildlich hat die ungarische Minderheit in der Slowakei lange dafür gekämpft, daß ungarische Frauen der Pflicht zur Anfügung von *-ová* nicht unterliegen.

ditionen, das Recht auf Teilnahme am muttersprachlichen Schulunterricht und das Recht auf den Schutz der minderheitenbezogenen Daten gemäß den strengsten Sicherheitskategorien des Datenschutzrechts.

Dem Recht auf Gebrauch der Muttersprache ist ein eigenes Kapitel in §§ 51-54 MindhG gewidmet. Im Zusammenwirken mit den Prozeßordnungen und dem Verwaltungsverfahrensgesetz wird der Gebrauch von Minderheitensprachen in Gerichts- und Verwaltungsverfahren ermöglicht, und auch im Parlament und in den Gemeinderäten sind die Minderheitensprachen zugelassen, wobei dem Protokoll eine ungarische Übersetzung beizufügen ist. Praktisch relevant ist vor allem der Gebrauch von Minderheitensprachen in den Gemeinderäten. In Gemeinden mit einer spürbaren Minderheitenbevölkerung soll bei der Einstellung von Kommunalbeamten und -angestellten auf entsprechende Sprachkenntnisse geachtet werden.

Die Minderheitenrechte im Bildungs- und Erziehungswesen werden in §§ 42-50 MindhG präzisiert, die allerdings keine zusammenhängende Regelung treffen, sondern vor allem Spezialvorschriften zum allgemeinen Schulrecht enthalten. Vom Grundsatz her erachtet das Gesetz minderheitensprachlichen Unterricht auf jeder Stufe des Bildungssystems vom Kindergarten bis zur Hochschule für legitim; ein derartiger Unterricht kann in der alleine oder fächerweise in der Minderheitensprache stattfinden, oder die Minderheitensprache kann Unterrichtsgegenstand sein. Auf Wunsch der Erziehungsberechtigten von acht derselben Minderheit angehörigen Kinder ist die Einrichtung einer besonderen Lerngruppe obligatorisch (§ 43 Abs. 4 MindhG), scheitert in der Praxis aber häufig an Personalmangel. Am weitesten ausgebaut ist das muttersprachliche oder zweisprachige Erziehungswesen für die Deutschen, aber auch die anderen größeren Minderheiten verfügen über einzelne Kindergärten und Schulen, in denen ihre Sprache gepflegt wird. Eine vergleichsweise neue Tendenz ist der Ausbau eines speziellen Minderheitenschulwesens für Zigeuner; dies wird teilweise in Ungarisch, teilweise in Romanes betrieben. Im Hochschulwesen gibt es keine minderheitensprachlichen Einrichtungen, höchstens sprach- und kulturwissenschaftliche Lehrstühle mit einer entsprechenden Ausrichtung.

Der Einzelne hat zudem das Recht auf grenzüberschreitenden Kontakt mit dem Mutterland oder der Sprachnation sowie mit konationalen Gruppen in Drittstaaten (§ 14 MindhG) – ein Recht, das Ungarn mit seinen kleinen und zerstreut siedelnden Minderheiten leicht gewähren kann, mit dem sich aber die Nachbarstaaten, in denen die ungarischen Minderheiten kompakt und oft auch noch grenznah siedeln, ungleich schwerer tun, weil hier vielfach noch Sezessionsängste die psychische Lage beherrschen.

## 5. Die kollektiven Minderheitenrechte

Die nächste mögliche Stufe von Minderheitenrechten sind die kollektiven Rechte. Sie zeichnen sich dadurch aus, daß ihr Träger nicht mehr der einzelne Minderheitenangehörige ist, sondern ‚die Minderheit‘. Um Träger eines Rechtes sein zu können, muß ‚die Minderheit‘ zunächst rechtlich konstituiert werden. Eine Personengruppe ohne rechtliche Struktur kann nicht Zuordnungsobjekt für Rechte sein.

Das MindhG gewährt einen reichen Katalog an kollektiven Rechten. Hierzu gehören das Recht auf Identitätspflege und -bewahrung (§ 15), auf Sprach-, Traditions- und Kulturpflege (§ 16), auf die Gründung von Vereinen und örtlichen sowie landesweiten Selbstverwaltungen (§ 17), auf Berücksichtigung ihrer Belange im Rundfunk (§ 18 Abs. 1-2), auf den Betrieb eigener pädagogischer und kultureller Institutionen (§ 18 Abs. 3), auf traditionelle Feste, Denkmäler und Symbole (§ 18 Abs. 4) sowie auf grenzüberschreitende Kontakte (§ 19). Schließlich wiederholt § 20 MindhG das Versprechen auf eine parlamentarische Vertretung, verweist dabei auf ein gesondertes Gesetz, welches, wie dargestellt, bis heute nicht ergangen ist.

Das MindhG äußert sich nicht dazu, wer Träger dieser kollektiven Rechte sein soll. An einigen Stellen spricht es von ‚den Minderheiten‘, an anderen Stellen von ‚den Minderheitengemeinschaften‘. Beide Begriffe verweisen nicht auf einen bestimmten, rechtlich definierten Träger. Letztendlich können die Minderheitenvereine von diesen Rechten Gebrauch machen; die Rechtslage sähe allerdings wegen der Vereinigungsfreiheit, der Minderheitengarantien in der Verfassung und der anderweitigen Garantien des MindhG und des Vereinsrechts auch nicht schlechter aus, wenn das Kapitel über die kollektiven Rechte entfiel. Dieses Kapitel hat vor allem die Funktion, dem Ausland – wo magyarische Minderheitenvertreter die Gewährung kollektiver Rechte fordern – zu zeigen, daß an derartigen Rechten nichts Staatszersetzendes ist.

Auch das Kapitel über die Rechte im Bildungs- und Erziehungsweisen beinhaltet einzelne kollektive Rechte, die ebenso wie die zuvor genannten nicht einem spezifizierten Träger zugeordnet sind. So haben die Minderheiten das Recht, bei entsprechender Nachfrage von kommunalen, staatlichen oder anderen Trägern Schulen zu übernehmen oder an ihrer Verwaltung beteiligt zu werden. Da diese Rechte ausschließlich im Zusammenhang mit den Minderheitenselbstverwaltungen praktische Relevanz erlangt haben, wird im Zusammenhang damit näher darauf eingegangen.

## 6. Die örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen

Das Herzstück des ungarischen Minderheitenrechts sind die Minderheitenselbstverwaltungen. Sie können auf örtlicher Ebene, d.h. in den politischen Gemeinden, sowie auf landesweiter Ebene gebildet werden.

Ausgangspunkt für das gesamte Minderheitenselbstverwaltungssystem ist die örtliche Ebene. Das ist insofern sinnvoll, als das Identitätsgefühl der meisten Minderheiten in Ungarn stark lokal geprägt ist: Die meisten Minderheiten sind historische Einwanderungsminderheiten, die nicht in einer einzigen Bewegung, sondern in unterschiedlichen Wellen aus unterschiedlichen Teilen des Mutterlandes eingewandert sind und daher häufig mit ihren „Konationalen“ im Nachbardorf, die vielleicht Jahrhunderte früher oder später aus dem anderen Ende ihres Landes nach Ungarn gekommen sind, nichts gemeinsam haben und auch gegenseitig ihre Dialekte nicht verstehen.

In den Kommunalwahlen können sich Kandidaten als Vertreter einer Minderheit bezeichnen; sie erhalten dann den Status eines Minderheitenkandidaten. Entsprechend dem Grundsatz, daß niemand gezwungen werden darf, über seine Ethnizität Aussagen zu machen, wird die Zugehörigkeit des Kandidaten zur Minderheit nicht nachgeprüft. Es wäre allerdings auch schwierig nachzuprüfen, da die meisten Minderheiten weitgehend assimiliert sind und Mischidentitäten vorherrschen, in denen eine eindeutige Selbstzuordnung oft nicht möglich ist. Insbesondere die Sprachbeherrschung kann kein Kriterium sein, denn zahlreiche Menschen in Ungarn fühlen sich wegen der Abstammung etc. einer bestimmten Minderheit ehrlich zugehörig, ohne jedoch die Sprache zu sprechen. Daher überläßt man es dem Wähler, den Minderheitenkandidaten als solchen zu akzeptieren und zu wählen – oder auch nicht.

Vergleichbar den parteilosen Kandidaten wird der Minderheitenkandidat auf dem Wahlzettel aufgeführt, und die Wähler können ihre Stimme für ihn abgeben. Das bedeutet, daß der Minderheitenkandidat mit den parteigebundenen und den parteilosen Kandidaten um die Gunst des kommunalen Wählers ringt, wobei ihm einige Privilegien zugute kommen, die allerdings erst greifen, wenn auf regulärem Weg keine Vertretung der Minderheit im Gemeinderat zustande kommt.

Das bedeutet ebenfalls, daß grundsätzlich jeder Kommunalwähler unabhängig von seiner ethnischen Zugehörigkeit seine Stimme für Minderheitenkandidaten abgeben kann. Der Gesetzgeber geht hierbei von der Erwartung aus, daß die magyarischen Wähler „ihre“ parteigebundenen bzw. parteilosen Kandidaten wählen, während die Minderheitenangehörigen für „ihre“ Minderheitenkandidaten stimmen werden. Immerhin hat diese völlige Inkorporierung in die Kommunalwahlen den Vorteil, daß nach außen niemand gezwungen ist, sich – etwa durch einen gesonderten Minderheitenwahlzettel oder ähnliches – als einer Minderheit zugehörig zu erkennen zu geben. Andererseits birgt dieser völlige Verzicht auf Kontrolle auch

Mißbrauchsmöglichkeiten, die sich in bislang drei Kommunalwahlen mit Minderheitenbeteiligung jedoch nur in Ausnahmefällen – allerdings mit steigender Tendenz – aktualisiert haben.

Sämtliche Kandidaten ein und derselben Minderheit, die in den Gemeinderat gewählt worden sind, können sich nach dessen Konstituierung zu einer Minderheitenselbstverwaltung zusammenschließen. Sie bilden damit eine Art Fraktion, aber ihr Zusammenschluß hat wesentlich stärkere Rechte als eine bloße Fraktion. Je nachdem, wieviel Prozent der Abgeordneten des Gemeinderats die Minderheitenselbstverwaltung umfaßt, ist sie in drei Formen mit jeweils gestuften Rechten gegliedert: über 50 Prozent (kommunale Minderheitenselbstverwaltung, § 22 Abs. 1 MindhG), über 30 Prozent (mittelbar zustande gekommene Minderheitenselbstverwaltung, § 22 Abs. 2 MindhG) und darunter (unmittelbar zustande gekommene Minderheitenselbstverwaltung; ihr können auch Personen angehören, die nicht Mitglieder des Gemeinderates sind, § 23 MindhG).<sup>5</sup> Alle Minderheitenselbstverwaltungen sind juristische Personen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 MindhG). Jede Minderheit kann in einer Gemeinde nur eine Selbstverwaltung gründen, und die stärkeren Formen haben Vorrang vor den schwächeren.

Nur wenig besondere Rechte hat die kommunale Minderheitenselbstverwaltung, denn da sie die Mehrheit im Gemeinderat stellt, kann sie ohnehin mit dieser Mehrheit alle Kompetenzen nutzen, die in die kommunale Selbstverwaltung fallen.<sup>6</sup> Weitergehende Rechte bestehen vor allem im Zugang zu staatlichen Geldern, die Minderheitenzwecken gewidmet sind und die deshalb von normalen Kommunen nicht abgerufen werden können.

Den beiden anderen Minderheitenselbstverwaltungsformen, die im Gemeinderat lediglich eine Minderheit bilden und sich daher nicht ohne weiteres durchsetzen können, kommen im wesentlichen mehr oder weniger weit ausgebaute Mitbestimmungs- und Konsultationsrechte in allen gemeindlichen Angelegenheiten zu, die die besondere Lage der von ihr vertretenen Minderheit betrifft. Das Gesetz differenziert hierbei nicht nur nach der Form der Selbstverwaltung, sondern auch nach der Natur der Materie: Je stärkere Auswirkungen Entscheidungen auf den Kern der Minderheitenexistenz haben können (z.B. bei der Ausgestaltung der örtlichen Lehrpläne des Minderheitenunterrichts), desto intensiver sind Mitwirkungsrechte ausgestaltet (§§ 26-30 MindhG).

Neben der Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess der Gemeinde können die Minderheitenselbstverwaltungen Träger aller möglichen Minderheiteninstitutionen wie Archiven, Bibliotheken oder Theatern sein. Insbesondere können sie von Minderheitenkindern besuchte Schulen

5 Zu Einzelheiten s. Küpper, Herbert, Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, München 1998, S. 180-226.

6 Hierzu Küpper, Herbert, Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn, Berlin 2002 (zum Verhältnis kommunale Selbstverwaltung und Minderheitenselbstverwaltung insbes. S. 328-347).

in eigene Trägerschaft übernehmen. Da es in Ungarn allgemein Privatschulfreiheit gibt, können auch private Vereine Schulen gründen oder übernehmen, aber angesichts der noch mangelhaften Erfahrungen der Menschen mit derart weitgehendem zivilgesellschaftlichen Engagement sind die öffentlich-rechtlichen Minderheitenselbstverwaltungen gegenwärtig und noch auf längere Zeit hin die realistischere Alternative eines Minderheitenträgers für Schulen.

Die Finanzierung der Minderheitenselbstverwaltungen erfolgt weitgehend aus den kommunalen Budgets. Da Minderheitenselbstverwaltungen gleichzeitig aber auch den Zugang zu staatlichen Geldern für Minderheitenzwecke eröffnen, welche in Ungarn vergleichsweise reichlich dotiert sind, haben zahlreiche Kommunen nach anfänglicher Skepsis die Erfahrung gemacht, daß es durchaus lohnend sein kann, eine oder mehrere<sup>7</sup> Minderheitenselbstverwaltungen zu haben.

Das System der Minderheitenselbstverwaltungen wurde erstmalig mit den Kommunalwahlen 1994 in die Wirklichkeit umgesetzt. Bereits in dieser ersten Wahl, als noch ein gewisses Mißtrauen gegenüber dieser am grünen Tisch erfundenen und über keinerlei Vorläufer verfügenden Konstruktion herrschte, kamen erstaunlich viele Minderheitenselbstverwaltungen zustande. Die meisten Selbstverwaltungen gehörten dem niedrigsten Typus an; lediglich die Deutschen, die Kroaten und die in einigen Dörfern geschlossen siedelnden Slowenen schufen in größerer Anzahl den stärksten Typus, die kommunale Minderheitenselbstverwaltung. Die meisten Selbstverwaltungen waren solche der Zigeuner (insgesamt 477), gefolgt von den Deutschen (insgesamt 162), den Kroaten (insgesamt 57) und den Slowaken (insgesamt 51). Um diese Zahlen würdigen zu können, muß man wissen, daß es in Ungarn etwa 3200 Gemeinden gibt.

In den folgenden Kommunalwahlen 1998 nahm nicht zuletzt wegen der positiven Erfahrungen während des ersten Zyklus die Zahl der Minderheitenselbstverwaltungen zu, und in den Kommunalwahlen 2002 konnten sie den Trend der Zunahme noch einmal steigern. Die relative Verteilung auf Typen und Minderheitengruppen blieb im Wesentlichen stabil.

Allerdings hat das System durch Expansion jetzt möglicherweise eine Grenze erreicht, die eine gesetzgeberische Umkehr erfordert. Während und nach den letzten Wahlen 2002 haben sich die Mißbrauchsfälle im Vergleich zu vorher gehäuft, und auch die Zahl der Dysfunktionen nimmt zu. Es ist nicht ausgeschlossen, daß das System auf der Grundlage einer völligen ethnischen Anonymität und Inklusion in die Kommunalwahlen nicht zu halten ist, und daß in Zukunft deutlicher zwischen den Minderheitenwahlen (mit einer mehr oder weniger nachgewiesenermaßen ethnischen Wähler-

---

7 Jede Minderheit kann nur eine Minderheitenselbstverwaltung in einer Gemeinde gründen, aber wenn in einer Kommune mehrere politisch aktive Minderheiten leben, kann es geschehen, daß mehrere Selbstverwaltungen in einer Gemeinde existieren.

schaft) und den Kommunalwahlen (mit dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht aller) unterschieden werden muß.

Insgesamt liegt der Schwerpunkt der Bedeutung der Minderheitenselbstverwaltungen im Bereich der politischen Interessenartikulation und -vertretung, während ihre Rolle als Träger von Minderheiteneinrichtungen bislang noch zweitrangig ist.

## **7. Die landesweiten Minderheitenselbstverwaltungen**

Über der Ebene der örtlichen stehen die landesweiten Selbstverwaltungen, von denen jede Minderheit nur eine errichten kann. Sie sind öffentlich-rechtliche Monopolorganisationen. Ihre Mitglieder werden durch Wahlmänner bestimmt, die von den örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen entsandt werden (§§ 31-34 MindhG). Da die örtlichen Selbstverwaltungen kraft Wahl über eine demokratische Legitimation verfügen, können sie diese Legitimation an die landesweite Minderheitenselbstverwaltung weitergeben. Die Alternative, die Urwahl der Mitglieder der landesweiten Minderheitenselbstverwaltung, wäre wesentlich kostenträchtiger und möglicherweise auch angesichts voraussichtlich niedriger Wahlbeteiligung keine besonders tragfähige Legitimitätsbasis.

Während nach den ersten Kommunalwahlen 1994 einige kleine Minderheiten die Mindestquoten für eine landesweite Selbstverwaltung nicht erreichten, verfügen seit 1998 alle Minderheiten, auch die kleinsten, über eine landesweite Selbstverwaltung.

Die landesweiten Minderheitenselbstverwaltungen versehen die regionalen und nationalen Aufgaben, die die Kräfte der örtlichen Ebene übersteigen (§§ 36-39 MindhG). Sie sind Ansprech- und Verhandlungspartner der Regierung, des Parlaments und anderer zentralstaatlicher Einrichtungen in Minderheitenfragen. Sie werden allerdings nur angehört; echte Mitbestimmungsrechte kommen ihnen nur in marginalen Fragen wie etwa beim Erlaß von Rechtsvorschriften über den Schutz der architektonischen Denkmäler und historischen Siedlungen der Minderheit zu (§ 38 Abs. 2 MindhG). Ihre wesentliche Wirkung entfalten die landesweiten Selbstverwaltungen durch ihre Teilnahme am politischen Diskurs.

Daneben sind sie die Träger von Minderheiteneinrichtungen mit überörtlicher Bedeutung wie z.B. Internaten, zentralen Sammlungen und Archiven.

## 8. Probleme an der Peripherie des Minderheitenrechts

Die eigentlichen Probleme, die Ungarn mit Minderheiten hat, liegen in Bereichen, die vom MindhG nicht mehr oder nur noch am Rande erfaßt werden. Hierzu gehört zum einen die Lage der Auslandsungarn in den Nachbarstaaten, zum anderen die Lage der Zigeuner – meist, aber nicht ausschließlich Roma.

Was die Auslandsungarn angeht, so erließ das ungarische Parlament in Ausführung von § 6 Abs. 3 Verf. im Juni 2001 nach langen Debatten und beträchtlicher Kritik aus dem In- und Ausland das sogenannte Statusgesetz<sup>8</sup>, das die Privilegien von Auslandsungarn beim Zugang zu bestimmten staatlichen oder halbstaatlichen Leistungen in Ungarn bzw. zu öffentlichen Geldern regelt. Bereits einige seiner materiellen Regelungen sind bedenklich, weil sie wenig Respekt vor der völkerrechtlich geschützten Personal- und Territorialhoheit der Nachbarstaaten bezeugen; das Hauptproblem ist aber wohl der ethnonationale Grundton der Gesetzessprache und die rüde Art, wie sich die ungarische Regierung über diplomatische Initiativen der betroffenen Nachbarstaaten hinweggesetzt hat.

Die regionalen Verstimmungen, die auch in Brüssel gewisse Bedenken auslösten, konnten jedoch zum Teil durch die 2002 ins Amt gewählte neue ungarische Regierung geglättet werden, indem sie diplomatische Schritte in Richtung Nachbarstaaten unternahm und bei der Umsetzung des Gesetzes behutsam vorging. Ebenso hat vermutlich geholfen, daß das Interesse in den Kreisen der Auslandsungarn geringer war als von ungarischer Seite ursprünglich erhofft.

Das zweite und gewichtigere Minderheitenproblem, dem Ungarn sich gegenüber sieht, ist die Lage der Zigeuner. Ihre Lage wird in den letzten Fortschrittsberichten der Brüsseler Kommission zu Ungarns Bemühungen, auf EU-Standards zu kommen, in immer stärkerem Maße bemängelt, was zunehmend an Ungarns Bild als Musterknaben der Beitrittsverhandlungen kratzt. Dies ist nur in Teilen gerechtfertigt, denn die erhöhte Sensibilität der EU-Staaten gegenüber der Lage der osteuropäischen Roma wurde vor allem durch die Massenauswanderungen tschechischer und slowakischer Zigeuner gen Westen ausgelöst, während aus Ungarn nur wenige Roma Asyl oder Aufenthalt im Westen suchten. Nichtsdestotrotz ist die Nervosität in Westeuropa groß, und daher wird die Lage der Zigeuner in den Beitrittskandidaten ganz besonders kritisch untersucht. Andererseits ist zu bedenken, daß die Lage der Zigeuner in Ungarn nicht so rosig ist, daß sie einer kritischen Untersuchung standhielte.

Das Hauptproblem der Zigeuner in Ungarn ist nicht minderheitenrechtlicher Natur, sondern sozialer Art. Die Zigeuner leben am Rande der

---

8 Gesetz 2001: LXII über die Ungarn, die in den Nachbarstaaten leben, Magyar Közlöny 2001/ 5637ff. Dazu Küpper, Herbert, „Ungarns umstrittenes Statusgesetz“, Osteuropa-Recht 5/2001, S. 418-434.

Gesellschaft und haben nur sehr wenige Chancen, den Weg in die Mehrheitsgesellschaft zu finden. Ihnen stehen selbstverständlich alle geschilderten Minderheitenrechte zu, und, wie gesehen, machen sie insbesondere von der Möglichkeit der Bildung von Minderheitenselbstverwaltungen regen Gebrauch.

Nun ist aber das Hauptziel des Minderheitenrechts, der kleinen Gruppe das Überleben ihres ethnischen Andersseins inmitten des natürlichen (und im ungünstigen Falle politischen) Assimilierungsdrucks zu ermöglichen. Für die gesellschaftlich und wirtschaftlich integrierten anderen Minderheiten ist dies auch ein legitimer Zweck.

Wenn das Hauptproblem einer Gruppe jedoch darin besteht, daß sie an der Peripherie der Gesellschaft lebt, dann kann man dem nur mit Inklusionsmechanismen begegnen. Minderheitenschulen für Zigeunerkinder – vielleicht sogar noch mit Romanes als Unterrichtssprache – würde die Marginalisierung nur perpetuieren. Daher ist aus dem Instrumentarium des MindhG für die Zigeuner vor allem die Selbstverwaltung von Bedeutung, denn einen Bedarf nach politischer Interessenvertretung haben auch sie. Ansonsten greift der Staat vorwiegend zu Mitteln sozialrechtlicher Art, um die Lage der Zigeuner zu verbessern. Hierzu wurden in den letzten Jahren zahlreiche besondere Roma-Ausschüsse und Räte geschaffen, die neben vergleichbare Einrichtungen des Minderheitenrechts treten und sich spezifisch mit der Lage der Roma beschäftigen bzw. staatliche Aktivitäten in diesem Feld koordinieren sollen. Bei der Implementierung dieser Maßnahmen hat es sich als Vorteil erwiesen, daß bereits eine ausgebaute minderheitenrechtliche Infrastruktur von unterschiedlichen Institutionen existierte; diese Institutionen konnten mit der Wahrnehmung der neuen Förderaufgaben betraut werden. In der Sache hat sich allerdings bislang noch wenig getan, und vermutlich ist eine jahrhundertelange Marginalisierung auch nur über längere Zeiträume wirklich umzukehren und aufzuheben.

## DAS VOLK DER SORBEN IN DEUTSCHLAND

### 1. Historisches

Die Sorben (sorb.: Serbja) – allesamt Staatsbürger der Bundesrepublik Deutschland – sind eine kleine autochthone westslawische Minderheit in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen. Die Sorben verstehen sich selbst als slawisches Volk mit deutscher Staatszugehörigkeit. Einige ihrer Vertreter lehnen daher die Bezeichnung „nationale Minderheit“ ab, da es im Gegensatz beispielsweise zu den Dänen, keine in einem anderen Lande lebende „nationale Mehrheit“ der Sorben gibt. Man geht von ca. 60.000 Angehörigen<sup>1</sup> des sorbischen Volkes aus. Das Siedlungsgebiet der Sorben, die in deutscher Sprache auch als Wenden bezeichnet werden, liegt in der Lausitz (obersorbisch Luzica, niedersorbisch Luzyca), zwischen Cottbus und Bautzen. Hervorgegangen ist das sorbische Volk aus der Besiedlung der Gebiete zwischen Elbe, Saale und Oder durch slawische Stämme im Zuge der Völkerwanderung. Nachdem die Slawen zwischen dem 8. und 11. Jahrhundert unter deutsche Herrschaft fielen und die deutsche Besiedlung des Territoriums einsetzte, wurden sie westlich der Elbe frühzeitig (eine Ausnahme bildeten die Dravänopolaben im Hannoverschen Wendland, die sich ihre Sprache bis in das 17. Jahrhundert bewahren konnten) assimiliert. Das Gebiet der Stämme der Lusizer und Milzener, aus denen das sorbische Volk hervorging, wurde hingegen durch die Siedlungsvorgänge „lediglich an der Peripherie (erfasst), was wesentlich zur Erhaltung des sorbischen Ethnikums östlich der Elbe beitrug.“<sup>2</sup>

Reformation und eine spezifische Rolle der Kirchen – das Bautzener Domstift St. Petri und das Kloster Marienstern mit dazugehörigen Dörfern blieben in der ansonsten evangelischen Lausitz katholisch – begünstigten die Toleranz gegenüber der sorbischen Sprache und förderten die sorbische Kultur- und Sprachentwicklung. Die erste Bibelübersetzung durch Mikławš Jakubica im Jahre 1548 leitete die Herausbildung des sorbischen Schrift-

- 1 Angaben zur Zahl der Sorben beruhen auf Schätzungen bzw. Hochrechnungen. Gemäß den in der Bundesrepublik geltenden minderheitenrechtlichen Prinzipien ist das Bekenntnis zu einer Minderheit frei und wird amtlicherseits weder registriert noch in Frage gestellt.
- 2 Jan Brankack; Frido Metšk, Geschichte der Sorben. Band 1, Schriftenreihe des Instituts für sorbische Volksforschung 39, Bautzen 1977, S. 116.

tums und einer sorbischen Hochkultur ein. Seit 1832 wurde in Sachsen an den Schulen im sorbischen Gebiet in bescheidenem Maße auch sorbisch unterrichtet. Immer wieder waren die Sorben aber auch germanisatorischen Maßnahmen (vor allem Sprachverboten) der deutschen herrschenden Schichten ausgesetzt.

1847 gründeten der sorbische evangelische Geistliche und Dichter Handrij Zejler, der Wissenschaftler und Publizist Jan Arnošt Smoler und weitere Sorben – inspiriert von Bewegungen der slawischen Wiedergeburt bei anderen slawischen Nationen – die wissenschaftliche Gesellschaft „Macica Serbska“. Diese förderte das Aufstreben der sorbischen Kultur und Sprache und trat als erste sorbische politische Kraft (Große Petition der Sorben an die sächsische Regierung im Jahre 1848) in Erscheinung. Der Gründung der Macica Serbska folgte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Entfaltung eines breiten sorbischen Vereinslebens.

Die Reichsgründung 1871 und die damit verbundene Etablierung des deutschen Nationalstaates unter preußischer Dominanz führte dazu, dass in der Politik der germanisatorische Druck auf die Sorben zunahm. 1888 verbot das preußische Kultusministerium die Erteilung des fakultativen sorbischen Sprachunterrichts am Gymnasium in Cottbus. In der Oberlausitz schränkte das sächsische Schulgesetz aus dem Jahre 1873 die Erteilung sorbischen Unterrichts ein.

Im Oktober 1912 wurde in Hoyerswerda die DOMOWINA als Dachverband der sorbischen Vereine in der Lausitz gegründet. Diese Organisation entwickelte sich zum anerkannten Träger sorbischer Interessen und ist heute eine der ältesten Minderheitenorganisationen in Europa.

Die Verfassung der Weimarer Republik sah im Artikel 113 für „fremdsprachige Volksteile“ einen gewissen Schutz vor, der jedoch nicht durch entsprechende Gesetze abgesichert wurde. Von den deutschen Behörden wurden die sorbischen Aktivitäten systematisch überwacht. Dazu wurde 1920 in Bautzen eine „Wendenabteilung“ installiert, die nach 1933 von den Nationalsozialisten weiter geführt wurde.

Während der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur sollten die Sorben ihre slawische ethnische Identität ablegen und sich als „wendisch-sprechende Deutsche“ deklarieren. Dies wurde von der DOMOWINA abgelehnt. Daraufhin wurde sie 1937 verboten, jegliche sorbische Aktivitäten sowie der öffentliche Gebrauch der sorbischen Sprache waren untersagt. Aktive Sorben wurden verfolgt, einige in Konzentrationslager eingesperrt und umgebracht.

Laut den Verfassungen der DDR (1949, 1968 bzw. 1974) sowie weiterer gesetzlicher Regelungen – darunter das als erstes Minderheitengesetz in der Geschichte Deutschlands vom Landtag Sachsens 1948 verabschiedete Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung – genossen die Sorben umfassenden Schutz und Förderung. Es wurden staatliche Institutionen und Einrichtungen gegründet, die eine breite Entfaltung der sorbischen Kultur sicherten. Gewährleistet war sorbischer Sprachunter-

richt an den Schulen (dabei in der Stadt Bautzen sowie in der sorbisch-katholischen Region als Unterrichtssprache) und es bestanden sorbische kulturelle Institutionen. Politisch stand die sorbische Bewegung in Gestalt der „sozialistischen“ DOMOWINA unter Kontrolle der SED, ideologische Grundlage der Minderheitenpolitik waren die Vorstellungen im Marxismus-Leninismus vom „Aufblühen, der Annäherung und Verschmelzung der Nationalitäten“.

Als unzureichend erwies sich die Sprachen- und Schulpolitik, die zu einem erheblichen Rückgang der aktiven Zweisprachigkeit führte.<sup>3</sup> Gesetzlich zugesicherte Möglichkeiten der Anwendung der sorbischen Sprache in öffentlichen Verwaltungen, einem wichtigen Kriterium sprachlicher Gleichberechtigung, waren nur in einem Teil des deutsch-sorbischen Gebietes gewährleistet. Die Kultur wurde gefördert, ohne dass dies tatsächlich auf Erhaltung und Festigung einer sorbischen Identität ausgerichtet gewesen war. Auch die Ansiedlungen von deutschen Umsiedlern/Vertriebenen nach dem II. Weltkrieg in der Lausitz sowie der mit starker Zuwanderung verbundene extensive Ausbau der Braunkohle- und Energiewirtschaft führte dazu, dass die Assimilation voranschritt.

## **2. Minderheitenschutz für die Sorben in der Bundesrepublik Deutschland**

### **2.1 Allgemeines zum Minderheitenschutz in der Deutschland**

Vor 1990 spielte Minderheitenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland faktisch keine Rolle. Als nationale Minderheit wurde lediglich die ca. 50.000 Angehörige zählende dänische Bevölkerungsgruppe in Schleswig-Holstein angesehen. Mit den Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955 über Garantien zum Schutz der dänischen bzw. deutschen Minderheit war sichergestellt, dass die dänische Volksgruppe ihre sprachlichen und kulturellen Interessen ungehindert wahrnehmen konnte. Dazu stellen das Land Schleswig-Holstein und das Königreich Dänemark finanzielle Mittel bereit. Im Gegenzug wird die deutsche Minderheit im dänischen Nordschleswig auf gleichem Niveau versorgt. Die kulturellen Interessen der Dänen realisierte die Südschleswigsche Vereinigung, als politischer Repräsentant konnte sich der Südschleswigsche Wählerverband auch dank einiger besonderer Festlegungen (keine 5 Prozent-Sperrklausel, Sonderregelungen in der Parteienfinanzierung und Wahlkostenerstattung) stabilisieren und mit Abgeordneten im Kieler Landtag die besonderen Interessen der Dänen artikulieren. Die nordfriesische Bevölkerungsgruppe – soweit sie sich als nationale Minderheit betrachtete –, die nach dem Zweiten Weltkrieg im

---

3 Ludwig Elle, Sprachenpolitik in der Lausitz. Eine Dokumentation 1949 bis 1989, Schriften des Sorbischen Instituts 11, Bautzen 1995, S. 60f.

Ruhrgebiet verbliebenen Polen sowie die deutschen Sinti und Roma genossen keinen besonderen Status als nationale Minderheit.<sup>4</sup>

Die Situation änderte sich nach 1990. Durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik kam mit den Lausitzer Sorben eine weitere, unbestritten als nationale Minderheit anzusehende Bevölkerungsgruppe, die zudem in der DDR über weitreichende kulturelle Möglichkeiten verfügte, hinzu. Die sorbischen Repräsentanten stellten bereits im Einigungsprozess klar, dass sie auch weiterhin einen angemessenen Minderheitenschutz beanspruchten.<sup>5</sup> In der Verfassungsdiskussion von 1992 bis 1994 artikulierten die politischen Vertreter der Dänen, nationalen Friesen, Sorben und des Zentralrats der Sinti und Roma die gemeinsame Forderung nach einem Minderheitenartikel im Grundgesetz.<sup>6</sup> Aber auch auf internationaler Ebene gewann ab 1990 die Minderheitenfrage durch die Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen ein neues Gewicht. Für die Bundesrepublik kam noch hinzu, dass sich durch das Ende des Ost-West-Konflikts für die von Deutschland stets beanspruchte Fürsorgeverpflichtung für deutsche Minderheiten in Russland, den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und weiteren Staaten in Osteuropa völlig neue Möglichkeiten und seitens dieser Minderheiten auch Erwartungen ergaben.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik enthält keinen Artikel zum Minderheitenschutz. Die entsprechenden Forderungen der Minderheitenverbände scheiterten 1994 im Bundestag. Es wurde u.a. befürchtet, dass ein Minderheitenartikel auch für die neuen Minderheiten anwendbar gemacht werden könnte und so einer „multikulturellen Gesellschaft“ Tür und Tor geöffnet würde. Außerdem war man der Auffassung, dass entsprechend dem föderalen Aufbau Deutschlands Minderheitenfragen ausreichend in den Ländern geregelt werden könnten.<sup>7</sup> Somit hat lediglich Artikel 3 eine gewisse Relevanz für die nationalen Minderheiten. Dieser Artikel verbietet jegliche Diskriminierung, darunter auch wegen ethnischer Merkmale. Für

- 4 Ludwig Elle, Der Minderheitenschutz in Deutschland im 20. Jahrhundert, in: Edmund Pech; Dietrich Scholze (Hg.): Zwischen Zwang und Beistand. Deutsche Politik gegenüber den Sorben vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart, Schriften des Sorbischen Instituts 37, Bautzen 2003, S. 135.
- 5 Martin Kasper, Die Lausitzer Sorben in der Wende 1989/1990. Ein Abriss mit Dokumenten und einer Chronik, Schriften des Sorbischen Instituts 28, Bautzen 2000, S. 57.
- 6 Autochthone nationale Minderheiten in der Bundesrepublik:

Nationale Minderheit	Siedlungsgebiet	Anzahl
Dänen	Südschleswig (Schleswig-Holstein)	ca. 50.000
Friesen	Schleswigsche Westküste (Schleswig-Holstein)	10-15.000
Lausitzer Sorben	Lausitz (Brandenburg)	< 20.000
Lausitzer Sorben	Lausitz (Sachsen)	< 40.000
Roma/Sinti	Bundesgebiet	ca. 70.000

- 7 Thomas Pastor, Die rechtliche Stellung der Sorben in Deutschland, Schriften des Sorbischen Instituts 15, Bautzen 1997, S. 67.

die Bewahrung der Identität, Sprache und Kultur kleiner autochthoner Gemeinschaften wie der Lausitzer Sorben ist dies jedoch unzureichend.

1992 bzw. 1995 trat die Bundesrepublik der Charta des Europarats zum Schutz von Regional- oder Minderheitensprachen sowie dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten bei, die in Deutschland seit 1999 geltendes Recht sind. In einer Erklärung der Bundesregierung zum Rahmenübereinkommen wurde klargestellt, welche Gemeinschaften in Deutschland als nationale Minderheiten im Sinne der europäischen Vereinbarungen angesehen werden:

„Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.“<sup>8</sup>

## 2.2 Rechtlicher Schutz der sorbischen Minderheit

In den Verhandlungen über den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland wurde auf Grund von Forderungen der DOMOWINA und weiterer sorbischer Vertreter Minderheitenschutz für die Sorben in einer Protokollnotiz zum Einigungsvertrag zugesagt. Damit war 1990 gesichert, dass die den Interessen der sorbischen Minderheit dienenden Institutionen und Maßnahmen bestehen bleiben konnten, bis durch die wieder gegründeten Länder Brandenburg und Sachsen neue rechtliche Grundlagen und Strukturen der Minderheitenförderung geschaffen wurden.

1992 verabschiedeten die Landtage von Brandenburg (nach einer Volksabstimmung) und Sachsen Landesverfassungen. In beiden ist der Minderheitenschutz gegenüber den Sorben als Grundrecht verankert.

*Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 – Artikel 25:*

Art. 25 Rechte der Sorben (Wenden)

(1) Das Recht des sorbischen Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebietes wird gewährleistet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Verwirklichung dieses Rechtes, insbesondere die kulturelle Eigenständigkeit und die wirksame politische Mitgestaltung des sorbischen Volkes.

(2) Das Land wirkt auf die Sicherung einer die Landesgrenzen übergreifenden kulturellen Autonomie hin.

---

8 Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten vom 22. Juli 1997, Art. 1 (Erklärung der Bundesregierung vom 11. Mai 1995).

- (3) Die Sorben haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Kindertagesstätten.
- (4) Im Siedlungsgebiet der Sorben ist die sorbische Sprache in die öffentliche Beschriftung einzubeziehen. Die sorbische Fahne hat die Farben Blau, Rot, Weiß.
- (5) Die Ausgestaltung der Rechte der Sorben regelt ein Gesetz. Dies hat sicherzustellen, dass in Angelegenheiten der Sorben, insbesondere bei der Gesetzgebung, sorbische Vertreter mitwirken.

Aus der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992:

#### Artikel 2

(4) Im Siedlungsgebiet der Sorben können neben den Landesfarben und dem Landeswappen Farben und Wappen der Sorben (...) gleichberechtigt geführt werden.

#### Artikel 5

- (1) Dem Volk des Freistaates Sachsen gehören Bürger deutscher, sorbischer und anderer Volkszugehörigkeit an. Das Land erkennt das Recht auf Heimat an.
- (2) Das Land gewährleistet und schützt das Recht nationaler und ethnischer Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege ihrer Sprache, Religion, Kultur und Überlieferung.
- (3) Das Land achtet die Interessen ausländischer Minderheiten, die sich rechtmäßig im Land aufhalten.

#### Artikel 6

- (1) Die im Land lebenden Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit sind gleichberechtigter Teil des Staatsvolkes. Das Land gewährleistet und schützt das Recht auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege und Entwicklung ihrer angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung, insbesondere durch Schulen, vorschulische und kulturelle Einrichtungen.
- (2) In der Landes- und Kommunalplanung sind die Lebensbedürfnisse des sorbischen Volkes zu berücksichtigen. Der deutsch-sorbische Charakter des Siedlungsgebietes der sorbischen Volksgruppe ist zu erhalten.
- (3) Die landesübergreifende Zusammenarbeit der Sorben, insbesondere in der Ober- und Niederlausitz, liegt im Interesse des Landes.

Zur Verwirklichung des Verfassungsauftrags wurden in beiden Bundesländern in zahlreichen Rechtsvorschriften Festlegungen für das deutsch-sorbische Gebiet getroffen. Brandenburg regelte den Minderheitenschutz 1994 in einem Sorben(Wenden)-Gesetz. Das in Sachsen seit 1948 bestehende und mittlerweile überholte Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung wurde im März 1999 durch ein Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen ersetzt. Gemessen an den Rechtsvorschriften sind die Sorben wohl die am besten bedachte Minderheit in Europa. In Sachsen bestehen 29 und in Brandenburg 22 Gesetze, Gesetzesartikel oder Verordnungen, die sorbische Belange berühren.

*Die grundlegenden Elemente des Schutzes der sorbischen Minderheit sind:*

- Schutz und Förderung der Sorben werden als Teil der Verwirklichung der Menschenrechte angesehen.
- Die Zugehörigkeit zum sorbischen Volk resultiert aus einem freien Bekenntnis, welches amtlicherseits weder überprüft noch in Frage gestellt werden darf.
- Es besteht das Recht auf den Gebrauch der sorbischen Sprache im öffentlichen Bereich; Nachteile dürfen für den Bürger daraus nicht entstehen.
- Es besteht das Recht auf das Erlernen der sorbischen Sprache an öffentlichen Bildungseinrichtungen.
- Der bikulturelle Charakter der Heimatregion der sorbischen Bevölkerung ist zu bewahren, darunter auch durch die Verwendung zweisprachiger topographischer Aufschriften.

Im Unterschied zur Praxis in einigen europäischen Staaten (siehe die umstrittene Ortstafelregelung in Österreich, die gem. Volksgruppengesetz von 1976 erst für Gemeinden mit einem Volksgruppenanteil von über 25 Prozent gilt) werden in der Bundesrepublik Minderheitenrechte nicht an bestimmte Anteile der Minderheit an der entsprechenden Gesamtbevölkerung gebunden. Allerdings werden in öffentlichen Debatten nicht selten auch „Nützlichkeitserwägungen“ (Lohnt sich denn das für eine so kleine Bevölkerungsgruppe?) angeführt.

Die Tatsache, dass die Sorben als autochthone Gemeinschaften keine Verbindung zu einem Staat gleicher ethnischer Identität der Staatsbürger, gleicher kultureller Traditionen und gleicher Sprache unterhalten können, muss bei der Gestaltung der Minderheitenpolitik beachtet werden. Die kulturschöpferischen Potenzen für die Erhaltung und Entwicklung der sorbischen Kultur und Sprache können so gut wie nur aus der zahlenmäßig kleinen sorbischen Gemeinschaft erschlossen werden, auswärtige Hilfe eines benachbarten „Mutternvolkes“ ist nicht möglich. Während beispielsweise die dänische Minderheit auf das breite Spektrum an dänischsprachigen Medien und dänischsprachiger Literatur des Nachbarlandes zurückgreifen kann, muss dies in sorbischer Sprache durch die wenigen zur Verfügung stehenden Kräfte und Mittel bewerkstelligt werden. Umso größer bewerten die Interessenvertreter der Sorben, namentlich der Dachverband DOMOWINA, die Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland (die ihrerseits gegenüber deutschen Minderheiten in Osteuropa eine Fürsorgeverpflichtung in Anspruch nimmt) für die sorbische Minderheit. Entsprechend sensibel reagiert man daher auf Anzeichen, diese Unterstützung einschränken oder in Frage stellen zu wollen.

Für die praktische Realisierung der sprachlichen und kulturellen Ziele der Minderheitenpolitik in der deutsch-sorbischen Region werden von der gemeinsam vom Bund (drei Sechstel des Budgets) und den Län-

dern Sachsen (zwei Sechstel) und Brandenburg (ein Sechstel) getragene Stiftung für das sorbische Volk finanzielle Mittel bereitgestellt. Sie dienen der Aufrechterhaltung einer institutionellen Infrastruktur (darunter ein Verlag, ein außeruniversitäres Forschungsinstitut, ein Sprachzentrum, ein professionelles Folkloreensemble sowie die finanzielle Beteiligung der Stiftung am zweisprachigen Deutsch-Sorbischen Volkstheater in Bautzen) sowie der Förderung von Initiativen und Projekten, die der Erhaltung und Fortentwicklung der sorbischen Sprache, Kultur und Identität dienen sollen. Der Etat der Stiftung betrug bei Gründung im Jahre 1991 ca. 22 Mio. Euro. Er ist bis zum Jahre 2004 auf ca. 16 Mio. Euro abgesenkt worden<sup>9</sup>, entsprechende erhebliche Substanzverluste wurden dabei in Kauf genommen. Auch für die Zukunft sind weitere drastische Kürzungen vorgesehen.

Der materiellen und institutionellen Sicherstellung der Minderheitenförderung gleichwertig ist die tatsächliche Gewährleistung der in den zahlreichen Rechtsvorschriften eingeräumten Möglichkeiten für die Angehörigen der sorbischen Gemeinschaft. Dies betrifft vor allem diejenigen Bereiche, die den alltäglichen Gebrauch der sorbischen Sprache außerhalb der Familie sowie das sorbische bzw. zweisprachige Schulwesen berühren. Hierzu muss festgestellt werden, dass die rechtlichen Möglichkeiten und der Ausbaugrad des Sorbischen oft im Widerspruch zur alltäglich geübten Praxis stehen. Verpflichtungen zur Einbeziehung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Bereich werden häufig ignoriert oder bestenfalls passiv „bereitgestellt“. Eine aktive Sprachen- und Kulturpolitik in den Kommunen, die den sorbischsprachigen Bürgern den gleichberechtigten Status des Sorbischen verdeutlicht, ist bisher nicht erreicht worden.

„Die sorbische Bevölkerung samt ihrer Interessenvertretung ist permanent in die Rolle einer Bittstellerin gedrängt, die unablässig darauf achten muss, dass die Bestimmungen zur Zweisprachigkeit eingehalten werden. Reagiert die sorbische Seite auf Mängel wird ihr nicht selten Kleinlichkeit oder Überspitzung vorgeworfen; tut sie es nicht, entsteht der Eindruck, dass sie kein wirkliches Interesse zeige. In jedem Falle werden leicht Vorurteile genährt.“<sup>10</sup>

Ein hoffnungsvoller Ansatz kann allerdings von den seit Beginn des Jahres 2004 in Brandenburg und Sachsen entwickelten Initiativen „Sprachenfreundliche Gemeinde“ ausgehen. Im Rahmen dieser Initiativen, die unter der Schirmherrschaft der jeweiligen Landtagspräsidenten stehen, sollen die Gemeinden im zweisprachigen Gebiet dazu angehalten werden, nicht nur alle einschlägigen rechtlichen Bestimmungen zur Zweisprachigkeit einzu-

9 Der etwa gleich großen dänischen Volksgruppe in Schleswig-Holstein stehen für vergleichbare Zwecke ca. 19 Mio. Euro zur Verfügung.

10 Ludwig Elle, *Minderheitensprache und Wirtschaft. Möglichkeiten zur Einbeziehung des Sorbischen in die ökonomische und administrative Praxis*, Bautzen 2002, S. 42.

halten, sondern darüber hinaus die Bürger auch ausdrücklich zur Verwendung der sorbischen Sprache zu ermutigen und einzuladen.

### 3. Interessenvertretung der sorbischen Minderheit

Das prinzipielle Recht auf eine besondere politische Mitwirkung der Sorben als nationale Minderheit an demokratischen Prozessen in der Bundesrepublik Deutschland lässt sich aus den Minderheitenartikeln in den Landesverfassungen, insbesondere jedoch aus dem Sorben(Wenden)-Gesetz Brandenburgs bzw. dem Sächsischen Sorbengesetz sowie dem Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (hier vor allem aus Artikel 15<sup>11</sup>) ableiten. Für die Ausübung dieses Rechts gibt es jedoch hinsichtlich der kommunalen und regionalen Selbstverwaltungsorgane keine besonderen Vorgaben. Bei allgemeinen Wahlen können keine besonderen sorbischen Selbstverwaltungsgremien gewählt werden, wie beispielsweise die Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn. Es gibt darüber hinaus auch keine Festlegungen, die etwa eine Mindestzahl sorbischer Mandate in den kommunalen Parlamenten der deutsch-sorbischen Region garantieren oder die Beteiligung von Wählervereinigungen der Minderheit bei Wahlen, z.B. durch ein geringeres Quorum an Unterstützungsunterschriften, erleichtern. Dies hat rechtliche und ethnosoziologische Hintergründe: Aus der bereits erwähnten Bekenntnisfreiheit der Zugehörigkeit zur sorbischen Minderheit ergibt sich, dass die Bildung von ausschließlich von Sorben gewählten Gremien bereits an fehlenden sorbischen Wählerverzeichnissen bzw. an Kriterien für die Aufstellung solcher, scheitern würde. Darüber hinaus ist auf den geringen Anteil der Sorben an der Gesamtbevölkerung in der deutsch-sorbischen Region hinzuweisen. Die Wirksamkeit von ethnischen Selbstverwaltungsgremien wäre zwangsläufig beeinträchtigt und diese könnten gegenüber den Mehrheitsvertretungen in eine isolierte Position gedrängt werden. Vor allem muss jedoch bedacht werden, dass das politische Meinungsspektrum der sorbischen Bevölkerung weit gefächert ist und nicht allein auf die sprachlich-kulturelle Komponente reduziert werden kann. Folglich muss die Vertretung bzw. Berücksichtigung sorbischer Interessen über andere Kanäle gewährleistet werden. Dabei bieten die rechtlichen Rahmenbedingungen differenzierte Möglichkeiten, die entsprechend den jeweiligen Verhältnissen in den beiden Bundesländern sowie den Kreisen und Gemeinden zur Anwendung kommen. Neben einem Beratenden Ausschuss für sorbische Angelegenheiten beim Bundesministerium des Innern bestehen Räte für sorbische Angelegenheiten

---

11 Art. 15: Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.

bei den Landtagen Brandenburgs und Sachsens sowie Räte bzw. Beauftragte für sorbische Belange auf regionaler und kommunaler Ebene. In der Regel haben sorbische Organisationen zumindest ein Vorschlagsrecht bei der Besetzung dieser Gremien. In einigen sächsischen Gemeindeparlamenten wirken ferner Abgeordnete sorbischer Wählervereinigungen.

Eine Schlüsselstellung kommt dem Dachverband der sorbischen Vereine, der DOMOWINA, zu. Sie gilt als allgemein anerkannte Interessenvertretung der Sorben. Die DOMOWINA hat ca. 7300 Mitglieder, darunter 5000 in fünf Regionalverbänden (mit Ortsgruppen in den meisten Gemeinden des deutsch-sorbischen Siedlungsgebiets) sowie ca. 2300 weitere Mitglieder, die 13 so genannten spezifischen sorbischen Vereinen, darunter als mitgliederstärkste Organisationen der katholische Cyrill-Method-Verein (ca. 500 Mitglieder), der Sorbischen Schulverein (ca. 300 Mitglieder) und der Verband sorbischer Gesangsvereine (ca. 700 Mitglieder)<sup>12</sup>, angehören. Der rechtliche Status der DOMOWINA entspricht dem eines eingetragenen, gemeinnützigen Dachvereins. Für die kulturelle und politische Arbeit stehen 12 hauptamtliche Mitarbeiter zur Verfügung. Die DOMOWINA trägt sich zu einem geringen Teil aus eigenen Einnahmen, überwiegend jedoch aus Fördermitteln der Stiftung für das sorbische Volk. In einigen Bestimmungen werden dem Dachverband besondere Rechte hinsichtlich der Vertretung sorbischer Interessen zugewilligt. So werden beispielsweise die sorbischen Vertreter in der Stiftung für das sorbische Volk aus dem Freistaat Sachsen durch den Bundesvorstand der DOMOWINA entsandt. Die DOMOWINA ist u.a. Mitglied im Regionalen Planungsverband „Oberlausitz/Niederschlesien“ und der ihr angehörende Sorbische Schulverein vertritt die sorbischen Interessen im Landesbildungsrat von Sachsen.

Die DOMOWINA mit ihren Gruppen auf örtlicher bzw. Gemeindeebene stellt die wichtigste politische Kraft in minderheitenpolitischen Fragen auf kommunaler Ebene dar. Innerhalb der Geschäftsstelle der DOMOWINA ist es die Aufgabe der sechs Regionalsprecher (im Wesentlichen jeweils zuständig für je einen Landkreis bzw. eine kreisfreie Stadt), die programmatischen Ziele des Dachverbandes und die Beschlüsse des Bundesvorstandes entsprechend den spezifischen regionalen Bedingungen aufzuarbeiten und zu ihrer Verwirklichung beizutragen.<sup>13</sup> Kritisch wird von sorbischer Seite bewertet, dass nur unzureichende Mitspracherechte bei der Gestaltung der Schulnetze im deutsch-sorbischen Gebiet bestehen und die sorbischen Vertreter im Rat der Stiftung für das sorbische Volk in der Minderheit sind. Dies und differenzierte Erfahrungen bei der Berücksichtigung der spezifischen Interessen der sorbischen Bevölkerung auf kommunaler Ebene (vor allem hinsichtlich der meist nur unzureichend garantierten

12 Die Angaben über die Mitgliedschaft beziehen sich auf das Jahr 2004.

13 Elisabeth Elle, Zur Praxis der Minderheitenpolitik aus der Sicht der Regionalsprecherin der Domowina im Landkreis Bautzen, in: Europa Regional, Leipzig, 10 (2002) 02, S. 70f.

Zweisprachigkeit in den öffentlichen Verwaltungen) haben in den letzten Jahren eine Diskussion ausgelöst, ob nicht weitergehende Selbstverwaltungsrechte (im Sinne kultureller Autonomie) notwendig wären. Im von der Hauptversammlung im Jahre 2002 beschlossenen Programm der DOMOWINA ist das Bestreben, einen öffentlich rechtlichen Status mit allen daraus resultierenden Entscheidungsbefugnissen zu erlangen, ausdrücklich festgelegt: „Die DOMOWINA bemüht sich um den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.“<sup>14</sup> Der Vorsitzende der Organisation, Jan Nuck begründet dies u.a. folgendermaßen: „Wären wir eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, hätten wir endlich ein Gremium, welches in bestimmten Fragen das Bestimmungsrecht hätte. Das würde den Sorben nützen, da verschiedene kontroverse Strömungen die Gesamtarbeit hemmen“<sup>15</sup>.

#### **4. Erhaltung der sorbischen Sprache – sorbisches Schulwesen**

Das sorbische Volk unterliegt einer starken Tendenz der Assimilation. Diese ist dadurch bedingt, dass es zwischen den sorbischen und den deutschen Bevölkerungsteilen, die vermischt im gesamten Territorium der Lausitz weitgehend konfliktfrei zusammenleben, keine unüberwindlichen kulturellen Barrieren gibt, und die sorbischen Sprachkenntnisse als wohl markanteste Komponente sorbischer Identität in der Lausitzer Bevölkerung stark rückläufig sind. Das heißt ein Identitätswechsel (überwiegend von sorbisch zu deutsch) oder das Pendeln zwischen Identitäten ist problemlos möglich. Darüber hinaus haben demographische Eingriffe in die gewachsene Bevölkerungsstruktur der Lausitz – zunächst nach 1945 durch die Ansiedlung von Umsiedlern/Vertriebenen, seit den 50er Jahren durch den Zustrom von Arbeitskräften für die Braunkohle- und Energiewirtschaft in der mittleren Lausitz und in der Niederlausitz und nach der Wende 1989/90 durch Abwanderung zahlreicher junger Sorben aus der strukturschwachen Oberlausitz – die Assimilation verstärkt.

Ein relativ intaktes sorbischsprachige Gebiet bilden lediglich die Gemeinden Radibor (Landkreis Bautzen), Panschwitz-Kuckau, Crostwitz, Ralbitz-Rosenthal, Nebelschütz, Räckelwitz (Landkreis Kamenz) im sorbisch-katholischen Teil der Lausitz. Diese Region ist neben der Stadt Bautzen Einzugsbereich der seit 1952 bestehenden sorbischen Schulen. Das sind Schulen mit sorbischer Unterrichtssprache in allen Fächern der Grundschule sowie in den kultur- und geisteswissenschaftlichen Fächern der Mittelschule. Sorbische Schulen besuchen derzeit etwa 1000 Schüler. Die

---

14 Programm der DOMOWINA – Bund Lausitzer Sorben e.V., in: <http://home.t-online.de/home/320051871311/domneu.html>, gesehen am 6. 5. 2004.

15 Zhromadnje za jedyn postronk. Rozmolwjachmy so z predsydu Domowiny Janom Nukom, in: Serbske Nowiny, 11. Oktober 2002, S. 5.

Schließung einer dieser Schulen, der sorbischen Mittelschule in Crostwitz, hat in den letzten zwei Jahren zu erheblichen Protesten geführt. Für mehr als zwei Drittel der ca. 15.000 Einwohner der Region ist die sorbische Sprache sowohl Alltagssprache in den Familien als auch in außerfamiliären Bereichen, darunter auch im Gottesdienst. Sorbisch wird nicht nur in den sorbischen Vereinen sondern zuweilen auch in herkömmlichen dörflichen Gemeinschaften gesprochen.

Die sprachsoziologische Situation der Sorben gestaltet sich dagegen im evangelischen Teil der Oberlausitz um Bautzen und in der Niederlausitz um Cottbus – dramatisch. Sie ist gekennzeichnet von einer ungünstigen Altersstruktur der Personen, die alltäglich sorbisch sprechen, von einem Rückzug der Sprache aus wichtigen öffentlichen Kommunikationsdomänen und von einem starken Rückgang der Sprachkompetenz. So musste der für die sorbischen Belange zuständige sächsische Staatsminister Matthias Röbber Anfang Mai 2004 feststellen, „die Zahl der sorbisch Sprechenden drohe in den ‚unterkritischen Bereich‘ zu geraten.“<sup>16</sup> Diesem negativen Trend versucht man entgegenzuwirken, indem neue Formen des Erwerbs der sorbischen Sprache unterstützt und sprachenpolitische Aktivitäten, anknüpfend an die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats, unter der Losung „Die Lausitz ist zweisprachig“ entwickelt werden. Schwerpunkte bilden hierbei die Verwirklichung des Rechts auf den Gebrauch der sorbischen Sprache bei Behörden sowie die Sicherung eines modernen und attraktiven sorbischsprachigen Medienangebots, darunter im Hörfunk und im Fernsehen. Vor allem soll erreicht werden, dass mehr Kinder aus deutschen und gemischten deutsch-sorbischen Elternhäusern die sorbische Sprache im Vorschulalter in guter Qualität erlernen, um später sorbische Schulen bzw. sorbische Schulklassen besuchen zu können. Dies soll auf der Grundlage des immersiven Spracherwerbs im Kindergarten erfolgen. In den Vorschuleinrichtungen werden die Kinder von speziell dafür qualifizierten Kindergärtnerinnen ausschließlich sorbischsprachig betreut, unabhängig von den Vorkenntnissen dieser Sprache. Die Kinder erwerben so im alltäglichen Tagesablauf „spielend“ das Sorbische und wenden es bereits nach kurzer Zeit in zunehmendem Maß an. Die Erfahrungen des seit 1998 laufenden Projekts sind viel versprechend. Zurzeit besuchen mehr als 400 Kinder derartige Kindergärten bzw. darauf aufbauende Schulklassen. Die erworbene sprachliche Kompetenz ermöglicht es, an Grundschulen die bisher nur deutschsprachig unterrichteten, neben dem Unterrichtsfach Sorbisch auch in den Fächern Heimatkunde, Sport, Musik, Kunsterziehung und Mathematik sorbisch bzw. zweisprachig zu unterrichten. Es zeichnet sich ab, dass in den kommenden Jahren große Anstrengungen unternommen werden müssen, um die guten Anfangserfolge zu stabilisieren und auszubauen. Die Gewährleistung des Unterrichts, der in der Regel nur klei-

---

16 Sachsen macht sich große Sorgen um das Sorbische, in: Sächsische Zeitung vom 5. Mai 2004, S. 6.

ne Schülergruppen umfasst, erfordert ein hohes Maß an schulpolitischer Flexibilität, die noch nicht ausreichend gewährleistet ist.

## 5. Deutsche und Sorben

Auf der Homepage des Zentralverbandes der Kärntner Slowenen wird der österreichische Pädagoge Dietmar Larcher (Universität Klagenfurt) mit folgender Feststellung hinsichtlich der Mentalität von Mehrheit und Minderheit in Minderheitenregionen zitiert:

„in ethnisch gemischten Gebieten gibt es zwei Mentalitäten: auf Seiten der Mehrheit das sogenannte legitimistische Geschichtsverständnis ‚alles was wir in Bezug zur Volksgruppe gemacht haben, war richtig‘ und auf Seiten der Minderheit das sogenannte heroische Geschichtsverständnis ‚wir waren immer Opfer und wurden immer geschlagen‘.“<sup>17</sup>

Diese Charakteristik ist auch für Geschichte und Gegenwart der Lausitzer Sorben zutreffend. Es ist unbestritten, dass die bis in die Gegenwart reichende Existenz der sorbischen Minderheit in Deutschland auch darauf zurückzuführen ist, dass in herrschenden Kreisen aller gesellschaftlichen Systeme neben dominierenden antislawischen und antisorbischen Auffassungen auch eine dem entgegenstehende Tendenz wirkte. Zumindest jedoch passte man sich von deutscher Seite an bestimmte soziale, kulturelle und sprachliche Gegebenheiten unter der sorbischen Bevölkerung an. Dazu der Leipziger Historiker Hartmut Zwahr:

„Der Oberlausitzer Karl Gottlob Anton nannte 1789 die Sorben als erster Landsleute. *Meine Landsleute*. Über Trennendes schlug er zu ihnen eine solche Brücke der Zusammengehörigkeit. [...] Eine neue Empfindsamkeit und antif feudale Interessen standen am Beginn frühen bürgerlichen Eintretens für die Sorben. [...] Daraus entstand die deutsche Tradition der Verteidigung des sorbischen Volkes gegen die ältere und stärkere staatliche Unterdrückung und Entnationalisierung.“<sup>18</sup>

Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass eine Asymmetrie im Machtverhältnis zwischen Deutschen und Sorben besteht. „Der Sorbe war dem Deutschen nie Partner, nicht einmal Kontrahent, sondern Untertan“<sup>19</sup>, stellt der sorbische Kulturwissenschaftler Martin Walde fest. Und die Lei-

---

17 [www.slo.at/zso/sturm\\_de\\_more.php?id=P88\\_0\\_5\\_0\\_C](http://www.slo.at/zso/sturm_de_more.php?id=P88_0_5_0_C), gesehen am 6.5.2004.

18 Hartmut Zwahr (Hg.), *Meine Landsleute. Die Sorben und die Lausitz im Zeugnis deutscher Zeitgenossen. Von Spener und Lessing bis Pieck, Bautzen 1984*, S. 9f.

19 Martin Walde, *Die nicht geführte Diskussion über deutsch-sorbische Konflikte*, in: *Das sorbische Schulnetz in der Demontage. Hintergründe und Fakten*, hrsg. von Domowina – Bund Lausitzer Sorben e. V., Bautzen 2003, S. 1.

terin der kulturwissenschaftlichen und volkskundlichen Abteilung am Sorbischen Institut in Bautzen, Elka Tschernokshewa, urteilt, dass es bemerkenswert ist, „wie die Minderheit selbst dazu gebracht wurde, sich in einem langen historischen und aktuellen Prozess mit ihrer Rolle als ‚unterwürfig, passiv, unpolitisch‘ zu identifizieren.“<sup>20</sup>

In jüngster Zeit haben die Schließung der sorbischen Mittelschule in Crostwitz (einer von nur zwei konsequent sorbischsprachig geführten Schulen) sowie die aktuellen Pläne der Bundesregierung und der Landesregierung Brandenburgs, ihre Beiträge für die Stiftung für das sorbische Volk weiter zu kürzen, Diskussionen über die Aufrichtigkeit der gegenwärtigen Minderheitenpolitik gegenüber den Sorben entfacht.

Martin Walde charakterisiert das aktuelle Dilemma der deutsch-sorbischen Beziehungen mit folgenden Worten:

„Bei strikter Durchsetzung liberaldemokratischer Prinzipien betrachten die Politiker des demokratischen deutschen Staates die sorbische Kultur oft nicht differenziert genug. In der Praxis ignorieren sie, trotz anders lautender Willensbekundungen und trotz des in den Verfassungen der Länder Sachsen und Brandenburg festgeschriebenen Rechts des sorbischen Volkes auf Schutz, Bewahrung und Förderung seiner Identität und Sprache‘, immer wieder die kulturellen Belange ihrer sorbischen Minderheit. Und die Sorben müssen sich immer wieder von neuem rechtfertigen, ihre Existenz oder ihre Sicht verteidigen.“<sup>21</sup>

---

20 Elka Tschernokshewa, *Das Reine und das Vermischte. Die deutschsprachige Presse über Andere und Anderssein am Beispiel der Sorben*, Münster 2000, S. 100.

21 Martin Walde, a.a.O., S. 6.

## **DIE MINDERHEITENFRAGE UNTER POSTSOWJETISCHEN UMSTÄNDEN**

Meine folgenden Ausführungen beziehen sich auf die postsowjetischen Verhältnisse in der Ukraine. Doch zunächst möchte ich nochmals kurz an die Verhältnisse erinnern, die zu Sowjetzeiten herrschten. Vor diesem Hintergrund werden die aktuellen Entwicklungen verständlicher.

Die Konstellation „Mehrheit-Minderheit“ ist geradezu ein klassisches Muster der früheren Sowjetunion. Das russische Volk stellte die herrschende ethnische Mehrheit. Zu Zeiten Stalins galt Russland als der „große Bruder“. Spezielle staatliche Stellen sorgten dafür, dass Regierung und Propaganda-Cliquen fest in russischer Hand blieben. Die kommunistische Doktrin von der „Auflösung der Staaten“ wurde offiziell proklamiert. In der Praxis hatte dies den Untergang der *anderen* Nationen und ihre Einverleibung durch die quasi-russische Nation, das so genannte „sowjetische Volk“ zufolge. Ungeachtet verfassungsrechtlicher Zusicherungen sorgte ein System aus Gesetzen und Verordnungen dafür, dass alle nicht-russischen Sprachen aus dem Alltag verschwanden und durch die einheitliche Staatsprache Russisch (die Sprache Lenins, wie man damals zu sagen pflegte) ersetzt wurden. Die Kulturen aller Nationen (auch die russische) wurden deformiert und verfälscht, weil ihre Entwicklung sich auf die offizielle Linie des Kommunismus beschränken musste.

Tatsächlich war es unmöglich, sich in kultivierter Form vor diesen destruktiven Einflüssen zu schützen. Jeglicher Widerstand gegen die beschriebenen Tendenzen, ganz gleich, ob er politischer, religiöser oder kultureller Ausprägung war, wurde zum ideologiefindlichen Phänomen des „bürgerlichen Nationalismus“ erklärt. Die meisten meiner Kollegen mussten wie ich ihre Aktivitäten zum Schutz der kulturellen und religiösen Menschenrechte im Rahmen der ukrainischen Helsinki-Gruppe und anderer Gruppen mit dem Gefängnis bezahlen. Schließlich brach das kommunistische System unter der Last der inneren Deformation zusammen. Doch schon bald stellte sich heraus, dass diese destruktiven Tendenzen hartnäckiger waren, als man zuvor geglaubt hatte. Das neue Zeitalter begann für die meisten ehemaligen Sowjetstaaten mit einem Erbe, das von der Missachtung der Menschenwürde, einem geschwächten Rechtsbewusstsein, träger Ignoranz nationaler Gefühle, oder im Gegenteil, ihrer exzessiven Betonung geprägt war. Die modernen Entwicklungen werde ich in erster Linie

am Beispiel der Ukraine analysieren und mich gelegentlich auf allgemeine Tendenzen im gesamten postsowjetischen Raum beziehen.

## **Das ukrainische „Mehrheits-/Minderheits“-Modell im Überblick**

In der Welt wurde die Ukraine eigentlich erst nach ihrer Unabhängigkeit bekannt. Auf den ersten Blick schien hier eine klassische Minderheitensituation vorzuliegen: die Ukrainer bildeten die ethnische Mehrheit (78 Prozent der Bevölkerung), während alle anderen Nationalitäten, einschließlich der russischen, Minderheiten waren. Die Amtssprache war Ukrainisch und dementsprechend waren alle anderen Sprachen Minderheitensprachen.<sup>1</sup> Viele europäische Diplomaten, die das Land besuchten, beriefen sich auf diese Informationen aus dem Internet. Ich erinnere mich an einen EU-Vertreter, der sich 1990 in Kiew mit Vertretern von Menschenrechtsorganisationen des Landes traf, um sie zum Schutz der ethnischen Minderheiten zu ermutigen. So empfahl er beispielsweise, sich für den Schutz der russischen Minderheit und Sprache einzusetzen. Das rief schallendes Gelächter unter allen Anwesenden hervor, auch den Russisch sprechenden Menschenrechtlern, denn es war offensichtlich, dass das klassische Modell von Mehrheit und Minderheit keineswegs auf die ukrainischen Verhältnisse übertragen werden konnte. In gewissem Umfang traf das Modell auf Halychyna, den westlichsten Teil der Ukraine, zu, wo sich die ukrainische Kultur auch nach dem 50-jährigen Russifizierungsprozess immer noch behauptet. Es kann aber keineswegs auf den Rest der Ukraine angewandt werden. Auf die allgemeine Skepsis der Zuhörer reagierte der Diplomat mit folgender Antwort: „Auch wenn dieses Bild heute nicht völlig zutrifft, wäre es besser, von Anfang an konkrete gesetzliche Regelungen zu treffen.“ Leider war dem Redner nicht bewusst, dass seine scheinbar „richtige“ Empfehlung eher eine Zunahme negativer Tendenzen als eine Harmonisierung bewirken würde. Lassen Sie uns den Ursprung solcher Schlussfolgerungen analysieren.

Erstens ist die unabhängige Ukraine gewissermaßen Teil des Territoriums der früheren Sowjetunion, wo sich die ehemaligen ethnisch-linguistischen Polarisierungen gehalten haben. Die russischen und Russisch sprechenden Bürger der Ukraine sehen sich immer noch als die herrschende Mehrheit. (Anfang der 90er Jahre erschienen in der Presse offene Proteste von Russen gegen ihre Bezeichnung als Minderheit.) Statistiken des ukrainischen Instituts für Soziologie zufolge kommunizieren nur 37 Prozent der Ukrainer in Ukrainisch; im überwiegenden Teil des Landes wird Ukrainisch hauptsächlich in ländlichen Gebieten gesprochen, d.h. die Men-

---

1 Vgl. Statistikbehörde der Ukraine, [<http://www.stat.uz.ua/perepis/pidsumki.html>].

schen dort haben eine niedrigere gesellschaftliche Stellung (mit Ausnahme des westlichsten Teils des Landes).<sup>2</sup> In den Machttagen in nahezu allen Landesteilen der Ukraine spricht man Russisch. Das Gesetz, das Ukrainisch als Staatssprache festlegt, wird überall verletzt. Versuche einiger Ukrainer, z.B. auf der Krim oder im Osten des Landes, in den örtlichen Behörden Ukrainisch zu sprechen, stoßen oft auf Feindseligkeit. Anders ausgedrückt, in der Ukraine entspricht das gesellschaftliche Verhalten der ethnischen ukrainischen Mehrheit (vor allem der ukrainischsprachigen) immer noch ihrem ehemaligen Status als Minderheit, das heißt, wie wir anfangs schon sagten, das klassische „Mehrheits-Minderheits“-Modell erweist sich für die Ukraine als untauglich.

Zweitens erweist sich aus Sicht der Menschenrechte auch die Theorie des „freien Wettbewerbs“ zwischen der ukrainischen und russischen Sprache als unhaltbar. Den Verfechtern dieser Theorie zufolge sollten beide Sprachen gleichberechtigt sein: das heißt, Russisch sollte in der Ukraine auch zur Staatssprache erklärt werden, weil ihrer Ansicht nach die ungleiche Rechtsstellung des Russischen eine Benachteiligung darstellt.<sup>3</sup> Hinter den augenscheinlich zum Schutz von Rechten vorgetragenen Argumenten dieser Gruppe verbergen sich in Wirklichkeit Bemühungen, den Gebrauch der ukrainischen Sprache in einem beträchtlichen Teil des Landes zu hintertreiben, was mit dem Schutz von Menschenrechten nichts zu tun hat. Das lässt sich leicht anhand der angeblich gleichen Wettbewerbsbedingungen für Druckerzeugnisse in Russisch und Ukrainisch verdeutlichen. Das Verlagswesen in Russland, das durch Steuererleichterungen unterstützt wird und in der Ukraine dem freien Markt unterliegt, erweist sich wesentlich wettbewerbsfähiger als das ukrainische Verlagswesen, das mit zusätzlichen Steuern belastet wird. Das Ergebnis ist absehbar: das Verhältnis von russischen zu ukrainischen Druckerzeugnissen liegt heute bei etwa 4:1 (nach Angaben von Interfax-Ukraine, März 2003).

Angesichts dieser Situation könnte die scheinbar faire Gleichstellung des *status quo* der beiden Sprachen der ukrainischsprachigen Bevölkerung großes Unrecht tun. Um solche Ungerechtigkeiten zu vermeiden, sieht die Theorie der Menschenrechte die Mechanismen der sogenannten *positive discrimination (positive promotion) und affirmative action*<sup>4</sup> vor. Sie bieten die Möglichkeit, negativen Faktoren Einhalt zu gebieten, im vorliegenden Fall also der weiteren Russifizierung. Übrigens haben sich die Gesetzgeber der jetzt unabhängigen baltischen Staaten genau von dieser Logik leiten lassen, als sie bestimmte Mechanismen zur Förderung der Landessprachen vorsahen. Die Proteste der russischsprachigen Bevölkerung in diesen Län-

---

2 Vgl. Les' Tanjuk, *Parlamentsrede* (Verchovna Rada) 12.04.2003, [<http://www.rada.gov.ua>].

3 Language problem: do not harm, [<http://www.medvedchuk.org.ua/eng/position/internal/3C7B69CF>]. The Duma should not think instead of Ukraine, [<http://sdpuo.org.ua/eng/news/sdpuu-news/408cb7b582642>].

4 [<http://encyclopedia.thefreedictionary.com>].

dern sind in den meisten Fällen eher als Ausdruck der Angst vor dem Verlust des bequemen *status quo* zu sehen, hinter dem sich die Vorherrschaft der russischen Kultur und Sprache verbarg, denn als Hinweis auf eine Verletzung ihrer Menschenrechte.

Allgemein betrachtet muss eingeräumt werden, dass die Ukraine hinsichtlich der Umsetzung internationaler Standards für den Umgang mit Minderheiten von vielen Fachleuten als Musterland betrachtet wird. In der Monatsschrift *Forum der Nationen* (Nr. 1/20, 2004) ist zu lesen, dass die ethnischen Minderheiten nach eigenen Angaben am meisten unter dem „Klischee der postsowjetischen Weltanschauung“ zu leiden haben. Zurzeit wird das ukrainische Minderheitenschutzgesetz in Zusammenarbeit mit dem Europarat überarbeitet.<sup>5</sup> In der genannten Ausgabe der Monatsschrift *Forum der Nationen* werden die Verhandlungen als großer Erfolg bezeichnet. Der Artikel weist auf einige verbleibende Probleme hinsichtlich der Minderheitenvorschläge in Bezug auf den sogenannten „Staatskundeunterricht“ hin, der in das staatliche, für das gesamte Land normative Bildungssystem integriert werden soll.

Im Folgenden möchte ich auf die Situation der Juden eingehen, die ein empfindlicher Indikator für die Situation der Minderheiten insgesamt ist. In den 90er Jahren entwickelten sich zwei gegensätzliche Meinungsbilder in Bezug auf dieses Thema. Das erste wird von vielen offiziellen Vertretern der jüdischen Gemeinde, auch dem obersten Rabbi der Ukraine, Jacob Bleich, vertreten. Sie bestätigen, dass das soziale und kulturelle Leben der Juden in den Jahren der ukrainischen Unabhängigkeit aufgeblüht ist. Dies belegt zumindest die Vielfalt der jüdischen Kulturvereine, die frei und unabhängig ihren Aktivitäten nachgehen. Doch unter den jüdischen Familien, die in die USA auswandern möchten, ist man anderer Meinung. Die US-Botschaft verlangt von den ukrainischen Juden, die einen Einwanderungsantrag stellen, einen Nachweis dafür, dass sie in ihrem Land verfolgt werden. In diesen Visaanträgen wurde ein ziemlich falsches Bild vom Status der Juden in der Ukraine gezeichnet. Deshalb müssen wir zwischen der Welle von Wirtschaftsflüchtlingen (die in einem reichen, erfolgreichen Land leben wollen) und den tatsächlich verfolgten Auswanderern deutlich unterscheiden. An dieser Stelle möchte ich betonen, dass ich die Verfolgung der Juden zu Sowjetzeiten und auch in früheren Zeiten keinesfalls anzweifeln möchte. Vielmehr geht es hier um die Situation in den 90er Jahren.

Wie ich beobachtet habe, übernehmen jüdische Organisationen unter den verschiedenen Minderheitenorganisationen eine Führungsrolle, wenn es um den Schutz der Menschenrechte geht. Die ehemaligen Dissidenten

---

5 Vgl. Gesetzesentwurf zur Änderung des ukrainischen Gesetzes über *Nationale Minderheiten in der Ukraine*“, Nr. 4027 vom 25.07.2003; Gesetzesentwurf zur Änderung des ukrainischen Gesetzes über „*Nationale Minderheiten in der Ukraine*“, Nr. 3558 vom 04.09.2003.

haben bei der Umgestaltung der jüdisch-ukrainischen Beziehungen eine zentrale Rolle gespielt. In den Arbeitslagern hatten jüdische und ukrainische Gefangene – die als Opfer auf derselben Seite standen – erstmals in der jüngeren Geschichte zu diskutieren begonnen. Dieser Austausch bot eine solide Grundlage für mehrere fruchtbare Konferenzen im Jahr 1990, mit denen das neue Zeitalter der bilateralen Beziehungen eingeläutet wurde. Es waren auch die ehemaligen Dissidenten, die entschieden, dass die Ukrainisch-Amerikanische Menschenrechtsgruppe nicht ausschließlich nach ethnischen Aspekten organisiert wird, so dass sich nicht etwa eine spezielle Gruppe nur für die Menschenrechte der Juden einsetzt. (Auch auf politischer Ebene schlug übrigens der Versuch fehl, im Wahlkampf 1996 eine sogenannte russische Partei zu gründen.)

Ergänzend möchte ich kurz anmerken, welche Position die ukrainischen Kirchen in Bezug auf die Minderheitenrechte beziehen. In der Regel sind Minderheitenrechte für die Kirchen kein Thema. Nur wenige Kirchen verwenden überhaupt das Vokabular der Menschenrechtler. Insbesondere die Orthodoxen Kirchen betrachten den Begriff „Menschenrechte“ als eine Erfindung des Auslands (als zu protestantisch!) und nicht für ihre religiöse Tradition geeignet.

Doch auch wenn die Minderheitenrechte nicht im Zentrum der kirchlichen Arbeit stehen, können die Kirchen Ausgangspunkt vieler positiver Entwicklungen sein. Dazu ein Beispiel: Vor einigen Jahren stand die polnische Soldatengedenkstätte „Orlat“ in Lemberg in der Kontroverse. Einerseits handelt es sich um eine bedeutende historische Gedenkstätte der polnischen Landsleute in Polen und in der Ukraine. Dort liegen polnische Kriegshelden begraben und es versteht sich von selbst, dass die polnische Seite das Recht hat, die Gedenkstätte in gutem Zustand zu erhalten. Andererseits wurde die Gedenkstätte direkt nach dem polnisch-ukrainischen Krieg 1918 errichtet und war ein Symbol für den glorreichen Sieg Polens über die Ukraine. Da ist es verständlich, dass viele Ukrainer sich über den Wiederaufbau der gesamten Gedenkstätte empörten, zumal einigen Politikern und Staatsbeamten eine Reihe von Fehlern unterlaufen sind. Ich möchte an diesem Beispiel nur verdeutlichen, was eine Kirche in einer solchen Situation tun kann. Kardinal Huzar von der griechisch-katholischen Gemeinschaft und Kardinal Jaworsky von der römisch-katholischen Gemeinschaft organisierten gemeinsame Gebete auf ukrainischen und polnischen Friedhöfen, auf denen Helden des Krieges von 1918 begraben liegen.<sup>6</sup> Die Initiative wurde von Intellektuellen aus der Ukraine und aus Polen unterstützt. So kam es, dass der Streit um die Gedenkstätte entschärft wurde.

---

6 *Griechisch-katholische und Römisch-katholische Kardinäle beten für verstorbene ukrainische und polnische Soldaten*, RISU, [<http://www.risu.org.ua/article.php?sid=1045&l=en>].

Erwähnenswert ist ferner der erste jüdisch-christliche Dialog, der von der griechisch-katholischen und der jüdischen Gemeinde in der Ukraine organisiert wurde.<sup>7</sup> Die Konferenz wurde von Kardinal Huzar und dem obersten Rabbi Bleich gemeinsam eröffnet. In diesem Jahr hat Kardinal Huzar den Vorschlag gemacht, eine Konferenz mit der muslimischen Gemeinschaft (den Krimtataren) zu organisieren.

Unter den ethnischen Gruppen und Sprachgruppen, die sich um die Erhaltung ihres *status quo* oder um eine gerechtere Behandlung bemühen, sind vor allem die Krimtataren zu nennen. Wie wir wissen, wurden sie von Stalin beschuldigt, mit den Nazis kollaboriert zu haben, und deshalb in die östlichen Republiken der Sowjetunion deportiert. Dank der Perestroika Gorbatschows wurde diesem Volk das Recht zugesprochen, in seine Heimat zurückkehren. Die Ukraine erklärte sich bereit, sie aufzunehmen und stellte angemessene Mittel dafür bereit.

Doch die große Politik verzerrt selbst diese scheinbar natürlichen Vorgänge. Die russische Volksgruppe und die russifizierten Krimbewohner, die die herrschende Mehrheit der Gesamtbevölkerung der Halbinsel stellt, haben sich noch nicht mit der Auflösung der Sowjetunion abgefunden und wollen ihre Wiederherstellung um jeden Preis. Die Gründung der Autonomen Republik Krim war ein politischer Kompromiss, der eher den Interessen einer pro-russischen Lobby und weniger denen der Krimtataren entgegen kam, die immer noch vergebens nach nationaler Autonomie streben. Nach Aussagen von Mustafa Djemilev, dem Kopf des Krimtataren National Mejlis, werden die Krimtataren in Bezug auf Landverteilung, Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung und Repräsentanz in den örtlichen Behörden benachteiligt. „All unsere Proteste“ so Djemilev, „sind lediglich eine Reaktion auf das chauvinistische Handeln bestimmter Gruppen und Behörden, die die Halbinsel nach Russland verlegen möchten.“<sup>8</sup> Wie wir sehen, sind auch die Rechte der Krimtataren aufgrund des imperialen Syndroms aus den Zeiten der Sowjetunion beeinträchtigt.

Generell ist festzuhalten, dass die heutige Ukraine nicht hauptsächlich entlang ethnischer oder sprachlicher Grenzen gespalten ist, sondern innerhalb der Bevölkerung selbst zwischen Anhängern einer europäischen Ausrichtung der Ukraine und Anhängern einer Rückkehr von zumindest drei ostslawischen Nationen in die Union, was die gewohnte Dominanz Russlands und ebenso die gewohnte ideologische Regulierung des staatlichen Lebens bedeutet. In beiden Lagern finden sich Ukrainer und Russen sowie ukrainisch- und russischsprachige Bürger der Ukraine.

7 Vgl. *Jüdisch-Christlicher Dialog in der Welt und in der Ukraine*, Dokumentation des internationalen wissenschaftlichen Seminars 19.-20.04.1999 (in Ukrainisch), Institut für Religion und Gesellschaft, Lemberg 1999.

8 Lvivs'ka Gazeta [Lemberger Gazette], Nr. 21 (345), 06.02.2004, [http://www.gazeta.lviv.ua].

## **Das Phänomen des Nationalismus: Wirklichkeit und propagandistische Auslegungen**

Lassen Sie mich nun kurz auf das Problem des Nationalismus im postsowjetischen Raum und insbesondere in der Ukraine eingehen. Manchmal hat man den Eindruck, dass die kulturellen und religiösen Entwicklungen in West- und Osteuropa konträr verlaufen. In der Nachkriegszeit haben sich die Gesellschaften Westeuropas sehr bemüht, nationalistische Tendenzen zu überwinden und ein Klima des Friedens und der Zusammenarbeit zu schaffen. So war die Entwicklung im Westen auf gegenseitige *Annäherung*, Partnerschaft, Überwindung von Unterschieden und Ausräumung eventueller Hindernisse auf dem Weg zur Einheit gerichtet. Von daher ist es für Westeuropäer schwer zu verstehen, warum die Entwicklung in der Ukraine auf den ersten Blick in eine andere Richtung geht und die Ukrainer (wie auch andere postsowjetische Nationen) ihre eigene kulturelle und religiöse Identität unterstreichen und sich von Russland distanzieren wollen. Das heißt, ein Großteil der Ukrainer strebt nach einer *Loslösung* von dem Staat, der die nationalen und religiösen Traditionen und Formen der Selbstbestimmung der Ukrainer unterdrückt hat. Um ihre eigene Identität zu finden und zu festigen, müssen sie eine Trennlinie zwischen „sich“ und „anderen“ ziehen, sich auf das konzentrieren, was sie von anderen *unterscheidet*, und damit genau das tun, was im Westen heute so verpönt ist.

Bedeutet dies, dass einige postsowjetische Nationen, und besonders die Ukrainer, nicht in der Lage sind, moderne europäische Werte zu übernehmen? Diese Schlussfolgerung liegt nahe, wenn man nicht nach den Ursachen für den beschriebenen Gegensatz sucht und der Ansicht ist, dass Bestrebungen um den Fortbestand des (für Ukrainer) unfairen *status quo* für Westeuropa eher zu akzeptieren sind als die Bemühungen der Ukrainer, sich davon zu befreien. In diesem Fall scheinen die nationalistischen Untertöne der schwächeren Partei, die unter Verfolgung litt, für Europa gefährlicher als die eindeutig panslawischen Untertöne der russischen politischen Elite, die angeblich frei von jedem Nationalismus ist. Eine solche Fehleinschätzung ist in der Regel darin begründet, dass in den 60er oder 70er Jahren in den von Moskau kontrollierten Territorien der UDSSR Frieden und Ruhe herrschte, während es in den 90er Jahren mit dem Wiederaufleben der sogenannten nationalen Bewegungen zu Reibungen und Konflikten zwischen den Volksgruppen kam. Doch herrschte wirklich einträchtiger Friede und Ruhe? Und waren die Intentionen der nationalen Bewegungen wirklich so verwerflich? War nicht der damalige trügerische Frieden weiter von dem demokratischen Ideal entfernt als das Streben nach einem gerechteren *status quo*?

Von daher kann man einerseits der Aussage von Sergei Kovaliev zustimmen, dass die Gefahr besteht, dass es in den neuen postsowjetischen Staaten abhängig von der ethnischen Abstammung „Bürger erster und

zweiter Klasse“ geben wird.<sup>9</sup> Deswegen sollte man immer achtsam sein, was die Entwicklung lokaler Nationalismen betrifft, und Minderheiten entschieden davor schützen und sie davor bewahren, die menschliche Person politischem Kalkül zu opfern. Genauso wachsam sollte man aber auch sein im Hinblick auf politische Manipulationen von Menschenrechtsmechanismen zugunsten der bestehenden Machtverhältnisse. In den postsowjetischen und posttotalitären Gesellschaften wird die Menschenrechtsterminologie gelegentlich nicht zum Schutz des Menschen benutzt sondern eher zur Tarnung der gängigen Praxis von Rechtsverletzungen.

Schließlich sollte man bedenken, dass ein echter Annäherungsprozess dann beginnt, wenn es für alle Beteiligten keine andere akzeptable Alternative gibt und wenn alle Beteiligten bereit sind, einander die gleichen Rechte und legitimen Interessen zuzugestehen. Im heutigen postsowjetischen Raum jedoch bilden Partnerschaft und gegenseitiger Respekt nicht die Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen und so verbergen sich hinter Begriffen wie „Dialog“, „gut nachbarschaftliche Beziehungen“ und „Annäherung“ oft neo-imperiale Bestrebungen Russlands und dessen Bemühen um eine Neuverteilung der Interessenssphären. Hier besteht die Gefahr, dass Minderheiten die Geiseln der „großen Politik“ werden.

## **Zur Universalität der Menschenrechte**

Und nun möchte ich meine Meinung zu den Ideen des Diskussionspapiers „The Rights of Cultural Minorities as a Freedom Right“ darlegen. Ich werde versuchen, von der Perspektive des postsowjetischen Raums auszugehen, wobei ich natürlich nur meinen persönlichen Standpunkt vertreten kann.

Bedauerlicherweise erlebte die Weltgemeinschaft zum Ende des 20. Jahrhunderts, wie die Idee der Menschenrechte entweder ganz unverblümt im Interesse der einzelnen Länder manipuliert wurde oder wie die westlichen Standards stur auf eine völlig andere Kultur übertragen wurden. Durch beide Vorgänge wurde die Frage der Menschenrechte extrem politisiert. Und sie gab häufig Anlass zu wohlüberlegter oder auch reflexartiger Opposition auf Seiten der Völker und Regionen.

Sind Menschenrechte also ein universelles Phänomen? Oder sind ausschließlich Rechte des Einzelnen zur Kategorie der Menschenrechte zu zählen, wie der amerikanische Experte Louis Henkin behauptet.<sup>10</sup> In welchem Maße können kollektive Menschenrechte (die Rechte von Gruppen, Gemeinschaften oder Völkern) legitimerweise als „Menschenrechte“ bezeichnet werden und zum Gegenstand des Völkerrechts werden? All diese Fragen gewinnen in unserer immer multikultureller werdenden Welt enorm

---

9 Forum natsij [Forum der Nationen], Nr. 12/19, Dezember 2003.

10 Vgl. L. Henkin, *The Age of Rights*, New York 1990, S. 2-5.

an Bedeutung. Und besonders hinsichtlich der Übertragung auf die kulturellen Nährböden Osteuropas gibt es in der Frage der Menschenrechte zahlreiche Streitfragen.

Vor allem kommt es aber darauf an, auf welcher Basis man den Kampf für die Menschenrechte führt. Nehmen wir den Menschen, seine Würde und seine lebenswichtigen Bedürfnisse als Ausgangsbasis, stoßen wir (zumindest theoretisch) auf keine besonderen Schwierigkeiten. Letztendlich ist jede Kultur ausnahmslos ein Geschenk Gottes. Deshalb muss sie über eine eigene innere Kraft verfügen, um den Menschen als Gottes Schöpfung zu schützen. Im Kontext der weltweit geförderten Entwicklung der Menschenrechte wird jede Kultur unweigerlich die dafür nötigen Mittel finden. Wenn wir die westlichen Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte einfach in der blinden Überzeugung kopieren, dass sie in unserer Gesellschaft schon funktionieren werden, weil sie sich in der westlichen Welt bereits bewährt haben, dann werden wir in arge Schwierigkeiten geraten und der von Huntington prophezeite „Kampf der Kulturen“<sup>11</sup> wird Wirklichkeit.

Ich bin der Überzeugung, dass einzig und allein der Gedanke vom Respekt der Menschenwürde eine Zukunft hat. Dass die Idee der Menschenrechte in der westlichen Zivilisation ihren Ursprung hat, darf nicht automatisch bedeuten, dass in allen anderen Kulturen nur individualistische Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens eine Zukunft haben. Kollektivere Gesellschaftsformen (wie die asiatische, die islamische, die ostslawische usw.) sind ebenso legitim wie die individualistischen des Westens. All dies zu leugnen würde einer Verletzung der menschlichen Person, ihrer Würde und ihrer Rechte gleichkommen, denn früher oder später führt jede Vernachlässigung der kulturellen Identität zur Missachtung der menschlichen Person.

Nichtsdestotrotz ist die Verletzung der Menschenrechte nicht mit der Wahrung der kulturellen Identität vereinbar. Die Bestrebungen einiger asiatischer, islamischer und ostslawischer Staaten, die Ausweitung der westeuropäischen Zivilisation zu unterbinden, dürfen nicht für die Rechtfertigung von Verbrechen herhalten. Kollektivismus darf nicht mit Totalitarismus und Diktatur gleichgesetzt werden. Von diesen drei Phänomenen kann nur der Kollektivismus als fester Bestandteil der östlichen Identität betrachtet werden, während die beiden anderen degenerierte und entartete Formen einer kollektivistischeren Gemeinschaft sind. (Im Übrigen scheint es angebracht zu sagen, dass Anarchie oder die extreme „Atomisierung“ der Gesellschaft, die man auch als die „Diktatur des menschlichen Egoismus“ bezeichnen kann, Ergebnisse einer degenerierten individualistischen Gesellschaftsform sind.)

---

11 Vgl. S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster 1996.

Gleiches kann über den muslimischen (im Allgemeinen – religiösen) Fundamentalismus gesagt werden. Auch wenn wir zugeben müssen, dass die schmerzlichen Reaktionen auf die Ungerechtigkeiten der Weltordnung zumindest teilweise wohl begründet sind, ist die Art und Weise, wie der Kampf geführt wird, nicht zu rechtfertigen, denn sie verstößt nicht nur gegen religiöse Werte, sondern verletzt auch gegen die Menschenwürde. Daher müssen die nichtwestlichen Länder lernen, reflexartige Reaktionen zu unterbinden und die Grenzen der bloßen Ablehnung zu überwinden. Wir müssen begreifen, dass gewisse westliche Formen des Menschenrechtsschutzes nicht für andere Länder geeignet sind. Vielmehr sollten wir den Grundgedanken, also den Respekt der Menschenwürde, im Kontext unserer eigenen Kultur weiterentwickeln. Dies ist der wesentliche Kern der Herausforderung, vor die die westliche Kultur ihre weltweiten Partner im Hinblick auf die Menschenrechte stellt. Die Gesellschaft, die also versucht, sich dieser Herausforderung zu entziehen und sich zu isolieren, wird mit ihrer Entwicklung in einer Sackgasse enden.

### **Der Erhalt der kulturellen Identität**

In den 90er Jahren war der Erhalt der kulturellen Identität in der Ukraine wie im gesamten postsowjetischen Raum ein äußerst schwieriges Problem. Die neu eingesetzten, unabhängigen Regierungen hatten eine zweifache Aufgabe zu lösen: Einerseits mussten sie ihre Kulturen von den zerstörerischen Umtrieben der sowjetischen Massenkultur befreien und andererseits mussten sie dem Druck der westlichen Massenkultur standhalten, der in mancher Hinsicht nicht weniger zerstörerisch wirkte. Heute ist in Osteuropa eine modernisierte russische Massenkultur entstanden, die in einigen ihrer Ausprägungen die schlimmsten Eigenarten der sowjetischen und der westlichen Massenkultur verbindet.

Es versteht sich von selbst, dass die lokalen authentischen Kulturen unter diesem dreifachen Druck erheblich gelitten haben, obwohl sie sich auf ihre Art zur Wehr setzen. Natürlich sind es vor allem die Kulturen nationaler Minderheiten, die es diesbezüglich besonders schwer haben. Inwieweit kann das System der Menschenrechte diesen Kulturen helfen, sich selbst zu schützen?

Es ist vollkommen klar, dass kulturelle Identität keine unveränderliche, unantastbare Größe ist und sein kann. Daher hat jeder das Recht und die Freiheit, seine Überzeugungen (insbesondere seine kulturelle Identität) zu ändern, sofern er es mit seinem Gewissen vereinbaren kann und dies aus freiem Willen geschieht. Nichtsdestotrotz muss es in der Theorie der Menschenrechte auch das Recht geben, der eigenen Linie (auch kulturellen Besonderheiten) treuzubleiben. Anders ausgedrückt, es gibt auch das Menschenrecht „in Ruhe gelassen zu werden“. Dieses Recht umfasst insbesondere auch den Erhalt des kulturellen Umfelds, in dem Angehörige einer

kulturellen Gemeinschaft ihre Kinder aufziehen möchten. Das erste Recht, also die Freiheit, seine kulturelle Identität zu ändern, ist durch internationale Menschenrechtskonventionen und -verträge geschützt.<sup>12</sup> Das heißt, die Freiheit ist *rechtlich* garantiert. Doch das Recht der kulturellen Gemeinschaften, ihre Traditionen zu schützen, genießt einen weitaus schwächeren rechtlichen Schutz. Natürlich gibt es einige rechtliche Mechanismen zum Schutz der Kulturen nationaler Minderheiten<sup>13</sup>. Aber in einer globalisierten Welt werden die meisten kulturellen Gemeinschaften *de facto* zur Minderheit (auch in Ländern, in denen es nur eine einzige ethnische Gruppe gibt!). In dieser Hinsicht stehen die globalen Partner bzw. Rivalen in der *moralischen* Pflicht, eine Traumatisierung kultureller Traditionen zu verhindern. Doch leider wird in unserer unvollkommenen Welt allzu stark zwischen gesetzlichen und moralischen Regeln unterschieden.

Die Tatsache, dass die Kulturen so unterschiedlich sind, macht die Situation umso schlimmer. Es gibt dynamische bzw. aggressive Kulturen und es gibt Kulturen, die relativ inaktiv oder „kontemplativ“ sind. Die freie Marktwirtschaft ist für letztere ein großes Trauma, das sich aus kultureller Sicht nicht rechtfertigen lässt. Unter der damit einhergehenden Umweltverschmutzung leidet die biologische Artenvielfalt. Vor allem aber leiden die Kulturen, die sich gegen die aggressive Massenkultur der postmodernen Welt nicht wirksam zur Wehr setzen können.

In den 90er Jahren war der Schutz des eigenen Kulturraums in den Ländern Osteuropas und außerhalb Europas ein großes Anliegen. Doch zu Beginn des 21. Jahrhunderts kam es in westeuropäischen Gesellschaften unerwartet zu einem Sinneswandel. Dort beklagte man die übermäßig starke Präsenz von Zeichen der islamischen Kultur in der Öffentlichkeit und sah Bedarf, die gewohnte kulturelle Landschaft des postchristlichen Europas zu schützen. So durchlebte Westeuropa genau dieselben Ängste wie zuvor Osteuropa. Was vorher als zivilisatorische Rückständigkeit der Slawen verschrien wurde, war nun zu einem dringenden Anliegen des Westens geworden. Es ist von symbolischer Bedeutung, dass die westliche Gesellschaft, die früher das *Recht* der muslimischen Frau, keine Paranja tragen zu müssen, als ein Menschenrecht bezeichneten, heute auf der anderen Seite stehen und den Muslimen und Gläubigen anderer Religionen das Tragen von religiösen Symbolen *verbieten*. Es wird deutlich, dass die Auslegungen der Menschenrechtstheorie bis heute überaus widersprüchlich sind, was den Menschenrechten erheblich schaden kann, solange dieses Problem ignoriert wird.

---

12 Vgl. *Europäisches Kulturabkommen*, CETS, Nr. 018 (19.12.1954), durch die Ukraine ratifiziert am 13.6.1994, [<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=018&CM=8&DF=02/06/04&CL=ENG>].

13 Vgl. *Erklärung der Rechte der ukrainischen Völker* vom 1.11.1991, Nr. 1771-XII, *Vidomosti Verchovnoji Rady Ukrainy* 1991 r., Nr. 53, Art. 799 vom 31.12.1991.

Natürlich kann ich hier keine fertigen Lösungen liefern. Doch steht für mich fest, dass die überwiegend legalistische Herangehensweise an das Thema Menschenrechte von dem Eingeständnis begleitet werden muss, dass das Leben ein immanent antinomistisches Phänomen ist. Deshalb darf der Konflikt zwischen dem Recht, seine Identität zu ändern, und dem Recht, seine Identität zu schützen, nicht gelöst werden, indem eines der beiden Rechte missachtet wird.

## AUTOREN

*Bielefeldt, Heiner*, Dr. phil., Priv. Doz. (Jahrgang 1958), Fachgebiete Rechtsphilosophie (insbesondere Menschenrechte); politische Ethik; Religionsphilosophie. Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Zimmerstrasse 27, D-10969 Berlin.

*Elle, Ludwig*, Dr. agr. (Jahrgang 1952), Fachgebiete Minderheitenpolitik und Minderheitenrecht in Deutschland und Europa; Geschichte der Nationalitätenpolitik gegenüber den Sorben in der DDR; Sprachenpolitik. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sorbischen Institut in Bautzen, Bahnhofstrasse 6, D-02625 Bautzen.

*Gawrich, Andrea*, Dr. rer. soc. (Jahrgang 1970), Fachgebiete Mittel- und Osteuropäische Regierungssysteme; Transformationsforschung. Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Westring 400, D-24118 Kiel.

*Konrad, Hilpert*, Dr. theol. habil. (Jahrgang 1947), Professor für Moraltheologie an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Platz 1, D-80539 München.

*Höver, Gerhard*, Prof. Dr. theol. (Jahrgang 1949), Professor für Moraltheologie an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms Universität Bonn, Am Hof 1, D-53113 Bonn.

*Küpper, Herbert*, Dr. jur., Priv. Doz. (Jahrgang 1964), Fachgebiete Ostrecht; deutsches öffentliches Recht. Geschäftsführer und Länderreferent Ungarn im Institut für Ostrecht München, Tegernseer Landstrasse 161, D-81539 München.

*Marynovych, Myroslav*, (Jahrgang 1949), Vize-Rektor der Ukrainian Catholic University. Direktor des Institute of Religion and Society. Ukrainian Catholic University, vul. Jlaronia Sventsitskoho 17, Lviv, 79011, UKRAINE.

*Thomsen, Bernd* (Jahrgang 1949), Rechtsanwalt und Notar, Scharnhorststrasse 144 p, D-28211 Bremen.

*Ucar, Bülent*, M.A. (Jahrgang 1977), Fachgebiet Islamwissenschaften. Lehrbeauftragter am Orientalischen Seminar der Rheinischen Friedrich-Wilhelms Universität Bonn, Regina-Pacis-Weg 7, D-53113 Bonn.

*Weiß, Norman*, Dr. jur. (Jahrgang 1964), Fachgebiete Staats- und Völkerrecht, insbesondere Menschenrechte. Wissenschaftlicher Assistent im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, August-Bebel-Strasse 89, D-14482 Potsdam.

## Die Neuerscheinungen dieser Reihe:

Heiner Bielefeldt,

Jörg Lüer (Hg.)

### **Rechte nationaler Minderheiten**

Ethische Begründung,  
rechtliche Verankerung und  
historische Erfahrung

November 2004, 182 Seiten,  
kart., 21,80 €,  
ISBN: 3-89942-241-4

Mark Terkessidis

### **Die Banalität des Rassismus** Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive

Oktober 2004, 224 Seiten,  
kart., 23,80 €,  
ISBN: 3-89942-263-5

Julia M. Eckert (Hg.)

### **Anthropologie der Konflikte** Georg Elwerts konflikttheore- tische Thesen in der Diskussion

Oktober 2004, 336 Seiten,  
kart., 26,80 €,  
ISBN: 3-89942-271-6

Doris Weidemann

### **Interkulturelles Lernen** Erfahrungen mit dem chinesischen ›Gesicht‹: Deutsche in Taiwan

Oktober 2004, 346 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 3-89942-264-3

Katharina Lange

### **Authentische Wissenschaft?** Arabische Ethnologie und Indigenisierung

Dezember 2004, ca. 350 Seiten,  
kart., ca. 35,00 €,  
ISBN: 3-89942-217-1

Klaus E. Müller,

Ute Ritz-Müller

### **Des Widerspenstigen Zähmung**

Sinnwelten prämoderner  
Gesellschaften

September 2004, 214 Seiten,  
kart., 23,80 €,  
ISBN: 3-89942-134-5

Robert Pütz

### **Transkulturalität als Praxis** Unternehmer türkischer Herkunft in Berlin

September 2004, 294 Seiten,  
kart., 27,80 €,  
ISBN: 3-89942-221-X

Susanne Schwalgin

### **»Wir werden niemals vergessen!«**

Trauma, Erinnerung und  
Identität in der armenischen  
Diaspora Griechenlands

September 2004, 276 Seiten,  
kart., 26,80 €,  
ISBN: 3-89942-228-7

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:  
[www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

## Die Neuerscheinungen dieser Reihe:

Christian Berndt

### **Globalisierungs-Grenzen**

Modernisierungsträume und  
Lebenswirklichkeiten in  
Nordmexiko

September 2004, 332 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 3-89942-236-8

Martin Sökefeld (Hg.)

### **Jenseits des Paradigmas kultureller Differenz**

Neue Perspektiven auf  
Einwanderer aus der Türkei

Juli 2004, 184 Seiten,  
kart., 23,80 €,  
ISBN: 3-89942-229-5

Robert Frank

### **Globalisierung »alternativer« Medizin**

Homöopathie und Ayurveda in  
Deutschland und Indien

Mai 2004, 310 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 3-89942-222-8

Kulturwissenschaftliches  
Institut (Hg.)

### **Jahrbuch 2002/2003**

April 2004, 316 Seiten,  
kart., 19,80 €,  
ISBN: 3-89942-177-9

Andrea Lauser

### **»Ein guter Mann ist harte Arbeit«**

Eine ethnographische Studie zu  
philippinischen Heirats-  
migrantinnen

April 2004, 340 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 3-89942-218-X

Irina Yurkova

### **Der Alltag der Transformation**

Kleinunternehmerinnen in  
Usbekistan

März 2004, 212 Seiten,  
kart., 25,80 €,  
ISBN: 3-89942-219-8

Helmut König,

Manfred Sicking (Hg.)

### **Der Irak-Krieg und die Zukunft Europas**

Februar 2004, 194 Seiten,  
kart., 21,80 €,  
ISBN: 3-89942-209-0

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:  
[www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**