

## AUS DEM SCHRIFTTUM

**Karina Kössler, Minderheitenschutz in Polen und Litauen – Ein Vergleich der Rechtslage und Rechtsanwendung im Lichte völkerrechtlicher Vorgaben, EURAC Book 61, Bozen 2013, 285 Seiten, ISBN 978-88-88906-86-7**

Das Werk stellt die im Juli 2012 an der Viadrina-Universität Frankfurt/ Oder abgeschlossene Dissertation von *Karina Kössler* dar, welche schon seit Jahren als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismusforschung an der Europäischen Akademie Bozen tätig ist.

Die rechtsvergleichende Analyse von *Karina Kössler* ist in zwei große Teile gegliedert. Während sich der erste Teil den Grundlagen des Minderheitenschutzes in Polen und Litauen widmet, beschäftigt sich die Autorin im zweiten Teil mit der konkreten Ausgestaltung und Implementierung von Minderheitenrechten in beiden Ländern. In diesem konkreten Zusammenhang werden jene vier relevanten Dimensionen einer rechtlichen Prüfung unterzogen, welche stets als Indikatoren für die Qualität des Minderheitenschutzes einer näheren Betrachtung zugeführt werden (müssen): *Gebrauch der eigenen Sprache* (1); *Bereich der Bildung* (2); *Kulturpflege und Medien* (3); sowie die *gestalterisch-politische Komponente der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten* (4). Mit dieser Kategorisierung an rechtsrelevanten Dimensionen des öffentlichen Lebens und der öffentlichen Teilhabe von Minderheiten gelang es der Autorin eine recht einheitliche Abbildung minderheitenrechtlicher Schutzbereiche in einem rechtlich zerklüfteten Forschungsgebiet zu schaffen. Ferner bietet diese Analyse auch (wenn auch nicht als solches gekennzeichnet) in einigen Fällen einen guten Einblick in die rechtliche Problematik

der *affirmative action*, also der Frage der gezielten *positiven Diskriminierung* von Minderheiten, die über das bloße Prinzip des Gleichheitssatzes hinausgehen. In diesem Zusammenhang kommt auch das polnische Wahlgesetz aus 1991 zur Sprache, welches die Hürden für die Zulassung von Wahllisten in regionalen Wahlkreisen für Minderheiten erheblich entschärfte, indem es die minimale Unterschriftenzahl auf 3000 (anstelle von 5000) festsetzte. Die Autorin kommt allerdings in diesem Kontext zum Schluss, dass diese Maßnahmen einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Fragmentierung des Parlaments hatten, schafften es 1991 dadurch ja ganze 29 Gruppierungen in den polnischen Sejm (S 223f), die der Zersplitterung der politischen Willensbildung des Landes Vorschub leisteten. Trotz mehrfacher Revidierung des Wahlgesetzes unter Beibehaltung der Ausnahme dieser Sperrklausel gelang es den Repräsentanten von Minderheiten immer seltener ins polnische Parlament einzuziehen. Und in der Tat kann in beiden Fällen, also sowohl in Polen als auch in Litauen, nicht von einem tatsächlichen oder rechtlichen Gleichheitsverständnis gesprochen werden, welches das allgemeine Diskriminierungsverbot übersteigt.

Das Werk von *Karina Kössler* ist aber auch aus zwei weiteren Gründen für einen allgemein interessierten Leserkreis interessant: Das Buch dient einerseits nämlich nicht nur als gelungene Fallstudie des Minderheitenschutzes zweier Länder, es bietet darüber hinaus einen grundsätzlichen Einblick in die Systematik der völkerrechtlichen, bilateralen und innerstaatlichen Gesichtspunkte des Minderheitenschutzes. Bereits am Beginn des ersten Teils des Buches weist die Autorin darauf hin, dass es in diesem Zusammenhang – ganz im Gegensatz zu anderen Rechts-

gebieten – an einer rechtlich verbindlichen Legaldefinition der „nationalen Minderheit“ im internationalen Bereich mangelt, wobei auch bilaterale oder innerstaatliche Definitionsversuche diesen Mangel nicht auszugleichen vermögen. Selbst das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten trägt in seiner Bezeichnung einen Begriff, den es selbst nicht definiert und überlässt die Ausgestaltung des Minderheitenschutzes weitestgehend den Unterzeichnerstaaten. Doch weist *Kössler* darauf hin, dass dies nicht unbedingt ein Nachteil sein muss. Die Autorin verortet darin eine notwendige Kompromisshaltung der Mitgliedsstaaten, die zwar dieses Schutzinstrument zahnlos macht, aber eine öffentliche Plattform fördern kann, welche das Rechtsbewusstsein der Gesellschaft als solches beeinflusst. Wirksamer erwiesen sich allerdings bilaterale Abkommen wie der polnisch-litauische Nachbarschaftsvertrag, der laut *Kössler* einen so hinreichend präzise formulierten Minderheitenrechtskatalog aufweist, welchem somit ein „*self-executing* Charakter“ (S. 83) innewohnt. Und auch hier wird dem interessierten Leser sofort das Pariser Abkommen zwischen Österreich und Italien von 1949 in den Sinn kommen, welches weit mehr als nationale oder internationale rechtliche Vorgaben die Südtiroler Territorialautonomie ins Leben gerufen und ausgestaltet hat.

Der zweite Grund, warum dieses Buch für einen größeren Leserkreis interessant ist, liegt in seiner wahrscheinlich unbeabsichtigten politikwissenschaftlichen Natur. Mit der Fallanalyse zweier osteuropäischer Länder, ihrer Geschichte und ihren Beitrittswegen in die EU bietet dieses Werk auch eine gelungene Innenansicht in die Herausforderungen der politischen Transformation ehemaliger kommunistischer Staaten, wobei Litauen sogar Sowjetrepublik war. Somit definiert die Autorin zu Recht das Gebiet des Min-

derheitenschutzes als notwendige, ja indispensable Komponente der Europäisierung der demokratischen Transformation Osteuropas.

Der einzige, zugegeben marginale Kritikpunkt, den es zu erwähnen gilt, ist der Umstand, dass dieses Werk – gemessen an seinem beeindruckenden Umfang – leider keinen Sach- und Personenindex am Ende aufweist, der dem Buch einen deutlicheren „Nachschlagcharakter“ hätte geben können. Ansonsten ist die Lektüre des Werks von *Karina Kössler* sowohl für Interessierte als auch Praktiker sehr zu empfehlen.

*Benedikt Harzl*

**Ju. A. Dmitriev/Ju. I. Skuratov (Red.),  
Konstitucija Rossijskoj Federacii.  
Doktrinal'nyj kommentarij (Verfassung  
der Russländischen Föderation.  
Doktrinkommentar), 2. Auflage,  
Verlag Statut, Moskau 2013, 688  
Seiten, ISBN 978-5-8354-0963-1**

Die russische Verfassungsrechtslehre hat in den letzten 20 Jahren eine Reihe von Kommentaren zur Verfassung der Russländischen Föderation von 1993 erarbeitet. Unter den (äußerlich) „gewichtigen“ seien (neben dem zu rezensierenden) hervorgehoben (in alphabetischer Reihenfolge): *E. B. Abrosimova* (Red.), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 2. Aufl, Moskau 2002; *V. A. Četvernin* (Red.), Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemyj kommentarij (Verfassung der Russländischen Föderation. Problemkommentar), Moskau 1997; *V. D. Karpovič* (Red.), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 2. Aufl, Moskau 2002; *L. V. Lazarev* (Red.), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 2. Aufl, Moskau 2002; *L. V. Lazarev* (Red.), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 2. Aufl, Moskau 2002; *L. V. Lazarev* (Red.), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 2. Aufl, Moskau 2002.

ration), 3. Aufl, Moskau 2010; *V. V. Lazarev* (Red.), *Naučno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* (Wissenschaftlich-praktischer Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 4. Aufl, Moskau 2009; *L. A. Okun'kov* (Red.), *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), Moskau 2002; *B. N. Topornin* (Red.), *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Naučno-praktičeskij kommentarij* (Verfassung der Russländischen Föderation. Wissenschaftlich-praktischer Kommentar), 3. Aufl, Moskau 2003; *V. D. Zor'kin* (Red.), *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 3. Aufl, Moskau 2013.

Wie sich aus den wiedergegebenen Daten ergibt, sind offensichtlich einige dieser Werke „Einmalwürfe“. Andere haben zwar Neuauflagen erlebt, scheinen aber nunmehr am Ende ihres Lebensweges angelangt zu sein; zum Teil erklärt sich das mit dem Ableben ihrer Herausgeber (*B. N. Topornin*, *L. V. Lazarev*). Der vorliegende Kommentar von *Ju. A. Dmitriev* und *Ju. I. Skuratov* kann also immerhin für sich beanspruchen, neben dem „Zor'kin-Kommentar“ (in 3. Aufl) eines der lediglich zwei aktuellen Kommentarwerke zur russischen Verfassung zu sein. Er weist allerdings schon eine nicht ganz geklärte Genese auf. Erstmals ist er offensichtlich im Jahre 2007 unter der Alleinherausgeberschaft von *Ju. A. Dmitriev* und mit dem Untertitel eines „Naučno-praktičeskij kommentarij“ (Wissenschaftlich-praktischer Kommentar) erschienen. Zwei Jahre später kam das Werk neu heraus, diesmal mit dem (schwer übersetzbaren) Untertitel eines „Doktrinal'nyj kommentarij“ (Doktrinkommentar?); im Vorwort zu dieser Ausgabe wird zu den editorischen Begleitumständen, insbesondere zur Vorgeschichte und dem Wechsel des Untertitels, kein Wort verloren.

Nun also – wiederum ohne jede Hintergrundinformation – die Zweitauflage (in Wirklichkeit: Drittauflage). Es ist ein neuer Herausgeber (mit prominentem Namen) hinzugekommen (*Ju. I. Skuratov*), der aber keinen einzigen Artikel bearbeitet und auch sonst keinen schriftlichen Beitrag geliefert hat. Zwei der vormals acht Autorinnen und Autoren sind nicht mehr dabei; deren bisherige Kommentierungen haben eine neue Autorin und der Erstherausgeber und offenkundig Motor des Projekts *Ju. A. Dmitriev* neu bearbeitet. Das Buch ist um immerhin 100 Seiten angewachsen; rechnet man den nunmehr deutlich verkleinerten Satzspiegel hinzu, wird das Kompendium wohl eine Vermehrung um rund ein Drittel erfahren haben.

Leider wurde in der Neuauflage die Chance verpasst, auch die wissenschaftliche Qualität zu heben. Um es kurz zu machen: Der Kommentar leidet an genau den (und zwar: allen) Mängeln, die der Rezensent in einem gesonderten Aufsatz zum Wesen wissenschaftlicher Verfassungskommentare in Russland aufgelistet hat.<sup>1</sup> Er bleibt auch deutlich unter dem – nicht wirklich beeindruckenden<sup>2</sup> – Niveau des erst jungen, aber bereits in Russland und in der deutschsprachigen Ostrechtswissenschaft sehr wirkmächtigen Kommentars von *V. D. Zor'kin*.

Nur in Stichworten: Man spürt zwar in Teilen des Werkes das Bemühen, im Vergleich zur Vorgängerauflage die Judikatur des russischen Verfassungsgerichts stärker hervortreten zu lassen. Die Versuche sind aber absolut ungenügend. Nach wie vor werden zahlreiche Grundrechte ohne jeden Bezug zur verfassungsgerichtlichen Rechtspre-

<sup>1</sup> Siehe in diesem Heft: *B. Wieser*, Die Verfassung der Russländischen Föderation im Spiegel der russischen Kommentarliteratur, Osteuropa-Recht 1|2014, S. 72-77.

<sup>2</sup> Vgl. die Rezension der Erstauflage durch *B. Wieser*, Osteuropa-Recht 1|2011, S. 97-99.

chung bearbeitet. So wird etwa in der Kommentierung des Art. 31 (Versammlungsfreiheit), einer Neubearbeitung, im ersten Absatz kurz auf einschlägige Menschenrechtspakte eingegangen; sodann wird einfach der Inhalt des russischen Versammlungsgesetzes narrativ wiedergegeben. Das ist nicht einmal ansatzweise eine *Verfassungsinterpretation*.

Wissenschaftliche Literatur wird nur selten verwertet (diesbezüglich relativ brauchbar allerdings etwa die Bearbeitungen der Art. 94ff über die gesetzgebenden Organe). Ganz merkwürdig muten manche umfangmäßigen Gewichtungen an. Art. 79 (Beteiligung Russlands an zwischenstaatlichen Vereinigungen) in einem 700-Seiten-Werk auf lediglich 14 Zeilen (!) zu kommentieren, grenzt an Chuzpe; da bot sogar die Voraufgabe noch deutlich mehr. Die Art. 116 und 117 regeln relativ detailliert die Amtsverlustsgründe der Regierung, für die Bewertung des russischen Regierungssystems nicht unerhebliche Vorschriften; diesen insgesamt unverändert nur eineinhalb Seiten Kommentar zu widmen, ist absolut ungenügend. Immerhin wurde die Bearbeitung des Art. 53 (Staatshaftung) – in der Voraufgabe magere vier Absätze – etwas ausgebaut.

Insgesamt liegt also ein Werk vor, das wissenschaftlich wenig bringt. Da auch nicht wirklich Aktualität der Darstellung durchschimmert, fällt es auch in seiner Funktion als schnelle Informationsquelle gegenüber manchem älteren russischen Verfassungskommentar (etwa den von *L. V. Lazarev* und *V. V. Lazarev* herausgegebenen) deutlich zurück. In dieser Form wird es kaum einen gewichtigen Platz in der Forschung einnehmen können.

Bernd Wieser

**Michael Hein, Verfassungskonflikte zwischen Politik und Recht in Südosteuropa. Bulgarien und Rumänien nach 1989 im Vergleich. Nomos, Baden Baden 2013, 517 Seiten, ISBN 978-3-8329-7755-9**

Als im Frühjahr 2012 der Rezensent einige Bundestagsabgeordnete aus dem Vorstand der Deutsch-Bulgarischen Parlamentariergruppe bei einer Dienstreise nach Bulgarien begleitete, gab es nach mehreren Gesprächen in verschiedenen Institutionen in Sofia und in anderen Städten am Ende des Aufenthaltes eine ernüchternde Bilanz. Das Fehlen eines funktionierenden Justizwesens, die Mängel eines Rechtssystems, das immer wieder kleinkariertem tagespolitischem Taktieren zum Opfer fällt, können weder durch Wirtschaftswachstum noch durch Infrastrukturaufbau kompensiert werden. Nicht einmal ein EU-Beitritt samt einhergehenden großzügigen Zuwendungen aus dem Brüsseler Haushalt kann dieses tief innenpolitische Problem beheben. Intransparentes Bestellungsverfahren höherer Richter, politisch beeinflusste Rechtsprechung sowie kriminelle Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Staatsanwaltschaft vertreiben nicht nur ausländische Investoren, vielmehr lassen sie das ohnehin geringe Vertrauen der eigenen Bevölkerung in das politische System endgültig verschwinden. Aus diesem Grund werden die Berichte (zuletzt Januar 2014) der Europäischen Kommission im Rahmen des Monitoring-Verfahrens mit jedem Jahr kritischer und deutlicher. Während hinsichtlich Rumäniens immer wieder die politische Korruption angeprangert wird, sind gerade die gravierenden Defizite der Judikative in Bulgarien ein ständiger Schwerpunkt dieser Berichte.

Die rechts- und politikwissenschaftliche Aufarbeitung und die wissenschaftliche Einordnung der Konsolidierung der Demokratie in den beiden jüngsten EU-Mitgliedern ließen bisher

in quantitativer und qualitativer Hinsicht – auch im deutschsprachigen Raum – zu wünschen übrig. Die regionalwissenschaftliche Erfassung Südosteuropas bleibt insgesamt nach wie vor ein Desiderat. An oberflächlicher und undifferenzierter Berichterstattung mit populistischen Untertönen mangelt es hingegen nicht. Insofern ist die 2013 im Nomos-Verlag veröffentlichte Dissertation von *Michael Hein* eine erfreuliche Erscheinung.

Dem Titel nach handelt es sich um eine rechtswissenschaftliche Fragestellung, die jedoch hervorragend mit dem Instrumentarium der Politikwissenschaft gelöst wird. Nicht ohne Genußnahme liest der Jurist, dass der Politikwissenschaftler die maßgebliche Rolle formell-juristischer Modalitäten und Verfahren, etwa den Bestellmodus oberster Richter, herausstellt und diesen eine ähnlich hohe Bedeutung wie etwa der politischen Kultur oder historischen und religiösen Gegebenheiten beimisst. Zum guten Ton in der Politikwissenschaft gehört – leider nicht ohne etwas Überheblichkeit gegenüber der Rechtswissenschaft – hingegen die These, dass gerade rechtlich-prozedurale Besonderheiten nicht konstitutiv, sondern sekundär gegenüber der politischen Kultur sind und durch diese erst vorausgesetzt werden. Auf die bedauerlich unzureichende Erforschung der Verfassungskonflikte als Phänomen durch die Politikwissenschaft weist der Autor bereits eingangs zu Recht hin. *Heins* schwerpunktmäßige Forschung, die bereits durch seine früheren Publikationen auf sich aufmerksam macht, leistet einen wichtigen Beitrag zur Schließung dieser Lücke.

Zusammenfassend beschrieben, ist der Aufbau des mehr als 500-seitigen Buches klassisch. Neben einem einleitenden theoretisch-methodischen Teil, in dem sich *Hein* zum sozialwissenschaftlichen Erbe von *Luhmann* bekennt, folgt jeweils eine Fallstudie zu Bulgarien und zu Rumänien. Eine

Zusammenfassung mit Auswertung der Ergebnisse rundet das Buchprofil ab. In der systemtheoretischen Tradition von *Luhmann* ist die Wahrung der Autonomie der jeweils eigenständigen Bereiche von Recht und Politik eine Ausprägung der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft und somit ein Kennzeichen der politischen Moderne. Insbesondere in Transformationsländern erweist sich diese Autonomie als ausschlaggebend für das reibungslose Funktionieren eines Rechtsstaates.

In diesem Zusammenhang steht auch die Forschungsfrage, die sich auf die institutionellen Bedingungen von Verfassungskonflikten sowie auf ihre Folgen für die Stabilität des politischen Systems bezieht. Bei einer solchen Fragestellung ist die tangierende Analyse der Gewaltenteilung unausweichlich. Während dabei häufig reflexartig die institutionelle Unabhängigkeit – verstanden als Trennung – der drei Gewalten betont wird, setzt *Hein* zu Recht andere Akzente. Bei ihm schließen sich Gewaltenteilung als staatstragendes Prinzip und gegenseitige Einflüsse und Wirkungen zwischen den drei Gewalten nicht aus. Gerade ein Selbstverwaltungsmodell, das die Abschottung der Judikative gegen jedwede Einflüsse seitens der Exekutive und Legislative möglich macht, sorgt für Verfassungskonflikte. Je mehr rechtmäßige Einwirkung auf die Judikative als unzulässiger Eingriff in ihre Selbstständigkeit gedeutet wird, desto mehr wird sie politischem Druck auf informeller Ebene ausgesetzt.

Die Tatsache, dass für den zu Grunde gelegten Zeitraum Rumänien nur drei Verfassungskonflikte aufweist, während bei Bulgarien ganze zehn festgestellt werden, darf nicht über die gleich mangelnde politische Stabilität beider Länder hinwegtäuschen. So steht beispielsweise einem „nach Parteistrukturen hochgradig politisierten“ Verfassungsgericht in Bulgarien die erfolglose Bekämpfung der Regie-

rungskorruption in Rumänien gegenüber. Die schwer reformbedürftige Staatsanwaltschaft Bulgariens, die als postsozialistisches Rudiment immer noch Spuren des totalitären Unterdrückungsapparats trägt und nach wie vor über unverhältnismäßig weitgehende Kompetenzen verfügt, wird zu Recht als Risikofaktor erkannt. Nichtsdestotrotz vollzog der bulgarische Gesetzgeber 2009 eine Eingliederung der Untersuchungsorgane in die Staatsanwaltschaft. Im Fall Rumäniens, so *Hein*, liefert hingegen gerade die faktische Unterordnung der Staatsanwaltschaft unter die Exekutive und ihre Abhängigkeit von machtpolitischem Kalkül bei der Kriminalitätsbekämpfung reichlich Stoff für Verfassungskonflikte. Während der Autor eine Konsolidierung der Demokratie in beiden Ländern konstatiert, verneint er eine Konsolidierung ihrer Rechtsstaatlichkeit.

Der Erkenntniswert der Arbeit geht über die rein politikwissenschaftliche Analyse hinaus. Fündig wird im Buch auch der Zeithistoriker. Das ist umso

erfreulicher, denn die aktuelle historiographische Forschung in Bulgarien und Rumänien scheut leider immer noch – mit Hinweis auf mangelnde chronologische Distanz – den Blick auf die vergangenen 25 Jahre. *Heins* Befunde über gewisse geschichtliche Zusammenhänge in der komplexen und widersprüchlichen postautokratischen Realität der 90-er Jahre, seine Aufarbeitung der Parlamentswahlen im Referenzzeitraum würden möglicherweise nicht immer vorbehaltlos durch einheimische Historiker akzeptiert werden. Sie bieten jedoch eine gute Grundlage für weitergehende Beschäftigung mit der eigenen Geschichte und Stoff für Diskussionen. Deshalb bleibt es nur zu wünschen, dass dieser empfehlenswerte Band zeitnah in die Sprachen der Referenzländer übertragen wird. Hoffentlich erreicht er dadurch die „beteiligten Akteure“, deren „Wille und Fähigkeit“ für eine „konstruktive Problemlösung“ der Verfassungskonflikte laut *Hein* „entscheidend“ ist.

*Martin Valchanov*