

**Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, Tagung der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht / Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen vom 15. – 17. März 2000 in Bonn (F. Brinkmeier)**

Das ausklingende Jahrhundert wurde zum Anlaß genommen, eine Bilanz des Minderheiten- und Volksgruppenschutzes in den vergangenen 100 Jahren zu ziehen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts hatte sich in Europa weitgehend der moderne Nationalstaat durchgesetzt. Dieser war zentralistisch ausgerichtet und im Grundsatz gegen die Fortexistenz nationaler und ethnischer Minderheiten gerichtet. Das folgende 20. Jahrhundert war daher in starkem Maße von Benachteiligungen, Unterdrückungen und Vertreibungen von Minderheitenangehörigen gekennzeichnet. Eine brutale Ausprägung dieser staatlichen Bestrebungen stellen die jüngsten Fluchtbewegungen auf dem Balkan und die „ethnischen Säuberungen“ im Kosovo dar. Mit Blick auf die vielfachen Vertreibungen des nun vergangenen Jahrhunderts kann festgestellt werden, daß sich der nationalstaatliche Gedanke des 19. Jahrhunderts keineswegs als friedensstiftendes Ordnungsprinzip erwiesen hat.

Daß die Veranstaltung ein Problemfeld von brennender Aktualität aufgriff, betonte im Namen des Bundesministeriums des Inneren MinDirig *Frank Willenberg*. Die Bundesregierung werde daher Tagungen wie diese auch weiter im Rahmen ihrer Möglichkeiten fördern.

Professor Dr. *Gilbert H. Gornig* zeigte in seinem Vortrag zu dem Thema „*Die Definition des europäischen Minderheitenbegriffs und der Minderheitenrechte aus historisch-völkerrechtlicher Sicht*“, daß für „Minderheiten“ bis heute keine allgemein anerkannte Umschreibung oder Definition existiere. Es habe sich im Völkerrecht die Erarbeitung einer allgemeingültigen Definition des Begriffes der Minderheit weit schwieriger erwiesen, als die Definition der eigentlichen Rechte von Minderheiten. Eine Definition sei jedoch unerlässlich, um den durch Minderheitenrechte begünstigten Personenkreis zu bestimmen. Minderheiten könnten sich zwar auch auf Menschenrechte im allgemeinen berufen, dennoch reichten allein die Rechte auf Gleichbehandlung

mit der Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung im Staat nicht zur Entfaltung der Minderheit an sich aus. Minderheiten müssten als Gruppe in bestimmten Lebensbereichen besser behandelt werden, damit sie als Minderheit in einem Staat fortexistieren können.

Gerade auf diesen Umstand führte Professor *Gornig* die vorsichtige und zurückhaltende Staatenpraxis auch in den Organen der Vereinten Nationen bezüglich einer Definition zurück:

Die Staaten scheuen sich naturgemäß vor den Pflichten, die aus positiver Diskriminierung erwachsen.

Nach Auffassung von Professor *Gornig* umfasst eine allgemeingültige Definition der Minderheit und Volksgruppe objektive und subjektive Elemente und muß sich an Art. 2 und 27 IPbPR, die Charta der Volksgruppenrechte und die Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, anlehnen. Zu den objektiven Kriterien gehören seiner Meinung nach einheitliche religiöse, ethnische, sprachliche Merkmale, eine numerische Inferiorität, die machtmäßige Unterlegenheit im Staat, gewisse historische Stabilität auf dem besiedelten Gebiet, die Staatsangehörigkeit des Mehrheitsstaates und ein völkerrechtswidriger Akt, durch den die Gruppe unfreiwillig zu einer Schicksalsgemeinschaft einer Minderheit geworden ist.

Zu den subjektiven Kriterien gehören dabei das Zugehörigkeits- und Solidaritätsgefühl mit der Gruppe.

Der sich daran anschließende Vortrag von Herrn Prof. Dr. *Dieter Blumenwitz* beleuchtete das Thema „*Minderheitenschutz nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg – Ein Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheit in Polen*“.

Professor *Blumenwitz* verglich die Situation der deutschen Volksgruppe in Polen in der

Zeit nach dem Ersten Weltkrieg mit der heutigen Lage. Er stellte die verschiedenen einschlägigen Rechtsgewährleistungen zum Schutze der Minderheiten nach der Gründung des Völkerbundes im Jahre 1920 und nach 1945, insbesondere den deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag vom 17. Juni 1991, vor. Er erläuterte sowohl die materiellen Inhalte und Gewährleistungen der verschiedenen Verträge wie auch die vorgesehenen Organe zur Verifikation der Minderheitengruppe und die Rechtsmechanismen zur Durchsetzung der Rechte. Der Vortrag ergänzte den vorangehenden insoweit, als es um die Frage ging, welche Instanz im Einzelfall befugt ist, die Existenz und Zugehörigkeit des einzelnen zu einer Minderheit verbindlich festzustellen. Bedenken äußerte er im Hinblick auf das in Art. 38 Abs. 3 niedergelegte und von polnischer Seite ausbedungenen Kündigungsrecht des Vertrages und der darin gewährleisteten Volksgruppenrechte nach einer zehnjährigen Laufzeit. Anders als zur Völkerbundzeit seien Minderheiten- und Volksgruppenrechte heute in bilateralen Verträgen festgelegt. Er wies in diesem Zusammenhang auf die Beitrittsverhandlungen der Staaten des östlichen Europas zur Europäischen Union als Hauptgarant des Minderheitenschutzes hin, da beitriftswillige Staaten schon im Vorfeld die rechtlichen Grundlagen zum Minderheiten- und Volksgruppenschutz zu legen haben.

Abschließend ging er auf die Arbeit der Europäischen Union an einer Grundrechtecharta ein, in welcher seiner Auffassung nach ebenfalls der Minderheitenschutz zu verankern und – eventuell im Zusammenhang mit den Freizügigkeitsregelungen – ein Recht auf Rückkehr und Heimat zu berücksichtigen sei.

Den ersten Tagungstag schloß der Vortrag von Herrn Dr. *Zsolt K. Lengyel* vom Ungarischen Institut der Universität München zu dem Thema „*Deutsche und Magyaren als Minderheiten im politischen System Rumäniens 1918 – 1989*“ ab. Sehr anschaulich

stellte er die Situation der Minderheiten und die Lebenswirklichkeit in den verschiedenen politischen Systemen Ungarns seit Beginn des Jahrhunderts dar. Die einander ablösenden unterschiedlichen politischen Systeme Rumäniens führten zu einer einseitigen Förderung des nationalen Mehrheitselementes in Gesellschaft, Verwaltung, Wirtschaft und Kultur. Durch die assimilierende Praxis wurde eine eigenständige Entwicklung der zwischen 30 Prozent (1930) und 10 Prozent (1992) umfassenden nicht-rumänischen Bevölkerungsanteile verhindert. Viele Angehörige der Minderheiten versuchten dem seit den siebziger Jahren wachsenden Druck mit Auswanderung zu begegnen, bevor die politische Wende im Jahre 1989 einen weitgehenden Exodus einleiten sollte.

Den zweiten Tagungstag eröffnete der Ostrechtsexperte Prof. Dr. Boris Meissner mit seinem Beitrag *„Entwicklung und Bedeutung der Kulturautonomie in Estland. Ein Modell?“*. Er stellte die Situation der deutschen und jüdischen Minderheiten zu Beginn dieses Jahrhunderts und das in vielen Bereichen auch heute noch vorbildliche System der Kulturselbstverwaltung der in Estland lebenden Deutschen und Juden vor der Besetzung durch Russland im Jahr 1940 dar. Die Hauptaufgaben der von der deutschen und der jüdischen Bevölkerung Estlands wahrgenommenen Kulturselbstverwaltung waren die Organisation, Verwaltung und Überwachung der muttersprachlichen Bildungsanstalten. Den Nationalitäten wurde eine eigene Behörde zur Wahrung ihrer Interessen zur Seite gestellt. Dieses System wurde von der Minderheit selbst getragen, mußte aber auch weitgehend selbst finanziert werden. Unabdingbar für das Funktionieren dieses Modells sind daher ein hoher kultureller Stand und eine gute wirtschaftliche Lage der Minderheit. Das Modell erfüllte die Erwartungen sowohl der Minderheit wie auch der Mehrheit. Nahtlos an diesen Rückblick schloß sich der Beitrag von Prof. Dr. Henn-Jüri Uibopuu zum Thema *„Minderheitenschutz in Estland seit der Selbständigkeit“* an. Seit

an. Seit der Unabhängigkeit im Jahre 1991 stellt die russische Bevölkerung, welche massenhaft aus dem Raum der Sowjetunion angesiedelt worden war und die Bevölkerungszusammensetzung in damals Estnische Sozialistische Sowjetrepublik radikal veränderte, die zahlenmäßig größte Gruppe der Minderheiten dar. In Estland sind die Bemühungen stark, einen umfassenden Minderheitenschutz sowohl rechtlich wie auch in der Praxis zu gewährleisten. So sind die Gewährleistungen der EMRK allen in Estland lebenden Personen vorbehalten. Das größte Problem der estnischen Minderheitenpolitik wird in der Zukunft das heikle Verhältnis zu Russland und die Einflussnahme russischer Politiker sein.

Wie können also wirksame staatliche Maßnahmen und Modelle zum Schutz von Minderheiten aussehen? Das Thema der Kulturautonomie wurde durch den Beitrag *„Minderheiten zwischen Segregation, Integration und Assimilation. Zur Entstehung und Entwicklung des Modells der Kulturautonomie“* von Prof. Dr. Stefan Oeter fortgeführt. Er stellte zunächst die theoretischen Optionen der Mehrheit in einem Staat im Umgang mit Minderheiten dar. Staatliche Modelle können arrogant totalitär eine Assimilierungspolitik verfolgen, die den Untergang, das Verschwinden und die Isolierung einer Minderheit zur Folge hat. Das andere Extrem, die reine Absonderung der Minderheitsangehörigen zum Schutz ihrer Kultur, die Segregation, die zielgerichtete Gleichstellung und Ghettoisierung ist ebenfalls abzulehnen. Eine staatliche Minderheitenpolitik kann jedoch auch – als vermittelndes Modell – auf Integration zur Aufhebung von Diskriminierungen abzielen. Es muß ein Vertrauensverhältnis zwischen staatlichen Stellen und Minderheitenangehörigen entstehen. Dies ist in zentralistisch ausgerichteten Systemen, die Minderheitenpolitik nicht als Angebot sondern Zwang und Bevormundung verstehen, kaum möglich. Dagegen stellt die Gewährung einer gewissen Kultur- und Personalautonomie, in der die Politik in

Minderheitenfragen an die Angehörigen einer Minderheit selbst delegiert wird, wohl die beste Alternative dar.

Professor Oeter machte insoweit deutlich, daß Autonomie nicht zwangsläufig mit der Sezession der Minderheitengruppe, dem Verlust territorialer Souveränität und damit einhergehender Gefahr einer Destabilisierung eines Staates verbunden ist. Dazu führte er verschiedene Möglichkeiten und Beispiele aus der Staatenpraxis auch der vormodernen Zeit und dem 19. Jahrhundert an. Aber auch im modernen Europa existieren interessante Spielarten eines institutionalisierten, subsidiären und dezentralisierten Minderheitenschutzes im Rahmen einer Kulturautonomie.

Zum Thema „*Der Minderheitenschutz vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof*“ referierte Priv. Doz. Dr. Dr. Michael Silagi. Er stellte das Rechtsschutzsystem des Völkerbundes seit den 20er Jahren dar und wertete die – wenigen – Entscheidungen des Ständigen Gerichtshofes zu bestimmten Aspekten des Minderheitenschutzes aus. Die Urteile und auch Gutachten konnten nicht durchgesetzt werden und blieben deshalb oft unbeachtet. Auch die Komplexität und Widersprüchlichkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofes wurde als sehr unbefriedigend empfunden. Herr Silagi bedauerte, daß nur eine sehr kleine Anzahl von Minderheitenfällen einer gerichtlichen Überprüfung unterworfen wurde. Dies sei darauf zurückzuführen, dass nur Staaten – nicht die betroffene Minderheit – klagebefugt waren und Staaten damals – wie auch heute – vor Klagen gegen andere Staaten zurückschreckten.

Anschließend führte Herr Prof. Dr. Dietrich Murswiek mit seinem Vortrag in das Thema „*Das Verhältnis des Minderheitenschutzes zum Selbstbestimmungsrecht der Völker*“ und eine sehr kontroverse Diskussionsrunde ein. Nachdem er beide völkerrechtlichen Instrumentarien und die Begriffe Minderheit und Volk definiert und voneinander abgegrenzt hatte, untersuchte er

das Verhältnis der beiden Instrumente zueinander. Unter Berücksichtigung des in die Abwägung einzubeziehenden Rechtes der Staaten auf Souveränität und der Gefahr der Destabilisierung bei Desintegration stellte er die anschließend heftig diskutierte These auf, daß sich aus dem Minderheitenschutzrecht ein völkerrechtlicher Anspruch auf Kulturautonomie ergebe. Ob sich dies in den praktischen politischen Bemühungen auch niederschlagen wird, ist zweifelhaft. Zukunftsweisend ist die Erkenntnis, daß das Völkerrecht den Eigenwert der ethnischen Identität anerkennt und die Existenz der Völker und Volksgruppen auf ihrem traditionellen Territorium garantiert

Den zweiten Tagungstag schloß der Beitrag von Frau Dr. Elisabeth Sándor-Szalay, welche zu dem Thema „*Minderheit – ein permanentes Konfliktpotential? Ein Mythos auf mitteleuropäischer Sicht*“ sprach. Sie plädierte für flexible Formen des Minderheitenschutzes, weil endgültige und perfekte Lösungen im östlichen Europa die speziellen Eigenheiten, Traditionen, Erfahrungen und Interessen der Minderheiten nicht berücksichtigen können und zu neuem Konfliktpotential werden.

Den dritten Tag eröffnete Herr Falk Lange, Berater des Hochkommissars für nationale Minderheiten, als Referent zum Thema „*Minderheiten und die OSZE – Die Rolle des OSZE – Hochkommissars für Fragen der nationalen Minderheiten*“. Diesen beschrieb er als ein Instrument zur „Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“. Er erläuterte das erst seit 1993 existierende Amt und dessen auf nationaler Ebene weniger bekannte Tätigkeit auf internationaler Ebene. Der Hochkommissar des OSZE stellt ein politisches Instrumentarium der „stillen Diplomatie“ dar, welches unparteilich, vertraulich und kooperativ den Schutz der Minderheiten in allen OSZE-Staaten zu fördern und Konflikte interethnischer Kultur durch frühzeitige

Vermittlung zwischen Staat und Minderheit zu verhindern versucht.

Die Tagung klang mit einer Podiumsdiskussion und anschließender Schlussdiskussion zu dem Thema „*Minderheitenschutz versus Vertreibung, Deportation und ethnische Säuberung*“ aus. Im Einführungsreferat von Prof. Dr. *Udo Fink* erläuterte er zunächst den materiellen Gehalt und den Anwendungsbereich der wichtigsten völkerrechtlichen Normen und betonte die herausragende Bedeutung dieses Themas für das 20. Jahrhundert, welches auch als „Zeitalter der Vertreibungen“ bezeichnet werden kann. Minderheitenschutz ist vornehmlich auf die Gewährung von Individualrechten gerichtet und grenzt sich dadurch auf vom Selbstbestimmungsrecht der Völker und Volksgruppen ab. Der Einzelne soll seine Menschenrechte in einem Staat nicht aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit verlieren. Dabei besteht auch ein ganz enger Zusammenhang zwischen dem Schutz von Minderheiten und dem Verlust der angestammten Heimat. Minderheiten sind nur dann in der Lage, ihre Identität zu wahren, wenn sie in ihrem angestammten Siedlungsgebiet verbleiben. Der Minderheitenschutz bietet daher neben dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den Menschenrechten die Grundlage für ein Recht auf Rückkehr in die angestammten Heimatgebiete.

Anschließend nahmen die Diskussionsteilnehmer auf dem Podium und auch die Tagungsteilnehmer die Gelegenheit wahr, zu verschiedenen Aspekten und der aktuellen Minderheitensituation in verschiedenen Staaten in Osteuropa Stellung zu nehmen. Frau *Adelheid Feilcke-Tiemann* und Frau *Spasovska* von der Deutschen Welle gaben ihre Eindrücke aus dem Kosovo respektive Bosnien-Herzegowina wider und nahmen eine Einschätzung der jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen vor. Beide kamen insofern zu dem eher ernüchternden Ergebnis, daß erst nach einem langfristigen Prozeß des Abbaues von Haß- und Dominanzgefühlen, der mentalen Veränderungen zu Toleranz und friedlichem Mitein-

ander ein Stabilisierung der Situation eintreten könne.

Prof. Dr. hab. *Slawomir Teclaw* erörterte die Minderheitensituation in Weißrußland, wo man 141 Minderheitengruppen zählt, von denen Russen, Polen, Ukrainer und Juden die größten Gruppen bilden. Viele Angehörige von Minderheitengruppen wanderten vor allem in der Nachkriegszeit ein. 1992 wurde ein Minderheitengesetz verabschiedet, das nach Auffassung von Professor *Teclaw* den völkerrechtlichen Anforderungen genügt, indem es staatliche Hilfen für den Erhalt von Sprache und Kultur regelt und die Gestaltung des Bildungswesens durch die Nationalitäten selbst gewährleistet.

Frau Dr. *Sándor-Szalay* gab einen Einblick in die gegenwärtige Minderheitensituation in Ungarn, wo 13 Minderheitengruppen anerkannt sind, außerdem eine hohe Zahl von Flüchtlingen aus Rumänien und dem ehemaligen Jugoslawien leben. Zur Zeit leben schätzungsweise 200.000 Deutsche in Ungarn, obwohl sich nur 30.000 im Jahre 1990 als Deutsche bekannt haben. Hier dürfte die nach dem Krieg und Vertreibung einsetzende Zwangsmagyarisierung der Verbliebenen, die zur Änderung von Personennamen und der Vermeidung der deutschen Sprache führte, nachwirken. Das 1993 beschlossene Minderheitenschutzgesetz orientiert sich an internationalen Normen, doch bestehen Defizite im Hinblick auf die Selbstverwaltung der Minderheiten auf nationaler Ebene.

Prof. *Oeter* rief angesichts der Schrecken des Balkankrieges noch einmal die Gefahr des erwachten Nationalbewußtseins in Erinnerung. Die Ideale des Nationalstaates seien wesentliche Gründe für Vertreibung und ethnische Säuberung. Er zitierte die bereits 1867 von Lord Acton, einem alteuropäischen englischen Aristokraten und Kritiker des Nationalstaatsgedankens geäußerte Meinung, daß Vertreibung und Völkermord eine Konsequenz des Nationalstaates bilden. Eine prophetische Sicht im Hinblick auf die Erfahrungen der kommenden 130 Jahre. Er plädierte daher für

den stärkeren Respekt des Völkerrechts und der Menschen- und Minderheitenrechte. Auch sollten die Vorteile einer polyethnischen Gesellschaft stärker in das öffentliche Bewußtsein gerückt werden.

So wurde auch in der abschließenden Schlußdiskussion noch einmal die These aufgestellt, daß nicht allein die Konzeption des Nationalstaates die Minderheiten zu einem Problem machen. Es stelle sich vielmehr die Frage, ob nicht die den Nationalstaat tragende Mehrheit das eigentliche Problem darstelle. Als Ziel müsse eine dezentrale Kulturautonomie, ausgerichtet auf die individuellen Bedürfnisse einer Minderheit, angestrebt werden und die Einsicht der Mehrheit im jedem Staat geschärft werden, daß die Gewährung von Kulturautonomie der Minderheit und der Mehrheit zum allgemeinen öffentlichen Wohl ge-  
reicht.

Die Tagung hat durch die Sachkenntnis und das Engagement der Referenten sowie auch der Auswahl der behandelten Themen viele neue Aspekte des Minderheitenschutzes und dessen Perspektiven eröffnet. Die Themenbereiche Kulturautonomie und Entwicklung der Minderheitenrechte im letzten Jahrhundert zogen sich dabei wie rote Fäden durch die Tagung. Die Brückenfunktion und die gesellschaftliche Bedeutung von Minderheiten im Staat und zwischen Staaten wurde wiederholt hervorgehoben. Die interessanten und äußerst lebhaften Diskussionen haben die Aktualität des Themas bewiesen. Die Tagung stellt einen wichtigen Beitrag zum Minderheitenschutz in Europa dar.