

Die Rechtslage von Zigeunerminderheiten in Osteuropa

Der Lage der Zigeuner in Osteuropa wird seit einiger Zeit große Aufmerksamkeit zuteil. Während unmittelbar nach dem Ende des Kommunismus die nationalen und ethnischen Minderheiten allgemein im Mittelpunkt auch juristischer Betrachtung standen und den Zigeunern hierbei nur wenig gesonderte Beachtung geschenkt wurde, hat sich der Fokus seit einigen Jahren hin zu den besonderen Problemen dieser Volksgruppe bewegt. Hierzu mag beitragen, dass zahlreiche ethnische Konfliktlagen in den ehemals sozialistischen Staaten mittlerweile eine Beruhigung oder gar eine Lösung erfahren haben, während die Probleme der Zigeuner weiterhin akut sind.

Völker- und europarechtliche Aspekte

Auf dem Papier wirkt die völkerrechtliche Lage der Zigeunerminderheiten in Osteuropa befriedigend. So traten beispielsweise alle kommunistischen Staaten der Konvention gegen die Rassendiskriminierung von 1966 bei. Später unterschrieben die Länder weitere internationale Abkommen menschenrechtlichen Inhalts, die teilweise auch den besonderen Bedürfnissen von Minderheiten entgegenkommen und alle eine Antidiskriminierungsklausel enthalten. Im europäischen Rahmen wurden spezielle Verträge aufgelegt, so das Minderheiten-Rahmenübereinkommen (1995) und die Minderheitensprachencharta (1992). Obwohl beide Abkommen den Unterzeichnern nur moderate Pflichten auferlegen, sind ihnen bislang recht wenige Staaten beigetreten, darunter einige osteuropäische. Neben diesen für alle Minderheiten geltenden Abkommen gibt es keine Schutzübereinkommen speziell für Zigeuner.

Auch das Recht der EU enthält ausgedehnte Diskriminierungsverbo-

Priv.-Doz. Dr. Herbert Küpper ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln.

te, die nicht zuletzt für die Zigeuner fruchtbar gemacht werden.¹ Dieses Recht gilt zwar nur für und in den Mitgliedsstaaten, aber die Kandidaten werden an diesem Rechtsstandard gemessen. Die Kommission in Brüssel verabschiedet jedes Jahr Fortschrittsberichte zu allen Beitrittskandidaten, in denen in den letzten Jahren verstärkt auch eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Zigeuner angemahnt wird. Hierbei wird der Westen allerdings nicht so sehr aus Menschenfreundlichkeit tätig, sondern vor allem aus Angst vor einer verstärkten Einwanderung osteuropäischer Zigeuner nach dem Wegfall der rechtlichen Hindernisse mit dem Beitritt

Allgemeines Minderheitenrecht

Die Zigeuner sind eine ethnische Minderheit. Auch wenn deren genaue rechtliche Definition umstritten ist, so ist doch klar, dass darunter alle altansässigen Volksgruppen mit anderer Ethnizität als die Mehrheitsbevölkerung fallen. Hierzu gehören zweifelsfrei auch die Zigeuner, und in allen osteuropäischen Staaten mit einem eigenen Minderheitenrecht

Die Zigeuner bilden eine ethnische Minderheit, deren genaue rechtliche Definition umstritten ist.

zählen sie zu den begünstigten Gruppen. Eine begriffliche Abstufung trifft lediglich das slowenische Recht: Art. 64 der Verfassung vom 23.12.1991 sieht für die „autochthonen Volksgruppen“ umfang-

reiche Sonderrechte vor und beschränkt gleichzeitig diesen Begriff auf die Italiener und die Ungarn. Die vom Wortsinn her ebenfalls autochthonen Gruppen der Roma und der Deutschen werden damit kraft Verfassungsrecht von den Sonderrechten ausgeschlossen. Immerhin sieht Art. 65 für die „Gemeinschaft der Roma“ eine Regelung ihrer Sonderrechte durch einfaches Gesetz vor; dieses Gesetz ist aber noch nicht ergangen. Wo wie z. B. in Ungarn zwischen „nationalen“ und „ethnischen“ Minderheiten terminologisch unterschieden wird, sind die Zigeuner eine ethnische Minderheit. Als national werden nur Minderheiten mit einem auswärtigen Mutterstaat bezeichnet.² Aus der Qualifizierung der Zigeu-

¹ Einschlägig sind v. a. Art. 13 EG-Vertrag in den Fassungen von Amsterdam und Nizza sowie die auf seiner Grundlage ergangene Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000.

² Danach sind z. B. die Friesen und Sorben in Deutschland oder die Bretonen in Frankreich ethnische und keine nationalen Minderheiten.

ner als ethnische und nicht als nationale Minderheit ergeben sich keine rechtlichen Konsequenzen; der Versuch einer rechtlichen Abstufung zu Lasten der ethnischen Minderheiten in Ungarn zu Beginn der 1990er Jahre scheiterte.

Minderheitenrecht in den osteuropäischen Staaten

In allen osteuropäischen Staaten hält die Rechtsordnung besondere Vorkehrungen für Minderheiten bereit, doch schwankt das Niveau dieser Vorschriften von Land zu Land, je nach Tradition und politischer Lage. Die entwickeltsten minderheitenrechtlichen Systeme finden sich in Ungarn und Estland sowie – auf die erwähnten autochthonen Minderheiten der Ungarn und Italiener beschränkt – in Slowenien. Auch Kroatien, Lettland, Litauen, Makedonien, Moldova, Russland, die Slowakei, die Tschechische Republik und die Ukraine betreiben einen gewissen legislativen Aufwand, während sich das Minderheitenrecht in den anderen Staaten oft auf punktuelle Regelungen beschränkt.

Der Zweck des Minderheitenrechts besteht regelmäßig in der Pflege des Andersseins, im Schutz der kulturellen Identität kleiner Gruppen inmitten der assimilierenden Kräfte moderner Massenkultur. Diesem Zweck dienen Sprach-, Schul- und Kulturrechte, aber auch Rechte auf politische Partizipation bis hin zur Autonomie. Da die Sprache in Europa regelmäßig der zentrale Punkt des ethnischen Selbstverständnisses darstellt, ist das Recht auf den Gebrauch und die Pflege der Muttersprache überall der Ausgangspunkt minderheitenrechtlicher Identitätspflege, an den weitergehende Rechte wie in den Sektoren Schule, Kultur und politische Partizipation anknüpfen. Diese Zwecksetzung des Minderheitenrechts dient den besonderen Belangen der Zigeuner nur begrenzt. Ihr Hauptproblem in Osteuropa besteht ja gerade nicht darin, dass ihre besondere Ethnizität durch weitgehende Integration in die Mehrheitsgesellschaft und den damit einhergehenden Assimilationsprozessen gefährdet wäre. Das eigentliche Problem liegt vielmehr in der mangelnden Inklusion in die Mehrheitsgesellschaft. Dennoch sind auch die klassischen Minderheitenrechte für die Zigeuner nicht bedeutungslos. Zum einen birgt die soziale Marginalisierung Gefahren für den Verlust der eigenen Kultur, und dieser Kulturverlust erschwert die angestrebte Integration in die Mehrheitsgesellschaft. Zum anderen ist es das Ziel der meisten Verbände der Zigeuner, zusammen mit der Integration in die Mehrheitsgesellschaft die eigene Kultur vor dem Verlust zu be-

wahren, und dies ist umso besser möglich, je stärker sich die Menschen dieser Kultur bewusst sind.

Sprache, Kultur und Schule

An besonderen Sprachenrechten besteht wenig Interesse, da sie der angestrebten Inklusion eher entgegenstehen und zudem für die meisten Zigeuner die Sprache der Mehrheit die Muttersprache darstellt. In allen Staaten Osteuropas haben die Minderheiten das Recht, eigene kulturelle Institutionen zu gründen und zu betreiben. Besonders weitgehend ist die estnische Gesetzgebung, die den Minderheiten die Einrichtung einer kulturellen Selbstverwaltung als autonomer Trägerin von Schulen und Kultureinrichtungen gestattet. Von Gesetzes wegen haben die vier „klassischen“ Minderheiten der Zwischenkriegszeit (Deutsche, Juden, Russen und Schweden) dieses Recht, aber auch andere Gruppen können hiervon Gebrauch machen, wenn sie mindestens 1.000 Mitglieder zählen. Die estnischen Roma haben bislang noch keine Initiativen zur Gründung einer solchen Selbstverwaltung ergriffen.

Der Schwerpunkt kultureller Aktivitäten der Zigeuner liegt im Bereich des Theaters. Rechtlich bestehen nirgendwo Hindernisse dafür; problematisch ist allerdings die Finanzierung.

Für Zigeuner hat der Bereich der Schule nur eine geringe praktische Bedeutung.

In Staaten mit ausgebauter minderheitenrechtlicher Gesetzgebung sieht der Staatshaushalt regelmäßig Gelder zur Minderheitenförderung vor, an denen auch Einrichtungen der Zigeuner partizipieren können. In Staaten ohne institutionalisiertes Minderheitenrecht findet eine Finanzierung derartiger Theater im Wege der allgemeinen Kulturförderung statt, in deren Rahmen ein Teil der Mittel für das kulturelle Leben der ethnischen Minderheiten reserviert sein kann. Während das Theaterleben der Zigeuner von Ensembles in nichtstaatlicher Trägerschaft geprägt ist, werden die Museen, Bibliotheken und Archive, die sich ganz oder in einzelnen Abteilungen mit dem Leben der Zigeuner beschäftigen, praktisch ausschließlich von der öffentlichen Hand getragen.

Neben den kulturellen Aktivitäten haben besondere Minderheitenrechte im Bereich der Schule für Zigeuner nur geringe praktische Bedeutung. Der Grund hierfür liegt in ihrem Bestreben nach gesellschaftlicher Inklusion, und in diesem Bestreben ist der Besuch eigener Zigeunerschulen eher ein Hindernis. In dieser Situation besteht wenig Interesse an den

schulischen Sonderrechten, die die Minderheiten und damit auch die Zigeuner in nicht wenigen Staaten Osteuropas in Anspruch nehmen können. Besondere Schulen für Zigeuner haben eher den Charakter von Pilotprojekten, von denen Impulse für die Berücksichtigung besonderer Problemlagen von Zigeunerkindern im allgemeinen Schulwesen ausgehen sollen. An den Hochschulen einiger osteuropäischer Länder sind in den letzten Jahren Lehrstühle für Romologie oder Romanes eingerichtet worden. Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist die Ausbildung von Lehrern für die allgemeinbildenden Schulen; daneben bilden sie den Kristallisationskern einer entstehenden romologischen Forschungslandschaft.

Politische Partizipation

Neben den Sonderrechten im sprachlich-kulturellen Bereich sind besondere politische Teilhaberechte das zweite Hauptfeld klassischer Minderheitenrechte. Eine Methode der Mitwirkung sind garantierte Sitze im Parlament, sodass auch kleine Gruppen in der Volksvertretung Sitz und Stimme haben. Zu diesem Mittel greifen beispielsweise Rumänien und Kroatien. Kroatien etwa stellt für seine zwei Dutzend Minderheiten fünf bis sieben Parlamentssitze zur Verfügung, die sich die Minderheiten teilen müssen. In dem am 03.01.2000 gewählten Parlament sitzen fünf Minderheitenvertreter, von denen allerdings keiner den Roma zugehört und auch niemand für die Zigeuner zuständig ist.³

Weniger minderheitenfreundlich als der garantierte Sitz im Parlament ist die Absenkung der Mindestschwelle für Parteien ethnischer Minderheiten. Demnach bekommt eine Minderheitenpartei ein Mandat, wenn sie die für ein Mandat notwendige Stimmenzahl erringt, ohne dass darüber hinaus der Schwellenwert von z. B. 5 % erreicht werden muss. Dieses auch in Deutschland praktizierte Modell kommt in einigen Staaten Osteuropas vor. Die Zigeuner machen nirgendwo effektiven Gebrauch davon, da infolge der starken politischen Fragmentierung praktisch nie so viele Personen eine Partei wählen, dass sie die Mindeststimmenzahl für ein Mandat erreicht, obwohl die Zigeuner in einigen

³ Die fünf Minderheitenabgeordneten vertreten folgende Minderheiten: 1. Tschechen und Slowaken; 2. Serben; 3. Österreicher, Deutsche, Ruthenen, Ukrainer, Juden; 4. Italiener; 5. Ungarn. Ohne Repräsentanz bleiben somit nicht nur die Roma, sondern auch Albaner, Bosniaken, Bulgaren, Makedonier, Montenegriner, Polen, Rumänen, Slowenen, Türken und Vlachen – alles rechtlich anerkannte Minderheiten.

Staaten numerische Stimmenanteile haben, die für mehrere Mandate reichen würden.

Eine weitere Form ist die Autonomie, der bestimmte Angelegenheiten zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen werden. Die estnische Kulturautonomie wurde bereits erwähnt. Der russische Gesetzgeber hat sich dem angeschlossen und den Minderheiten seit 1996 vergleichbare Möglichkeiten auf lokaler Ebene eingeräumt. Eine andere, potenziell auf alle Lebensbereiche wirkende Form der Autonomie ist das ungarische System der Minderheitenselbstverwaltungen, in dem auf örtlicher Ebene bei den Kommunalwahlen besondere Minderheitenvertreter gewählt werden können, die dann als Mitglieder des Gemeinderats entsprechend ihrer Mehrheitsverhältnisse Einfluss auf die Kommunalpolitik nehmen können. Gleichzeitig werden diese besonderen Minderheitenvertreter im Gemeinderat zu einer örtlichen Minderheitenselbstverwaltung zusammengeschlossen, der dann besondere Mit- oder Alleinbestimmungsrechte in minderheitenrelevanten Materien, z. B. im Schulwesen, zukommen. Die örtlichen Selbstverwaltungen einer Minderheit wählen die landesweite Minderheitenselbstverwaltung. Politische Parteien der Zigeuner spielen wegen der politischen Zersplitterung jedoch auch in diesem selbstverwaltungsfreundlichen Umfeld keine Rolle.

Die in Fortführung sowjetischer Traditionen in Russland, der Ukraine und Moldova praktizierte Form der Territorialautonomie für Minderheiten ist für Völker in Streusiedlung wie die Zigeuner nicht praktikabel,

Die in Fortführung sowjetischer Traditionen in Russland, der Ukraine und Moldova praktizierte Form der Territorialautonomie für Minderheiten ist für Völker in Streusiedlung wie die Zigeuner nicht praktikabel.

weil sie eine örtliche demographische Mehrheit der Minderheit voraussetzt. Bei einer Streuminderheit wie den Zigeunern sind allerdings besondere Möglichkeiten der politischen Partizipation auf örtlicher Ebene sinnvoll, und in einigen Ländern werden Modelle praktiziert, um den Zigeunern eine Repräsentanz in den Räten

derjenigen Städte und Gemeinden zu ermöglichen, in denen sie eine gewisse Konzentration erreichen. Dies wird meist über Wahlrechtsprivilegien in den Kommunalwahlgesetzen erreicht; zuletzt wurden derartige Regelungen im Mai 2002 in Slowenien eingeführt – vielleicht als Ersatz für das von der Verfassung in Aussicht gestellte, aber noch immer nicht erlassene Romagesetz.

Spezielle Vorkehrungen für Zigeuner

Soziale Maßnahmen

Die soziale Misere der Zigeuner wird vor allem mit Mitteln der Sozialpolitik angegangen, vorwiegend im Wege individueller Zuwendungen und Förderungen. Nicht nur bei der Förderung des einzelnen bedürftigen Zigeuners, sondern auch bei institutionellen Maßnahmen sind finanzielle Aspekte wichtiger als rechtliche. So finanzieren staatliche Mittel in einigen Staaten Beratungszentren, spezialisierte Sozialstationen in den überkommenen Zigeunerghettos oder polizeiinterne Fortbildungskurse zum Umgang mit Zigeunern (und insbesondere zur Achtung ihrer staatsbürgerlichen Rechte durch die Polizei).

Der Hauptansatzpunkt aller staatlichen Fördermaßnahmen liegt allerdings im Bereich Bildung und Ausbildung, um durch bessere Startbedingungen der Kinder den Teufelskreis aus Armut, Arbeitslosigkeit und Diskriminierung zu durchbrechen. Dies geschieht nicht mit dem minderheitenrechtlichen Instrumentarium der Separierung von Zigeunerkindern in eigenen Schulen, sondern durch möglichst weitgehende Inklusion in den normalen Schulbetrieb, aus dem Zigeunerkinde bislang durch die Verweisung in Sonderschulen usw. ausgeschlossen waren. Aufmerksamkeit verdienen hier die makedonischen Bemühungen, auf die besonderen Schwierigkeiten und Bedürfnisse der Romakinder im Rahmen des normalen Schulunterrichts einzugehen: Sie gehen grundsätzlich in die normalen Schulklassen, können aber zusätzlichen Unterricht im Romanes erhalten; zudem sind die Lehrer gehalten, für die Probleme von Romakindern Sensibilität zu entwickeln.

Neben der schulischen Integration von Zigeunerkindern ist die staatliche Förderung der Selbstorganisation ein weiteres wichtiges Feld spezieller Sozialpolitik zugunsten der Zigeuner. Das Hauptproblem hierbei liegt – ebenso wie in der politischen Repräsentation – in der organisatorischen Schwäche der Zigeunerbevölkerung, die von den zahlreichen neuen Rechten wie Vereinigungs- und Parteienfreiheit kaum Gebrauch machen kann. Das gesamte Feld sozialer Maßnahmen ist ein überaus wichtiger Faktor bei der Verbesserung der Lebenslage der Zigeuner, doch spielen hierbei weniger rechtliche Vorkehrungen eine Rolle, als vielmehr die Bereitstellung und sinnvolle Verwendung nicht unbeträchtlicher öffentlicher Mittel.

Zigeuner sehen sich in ihrem Alltag zahlreichen Versuchen ausgesetzt, dass die Rechte, die ihnen als Mensch, als Staatsbürger oder speziell als Minderheitsangehörigem zustehen, verkürzt und verletzt werden. Vielen fällt es schwer, gegen derartige Rechtsverletzungen die normalen Mittel wie etwa die Polizei oder Gerichte in Anspruch zu nehmen; die in einem Rechtsstaat dem Staat obliegende Rechtsgewährungspflicht versagt bei ihnen in eklatantem Maße, ohne dass hierbei etwas über die Ursachen oder gar die Schuld gesagt sein soll. Aus dieser Einsicht heraus haben einige osteuropäische Staaten besondere Institutionen und Mechanismen des Rechtsschutzes geschaffen. Streitschlichtung und Konfliktlösung sind aber auch außerhalb der Justiz möglich. Hier sind besonders die Ombudsleute in zahlreichen Staaten Osteuropas zu nennen. Einen besonderen Ombudsmann für Minderheiten gibt es nur in Ungarn; in den meisten anderen Staaten Osteuropas sind die Ombudsleute für Mehrheit und Minderheit(en) gleichermaßen zuständig. Ihre Stärke besteht in dem unbürokratischen Zugang der Hilfesuchenden und in einem nicht rechtsförmigen, auf Vermittlung und Ausgleich ausgerichteten Vorgehen. Ihre Schwäche liegt darin, dass sie zur Durchführung des Verfahrens und zur Verwirklichung des erreichten Ergebnisses auf den guten Willen aller Beteiligten angewiesen sind. Sowohl beim Minderheitenombudsmann Ungarns als auch bei den allgemeinen Ombudsleuten z. B. in Slowenien oder Tschechien ist festzuhalten, dass sie überproportional stark von Zigeunern in Anspruch genommen werden.

Fazit

Die Lage der Zigeuner in den meisten osteuropäischen Staaten ist problematisch. Der Grund hierfür ist selten die Rechtslage, denn auf dem Papier stehen den Zigeunern alle staatsbürgerlichen Rechte und – soweit vorhanden – die besonderen Rechte für ethnische Minderheiten zu. Beide Rechtsarten sind aber wenig geeignet, die besonderen Probleme der Zigeuner zu beseitigen. Politische Partizipationsrechte scheitern regelmäßig an der mangelnden Selbstorganisation der Volksgruppe. Einige Staaten Osteuropas haben nicht zuletzt auf Druck der EU begonnen, die Probleme mit besonderen sozialrechtlichen Mitteln anzugehen. Durchschlagende Erfolge sind bislang nicht zu verzeichnen, denn diese Maßnahmen sind noch zu neu, um eine erste Bilanz ziehen zu können.