

# Hans-Joachim Heintze

## Völkerrecht und Ethnizität

### Minderheitenschutz, Recht und Politik

Der Ausdruck „Völkerrecht“ erweckt den Eindruck, hier handle es sich um Rechte der Völker. Dies ist jedoch ein Trugschluss. Letztlich ist Völkerrecht nämlich vorrangig zwischenstaatliches Recht. Staaten sind die originären Subjekte dieses Rechtszweiges.<sup>1</sup> Auch wenn in den letzten Jahrzehnten eine ganze Reihe neuer Akteure auf der internationalen Bühne aufgetaucht ist – darunter Völker und nationale Minderheiten – so hat sich der Charakter des Völkerrechts dennoch nicht grundlegend gewandelt. Dies wird zwar behauptet, lässt sich anhand der tatsächlichen Staatenpraxis aber nur schwer belegen.<sup>2</sup> Gerade die USA demonstrieren gegenwärtig mit ihrem weithin unilateral geführten Antiterrorkampf, ihrer Politik gegenüber dem Irak, bezüglich der Nichtakzeptanz des internationalen Strafgerichtshofes und mit der Schaffung eines weltraumgestützten „Raketenschildes“, wie stark ihre Politik von staatlichen Interessen (oder besser Egoismen) geprägt ist. Das mehr denn je, da sie nunmehr der Konkurrenz mit der zweiten Supermacht ledig sind. Die USA sind aber nur die Spitze des Eisberges, denn viele Staaten folgen diesem Beispiel.<sup>3</sup> Von „global governance“ ist die Welt weit entfernt.

### Völkerrecht ist Staatenrecht

Da das Völkerrecht, anders als das innerstaatliche Recht, nicht durch Rechtssetzung, sondern durch eine freiwillige Vereinbarung der souveränen Staaten zustande kommt, widerspiegelt es durchgängig politische Interessen der Staaten. Kein Staat ist gezwungen, an einer völkerrechtlichen Abmachung teilzunehmen. Mehr noch, es darf auch kein Druck auf einen Staat ausgeübt werden, eine völkerrechtliche Vereinbarung zu schließen. Druckausübung beim Vertragsabschluss wäre nach Völkervertragsrecht sogar ein Grund für die Nichtigkeit des betreffenden Vertrages. Wie

<sup>1</sup> Vgl. Ipsen 1999, S. 41ff.

<sup>2</sup> So bleibt das Buch von R. Hofmann (1999) letztlich den Beweis schuldig, dass die Staaten gleichberechtigte neue „Mitspieler“ akzeptieren.

<sup>3</sup> Man denke hier nur an die zweifelsohne notwendige Aktualisierung der UN-Charta, z.B. durch die Erweiterung der Zahl der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates. Sie scheiterte bislang an nationalen Egoismen der Nationalstaaten. Vgl. generell zum Verhalten der Staaten im Rat: Eitel 2000, pp. 53ff.

stark die Stellung eines Staates selbst dann noch ist, wenn er einem Vertrag angehört, zeigt sich daran, dass ein Staat unter Verweis auf grundlegende Änderungen der Umstände (*clausula rebus sic stantibus*) von einem Vertrag zurücktreten kann. Er trägt dann zwar die Beweislast, dass sich tatsächlich eine solche Veränderung vollzogen hat, was aber vielfach kein besonderes Problem darstellen dürfte. Der jüngst erklärte Austritt der USA aus dem ABM-Vertrag, der mit den veränderten nationalen Sicherheitsinteressen der USA begründet wurde und von der Staatengemeinschaft einschließlich des russischen Vertragspartners mehr oder weniger zähneknirschend zur Kenntnis genommen wurde<sup>4</sup>, ist ein beredtes Beispiel der einschlägigen Staatenpraxis. Es macht zugleich deutlich, dass Völkerrecht ein politische Interessen widerspiegelndes Recht ist, das sich einer rein normativen Betrachtung entzieht.

Wenn dem so ist, so stellt sich die Frage, warum das Völkerrecht heute einen ganzen Rechtskörper umfasst, der sich den Menschen- und Minderheitenrechten zuwendet. Welches Interesse können Staaten daran haben, diese klassische Materie der inneren Angelegenheiten, die die Behandlung der im Hoheitsbereich lebenden Menschen durch die souveränen Staaten betrifft, durch völkerrechtliche Vereinbarungen zu internationalisieren? Die Antwort ist: einerseits die Notwendigkeit der Friedenssicherung und zum anderen der Druck der öffentlichen Meinung, des wohl stärksten Durchsetzungsinstruments des Völkerrechts.<sup>5</sup>

## **Gruppenschutz als Gegenstand des Völkerrechts**

Obwohl bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs eine Vielzahl von Bestimmungen zum Schutz religiöser Minderheiten zustande gekommen waren, konnte man nicht von einem System des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes sprechen. Dies entstand erst durch den politischen Druck des Faktischen im Ergebnis des Weltkrieges. Das 1919 festgelegte Minderheitenschutzsystem sollte die neuen Staaten Mittelost- und Südosteuropas konsolidieren, um Frieden und Stabilität in diesem Raum zu gewährleisten. Die damaligen Großmächte wollten kein Interventionsinstrument schaffen, sondern diesen Staaten damit Hilfe gewähren. Der die Minderheitenschutzverträge garantierende Völkerbund sollte als Puffer zwischen den betroffenen Staaten wirken und bilaterale Konflikte abbauen. In der Literatur wird argumentiert, der sicherheitspolitische Ansatz des Systems sei nicht ernsthaft zu bestreiten. Kritisiert werden müsse aber, dass es nur den Neustaaten und den Verlierern des Weltkrieges Pflichten auferlegte, während territorial vergrößerte Staaten wie Frankreich und Italien davon ausgenommen wurden.<sup>6</sup> Hinzu kommt, dass die Siegermächte während des Krieges kollektive Rechte – vor allem das Selbstbestimmungsrecht der Völker –

---

<sup>4</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 14. Juni 2002.

<sup>5</sup> Vgl. Schäfer 1998, S. 57ff.

<sup>6</sup> So Bartsch 1995, S. 69.

proklamiert hatten, ohne jedoch die Auswirkungen auf Südosteuropa zu bedenken. Die diesbezügliche Politik blieb daher letztlich widersprüchlich und inkonsequent.

Angesichts der Schwächen dieses Systems war es nicht verwunderlich, dass der Minderheitenschutz politisch missbraucht werden konnte. So haben die nationalsozialistischen Machthaber Wesentliches zum Scheitern des Versuches eines völkerrechtlichen Gruppenschutzes beigetragen und ihn so weit diskreditiert, dass die Staatengemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg nicht bereit war, den Minderheitenschutz in der UN-Charta auch nur zu erwähnen.

Statt dessen wartete die UN-Charta mit einem Novum auf. Erstmals wurde in einem völkerrechtlichen Vertrag von den teilnehmenden Staaten verlangt, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterschied von Rasse, Sprache, Glauben oder Geschlecht respektieren. Damit wurde der Menschenrechtsschutz zum Gegenstand des Völkerrechts. Ausdrücklich wurde dabei ein individualrechtlicher Ansatz gewählt, da der Gruppenschutz den Staaten nach den Erfahrungen mit dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbunds suspekt erschien. Wie stark diese Vorbehalte waren, zeigt sich daran, dass auch der Schutz verwundbarer Gruppen durch die Zuordnung von Individualrechten an die einzelnen Angehörigen dieser Gruppen geregelt wurde.<sup>7</sup>

### **Individualrechte von Minderheitenangehörigen und die Politik: Artikel 27 CCPR**

Gewöhnlich wird in der Öffentlichkeit von den Minderheitenrechten gesprochen, was den Eindruck erweckt, es handle sich hierbei um Gruppenrechte. Die völkerrechtliche Kodifizierung ging jedoch einen anderen Weg. Im Lichte des unvergleichlichen Siegeszuges der Menschenrechte im modernen Völkerrecht wurden auch die Minderheitenrechte als Individualrechte der einzelnen Angehörigen nationaler, kultureller und sprachlicher Minderheiten ausgestaltet. Freilich lässt sich ein Bezug auf das Minderheitenkollektiv nicht vermeiden.<sup>8</sup> Folglich heißt es in Art. 27 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (englisch: International Covenant on Civil and Political Rights; und daher zumeist als CCPR abgekürzt), dass in Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten den Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion auszuüben oder sich ihrer Sprache zu bedienen. Diese Formulierung stellt eine juristische Meisterleistung dar, da sie ein Individualrecht festlegt, das kollektive Komponenten enthält, weil es nur gemeinsam wahrgenom-

---

<sup>7</sup> Vgl. Schoder 1999, S. 36ff. Minderheiten sind immer dem objektiven Druck der Mehrheitskultur zur Assimilierung ausgesetzt. Insofern sind sie verwundbar und können nur überleben, wenn die einzelnen Angehörigen einer Minderheit ihre Identität bewahren wollen.

<sup>8</sup> Nowak 1993, pp. 480ff.

men werden kann. Es ist schlechterdings nicht sinnvoll, die eigene Sprache nur im Selbstgespräch anzuwenden.

### *Das Politische an der juristischen Regelung des Art. 27*

Art. 27 als Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertrages erlegt den Teilnehmerstaaten die Pflicht auf, einer eng umschriebenen Gruppe von Menschen bestimmte Rechte einzuräumen. Dieser Aspekt ist jedoch das einzige juristische Strukturelement des Artikels, weil die Formulierung eine Grundfrage nicht beantwortet, und zwar die nach der Definition der Minderheit, der dann die einzelnen Personen angehören können.<sup>9</sup> Die Existenz einer Minderheit wird mit dieser Formulierung also vorausgesetzt, d.h. es bleibt den Staaten überlassen, ob sie eine Minderheit auf ihrem Territorium als solche zur Kenntnis nehmen oder nicht. Nur so ist es möglich, dass Frankreich von sich behaupten kann, es gebe auf seinem Staatsgebiet keine Minderheiten, sondern nur ein einheitliches französisches Staatsvolk.<sup>10</sup> Konsequenterweise – aber in offenkundigem Widerspruch zur Lebenswirklichkeit – legte Paris einen Vorbehalt gegen Art. 27 ein, so dass die Wirkung dieser Bestimmung für Frankreich ausgeschlossen ist. Diese Entscheidung veranlasst den UN-Menschenrechtsausschuss alljährlich, aber bislang erfolglos, von Frankreich die Zurücknahme des Vorbehalts zu verlangen. Die gesamte Problematik widerspiegelt, dass Art. 27 zwar Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertrages ist, letztlich aber eine politische Entscheidung des Staates voraussetzt: den Akt der Anerkennung der Existenz einer Minderheit in seinem Hoheitsbereich. Diese Konstruktion ist ein Beleg dafür, dass die Akzeptanz von Ethnizität auch etwas mit Politik zu tun hat. Dieser Zustand ist aus juristischer Sicht zweifellos unbefriedigend, denn der Rechtswissenschaftler ist bekanntlich immer bestrebt, den Geltungsbereich einer Norm exakt zu definieren.

Dennoch blieben alle Versuche der Definition des Begriffs Minderheit erfolglos. Selbst die 1992 mit der Resolution A/47/135 von der UNO-Generalversammlung angenommene Deklaration über die Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten enthält zwar neun mehr oder weniger detaillierte Artikel zu Minderheitenrechten, aber keine Definition der Träger dieser Rechte.<sup>11</sup> Dies überrascht insofern, als die Deklaration ein politisches Instrument ist und insofern keine juristische Bindungswirkung entfaltet. Dennoch verhinderten „minderheitenfeindliche“ Staaten wie Frankreich, die Türkei, Spanien und Großbritannien die exaktere Umschreibung des Begriffs der Minderheit, wohl wissend, dass die Deklaration geltendes Recht, nämlich Art. 27 CCPR, auslegt und damit zur Interpretation von Staatenpflichten herangezogen wird.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Packer 1999, pp. 223ff.

<sup>10</sup> Despeux 1999, pp. 180ff.

<sup>11</sup> Thornberry 1995, pp. 28ff.

<sup>12</sup> Heintze 1998, S. 14ff.

## Europäische Herangehensweisen

Vielfach wird der UNO – wenn auch hinter vorgehaltener Hand – mit einem gewissen Argwohn gegenübergetreten. Die Organisation umfasst praktisch alle Staaten der Erde, was eine Konsensfindung vielfach nahezu unmöglich macht. Auch sind die Kriterien für die UNO-Aufnahme recht schwammig, denn nach Art. 4 der UN-Charta wird lediglich verlangt, dass die Kandidaten „friedliebend“ sein müssen; nicht erforderlich ist, dass sie auch über demokratische staatliche Strukturen verfügen. Aufgrund dessen könnte man erwarten, dass es in den europäischen Organisationen – dem Europarat und der OSZE – sehr viel einfacher sein müsse, sich über rechtliche Regeln zum Umgang mit Minderheiten zu einigen. Schließlich basieren diese Zusammenschlüsse auf den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.<sup>13</sup> Doch weit gefehlt! Die Menschenrechtsorganisation *par excellence*, der Europarat, umging das Thema bis in die achtziger Jahre hinein wie ein „anrüchiges Gewerbe“<sup>14</sup>. Beleg für diese Haltung des Europarates ist ein zahlenmäßiger Vergleich: Der italienische Völkerrechtler Capotorti stellte nach Aussage Kimminichs in seinem 15.000 Zeilen umfassenden UNO-Bericht zum Minderheitenschutz in den siebziger Jahren die Tätigkeit des Europarates auf diesem Gebiet auf ganzen 17 Zeilen dar.<sup>15</sup> Dabei hat es an Ansätzen zur Behandlung dieses Themas im Europarat nicht gefehlt. Bestrebungen zur Auseinandersetzung mit Minderheitenfragen wurden aber immer wieder von Frankreich, Großbritannien, Griechenland und der Türkei gebremst. Hinzu kam die vielfach vertretene Position, die für die Durchsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention verantwortlichen Straßburger Organe (bis zum Inkrafttreten des 11. Protokolls 1998 die Menschenrechtskommission und der Menschenrechtsgerichtshof<sup>16</sup>) nicht mit Minderheiten zu beschäftigen, weil sonst das positive Bild des europäischen Menschenrechtsschutzes in der Öffentlichkeit nachteilige Kratzer hätte bekommen können.

### *Eisbrecher KSZE/OSZE*

Es war die Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre gegenüber dem Europarat wesentlich flexiblere KSZE, welche die Gunst der Stunde, die enorme Aufbruchstimmung am Ende des Ost-West-Gegensatzes nutzte, um Minderheitenprobleme

<sup>13</sup> Heintze 2001, S. 217ff.

<sup>14</sup> Ermacora 1970, S. 75.

<sup>15</sup> Vgl. Kimminich 1990, S. 10ff.

<sup>16</sup> Seit 1998 existiert nur noch der Menschenrechtsgerichtshof, da sich das bis dahin praktizierte zweistufige Modell angesichts der gewachsenen Mitgliederzahl als zu aufwändig erwiesen hatte. Die Einhaltung der Urteile des Gerichtshofs wird durch das Ministerkomitee überwacht.

anzugehen. Anlass war die mit dem Zerbrechen Jugoslawiens und der Sowjetunion offenbar gewordene Sprengkraft von Minderheitenkonflikten.<sup>17</sup> Die KSZE tat dies mit dem Kopenhagener Dokument von 1990, das von grundlegender Bedeutung ist. Erstens wurden hier Minderheiten in einen politischen Rahmen gestellt. Es wird deutlich gemacht, dass Minderheitenprobleme nur in einer demokratischen Staatsordnung, deren Merkmale das Dokument auflistet, wirklich gelöst werden können.<sup>18</sup> Zweitens werden die Rechte der Angehörigen von Minderheiten dargestellt, die dort vor allem Rechte zur Organisation und zur politischen Mitwirkung sind. Und drittens wird die politische Verbindlichkeit dieser Verpflichtungen unterstrichen.

Dieses Dokument war in der Tat ein Tabubruch. Plötzlich wurde offen über Minderheiten gesprochen und anerkannt, dass diese Rechte haben. Die übermächtige Rolle des Staates trat hinter den Rechten der Minderheiten zurück. Dies war möglich, weil Ende der 80er Jahre vieles in Frage gestellt werden konnte: war nicht auch die Allmacht der kommunistischen Staaten an der moralischen Kraft der Menschenrechte gescheitert? Warum sollte in einer solchen Aufbruchstimmung nicht auch über Minderheitenprobleme offen geredet werden?

### *Konkurrent Europarat*

In der KSZE wurden Minderheitenprobleme diskutiert. Die „Wende“ und die Zuspitzung der Lage in Jugoslawien und der Sowjetunion ließen keine Wahl. Noch heute meinen Experten, dass es nur unter diesen historischen Bedingungen möglich war, dieses „heiße Eisen“ anzugehen. Es handelte sich um ein *window of opportunity*. Gegenwärtig würden solche Dokumente wie das von Kopenhagen oder die Charta von Paris (1990) wohl nicht mehr angenommen werden.

Das Engagement der KSZE brachte andere Akteure in Zugzwang. Plötzlich fürchtete der Europarat die Konkurrenz der KSZE. Flugs entschied er sich ebenfalls für eine Hinwendung zu dem Thema. Die Initiative ging von einer vom Europarat eingesetzten Kommission aus, die den Entwurf für ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorlegte. Das Risiko des Widerstandes einiger Mitgliedsstaaten nahmen die Organisatoren angesichts der Dringlichkeit der Probleme und des Drucks der öffentlichen Meinung in der Erwartung in Kauf, dass „alle Mitgliedsstaaten früher oder später von der Notwendigkeit eines wirklich verbindlichen Rechtsinstruments“ überzeugt sein würden.<sup>19</sup> Die Parlamentarische Versammlung nahm am 1. Februar 1993 mit mehr als drei Vierteln der abgegebenen Stimmen den Entwurf eines solchen Minderheitenprotokolls als Empfehlung 1201 an.<sup>20</sup> Allerdings ist das verabschiedete Dokument nicht rechtsverbindlich, da die Parlamen-

<sup>17</sup> Radan 2002, pp. 8ff.

<sup>18</sup> Heraclides 1992, pp. 5ff.

<sup>19</sup> Klebes 1993, S. 149.

<sup>20</sup> In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1993, S. 151ff.

tarische Versammlung keine „gesetzgebende“ Funktion hat. Eine solche Funktion hat nur das Ministerkomitee, das mit Zweidrittelmehrheit einen Entwurf annehmen kann und anschließend zur Unterzeichnung auflegt. Das war bezüglich der Empfehlung 1201 nicht der Fall.<sup>21</sup>

In ihrer Empfehlung 1201 ging die Parlamentarische Versammlung davon aus, dass das Minderheitenprotokoll auf der ersten Wiener Gipfelkonferenz des Europarates am 7. Oktober 1993 verabschiedet würde. Die Chancen dazu waren aber von Anfang an gering<sup>22</sup>, obwohl die österreichischen Gastgeber beachtliche Vorarbeiten geleistet hatten. Schließlich ging die Empfehlung 1201 auf einen Entwurf Österreichs aus den 60er Jahren zurück. Inhaltlich berücksichtigte er die seinerzeit aktuellen Diskussionen zum Minderheitenschutz. Einige definitive Festlegungen hätten richtungweisend für zukünftige Instrumente zum Minderheitenschutz sein können. So hatten sich die Autoren zu einer klaren Absage an die Konzeption der Gruppenrechte durchgerungen und keine Festlegung zur Loyalitätspflicht einer Minderheit gegenüber dem Aufenthaltsstaat aufgenommen. Statt dessen enthielt die Empfehlung aber eine eindeutige Definition der nationalen Minderheit. Demnach sollte es sich dabei um eine Gruppe von Personen in einem Staat handeln, „die

- a) im Hoheitsgebiet dieses Staates ansässig und dessen Staatsbürger sind,
- b) langjährige, feste und dauerhafte Verbindungen zu diesem Staat aufrechterhalten,
- c) besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen,
- d) ausreichend repräsentativ sind, obwohl ihre Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates,
- e) von dem Wunsch beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache, gemeinsam zu erhalten“.<sup>23</sup>

Allein schon diese Definition ist unter den europäischen Staaten nicht konsensfähig. Wäre sie jedoch akzeptiert worden, so wäre dies ein enormer Schritt in Richtung „Verrechtlichung“ des Minderheitenschutzes gewesen, denn den Mitgliedsstaaten wäre die Kompetenz entzogen worden, willkürlich darüber zu bestimmen, welche Minderheiten in ihrem Hoheitsbereich leben. Da die Empfehlung 1201 durch den Europarat jedoch nicht angenommen wurde, bleibt der Minderheitenschutz auch in Europa weiterhin eine Aufgabe der Politik und kein einklagbares Recht.

## **Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten**

Auf der Grundlage der Beschlüsse des Wiener Gipfels wurde am 4. November 1993 eine *ad hoc*-Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung einer Rahmenkonvention zum Schutz

---

<sup>21</sup> Vgl. Benoit-Rohmer 1996, p. 36.

<sup>22</sup> SZ vom 7. Oktober 1993.

<sup>23</sup> Deutscher Text der Empfehlung abgedruckt bei Heintze 1994, S. 218ff.

nationaler Minderheiten gebildet, die bereits am 10. November 1994 durch das Ministerkomitee angenommen werden konnte. Die Rahmenkonvention ist das erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument, das sich ausschließlich mit dem Minderheitenschutz befasst: „*Its aim is to specify the legal principles which States undertake to respect in order to ensure the protection of national minorities.*“<sup>24</sup> Die Europaratsstaaten wählten deshalb die Form einer Rahmenkonvention, die keine justiziablen Rechte enthält, sondern Zielvorgaben in der Form von Prinzipien. Die Teilnehmerstaaten sind aufgefordert, diese Vorgaben zu implementieren, wobei der Text aber „durch eine Vielzahl restriktiver oder ‚elastischer‘ Klauseln, wie ‚soweit wie möglich‘ oder ‚im Rahmen der nationalen Gesetzgebung‘“ abgeschwächt wird.<sup>25</sup>

Die Rahmenkonvention enthält in den Art. 8 bis 18 eine Reihe von Prinzipien in Bezug auf Religion, Sprache, Bildung, effektive Teilhabe am öffentlichen Leben und grenzüberschreitende Kontakte.

Insgesamt ist einzuschätzen, dass die Rahmenkonvention so viele Einschränkungsklauseln kennt, dass die einzelnen Bestimmungen oftmals ohne Substanz sind.<sup>26</sup> Letztlich geht der Vertrag damit nicht über die bereits vorher erreichten Standards hinaus. So wird der Gebrauch der Minderheitensprache im Umgang mit Behörden davon abhängig gemacht, dass es eine substanzielle Zahl von Personen gibt, die der Minderheit angehören, und eine Notwendigkeit für die Aufrechterhaltung von Sonderbedingungen besteht (Art. 10 Abs. 2). Bezüglich der Bildung wird die vage Forderung aufgestellt, gleiche Möglichkeiten für den Zugang zur Bildung zu schaffen. Gefordert wird außerdem die Gewährleistung von Ausbildung und Unterricht in der Minderheitensprache.

Von der Form her ist die Rahmenkonvention zwar ein Vertrag, gleichwohl lässt er den Staaten bei der Umsetzung so viel Spielraum, dass wohl eher von einer politischen Verpflichtungswirkung zu sprechen ist. Diese Einschätzung wird dadurch untermauert, dass die Bestimmungen dieser Konvention für die einzelnen Minderheitenangehörigen nicht einklagbar sind. Statt dessen erfolgt die Implementierung durch ein Berichtsverfahren. Die Staaten, die anlässlich der Ratifikation erklären, welche nationalen Minderheiten auf ihrem Territorium leben<sup>27</sup>, müssen später einen Bericht an ein *Advisory Committee* übermitteln, in dem sie darstellen, welche Maßnahmen sie zur Durchsetzung des Minderheitenschutzes ergriffen haben.<sup>28</sup> Dies ist freilich kein rechtliches, sondern ein politisches Verfahren. Inwieweit es zu Kontroversen kommt, hängt vom *Advisory Committee* ab. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion des dänischen Berichts. Dänemark hatte erklärt, auf seinem Territorium gebe es lediglich die deutsche Minderheit. Dies wollte der Ausschuss nicht akzeptieren, weil

---

<sup>24</sup> CoE-Doc. H(94)10, S. 13, para. 10.

<sup>25</sup> Klebes 1995, S. 264.

<sup>26</sup> Rönquist 1995, p. 42.

<sup>27</sup> Frowein/Blank 1999, pp. 649 ff.

<sup>28</sup> Weckerling 1997, S. 605.

nach seiner Auffassung auch die in Kopenhagen lebenden Inuit eine Minderheit darstellten. Das wiederum wies die dänische Regierung zurück.<sup>29</sup> Man mag bezweifeln, ob eine solche Debatte tatsächlich den Minderheitenschutz in Europa voranbringt, zumal weder Frankreich noch Spanien oder Großbritannien, geschweige denn die Türkei dem Vertrag angehören.

Letztlich verlagert die Rahmenkonvention die Implementierung wieder in den politischen Bereich und an der Debatte nehmen diejenigen Staaten teil, die guten Willens sind. Die Verrechtlichung des Minderheitenschutzes im Europarat ist nicht sehr weit vorangekommen und mit der des Menschenrechtsschutzes nicht vergleichbar. Offenkundig sind die Staaten auch nicht bereit, hier weiter voranzuschreiten. Sie negierten sogar die Forderung des Wiener Gipfels von 1993, ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention bezüglich der kulturellen Rechte zu erarbeiten. Zweifellos käme ein solches Rechtsinstrument vor allem Minderheiten zugute. Das Interesse an diesem Protokoll seitens der Staaten ist allerdings gering: Das Projekt liegt seit Jahren auf Eis.

### **Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM)**

Wenn Minderheitenschutz in Europa somit letztlich ausschließlich politisch „verregelt“ ist, so erlaubt dies wegen der Flexibilität der Politik auch neue Wege zu beschreiten. Auf einen solchen begab sich die KSZE mit der Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Dessen Aufgabe ist nämlich in erster Linie, Minderheitenkonflikte durch Prävention zu verhindern.<sup>30</sup> Diesem Konzept liegt der zutreffende Gedanke zugrunde, dass es nach dem Ausbruch von ethnischen Feindseligkeiten meistens nicht mehr möglich ist, die Auseinandersetzungen zu stoppen. Diese bekommen dann eine Eigendynamik, wie die Entwicklungen im früheren Jugoslawien drastisch gezeigt haben. Deshalb war die Benennung eines HKNM im Jahre 1993 ein großer Durchbruch. Der erste Amtsinhaber, Max van der Stoep, konnte durch Vermittlung Hervorragendes bei der Vermeidung von ethnischen Konflikten z.B. in den baltischen Staaten, in Rumänien und der Slowakei leisten. Dies gelang durch stille Diplomatie, also durch politische Interventionen.<sup>31</sup> Dieses Beispiel zeigt, dass politische Mittel keinesfalls wirkungslos sein müssen, nur weil ihnen keine rechtlichen Instrumente zur Seite stehen. Dennoch sind dabei gewisse Rechtsprinzipien zu beachten, wie die jüngste Praxis des HKNM zeigt.

---

<sup>29</sup> Bericht und Diskussion wiedergegeben auf der Website des Europarats: [www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention](http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention).

<sup>30</sup> Vgl. Reschke 1997, S. 200ff.

<sup>31</sup> Heintze 2002, S. 285ff.

## Beachtung von Rechtsprinzipien erforderlich

Die Praxis bei der Umsetzung der bestehenden Minderheitenregelungen macht deutlich, dass nach wie vor sehr viel vom politischen Willen der beteiligten Staaten abhängt. Eine solche Verfahrensweise muss aber letztlich zu zahlreichen Doppelstandards führen. So darf sich der UN-Menschenrechtsausschuss nicht mit Korsika oder der Lage der Kanaken<sup>32</sup> beschäftigen, da Frankreich einen Vorbehalt zu Art. 27 CCPR eingelegt hat. Demgegenüber wird das Schicksal der in Kopenhagen lebenden Inuit zum Thema einer hitzigen Debatte im *Advisory Committee* der Minderheitenschutz-Rahmenkonvention, obwohl weit weniger Menschen betroffen sind. Der HKNM setzte sich ausschließlich mit Minderheitenfragen in den neuen Demokratien auseinander, musste aber zu schweren Verletzungen von Minderheitenrechten in der Türkei und Nordirland schweigen, weil in das Mandat seines Amtes von der Türkei, Großbritannien, Frankreich und Spanien entsprechende Beschränkungen aufgenommen wurden.<sup>33</sup> Deutschland besteht darauf, dass lediglich die Sorben, Dänen, Friesen sowie die Sinti und Roma in den Geltungsbereich der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten fallen, nicht aber die Millionen Türken, die in der Bundesrepublik leben und eine sichtbare Minderheit darstellen.<sup>34</sup>

Diese wenigen Beispiele belegen, dass sich der (politische) Minderheitenschutz zunehmend auf die Verhärtung von Doppelstandards zu bewegt. Dies mag politisch nicht erwünscht sein, zeigt aber, dass die Aufbruchstimmung der 90er Jahre vorüber ist. Mehr noch, die Staaten, die seinerzeit den größten Beitrag zur Implementierung der politischen Standards erbracht haben – die EU-Beitrittskandidaten in Mittel- und Südosteuropa – haben das Ziel der Mitgliedschaft nahezu erreicht und werden sich ebenso verhalten wie die jetzigen EU-Staaten: Sie werden das im Minderheitenbereich tun, was ihnen politisch opportun erscheint und die Schaffung von durchsetzbaren Rechtsnormen verhindern.<sup>35</sup> Eine solche Verfahrensweise ist gefährlich, da (übertünchte) Konflikte zum Ausbruch kommen können. Auch im Falle Jugoslawiens hatte Ende der 80er Jahre sicher niemand erwartet, dass es zu einem derartigen Blutvergießen kommen würde, weil die echten Konflikte lange Zeit mit einem ideologischen Mäntelchen überdeckt waren. Es zeigt sich, dass die Negation von Minderheitenkonflikten gefährliche Folgen haben kann. Insbesondere dann, wenn das Gerechtigkeitsempfinden von Gruppen verletzt wird, kann es schnell zu Eruptionen von Gewalt kommen. Die rechtliche Absicherung von Regelungen zugunsten schutzbedürftiger Minderheiten kann politische Willkür und Beliebigkeit vermeiden.

---

<sup>32</sup> Ntummy 1992, pp. 367ff.

<sup>33</sup> Heintze 2000, pp. 381ff.

<sup>34</sup> Pallek 2001, S. 89ff.

<sup>35</sup> Vgl. Wiegand/Riedel 2002, S. 11ff.

Doch nicht nur aus diesem Grunde sind Bedenken gegenüber dieser Form der Politisierung des Ethnischen anzumelden. Es gibt auch rechtliche Gründe dafür. Zu fragen ist, ob Doppelstandards zwischen den Staaten mit dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten vereinbar sind. Schließlich resultieren daraus gleiche Rechte und Pflichten der Staaten, die an sich eine Gleichbehandlung notwendig machen. Muss, so ist zu fragen, die Verletzung von Minderheitenrechten in einem großen und mächtigen Staat nicht gleichermaßen angeprangert werden wie die in einem schwachen Staat? Zu diesen Erwägungen bezüglich der zwischenstaatlichen Beziehungen kommt noch ein innerstaatlicher Aspekt. Diskriminierungen von Minderheiten sind aufgrund des *ius-cogens*-Charakters dieser Norm (d.h. ihrer zwingenden Verbindlichkeit, die keine abweichende Partnervereinbarung zulässt) verboten. Bestandteil dieser Norm ist auch, dass Fördermaßnahmen (*affirmative actions*) zur Überwindung früherer Benachteiligungen nötig sein können und im Einklang mit dem Gleichheitssatz stehen. Wenn ein Staat sich allerdings allen internationalen Vereinbarungen auf diesem Gebiet verweigert, so wird er sich auch nicht zu einer Überwindung früherer Benachteiligungen verpflichtet sehen. Und damit kommt man zum eigentlichen Kernproblem: Solange es Angehörigen von Minderheiten nicht möglich ist, ihre Rechte auch gegen den Willen eines Staates auf internationaler Ebene einzuklagen, solange wird in diesem Bereich allein vom Willen der Staaten viel abhängen. Dies ist letztlich ein rechtlich bedenklicher Zustand, der Instabilität hervorbringt.

Hinsichtlich der Menschenrechte wurde nationalstaatliche Willkür durch Rechtsstaatlichkeit überwunden, die auch die internationale Einklagbarkeit von Rechten einschließt. Dies hat viel zur Stabilität der Demokratien auf unserem Kontinent beigetragen. Im Interesse einer weiteren stabilen Entwicklung der internationalen Gemeinschaft muss gefordert werden, dass auch die Menschenrechte der Minderheiten aus dem Bereich der politischen Beliebigkeit heraus genommen und wenigstens ansatzweise „verrechtlicht“ werden. Die anhaltende Politisierung der Ethnizität kann nicht die letzte Antwort auf Konflikte im Zusammenleben ethnischer Gruppen sein.

## Literatur

- Bartsch, S., Minderheitenschutz in der internationalen Politik. Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive, Opladen 1995.
- Benoit-Rohmer, F., The Minority Question in Europe, Strasbourg 1996.
- Despeux, G., Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich, Frankfurt a.M. 1999.
- Eitel, T., The UN Security Council and its Future Contribution in the Field of International Law, in: J.A. Frowein/R. Wolfrum (eds.), Max Planck Yearbook, Vol. 4, The Hague 2000.
- Ermacora, F., in: T. Veiter (Hrsg.), System eines Internationalen Volksgruppenrechts, Bd. 3, II. Teil, Wien 1970.

- Frowein, J.A./R. Blank, The Effect of Member States' Declaration Defining „National Minorities“ upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1999.
- Heintze, H.-J., Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994.
- Heintze, H.-J., Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten?, in: Ders. (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz, Bonn 1998.
- Heintze, H.-J., Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 2000.
- Heintze, H.-J., Werte im Wandel der Zeit? Menschenrechte, Frieden, Demokratie und ihre völkerrechtliche Absicherung, in: ÖSFK (Hrsg.), Nach der Jahrtausendwende. Zur Neuorientierung der Friedensforschung, Münster 2001.
- Heintze, H.-J., Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE – Bilanz der Tätigkeit des ersten Amtsinhabers, in: G. von Arnim et al. (Hrsg.), Menschenrechte 2003, Frankfurt a.M. 2002.
- Heraclides, A., The CSCE and Minorities. The Negotiations between the Commitments, 1972–1992, in: Helsinki Monitor 1992.
- Hofmann, R. (ed.), Non-State Actors as New Subjects of International Law, Berlin 1999.
- Ipsen, K., Völkerrecht, München 1999<sup>4</sup>.
- Kimminich, O., Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht, in: Archiv des Völkerrechts 1990.
- Klebes, H., Der Entwurf eines Minderheitenprotokolls zur EMRK, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1993.
- Klebes, H., Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1995.
- Nowak, M., CCPR Commentary, Kehl 1993.
- Ntumu, M., The Protection of the Ethnic Autonomy of Kanaks in New Caledonia, in: University of California Los Angeles Pacific Basin Law Journal 1992.
- Packer, J., Problems in Defining Minorities, in: D. Fottrell/B. Bowring (eds.), Minority and Group Rights in the New Millennium, The Hague 1999.
- Pallek, M., Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht, Frankfurt a.M. 2001.
- Radan, R., The Break-up of Yugoslavia and International Law, London 2002.
- Reschke, B., Ethnische Konflikte und Hoher Kommissar der OSZE für Nationale Minderheiten, in: H.-J. Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997.
- Rönquist, A., The Council of Europe and National Minorities, in: Helsinki Monitor 6 (1995).

- Schäfer, M., Brückenbau – Herausforderung an die Menschenrechtskommission, in: G. Baum et al. (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1998.
- Schoder, C., Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen, Zürich 1999.
- Thornberry, P., The UN Declaration: Background, Analysis, Observations, and an Update, in: A. Philips/A. Rosas (ed.), Universal Minority Rights, Åbo 1995.
- Weckerling, M., Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1997.
- Wiegand, I./S. Riedel (Hrsg.), Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess, SWP, Juni 2002.