

*Hans-Joachim Heintze*

## Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

Die "Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben" wurden im September 1999 von der "Stiftung für interethnische Beziehungen" veröffentlicht.<sup>1</sup> Es handelt sich dabei um eine Ausarbeitung von 19 Experten des Völkerrechts, der Politologie und der Soziologie, die Wege für eine bessere Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben - und damit für die Festigung sowohl der inneren Stabilität von Staaten mit Minderheitenbevölkerungen als auch der internationalen Sicherheit - aufzeigen.<sup>2</sup> Die Aufmerksamkeit der Fachwelt ist den Empfehlungen deshalb sicher, weil sich unter den Autoren führende Kenner der Minderheitenproblematik befinden, die Erfahrungen aus den verschiedenen Teilen der Welt in das Dokument einbringen konnten. Insofern repräsentieren sie den gegenwärtigen Kenntnisstand über das "Machbare" in der modernen Minderheitenpolitik. Gleichwohl würde es dieser Umstand allein nicht rechtfertigen, im OSZE-Jahrbuch über die Empfehlungen einer nichtstaatlichen Organisation (NGO) zu berichten. Es sind vielmehr weitere Aspekte, die dies sinnvoll erscheinen lassen: Zum einen war die "Stiftung für interethnische Beziehungen" eine im Jahre 1993 geschaffene NGO, deren ausschließliche Aufgabe die Unterstützung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) war.<sup>3</sup> Dies bedingte eine enge Bindung an dessen Arbeit und damit an ein OSZE-Organ. Zum anderen beauftragte der HKNM selbst die Experten mit der Ausarbeitung der Lund-Empfehlungen. Er folgte damit einer Praxis, die er 1996 mit den "Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten" begonnen und 1998 mit den "Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten" fortgesetzt hatte.<sup>4</sup>

- 1 Der Originaltitel lautet: The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. Die deutsche Übersetzung der Empfehlungen ist im Dokumententeil des vorliegenden Bandes (S. 477-505) abgedruckt. Wird in diesem Artikel auf bestimmte Passagen der Lund-Empfehlungen ausdrücklich Bezug genommen, so ist die Fundstelle mit römischen und arabischen Ziffern sowie Buchstaben im Text in Klammern angegeben.
- 2 Die abschließende Konferenz, auf der es zur Einigung über den Text der Empfehlungen kam, fand unter der Leitung von Prof. Gudmundur Alfredsson am Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law in Lund statt. Deshalb trägt das Dokument den Namen dieser schwedischen Universitätsstadt. Der Autor des vorliegenden Artikels gehörte der Expertengruppe an.
- 3 Die Stiftung hat Ende 1999 ihre Tätigkeit eingestellt, da das Büro des HKNM vergrößert wurde.
- 4 Die Empfehlungen sind auf der Website des HKNM nachlesbar: [www.osce.org/inst/hcnm/index.html](http://www.osce.org/inst/hcnm/index.html). Vgl. dazu auch Fernand de Varennes, Sprachminderheiten, Völkerrecht

Das grundsätzlich Bemerkenswerte an dieser Vorgehensweise des HKNM ist die damit vollzogene Hinwendung zu den generellen Problemen des Minderheitenschutzes. Er geht damit zumindest teilweise von der bisherigen Schwerpunktsetzung seiner Tätigkeit ab, die sich seit seiner Einsetzung am 1. Januar 1993 fast ausschließlich auf die Lage nationaler Minderheiten in einzelnen Staaten bezogen hatte. Da sich deren Situationen praktisch jeweils erheblich voneinander unterschieden, waren Generalisierungen kaum möglich. Eine grundsätzliche Gemeinsamkeit bestand lediglich darin, dass solche Staaten betroffen waren, in denen Minderheiten leben, die in einem anderen Staat die Mehrheit stellen. In oft mühevoller Überzeugungsarbeit unterbreitete der HKNM für solche Minderheitenprobleme Lösungsvorschläge, auf deren Grundlage mittlerweile Fortschritte erreicht werden konnten. Diese Tätigkeit hat in einigen Staaten zu praktischen, in anderen zumindest zu psychologischen Verbesserungen der Situation geführt.<sup>5</sup>

Freilich ist aber festzustellen, dass sich die Aktivitäten ganz überwiegend auf die "neuen" (oder wiederentstandenen) Staaten des früheren sowjetischen Einflussbereiches bezogen. Damit entstand der Eindruck, die Minderheitenprobleme im Westen würden übersehen. Diese Impression entbehrt nicht einer gewissen Grundlage, da das von westlichen Staaten mit gewaltsam ausgetragenen Minderheitenproblemen (z.B. Großbritannien, Spanien und die Türkei) maßgeblich mitgestaltete Mandat des Hohen Kommissars die Befassung mit Konflikten verbietet, die mit organisierten terroristischen Handlungen einhergehen.<sup>6</sup> Die somit von der Zuständigkeitsregelung vorgegebene Ungleichbehandlung von tatsächlichen und potentiellen Spannungsherden durch den HKNM wurde in der Literatur - auch im OSZE-Jahrbuch - mehrfach kritisiert.<sup>7</sup> Auf Dauer ist diese Vorgehensweise sicher nicht zu rechtfertigen. Nicht zuletzt deshalb ist zu begrüßen, dass mit der Veröffentlichung von allgemeinen Empfehlungen zu Grundfragen der Minderheitenpolitik nun auch Querschnittsfragen des Minderheitenschutzes in *allen* OSZE-Staaten Berücksichtigung finden. Hinzu kommt, dass solche Empfehlungen in besonderer Weise der präventiven und auf Kooperation zwischen Mehrheit und Minderheit abstellenden Zielsetzung des HKNM entsprechen. Die Vorschläge sollen nämlich Wege zur Vermeidung und Beilegung von Minder-

---

und Nichtdiskriminierung, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 4/1999, S. 241-245.

- 5 Da es sich um präventive Maßnahmen handelt, lassen sich diese Erfolge freilich nicht exakt messen. Darauf weist zutreffend hin: Rob Zaagman, Conflict Prevention in the Baltic States, ECMI Monograph 1, Flensburg 1999, S. 51.
- 6 Vgl. Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprevention, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 225-240.
- 7 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 219-231, und noch schärfer Berthold Meyer, Zwischen Souveränitätsvorbehalten, Selektions"zwängen" und Selbstüberschätzung, in: Friedensbericht 1999, Chur 1999, S. 255.

heitenkonflikten aufzeigen. Gerade auch für die Involvierung des HKNM in Situationen nach einem Konflikt zur Wiederherstellung eines erträglichen Zusammenlebens verschiedener ethnischer Gruppen<sup>8</sup> enthalten die Lund-Empfehlungen wichtige Anregungen, da die umfassende Beteiligung der Minderheiten am öffentlichen Leben eine der erfolversprechendsten Methoden zum Abbau von Benachteiligungen und Spannungen sein dürfte. Schließlich ist noch darauf zu verweisen, dass die Aufstellung von Katalogen möglicher auf Minderheitensituationen anzuwendender Maßnahmen keine neue Methode der Bewältigung der damit zusammenhängenden Probleme ist. Vielmehr entschloss sich auch der Europarat mit dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>9</sup> und der Europäischen Sprachencharta<sup>10</sup> letztlich zu *À-la-carte*-Abkommen,<sup>11</sup> die es den Mitgliedstaaten grundsätzlich überlassen, welche Artikel der Vertragswerke sie entsprechend den regionalen Gegebenheiten umsetzen. Obwohl man sicher den grundsätzlichen Unterschied - es handelt sich bei beiden Europarats-Instrumenten um völkerrechtliche Verträge mit (schwachen) Durchsetzungsverfahren - nicht gering schätzen darf, ist die Herangehensweise bei einem Rahmenübereinkommen und einem Set von Empfehlungen wie dem Lund-Dokument dennoch durchaus ähnlich.

### *Wertigkeit der Lund-Empfehlungen*

Bei den Lund-Empfehlungen handelt es sich nicht um ein zwischenstaatliches OSZE-Dokument, sondern um eine Stellungnahme unabhängiger Experten, die für die OSZE-Staaten keine Verpflichtungen begründet. Dennoch gibt es insofern einen staatlichen Bezug, als der HKNM 1998 auf der OSZE-Konferenz "Staatsführung und Mitsprache: integrierte Vielfalt" in Locarno durch die Teilnehmerstaaten ausdrücklich dazu aufgefordert worden war, Aktivitäten zu entfalten, um die Konzepte der Mitwirkung von Minderheiten an der verantwortungsvollen Regierungsführung weiterzuentwickeln. Damit handelt es sich bei den Lund-Empfehlungen um ein "Auftragswerk" und nicht lediglich um einen "bloßen" Expertenkommentar.

Auch die angestrebte Nutzung des Lund-Dokuments durch den HKNM dürfte diesen speziellen Charakter unterstreichen. Es ist zu erwarten, dass damit ähnlich umgegangen wird wie mit den Haager und Oslo-Empfehlungen. Der HKNM hat gegenüber Staaten immer wieder Bezug darauf genommen und die Anwendung der darin enthaltenen Vorschläge angeregt. Auf

---

8 Zu nennen sind in dieser Hinsicht die Aktivitäten des HKNM in Griechenland, vgl. sein Statement in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 78-79.

9 BGBl. 1997 II, S. 31.

10 BGBl. 1998 II, S. 25.

11 Vgl. Heinrich Klebes, Minderheitenschutz durch den Europarat: Richtungswechsel durch "Entrechtlichung" von Verträgen?, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Moderner Minderheitenschutz*, Bonn 1998, S. 156.

Grund der Vertraulichkeit der Gespräche zwischen dem Hohen Kommissar und den Regierungen lässt sich dies freilich nicht immer eindeutig nachweisen. Einen deutlichen Beleg gibt es aber hinsichtlich der sprachlichen Rechte von Minderheiten. In einem vom HKNM verfassten Bericht über die Gewährleistung dieser Rechte im OSZE-Gebiet wird zur Darstellung des bestehenden internationalen Standards neben den völkerrechtlichen Verträgen und dem Völkergewohnheitsrecht auch auf "sonstige Dokumente" eingegangen, worunter sowohl die viel zitierte Minderheitendeklaration der UN-Generalversammlung (Res. 47/135)<sup>12</sup> als auch die Haager und Oslo-Empfehlungen genannt werden. Ausdrücklich heißt es dort: "Obwohl diese Empfehlungen formal nichtstaatlichen Ursprungs sind und von den Staaten nicht durch die OSZE-Mechanismen angenommen wurden, sind sie gleichwohl den Teilnehmerstaaten vom Hohen Kommissar als Bezugspunkt präsentiert und von ihnen im Allgemeinen positiv aufgenommen worden."<sup>13</sup> Diese Vorgehensweise des HKNM ist zweifellos durch das sehr weit gefasste Mandat seines Amtes gedeckt. Letztlich wird es in sein Ermessen gestellt, mit welchen Fragestellungen er sich beschäftigt und auf welche Dokumente er sich dabei bezieht.<sup>14</sup>

Es gibt noch einen weiteren Grund dafür, den Lund-Empfehlungen nicht lediglich den Wert einer Expertenstellungnahme unter vielen beizumessen. Dieser resultiert aus ihrem Gegenstand, der von zahlreichen Staaten als "heißes Eisen" angesehen wird. Immerhin betrifft die Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten ein Grundproblem jeder demokratischen Ordnung und wirft eine Reihe diffiziler Fragen auf. Diese beziehen sich beispielsweise auf die Ausgestaltung der Partizipation als Gruppenrecht, die positive Diskriminierung sowie die Selbstverwaltung in Form von territorialer und personaler Autonomie. All diese Fragen werden seit langem in der Literatur diskutiert, ohne dass sich dies bislang in der Völkerrechtsentwicklung niederschlagen hätte.<sup>15</sup> Dass nunmehr der HKNM Expertenvorschläge zur "Mitwirkung" angefordert hat, zeugt davon, dass die Praxis auf Dauer konzeptionelle Grundfragen des Minderheitenschutzes nicht umgehen kann.<sup>16</sup> Bedeutung kommt dem Lund-Dokument zudem auch deshalb zu, weil es in den Erläuterungen zu den eigentlichen Empfehlungen deutlich macht, in welchem erheblichem Umfang bereits staatliche Verpflichtungen hinsichtlich eines effektiven

---

12 Vgl. Allan Phillips/Alan Rosas (Hrsg.), *The UN Minority Rights Declaration*, Åbo 1993, S. 11ff.

13 OSCE (Hrsg.), *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area*, Den Haag 1999, S. 7 (eigene Übersetzung).

14 Vgl. Jakob Haselhuber, *Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE*, in: Erich Reiter (Hrsg.), *Grenzen des Selbstbestimmungsrechts*, Graz 1996, S. 109ff.

15 Einer der führenden Experten auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes brachte die Entwicklung der letzten Zeit treffend auf den Punkt: "Es ist schwer zu sagen, wo Minderheitenrechte beginnen und wo sie enden." Patrick Thornberry, *Introduction: In the Strong-room of Vocabulary*, in: Peter Cumper/Steven Wheatley (Hrsg.), *Minority Rights in the 'New' Europe*, Den Haag 1999, S. 3f. (eigene Übersetzung).

16 Solche praktischen Fragen sind eindrucksvoll bei Javaid Rehmann, *The Weakness in the International Protection of Minority Rights*, Den Haag 2000, S. 4ff., dargestellt.

Minderheitenschutz - der zwangsläufig auch die politische Beteiligung der Angehörigen von Minderheiten einschließen muss - bestehen. Insbesondere in OSZE-Dokumenten sind in einem erheblichen Umfang einschlägige Bestimmungen enthalten. Allein die vorgelegte sorgfältige Auflistung der nach der OSZE-Praxis "politisch verbindlichen" Pflichten der Staaten<sup>17</sup> hätte es gerechtfertigt, das Lund-Dokument zu veröffentlichen. Umso mehr gilt diese Einschätzung für die darüber hinausgehenden Expertenvorschläge, die eine Fortentwicklung und Präzisierung der OSZE-Standards anstreben.

#### *Grundsätzliche menschenrechtliche Aspekte*

Die Lund-Empfehlungen gehen in ihrer Präambel davon aus, dass die Minderheitenrechte Teil der Menschenrechte sind. Dies impliziert, dass diese Rechte damit nicht als Gruppenrechte, sondern als Individualrechte - als Rechte des einzelnen Angehörigen einer Minderheit - betrachtet werden. Damit folgen die Experten dem traditionellen Ansatz des Völkerrechts, der sich 1966 mit Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte<sup>18</sup> durchsetzte. Auch der Europarat beschritt 1995 mit seinem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>19</sup> diesen individualrechtlichen Weg. Schließlich waren den Experten auch deshalb Grenzen hinsichtlich einer innovativen gruppenrechtlich orientierten Herangehensweise gesetzt, weil die KSZE/OSZE selbst in ihrem grundlegenden Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990 in § 30 die "Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der international anerkannten Menschenrechte" bezeichnete.<sup>20</sup>

Mit der menschenrechtlichen Einbindung bewegen sich die Lund-Empfehlungen somit in juristisch sicherem Fahrwasser. Dennoch überrascht dieser Ansatz insofern, als das Mandat des HKNM gerade nicht auf die Individualrechte des einzelnen Angehörigen einer Minderheit abstellt. So ist es ihm gar untersagt, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Stattdessen verhandelt der HKNM in der Regel mit den Vertretern von Minderheitenparteien und -organisationen, so dass sich in seiner praktischen Tätigkeit eher ein gruppenrechtlicher Ansatz nachweisen lässt. Trotz dieser systematischen Widersprüchlichkeiten, die eher rechtstheoretische Fragen aufwerfen, bietet die etablierte menschenrechtliche Herangehensweise des Lund-Dokuments den

---

17 Zumal einige dieser nach OSZE-Standard politisch verbindlichen Bestimmungen in bilateralen Verträgen nunmehr bereits völkerrechtlichen Charakter haben. Vgl. dazu Hans-Joachim Heintze, *The International Law Dimension of the German Minorities Policy*, in: *Nordic Journal of Int'l Law* 2/1999, S. 117ff.

18 BGBl. 1973 II, S. 1553.

19 BGBl. 1997 II, S. 31.

20 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.1, S. 19.

Vorteil, dass damit ein Grundelement des modernen Minderheitenschutzes gleich an den Anfang gestellt werden kann: das Entscheidungsrecht des Einzelnen, ob er sich als Minderheitenangehöriger versteht oder nicht (I 4). Damit wird der Verpflichtung entsprochen, dass jeder Mensch seine Identität selbst definieren kann und niemandem aus dieser Entscheidung ein Nachteil erwachsen darf.

### *Bedeutung des aktiven und passiven Wahlrechts*

Der individualrechtliche Ansatz ermöglicht es auch, alle anderen Menschenrechte für Angehörige von Minderheiten einzufordern, wobei die Empfehlungen insbesondere die Verpflichtungen zur Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung unterstreichen. Von gleicher Wichtigkeit ist, dass damit alle Normen des UN-Menschenrechtspaktes automatisch auf Angehörige von Minderheiten anwendbar sind. Für das Recht auf wirksame Beteiligung am öffentlichen Leben ist insbesondere Art. 25 einschlägig, der ausdrücklich die Möglichkeit der Mitgestaltung der öffentlichen Angelegenheiten vor allem durch freie Wahlen vorschreibt. Die primäre Verantwortung des Staates liegt darin, überhaupt ein Wahlverfahren durchzuführen und es den Bürgern zu ermöglichen, von ihrem gleichen, geheimen und freien Wahlrecht Gebrauch zu machen. Es handelt sich dabei geradezu um eine öffentlich-rechtliche Verfahrensgarantie zur Durchsetzung politischer Rechte.<sup>21</sup> Zweifellos ist Art. 25 die entscheidende völkerrechtliche Norm zum Gegenstand der Lund-Empfehlungen.

Doch der UN-Menschenrechtspakt ist nicht das einzige internationale Instrument, das die Bedeutung von Wahlen unterstreicht. So heißt es bereits in Art. 21 Ziff. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948: "Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt."<sup>22</sup> Auch Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>23</sup> geht von diesem Gedanken aus. Insgesamt ist zu erkennen, dass Wahlen hinsichtlich der Mitwirkungsrechte in den einschlägigen Dokumenten eine zentrale Rolle zukommt. Folglich bildet das Thema Wahlen in den Lund-Empfehlungen im Teil II (Teilnahme am Entscheidungsprozess) einen Schwerpunkt. Aufschlussreich ist hier die Herangehensweise, zunächst auf die Möglichkeiten der Selbstorganisation von Minderheiten einzugehen. Gefordert wird die Berücksichtigung des "Völkerrechtsprinzips" der Vereinigungsfreiheit. Obwohl hier der Begriff des "Prinzips" etwas überrascht (eher sollte von einer "Völkerrechtsnorm" gesprochen werden), so ist im Kern darunter zu verstehen, dass Minderheiten zur Grün-

---

21 Vgl. Manfred Nowak, CCPR Kommentar, Kehl 1989, S. 467, Rnr. 1.

22 Abgedruckt in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte, DGVN-Texte 42, Bonn 1992, S. 26ff.

23 BGBl. 1956 II, S. 1880.

dung eigener Parteien berechtigt sind. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass dieses Recht in den Katalog der anderen Menschenrechte eingebettet ist. Daher sind auch die Rechte anderer, die Gewaltlosigkeit und die Nichtdiskriminierung zu achten. Dies bedeutet letztlich auch, dass eine rein ethnische Ausrichtung unter Umständen mit dem Diskriminierungsverbot in Konflikt geraten könnte. Da aber einige Staaten die Bildung von Minderheitenparteien generell verbieten, erscheint die Betonung der Vereinigungsfreiheit notwendig, selbst wenn diese nicht verabsolutiert werden darf.

Die Experten waren sich in Lund zudem darüber einig, dass kein Wahlsystem neutral ist. Deshalb wird es kein System geben, das allen Interessengruppen gleichermaßen genügt. Eben weil dies so ist, werden die Staaten aufgefordert, die für ihre konkrete Situation repräsentativste Regierungsform zu finden.<sup>24</sup>

Dies kann in vielen Fällen bedeuten, Minderheiten zu privilegieren, beispielsweise in Form niedrigerer Sperrklauseln, um ihre angemessene Mitwirkung im Staat sicherzustellen (II B 9). Vielfach wurde in der Vergangenheit ein effektiver Minderheitenschutz durch eine minderheitenfeindliche Ausgestaltung der Wahlkreise unterlaufen. Im Lichte dieser Erfahrungen wird empfohlen, eine solche geographische Abgrenzung von Wahlkreisen vorzunehmen, die eine angemessene Vertretung möglich macht (II B 10).

Allerdings bleiben die Lund-Empfehlungen hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts (II B) insgesamt vage, und das, obwohl es sich dabei um die Grundfrage der politischen Mitwirkungsrechte handelt. Die Ursache dafür ist leicht gefunden: Es ist die Staatsangehörigkeitsfrage. Die Experten umgingen dieses Problem, weil umstritten ist, ob die Rechtsfigur des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes nur auf eigene Staatsangehörige oder auch auf Ausländer anzuwenden ist. Der UN-Menschenrechtspakt geht eindeutig davon aus, dass *alle* Angehörigen von sprachlichen, religiösen und ethnischen Minderheiten durch Art. 27 geschützt werden. Die Staatsangehörigkeit ist keine Voraussetzung dafür, in den Geltungsbereich dieser Bestimmung zu fallen. Dies wurde vom Menschenrechtsausschuss wiederholt bekräftigt<sup>25</sup> und mündete schließlich in die Allgemeinen Bemerkung 23 (50) von 1994, in der es heißt: "Ein Unterzeichnerstaat darf (...) die Rechte nach Artikel 27 nicht nur auf seine Staatsangehörigen beschränken."<sup>26</sup> Auch in der Literatur wird diese Pflichtenlage unterstrichen und ausdrücklich für die Einbeziehung der so genannten neuen Minderheiten in den Geltungsbereich von Art. 27 plädiert.<sup>27</sup>

---

24 Vgl. Dieter Blumenwitz, *Volksgruppen und Minderheiten - Politische Vertretung und Kulturautonomie*, Berlin 1995, S. 129ff.

25 UN-Doc. CCPR/C/23/CPR.1. Diese Auslegung wurde von Deschenes insofern zutreffend kritisiert, als "der Gebrauch des Wortes 'Personen' (...) gleichermaßen natürlich (erscheint), selbst angesichts des zugrundeliegenden Konzepts der Staatsangehörigkeit" (eigene Übersetzung), UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, S. 8.

26 In: *Human Rights Law Journal* 15/1994, S. 235 (eigene Übersetzung).

27 Vgl. Rüdiger Wolfrum, in: Caterine Brölmann et al. (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht 1993, S. 153ff.

Obwohl diese Auslegung aus rechtstheoretischer Sicht sicher unangreifbar ist, steht sie in einem auffälligen Widerspruch zur Staatenpraxis. Nach der Rechtsauffassung der Staatenmehrheit besitzen die Angehörigen völkerrechtlich geschützter Minderheiten die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates. Dies unterstrich beispielsweise wiederholt die deutsche Regierung. Sowohl bei der Verabschiedung der UN-Minderheitendeklaration als auch beim Beitritt zum Rahmenübereinkommen des Europarates wurde ausdrücklich erklärt, dass die Angehörigen einer Minderheit Staatsbürger sein müssen.<sup>28</sup> Angesichts dieses offensichtlichen Widerspruchs zwischen Theorie und Praxis erscheint es verständlich, dass die Lund-Empfehlungen das Thema der Staatsangehörigkeit von Minderheitenangehörigen umgehen.

Neben dem ungelösten Streit ist in diesem Zusammenhang aber auch zu berücksichtigen, dass der Schutz von staatenlosen Minderheitenangehörigen in der Tätigkeit des HKNM - so in Estland - eine herausragende Rolle gespielt hat.<sup>29</sup> Jede Stellungnahme im Lund-Dokument zum Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Minderheitenrechten hätte dies berücksichtigen müssen. Damit wäre das ohnehin brisante Thema der Mitwirkungsrechte von Minderheiten überfrachtet worden. Gleichwohl ist zu fragen, ob das Staatsangehörigkeitsproblem im Zusammenhang mit den Minderheitenrechten nicht künftig auch einmal durch Experten analysiert werden sollte. Vielleicht deutet sich hier ein Thema für einen weiteren Gegenstand von Empfehlungen an, die der HKNM in Auftrag gibt.

Ein Vorteil der Herangehensweise der Lund-Empfehlungen ist die Berücksichtigung aller einschlägigen Dokumente zur politischen Mitwirkung von Minderheiten. Ihre unterschiedliche rechtliche oder politische Qualität spielte dabei keine Rolle. Vielmehr ging es darum, Entwicklungstendenzen in den Staaten und den internationalen Beziehungen aufzuzeigen. So wurden neben völkerrechtlichen Verträgen und politischen Vereinbarungen auch andere Dokumente wie die Allgemeinen Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses - eines Vertragsdurchsetzungsorgans also - herangezogen. Obwohl diese Instrumente juristisch fraglos von unterschiedlicher Wertigkeit und Akzeptanz sind, gestattet nur eine solche Herangehensweise eine umfassende Analyse der komplexen Fragestellungen.

---

28 Vgl. BT Drs.12/6330, S. 8, und BGBl. 1997 II, S. 1418. Vgl. dazu auch Peter von Jagow, Minderheitenschutz in der außerpolitischen Praxis, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Moderner Minderheitenschutz*, Bonn 1998, S. 76f.

29 Vgl. Timo Lahelma, *The OSCE and conflict prevention: The case of Estonia*, in: *Helsinki Monitor* 2/1999, S. 27-28.



### *Demokratie und Mitwirkung*

Anders als die UNO ist die OSZE eine "Wertegemeinschaft". Seit der Charta von Paris vom 21. November 1990<sup>30</sup> basiert sie u.a. auf den Werten Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechte. Bei der Ausarbeitung dieser Charta konnten die Staaten auf das bahnbrechende Kopenhagener Dokument (1990) zurückgreifen, das in einem Katalog die Grundelemente der demokratischen Gesellschaft auflistet und diesen mit der Notwendigkeit eines effektiven Minderheitenschutzes verknüpft. Dies verdiente deshalb seinerzeit eine solche Beachtung, weil das Thema Minderheitenschutz bis zum Ende des Ost-West-Gegensatzes tabuisiert worden war. Die andere auf der demokratischen Staatsordnung basierende europäische Wertegemeinschaft - der Europarat - hatte den Minderheitenschutz bis in die neunziger Jahre hinein als "anrüchiges Gewerbe" betrachtet<sup>31</sup> und wandte sich dem Thema erst zu, nachdem die OSZE den Stein ins Rollen gebracht hatte.

Angesichts der Verpflichtung der OSZE auf Demokratie und Minderheitenschutz versteht es sich von selbst, dass die Lund-Empfehlungen von dem Demokratieerfordernis ausgehen (I 1). Nur in einer demokratischen Gesellschaft ist die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben möglich, ja sogar notwendig. Demokratie lebt von der Mitwirkung aller Menschen, setzt aber zugleich auch eine gute Regierungsführung, Toleranz und Rechtsstaatlichkeit voraus (I 1; I 2). Eng damit hängt zusammen, dass Minderheiten auch das Recht haben müssen, sich zu organisieren. Das Lund-Dokument äußert sich allerdings nicht dazu, inwieweit Minderheiten Institutionen bilden sollen oder können. Dies mag eine Konsequenz des individualrechtlichen Ansatzes sein. Stattdessen gehen die Experten von der Pflichtelage des Staates aus, der eigene Institutionen schaffen kann, um die Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben "sicherzustellen". Damit wird diese Art der "*affirmative action*" befürwortet. Freilich sind sich die Autoren der Gefahren von Fördermaßnahmen durchaus bewusst, so dass in der gleichen Empfehlung ausdrücklich die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte auch der nichtgeförderten Gruppen unterstrichen wird (I 3). Dieser Vorschlag steht zudem in Verbindung mit der Verpflichtung zur Schaffung eines Vertrauensklimas durch die Regierungen und die Minderheiten. Eine Voraussetzung dafür ist in erster Linie Transparenz, die für eine demokratische Gesellschaft unerlässlich ist. Verwiesen wird hierbei auch auf die wichtige Rolle der Massenmedien.

Gerade in Staaten mit Minderheiten spielt das Subsidiaritätsprinzip eine besondere Rolle. Durch seine Beachtung soll sichergestellt werden, dass die Menschen betreffenden Entscheidungen nicht durch anonyme und ferne zent-

---

30 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 20), Kap. A.2.

31 So der österreichische Völkerrechtler Felix Ermacora, *Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat*, Wien 1972, S. 75.

rale Verwaltungen getroffen werden, sondern auf möglichst niedriger Verwaltungsebene vor Ort. Dies kann beispielsweise bei regional konzentrierten sprachlichen Minderheiten von entscheidender Bedeutung sein.<sup>32</sup> Das Subsidiaritätsprinzip wirft die praktische Fragestellung auf, mit welchen Formen der Selbstverwaltung die umfassende Mitwirkung der Minderheiten am öffentlichen Leben erreicht werden kann.

### *Selbstverwaltung*

Im dritten Teil der Lund-Empfehlungen mit der Überschrift "Selbstverwaltung" - die auch mit dem Begriff der Autonomie umschrieben werden kann - finden sich die zentralen Aussagen des Dokuments. Zu dieser Einschätzung muss man deshalb kommen, weil das Thema lange Zeit tabuisiert wurde. Folglich gibt es kein internationales Dokument, das sich eingehend mit der völkerrechtlichen Pflichtenlage in diesem Bereich befasst.<sup>33</sup> Trotz der weithin akzeptierten positiven Momente für den Minderheitenschutz, die durch Autonomieregelungen erzielt werden können, besteht in der Staatenpraxis keine Bereitschaft, diese als allgemeine Lösungsmodelle für Minderheitenkonflikte zu betrachten. Deutlich wurde dies hinsichtlich verschiedener Initiativen, die auf eine Aufwertung von Autonomiemodellen abzielten. So passierte die Empfehlung 1201 im Jahre 1993 lediglich die Parlamentarische Versammlung des Europarates, fand aber keine Zustimmung im Ministerkomitee. Ein Grund dafür war sicher, dass in Art. 11 ein "Recht auf kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder auf einen besonderen Status" festgelegt worden war.<sup>34</sup> Dieses Beispiel belegt, dass "die Empfindlichkeit in Sachen Autonomie, egal in welcher Form, in einigen Mitgliedsstaaten noch immer sehr stark (ist)".<sup>35</sup> Wie stark die staatlichen Vorbehalte weiterhin waren, zeigte 1995 die Weigerung der Slowakei, den Nachbarschaftsvertrag mit Ungarn zu ratifizieren, weil darin ein Verweis auf die Rechtsverbindlichkeit der Empfehlung 1201 enthalten war.

Der Hintergrund für die weitverbreitete Zurückhaltung der Staaten gegenüber einer Autonomie liegt darin, dass die Delegation staatlicher Befugnisse an Selbstverwaltungseinheiten der Minderheiten vielfach als Schritt in Richtung auf die Sezession angesehen wird.<sup>36</sup> Daher kennt das Völkerrecht trotz ver-

---

32 Vgl. Michael Brems, die politische Integration ethnischer Minderheiten, Frankfurt/M. 1995, S. 46ff.

33 Es gibt allerdings eine ganze Reihe von Einzelfallregelungen. Vgl. die Übersicht bei Hurst Hannum (Hrsg.), Documents on Autonomy and Minority Rights, Dordrecht 1993. In den letzten Jahren kamen viele neue Bestimmungen hinzu wie Markku Suksi in "On the Entrenchment of Autonomy", in: ders. (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, Den Haag 1998, S. 151ff., nachweist.

34 Vgl. Europäische Grundrechte-Zeitschrift 20 (1993), S. 151.

35 Heinrich Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 10-12/1995, S. 266.

36 Stefan Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: Jochen A. Frowein et al. (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin 1994, S. 494.

schiedener anderslautender Behauptungen in der Literatur<sup>37</sup> keinen Rechtsanspruch auf Gewährung von Autonomie. Besonders deutlich wird dies an dem ansonsten in Bezug auf Minderheitenfragen ausgesprochen weitgehenden und deshalb auch in diesem Artikel wiederholt genannten Kopenhagener KSZE-Dokument. Obwohl kühne und weitreichende Feststellungen über die Rolle der Minderheiten in demokratischen Gesellschaften getroffen werden, wird die Autonomie in § 35 lediglich sehr vorsichtig als eine "Möglichkeit" für die Ausgestaltung einer Minderheitenregelung angesprochen: "Die Teilnehmerstaaten nehmen die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen."<sup>38</sup>

Positiv ist gleichwohl zu vermerken, dass die Autonomie im Kopenhagener Dokument überhaupt genannt wurde. Dies ermöglichte es den Lund-Empfehlungen, diesen Faden wieder aufzunehmen. Analog zur allgemeinen völkerrechtlichen Umschreibung der Autonomie legten die Experten in Lund ein Autonomieverständnis zugrunde, wonach Teilgebiete eines Staates die Befugnis haben können, bestimmte Angelegenheiten im Wege der Selbstverwaltung, insbesondere durch den Erlass von Rechtsnormen, selbst zu regeln, ohne dass dieses Gebiet dadurch Staatsqualität erlangt. Wenn Minderheiten in einem umgrenzten Territorium leben, bieten sich gebietsbezogene Autonomieregelungen an. Ist dies nicht der Fall, werden die Angehörigen der verstreut lebenden Minderheit Träger der autonomen Rechte. Im Lichte dieser beiden Möglichkeiten sprechen die Experten von territorialen und nichtterritorialen Maßnahmen, die für die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben erforderlich sein können. Dafür sollten die Staaten entsprechende Mittel bereitstellen (III 14).

Besonderer Wert wird darauf gelegt, dass es kein einheitliches Modell für alle Minderheitensituationen gibt, sondern Einzelfallregelungen nötig sind, die auch asymmetrische Aufteilungen von Funktionen einschließen können. Ausdrücklich wird in der Kommentierung dieser Empfehlung darauf hingewiesen, dass die Experten gegen ethnische Kriterien für territoriale Maßnahmen sind. Der Hintergrund für diese Haltung liegt in der Ablehnung jedes Missbrauchs von Autonomieregelungen für "ethnische Säuberungen".

Hinsichtlich der nichtterritorialen Formen, der Personalautonomie, wird vor allem auf das traditionelle Feld der Kultur und deren Potential zur Förderung der Identität der Minderheit verwiesen. Begrüßenswert ist das Bekenntnis dazu, dass Minderheiten ihre eigenen Symbole und Ausdrucksformen bestimm-

---

37 Vgl. Douglas Sanders, Is Autonomy a Principle of International Law?, in: Nordic Journal of Int'l Law 1/1986, S. 17.

38 Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 20), S. 20.

men und gebrauchen können müssen (III 18). Bis in die jüngste Gegenwart hinein hat gerade die Wahrnehmung dieser kulturellen Rechte in einigen Staaten erhebliche Probleme bereitet.<sup>39</sup> Diese Einschätzung trifft noch stärker auf territoriale Maßnahmen zu, die von Staaten zumeist sehr argwöhnisch betrachtet werden. Entsprechend vorsichtig sind die Lund-Empfehlungen. Bereits einleitend (III 15) werden die Staaten insofern besänftigt, als die Zugehörigkeit von Verteidigung, Außenpolitik, Einwanderung, Zoll, Wirtschaftspolitik und Währung zu den Funktionen, die im Allgemeinen von der Zentralregierung wahrgenommen werden, bekräftigt wird, um so allen separatistischen Bestrebungen einen Riegel vorzuschieben. Demgegenüber werden die Gebiete Bildung, Kultur, Sprache, Umwelt, lokale Planung, natürliche Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, lokale Polizei, Wohnungswesen, Gesundheit und Soziales als Gegenstände territorialer Selbstverwaltung angesehen. Die Experten bleiben hier bewusst hinter dem juristisch "Machbaren" zurück. Immerhin gibt es mittlerweile einige Autonomieregelungen, die weit durchgreifende Kompetenzen von der Zentralmacht auf die lokale autonome Verwaltung übertragen haben.<sup>40</sup> Gleichwohl sind die Lund-Empfehlungen hier wohl nur als ein erster Anstoß zu verstehen, indem Felder der territorialen Selbstverwaltung aufgezeigt werden, die relativ unproblematisch sind. Hier sollen auch zögerliche Staaten erste Erfahrungen mit dem Prinzip der Subsidiarität sammeln, bevor dann auch weitere Bereiche in Autonomieregime einbezogen werden. Das Lund-Papier nennt unter III B 20 als solche, die unter die gemeinsame Verwaltung von zentralen und regionalen Behörden fallen können, Steuern, Justiz, Fremdenverkehr und Verkehr. Die Entwicklung im Kosovo nach der NATO-Intervention mit der nunmehr deutlichen Dominanz der albanischstämmigen Mehrheit hat einmal mehr gezeigt, dass ausschließlich auf ethnischen Kriterien basierenden faktische Selbstverwaltungsregelungen immer mit der Gefahr des Machtmissbrauchs verbunden sind. Racheaktionen gegenüber den Angehörigen der vormals herrschenden Gruppe der Serben<sup>41</sup> sind stets zu befürchten und werden dadurch begünstigt, dass die Machtverhältnisse im autonomen Territorium praktisch umgekehrt werden: Die - auf den Gesamtstaat bezogen - vormalige (unterdrückte) Minderheit übernimmt die Macht und damit wird das Verhält-

---

39 Vgl. Dieter W. Bricke, Slowakisch-Ungarische Minderheitenprobleme, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 274ff.

40 Als bestes Beispiel ist auf die Åland-Inseln zu verweisen. Vgl. Sten Palmgren, The Autonomy of the Åland Islands in the Constitutional Law of Finland, in: Lauri Hannikainen/Frank Horn (Hrsg.), Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe, Den Haag 1997, S. 85ff.

41 Die Übergriffe auf die serbische Bevölkerung nach der Kosovo-Intervention der NATO gehören wohl zu den traurigsten Beispielen in dieser Hinsicht, da sie noch nach der "humanitären Intervention" in Anwesenheit der "menschenrechtsschützenden" Truppen geschahen. Vgl. Peter Glotz, Gewaltiger Hass, in: Die Woche vom 18. Juni 1999, S. 8f., und Matthias Z. Karádi/Dieter S. Lutz, Der Preis des Krieges ist seine Legitimität. Zu den Kosten und Folgekosten des Kosovokrieges, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 3/1999, S. 159.

nis Mehrheit - Minderheit praktisch umgekehrt. Im Lichte einschlägiger Erfahrungen unterstreichen die Lund-Empfehlungen in diesem Zusammenhang besonders eindringlich die Verpflichtung der Behörden des Autonomiegebietes zur Achtung der Menschenrechte insbesondere der "neuen" Minderheit (III B 21). Dies muss als eine Grundregel jeder wie auch immer gearteten Autonomieregelung angesehen werden.

#### *Durchsetzung von Minderheitenrechten*

Es ist eine Alltagserfahrung, dass die Proklamation von Rechten durch Staaten nicht ausreicht, sondern auch Durchsetzungsmechanismen notwendig sind. Als bedeutsamstes Instrument dafür ist das Recht anzusehen. Folglich lenken auch die Lund-Empfehlungen in ihrem Schlussteil das Augenmerk auf die verfassungsrechtlichen und sonstigen Absicherungen von Mitwirkungsrechten von Minderheiten. Die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung insbesondere dieses Teils lagen in der großen Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme der OSZE-Staaten. Gleichwohl kristallisierte sich in der Diskussion heraus, dass besonderes Augenmerk auf die Maßnahmen zur Änderung von Mitwirkungsrechten von Minderheiten gelegt werden sollte. In der Praxis zeigte sich nämlich die Neigung von Regierungen, solche Mitwirkungsrechte dann einzuschränken, wenn "unliebsame" Ergebnisse zustande kamen. Deshalb hängt das Lund-Dokument die Latte für Änderungen in diesem Bereich hoch, indem in der Regel eine qualifizierte Mehrheit im Parlament, dem Gesetzgebungsorgan, oder aber die Durchführung von Volksabstimmungen empfohlen wird (IV A 22). Des Weiteren werden regelmäßige Überprüfungen der Mitbestimmungsmaßnahmen angeraten.

Als staatsfreundlich darf angesehen werden, dass auch vorläufige Maßnahmen "erwogen" oder zur Anwendung gebracht werden können, um deren Nutzen zu erproben. Gerade die letztere Empfehlung zeigt anschaulich die Zurückhaltung der Experten, die auf jeden "konfrontativen" Unterton verzichteten und stattdessen Vorschläge unterbreiteten, die völlig auf die Kooperation zwischen Staaten und Minderheiten abzielen. Ausdruck dessen ist auch, dass sie im letzten Paragraphen hinsichtlich der Durchsetzungsmechanismen explizit nicht nur auf Rechtsmittel abstellen, sondern Konsultationsmechanismen in den Vordergrund gerückt werden. Hier stand der Präventionsgedanke Pate, was einerseits der Erkenntnis entspringt, dass nach dem Ausbruch (insbesondere gewaltsamer) Konflikte eine kooperative Streitbeilegung kaum noch möglich ist.<sup>42</sup> Andererseits resultiert diese Empfehlung natürlich aus dem Auftrag des HKNM, der gerade präventiv handeln soll.<sup>43</sup>

42 Vgl. dazu P. Terrence Hopmann, *The OSCE Role in Conflict Prevention before and after Violent Conflict: The Cases of Ukraine and Moldova*, in: *Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik* 1/2000, S. 25ff.

43 Vgl. dazu Daniela Späth, *Effektive Konfliktverhütung in Europa durch den OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten*, in: *Die Friedens-Warte* 1/2000, S. 81ff.

Allerdings - und das musste bei einem vorrangig von Juristen besetzten Expertengremium wohl erwartet werden - plädieren die Lund-Empfehlungen auch für die Möglichkeit der gerichtlichen Konfliktregelung. Insbesondere sprechen sie sich für Prozeduren zur Überprüfung von Rechtsvorschriften oder Verwaltungsakten aus (IV B 24). Voraussetzung ist allerdings die Existenz einer unabhängigen Gerichtsbarkeit. Hier schließt sich der Kreis: Gehen die Lund-Empfehlungen einleitend von dem Erfordernis demokratischer Ordnungen in den OSZE-Staaten aus, so beziehen sie sich abschließend nochmals auf unerlässliche Kriterien für jede echte Mitwirkung von Minderheiten im öffentlichen Leben: Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung.

### *Schlussbemerkungen*

Beim Lund-Dokument handelt es sich um Empfehlungen. Es wird nicht erwartet, dass sie in ihrer Gesamtheit durch alle Staaten umgesetzt werden. Vielmehr sollen sie als Anregungen aufgefasst werden, von denen die eine oder andere im konkreten Fall für einen Staat eine sinnvolle Möglichkeit bieten kann, eine wirksamere Mitwirkung von Minderheiten zu erreichen. Diese kann nötig sein, um den internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden oder aber Defizite zu beseitigen, die die innere Stabilität einer Gesellschaft beeinträchtigen. Es besteht kein Zweifel darüber, dass jede Minderheitensituation anders ist und folglich immer Einzelfalllösungen anzustreben sind. Daher gibt es kein allgemeingültiges Rezept. Auch die Lund-Empfehlungen lassen den Staaten den nötigen Freiraum, einen eigenen Weg zu beschreiten, der für die jeweiligen Minderheiten in dem konkreten Staat optimal ist. Ihr Ziel ist eindeutig die Prävention von Konflikten, denn gerade bei ethnopolitischen Konflikten ist nach dem Ausbruch blutiger Feindseligkeiten auf lange Zeit das friedliche Nebeneinander von Mehrheit und Minderheit erheblich gestört oder ohne fremde Intervention gar unmöglich. Darauf wies der HKNM wiederholt eindringlich hin:

"Die Erfahrungen in Bosnien, Tschetschenien, Berg-Karabach, Georgien und anderswo zeigen, dass es extrem schwierig ist, einen Konflikt zu beenden, wenn er erst einmal ausgebrochen ist. In der Zwischenzeit gehen kostbare Menschenleben verloren, neue Wellen von Hass entstehen und es wird enormer Schaden angerichtet. Es ist meine feste Überzeugung, dass Geld, das für Konfliktverhütung aufgewendet wird, gut angelegtes Geld ist: Nicht nur, weil so Kosten gespart werden, sondern insbesondere, weil es so viele Leben rettet."<sup>44</sup>

Das Lund-Dokument ist das Werk unabhängiger Experten, die in keiner Weise für Staaten, Politiker oder den HKNM sprechen. Sie wurden auf Grund persönlicher Kenntnisse und ihrer langjährigen Tätigkeit auf dem Gebiet des

---

44 Max van der Stoep, *Minorities in Transition*, in: War Report No. 48, Januar/Februar 1997, S. 16 (eigene Übersetzung).

Minderheitenschutz gebeten, an der Ausarbeitung der Empfehlungen mitzuwirken. Letztlich dienen die Vorschläge der Ausfüllung der rechtlichen und politischen Grauzonen, die allgemeine internationale Instrumente zum Minderheitenschutz zwangsläufig aufweisen müssen, um der Verschiedenheit der Situation in den einzelnen Staaten gerecht zu werden. Über die eine oder andere Empfehlung mag man unterschiedlicher Ansicht sein; nicht mehr bestritten werden kann aber die rechtliche und politische Verpflichtung *aller* OSZE-Teilnehmerstaaten, eine effektive Mitwirkung von Minderheiten am öffentlichen Leben zu gewährleisten. Abschließend ist daher der historische Fortschritt zu würdigen, dass heute nicht mehr über die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes diskutiert wird, sondern über das "Wie" dieses Schutzes und die Möglichkeiten einer immer umfassenderen Sicherstellung einer Förderung der Identität von Minderheiten, die eben auch die Mitwirkung im öffentlichen Leben einschließen muss. Dies setzt vor allem den fortdauernden und ernsthaften Dialog zwischen den Staaten und ihren Minderheiten voraus. Diesen zu fördern ist das hinter den Lund-Empfehlungen stehende Ziel. Dialog setzt voraus, dass keine unüberwindlichen Hürden aufgebaut werden. An diese simple Erkenntnis haben sich die beteiligten Experten zweifellos gehalten, so dass verschiedentlich der Eindruck entstehen könnte, die Empfehlungen seien zu "staatsorientiert" formuliert. Freilich kann es sich dabei nur um eine oberflächliche Einschätzung handeln. Immerhin werden mit der Selbstverwaltung Probleme angesprochen, die vor Jahren noch tabuisiert wurden. Die schrittweise und freiwillige Umsetzung der für den einzelnen Staat einschlägigen Vorschläge wird ein Lernprozess für Staaten und Minderheiten sein. Der weltweit zu beobachtende zunehmende Einfluss der Zivilgesellschaft wird aber viele der auf beiden Seiten noch bestehenden Vorbehalte relativieren. Die neuen Erfahrungen werden eine Fortschreibung der Lund-Empfehlungen durch die Praxis ermöglichen.