Hans-Joachim Heintze

Die Bedeutung der allgemeinen Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten

Die OSZE und ihre Vorgängerin, die KSZE, sind für ihre Funktion als Eisbrecher bekannt. Beide wandten sich stets Themen zu, die unlösbar schienen. So konnte sich die KSZE 1975 zu den Grenzen in Europa äußern, obwohl die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit war, die deutsche Ostgrenze völkerrechtlich anzuerkennen. Die Frage der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik war ein eingefrorener Konflikt und der Politik gelang es nicht, diese Grundfrage europäischer Sicherheit zu lösen. Das konnte die KSZE zwar auch nicht, aber zumindest vermochte sie auf der Basis des Prinzips „*Agreeing to disagree*“ eine Rinne durch das Eis des Kalten Krieges bahnen, um praktische Fragen und menschliche Erleichterungen bei Fortbestand grundsätzlicher Meinungsunterschiede anzugehen.

Flexibilität – Geburtsbeigabe der KSZE

Während des Ost-West-Konflikts gab es ein weiteres Problem der europäischen Sicherheit, das ein Tabu war: der Minderheitenschutz. Die mangelnde Bereitschaft der europäischen Staaten, sich diesem Thema zuzuwenden, überrascht nur vordergründig. Sicher ist es richtig, dass der Minderheitenschutz ein wichtiger Aspekt der völkerrechtlichen Absicherung der Menschenrechte ist. Und ebendieser Zweig des Völkerrechts hat nach 1945 mit der erstmaligen Verankerung in der VN-Charta einen enormen Aufschwung genommen. Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN-Generalversammlung erstellte die Weltorganisation 1948 eine Liste der Rechte, die zu schützen sind. Die Minderheitenrechte sind jedoch nicht in diesem Katalog zu finden, und das, obwohl der Völkerbund als Vorgänger der VN ein ganzes System des Minderheitenschutzes betrieben hatte. Die Ursache für diesen Widerspruch ist einfach. Der Völkerbund konzipierte die Minderheitenrechte als Gruppenrechte und diese Herangehensweise wurde in den 1930er Jahren durch das faschistische Deutschland missbraucht.¹ So destabilisierte die sudetendeutsche Partei nach dem Ersten Weltkrieg die ohnehin schwache junge Tschechoslowakische Republik, sodass der Staat 1938 mit dem Münchner Abkommen praktisch zu Fall gebracht wurde. Diese historische Erfahrung erklärt die Zögerlichkeit der VN, aber auch des Europarats, sich dem Minder-

¹ Vgl. Sebastian Bartsch, Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Opladen 1995, S. 35ff.

heitenschutz zuzuwenden. Erst im Rahmen der Kodifikation des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), die 1966 abgeschlossen wurde, kam das Thema erneut auf. Diesmal entschied man sich für einen menschenrechtlichen Ansatz. In Artikel 27 des Pakts wurde festgeschrieben, dass nicht die Minderheit der Träger von Rechten ist, sondern die einzelne Person, die einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheit angehört. Die Person kann demzufolge gemeinsam mit den anderen Angehörigen dieser Minderheit ihre Identität pflegen, ihre Muttersprache sprechen und ihre Religion ausüben. Damit ist das Minderheitenrecht zwar ein Individualrecht, hat aber gleichermaßen eine kollektive Dimension, denn es berechtigt die Personen, die einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Gruppe angehören, in Gemeinschaft mit anderen Angehörigen der Gruppe Rechte wahrzunehmen.² Doch selbst dieser Minimalkatalog von individuellen Minderheitenrechten wurde nicht von allen Staaten akzeptiert. So legte Frankreich bei seinem Beitritt zu dem Pakt 1980 einen Vorbehalt ein: „Die französische Regierung erklärt, gestützt auf Artikel 2 der Verfassung der Französischen Republik, dass für eine Anwendung des Artikels 27 auf die Republik kein Anlass besteht.“³ Frankreich stellte damit auf seine innerstaatliche Rechtsordnung ab, die den Begriff der Minderheit nicht kennt und den Minderheitenschutz als eine Form der Diskriminierung der Mehrheit ansieht.⁴ Es liegt auf der Hand, dass ein Staat, der sich auf universeller Ebene gegen die Verankerung des Minderheitenschutzes ausspricht, dies erst recht auch im regionalen Rahmen, wo er zwangsläufig über mehr Einfluss verfügt, tun wird. Folglich findet sich in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 ebenfalls keine Bezugnahme auf Minderheiten.

Waren rechtspolitische Bedenken – die Furcht vor politisch missbrauchbaren kollektiven Rechten und die Diskriminierungsbefürchtung – ein Grund für die Ablehnung, so kam bei einigen Staaten als zweiter Grund hinzu, dass sie mit starken Sezessionsforderungen von Minderheiten zu kämpfen hatten. Verwiesen sei hier nur auf das Baskenland, Nordirland und Südtirol. Hier fürchteten Spanien, Großbritannien und Italien, die diese Probleme innerstaatlich lösen wollten, eine Einmischung anderer Staaten.

Diese Interessenlage führte dazu, dass über Jahrzehnte trotz der Herausbildung eines umfassenden Normengeflechts zu den Menschenrechten im Rahmen der VN und des Europarates bezüglich des Minderheitenschutzes wenig geschah. Hierzu bedurfte es einer flexibleren Institution als der alteingesessenen Organisationen, die in der Lage war, sich auch mit „heißen Eisen“ zu befassen. Die KSZE hatte im Kalten Krieg bewiesen, dass sie dynamisch

2 Vgl. Sabine Riedel, Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive, SWP-Studie S 24, Berlin 2001, S. 15f.

3 Bekanntmachung über den Geltungsbereich des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 1. Dezember 1982, in: BGBl. 1982 II, S. 1084-1085, hier: S. 1085.

4 Vgl. Gilles Despeux, Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich, Frankfurt/M. 1999, S. 180.

genug war, auch Tabuthemen anzugehen. Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden ethnischen Probleme in den Nachfolgestaaten des sowjetischen Machtblocks wandte sie sich im Kopenhagener Dokument von 1990 auch den Minderheiten zu. In diesem Dokument wird der Minderheitenschutz mit den Werten einer demokratischen Gesellschaft verbunden und die Forderung nach einem umfassenden Sicherheitskonzept erhoben, das Frieden und Sicherheit unmittelbar mit Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechten verknüpft.⁵ Diese Einstellung ist auch darauf zurückzuführen, dass die Unterdrückung von Minderheiten in einem Staat zu Spannungen führt, die die Herausbildung einer aktiven Zivilgesellschaft verhindern. Daher war die Zustimmung zu dieser Herangehensweise der KSZE insbesondere in den postsozialistischen Staaten ursprünglich sehr euphorisch. Demgegenüber konnten die westlichen Staaten keine einheitliche Position erreichen; während beispielsweise Deutschland für die Verankerung der Minderheitenrechte eintrat, sprach sich Frankreich dagegen aus.

Die Gegner der weiteren Festschreibung minderheitenrechtlicher Verpflichtungen im Rahmen der KSZE konnten sich nicht durchsetzen, denn die Zuspitzung von ethnischen Konflikten auf dem Balkan und in der früheren Sowjetunion machte allzu deutlich, dass solche Konflikte nach ihrem Ausbruch eine Eigendynamik entfalten, die von außen kaum mehr zu stoppen ist. Das Ziel musste folglich sein, durch die Verankerung der Minderheitenrechte allen Mitgliedern der Gesellschaft die ihnen zustehenden Rechte einzuräumen und niemanden wegen seiner Rasse, seiner Sprache oder seiner Religion zu diskriminieren. Zugleich sind allen auch Mitwirkungsrechte im Staat einzuräumen. Angesichts der kriegerischen Entwicklungen auf dem Balkan sah sich die KSZE insbesondere veranlasst, die Prävention solcher Zuspitzungen ethnischer Konflikte in den Vordergrund zu stellen. Dies kommt in den Dokumenten der KSZE aus den frühen 1990er Jahren deutlich zum Ausdruck und fand einen Höhepunkt in der für die Institution so grundlegenden Charta von Paris 1990. Freilich handelt es sich bei allen KSZE-Dokumenten um politische Stellungnahmen und nicht um Rechtsnormen. Ausdruck dieses politischen Charakters ist auch das Zustandekommen der KSZE-Dokumente, denn diese werden ausschließlich im Konsens verabschiedet, was ihnen jedoch gleichzeitig politisches Gewicht verleiht.

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM)

Jede rechtliche oder politische Vereinbarung ist so wirksam, wie der Durchsetzungsmechanismus, der hinter ihr steht, kraftvoll ist. Es ist davon auszugehen, dass die Institutionalisierung von Durchsetzungsorganen der effek-

5 Vgl. Max van der Stoep, Prinzipien und Pragmatismus – 25 Jahre Erfahrung im Helsinki Prozess, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 27-38, hier: S. 30.

tivste Mechanismus ist. Folglich forderten einige Staaten auch im Rahmen der KSZE die Schaffung eines Amtes zur Umsetzung der Minderheitenbestimmungen der Charta von Paris. Die Niederlande schlugen schließlich auf dem KSZE-Folgetreffen in Helsinki im April 1992 die Etablierung eines solchen Organs vor und Ende 1992 wurde Max van der Stoel zum ersten Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) ernannt.⁶

Dies stieß allerdings nicht auf die breite Zustimmung aller KSZE-Staaten, wie van der Stoel unumwunden zugab: „Ich bin mir ehrlich gesagt nicht ganz sicher, ob wirklich alle Teilnehmerstaaten besonders begeistert waren, dass es einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten geben sollte.“⁷ Gleichwohl hätten die Staaten mit Minderheitenproblemen die Schaffung dieses Amtes nicht verhindern können ohne ihr Gesicht zu verlieren. Deshalb konzentrierten sie sich fortan darauf, das Mandat des Amtes möglichst restriktiv zu gestalten. Diese Bemühungen wurden schon hinsichtlich der Bezeichnung des Organs deutlich: Geschaffen wurde nicht wirklich ein Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, auch wenn die deutsche Übersetzung so lautet. Der Unterschied wird nur im Englischen deutlich, denn dort heißt es: High Commissioner *on* National Minorities und nicht High Commissioner *for* National Minorities. Dieser Unterschied besteht jedoch nicht nur in einem Wortspiel, daran knüpfen sich vielmehr erhebliche Konsequenzen. Bereits die Amtsbezeichnung macht nämlich deutlich, dass der HKNM nicht berechtigt ist, Individualbeschwerden von Minderheitenangehörigen entgegenzunehmen. Damit unterscheidet sich das Amt grundsätzlich von den menschenrechtlichen Durchsetzungsorganen in Europa wie zum Beispiel dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR), der sich vorrangig mit Klagen von Personen wegen Menschenrechtsverletzungen befasst. Eine zweite Einschränkung besteht darin, dass sich der HKNM nur mit „nationalen Minderheiten“ befassen darf. Zwar enthält das Mandat des HKNM keine Legaldefinition des Begriffs, es schränkt aber den Tätigkeitsbereich des Amtes auf solche Minderheiten ein, die einen „Kin-State“ haben, d.h. die Minderheitengruppe hat insofern einen „Mutterstaat“, als dieselbe Gruppe in einem anderen Staat Titularnation ist. Dies trifft beispielsweise auf die ungarische Minderheit in Rumänien und in der Slowakei zu.

Die Einschränkung auf nationale Minderheiten war seitens vieler Staaten eine wesentliche Vorbedingung für die Akzeptanz des holländischen Vorschlags, da sie die internationale Dimension des Minderheitenschutzes deutlich macht. Es sind also immer zwei Staaten betroffen; so wird sichergestellt, dass sich der HKNM nicht in vermeintlich innerstaatliche Angelegenheiten der KSZE-Staaten einmischt. Eine Konsequenz dieser Festlegung ist, dass die Diskriminierung der Sinti und Roma in einzelnen KSZE/OSZE-Staaten nicht in den Aufgabenbereich des HKNM fällt. Diese Ausrichtung auf die zwischenstaatliche Dimension des Minderheitenschutzes ist auf die Frühwarn-

6 Vgl. ebenda, S. 31.

7 Ebenda.

funktion des Amtes zurückzuführen. Die Beobachtung der Situation der Minderheiten soll letztlich dazu führen, dass der HKNM bei einer Zuspitzung tätig werden kann und den betroffenen Staaten und Minderheiten auf vertraulicher Basis seine Vermittlung anbietet. Diese Konstruktion ist eine Folge der Erfahrungen, die die Staatengemeinschaft im Jugoslawien-Konflikt machen musste: Nach dem Ausbruch ethnischer Feindseligkeiten sind die Konflikte von außen kaum noch zu stoppen. Deshalb muss die internationale Gemeinschaft so früh wie möglich vermittelnd einschreiten; der HKNM ist hierfür ein institutionalisierter Mechanismus.

Allerdings bauten die westlichen Staaten mit Minderheitenproblemen noch eine weitere Hürde ein, um sicherzustellen, dass der HKNM kein Mandat für ein Tätigwerden in ihrem Hoheitsbereich bekam. Dies wurde dadurch erreicht, dass dem HKNM die Befassung mit Minderheitenkonflikten untersagt wurde, in deren Verlauf organisierte terroristische Handlungen verübt werden. So wurden Fälle wie z.B. Nordirland ausdrücklich ausgeklammert. Die Folge war, dass der HKNM praktisch nur in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Ostblocks tätig wurde. So entstand der Eindruck doppelter Standards, wobei den jungen Staaten immer neue Verpflichtungen und Kontrollmechanismen auferlegt wurden, während sich der Westen bei ähnlich gelagerten Problemen jeder internationalen Einmischung entzog.⁸ Der erste HKNM, Max van der Stoel, war sich dieses Eindrucks wohl bewusst und fand einen Weg, sich unter Beachtung der Schranken seines Mandats zu generellen Minderheitenfragen in allen OSZE-Staaten zu äußern. Das Ergebnis dieser Überlegungen waren „allgemeine Empfehlungen“. Sehr zu begrüßen ist, dass auch die Nachfolger im Amt des HKNM diese Herangehensweise übernahmen.

Status der allgemeinen Empfehlungen

Das Amt des HKNM wurde – darauf wies van der Stoel immer wieder hin –, obwohl es von der OSZE als ein Organ der Organisation geschaffen wurde, materiell von ihr nur sehr dürftig ausgestattet. Aus diesem Grunde rief er die NGO *Foundation on Inter-Ethnic Relations* ins Leben, die unabhängig von der OSZE und mit eigenen finanziellen Mitteln agieren konnte.⁹ Ihr Ziel ist die Unterstützung der Arbeit des HKNM. Ihre Aktivitäten umfassen die wissenschaftliche Zuarbeit und die Zusammenarbeit mit Experten in relevanten Gebieten.

Ein Produkt ihrer Tätigkeit sind allgemeine Empfehlungen zu bestimmten Aspekten des Minderheitenschutzes, die die bewährtesten Verfahren und die

8 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.

9 Vgl. Max van der Stoel, a.a.O. (Anm. 5), S. 31.

Erfahrungen der praktischen Arbeit in verschiedenen Staaten widerspiegeln. Solche allgemeinen Empfehlungen sind durchaus gängige Praxis von Durchsetzungsorganen völkerrechtlicher Verträge. So verabschiedete beispielsweise der VN-Menschenrechtsausschuss, der die Umsetzung des IPbPR von 1966 überwacht, bis heute 34 allgemeine Kommentare, die sich auf die Auslegung der aus dem Vertrag resultierenden Pflichten der Vertragsparteien beziehen.¹⁰ Die Vertragsparteien sind gehalten, diesen Auslegungen zu entsprechen. Inwieweit dazu eine Rechtsverbindlichkeit besteht, ist umstritten. Wenn dies schon bei einem Vertrag Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten ist, so ist es bei den allgemeinen Empfehlungen über mögliche Maßnahmen auf dem weiten Feld des Minderheitenschutzes erst recht der Fall. Allerdings ist dabei in Betracht zu ziehen, dass der HKNM kein Durchsetzungsorgan ist, sondern letztlich nur als ein unabhängiger, unparteiischer und kooperativer Akteur agiert, der „die internationalen Standards anwendet, denen jeder Staat als hauptsächlichem Analyserahmen und Grundlage seiner Empfehlungen zugestimmt hat“.¹¹

Die hier infrage stehenden allgemeinen Empfehlungen des HKNM wurden von Expertengruppen erarbeitet, die aus Wissenschaftlern und Vertretern von Minderheitenorganisationen bestanden. Bei ihrer Zusammensetzung wurde die geographische Balance zwischen den OSZE-Staaten berücksichtigt. Die Auswahl der Experten sollte die Legitimität der Empfehlungen erhöhen und letztlich zu ihrer größeren Akzeptanz führen, indem die Autorität des HKNM mit derjenigen internationaler Experten verknüpft wurde: „Diese zweifache Legitimation gibt den Empfehlungen des HKNM ihre Kraft als Instrumente der Überzeugung, als praktische Leitfäden, als Zusammenstellung von Normen und Verfahren, als maßgebliche Quelle und integraler Bestandteil des internationalen soft law.“¹² Insofern treiben die Empfehlungen die Fortentwicklung bestehender Standards voran. Sie gehen über die relativ statischen internationalen vertraglichen Verpflichtungen hinaus und sind daher von höchster Aktualität.¹³ Die allgemeinen Empfehlungen fügen sich daher auch insofern in den Katalog der Arbeitsmethoden des HKNM ein, als den Mitgliedstaaten Anregungen zum besseren Umgang mit Problemen angeboten werden, statt dass ihnen diese „aufgezwungen“ werden. Die Empfehlungen generalisieren die individuellen Erfahrungen des HKNM, die er im Umgang mit einzelnen Staaten gesammelt hat. Insofern wurden einige der konkreten Empfehlungen bereits in der Praxis getestet, sodass die Empfehlungen auch

10 Die Kommentare sind abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>.

11 The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note, October 1996, S. 1, unter: <http://www.osce.org/hcnm/32180?download=true> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

12 Charlotte Altenhoener/Francesco Palermo, Civil Society Contributions to the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 2/2011, S. 201-218, hier: 215.

13 Vgl. Asbjørn Eide, The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities: An Overview, in: International Journal on Minority and Group Rights 3/1999, S. 319-328.

Ausdruck des Zusammenwirkens von Theorie und Praxis sind. Krzysztof Drzewicki brachte dieses Wechselverhältnis auf den Punkt: „Experten arbeiten aus, der Kommissar segnet ab“.¹⁴

Die allgemeinen Empfehlungen des HKNM sind daher auch nicht lediglich bedrucktes Papier, das auf den hohen Stapel ungelesener Dokumente einer internationalen Organisation wandert. Sie sind Ausdruck dessen, dass der HKNM als ein Organ der Festigung der internationalen Sicherheit geschaffen wurde. Die Empfehlungen sprechen nämlich nicht nur die Rechte von Minderheiten an, wie dies bei ausschließlich auf Menschenrechte konzentrierten Organisationen der Fall wäre. Vielmehr sprechen die Empfehlungen auch die Pflichten von Personen an, die Minderheiten angehören. So nennt bereits der erste Katalog von Empfehlungen zu den Bildungsrechten von Minderheiten auch deren Verpflichtung, sich in die Mehrheitsgesellschaft durch den Erwerb der Mehrheitssprache zu integrieren.¹⁵ In der Tat sind Minderheitenprobleme für viele Staaten von existenzieller Bedeutung und so suchen sie nach möglichen Lösungen, um Konflikte zu bearbeiten. Eine solche Möglichkeit ist die Involvierung des HKNM, und um wie viel überzeugender sind seine Vorschläge erst, wenn er darauf verweisen kann, dass sie in anderen Staaten zum Erfolg geführt haben. Insofern sind die allgemeinen Empfehlungen in erster Linie eine Sammlung der besten Praktiken für eine Vielzahl von Situationen.

In der Praxis werden die allgemeinen Empfehlungen auch in dieser Weise genutzt. So verweist der HKNM in seinen Gesprächen mit Staaten auf die Empfehlungen, ohne dass diese offizielle OSZE-Dokumente wären. Aufgrund der Vertraulichkeit der Diskussionen zwischen dem HKNM und den Staaten erscheinen diese Bezugnahmen zwar nicht in Protokollen, wohl aber in Berichten. So wurden beispielsweise die Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten von Minderheitenangehörigen in einem Bericht über die Situation im OSZE-Gebiet in eine Reihe gestellt mit völkerrechtlichen Verträgen, dem Völkergewohnheitsrecht und der VN-Minderheitendeklaration.¹⁶ Ausdrücklich heißt es in dem Bericht: „Obwohl die Empfehlungen formal nicht-staatlichen Ursprungs sind und von den Staaten nicht im Rahmen der Mechanismen der OSZE angenommen wurden, wurden sie den Teilnehmerstaaten dennoch vom Hohen Kommissar als Bezugspunkt präsentiert und von ihnen generell positiv aufgenommen.“¹⁷

14 Krzysztof Drzewicki, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life – Five Years After and More Years Ahead*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 2-3/2005, S.123-131, hier: S. 126.

15 So hervorgehoben bei Altenhoener/Palermo, a.a.O. (Anm. 12), S. 216.

16 Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, 18. Dezember 1992, A/Res.47/135, unter: http://www.unric.org/html/german/resolutions/A_RES_47_135.pdf.

17 Organization for Security and Co-operation in Europe (Hrsg.), *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area*, The Hague 1999, S. 7.

Somit bediente sich der erste HKNM der allgemeinen Empfehlungen in seiner täglichen Arbeit. Auch seine Nachfolger verfuhrten so. Rolf Ekéus stellte die von ihm in Auftrag gegebenen Empfehlungen zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften später dem Ständigen Rat der OSZE vor und wies darauf hin, dass das Dokument für alle OSZE-Staaten von Bedeutung sei.¹⁸ Letztlich war der Rückgriff auf die allgemeinen Empfehlungen ein sinnvoller Schachzug der HKNM, um doppelte Standards in der OSZE-Praxis durch die einseitige Ausrichtung auf die neuen Demokratien in den Nachfolgestaaten des Ostblocks zu vermeiden. Damit wurde auch die Unparteilichkeit des Amtes deutlich gemacht.¹⁹ Nachdem die „neuen“ Staaten nun nicht mehr neu sind, bleibt jedoch noch immer die Frage nach der Gleichbehandlung mächtiger und weniger mächtiger bzw. einflussreicher Staaten. Die allgemeinen Empfehlungen sind daher nach wie vor ein wichtiges Arbeitsinstrument für den Inhaber eines Amtes, das den Ausbruch ethnischer Konflikte verhindern soll. Dass eine solche Vorgehensweise durch das Mandat des HKNM gedeckt ist, steht außer Zweifel, denn dieses stellt es mit Ausnahme der Terrorismusklausel in sein Ermessen, mit welchen Fragestellungen er sich befasst und auf welche Dokumente er sich dabei bezieht.²⁰

Die allgemeinen Empfehlungen im Einzelnen

Das Herzstück des Minderheitenschutzes ist das Recht der Angehörigen einer Minderheit, ihre Identität zu wahren. Dies kann und muss auf verschiedenen Wegen erfolgen, denn es gibt keinen universell anwendbaren Königsweg. Die sieben bislang veröffentlichten allgemeinen Empfehlungen können dabei als Wegweiser dienen.²¹

Die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten

Die ersten Empfehlungen des HKNM vom 1. Oktober 1996 betrafen die Bildungsrechte nationaler Minderheiten und trugen den offiziellen Titel „*The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note*“. Der HKNM hatte sich diesem Problemkreis zugewandt, da Bildung eine außerordentlich wichtige Rolle bei der Bewahrung und Vertiefung der Identität von Personen spielt, die nationalen Minderheiten angehören. Folglich geht das Dokument davon aus, dass es sich

18 Vgl. Vincent de Graaf/Annelies Verstichel, Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 343-358, hier: S. 343.

19 Vgl. Van der Stoel, a.a.O. (Anm. 5), S. 32.

20 Vgl. Jacob Haselhuber, Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 109-117, hier: S. 110.

21 Alle allgemeinen Empfehlungen sind abrufbar unter: <http://www.osce.org/hcnm/66209>.

hierbei um ein grundlegendes Menschenrecht handelt. Während allerdings menschenrechtliche Instrumente nicht auf die Bildungsrechte von Minderheiten Bezug nehmen, fordert die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats einen adäquaten Zugang der Minderheiten zur Bildung.²² Dies ist der Ausgangspunkt für minderheitenrechtliche Forderungen auf diesem Gebiet, die freilich „vernünftig“ sein müssen, d.h. sie müssen der zahlenmäßigen Größe der jeweiligen Minderheit und ihrer demographischen Konzentration in einem Gebiet entsprechen und die Minderheiten müssen in der Lage sein, langfristig zur Beständigkeit der Dienstleistungen und der Gebäude beizutragen. Voraussetzung für die Wahrnehmung der Interessen der Minderheiten ist die Schaffung von Organisationen, die diese Interessen vertreten können. Folglich fordert Absatz 5 die Staaten auf, Bedingungen zu schaffen, die es Minderheitenvertretern ermöglichen, wirkungsvoll an der Entwicklung und Durchsetzung von Bildungsprogrammen teilzunehmen. Besonderer Wert ist dabei auf die Einbeziehung der regionalen und lokalen Behörden zu legen, wenn sie Kompetenzen im Bildungsbereich haben. Die Empfehlungen richten sich an öffentliche und private Einrichtungen (Absätze 8-10), schließen die Primär- und Sekundärstufe ein (Absätze 11-14) und fordern die Staaten auf, Minderheitenrechte bei der Ausarbeitung von Lehrplänen zu berücksichtigen (Absätze 19-21).

Die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten

Den Haager Empfehlungen folgten am 1. Februar 1998 die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten. Ihr Ausgangspunkt war wiederum die Erkenntnis, dass ethnische Konflikte oftmals dann ausbrechen, wenn sich eine nationale Minderheit in ihrer Existenz bedroht sieht, weil sie ihre legitimen sprachlichen und kulturellen Traditionen nicht fortsetzen kann. Minderheitengemeinschaften muss daher die Möglichkeit eingeräumt werden, im öffentlichen und im privaten Bereich ihre Sprache zu sprechen. Angesichts der sprachlichen Vielfalt Europas entstanden nach dem Zusammenbruch des Ostblocks zahlreiche Konflikte, die auch eine sprachliche Dimension hatten und ein Tätigwerden des HKNM erforderlich machten.²³ Diese Erfahrungen veranlassten ihn, sich dem Thema im Rahmen allgemeiner Expertenempfehlungen zuzuwenden. Ausgangspunkt war dabei, dass es sich beim Gebrauch der eigenen Sprache um ein Menschenrecht handelt,

22 Vgl. Europarat, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg, 1. Februar 1995, Artikel 12 (3), unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm>.

23 Vgl. John Packer/Guillome Siemienski, The Language of Equity: The Origin and Development of the Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 3/1999, S. 329-350, hier: S. 329-330.

das in Artikel 27 des IPbPR verankert ist.²⁴ Dieses Recht ist in Verbindung mit Artikel 19 zu sehen, der das Recht auf freie Meinungsäußerung beinhaltet. Bekräftigt wurden beide Rechte durch zahlreiche andere Menschenrechtsverträge sowie durch minderheitenspezifische Verträge und politische Erklärungen. Folglich ging es dem HKNM also nicht um die Schaffung neuer Regelungen (*standard setting*), was nicht verwundert, da er dazu auch kein Mandat hat. Stattdessen ging es ihm um die Zusammenstellung von sprachspezifischen Empfehlungen bezüglich der Namensgebung, der Religion, des kommunalen Lebens und NGOs, Medien, der Wirtschaft, der Verwaltung und des Freiheitsentzugs.

Als besonderer Diskussionschwerpunkt stellte sich bei der Erarbeitung der Empfehlungen das Verhältnis von öffentlicher und privater Sphäre heraus. Die private Sphäre ist durch die Menschenrechte geschützt und der Staat hat den Menschen diese Rechte im öffentlichen Raum zu gewähren. Allerdings kann die Nutzung des öffentlichen Raums dann eingeschränkt werden, wenn sie eine Gefahr für die Sicherheit der Bevölkerung darstellt. Dies wirft wiederum die Frage auf, unter welchen Umständen ein Einschreiten des Staates in die Privatsphäre legitimiert ist. Vor diese Frage sahen sich auch die Autoren der Oslo-Empfehlungen gestellt. Anfänglich neigten sie zu der Auffassung, dass die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten keinerlei Einschränkungen ausgesetzt werden dürften, die durch die Rechtsordnung eines demokratischen Staates eingeführt wurden, um die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gesundheit, die nationale Sicherheit und die öffentliche Moral zu schützen. Allerdings hätte dies eine Abkehr vom hergebrachten menschenrechtlichen Ansatz bedeutet und diesem minderheitenbezogenen Menschenrecht einen absoluten Status verliehen. Da aber nur sehr wenige Menschenrechte einen absoluten Charakter haben – nämlich nur die nichtderogierbaren, zu denen die Freiheit der Meinungsäußerung nicht gehört –, entschieden sich die Experten, das Problem der Derogation in dem Dokument nicht anzusprechen.²⁵ Stattdessen billigen die Empfehlungen Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht zu, Namen in ihrer traditionellen Sprache und im Einklang mit ihren eigenen Traditionen und sprachlichen Systemen zu tragen. Die Behörden sollen dies anerkennen und diese Namen auch gebrauchen. Auch private und kulturelle Einrichtungen sollen dieses Recht haben. In Gebieten, in denen nationale Minderheiten geschlossen siedeln und entsprechende Forderungen erhoben werden, sollen die lokalen Behörden Orts- und Straßennamen auch in der Minderheitensprache auszeichnen (Absatz 3).

In eine ähnliche Richtung weisen auch andere Empfehlungen an die lokalen Behörden. So sollen sie in Gebieten mit einem hohen Anteil an Minderheitenbevölkerung auf deren Wunsch hin Dokumente und Bescheinigungen in der Landes- und in der Minderheitensprache ausstellen (Absatz 13). Dasselbe

24 Vgl. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1533-1555, hier: S. 1545 (20. November 1973).

25 Vgl. Packer/Siemenski, a.a.O. (Anm. 23), S. 341.

trifft auch auf die Archive zu. In der Kommunikation mit der Regionalverwaltung sollen Minderheitenangehörige ebenso ihre Sprache benutzen dürfen wie es auch gewählte Mitglieder der lokalen Körperschaften können sollten, wenn es eine hinreichend große Zahl von Personen gibt, die diese Forderung erheben.

Insgesamt bekräftigen einige der Empfehlungen bestehende Standards, formulieren diese aber als Empfehlungen. Die wie bei allen anderen allgemeinen Empfehlungen des HKNM beigefügten „Erklärenden Anmerkungen“ konkretisieren die Zielsetzungen des Dokuments und formen die Prinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung bezüglich der Sprachenrechte aus.

Die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

Die Einbeziehung der Minderheiten in das öffentliche Leben ist eine Kernfrage jeder demokratischen Gesellschaft. Gleichwohl stellen sich dabei komplizierte Fragen, darunter die nach

- der Ausgestaltung des Rechts auf Einbeziehung in das öffentliche Leben als Individual- oder Gruppenrecht,
- positiver Diskriminierung sowie
- Selbstverwaltung.

Diesen Problemfeldern widmen sich die Lund-Empfehlungen, die am 1. September 1999 veröffentlicht wurden.²⁶ Die Empfehlungen werden durch die im Anhang befindlichen Erläuterungen ergänzt, die deutlich machen, in welchem großem Umfang heute bereits staatliche Verpflichtungen hinsichtlich einer wirksamen Beteiligung der Minderheiten bestehen. Gerade die OSZE-Dokumente enthalten viele einschlägige Bestimmungen, die einen „politisch“ verbindlichen Charakter haben.²⁷

Die Lund-Empfehlungen gehen vom menschenrechtlichen Charakter der Minderheitenrechte aus, sodass letztlich über Individualrechte gesprochen wird. Dieser Ansatz bewegt sich in juristisch sicherem Fahrwasser, denn alle Dokumente in diesem Bereich unterstreichen den individualistischen Ansatz.²⁸ Allerdings überrascht diese Herangehensweise dennoch, da das Mandat des

26 Vgl. hierzu Hans-Joachim Heintze, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 273-287.

27 Vgl. Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 225-240.

28 Vgl. zu diesem Problem Hans-Joachim Heintze, Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten. Eine Bilanz nach zehn Jahren Minderheitenpolitik in Europa, in: Irene Wiegand/Sabine Riedel (Hrsg.), Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess, SWP, Juni 2002, S. 8-10.

HKNM gerade nicht auf die Individualrechte von Minderheitenangehörigen abgestellt ist. So ist es ihm untersagt, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Stattdessen verhandelt er hinter verschlossenen Türen mit Regierungsvertretern und Minderheitenorganisationen, sodass sich in seiner Tätigkeit eher ein gruppenrechtlicher Ansatz nachweisen ließe.

Allerdings eröffnet die menschenrechtliche Dimension des Minderheitenschutzes die Möglichkeit für den Einzelnen, über seine Zugehörigkeit zu einer Minderheit selbst zu entscheiden. Dies unterstreicht auch das Lund-Dokument in Kapitel I Absatz 4. Kapitel II der Empfehlungen widmet sich den Wahlen, die als Grundlage der Autorität der öffentlichen Gewalt verstanden werden. Es wird davon ausgegangen, dass das Recht zur Selbstorganisation von Minderheiten ein Aspekt der Vereinigungsfreiheit ist, sodass auch die Gründung entsprechender Parteien möglich sein muss. Allerdings ist dabei zu beachten, dass damit keine Diskriminierung anderer Gruppen verbunden sein darf.

Die Ausgestaltung des Wahlsystems ist für die politische Mitwirkung von Minderheiten von ausschlaggebender Bedeutung. Deshalb werden die Staaten aufgefordert, die für ihre Situation repräsentativste Regierungsform zu finden und das Wahlsystem entsprechend zu gestalten. Dazu kann es notwendig sein, Minderheiten zu privilegieren, beispielsweise in der Form niedrigerer Sperrklauseln. Diese sollen dazu dienen, eine angemessene Beteiligung am öffentlichen Leben eines Staates sicherzustellen. Diese Forderung erscheint insofern angebracht, als die Vertretung der Minderheiten in der Vergangenheit oftmals durch eine minderheitenfeindliche Festlegung der Wahlkreise unterlaufen wurde. Die Bedeutung der Lund-Empfehlungen hinsichtlich des Wahlrechts wird auch daran deutlich, dass auf dieser Grundlage eine Zusammenarbeit des HKNM mit der Venedig-Kommission des Europarats, des führenden europäischen *Think-Tanks*, möglich wurde.²⁹

Die Bedeutung der Staatsbürgerschaft kann im Zusammenhang mit dem Wahlrecht gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Nach wie vor ist es allerdings umstritten, ob sich die Rechtsfigur des Minderheitenschutzes nur auf die eigenen Staatsbürger oder auf alle Minderheiten in einem Staat bezieht. So geht der VN-Menschenrechtsausschuss in seinem allgemeinen Kommentar Nr. 23 (50) von 1994 davon aus, dass die Rechte von Minderheitenangehörigen nicht auf die Staatsbürger eines Staates beschränkt sind.³⁰ Allerdings teilen viele Staaten diese Auffassung nicht, wie die Auslegungserklärung der deutschen Bundesregierung anlässlich ihres Beitritts zum Rahmenüberein-

29 Vgl. Krzysztof Drzewicki, OSCE Lund Recommendations in the Practice of the High Commissioner on National Minorities, in: Marc Weller (Hrsg.), *Political Participation of Minorities*, Oxford 2010, S. 265-285, hier: S. 272.

30 Vgl. United Nations, Human Rights Committee, General Comment No. 23 (50) (Art. 27), adopted by the Committee at its 1314th meeting (fiftieth session) on 6 April 1994, UN-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Absatz 5.1.

kommen des Europarates deutlich macht.³¹ Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass sich das Lund-Dokument nicht zu dieser Frage äußert. Allerdings ist es auch wiederum verständlich, da gerade die Frage der Staatenlosigkeit in vielen osteuropäischen Staaten – z.B. hinsichtlich der staatenlosen Russen in Estland – eine große Rolle gespielt hat.³² Angesichts des Bekenntnisses OSZE zur Demokratie erscheint es selbstverständlich, dass in den Lund-Empfehlungen auch im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz das Demokratieerfordernis angesprochen wird. Die Staaten haben demzufolge die Pflicht, die Beteiligung der Minderheiten am Entscheidungsprozess sicherzustellen. Damit werden Fördermaßnahmen zugunsten der Überwindung vorheriger Diskriminierung befürwortet. Solche Maßnahmen können auch die Selbstverwaltung einschließen. So widmet sich das Kapitel III des Dokuments den Autonomieregelungen, die Gebieten eines Staates die Kompetenz erteilen, bestimmte Angelegenheiten im Wege der Selbstverwaltung zu regeln. Damit erhalten diese Gebiete keine Staatsqualität, ihren Bewohnern wird es so jedoch ermöglicht, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Ausgenommen von dieser Autonomiekompetenz bleiben zumeist die Bereiche Verteidigung, Außen- und Finanzpolitik sowie Einwanderung und Zollangelegenheiten. Die Frage, welche Kompetenzen autonome Gebiete konkret erhalten, muss jedoch stets im Einzelfall geklärt werden, da letztlich das innere Selbstbestimmungsrecht der Einwohner eines Territoriums – insbesondere der dort siedelnden Minderheiten – durchgesetzt werden soll. Da die Situation weltweit verschieden ist, unterscheiden sich auch die Autonomieregelungen.³³ Sie beziehen sich jedoch zumeist auf Bildung, Kultur, Sprache, Umwelt, lokale Planung, natürliche Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, Polizei, Wohnung, Gesundheit und Soziales. Dass die Lund-Empfehlungen die Autonomiefrage überhaupt ansprechen, kann als großer Fortschritt angesehen werden, denn die Staaten lehnten über einen langen Zeitraum jede Diskussion über territoriale Autonomie ab. Sie sahen darin allzu oft einen Schritt in die Richtung einer Loslösung von Gebietsteilen.³⁴ Erst allmählich erkennen sie – und die Lund-Empfehlungen haben dazu beigetragen –, dass bei lokal geschlossen siedelnden Minderheiten fast keine andere Form des Minderheitenschutzes zur Anwendung kommen kann. Respektieren Staaten diese Rechte, so können sie im

31 Vgl. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, Drucksache 12/6330, 2. Dezember 1993, S. 8, unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/12/063/1206330.pdf>.

32 Vgl. Margit Sarv, *Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001*, CORE Working Paper 7, Hamburg 2002, S. 19ff.

33 Vgl. die Überblicksdarstellung bei Markku Suksi, *Legal Foundations, Structures and Institutions of Autonomy in Comparative Law*, in Jorge Oliveira/Paulo Cardinal (Hrsg.), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution*, Berlin 2009, S. 495-520.

34 Vgl. Francesco Palermo, *When the Lund Recommendations are Ignored. Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 4/2009, S. 653-663, hier: S. 655f.

Gegenzug auch die Loyalität ihrer Staatsbürger, die Minderheiten angehören, erwarten.

Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk

Der HKNM wurde mit einer Reihe von Situationen konfrontiert, in denen Minderheitenangehörigen verweigert wurde, eigene Rundfunkstationen zu gründen, oder in denen der Zugang zu Fernseh- und Radioprogrammen in ihrer Sprache nicht möglich war. In einigen Staaten schreibt die Gesetzgebung Quoten für Sendezeiten im Rundfunk vor, die den Gebrauch von Minderheitensprachen einschränken. Die Festlegung von Sendezeiten in der Mehrheitsprache kann ebenfalls dazu führen, dass die Ausstrahlung von Sendungen in der Minderheitensprache eingeschränkt ist. Zudem können sich auch Einschränkungen des Zugangs zu ausländischen Rundfunksendern negativ auf das Verhältnis von nationalen Minderheiten zu ihrem *Kin-State* auswirken. Oftmals wird im nationalen Recht außerdem kein Unterschied zwischen staatlichen und privat betriebenen Radiostationen gemacht.

Da der Zugang zu Medien für Minderheiten existenziell ist – nur so können sie ihre kulturelle Identität bewahren, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung gleichberechtigt ausüben und für sie relevante Informationen unabhängig von Staatsgrenzen empfangen –, hatten einige OSZE-Staaten ihr Interesse an dieser Thematik bekundet. Der Ständige Rat der OSZE ersuchte daher 2001 den HKNM, sich mit dieser Frage zu befassen.³⁵ Der HKNM erstellte daraufhin einen Überblick über die Staatenpraxis und lud Experten dazu ein, Leitlinien zu diesem Thema zu erarbeiten. Letztere wurden am 10. Oktober 2003 veröffentlicht und gliedern sich in vier Teile: allgemeine Prinzipien, Politik, Regulierung und Förderung der Minderheitensprachen. Die Schlüsselfunktion der Medien für das Funktionieren einer offenen und demokratischen Gesellschaft ist unumstritten und wurde von den OSZE-Staaten auch immer wieder in grundlegenden Dokumenten hervorgehoben. Auf dem Krakauer Symposium über das kulturelle Erbe unterstrichen sie 1991, dass eine Vielfalt von privaten Rundfunkanstalten den Pluralismus und die Freiheit des künstlerischen und kulturellen Ausdrucks fördert.³⁶

Über die Bedeutung der Medien herrscht unter den OSZE-Staaten weitgehend Einigkeit. Im Grundsatz dürfen die Staaten die Tätigkeit der Medien nur insoweit regulieren, wie dies im Rahmen einer demokratischen Gesellschaft gesetzlich festgelegt ist. Dabei ist jedoch im Einzelfall vielfach umstritten, wie weit in deren Tätigkeit eingegriffen werden darf. Die Sprachenfrage stellt eines der Gebiete dar, in denen unter Umständen ein staatlicher Eingriff notwendig und gerechtfertigt ist. Eine Hauptaufgabe der Leitlinien besteht folg-

35 Vgl. John Packer/Sally Holt, The use of minority languages in the broadcast media: Introducing new guidelines, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 103-126, hier: S. 105.

36 Vgl. Dokument des Krakauer Symposiums über das kulturelle Erbe der OSZE-Teilnehmerstaaten, Krakau, 6. Juni, 1991, Absatz 6.2, unter: <http://www.osce.org/de/library/24398>.

lich darin, Parameter für die akzeptable Regulierung des Sprachgebrauchs im Rundfunk niederzulegen. Obwohl Staaten tätig werden dürfen, um den Gebrauch bestimmter Sprachen zu fördern, darf dieses legitime Interesse jedoch nicht dazu führen, dass Minderheitensprachen vernachlässigt werden. Das Ziel muss vielmehr ein faires und ausgewogenes Verhältnis sein, das allen gesellschaftlichen Gruppen zum Vorteil gereicht. Die Leitlinien enthalten eine Reihe von Vorschlägen, wie die Staaten den Gebrauch von Minderheitensprachen im Rundfunk fördern können. Schließlich wird darauf verwiesen, dass es sich stets um Einzelfalllösungen handelt und dass es kein generelles Rezept für alle Situationen gibt.

Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften

Der damalige Hohe Kommissar Rolf Ekéus stellte am 9. Februar 2006 die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften vor. Er hatte sie in Auftrag gegeben, nachdem sich im Zuge seiner Arbeit herausgestellt hatte, dass die Polizei wesentlich zur Deeskalation von Spannungen und zur Förderung harmonischer interethnischer Beziehungen beitragen kann (und muss). In den Gesprächen des HKNM mit Regierungen und Minderheitenvertretern sorgte die Rolle der Polizei immer wieder für Diskussionen. Der HKNM äußerte vor allem Bedenken darüber, dass es in einigen Staaten keine institutionellen Vorgaben zur Förderung der Interaktion und Kooperation zwischen der Polizei und nationalen Minderheiten gibt. So hatte die oftmals monoethnische Zusammensetzung der Polizei verschiedentlich zu diskriminierenden Praktiken und zur Zuspitzung von Konflikten geführt.³⁷

Die 23 Empfehlungen gehen von der Notwendigkeit aus, dass in multiethnischen Gesellschaften ein breiter Konsens über die Integration von Minderheiten herrschen muss, der den Wert kultureller, sprachlicher und religiöser Vielfalt anerkennt. Auf diesem Fundament muss ein Einsatzkonzept der Polizei ausgearbeitet werden, das ihre Rolle in der Gesellschaft letztlich dahingehend verändert, dass sie von einem bloßen Rechtsdurchsetzungsorgan zu einem Wächter über Gleichbehandlung, Integration und Zusammenhalt in der Gesellschaft wird.³⁸ Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die allgemeinen Standards moderner Polizeiarbeit, die auf der Achtung der Menschenrechte basieren muss. Hingewiesen wird auf die Notwendigkeit einer langfristigen Planung der Fortentwicklung der Polizei in multiethnischen Gesellschaften, die einen erheblichen Zeitaufwand erfordert. Deshalb sollten Aktionspläne für ein schrittweises Vorgehen erstellt werden. Für die Überwachung der Reformen wird die Schaffung einer unabhängigen Instanz – z.B. eines Ombudsmannes – angeregt. Eine solche Instanz, die anfänglich auf Widerstand stoßen könnte, wäre letztendlich auch für die Polizei vorteilhaft, da Schwächen aufgezeigt werden und die Akzeptanz erhöht wird.

37 Vgl. De Graaf/Verstichel, a.a.O. (Anm. 18), S. 346.

38 Vgl. ebenda, S. 351.

Angeregt wird die Einstellung von Polizeibeamten, die selbst Minderheiten angehören. Damit würde dieses Staatsorgan nicht nur die Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegeln; der Polizei böte sich dadurch auch der Vorteil, dass Kenntnisse und Erfahrungen aus den Minderheitengruppen eingebracht und die Beziehungen zu den Minderheiten und deren Integration verbessert würden. In den Empfehlungen wird allerdings eindringlich betont, dass aus den Minderheitengruppen stammende Polizisten keineswegs ausschließlich für die Minderheiten zuständig sein dürfen, sondern alle Polizeiaufgaben in der gesamten Gesellschaft wahrnehmen müssen.

Die Empfehlungen befassen sich weiterhin mit einer Reihe von Auswahlkriterien für Polizeianwärter. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass eine multiethnische Polizei noch nicht ausreicht, um die Gleichberechtigung und Integration von Minderheiten voranzubringen. In der Praxis zeigte sich nämlich, dass Polizisten aus Minderheitengruppen häufig diskriminiert werden und nicht die gleichen Karrierechancen haben. Deshalb scheiden sie häufig nach kurzer Zeit aus dem Dienst aus. Um dem entgegenzuwirken, werden Fördermaßnahmen für diese Personengruppe empfohlen. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Aus- und Weiterbildung von Polizeibeamten, auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und auf die praktische Gestaltung der Polizeiarbeit in einem multiethnischen Umfeld. Es wird deutlich gemacht, dass sich die der Strafverfolgung durch die Polizei nicht überproportional gegen Angehörige von Minderheiten richten darf. Ein solches sogenanntes „*over-policing*“ ist Ausdruck ethnischer Stereotype und kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, dass bei Fahrzeugkontrollen vorrangig bestimmte Personengruppen überprüft werden, sodass der Eindruck eines diskriminierenden Vorgehens entsteht. Dieses soll durch Verhaltenskodexe verhindert werden. Schließlich wird in den Empfehlungen darauf hingewiesen, dass die Polizei nicht nur bei Konflikten tätig werden muss, sondern auch eine präventive Aufgabe hat.³⁹

Allein diese Auflistung zeigt, dass die Empfehlungen zur Polizeiarbeit recht detailliert geraten sind. In der Literatur wurde deshalb kritisiert, dass ein kürzeres und weniger akademisches Dokument für die praktische Arbeit des HKNM nützlicher gewesen wäre. Schließlich hätten die politisch Verantwortlichen nicht die Zeit, ein so umfangreiches Dokument „zu konsumieren“, sodass sie ihm weniger Interesse entgegenbrächten.⁴⁰

39 Vgl. Krzysztof Drzewicki, *Introducing Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies – a new tool for the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in: *Helsinki Monitor* 2/2006, S. 175-183, hier: S. 181ff.

40 Vgl. Arie Bloed, *Comments on the new set of recommendations on policing in multi-ethnic societies*, in: ebenda, S. 184-189, hier: S. 188.

Die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen

Die Bozener Empfehlungen wurden am 2. Oktober 2008 offiziell vorgestellt. Ihre Brisanz erhalten sie dadurch, dass sie sich unmittelbar mit dem Verhältnis zwischen nationalen Minderheiten und deren *Kin-States* befassen. Damit stellen sich sofort Fragen zum Einmischungsverbot und zur nationalen Souveränität. Gerade in den jungen Staaten, die aus dem früheren Ostblock hervorgegangen und nun mit Transformations- und Demokratisierungsprozessen befasst sind, entstehen oftmals Konflikte, denen die noch schwachen demokratischen Institutionen zumeist nur unzureichend begegnen können.⁴¹

Die Bozener Empfehlungen unterstreichen einleitend die staatliche Souveränität, verweisen aber gleichzeitig darauf, dass diese ganz im Sinne des Konzepts der Schutzverantwortung auch die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte einschließt. Zugleich wird vor Angriffen auf die staatliche Souveränität gewarnt, da daraus Gefahren für die Minderheiten entstehen können. Das Prinzip der territorialen Integrität darf daher nicht infrage gestellt werden. Handlungen, die die Integration und den sozialen Zusammenhalt multiethnischer Staaten untergraben, können Bedrohungen sowohl des regionalen als auch des Weltfriedens darstellen. Staaten dürfen deshalb ebenso wenig separatistische Tendenzen fördern wie nichtstaatliche Akteure. Deshalb wird vor einer ausländischen Finanzierung politischer Parteien und Bewegungen gewarnt, da dies zu einer Politisierung von Minderheitenfragen beitragen kann. Kritisch sehen die Empfehlungen auch die Entwicklung zum Erwerb doppelter Staatsbürgerschaften, da dies Loyalitätsprobleme mit sich bringen kann. Zudem wird darauf verwiesen, dass die Zuständigkeit von Staaten für ihre im Ausland lebenden Staatsbürger beschränkt ist. Dies trifft erst recht auf Doppelstaatler zu, die grundsätzlich so lange keine Rechte aus einer fremden Staatsangehörigkeit geltend machen können, solange sie sich unter der Jurisdiktion eines Staates befinden, dessen Staatsbürgerschaft sie ebenfalls haben.

Grundsätzlich sind Staaten berechtigt, Kriterien für den Erwerb ihrer Staatsbürgerschaft souverän zu bestimmen. Allerdings weisen die Bozener Empfehlungen zutreffend darauf hin, dass dabei die Rechte anderer Staaten zu beachten sind. Staaten sind jedoch auch verpflichtet, die Minderheitenrechte zu respektieren, um so Konflikte zu vermeiden. Kapitel II der Empfehlungen befasst sich deshalb konkret mit diesen Pflichten und nimmt dabei weithin

41 Vgl. Natalie Sabanadze, *States, Minorities and Regional Hegemons in the South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?*, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden 2011, S. 167-183, here: S. 167; vgl. ebenso: Natalie Sabanadze, *Staaten und Minderheiten im Südkaukasus: ein Testfall für die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011*, S. 323-334, hier: S. 323-324.

Bezug auf die Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.

Insgesamt wiederholen die Bozener Empfehlungen bekannte völkerrechtliche Grundsätze, deren Beachtung zu einer Erhöhung der Legitimität des Staates in den Augen seiner Minderheiten führt.⁴² Vor allem die Ausführungen zur Staatsbürgerschaft verdienen deshalb Aufmerksamkeit, weil damit ein Grundproblem nationaler Minderheiten angesprochen wird, nämlich die Frage der Zuständigkeit von Staaten für ihre Staatsbürger im Ausland. Dies wird für viele Nachbarstaaten im OSZE-Raum zunehmend zu einem Problem. Es erscheint fraglich, ob die Bozener Empfehlungen darauf eine hinreichende Antwort geben. Zu begrüßen ist allerdings, dass damit diese Herausforderung des modernen Minderheitenschutzes angesprochen und in Verbindung zum viel diskutierten Konzept der Schutzverantwortung gebracht wurde.⁴³

Die Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften

Die am 7. November 2012 angenommenen Leitlinien von Ljubljana befassen sich mit dem Problem, dass es oftmals nicht ausreicht, die Kultur, die Identität und die politischen Interessen von Minderheiten lediglich anzuerkennen und ihnen Raum zu geben und die Beteiligung aller am öffentlichen Leben zu fördern, wenn es darum geht, nachhaltig und dauerhaft Frieden zu schaffen. Der Hohe Kommissar empfiehlt daher den Staaten, politische Strategien zur Förderung der Integration und des Zusammenhalts ethnisch heterogener Gesellschaften auszuarbeiten und umzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu treffen. Geschehe dies nicht, so bestehe die Gefahr, dass verschiedene, insbesondere große und kompakt siedelnde Gemeinschaften, sich zunehmend voneinander abgrenzen und nur noch wenige oder gar keine gemeinsamen Interessen und auch kein Zusammengehörigkeitsgefühl mehr haben.⁴⁴ Abgrenzung stellt für die Stabilität multiethnischer Staaten ein Risiko dar. In den Leitlinien wird den Staaten daher empfohlen, die Kommunikation und die Interaktion zwischen ethnischen Gruppen zu gewährleisten. Nationale Minderheiten sollten nicht nur einen rechtlichen Anspruch auf wirksame Beteiligung an der Regierung des Staates haben, sondern auch dazu ermutigt werden, von diesem Anspruch Gebrauch zu machen. Staaten sollten politische Strategien zur Schaffung von Gesellschaften erarbeiten und umsetzen, in denen Vielfalt respektiert wird und alle Menschen unabhängig davon, welcher ethnischen, sprachlichen, kulturellen oder religiösen Gruppe sie angehören,

42 Vgl. Sabanadze, Staaten und Minderheiten im Südkaukasus: ein Testfall für die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen, a.a.O. (Anm. 41), S. 333.

43 Vgl. Tom Ruys, The „Protection of National“ Doctrine Revisited, in: *Journal of Conflict & Security Law* 2/2008, S. 233-271.

44 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, Den Haag 2012, S. 3.

ren, zur Entwicklung und Bewahrung einer gemeinsamen und inklusiven staatsbürgerlichen Identität beitragen können. Es besteht also Bedarf sowohl an gleichen Möglichkeiten als auch an Bedingungen, die es jedem gestatten, seinen Teil der Verantwortung zu übernehmen. Letztendlich müssen die Staaten jedoch stets von Fall zu Fall Lösungen finden; es kann kein allgemeiner Rat geben werden, der auf alle Staaten gleichermaßen anwendbar ist. Die Leitlinien von Ljubljana erkennen die Verantwortung der Staaten an, den Integrationsprozess unter ihrer Hoheitsgewalt im Einklang mit den Menschenrechten und den Prinzipien des Minderheitenschutzes zu fördern. Die Leitlinien stellen politischen Entscheidungsträgern praktische Ratschläge für die Erarbeitung und Umsetzung politischer Strategien zur Förderung der Integration zur Verfügung.

Schlussbemerkung

Insgesamt zeigt sich, dass die allgemeinen Empfehlungen ein einzigartiger Beitrag des HKNM zur Fortentwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes sind. Sie dienen der Konfliktverhütung und sind somit ein dem Mandat des Amtes entsprechendes Arbeitsinstrument. Gemäß Artikel 6 seines Mandats hat der HKNM in Konfliktsituationen zu prüfen, ob demokratische Mittel zur Verfügung stehen und ob die Parteien von den auf die Situation anwendbaren internationalen Instrumenten Gebrauch machen. Da diese internationalen Instrumente gerade auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes einen sehr großen Spielraum bei der Anwendung eröffnen und verbindliche Auslegungen oftmals nicht verfügbar sind, hat der HKNM mit den allgemeinen Empfehlungen einen Weg gefunden, den OSZE-Staaten Möglichkeiten zur Verbesserung der Lage von Minderheiten vor Augen zu führen. Gleichzeitig konnte er dadurch zur Auslegung und Anwendung internationaler Instrumente auf diesem Gebiet beitragen. Dieser Beitrag der OSZE zum völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz ist nicht hoch genug einzuschätzen.