

Hans-Joachim Heintze

Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE?

In Westeuropa gibt es eine ganze Reihe explosiver Minderheitenkonflikte. Dennoch erscheinen sie - anders als die in den ehemals sozialistischen Staaten - in der Regel nicht auf der Tagesordnung der OSZE. Auch den Zeitungen sind sie zumeist keine Titelstory wert. Symptomatisch für den Umgang mit diesen Problemen in der letzten Zeit ist, daß es erst solcher Maßnahmen wie der spektakulären Verschiebung des Pferderennens von Aintree bedurfte, um den Nordirland-Konflikt, der Tausende von Opfern gekostet hat, wieder zum Aufmacher einer großen deutschen Tageszeitung werden zu lassen.¹ Gerade der Nordirland-Konflikt zeigt aber, daß Minderheitenkonflikte auch in Westeuropa sehr wohl die Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent bedrohen können. Die im Titel des Beitrages gestellte Frage müßte daher dahingehend beantwortet werden, daß diese Konflikte sehr wohl ein Thema für die OSZE sein müßten.

Zu untersuchen ist folglich, wie die OSZE - die die Sicherheit in Europa und darüber hinaus fördern will - mit westeuropäischen Minderheitenproblemen umgeht und warum bislang (wenn man einmal von der Querschnittsfrage der Roma absieht) ausschließlich Minderheitenprobleme in den früheren sozialistischen Staaten von der KSZE/OSZE beraten wurden. Dies muß um so mehr überraschen, als einige Voraussetzungen für eine Befassung mit westeuropäischen Fragen seitens der KSZE in geradezu exemplarischer Weise gegeben gewesen wären. Zu diesem Schluß muß man deswegen kommen, weil diese Institution die enge Verbindung von internationaler Sicherheit und Minderheitenschutz schon immer besonders deutlich hervorhob und weil ihre Dokumente, anders als die der etablierten internationalen Organisationen, über einen speziellen politischen Charakter verfügten. Da die hergebrachten Wege zur Bearbeitung solcher Fragen in den VN und im Europarat wegen ihrer starren Verfahren nicht beschritten werden konnten, hätte sich die damals noch junge KSZE geradezu dafür angeboten. Die Gründe dafür, daß sich weder die KSZE noch die OSZE mit Minderheiten in Westeuropa befaßten, liegen vorrangig darin, daß der neuartige Mechanismus der Organisation der Konfliktverhütung dienen soll. Der Zeitpunkt der Frühwarnung vor anstehenden Konflikten ist in Westeuropa jedoch bereits überschritten. Des weiteren ist es dem wohl in erster Linie zuständigen Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten untersagt, sich

¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 7. April 1997.

mit individuellen Rechtsverletzungen sowie mit Konflikten zu beschäftigen, die terroristische Aktivitäten einschließen. Schließlich ist grundsätzlich davon auszugehen, daß in Staaten mit demokratischen Ordnungen hinreichende Instrumentarien vorhanden sind, um Minderheitenrechte wirksam zu schützen. Zu den einzelnen Punkten soll nun detailliert Stellung genommen werden.

Verbindung von Sicherheit und Minderheitenschutz

Daß eine Verbindung zwischen der Lösung von Minderheitenkonflikten und Frieden in Europa besteht, ist keine neue Erkenntnis. Vielmehr lag sie bereits den einschlägigen Initiativen des Völkerbunds zugrunde.² Gleichwohl hatten das Scheitern dieser Organisation und der politische Mißbrauch, der vor dem Zweiten Weltkrieg mit den Minderheiten getrieben wurde, die fatale Folge, daß sich die UNO und andere zuständige Organisationen anfänglich überhaupt nicht mit dem Thema befaßten. Selbst eine so wertorientierte (und der Minderheitenschutz gehört ganz sicher zu den Werten einer demokratischen Gesellschaft) Organisation wie der Europarat konnte sich bislang noch nicht zu wirksamen Schritten in diesem Bereich entschließen. Viele begrüßenswerte Initiativen blieben folglich spätestens auf der Stufe der Parlamentarischen Versammlung stehen.³ Es ist daher zweifellos ein großes Verdienst der KSZE/OSZE, daß sie dem offenkundigen Zusammenhang von Minderheitenproblemen und europäischer Sicherheit Rechnung getragen hat und damit den Minderheitenschutz in den Mittelpunkt ihrer menschenrechtlichen Arbeit stellte. Insofern hat sich das "umfassende Sicherheitskonzept" der KSZE, das Frieden, Sicherheit und Wohlstand unmittelbar mit Menschenrechten, demokratischen Freiheiten und Marktwirtschaft verknüpft, durchgesetzt. Das wird besonders an den Dokumenten offenbar, die in den frühen neunziger Jahren angenommen wurden, wobei das Kopenhagener Dokument 1990 eindeutig den Durchbruch erbrachte.⁴

Daß die seinerzeitige KSZE dazu in der Lage war, derart prononciert auf Minderheitenfragen einzugehen, ist sicher in erster Linie auf die spezielle politische Situation seit Ende der achtziger Jahre zurückzuführen. Durch die

² Zutreffend arbeitet Bartsch die Internationalisierung des Minderheitenschutzes als Problem zwischenstaatlicher Kooperation auf und weist nach, wie sich der Völkerbund und die KSZE/OSZE in ähnlicher Weise dieser Aufgabe stellten. Vgl. Sebastian Bartsch, Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Opladen 1995, S. 35ff.

³ Vgl. Heinrich Klebes, Der Entwurf eines Minderheitenprotokolls zur EMRK, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1993, S. 148ff.

⁴ Vgl. Alexis Heraclides, The Human Dimension's Swansong in Helsinki-II: The Normative Aspect with Emphasis on National Minorities, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Challenges of Change, Dordrecht 1994, S. 285.

Perestroika waren die östlichen Gesellschaften in einen Reformeifer geraten, der auch vor diesem - bis dahin fast als Tabu behandelten Thema - nicht halt machte. Zutreffend war erkannt worden, daß die Unterdrückung von Minderheiten zu solchen Spannungen innerhalb von Staaten führt, die die Schaffung einer Zivilgesellschaft unmöglich machen. Der Westen wiederum sah sich nicht in der Lage, eine einheitliche Position zu erreichen. Während die Bundesrepublik Deutschland die Festschreibung von Minderheitenrechten grundsätzlich begrüßte, da sie seit ihrer Gründung zugunsten der deutschen Minderheiten weltweit aktiv war, verhielten sich Staaten mit verleugneten Minderheitenproblemen wie Frankreich und die Türkei offen ablehnend. Obwohl die Zahl dieser zu diesem Thema eher zurückhaltenden Staaten größer ist als die der Aktivisten, kamen die Vereinbarungen dennoch zustande. Die Ursache dafür muß im speziellen politischen Charakter der KSZE/OSZE liegen, der die Erarbeitung einer eigenen Art von Instrumenten gestattet.

Spezieller Charakter der KSZE-/OSZE-Instrumente

Die KSZE war von Anbeginn als politischer Prozeß angelegt worden. Das ermöglichte eine große Flexibilität, insbesondere hinsichtlich der Ausarbeitung ihrer Dokumente, die zunehmend mit der Formel der "politischen Verbindlichkeit" qualifiziert wurden. Eine rechtliche Verbindlichkeit wurde damit ausgeschlossen, obwohl den Beschlüssen verschiedentlich gerade im Bereich des Minderheitenschutzes auch die Qualität von "soft law" zugesprochen wurde.⁵ Zudem steht es den Staaten natürlich frei, auch eine völkerrechtliche Bindung dieser Bestimmungen zu vereinbaren, wie dies insbesondere in den Verträgen über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den ehemaligen sozialistischen Staaten erfolgte.⁶

Gleichwohl wurde diese "Verrechtlichung" durch die KSZE/OSZE nicht angestrebt. Vielmehr erlaubte das "politische" Verfahren einerseits einen relativ schnellen Abschluß der Arbeiten an den Dokumenten und andererseits die Zurückstellung von staatlichen Einwänden an einzelnen Passagen, weil die Instrumente zumeist als Paket verabschiedet wurden und ausgeklügelte politische Interessenausgleiche enthielten. Demgegenüber ist der Weg der Kodifikation eines völkerrechtlichen Instruments ein wesentlich

⁵ So Ulrich Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 447-464, hier S. 456.

⁶ Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz, Baden-Baden 1994, S. 174f.

langwierigerer. Hinzu kommt bei der OSZE, daß ihre Dokumente keine förmlichen Durchsetzungsverfahren enthalten, so daß bei den Staaten nicht die Befürchtung aufkommt, daß die Bestimmungen ihrer Dokumente durch die Bürger eingeklagt werden.

Wie verlockend die Schaffung juristisch weitgehend unverbindlicher Dokumente ist, beweist auch der Europarat. Hier scheiterte der Versuch, ein Zusatzprotokoll zur EMRK über den Minderheitenschutz zu verabschieden. Der weitreichende, auf gerichtliche Durchsetzbarkeit abzielende Vertragsentwurf passierte zwar die Parlamentarische Versammlung, nicht aber das Ministerkomitee. Die Mitgliedstaaten des Europarates beschlossen statt dessen auf ihrem Wiener Gipfel 1993 die Ausarbeitung einer Rahmenkonvention zum gleichen Thema. Damit näherte man sich der Art von Dokumenten an, die auch die OSZE verabschiedet. Diese Rahmenkonvention ist zwar ein völkerrechtlicher Vertrag, gibt aber eben nur einen "Rahmen" für die staatliche Gesetzgebung vor; folglich sind die Bestimmungen der Rahmenkonvention nicht auf internationalem Wege einklagbar.⁷ Durch diese juristisch schwächere Absicherung unterscheidet sich der Minderheitenschutz im Europarat grundsätzlich von allen anderen menschenrechtlichen Bestimmungen. Gleichwohl ähnelt die Konstruktion der juristischen Rahmenkonvention der der politischen OSZE-Dokumente.

Dennoch darf vom politischen oder völkerrechtlichen Charakter eines Dokuments nicht automatisch auf seine Wirksam- bzw. Unwirksamkeit geschlossen werden. Dies hängt vielmehr vom Willen der an der Implementierung beteiligten Parteien und dem Druck der öffentlichen Meinung ab. Zweifellos war gerade Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit sehr stark auf die KSZE gerichtet, so daß deren Dokumente über weite Strecken beachtet wurden. Neben diesen pragmatischen Erwägungen sprechen aber auch völkerrechtliche Überlegungen für die Schaffung von politischen Instrumenten zugunsten des Minderheitenschutzes. Sie resultieren daraus, daß das universelle Völkerrecht mit Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte nur über einen allgemeinen Standard hinsichtlich der Behandlung der einzelnen Angehörigen von ethnischen, sprachlichen und kulturellen Minderheiten verfügt. Diese vielfach bereits als Völkergewohnheitsrecht angesehene Bestimmung sagt aber nichts über den Weg aus, wie sie umzusetzen ist. So ist es nicht zwingend erforderlich, nationale Minderheitengesetze zu erlassen. Deutschland erfüllt

⁷ Vgl. Heinrich Klebes, The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, in: Stefan Melnik, Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Human Rights, Conflict Prevention and Conflict Resolution, S. 119ff.

beispielsweise seine Verpflichtungen aus diesem Artikel, ohne daß das Grundgesetz eine gesonderte Bestimmung zu den Minderheiten enthält. Welche Konsequenzen (minderheitenfeindliche) Staaten aus dieser Unge nauigkeit des Art. 27 ziehen können, zeigt die Position Frankreichs. Es gab anläßlich seines Beitritts zum Pakt den Vorbehalt ab, daß im Lichte von Art. 2 der Verfassung der Französischen Republik, der von einem unteilbaren französischen Staatsvolk ausgeht, Art. 27 des Paktes nicht anwendbar sei. Von der Staatengemeinschaft wurde dieser Vorbehalt unwidersprochen hin genommen. Nur Deutschland erklärte dazu, daß es Art. 27 und die darin verankerten Rechte für ausgesprochen wichtig halte und folgerte: "It interprets the French declaration as meaning that the Constitution of the French Republic already fully guarantees the individual rights protected by article 27."⁸ Der Einwand Deutschlands ist völlig berechtigt, wenngleich seine diplomatische Formulierung nicht gleich das dahinterstehende Problem erkennen läßt. Es besteht darin, daß für den Minderheitenschutz die bloße Gleichberechtigung oftmals nicht ausreicht. Statt dessen sind Fördermaßnahmen (affirmative actions) notwendig, um nicht nur eine formale Gleichheit, sondern eine tatsächliche Chancengleichheit und den Erhalt der Eigenheit der Minderheit zu erreichen.⁹ Folglich kann das Ziel des Minderheitenschutzes nicht ausschließlich über die Zusicherung der Nichtdiskriminierung des einzelnen Angehörigen von Minderheiten erreicht werden, sondern nur über die Einräumung von Kollektivrechten an die Minderheit als Gruppe. Dazu war die Staatengemeinschaft bislang freilich noch nicht bereit. Auch die KSZE/OSZE ging bisher trotz ihres einfacheren Verfahrens der Schaffung von Dokumenten nicht über den im allgemeinen Völkerrecht üblichen (unzureichenden) Ansatz des Individualschutzes für die einzelnen Minderheitenangehörigen hinaus. Hierin mag auch ein Grund dafür liegen, daß sich die KSZE/OSZE nicht mit westeuropäischen Minderheitenproblemen befaßte. Hier ist in der Regel von einer ausreichenden Absicherung und Durchsetzbarkeit der individuellen Rechte durch Rechtsmittel auszugehen. Hätte sich die OSZE zu einer Betrachtung der Minderheitenrechte als Kollektivrechte entschlossen, so wäre sicher auch die Lage in Westeuropa zu einem wichtigen Thema bereits während der Ausarbeitung der einschlägigen Standards geworden. Mit der zunehmenden Institutionalisierung und der Schaffung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) nach dem Folgetreffen in Helsinki 1992 sah die OSZE das Minderheitenproblem zunehmend nicht als Fragestellung des Individualschutzes an, sondern arbeitete verstärkt die

⁸ In: Manfred Nowak, CCPR Kommentar, Kehl 1989, S. 802.

⁹ So zutreffend Gudmundur Alfredsson, *Autonomy and Human Rights*, in: Lise Lyck (Hrsg.), *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Stockholm 1997, S. 35.

kollektive Dimension heraus, indem sie sich der Frühwarnung und Konfliktprävention zuwandte. Damit hätten an sich die westeuropäischen Minderheiten eine größere Rolle spielen müssen. Gleichwohl kam es nicht dazu, da in das Mandat des HKNM eine Reihe von Schranken eingebaut wurden.¹⁰

Schranken für das Tätigwerden des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten

Die vorrangige Aufgabe des HKNM ist die Frühwarnung und Konfliktverhütung. Deshalb soll er den Hohen Rat über Spannungen bezüglich nationaler Minderheiten mit potentiell zwischenstaatlichen Auswirkungen informieren und durch direkte Konsultationen mit den betroffenen Parteien den Dialog, das Vertrauen und die Zusammenarbeit unter ihnen fördern. Das Mandat ist damit auf eine *zwischenstaatliche* Dimension der Minderheitenprobleme begrenzt, und Minoritäten, die nur innerhalb eines Staates leben, unterfallen nicht dem Schutz des Frühwarn-Mechanismus. Zweifellos ist dies eine von den Staaten politisch gewollte Einengung der Kompetenzen des HKNM, die zwangsläufig die Wirksamkeit des Frühwarn-Mechanismus einschränken muß. Sie ist insofern kritisch zu beurteilen, als die allgemeine Entwicklung des Völkerrechts und der Praxis des VN-Sicherheitsrats dahingeht, auch Minderheitenprobleme *innerhalb* eines Staates als Friedensbedrohung anzusehen, die ein internationales Einschreiten ermöglicht.¹¹

Negativ zu beurteilen ist auch die Festlegung, daß der HKNM nur tätig werden kann, wenn ein Ersuchen und ein spezifisches Mandat des Hohen Rates der OSZE vorliegen. Folglich kann ein OSZE-Teilnehmerstaat Aktivitäten des HKNM blockieren, indem die Zustimmung dazu verweigert wird. In einem solchen Fall kann auch nicht auf das "Konsens-minus-eins"-Verfahren zurückgegriffen werden, weil dieses auch das Tätigwerden der OSZE auf dem Territorium des betroffenen Staates erforderlich machen würde.

¹⁰ Dessen Mandat wurde im OSZE-Jahrbuch bereits detailliert beschrieben. Vgl. Rob Zaagmann/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.

¹¹ Vgl. Marcus Wenig, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE - dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996, S. 123.

Minderheitenprobleme, Frühwarnung und Konfliktverhütung

Durch die Aufgabenstellung der OSZE im Minderheitenbereich sind zwei Schranken aufgestellt, die eine Befassung mit westeuropäischen Minoritäten zumindest erschweren: Zum einen muß ein grenzüberschreitendes Problem bestehen, und zum anderen muß die Frühwarnung möglich sein. Diese Eingrenzungen implizieren eine gewisse Ausrichtung nach Osteuropa, die aus politischer Sicht verständlich ist. Schließlich war der Hintergrund für die Schaffung des HKNM die Erkenntnis, "daß in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion teilweise historisch bedingte Minderheitenprobleme wieder in das allgemeine Bewußtsein getreten sind".¹² Offensichtlich stand auch die Erkenntnis Pate, daß gerade bei Minderheitenkonflikten eine Lösung kaum möglich ist, wenn es erst einmal zu Gewalttätigkeiten in großer Dimension gekommen ist. Die Beispiele des ehemaligen Jugoslawien und des Kaukasus haben gezeigt, daß Konflikteindämmung und -lösung mit friedlichen Mitteln nur im Vorfeld kriegerischer Auseinandersetzungen mit Aussicht auf Erfolg angewandt werden können. Es dürfte kein Zweifel darüber bestehen, daß die Gefahr einer friedensgefährdenden Eskalation von ethnischen Konflikten in der Tat in Osteuropa gegeben ist. Deshalb lohnen sich dort die Anstrengungen der präventiven Diplomatie, wie sie für die OSZE typisch sind. Die Praxis hat gezeigt, daß die OSZE beispielsweise im Jugoslawienkonflikt wenig ausrichten konnte, weil die Probleme so eskaliert waren, daß die OSZE-Mechanismen nicht mehr ausreichten. Dasselbe dürfte auf ähnliche Konflikte im Westen zutreffen. So kann die OSZE in den bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der Türkei und den Kurden sicher kaum etwas ausrichten, da es auch hier nicht mehr um präventive Diplomatie geht.

Terrorismusklausel

Entsprechend seinem Mandat darf der HKNM mit keiner Person oder Organisation in Verbindung treten, die Terror oder Gewalt ausübt oder öffentlich billigt. Diese Bestimmung wurde von Großbritannien und der Türkei in das Dokument eingebracht. Ihr Interesse ist es, damit die Behandlung des Nordirland- bzw. Kurdenkonflikts durch den HKNM zu verhindern.¹³ Damit wurde eine sehr hohe Barriere errichtet, die es in der Tat dem HKNM unmöglich macht, sich mit gewaltsam ausgetragenen Minderheitenproblemen

¹² Jakob Haselhuber, Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 109.

¹³ Vgl. Paul Widmer, Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: Europa-Archiv 9/1993, S. 271.

zu befassen. Da aber bei vielen dieser ethnischen Konflikte auch Gewalt zur Anwendung kommt, wird die Frage nach der Legitimität der angewandten Mittel aufgeworfen. Hier besteht seit langem eine rechtliche Grauzone, die insbesondere während des Entkolonisierungsprozesses eine große Rolle spielte. Wie unterschiedlich die Positionen bereits damals waren, wird daran deutlich, daß die Vereinten Nationen den bewaffneten Befreiungskampf als legitim ansahen, während die westlichen Staaten lediglich friedliche Mittel für angemessen hielten. Seither ist die Beurteilung nicht einfacher geworden, weil letztlich die Staaten selbst über die Berechtigung der Ansprüche von Minderheiten entscheiden. Widerstand gegen die Unterdrückung von Minderheiten wird dann kurzerhand als Terrorismus bezeichnet, was um so schwerer zu widerlegen ist, als bislang keine verbindliche Definition des Terrorismus vereinbart wurde.¹⁴

Mit dieser Beschränkung des Mandats des HKNM sind die Möglichkeiten der OSZE, in Minderheitenkonflikte einzugreifen, erheblich eingeschränkt, weil die Kontaktaufnahme zu den Führern von militanten Minderheitenbewegungen untersagt ist. Das Problem wird dadurch noch komplizierter, daß in der Literatur mittlerweile weithin unbestritten ist, daß die Respektierung der Menschenrechte grundsätzlich nicht mehr eine ausschließlich innere Angelegenheit der Staaten ist. Diese Einschätzung wird durch die Praxis der OSZE-Staaten gestützt, die bei Verletzungen von Verpflichtungen eines Teilnehmerstaates auch ein Einschreiten der Organisation ausdrücklich zulassen. Demnach können Menschenrechtsverletzungen in OSZE-Staaten nicht als innere Angelegenheiten bezeichnet werden, und den Opfern solcher Verstöße steht auch ein international abgesichertes Widerstandsrecht zu. Diese Rechtslage wird durch das allgemeine Völkerrecht unterstrichen, das bei massiven Verletzungen von Minderheitenrechten, die beispielsweise mit schweren Diskriminierungen gegeben sein dürften, ebenfalls ein Widerstandsrecht der Unterdrückten kennt. Einige Autoren meinen sogar, "daß aus der Verletzung von Minderheitenrechten eine Situation entstehen kann, die die betroffene nationale Minderheit zur Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts berechtigt".¹⁵ Dies wäre zweifellos eine sehr weitgehende Konsequenz, die die Frage aufwirft, wie schwer die Rechtsverletzung sein muß, um einen Sezessionsanspruch als verhältnismäßig zu begründen. Sie ist noch unbeantwortet. Zweifelsfrei kann es sich nur um ein Mittel der "defense of last resort" handeln, das die

¹⁴ Vgl. Stefan Sohm, Die Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 4/1994, S. 165f.

¹⁵ So Eckart Klein, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Berlin 1990, S. 62.

Minderheit von der sonst anzunehmenden Pflicht zur Loyalität entbindet.¹⁶ Die dahinterstehende Frage der Verhältnismäßigkeit macht deutlich, wie schwer die Abgrenzung von legitimem Widerstandsrecht und Terrorismus ist. Es erscheint daher verständlich, daß dem HKNM die Entscheidung des im Einzelfall komplizierten Problems nicht übertragen wurde. In der Tat erscheinen Frühwarnung und Konfliktlösung in solchen Fällen auch kaum möglich. Gleichwohl kann diese Einschränkung des Mandats auch mißbraucht werden, was als kritischer Punkt in der juristischen Konstruktion des HKNM anzusehen ist.

Keine Entgegennahme von Individualbeschwerden

Es ergibt sich aus der gesamten "Frühwarnungs"-Konstruktion des HKNM, daß er keine Beschwerdeinstanz ist. Angehörige nationaler Minderheiten können sich folglich wegen einer tatsächlichen oder angenommenen Verletzung ihrer Rechte nicht an ihn wenden. Dieser Umstand mag ein weiterer Grund dafür sein, daß sich die OSZE bislang nicht mit Minderheitenproblemen in Westeuropa befaßte. Allerdings ist es fraglich, ob dies ein Nachteil ist. Schließlich ist davon auszugehen, daß es bereits hinreichende internationale Beschwerdemöglichkeiten für Opfer von Menschenrechtsverletzungen gibt. Sie sind durchaus auch für Angehörige nationaler Minderheiten nutzbar. Das betrifft einerseits diejenigen OSZE-Staaten, die Mitglied im VN-Menschenrechtspakt sind, keinen Vorbehalt zu Art. 27 eingelegt haben und auch das Fakultativprotokoll zum Pakt ratifiziert haben. Die Menschen in ihrem Hoheitsbereich können sich bei der tatsächlichen oder angenommenen Verletzung ihrer Rechte als Angehörige einer Minderheit nach der Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs beim Menschenrechtsausschuß beschweren. Er prüft, ob ein Verstoß gegen den Pakt vorliegt, und fordert bei einer positiven Beantwortung dieser Frage den Mitgliedstaat auf, die Rechtsverletzung einzustellen und den Schaden wiedergutzumachen. Obwohl es sich nicht um ein Gerichtsverfahren handelt, sind die Staaten in der Regel wegen ihrer internationalen Reputation bemüht, den Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses zu folgen. Das zeigte sich beispielhaft im Lovelace-Fall, in dem es um die Beschwerde einer Indianerin aus Kanada ging. Der Ausschuß entschied, daß sie in ihren Rechten als Angehörige einer Minderheit verletzt worden sei, und Kanada änderte daraufhin die einschlägigen Rechtsnormen.¹⁷

¹⁶ Vgl. Christian Tomuschat, The protection of minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Rudolf Bernhard et al. (Hrsg.), Festschrift Mosler, Berlin 1986, S. 975.

¹⁷ In: Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte - CCPR Kommentar, Kehl 1989, S. 527f., Rz. 29.

Eine wahrscheinlich noch bedeutendere Möglichkeit, Minderheitenrechte einzuklagen, ist durch die Europäische Menschenrechtskonvention gegeben, der nahezu alle europäischen Teilnehmerstaaten der OSZE angehören. Dieser Weg zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kann nach der Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs dann beschritten werden, wenn ein Verstoß gegen das in der Konvention stark ausgeformte Diskriminierungsverbot vorliegt. Insofern bezieht sich der Schutz der EMRK nicht direkt auf nationale Minderheiten, sondern nur indirekt auf Angehörige von Minderheiten, und zwar nur dann, wenn sie diskriminiert wurden. Dieser Weg kann für Minderheiten durchaus nützlich sein, wie der Fall İlhan gegen Türkei zeigte. Hier beschwerte sich ein kurdischer Bauer türkischer Staatsangehörigkeit u.a. wegen inhumaner Akte und massiver Diskriminierung aufgrund seiner ethnischen Zugehörigkeit, und die Kommission ließ diese Klage zu.¹⁸ Das Beispiel zeigt, daß die EMRK auch zur gerichtsförmigen Durchsetzung von Minderheitenrechten dienen kann. Angesichts dieser Rechtslage erscheint es durchaus sinnvoll, daß das Mandat des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten nicht auch noch mit der Pflicht zur Entgegennahme von Individualbeschwerden überfrachtet wurde. Vielmehr ist es vernünftig, die Aufgabe der Frühwarnung und Konfliktverhütung bei ihm zu konzentrieren. Gleichwohl hat dies zur Konsequenz, daß die Minderheitenprobleme in Westeuropa bislang von ihm noch nicht behandelt wurden. Hätte man jedoch auch die Individualbeschwerden bei ihm angesiedelt, so sähe das Bild zweifelsohne anders aus, da die rechtsmittel- und beschwerdegewohnten Westeuropäer sonst sicher häufig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hätten. Damit verbunden ist die Frage nach dem Rechtsstaat und nach den demokratischen Strukturen in den OSZE-Staaten.

Demokratische Strukturen und Rechtsstaatlichkeit

Bereits im Kopenhagener Dokument verpflichteten sich die KSZE-Staaten zur Errichtung demokratischer Strukturen und zur Rechtsstaatlichkeit. Dies hat erhebliche Konsequenzen auch für den Minderheitenschutz. Völlig zutreffend wurde der Menschenrechts- und Minderheitenschutz in Verbindung mit der Artikulation des freien Volkswillens in Form freier Wahlen gebracht, womit die Richtschnur für die Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker in den Teilnehmerstaaten der KSZE vorgegeben wurde. Von vielen Experten wurde die KSZE als Wegbereiter für die

¹⁸ In: Human Rights Law Journal 16/1995, S. 129. Der Fall ist bislang noch nicht durch den Gerichtshof entschieden.

Durchsetzung des Demokratieprinzips im Völkerrecht angesehen.¹⁹ Zweifellos ist ihr Beitrag zur Betrachtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Legitimationsgrundlage der Völkerrechtsordnung nicht zu übersehen. Um so mehr ist die OSZE nunmehr zur Beachtung der von ihr mitgestalteten Standards verpflichtet. Dies heißt in erster Linie, daß sie ihre Teilnehmerstaaten zur Beachtung der Rechtsstaatlichkeit und der Spielregeln der Demokratie auch im Hinblick auf Minderheiten anhält. Das bedeutet im konkreten Fall vor allem die Hinwendung zu den Gesellschaften, die sich gerade im Prozeß des Aufbaus demokratischer Gesellschaften befinden.²⁰

Zweifellos hat der KSZE-Prozeß Wesentliches zum friedlichen Umbau der Gesellschaften in Osteuropa beigetragen. Diese Erkenntnis lag auch der Institutionalisierung der KSZE und der Schaffung von Organen zugrunde. Es ist auffallend, daß gerade die Bereiche "Demokratische Institutionen" und "Minderheiten" eigene Organe bekamen. Damit wurde es möglich, die anstehenden Aufgaben gezielter anzugehen. Freilich hat dies auch zu einer Aufspaltung der OSZE-Aktivitäten geführt. Der Minderheitenschutz wird nunmehr verschiedentlich isoliert betrachtet. Dies kann aber insofern nicht überraschen, als die praktischen Probleme drückender geworden sind. Durch den Wegfall der autoritären Staatsmacht in den früheren sozialistischen Staaten sind Konflikte offen ausgebrochen, die über Jahrzehnte hinweg nur im Verborgenen schwelten. Dieses "Unter-den-Teppich-Kehren" verhinderte eine Lösung, so daß sie sich nach dem Ende der Unterdrückung geradezu explosionsartig entluden. Das führte zu einer instabilen Lage in einigen osteuropäischen Staaten, die sich "in einer Übergangsphase der stark geschwächten Staatlichkeit und der noch nicht voll entwickelten Demokratie"²¹ befinden. In solchen Gesellschaften ist die Gefahr gegeben, daß die Schwächsten die größten Lasten zu tragen haben. Zu diesen verwundbarsten Gliedern der Gesellschaft gehören zweifellos die Angehörigen von Minderheiten, weil es ja gerade ein Kennzeichen dieser Minderheiten aus völkerrechtlicher Sicht ist, daß Minderheitengruppen nicht an der Macht sind.

Weitere Problemstellungen, die für das Tätigwerden des HKNM bislang entscheidend waren, sind die Überwindung des Mißtrauens, das auf Grund historischer Erfahrungen zwischen ethnischen Gruppen besteht und das sehr stark von Emotionen geprägt ist. Es wurde überdies häufig durch

¹⁹ So zuerst Thomas M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 1992, S. 46.

²⁰ Wie kompliziert diese Aufgabe ist, belegt der Artikel von Hans-Joachim Gießmann, *Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE?*, in: *OSZE-Jahrbuch 1996*, a.a.O. (Anm. 5), S. 191-204.

²¹ Freimut Duve, *Demokratiefrage muß im Zentrum bleiben*, in: *Europäische Sicherheit* 4/1997, S. 7.

Grenzziehungen gefördert, die in der Folge von Kriegen zustande kamen und nicht von allen Seiten als gerechtfertigt angesehen wurden. Hinzu kommen oftmals Einmischungen von außen in Minderheitenprobleme, und zwar seitens der Titularnationen, die sich in die Rolle eines exterritorialen Fürsprechers begeben könnten. In solchen Fällen werden die von Minderheiten verschiedentlich erhobenen Forderungen nach territorialer Autonomie dann schnell zu einem explosiven Zankapfel. Zweifellos erklären die Probleme beim Aufbau demokratischer Strukturen und der Überwindung der Folgen der kommunistischen Herrschaft in den osteuropäischen Staaten die vorrangige Befassung des HKNM mit dieser Region. Hier scheinen in der Tat noch Frühwarnung und Konfliktlösung möglich. In vollausgeprägten Demokratien hingegen müssen an sich Instrumente für den Minderheitenschutz vorhanden sein, die das Einschreiten des HKNM überflüssig machen.

Schlußfolgerungen

Zweifellos unterliegen die Minderheitenkonflikte in Westeuropa den gleichen Regelungen wie diejenigen in Osteuropa. Allen diesen Konflikten ist eigen, daß sie in unterschiedlicher Intensität das friedliche Zusammenleben innerhalb von Staaten und zwischen Staaten stören. Da schwere Minderheitenkonflikte sogar die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Geltungsbereich gefährden können, muß sich die Organisation aus dieser Sicht mit ihnen befassen.

Augenblicklich herrscht jedoch die Tendenz vor, solche Konflikte ausschließlich als Angelegenheit des HKNM zu betrachten. Damit wird die OSZE allerdings den Minderheitenproblemen in ihrer Gesamtheit nicht gerecht, da sie sich lediglich dem Aspekt der Frühwarnung sowie Konfliktverhütung und -lösung zuwendet. Hinzu kommt, daß in das Mandat des HKNM weitgefaßte Schranken eingebaut sind, da er sich weder mit Konflikten innerhalb von Teilnehmerstaaten noch mit solchen befassen darf, in denen Terror, Gewalt oder öffentliche Billigung von Gewalt eine Rolle spielen. Damit sind die schwerwiegenden Probleme westlicher Staaten, wie die der Türkei mit den Kurden oder Großbritanniens mit Nordirland vom Geltungsbereich ausgenommen. Insofern kann die in der Überschrift dieses Artikels gestellte Frage dahingehend beantwortet werden, daß Minderheitenprobleme im Westen tatsächlich (noch) kein Thema für die OSZE sind. In der Perspektive dürften sie es aber werden, wenn sich die bestehenden Mechanismen weiter verfestigen und bislang errichtete Schranken zurückgenommen werden. Gleichwohl muß der OSZE zugestanden werden, daß die Minderheitenprobleme im Osten natürlich von ihrer Dimension und

ihrem Gefahrenpotential her weitaus größer sind.²² Insofern handelt die OSZE auch nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn sie sich zuerst den schwersten Konflikten zuwendet, die zugleich auch mit den Mitteln der Frühwarnung und Konfliktverhütung erreicht werden können.

Dennoch zeigt sich bereits jetzt, daß Minderheitenprobleme im Westen nicht auf Dauer von der OSZE-Tätigkeit ausgenommen bleiben. Die Behandlung der Sinti und Roma ist nicht nur in östlichen Staaten zu kritisieren und widerspricht in verschiedenen Aspekten den OSZE-Standards. Demzufolge ist zu begrüßen, daß sich der HKNM dieser Querschnittsfrage zuwandte. Zugleich zeigt sich, daß nicht allein der HKNM für Minderheiten zuständig ist. Vielmehr werden sie immer dann zu einer übergreifenden Aufgabe der OSZE, wenn Frühwarnung und Konfliktverhütung nicht mehr möglich sind. Dies ist beispielsweise bei den Kurden in der Türkei der Fall. Daher erscheint es nur folgerichtig, daß sich die Parlamentarische Versammlung der OSZE auch mit Verletzungen der Minderheitenrechte befaßt.²³ Als herausragendes Beispiel in dieser Hinsicht ist die Entsendung von Delegationen in Spannungs- und Krisengebiete zur Förderung eines informellen Dialogs anzusehen. Diese Delegationen erstellen Berichte, die dann auf den Jahrestagungen diskutiert werden. Die Mission in die Türkei vom Mai 1995 unter der Leitung von Willy Wimmer, des deutschen Vizepräsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, zeigt, daß auch die OSZE auf die Dauer nicht umhin kommt, sich mit den Problemen des Minderheitenschutzes in westlichen Staaten zu befassen. Sie sind ein Thema für die OSZE.

²² So setzen sich die über 280 Millionen früheren Sowjetbürger aus weit über 100 Nationalitäten zusammen. 64 Millionen Menschen haben einen Minderheitenstatus und allein rund 25 Millionen Russen leben außerhalb der Russischen Föderation.

²³ Vgl. Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 5), S. 393-404, hier S. 400.

