



# **Minderheiten als sicherheitspolitische Herausforderung**

**Globale und europäische Aspekte**

---

## **Impressum**

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:

Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Redaktion: Mag. Walter Matyas, Doris Washiedl

Korrektur: Doris Washiedl, Melitta Strouhal

Eigentümer, Verleger und Hersteller:

Büro für Sicherheitspolitik des

Bundesministeriums für Landesverteidigung

Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Tel. (+43-1) 50201/27000, Fax (+43-1) 50201/17068

Gestaltung: Doris Washiedl

Vervielfältigung: Vzlt Johann Jakob

Druck- und Reprintstelle der Landesverteidigungsakademie Wien

*Die Autorin gibt in dieser Studie ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.*

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet:

**<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen>>**

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Die Problemstellung	5
2. Die Definitionsdiskussion	7
3. Internationale Organisationen und Minderheitenrechte	11
4. Mögliche internationale Lösungsansätze	14
5. Die europäische Dimension im Minderheitenschutz	15
6. Der EU-Verfassungsentwurf 2003	17
7. Schlussfolgerung	19
Weiterführende Literatur	19



# 1. Die Problemstellung

In der vorliegenden Analyse soll der Versuch unternommen werden, Sicherheitspolitik anhand ihrer Aufgaben und Reaktionen im Bereich der Minderheitenfrage darzustellen.

Die zentrale Frage dabei ist die, was eine „Minderheit“ überhaupt ist und warum sich Sicherheitspolitik damit zu beschäftigen hat.

Ist die Diskussion über die Minderheitenfrage in einem Europa mit stabilen, hoch entwickelten Demokratien und aufgeklärten Gesellschaften überhaupt noch aktuell?

Die Aktualität zeigt sich etwa an den jüngsten Ereignissen in der Slowakei betreffend die Roma, eine der in Zukunft größten Minderheiten in der EU. Geschätzt wird, dass es vier bis acht Millionen in Europa lebende Roma gibt, eine exakte zahlenmäßige Erfassung ist aufgrund mehrerer Faktoren wie zum Beispiel der großen Mobilität kaum möglich.<sup>1</sup> Rund 1,5 Millionen Roma leben allein in der Slowakei, in Tschechien, Ungarn und Slowenien. Auch in Österreich gibt es eine anerkannte Minderheit der Roma und Sinti. In einer Studie des UN-Entwicklungsprogramms wird die Situation der Roma als „Inseln der Dritten Welt in der Ersten Welt“ dargestellt.<sup>2</sup> In einem Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 4. März 2004 wird sogar festgestellt, „dass die Union so gar nichts über ihre neuen Mitglieder [ihre Bürger und somit auch Minderheiten] weiß“.<sup>3</sup>

Ein weiteres Beispiel für eine noch ungelöste Situation in diesem Bereich ist die Stellung der bis jetzt staatenlosen russischen und weißrussischen Minderheiten Lettlands und Estlands, etwa 750 000

Betroffener, die als „ernstzunehmendes Destabilisierungspotenzial in der EU“ angesehen werden.<sup>4</sup>

Diese ausgewählten Fälle zeigen, dass es einfach eine Notwendigkeit gibt, sich mit den Minderheiten und ihren Problemen auseinander zu setzen. Von der EU wird in diesem Bereich viel erwartet, sie wird als „Intensivstation zur Heilung tief sitzender nationaler Verletzungen“ betrachtet.<sup>5</sup>

Eine zufriedenstellende Situation wurde für die Minderheit der Magyaren erreicht. 3,5 Millionen Ungarstämmige leben auf fremden Territorien, etwa zwei Millionen im rumänischen Siebenbürgen, mehr als 500 000 in der Slowakei, 200 000 in der Ukraine und ebenso viele in der serbischen Wojwodina. Kleinere magyarische Volksgruppen bestehen in Österreich, Kroatien, Bulgarien und Slowenien. Bereits bei den Beitrittsverhandlungen mit den neuen Kandidaten wurde seitens der EU darauf Wert gelegt, dass kein Land mit einem offenen Konflikt (auch hinsichtlich der Minderheitenfrage) aufgenommen wird. Folgen davon sind das vorbildliche Minderheitenstatut für die Ungarn in Slowenien und in Ungarn selbst die Schaffung einer guten Rechtslage für seine 17 anerkannten Minoritäten.

Kann die EU als friedensstiftende und disziplinierende Organisation im Bereich der Minderheitenproblematik gesehen werden, oder handelt es sich dabei um zu große und euphorische Erwartungen?

Das Kernproblem des Minderheitenschutzes liegt im Bereich der fehlenden Definitionsmöglichkeiten. Es gibt keine eindeutige und endgültige Definition des Begriffes „Minderheit“. Das Völkerrecht zum Beispiel bezieht sich bei seinem Minderheitenschutz nur auf „anerkannte“ Minderheiten. Warum wird aber die eine Gruppe als Minderheit anerkannt und eine andere nicht?

Wichtig dabei ist es zu erkennen, dass die Verantwortung zur Regelung des Minderheitenschutzes bei der Politik und den für sie agierenden Personen

---

<sup>1</sup> Anneli Ute Gabanyi: Die Roma im EU-Erweiterungsprozess: Fallbeispiel Rumänien. In: (Hg.: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit) SWP-Studie 41, Dezember 2001, Berlin, S. 5-8.

<sup>2</sup> Sibylle Hamann und Robert Treichler: Aufstand der Vergessenen. Profil 10, 1.3.2004, S. 78-83.

<sup>3</sup> Jaqueline Henard: Die Westweiterung der Angst. Ghettobildung heute: Im Osten der Slowakei eskalieren die Konflikte mit den Roma. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 4.3.2004, S. 42.

---

<sup>4</sup> Eduard Franz: Lettlands Beitrag zur EU: 500 000 aliens: Zur Situation der russischsprachigen Bevölkerung. In: Europapolitik/Osteuropa 114 (= Internationale Politikanalyse).

<sup>5</sup> Michael Frank: Magie für die Magyaren. Süddeutsche Zeitung, 18.2.2004, S. 10.

liegt. Es helfen Empfehlungen, Vorschläge oder Richtlinien von internationalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) nichts, wenn nicht die Politiker und damit auch die Bürger eines Staates erkennen, dass ihre innere und äußere Sicherheit, besonders wenn sie komplementär gesehen wird, vom respektvollen Umgang mit ihren Minderheiten abhängt. Die Konzeptionen von Sicherheit können ja unter mehreren Aspekten gesehen werden: der inneren und äußeren Sicherheit, der nationalen und internationalen, der subjektiven und objektiven und schließlich der Sicherheit im engeren oder weiteren Sinne.

Innere Sicherheit eines Staates erzeugt innere Stabilität, die sich auf das ganze politische System auswirkt. Somit ist eigentlich die Aufgabe der Sicherheitspolitik und ihrer Vertreter bezüglich der Minderheitenproblematik in diesem Sinne geklärt.

Dazu meint Werner Weidenfeld: „Zur Sicherheit und ethnischen Konflikten: Auch heute beschäftigen die Erbschaft von Konflikten und die Risiken neuer Gewalt die politische Auseinandersetzung in und über die Region und binden nicht zuletzt erhebliche Ressourcen. Bislang wurde von europäischer Seite die Vordringlichkeit umfassender Strategien und Instrumentarien für die direkten Konfliktfolgen unterschätzt. [Der Weg der neuen Beitrittskandidaten] in die EU wird überaus lang und beschwerlich sein, nicht zuletzt wegen der ungeklärten Souveränitätsfragen und spannungsbeladenen interethnischen Beziehungen.“<sup>6</sup>

Heinz Magenheimer bemerkt zu der innerstaatlichen Situation der Minderheiten: „Darüber hinaus können in einem bestimmten Staat Minderheiten leben, die von der Staatsführung als systemkritisch, ja sogar als Sicherheitsrisiko beurteilt und auch dementsprechend unterdrückt werden, was einen anderen Akteur zur Intervention veranlassen mag.“<sup>7</sup> Gerade aber diese Unterdrückung führt meist zu einem Konflikt. Die belebende und wichtige Existenz

von Minderheiten in einem Staat muss aber in jedem Fall außer Diskussion gestellt werden.

Probleme zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsbevölkerung können eine nicht zu unterschätzende Gefahr für Frieden und Sicherheit werden – nicht nur in dem betroffenen Land, sondern meist auch in der gesamten Region, wenn nicht sogar auch im globalen Kontext. Sicherheitspolitik sollte nach der allgemeinen Definition alle „mit dem Recht übereinstimmende Maßnahmen [umfassen], die dazu führen, dass Konflikte zwischen den Bürgern verhindert werden[,] und die dem Schutz der Unversehrtheit von Personen und Sachen sowie der staatlichen Unverletzlichkeit dienen. ... In den internationalen Beziehungen [geht es daneben um] die Wahrung des Friedens und Schaffung von Stabilität in der internationalen Staatengemeinschaft unter ... Sicherstellung ... der Durchsetzung der Menschenrechte, der Nichtanwendung von Gewalt, Abbau von Spannungen durch politische, militärische, rechtliche u.a. Maßnahmen.“<sup>8</sup>

Man muss aber über diese Definition hinausgehen, denn als weiterer Aspekt kommt bei der inneren und äußeren Sicherheit die Anforderung der Erhaltung der zentralen Werte einer Nation hinzu.<sup>9</sup> Die zentralen Werte einer Nation können sehr unterschiedlich sein und national different ausgelegt werden. Der Schutz und die Erhaltung der Minderheiten sowie die friedliche Koexistenz mit ihnen sind aber grundlegende Forderungen eines demokratischen Systems und stellen demnach ebenso zentrale nationale Werte dar.

Der Minderheitenschutz hat eine lange Tradition, angefangen mit dem Augsburger Religionsfrieden 1555, der als Meilenstein in diesem Bereich bezeichnet wird, über den Westfälischen Frieden 1648 oder

---

<sup>6</sup> Werner Weidenfeld: *Eingesessene, Ankommende und Außenstehende. Das große Europa ist gemeinsam zu gestalten.* In: *Europäische Rundschau*, 1/2004, S. 65–80.

---

<sup>7</sup> Heinz Magenheimer: *Sicherheitspolitik in Theorie und Praxis.* In: *Studien und Berichte*, 4/2003, S. 30 (= Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie).

<sup>8</sup> *Sicherheitspolitik.* In: Ortwin Buchbender u.a.: *Wörterbuch zur Sicherheitspolitik mit Stichworten zur Bundeswehr.* Hamburg, Berlin, Bonn 2000.

<sup>9</sup> Vgl. *Zentrale Werte einer Nation.* In: Wichard Woyke (Hg.): *Handwörterbuch zur Internationalen Politik.* 5. Auflage, Opladen 1995.

den Völkerbund bis zur Gründung der Vereinten Nationen.

Eine klare und einheitliche Definition zum Schutz einer Minderheit erschien immer notwendig. Für manche Autoren wie Hans-Joachim Heintze dagegen steht fest, dass das Völkerrecht derzeit über genügend Kriterien verfüge, eine Gruppe als Minderheit zu identifizieren, denn neben dem subjektiven Kriterium – eine Person erklärt sich selbst als der Minderheit angehörig – gebe es ausreichende objektive Kriterien zur Bestimmung des Minderheitenstatus.<sup>10</sup>

Die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten des Völkerrechts zeigen sich an diesem Beispiel besonders deutlich.

Wie in der Folge dargestellt, kann nur auf einzelne Definitionsversuche Bezug genommen werden. Dem Anspruch auf absolute Vollständigkeit kann man hier nicht gerecht werden. Die verschiedenen Ansätze können aber in ihrer Zusammenfassung einen Leitfaden bilden und so helfen, die Komplexität des Themas leichter zu erfassen.

In der Folge werden im Überblick die wichtigsten Institutionen angeführt, die sich international mit dem Minderheitenschutz befassen.

Die weiteren Problembereiche des Minderheitenschutzes sind neben der Definitions- und nationalen Wertefrage: das Fehlen von legitimen Repräsentanten von Minderheiten, die Frage, ob Staatsangehörigkeit notwendig für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit ist, das Fehlen eines internationalen Gremiums, an das sich Minderheiten bei Verletzung ihrer Rechte wenden können, und die nicht bestehende Möglichkeit von Minderheiten, ihre Rechte in kollektiver Form durchzusetzen, weil sie verfahrensmäßig nur auf Einzelfälle reduziert sind.

---

<sup>10</sup> Hans-Joachim Heintze: Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten. Eine Bilanz nach zehn Jahren Minderheitenpolitik in Europa. In: (Hg. Stiftung Wissenschaft und Politik) Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess. Juni 2002, S. 8–11.

## 2. Die Definitionsdiskussion

### 2.1. Die demographisch-soziologische Bewertung

Bei der Verwendung der soziologisch-demographischen Definition einer Minderheit,<sup>11</sup> die diese als eine demographische Gruppe in einer bestimmten territorialen Einheit bezeichnet, die sich durch bestimmte personale Merkmale von der Bevölkerungsmehrheit unterscheidet, etwa durch Sprache, Rasse, Religion, Moral oder soziale Funktionen, muss beachtet werden, dass es in den letzten Jahrzehnten besonders durch die soziologische Wissenschaft des angloamerikanischen Raumes zu einer Veränderung der begrifflichen Bedeutung „Minderheit“ gekommen ist. Demzufolge könnten nun eigentlich alle Gruppen als „Minderheit“ verstanden werden, die in irgendeiner Form den „herrschenden“ Verhaltensweisen und Normen nicht entsprechen, zahlenmäßig weniger als die Hälfte der gegebenen Bevölkerung ausmachen und auf Grund dessen auch einen geringen Machtfaktor aufweisen. Die so definierten Minderheiten können ebenso Angehörige radikaler Parteien, neue religiöse Gruppen, Punks, Behinderte oder AIDS-Kranke sein.

Minderheitenschutz ist ein Begriff aus dem Völkerrecht, der sich auf ethnische und nationale Minderheiten und deren spezifische Interessen als Minderheit bezieht.<sup>12</sup> Die anderen Minderheitengruppen wie etwa die oben genannten Behinderten oder Homosexuellen und ihre Möglichkeiten zur Durchsetzung der Interessen fallen in den Bereich der Menschenrechte und damit in die staatliche Ebene, folglich in den Verfassungsbereich der individualisierten Rechte.

In einigen Publikationen wie zum Beispiel der von Wolfgang Heinz wird der Minderheitenschutz als Teil der Menschenrechtspolitik und Menschenrechte gesehen.<sup>13</sup> Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte ist seiner Meinung nach zu einem

---

<sup>11</sup> Vgl. Minderheiten. In: <[www.net.lexikon.de/Minderheiten.html](http://www.net.lexikon.de/Minderheiten.html)>.

<sup>12</sup> Vgl. Minderheitenschutz. In: <[www.net.lexikon.de/Minderheitenschutz.html](http://www.net.lexikon.de/Minderheitenschutz.html)>.

prominenten Ziel vor allem in den außenpolitischen Beziehungen der EU geworden. Besonders die Debatte darüber, die EU-Charta der Grundrechte als einen Teil der neuen europäischen Verfassung zu installieren, wertet die Menschenrechte und damit auch die Minderheitenrechte in der EU stark auf.

## 2.2. Die quantitative Definition

Ein Element des oben genannten Definitionsversuches ist der Bezug auf das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit hinsichtlich des quantitativen Aspektes. Hat die Mehrheit der zahlenmäßig kleineren Gruppe, in diesem Sinne der Minderheit, den Weg vorzugeben in der Art „der Macht des Stärkeren“, oder sollte nicht auch der zahlenmäßig kleineren Gruppe die Möglichkeit gegeben werden, ihre Interessen, Ziele, Werte und Vorstellungen verwirklichen zu können?

Der Entwicklungsstand einer Gesellschaft zeigt sich daran, welche Fähig- und Fertigkeiten sie im Umgang mit ihren Minderheiten hat. Der demokratische, aufgeklärte Staat hat die zentrale Aufgabe, auch die Interessen eines quantitativ kleinen Teils seiner Gesellschaft zu erhalten und zu fördern. Wichtig ist demnach nicht die zahlenmäßige Überlegenheit einer Gruppe, sondern der Anspruch zur Entfaltung und Erhaltung der Minderheit.

Für Karl Otto Hondrich sind in diesem Spannungsfeld Toleranz und Gewaltlosigkeit im Umgang mit einer Minderheit und in sozialen Beziehungen die ethischen Postulate und geeigneten Regelungsprinzipien. „Toleranz und Friedfertigkeit stehen im Zentrum einer Ethik der Menschenrechte, in der die Individuen ohne Konformitätsdruck und ohne Gewalt ihre religiösen, ethnischen, sprachlichen und rassischen Unterschiede leben und ihre individuellen Entscheidungen treffen können.“<sup>14</sup> Es geht um eine Toleranz, die nicht verlangt, Unterschiede zwischen Kulturen aufzuheben, sondern die es eben ermöglicht, die Unterschiede zu akzeptieren, um mit ihnen

leben zu können. Das wäre ein Lösungsansatz für das Problem des Zusammenlebens unterschiedlicher Kulturen. Aber Toleranz hat auch ihre Grenzen. Der andere, der Außenseiter, die Minderheit, die fremde Kultur erschwert es der Mehrheit, eine kollektive Identifikation zu finden. Es wird das Kollektiv gestört. Hondrich plädiert dafür, eine Individualisierung zu erreichen statt kollektive Zugehörigkeit zu produzieren. An Stelle einer Welt von Konglomeraten von Kollektiven tritt eine Welt der Individuen.

Ob nun Sicherheitspolitik besser auf die Interessen eines definierten Kollektivs oder auf individualisierte Einzelinteressen reagieren kann, steht zur Diskussion. Eine Antwort könnte sein, dass Sicherheitspolitik ein klar definiertes und festgesetztes Kollektiv braucht, um dessen Bedürfnisse erhalten und fördern zu können. Kollektivschaffung darf aber nicht Mehrheitsförderung und Ausweitung bei gleichzeitigem Verlust des Minderheitenstatus bedeuten.

## 2.3. Definitionsversuche zur „ethnischen Minderheit“

Unter Ethnie wird eine Gruppe von Personen verstanden, die derselben Kultur angehören und sich dessen auch bewusst sind. Ethnie wird oft synonym zu Volk oder Stamm verwendet.

Die „ethnische Minderheit“ ist eine Volksgruppe, die auf dem Territorium eines Staates lebt, der mehrheitlich von einer anderen Volksgruppe gebildet wird.<sup>15</sup> Sie unterscheidet sich zur dominanten Volksgruppe unter anderem durch kulturelle Faktoren wie Sprache oder Religion, territoriale Strukturen, soziale Identität, Beziehungen zur Bevölkerungsmehrheit und anderes.

Conrad Schetter zieht einen Kreis zu dem Problem des „Ethnischen“ und der Notwendigkeit der Sicherheitspolitik, auf diese Erscheinung zu reagieren.<sup>16</sup> Er spricht von einer neuen Ära der Neunziger, der Ära der ethnischen Konflikte. Für ihn scheinen

<sup>13</sup> Wolfgang Heinz: Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union. In: Eurokolleg, Nr. 47, 2003, S. 1–17.

<sup>14</sup> Karl Otto Hondrich: Zwischen Mehrheiten und Minderheiten. Toleranz im Spannungsfeld. In: Die politische Meinung, Nr. 395, Oktober 2002, S. 35–43.

<sup>15</sup> Vgl. Ethnische Minderheiten. In: <[www.net-lexikon.de/Ethnische\\_Minderheiten.html](http://www.net-lexikon.de/Ethnische_Minderheiten.html)>.

<sup>16</sup> Conrad Schetter: Das Zeitalter der ethnischen Konflikte. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/2002, S. 473–481.

sich gewaltsame Konflikte auf dieser Welt „einer ethnischen Etikettierung gar nicht mehr entziehen zu können“. Dabei sind „die meisten Ethnien erst im Zuge der Kolonialisierung und der Nationalstaatenbildung im 19. und 20. Jahrhundert kreiert“ worden. Das hieße, die Schwierigkeiten mit den Ethnien seien Probleme der Neuzeit. Schetter geht sogar einen Schritt weiter, indem er Anregungen wie der von Lakhdar Brahimi, dem Sondergesandten der Vereinten Nationen für Afghanistan, der anlässlich der Petersberger Friedensgespräche einen ethnischen Zensus zur Grundlage für die Vergabe politischer Ämter vorschlug, unterstellt, damit die „Bedeutung von Ethnizität zu zementieren und den Boden für neue Konflikte zu bereiten“.

Nach Schetter bringe alleine die Existenz von Minderheiten ein großes Konfliktpotenzial mit sich, weil sie den Nationalstaat als solches in Frage stelle. Der Staat würde diese Minderheiten lieber negieren. Die politischen Akteure bedienen sich aber gerne der Minderheitenproblematik, um Minderheitenrechte angefangen von der Anerkennung der kulturellen Identität bis hin zur politischen Autonomie durchsetzen zu können und sich selbst damit einen höheren politischen Stellenwert und Einfluss zu sichern. Schetter sieht Ethnizität als das „unhinterfragbare Prinzip der Gruppenbildung“. Notfalls kann dieses auch mit Mitteln der Gewalt zur Verfestigung und zur Verteidigung der kollektiven Interessen verwendet werden. Das „Ethnische“ wird für ihn aber allzu oft missbraucht, um einen Kriegsgrund zu finden. Die Tendenz gehe etwa dahin, Konflikte in Afrika fast immer als ethnisch begründet anzusehen, Konflikte in der westlichen Welt eher religiös, sprachlich oder national.

Kritisiert wird die lange Phase der Passivität der internationalen Gemeinschaft gegenüber Konflikten mit ethnischer Grundlage. Zu diesem Thema sagte der amerikanische Präsident George W. Bush einmal: „Wir sollten unsere Truppen nicht aussenden, um ethnische Säuberungen und Genozide in Nationen, die außerhalb unseres strategischen

Interesses liegen, zu beenden.“<sup>17</sup> Hier wird auf das strategische Interesse der Staaten hingewiesen, aus dem heraus sie selber entscheiden sollen und müssen, ob und wann es sinnvoll erscheint, in einen Konflikt außerhalb ihrer Grenzen einzugreifen oder passiv zu bleiben.

Auf der einen Seite sind Vorwürfe sicher nicht ungerechtfertigt, die meinen, internationale Organisationen und Staaten greifen in Konflikte nur ein, wenn ihre eigenen wirtschaftlichen, geostrategischen und auch machtpolitischen Interessen betroffen sind, andererseits muss bedacht werden, was ausgelöst werden könnte, wenn man immer und überall von außen in innere und nationale Konflikte eingreifen würde. Es könnte zu gravierenden Fehlern bei der Qualifikation, welche Interessen oder welche Ethnie zu unterstützen sein sollte, kommen und schwere Folgen für die betroffene Region haben.

Auch Max van der Stoel, Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von 1992 bis 2001, betonte immer wieder den politischen und politisch verursachten Charakter ethnischer Konflikte; von der Existenz kollektiver Rechte in diesem Zusammenhang war jedoch nie die Rede.

Hier zeigt sich besonders dramatisch das Problem der Definitionsfrage: Wann liegt ein ethnischer Konflikt tatsächlich vor, wer hat den Anspruch, als Ethnie bezeichnet zu werden, ab wann ist einer Minderheit zu helfen oder sollte überhaupt eingegriffen werden?

#### **2.4. Was bedeutet „nationale Minderheit“?**

Eine der ersten internationalen Vereinbarungen zum Schutze nationaler Minderheiten stammt vom Wiener Kongress von 1815 (Besonderer Schutz der polnischen Minderheiten in Preußen, Österreich und Russland), weitere dann aus den Friedensverträgen von Paris und einer Reihe von bilateralen Verträgen. In den meisten Fällen ging es dabei um das Recht des

---

<sup>17</sup> George Bush in ABC News, 23.1.2000; zit. von N. Doyle McManis: Lacking a 90s Doctrine, U.S. Foreign Policy Drifts. In: Detroit News, 21.4.2000.

Gebrauches der Muttersprache im öffentlichen Leben und die Sicherung kultureller und politischer Menschenrechte.

Den Ausdruck der nationalen Minderheit enthält der Entwurf eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) betreffend die nationalen Minderheiten und ihre Angehörigen vom 1. Februar 1993.<sup>18</sup> Dort wird als nationale Minderheit eine Gruppe von Personen in einem Staat bezeichnet, die

- im Hoheitsgebiet dieses Staates ansässig und dessen Staatsbürger sind,
- langjährige, feste und dauerhafte Verbindungen zu diesem Staat aufrechterhalten,
- besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen,
- ausreichend repräsentativ sind, obwohl ihre Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates, und
- vom Wunsch beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache, gemeinsam zu erhalten.

Eindeutig ist hier die Eingrenzung auf Staatsbürgerschaft und die langjährige Bindung zum Staat – im Gegensatz zur Völkerbund-Definition. Nicht enthalten ist auch die so genannte Loyalitätsverpflichtung.

Eine Kernfrage dabei ist, ob sich nationale Minderheit auf den Territorialstaat oder auf den Nationalstaat bezieht.

Im Gegensatz zu Schetters Vorwurf, internationale Organisationen verwenden die ethnische Etikettierung zur Legitimierung ihres Nichteingreifens, zeigen die zahlreichen Erklärungen, Resolutionen und Übereinkommen auf internationaler Ebene sehr wohl das Bedürfnis und die Absicht, einen Regelungsmechanismus im Bereich der Minderheitenrechte und ihrer Durchsetzung finden zu wollen.

## **Exkurs: Die Europäische Menschenrechtskonvention**

Nach den leidvollen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und der damit verbundenen schweren Menschenrechtsverletzungen entstand das Bedürfnis, einen Regelungsmechanismus für diesen Bereich zu schaffen.

1949 wurde der Europarat gegründet, 1953 trat die EMRK nach Erreichung der erforderlichen Zahl von zehn Ratifikationen in Kraft.<sup>19</sup> Österreich ratifizierte sie bereits 1958. 2004 zählt sie 44 Mitgliedsstaaten. Die EMRK unterliegt einem ständigen Fortentwicklungsprozess, der sich in den bislang 13 Zusatzprotokollen widerspiegelt, etwa im 12. Zusatzprotokoll: Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz, der das Diskriminierungsverbot des Art. 14 ergänzt.

Könnte die EMRK als eine europäische Menschenrechtsverfassung oder als materiell gemeineuropäische Verfassung gesehen werden? Die EMRK kann aus folgenden Gründen keine nationale Verfassung werden:

- Nur ein Kernbereich von Rechten ist für alle Staaten verbindlich. Die Zusatzprotokolle werden unterschiedlich ratifiziert.
- Es gibt die Möglichkeit, Vorbehalte zu formulieren.
- Es besteht eine Derogationsmöglichkeit, die es erlaubt, die EMRK im Notstandsfall (z.B. im Krieg) aussetzen zu können.
- Es gilt das Günstigkeitsprinzip. Die EMRK stellt nur einen Mindeststandard dar, der bei besserem Schutz in nationalen Verfassungen, aufgehoben werden kann.

Die EMRK enthält auch keine Erklärung über ihre Stellung in den nationalen Rechtssystemen, daher gibt es hier große nationale Unterschiede:

- die EMRK im Verfassungsrang, diese Stellung hat sie nur in Österreich,
- eine Stellung zwischen Gesetz und Verfassung (EMRK steht über den einfachen Gesetzen)

---

<sup>18</sup> Vgl. <[www.vho.org/D/diwald/streinz.html](http://www.vho.org/D/diwald/streinz.html)>.

---

<sup>19</sup> Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention. Juristische Kurz-Lehrbücher. München 2003.

aber im Rang unter dem Verfassungsrecht) wie in der Schweiz, in Belgien und Frankreich, oder

- die EMRK als einfaches Gesetz (ohne Vorrang) wie in Deutschland, Dänemark, Norwegen, Schweden, Italien und dem Sonderfall Großbritannien.

Die Wirkungen der EMRK reichen im normativen Bereich von der Verdrängung nationalen Rechts über eine weiche normative Wirkung hin bis zur faktischen Wirkung, in der die EMRK für Gerichtsurteile herangezogen werden kann.

Im Recht der EU wird die EMRK im Art. 6 Abs. 2 des EU-Vertrages erwähnt. Im Jahr 2000 legte der Grundrechtskonvent (gemäß Mandat des EU-Rates) einen Entwurf für eine Grundrechtscharta vor, die in Nizza proklamiert wurde, aber noch nicht rechtsverbindlich ist. Die Einflüsse der EMRK auf die Charta finden sich in den Kapiteln I, II und VI wieder, ebenso die Rechte aus den Zusatzprotokollen der EMRK (die aber nur von einem Teil der Mitgliedsstaaten der EU ratifiziert wurden) in den Art. 19 und 49 der Charta. Das Verhältnis zwischen der EMRK, der Charta und den nationalen Verfassungen ist nach Art. 52 und 53 in der Charta geregelt. Das ist relevant, da die Charta laut Verfassungskonvent in den Verfassungsentwurf der EU aufgenommen wurde. Ein positives Zeichen ist auch der Art. 7 im Teil II des Verfassungsentwurfes, in dem die EU den Beitritt zur EMRK anstrebt.

Ansatz für Minderheitenrechte ist der Art. 14 EMRK: Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ist ohne Benachteiligung zu gewährleisten, die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen nationaler oder sozialer Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist.<sup>20</sup> Die EMRK enthält aber keine dem Zivilpakt vergleichbare Regelung, die sich auf den Minderheitenschutz bezieht, deshalb kommt sie

leider für die Vorlage von Verletzungen von Minderheitenrechten nicht wirklich in Frage.

### 3. Internationale Organisationen und Minderheitenrechte

#### 3.1. Die Vereinten Nationen

In den Zeiten des Völkerbundes gab es keine völkerrechtsverbindliche Minderheitendefinition. In einer Broschüre des Sekretariats des Völkerbundes findet sich folgender Definitionsansatz: „Unter Minderheiten versteht man den Kreis der Personen anderer Rasse, Religion oder Sprache als derjenigen der Mehrheit der Bevölkerung des betreffenden Landes. Diese Minderheiten sind wiederum zweierlei Art, nämlich:

- Staatsangehörige einer fremden Macht;
- Staatsangehörige desselben Landes.“<sup>21</sup>

Im ersten Teil wird der Unterschied auf Rasse (heute Nation oder ethnische Gruppe) gegründet, im Weiteren werden Staatsangehörige einer fremden Macht denen desselben Landes gleichgesetzt. Diese Definition wurde aber nicht als einziger Wertmaßstab begriffen, auch Worte wie gemeinsame Sprache und Kultur tauchten auf.

1948 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Erklärung der Allgemeinen Menschenrechte verabschiedet. 1966 formulierte man im Art. 27 des II. UN-Menschenrechtspaktes die ersten, wenn auch unvollständigen Schritte einer weiteren Definition: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu

---

<sup>20</sup> Council of Europe. Die Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Straßburg 1985.

---

<sup>21</sup> Otto Kimminich: Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation. München 1985.

bedienen.“<sup>22</sup> Art. 26 enthält des Weiteren ein Diskriminierungsverbot. Eine Definition von Minderheit durch die UNO lautete 1977: „Minderheit bedeutet eine Gruppe, die gegenüber dem Rest der Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig geringer ist, die sich in einer nicht herrschenden Position befindet, deren Mitglieder die Staatsbürger eines Staates sind, ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenschaften eines Staates aufweisen, die sich von jenen des Restes der Bevölkerung unterscheiden und die, wenn auch nur indirekt, ein Gemeinschaftsverständnis zeigen, das darauf abgestellt ist, ihre Tradition, ihre Religion oder Sprache zu erhalten.“<sup>23</sup>

Auf UN-Ebene wird der Minderheitenschutz dem Menschenrechtsschutz zugeordnet. Verletzungen von Minderheitenrechten können in Form von Berichts- und Beschwerdeverfahren eingebracht werden. Staatenbeschwerden wären nach Art. 41 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte (IPBPR, sog. Zivilpakt 1966), Individualbeschwerden über Art. 27 des Zivilpaktes, möglich. Konsequenzen in Form von Sanktionen gibt es allerdings nicht.

Man sieht, dass auf internationaler Ebene viele Versuche einer Definition unternommen wurden und noch immer werden, diese aber bis jetzt keinerlei Rechtsverbindlichkeit herstellen.

1992 wurden die UN-Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten (Resolution A 47/135) und die Resolutionen der UN-Menschenrechtskommission und der Generalversammlung (zuletzt E/CN.4/RES/2001/55 und A 56/162) im Konsens angenommen, aber auch diese sind völkerrechtlich nicht verbindlich. Die Erklärung wird als „doppeltes Soft-law“ bezeichnet, da sie auf nichtpolitische Individualrechte beschränkt ist, durch weite Formulierungen sehr verwässert erscheint und überdies keine Definition von Minderheiten enthält.

---

<sup>22</sup> Hanspeter Neuhold: Selbstbestimmungsrecht der Völker – Minderheitenschutz–Demokratie–Integration: Auswege aus einem Dilemma? In: Erich Reiter (Hg.): Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung. Graz, Wien, Köln 1998 (= Forschungen zur Sicherheitspolitik, Nr. 3).

<sup>23</sup> Felix Ermacora: Nationalitätenpolitik und Volksgruppenrecht. München 1978.

Seit 1993 gibt es bei der UNO einen Hochkommissar für Menschenrechte. Daneben besteht eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission zu Minderheiten und ein „Ständiges Forum für Indigene Völker“.

2001 fand in Durban (Südafrika) eine Weltkonferenz gegen Rassismus und Rassendiskriminierung statt. In der Pressemitteilung der Vereinten Nationen DPI/2193 (Vielvölkerstaaten und der Schutz von Minderheitenrechten) ist zu lesen: „Ethnische Konflikte in Vielvölkerstaaten sind nicht unvermeidlich. Eine gute Regierungsführung spielt eine wichtige Rolle bei der Integration von Minderheiten in die Gesellschaft und dem Schutz ihrer Rechte und Interessen.“

Diese Formulierung stellt sehr klar den Bezug zu den in der Einleitung genannten Aufgabenbereichen einer Sicherheitspolitik her, die die Funktion hat, die innere Sicherheit und Stabilität eines Systems zu sichern. Dazu gehört aber im großen Maße auch der entsprechende Umgang mit den Minderheiten.

### **3.2. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa**

1975 finden sich in der Schlussakte von Helsinki im VII. Prinzip des „Dekalogs“ Bestimmungen über die Angehörigen nationaler Minderheiten.

Am 29. Juni 1990 verabschiedete die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) das „Kopenhagener Abschlussdokument über die menschliche Dimension“. Dieses Abschlussdokument ist eine der wichtigsten Grundlagen für die völkerrechtliche Dimension der Menschenrechte, im rechtlichen Sinne aber leider nur eine Vereinbarung und nicht verbindlich, im Grunde nur eine Richtlinie für die Mitgliedsstaaten der OSZE betreffend Minderheitenrechte. Teil IV geht auf die kollektiven Rechte der Angehörigen der nationalen Minderheiten ein, und ein Bereich gehört auch den individuellen Minderheitenrechten wie zum Beispiel dem Gebrauch der Muttersprache.

Die OSZE verfügt über zwei Handlungsmechanismen im Bereich des Minderheitenschutzes, die

Beobachtermissionen und das Amt des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM – von 1992 bis 2001 Max van der Stoel, seit 2001 Rolf Ekeus), das 1992 anlässlich des Gipfeltreffens in Helsinki eingerichtet wurde. Beinhaltet sind die Frühwarnung und die präventive Diplomatie bei Verletzungen in Minderheitenangelegenheiten. Der HKNM bedarf allerdings der Ermächtigung durch den Hohen Rat (die Politischen Direktoren der Außenministerien) der OSZE. Die Beobachtermissionen stellen Verletzungen von Menschen- und Minderheitsrechten fest. Sie verfügen über ein exakt ausformuliertes politisches Mandat und ein Initiativrecht. Diese Missionen müssen mindestens sechs Monate dauern, und je nach Mandat werden zum Beispiel Waffenstillstände überwacht, es wird versucht, eine Entschärfung ethno-nationaler Konflikte zu erreichen, Unterstützung beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates zu geben oder Schutz von Minderheiten zu gewährleisten. Der HKNM soll Spannungen in Bezug auf nationale Minderheiten frühzeitig erkennen und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen. Er unterliegt den Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Vertraulichkeit sowie einer Rechenschaftspflicht. Dies trifft aber nur auf die Beziehungen der Teilnehmerstaaten der OSZE zu. Ausgenommen sind auch Fälle, in denen organisierter Terrorismus involviert ist.

Die OSZE betont, dass dieses Mandat keine Beschreibung oder Definition beinhaltet, was eine nationale Minderheit sein soll. 1993 sagte Max van der Stoel: „I would dare to say that I know a minority when I see one. First of all, a minority is a group with linguistic, ethnic or cultural characteristics which distinguish it from the majority. Secondly a minority is a group which usually not only seeks to maintain its identity but also tries to give stronger expression to that identity.“<sup>24</sup> Van der Stoel erklärte des Weiteren anlässlich eines OSZE-Minderheitenseminars in Warschau 1993: „I won't offer you a definition of my own. I would note however, that the existence of a minority is a question of fact and not of definition. In this connection, I would like to quote the Copenha-

gen Document of 1990 which states that – to belong to a national minority is a matter of a person's individual choice.“

Diese Formulierung zeigt, dass eine starre Definition des Begriffes „Minderheit“ gar nicht wünschenswert und notwendig ist. Es könnte dadurch nur zu einer ungünstigen Eingrenzung und Beschränkung kommen, die der Vielfalt und dem Facettenreichtum der Minderheiten nicht gerecht würde.

Wie ist nun die Arbeit der OSZE im Bereich des Minderheitenschutzes zu bewerten? Oft wird die OSZE in der internationalen Organisationsdiskussion als Auslaufmodell bezeichnet. Erfolge im und nach dem Ost-West-Konflikt sind meist unbestritten, doch scheint die OSZE in der Öffentlichkeit immer mehr in den Hintergrund gedrängt zu werden. Mangelnde Publizität, außer vielleicht bei den Wahlbeobachtermissionen und Langzeitmissionen, dient nicht dem Image. Aber die Arbeit des HKNM gilt trotzdem als die Erfolgsgeschichte unter den OSZE-Aktivitäten, auch wenn sie „schwer transparent zu machen ist“,<sup>25</sup> denn wenn ein Konflikt zwischen ethnischen Gruppierungen nicht kriegerisch endet, ist es kaum zu sagen, wodurch dies verhindert wurde. Eine Ursache für die mangelnde Publizität kann aber auch der Umstand sein, dass die OSZE eben diese gewisse Anonymität braucht, um arbeiten zu können. Große Medienpräsenz ist in heiklen Situationen nicht immer förderlich. Allerdings mag das Konsensprinzip in der OSZE in vielen Fällen zu langatmig und damit zu schwerfällig erscheinen.

Zu erwähnen sei hier als Beispiel die Tätigkeit der OSZE-Mission in Lettland, beendet am 31. Dezember 2001, die sich mit den Fragen der Staatsbürgerschaft, Integration, Sprachpolitik und Minderheitenrechte der nichtlettischen, russischsprachigen Minderheit in der Bevölkerung beschäftigt hatte.

---

<sup>24</sup> <[www.isn.ethz./osce/structure/osce\\_bodies\\_g/more\\_info\\_G/hknm.htm](http://www.isn.ethz./osce/structure/osce_bodies_g/more_info_G/hknm.htm)>.

<sup>25</sup> Peter Schlotter: Die OSZE – Leistungsfähigkeit einer Internationalen Organisation. In: Die Friedenswarte, 75/2000 (1), S. 11–31.

## 4. Mögliche internationale Lösungsansätze

### 4.1. Der Internationale Strafgerichtshof

Der Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) ist ein ständiges Gericht zur Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschheit, Völkermord und Kriegsverbrechen, sofern dies keinem nationalen Gericht möglich ist. Im UN-System ist er eine unabhängige internationale Organisation mit Sitz in Den Haag.<sup>26</sup> Hier können im Gegensatz zum Internationalen Gerichtshof, dem Rechtssprechungsorgan der UNO, vor dem nur Staaten Parteien sein können, Individuen angeklagt werden.

Grundlage des Internationalen Strafgerichtshofes ist das „Rome Statute of the International Criminal Court“ vom 17. Juli 1998, das am 1. Juli 2002 in Kraft trat.<sup>27</sup> Der Strafgerichtshof wurde am 11. März 2003 eröffnet.

Dieser Gerichtshof wird als europäische Schöpfung bezeichnet. Von den 191 Staaten der Vereinten Nationen haben diesen Vertrag 139 unterzeichnet, allerdings (bis jetzt) erst 94 ratifiziert. Unter anderem nicht ratifiziert haben ihn Russland, China, Indien, Japan, die USA und die nordafrikanischen Anrainerstaaten des Mittelmeeres. Aus dem gesamten asiatischen Raum haben nur fünf Staaten ihre Unterschrift geleistet, darunter Afghanistan, Jordanien, Kambodscha, die Mongolei und Südkorea.

Antje Vollmer bringt in einem Vortrag am Europa Institut an der Universität Zürich am 27. März 2003 die europäische Idee eines Internationalen Gerichtshofes für Minderheiten ein.<sup>28</sup> Für sie spielen die ethnischen Minderheiten in den kriegerischen Auseinandersetzungen unserer Zeit eine zentrale Rolle. Es gäbe keine „Verethnisierung“ der Konflikte. Für Vollmer sind die Minderheitenkonflikte in unserer Zeit Kriegsursache Nummer eins und somit ein elementarer Faktor. Vielvölkerstaaten zerfallen in

viele kleine Staaten, die dann in sich möglichst homogen sein wollen. Zwar spricht sie die fehlende Definition dessen an, was und wer überhaupt eine Minderheit sein soll, hält aber als Lösung die Möglichkeit für sinnvoll, dass die Kläger erst einmal vom Internationalen Gerichtshof festgelegt werden müssen, bevor sie zugelassen werden könnten. Auch die Frage nach der legitimen Vertretung einer Minderheit wäre dort zu klären. Ihrer Ansicht nach ist klar zu erkennen, dass es sich eindeutig um einen europäischen Vorschlag handelt, der von amerikanischer Seite etwas misstrauisch betrachtet wird. Dies sei erklärbar durch die unterschiedlichen historischen Erfahrungen in der Minderheitenfrage und in der unterschiedlichen Rechtstradition des „case law“.

Hartmut Hausmann schlägt vor, durch einen Zusatz dem Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte die Zuständigkeit zur einheitlichen Auslegung zuzusprechen, um der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten mehr Gewicht und effizientere Umsetzung zu ermöglichen.<sup>29</sup> Des Weiteren sollte dem Europäischen Menschenrechtskommissar eine zweite, für Minderheitsfragen zuständige Person zur Seite gestellt werden, um Minderheiten einen unmittelbaren Ansprechpartner bei auftretenden Problemen zu geben.

### 4.2. Die europäischen Gerichtshöfe

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wurde 1959 errichtet und hat seinen Sitz in Straßburg. Er ist ein Organ des Europarates und beschäftigt sich mit Einzelbeschwerden die EMRK betreffend.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat seinen Sitz in Luxemburg. Er beschäftigt sich mit Klagen zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission der EU. Ein Einzelner kann nur klagen, wenn Entscheidungen oder Rechtsakte ihn unmittelbar und individuell betreffen. Allerdings wurde durch die Rechtssprechungspraxis des EuGH der Schutz der Bürgerrechte in der EU weiterentwickelt (Art.

<sup>26</sup> <[www.icc-cpi.int/index.php](http://www.icc-cpi.int/index.php)>.

<sup>27</sup> <<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty1>>.

<sup>28</sup> <[www.antja-vollmer.de/rsvgn/rs\\_dok/O,,35315,00.pdf](http://www.antja-vollmer.de/rsvgn/rs_dok/O,,35315,00.pdf)>.

<sup>29</sup> Hartmut Hausmann: EU-Gerichtshof soll zuständig werden. Neue Initiative zur Stärkung des Minderheitenschutzes. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 6-7/2/9, Februar 2001.

220). Der EuGH orientiert sich in seiner Rechtsprechung an der EMRK.

## 5. Die europäische Dimension im Minderheitenschutz

### 5.1. Die Europäische Union

Zwischen dem Atlantik und dem Ural leben etwa 750 Millionen Europäer, es gibt 280 bis 300 Minderheiten, denen 100 Millionen Menschen angehören. In der EU sprechen von den 371 Millionen Menschen ungefähr 50 Millionen eine andere als die offizielle(n) Staatssprache(n). Alleine diese Zahlen zeigen, warum man sich in der EU der Problematik des Minderheitenschutzes anzunehmen hat. Die Gesamtbevölkerung der EU ist am 1. Mai 2004 auf 450 Millionen angewachsen, deshalb ist die EU auch mit weiteren Herausforderungen im Bereich der Minderheitenproblematik konfrontiert.

Viele der neuen Mitglieder haben noch ungeklärte Situationen in diesem Bereich. Ein Fortschritt war, dass die EU bei der letzten Erweiterung bereits im Vorfeld der konkreten Beitrittsverhandlungen auf eine Klärung eventueller Minderheitenprobleme der Beitrittskandidaten gedrängt hatte. Man wollte und will sich nicht noch zusätzliches Konfliktpotenzial zu den bereits bestehenden Problemen einhandeln.

Österreichische Sicherheitspolitiker wie Erich Reiter betonten vorweg: „Die große EU-Erweiterung wird die EU in direkte Nachbarschaft mit Problemgebieten führen.“ Ethnische Konflikte und Separationsbewegungen sind „Stichworte für die noch existierenden europäischen Problemgebiete. Die EU wird damit stärker als bisher gefordert ... sein, sich nicht nur als Wirtschaftsmacht und als Stabilitätsfaktor, sondern auch als außen- und verteidigungspolitischer Akteur zu profilieren.“<sup>30</sup>

Kritische Stimmen zeigen eine Doppelgleisigkeit der EU in der Minderheitenfrage auf. Sie orten eine „Nicht-Politik“ im Inneren und eine aktive Politik

gegenüber den neuen Mitgliedsstaaten. Von den neuen Mitgliedern werden die Kopenhagener Kriterien von 1993 verlangt, während „altgediente“ Mitgliedsstaaten wie Frankreich und Griechenland mit diesen Standards ihre Probleme haben. Die Kandidatenländer mussten stabile Institutionen vorweisen, aber auch Wahrung der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Respekt für den Minderheitenschutz garantieren. Damit wurde zum ersten Mal auf die Erfüllung von politischen neben den wirtschaftlichen Kriterien bestanden.

Die EU-Charta der Grundrechte, die rechtlich nicht bindend ist, verbietet Diskriminierung aufgrund von genetischen Merkmalen, Hautfarbe, Sprache, politischen oder andere Überzeugungen, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Eigentum oder Geburt. In der EU gehört der Minderheitenschutz in den Bereich der EU-Menschenrechtspolitik. In Art. 6 des EU-Vertrages wird auf die EMRK verwiesen, weiters sind in der EU-Charta der Grundrechte Art. 20 (Gleichheit vor dem Gesetz) und Art. 21 (Diskriminierungsverbot) zu erwähnen.

Im Auftrag der 1997 eingerichteten Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) führte das österreichische Forschungsinstitut SORA eine Untersuchung über die Einstellungen gegenüber Minderheiten und Immigranten in den EU-Mitgliedsstaaten durch. Die Ergebnisse wurden im März 2001 präsentiert.<sup>31</sup> Sebastian Seibert analysiert die empirischen Ergebnisse: „Einerseits befürworten viele EU-Bürger Maßnahmen, die das Zusammenleben von Mehr- und Minderheiten fördern, andererseits fühlen sich viele von der Existenz von Minderheiten persönlich beeinträchtigt. Die Zahl der ‚aktiv‘ Toleranten übersteigt in 13 Ländern die der Intoleranten. Die größte Gruppe sind die passiv Toleranten und die Ambivalenten. ... In einigen Ländern war der Anteil an ‚weiß nicht‘ oder gar keine Antwort auf Fragen nach der Haltung gegenüber Minderheiten sehr hoch, da es sich dort um ein politisch sensibles Thema handelte. Die Faktoren, die am besten Aufschluss über die Haltung gegenüber Minderhei-

<sup>30</sup> Erich Reiter: Strategiepapier: Sicherheitspolitik und EU-Erweiterung. Wien, Juli 2002 (= Strategische Analysen des Büros für Sicherheitspolitik), S. 15.

<sup>31</sup> <[www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm17-2.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm17-2.pdf)>.

ten geben, sind Wahlverhalten, Bildung, familiäre Beziehungen zu Personen anderer Rasse, Religion, Nationalität oder Kultur, ebenso die Erfahrung mit Arbeitslosigkeit. Jeder fünfte EU-Bürger befürwortet eine kulturelle Assimilierung der Minderheiten im Sinne einer Aufgabe der eigenen Kultur.“<sup>32</sup>

Dieses Ergebnis hat die Minderheiten in der EU aufhorchen lassen, denn was bleibt einer Minderheit, wenn sie ihre eigene Kultur zugunsten einer kulturellen Assimilierung aufgeben soll? Kann dies das Ende der betroffenen Minderheit bedeuten? Auch unter diesem Ansatz kommt man wieder zu der Kernfrage der Definitionsmerkmale einer Minderheit zurück. Das wichtigste Ergebnis der Umfrage ist die Notwendigkeit für die EU, sich mit diesen Problemen auseinander zu setzen.

Auch zeigt das Eurobarometer 2003 bei der Frage, wovon die EU-Bürger Angst haben, bei der Angabe „Ethnische Konflikte in Europa“ einen 60 %-Anteil. (Die Angst vor internationalem Terrorismus wird mit 80% angegeben). Es gibt also Unsicherheiten nicht nur bei den Minderheiten selbst, sondern auch bei den EU-Bürgern insgesamt.

Die EUMC will ein Europa ohne Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Sie setzt sich für Werte wie Toleranz, Gleichheit, Solidarität, Respekt der Menschenrechte und Demokratie ein. Dazu werden Berichte und Analysen erstellt.

Im Europäischen Parlament gab es den Vorschlag zur Schaffung einer Europäischen Stelle für die Beobachtung der Menschenrechtssituation in den EU-Ländern (Human Rights Monitoring Agency), die aber an inneren Unstimmigkeiten zwischen den EU-Ländern bislang scheiterte.

## 5.2. Der Europarat

1949 gegründet umfasst der Europarat mit Sitz in Straßburg derzeit 45 Mitgliedsstaaten.<sup>33</sup> Der Europarat beschäftigte sich schon relativ früh mit dem Minderheitenschutz und sah eine seiner Aufgaben

immer darin, sich für Menschenrechte einzusetzen, die parlamentarische Demokratie zu schützen und die Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen.

Bereits 1949 befasste sich der Ausschuss für Rechts- und Verwaltungsfragen mit dem „Problem eines erweiterten Schutzes der Rechte nationaler Minderheiten“<sup>34</sup>.

Die Europäische Charta für regionale und Minderheitensprachen 1992 erscheint auf den ersten Blick als ein großer Schritt in Sachen Minderheitenschutz. Diese trat in Österreich 2001 in Kraft. Das Problem der Charta liegt allerdings darin, dass den Vertragsstaaten selbst die Entscheidung überlassen wird, auf welche Minderheitensprache die Charta anzuwenden ist.

Daneben gibt es das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995, das 1998 auch in Österreich in Kraft getreten ist und am 1. Juni 2000 von 31 Staaten ratifiziert wurde. Dies ist der weltweit erste rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag auf diesem Gebiet, der dem Minderheitenschutz „an integral part“ des völkerrechtlichen Schutzes im Rahmen der Menschenrechte bietet.<sup>35</sup> Aber auch in diesem Vertrag gibt es keine Definition des Begriffes Minderheit. Der Grund für diesen pragmatischen Ansatz war, dass im Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN), das für die Ausarbeitung der Konvention zuständig war, keine allgemein akzeptierte Definition zu finden war. Es wird sogar betont, dass diese Rahmenkonvention den Charakter eines „living instrument“ haben soll, um dynamisch und an die jeweilige Situation angepasst bleiben zu können.

1991 legte die Europäische Kommission für Demokratie und Recht dem Europarat einen „Entwurf für eine Europäische Konvention für den Schutz von Minderheiten“ vor.

Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten trat 1998 in Kraft

<sup>32</sup> Sebastian Seibert: Einstellungen gegenüber Minderheiten in der Europäischen Union. In: MRM-Menschen-Rechts-Magazin, Heft 1/2002, S. 17-20.

<sup>33</sup> <www.coe.int>.

<sup>34</sup> Jürgen Schwarz (Hg.): Satzungen des Europarates. Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945-80. Bonn 1980.

und ist neben der Charta der Regional- und Minderheitensprachen ein rechtsverbindliches Vertragswerk. Probleme liegen jedoch in der Umsetzung und in der sehr allgemein definierten Form des Minderheitenschutzes. Dazu erklärt Hartmut Hausmann: „Die einzige Möglichkeit, ethnische Spannungen abzubauen, für den wirksamen Schutz von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, liegt darin, den demokratischen Zusammenhalt und Pluralismus zu gewähren.“ Ein Beschluss der Staats- und Regierungschefs bei dem ersten Gipfeltreffen 1993 in Wien scheiterte am Problem, keine Definition für Minderheiten gefunden zu haben, an der ungeklärten Situation in Frankreich, Griechenland und der Türkei bezüglich des Bestehens nationaler Minderheiten in ihren Staatsgebieten und an der unklaren Haltung Deutschlands und anderer Länder, die durch Zuwanderung in den letzten Jahrzehnten entstandenen neuen Minderheiten als solche auch anzuerkennen.

Die Übernahme der Rahmenkonvention in nationales Recht wird inzwischen als Vorbedingung für die Aufnahme in die EU gesehen, jedoch haben einige „alte“ EU-Länder wie Frankreich und Belgien die Konvention weder unterschrieben noch ratifiziert. Frankreich vertritt die Meinung, die Konvention verletze das verfassungsrechtliche Postulat der Gleichheit aller Bürger. Die Türkei lehnt sich an die französische Haltung an und verneint die Existenz einer kurdischen Minderheit. Die Charta der Minderheitssprachen unterzeichneten alle Mitglieder, teilweise stehen die Ratifikationen aber noch aus. Die Beitrittskandidaten mussten die „Kopenhagener Kriterien“ (Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitsrechte) erfüllen, dazu wurden laufend Forschungsberichte erstellt, und die Kommission beobachtete die Umsetzung mittels „pre-accession monitoring“.

In Einzelaspekten werden Minderheitenfragen auch von der 1965 in Kraft getretenen Sozialcharta von 1961 und von der Konvention für Menschenrechte und Biomedizin von 1997 berührt.

### 5.3. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sieht sich als eine den Grund- und Menschenrechten verpflichtete Wertegemeinschaft, die auf der Ebene der Regierungszusammenarbeit entscheidet. In der GASP ist die Achtung und Wahrung der Menschenrechte aber nur eines von vielen Zielen. Es gibt eine Ratsarbeitsgruppe für Menschenrechte (COHOM), die gemeinsame Strategien, Standpunkte und Aktionen ausarbeiten soll (zum Beispiel 1999 gegen Russland-Tschetschenien, und Ukraine).

### 6. Der EU-Verfassungsentwurf 2003

Das EU-Parlament sah in seiner Bilanz vor der großen Erweiterung am 1. Mai 2004 noch viele Mängel in den Beitrittsländern, auch solche im Bereich des Minderheitenschutzes.<sup>36</sup>

Romedi Arquint, Präsident der Federal Union of European Nationalities (FUEN), stellt dem Verfassungsentwurf der EU 2003 hinsichtlich der Minderheitenbehandlung auch kein gutes Zeugnis aus: „Der Verfassungsentwurf ist, was die aktuelle Problematik der nationalen Minderheiten betrifft, keine Erfolgsgeschichte. Es finden sich Ansätze zur Sprachen- und Kulturvielfalt, aber keinerlei Hinweise auf eine politische Verantwortung der EU im Bereich der ethnonationalen Konflikte.“<sup>37</sup>

Im Teil I des Verfassungsentwurfes findet sich unter den Zielen der Union im Art. 5 folgendes: „Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ Des Weiteren befindet sich in der Charta der Grundrechte (die als Teil des Verfassungsvertrages rechtsverbindlich werden soll) im Verfassungsteil II, Art. 21 ein Diskriminierungsverbot unter anderem wegen der „Sprache, der ethnischen und sozialen Herkunft ...“, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minder-

<sup>35</sup> <[www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm12-2.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm12-2.htm)>.

<sup>36</sup> Noch viele Mängel. Bilanz des EU-Parlamentes über die Vorbereitungen in den Beitrittsländern. FAZ, 11.3.2004, S. 5.

<sup>37</sup> Romedi Arquint: Die EU und die nationalen Minderheiten. <[http://www.fuen.org/pdfs/20030902RA\\_EunatMin.pdf](http://www.fuen.org/pdfs/20030902RA_EunatMin.pdf)>.

heit“, in Art. 22 das Gebot der „Achtung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt“. Gemäß Teil III des Verfassungsentwurfes (3.1a und 3.5 – Interne Politikbereiche und Maßnahmen) „können die für die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der ... ethnischen Herkunft erforderlichen Maßnahmen durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze des Rates festgelegt werden“.

Die neuen Mitgliedsländer mussten wie schon erwähnt die Kopenhagener Kriterien von 1993 erfüllen, unter anderem eine strenge Beachtung des Standards des Minderheitenschutzes.

Ein wichtiger Fortschritt ist der Art. 7 Teil II, in dem der Konvent den Beitritt der EU zur EMRK befürwortet, das beinhaltet auch die Konvention zum Schutz nationaler Minderheiten. Falls die Charta rechtliche Verbindlichkeit erlangen sollte, müsste die Individualbeschwerde vor dem EuGH möglich gemacht werden.<sup>38</sup> Der Luxemburger Gerichtshof der EU lehnte dies bisher ab, da es zu einem Kompetenzverlust zugunsten des Straßburger Gerichtshofes kommen könnte. Roland Vaubel sieht auch ein Problem bei der Übernahme der Charta der Grundrechte als Teil des Verfassungsvertrages, denn die Charta enthält nicht nur „Freiheitsrechte, sondern eine Vielzahl von Anspruchsrechten gegenüber dem Staat, die in den Händen der Luxemburger Richter zu einer erheblichen Ausweitung der Staatstätigkeit führen könnten“.<sup>39</sup>

Kritik gibt es auch von der Gesellschaft für bedrohte Völker am Verfassungsentwurf. Man bezieht sich auf die Studie „euromosaic“ der EU-Kommission, in der festgestellt wird, dass die 48 Minderheitensprachen in der EU der 23 nur noch eine „begrenzte“ oder „gar keine“ Überlebensfähigkeit“ mehr haben. Diesem Umstand werde im Verfassungsentwurf mit dem Hinweis auf die Charta der Regional- und Minderheitensprachen des Europarates nicht Rechnung getragen.

---

<sup>38</sup> Wolfgang Heinz: Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union. Der (lange) Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz. In: Reihe Eurokolleg 47, 2003, S. 1-7.

<sup>39</sup> Roland Vaubel: Verfassungsentwurf. Europa droht eine Regulierungsspirale. FAZ, 9.7.2003.

Die grundsätzliche Frage ist die, ob die bereits bestehenden Instrumentarien zum Schutz der Minderheiten auf europäischer Ebene ausreichen und eher verstärkt werden sollten, oder ob die EU tatsächlich für sich selbst strengere Grundsätze aufstellen, also Bestehendes umsetzen und erweitern oder neu gestalten sollte. Als positives Vorbild wird von Romedi Arquint die Schweiz bezeichnet, die „mit einem föderalistischen politischen System die Fragen der nationalen Minderheiten pragmatisch und zufriedenstellend lösen kann“.

Sabine Riedel betonte anlässlich einer Veranstaltung der Europäischen Kommission und der Stiftung für Wissenschaft und Politik am 21. Februar 2002, dass dem Thema Minderheitenschutz in der EU lange keine große Bedeutung zugemessen wurde, über Empfehlungen der OSZE und des Europarates wurde nicht hinausgegangen.<sup>40</sup> Die Erweiterung durch neue Mitglieder stelle die EU aber auch vor neue Herausforderungen, teils weil die neuen Mitglieder Probleme mit ihren Minderheiten haben, aber auch weil die Minderheitenpolitik als Zentralthema ihrer Außenpolitik gesehen wird und dadurch große politische Relevanz für diese Staaten hat. Deshalb entsteht die Notwendigkeit, sich auch auf EU-Ebene mit diesem Thema auseinander zu setzen.

Für Riedel stellen die Maßnahmen der „positiven Diskriminierung“, gemeint sind damit zum Beispiel eigene Bildungssysteme für Minderheiten, eher eine Förderung und Verfestigung der Probleme als eine Lösung zwischen den ethnischen Identitäten dar.

Sollte man sich deshalb nicht auf das Entstehen der Probleme im Minderheitenbereich konzentrieren? Die Entstehungsformen von „Minderheiten“ sind im Vergleich zur Definitionsdiskussion leichter darstellbar:<sup>41</sup> Sie reichen von Invasion, erzwungener Migration durch Umsiedlung, erzwungener Migra-

---

<sup>40</sup> Sabine Riedel: Die EU-Minderheitenpolitik gegenüber den Beitrittskandidaten: Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung. In: Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess. Eine Veranstaltung der Europäischen Kommission und der Stiftung Wissenschaft und Politik, 21. Februar 2002. Berlin, Juni 2002.

<sup>41</sup> Martina Boden: Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa. Ursprünge, Entwicklungen, Krisenherde. München 1993.

tion durch Vertreibung, über freiwillige Migration bis zur Staatenbildung. Durch diese Entstehungsformen von Minderheiten zeigt sich wieder ganz klar der Bezug zur Sicherheitspolitik. Wenn die Entstehung von Minderheiten, so wie es scheint, einfach zu erklären ist, steht zur Diskussion, warum die Politik und besonders die Sicherheitspolitik nicht bereits hier, also am Anfang des Entstehens der Probleme, ansetzt – natürlich nicht im Sinne einer Verhinderung der Entstehung von Minderheiten, sondern bei der Sicherstellung und Gewährleistung eines offenen Prinzips in Staatengemeinschaften, das im Vorhinein Akzeptanz und Toleranz den „anderen“ gegenüber fördert.

(Anmerkung: Im Juni 2004 wurde die EU-Verfassung von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer beschlossen. Allerdings wird es noch vor den Ratifikationen in einigen EU-Ländern dazu Referenden und Volksabstimmungen geben.)

## 7. Schlussfolgerung

Lösungsansätze im Bereich der Minderheitendiskussion gibt es viele, auch der Wille zur Durchsetzung ist vorhanden. Weltweit und besonders in Europa muss man sich aber bewusst werden, dass Konfliktverhütung bereits sehr früh einsetzen muss.

Kleine ethische Konflikte können der Auslöser für eine unvorhersehbare Kettenreaktion und Konfliktausbreitung sein. Herfried Münkler gibt in diesem Zusammenhang folgendes zu bedenken: „Ethnische Spannungen und zunehmend auch religiöse Überzeugungen spielen in den neuen Kriegen eine wichtige Rolle. Die im letzten Jahrzehnt auf dem Balkan geführten Kriege, die Kriege in der Kaukasusregion sowie Afghanistan-Kriege, wären ohne ethnische und religiöse Gegensätze anders verlaufen oder hätten überhaupt nicht stattgefunden.“<sup>42</sup>

Hier sind die Sicherheitspolitik und die für sie handelnden Personen gefordert, Instrumentarien und Institutionen zu schaffen, die im Sinne einer Konflikt-Krisenprävention und Konfliktverhütung

arbeiten. Geschaffene Standards sollten von allen ohne Ausnahme eingehalten und laufend entsprechend den neuen Situationen nachjustiert, die Sanktionsmöglichkeiten verstärkt, verbessert und den jeweiligen Situationen individuell angepasst werden, denn gerade im Bereich der Minderheitenfrage gibt es sehr viele länderspezifische Indikatoren, die anderen Staaten vielleicht unverständlich und nicht leicht nachvollziehbar erscheinen.

Sensibilisierung, Toleranz, Aufgeklärtheit und Integrationsbereitschaft auch seitens der Minderheiten müssen in die heutigen Zivilgesellschaften getragen werden, und dies sollte vor allem Aufgabe der Politik sein.

## Weiterführende Literatur

- Sarah Pritchard: Der völkerrechtliche Minderheitenschutz. Historische und neuere Entwicklungen. Tübingen 2001.
- Franz Pan: Der Minderheitenschutz im neuen Europa und seine historische Entwicklung. Wien 1999.
- Walter Kemp (Hg.): Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. The Hague, London, Boston 2001.
- Martina Boden: Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa. Ursprünge, Entwicklungen, Krisenherde. München 1993.
- Rainer Hoffmann: Minderheitenschutz in Europa. Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage. Berlin 1995.
- Dieter Blumenwitz (Hg.): Minderheiten und Volksgruppenrecht. Berlin 1995.
- Bridget Anderson, Miles Litvinoff (Hg.): World directory of minorities. London 1997.
- Georg Brunner (Hg.): Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa. Berlin 1999.
- Klemens Ludwig: Ethnische Minderheiten in Europa: Ein Lexikon. München 1995.
- Richard Caplan (Hg.): Europe's new nationalism. States and minorities in conflict. New York 1996.
- Johannes Niewerth: Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht. Berlin 1996.

<sup>42</sup> Herfried Münkler: Die neuen Kriege. Reinbek bei Hamburg, 2002. Bundeszentrale für politische Bildung, Band 387, S. 8.