

Menschenrechtsschutz doppelt und dreifach? Das Zusammenwirken der OSZE-Standards mit anderen Normensystemen

Die Schlussakte von Helsinki wurde 1975 als epochal angesehen, weil sie den Menschenrechtsschutz zu einem Prinzip der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erklärt hatte. Ausdrücklich besagte das Prinzip VII:

„Die Teilnehmerstaaten anerkennen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen ist, die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten.“¹

Von der (westlichen) Politik und den Menschen in den sozialistischen Staaten wurde diese Formel voller Interesse aufgegriffen, vielfach sogar als großer Durchbruch gefeiert.² Dass es tatsächlich ein solcher war, erwies sich Ende der 80er Jahre, als die Forderungen der Helsinki-Schlussakte bezüglich der Menschenrechte zu einem Instrument der Überwindung der Teilung Europas wurden.³ Obwohl die politische Wirkung der Schlussakte zweifelsohne gewaltig war und letztlich wesentlich zur Überwindung der kommunistischen Regime beitrug, so ist doch zu konstatieren, dass die darin niedergelegten Menschenrechtsverbürgungen keineswegs neu waren.

Bloße Wiederholung von VN-Verpflichtungen in der Schlussakte?

Schon die Charta der Vereinten Nationen verpflichtet die Staaten zur Achtung der Menschenrechte und ermächtigt in Artikel 13 die Generalversammlung dazu, Untersuchungen und Empfehlungen zu veranlassen, um zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen.

1 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 7.

2 Vgl. die Nachweise bei Arie Bloed, Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation, in: ders. (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 1-118, hier: S. 40-44.

3 Vgl. Walter Schwimmer, Der Traum Europa, Berlin 2004, S. 88.

gen. Damit wurden die Menschenrechte 1945 erstmals in der Geschichte zu einem Gegenstand des Völkerrechts. Zuvor waren sie eine ausschließlich innere Angelegenheit der Staaten, in die sich andere Staaten nicht einmischen durften. Die schweren und millionenfachen Menschenrechtsverletzungen der Nationalsozialisten führten der Staatengemeinschaft jedoch drastisch vor Augen, dass derartige inhumane Praktiken eine grenzüberschreitende und friedensgefährdende Dimension haben und folglich in die Kompetenz einer internationalen Sicherheitsorganisation gehören müssen. Dies erklärt die Aufnahme der Menschenrechte in die VN-Charta. Freilich blieben die Forderungen der Charta zur Achtung der Menschenrechte 1945 noch sehr allgemein. Vor allem war der Begriff der Menschenrechte sehr unklar, da zumindest drei diesbezügliche Konzepte in das Dokument eingegangen waren: das westliche, das sozialistische und das der (damals wenigen in den VN vertretenen) Entwicklungsländer. 1948 folgte daher mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in 28 Artikeln eine exakte Auflistung derjenigen Rechte des Menschen, die durch die UNO geschützt werden sollten. Da es sich bei der Erklärung um eine Resolution der VN-Generalversammlung handelte, war sie formaljuristisch unverbindlich und hatte lediglich politischen Charakter. Unmittelbar nach ihrer Annahme begann im Jahre 1949 die Kodifizierung der Menschenrechte durch die UNO, die letztlich zu einem ganzen System völkerrechtlicher Verträge führte. Das Herzstück bilden dabei der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) auf der einen und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IpwskR) auf der anderen Seite. Die Pakte wurden bereits 1966 durch die Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 nach der Ratifikation durch 35 Staaten – darunter die meisten sozialistischen – in Kraft.

Die Schlussakte von Helsinki wiederholte 1975 somit also nur menschenrechtliche Verpflichtungen, die bereits seit 1966 Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrags und in VN-Berichten nachlesbar waren. Seit 1976 waren sie auch in den Gesetzblättern aller VN-Mitgliedstaaten, darunter die der sozialistischen Staaten, nachlesbar. Woher kam also die Sprengwirkung der Schlussakte von Helsinki, wenn doch nur Bekanntes wiederholt wurde? Die Hauptursache liegt darin, dass Beschlüsse der UNO der breiten Öffentlichkeit keineswegs bekannt waren. Der Adressatenkreis der KSZE-Dokumente war ein ganz anderer als der Kreis derer, die die spröden Gesetzblätter und VN-Dokumente lasen. Es waren die Menschen und sie fühlten sich durch den verständlichen und in ihre Sprache übertragenen Wortlaut der KSZE-Dokumente angesprochen. Zudem erschien die Schlussakte nicht in den nationalen Gesetzblättern, sondern in den Tageszeitungen, und zwar in großer Auflage. Hinsichtlich der Schlussakte von Helsinki kann also konstatiert werden, dass es vor allem der andere Adressatenkreis war, der es rechtfertigte, bereits zuvor von der UNO verabschiedete Staatenverpflichtungen zu wiederholen. Diese Praxis wurde dank der KSZE/OSZE später zur Regel. Hinzu kamen allerdings dann noch weitere gute Gründe für die Bekräftigung menschen-

rechtlicher Verpflichtungen. Besonders anschaulich wird dies am Beispiel des Minderheitenschutzes.

Weltweite Standards im Minderheitenschutz und ihre Durchsetzung

Der Minderheitenschutz war nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit ein Tabuthema.⁴ Ursächlich dafür waren die Erfahrungen mit dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes, das nach dem Ersten Weltkrieg geschaffen worden war. Es hatte den Minderheitenschutz als Gruppenrecht ausgestaltet, was dem Missbrauch dieser Rechte zur Destabilisierung der aus dem Zerfall Österreich-Ungarns und des Osmanischen Reiches hervorgegangenen jungen und schwachen Staaten Tür und Tor öffnete. Der Untergang der Tschechoslowakei als Folge der Eroberungspolitik des Deutschen Reiches im Jahr 1938 war dafür geradezu ein Lehrstück.

Mit der Gründung der UNO kam es zu einer Abkehr von den Gruppenrechten und zur Hinwendung zu den Individualrechten. Im Rahmen der Kodifizierung des IPbPR in den 60er Jahren setzte sich der Gedanke durch, den individualrechtlichen Ansatz auch auf Minderheiten anzuwenden. Dies wurde in der Literatur zwar vielfach kritisiert,⁵ machte es jedoch möglich, den Stillstand bei der Kodifizierung des Minderheitenschutzes zu überwinden. Das Ergebnis langer Debatten war Artikel 27 des VN-Menschenrechtspaktes:

„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 bedienen.“⁶

Diese Herangehensweise, die nicht der Gruppe, sondern dem einzelnen Angehörigen einer Minderheit einen Rechtsanspruch einräumt, erwies sich als Erfolg. Immerhin akzeptierten die 156 Mitgliedstaaten des Paktes mit lediglich zwei Ausnahmen (Frankreich und die Türkei) diese Verpflichtung.⁷ Der Pakt verpflichtet die 154 Staaten, in einem Abstand von fünf Jahren über ihre legislativen, judikativen und administrativen Maßnahmen an den Menschen-

4 Noch 1972 hatte Felix Ermacora zutreffend eingeschätzt: „Die Staatenvertreter im Europarat betrachten den Volksgruppen- oder Minderheitenschutz so, als würde dieser ein ‚anrüchiges Gewerbe‘ darstellen.“ Felix Ermacora, *Der Minderheiten- und Volksgruppen-schutz vor dem Europarat*, in: Theodor Veiter (Hrsg.), *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, Bd. 3, II. Teil, Wien 1972, S. 75.

5 So Johannes Niewerth, *Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht*, Berlin 1996, S. 96-97.

6 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, in: BGBl. 1973 II 1553.

7 Frankreich und die Türkei haben einen Vorbehalt gegen Artikel 27 eingelegt. Vgl. http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/4_1.htm.

rechtsausschuss zu berichten. Damit wurde ein Verfahren zur Durchsetzung der Minderheitenrechte mittels einer Diskussion zwischen dem Ausschuss und dem betroffenen Mitgliedstaat geschaffen. Hinzu kommt, dass Minderheitenangehörige, die in Staaten leben, die auch das Fakultativprotokoll zum IPbPR⁸ ratifiziert haben, eine internationale Beschwerde gegen ihren Heimatstaat einreichen können, wenn sie in ihren Rechten verletzt wurden und die nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft haben. Das trifft immerhin auf 105 Staaten zu. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass die meisten völkerrechtlichen Verträge nicht über eigene Durchsetzungsverfahren verfügen, dann muss erstaunen, dass es ausgerechnet für das „heiße Eisen“ des Menschenrechts- und insbesondere des Minderheitenschutzes möglich war, ein solches Verfahren zu etablieren.

Allerdings ist weder das Staatenberichts- noch das Individualbeschwerdeverfahren ein *Fact-finding*-Mechanismus; beide fußen vielmehr auf den Angaben des berichtenden Staates und seiner Bereitschaft zur Kooperation mit dem Ausschuss. Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden nicht angehört. Es zeigt anschaulich die Schwäche des Berichtsverfahrens, dass sich Jugoslawien noch 1979 mit folgender allgemeinen Stellungnahme einer weiteren Diskussion seiner Minderheitenpolitik im Menschenrechtsausschuss entziehen konnte: „Auf die Fragen zur Lage der Minderheiten antwortete der Vertreter Jugoslawiens, dass seine Regierung besondere Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Gebiete verabschiedet habe, in denen Minderheitengruppen leben, über die er in seinem nächsten regulären Bericht genauer Auskunft geben werde.“⁹ Dieses Beispiel weist auf die von diplomatischer Höflichkeit kaschierten Schwachstellen des Berichtsverfahrens hin. Diese waren besonders unerfreulich für die betroffenen Menschen, denn für sie gab es keine weitere internationale Beschwerdemöglichkeit, da Jugoslawien das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll nicht ratifiziert hatte.

In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde der Widerspruch zwischen der tatsächlichen Lage in Jugoslawien und ihrer offiziellen Darstellung durch die Regierung immer offenkundiger. Die Dominanz des Souveränitätsdenkens und die formalen Regelungen der diesbezüglichen VN-Instrumente boten jedoch keine adäquaten Ansatzpunkte für eine Reaktion auf die Verletzung von Minderheitenrechten. Folglich konnte mit den menschenrechtlichen Verfahren der VN der Zusammenbruch Jugoslawiens mit all seinen tragischen Folgen für die Menschen ebenso wenig verhindert werden wie der Zerfall der UdSSR. Im Lichte der Erfahrungen mit der Auflösung der beiden Staaten stellte sich die Frage nach neuen flexiblen Instrumenten, die vor allem schnell geschaffen werden mussten. Damit schied die UNO als Schöpferin dieser neuen Instrumente aus, denn Kodifizierungen benötigen in der Regel viel Zeit und bedürfen dann noch der Ratifizierung durch die Staaten.

8 Vgl. die Liste der Staaten unter: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/5.htm>.

9 UN Dokument A/34/18, Absatz 217 (eigene Übersetzung).

Bereits das Menschenrechtsprinzip der Schlussakte von Helsinki enthält einen Bezug auf die Minderheiten. In Absatz 4 des VII. Prinzips heißt es, dass die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten leben, den Angehörigen dieser Minderheiten „jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und [...] auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen“¹⁰ werden. Damit entspricht die Schlussakte dem Geist des Artikels 27 IPbPR, wiederholt dessen Bestimmungen aber nicht. Vielmehr wird der Schutz auf *nationale* Minderheiten beschränkt, also auf Gruppen, die dadurch charakterisiert sind, dass sie einen *kin-state* oder ein „Mutterland“ haben. Ein Beispiel für eine solche nationale Minderheit und die möglicherweise mit diesem Status verbundenen politischen Spannungen sind die Ungarn in der Slowakei und in Rumänien.

Die KSZE engte ihre Herangehensweise an den Minderheitenschutz in der Schlussakte im Vergleich zur UNO insofern ein, als sie sich mit ihrer Bezugnahme auf nationale Minderheiten ausdrücklich auf den zwischenstaatlichen Aspekt von Minderheitenproblemen beschränkte und damit deutlich machte, dass sie sich in erster Linie als Sicherheitsorganisation versteht. Die späteren Entwicklungen in Jugoslawien, wo der Streit insbesondere um die Rechte der nationalen Minderheiten entbrannte und zu Völkermord und massiven „ethnischen Säuberungen“ führte, bestätigten auf traurige Weise, wie notwendig und sinnvoll die Herangehensweise der KSZE war.¹¹ Ein weiterer Unterschied zur UNO besteht darin, dass die Wahrnehmung der religiösen, kulturellen und sprachlichen Rechte durch die Angehörigen der Minderheiten in diesem Zusammenhang nicht genannt wird. Diesbezüglich wird nur die Nichtdiskriminierung gefordert. Dies ist jedoch keine „kulturfeindliche“ Schwachstelle der Schlussakte, sondern ihrer Struktur geschuldet. An anderer Stelle fordert sie sehr wohl, und zwar im Korb 3 unter der Überschrift „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“, die kulturellen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten zu achten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Schlussakte nicht lediglich den Standard des IPbPR wiederholt. Vielmehr stellt das regionale KSZE-Dokument auf die spezielle Situation in Europa ab. Des Weiteren hat die Schlussakte einen anderen Status als der Pakt, bei dem es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der aber 1975 noch nicht in Kraft getreten war und daher noch keine Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten entfaltet hatte. Damit füllte die Schlussakte 1975 eine Lücke. Dies trifft auch auf die Zeit nach dem Inkraft-

10 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), S. 7.

11 Im Lichte der nachfolgenden Ereignisse nimmt es sich seltsam aus, dass ausgerechnet Jugoslawien sich während der Ausarbeitung der Schlussakte von Helsinki für möglichst durchgreifende Minderheitenschutzbestimmungen eingesetzt hatte. Vgl. Jan Hegelsen, Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process, in: International Journal on Group Rights 2 (1994), S. 7.

treten des IPbpR 1976 grundsätzlich zu, da anfänglich nur 35 Staaten an den Pakt gebunden waren und lange Zeit nicht alle KSZE-Staaten dem Pakt angehörten. Zu beachten ist weiterhin, dass der Pakt für die Mitgliedstaaten zwar rechtliche Verbindlichkeit besaß, aber auch so manche Grauzone eröffnete, da sich die Durchsetzungsmechanismen erst einarbeiten mussten und die Bestimmungen kaum bekannt waren. Demgegenüber entfaltete die Schlussakte ab 1975 eine große politisch-moralische Verbindlichkeit, da sie in einer feierlichen Zeremonie von den Staats- und Regierungschefs vor den laufenden Kameras der Weltmedien unterzeichnet worden war und sich viele Regierungen daher genötigt fühlten, die Bestimmungen mit Leben zu erfüllen. Insgesamt war die Befassung der KSZE mit der Minderheitenproblematik also durchaus sinnvoll und stellte nicht nur eine Wiederholung bestehender Standards dar. Allerdings zeigte sich angesichts der vor allem auf dem Balkan zu beobachtenden Zuspitzung der Minderheitenprobleme seit den 80er Jahren, dass weitere KSZE-Initiativen notwendig waren. Sie wurden jedoch von den sozialistischen Staaten sowie von Frankreich und der Türkei, die dem gesamten Konzept des Minderheitenschutzes ablehnend gegenüberstanden, zurückgewiesen. Folglich konnten auf den Folgetreffen der KSZE-Staaten nur kleine Verbesserungen der Bestimmungen der Schlussakte erzielt werden.¹²

Allerdings waren auch diese kleinen Schritte der KSZE immer noch mehr als die UNO erreichen konnte, die auf dem Stand des IPbpR verharrte und ansonsten nur einige Studien der Menschenrechts-Unterkommission veröffentlichte. Erst der Zusammenbruch des Ostblocks eröffnete diesbezüglich ein *window of opportunity*, weil damit zumindest einer der stärksten Opponenten eines durchgreifenderen Minderheitenschutzes entfiel. Die KSZE hat die Chance in einzigartiger Weise genutzt, was als weiterer Beleg für die enorme Flexibilität dieser Institution angesehen werden muss.

Tabubrecher KSZE: Das Kopenhagener Dokument 1990

Als grundlegender und bis dahin nicht für möglich gehaltener Durchbruch ist insbesondere das am 29. Juni 1990 verabschiedete Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Kopenhagener Dokument) anzusehen, das unmittelbar in der Phase des Zusammenbruchs des Ostblocks ausgearbeitet wurde und ganz erstaunliche (und vollkommen zutreffende) Feststellungen enthält. Noch ein Jahr zuvor wäre ein solches Dokument wegen seines subversiven Inhalts in den Stahlschränken östlicher Ideologiewächter verschwunden. Folglich kann es nicht verwundern, dass es von Politik und Wissenschaft als Ausdruck der Schaffung einer europäischen freiheitlichen Wertegemeinschaft euphorisch begrüßt

12 Vgl. die Nachweise bei Christiane Höhn, *Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention, Der Minderheitenschutz im Rahmen der OSZE*, Berlin 2005, S. 13ff.

wurde.¹³ Die Begeisterung war durchaus berechtigt, da das Kopenhagener Dokument die Kriterien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit denen des Menschenrechts- und vor allem des Minderheitenschutzes verbindet. Damit wurde deutlich gemacht, dass echte Demokratie die Achtung von Minderheitenrechten einschließt. Ausdrücklich heißt es, dass die Minderheitenrechte wesentlicher Faktor für innerstaatlichen Frieden, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie sind. Die KSZE-Teilnehmerstaaten verpflichteten sich „besondere Maßnahmen [zu] ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern [...] zu gewährleisten“.¹⁴ Personen wird das Recht zugestanden, selbst über die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit zu entscheiden. Der Gebrauch der Muttersprache, die freie Religionsausübung, die Garantie ungehinderter Kontakte innerhalb ihres Landes, aber auch über die Grenzen hinweg mit Bürgern anderer Staaten, mit denen sie eine gemeinsame ethnische oder nationale Herkunft, ein gemeinsames kulturelles Erbe oder ein religiöses Bekenntnis teilen, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf die Ausübung kultureller Aktivitäten und den Schulunterricht in der Muttersprache werden ebenso genannt wie der Schutz und die Förderung der Identität nationaler Minderheiten und die Einrichtung lokaler und autonomer Verwaltungseinheiten. Damit geht das Kopenhagener Dokument – allerdings bezogen auf eine andere Staatengruppe (die sich nunmehr als Wertegemeinschaft verstand) und von anderer rechtlicher Qualität (es handelte sich wiederum um ein Dokument mit politischer Verbindlichkeit) – weit über den IPbpR hinaus.

Die Charta von Paris für ein neues Europa bestätigte im selben Jahr das Kopenhagener Dokument. Allerdings zeigte sich danach, dass die KSZE das Tempo hinsichtlich der Akzeptanz von Minderheitenrechten und im Aufstellen neuer diesbezüglicher Standards nicht durchhalten konnte. Das *window of opportunity* hatte sich nach der ersten Euphorie über die neuen gemeinsamen demokratischen Werte Europas geschlossen. Die Gegner bildeten eine neue Formation, die quer durch den ehemaligen Osten und den Westen verlief. Das zeigte sich bereits im Juli 1991 auf dem KSZE-Expertentreffen in Genf, auf dem eine Allianz aus ehemaligen Ostblockstaaten (Bulgarien, Rumänien, Jugoslawien) auftrat, die ebenso hinter die Kopenhagener Standards zurückgehen wollte wie Frankreich, Griechenland und die Türkei. Dass dieser Widerstand nicht erfolglos war, zeigt die Genfer Schlusserklärung: „[Die Staaten] nehmen zur Kenntnis, dass nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Min-

13 Vgl. Alexis Heraclides, *The Human Dimension's Swansong in Helsinki-II: The Normative Aspect with Emphasis on National Minorities*, in Arie Bloed (Hrsg.), *The Challenge of Change: Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, Dordrecht 1994, S. 283-303, hier: S. 285.

14 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.1, S. 18.

derheiten führen.¹⁵ Damit siegte wieder einmal nationales Souveränitätsdenken über den Gedanken des Minderheitenschutzes.

Dennoch war das Thema des Verhältnisses von Demokratie und Minderheitenschutz nunmehr auf der europäischen und weltweiten Tagesordnung, denn die KSZE hatte mit dem Kopenhagener Dokument ein Tabu gebrochen. Sie hatte damit nicht nur einigen Staaten, sondern auch den anderen (wohletablierten) und auf ihre Leistungen im Menschenrechtsschutz außerordentlich stolzen internationalen Organisationen den Fehdehandschuh hingeworfen. Diese sahen sich nunmehr veranlasst, ihn aufzunehmen und ihre Stellung zu verteidigen. Hinzu kam, dass sich die Minderheitenkonflikte in Jugoslawien und anderen ehemals sozialistischen Staaten zugespitzt hatten und die Öffentlichkeit von der Politik entschiedene Maßnahmen erwartete.

Der Fehdehandschuh wird aufgenommen: Der Wettlauf um das beste Instrument

Durch die Innovationsfreude der KSZE sah sich der Europarat, der sich als die Wiege des europäischen Menschenrechtsschutzes betrachtet, herausgefordert. Erstaunlich schnell arbeitete die Venedig-Kommission im Auftrag des Europarates ein Dokument aus, das in zweierlei Hinsicht wirklich revolutionär ist. Zum einen enthält es eine Definition von Minderheit und spricht dieser Gruppenrechte zu. Damit unterscheidet sich der Ansatz von allen anderen minderheitenrelevanten Instrumenten, die wegen des Widerstands vieler Staaten alle ohne eine Definition und ohne Gruppenrechte auskommen müssen. Zum zweiten handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, und zwar um ein Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Wäre das Protokoll angenommen worden, hätte der Durchsetzungsmechanismus der EMRK auch auf die Minderheitenrechte angewendet werden können. Somit hätten Angehörige von Minderheiten den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof im Falle der Verletzung des Protokolls anrufen können.

Die Akzeptanz dieses Protokolls durch die Staaten wäre eine kopernikanische Wende in der Herangehensweise gewesen, insbesondere deshalb, weil damit Minderheitenrechte einklagbar geworden wären. Allerdings kam es nicht zu dieser Revolution, da nur die Parlamentarische Versammlung des Europarates das Dokument als Empfehlung 1201 verabschiedete. Der zweite Schritt, die letztlich entscheidende Annahme durch das Ministerkomitee, blieb aus. Dieses Gremium befasste sich gar nicht erst mit der Empfehlung,¹⁶ da das Gipfeltreffen der Europaratsstaaten inzwischen beschlossen hatte, einen völ-

15 Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf, 19. Juli 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.3, S. 4.

16 Vgl. Heinrich Klebes, Der Entwurf eines Minderheitenprotokolls zur EMRK, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 16 (1993), S. 149.

lig neuen Vertrag auszuarbeiten, der sich in dreierlei Hinsicht von der Empfehlung 1201 unterscheidet: Es handelt sich nicht um ein Protokoll zur EMRK, sondern um ein Rahmenabkommen, das keine konkreten Einzelverpflichtungen enthält, sondern lediglich einen Rahmen absteckt, der durch den betroffenen Staat auszufüllen und zu konkretisieren ist. Damit ist der Europäische Menschenrechtsgerichtshof bei Vertragsverletzungen nicht anrufbar. Das Rahmenabkommen enthält auch keine Definition des Begriffs Minderheit, sondern überlässt die Definitionshoheit den Mitgliedstaaten.

Bei der Gegenüberstellung der ersten Vorstellungen im Europarat und dem Ergebnis drängt sich der Vergleich vom Berg, der kreißte und ein Mäuslein gebar, auf. Dennoch darf das Ergebnis nicht gering geschätzt werden. Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 enthält in ihren 32 Artikeln, die in fünf Abschnitte gegliedert sind, in erster Linie programmatische Vorschriften. Sie verpflichtet aber die Mitgliedstaaten, ihr nationales Recht in einer Weise auszugestalten, dass es mit den Vorgaben der Rahmenkonvention übereinstimmt. Durch die so mögliche Flexibilität wird die Rahmenkonvention zu einem *living instrument* und erlaubt es, sich den sich ändernden Bedürfnissen nationaler Minderheiten anzupassen.¹⁷

Der große Unterschied zu OSZE-Dokumenten besteht neben dem völkerrechtlichen Vertragscharakter darin, dass die Rahmenkonvention mit einem Durchsetzungsmechanismus ausgestattet ist. Demnach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Berichte zu übermitteln, die vollständige Informationen über die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen enthalten, die zur Erfüllung ihrer Pflichten aus der Rahmenkonvention ergriffen wurden. Das Ministerkomitee, das bei der Erfüllung dieser Aufgabe von einem Beratenden Ausschuss unterstützt wird, nimmt eine rechtlich verbindliche Einschätzung vor, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in angemessener Weise nachgekommen sind. Dieser Mechanismus geht weit über das hinaus, was zur Durchsetzung eines OSZE-Dokuments getan werden kann. Die Praxis bestätigt die weitreichenden Konsequenzen.¹⁸

Insgesamt gesehen war die Rahmenkonvention wohl die Antwort des Europarates auf den Fehdehandschuh der KSZE/OSZE. Aber auch die UNO sah sich durch diese herausgefordert. Ausdruck dessen ist die Resolution 47/135 der Generalversammlung von 1992, die eine Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, enthält. Dieses Dokument ist an sich ebenso wenig rechtsverbindlich wie eines der OSZE, erhält aber dadurch, dass es sich letztlich um eine Auslegung des Artikels 27 IPbPR handelt, eine gewisse rechtliche Dimension. Was der IPbPR in lediglich zwei Sätzen ausführt, wird in der Erklärung in neun Artikeln vertieft. Dass diese Auslegung erst 1992,

17 Vgl. Rainer Hofmann, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Menschenrechts-Magazin 2 (2000), S. 12.

18 Vgl. Heinrich Klebes, Minderheitenschutz durch den Europarat: Richtungswechsel durch „Entrechtlichung“ von Verträgen?, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz – Rechtliche oder politische Absicherung?, Bonn 1998, S. 138.

also 16 Jahre nach dem Inkrafttreten des IPbpR möglich wurde, lässt auf ein nunmehr offensiveres Herangehen an Minderheitenfragen auch auf universeller Ebene schließen.¹⁹ Bekräftigt wird dieser Eindruck dadurch, dass auch der Menschenrechtsausschuss, der für die Durchsetzung von Artikel 27 IPbpR verantwortlich ist, 1994 einen *General Comment 23* verabschiedete,²⁰ in dem die Pflichten der Mitgliedstaaten im Einzelnen analysiert werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Europarat und die UNO ihrer traditionellen Herangehensweise an den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz treu geblieben sind und diese auch auf das ehemalige Tabuthema Minderheitenschutz ausgedehnt haben. Es wurden neue Verträge geschlossen, bestehende ausgelegt und Durchsetzungsmechanismen geschaffen. Der große Vorteil ist, dass die Pflichtenlage der Mitgliedstaaten nun weitaus klarer ist und die Erfüllung der Verpflichtungen öffentlich eingefordert wird.

Erneuter Bahnbrecher OSZE: Innovative Institutionalisierung

Nachdem es der KSZE gelungen war, die Minderheitenproblematik auf die internationale Tagesordnung zu setzen, fand sie 1992 auf dem Gipfeltreffen in Helsinki erneut eine spezifische Herangehensweise, die sie deutlich von anderen internationalen Organisationen abgrenzt. Vor dem Hintergrund sich zuspitzender Konflikte unterstrich die KSZE ihre Kompetenz auf dem Gebiet der Konfliktprävention. Auf dem Balkan hatte sich nämlich gezeigt, dass ethnische Konflikte nach ihrem Ausbruch von außen kaum mehr beeinflusst werden können. Für die internationale Gemeinschaft musste es daher in jedem Fall darum gehen, Konflikte rechtzeitig zu bearbeiten. Der Minderheitenschutz wurde von der KSZE fortan nicht mehr in erster Linie als menschenrechtliches, sondern als sicherheitspolitisches Problem betrachtet und dem Gebiet der Konfliktprävention zugeschlagen, auf dem die KSZE große Erfahrungen vorweisen konnte. Folglich wurde auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 beschlossen, das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) zu schaffen. Der HKNM sollte fortan für Frühwarnung und Konfliktprävention auf dem Gebiet der Minderheitenfragen zuständig sein.²¹

Mit der Schaffung eines Amtes für die Verhütung von Minderheitenkonflikten verfolgte die KSZE einen völlig anderen Ansatz als die UNO und der Europarat, die mit ihren Instrumenten zum Schutz der einzelnen Angehörigen von Minderheiten letztlich eine menschenrechtliche Herangehensweise verfolgten. Die sicherheitspolitische Aufgabe des HKNM bestand aber gerade darin, sich nicht mit den Ansprüchen einzelner Minderheitenangehöriger oder

19 Vgl. Alan Phillips/Allan Rosas (Hrsg.), *The UN Minority Rights Declaration*, Turku 1993, S. 54ff.

20 UN-Dokument CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

21 Vgl. Jacob Haselhuber, *Institutionalisierung ohne Verrechtlichung: Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten*, in: Heintze (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 18), S. 116ff.

deren Gruppenrechten zu befassen,²² sondern mit solchen Situationen, in denen Minderheitenfragen zu einer Friedensbedrohung werden können. Seinem Mandat zufolge beobachtet der HKNM die Lage im OSZE-Gebiet und bietet dort seine Unterstützung an, wo nach seiner Auffassung eine Situation derart eskalieren kann, dass sie in einen Konflikt übergehen könnte. Angesichts der Zuspitzung der Lage auf dem Balkan konnte diese Idee nicht ernsthaft verworfen werden. Mit Minderheitenproblemen konfrontierte westliche Staaten wollten jedoch verhindern, dass sich der HKNM auch mit ihren Problemen befassen konnte. Deshalb wirkten Frankreich (Korsika), Großbritannien (Nordirland), Spanien (Basken) und die Türkei (Kurden) auf eine Beschränkung des Mandats des HKNM auf *nationale* Minderheiten mit dem Argument hin, dass nur in diesen Fällen eine zwischenstaatliche Dimension gegeben sei. Dies aber reichte noch immer nicht aus, denn zumindest für Nordirland war eine solche Dimension durchaus gegeben. Das Mandat des HKNM wurde daraufhin so formuliert, dass es sein Tätigwerden auch in Fällen, in denen organisierter Terrorismus eine Rolle spielt, verbietet. Damit war das Mandat eindeutig auf die früheren sozialistischen Staaten zugeschnitten und wurde deshalb im Konsens akzeptiert.²³ Die Zustimmung der anderen Staaten mag dadurch erleichtert worden sein, dass es sich bei dem HKNM um ein Instrument der stillen Diplomatie handelt, d.h. alle seine Aktivitäten sind vertraulich, bis die betroffenen Staaten einer Veröffentlichung zustimmen.

Schließlich befasste sich der HKNM mit Ausnahme Griechenlands mit keinem westlichen Staat, trug aber wesentlich zum Abbau von Problemen in den ehemaligen Ostblockstaaten bei. Dies geschah vor allem durch Besuche in den von ihm als konfliktträchtig eingeschätzten Staaten und durch Gespräche mit den Regierungen und mit Minderheitenvertretern. Letztlich konnte in der Slowakei, in Rumänien und in Estland – um nur drei Beispiele zu nennen – eine gewaltsame Austragung von Konflikten verhindert werden. Insofern erwies sich der HKNM als wichtiges Instrument der Konfliktprävention und sein Wirken als Erfolgsstory.²⁴ Gleichwohl wäre das Bild unvollständig, wenn man unerwähnt ließe, dass der HKNM auch eine Reihe von Empfehlungen in Auftrag gab, in denen die (positiven) Erfahrungen der Staatengemeinschaft bezüglich verschiedener Aspekte des Minderheitenschutzes, z.B. auf den Gebieten Bildung, Sprachgebrauch und politische Teilhabe, zusammengetragen und den Staaten als Beispiele für *best practices* zur Verfügung gestellt wurden. Damit konnten allen OSZE-Staaten Anregungen gegeben werden.

22 Diese Einschränkung wird deutlich, wenn man sich die englische Bezeichnung des HKNM vor Augen führt. Sie lautet: High Commissioner *on* (und nicht *for*) National Minorities.

23 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Minderheiten in Westeuropa – (K)ein Thema für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 219-231.

24 Vgl. Pál Dunay, The OSCE in crisis, in: Chaillot Paper 88, Paris 2006, S. 55.

Das innovative Konzept und die erfolgreiche Tätigkeit des HKNM haben vielen Staaten, in denen er früher tätig war, die Türen zur Mitgliedschaft in der EU geöffnet. Damit wurden ihre Minderheitenprobleme – so sie noch existieren – wieder von der sicherheitspolitischen Ebene, deren Bearbeitung sich die KSZE/OSZE zur Aufgabe gemacht hatte, auf die menschen- bzw. minderheitenrechtliche Ebene zurückgeführt. Nunmehr scheinen wieder die Instrumente der UNO und des Europarats zur Anwendung zu kommen.

Schlussbemerkung

Nur auf den ersten Blick scheint es eine Inflation menschenrechtlicher Standards infolge der Aktivitäten verschiedener internationaler Organisationen zu geben, durch die alles doppelt und dreifach geregelt wurde. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es sehr wohl ein sinnvolles Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure gibt. Minderheitenschutz ist dann am erfolgreichsten, wenn er sowohl durch internationale Verträge als auch durch politische Vereinbarungen zum Gegenstand weltweiter und europäischer Zusammenarbeit wird.²⁵ Stehen für die erste Gruppe von Vereinbarungen die UNO und der Europarat, so hat die OSZE bedeutende Instrumente auf politischer Ebene geschaffen. Bei aller Unterschiedlichkeit haben beide Arten von Instrumenten dasselbe Ziel: Sie sollen das Zusammenleben von Mehrheitsbevölkerungen und Minderheiten verbessern und mögliche oder tatsächliche Konflikte verhindern oder beilegen. Der Weg zur Erreichung dieses Ziels ist jedoch unterschiedlich. So sind nicht nur die Normenadressaten verschieden, auch die Bindungswirkung ist differenziert zu bewerten. Es hat sich gezeigt, dass die politischen Normen der OSZE oftmals wirkungsvoller waren als rechtsverbindliche Regelungen. Ein Blick in die Staatenpraxis zeigt, dass Rechtsnormen eben nicht *per se* wirkungsvoller sind. Gerade die OSZE hat es verstanden, durch Originalität und Flexibilität bestehende Lücken auszufüllen und Missstände aufzudecken. Dass sich andere, behäbigere and traditionsbewusste Institutionen daraufhin veranlasst sahen, der OSZE zu folgen und das Thema mit ihren eigenen Methoden zu bearbeiten, zeigt nur, dass die etablierten Organisationen „Eisbrecher“ wie die OSZE brauchen.

Die OSZE hat zudem ein weiteres Ziel erreicht, das gar nicht intendiert war. Durch das in den letzten Jahren rasant wachsende Vertragswerk zwischen den europäischen Staaten (innerhalb und außerhalb der EU) ist es zu einer zunehmenden Verrechtlichung der im Rahmen der OSZE getroffenen politischen Vereinbarungen gekommen. Das hat zum einem mit dem völkerrechtlichen Estoppel-Prinzip zu tun, das das Vertrauen der Staaten auf bestimmte, gerechtfertigte Erwartungen im internationalen Verkehr schützt. Insbesondere die Dokumente der OSZE zum Minderheitenschutz müssen die Staaten nun-

25 Vgl. Brigitte Reschke, Minderheitenschutz durch nichtvertragliche Instrumente: Soft Law im Völkerrecht?, in: Heintze (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 18), S. 56.

mehr daran hindern, in Widerspruch zu ihren eigenen Versprechungen zu geraten, da dies rechtsmissbräuchlich wäre. Die Anwendung dieses Prinzips bedeutet, dass die Staaten selbstbindende Erklärungen abgegeben haben.²⁶ Aber nicht nur dieses rechtstheoretische Argument kann als Beleg für die zunehmende Verrechtlichung der OSZE-Bestimmungen angeführt werden. So hat beispielsweise die EU die minderheitenrechtlichen Normen der OSZE zur Feststellung der Beitrittsfähigkeit der Kandidatenstaaten herangezogen und ihnen damit eine ganz eigene Bedeutung beigemessen. Auch der VN-Sicherheitsrat nahm in der verbindlichen Resolution 740 (1992) Bezug auf OSZE-Normen²⁷ und in den Verträgen über Gute Nachbarschaft zwischen den europäischen Staaten wurden die OSZE-Normen ausdrücklich für rechtsverbindlich in den bilateralen Beziehungen erklärt.²⁸

Die Verrechtlichung ist eine ganz erstaunliche Konsequenz der flexiblen und unkonventionellen OSZE-Aktivitäten. Das Tabuthema Minderheiten wurde durch die OSZE nicht nur salonfähig gemacht, sondern durch die Hintertür – nämlich unter Umgehung eines langwierigen (Kodifikation) und von vielen Unsicherheiten (Ratifikation) gekennzeichneten Prozesses – dem Grundbestand der Rechtsordnung der europäischen Staatengemeinschaft (innerhalb und außerhalb der EU) hinzugefügt. Dies ist ein Erfolg, der zu Unrecht nur wenig Beachtung findet, aber einmal mehr zeigt, wie wichtig und unverzichtbar die OSZE in einem europäischen Staatengefüge ist, das vor allem durch eines gekennzeichnet ist: eine enorme Starre, die es immer schwerer macht, auf akute Herausforderungen wie den Minderheitenschutz schnell (und so erfolgreich wie die OSZE) zu reagieren.

26 So Höhn, a.a.O. (Anm. 12), S. 234.

27 Vgl. 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. 453-454.

28 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten, in: ders. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 18), S. 20ff.