

Selbstbestimmungsrecht der Völker - Minderheitenschutz - Demokratie - Integration: Auswege aus einem Dilemma?

Im folgenden Beitrag soll einerseits ein Versuch der Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Tagung über das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Reichenau im Jahre 1996 versucht werden. Andererseits sollen Lösungen der Probleme, welche dieses Prinzip in der völkerrechtlichen Theorie, vor allem aber auch in der politischen Praxis immer wieder aufwirft, aufgezeigt werden. Insbesondere gilt es, dabei auch eine Brücke zu schlagen zum zweiten Schwerpunkt der diesjährigen Konferenz, der Demokratie als Grundlage für ein grundsätzlich friedliches Verhalten der Staaten..

1. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker: offene Fragen

Einleitend sei darauf hingewiesen, daß das Völkerrecht nicht als Erfindung weltfremder Gelehrter im Elfenbeinturm der Wissenschaft gesehen werden sollte, sondern daß es Auffassungen und das tatsächliche Verhalten der Akteure des internationalen Systems, allen voran der Staaten, widerspiegelt - und dies für manche Beobachter in betrüblich hohem Maße.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker weist eine wesentlich längere Geschichte in der politischen Wirklichkeit auf, als es im Völkerrecht verankert ist. Sein "Stammbaum" läßt sich bis zum Auszug der Juden aus Ägypten zurückverfolgen. Wirkliche politische Sprengkraft erlangte der Grundsatz jedoch erst in der politischen Philosophie der Aufklärung und in den nationalistischen Bestrebungen des 19. Jahrhunderts. Er lieferte die ideologische Grundlage für die Amerikanische und für die Französische Revolution und später für die Zerschlagung des auf dem Wiener Kongreß geschaffenen europäischen Systems. Das Prinzip fand seinen Niederschlag insbesondere in der deutschen und italienischen Einigung, aber auch in den teils erfolgreichen, teils gescheiterten Versuchen der nationalen Emanzipation kleinerer Völker wie der Belgier, Griechen, Ungarn oder Polen.

Im Ersten Weltkrieg vertraten diesen Grundsatz so verschiedene Persönlichkeiten wie Woodrow Wilson, Lloyd George, Papst Benedikt XV. und Lenin, freilich mit durchaus unterschiedlichem Inhalt. Bei der Neugestaltung der Landkarte nach dem Krieg, welcher der letzte aller Kriege sein sollte, wurde es nicht durchgehend, sondern diskriminierend zu Lasten der besiegten Staaten, vor allem der drei Vielvölkergrößmächte Österreich-Ungarn, Rußland und Osmanisches Reich, angewandt.

Entgegen den Vorstellungen Wilsons wurde das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht in die Satzung des Völkerbundes aufgenommen, sondern erst in den Art. 1, Abs. 2 und Art. 55 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) verankert. Es lieferte das rechtliche Fundament für die Veränderung der Weltkarte durch die Dekolonisation in der "Dritten Welt" nach 1945. Danach wurde die nicht näher ausgeführte Bestimmung in der SVN durch eine Reihe von Resolutionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, vor allem in der "Antikolonialismus-Deklaration" 1514 (XV) 1960 und in der "Friendly-Relations-Deklaration" im Annex zur Resolution 2625 (XXV) 1970 präzisiert. Über diese "Soft-law"-Dokumente hinaus findet sich dieses Recht auch eindeutig mit rechtsverbindlicher Wirkung in den gleichlautenden Artikeln. 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte 1996.

Für Europa bedeutsam sollte die Tatsache werden, daß das Prinzip auch im "Dekalog" der KSZE-Schlußakte von 1975 aufscheint. Darin ist auch vor allem klargelegt, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht mit seiner erstmaligen Ausübung endgültig konsumiert ist, sondern auch mehrmals geltend gemacht werden kann. Dies ergibt sich aus der Formulierung "wann und wie sie es wünschen". Auch dieses Schlüsseldokument des KSZE-Prozesses ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern "nur" eine politische Absichtserklärung, bloß "soft law". Dieser niederere juristische Stellenwert tat freilich seiner Wirksamkeit in der Praxis keinen Abbruch. Maßgeblichen Politikern und Journalisten ist der Unterschied zwischen "hartem" und "weichem" Völkerrecht ohnehin nicht geläufig; sie sprachen immer wieder vom "Abkommen von Helsinki". Die Staaten hüten sich in der Regel aus Reziprozitätsüberlegungen, sich auf die völkerrechtliche Unverbindlichkeit solcher Vereinbarungen zu berufen und trachten vielmehr danach ihr Verhalten im Rahmen der Bestimmungen des "soft law" zu rechtfertigen.

Darüber hinaus sind die nur bei der Verletzung völkerrechtlicher Pflichten einsetzbaren Durchsetzungsmittel, vor allem Repressalien, ohnehin nur stumpfe Waffen. Solche Gegenmaßnahmen,

die darin bestehen, daß ein in seinen völkerrechtlichen Rechten verletztes Völkerrechtssubjekt darauf seinerseits mit einem rechtswidrigen Verhalten antwortet, unterliegen zunehmend Beschränkungen. So gilt seit altersher die Schranke der Proportionalität zwischen ursprünglicher Völkerrechtsverletzung und der Gegenmaßnahme, daneben aufgrund der jüngeren Rechtsentwicklung vor allem auch das Verbot der Anwendung von Waffengewalt.

Trotz dieser rechtlichen Entwicklungen bleibt der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts der Völker in wesentlichen Aspekten weiterhin ungeklärt. Dies war auch der gemeinsame Befund der Experten, die sich dazu auf der Tagung in Reichenau 1996 äußerten.

Die Ausgangssituation bei der Bestimmung dieses Grundsatzes erinnert an das Problem, dem sich ein interministerielles Komitee in Jörg Mauthes Roman "Die große Hitze" gegenübersteht. Es ist damit beauftragt, den Ausspruch Papst Pauls VI.: "Österreich ist eine Insel der Glücklichen." näher zu bestimmen. Es hat sich nämlich herausgestellt, daß dieser kurze Satz drei Unbekannte enthält: Österreich, Insel und glücklich. Der pedantische Ministerialsekretär Skalnitzky, der das Unterrichtsministerium vertritt, ist sogar der Ansicht, daß auch das Wort "ist" keine eindeutige Bedeutung besitzt, sondern sich einerseits im imperativischen Sinn von "sei" oder aber abgeschwächt als "könnte" verstehen läßt.

Auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker setzte sich ursprünglich aus vier Unbekannten, also zur Gänze (!) aus:

Wozu berechtigt Selbstbestimmung?

Besteht ein Rechtsanspruch oder nur eine politische Forderung?

Gebührt Selbstbestimmung allen oder nur bestimmten Völkern?

Wie ist schließlich ein Volk zu definieren?

zusammen: Mittlerweile steht aber immerhin fest, daß es sich dabei um eine völkerrechtliche Norm und nicht bloß um ein politisches Postulat handelt. Diese zweite Auffassung verfochten zunächst zahlreiche westliche Staaten mit der Begründung, daß der Grundsatz in der SVN so allgemein formuliert sei, daß er als völkerrechtliche Regel nicht anwendbar sei. Mittlerweile wurde das Prinzip jedoch ausreichend konkretisiert und vor allem in den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen auch rechtlich verbindlich gefaßt. Überdies läßt sich mittlerweile eine ausreichende Grundlage im Völkergewohnheitsrecht nachweisen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird sogar zu den höherrangigen Normen des *ius cogens* gezählt, die der vertraglichen Disposition durch die Staaten entzogen sind. Außerdem wird ihm Wirkung *erga omnes* zuerkannt; dies bedeutet, daß eine Verletzung dieser Norm nicht nur vom unmittelbar betroffenen Staat, sondern von allen Staaten geltend gemacht werden kann. Schließlich werden Verstöße gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker von der mit der Kodifikation und progressiven Weiterentwicklung des Völkerrechts betrauten International Law Commission der VN als internationale Verbrechen qualifiziert, die besondere Rechtsfolgen auslösen sollen.

Zweitens ist mittlerweile unbestritten, daß der räumliche Geltungsbereich des Grundsatzes nicht, wie dies ursprünglich die "sozialistischen" Staaten und die Entwicklungsländer behaupteten, auf Kolonialgebiete in Afrika, Asien und Lateinamerika beschränkt, sondern universell ist. Dieses Recht steht also allen Völkern zu, insbesondere auch jenen in Europa.

Bezüglich des Inhalts des Grundsatzes besteht Einigkeit nur über dessen "harten Kern", nämlich die "innere Selbstbestimmung". Danach steht jedem Volk das Recht zu, sein politisches, rechtliches, wirtschaftliches, gesellschaftliches und kulturelles System frei zu wählen. Ob für die Festlegung der politisch-rechtlichen Ordnung über das Verbot der Errichtung eines Systems rassistischer Diskriminierung hinaus zusätzliche Beschränkungen bestehen, wird weiter unten erörtert werden.

Ungewiß und umstritten ist hingegen ein Anspruch auf "äußere Selbstbestimmung", also die Entscheidung über den internationalen Status eines Volkes. Diese Dimension des Grundsatzes bedeutet nämlich, daß ein Volk, das dies wünscht, einen eigenen Staat errichten darf, es damit auch ein Recht auf Sezession von dem Staat, in dem es lebt, besitzt. Bei dieser Frage gerät das Selbstbestimmungsrecht der Völker in einen im Völkerrecht nicht seltenen, unlösbaren Widerspruch mit einem gleichwertigen Prinzip, nämlich mit der territorialen Integrität der Staaten. Beide Grundsätze sind insbesondere auch im

"Dekalog" der Schlußakte von Helsinki enthalten, ohne daß dieses Dokument einen Ausweg aus dem Dilemma weist. In diesem Zusammenhang ist überdies umstritten, mit welchen Mitteln das Selbstbestimmungsrecht ausgeübt werden darf; ist ein Volk, dem die Selbstbestimmung verweigert wird, berechtigt, als ultima ratio auch zu den Waffen zu greifen?

In dieser Streitfrage ist eine dialektische Umkehr der politischen und rechtlichen Positionen festzustellen. Die "Gewinner" bei der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker werden alsbald nach Errichtung eines Staates zu den Hütern des neuen Status quo zu ihrem Vorteil. Sie beharren dann auf der Unantastbarkeit der Grenzen, wenn sie sich ihrerseits Emanzipationsforderungen neuer Gruppen gegenübersehen.

Meinungsverschiedenheiten bestehen außerdem über die Definition des Volkes, dem das Selbstbestimmungsrecht zukommen soll. Hier gilt es die Streitfrage zu klären, welche Kriterien über den subjektiven Willen der betreffenden Personengruppe zur Selbstbestimmung als Volk hinaus maßgeblich sein sollen. Kommt es bei einem Volk auf gemeinsame ethnische und/oder kulturelle Merkmale wie Sprache, Religion, Kultur oder Geschichte an? Oder sind unter einem Volk jene Menschen zu verstehen, die innerhalb vorgegebener innerstaatlicher (Verwaltungs-)Grenzen leben?

Diese zweite Lösung hat sich im Laufe der Zeit immer mehr durchgesetzt. Zunächst wurde der Grundsatz "uti possidetis" der Übernahme vorgegebener kolonialer Grenzen im 19. Jahrhundert bei der Erlangung der Unabhängigkeit der Kolonien in Lateinamerika angewandt. Nach dem Zweiten Weltkrieg stand das Prinzip bei der umfassenden Dekolonisation in der "Dritten Welt" Pate. Insbesondere in bezug auf Afrika herrschte Besorgnis, daß die Berücksichtigung ethnischer oder kultureller Gemeinsamkeiten zu einer noch stärkeren Zersplitterung des Kontinents führen würde.

Nach der Entlassung der Kolonialgebiete in Afrika, Asien und Lateinamerika in die Unabhängigkeit schien das Selbstbestimmungsrecht der Völker seine Schuldigkeit getan zu haben und nur mehr für Historiker von Interesse zu sein. Im Rückblick mutet es fast prophetisch an, daß der Internationale Gerichtshof 1986 im Grenzstreit zwischen Burkina Faso und Mali die "Uti-possidetis"-Regel zu einer Norm des universellen Völkerrechts erklärte. Damals wirkte diese Aussage eher als eine Fleißaufgabe, deren rechtliche Begründung außerdem zu wünschen übrig ließ. Kaum jemand bedachte damals, daß noch ein riesiges Kolonialreich in der "Zweiten Welt" weiter existierte, nämlich die Sowjetunion. Auch die Auflösung anderer Staaten in Osteuropa, die das Ergebnis einer "shotgun political marriage" nach dem Ersten Weltkrieg gewesen waren, wurde nach ihrem jahrzehntelangen Bestand nicht in Betracht gezogen. Die "Wende" 1989/90 löste jedoch ein politisches Erdbeben in kontinentalem Maßstab aus, das nicht nur den "Eisernen Vorhang", sondern auch scheinbar unverrückbare Grenzen im Sowjetblock zusammenbrechen ließ.

Auch dabei lieferte der Grundsatz "uti possidetis" die entscheidende Richtschnur. Bei der "zivilisierten", der "samtenen Scheidung" der Tschechoslowakei und - zur Überraschung auch der Experten - auch beim Zerfall der Sowjetunion war seine Anwendung nicht von Gewaltanwendung begleitet. Die Auflösung Jugoslawiens gemäß diesem Prinzip war hingegen von Greueln überschattet, die im neuen Europa für viele unvorstellbar waren. Die von der Europäischen Gemeinschaft mit der Problematik der Anerkennung neuer Staaten auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien befaßte, nach ihrem Vorsitzenden Badinter benannte Schiedskommission bekräftigte 1992 in Anlehnung an das erwähnte Urteil des Internationalen Gerichtshofs die allgemeine Geltung der Uti-possideti-Regel.

Dieser Grundsatz weist freilich gleichfalls mehr als einen Mangel auf. Er benachteiligt auch zahlenstarke Gruppen sowohl in Staaten, in denen für das so verstandene Volk keine in Betracht kommende innerstaatliche Grenzen bestehen, als auch dann, wenn ihre Angehörigen über das Gebiet eines Staates verstreut und nicht geschlossen in einem bestimmten Raum siedeln. Vor allem führt jedoch die tatsächliche Anwendung dieses Prinzips nur dann zu einem befriedigenden Ergebnis, wenn sich territoriale und ethnisch/kulturelle Kriterien decken. Sonst bewirkt die Anwendung des Grundsatzes die Entstehung neuer Minderheiten, für die ihrerseits die Forderung nach Selbstbestimmung naheliegt - sei es, daß sie einen eigenen Staat, sei es, daß sie den Anschluß an einen anderen Staat, in dem ihre Volksgenossen die Mehrheit bilden, anstreben. Daß "Säuberungen", daß Vertreibung oder gar Völkermord als Mittel zur Erreichung ethnisch-kultureller Homogenität innerhalb vorgegebener Grenzen abzulehnen sind, liegt auf der Hand. Freilich läßt sich gerade im Bereich des Selbstbestimmungsrechts der Völker die "normative Kraft des Faktischen" - in diesem Fall ein Euphemismus für die Kapitulation vor den Ergebnissen der Gewaltanwendung - nicht ignorieren. So scheint sich die internationale

Gemeinschaft mit den "ethnischen Säuberungen" im früheren Jugoslawien abgefunden zu haben. Letztlich kommt es bei der Bestimmung eines zur Selbstbestimmung berechtigten Volkes nicht auf definitorische Spitzfindigkeiten, sondern darauf an, ob eine Gruppe von Menschen ihre Forderung nach der Entscheidung über ihren inneren und äußeren Status nötigenfalls auch mit der Waffe in der Hand durchzusetzen vermag.

Angesichts dieser Unklarheiten und Ungereimtheiten, vor allem der Tatsache, daß die Ausübung der Selbstbestimmung durch Angehörige eines Volkes zu neuem Unrecht gegenüber anderen Menschen zu führen droht, ist es nicht verwunderlich, daß Jörg Fisch das Selbstbestimmungsrecht als Opium für die Völker bezeichnet; er sollte allerdings besser von einer Aufputschdroge sprechen.

2. Die aktuelle Problemlage in Europa

Neben diesen unbefriedigenden rechtlichen Befunden enthält der Sammelband über die Tagung 1996 auch umfangreiches Faktenmaterial, das durchaus zu Beunruhigung Anlaß gibt. Christoph Pan zeigt z.B. auf, daß es in Europa nach ethnisch-kulturellen Kriterien ungefähr 70 Völker, aber nur 36 Staaten mit mehr als 1 Million Einwohner gibt, also fast doppelt so viele Völker wie Staaten. 14 dieser 36 Staaten sind überdies erst in den letzten Jahren entstanden, die meisten davon ringen noch um ihre Stabilität. Von 750 Millionen Menschen, die zwischen Atlantik und Ural leben, sind 100 Millionen als Minderheiten zu qualifizieren; die Zahl dieser nationalen oder ethnischen Minderheiten beträgt 270! Darunter würden jene rund 12 Millionen Russen, die in der Ukraine wohnen, in der Rangliste der europäischen Staaten nach ihrer Bevölkerungszahl an 12. Stelle rangieren. Vor dem Hintergrund dieser Statistiken ist es nicht erstaunlich, daß genau die Hälfte der 36 europäischen Staaten derzeit mit ethnischen Konflikten unterschiedlicher Virulenz zu kämpfen hat.

Neben dem Zahlenmaterial verursacht auch die Lektüre der Fallstudien Unbehagen. Das gilt insbesondere für die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, die aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet werden. Daß Fachleute aus Serbien und Albanien beispielsweise die Lage im Kosovo unterschiedlich beurteilen, kann kaum überraschen. Ein Kapitel, das noch zu schreiben wäre, müßte der Frage gelten, ob und inwieweit das Abkommen von Dayton/Paris nach einem Abzug der Friedenssicherungstruppen unter der Führung der NATO eine brauchbare Grundlage wenn schon nicht für einen echten Frieden, so doch für ein gewaltfreies Zusammenleben der drei Volksgruppen in Bosnien-Herzegowina liefern kann.

Besondere Beachtung verdient auch der Beitrag Michael Geistlingers über die Verhältnisse auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion, die er anhand der Unabhängigkeitsbestrebungen der Abchasen und der Südosseten in Georgien illustriert. Das Krebsübel nicht nur in Georgien liegt in den politisch motivierten Grenzziehungen der Stalinära, wodurch Sezessionsbewegungen ein Riegel vorgeschoben und die führende Stellung der Russen abgesichert werden sollte. Die Pattsituation in Georgien, das Ende der Kämpfe in Tschetschenien und die relative Ruhe in Nagorno-Karabach dürfen nicht zu dem Schluß verleiten, daß diese Probleme wirklich gelöst sind und nicht andere Konflikte in jener Region früher oder später aufflammen könnten. Wegen des Fehlens "antizyklischer Berichterstattung" in den Medien wissen auch an bestimmten Entwicklungen Interessierte, die sich nicht ständig an Ort und Stelle selbst ein Bild über die Lage verschaffen können, über manche Vorgänge viel zu wenig Bescheid. In den Schlagzeilen scheinen Krisenherde erst dann auf, wenn Konflikte tatsächlich ausgebrochen und zahlreiche Menschenleben zu beklagen sind.

3. Problemlösungsstrategien

3.1 Wirksamer Minderheitenschutz

Das geeignetste Mittel zur Vermeidung einer unheilvollen Kettenreaktion nach unten durch die Entstehung neuer und immer kleinerer Einheiten infolge der wiederholten Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker besteht in einem großzügigen Minderheitenschutz. Grundsätzlich läßt sich kein einleuchtendes Kriterium für die Abgrenzung zwischen einem Volk und einer Minderheit ausmachen, wie etwa eine Mindestgröße des Gebietes oder eine Minimalzahl der Angehörigen einer Gruppe, die einen Staat bilden können. Zwar stellt sich das Problem der vor allem wirtschaftlichen Lebensfähigkeit kleiner Gebilde. Die Bürger von "Mikrostaaten" wie Luxemburg oder Liechtenstein weisen jedoch einen Lebensstandard auf, um den sie die meisten Europäer nur beneiden können. Bezeichnenderweise ist Luxemburg jenes Mitglied, das unter den 15 EU-Staaten der Spitzenreiter bei der

Erreichung der Kriterien für den Eintritt in die Währungsunion ist, während auch die "Motoren" der europäischen Integration, Deutschland und Frankreich, mit der Erfüllung dieser Voraussetzungen zu kämpfen haben.

Die im Rahmen des Minderheitenschutzes gewährten Rechte lassen sich in eine Stufenleiter einordnen. Am unteren Ende der Skala liegen die Nichtdiskriminierung und die Gleichstellung der Angehörigen der Minderheit mit der Mehrheit; eine derartige Gleichbehandlung reicht jedoch zur anzustrebenden Erhaltung der Identität der Minderheit nicht aus. Auf der ersten Stufe der erforderlichen "positiven Diskriminierung", die Staaten mit Minderheitenproblemen häufig noch akzeptieren, werden den einzelnen Angehörigen von Minderheiten kulturelle und religiöse Rechte gewährt, insbesondere das Recht auf die Erlernung und auch den Gebrauch ihrer Sprache, welche in der Regel das wesentliche äußere Identitätsmerkmal einer Minderheit darstellt. Die nächste Stufe der Einräumung auch kollektiver Rechte an die Minderheit insgesamt - und auch auf politischem Gebiet hin zur Autonomie - wird dagegen nur selten erreicht. Wirksamer Minderheitenschutz erfordert weiters nicht nur die Einräumung von Rechten auf dem Papier, sondern auch materielle Unterstützung. Z.B. nützt einer Minderheit das Recht auf Unterricht ihrer (und in ihrer Sprache) nur wenig, wenn es ihr an finanziellen Mitteln zur Errichtung und zum Betrieb von Schulen fehlt. Ebenso ist die rechtliche Verankerung von Rechten eine Sache, deren effektive Durchsetzung durch die betreffenden Personen bzw. durch die Minderheit als Gruppe in einem innerstaatlichen und nötigenfalls auch internationalen Verfahren eine andere. Die inhaltliche Obergrenze der Minderheitenrechte ist jedenfalls dadurch gezogen, daß sie nicht die "äußere Selbstbestimmung", vor allem nicht das Recht auf Errichtung eines "eigenen Staates", miteinschließen.

Ein ausreichender Minderheitenschutz hat zum politischen Ziel, den Angehörigen der betreffenden Gruppe das Zusammenleben mit der Mehrheit in einem gemeinsamen Staat attraktiv zu machen. Dies müßte eigentlich für die Mehrheitsbevölkerung sowie für die Regierungen und Parlamente von Staaten, die Schwierigkeiten mit Minderheiten auf ihrem Gebiet haben, erstrebenswert sein. Das Haupthindernis besteht für sie immer wieder in der Befürchtung, der Minderheit könnte gerade mit dem "Essen" der Minderheitenrechte der "Appetit" auf Eigenstaatlichkeit oder die Vereinigung mit einem anderen Staat kommen. Daher sind die meisten Staaten mit Minderheitenproblemen nicht bereit, sich auf das aus ihrer Sicht zu große Risiko eines großzügigen Minderheitenschutzes einzulassen.

Obwohl die Problematik des Minderheitenschutzes wie jene des Selbstbestimmungsrechts der Völker in vergangene Jahrhunderte zurückreicht - als Meilenstein wird oft der Augsburger Religionsfriede 1555 genannt -, ist die internationale Verankerung von Minderheitenrechten bisher dürftig ausgefallen. Sie hinkt sowohl hinter der völkerrechtlichen Absicherung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als auch vor allem hinter dem allgemeinen Schutz der individuellen Menschenrechte hinterher. Im Gegensatz zum Selbstbestimmungsrecht der Völker ist der Minderheitenschutz in der SVN nicht erwähnt. Der erste maßgebliche, freilich unvollständige Schritt im weltweiten Rahmen wurde erst 1966 in Art. 27 des II. UN-Menschenrechtspaktes gesetzt. Die 1992 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnisch-religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, ist völkerrechtlich nicht verbindlich. Sie liegt außerdem im unteren Bereich der oben skizzierten Skala, weil sie auf nichtpolitische Individualrechte beschränkt und überdies durch "weiche" Formulierungen weiter abgeschwächt ist, so daß sie als "doppeltes soft law" bezeichnet werden kann. Sie enthält ferner keine Definition der von ihr erfaßten Minderheiten, wie es überhaupt keine allgemein als maßgeblich anerkannte Bestimmung dieses Begriffes gibt.

Aber auch im regionalen Rahmen, insbesondere in Europa, ist der Minderheitenschutz nur dürftig ausgestaltet. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß nach wie vor eine starke Gruppe europäischer Staaten mit einer grundsätzlich ablehnenden, minimalistischen Haltung Vereinbarungen über umfassende Minderheitenrechte blockiert. Zu ihnen zählen u.a. Frankreich, Großbritannien, die Slowakei, Bulgarien und die Türkei. Im Gegensatz dazu erlosch durch das Ende des Ost-West-Konflikts der Gegensatz in der Frage der Menschenrechte zwischen westlichen Staaten mit einer individualistischen und "sozialistischen" Ländern mit einer kollektivistischen Grundeinstellung zu dieser Frage. Während also die gemeinsame Werteplattform im neuen Europa eine einheitliche Auffassung des Menschenrechtsschutzes im westlichen Sinne einschließt, bestehen die Meinungsverschiedenheiten in der Minderheitenfrage weiter.

Am weitesten in der aufgezeigten Skala reicht noch das "Soft-law"-Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE 1990 in der Aufbruchsstimmung nach der "Wende", nachdem bereits das VII. Prinzip des "Dekalogs" der Schlußakte von Helsinki 1975

Bestimmungen über Angehörige nationaler Minderheiten enthalten hatte. In Punkt 35 des Dokuments von Kopenhagen nehmen die Teilnehmerstaaten Bemühungen zum Schutz und zur Förderung der Identität bestimmter nationaler Minderheiten u.a. durch die Errichtung geeigneter lokaler oder autonomer Verwaltungen im Einklang mit der Politik des betreffenden Staates (bloß) zur Kenntnis; von einer diesbezüglichen Verpflichtung - auch nur auf der Ebene des "soft law" - ist dagegen nicht die Rede. Der Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf 1991 stellte demgegenüber eher insgesamt einen Rückschritt dar. Die Feststellung, daß Fragen nationaler Minderheiten Angelegenheiten von legitimem internationalen Interesse und keine ausschließlich innerstaatlichen Angelegenheiten sind, entsprach bloß der Rechtsentwicklung zum damaligen Zeitpunkt. Der aufgrund einer Forderung Frankreichs aufgenommene Hinweis, daß nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Schaffung nationaler Minderheiten führen, zeigt dagegen, daß 1991 in Genf bereits wieder die "Bremsen" das Sagen hatten.

Mit dem "High Commissioner on National Minorities" verfügt die OSZE seit 1992 ferner über eine Institution bei der tatsächlichen Umsetzung der Minderheitenrechte. Seine Befugnisse sind freilich auf präventive Diplomatie sowie Frühwarnung und auch in anderer Hinsicht beschränkt. Für "Frühmaßnahmen", die lediglich in weiteren Kontakten und eingehenderen Konsultationen mit den betreffenden Parteien bestehen, bedarf der Hohe Kommissar in jedem Einzelfall der Ermächtigung durch den Hohen Rat (der Politischen Direktoren der Außenministerien) der OSZE. In diesen Grenzen war der weiterhin im Amt befindliche erste Hohe Kommissar, der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoep, bisher durchaus erfolgreich tätig.

Besonders kraß ist das Mißverhältnis zwischen Menschenrechts- und Minderheitenschutz jedoch im engeren europäischen Rahmen des Europarates, der jedoch mit mittlerweile vierzig Mitgliedstaaten bloß um fünfzehn Länder weniger als die OSZE umfaßt. Die Europäische Menschenrechtskonvention 1950 und ihre Zusatzprotokolle gewähren nicht nur ein umfangreiches Paket an Menschenrechten, sondern geben dem Individuum zunehmend wirksame Durchsetzungsverfahren, einschließlich des Zugangs zu einem internationalen Gericht, in die Hand. Die Autoren der Europäischen Menschenrechtskonvention erwähnen dagegen lediglich unter den Gründen, aus denen gem. Art. 14 eine Benachteiligung beim Genuß der Rechte und Freiheiten der Konvention untersagt ist, neben zahlreichen anderen die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit.

Die europäische Charta der regionalen und Minderheitensprachen, die erst 1992 angenommen wurde, setzt zwar bei einem zentralen Aspekt des Minderheitenschutzes an, überläßt jedoch jedem Vertragsstaat die Entscheidung, auf welche Minderheitensprachen er die Charta anwendet, und unterliegt dem Verfahren einer teilweisen Annahme ihrer Bestimmungen.

Auch das 1995 zur Unterzeichnung aufgelegte Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ist auf die einzelnen Angehörigen der Minderheiten beschränkt, welche die Rechte und Freiheiten aus dem Übereinkommen allerdings auch in Gemeinschaft mit anderen ausüben und genießen können. Von Autonomierechten ist nicht die Rede. Die Bestimmungen sind überdies in geradezu grotesker Weise verwässert und abgeschwächt, insbesondere jene über den Gebrauch der Minderheiten - als Amtssprache, über topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache und über die Erlernung und den Gebrauch dieser Sprache. Nicht bloß Juristen können diese Formulierungen, die an jene im "dritten Korb" der KSZE-Schlußakte über humanitäre Zusammenarbeit aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes erinnern, wohl nur mit Kopfschütteln lesen. Die Kontrolle der Einhaltung des Übereinkommens ist auf die Überwachung durch das Ministerkomitee des Europarates auf der Grundlage von Berichten der Vertragsparteien beschränkt.

Erwähnenswert ist auch ein Dokument über Minderheitenschutz, das die Zentraleuropäische Initiative 1994 annahm und das in Art. 1 (sogar) eine Definition der Minderheit enthält. Sie lautet: "...the term national minority shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, who are nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safe guard their culture, traditions, religion or language".

3.2. Demokratie als Friedensgarantie

Ein wirksamer Minderheitenschutz stellt also eine Schwachstelle in der gesamteuropäischen Werteplattform dar, auch wenn es an wohlklingenden Beteuerungen nicht fehlt, daß die Minderheiten einen wertvollen Beitrag zum Leben europäischer Gesellschaften leisten und daß der Minderheitenschutz für Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden auf dem europäischen Kontinent wesentlich ist. Insgesamt berechtigt das gemeinsame Bekenntnis aller europäischen Staaten zum Rechtsstaat, zur pluralistischen Demokratie, zu individualistisch konzipierten Menschenrechten und zur Marktwirtschaft auf Sicht zu einigem Optimismus, falls diese Wertgrundlage gefestigt und in die Wirklichkeit umgesetzt und nicht ausgehöhlt und zerschlagen wird.

Diese Ausrichtung an gemeinsamen politischen Werten liefert auch eine Lösung der Zulässigkeit einer gewaltsamen Sezession bei der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Dieses Mittel ist zwar grundsätzlich abzulehnen; seine Anwendung sollte jedoch ausnahmsweise dann erlaubt sein, wenn die Behörden des Staates, dem gegenüber Selbstbestimmung begehrt wird, diese Werte - insbesondere die Menschenrechte - gegenüber dem betreffenden Volk massiv und systematisch verletzen und sich dieses seinerseits zur Beachtung dieser Grundsätze nach Erlangung der Unabhängigkeit verpflichtet.

Die Festlegung auf diese Werteplattform - einschließlich der Garantie der Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten gemäß dem KSZE/OSZE-Standard - stand auch im Vordergrund der Voraussetzungen, von deren Erfüllung die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten 1991 die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion abhängig machten.

Erwähnung verdienen ferner formalisierte Ansätze zu Sanktionen bei Verstößen gegen die europäischen Wertegrundlagen. Gemäß dem Prager Dokument des damaligen KSZE-(Minister-)Rates 1992 können der Ministerrat bzw. der Hohe Rat in Fällen eindeutiger, grober und nicht behobener Verletzungen einschlägiger OSZE-Verpflichtungen auf dem Gebiet des Schutzes von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit angemessene Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls auch - in Abweichung vom Konsensus-Prinzip der OSZE - ohne Zustimmung des betroffenen Staates. Diese Maßnahmen sind allerdings auf politische Erklärungen und andere politische Schritte, die außerhalb des Territoriums des Verletzerstaates anwendbar sind, beschränkt.

Der Vertrag von Amsterdam 1997 sieht im neuen Art. F a im Rahmen der EU nunmehr gleichfalls Schritte gegen schwerwiegende und anhaltende Verletzungen der Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit vor. Nach einer einstimmigen Feststellung eines solchen Verstoßes kann der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Rechte des Verletzers aus dem Vertrag, einschließlich der Stimmrechte im Rat, aussetzen. Auch bei diesen Beschlüssen wird die Stimme des betreffenden Mitgliedstaates nicht berücksichtigt.

Bemerkenswert für das Thema der diesjährigen Tagung in Reichenau ist die Verbindung, die in der "Friendly-Relations"-Deklaration der UN-Generalversammlung 1970 zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und einer demokratischen Regierung - erneut in einer einigermaßen geschraubten Formulierung - hergestellt wird. Danach verhält sich ein Staat dann gemäß dem Selbstbestimmungsgrundsatz, wenn er eine Regierung besitzt, welche das ganze Volk ohne Unterschied der Rasse, des Bekenntnisses und der Hautfarbe vertritt.

Darüber hinaus postuliert der prominente US-amerikanische Völkerrechtler Thomas Franck ein sich herausbildendes Recht auf "democratic governance", das die "innere Selbstbestimmung", die Freiheit der Wahl des politisch-rechtlichen Systems, entscheidend einschränken würde. Franck stützt dieses Recht auf die drei Säulen des Selbstbestimmungsrechts der Völker, des Rechtes auf freie Meinungsäußerung und des Rechtes auf das aktive und passive Wahlrecht in echten, periodischen, allgemeinen, freien und geheimen Wahlen. Diese drei Grundsätze sind in der Tat im modernen Völkerrecht (seit unterschiedlich langer Zeit) verankert, vor allem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948, im II. UN-Menschenrechtspakt sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. deren I. Zusatzprotokoll.

Für die These von der grundsätzlichen Friedfertigkeit jedenfalls echter und gefestigter pluralistischer Demokratien sprechen im übrigen mehrere einleuchtende Gründe. Wenn jene, die unter den Folgen eines Krieges unmittelbar und am meisten leiden, nämlich das "einfache Volk", über Krieg und Frieden

mitzuentcheiden haben, werden sie - so erwartete es schon Immanuel Kant - wohl den Frieden wählen. Ferner werden in Demokratien Streitigkeiten friedlich geregelt. Es ist anzunehmen, daß Staaten diese positive Praxis auch in den internationalen Beziehungen fortsetzen. Auf demokratischen Wahlen beruhende Regierungen besitzen genug Legitimität, so daß sie nicht von einem Defizit in diesem Bereich durch den Kampf gegen einen gemeinsamen Feind abzulenken brauchen. In einer Demokratie untersteht das Militär außerdem wirksamer ziviler Kontrolle. Zudem geht Demokratie in der Regel Hand in Hand mit marktwirtschaftlichen Strukturen, die den Wohlstand der Bevölkerungsmehrheit sichern sollten, deren Kriegsbegeisterung müßte entsprechend weiter sinken, weil sie diesen Wohlstand nicht aufs Spiel setzen will. In einer Marktwirtschaft drängen einflußreiche "pressure groups" auf eine friedliche und kooperative Außenpolitik ihres Staates, um ungestört auch ihren internationalen Geschäften nachgehen zu können.

Zu klären bleibt nur, wie eine stabile Demokratie zu definieren ist, und welche Faktoren sie konfliktanfällig machen. Die Feststellung, daß neue Demokratien während einer Übergangsphase besonders zu Gewaltanwendung neigen, ist beileibe kein Grund, Demokratiebestrebungen entgegenzutreten, sondern vielmehr dafür, sie durch wirtschaftliche und sonstige Anreize auf einem friedlichen Kurs zu unterstützen.

3.3. Integration

Alle Referenten, die sich 1996 zu dieser Frage äußerten, stimmten darin überein, daß gegen den nationalistischen Alptraum (mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker als völkerrechtlich-politischem Hintergrund) auf Dauer nur erfolgreiche Integration hilft. In einem integrierten Europa müßte sich jeder Europäer mehr als einer Gruppe verbunden fühlen, von seiner Familie und Heimatgemeinde bis zu Großregionen wie Zentraleuropa und ganz Europa. Wenn die Trennlinien dieser unterschiedlichen Loyalitäten nicht parallel verlaufen, sondern einander überschneiden, müßten allfällige Konflikte dadurch abgeschwächt werden. Bei diesen verschiedenen Bezugsrahmen dürfte ferner nicht der nationalistische allen anderen vorgehen. In einem wirtschaftlich zusammengewachsenen Europa, in dem die Freiheiten des Binnenmarktes Grenzen überlagern, müßten territoriale Streitigkeiten an Brisanz verlieren. Religionsfreiheit und Toleranz sollten religiöse Gegensätze überwinden helfen. Die Bejahung einer gesamteuropäischen Identität und die Einsicht in die Vorteile europäischer Zusammenarbeit sollten ethnisch-nationalistische Feindschaften überholt erscheinen lassen.

Dies alles ist freilich Zukunftsmusik. Bei der Vertiefung und vor allem bei der Erweiterung der EU als Hauptinstrument zur Erreichung dieser Ziele bleibt noch ein langer Weg zurückzulegen. Eine gesamteuropäische Identität muß erst definiert und entwickelt werden. Gerade die Länder, welche die erwähnten Auswirkungen der europäischen Integration am dringendsten brauchen und davon am meisten profitieren würden, sind von der Teilnahme daran am weitesten entfernt. Immerhin hat aber das von den Aufnahmebewerbern erwartete Wohlverhalten bewirkt, daß Kandidaten im Rahmen des Stabilitätspaktes Abkommen zur Regelung ethnischer Streitigkeiten geschlossen haben. Vor allem aber kommt es entscheidend darauf an, als ersten Schritt gemeinsame Zielvorstellungen zu entwickeln, mag der Weg dorthin auch lang und für alle Beteiligten mit erheblichen Kosten verbunden sein.

Dr. Hanspeter Neuhold
Univ.-Prof., Institut für Völkerrecht und internationale
Beziehungen, Universität Wien