

Zum Schicksal der Minderheiten und Volksgruppen : statt verbriefter Rechte leere Worthülsen

Autor(en): **Hensei, Gert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **75 (1995)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **14.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165448>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Gert Hensel,

geboren 1937 in Ostpreussen, lebt seit 1985 in Erbach im Odenwald. Zentrales Thema der Berichterstattung für Hörfunk und Zeitschriften ist der Kampf um den Fortbestand indianischer Nationen und Völker in Nordamerika, u. a. im Rahmen der Uno in Genf.

ZUM SCHICKSAL DER MINDERHEITEN UND VOLKSGRUPPEN

Statt verbriefter Rechte leere Worthülsen

Die Garantie von Rechten für eingeborene autochthone Völker oder in Stämmen lebenden Volksgruppen gehört zu den anspruchsvollsten Aufgaben der praktischen Politik. Der Völkerbund ist an ihr gescheitert und auch die «neue Weltordnung» der Vereinten Nationen hat das Problem nicht gelöst.

Wenn man sich seit 20 Jahren für eingeborene Völker und Stämme und für nationale Minderheiten einsetzt, fällt es schwer, nicht zu resignieren oder angesichts des anhaltenden schwelenden oder akuten Kriegszustandes nicht zynisch zu werden. Erwähnt seien nur die Schicksale der Albaner und Abchasen, der Kurden und Korsen, der Tschetschenen und Tibeter, der australischen Aborigines oder der Indianer in Nord-, Mittel- und Südamerika, die als Opfer des antiquierten Denkens anzusehen sind, das die offiziellen Regierungen nach wie vor prägt.

Diese berufen sich auf die Unantastbarkeit der Souveränität «ihrer» Staaten (d. h. der von ihnen kontrollierten Gebiete) und im besonderen auf die territoriale Integrität. Die Regierungen handeln dabei in «Achtung ihrer gegenseitigen souveränen Gleichheit und Individualität sowie aller ihrer Souveränität innewohnenden und sie einschliessenden Rechte», wie es das Budapester Dokument der KSZE (heute: OSZE aus dem Jahre 1994 erneut bekräftigt.

Die stets erneuerte politische Maxime vom Nationalstaat kennt nur eine Nation, genannt das «Volk» (im englischen «the people»), in dem lediglich den Individuen Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden. Dabei bleibt es, wie Ludger Kühnhardt feststellt, «ausser jedem Zweifel, dass die Menschenrechte Einzelrechte sind, durch deren Verletzung Individuen, nicht aber Staaten, Völker oder Gruppen zu Opfern werden». Dieser liberalen Maxime von der «Freiheit» und «Gleichheit» jedes einzelnen im Nationalstaat stehen, so befürchten alle Regierungen, Autonomierechte als Ausfluss von Selbstbestimmung und Selbstregierung verschiedenster (Volks-)Gruppen als Kollektiv

diametral entgegen, selbst wenn diese mit Autonomie nicht die Sezession vom real existierenden Staat verbinden.

Am KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten im Juli 1991 in Genf erörterten die Vertreter der Teilnehmerstaaten «*eingehend die Frage nationaler Minderheiten und die Rechte von deren Angehörigen*», wobei die Teilnehmerstaaten u. a. aufgerufen werden, «*in Erwägung*» zu ziehen, «*dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der gesamten Gesellschaft ohne jegliche Diskriminierung gewährt werden muss (...)* [und] *in Gebieten, in denen vorwiegend Angehörige einer nationalen Minderheit leben, (...)* die Menschenrechte und Grundfreiheiten von Angehörigen dieser Minderheit ebenso wie die von Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung des jeweiligen Staates und von Angehörigen anderer in diesen Gebieten lebenden nationalen Minderheiten gleichermassen geschützt» werden.

Als Beispiel ist in diesem Zusammenhang der erneut entflammte politische Konflikt um Minderheitenrechte zwischen Ungarn, Rumänien und der Slowakei zu nennen. In einem Grundlagenvertrag, haben die Regierungschefs Ungarns und der Slowakei in Paris bestätigt, man habe «*die Übereinstimmung bei der Minderheitenfrage auf der Basis der europäischen Normen erreicht*» – wohingegen entsprechende Verhandlungen der Aussenminister Ungarns und Rumäniens «*ergebnislos unterbrochen*» werden mussten.

Magerer Erfolg in Paris

Basis der europäischen Normen sei u. a. «*die Empfehlung Nr. 1201 des Europarates, die den Minderheiten eine Grundlage für*

Formen der Selbstverwaltung sichert. Ungarns Einigung mit Rumänien war an dieser Formel gescheitert, und Budapest betrachtete es als einen Erfolg, dass im Vertrag mit der Slowakei der Begriff der Autonomie verankert werden konnte («NZZ» vom 21. März 1995).

Die zitierte Empfehlung Nr. 1201 des Europarates entpuppt sich bei näherem Hinschauen als ein untaugliches Instrument für die verbindliche politische Festschreibung von Rechten für Minderheiten. Es geht lediglich um einen Entwurf für ein zusätzliches Abkommen zur (europäischen) «Konvention für die Bewahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten» mit dem Bezug zu Personen, die einer nationalen Minderheit angehören, und es handelt sich um blosses Papier, nachdem auf höchster politischer Ebene – ohne Konsultation des Europa-Parlaments – ein «Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten» verabschiedet worden ist. Seit Anfang Januar 1995 liegt dieses Dokument zur Ratifizierung vor und wird in Kraft treten, wenn 12 Mitgliedstaaten es ratifiziert haben. Das Beispiel einer seit Anfang November 1992 zur Ratifizierung aufliegenden «europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen», für deren Inkrafttreten fünf Signaturen notwendig sind, von denen bisher lediglich zwei vorliegen, zeigt mit allem Nachdruck, dass es um den politischen Willen zur Lösung dieser Probleme schlecht bestellt ist.

Tatsächlich hatte die Empfehlung Nr. 1201 allerdings noch im Paragraphen 11 die Forderung enthalten, dass in Regionen, wo die Mitglieder der Minderheit in der Mehrheit sind, diesen Personen das Recht zugestanden werden müsse, «angemessene lokale oder autonome Autorität zu besitzen oder einen besonderen Status, der die spezifische historische und territoriale Situation berücksichtigt, in Übereinstimmung mit der internen Gesetzgebung des Staates». Wie nicht anders zu erwarten, kennt das im November 1994 beschlossene «Rahmenabkommen» keinerlei kollektive Rechte und ebensowenig Rechte autonomer Verwaltung oder eigenverantwortlicher Regierung. In seinem Report an das Europaparlament hat der deutsche Abgeordnete Bindig deutlich gerügt, dass das «Rahmenabkommen» in seinen Formulie-

.....

Das «Rahmenabkommen» ist
vage und schwach
und zählt
lediglich einige
wenig präzise
formulierte
Prinzipien auf.

.....

rungen vage und schwach sei und lediglich einige wenig präzise formulierte Prinzipien aufzähle, deren Einhaltung dem betroffenen Staat selbst obliege, ohne dass das Mitglied der Minderheit ein entsprechendes Recht vor Gericht durchsetzen könne.

Diese Kritik gilt analog auch für jene «Deklaration über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören», welche von der Uno-Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung am 20. Dezember 1993 angenommen worden ist. Wieder einmal werden die Staaten – wo sie doch zumeist die Verfolger und Verursacher der Unterdrückung sind – aufgefordert, «die Existenz und die nationale oder ethnische, kulturelle, religiöse und sprachliche Identität der Minderheit in ihrem Hoheitsgebiet» zu schützen sowie «die Schaffung von Bedingungen für die Förderung dieser Identität» zu begünstigen. Eine klare Definition des Begriffs «Minderheit» aber fehlt, kollektive Rechte sucht man vergebens; wie beim europäischen «Rahmenabkommen» hat selbst das einzelne Mitglied der Minderheit keinen Anspruch, seine besonderen Identitätsrechte vor Gericht durchzusetzen – und eine Deklaration ist als reine politische Absichtserklärung ohne jede Verbindlichkeit für Staaten und Regierungen.

Verzögerung und Verwässerung

Auf dem Hintergrund solcher Fakten nützen den Ungarn bei ihren Verhandlungen mit den Nachbarstaaten alle guten Vorsätze wenig. Die Republik Ungarn hat als einziger Staat ein kodifiziertes «Recht auf das Anderssein», ein gesetzlich garantiertes «unveräusserliches Gemeinschaftsrecht der Minderheiten» sowie «das verfassungsmässige Recht (...) Selbstverwaltungen auf örtlicher und Landesebene zu errichten», um «als staatsbildende Faktoren» ihre Interessen zu schützen und zu vertreten. Das im Juli 1993 vom Parlament mit entscheidender Mehrheit angenommene «Gesetz Nr. LXXVII über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten» postuliert dabei nicht nur «das Recht auf die nationale und ethnische Identität als Teil der universellen Menschenrechte», sondern anerkennt u. a. «die spezifischen individuellen und gemeinschaftlichen Rechte der

nationalen und ethnischen Minderheiten als grundlegende Freiheitsrechte» sowie als «politische Rechte», «mit deren Hilfe die Wahrung ihrer nationalen oder ethnischen Identität gefördert werden kann».

Was in diesem Gesetz formuliert ist, geht weit über das hinaus, was z. B. die «Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen» (FUEV) als engagierte Interessenvertreterin in ihren Grundsätzen für ein europäisches Volksgruppenrecht u. a. dem Europaparlament unterbreitet hat – ohne bisher einen Erfolg verbuchen zu können. Abschliessend sei noch auf einen ähnlich «revolutionären» Vorstoss im internationalen Recht verwiesen, der bei der Uno in Genf zur Diskussion steht und mit den eingangs erwähnten Rechten der eingeborenen Völker dieser Erde zu tun hat. Auch hier sind die Chancen einer Realisierung minim.

Das in den «Schweizer Monatsheften» im Oktober 1993 von mir vorgestellte und gelobte Uno-Dokument «Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples» ist über einen vielversprechenden Ansatz nicht hinausgekommen¹. «Eingeborene Völker haben das kollektive Recht, in Frieden und Sicherheit zu existieren, sowie gegen jede Form von Genozid geschützt zu werden.» Die betreffenden Völker haben ausserdem – so sagt der Entwurf – das Recht auf Selbstbestimmung in Übereinstimmung mit dem international kodifizierten Recht, wobei sie, wie andere Völker auch, den gleichen Kriterien und Begrenzungen im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen unterworfen und verpflichtet sind. Integraler Bestandteil dabei sind das Recht auf Autonomie und Selbstregierung als «*distinct societies*» bei allen «*internen und lokalen Angelegenheiten*» verbunden mit der «*Steuer-Erhebung zur Finanzierung dieser autonomen Aufgaben*».

Von besonderer Wichtigkeit in diesem Kontext ist u. a. das Recht, «*die Struktur sowie die Mitgliedschaft ihrer autonomen und selbst-regierungsfähigen Institutionen in Übereinstimmung mit ihren eigenen Verfahren zu bestimmen*». Mit einer solchen Formel sind traditionelle Formen von Regierung sanktioniert, wie sie z. B. einige indianische Stämme und Völker auf dem amerikanischen Kontinent in ungebrochener Tradition praktizieren. Dazu gehört, so sagt der Entwurf auch, das Recht, die

.....

Die Bezeichnung
«Minderheit»
meint in sehr
vielen Fällen
tatsächlich
autochthone
Völker oder
Volksgruppen.

.....

traditionelle Verwaltung und Bewirtschaftung ihrer Länder und Territorien «*kollektiv und individuell*» vorzunehmen; es sei ausserdem «*im besten Sinne der Eingeborenenkinder*», dass deren Familien und Gemeinschaften («*communities*») eine gemeinsame Verantwortung für das Heranwachsen, die Erziehung und Ausbildung behalten; und es sei das Recht der eingeborenen Völker, «*die Verantwortung und Pflichten des Individuums gegenüber der Gemeinschaft zu bestimmen, in einer Art und Weise, die mit den universell kodifizierten Menschenrechten und Grundfreiheiten übereinstimmen*».

Das klingt nicht nur gut, sondern erfüllt im wesentlichen auch die Vorstellungen der bei der Erarbeitung beteiligten Vertreter eingeborener Völker. Die Annahme einer solchen Deklaration wäre, bei aller rechtlicher Limitierung, für alle Betroffenen zum einen ein wichtiger Schritt in eine politische Zukunft mit weniger Konfliktpotential, und zum anderen ein deutliches Signal mit Auswirkungen für die Rechte von Minderheiten – seien sie nun nationaler oder ethnischer, kultureller, religiöser oder sprachlicher Provenienz. Weil sich dabei aber wohl herausstellen könnte, dass die Bezeichnung «*Minderheit*» in sehr vielen Fällen tatsächlich autochthone Völker oder Volksgruppen meint, die trotz allem wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Fortschritt in Stämmen leben und leben wollen, doch von Kolonialmächten daran mit Zwang gehindert werden, schrecken alle Regierungen gerade vor diesem Text zurück.

Mangel an Mut

Bei den Vereinten Nationen in Genf haben die Regierungsvertreter in den speziellen Arbeitsgruppen ebenso wie in der Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten, in der unabhängige Experten ihre Arbeit verrichten, lediglich Beobachterstatus. In der Kommission für die Menschenrechte allerdings und dem übergeordneten ECOSOC – dem Wirtschafts- und Sozialrat – haben die Vertreter der Regierungen wieder die Entscheidungsmacht. Bei der oben genannten Deklaration haben sie bei ihrer diesjährigen Sitzung die Notbremse gezogen. Eine

¹ Gert Hensel: «Von Minderheiten und Menschen. Der schwere Weg der Uno in eine neue Ära», in: «Schweizer Monatshefte», Oktober 1993, Seite 784.

spezielle Redaktionsgruppe soll die Deklaration überarbeiten und in zahlreichen Streitpunkten «entschärfen».

Dabei ist zu befürchten, dass alle kollektiven Rechtsansprüche verschwinden, aus eingeborenen Völkern lediglich Personen werden, die eingeborenen Völkern angehören, und leere Worthülsen übrigbleiben. Damit bliebe den betroffenen Völkern – die zum Teil zu den letzten verbliebenen Naturvölkern dieser Erde gehören – nichts Konkretes zu ihrem so dringenden Schutz. Die Uno hat den Zeitraum zwischen 1994 und 2005 mit Pomp als «Internationale Dekade für die eingeborenen Menschen» bezeichnet, und es ist zu befürchten, dass die wenig konkreten und kaum durchsetzbaren Deklarationen propagandistisch verbrämt als Erfolg gefeiert werden, während gleichzeitig ethnische Säuberungen, Vertreibungen und Ausrottungen höchstens verbale Proteste auslösen.

Der ungarische Schriftsteller *Peter Nádar* hat in seiner Rede an der Leipziger Buchmesse aus Anlass der Entgegennahme des «Buchpreises zur Europäischen Verständigung» seiner Enttäuschung über die gegenwärtige Lage der Nationen – in Europa – u. a. wie folgt Ausdruck gegeben:

«Die in Demokratie bewanderten europäischen Völker und frei gewählten Regie-

.....

Es ist zu befürchten, dass die wenig konkreten und kaum durchsetzbaren Deklarationen propagandistisch verbrämt als Erfolg gefeiert werden.

.....

rungen bemühen sich nicht darum, demokratische Traditionen zu stärken, Fehler in den demokratischen Systemen zu korrigieren, Funktionsstörungen zu beheben. Es geht ihnen vielmehr darum, die hierarchische Ordnung neu festzulegen. Einen Dialog gibt es nicht, er ist unerwünscht. Sich selbst verordnen sie lieber überwachte Separation, und statt einer natürlichen europäischen Integration bieten sie den neuen Demokratien kontrollierte Isolation. Sie lassen keinen Zweifel daran, wer bestimmt, wer bewacht, wer in den Gang der Dinge hineinreden darf, wo die Grenzen der gebotenen Höflichkeit enden. Nach einer nicht langen Pause ist der Geist des Wiener Kongresses und des Kreml wieder in die barocken Spiegelsäle eingezogen.»

Mit dem Hinweis auf die Gewährleistung von immer spezielleren (im konkreten Fall aber international faktisch auch nicht durchsetzbaren) Individualrechten, ist das Problem nicht zu lösen. Eingeborene Völker, in Stämmen lebende Volksgruppen und nationale Minderheiten sind nur wirksam zu schützen, wenn eine neue Rechtsnorm für eben diese «Gruppen» gefunden wird. Für solche institutionelle Regelungen braucht es allerdings einen radikalen Wandel der Gesinnung und den Mut, über lange (historische) Schatten zu springen. ♦

SPLITTER

The history of most countries has been that of majorities – mounted majorities, clad in iron, armed with death, treading down the tenfold more numerous minorities.

O. W. HOLMES: Address to the Massachusetts Medical Society, Boston, May 30, 1860

Regierungen sind dazu da, die Rechte der Minderheiten zu schützen. Die Beliebten und die Reichen brauchen keinen Schutz – sie haben viele Freunde und wenig Feinde.

WENDELL PHILLIPS: Rede in Boston, 21. Dezember 1860