
Hermann Klenner

Ethnische Minderheiten im Völkerrecht*

Wohl wissend, daß man Erkenntnisse und Bekenntnisse auseinanderhalten soll, zumal wenn man Wissenschaftler ist, beginne ich trotzdem mit einem Bekenntnis, und zwar mit dem Bekenntnis zum Friedensgebot und daher auch zum Kriegsverbot. Ich gehöre nämlich zu denjenigen, die als Soldat noch am Zweiten Weltkrieg teilgenommen und nach dessen Beendigung ihre Heimat verloren haben. Auch wenn ich nur acht Monate lang den grauen Rock der braunen Banditen getragen habe – zuletzt als Gefreiter, ein gefährlicher Dienstgrad in Deutschland – und dank des Glückes meiner späten Geburt nicht mehr außerhalb Deutschlands eingesetzt wurde, weiß ich doch aus eigenem Erleben, was Krieg bedeutet, aber auch was ethnische Säuberungen als dessen Folge bedeuten. Welche Vorwände auch immer die Aggressoren aller Zeiten für ihre Verbrechen gefunden haben – letztlich läuft der Staatsimperativ imperialer Politik auf ein „morde deinen Nächsten“ hinaus, auf eine vollständige Negation von dessen Menschenrechten. Wenn Staaten Staaten bekriegen, sind die Opfer – Menschen!

Als Jurist bin ich kein homo politicus im allgemeinen, sondern ein homo juridicus im besonderen. Einen legalistischen Standpunkt vorzutragen, gehört zum Berufsethos des Juristen. Es ist das keine Anpassungsstrategie, jedenfalls nicht notwendigerweise. Es ist übrigens die redliche Voraussetzung für eine Kritik des Rechts als des in einer Gesellschaft herrschenden Ordnungsreglements. Gerichtsentscheidungen, die nach dem Maß des Rechts erfolgen, als formal oder formalistisch zu bezeichnen (oder gar zu denunzieren), halte ich für falsch. Gewiß ist das Recht auch eine Form. Die Form aber hat keinen Wert, wenn sie nicht die Form des Inhalts ist – sagt ein gewisser Karl

* Bearbeitete und erweiterte Fassung eines Diskussionsbeitrages im Plenum der Leibniz-Sozietät am 20. Januar 2000.

Angesichts der Aktualität und des öffentlichen Interesses der Thematik wurde der Text bereits in „Berliner Debatte Initial“ 10/1999, H. 4/5, S. 135–139 veröffentlicht.

Marx (Karl Max, Verhandlungen des 6. Rheinischen Landtags. Dritter Artikel: Debatten über das Holzdiebstahlsgesetz. In: MEGA T. I, Berlin 1975, S. 234). Die Rechtspolitik der Linken, der Sozialisten ist eines jedenfalls gewiß nicht: rechts nihilistisch.

Nun aber zum eigentlichen Thema. Der NATO-Krieg gegen Jugoslawien – das Wort „Kosovo-Krieg“ vermeide ich, ich halte diesen Terminus für eine Form von Verschleierung – wird laut offizieller Begründung im Interesse der Kosovaren geführt, also einer ethnischen Minderheit der mehrheitlich von Serben bewohnten Republik Serbien (in der Bundesrepublik Jugoslawien). Die Kosovaren, die vor zehn Jahren mehrheitlich (zu etwa 75%) die damals autonome Provinz Kosovo bewohnten, unterscheiden sich geschichtlich, sprachlich und religiös von der ethnischen Mehrheit, den Serben. Die Einschränkung und schließliche Aufhebung des Autonomiestatus des Kosovo führte seit März 1989 zu einer permanenten Verfassungskrise Serbiens, seit dem Herbst 1997 zu bewaffneten Auseinandersetzungen und Vertreibungen. Etwa 200 000 Flüchtlinge und 3000 Tote waren bis März 1999 zu beklagen. Im Ergebnis langdauernder Verhandlungen erklärte sich Präsident Milosevic in Rambouillet und Paris gegenüber den mit diplomatischen Mitteln operierenden Staaten des „Westens“ bereit, dem Kosovo größere Autonomierechte und -realität als vor 1989 einzuräumen, weigerte sich aber entschieden, der NATO Exterritorialitäts- und Manövrierechte für ganz Jugoslawien zuzubilligen. Daraufhin begann die NATO, ab dem 24. März 1999, eine Vielzahl von militärischen und zivilen Zielen auf dem gesamten Staatsgebiet Jugoslawiens (einschließlich des Kosovo) mit Bomben und Raketen zu zerstören. Hunderte von Toten, Tausende von Verwundeten und Hunderttausende von Vertriebenen waren die Folge.

Nach Art. 3 der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1974 angenommenen Resolution 3314 (XXIX) gilt die Bombardierung des Territoriums eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates als Aggressionshandlung, und zwar unabhängig davon, ob eine Kriegserklärung vorliegt oder nicht. Das entspricht der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, durch deren Art. 2 Ziff. 4, sich alle Mitgliedsstaaten der UNO (wozu alle NATO-Mitglieder und auch Jugoslawien gehören, letzteres im Unterschied zu Deutschland als Gründungsmitglied) verpflichten, jede gegen die territoriale Unversehrtheit eines Staates gerichtete Anwendung

oder Androhung von Gewalt zu unterlassen. In völliger Übereinstimmung damit haben sich die NATO-Mitglieder im Art. 1 ihres Gründungsvertrages vom 4. April 1949 verpflichtet, sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten. Darüber hinaus hat die Bundesrepublik Deutschland im Art. 2 des sog. Zwei-plus-Vier-Vertrages vom 12. September 1990 rechtsverbindlich erklärt, daß „von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird“ und bereits die Vorbereitung eines Angriffskrieges verfassungswidrig und strafbar ist. Das deutsche Strafgesetzbuch hat in seinen §§ 80 und 80a sowie das Grundgesetz in Art. 26 dieser Verpflichtung Rechnung getragen. Ein Einsatz von Gewalt wäre für Deutschland völker- und verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn es sich gegen den Angriff eines anderen Staates zu verteidigen hätte (Art. 51 der UN-Charta) oder aber, wenn der UN-Sicherheitsrat Deutschland ausdrücklich zu militärischen Maßnahmen im Interesse der Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens legitimieren würde (Art. 42 der UN-Charta).

Aus dem Vorausgehenden ergibt sich mit normativ-logischer Zwangsgewalt, daß der Zehn-Wochen-Krieg der NATO gegen Jugoslawien völkerrechtswidrig und – jedenfalls soweit Deutschland daran beteiligt ist – grundgesetzwidrig ist und ein strafbares Verbrechen der dafür Verantwortlichen darstellt. Er verletzt nicht nur die Souveränitätsrechte des jugoslawischen Staates, sondern auch das Selbstbestimmungsrecht und die Menschenrechte des jugoslawischen Volkes. Er verletzt aber auch die globale Völkerrechtsordnung, das internationale rule of law, dessen wesentlicher Inhalt (wie beim innerstaatlichen Rechtsstaatsprinzip) darin besteht, daß Gewaltanwendung nicht auf einer Selbstmandatierung der Gewaltanwender erfolgen darf, sondern nur nach dem Maß von Recht. Der Sieg von Gewalt über Gewalt, von welcher Seite auch immer über welche andere Seite, stellt in jedem Fall eine Niederlage des Rechts dar! Die Menschenrechte „durch die Herrschaft des Rechts zu schützen“, war aber das erklärte Ziel der universalen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 (human rights should be protected by the rule of law).

Rechtfertigt aber das zweifellos völkerrechtswidrige Vorgehen der NATO-Staaten gegen Jugoslawien die ebenso zweifellos vorliegenden Verletzungen der Menschenrechte der Kosovaren als Individuen und als Angehörige einer ethnischen Minderheit? Entweder NATO-Krieg oder Milosevic – so lautet die

Alternative nicht! Recht oder Unrecht, das ist hier die Frage. Nachfolgend sollen die Rechtsquellen vorgeführt werden, aus denen sich der Stellenwert ethnischer Minderheiten im Völkerrecht der Gegenwart ergibt. Deren Rechte zu achten, gehört nämlich (vergleichbar der Achtung von Menschenrechten) zum Regelungsbereich des zwischenstaatlichen und nicht nur des innerstaatlichen Rechts. Um es zusammenfassend vorwegzunehmen: die Bürger eines Staates, deren ethnische Herkunft sich von derjenigen der Bevölkerungsmehrheit unterscheidet, genießen, sofern sie es wollen, auf der Grundlage ihres Zusammengehörigkeitsgefühls die Minderheitenrechte auf Schutz vor Assimilierung, auf Förderung ihrer ethnischen (einschließlich sprachlichen und religiösen) Identität, auf Garantie von Gleichberechtigung und Partizipation. Man könnte auch von Diskriminierungsverboten und Privilegierungsgeboten sprechen. Nirgends aber wird einem das Recht zugebilligt, einen Interventionskrieg gegen einen anderen Staat zu führen, um etwa dessen ethnische Minderheiten zu unterstützen. Auch haben ethnische Minderheiten kein Sezessionsrecht. Da es in der Welt von heute weniger als 200 Staaten, aber mehr als 3000 Ethnien gibt, kann die Idee einer eindeutigen Zuordnung von Staaten und Ethnien nur als abenteuerlich bezeichnet werden. Im Gegenteil: es hat sich die insbesondere von Deutschland nach 1989 betriebene Ethnisierungspolitik gegenüber Jugoslawien als verhängnisvoll erwiesen. Das Miteinander, nicht das Gegeneinander von Ethnien entspricht dem Völker- wie dem Menschenrecht.

Im einzelnen:

a) Weder in der Charta der Vereinten Nationen von 1945 noch in deren Universaler Menschenrechtserklärung von 1948 ist von besonderen Rechten der ethnischen Minderheit als eines Kollektivums die Rede; deren Angehörigen werden allerdings wie denjenigen der ethnischen Mehrheit als Individuen Menschenrechte und Grundfreiheiten „ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ zugesichert (UN-Charta, Art. 1 Ziff. 3, Universale Menschenrechtserklärung, Art. 2).

b) Das „Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ vom 7. März 1966 verpflichtet die Vertragspartner, jede Form von Rassendiskriminierung zu beseitigen sowie die gleichen Rechte jedes einzelnen ohne Unterschied seiner Rasse, seines nationalen Ursprungs oder Volkstums zu gewährleisten (auch hier: ohne von den Rechten einer ethnischen Minderheit als eines Kollektivums zu sprechen).

c) Anders als in den voranstehend genannten Fällen wird im „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ vom 19. Dezember 1966 nicht nur allen Völkern (Volk hier im Sinne von Bevölkerung eines Staates) das Recht auf Selbstbestimmung zugesprochen (Art. 1), sondern auch die ethnischen Minderheiten innerhalb eines Staates für berechtigt erklärt, „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen und sie auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen“ (Art. 27). Diese Regelung, seit 1976 in Kraft, gilt inzwischen für mehr als 130 Staaten.

d) Mit seiner Resolution 1235 (XVII) vom 6. Juni 1967 hat der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen das nach Art. 62 und 68 der UN-Charta für Menschenrechtsprobleme zuständige Hauptorgan der Vereinten Nationen, die von ihm eingesetzte Menschenrechtskommission und deren Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierungen und für den Schutz von Minderheiten, ermächtigt, Informationen zu prüfen, die für schwere Menschenrechtsverletzungen erheblich sind. Mit seiner Resolution 1503 (XLVIII) vom 27. Mai 1970 hat dann der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen das Verfahren für die Behandlung von Mitteilungen über Menschenrechtsverletzungen durch die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierungen und für den Schutz von Minderheiten geregelt. Diese Regelung ist dann durch die Resolutionen 1 und 2 (XXIV) vom 13. und 16. August 1971 spezifiziert worden.

e) Mit ihrer Resolution 47/135 vom 18. Dezember 1992 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine „Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“ verabschiedet. Die für Minderheiten-Rechte zuständige Unterkommission der Vereinten Nationen war seit 1979 mit der Abfassung eines entsprechenden Textes beschäftigt, und zwar auf der Grundlage eines jugoslawischen (!) Entwurfs. Wie der Name „Erklärung“ schon sagt, handelt es sich nicht um völkerrechtliche Normen, sondern um eine unverbindliche Meinungsdeklaration. Immerhin handelt es sich um eine wegweisende Absichtserklärung, um einen Verhaltensstandard, den nicht berücksichtigen zu wollen oder nicht berücksichtigt zu haben, den betreffenden Staaten zumindest eine Rechtfertigung für ihr deviantes Verhalten abverlangt. In den neun Artikeln der genannten UN-Deklarationen von Minderheiten-Rechten werden u.a. genannt:

- Schutz und Förderung von Existenz und Identität ethnischer Minderheiten durch die Staaten;
- das Recht der Angehörigen ethnischer Minderheiten auf Teilnahme am kulturellen, religiösen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben;
- das Recht dieser Angehörigen von Minderheiten, ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion auszuüben, sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen, eigene Vereinigungen zu gründen und zu unterhalten, frei und ohne Einmischung oder Diskriminierung;
- das Recht von Angehörigen ethnischer Minderheiten, freie und friedliche Kontakte, auch grenzüberschreitend, mit Angehörigen anderer Minderheiten herzustellen und zu pflegen, mit denen sie ethnische Gemeinsamkeiten verbinden;
- die Staaten ergreifen Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß Angehörige ethnischer Minderheiten ihre Wesensart ohne Diskriminierung zum Ausdruck zu bringen vermögen.

f) Während sich die europäische „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vom 4. November 1950 mit ihrem Art. 14 damit begnügte, ein (allerdings für die Mitglieder des Europarates verbindliches!) Diskriminierungsverbot gegenüber den Angehörigen nationaler Minderheiten festzulegen, hat das „Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten“ vom 1. Februar 1995 für die Mitgliedsstaaten des Europarates, sofern sie diesen Vertrag ratifizieren, in bisher umfassendster Weise verbindliche Rechte für die Angehörigen nationaler Minderheiten und dementsprechende Pflichten für die Staaten paraphiert. Diese Rechte und damit korrespondierende Pflichten beziehen sich auf Sprache, Kultur, Bildung, Tradition, Religion, Weltanschauung, Medien, Namensgebung, politische, soziale und Bürgerrechte. Sie verbieten eine Diskriminierungs- und Assimilierungspolitik und gebieten Schutz und Förderung von Bedingungen, die es den Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen.

g) Bereits das Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) vom 29. Juni 1990 hatte ein Dokument angenommen, dessen Abschnitt IV (Ziff. 30-40) die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten betrifft, und beim Gipfeltreffen der KSZE in Helsinki wurde am 10. Juli 1992

ein Dokument angenommen, in dessen Abschnitt II (Ziff. 1–37) die Teilnehmerstaaten die Einsetzung eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und dessen Mandat im Detail beschlossen.

h) Schließlich sei auf das vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch Resolution 827 vom 25. Mai 1993 beschlossene „Statut des Internationalen Gerichts für das ehemalige Jugoslawien“ (UN Doc. S/25704, Add. 1) verwiesen, mit dem die strafrechtliche Verfolgung gewisser Verbrechen beschlossen wurde, unter anderem von schwerwiegenden Verletzungen des Genfer Abkommens von 1949, von Völkermord, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Verstößen gegen die Gesetze und Bräuche des Krieges. Sowohl bei den Vertreibungen der Kosovaren aus ihrer Heimat als auch bei den Bombardements Jugoslawiens (einschließlich des Kosovo) scheinen Verbrechen vorgekommen zu sein, die in die Zuständigkeit des Internationalen Gerichts für das ehemalige Jugoslawien, Sitz in Den Haag, gehören.

* * *

Aus dem Voranstehenden ergibt sich, daß das Völkerrecht der Gegenwart den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Angehörigen ethnischer Minderheiten in seine Regelungsbereiche aufgenommen hat. Ethnische Minderheiten innerhalb eines Staates leben nicht in einem rechtsfreien Raum. Die Selbstermächtigung von Staaten oder Militärallianzen zum gewaltsamen, gar militärischen Eingreifen in die nationalen und internationalen Beziehungen sind Akte von Willkür, nicht Recht, sondern Bruch des Rechts, blankes Unrecht, das zuweilen die Form von Verbrechen annimmt, von Kriegsverbrechen. Zwischenstaatliche wie innerstaatliche Lynchjustiz (lynch law) sind barbarische, vorrechtliche und jedenfalls rechtsstaatswidrige Formen eines Werkan-der-darf-Prinzips. Die Legitimierung und Domestizierung von Gewalt durch Recht ist ein Kulturfortschritt, den aufs Spiel zu setzen eine Leichtfertigkeit ohnegleichen ist, hat es doch zweier Weltkriege bedurft, um ihm auch zwischenstaatlich normative Gestalt zu geben. Die Universalität von Menschenrechten (einschließlich von Minderheitenrechten) und die Internationalität der Völkerrechtsordnung widerspiegeln den erreichten Stand objektiv-realer Gesellschaftsbeziehungen der Gegenwart. Man mag bedauern, daß es (noch) keinen Weltstaat, (noch) kein Weltbürgerrecht gibt. Militärallianzen

haben allerdings am allerwenigsten das Recht, sich bei ihrer Interventionspolitik auf Menschenrechte zu berufen. Die Individualinteressen einer Weltmacht lassen sich schlechthin nicht universalisieren. Im Gefüge der mit der Charta der Vereinten Nationen gegründeten Völkerrechtsordnung der Gegenwart seien alle Menschenrechte allgemeingültig, unteilbar, einander bedingend, miteinander verknüpft und gleichrangig. Ihre Forderung wie ihr Schutz müßten von den Grundsätzen der Unparteilichkeit, Objektivität und Nichtselektivität geleitet sein, im Geiste einer konstruktiven internationalen Zusammenarbeit (so die Resolution 48/141 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993, mit der die Stellung eines Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte geschaffen wurde). Diese Völkerrechts- und Menschenrechtsordnung wird von denjenigen Staaten, die andere Staaten gewaltsam ihren Interessen unterordnen, nicht weniger negiert als von denjenigen Staaten, die ihren eigenen ethnischen Minderheiten die ihnen zustehenden Rechte verweigern.

Man mag diese Völkerrechtsordnung für veränderungsbedürftig halten. Aber weder durch Vertreibungen noch durch Bombardements entsteht neues und schon gar nicht besseres Recht. Im Gegenteil: Rechtsbruch ist keine Rechtsquelle. Jedenfalls nicht in einem für Veränderungen offenen Rechtssystem.

Literatur

I. Rechtsquellen

- Randelzholer (Hg.), Völkerrechtliche Verträge, München 1998
- Simma (Hg.), Menschenrechte, München 1998
- J. Delbrück (Hg.), Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten, Kehl 1985
- Classen (Hg.), Europa-Recht, München 1999
- Kimmel (Hg.), Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten. München 1996
- Ch. Rohde, (Hg.), NATO-Truppenstatut. München 1997
- Ch. Pestalozza (Hg.), Verfassungen der deutschen Bundesländer, München 1995

II. Weitere Literatur

- D. Blumenwitz (Hg.), Der Schutz von Minderheiten durch die Europäische Union, Köln 1996

- H. Bock (Hg.), Krieg oder Frieden im Wandel der Geschichte. Berlin 1989
- H. Fischer/S. Lüder (Hg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunat, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof. Berlin 1999
- H.-J. Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht. Baden-Baden 1994
- E. Klein (ed.), The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities, Berlin 1995
- R. Löttsch, „Was ist ein Volk und was eine Nation?“. in: Utopie kreativ, 103/104 (1999), S. 15–30
- Maus, „Volkssouveränität und das Prinzip der Nichteinmischung in der Friedensphilosophie Kants“. In: H. Brinkhorst (Hg.), Einmischung erwünscht?, Frankfurt 1998
- N. Paech, „Minderheitenpolitik und Völkerrecht“, In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu: Das Parlament). 6. November 1998, S. 18–26.
- N. Paech/G. Stubb, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden 1994
- P. Thornberry, International Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991
- Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht. Berlin 1984