

# Effektive Partizipation von Minderheiten: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten

Gaetano Pentassuglia\*

## Zusammenfassung

Welche Rolle spielt der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten für die politische Partizipation nationaler Minderheiten in ihren jeweiligen Staaten? Auf der Grundlage der Lund-Empfehlungen und anderer internationaler Instrumente untersucht der Beitrag ausgewählte Aspekte der Minderheitenpartizipation. Dabei geht es um die Bedeutung von Mainstream- und Minderheitenparteien für die Vertretung von Minderheiteninteressen sowie um besondere Maßnahmen, mit denen Minderheiten in die politische Meinungsbildung einbezogen werden. Weitere Aspekte sind die Beteiligung an beratenden Gremien und die Selbstverwaltung von Minderheiten. In all diesen Bereichen gilt es, eine Balance zwischen Integrations- und Separationsbelangen zu finden. Abschließend gibt der Beitrag Empfehlungen für zukünftige Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten.

## Schlagworte

politische Partizipation, Integration, Separation, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten

Bitte zitieren als: Gaetano Pentassuglia, Effektive Partizipation von Minderheiten: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 6/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-06>

## Die Position des HKNM zu Integration und Separation

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE wurde 1992 als Instrument zur Konflikt-

prävention geschaffen. Mit ihm sollten eine „Frühwarnung“ und ein „frühzeitiges Handeln“ bei hochsensiblen Minderheitenfragen ermöglicht werden.<sup>1</sup> Der HKNM hat häufig die Bedeutung der „Integration“ im Gegensatz zur „Separation“ als unverzichtbar für einen dauerhaften Minderheitenschutz innerhalb des Staates bezeichnet.<sup>2</sup>

Dass Integration und Separation als Gegensätze betrachtet werden, ist auch in anderen internationalen Strukturen, die sich mit der Verständigung zwischen Gruppen beschäftigen, üblich. Das gilt

---

\* Gaetano Pentassuglia  
Professor of International Law  
School of Law  
Liverpool John Moores University  
Honorary Senior Fellow  
University of Liverpool  
[g.pentassuglia@ljmu.ac.uk](mailto:g.pentassuglia@ljmu.ac.uk)

vor allem für Strukturen, die sich für die speziellen Interessen und Ziele der betreffenden Gruppen einsetzen (z. B. Nicht-diskriminierung und Unabhängigkeit). Der HKNM der OSZE vertritt jedoch ein engeres Verständnis von Integration und Separation. Integration betrachtet er als ein notwendiges Element des sozialen Zusammenhalts im Rahmen des Diversitätsmanagements. Separation ordnet er hingegen dem Bereich der Anerkennung spezifischer Rechte zu, unabhängig von einem allgemeineren Gefühl der Zusammengehörigkeit und den Rechten anderer.

Am Beispiel des Schutzes von Sprachenrechten lässt sich dies verdeutlichen. Ein Grundsatz des HKNM ist, dass das Recht, die eigene Muttersprache in Bildungseinrichtungen zu erlernen und zu verwenden und/oder die eigene Sprache in der (lokalen) öffentlichen Verwaltung zu sprechen, nicht losgelöst von Maßnahmen zur Förderung des Unterrichts und des Erlernens der offiziellen Landessprache gesehen werden kann.<sup>3</sup> Dieser Ansatz wird beispielsweise beim Minderheitenschutz in den baltischen Staaten, Georgien, Kasachstan und Kirgisistan verfolgt. Der HKNM hat alle diese Staaten bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit und des interethnischen Dialogs unterstützt. Dieser Ansatz entspricht auch internationalen Standards.<sup>4</sup>

Die „Integration der Diversität“, wie man im OSZE-Jargon zu sagen pflegt, bezieht sich somit sowohl auf die Legitimität als auch auf die Grenzen des Schutzes nationaler Minderheiten. Das Wechselspiel von Integration und politischer

Partizipation zeigt deutlich, welches ein Balanceakt hierfür nötig ist. Das Recht, in Entscheidungsfindungsprozesse, die für die Gruppe von Belang sind, sowie in das öffentliche Leben insgesamt eingebunden zu werden, ist Teil von internationalen Normen und gilt sowohl auf globaler als auch auf regionaler Ebene. Partizipationsrechte können politische, soziale und kulturelle Auswirkungen haben. Der integrative Aspekt dieser Rechte ist, dass Vertreter\*innen der jeweiligen Gruppe die Möglichkeit haben, sich „wirksam“ an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, oder dass zumindest dafür gesorgt wird, dass Gruppenmitglieder Zugang zu politischen Prozessen haben.

Die „Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben“<sup>5</sup> veröffentlichte der HKNM 1999. Sie betonen die politische Dimension der Partizipation von Minderheiten und bekräftigen die Notwendigkeit eines demokratischen und pluralistischen Systems, welches die verschiedenen Gruppen in die Gesellschaft einbindet und monolithischen und exklusiven Vorstellungen von nationaler Identität entgegenwirkt. Ein solches System gibt zugleich die Grenzen dieser Partizipation vor, indem es die Menschenrechte achtet.

### Untersuchung einiger Aspekte von HKNM-Aktivitäten

Die Lund-Empfehlungen und andere internationale Instrumente<sup>6</sup> dienen als Analyserahmen, um ausgewählte Aspekte der politischen Partizipation von Minderhei-

ten mit Bezug auf die Arbeit des HKNM zu beleuchten und im Kontext der allgemeinen Vorstellungen von Integration und Separation zu diskutieren. Dabei werden Bereiche aufgezeigt, in denen gewisse Korrekturen und Klärungen wünschenswert wären, um die Standards zu verbessern. Das betrifft vor allem die Lund-Empfehlungen.

### Politische Parteien

Obwohl einige Teilnehmerstaaten der OSZE (darunter Bulgarien, Russland und die Türkei) die Bildung von ethnischen und minderheitenfreundlichen Parteien untersagt haben, hat der HKNM flexibel reagiert. Er hat sowohl Mainstreamparteien als auch nationale und regionale Minderheitenparteien und -bewegungen als legitime Kanäle der politischen Partizipation für nationale Minderheiten anerkannt – und somit als legitime Instrumente der Integration in einen nationalen Kontext von Öffentlichkeit, Repräsentation und Teilhabe in Entscheidungsprozessen.

Die Lund-Empfehlungen unterscheiden klar zwischen Integration und Separation, ebenso wie der Beratende Ausschuss des Europarats in seinem „Kommentar zur effektiven Teilnahme von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten“<sup>47</sup> sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Bei der Unterscheidung zwischen Integration und Separation müssen jedoch auch die juristischen und politischen

Konsequenzen berücksichtigt werden, gerade wenn es um politische Parteien geht. Dabei gilt es, vier Aspekte zu beachten:

1. Wenn es Minderheitenparteien gibt, können ihre Aktivitäten nicht mit dem Argument der nationalen Sicherheit eingeschränkt werden, solange sie diese nicht nachweislich gefährden (man denke an die vielen Gerichtsverfahren gegen die Türkei vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte). Laut den internationalen Menschenrechtsnormen verstoßen gesetzliche Verbote von ethnischen Parteien und politischen Bewegungen gegen die Vereinigungsfreiheit, es sei denn, sie richten sich gegen nachweislich gewalttätige und antidemokratische Gruppen.
2. Auch wenn die Einbindung von Minderheiten in Mainstreamparteien allgemein begrüßt und sogar gefördert wird, gibt es keine klaren Parameter, mit denen dies gemessen werden könnte. Minderheiten verfügen über Rechte, etwa das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen (nach Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen)<sup>8</sup> – hierzu gehören das aktive und das passive Wahlrecht sowie Konzepte der Selbstbestimmung. Dennoch kann es sein, dass Minderheitenparteien, wie in den Lund-Empfehlungen festgehalten, „die einzige Hoffnung für eine effektive Vertretung spezifischer Interessen und somit für effektive Partizipation darstellen“.<sup>9</sup> Der Beratende Ausschuss des Euro-

parties erkennt an, dass Mainstreamparteien möglicherweise die Interessen von Minderheiten nicht ausreichend effektiv vertreten können.<sup>10</sup> Daraus folgt, dass sowohl Mainstream- als auch Minderheitenparteien vorhanden sein müssen. Internationale Minderheitenstandards wie die Lund-Empfehlungen enthalten jedoch keine Hinweise, wie die Anliegen von Minderheiten durch Mainstreamparteien einbezogen werden können, um eine effektive Partizipation zu ermöglichen. Auf der Ebene der OSZE und des Europarats<sup>11</sup> wird die Frage, wie sich der Wahlprozess auf die nationalen Minderheiten auswirkt, wesentlich detaillierter diskutiert.

3. Mainstreamparteien müssen zwischen den Anliegen der „Mehrheit“ und der „Minderheit“ abwägen. Die Programme der Mainstreamparteien umfassen meist Themen, die zwar potenziell von gesellschaftsübergreifender Bedeutung sind, jedoch in erster Linie die Anliegen der Mehrheit aufgreifen. Bezeichnenderweise nennt der Kommentar des Beratenden Ausschusses des Europarats ausdrücklich das Auswahlverfahren für die Kandidat\*innen als ein zentrales Element, um die Programme von Mainstreamparteien künftig minderheitenfreundlicher zu gestalten.<sup>12</sup>
4. Auch wenn die Aufnahme von Minderheitenthemen durch Mainstreamparteien in liberalen Demokratien möglich ist, erweist sich dies in gewissen OSZE-Regionen als problematischer - so zum Beispiel in Zentralasien, wo die Zugehörigkeit zu einer eth-

nischen Gruppe oft ein tief verankertes Identitätsmerkmal in der Parteipolitik, aber auch im öffentlichen Leben ist.

### Besondere Maßnahmen für Minderheiten

Spezifische Maßnahmen, die direkt oder indirekt dem Wohle nationaler Minderheiten dienen sollen, werden in der Politik allgemein als „besondere Vorkehrungen“ oder häufiger als „besondere Maßnahmen“ bezeichnet. Diese reichen von formellen und informellen Richtlinien zur Gewährleistung eines inklusiveren Wahlverfahrens – beispielsweise durch die Gestaltung der Wahlkreise, die Verbreitung von Wahlunterlagen auch in den Sprachen der Minderheiten, die Zulässigkeit von Minderheitensprachen im Wahlkampf oder die allgemeine Ausgestaltung der Wahlgesetze, sofern sie sich auf die Berechtigung zur Teilnahme an Wahlen auswirken (Sprache, Staatsbürgerschaft etc.) – bis hin zu Maßnahmen, die speziell auf die betreffende Gruppe zugeschnitten sind. Zu Letzteren gehören etwa die doppelte Wahlberechtigung oder das Reservieren von Sitzen in gewählten Gremien (Parlament, regionale Volksvertretungen etc.). Der HKNM und andere Institutionen haben über diese Maßnahmen in verschiedenen Ländern diskutiert und sie unterstützt.<sup>13</sup>

Das erste Maßnahmenbündel schafft die Voraussetzungen dafür, dass Minderheiten von landesweiten politischen Prozessen profitieren können, die andernfalls nur der Mehrheit zugutekämen, etwa in-

dem Sperrklauseln für den Einzug ins Parlament gesenkt und bei nationalen Wahlen zweisprachige Wahlkampfmaterialien in Regionen mit Minderheiten verteilt werden (siehe etwa die prokurdischen Parteien in der Türkei). Dies gilt auch für eine stärkere Repräsentation von Minderheiten in Justiz und öffentlicher Verwaltung.<sup>14</sup> Hier zielt die Integration letztlich darauf ab, gesellschaftliche Diversität in den Institutionen abzubilden und gerecht zu repräsentieren.

Die Maßnahmen in der zweiten Gruppe verfolgen dieselben Ziele, benennen aber gewisse Bereiche, in denen eine Separation notwendig ist, damit die Minderheitengruppe ihre Partikularinteressen vertreten kann. Einige dieser Maßnahmen haben sich jedoch als problematisch erwiesen. Zum Beispiel wurde in Slowenien lange Zeit bei gewissen alteingesessenen Minderheiten die doppelte Wahlberechtigung angewendet. Sie durften sowohl für allgemeine Parteilisten als auch für ihre eigenen Minderheitenvertreter auf nationaler oder lokaler Ebene abstimmen. Dies widerspricht dem Prinzip des gleichen Wahlrechts für alle. Im Jahr 1998 hat das slowenische Verfassungsgericht einen Antrag zurückgewiesen, dieses Verfahren als verfassungswidrig zu verbieten, und argumentierte dabei, das System würde Ungleichheiten zwischen ethnischen Slowenen und den betreffenden Gruppen beseitigen. Der HKNM stand diesem politischen Grundsatz prinzipiell wohlwollend gegenüber, zumindest mit Blick auf die Konfliktprevention.<sup>15</sup> Die Venedig-Kommission des Europarats bewertete die doppelte Wahlberechtigung hingegen als reinen Aus-

nahmefall und als temporäre Maßnahme, falls es keine weniger restriktiven Alternativen gibt. Die Lund-Empfehlungen wiederum benennen einige Maßnahmen in diesem Bereich, sagen aber nichts über deren Umfang oder Beschränkungen aus.

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen<sup>16</sup> unterscheidet zwischen Verpflichtungen, die aus diesem Übereinkommen entstehen (oder etwa aus den Menschenrechten und internationalen Standards im Minderheitenschutz), und den „besonderen Maßnahmen“, die zeitlich begrenzt sind und einzelne Gruppen im Sinne einer positiven Diskriminierung bevorzugen können. Letztere werden darüber hinaus von den permanenten Rechten der Minderheiten und indigenen Völkern unterschieden:

„Besondere Maßnahmen sollten nicht mit konkreten Rechten verwechselt werden, welche bestimmten Kategorien von Personen oder Gruppen zugeordnet werden, wie beispielsweise den Rechten von Angehörigen von Minderheiten [...] und den Rechten von indigenen Völkern [...]. Die Vertragsstaaten sollten die Unterschiede zwischen besonderen Maßnahmen und dauerhaften Rechten in ihrer Gesetzgebung und ihrem Handeln sorgfältig beachten.“<sup>17</sup>

Wenn eine „besondere“ Maßnahme strukturelle historische Benachteiligungen und Ungerechtigkeiten gegenüber einer Minderheitengruppe beheben soll, dann ist sie nicht unbedingt nur eine vorübergehende Lösung – selbst

wenn ihre Verhältnismäßigkeit regelmäßig überprüft und die Maßnahme langfristig möglicherweise angepasst wird. Es mag zum Beispiel gute Alternativen zur doppelten Wahlberechtigung wie in Slowenien geben. Allgemein jedoch sollen ehrgeizige (positive) Maßnahmen wie das Reservieren von Sitzen und spezifische Ausnahmen von Sperrklauseln bei den Wahlen als Schutzmaßnahmen für die Rechte von Minderheiten behandelt werden, deren Abschaffung potenziell schwerwiegende Konsequenzen für die Partizipation von Minderheiten, das Vertrauen zwischen den Gruppen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben könnte.<sup>18</sup> Wenn es keine offensichtlich bessere und von vielen unterstützte Vorgehensweise gibt, die von der Gruppe selbst akzeptiert wird, sollte man sich hier auf das Feinjustieren und die Verbesserung der Maßnahmen konzentrieren, anstatt davon auszugehen, dass sie nur vorübergehend sind.

Die Ausgestaltungen des Minderheitenwahlrechts in OSZE-Staaten wie Ungarn und Kasachstan sind hierfür ein gutes Beispiel. Solche Wahlsysteme beruhen in erster Linie auf Mechanismen für das Reservieren von Sitzen. Dennoch hat das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, statt auf ihre Legitimität und Belastbarkeit als Mechanismus zum Schutz von Minderheitenrechten hinzuweisen, auf problematische (und reformierbare) Teile solcher Wahlsysteme aufmerksam gemacht: wie etwa auf das Verfahren zur Nominierung von Kandidat\*innen für Minderheitenlisten, das Maß an Wahlmöglichkeiten für Mitglieder von Minderheitengruppen und

das Fehlen eines Erfassungssystems für solche Wähler\*innen.<sup>19</sup>

## Beratende Gremien und Pluralismus

Beratende Gremien stellen einen integrativen Minimalstandard für die Beteiligung von Minderheiten dar. Fortschritte in diesem Bereich sind umfassend dokumentiert worden; sie wurden dank der Arbeit des HKNM-Büros erzielt. Zu diesen Verbesserungen gehören Themen wie die Rechtsstellung, die Entscheidungsbefugnisse, die Häufigkeit von Konsultationen und die finanziellen Ressourcen, die solchen beratenden Gremien zur Verfügung stehen.

Ein relativ neues Problemfeld ist der Pluralismus. Dabei geht es zum einen um den Pluralismus innerhalb einer Gruppe, zum anderen um die Pluralität, die durch die Interaktion verschiedener Gruppen entsteht. Der Pluralismus innerhalb einer bestimmten Gruppe ist notwendig, um die vielfältigen Sichtweisen der Gruppenmitglieder abzubilden. Das betrifft Fragen der Repräsentativität und der Legitimität, wie sie in verschiedenen Zusammenhängen angesprochen worden sind, insbesondere im Kommentar des Rahmenübereinkommens des Europarats und in wissenschaftlichen Stellungnahmen. Die Lund-Empfehlungen stellen eher nüchtern fest, dass „die Zusammensetzung solcher Körperschaften ihrem Zweck entsprechen und einen Beitrag zu effektiverer Kommunikation und Förderung von Minderheiteninteressen leisten sollte.“<sup>20</sup> Der HKNM will interne Debatten ermöglichen, indem er

beispielsweise untersucht, inwieweit die Kategorie Geschlecht ein Hindernis für inklusive Prozesse innerhalb von Gruppen darstellt (wie zuletzt in Diskussionen über die Rechte von Frauen, die Minderheiten in Nordmazedonien angehören). Im Völkerrecht werden die partizipativen Rechte von Minderheiten sowohl im externen als auch im internen Bereich anerkannt. Der Staat hat also, auch wenn er das Recht der Gruppe auf ein autonomes Vereinsleben anerkennt, aufgrund seiner allgemeinen Sorgfaltspflicht günstige Rahmenbedingungen für inklusive Gespräche *innerhalb* von Gruppen und folglich auch für die Partizipation aller Mitglieder zu schaffen, in Übereinstimmung mit den Menschenrechtsstandards.

Interner Pluralismus bedeutet nicht, dass die Sichtweise und die Forderungen der Gruppe völlig zerfallen und einer unkoordinierten Gemengelage von individuellen Vorlieben und Anliegen weichen. Idealerweise werden vielfältige Sichtweisen, die sich im Handeln von Gemeinschaften widerspiegeln, in einer Position gebündelt, die der Gruppe im Rahmen einer Rechenschaftspflicht und demokratischen Standards zugeordnet werden kann. Dort, wo dies aufgrund interner Streitigkeiten nicht möglich ist (wie im Fall bestimmter Roma-Gruppen in Europa), sollten die wichtigsten Gruppen innerhalb der Gemeinschaft Gehör finden und an Konsultationen beteiligt werden, so wie es der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Zusammenhang mit Wahlverfahren und dem Stimmrecht zu innergemeinschaftlichen Themen gefordert hat.<sup>21</sup> Die Rechtsprechung im Bereich der Menschenrechte

bekräftigt generell das weitgefaste Mandat von Gruppenvertreter\*innen, Ansprüche zu formulieren; ebenso schützt sie ein gewisses Maß an Pluralismus über Gruppenstrukturen hinweg, vor allem dort, wo ihre Vertreter\*innen vom Staat und nicht von der Gruppe selbst bestimmt werden.<sup>22</sup>

Der letzte Punkt bezieht sich auf die zweite Form von Pluralismus: Die Diversität, die entsteht, wenn unterschiedliche Gruppen oder Gruppenvertreter\*innen sich an einem Meinungsaustausch zu Themen beteiligen, die für sie von Belang sind. Wie Anton Petrenko Thomsen aufgezeigt hat, ist die Bereitschaft (und Fähigkeit) einer Gruppe, an effektiven Beratungen teilzunehmen, genauso wichtig wie die Chancen und Partizipationsmöglichkeiten, die sich ihr aufgrund der politischen und verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen des Staates bieten.<sup>23</sup> Die *eigenständige* nationale Mobilisierung von Minderheiten ist weniger verbreitet als die zahlreichen Bestrebungen von indigenen Völkern, sich national und international zu vernetzen und für ihre Interessen einzustehen. Die Lund-Empfehlungen bieten hier keine Leitlinien, obwohl sich die Minimalvoraussetzungen für eine effektive Teilhabe durch Konsultationen, bei denen ein repräsentatives Spektrum von Gruppen einbezogen wird, von internationalen Instrumenten ableiten lassen. Der Staat sollte nicht nur einer Reihe von Minderheitenorganisationen das Recht einräumen, an beratenden Gremien teilzunehmen (samt den rechtlichen Befugnissen, um sich sinnvoll einbringen zu können), sondern auch proaktiv – etwa durch Ausbildung,

Aufklärungskampagnen über Rechte sowie finanzielle Anreize – die Partizipation kleinerer Minderheitenorganisationen fördern und unterstützen, die nicht in die Dachverbände integriert werden wollen, welche die größten Gruppen in dem betreffenden Land repräsentieren.

Zentrale Messgrößen für die Qualität und Intensität des integrativen und vertrauensbildenden Ansatzes sind die Zusammensetzung und die Funktionstüchtigkeit von beratenden Gremien, die aufgrund nationaler Gesetzgebung oder als Antwort auf multilaterale und bilaterale Standards (vor allem bilaterale Verträge in grenzübergreifenden Gebieten) gebildet wurden. Gerade in Hinblick auf die Konfliktprävention sollte der HKNM hier besonders genau hinschauen. In manchen Ländern (z. B. Kasachstan und Usbekistan) fehlen solche Mechanismen nach wie vor. Es wäre gut, wenn der HKNM in solchen Fällen zielgerichteter vorgehen könnte, damit Standards eingehalten werden und Pluralismus ermöglicht wird. Dies ist deshalb wichtig, weil der Anwendungsbereich der Lund-Empfehlungen begrenzt ist. Die Formulierungen im Kommentar zum Rahmenübereinkommen des Europarates sind zwar etwas detaillierter. Aber es bleibt die Erwartung, dass Minderheitenorganisationen im Rahmen eines bilateralen, partizipativen Integrationsprozesses selbständig mit den staatlichen Behörden in einen Dialog treten werden.

## Selbstverwaltung

Die Lund-Empfehlungen führen unter anderem auch territoriale und nicht-territoriale Autonomieregelungen an, mit denen das Recht von nationalen Minderheiten auf eine effektive Partizipation am öffentlichen Leben umgesetzt werden kann.<sup>24</sup> Solche Autonomieregelungen entsprechen früheren Praktiken bei der Entstehung von Nationalstaaten und Verfassungen in Europa und anderen Teilen der Welt. Dennoch sind seit der Annahme der Lund-Empfehlungen im Jahr 1999 im OSZE-Raum kaum neue territoriale Autonomievereinbarungen getroffen worden. Diese Empfehlungen und andere internationale Standards haben auch nicht dazu geführt, dass sich im Völkerrecht ein Recht auf Autonomie herausgebildet hat. Und das wird wahrscheinlich auch so bleiben.

Die Lund-Empfehlungen sind dennoch wertvoll, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Alle Verhandlungslösungen zur Beilegung der „eingefrorenen Konflikte“ im postsowjetischen Raum sowie der Konflikte auf der Krim und in der Ostukraine sollten Vereinbarungen über Selbstverwaltung beinhalten, wenn die beteiligten Parteien sich nicht auf andere Lösungen einigen können. Monolithische Projekte zur Nationenbildung (etwa in der Ukraine) sind ebenso wenig hilfreich wie die Instrumentalisierung von Minderheitenansprüchen.
2. Eine Selbstbestimmung im Rahmen eines existierenden Staatsgebildes



wird in der internationalen Gemeinschaft zunehmend als Element des Völkerrechts akzeptiert. Der erste HKNM Max van der Stoel hatte eine solche interne Selbstbestimmung klar befürwortet. Diese Form der Selbstverwaltung kann sich an den jeweiligen Rahmenbedingungen orientieren und entspricht Menschenrechtsstandards. Auch wenn Autonomielösungen bereits etabliert sind (wie die Selbstverwaltung von Gagausien in der Republik Moldau), ist es immer noch wichtig, durch Integrationsmaßnahmen ein Gefühl von nationaler Zugehörigkeit zu fördern.<sup>25</sup>

3. Die in den Lund-Empfehlungen genannten nicht-territorialen Lösungen sind eines der Instrumente, um Vielfalt zu ermöglichen. Dazu gehören auch Regelungen zur Förderung von Vielsprachigkeit und guter Bildung. Dieses Instrumentarium lässt Autonomieansprüche zu hybriden und dynamischen politischen und rechtlichen Vorhaben werden.
4. Autonomieoptionen stehen in der Praxis immer auf dem Prüfstand: Nicht nur gewaltsame Konflikte, sondern auch die Beteiligung von Patronagestaaten in grenzüberschreitenden Regionen stellen sie auf die Probe.

Der Ansatz der Lund-Empfehlungen für Selbstverwaltung sollte also im Lichte anderer Empfehlungen des HKNM verstanden werden, insbesondere der HKNM-Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften von 2012 sowie der Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatli-

chen Beziehungen von 2008.<sup>26</sup> Egal welche Formen politischer Partizipation substaatlichen Gruppen zur internen Selbstbestimmung zur Verfügung stehen, sie sollten nicht als ein Schritt hin zu einem unflexiblen und durch die Gruppe selbst definierten Endzustand begriffen werden - egal ob es sich um eine Souveränität im Rahmen eines unabhängigen Staates oder eine spezielle, nicht verhandelbare Vorstellung von Selbstverwaltung handelt, die auf Separation anstatt auf Integration (im Sinne eines gesamtstaatlichen gesellschaftlichen Zusammenhalts) abzielt. Die Ljubljana-Leitlinien erinnern uns daran, dass

„es essenziell für Gesellschaften [ist], ein angemessenes Gleichgewicht zu finden zwischen dem Ausmaß an Separation, das nötig ist, um einerseits die freie Meinungsäußerung und die Entwicklung von Diversität zu sichern und andererseits Verbindungen zwischen und unter den diversen Gruppen innerhalb der Gesellschaft herzustellen und zu stärken.“<sup>27</sup>

Die Bozner Empfehlungen bezeichnen territoriale Integrität, gute nachbarschaftliche Beziehungen, die Einhaltung der Menschenrechte (einschließlich des Nichtdiskriminierungsprinzips) und demokratische Regierungsführung als wesentliche Pfeiler der Politik in grenzübergreifenden Regionen unter Beteiligung von Patronagestaaten, und zwar ungeachtet der institutionellen Ergebnisse von Zugeständnissen an eine Gruppe.

Das Beispiel der ungarischen Minderheit in der Ukraine vor und nach den Maidan-Protesten von 2014 verdeutlicht

die relative (und relationale) Bedeutung der Autonomie im nationalen Minderheitenschutz. Zum einen wurde eine effektive Partizipation dieser nationalen Minderheit verhindert: durch eine ungünstige Gestaltung der Wahlkreise, hohe Hürden für die parteiliche Vertretung in Wahlen, die fallweise Kooptierung einzelner führender Minderheitenvertreter in nationale Wahllisten von Mainstreamparteien sowie bis vor Kurzem durch das Fehlen eines beratenden Regierungsorgans, das sich mit den Anliegen von Minderheiten hätte auseinandersetzen können. Zum anderen wurde in den Jahren 2017 und 2019 der Schutz von Sprach- und Bildungsrechten auf lokaler Ebene durch neue Gesetze verwässert. Außerdem gab es bei der territorialen und nicht-territorialen Dezentralisierung nur einen beschränkten oder gar keinen Fortschritt und gleichzeitig war eine Zunahme patronagestaatlicher Beteiligung zu verzeichnen. Alle diese Faktoren trugen dazu bei, dass die Situation komplexer und politisch sensibler wurde.<sup>28</sup>

Der HKNM hat sich an Gesprächen über die meisten dieser Themen beteiligt. Das zeigt insbesondere der Entwurf für ein Minderheitengesetz, das das Gesetz über nationale Minderheiten von 1992 ersetzen sollte.<sup>29</sup> Eine Reform der lokalen Behörden in der ganzen Ukraine könnte Zugeständnisse ermöglichen, bei denen etwa stärkere Sprach- und Bildungsrechte in traditionell ungarischen Siedlungsgebieten (sowie im Gegenzug das Unterrichten und Erlernen der offiziellen Landessprache) mit einer Form von institutioneller Selbstverwaltung kombiniert

werden. Dafür braucht es Gespräche und konkrete Vorschläge.

Das Beispiel der ungarischen Minderheit in der Ukraine zeigt sowohl die Vielschichtigkeit des Minderheitenschutzes als auch den hybriden Ansatz von Autonomieregelungen in der Praxis. Die Selbstverwaltung rührt an verschiedene Themen, die über die „territorialen Rechte“ an sich hinausgehen: Sie betreffen verschiedene Gruppen, Individuen und auch die Stabilität des Staates. In diesem Sinne tragen die Lund-Empfehlungen dazu bei, den jeweils landesspezifischen Kontext einzubeziehen. Zusammen mit anderen Empfehlungen des HKNM und internationalen Standards bieten sie einen demokratischen Rahmen für den Umgang mit landesspezifischen Themen, wenn nationale Regierungen Minderheitenfragen instrumentalisieren. Die Beteiligung von Patronagestaaten stellt eine Herausforderung für die Zentralregierung beim Umgang mit Autonomieansprüchen dar, vor allem wenn eine solche Beteiligung als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts empfunden wird. Der HKNM sollte darauf hinarbeiten, dass der Einfluss von Patronagestaaten nicht nur unter Sicherheitsaspekten betrachtet wird. Eine solche Entsicherlichung eröffnet die Möglichkeit, ein Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen einer gesellschaftlichen und institutionellen Integration von Minderheiten und der Notwendigkeit, auf legitime Forderungen nach Selbstverwaltung einzugehen, zu finden.

## Zukünftige Handlungsfelder des HKNM

Der Beitrag hat sich auf Aspekte der politischen Partizipation von Minderheiten konzentriert, bei denen eine Balance zwischen Integrations- und Separationsbelangen gefunden werden muss. Auch wenn es keine Standarddefinition für die „Effektivität“ von Gruppenbeteiligung gibt und keine allgemein akzeptierten völkerrechtlichen Parameter zu diesem Thema existieren, wäre es sehr wünschenswert, dass der HKNM in diesem Bereich nachschärft, wenigstens unter dem Aspekt der Konfliktprävention. Mit Fokus auf die Lund-Empfehlungen lassen sich folgende möglichen zukünftigen Handlungsfelder des HKNM identifizieren:

1. **Politische Parteien:** Der HKNM hat sowohl Mainstream- als auch Minderheitenparteien als legitime Kanäle der Partizipation von nationalen Minderheiten anerkannt. Die Lund-Empfehlungen bieten keine klaren Vorgaben, wie die Anliegen von Minderheiten durch Mainstreamparteien einbezogen werden können, damit eine effektive Partizipation ermöglicht wird. Hier könnten Parameter entwickelt werden, wie sich die Beteiligung von Minderheiten in Mainstreamparteien praktisch auswirken sollte, zum Beispiel in Form eines garantierten Schutzes vor der Kooptierung einzelner führender Minderheitenvertreter und vor der Verwässerung einer kollektiven Partizipation von Minderheiten.
2. **Besondere Maßnahmen:** Die Auswirkungen gewisser besonderer Maßnah-

men für die Integration von Minderheiten in den politischen Prozess sollte der HKNM realistisch betrachten. Wenn es keine deutlich bessere, breit akzeptierte Lösung gibt, die von der betreffenden Gruppe unterstützt wird, sollte sich der HKNM auf die Feinjustierung von Maßnahmen konzentrieren, etwa zur Nominierung von Kandidat\*innen für Minderheitenlisten, Maßnahmen hinsichtlich des Ausmaßes der Wahlmöglichkeiten für die Mitglieder von Minderheitengruppen und bezüglich der Erfassungssysteme für Wähler\*innen aus Minderheitengruppen (in Zusammenarbeit mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte). Auch hier könnten die Lund-Empfehlungen weiterentwickelt werden, indem komplexe Formen des Minderheitenschutzes klarer von allgemeinen Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung abgegrenzt werden.

3. **Beratende Gremien:** Auf diesen Bereich gehen die Lund-Empfehlungen kaum ein, obwohl die Zusammensetzung und das Funktionieren von beratenden Gremien, die durch die nationale Gesetzgebung oder als Reaktion auf multilaterale und bilaterale Standards (meist bilaterale Verträge in grenzübergreifenden Regionen) etabliert wurden, wohl den Kern jedes glaubwürdigen Ansatzes für „Integration mit Diversität“ darstellen. Dabei gilt es insbesondere auf Pluralismus zu achten, sowohl innerhalb von Gruppen als auch in Bezug auf die gesellschaftliche Partizipation von Minderheiten. Dazu sollten ebenfalls

(aber nicht nur) Genderthemen gehören. Dafür müssen Gespräche über politische Maßnahmen geführt werden, die die OSZE-Teilnehmerstaaten umsetzen können, um den Pluralismus für Minderheiten zu sichern. Und es geht auch um die Frage, wie die Lund-Empfehlungen unser Verständnis von Pluralismus (und seinen Konsequenzen) erweitern und seine Auswirkungen auf nationale politische Leitlinien erfassen können. Das lässt sich nicht einfach unter den allgemeinen Standards zur Vereinigungsfreiheit abhandeln.

4. **Selbstverwaltung:** Seit der Annahme der Lund-Empfehlungen im Jahr 1999 sind im OSZE-Raum kaum neue territoriale Autonomievereinbarungen getroffen worden und im Völkerrecht hat sich kein Recht auf Autonomie herausgebildet (was auch auf absehbare Zeit unwahrscheinlich erscheint). Dennoch werden wohl die Modalitäten von Selbstverwaltung weiterhin im Zentrum der Agenda des HKNM und der OSZE stehen, insbesondere in Zusammenhang mit den grenzübergreifenden Regionen der OSZE. Wie das Beispiel der ungarischen Minderheit in der Ukraine zeigt, muss die vielschichtige Verknüpfung von Selbstverwaltungsansprüchen, Integration und Entsicherlichung angemessen ausgearbeitet und formuliert werden. Nur dann können die Lund-Empfehlungen (in Verbindung mit den Ljubljana-Leitlinien zur Integration und den Bozner Empfehlungen zu Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen) in solchen

Szenarien eine Rolle spielen. Ein ganzheitlicher Ansatz der Selbstverwaltung sollte in den HKNM-Standards eine Synthese dieser Anliegen schaffen – als Grundlage für Beratungsdienste in den einzelnen Ländern.

Der HKNM könnte Expertentreffen einberufen, um die Überarbeitung und Ausweitung der Lund-Empfehlungen in den obengenannten Bereichen vorzubereiten, eine konsolidierte Fassung der betreffenden HKNM-Empfehlungen zu entwerfen und Folgemaßnahmen zu erarbeiten. Anstatt die Vor- und Nachteile dieser Optionen abzuwägen, hat dieser Beitrag versucht, zentrale Bereiche der politischen Partizipation von Minderheiten zu identifizieren, in denen die Beratungsunterstützung des HKNM ein Gleichgewicht zwischen Integrations- und Separationsbelangen finden muss. Eine solche Initiative ist auf die Beteiligung und Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten angewiesen. Nur dann kann der HKNM in diesen Bereichen aktiv werden.

## Endnotes

- 1 Zu den Einzelheiten des Mandats und der Ressourcen des HKNM siehe „Mandate“, OSCE, <https://www.osce.org/hcnm/107878>. Siehe hierzu auch John Packer, „Making International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict: A Practitioner’s Perspective“, in: *New York University Journal of International Law and Politics* 3/2000, 715–724.
- 2 Nahezu alle Hohen Kommissare haben in den letzten drei Jahrzehnten diesen Gegensatz betont, siehe z. B. Max van der Stoep,

- Speech by Max van der Stoel, High Commissioner on National Minorities at a Seminar, Prague, 13 May 1994, <http://www.osce.org/hcnm/37259>; Max van der Stoel, *Early Warning and Early Action: Preventing Inter-Ethnic Conflict*, 9 July 1999, <http://www.osce.org/hcnm/32107>;
- 3 Lamberto Zannier, Keynote Speech by Lamberto Zannier to the United Nations Forum on Minority Issues, 27 November 2019, <https://www.osce.org/hcnm/440084>
- 4 Sie z. B. UNESCO, *Convention Against Discrimination in Education*, 14 December 1960, Article 5(1)(c), [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=12949&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html); OSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE*, 29 June 1990, para. 34, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>; *Europarat, Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, H(95)10, February 1995, Article 14(3), <https://rm.coe.int/16800c10cf>; siehe allgemein Gaetano Pentassuglia, *Minorities in International Law*, Straßburg: Council of Europe Publishing/ECMI, 2002.
- 5 OSCE, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, 1 September 1999, <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations>
- 6 Marc Weller (Ed.), *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford: Oxford University Press, 2010. Siehe auch Markku Suksi, „Effective Participation of Minorities in Public Affairs and Public Life: European Norms and Praxis Evaluated in Light of the Lund Recommendations“, in: Vizi Balázs/Toth Norbert/Edgár Dobos (Eds.), *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*, Baden-Baden: Nomos, 2017, 11–49; William Romans, Iryna Ulasiuk and Anton Petrenko Thomsen (eds.), *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention* (Leiden and Boston: Brill/Nijhoff, 2020).
- 7 Council of Europe, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, ACFC/31-DOC(2008)001, 27 February 2008, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docum entId=09000016800bc7e8>
- 8 United Nations Human Rights Council, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- 9 OSCE, op. cit. (Fn. 5), Sec. B, 8.
- 10 Council of Europe, op. cit. (Fn. 7), § 78.
- 11 Siehe die Richtlinien des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte aus dem Jahr 2001, <https://www.osce.org/odihr/elections/17569>, sowie die Richtlinien der Venedig-Kommission von 2002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)
- 12 Council of Europe, op. cit. (Fn. 7), § 78.
- 13 Dmitry Nurumov/Vasil Vashchanka, „Effective Participation of National Minorities in the Electoral Process“, in: William Romans/Iryna Ulasiuk/Anton Petrenko Thomsen (Eds.), op. cit. (Fn. 3), 197–211.

- 14 OSCE, op. cit. (Fn. 6), Sec. II, A.
- 15 Ein leitender Rechtsberater des HKNM stellte zum damaligen Zeitpunkt fest, diese Regelung sei für den Hohen Kommissar „wohl ein nützliches Mittel gewesen, um die effektive Partizipation von Minderheiten und deren Integration zu unterstützen“. Siehe Krzysztof Drzewicki, „OSCE Lund Recommendations in the Practice of the High Commissioner on National Minorities“, in: Marc Weller (Ed.), op. cit. (Fn. 6), 274.
- 16 United Nations General Assembly, Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Seventy-fifth session, General Recommendation 32, Annex VIII, 3–28 August 2009, <https://undocs.org/en/A/64/18>
- 17 Ebd.
- 18 Diese Sichtweise wird wohl direkt oder indirekt durch Teile des Rahmenabkommens des Europarats und durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte selbst bestätigt. Siehe Suksi, op. cit. (Fn. 6), 31, 33–34.
- 19 William Romans/Iryna Ulasiuk/Anton Petrenko Thomsen (eds.), op.cit. (Fn. 6), 210-211
- 20 OSCE, op. cit. (Fn. 5), Sec. II, D, 12.
- 21 Z.b. Grosaru v. Romania, Appl. No. 78039/01, European Court of Human Rights, Judgment of 2 March 2010; Ofensiva Tinerilor v. Romania, Appl. No. 16732/05, European Court of Human Rights, Judgment of 15 December 2015.
- 22 Gaetano Pentassuglia, *Minority Groups and Judicial Discourse in International Law*, Leiden und Boston: Brill/Nijhoff, 2009, 142–147.
- 23 Anton Petrenko Thomsen, „Taking the Lund Recommendations One Step Forward: Introducing a Measurement Approach“, in: William Romans/Iryna Ulasiuk/Anton Petrenko Thomsen (Eds.), op. cit. (Fn. 6), 230–252.
- 24 OSCE, op. cit. (Fn. 5), Sec. III.
- 25 Lamberto Zannier, Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/3/20/Rev.2, 4 June 2020, p. 3, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/453807.pdf>
- 26 OSCE, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 7 November 2012, <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines>; OSCE, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, 2 October 2008, <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations>
- 27 Ebd., 17.
- 28 David Smith und Mariana Semenyshyn, „Addressing Hungarian Minority Self-Governance Claims in Zakarpattia: An Assessment in Light of the Lund Recommendations“, in: William Romans/Iryna Ulasiuk/Anton Petrenko Thomsen (Eds.), op. cit. (Fn. 6), 123–143.
- 29 Kairat Abdrakhmanov, Address by Kairat Abdrakhmanov OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1318<sup>th</sup> Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/3/21/Rev.1, 3 June 2021, 10–11, [https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/489767\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/489767_0.pdf)