



Auswärtiges Amt

C·A·P



Bertelsmann Stiftung

# BALKAN FORUM

*„Regionale Kooperation und europäische Integration des Westbalkans“*

3. Sitzung, Berlin, 13. Mai 2002

## Thesenpapier

### *Bi- und multilaterale Regime zum Minderheitenschutz in Südosteuropa*

von Dr. Ulrich Schneckener  
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

---

Kooperationsveranstaltung:

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
Centrum für angewandte Politikforschung, München  
Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

---

1. An der multiethnischen Struktur Südosteuropas hat sich im Grundsatz auch nach vier jugoslawischen Erbfolgekriegen und millionenfacher Vertreibung wenig geändert. Allen Nationalismen zum Trotz: Staat und Nation sind nicht deckungsgleich. Zum einen sind keinesfalls alle Serben, Kroaten, Muslime oder Albaner der Region in einem politischen Gemeinwesen vereinigt, zum anderen sind die neuen Staaten gekennzeichnet durch einen relativ hohen Anteil an ethnischen Minderheiten/Gruppen, insbesondere von *co-nationals* aus den Nachbarstaaten. M.a.W.: In allen Staaten leben Gruppen, für die ein benachbarter Staat eine Patronagerolle übernimmt. Umgekehrt sind wiederum Angehörige der eigenen Titularnation Minderheiten in einem Nachbarstaat, so daß im Prinzip alle Länder der Region nicht nur Wohnstaaten mehrerer Minderheiten, sondern auch potentielle *Patronagestaaten* sind. Es gibt in Südosteuropa (inklusive Ungarn, Rumänien und Bulgarien) keinen Staat, der nicht mit mindestens zwei Staaten ein bilaterales Minderheitenproblem hat.
2. Diese Situation birgt nicht nur ein innerstaatliches (siehe Mazedonien), sondern auch ein *zwischenstaatliches Konfliktpotential*, nicht zuletzt aufgrund der neu entstandenen oder wiederbelebten Feindbilder zwischen verschiedenen Gruppen (z.B. Kroaten-Serben, Albaner-Serben). Minderheiten geraten dabei häufig zwischen die Fronten zweier Nachbarstaaten und werden unter Umständen in eine Reihe anderer, vom Minderheitenproblem unabhängiger Konfliktfelder (z.B. Streit um Grenzziehungen, Altschulden, Visaregime, etc.) hineingezogen, was die Lösung der Minderheitenfrage zusätzlich erschwert. Umgekehrt kann die mangelhafte Bearbeitung der bilateralen Minderheitenprobleme die Lösung anderer Streitfragen blockieren – ganz zu schweigen von der Normalisierung bilateraler Beziehungen. Den Ausstieg aus solchen Blockaden bieten, wie sich anhand anderer Beispiele zeigen läßt, bi- und multilaterale Regime.
3. Bi- und multilaterale Regime dienen der Konfliktregulierung in Minderheitensituationen, in denen nationale Minderheiten über einen *Patronagestaat* verfügen, dessen Regierung sich auf internationaler oder zwischenstaatlicher Ebene als Anwältin der Interessen der Minderheit versteht und entsprechend agiert. Diese Situation erfordert einen besonderen Regelungsmechanismus, der Wohn- und Patronagestaat gleichermaßen in eine Lösung einbezieht.<sup>1</sup> Dabei kann ein Wohnstaat durchaus mit mehreren Patronagestaaten konfrontiert sein kann, die dann allesamt in die Regelung integriert werden müssen. Das entscheidende Kriterium, um von einer bi- oder multilateralen Lösung zu sprechen, ist allein, ob Wohn- und Patronagestaat(en) als *Vertragsparteien* an der Vereinbarung über den Schutz von Minderheiten beteiligt sind. Die vertraglich festgelegten Schutzrechte können sich dabei auf Gruppen in einem oder in mehreren Vertragsstaaten beziehen.
4. Den Kern der Konfliktregulierung bildet idealiter folgendes Arrangement: Der Patronagestaat erkennt den territorialen Status quo an und erhält im Gegenzug das Recht, sich bei Fragen des Minderheitenschutzes nach bestimmten festgelegten Regeln in die Innenpolitik des Wohnstaates einzumischen. Das Instrument des bilateralen Minderheitenschutzes bedeutet damit eine Abkehr von der strikten Lesart des Prinzips der Nicht-Einmischung. Der Minderheitenschutz und seine Ausgestaltung wird zum legitimen zwischenstaatlichen Thema. Einerseits können nunmehr die betroffenen Minderheiten nicht länger als "fünfte Kolonne" eines benachbarten Staates diffamiert werden, andererseits sind ihren separatistischen Absichten, so sie denn welche hegen, enge Grenzen gesetzt, da

---

<sup>1</sup> Dieses Konzept wurde vom Europarat aufgegriffen, der in seiner *Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten* (1995) an die Unterzeichnerstaaten appellierte: "The Parties shall endeavour to conclude, where necessary, bilateral and multilateral agreements with other States, in particular neighbouring States, in order to ensure the protection of persons belonging to the national minorities concerned" (Art. 18 (1)).

sie für dieses Ziel nicht mehr mit der Unterstützung des Patronagestaates rechnen können. Die typische Eskalationsleiter bilateraler Minderheitensituationen wird damit unterbrochen und die Rolle von Patronagestaaten im Idealfall ins Konstruktive gewendet.

5. Zwei Typen zwischenstaatlicher Konfliktregulierung lassen sich unterscheiden: (a) bilaterale Verträge/Abkommen und (b) multilaterale Regime. Bei der ersten Variante schließen Patronage- und Wohnstaat einen Vertrag oder treffen Vereinbarungen anderer Art (etwa in Form von Regierungserklärungen), in denen der Schutz von Minderheiten geregelt wird, die konkrete Umsetzung dieser Rechte bleibt dabei primär Sache des Wohnstaates, kann aber von beiden Staaten, etwa durch eine permanente bilaterale Kommission, vorbereitet und überwacht werden.<sup>2</sup> Die zweite Variante stellt eine Fortentwicklung der ersten dar: Zum ersten sind mehr als nur zwei Staaten beteiligt, idealiter sind alle Staaten einbezogen, die über co-nationals eines Nachbarstaates verfügen. Zum zweiten sind an solchen Regimen oftmals Drittstaaten oder eine internationale Organisation beteiligt, die als Garant, als Sponsor und/oder als Supervisor agieren (z.B. Dayton-Vertragsregime mit Bosnien, Kroatien und Serbien-Montenegro als beteiligte Vertragspartner, Bosnien-Kontaktgruppe als Garanten und OHR als internationale Institution). Zum dritten kann es sich auch um einen multilateralen Verhandlungsprozeß handeln, bei dem sich zwei oder mehr Regierungen mit Hilfe von Drittparteien bemühen, einen regionalen Konflikt zu lösen (z.B. der nordirische Friedensprozeß seit 1993).
6. Typischerweise umfassen bi- bzw. multilaterale Regime folgende Elemente:
  - *Art und Status der Vereinbarung*: Die Regelung kann durch einen völkerrechtlich bindenden Vertrag, durch gemeinsame oder auch getrennte Erklärungen, durch informelle Absprachen oder auch durch den Austausch von diplomatischen Noten besiegelt werden. Je nachdem welche Variante der Kodifizierung gewählt wird, variiert der rechtsverbindliche Charakter der Regelung und damit die Möglichkeit des Patronagestaates auf dem Wege des internationalen Rechts, den Wohnstaat zur Einhaltung seiner Zusagen zu bewegen. Ein entscheidender Punkt ist dabei aus Sicht der Minoritäten, ob und inwieweit Rechte, die in bi- oder multilateralen Abkommen garantiert sind, innerstaatlich einklagbar sind.
  - *Rolle von Drittparteien*: Die Mitwirkung von dritter Seite (anderer Staat, internationale Organisationen, einzelne Vermittler) geschieht entweder im Rahmen von Vermittlungsbemühungen und/oder durch die Übernahme einer "internationalen Garantie", letzteres kann eine Schieds- und Kontrollfunktion beinhalten.
  - *Umfang des Minderheitenschutzes*: Im Rahmen bi- und multilateraler Regime einigen sich die Regierungen auf die Anerkennung und den Schutz bestimmter Gruppen. Letzteres kann unterschiedliche Ausmaße annehmen: Die Vertragsparteien verabreden lediglich allgemeine Mindeststandards, deren konkrete Ausgestaltung in der Domäne des Wohnstaates liegt; sie bilden gemeinsame Institutionen oder Gremien, um die Vereinbarungen zu umzusetzen; der Patronagestaat erhält die Möglichkeit, seine *co-nationals* materiell zu unterstützen und ihre sozio-ökonomische Lage im Wohnstaat zu verbessern (z.B. ungarisches Statusgesetz 2002), umgekehrt dürfen die Minderheiten ohne Einschränkungen Beziehungen zum Patronagestaat unterhalten.
  - *Wechselseitige Verpflichtungen*: Die Vereinbarungen umfassen in der Regel Verpflichtungen für alle Seiten, diese können symmetrischer oder asymmetrischer Natur sein. Bei

---

<sup>2</sup> Ein klassisches Beispiel hierfür sind die Bonn-Kopenhagener Erklärungen (1955) zur Lösung der deutsch-dänischen Minderheitenproblematik. Als jüngere Fälle können jene bilateralen Freundschafts- und Nachbarschaftsverträge gelten, die Deutschland, Polen und Ungarn in den 1990er Jahren mit anderen Staaten geschlossen haben: Deutschland (Verträge mit Polen 1991, Ungarn 1992, Rumänien 1992, CSFR 1992), Polen (Verträge mit Deutschland 1991, der Tschechoslowakei 1991, Ukraine 1992, Weißrußland 1992 und Litauen 1994) und Ungarn (Verträge mit der Ukraine 1991, Slowenien 1992, Kroatien 1992, Slowakei 1995, Rumänien 1996).

letzterem handelt es sich um reziproke Regelungen, d.h. die Abkommen werden in einer Weise formuliert, so daß alle Bestimmungen wechselseitig gelten. Jede Seite geht dann nur jene Verpflichtungen ein, zu der auch der Gegenüber bereit ist (z.B. deutsch-dänische Erklärungen, Ungarns Verträge mit Slowakei und Rumänien).

- *Grenz-, Status- und Sicherheitsfragen*: Ein Kernpunkt bei bi- und multilateralen Regimen ist die Klärung offener Grenz-, Status- und Sicherheitsfragen, die oftmals mit den Minoritätenproblemen verbunden sind. Daran ist vor allem der Wohnstaat interessiert, um damit irredentistischen Bewegungen innerhalb des Patronagestaates oder separatistischen Zielen von Seiten der Minderheit nach Möglichkeit die Grundlage zu entziehen. Bei symmetrischen Minderheitensituationen mag das Interesse allerdings auf beiden Seiten gleichermaßen groß sein.
  - *Grenzüberschreitende Institutionen*: Bi- und multilaterale Regime können die Bildung von grenzüberschreitenden Institutionen beinhalten oder aber diese zumindest ermöglichen. Dabei sind unterschiedliche Modelle vorstellbar: Eine Variante ist die Bildung von „Europa-Regionen“, bei denen Grenzgebiete auf unterschiedlichen Politikfeldern kooperieren, zumeist im Rahmen einer eigenen Körperschaft. Sie beziehen alle Bewohner einer Region ein, ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit. Eine andere Variante ist die Etablierung von grenzüberschreitenden, nicht-territorial gebundenen Körperschaften, die die Angehörigen einer Gruppe unabhängig von ihrem Wohnort umfassen und, unter Duldung der Wohnstaaten, bestimmte Aufgaben übernimmt. Ein Beispiel dafür ist die *Hungarian Standing Conference*, in der alle ungarischen Minderheiten – von der Slowakei bis zur Ukraine – organisiert sind.
  - *Sonstige bilaterale Kooperation*: Die Minderheitenproblematik wird oftmals in eine breitere bi- bzw. multilaterale Zusammenarbeit eingebettet, d.h. die Vertragsparteien vereinbaren in Verträgen oder Abkommen weitere Formen der Kooperation, die nicht notwendigerweise allein den Minderheiten zu Gute kommen. Dies gilt zum Beispiel für einen verstärkten zwischenstaatlichen Handel und Warenverkehr, für den Kulturaustausch, für Erleichterungen im Grenzverkehr oder auch für regelmäßige Konsultationen auf Regierungs- und Beamtenebene.
7. Bei der Bildung von bi- und multilateralen Regimen in Südosteuropa läßt sich auf einer Reihe von jüngeren Erfahrungen und bereits bestehenden Regelungen aufbauen. Zum ersten können die ungarischen und polnischen Nachbarschaftsverträge der 1990er Jahre durchaus als Modell genutzt werden, im ungarischen Fall mündeten diese in zwischenstaatliche Regierungskommissionen (mit Slowakei und Rumänien), in denen u.a. die Minderheitenproblematik behandelt wird. Zum zweiten gibt es innerstaatliche Minderheitengesetze, die den Abschluß bilateraler Verträge erleichtern sollten. Die Verträge können dann entweder auf diese Gesetze verweisen und diese damit zu einer bilateralen Angelegenheit machen oder aber einzelne Bestimmungen übernehmen.<sup>3</sup> Zum dritten haben sich die meisten Staaten der Region verpflichtet, internationale Standards zum Minderheitenschutz, wie sie vom Europarat und der OSZE formuliert wurden, zu beachten. Der Rückgriff auf internationale Dokumente kann damit als gemeinsamer Ausgangspunkt für die Formulierung von bi- und multilateralen Regimen dienen (analog zu den polnischen und ungarischen Verträgen).
8. Ein regionales System zum Minderheitenschutz könnte folgende Eckpfeiler umfassen:
- *multilaterales Vertragssystem* im Rahmen des Balkan-Stabilitätspaktes zwischen Slowenien, Kroatien, Bosnien, Serbien-Montenegro, Mazedonien und Albanien, in denen

---

<sup>3</sup> Als Beispiele sind hier u.a. das ungarische Minderheitengesetz (1993), die minderheitenrechtlichen Regelungen in der slowenischen Verfassung (1991), entsprechende Regelungen in Mazedonien (Ohrid Abkommen 2001) sowie das geplante Minderheitengesetz für Serbien-Montenegro zu nennen.

sich die Staaten auf Mindeststandards zum Minderheitenschutz, zu Fragen der Staatsbürgerschaft sowie zur Rückkehr von Flüchtlingen einigen. Zudem sollte eine regionale Institution gebildet werden, die das Verhalten der Staaten regelmäßig überprüft und bei Streitfragen als Schiedsinstanz fungiert.

- *bilaterale Verträge* zwischen den genannten Staaten, um spezifische Probleme zu lösen, darunter u.a. Vermögens- und Eigentumsfragen von Flüchtlingen, die materielle Unterstützung von *co-nationals* durch den Patronagestaat, Erhalt und Pflege kultureller Stätten, die für die Minderheit bzw. den Nachbarstaat von besonderer Bedeutung sind, Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs, die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen, etc.
  - *spezifische multilaterale Regime* für Gruppen, die über mehrere Staaten verstreut leben, dies betrifft vor allem Serben, Muslime, Albaner und Kroaten. Beteiligt an solchen Verträgen wären nicht nur die Wohnstaaten der jeweiligen Gruppe, sondern auch die Patronagestaaten. Zum Beispiel: Im Falle der serbischen Minderheiten müßte das Regime Kroatien, Bosnien, Serbien-Montenegro, Kosovo und Mazedonien umfassen.<sup>4</sup> Damit kann sichergestellt werden, daß die Angehörigen einer Gruppe/Nation gleiche Rechte genießen, unabhängig davon, in welchem Wohnstaat sie zu Hause sind. Gleichzeitig wird die Rolle des jeweiligen Patronagestaates einheitlich definiert, was allerdings Sonderregelungen im bilateralen Verhältnis nicht ausschließen sollte.
  - Bildung von *grenzüberschreitenden Institutionen*, basierend auf den genannten Regimen: Dabei geht es um ein „Europa-Regionen“, z.B. in den Grenzgebieten Sandzak (Serbien-Montenegro-Bosnien), Vojvodina (Serbien-Ungarn), Herzegovina (Kroatien-Bosnien), Istrien (Slowenien-Kroatien) oder Presevo-Tal (Kosovo-Serbien). Zum anderen ist die Bildung von nicht-territorialen gesamt-albanischen, gesamt-serbischen oder gesamt-kroatischen Gremien (etwa in Form einer Versammlung) denkbar, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen (vor allem in der Kultur- und Sprachenpolitik), so dass der ideelle und kulturelle Zusammenhalt aller *co-nationals* in Form eines „Dachverbandes“ möglich wäre, ohne bestehende Staatsgrenzen in Frage zu stellen.
9. Basierend auf Erfahrungen bisheriger bi- oder multilateraler Konfliktregelungen sind über Zeit folgende positiven Effekte zu erwarten:
- *Verzicht auf irredentistische Ambitionen und Rückgang separatistischer Forderungen*: Im Rahmen der Vertragssysteme muß der Patronagestaat allen irredentistischen Ambitionen abschwören und entsprechenden revanchistischen Bestrebungen im eigenen Land entgegentreten. Gleichzeitig verlieren separatistische Forderungen von Minderheiten an Mobilisierungskraft, wenn durch Regelungen der Kontakt zum „Mutterland“ erleichtert wird.
  - *Relativierung des Prinzips der Nicht-Einmischung*: Dies führt dazu, daß der Wohnstaat nicht jede Aktivität eines Patronagestaates mit Blick auf *co-nationals* als illegitime Einmischung betrachten kann.
  - *Mäßigende Wirkung des Patronagestaates*: In dem Maße, wie der Patronagestaat ein primäres Interesse an gutnachbarschaftlichen Beziehungen gewinnt, nimmt die Unterstützung von radikalen Gruppierungen im Nachbarland ab, wie sich am Nordirland- und am Südtirolkonflikt paradigmatisch zeigen läßt. Patronagestaaten wirken dann im Gegenteil eher moderierend auf die Forderungen von Minderheiten ein, um die bilateralen Beziehungen nicht zu gefährden.
  - *Verbesserungen der zwischen-gesellschaftlichen Beziehungen und Abbau von Feindbildern*: Insgesamt können solche Regime als vertrauensbildende Maßnahmen

---

<sup>4</sup> Zugunsten der albanischen Minderheiten würde das Regime Montenegro, Kosovo, Albanien und Mazedonien, bei den muslimischen Gruppen Bosnien und Serbien-Montenegro sowie bei den kroatischen Minderheiten Bosnien, Kroatien und Serbien-Montenegro umfassen.

verstanden werden, deren Effekt über die reine Regierungskooperation hinausgeht, sondern Teile der Gesellschaften erfaßt, indem kollektive Feindbilder abgebaut werden (z.B. Deutschland-Polen).

10. Gleichwohl sind mit dem Konzept einige typische Probleme verbunden, die im Extremfall den Erfolg einer solchen Konfliktregulierung gefährden:
  - *Rolle von Drittparteien oder internationalen Garanten*: Gerade in besonders schwierigen Fällen sind Drittparteien unentbehrlich, um überhaupt zu einer solchen Konfliktregulierung zu gelangen (*Geburtshelfer-Funktion*). Die entscheidende Frage ist jedoch, ob diese Drittparteien bereit und in der Lage sind, die getroffenen Vereinbarungen zu überwachen und Verstöße von Vertragsparteien gegen das Regime wirkungsvoll zu ahnden (*Supervisor-Funktion*). In meisten Fällen von gescheiterten bilateralen Regelungen (z.B. Zypern 1960) kamen die Drittparteien dieser Aufgabe jedoch nicht nach.
  - *Gefahr des kleinsten gemeinsamen Nenners*: Es besteht die Gefahr, daß sich Regierungen beim Minderheitenschutz auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen und nicht nach sachbezogenen Lösungen suchen. Die Regelung kann damit weit hinter den Erwartungen der Minderheiten zurückbleiben und ist damit in ihrer Wirkung eher begrenzt. Dieses Problem trifft vor allem dann auf, wenn nur eine Seite Interesse am Minderheitenschutz hat und auf Kooperation drängt, während die andere Seite nur zu minimalen Zugeständnissen bereit ist (z.B. Ungarn/Slowakei).
  - *Mangelhafte Beteiligung der betroffenen Gruppen/Minderheiten*: Ein grundlegendes Dilemma besteht darin, daß es sich bei den Verträgen und Vereinbarungen um mühsame Kompromisse von Regierungsvertretern handelt, die über die Köpfe der Minderheiten hinweg erfolgen. Sie sind an solchen Verträgen bestenfalls indirekt beteiligt (durch vorherige Konsultation), was zu erheblichen Folgeproblemen bei der Umsetzung der Regelungen führt. Zum einen bleibt es oftmals den Minderheiten selbst überlassen, die Beachtung der bilateral vereinbarten Regelungen gegenüber dem Wohnstaat einzufordern. Zum anderen werden auf der intergouvernementalen Ebene Forderungen ausgeklammert oder Zugeständnisse gemacht, die auf heftigen Widerstand militanter Gruppen stoßen, wobei der Patronagestaat dabei nicht unerheblich an Einfluß auf diese Gruppierungen einbüßt.
11. Bi- und multilaterale Regime können insofern einen umfangreichen, innerstaatlichen Minderheitenschutz nicht ersetzen. Sie können lediglich einen Rahmen bilden, um weitergehende Schritte zu ermöglichen, da sie zumindest das Verhältnis zwischen Wohn- und Patronagestaat verbessern. Dies kann aus Sicht des Wohnstaates Zugeständnisse zugunsten von Minderheiten im Inneren erleichtern. Bi- und multilaterale Regime beseitigen damit nicht nur eine wesentliche Ursache für das Konfliktpotential zwischen Staaten, sondern auch innerhalb von Staaten.