

Eröffnungsansprache von Bundesrat René Felber,  
Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für  
auswärtige Angelegenheiten,  
am KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten

Genf, den 1. Juli 1991

---

Es freut mich, Sie in Genf willkommen heissen zu dürfen und ich entbiete Ihnen meine besten Wünsche für den Erfolg Ihrer Konferenz. Sie werden sich mit einer schwierigen und gleichzeitig wichtigen Aufgabe befassen. Das Problem, das Sie anpacken werden, ist vielschichtig, und jedweder Erfolg bei der Behandlung der Minderheitenfragen in Europa trägt zur Erhöhung der Sicherheit auf unserem Kontinent bei.

Es gibt beinahe auf der ganzen Welt Gruppen, die sich durch Herkunft, Sprache, Kultur oder Religion von der Bevölkerung die sie umgibt, unterscheiden. Die politische Tragweite dieser Begebenheit ist indessen in den einzelnen Ländern verschieden und hängt von der geschichtlichen Entwicklung und den staatlichen Strukturen ab.

- 2 -

Das Minderheitenproblem kann sich unterschiedlich stellen (oder stellt sich überhaupt nicht) je nach dem, ob die betreffende Gruppe schon seit dem Beginn der Schaffung und Entwicklung des Staates mitgewirkt und ob sie vor der Staatsbildung existierte, oder ob sie im Gegenteil durch Gebietserweiterungen zum Staat hinzukam. Es ist ebenfalls wichtig zu bedenken, ob sich die Gruppe vollständig innerhalb der Grenzen eines einzigen Staates befindet, oder ob anderswo ein sogenannter "Mutterstaat" für diese Minderheit besteht, oder ob es sich schliesslich um eine Gruppe handelt, die über verschiedene Staaten zerstreut ist, ohne irgendwo einen eigentlichen Nationalstaat zu haben.

Auf dem Gebiet der Institutionen muss man unterscheiden, ob das Problem der Minderheiten durch das Gebot der allgemeinen Rechtsgleichheit gelöst oder entschärft wurde oder vielmehr durch die Anerkennung von spezifischen Minderheitsrechten; im Bereich der staatlichen Strukturen kommt es darauf an, ob der Staat einheits- oder bundesstaatlich organisiert ist, ob er zentralistisch oder dezentral ist und ob er eine gewisse Gebietsautonomie kennt oder nicht. In diesem Bereich gibt es weder ein richtiges noch falsches Vorgehen. Eine Form, die sich hier bewährt hat, wäre anderswo unanwendbar oder hätte katastrophale Folgen. Es geht deshalb nicht an, eine einzige Problemlösung zu suchen, und gerade diese Schwierigkeit kann Ihre Aufgabe je nach Betrachtungsweise leichter oder auch schwieriger machen.

Wenn man von Minderheiten spricht, ist man immerhin gehalten, vor allem an **eine** Weltregion zu denken, für die dieser Begriff zum

- 3 -

System erhoben wurde. In einem Teil unseres europäischen Kontinentes wurde das Konzept der Minderheit methodisch entwickelt und es erhielt eine neue Tragweite. Es ist im Hinblick auf Zentral- und Osteuropa, dass ein Minderheitenrecht geschaffen und zur Anwendung gebracht wurde. Die Gelegenheit dazu bot sich, wie Sie wissen, durch die Gebietsveränderungen, die im Gefolge des Ersten Weltkrieges vorgenommen wurden. Die Geschichte der Minderheiten ist eine schmerzhaft und tragische. Das Elend derer, die soeben die Tragödie der Niederlage erlitten hatten, und die Schwäche jener, die gerade zur Souveränität gelangten oder um territorialen Zuwachs sich bemühten, ermöglichte es dem "Directoire" jener Zeit (wie man es nennen kann) ein System zu errichten, das keine der Parteien zufrieden stellte. Die einen sahen sich gegen ihren Willen getrennt von der Bevölkerung, zu der sie von ihrer Nationalität her gehörten, den andern wurde auferlegt, was sie als Beschränkung ihrer Hoheit empfanden. Das damalige Minderheitenkonzept wurde so empfunden, als ob die Mitglieder einer Gruppe nicht vollständig jenem Staat zugehörten, dem sie zugeteilt wurden, sondern dass ihre wahre Nation anderswo, nämlich jenseits der Grenze lag. Diese Menschen konnten das Gefühl haben, nicht volle Bürger jenes Staates zu sein, der sie beherbergte, und dieser konnte seinerseits der Auffassung sein, dass man ihm ein Vorzugsstatut für eine ausländische Gruppe auf seinem Territorium auferlegt hatte.

Im Begriff von 1919 musste das System des Minderheitenschutzes als Korrektiv für ein geradezu bis zum äussersten getriebenes Nationalitätenprinzip herhalten, das aber plötzlich da und dort

- 4 -

zugunsten politischer oder strategischer Ueberlegungen ignoriert wurde. So beschaffen war der Minderheitenschutz ein politischer Mechanismus. Die Streitfälle wurden durch seine Anwendung vor den Rat des Völkerbundes gebracht, wobei jener Staat der gleichen Nationalität wie die Minderheit auf natürliche Weise die Rolle des Beschützers dieser Gruppe einnahm und als Kläger auftrat. Indem man diese bevorzugte Bindung zwischen einer Minderheitengruppe und dem Nationalstaat, mit dem sie die Sprache teilte, anerkannte, öffnete man für beide Seiten den Weg für Missbräuche, die einer der Gründe für einen neuen und letzten grossen Brand Europas darstellten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde nicht mehr über Minderheiten gesprochen. Die Friedensverträge enthielten nichts zu diesem Thema, und die Ordnung, die während mehr als vierzig Jahren in Zentral- und Osteuropa herrschte, ignorierte die Minderheitenprobleme, ohne sie zu lösen.

Die KSZE hat eine entscheidende Wende bewirkt, indem sie das Minderheitenproblem als eine Frage der Menschenrechte definierte. Es sind in Zukunft weder die kollektiven Einheiten, die die Szene beherrschen, noch die Beziehungen zwischen den Staaten, die Minderheiten beherbergen und denjenigen, welchen sie angehören. Man kann sich davon die Entpolitisierung eines bis anhin explosiven Problems erhoffen. Wenn unter diesen neuen Bedingungen Interventionen nötig werden, erfolgen diese zugunsten des Individuums und seiner Rechte. Es handelt sich dabei um die

- 5 -

gleiche Intervention für die Menschenrechte, die im System der KSZE schon in Verbindung mit anderen Bestimmungen der menschlichen Dimension existiert. Auf diese Weise erfolgt eine Intervention für ein Mitglied einer Minderheit nicht durch einen "sogenannten nationalen Staat", der sich als Beschützer der Minderheit betrachtet, die ihm nach seiner Ansicht durch besondere Bindungen anvertraut ist. Durch das neugeschaffene Verfahren wurde ein bedeutender Beitrag zur Sicherheit des Kontinents geleistet, weil die Minderheitenprobleme, auf die Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen gestellt, eine schwere potentielle Streitquelle darstellten. Auf diese Weise wurde durch die beabsichtigte Wahl einer geradezu apolitischen Formel ein politisches Resultat erzielt.

[Es steht mir bei einer Eröffnungsansprache nicht zu, den Verlauf ihrer Arbeiten vorwegzunehmen, ich glaube jedoch, es ist weise, den Begriff "Angehörige einer nationalen Minderheit" als Grundlage im System der KSZE zu behalten. Dieser Begriff schliesst indessen nicht aus, dass man hier und dort den Schutz der Minderheit als solcher vorsehen kann (es liegt an Ihnen, darüber zu urteilen)]

Ich sagte es eingangs als Grundsatz: Praktisch überall auf der Welt gibt es Minderheitengruppen, die aber meistens nicht durch Territorialregelungen nach einem Konflikt von ihrem Mutterstaat abgetrennt wurden. In der westlichen Hälfte unseres Kontinents (vorausgesetzt man wolle sich auch hier der für Zentral- und Osteuropa geschaffenen Begriffe bedienen) hat sich das Problem der Präsenz von Minderheiten nicht im gleichen tragischen Ausmass

- 6 -

gestellt. Wegen seiner besonderen Geschichte sind die Minderheiten in Nordamerika anders und stellen auch ein anderes Problem dar. Für uns, die wir in der westlichen Hälfte Europas leben und für die das Minderheitenproblem nicht den gleichen tragischen Charakter hat, schickt es sich gegenüber denjenigen, die ein schwierigeres Schicksal gekannt haben, eine Haltung der Achtung und der Bescheidenheit einzunehmen. Wenn wir diese Probleme nun angehen, müssen wir uns in Erinnerung rufen, dass sie für viele von uns mit Bitterkeit und schmerzhaften Erfahrungen belastet sind.

Was ich über Takt und Bescheidenheit gesagt habe, gilt im besonderen für das Gastland. Es würde mich freuen, wenn Sie es als glückliches Vorzeichen betrachten würden, dass Sie in einem Staat zusammenkommen, in welchem verschiedene Sprachen, Kulturen und Religionen harmonisch zusammenleben. Wenn ich dies sage, vergesse ich dabei nicht, dass eine Folge von historischen Ereignissen, bei denen das Glück eine grössere Rolle spielte als die politische Absicht, es der Schweiz erlaubt hat, sich als pluralistische Gemeinschaft zu konstituieren, ohne dass sich ein eigentliches Minderheitenproblem gestellt hätte, obwohl gewisse Gruppen zahlenmässig unweigerlich in der Minderheit sind. Der schweizerische Föderalismus gründet nicht auf dem Begriff der Sprachengemeinschaft, und keine Sprachengruppe bewohnt für sich allein einen einzigen Kanton oder eine Gruppe homogener Kantone. Unsere Delegation wird es nicht unterlassen, Ihnen mehr über die Besonderheiten unserer Geschichte und unserer Staatsstruktur zu sagen, wenn Sie zum Tagesordnungspunkt des

- 7 -

Meinungsaustausches über nationale Erfahrungen kommen. Im Moment genügt eine einfache Bemerkung. Kurz, der schweizerische Föderalismus hat kein Minderheitenproblem gelöst, sondern er hat verhindert, dass es sich überhaupt stellt. Er hat insofern vor allem vorbeugende und nur hilfsweise heilende Wirkung gehabt. Aus diesem Grund stellt er kein direkt übertragbares Modell dar.

Ich kann Ihnen deshalb versichern, dass wir nicht mit der Absicht hier sind, Ihnen Lösungen vorzuschlagen oder Lektionen zu erteilen. Wir werden nicht den Fehler begehen, den man meinen Mitbürgerinnen und Mitbürgern manchmal (und nicht immer zu Unrecht) vorwirft, nämlich sich als Beispiel für andere zu geben. Wie die anderen Teilnehmerstaaten beabsichtigen wir, einen Beitrag im gemeinsamen Interesse zu einem Problem zu leisten, das unsere ganze Gemeinschaft angeht.

Der Bundesrat hat von Beginn an ohne jedwede selbstbezogene Ueberlegung, sondern einzig im allgemeinen Interesse, eine Minderheitenkonferenz angeregt er hat vorgeschlagen, diese in Genf abzuhalten. Sie befinden sich in derselben Stadt, wo vor mehr als 50 Jahren Minderheitenprobleme zum ersten Mal in der Geschichte vor politische Organe gebracht worden sind - ohne Erfolg, wie bekannt ist. Am gleichen Ort, aber zu einer ganz anderen Zeit nehmen Sie diese Probleme auf einer neuen Grundlage und mit Hilfe eines neudefinierten Konzeptes wieder auf, und dies in einer völlig anderen Atmosphäre, wie sie unser Kontinent bisher nicht gekannt hat. Sicherlich wird es Ihnen nicht gelingen, ein derart weitreichendes und komplexes Problem auf einen Schlag zu lösen

- 8 -

(Sie sind im übrigen zu realistisch und zu erfahren, um dieses anzustreben), aber Sie unternehmen hier einen wichtigen Schritt in die Richtung neuer Lösungen. Ich bin davon überzeugt, dass die Konferenz von Genf ein vielversprechender Anfang für fruchtbare zukünftige Entwicklungen darstellt.

Ihr Treffen beginnt zu einem Zeitpunkt, da alle Blicke Europas auf die großen Schwierigkeiten in einem KSZE-Teilnehmerstaat, nämlich Jugoslawien, gerichtet sind, der darüber hinaus einer unserer Partner in der Gruppe der N+N-Staaten ist. Wir sind uns völlig darüber im klaren, daß es nicht leicht ist, zu einem Kompromiß zu gelangen. Wir empfinden großes Wohlwollen für die kleinen Völker, die mit demokratischen Mitteln ihre nationale Identität bestätigen wollen; auch unsere Geschichte ist davon geprägt. Die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki sowie die Bestimmungen der Charta von Paris haben das Prinzip der freien Selbstbestimmung verankert. Wir können jedoch nicht der einseitigen Veränderung von Grenzen zustimmen, die nur neue Ungleichgewichte schaffen und die den eben genannten Prinzipien nicht gerecht wird.

Die Schweiz verurteilt daher jede Gewaltanwendung, deren tragische Folgen sich am vergangenen Wochenende in Slowenien gezeigt haben. Sie wünscht, daß sich derartige Vorkommnisse nicht wiederholen, und verlangt, daß sich die jugoslawischen Bundestruppen so schnell wie möglich in ihre Kasernen zurückziehen. Wir appellieren somit an die Vernunft und gegenseitige Verantwortung der betroffenen Parteien, damit dieser Konflikt, der uns als Europäer alle angeht, auf dem Verhandlungswege gelöst werden kann. Die Schweiz ist bereit, dem Beispiel der Europäischen Gemeinschaft zu folgen und ihren Beitrag dazu zu leisten, gerechte und ausgewogene Lösungen zu finden, die den starken Spannungen in dieser Region unseres Kontinents ein Ende bereiten. In diesem Zusammenhang werden die Hohen Beamten auf ihrer Dringlichkeitssitzung in Prag den von der KSZE für solche Fälle geschaffenen Rahmen verwenden können.