

Die Schweiz und das KSZE-Expertentreffen über
nationale Minderheiten in Genf, 1.-19.7. 1991

1. Minderheiten sind nach den Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa zu einer hochbedeutsamen Angelegenheit in Europa geworden. Minderheitenfragen enthalten im allgemeinen zwei Aspekte: einerseits geht es um Menschenrechte und andererseits geht es um Sicherheit. Den Minderheiten ist am besten gedient, wenn die Menschenrechte umfassend und gut verwirklicht sind sowie wenn auf jegliche Diskriminierung verzichtet wird. Das ist ein wichtiger Grundsatz. Doch darüber hinaus haben sie Anrecht auf eine gewisse Sonderbehandlung: Sie haben nämlich das Recht, ihre Identität zu wahren und ihr kulturelles Erbe zu pflegen.

Die Minderheiten erhalten in Europa noch nicht überall hinreichende Rechte. Deshalb wird es eine der Hauptaufgaben der Zukunft sein, auf diesem Gebiet alle Europäer zu sensibilisieren und im Geiste der Toleranz nach neuen und tragfähigen Lösungen zu suchen. Die KSZE als politischer Prozess eignet sich hierfür besonders. Allmählich sollte das Niveau der Toleranz dermassen angehoben werden, dass Minderheitenprobleme mit völkerrechtlich verbindlicheren Instrumenten in anderen Gremien, z.B. im Europarat, geregelt werden. Doch das ist ein weiter und beschwerlicher Weg. Vorerst ist am wichtigsten, dass man überhaupt damit beginnt, die Minderheitenprobleme in ihrer Verschiedenartigkeit in einem politischen Forum ernsthaft zu besprechen.

2. Die Schweiz hat im friedlichen Zusammenleben verschiedener Völker und Kulturen mehr Erfahrung als andere Länder. Die stark ausgebauten föderalistischen Strukturen, welche den Kantonen und Gemeinden weitreichende Kompetenzen geben, verhinderten in einer glücklichen Fügung, dass in der Schweiz eigentliche Minderheitenprobleme entstanden. Man spricht deshalb auch in der Schweiz nur selten von Minderheiten. Denn die einzelnen Kantone stehen in ihrem Selbstverständnis nicht im Gegensatz zu einer von der Mehrheit beherrschten Zentrale. Man spricht eher von einem Zusammenleben von Völkern und Kulturen. Auf kantonaler Ebene dagegen, in den zwei- oder mehrsprachigen Kantonen, bezeichnet man im allgemeinen die sprachlichen Minderheiten als Minderheiten.

Weil sich die Schweiz bewusst war, dass sie andern europäischen Staaten möglicherweise eine wertvolle Erfahrung anbieten kann und weil sie überzeugt war, dass es an der Zeit ist, eine der wichtigsten politischen Fragen Europas anzupacken, ergriff sie in Kopenhagen im vergangenen Juni die Initiative und schlug ein Treffen über nationale Minderheiten vor. Auf dem KSZE-Gipfel in Paris (November 1990) willigten alle KSZE-Teilnehmerstaaten in ein solches Treffen ein.

3. Die Schweiz ist sich bewusst, dass das Treffen in Genf nur einen ersten Schritt darstellt. Es ist indessen wichtig, dass sich alle Staaten - also gerade auch jene, die nicht im Europarat sind - mit den Minderheitenfragen befassen und auf diese Weise den Minderheiten ein Signal geben, wonach in einem Europa der Zukunft diese Probleme in einem Geist der Toleranz angegangen werden.

Nach schweizerischer Auffassung sollte das Treffen in Genf mit einem Dokument enden. Der Schlussbericht sollte drei Teile enthalten:

- In einem ersten Teil sollten zuhanden der KSZE-Teilnehmerstaaten Empfehlungen verabschiedet werden - Empfehlungen, wonach beispielsweise die grenzüberschreitende Zusammenarbeit oder das Subsidiaritätsprinzip oder umfassende innerstaatliche gerichtliche Rekursmöglichkeiten einen Beitrag zum Schutz und zur Förderung von nationalen Minderheiten liefern.
- Ein zweiter Teil sollte sich mit den Standards zum Schutz von Minderheiten befassen. Dieser enthält einerseits Pflichten für die Teilnehmerstaaten und andererseits Rechte für Angehörige von nationalen Minderheiten. In diesem Bereich dürfte kaum mehr zu erreichen sein, als was an der Konferenz über die Menschliche Dimension in Kopenhagen (Juni 1990) angenommen wurde.
- Schliesslich braucht es auch einen Mechanismus, der angerufen werden kann, falls die eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Als Einstieg müsste man sich mit einem bescheidenen Mechanismus begnügen. Nach schweizerischer Ansicht könnte er auf dem Mechanismus in der menschlichen Dimension aufbauen. Da dieser bereits von allen KSZE-Teilnehmerstaaten akzeptiert ist, würde man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, man schaffe ein Instrument, mit welchem man sich in innere Angelegenheiten

einmische. Der Mechanismus in der menschlichen Dimension beruht auf folgendem Verfahren: ein Staat kann von einem andern Staat Informationen verlangen, falls er glaubt, es liege eine menschenrechtliche Verletzung vor. Hernach ist er berechtigt, diese Informationen mit dem andern Staat zu besprechen und auch andere KSZE-Staaten über das Resultat zu informieren. Dieses Verfahren sollte in dem Sinn ausgebaut werden, dass ein Staat Beobachter seiner Wahl in einen andern Staat schicken kann, nachdem er zwar die erwähnten Schritte unternommen hat, davon aber nicht befriedigt wurde. Diese würden einen Bericht schreiben. Hernach stünde es dem Staat, der die Beobachter entsandt hat, frei, diesen Bericht via das KSZE-Sekretariat in Prag dem Ausschuss Hoher Beamter zuzustellen. Dieser Ausschuss könnte sich dann über die Angelegenheit aussprechen und seine Empfehlung abgeben.

4. Ungarn hat die Idee der Schweiz, im Jahre 1991 ein KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten abzuhalten, von Anfang an voll unterstützt. Besonders im Vorbereitungsausschuss für ein Gipfeldokument in Wien, wo sich nach langwierigen und zähen Verhandlungen ein Konsens für das Treffen ergeben hat, war die Unterstützung durch die ungarische Delegation sehr wertvoll. Ungarn hatte bis vor kurzem das ehrgeizige Ziel, am Treffen kollektive Schutzrechte für nationale Minderheiten anzustreben und dabei über das Erreichte von Kopenhagen hinauszugehen. Hier sind die Ungarn etwas bescheidener geworden. Nun geht es ihnen vor allem darum, Verbesserungen bei der Durchsetzung der Minderheitenbestimmungen zu erreichen.

Ungarn betont immer wieder, dass die Minderheitenfragen eine wichtige ausenpolitische Dimension aufweisen. Im ungarischen Aussenministerium befasst sich eine Hauptabteilung ausschliesslich mit Fragen der ungarischen Minderheiten in Nachbar- und anderen Drittstaaten. Ungarn betrachtet sich mithin als Fürsprecher der ungarischen Minderheiten im Ausland und tritt auch als deren Vertreter gegenüber ausländischen Regierungen auf.

Nach den freien Parlamentswahlen im Frühjahr 1990 hat die Regierung beschlossen, ein neues, Premierminister Antall direkt unterstelltes "Amt für nationale und ethnische Minderheiten" zu schaffen. Dieses Amt hat in enger Zusammenarbeit mit dem Justizministerium einen Gesetzesentwurf über Minderheitenfragen ausgearbeitet, der noch im Juni 1991 vom ungarischen Parlament verabschiedet werden könnte.

Gemäss Auskunft des ungarischen Aussenministeriums ist das Verhandlungsmandat für das Genfer Expertentreffen ausgearbeitet und der Regierung vorgelegt worden. Die ungarische Delegation in Genf wird von einem Staatssekretär im Aussenministerium geleitet, was die grosse Bedeutung belegt, die Ungarn dem Minderheitstreffen beimisst. Erwähnenswert ist ausserdem, dass Ungarn im Rahmen der Pentagonale die Federführung bei den Fragen der nationalen Minderheiten hat. Auf ungarische Anregung ist eine interministerielle ad hoc-Arbeitsgruppe geschaffen worden, die bis zum Genfer Treffen viermal zusammentreten wird. Die Pentagonale beabsichtigt, Vorschläge für das Minderheitentreffen auszuarbeiten. Ob sie angesichts der Vorgänge in Jugoslawien dazu fähig ist, bleibt abzuwarten.

Am 7. Mai 1991 wird eine ungarische Delegation nach Bern kommen, um über die ungarischen Vorbereitungen und diejenigen der Pentagonale zu informieren.