

1. Die Volksgruppenfrage als das alte Problem im neuen Europa

1.1 Problemanalyse: Völker, Staaten, Minderheiten oder: Ethnizität und Nationalstaat

In Europa leben zwischen dem Atlantik und dem Ural 768 Mio Europäer, deren ethnische Verteilung nicht mit Europas staatspolitischer Organisation übereinstimmt. Denn in Europa gibt es rd 100 Völker, große und kleine, aber nur 47 Staaten. Dies bedeutet: Es gibt doppelt so viele Völker wie Staaten oder halb so viele Staaten wie Völker!

Hier setzt die im 19. Jahrhundert entwickelte Nationalstaatsidee mit ihrem Prinzip „eine Nation (= ein Volk), ein Staat“ an, deren praktische Umsetzung vielfach mit dem Versuch verbunden wurde, die bestehende quantitative Diskrepanz zwischen Völkern und Staaten in Europa künstlich aufzulösen. Auf diese Weise, so die Fiktion, sollten Staaten mit ethnisch homogener Staatsbevölkerung entstehen, um die Staatsgrenzen und die Siedlungsgrenzen der Völker zur Übereinstimmung zu bringen. Doch konnte diese Gleichung, wonach der Nationalstaat als Konstante und die ethnische Realität als Variable angesehen wurde, niemals aufgehen, wie sich in der Folge gezeigt hat.

„Ethnische Säuberungen“ in allen Variationen wie geduldete oder beabsichtigte Assimilierung, Unterwanderung oder Bevölkerungsaustausch bis hin zur Deportation und Massenvertreibung, ja sogar die Verminderung der Anzahl der Völker durch Ethnozid und Genozid waren und sind die logischen Folgen dieses verfehlten Denkansatzes. Sie sind zwar Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wurden jedoch in der Appeasement-Politik als vermeintlich notwendiger Preis für Stabilität und Frieden geduldet, in den 1930er Jahren gegenüber Hitler-Deutschland ebenso wie in den 1990er Jahren gegenüber großserbischen Ansprüchen.¹

Die Vermehrung der Anzahl der (National-)Staaten war ein weiterer strategischer Ansatz zur Problembewältigung, ohne jedoch das Problem wirklich zu lösen. Er kam besonders nach dem Ersten Weltkrieg zum Ausdruck, als zusätzlich 8 neue Staaten entstanden.² Zuletzt erhielt er ab 1991/1992 neuen

1 Erst 1999 hat eine internationale Staatengemeinschaft, nämlich die NATO, anlässlich der Kosovo-Krise ein solches Verbrechen mit Waffengewalt gestoppt. Zum ersten Mal in der Geschichte des Völkerrechts geschah dies unter Berufung auf den – die staatliche Souveränität relativierenden – Grundsatz „Menschenrechte als berechtigtes internationales Anliegen“ (vgl KSZE 1991b, Präambel, Abs 9; KSZE 1992b, Pkt 8).

2 Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, SHS-Staat (Jugoslawien), Tschechoslowakei. Österreich und Ungarn sind nicht neu entstanden, sondern als die beiden

Auftrieb, sind doch 16 der derzeit 47 Staaten Europas seither neu bzw wieder geschaffen worden.³ Die Anzahl der Staaten in Europa ist jedoch aus einsichtigen Gründen nicht beliebig vermehrbar. Vor allem ist mit der arithmetischen Vermehrung der Staaten eine beinahe exponentielle Vermehrung der Volksgruppen bzw Minderheiten⁴ verbunden. Die Anzahl der Minderheiten ist also durch die Vermehrung der Staaten nicht etwa kleiner geworden, sondern im Gegenteil sogar beträchtlich gestiegen. So gibt es derzeit in Europa, und zwar vom Atlantik bis zum Ural, bereits über 360 größere oder kleinere Minderheiten⁵ mit zusammen über 107 Mio Angehörigen, was einem Siebtel der Europäer entspricht.

Die meisten der 38 minderheitenrelevanten Staaten Europas sind als *Nationalstaaten* konzipiert ungeachtet der Tatsache, dass sie ethnisch nicht homogen und in Wirklichkeit *multinationale* Staaten mit traditionellen Volksgruppen bzw nationalen oder ethnischen Minderheiten sind, deren Bevölkerungsanteil von einigen wenigen Prozent bis zu 48% (zB Montenegro) reicht. Ethnische Homogenität in einem Staat, wie zB in Island oder San Marino, ist also die auf einige Zwergstaaten beschränkte Ausnahme und keinesfalls die Regel.

Das hieraus sich ergebende Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlichem Organisationsmodell und dem soziologischen Phänomen Ethnizität⁶ markiert einen wichtigen Gesichtspunkt dessen, was unter dem herkömmlichen Begriff *Nationalitätenkonflikt* die europäische Entwicklung bis zur Gegenwart nachhaltig beeinflusst.

Nachfolgestaaten der vormaligen Habsburger Doppelmonarchie zu selbstständigen Völkerrechtssubjekten geworden.

3 Bosnien-Herzegowina (1992), Estland (1991), Kosovo (2008), Kroatien (1991), Lettland (1991), Litauen (1991), Mazedonien (1991), Moldawien (1991), Montenegro (2006), Russländische Föderation (1992), Serbien (2006), Slowakei (1993), Slowenien (1991), Tschechien (1993), Ukraine (1991), Weißrußland (1991).

4 Der Begriff *nationale Minderheit* wird hier weitgehend synonym mit den Begriffen *Volksgruppe/Minderheit* verwendet.

5 Einschließlich kleine Völker ohne eigenen Staat.

6 Unter *Ethnizität* soll hier verstanden sein die ethnische Identität oder Zugehörigkeit des Menschen, dh die Identifikation mit der Sprache und Kultur eines Volkes. Ethnizität ist insofern ein politisch indifferentes, gesellschaftlich aber unverzichtbares Instrument der sozialen Orientierung. Jeder Mensch besitzt Ethnizität und hat auch das Recht darauf, doch wird ihm dies zumeist erst dann bewusst, wenn es in Frage gestellt wird. Man kann Ethnizität auch über- oder untertreiben, und beides sogar maßlos. Die Verabsolutierung der Ethnizität betreibt der *Nationalismus*, worunter ein kollektiver Egoismus zu verstehen ist, der anderen vorenthält, was er für sich selbst in Anspruch nimmt (Beispiel: „Wo ein Serbe lebt, ist Serbien.“). Die gegenteilige Position wird im *nationalen Nihilismus* vertreten, der die Ethnizität nur als künstliches Instrument des Klassenkampfes sieht, mit welchem der Kapitalismus die Einheit des Proletariats spalten bzw dessen erfolgreiche Internationalisierung verhindern will.

Dieses Spannungsverhältnis ist in erster Linie dadurch zu entschärfen, dass die bestehenden ethnisch-kulturellen Gegebenheiten als Konstante angesehen werden, während die staatspolitische Organisation als Variable behandelt wird. Letztere ist daher zu revidieren und den realen Bedürfnissen der ersteren anzupassen. Der Nationalstaat in Form des mononationalen Staates war ein verhängnisvoller Irrtum der Geschichte. Er ist als gängigstes Modell für die staatspolitische Organisation in Europa theoretisch wie praktisch überholt.

Polyethnische Bevölkerungen erfordern multinationale Staaten. Diese Einsicht ist die unabdingbare Voraussetzung für eine Reform der Staaten mit dem Ziel, nationale Konflikte zwischen ethnisch heterogenen Bevölkerungsteilen unterschiedlicher Größe durch Integration zu überwinden, damit diese als gleichberechtigte Partner innerhalb eines Staates friedlich zusammenleben können. Nur so kann das Sicherheitsrisiko, welches der Nationalitätenkonflikt für Europa darstellt, auf Dauer beseitigt werden.

Nicht zufällig hat der KSZE-Gipfel von Paris im November 1990 Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den obersten Maximen für die Konstruktion des neuen Europa erklärt.⁷ Der sich daraus ergebende Staatstyp ist der demokratische Rechtsstaat nicht nationaler, sondern *multinationaler* Art.

1.2 Ethnizität und Demokratie

Ethnizität und Demokratie⁸ sind die wesentlichen Eckpunkte eines weiteren Spannungsfeldes, das mit der Nationalstaatsproblematik in engem historischen und sachlichen Zusammenhang steht. Auch hierin liegt ein Dilemma, das als ungelöste Problematik und somit als Hypothek aus dem 19. Jahrhundert überkommen ist und ohne dessen Lösung es kein neues Europa geben kann.

Ethnizität und Demokratie sind, um es gleich vorwegzunehmen, keine unversöhnlichen Gegensätzlichkeiten, sondern im Gegenteil sehr wohl miteinander vereinbar und in der Praxis auch bestens verträglich.

Das Dilemma zwischen Ethnizität und Demokratie gibt es nicht erst seit 1989 – ebenso wenig wie der als bürgerlich bzw. *bourgeois* abqualifizierte

7 KSZE 1990a.

8 In der politischen Soziologie versteht man unter „Demokratie“ eine Herrschaftsausübung durch eine zu alternativer Führung tendierende Kombination konkurrierender Gruppen, im Auftrag und unter Kontrolle des Volkes (Stammer/Weingart 1972, 95). Vgl dazu auch die staatsrechtliche Definition von „Demokratie“, wonach zunächst „die Ausübung jeglicher staatlicher Gewalt der demokratischen Legitimation bedarf und damit – in einer ‚ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette‘ – auf das Volk [als Souverän, Anm d Verf] zurückführbar sein muss. [...] In diesem Sinne ist Demokratie ‚Herrschaft des Volkes‘.“ (Degenhart 1988,1).

Mythos des Völkererwachens im 19. Jahrhundert nicht nur ein Produkt der deutschen Romantik ist, sondern auf einer Realität beruht, die logisch erklärbar ist. 1789 endet nämlich die Legitimierung der Macht bzw der Souveränität von „Gottes Gnaden“, es beginnt das Zeitalter der Demokratie. Diese legitimiert die Souveränität und damit die Herrschaftsausübung vom Volke her, wobei das Volk als eine Gemeinschaft von Bürgern/*citoyens* (= Demos) verstanden wird und nicht als ethnische Gemeinschaft (= Ethnos). Nun ist aber Demos immer konkret an Ethnos gebunden. Denn die Bürger/*citoyens* sind als konkrete Menschen entweder Franzosen, Engländer, Russen, Deutsche, Italiener usw. Die Missachtung dieses „kleinen“ Unterschiedes zwischen Demos und Ethnos hatte folgenschwere Wirkungen, indem vielfach Ethnokratien statt Demokratien entstanden. Dies immer vor dem Hintergrund, dass die Europäer als politische Hinterlassenschaft der Nationalstaats-Ära in die beiden Kategorien „nationale Mehrheit“ und „nationale Minderheit“ geteilt sind. Somit konnte die Titularnation eines Staates als nationale Mehrheit ihr zahlenmäßiges Übergewicht ausnutzen, was die Unterdrückung der kleineren Ethnien, der nationalen Minderheiten, zur Folge hatte.

1.3 Das Diskriminierungs-Dilemma von Demokratie und EMRK-System

Auch ohne die gezielte Unterdrückung von Volksgruppen stehen diese vor dem Problem, welches das „Gesetz der größeren Zahl“ mit sich bringt: In der Demokratie dient dieses als letzte Instanz legitimer Machtbildung. Es entscheidet, welche der in offener Machtkonkurrenz sich um die Staatsführung bewerbenden Kräfte zur Regierungs- oder Oppositionsbildung legitimiert sind. Eine Volksgruppe bzw Minderheit, deren zahlenmäßige Stärke naturgemäß immer kleiner ist als jene der übrigen Staatsbevölkerung, kann unter dieser zwingenden Voraussetzung nicht wirklich bei der Bildung legitimer Macht um die Staatsführung frei konkurrieren. Sie bleibt definitionsgemäß von vornherein davon ausgeschlossen.

Zwar liegt es im Wesen der Menschenrechte, dass sie Universalanspruch besitzen, unveräußerlich sind und ihr Geltungsbereich nicht an eine Zahl gebunden sein kann. Dennoch besteht in Europa – die EMRK-Vertragsstaaten sind davon nicht ausgenommen – ein signifikanter Unterschied aufgrund der Zahl: Es ist eben nicht dasselbe, wenn zwei das Gleiche tun. Der eine kann seine Ethnizität als Identifikation mit der Sprache und Kultur seines Volkes problemlos zum Ausdruck bringen, auch unbewusst, zB durch Verwendung seiner Muttersprache im Alltag, sofern er einer nationalen Mehrheit angehört. Dagegen hat der andere, welcher Angehöriger einer Volksgruppe bzw Minderheit ist, beim selben Unterfangen zahlreiche Erschwernisse zu überwinden. Was dem einen als Selbstverständlichkeit in den Schoß fällt, muss

der andere oft mit persönlichen Opfern und Risiken erst erwerben, falls dies überhaupt möglich ist. Das EMRK-System gewährt beiden nicht automatisch denselben Schutz.

Das Minderheitenproblem ist also insofern systemimmanent, seine Lösung ist jedoch nicht etwa in der Abschaffung des Systems, sondern in einer Systemkorrektur zu suchen. Eine solche ist möglich durch umfassende Maßnahmen des *positiven (va fördernden) Minderheitenschutzes* im Rahmen von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, völlig zielkonform zur KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa.

Zu berücksichtigen ist auch, dass der Demokratisierungsprozess zwei wesentliche Aspekte hat, von denen der erste allgemein bekannt ist, der zweite aber allzu oft übersehen wird: Erstens die individuelle Komponente insofern, als sich der Mensch als Individuum vom Machtobjekt des Obrigkeitsstaates zum Machtsubjekt des demokratischen Rechtsstaates emanzipiert, dh vom Untertan zum Bürger/*citoyen*. Zweitens geht es um die Gruppenkomponente insofern, als der Mensch infolge seiner Sozialnatur in der Regel Ethnizität besitzt, dh ethnisch identifizierbar ist und einer konkreten Ethnie angehört. Die Freiheit und Gleichheit der Individuen postuliert somit über kurz oder lang auch die Freiheit und Gleichheit der Völker bzw Ethnien. Hier schließt sich auch der Kreis zum oben formulierten Erfordernis multinationaler Staaten.

Es ist daher kein Zufall, dass der Revolution der Bürger von 1789 etwas mehr als 100 Jahre später 1918 mit der Ausrufung des Selbstbestimmungsrechtes auch die Revolution der Völker folgte, die aber, wie die meisten Revolutionen, ihre Ideale nur teilweise umzusetzen vermochte.

1.4 Die Umverteilung von Macht als Kernfrage des Volksgruppenproblems

Im Schnittpunkt der Beziehungen zwischen Staaten und Volksgruppen steht das Problem der Umverteilung von Macht. Denn die Gewährung von Schutzrechten an Volksgruppen bedeutet, dass die Staaten auf bestimmte Machtpositionen verzichten, während umgekehrt die Volksgruppen durch spezifische Schutzrechte neue Machtpositionen erwerben.

Es besteht somit eine konträre Interessenlage zwischen Staaten und Volksgruppen, weil es um Machtpositionen geht, die jede der beiden Parteien besitzen und keine von beiden Parteien missen möchte. Weiter handelt es sich scheinbar um eine asymmetrische, nämlich einseitig zu Lasten der Staaten und zu Gunsten der Volksgruppen angelegte Kontroverse von Interessen. Genau dies gestaltet die Lösung des Volksgruppenschutzes so schwierig und endet oft in gewaltsamer Konfliktaustragung, wie die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien, am Kaukasus, in Tschetschenien, der Ukraine oder auch in der Palästina- und Kurdenfrage gezeigt haben.

Und dennoch: Der hier angesprochene Prozess der Umverteilung von Macht ist in Wirklichkeit nicht so einseitig, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Zwar ist es richtig, dass im Bereich Minderheitenschutz die Volksgruppen zunächst die Fordernden und die Staaten die Geforderten sind. Es ist aber ebenso richtig, dass die Staaten für die Preisgabe von Machtpositionen Stabilität und Frieden tauschen und unter bestimmten Voraussetzungen auch zu einem wirtschaftlichen Mehrwert gelangen können⁹, während umgekehrt die Volksgruppen mit der Übernahme von neuen Machtpositionen auch Verantwortung für ihren Wohnsitzstaat übernehmen – wobei diese Verantwortung dann in besonderem Maße übernommen wird, wenn den Volksgruppen eine staatstragende Position eingeräumt wird.

Weiter: Im Zeitalter von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit haben viele europäische Staaten mittel- bis langfristig gesehen keine Chance, sich dem Erfordernis des Volksgruppenschutzes und der damit verbundenen Machtumverteilung zu entziehen. Andererseits haben die Volksgruppen ebenso keine Chance, ihre Minderheitenschutzrechte gegen den Willen der ihnen zahlenmäßig stets überlegenen nationalen Mehrheiten durchzusetzen.

Daraus folgt, dass ein Miteinander anstelle eines Gegeneinanders allemal vernünftiger ist. Denn Staatsraison und Minderheitenraison haben jede für sich berechnete Interessen zu vertreten, zwischen welchen ein vernünftiger Ausgleich zu suchen und auch zu finden ist. Das Miteinander bietet hierzu bessere Möglichkeiten als das Gegeneinander. Dies bedeutet, dass alle Beteiligten gut daran tun, anstelle der nationalen Konfrontation die nationale Partnerschaft zu suchen.

1.5 Zur Aktualität der Volksgruppenfrage

Aus der Perspektive der Minderheiten in Europa lässt sich sagen, dass nur ein Teil davon so weit Rechtsschutz genießt, dass ihre Existenz nicht unmittelbar gefährdet ist. Für ein längerfristiges Überleben ist jedoch mehr als dies erforderlich. Zudem birgt unzureichender oder gar mangelnder Rechtsschutz von Minderheiten reichlich Konfliktpotential in sich. Dies hat auch die Zunahme der Separatismustendenzen in Schottland, Katalonien und in der Ukraine eindrücklich gezeigt.

Mehr als vier Fünftel der Minderheiten Europas haben weniger als 300.000 Angehörige und die meisten davon denken nicht daran, einen eigenen lebensfähigen Staat besitzen oder bestehende Staatsgrenzen revidieren zu wollen.

9 Näheres dazu im Beitrag *Minderheitenschutz und Wirtschaft* in Teil III dieses Handbuchs.

Dies könnte sich aber rasch ändern, wenn sie mangels Minderheitenschutz fortwährender und existenzbedrohender Diskriminierung ausgesetzt sind. In diesem Fall sind zunehmender Separatismus und Grenzrevisionismus die voraussahbaren Folgen. Der Fall Kosovo ist ein Lehrstück dafür. Andere, mit dem Kosovo nicht direkt vergleichbare, aber doch beeindruckende Fälle sind die Unabhängigkeitsreferenden bzw Volksbefragungen von 2014 in Schottland, Katalonien und in der Ukraine.

Im Vereinigten Königreich hat die Devolution-Gesetzgebung von 1998 den Zentralismus Londons in Schottland, Wales und Nordirland nicht so weit zu lockern vermocht, dass der Unabhängigkeitsbewegung in Schottland der Nährboden entzogen worden wäre. Im Gegenteil, die Ansprüche der Schotten auf mehr Partizipation an der Gestaltung ihrer spezifisch schottischen Bedürfnisse sind rascher gewachsen als die Zugeständnisse, welche die *devolution* zu gewähren vermochte. Die Folge war das Unabhängigkeitsreferendum Schottlands vom 18. September 2014, das zwar von mehr als der Hälfte der Schotten zurückgewiesen wurde, mit knapp 45% jedoch eine beachtliche Zahl von Befürwortern aufweisen konnte.

Ein Vierteljahrhundert, nämlich von 1979 bis 2006, waren Spanien und Katalonien mit dem ersten Autonomie-Statut Kataloniens gut gefahren. Bei der Reform dieses Statuts im Jahr 2006 zeigte sich, dass die Uhren in Madrid wesentlich langsamer gingen als die in Barcelona. Das Reformstatut wurde einem Normenkontrollantrag beim spanischen Verfassungsgericht unterzogen, der dazu führte, dass das Gericht 2010 insgesamt 14 Artikel des Statuts für nichtig erklärte und für weitere 27 Bestimmungen jeweils eine restriktive verfassungskonforme Auslegung vorgab.¹⁰ Nicht wenige Beobachter sahen darin einen bedeutenden Rückschritt für die katalanische Selbstverwaltung insbesondere im Bereich Sprache, was aber zeigte die Entscheidung „die Grenzen der Dezentralisierung des spanischen Staates auf“.¹¹ Das anschließende Anwachsen der Unabhängigkeitsbewegung in Katalonien wird vielfach als Reaktion auf das Übermaß an Zentralismus in Madrid betrachtet. So kam es letztlich zu der *Volksbefragung über die Unabhängigkeit Kataloniens* vom 9. November 2014. Zuvor waren mehrere Versuche von Seiten Kataloniens, eine Rechtsgrundlage für eine irgendwie geartete *Volksabstimmung* (Unabhängigkeitsreferendum) oder

10 Die Antragsteller hatten die Verfassungsmäßigkeit von 114 Artikeln des 223 Artikel umfassenden Autonomiestatuts angezweifelt. Näheres dazu bei López Bofill 2012, 107–113.

11 So López Bofill 2012, 113. Vgl dazu auch Araiza 2013, 101–118. Zur Rolle, welche dabei die Mehrdeutigkeit des Begriffs *Nation* (Staat, Volk) und seine unterschiedliche Interpretation in Madrid (*Nation* = Staat) und Barcelona (*Nation* = Volk) gespielt hat, vgl den Beitrag *Die Minderheitenfrage in Europa* in Teil III dieses Handbuchs.

(unverbindliche) Volksbefragung zu schaffen, an entsprechenden Verfassungsgerichtsentscheidungen gescheitert. Auch die am Ende „Bürgerbeteiligungsprozess“ genannte alternative Befragung „zur politischen Zukunft Kataloniens“ war angesichts einer Klage der spanischen Regierung gerichtlich ausgesetzt worden, was die katalanische Regierung aber nicht (mehr) daran hinderte, diese dennoch durchzuführen. Dabei stimmten etwa 80% für eine Unabhängigkeit Kataloniens von Spanien, doch hatten sich an der Abstimmung nur etwa ein Drittel der Wahlberechtigten beteiligt, wodurch das hohe Ergebnis wesentlich zu relativieren ist. Dennoch impliziert dieses Votum offensichtlich einen dringenden (Ver-)Handlungsbedarf.

Als weiterer Fall lenkte die Ukraine im Frühjahr 2014 das Augenmerk Europas auf sich. Die Ukraine weist bekanntlich in den östlichen Landesbezirken sowie auf der Krim einen außerordentlich hohen Anteil Russischsprachiger auf.¹² Als besonders fatal hat sich dort die polarisierende Verknüpfung zwischen Partei- und Minderheitenpolitik erwiesen. So haben sich die jeweils Moskau nahestehenden Regierungen des Landes den Russophonen gegenüber tendenziell „minderheitenfreundlich“ verhalten, während die eher westlich orientierten Regierungen hier deutlich weniger Sensibilität und Offenheit an den Tag legten, jedenfalls dann, wenn es um Föderalisierungs- und Autonomiewünsche für die Ostukraine ging.¹³ Insgesamt hatte Kiew der Regierung Russlands unter Wladimir Putin mehrere minderheitenpolitische Steilvorlagen geliefert.¹⁴ Daraufhin annektierte Russland im Februar/März 2014 die Krim und begann zugleich, latent oder offen die Separatisten in der Ostukraine zu unterstützen. In einer (nicht nur) laut OSZE letztlich illegitimen Befragung („Referendum“) vom 11. Mai 2014 wurde die Frage, ob die staatliche Eigenständigkeit der „Volksrepublik Donezk“

12 Dabei ist die Zahl der Russischsprachigen nicht allein auf die (ethnischen) Russen beschränkt, denn auch unter ethnischen Ukrainern und Angehörigen anderer Volksgruppen der Ukraine gibt es einen relativ hohen Anteil von Personen, für die das Russische die Hauptsprache ist.

13 Hierzu passt auch der unmittelbar nach dem Sturz der Moskau-treuen Regierung Janukowytsch im Februar 2014 erfolgte Versuch, das neue ukrainische Sprachengesetz wieder abzuschaffen. Das Sprachengesetz war 2012 ohne Parlamentsdebatte eingeführt worden und hatte den gesetzlich auch schon zuvor relativ gut gesicherten Status des Russischen weiter verbessert, dies teilweise auch zu Lasten des Ukrainischen (vgl dazu Venice Commission 2011). Der Versuch einer Abschaffung dieses Gesetzes (ebenfalls ohne Debatte) ließ viele Russophone von der neuen Regierung – begründet oder nicht – Schlimmes befürchten.

14 So zB durch die Ankündigung des pro-westlichen ukrainischen Ministerpräsidenten Jazenjuk vom 18.03.2014, die Ostukraine im Rahmen einer neuen Verfassung *dezentralisieren* und mit mehr Kompetenzen ausstatten zu wollen. Dadurch wurde zugleich *Föderalisierungsforderungen* der Russophonen, von Kiew in dieser Phase als Bedrohung der eigenen Souveränität eingestuft, eine klare Absage erteilt.

und der „Volksrepublik Lugansk“ unterstützt werden sollte, nach Angaben der prorussischen Separatisten in Donezk bei einer Wahlbeteiligung von 75% zu 90% mit „ja“ beantwortet, in Luhansk/Lugansk bei einer Wahlbeteiligung von fast 96% zu über 80% mit „ja“. Zwar entbehrt das von russischen Präsidenten sowohl im Falle der Krim¹⁵ als auch für die Ostukraine beschworene Selbstbestimmungsrecht der Völker – hier verstanden als Recht auf Sezession – aus völkerrechtlicher Sicht jeglicher Grundlage. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass Kiew die Chance auf eine *nachhaltige Integration* der russophonen Minderheit, die angesichts ihrer Größe (über 8 Mio) und Siedlungsstruktur va durch eine *Föderalisierung* des Landes, zumindest aber durch angemessene Formen von *Autonomie* zu verwirklichen wäre, nicht genutzt und damit den Großmachtinteressen der benachbarten Titularnation (Russland) in die Hände gespielt hat. Die Folgen waren und sind schwerwiegend. So haben die Kämpfe in der Ostukraine allein innerhalb der ersten fünf Monate zu rd 4.000 Toten und zu einer Bedrohung der Stabilität ganz Europas geführt.

Abschließend sei nochmals unterstrichen: Es war und ist eine Fiktion, dass Demokratie und Menschenrechte das Minderheitenproblem automatisch lösen. Einen solchen Automatismus gibt es in Wirklichkeit nicht. Nun „exportiert“ Europa Demokratie und Menschenrechte in alle Welt – und damit auch die Minderheitenproblematik. Um das mit dem Minderheitenkonflikt verbundene Sicherheitsrisiko weltweit in Grenzen zu halten, ist Europa in besonderer Weise dazu verpflichtet, auch den Schlüssel zur Lösung anzubieten. Der Schlüssel zur Problemlösung kann aber nur darin bestehen, das in Europa vorherrschende System von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit um ein *effizientes System des Minderheitenschutzes* zu ergänzen.

2. Europäischer Minderheitenschutz im Rahmen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bilden das fixe Koordinatensystem, innerhalb dessen sich ein effizientes Minderheitenschutzsystem im Interesse einer Lösung des Volksgruppenproblems im neuen Europa zu bewegen hat.¹⁶

15 Auch hier wurde am 16.03.2014 ein „Referendum“ durchgeführt.

16 Vgl KSZE 1990a.

Allgemeine Ansätze zu einem *menschenrechtlichen* Minderheitenschutz auf internationaler Ebene finden sich ua im Diskriminierungsverbot des Art 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁷ und in den individuellen, va kulturellen Schutzrechten von Art 27 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR).

Hier hat jedoch die bisherige Anwendungspraxis von demokratischer Rechtsstaatlichkeit und EMRK-System nicht ausreichend berücksichtigt, dass Angehörige von nationalen Minderheiten und nationalen Mehrheiten im Genuss der Menschenrechte und politischen Grundfreiheiten grundsätzlich unterschiedlichen Bedingungen unterworfen sind. Ihre rein *formelle Gleichbehandlung* ist deshalb nicht geeignet, das Diskriminierungsdilemma von Demokratie und Menschenrechten zu lösen, sondern führt im Gegenteil zu einer mehrheitsspezifischen Privilegierung, die dem Sinn und Zweck des Diskriminierungsverbots widerspricht.

Eine Ergänzung bzw Korrektur des Systems von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch Minderheitenrechte nach dem Prinzip des *positiven Volksgruppenschutzes* ist daher unerlässlich. Sie hat in zweierlei Hinsicht zu erfolgen, nämlich in menschenrechtlicher und in demokratiepolitischer Hinsicht.

1. Auf *menschenrechtlicher* Ebene sind *minderheitenspezifische Rechte* festzuschreiben, um die *faktische Rechtsgleichheit* bzw *Chancengleichheit* und damit den Ausgleich der systembedingten Benachteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegenüber den Angehörigen nationaler Mehrheiten im gesellschaftlichen Bereich herzustellen. Dabei handelt es sich in erster Linie um *individuelle* Rechte, welche insbesondere auch den sprachlichen und kulturellen Bereich umfassen. Auch als individuelle Rechte knüpfen diese aber an das – *kollektive* – Tatbestandsmerkmal „nationale Minderheit“ an.
2. Auf *demokratiepolitischer* Ebene geht es va um *gruppenrechtliche Schutzmaßnahmen* zum Zweck der Gestaltung „multinationaler“ Staaten nach dem Prinzip der Gleichheit der Völker und Ethnien.

Beide Ebenen können nur in ihrer Gesamtheit ein umfassendes und effektives Minderheitenschutz-System gewährleisten.

17 Vgl auch Art 21 der durch den Lissabon-Vertrag (Art 6 Abs 1 EU-Vertrag) verbindlich gewordenen Grundrechtecharta (GRC), der Organe, Einrichtungen und Mitgliedstaaten der EU bei der Durchführung des Unionsrechts (vgl Art 51 GRC) erstmals an ein minderheiten- bzw (minderheiten-)sprachspezifisches Diskriminierungsverbot bindet.