

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 213

Eckart Klein

Minderheitenschutz im Völkerrecht

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 20 70 96 · Fax 0 21 61 / 20 89 37

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1994

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1229-X

Das Recht entspricht nicht immer den Anforderungen seiner Zeit. Oft hinkt es hinter den Realitäten her, versucht, mühsam genug, sie in Regeln einzufangen und dadurch zu domestizieren. Häufig wird aber auch einfach der Bedarf an rechtlicher Regelung verkannt oder von ihr abgesehen, weil die Lösung des einen zur Entstehung eines anderen Problems führen würde. Was vom Recht allgemein gilt, gilt in besonderem Maß für das *Völkerrecht*. Seine primären Subjekte und Schöpfer, die Staaten, sind nämlich identisch mit den Hauptadressaten dieser Rechtsordnung. Daß sie daher eher dazu neigt, Normen zu entwickeln, die den Schutz der Staaten und deren Rechtsbeziehungen zueinander betreffen, als Normen zum Schutz der auf ihrem Territorium lebenden Menschen hervorzubringen, ist auf den ersten Blick nicht unverständlich. Es gehört zu den wichtigsten Fortschritten des Völkerrechts seit 1945, z.T. schon seit 1919, daß es aus dieser rein staatlichen Perspektive herausgetreten ist und seinen Blick auch den Menschen im Staat und den sozialen Verbänden und Gruppen, denen sie angehören, zuwendet.

In diesem Zusammenhang steht auch der *Minderheitenschutz*. Welche Attribute eine Minderheit auch immer kennzeichnen, der Begriff erhält seine Grundbedeutung durch den ihm immanenten Gegensatz zu einer - offenbar andersartigen - Mehrheit. In der Regel ist es bereits die zahlenmäßige Unterlegenheit, die die Schutzbedürftigkeit von Minderheiten begründet. Denn ihr Anderssein wird nicht nur als Abweichung vom "Normalen", sondern auch als Gefahr für das generell Geltende, als latenter Angriff auf die von der Mehrheit geschaffene Ordnung angesehen. Die Mehrheit und der meist von ihr beherrschte Staat wehren sich gegen das Fremde oder doch Fremdepfundene. Soweit die Fremden freilich Angehörige eines anderen Staates sind, ist dessen Rechts- und Interessenssphäre berührt. So hat schon das klassische Zwischenstaats-Völkerrecht das Fremdenrecht entwickeln können, zu dessen wichtigsten Elementen das Recht des Heimatstaates auf diplomatischen Schutz zugunsten seiner Staatsangehörigen gegenüber dem völkerrechtswidrig handelnden Staat gehört. Dieses Instrument versagt jedoch, wo die völkerrechtswidrig behandelten Personen staatenlos oder Angehörige des Verletzerstaates selbst sind. Gerade das ist sehr häufig der Fall bei Angehörigen von Minderheiten. Im klassischen Völkerrecht blieben sie grundsätzlich im Machtbereich des souveränen Staates, ihre faktische und rechtliche Behandlung war Teil der inneren Angelegenheiten des Staates, die der auswärtigen Einnischung von Völkerrechts wegen entzogen waren. Der Schutz religiöser, ethnischer, nationaler Minderheiten war abhängig allein von der Bereitschaft des jeweiligen Staates, seine Minderheiten zu respektieren. Obwohl es positive Beispiele für solche Respektierung gab und gibt, erwies sich doch ein Schutz auf völkerrechtlicher Basis als unverzichtbar. Da aber die Schaffung völkerrechtlicher Verpflichtungen einerseits die Überwindung der staatlichen Souveränitätsschranken impliziert, ande-

rerseits die Mitwirkung der Staaten als der Gestalter des Völkerrechts erfordert, ist die Schwierigkeit der Entstehung solcher Schutznormen unschwer abzuschätzen.

Der Minderheitenproblematik ist nur von Rechts wegen beizukommen. Es ist unmöglich, die Grenzen der Staaten so zu ziehen, daß minderheitenfreie Staatsgebiete entstehen. Zu reich ist die Vielfalt und zu stark ineinander verzahnt sind die Angehörigen der verschiedenen Gruppen, die hier die Mehrheit und dort die Minderheit bilden, als daß völlig homogene Staaten - in religiöser, sprachlicher, ethnischer oder nationaler Hinsicht - vorstellbar sind. Der Minderheitenschutz geht von den vorhandenen Unterschieden zwischen Menschen und Gruppen aus und will eine vernünftige Ordnung des Neben- und Miteinander schaffen.

Der Ausbau des Minderheitenschutzes im Völkerrecht

Einen systematischen Minderheitenschutz hat das Völkerrecht erst in diesem Jahrhundert entwickelt. Der nach dem Ersten Weltkrieg unternommene Versuch einer Neuordnung Europas machte ein internationales Aufgreifen des Minderheitenproblems notwendig. Ausgehend von dem Vertrag der Alliierten und Assoziierten Hauptmächte mit Polen vom Juni 1919 bis zur Konvention über die Minderheiten im Memel-Gebiet im Mai 1934 wurde ein System von Schutzbestimmungen errichtet, innerhalb deren der Völkerbundsrat und der Ständige Internationale Gerichtshof eine bedeutsame Rolle spielten. Im Fall der Minderheitenschulen in Albanien (1935) definierte der Gerichtshof die Raison dieses Minderheitenschutzsystems; es sollte der Minderheit sichern "the possibility of living peaceably alongside that population and co-operating amicably with it, while at the same time preserving the characteristics which distinguish them from the majority, and satisfying special needs"¹. Dem Schutzsystem des *Völkerbunds* waren von Anfang an zwei Schwächen immanent. Erstens: Die meist ohne Zustimmung der Bevölkerung vollzogenen Grenz- und Bevölkerungsverschiebungen hatten ein Sicherheitsrisiko geschaffen, das man unter anderem im Wege des Minderheitenschutzes dämpfen wollte. Der Pazifizierungszweck des Minderheitenschutzsystems war Teil des kollektiven Sicherheitssystems des Völkerbundes und brach daher auch mit diesem zusammen. Zweitens sind Minderheitenschutzverpflichtungen nur den neu entstandenen und den besiegten Staaten auferlegt worden, galten also als diskriminierende Beeinträchtigungen der Souveränität.

Die *Vereinten Nationen* vollzogen einen einschneidenden "Philosophiewechsel", indem sie den Minderheitenschutz in den allgemeinen Menschenrechtsschutz integrierten. Die Beendigung der konkreten minderheitenschutzrechtlichen Vertragsverpflichtungen schlug umso negativer zu Buche, als sich der

Ausbau des universellen Menschenrechtsschutzes verzögerte. Die Allgemeine Menschenrechtsdeklaration der Generalversammlung von 1948 ist als solche rechtlich nicht verbindlich und enthält keine besondere Minderheitenschutzbestimmung. Erst 1966 (in Kraft seit 1976 für über 100 Staaten) wurde der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (IPBPR) von der Generalversammlung zur Unterzeichnung freigegeben². Er enthält in Art. 27 die auch gegenwärtig noch einzige generell dem Minderheitenschutz gewidmete Vorschrift in einem auf universelle Geltung angelegten Vertrag. Sie lautet: "In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen." Die Vorschrift stand lange nicht im Mittelpunkt des Interesses der Staaten und der Vereinten Nationen selbst, sieht man von einem regen aus Experten bestehenden Unterausschuß der dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zugeordneten Menschenrechtskommission ab. Aus seiner Tätigkeit heraus sind Berichte entstanden, die die intensive Minderheitendebatte der letzten Jahre erheblich angeregt haben³. Er hat auch eine "Deklaration über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören" vorgelegt, die am 18. Dezember 1992 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde⁴. Man geht nicht fehl, wenn man das erweckte Interesse der Weltgemeinschaft am völkerrechtlichen Minderheitenschutz mit der Furcht vor einer Fragmentierung der Staaten oder Genozid, Massenvertreibung und Bürgerkrieg in Verbindung bringt.

Dieser Erkenntnisprozeß hat sich auch in den drei wichtigsten Staatenverbindungen Europas ausgewirkt und zu bemerkenswerten Initiativen Anlaß gegeben. Von erheblichem Einfluß ist die Arbeit der *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (KSZE). Einen bislang nicht wieder erreichten Höhepunkt stellt das Dokument von Kopenhagen vom 29. Juni 1990 dar⁵. In einem sehr günstigen politischen Umfeld geboren, enthält es nicht nur Ansätze von Gruppenrechten, sondern begreift erstmals Minderheiten nicht als Gefahr, sondern als Chance. In der "Charta von Paris für ein neues Europa" vom 21. November 1990 wird der "wertvolle Beitrag nationaler Minderheiten zum Leben unserer Gesellschaften" hervorgehoben⁶. Auch wenn die in den KSZE-Dokumenten enthaltenen Feststellungen keine rechtliche Verbindlichkeit haben, setzen sie jedenfalls Standards, die politisch eingefordert werden können; sie werden in bilateralen Verträgen in Bezug genommen und werden insoweit auch rechtsverbindlich.

Auch der *Europarat* hat die Minderheitenschutzthematik aufgegriffen. Nachdem bereits am 5. November 1992 die Europäische Charta der Regional- und

Minderheitensprachen beschlossen wurde, die freilich noch nicht in Kraft getreten ist⁷, nahm die Parlamentarische Versammlung am 1. Februar 1993 den Entwurf eines Zusatzprotokolls über Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁸ an.

Von erheblichem Interesse ist, daß sich auch die *Europäischen Gemeinschaften* seit einigen Jahren mit dieser Materie beschäftigen. Wichtig ist dies deshalb, weil diese Initiative klar macht, daß auch die Entstehung einer die Bedeutung nationaler Grenzen relativierenden oder sogar überwindenden Integrationsgemeinschaft das Problem der Minderheiten nicht löst. Aus dem Europäischen Parlament sind lesenswerte Berichte "über den Schutz der Rechte von Volksgruppen in den Mitgliedstaaten durch das Gemeinschaftsrecht (Charta der Volksgruppenrechte)" hervorgegangen, deren letzter weitreichende Garantien für die Angehörigen der Volksgruppen und die Volksgruppen selbst aufstellt. Ziel des Papiers ist es, den Volksgruppenschutz durch Einfügung eines entsprechenden Titels in den Vertrag über die Europäische Union aus Anlaß der für 1996 vorgesehenen Revisionskonferenz verbindlich zu sichern⁹.

Dieser - unvollständige - Überblick zeigt, daß die meisten Regeln des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes vertraglicher Natur sind oder auf politischen Absprachen beruhen. Unabhängig davon bestehende Verpflichtungen auf völkergewohnheitsrechtlicher Basis haben sich jenseits des menschenrechtlichen Mindeststandards nicht entwickelt. An diesem partizipiert freilich auch der Minderheitenschutz. Unabhängig von der Mitgliedschaft in der Genozid-Konvention von 1948 sind Genozid, ethnische Säuberung und Vertreibung schwere Völkerrechtsdelikte; dasselbe wird man ohne weiteres von der Diskriminierung aus rassistischen Gründen oder der Folter von Minderheitenangehörigen behaupten können, unabhängig davon, ob die Staaten, deren Organe diese Handlungen begehen oder zulassen, durch entsprechende Konventionen gebunden sind. Diese Verbote gehören heute zum internationalen *ordre public* und *ius cogens*.

Schwerpunkte der Minderheitenschutzdiskussion

Der menschenrechtliche Begründungsansatz

Die Vereinten Nationen haben den Minderheitenschutz nicht primär sicherheitspolitisch verstanden, sondern ihn menschenrechtlich grundgelegt. Obgleich den universellen Menschenrechtsverträgen unterschiedliche Menschenbilder zugrunde liegen, weisen die beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966 in ihren Präambeln doch generell auf die *Würde des Menschen* hin. Der Mensch ist Teil einer Gemeinschaft und kann sich erst durch sie und in ihr

entfalten. Wenn die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe Ausdruck der Verwirklichung der Persönlichkeit ist, folgt daraus, daß die Frage, ob eine Person einer solchen Gruppe zugehört oder nicht, bis zur evidenten Mißbrauchsgrenze von dem Einzelnen zu beantworten ist. Die Autonomie der Person besteht wesentlich in der Selbstzuordnung. Objektive Kriterien wie Geburtsort oder Sprachkenntnisse sind nichtssagend und ihrerseits mißbrauchsanfällig. Bereits der Ständige Internationale Gerichtshof hat erkannt, daß die staatliche Verifikation der Gruppenzugehörigkeit größere Gefahren hervorruft als fehlsame Selbsteingruppierung¹⁰. Zu Recht heißt es daher im Kopenhagener KSZE-Dokument: "Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen." Mit seiner menschenrechtlichen Grundlegung ist der Minderheitenschutz als allgemeine rechtliche Notwendigkeit anerkannt und kann nicht mehr als nur für einzelne Gebiete zeitweilig anwendbares Sonderregime verstanden werden. Minderheitenschutzverpflichtungen verlieren somit ihren diskriminierenden Charakter und können daher leichter eingegangen werden. Vor allem aber nimmt der Minderheitenschutz teil an der Emanzipation der Menschenrechte von den inneren Angelegenheiten eines Staates. Auch gegenüber vertraglich nicht gebundenen Staaten wird so der "harte Kern", der menschenrechtliche Mindeststandard einforderbar und nach Maßgabe der völkerrechtlichen Möglichkeiten durchsetzbar. Allerdings ergeben sich aus der menschenrechtlichen Verankerung des Minderheitenschutzes auch Probleme. Dazu gehören die Frage nach der Existenz von Gruppenrechten und die Einsicht, daß formale Gleichbehandlung dem Anliegen des Minderheitenschutzes gerade nicht gerecht wird.

Die Problematik von Gruppenrechten

Menschenrechte sind gewiß in erster Linie Individualrechte. Die auch den Minderheitenschutz fundierende Menschenwürde wird häufig argumentativ gegen die Zulassung von Gruppenrechten gewendet. Die internationale Praxis hat sich diese Bedenken weitgehend zu eigen gemacht. Art. 27 IPBPR läßt den kollektiven Aspekt immerhin anklingen, wenn er auf die gemeinsame Ausübung der garantierten Rechte mit anderen Angehörigen der Gruppe verweist, aber es handelt sich dabei doch nur um kollektive Ausübung je individueller Rechte und nicht um eine Berechtigung der Gruppe selbst. Der Sache nach nicht weiter geht die UN-Minderheitendeklaration von 1992. Art. 1 der Deklaration faßt allerdings die Minderheiten als solche in den Blick, wenn die Staaten zum Schutz der Existenz und der nationalen, ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Identität ihrer Minderheiten aufgerufen werden. Aber auch hier erscheinen die Minderheiten nicht als Rechtsträger, sondern nur als

Objekt staatlicher Respektierungspflicht. Entgegen den von Expertengruppen ausgearbeiteten Vorentwürfen bewegt sich auch der Vorschlag eines Minderheiten-Zusatzprotokolls zur EMRK auf dieser vorsichtigen Linie.

Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Hinter der Ablehnung von Gruppen-, insbesondere Volksgruppenrechten steht die Befürchtung der Staaten, man leiste andernfalls separatistischen Tendenzen Vorschub. Die historische Erfahrung geht allerdings eher in die andere Richtung, daß nämlich die Minderheiten bei Nichtanerkennung solche Tendenzen entwickeln. Im übrigen widerspricht diese Haltung der im Rahmen der KSZE gefundenen Einschätzung, die Minderheiten seien "Brücken" und böten den Staaten "Chancen". In der Tat wurde gerade auf der Konferenz über die menschliche Dimension in Kopenhagen (1990) ein wichtiger Schritt in Richtung auf die Anerkennung von Gruppenrechten getan, ohne daß sich die Konferenz aber dazu entschließen konnte, einem sehr viel entschiedener formulierten Entwurf der Delegationen Italiens, Jugoslawiens, Österreichs, der Tschechoslowakei und Ungarns zu folgen. Diese Zurückhaltung ist zu bedauern. Sie berücksichtigt nicht, daß die individuelle Identität und damit die freie Entscheidung des Einzelnen über seine Gruppenzugehörigkeit die Existenz der Gruppe selbst voraussetzt, deren wirksame Sicherung die Rechtseinforderung durch die Gruppe selbst und damit deren Rechtssubjektivität bedingt. Gruppenrechte sind nicht um ihrer selbst willen gegeben, aber sie ergänzen die individuellen Rechte der Minderheitenangehörigen, machen sie effektiver und gegen Eingriffe resistenter. Zugleich liegt in der Anerkennung der Rechtssubjektivität der Gruppe der Zwang zur inneren Organisation, die für die Durchführung zahlreicher wichtiger Minderheitenrechte unabdingbar ist. Es ist daher sehr positiv zu vermerken, daß die Entwürfe des Europäischen Parlaments zu einer "Charta der Volksgruppenrechte" dezidiert diesen Ansatz verfolgen.

Die Definition von Minderheiten

Ein anderes fundamentales Problem ist das der Definition einer Minderheit. Eine Begriffsbestimmung findet sich weder in Art. 27 IPBPR noch in der UN-Deklaration von 1992. Die Frage hat sich als zu schwierig erwiesen, um einen Konsens erreichbar werden zu lassen. Selbst die Abgrenzung zwischen nationalen und ethnischen Minderheiten ist offen geblieben. Damit überläßt man die genauere Begriffsfixierung dem politischen Prozeß und den Instanzen, die bei der Durchsetzung der Garantien mitwirken. Natürlich gibt es eine Fülle von in der Wissenschaft oder in den verschiedensten Gremien entwickelten Definitionen. Ohne formal anerkannt zu sein, hat sich in der internationalen Minderheitendiskussion die von *F. Capotorti* geprägte - primär auf Art. 27 IPBPR bezogene - Begriffsbestimmung jedenfalls als Arbeitsgrundlage durch-

gesetzt¹¹. Danach sind Minderheiten Gruppen, die zahlenmäßig kleiner als der Rest der Bevölkerung eines Staates sind, die sich in einer nicht dominierenden Position befinden, deren Mitglieder als Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenschaften aufweisen, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheiden, und die - wenn auch nur implizit - ein Gefühl der Solidarität im Hinblick auf die Erhaltung ihrer Kultur, Tradition, Religion oder Sprache erkennen lassen.

Die aus dem Europarat und der EU kommenden Entwürfe sind präziser. Sie beziehen sich freilich nur auf nationale Minderheiten (Europarat) bzw. ethnische Minderheiten oder Volksgruppen (EU). Der Grund für die Ansicht, eine Definition sei hier unentbehrlich, liegt wohl in der stärkeren Einschaltung gerichtlicher Instanzen, die der Kontrolle der Mitgliedstaaten weniger oder gar nicht zugänglich sind. Gemeinsam ist beiden Definitionen das Erfordernis der Staatsangehörigkeit, die lang andauernde Ansiedlung im Gebiet des Staates, das Vorhandensein besonders kennzeichnender Merkmale in ethnischer, sprachlicher, kultureller oder religiöser Hinsicht, der Wille zur Erhaltung dieser besonderen Identität und die zahlenmäßige Unterlegenheit. Der Europaratsentwurf sieht zusätzlich das Vorhandensein einer ausreichend repräsentativen Zahl vor, ohne dies näher zu präzisieren. Unschwer ist in diesen Begriffsbestimmungen der Einfluß Capotortis zu erkennen. Da sie als Legaldefinitionen gedacht sind, stünde im Fall ihrer rechtlichen Verbindlichkeit fest, daß weder Staatenlose noch fremde Staatsbürger (etwa als Wanderarbeitnehmer) Minderheitenangehörige in diesem Sinne sind und daß auch eingebürgerte Einwanderer erst nach einigen Generationen den Minderheitenstatus erringen können. Diese Beschränkungen haben durchaus gute Gründe für sich, werfen aber gewiß auch Probleme auf. So ist die Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit gerade im Entwurf des Europäischen Parlaments erstaunlich. Man muß aber auch bedenken, daß es sich bei beiden europäischen Entwürfen um Projekte handelt, die sehr weitgehende Rechte garantieren wollen, den Staat also stark fordern. Die Ausgrenzung der fremden Staatsangehörigen oder der sogenannten "neuen Minderheiten" bedeutet im übrigen keineswegs, daß diese schutzlos wären. Sie nehmen ohne weiteres am allgemeinen Menschenrechtsschutz teil, z.T. sind sie durch das völkerrechtliche Fremdenrecht geschützt, z.T. gibt es besondere Schutznormen wie die Internationale Konvention zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990.

Gegenüber den eben diskutierten europäischen Projekten ist der materielle Schutzgehalt des Art. 27 IPBPR sehr viel geringer. Der Wortlaut dieser Norm enthält andererseits keine Beschränkung auf eigene Staatsangehörige und keine Ausgrenzung der "neuen Minderheiten".

Die garantierten Rechte

Die hier vorgestellten Instrumente oder Entwürfe völkerrechtlichen Minderheitenschutzes enthalten eine Fülle von Rechten der Angehörigen von Minderheiten oder der Minderheiten selbst.

a) Von fundamentaler Bedeutung ist das *Recht auf Existenz* der Gruppenangehörigen und der Gruppe selbst. Hieraus folgt zunächst das Verbot des Genozids, der Vertreibung und der demographischen Veränderung einer Region. In der UN-Deklaration von 1992 und in dem Entwurf des EMRK-Zusatzprotokolls wird insofern allerdings nur eine objektive Staatenverpflichtung angesprochen; allein der Entwurf des Europäischen Parlaments formuliert im Sinne eines subjektiven Rechts für die Volksgruppen und ihre Angehörigen.

b) Ein zentraler Bestandteil des Minderheitenschutzes ist das Verbot, aus Gründen der Minderheitenzugehörigkeit oder aus Gründen der Ausübung der Minderheitenrechte diskriminiert zu werden. Das *Diskriminierungsverbot* ist jedoch für den Minderheitenschutz nicht ausreichend, entzieht ihm - verstanden als strikte Gleichbehandlungsverpflichtung - sogar jede Grundlage, da sie Besonderheiten einebnet und zur Assimilierung zwingt. Minderheitenschutz muß daher auf Förderung der besonderen Merkmale angelegt sein, die nicht ihrerseits als Diskriminierung der Mehrheit angesehen werden darf. Bereits 1935 hat der Ständige Internationale Gerichtshof zu Recht zwischen "equality in law" und "equality in fact" unterschieden und für die Herstellung eines tatsächlich ausgewogenen Verhältnisses zwischen einer zahlenmäßig unterlegenen und einer überlegenen Bevölkerungsgruppe ungleiche Maßnahmen zugunsten der ersteren für nötig erachtet¹². Dem steht nicht das Recht des Einzelnen entgegen, sich in die Mehrheitsbevölkerung zu integrieren. "Separate but equal" ist ebensowenig als generelle Maxime akzeptabel wie Zwangsassimilierung oder Diskriminierung.

c) Besondere Schutzmaßnahmen und entsprechende Rechte sind erforderlich im Hinblick auf die *Sprache*. Die Unterdrückung einer Minderheit setzt üblicherweise an dieser Stelle an. Festzulegen ist daher das Recht der Angehörigen der Minderheit, sich der Muttersprache privat und öffentlich und auch vor Behörden und Gerichten frei zu bedienen, seinen Namen in der eigenen Sprache zu führen, die Muttersprache zu lernen, was Anforderungen an die Organisation des Schulunterrichts bzw. das Recht auf die Unterhaltung eigener Bildungseinrichtungen impliziert, und die Namen der Ortschaften, in denen starke Minderheitengruppen vertreten sind, in der eigenen Sprache zu bezeichnen. Den ausgefeiltesten Katalog stellt insofern die noch nicht in Kraft getretene

Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen von 1992 dar. Ihre vollständige Anwendung würde die Staaten aber möglicherweise überfordern. Die Charta zeichnet sich denn auch dadurch aus, daß sie den Staaten nur aufgibt, einige Verpflichtungen aus den verschiedenen Sachbereichen zu wählen, also unterschiedliche Schwerpunktsetzungen ermöglicht.

d) Immer wichtiger wird das Recht, sich der *Medien* als Träger der Kommunikation zwischen den Gruppenmitgliedern zu bedienen. Es geht also um das Recht auf eigene Presseorgane, auf Radio- und Fernsehsendungen.

e) Von erheblicher Bedeutung ist das *Recht auf Kontakte* nicht nur zwischen den Angehörigen der Minderheit, sondern auch zu Bürgern anderer Staaten, die derselben Nationalität, ethnischen oder religiösen Gemeinschaft angehören. Da gerade diese Beziehungen über Grenzen hinweg häufig besonders mißtrauisch beobachtet werden, ist die Aufnahme dieser Rechte in die Kataloge der UN-Deklaration und des Kopenhagener KSZE-Dokuments zu begrüßen. Die grenzüberschreitenden Kontakte bedeuten für die Minderheiten eine lebenswichtige Teilhabe an der kulturellen Gemeinschaft, auf der sich die Identität der Gruppe gründet. Wichtig ist daher auch die Zulassung finanzieller Unterstützung aus Staaten, in denen Angehörige dieser Gemeinschaft leben.

f) Die individuelle Rechtsstellung der Minderheitenangehörigen bedarf der Ergänzung durch den Zusammenschluß Gleichgesinnter; daraus ergibt sich das Recht auf freie *Gründung von Vereinen* und anderen Vereinigungen, auch von politischen Organisationen. Besonders schwierig ist die Regelung der Teilnahme an politischen Entscheidungen. Hier wird man zwischen großen und kleinen, kompakten und zerstreut siedelnden Minderheiten zu unterscheiden haben. Je größer die Minderheit ist, desto eher wird ihre Vertretung nicht nur auf lokaler und regionaler, sondern auch auf nationaler Ebene in Betracht kommen. Denkbar ist auch, den Minderheiten Sitze im Parlament als feste Größe zu garantieren.

Eine besonders effektive Form politischer Entscheidung wird durch Autonomiegewährung ermöglicht. Dabei ist zwischen territorialer und personaler Autonomie zu unterscheiden. *Territorialautonomie* bedeutet, daß dem von einer Minderheit besiedelten Gebiet ein Sonderstatus verliehen wird. Das Konzept der Territorialautonomie setzt allerdings voraus, daß die Minderheit in einem bestimmten Gebiet geschlossen siedelt und dort die Mehrheit darstellt. Territoriale Autonomie wird gerade darum von den Staaten unter dem Gesichtspunkt der nationalen Einheit mißtrauisch betrachtet. Man darf im übrigen nicht übersehen, daß wohl in nahezu sämtlichen Fällen gleichzeitig mit der Begründung territorialer Autonomie neue (regionale) Minderheiten geschaffen wer-

den. Diese müssen ihrerseits adäquat geschützt werden, was dann prinzipiell geringe Probleme aufwerfen wird, wenn sie gesamtstaatlich gesehen zur Mehrheit gehören. Schwieriger wird es dort, wo eine kleinere Minderheit durch das Autonomiekonzept in zweifachem Sinn zur Minderheit - bezogen auf den Gesamtstaat und das Autonomiegebiet - wird.

Die *Personalautonomie* zeichnet sich dadurch aus, daß hier der Minderheit - ohne territoriale Absonderung - ein bestimmter Kreis von Aufgaben, meist kulturelle Angelegenheiten, zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen wird, was die demokratische Organisation der Minderheit als eines verfaßten Personenverbands voraussetzt. Das Modell lebt wesentlich von der freiwilligen Zuordnung zur Gruppe.

g) Gerade die zuletzt vorgestellten Erwägungen lassen nochmals die Bedeutung der *Minderheit* als eines rechtsfähigen Verbands und damit als Inhaber *eigener Rechte* hervortreten, die einen die Rechte der einzelnen Minderheitenangehörigen ergänzenden und unterstützenden, z.T. erst ermöglichenden Charakter haben. Korporationsstatus, Organisationsfreiheit, demokratische Repräsentation und Klagerecht für die Organisation sind für einen wirklichen Minderheitenschutz letztlich unabdingbar.

Besondere Loyalitätspflicht der Minderheit?

Häufig wird, sozusagen als Kompensation der Förderung, eine besondere Loyalitätspflicht der Minderheiten ihrem Staat gegenüber verlangt. Zweifellos müssen die Angehörigen der Minderheit und die Minderheit selbst die Rechtsordnung ihres Staates respektieren. Eine besondere Loyalitätsklausel ist aber aus zwei Gründen abzulehnen: Sie ist für die Minderheitenangehörigen diskriminierend, da diese von Rechts wegen als "unsichere Kantonisten", denen zu mißtrauen ist, eingeschätzt werden. Als Ausgleich für besondere Begünstigung kann sie nicht angesehen werden, da die Förderung ihrerseits erst die "equality in fact" schafft. Vor allem aber ist eine solche Loyalitätsklausel ein stark mißbrauchsanfälliges Instrument, mit dem Einschränkungen der Minderheiten- und der allgemeinen Menschenrechte nur zu leicht begründet werden können.

Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht der Völker

Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes, heute ganz überwiegend als Völkerrechtsnorm anerkannt, hat die freie Entscheidung des Volkes über seinen politischen Status zum Inhalt. So lange das Selbstbestimmungsrecht auf derselben Intentionsebene mit dem Gebot der Achtung territorialer Souveränität und Integrität ein bestehendes Staatswesen gegen von außen aufgezwungene Spaltung

oder gegen gewaltsame Einverleibung in einen anderen Staat verteidigt, ist es einem zentralen Anliegen des Völkerrechts dienlich und nahezu unbestritten. Problematisch wird es, wenn das Selbstbestimmungsrecht gegen den Bestand oder die *Integrität eines Staates* gerichtet ist, ein Bevölkerungsteil also aus dem Staat hinausdrängt, sei es mit dem Ziel, sich einen eigenen Staat zu schaffen, sei es mit dem Ziel, sich einem bereits bestehenden Staat anzuschließen. Die Gefahren, die vom Zerfall von Staaten ausgehen können, sind offenkundig. Das Völkerrecht ist deshalb höchst zurückhaltend in der Anerkennung eines *Rechts auf Sezession*, verweigert aber einem solchen Vorgang jedenfalls dann nicht die Anerkennung, wenn sich abzeichnet, daß das neue Gebilde die rechtlichen Merkmale eines Staates auf Dauer aufweist. In einem Bericht der Vereinten Nationen ist aber darüber hinaus festgehalten, daß das Sezessionsrecht dann besteht, "wenn Völker unter Verletzung des Völkerrechts geknechtet werden"¹³. Das betrifft nicht nur die Fälle des Kolonialismus und der Annexion, sondern auch die ein Mindestmaß unterschreitende Behandlung eines in diesem Staat lebenden Volks oder einer Volksgruppe, so daß das die Staatsangehörigen an den Staat bindende allgemeine Loyalitätsband als zerrissen gelten muß. Ethnische Minderheiten/Volksgruppen dürfen sich in diesen Fällen auf das Selbstbestimmungsrecht berufen und ihren politischen Status selbst bestimmen. Der Minderheitenschutz sucht solche Extremsituationen zu vermeiden, wohl wissend, daß in aller Regel der Sezessionsversuch einem Volk oder einer Volksgruppe nur weitere Leiden zufügen wird. Er setzt auf die Problemlösung innerhalb eines Staates, stellt ihn also gerade nicht zur Disposition. Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz sind daher verschiedene Konzepte, konvergieren aber in einer bestimmten Situation, die durch unerträgliche Verletzung ihrer gemeinsamen Wurzel, der Menschenwürde, definiert ist.

Durchsetzung und Gewährleistung der Minderheitenrechte

Die Durchsetzung der Minderheitenrechte muß auf verschiedenen Ebenen mit verschiedenen Instrumenten erfolgen. *Innerstaatlich* ist zunächst die Frage zu stellen, wie ein Staat, in dem Minderheiten leben, zu organisieren ist. Die demokratische Staatsform ist wichtig, bietet aber gerade wegen des ihr immanenten Mehrheitsprinzips keineswegs automatischen Schutz. Sie ist vielmehr zu flankieren vor allem durch rechtsstaatliche Elemente, materieller und formeller Art, insbesondere durch den Zugang zu unabhängigen Gerichten. Zutreffend heißt es daher übereinstimmend im Kopenhagener KSZE-Dokument und in der Präambel zur UN-Minderheitendeklaration, daß diese Fragen "nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst

werden können." Auch föderalistische Elemente können zur Entspannung Gutes beitragen. Innerstaatlich sollten die Minderheitenrechte sowohl auf Verfassungs- als auch auf der einfachen Gesetzesebene verankert werden. Die Paulskirchenverfassung (§ 188) und die Weimarer Reichsverfassung (Art. 113) verweisen auf eine Tradition, an die das Grundgesetz anknüpfen sollte. Insoweit ist zu bedauern, daß der Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht aufgegriffen wurde¹⁴. Angesichts des erheblichen Drucks, den die EU-Staaten auf andere Staaten ausgeübt haben, in der Verfassung Minderheitenrechte zu garantieren, wäre dies der eigenen Glaubwürdigkeit in hohem Maße zuträglich gewesen.

Die innerstaatliche Verwirklichung eines angemessenen Minderheitenschutzes macht die *völkerrechtliche Absicherung* nicht hinfällig, da sie den Staat anderen Staaten gegenüber in Pflicht nimmt und diesen die Möglichkeit bietet, auf der internationalen Ebene diese Verpflichtung einzufordern. Noch einmal ist hier darauf aufmerksam zu machen, daß die Pflicht zum Minderheitenschutz, soweit er sich mit dem menschenrechtlichen Mindeststandard deckt, erga omnes wirkt, im übrigen die Vertragsparteien berechtigt, also jedenfalls nicht einfach zur innerstaatlichen Angelegenheit erklärt werden darf. Die berechtigten Staaten können dabei die ganze Palette der vom Völkerrecht zur Durchsetzung von Rechtstiteln zur Verfügung gestellten Instrumente einsetzen; dabei handelt es sich um politische Mittel wie Protest, diplomatische Gespräche, Expertenkommissionen, schließlich auch die Repressalie, oder um gerichtliche oder quasi-judizielle Institutionen, die in den jeweiligen Verträgen bereitgestellt werden, also z.B. das Menschenrechtskomitee der Vereinten Nationen, Schiedsgerichte oder der Internationale Gerichtshof im Haag, oder, falls das Zusatzprotokoll zur EMRK oder die Volksgruppencharta der EG zustande kommt, die Straßburger Menschenrechtsinstanzen oder der Europäische Gerichtshof in Luxemburg. Das KSZE-Treffen von Helsinki im Jahr 1992 hat zur Schaffung eines Hochkommissars für Menschenrechte geführt, der vor allem präventiv tätig werden soll¹⁵. Insgesamt gibt es eine Fülle von Mechanismen, von denen die Staaten Gebrauch machen können, aber nicht müssen. Deshalb bleibt wichtig, daß Verfahren geschaffen werden, die auch der Minderheit und ihren Angehörigen einen Zugriff auf die internationale Ebene ermöglichen, soweit der innerstaatliche Rechtsweg erfolglos geblieben ist.

Besonders umstritten ist, ob zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere zur Abwehr eines Genozids, die sogenannte humanitäre Intervention anderer Staaten zulässig ist. M.E. ist die Frage unter denselben materiellen Voraussetzungen zu bejahen, unter denen die Sezession rechtmäßig ist. Zumindest wird man Genozid als Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit

zu charakterisieren haben, die den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu verbindlichen Maßnahmen gegen den betroffenen Staat berechtigt.

Fazit

(1) Obwohl der Minderheitenschutz durch die Nachkriegsentwicklung in den Menschenrechtsschutz integriert wurde, stand er lange Zeit am Rande der internationalen Aufmerksamkeit. Die Staatenwelt setzte zunächst auf Assimilierung der Minderheiten, abgefedert durch die allgemeinen Grund- und Menschenrechte, insbesondere Diskriminierungsverbote. Dabei wurde aber völlig verkannt, daß viele Minderheitenangehörige zur Aufgabe ihrer nationalen, ethnischen, sprachlichen oder religiösen Identität nicht bereit sind. Minderheitenschutz muß die Erhaltung der Eigenständigkeit ermöglichen, er darf allerdings auch eine Integration in das Mehrheitsvolk oder in eine andere Minderheit nicht verhindern. Ungeachtet seiner menschenrechtlichen Fundierung bedarf es daher spezifischer, die Minderheiten wirklich schützender Normen.

(2) Der normative Ausbau des Minderheitenschutzes ist in Gang, aber noch nicht befriedigend vorangekommen. Die völkerrechtlichen Gewährleistungen auf gewohnheitsrechtlicher Ebene sind gering, universelle Verträge haben zwar wichtige einzelne Schutzvorschriften geschaffen, ohne bislang einen umfassenden Minderheitenschutz entfaltet zu haben. Recht umfassende Kataloge finden sich aber in Vertragsentwürfen oder in politischen Resolutionen. Daraus können immerhin bedeutsame Impulse für die Normwerdung ausgehen, z.T. werden diese Vorstellungen auch bereits von bilateralen Verträgen rezipiert und gewinnen dadurch zwischen den Vertragsparteien normative Kraft. Ein Desiderat bleibt vor allem die Anerkennung von Gruppenrechten.

(3) Minderheitenschutz geht nicht nur Nationalstaaten an, sondern erweist sich in wohl allen territorial abgegrenzten Herrschaften als notwendig. Auch in einem nationale Grenzen weitgehend überwindenden Staatenverband wie der EU wird der Minderheitenschutz nicht obsolet.

(4) Die Behandlung von Minderheiten durch ihren Staat läßt sich heute nicht mehr unter der Decke territorialer Souveränität oder hinter dem Schild des *domaine réservé* der Kritik und der Einwirkung von außen entziehen.

(5) Ein effektiver Minderheitenschutz muß alle denkbaren normativen und institutionellen Vorkehrungen nutzen und zu einem fest verknüpften System zusammenfügen. Völkerrecht und innerstaatliches Recht müssen sich ebenso ergänzen und stärken wie die verschiedenen Rechtsquellen - Gewohnheitsrecht, multi- und bilaterale Verträge, Verfassung und Gesetz - ineinander greifen müssen. Erhebliche Hilfen können dabei auch Erklärungen wichtiger politischer Instanzen wie der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder der

KSZE leisten, die unübersehbar Standard setzend auf den völkerrechtlichen Normativierungsprozeß Einfluß nehmen.

(6) Von Erfolg gekrönt wird letztlich Minderheitenschutz nur sein, wenn die Minderheiten als Bereicherung und Chance, nicht als Gefahr verstanden werden. Minderheitenschutz stärkt die staatliche Einheit und schwächt sie nicht. Allerdings setzt dies eine Bereitschaft zu Toleranz im Innern und im grenzüberschreitenden Zusammenhang voraus sowie eine Situation, in der die Staaten ihre Grenzen nicht von außen in Frage gestellt sehen. Recht verstanden ist das Friedensgebot des Völkerrechts nicht Schranke, sondern wesentliche Basis eines erfolgreichen Minderheitenschutzes.

Anmerkungen

- 1 CPJI Sér. A/B, No. 64 (1935), S. 17.
- 2 BGBl. 1973 II S. 1534.
- 3 Vgl. vor allem die Arbeiten von *F. Capotorti*, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/384/Rev. 1 (1979) und von *A. Eide*, Protection of Minorities, UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1991/43 und 1992/37.
- 4 UN Doc. A/RES/47/135.
- 5 Text: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1990 Nr. 88, S. 757.
- 6 Text: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1990 Nr. 137, S. 1409.
- 7 Text: EuGRZ 1993, S. 154.
- 8 Text: Ebd., S. 152.
- 9 Vgl. die Berichte des Ausschusses des EP für Recht und Bürgerrechte, vorgelegt von *Graf Stauffenberg* am 26.5.1992 (PE 156.208) und von *Alber* am 14.5.1993 (PE 204.838).
- 10 CPJI Sér. (1928), S. 34 ff. - Minderheiten in Oberschlesien (Minderheitenschulen).
- 11 S.o. Anm. 3; vgl. auch *M. Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll (1989), Art. 27 Rn. 13 ff., und *P. Thornberry*, International Law and the Rights of Minorities (1991), S. 6 ff.
- 12 CPJI Sér. A/B No. 64 (1935), S. 19 ff.
- 13 *A. Cristescu*, The Right to Self-Determination, UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/404/Rev. 1 (1981), S. 88.
- 14 Vorgeschlagen war als Formulierung: "Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten.", BT-Drucks. 12/6000, S. 15.
- 15 Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992 Nr. 82, S. 777 ff.

Zur Person des Verfassers

Dr. jur. habil. Eckart Klein, o. Professor für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Potsdam; zuvor (seit 1981) an der Universität Mainz.