

II. MENSCHENRECHT UND VÖLKERRECHT

GEORG BRUNNER

Menschenrechte von Minderheiten: Individualrechte, Gruppenrechte oder Selbstbestimmungsrecht?

I. PROBLEMSTELLUNG

Die menschenrechtliche Stellung der Minderheiten im Völkerrecht ist in doppelter Hinsicht problematisch.

Das erste Problem ergibt sich daraus, daß das Völkerrecht vor allem ein zwischenstaatliches Recht ist, dessen Subjekte die Staaten und diverse Staatenverbindungen sind. Deshalb ist die Völkerrechtssubjektivität des Menschen lange Zeit gelehrt worden. Diese von den konsequenten Dualisten (die meinen, daß innerstaatliches Recht und Völkerrecht zwei getrennte Rechtsordnungen seien und daß die Mediatisierung des Einzelnen durch den Staat vom Völkerrecht nicht durchbrochen werden könne) auch heute noch vertretene Lehre kann indes als überwunden angesehen werden. Denn das Völkerrecht hat sich insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg in starkem Maße der Menschenrechte angenommen, und man kann sich bei seinen menschenrechtlichen Normen im Einzelfall nur darüber streiten, ob sie unmittelbar den Einzelnen berechtigen oder lediglich die Staaten verpflichten, die Menschenrechte zu achten. Da die einzelnen Angehörigen von Minderheiten natürlich Menschen sind, nehmen sie am allgemeinen völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz teil. Dies ist unproblematisch und unstrittig. Fraglich ist nur, ob das Völkerrecht auch Menschenrechte zur Verfügung stellt und begrifflich zur Verfügung stellen kann, die nicht allen Menschen, sondern nur den Angehörigen von Minderheiten zugute kommen. Anders gewendet: Gibt es minderheitenspezifische Menschenrechte?

Problematischer ist die zweite Frage, ob Menschenrechte nicht nur den einzelnen Minderheitenangehörigen, sondern auch der Minderheit als Menschengruppe zustehen können. Schließlich beruht die Idee der Menschenrechte auf dem Postulat der vorstaatlichen, weil mit der Geburt erworbenen, natürlichen und gleichen Würde aller Menschen. Es

handelt sich um ein individualistisches Konzept, das nicht ohne weiteres auf ein Kollektiv übertragen werden kann. Natürlich kann das Völkerrecht auch Gruppen als Rechtssubjekte oder zumindest als Schutzobjekte anerkennen und hat dies auch getan (z. B. Kriegführende und Aufständische). In unserem Zusammenhang ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker von größtem Interesse. Ob dies auch in bezug auf Minderheiten geschehen ist, bleibt zu untersuchen. Aber auch wenn diese Frage bejaht werden sollte, so ist damit noch nicht gesagt, daß es sich um einen menschenrechtlich motivierten und begründbaren Schutz handelt.

II. VÖLKERRECHTLICHE ENTWICKLUNGEN

1. *Historische Vorläufer*¹

Die zeitliche Abgrenzung der ersten Formen des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes von seinen Vorformen ist wegen der fließenden Übergänge schwierig. Der Beginn wird gemeinhin mit dem Westfälischen Frieden von 1648 angesetzt, durch den den religiösen Minderheiten in den einzelnen deutschen Konfessionsstaaten u. a. die Toleranz, die häusliche Religionsausübung und das Auswanderungsrecht zugebilligt wurden. Es ging hier also um *religiöse Minderheiten*, und um deren Schutz waren auch die einschlägigen Friedensverträge im 17. und 18. Jahrhundert in erster Linie bemüht. Die *nationalen Minderheiten* erlangten erst infolge des durch die Französische Revolution ausgelösten Nationalstaatsgedankens völkerrechtliche Bedeutung. Beginnend mit der Wiener Schlußakte von 1815, die den Polen politische Vertretung und Institutionen in der staatlichen Organisation der Teilungsmächte und die freie Auswanderung gewährleistete, behandelten die zahlreichen Friedens- und Gebietsabtretungsverträge des 19. Jahrhunderts durchweg auch das Schicksal der nationalen Minderheiten. Zu ihrem Wohl wurde vor allem das Optionsrecht entwickelt, d. h. die betroffenen Minderheitenangehörigen sollten innerhalb einer bestimmten Frist zwischen einem Verbleib in ihrer Heimat und der Auswanderung unter Wahrung ihres Eigentums wählen können.

¹ Überblick bei *Otto Kimminich*, Regelungen der Minderheiten- und Volksgruppenprobleme in der Vergangenheit, in: *Fritz Wittmann/Stefan Graf Bethlen (Hrsg.)*, Volksgruppenrecht, München 1980, 37–52.

2. Zwischenkriegszeit

Einen Höhepunkt erreichte der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten nach dem Ersten Weltkrieg, als er hauptsächlich eine Kompensationsfunktion für die umfangreichen Gebietsveränderungen zu erfüllen hatte, die von den Siegermächten vielfach unter grober Verletzung des vom amerikanischen Präsidenten *W. Wilson* gleichzeitig proklamierten Selbstbestimmungsrechts der Völker angeordnet wurden. So wurden in vielen Pariser Vorortverträgen, aber auch bilateral *Minderheitenschutzabkommen* getroffen, die die Gleichberechtigung der Minderheitenangehörigen mit den übrigen Staatsangehörigen der Mehrheitsnation und angemessene Möglichkeiten zur Wahrung der minoritären Identität zum Ziele hatten.² Das auf dem Papier befriedigende, unter der Ägide des Völkerbundes entstandene Minderheitenschutzsystem scheiterte in der Praxis am Nationalismus aller Beteiligten. Als eine der ganz wenigen gelungenen, bis zum heutigen Tag wirksamen Vereinbarungen ist der finnisch-schwedische Vertrag vom 27. 6. 1921 über die Åland-Inseln hervorzuheben, in dessen Durchführung der finnische Gesetzgeber dieser schwedischsprachigen Inselgruppe eine weitreichende Territorialautonomie eingeräumt hat.

3. Jüngere Entwicklungen

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden keine vergleichbaren Anstrengungen zum Minderheitenschutz unternommen, obwohl die Siegermächte nicht nur die 1919/20 begangenen Verstöße gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker bestätigten, sondern ihnen auch neue hinzufügten. Der Grund für diese Unterlassung lag auch in den schlechten Erfahrungen der Völkerbund-Ära, noch mehr aber in der naiven Annahme, daß unter den Bedingungen der sich ausbreitenden rechtsstaatlichen Demokratie die Wirksamkeit der allgemeinen Menschenrechte einen besonderen Minderheitenschutz überflüssig machen würde. So ist auch weder in der UN-Charta noch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von Minderheiten die Rede. Erst verhältnismäßig spät begann die Erkenntnis zu dämmern, daß der demokratische Rechtsstaat keineswegs eine weltweite Erscheinung werden und daß nicht einmal dieser den legitimen Minderheitenanliegen a priori Rechnung tragen

² Vgl. hierzu etwa *Arthur von Balogh*, *Der internationale Schutz der Minderheiten*, München 1928; *Christoph Gütermann*, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, Berlin 1979.

würde. Einen starken – aber offenbar vorübergehenden – Auftrieb erhielten dann die internationalen Bemühungen 1989/90 durch den Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen, in dessen Folge die friedensgefährdende Dimension der Nationalitätenprobleme dem ignoranten Westen drastisch vor Augen geführt wurde.³ Die dadurch ausgelösten Entwicklungen haben sich auf verschiedenen Ebenen vollzogen.

a) Vereinte Nationen

Auf der universalen Ebene wandten sich die Vereinten Nationen ab Anfang der 60er Jahre dem Minderheitenschutz zu. Im umstrittenen Ergebnis ihrer Bemühungen wurde in den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), der von der Generalversammlung am 16. 12. 1966 verabschiedet wurde und am 23. 3. 1976 in Kraft trat, ein *Art. 27* aufgenommen, der sich mit den Rechten der Angehörigen »ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten« beschäftigt. Nach der politischen Wende in Osteuropa beschloß dann die Generalversammlung am 18. 12. 1992 – in Parallele zur Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 – eine Minderheitenerklärung, die freilich den Charakter einer bloßen Empfehlung hat. In ihr ist von den Angehörigen »nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten« die Rede.

b) KSZE/OSZE-Prozeß

Auf der regionalen Ebene nahm sich in einem breiten, den damaligen Ost-West-Gegensatz überbrückenden Rahmen zuerst die KSZE des Minderheitenschutzes an, den sie schon in der Helsinki-Schlußakte von 1975 prinzipiell verankerte. Eine wirkliche Bedeutung erlangte er aber erst mit dem Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. 1. 1989, in dem einzelne Rechte aufgeführt sind und die Staaten versprechen, die »ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten« zu fördern. Der somit eingeschlagenen Linie folgten dann das Kopenhagener Abschlußdokument über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. 6. 1990, die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. 11. 1990 und das Genfer Expertentreffen von 1991. Doch dann flachten die Impulse ab. Über diese Tatsache kann auch die auf dem KSZE-Gipfel von Helsinki im Juli 1992 beschlossene und zum 1. 1. 1993 erfolgte Einsetzung eines Hohen Kommissars für

³ Näheres hierzu bei *Georg Brunner*, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh, 2. Aufl. 1996.

nationale Minderheiten nicht hinwegtäuschen. Denn dieses Amt soll als Element eines Frühwarnsystems der Konfliktverhütung und nicht dem eigentlichen Minderheitenschutz dienen. Im übrigen stellen die diversen KSZE/OSZE-Dokumente kein verbindliches Völkerrecht dar, mag auch ihre politische Bindungswirkung beachtlich sein.

c) Europarat

Wie die Vereinten Nationen, so hielt ursprünglich auch der Europarat einen Minderheitenschutz für entbehrlich und begnügte sich in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 mit einem allgemeinen Diskriminierungsverbot (Art. 14), das allerdings in der Folgezeit namentlich im Zusammenhang mit den belgischen Schulstreitigkeiten eine gewisse minderheitenrechtliche Relevanz erlangt hat.⁴ Zu Beginn der 90er Jahre wurden dann verschiedene minderheitenrechtliche Initiativen gestartet, die aber inzwischen weitgehend im Sande verlaufen sind.⁵ Die bedeutendste war ohne Zweifel der von der Parlamentarischen Versammlung als Empfehlung Nr. 1201/93 am 1. 2. 1993 angenommene Entwurf eines EMRK-Zusatzprotokolls über Minderheitenrechte, der aber von der nunmehr durch neue osteuropäische Verbündete (Bulgarien, Rumänien, Slowakei u. a.) gestärkten traditionellen Ablehnungsfront (Großbritannien, Frankreich, Griechenland, Türkei) im Ministerkomitee erfolgreich blockiert und auf dem Wiener Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1993 dezent zu Grabe getragen wurde. Übriggeblieben sind nur eine »Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen« und ein »Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten«, die im November 1992 bzw. Februar 1995 zur Unterzeichnung aufgelegt wurden. Das äußerst vage Rahmenübereinkommen ist am 1. 2. 1998 in Kraft getreten, während der schleppend verlaufende Prozeß, die für das Inkrafttreten der Sprachencharta erforderlichen fünf Ratifikationsurkunden zusammenzubekommen, noch immer nicht abgeschlossen ist.

d) Bilaterale Abkommen

Zu erwähnen sind auch die bilateralen Minderheitenschutzvereinbarungen, die im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg nur in geringer Zahl geschlossen wurden (z. B. als rühmliche Ausnahmeerscheinung das öster-

⁴ Vgl. hierzu *Christian Hillgruber/Matthias Jestaedt*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz nationaler Minderheiten, Bonn 1993, 24 ff.

⁵ Überblick bei *Rainer Hofmann*, Minderheitenschutz in Europa, Berlin 1995, 38 ff.

reichisch-italienische Gruber-de-Gasperi-Abkommen über Südtirol), aber im osteuropäischen Raum seit Ende 1990 stark zugenommen haben. Wegweisend sind hier die politischen Grundlagenverträge, die Deutschland mit einigen osteuropäischen Staaten geschlossen hat; sie enthalten Schutzklauseln zugunsten der jeweiligen deutschen Minderheiten. Derartige Klauseln sind inzwischen in vielen Nachbarschafts- und Kooperationsverträgen osteuropäischer Staaten zu finden. Eigenständige Minderheitenschutzabkommen sind hingegen selten. Solche hat Ungarn mit Slowenien (1992) und Kroatien (1995) geschlossen, doch stellen in diesen Ländern die Minderheiten wegen der geringen Größenordnung kein ernsthaftes Problem dar.

III. INDIVIDUALRECHTE DER MINDERHEITENANGEHÖRIGEN

1. Rechtsnatur

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz beruht schwerpunktmäßig nach wie vor auf dem Konzept individueller Rechte. Art. 27 IPBPR und alle anderen maßgeblichen völkerrechtlichen Texte sprechen – zumindest soweit sie gegen den Staat gerichtete Berechtigungen im Auge haben – von »Angehörigen« der Minderheiten. Es ist zwar in diesem Zusammenhang manches unklar und streitig, zumal in den Texten meistens davon die Rede ist, daß die Minderheitenangehörigen die ihnen zustehenden Rechte einzeln oder »gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe« ausüben könnten. Man wird aus diesen Formulierungen wie aus der Natur der Sache gewiß einen kollektiven Bezug ableiten können, doch ist dieser auch für andere klassische Individualrechte charakteristisch. Man denke nur an die Vereinigungs- und die Versammlungsfreiheit, aber auch die Wahrnehmung der Kommunikationsfreiheiten und der politischen Partizipationsrechte ergibt nur in einem kollektiven Bezugsfeld einen praktischen Sinn. Mit dieser Maßgabe steht die herrschende Völkerrechtslehre auf dem Standpunkt, daß es sich bei den Minderheitenrechten um Individualrechte handelt, mag es auch vereinzelte Stimmen geben, die sich zum Konzept der Gruppenrechte bekennen.⁶

⁶ Nachweis des Meinungsstandes bei *Georg Brunner*, Internationale Menschen- und Gruppenrechte, in: *Dieter Blumenwitz/Hans von Mangoldt (Hrsg.)*, Menschenrechtsverpflichtungen und ihre Verwirklichung im Alltag, Köln 1990, 33–48, 41 f. Kritisch zu dieser Unterscheidung *Joseph Marko*, Autonomie und Integration, Wien 1995, 199 ff.

Die Minderheitenrechte werden in allen völkerrechtlichen Dokumenten in einem menschenrechtlichen Kontext angesprochen, wenn auch daneben die Bedeutung des Minderheitenschutzes für den internationalen Frieden, die Gerechtigkeit und die Demokratie hervortritt.⁷ Dies ist insofern einleuchtend, als die persönliche Identität des Menschen als sozialen Wesens untrennbar mit der von ihm empfundenen Gruppenzugehörigkeit verbunden ist. Ein zweiter Blick fördert allerdings zumindest dann Zweifel an der menschenrechtlichen Natur der Minderheitenrechte zutage, wenn man als Menschenrechte nur die Rechte anzuerkennen bereit ist, die jedem Menschen zustehen. Dann müssten die Minderheitenrechte nämlich auch Ausländern zustehen. Dies dürfte aber kaum der Fall sein. Eine Legaldefinition des Minderheitenangehörigen existiert zwar nicht, aber alle als offiziös anzusehenden Minderheitendefinitionen⁸ wie auch die früher einmütige und heute ganz überwiegende Völkerrechtslehre⁹ stehen auf dem Standpunkt, daß Minderheitenangehörige nur Staatsangehörige des jeweiligen Aufenthaltsstaates sein könnten. Dies ist insofern folgerichtig, als daß das Völkergewohnheitsrecht zum Schutze der Ausländer ein besonderes Fremdenrecht ausgebildet hat, neben dem ein zusätzliches Schutzbedürfnis kaum zu erkennen ist. Allerdings gewinnt neuerdings die entgegengesetzte Mindermei-

⁷ Eine Zusammenstellung der einschlägigen Textaussagen ist zu finden bei *Felix Ermacora/Christoph Pan*, Grundrechte der europäischen Volksgruppe, Wien 1993, 30.

⁸ *Francesco Capotorti*, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York 1979 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, UN Sales Nr. E.78.XIV.1), S. 96 (§ 568); *Jules Deschênes*, Proposal concerning a Definition of the Term »Minority«, New York 1985 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31), S. 5 (§ 181); Art. 1 Europarat-Empfehlung 1201/1993; Art. 2 Abs. 1 Konventionsentwurf der Venedig-Kommission 1991; Art. 2 Konventionsentwurf der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen 1994.

⁹ *Tore Modeen*, The International Protection of National Minorities in Europe, Abo 1969, 108; *Erich H. Pircher*, Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht, Bern 1979, 25; *Capotorti* (Anm. 8), 12 (§ 57), 96 (§ 568); *Louis B. Sohn*, The Rights of Minorities, in: *Louis Henkin* (Hrsg.), The International Bill of Rights, New York 1981, 270–289, 279; *Felix Ermacora*, The Protection of Minorities before the United Nations, Recueil des Cours 1983, 251–370, 305; *Deschênes* (Anm. 8), 9, 30; *Renate Oxenknecht*, Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, Frankfurt a. M. 1988, 107 f.; *Patrick Thornberry*, International Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991, 170 ff.; *Rainer Hofmann*, Minderheitenschutz in Europa, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1992, 1–65, 3; *Dieter Blumenwitz*, Minderheiten- und Volksgruppenrecht, Bonn 1992, 27; *Hans-Joachim Heintze*, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, 126.

nung an Boden,¹⁰ und auch der IPBPR-Menschenrechtsausschuß will die Ausländer in den Schutzbereich des Art. 27 IPBPR einbeziehen.¹¹ Durch die Staatenpraxis wird diese Tendenz indes nicht gestützt. Es ist des weiteren zu berücksichtigen, daß auch die jüngere Auffassung auf einer historischen Verwurzelung der Minderheit in ihrem Siedlungsgebiet besteht,¹² so daß Wanderarbeiter, Einwanderer und Flüchtlinge nicht von ihr erfaßt werden. Von Bedeutung wäre der Meinungsstreit für den Fall, daß ein Staat einer alteingesessenen Volksgruppe die Staatsangehörigkeit verweigert. In diesem Fall wäre die Ausdehnung des Minderheitenschutzes auf Ausländer in der Tat zu erwägen.

2. Einzelne Minderheitenrechte

Einen völkerrechtlich verbindlichen Katalog der einzelnen Minderheitenrechte gibt es nicht. Die Zentralnorm des Art. 27 IPBPR spricht nur in recht vagen Wendungen davon, daß die Minderheitenangehörigen das Recht haben, »ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben und sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen«, und bezeichnet damit nur einige Schwerpunkte, auf die sich die innerstaatliche Minderheitengesetzgebung zu konzentrieren pflegt. Die übrigen völkerrechtlichen Dokumente, in denen die einzelnen Minderheitenrechte genauer ausformuliert sind, sind wiederum nicht verbindlich und vermitteln somit nur eine Vorstellung darüber, welche individualrechtlichen Positionen die Völkerrechtsgemeinschaft für grundsätzlich schützenswert hält.¹³ Bei näherem Zusehen entpuppen sich diese

¹⁰ Egon Schwelb, *Some Aspects of the International Covenants on Human Rights of December 1966*, in: *Asbjörn Eide/August Schou (Hrsg.)*, *International Protection of Human Rights*, Stockholm 1968, 103–130, 122; Fritz Münch, *Der Minderheitenartikel im Menschenrechtstext der Vereinten Nationen*, in: *Theodor Veiter (Hrsg.)*, *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, Wien 1972, Bd. 2, 64–72, 72; *Mala Tabory*, *Language Rights as Human Rights*, *Israel Yearbook on Human Rights* 1980, 167–223, 182; *Christian Tomuschat*, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: *Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte*. Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983, 949–979, 960 f.; *Manfred Nowak*, *CCPR-Kommentar*, Kehl am Rhein 1989, Rdnr. 16 f. zu Art. 27; *Malcolm N. Shaw*, *The Definition of Minorities in International Law*, in: *Yoram Dinstein (Hrsg.)*, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht 1992, 1–31, 26 f.

¹¹ Rdnr. 5.1. des General Comment v. 6. 4. 1994 (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).

¹² *Tomuschat* (Anm. 10), 955, 961; *Nowak* (Anm. 10), Rdnr. 18 ff. zu Art. 27.

¹³ So Art. 2–5 UN-Minderheitenerklärung 1992, die eine Empfehlung darstellt; Ziff. 32 des Kopenhagener KSZE-Dokuments 1990, das politische Absichtserklärungen enthält; Art. 6–11 Europarat-Empfehlung 1201/1993, die einen nicht umgesetzten Konventionentwurf darstellt; Art. 2–17 Rahmenübereinkommen 1995, das aber nur Ziele festlegt,

Positionen als allgemeine Menschenrechte, die minderheitenbezogen akzentuiert werden. Dies gilt offensichtlich für die Vereinigungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, aber auch das Recht auf Gebrauch der Muttersprache im privaten Kreise und in der Öffentlichkeit sowie die Pflege grenzüberschreitender Kontakte mit den Angehörigen der gleichen Volksgruppe sollten sich in einer rechtsstaatlichen Demokratie von selbst verstehen. Da die allgemeinen Menschenrechte von den Angehörigen der Volksgruppen im Zeichen des allgemeinen Gleichheitssatzes und der üblichen Diskriminierungsverbote auch zur Verwirklichung ihrer Minderheitenanliegen in Anspruch genommen werden können, könnte man meinen, daß diese Minderheitenrechte überflüssig seien, weil sie nur etwas Selbstverständliches bekräftigten. Streng juristisch gesehen ist dies in der Tat so, ganz überflüssig sind diese Bekräftigungen indes trotzdem nicht, da es eine politische Erfahrungstatsache ist, daß viele Staaten keine rechtsstaatlichen Demokratien sind und rechtsstaatliche Grundsätze vor allem im Umgang mit ihren Minderheiten mißachten. Insofern haben die Minderheitenrechte die Funktion, das Gewissen der Staaten um ihre Menschenrechtsverpflichtungen in bezug auf die Minderheiten zu schärfen.

Es gibt allerdings auch einige minderheitenspezifische Individualrechte, die sich nicht unmittelbar aus den allgemeinen Menschenrechten ableiten lassen. Möglicherweise gilt dies noch nicht für die nationale Bekenntnisfreiheit, die aber gewissermaßen als Eingangsgrundrecht zum Minderheitenschutz und darüber hinaus für den Minderheitenbegriff von fundamentaler Bedeutung ist. Denn es folgt aus der individuellen Selbstbestimmung, daß jedermann selbst darüber entscheiden soll, ob er sich einer Minderheit zuordnen lassen und damit einen Minderheitenschutz in Anspruch nehmen will, oder ob er sich einer Kundgabe seiner nationalen Identität enthält, oder ob er sich assimilieren will. Minderheitenspezifisch ist mit Sicherheit das Recht auf die Namensführung in der eigenen Sprache und Schreibweise. Minderheitenspezifisch wäre auch das Recht auf Gebrauch der Muttersprache im Verkehr mit öffentlichen Behörden und vor Gericht, wenn dieses Recht unabhängig von der Kenntnis der Amts- bzw. Gerichtssprache eingeräumt wäre. Andernfalls würde es sich um eine fremdenrechtliche Schutzvorschrift handeln, die den die Landessprache nicht beherrschenden Ausländern die

bei deren Verwirklichung den Staaten ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht. Die Texte sind u. a. abgedruckt im Dokumentenanhang bei *Hofmann*, Minderheitenschutz in Europa, Berlin 1995.

Beteiligung am Verfahren ermöglicht. Tendenzen in dieser Richtung sind erkennbar, obgleich beschränkt auf den Sprachgebrauch in kompakten Minderheitengebieten.¹⁴ Das Recht auf Unterricht in der Muttersprache wäre ebenfalls als ein minderheitenspezifisches Grundrecht zu qualifizieren, doch ist es zweifelhaft, ob das Individualrecht ein angemessenes Mittel zur Verwirklichung dieses begrüßenswerten Zwecks wäre. Denn es ist offenkundig, daß gegebenenfalls nicht für ein einziges Kind eine eigene Schule und eigene Lehrer zur Verfügung gestellt werden können. Die Schaffung der Voraussetzungen für einen minderheitensprachlichen Unterricht setzt erhebliche Personal-, Sach- und Finanzmittel voraus, und deshalb kann der Zugang zu ihm nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden, deren nähere Ausgestaltung Aufgabe des jeweiligen Gesetzgebers ist.

IV. GRUPPENRECHTE DER MINDERHEITEN

1. Ansätze im Völkerrecht

Mit dem in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Bewußtsein um die Notwendigkeit eines Minderheitenschutzes hat auch die Erkenntnis an Boden gewonnen, daß die Minderheiten einen über die Individualrechte hinausgehenden Schutz benötigen, um überleben und ihre Identität bewahren zu können. Aus diesem Grunde ist das Konzept der Gruppenrechte aufgekommen und auf breiter Basis diskutiert worden.¹⁵ In die Völkerrechtsordnung hat dieses Konzept bislang trotzdem keinen Eingang gefunden, und die maßgebenden jüngeren Dokumente sind sogar ausdrücklich darum bemüht, Rechte ausschließlich als Individualrechte zu gewähren.

Sind die Minderheiten als Rechtsträger nicht anerkannt, so werden sie vom Völkerrecht doch als *Schutzobjekte* zur Kenntnis genommen. So ist etwa in Art. 1 Abs. 1 der UN-Minderheitenerklärung von 1992 zu

¹⁴ Art. 7 Abs. 3 Europarat-Empfehlung 1201/1993; Art. 10 Abs. 2 Rahmenübereinkommen 1995.

¹⁵ Vgl. etwa *Vernon van Dyke*, Human Rights and the Rights of Groups, *American Journal of Political Science* 1974, 725-...; *Yoram Dinstein*, Collective Human Rights of Peoples and Minorities, *The International and Comparative Law Quarterly* 1976, 102-120; *Ermacora* (Anm. 9), 310 ff.; *Wolfgang Burtscher*, Les lacunes de l'ordre juridique international en matière de protection de minorités, *Europa Ethnica* 1986, 57-64, 130-138; *Natan Lerner*, Group Rights and Discrimination in International Law, *Dordrecht* 1991, 7 ff.

lesen: »States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories, and shall encourage conditions for the promotion of that identity.« Derartige Formulierungen lassen sich in zahlreichen völkerrechtlichen Dokumenten finden, und es besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß die Bewahrung und Entwicklung der minoritären Gruppenidentität ein Hauptzweck des Minderheitenschutzes ist. Dieser Zweck wird aber nicht so angestrebt, daß man den Minderheiten Rechte gegen den Staat in die Hand gibt. Man begnügt sich vielmehr mit der Verpflichtung der Staaten, Maßnahmen zur Förderung bestimmter Minderheitenanliegen zu ergreifen, wobei den Staaten bei der Bestimmung der geeigneten Maßnahmen ein breiter Ermessensspielraum zugestanden wird. Diese Technik wird typischerweise etwa angewandt, wenn es um die Bereitstellung eines Minderheitenschulwesens, die Festlegung zusätzlicher Amtssprachen, die Anbringung topographischer Zeichen oder den Komplex politischer Partizipation geht. Das Europäische Minderheiten-Rahmenübereinkommen, das nach seinem kürzlichen Inkrafttreten die wichtigste völkerrechtlich verbindliche Rechtsgrundlage für den Minderheitenschutz in Europa geworden ist, arbeitet ausschließlich mit dieser Technik: Es werden Ziele und Grundsätze formuliert, deren staatliche Umsetzung in die Praxis einer effektiven Kontrolle nicht zugänglich ist.¹⁶ Hinter den Erwartungen, die das Konzept der Gruppenrechte weckt, bleiben diese Vorkehrungen zur passiven Begünstigung der Minderheiten weit zurück.

2. Gruppenrechte und Autonomie

So sehr man auch diesen Zustand der Dinge bedauern mag, es darf nicht übersehen werden, daß das Konzept der Gruppenrechte problematisch ist. Das Problem liegt darin, daß subjektive Rechte ein klar bestimmbares Rechtssubjekt voraussetzen, und dies ist die Minderheit nicht. Die Minderheitengruppe ist eine soziale Erscheinung mit fließenden Grenzen, deren Personenbestand nicht fixiert werden kann. Soll die Minderheit eine rechtlich faßbare Größe sein, so muß sie als eine juristische Person verfaßt sein. Dies ist durchaus machbar, und es sind verschiedene Wege denkbar, die alle zur Autonomie führen.

¹⁶ So auch *Hofmann* (Anm. 13), 200; *Heinrich Klebes*, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1994, 262–268, 264.

Die *Autonomie* in ihren verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten ist eine Kategorie, die dem Völkerrecht durchaus geläufig ist, ohne daß sich ein eindeutiger Begriffsinhalt herauskristallisiert hätte.¹⁷ Dies liegt auch daran, daß Autonomien immer als historisch-konkrete Einzelfälle entstanden sind und unterschiedlichen Lagen Rechnung tragen. Die generelle Aussage, zu der man durch Verallgemeinerung der Einzelfälle gelangen kann, wird kaum mehr als die Feststellung beinhalten, daß die Autonomie in jeweils sachgerechter Ausformung vielfach geeignet ist, Minderheitenkonflikte und andere Problemlagen einer befriedigenden Lösung zuzuführen. Diese Erkenntnis ist in einige der jüngeren internationalen Minderheitentexte auch eingedrungen, die die Einführung der Autonomie den Staaten empfehlen. In Ziff. 35 Abs. 2 des Kopenhagener KSZE-Dokuments von 1990 werden die einschlägigen Bemühungen einiger KSZE-Staaten mit folgenden Worten begrüßt:

»Die Teilnehmerstaaten nehmen die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen.«

Noch einen Schritt weiter schien die Parlamentarische Versammlung des Europarats gehen zu wollen, als sie in Art. 11 der Empfehlung 1201/1993 sogar von einem Recht auf Autonomie sprach:

»In the regions where they are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the state.«

Abgesehen davon, daß die Parlamentarische Versammlung in ihrem Bemühen um einen politischen Kompromiß das Recht auf Autonomie in sinnwidriger Weise den einzelnen Minderheitenangehörigen zugesprochen hat, damit nicht der Anschein einer Befürwortung des Konzepts der Gruppenrechte aufkommt, wird der fulminante Start des Satzes dadurch entwertet, daß die Gewährung zum Schluß in das Ermessen des nationalen Gesetzgebers gestellt wird.

¹⁷ Guter Überblick bei *Hurst Hannum/Richard B. Lillich*, *The Concept of Autonomy in International Law*, in: *Yoram Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy*, New Brunswick 1981, 215–254.

Bei dieser Sachlage läßt sich zwar kein völkerrechtliches Gebot feststellen, die Autonomie als ein Instrument des Minderheitenschutzes unter bestimmten Voraussetzungen anzuwenden. Es lassen sich aber immerhin legitimerweise Überlegungen darüber anstellen, ob, wann und wie die Autonomie als Instrument des Minderheitenschutzes in Erwägung zu ziehen wäre.

3. Erscheinungsformen der Autonomie

Die Autonomie kann an ein Gebiet oder an eine Personengruppe anknüpfen. Je nachdem spricht man von Territorial- oder Personalautonomie. Während die Territorialautonomie zwangsläufig eine öffentlich-rechtliche Institution ist, kann die Personengruppe, an die die Personalautonomie anknüpft, öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sein. Daraus ergibt sich, daß eine Minderheitenautonomie grundsätzlich in drei Formen denkbar ist.

a) Territorialautonomie

Je nach Größe und Bedeutung des Gebiets, dem die Autonomie gewährt wird, kann man zwischen Föderalismus, regionaler und kommunaler Autonomie unterscheiden.¹⁸ Der Föderalismus vermittelt den von Volksgruppen besiedelten Gebieten den höheren Status der Gliedstaatlichkeit im Rahmen eines Bundesstaates, während die letztgenannten Formen der Territorialautonomie nur die administrative Selbstverwaltung beinhalten. In der Praxis können die Übergänge allerdings fließend sein. In jedem Fall handelt es sich um eine Gebietskörperschaft, die für die selbständige Wahrnehmung bestimmter Angelegenheiten zuständig ist.

Die Territorialautonomie hat im Westen wie im Osten Tradition und wird auch neuerdings vielfach angewandt. Allerdings sind die Motive meistens komplex und lassen sich nicht immer auf den Minderheitenschutz zurückführen. So haben sich die klassischen Bundesstaaten im Westen in der Regel historisch, aus mittelalterlichen oder kolonialen Territorialherrschaften auf dem Wege zum Nationalstaat entwickelt

¹⁸ Für einen rechtsvergleichenden Überblick vgl. etwa Brunner, Föderation, Konföderation und Regionalismus in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Brunner/Hans Lemberg (Hrsg.), Volksgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa, Baden-Baden 1994, 277-293; Stefan Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: Jochen Abr. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin 1994, 492-522, 509 ff.; Dieter Blumenwitz, Volksgruppen und Minderheiten, Berlin 1995, 106 ff.

(Deutschland, Österreich, USA, Australien), und nur im Falle der Schweiz und Kanadas spielten auch nationale Faktoren eine Rolle. Nicht minder komplex sind die Entstehungsgründe für den Regionalismus (Vereinigtes Königreich, Italien, Spanien), obgleich sich hier schon eher Fälle ausmachen lassen, in denen (auch) der Minderheitenproblematik eine zentrale Bedeutung zukam (Åland-Inseln, Grönland, Färöer, Südtirol, Katalonien, Baskenland). Im kommunistisch beherrschten Osteuropa wurde hingegen das Territorialitätsprinzip ganz bewußt zur Lösung von Nationalitätenproblemen eingesetzt. Eine wirkliche Lösung wurde allerdings nicht erzielt, wie es der Zerfall der multiethnischen Bundesstaaten Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei beweist. Die verbliebene Russische Föderation entspricht eher dem Regionalismus als dem Föderalismus. Neben den in manchen osteuropäischen Ländern fortbestehenden regionalen Gebietskörperschaften sind neue Regionalautonomien entstanden, die auf die Lösung von Minderheitenproblemen abzielen (Krim-Republik in der Ukraine, Gagausien in der Moldau-Republik).

Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit der Territorialautonomie ist die *kompakte Siedlungsweise* der betreffenden Minderheit. Denn nur dann kann sie die für die Bewahrung ihrer Identität wichtigen Angelegenheiten im Rahmen einer Gebietskörperschaft selber gestalten. Minderheiten in Streusiedlung (z. B. Zigeuner, Juden, Rußlanddeutsche, vielfach auch Armenier) können nicht als Gebietskörperschaft organisiert werden. Auch wenn die Anwendbarkeit des Territorialitätsprinzips aus diesem Grunde beschränkt bleiben muß, zeigt die ethnische Landkarte Osteuropas eine Reihe von Minderheiten, deren Probleme mit Hilfe der Territorialautonomie gelöst werden könnten. Zu denken wäre etwa an die ungarischen Volksgruppen in Rumänien, der Slowakei, Serbien und der Ukraine, an die Albaner in Serbien und Mazedonien, die Muslime im serbisch-montenegrinischen Sandschak, die Griechen in Südbanien, die Türken in einigen Bezirken Bulgariens, die Polen im litauischen Wilna-Gebiet, die Russen im estländischen Narva und Sillamäe sowie in vielen Nachfolgestaaten des sowjetischen Imperiums.

Zu bedenken ist, daß das Territorialitätsprinzip in all seinen Erscheinungsformen zwangsläufig bestimmte *Nachteile* mit sich bringt, die mit anderen Mitteln kompensiert werden müssen. Auch bei kompakt siedelnden Minderheiten ist der Idealfall, daß alle Angehörigen der Minderheit in »ihrem« Gebiet wohnen, praktisch ausgeschlossen. Die außerhalb »ihres« Gebiets wohnhaften Minderheitenangehörigen können nicht in den Genuß der Territorialautonomie kommen und müssen folg-

lich mit anderen Techniken geschützt werden. Des weiteren schafft jede Territorialautonomie in ihrem Geltungsbereich notwendigerweise neue Minderheiten, zu denen typischerweise auch Teile der Staatsnation gehören. Zu ihren Gunsten muß ein besonderer Minderheitenschutz geschaffen werden, der natürlich ebenfalls nicht auf das Arsenal des Territorialitätsprinzips zurückgreifen kann. Schließlich ist zu bedenken, daß das Individualgrundrecht des freien nationalen Bekenntnisses beim Territorialitätsprinzip unberücksichtigt bleiben muß. Auch die assimilationswilligen Minderheitenangehörigen sind dem Minderheitenschutz unterworfen, obwohl sie ihn gar nicht wollen.

b) Öffentlich-rechtliche Personalautonomie

All diese Nachteile können auf der Grundlage des *Personalitätsprinzips* vermieden werden, da es hier auf die Siedlungsweise nicht ankommt und keine neuen Minderheiten geschaffen werden. Träger der Autonomie ist die als Personenverband verfaßte Volksgruppe, der ein bestimmter Kreis von für die Bewahrung ihrer minoritären Identität wesentlichen staatlichen Angelegenheiten zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen wird. Da es sich in der Regel um kulturelle Angelegenheiten handeln wird, spricht man in diesem Zusammenhang vielfach von »*Kulturautonomie*«.

Gemeint ist in der Regel die öffentlich-rechtliche Version, so wie sie in ihrer modernen Form von den Austromarxisten *Karl Renner* und *Otto Bauer* nachhaltig propagiert¹⁹ und in der Zwischenkriegszeit vor allem in Estland erfolgreich praktiziert²⁰ wurde.²¹ Während es im Westen kaum überzeugende Vorbilder für eine öffentlich-rechtliche Personalautonomie gibt, hat sie in Osteuropa nach der politischen Wende den Minderheitengesetzen einiger Länder als Modell oder zumindest Orientierung gedient. Am konsequentesten ist die nationale Tradition der Perso-

¹⁹ *Karl Renner*, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich, Leipzig 1918; *Otto Bauer*, Die österreichische Revolution, Wien 1923; *ders.*, Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie, Wien 1924.

²⁰ Vgl. hierzu *Moritz Mintz*, Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in den baltischen Staaten, Riga 1927; *Max Laserson*, Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1930/31, 401–429; *Michael Garleff*, Die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten in den baltischen Staaten, in: *Boris Meissner* (Hrsg.), Die baltischen Nationen Estland, Lettland, Litauen, 2. Aufl., Köln 1991, 87–107.

²¹ Für einen knappen rechtsvergleichenden Überblick vgl., etwa *Oeter* (Anm. 18), 500 ff.; *Blumenwitz* (Anm. 18), 99 ff.

nalautonomie 1993 in Estland wiederbelebt worden, aber auch den »selbstverwalteten Volksgemeinschaften« in Slowenien und den »Minderheitenselbstverwaltungen« in Ungarn liegt schwerpunktmäßig das Personalitätsprinzip zugrunde.²²

Bei der öffentlich-rechtlichen Lösung ist die Minderheit als eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ausgestaltet, deren Organisations- und Mitgliedsstruktur durch die Gesetzgebung rahmenhaft vorgegeben und die unter staatlicher Rechtsaufsicht tätig ist. Die staatlichen Vorgaben sorgen für eine demokratische und repräsentative Verfassung des Minderheitenverbandes. Als problematisch an dieser Lösung werden häufig die objektive Eingrenzbarkeit der Minderheitengruppe und die Zwangsmitgliedschaft im Verband empfunden. Es ist deshalb vorgeschlagen worden, die De-jure-Mitgliedschaft im Verband von der De-facto-Mitwirkung in ihm zu entkoppeln.²³ Derartige Konstruktionen scheinen entbehrlich zu sein, wenn man sich auf die individualrechtliche Freiheit des nationalen Bekenntnisses als Ausgangspunkt besinnt. Mag auch die Zwangsmitgliedschaft als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden, mit dem Grundgedanken der nationalen Bekenntnisfreiheit steht sie nicht im Einklang. Die Zugehörigkeit zum Personenverband sollte deshalb auf Freiwilligkeit beruhen und eine entsprechende individuelle Willensbekundung voraussetzen. Dieses Erfordernis hat auch den Vorzug, daß die anhand objektiver Kriterien in der Tat schwer bestimmbare Minderheitengruppe eine eindeutige subjektive Abgrenzung erfährt und nur diejenigen Minderheitenangehörigen in den Genuß der Kulturautonomie kommen, die ihre kulturelle Identität tatsächlich selbständig pflegen wollen. Vorbildlich sind in dieser Hinsicht die Regelungen des estnischen Minderheitengesetzes,²⁴ die die Kulturautonomie als eine Chance ausgestalten, von der die Minderheiten nach eigenem Ermessen Gebrauch machen können, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Wenn diese von dem seit nunmehr vier Jahren bestehenden gesetzlichen Angebot keinen Gebrauch gemacht haben, so kann ihre Passivität in einer demokratischen Gesellschaft nur so gedeutet werden, daß sie mit ihrem Schicksal auch so zufrieden sind und kein Bedürfnis für wei-

²² Näheres bei *Brunner*, Die Autonomie in der neueren osteuropäischen Minderheitengesetzgebung, *Ethnos – Nation* Nr. 1/1995, 17–26, 19 ff.; *ders.* (Anm. 3), 142 ff.

²³ *Peter Pernthaler*, Modell einer autonomen öffentlich-rechtlichen Vertretung der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten, *Europa Ethnica* 1993, 24–38, 29 f.; zustimmend *Oeter* (Anm. 18), 503; *Blumenwitz* (Anm. 18), 102 f.

²⁴ Gesetz über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten vom 11. 11. 1993 (Riigi Teataja I 1993, Nr. 71, Pos. 1001); deutsche Übersetzung mit Einführung von *Cornelius Hasselblatt*, *WGO – Monatshefte für Osteuropäisches Recht* 1993, 367–375.

tere Vorkehrungen verspüren. Jedenfalls kann die Personalautonomie schon deshalb generell als eine geeignete Form des Minderheitenschutzes empfohlen werden, weil ihre Anwendbarkeit nicht bestimmte Bedingungen voraussetzt und in ihren Abstufungen den Bedürfnissen Rechnung trägt, die die jeweilige Minderheit tatsächlich empfindet.

c) Privatrechtliche Personalautonomie

Es ist schon auf der Ebene der Individualrechte völkerrechtlich abgesichert, daß auf der Basis der allgemeinen Vereinigungsfreiheit und im Rahmen des öffentlichen und privaten Vereinsrechts *Minderheitenverbände* gegründet werden können, die sich die Pflege kultureller und anderer Minderheitenanliegen zum Ziel setzen. Die Grenze zur privatrechtlichen Personalautonomie wird erst dann überschritten, wenn diesen spontan entstandenen Minderheitenverbänden staatliche Aufgaben zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen werden, sie also den Status eines »Beliehenen« im verwaltungsrechtlichen Sinne erhalten. Man bezeichnet diese Form der Personalautonomie neuerdings auch als »funktionelle Autonomie«,²⁵ doch ist dieser Ausdruck irreführend, da es sich auch – oder sogar erst recht – bei der öffentlich-rechtlichen Personalautonomie um eine funktionale Dezentralisierung staatlicher Aufgaben handelt.

Die privatrechtliche Personalautonomie, als deren Paradebeispiel das vom Dänischen Schulverein für Südschleswig e.V. getragene dänische Privatschulwesen in Schleswig-Holstein angeführt zu werden pflegt, besticht den liberal gesonnenen Beobachter durch die Abwesenheit staatlicher »Bevormundung«, ein hohes Maß an Freiheitlichkeit und gesellschaftlicher Eigeninitiative. Diese Tugenden erblühen erfahrungsgemäß nur unter den Bedingungen einer pluralistischen Zivilgesellschaft, die zugleich eine Wohlstandsgesellschaft ist. Denn für den Erfolg muß sich das gesellschaftliche Engagement mit einer gewissen finanziellen Opferbereitschaft paaren, da – anders als bei der öffentlich-rechtlichen Lösung – nicht ohne weiteres erwartet werden kann, daß der Staat die volle Finanzierung der privaten Minderheiteneinrichtungen übernimmt. Darüber hinaus ist der privatrechtliche Weg nur dann gangbar, wenn die jeweilige Minderheit homogen und aktiv genug ist, um einen demokra-

²⁵ Ernst-Jörg von Studnitz, Politische Vertretung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen staatlichen und zwischenstaatlichen Ebenen, in: *Blumenwitz/Gilbert Gornig (Hrsg.), Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis*, Köln 1993, 17–27, 25 ff.; Oeter (Anm. 18), 498 ff.; *Blumenwitz* (Anm. 18), 96 ff.

tisch legitimierten und repräsentativen Verband hervorzubringen. Ist die Minderheit in verschiedene, miteinander rivalisierende Verbände gespalten, kann die privatrechtliche Autonomie nicht funktionieren.

Daraus folgt, daß die privatrechtliche Personalautonomie nur unter bestimmten Voraussetzungen als ein Modell des Minderheitenschutzes empfohlen werden kann. Sie hat große Vorzüge, aber ihre Voraussetzungen können lediglich von der Gesellschaft hervorgebracht und nicht durch staatliche Maßnahmen herbeigeführt werden.

V. DAS SELBSTBESTIMMUNGSRECHT

1. *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das am Ende des Ersten Weltkriegs von so unterschiedlichen Persönlichkeiten wie dem amerikanischen Präsidenten *Thomas W. Wilson* und dem Bolschewisten-Führer *Wladimir I. Lenin* proklamiert und später in Art. 1 Abs. 2 und Art. 55 der UN-Satzung als ein Grundsatz festgeschrieben wurde, gehört zu den kompliziertesten und umstrittensten Erscheinungen des Völkerrechts. Sicher ist nur, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker heute kein politischer Grundsatz, sondern seit etwa drei Jahrzehnten eine verbindliche Norm des Völkerrechts ist, nachdem es von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in den 60er Jahren zur Befreiung der Kolonialvölker herangezogen, 1966 in Art. 1 IPBPR und dem gleichlautenden Art. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als ein Gruppenrecht formuliert und in der »Friendly-Relations-Deklaration« vom 24. 10. 1970 inhaltlich präzisiert worden ist. Die Schwierigkeiten rühren einerseits aus der widersprüchlichen und vom politischen Opportunismus geprägten Staatenpraxis her, die zur Zeit der Entkolonialisierung sehr großzügig mit ihm umgegangen war und das Selbstbestimmungsrecht in seiner äußersten Ausprägung des Sezessionsrechts völlig heterogenen Stammeskonglomeraten zugesprochen hatte, später aber sehr restriktiv wurde und namentlich den Unabhängigkeitsbestrebungen der unterdrückten Kulturvölker des sowjetischen und jugoslawischen Vielvölkerstaates mit größter Zurückhaltung begegnete. Andererseits wirft das Selbstbestimmungsrecht dogmatische Schwierigkeiten auf, da es in *Menschenrechtspakten* als ein Gruppenrecht niedergelegt ist und sein Subjekt, das Volk, als ein soziales Phänomen die üblichen juristischen Bestimmtheitskriterien nicht erfüllt (vgl. IV.2.).

So ist zunächst umstritten, wer *Träger des Selbstbestimmungsrechts* ist, d. h. welche Menschengruppe als Volk angesehen werden kann. Eine Legaldefinition existiert nicht. Die Antwort hängt eng mit der Antwort auf eine andere Streitfrage zusammen, nämlich die Frage nach dem *Inhalt des Selbstbestimmungsrechts*. Denn es ist klar, daß eine Menschengruppe nur dann als Volk im Sinne des Selbstbestimmungsrechts in Betracht kommt, wenn es überhaupt in der Lage ist, die aus dem Selbstbestimmungsrecht ableitbaren Forderungen einzulösen. Das Volk muß also selbstbestimmungsfähig sein. Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts ist wiederum mehrfach gestaffelt und steht in Konflikt mit anderen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts. In Art. 1 Abs. 1 IPBPR wird der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts dahingehend beschrieben, daß es den Völkern das Recht vermittelt, über ihren politischen Status frei zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in Freiheit zu gestalten. In der »Friendly-Relations-Deklaration« heißt es dann konkreter, daß es für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts drei Formen gebe: 1) Errichtung eines souveränen Staates, 2) Vereinigung mit oder Anschluß an einen unabhängigen Staat, 3) freie Wahl eines sonstigen politischen Status. Allerdings wird wenig später gesagt, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht zum Zwecke der Beeinträchtigung der territorialen Integrität und politischen Einheit der souveränen Staaten in Anspruch genommen werden dürfe. Um die Konfusion zu vervollständigen, wird dann diese Aussage unter den Vorbehalt gestellt, daß der jeweilige Staat das Selbstbestimmungsrecht achtet und die Regierung die ganze Gebietsbevölkerung repräsentiert.²⁶ Auf der Basis dieser und anderer widersprüchlicher Texte können dann die unterschiedlichsten Lehrmeinungen ungehindert entwickelt werden.

Ohne die Problematik hier vertiefen zu können, sei an dieser Stelle nur Folgendes festgehalten: Geht man von den drei Formen der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts aus, von denen die »Friendly-Relations-Deklaration« handelt, so ist ein Volk dann selbstbestimmungsfähig, wenn es in der Lage ist, entweder einen eigenen Staat zu errichten oder sich einem anderen Staat anzuschließen oder – wenn man den »sonstigen politischen Status« so verkürzt – eine Autonomie sicherzustellen.

²⁶ Der einschlägige Bandwurmsatz in Prinzip V Abs. 7 der Friendly-Relations-Deklaration lautet: »Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent states conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.«

Versteht man die Autonomie – wie es im Völkerrecht vorrangig geschieht – als Territorialautonomie, so ergeben sich logischerweise zwei zusätzliche Erfordernisse: das Volk muß einen Territorialbezug in Gestalt einer kompakten Siedlungsweise aufweisen, und es muß sowohl nach seiner zahlenmäßigen Größe als auch nach seinem sozial-politischen Entwicklungsstand befähigt sein, allein oder zusammen mit anderen Volksteilen einen staatlichen oder zumindest autonom-territorialen Herrschaftsverband zu errichten. Will man unter den »sonstigen politischen Status« auch die Personalautonomie subsumieren, wird der Territorialbezug entbehrlich.

2. Selbstbestimmungsrecht von Minderheiten?

Ob eine Minderheit als Volk angesehen wird und folglich die aus dem Selbstbestimmungsrecht ableitbaren Forderungen für sich in Anspruch nehmen kann, ist umstritten. Die Staatenpraxis und die Mehrheitsmeinung im Schrifttum verneinen die Frage und begründen diese Auffassung mit der Entstehungsgeschichte der IPBPR, dessen Väter zwischen dem Selbstbestimmungsrecht (Art. 1) und dem Minderheitenschutz (Art. 27) klar unterscheiden und Überschneidungen zwischen den Rechtsträgern (Völker bzw. Minderheiten[angehörige]) vermeiden wollten.²⁷ Allerdings ist die Gegenmeinung, die den Minderheiten zumindest in bestimmten Konstellationen und in inhaltlich abgestufter Weise das Selbstbestimmungsrecht zuerkennt, im Vormarsch begriffen, wobei das Sezessionsrecht in jüngster Zeit vor allem dann bejaht wird, wenn die Minderheiten einer groben und systematischen Menschen- und Minderheitenrechtsverletzung ausgesetzt sind.²⁸

²⁷ *Münch* (Anm. 10), 67; *Pircher* (Anm. 9), 219; *Antonio Cassese*, The Self-Determination of Peoples, in: *Henkin* (Anm. 9), 92–113, 96; *Aureliu Cristescu*, The Right to Self-Determination, UN Doc. E/CN.4/Seb.2/404/Rev.1, § 279; *Héctor Gros Espiell*, The Right of Self-Determination, New York 1981, § 60; *Sohn* (Anm. 9), 276; *Michla Pomerance*, Self-Determination in Law and Practice, Den Haag 1982, 14; *Tomuschat* (Anm. 10), 974 ff.; *Helmuth Rumpf*, Das Subjekt des Selbstbestimmungsrechts, in: *Blumenwitz/Boris Meissner* (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Köln 1984, 47–59, 50; *Karl Josef Partsch*, Gedanken zum Schutz ethnischer und sprachlicher Minderheiten, in: Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, Köln 1989, 581–592, 584; *Nowak* (Anm. 10), Rdnr. 30 f. zur Art. 1; *von Studnitz* (Anm. 25), 27; *Heintze* (Anm. 9), 45 f.

²⁸ *Karl Doehring*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, Göttingen 1974, 31 f.; *Ermacora* (Anm. 9), 327; *L. C. Buchheit*, Secession – The Legitimacy of Self-Determination, New Haven/Mass. 1978, 312 ff.; *Daniel Thürer*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Archiv des Völkerrechts 1984, 113–137, 127 f.; *Theodor Veiter*, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts, in: *Blumenwitz/Meissner* (Anm. 27), 9–36, 34; *Alfred Verdross/Bruno Simma*, Universelles Völkerrecht,

Dieser Meinung ist der Vorzug zu geben. Denn es ist nicht einzusehen, warum Völker und Volksgruppen, die sich in einem fremdnationalen Staat in einer Minderheitenposition befinden, schlechter behandelt werden sollen als Völker und Volksgruppen, die Elemente eines multiethnischen Staates darstellen oder sowieso schon unabhängig sind. Erst recht ist die privilegierte Behandlung der Kolonialvölker nicht nachzuvollziehen. Die Argumentation mit der Entstehungsgeschichte des IPBPR ist schon deshalb nicht überzeugend, weil das Selbstbestimmungsrecht nicht nur aus Art. 1 IPBPR abgeleitet werden kann, sondern sich heute auch aus dem allgemeinen Völkergewohnheitsrecht ergibt. Die entgegenstehenden Grundsätze der Staatensouveränität und territorialen Integrität können sich gegenüber Minderheiten nicht stärker auswirken als gegenüber Völkern, da diese Grundsätze und das Selbstbestimmungsrecht anerkanntermaßen prinzipiell den gleichen Rang haben. Es kann also in beiden Fällen nur darum gehen, zwischen den widerstreitenden völkerrechtlichen Grundsätzen unter Beachtung verschiedener Abwägungskriterien einen Ausgleich herbeizuführen.²⁹ Es ist dabei zu beachten, daß die von der Staatenpraxis perhorreszierte Sezession nur die äußerste Betätigungsform des Selbstbestimmungsrechts darstellt, der die Autonomie als das mildere Mittel vorgeschaltet ist. In diesem Sinne pflegt man zwischen einer äußeren und einer inneren Selbstbestimmung zu unterscheiden. Kann dem eigentlichen Anliegen des Minderheitenschutzes, die kulturelle Identität der Gruppe zu bewahren und zu pflegen, mit einer der Erscheinungsformen der Autonomie angemessen Rechnung getragen werden, so geht diese der Sezession mit Blick auf Staatensouveränität und territoriale Integrität vor. Ist dies aber nicht möglich, weil der jeweilige Staat nicht bereit ist, Autonomie zu gewähren oder eine sonst befriedigende Lösung des Minderheitenproblems herbeizuführen, oder gar die Minderheit in menschenrechtswidriger Weise unterdrückt, so steht auch der Minderheit ein Sezessionsanspruch zu und es steht ihr frei, selbst darüber zu befinden, ob sie einen neuen Staat errichten oder sich einem angrenzenden Nachbarstaat anschließen

3. Aufl., Berlin 1984, § 512; *Burtscher* (Anm. 15), 135; *Alexandre Kiss*, The Peoples' Right to Self-Determination, *Human Rights Law Journal* 1986, 165-216, 173; *Otto Kimminich*, Das Recht auf Heimat, 3. Aufl., Bonn 1989, 169 f.; *Eckart Klein*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Berlin 1990, 48 f.; *Blumenwitz* (Anm. 18), 69; der Sache nach auch *Dietrich Murswiek*, Die Problematik eines Rechts auf Sezession - neu betrachtet, *Archiv des Völkerrechts* 1993, 307-332, 328, der meint, daß die Minderheit als solche nicht Träger des Selbstbestimmungsrechts, unter bestimmten Voraussetzungen aber sehr wohl ein Volk sein könne.

²⁹ Ausführlicher bei *Brunner* (Anm. 3), 152 ff.

will. Voraussetzung ist natürlich in jedem Fall, daß die Minderheit objektiv selbstbestimmungsfähig, d. h. je nach der in Rede stehenden Ausübungsform autonomie-, staats- oder anschlussfähig ist.

VI. SCHLUßBEMERKUNG

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei abschließend betont, daß die zuletzt vorgetragene Ansicht vom Selbstbestimmungsrecht der Minderheiten (noch) nicht der vorherrschenden Völkerrechtslehre und erst recht nicht der Staatenpraxis entspricht. Die Staatenpraxis ist überwiegend durch Opportunismus, nationalstaatliche Interessenwahrung und teilweise Verlogenheit geprägt. Die im Gefolge des politischen Umbruchs in Osteuropa entstandene Bereitschaft der Völkerrechtsgemeinschaft und der Europäer, über den Mindeststandard individueller Minderheitenrechte hinaus einen gruppenbezogenen, effektiven Minderheitenschutz zu etablieren, hat 1992/93 ihren Höhepunkt überschritten und ist seither wiederum einem nur geringfügig domestizierten Statusquo-Denken gewichen. Auf absehbare Zeit bestehen deshalb keine Hoffnungen auf eine Fortentwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes. Der Schwerpunkt hat sich auf die Einzelstaaten verlagert, die ihre Minderheiten sehr unterschiedlich behandeln.³⁰ Mit dieser wenig erfreulichen Vielfalt wird man wohl leben müssen.

Georg Brunner, Dr. jur., ist Professor für öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre und Ostrecht an der Universität Köln.

³⁰ Über die Verhältnisse in den einzelnen europäischen Ländern informieren umfassend: *Jochen Abr. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, 2 Teile, Berlin 1993/94; *Hofmann, Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick*, Berlin 1995.