

## § 20. Minderheitenrecht (Überblick)

Einen ersten Höhepunkt erlebte der völkervertragliche Schutz (nationaler) Minderheiten in der Zwischenkriegszeit: Grund waren die tiefgreifenden territorialen Veränderungen durch die den Ersten Weltkrieg beendenden Pariser Vorortverträge; diese sowie eine größere Zahl bilateraler Verträge enthielten Bestimmungen, welche den Angehörigen bestimmter nationaler Minderheiten eine Reihe vor allem kultureller und sprachlicher Rechte einräumten. Das Scheitern dieses Systems beruhte darauf, dass der Völkerbund nicht über die für eine wirksame Durchsetzung der ihm übertragenen Aufgabe zur Überwachung dieser Verpflichtungen notwendigen Befugnisse besaß und die meisten Staaten - in einer Phase steigenden Chauvinismus - letztlich auch nicht bereit waren, dieses System zu respektieren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erschien eine Belebung dieses - Minderheitenrechte in erster Linie als Gruppenrechte schützenden - Systems entbehrlich, war man doch der Auffassung, dass der durch die Menschenrechte bewirkte Schutz der Rechte des Individuums, namentlich aufgrund des Diskriminierungsverbots, besondere Vorschriften und Vorkehrungen zum Schutz der Rechte von (Angehörigen von) Minderheiten entbehrlich machte. So enthält denn die EMRK auch keine Bestimmungen zum Minderheitenschutz.

Diese Sachlage änderte sich erst aufgrund des Dekolonisierungsprozesses in den 60er Jahren und führte zur Formulierung von Art. 27 IPbÜRG, der immer noch wichtigsten völkervertraglichen Regelung auf universeller Ebene. Diese Vorschrift läßt durchaus schon alle diejenigen Probleme erahnen, die den Minderheitenschutz immer noch kennzeichnen: Sind Angehörige solcher Minderheiten nur Staatsangehörige des jeweiligen Staates und, falls ja, wie lange müssen sie bzw. die Gruppe der sie angehören, schon auf dem jeweiligen Territorium angesiedelt sein? Sind objektive Kriterien wie Religion oder Sprache entscheidend oder ist eher der das subjektive Kriterium, das Zugehörigkeitsgefühl, ausschlaggebend? Wie lassen sich die Begriffe *ethnisch*, *religiös* oder *sprachlich* definieren? Die bisherige Praxis des UN-Menschenrechtskomitees gibt hierzu noch nicht allzu viel Aufschluß, beschäftigte sie sich doch in erster Linie mit Angehörigen von *indigenous peoples* (kanadische Indianervölker, skandinavische Sami).

Vorbereitet durch Arbeiten in den 80er Jahren und ganz nachhaltig befördert durch die Ereignisse nach 1989, als - gerade in Europa - deutlich wurde, welch ungeheures Destabilisierungspotential in ungelösten Minderheitenkonflikten stecken kann, kam der völkerrechtliche Minderheitenschutz wieder auf die politische Agenda. Auf universeller Ebene mündeten die einschlägigen Bemühungen in der von der Generalversammlung der UN am 18.12.1992 angenommenen Minderheitenschutz-Deklaration, in der die Staaten aufgefordert werden, durch ihre Gesetze und sonstige Maßnahmen die Existenz und Identität von Minderheiten zu wahren und zu fördern. Auch wenn ihr als Resolution der Generalversammlung keine rechtliche Bindungswirkung zukommt, ist sie doch als Ausdruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten von erheblicher Bedeutung.

Wesentlich intensiver waren die Bemühungen auf regionaler, d.h. vor allem europäischer Ebene. Ausgangspunkt und Grundlage aller Entwicklungen waren die einschlägigen Bestimmungen der Schlußakte der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29.06.1990, die in gewisser Weise als die Charta des Minderheitenschutzrechtes gelten kann. Zwar enthält auch sie nur politische und keine rechtlichen Verpflichtungen, doch hat sie zum einen entscheidenden Einfluß auf die Formulierung späterer Verträge und Vorschriften des nationalen Rechts gehabt; außerdem wurden ihre politischen Verpflichtungen in einer Reihe von bilateralen Verträgen, wie sie etwa von Deutschland, Polen und Ungarn geschlossen wurden, zu rechtlich verbindlichen Verpflichtungen erklärt. Ferner

errichtete die KSZE (OSZE) mit der Schaffung des Amtes eines Hochkommissar für nationale Minderheiten eine Institution zur Prävention von Konflikten zwischen Minderheiten und der Mehrheit, das in einigen Fällen (z.B. Estland, Makedonien) sicherlich zur Verhütung von Gewalt beitrug.

Von noch größerer Bedeutung sind aber die Arbeiten im Rahmen des Europarats. Zu bedauern ist jedoch, dass die schon sehr weit gediehenen Bemühungen zur Formulierung eines die Rechte der Angehörigen von Minderheiten schützenden Zusatzprotokolls zur EMRK keinen Erfolg hatten (dies hätte vor allem die Möglichkeit der Kontrolle durch die Straßburger Organe bewirkt). Immerhin wurden zum einen eine Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und eine Charta der Regional- und Minderheitensprachen erarbeitet, die beide 1998 in Kraft traten und zur Zeit 38 bzw. 22 Mitglieder zählen.

Die Rahmenkonvention enthält keine unmittelbar anwendbaren Rechte, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Rechtsordnungen so zu ändern, dass sie den eingegangenen Verpflichtungen entsprechen. Schwächen der Rahmenkonvention sind zum einen das Fehlen einer Definition des Begriffs *Minderheit*, der häufig sehr vage Charakter der Bestimmungen und schließlich das Überwachungssystem, das auf regelmäßig zu erstattenden Staatenberichten beruht. Die Zukunft muß zeigen, ob die mit der Überwachung betrauten Organe, ein Beratender Ausschuß und das Ministerkomitee, in der Lage sein werden, eine effektive Überwachung und Durchsetzung zu erreichen. Die ersten Erfahrungen stimmen optimistisch.

Unter der Sprachencharta bestimmen die Staaten selbst, welchen Sprachen sie schützen wollen (Deutschland bestimmte Dänisch, Friesisch, Plattdeutsch, Romanes und Sorbisch). Sie können dann aus einem großen „Angebot“ an Maßnahmen eine Mindestzahl aussuchen; auch hier muß die Zukunft zeigen, ob sich die mit der Charta verbundenen Hoffnungen erfüllen werden.

Aufgrund dieser Entwicklungen läßt sich der minderheitenrechtliche Mindeststandard wie folgt beschreiben: Anspruch auf Wahrung und Entwicklung der besonderen Identität einer Minderheit; Möglichkeit der freien Entscheidung, sich zu einer Minderheit zu bekennen; Religionsfreiheit; Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache in der Öffentlichkeit, nicht notwendig aber im Verkehr mit Behörden und Gerichten; Recht auf Erlernen der Minderheitensprache, nicht notwendig aber in staatlichen Schulen; angemessener Zugang zu den Medien und Recht auf grenzüberschreitende Kontakte; Recht auf politische Mitwirkung in Angelegenheiten, welche die Minderheiten (besonders) betreffen, nicht notwendig aber Anspruch auf gesicherte Vertretung im Parlament.

Schließlich ist zu betonen, dass das Minderheitenrecht vom Selbstbestimmungsrecht der Völker strikt zu trennen ist. Das Minderheitenrecht zielt auf Schutz und Förderung der eigenständigen Identität von Minderheiten und befaßt sich nicht mit dem Selbstbestimmungsrecht. Auf der anderen Seite ist klar, dass es Minderheiten gibt, die zugleich auch als Völker im Sinne des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts anzusehen sind. Für die Ausübung dieses Rechts gilt dann die Unterscheidung zwischen im Normalfall zustehender *interner* Selbstbestimmung (auch durch territoriale Autonomie) und das nur im Extremfall auszuübende Recht auf *externe* Selbstbestimmung, das ein Recht auf Sezession einschließt.