

Späte Einsichten

Der Entwurf der UN-Erklärung zum Minderheitenschutz

FELIX ERMACORA

Eine besondere Bedeutung gewinnt vor dem Hintergrund der in jüngster Zeit aufgebrochenen Nationalitätenkonflikte die Tatsache, daß die am 15. September eröffnete 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen den Entwurf einer »Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören« zur Annahme vorliegen hat. Der Text hat nach Auffassung der Regierungsvertreter, die ihn erarbeitet haben, allein die »klassischen« Minderheiten zum Gegenstand; ob ihn eines Tages auch die »neuen« Minderheiten etwa der Arbeitsmigranten oder Flüchtlinge in Anspruch nehmen können, bleibt einstweilen offen. Hervorgegangen ist er aus vor fast einhalb Jahrzehnten aufgenommenen Beratungen der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen; die Initiative geht auf jenen Staat zurück, dessen größtem Nachfolgestaat in diesem Herbst als erstem UN-Mitglied überhaupt auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung das Mitwirkungsrecht entzogen wurde: Jugoslawien.

Lange Vorbereitungszeit

Der Schutz der Minderheiten und Volksgruppen ist nach dem Zweiten Weltkrieg von den Vereinten Nationen vernachlässigt worden. Zu sehr war das Scheitern des Minderheitenschutzsystems in der Zwischenkriegszeit¹ noch gegenwärtig, und die Politiker meinten, mit der Entdeckung der universell verstandenen Menschenrechte und dem damit verbundenen Diskriminierungsschutz das Auslangen zu finden, um Minderheiten- und Volksgruppenprobleme regeln und lösen zu können. Es ist daher auch nicht gelungen, in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Resolution 217A(III) verabschiedet worden ist, eine Klausel über den Minderheitenschutz aufzunehmen. Hingegen hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am selben Tag mit ihrer Entschließung 217C(III) erklärt, daß die UN dem Schicksal der Minderheiten nicht indifferent gegenüber stehen wollen.² Die Generalversammlung hat zugleich der Menschenrechtskommission der UN den Auftrag erteilt, Vorkehrungen für einen Schutz von Minderheiten zu treffen. Eine entsprechende Bestimmung war dann die am meisten diskutierte während der langen Jahre der Erarbeitung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte; sie fand in Gestalt seines Artikels 27³ Eingang in den Pakt – freilich als eine Minderheitenschutzbestimmung, die im Grunde keine ist. Denn die Bestimmung ist so formuliert, daß sie wohl das Bestehen von Minderheiten voraussetzt, die Minderheiten als solche aber nicht schützt. Sie erkennt ihnen keine besonderen Rechte zu, sondern spricht lediglich den Personen, die zu ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten gehören und die ihre Charakteristika behalten wollen, Schutzwürdigkeit zu. Dieser Art. 27 wurde als Teil des genannten Paktes am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung angenommen. Engstens verbunden ist dieser Text inhaltlich mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.⁴ Es ist für den Minderheitenschutz insoweit von Bedeutung, weil diese Konvention den Begriff der rassischen Diskriminierung nicht allein auf die Rasse im biologischen Sinne des Wortes angewendet wissen will, sondern, wie sich aus ihrem Art. 1 ergibt, das Diskriminierungsverbot auch auf Benachteiligungen auf Grund »des nationalen Ursprungs oder des Volkstums« erstreckt.

Die beiden Texte haben zunächst keine weitere Durchbildung erfahren. Im Bereich der Menschenrechtsstudien der UN jedoch erhielt der italienische Experte Francesco Capotorti den Auftrag, eine Untersuchung über die Bedeutung des oben genannten Art. 27 anzufertigen. Sie ist wegen ihres Materialreichtums und ihrer Aussagekraft zu den Standardwerken auf diesem Sachgebiet zu zählen.⁵ Die 1977 vorgelegte Studie ist in den einschlägigen Gremien der UN beraten und schließlich angenommen worden. Die Definition der Minderheit, die sich dort findet,⁶ ist als Arbeitsbegriff gutgeheißen worden. Spätere Versuche, eine bessere Definition zu erarbeiten, sind schließlich gescheitert. Die Vereinten Nationen haben sich seither nicht mehr um die Klarstellung des Begriffes der Minderheit bemüht. Man meinte, man komme auch ohne eine Definition dieses Begriffes aus. Daß dieses Problem aber nicht nur ein dogmatisches, sondern auch ein politisches ist, hat die Gegenwart bewiesen: Gibt es Minderheiten auch dann, wenn solche von den Staaten nicht anerkannt sind, und kann sich die Staatengemeinschaft über die Haltung der Staaten hinwegsetzen? Die Frage ist im Schoße der UN bis heute nicht eindeutig beantwortet, obwohl die faktischen Probleme im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftsstrukturen in Osteuropa geradezu täglich präsent sind.

Unabhängig von dieser Diskussion hat im Jahre 1978 die jugoslawische Delegation der 34. Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen den Vorschlag zur Verabschiedung einer Minderheitenschutzdeklaration unterbreitet.⁷ Jugoslawien, damals ein hoch geachtetes Mitglied der organisier-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Eberhard B r e c h t, MdB, geb. 1950, ist Vorsitzender des Unterausschusses Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages. Mitinitiator der Bürgerbewegung in Quedlinburg; im September 1989 Eintritt in das Neue Forum, im Dezember 1989 in die SPD. März/Oktober 1990 MdV.

Nicoletta B u c h e r, geb. 1960, im Bereich der Volksgruppenrechte wissenschaftlich tätige italienische Juristin, ist freie Mitarbeiterin des Südtiroler Wirtschafts- und Sozialinstituts in Bozen.

Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Felix E r m a c o r a, geb. 1923, ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien. Mitglied der Europäischen Kommission für Menschenrechte; Sonderberichterstatte der UN für Afghanistan. 1971–1990 Abgeordneter der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) zum Österreichischen Nationalrat.

Dr. Hubert F r a s n e l l i, MdL, geb. 1944, ist Vorsitzender der Fraktion der Südtiroler Volkspartei (SVP) im Südtiroler Landtag und leitet die Kommission für internationalen Minderheitenschutz der SVP.

Dr. Jens N a u m a n n, geb. 1943, vertritt eine Professur am Fachbereich Erziehungswissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Mitherausgeber einer internationalen Bibliographie der Literatur über die Vereinten Nationen.

Artikel 2

1. Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören (im folgenden als „Angehörige von Minderheiten“ bezeichnet), haben das Recht, im privaten wie im öffentlichen Leben frei und ohne Einmischung oder jegliche Form der Diskriminierung ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben und sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.
2. Angehörige von Minderheiten haben das Recht, sich aktiv am kulturellen, religiösen, sozialen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben zu beteiligen.
3. Angehörige von Minderheiten haben das Recht, sich in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung aktiv an Entscheidungen auf nationaler und gegebenenfalls regionaler Ebene, die die Minderheit, der sie angehören, oder die Region, in der sie leben, betreffen, zu beteiligen.
4. Angehörige von Minderheiten haben das Recht, eigene Vereinigungen zu gründen und zu unterhalten.
5. Angehörige von Minderheiten haben das Recht, ohne jegliche Diskriminierung freie und friedliche Kontakte zu anderen Angehörigen ihrer Gruppe, zu Angehörigen anderer Minderheiten sowie grenzüberschreitende Kontakte zu Bürgern anderer Staaten, mit denen sie nationale oder ethnische, religiöse oder sprachliche Bande verbinden, herzustellen und zu unterhalten.

Artikel 3

1. Angehörige von Minderheiten können ihre Rechte, einschließlich derjenigen, die in dieser Deklaration niedergelegt sind, ohne jegliche Diskriminierung allein oder in Gemeinschaft mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ausüben.
2. Die Ausübung oder Nichtausübung der Rechte, wie sie in dieser Deklaration niedergelegt sind, darf keinem Angehörigen einer Minderheit zum Nachteil gereichen.

Artikel 4

1. Die Staaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß Angehörige von Minderheiten ohne jegliche Diskriminierung und in umfassender Gleichheit vor dem Gesetz ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten umfassend und aktiv ausüben können.
2. Die Staaten ergreifen Maßnahmen, die für Angehörige von Minderheiten günstige Bedingungen schaffen, die es ihnen ermöglichen sollen, ihren charakteristischen Eigenschaften Ausdruck zu verleihen und ihre Kultur, Sprache, Religion, Traditionen und Bräuche zu entfalten, es sei denn, bestimmte Praktiken verstoßen gegen nationales Recht oder gegen internationale Standards.
3. Die Staaten sollen geeignete Maßnahmen ergreifen, um Angehörigen von Minderheiten wo immer möglich angemessene Gelegenheit zu verschaffen, ihre Muttersprache zu erlernen oder in ihr unterwiesen zu werden.
4. Die Staaten sollen erforderlichenfalls Maßnahmen im Bereich des Bildungswesens treffen, um Kenntnisse über Geschichte, Traditionen, Sprache und Kultur der in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Minderheiten zu fördern. Angehörigen von Minderheiten sollen geeignete Möglichkeiten offenstehen, sich Kenntnisse über die Gesellschaft als Ganze anzueignen.
5. Die Staaten sollen geeignete Maßnahmen in Erwägung ziehen, um es Angehörigen von Minderheiten zu ermöglichen, am wirtschaftlichen Fortschritt und der Entwicklung ihres Landes in vollem Umfang teilzuhaben.

Quelle: UN Doc. E/CN.5/1992/48, Anlage I
(Übersetzung der Redaktion)

ten Staatengemeinschaft und Mitbegründer der Bewegung der blockfreien Staaten, hatte Ansehen und Autorität genug, daß ein derartiger Vorschlag politisch auch ernst genommen werde. Der Vorschlag Jugoslawiens bestand aus einem in Detail ausformulierten Entwurf einer Deklaration. Bekanntlich ist eine derartige Erklärung ihrer rechtslogischen Bedeutung nach kein verbindlicher Akt, sondern eine politische Orientierungsrichtlinie. Allein das wäre schon ein Fortschritt, wenn man die ablehnende Haltung, die von der Mehrheit der Staaten einem kollektiven Minderheitenschutz bisher entgegengebracht worden ist, berücksichtigt.

Die Menschenrechtskommission hat im gleichen Jahr den jugoslawischen Deklarationsentwurf der Erörterung unterzogen. Die Initiativen einzelner Staaten in diesem Organ haben dazu

geführt, daß die Behandlung des Textes nicht versandet ist, sondern daß sie in zwar langsamem, aber stetigem Fortschritt begriffen war.⁸ Seit 1978 hat die Kommission den Deklarationstext in einer eigens dafür geschaffenen Arbeitsgruppe beraten. Der Typus einer solchen Gruppe heißt in der Fachsprache „offene Arbeitsgruppe“ (open ended working group): Jeder Mitgliedstaat, aber auch jede Nichtregierungsorganisation (NGO) kann in einem derartigen Gremium mitarbeiten und entsprechende Vorschläge einbringen. Das Ergebnis von Beratungen solcher Gruppen ist keine Abstimmung, sondern ein Konsens. Man muß also so lange verhandeln, bis alle Teilnehmer einem Text kein Votum entgegenhalten. An dem jetzt vorliegenden Entwurf ist dann von 1978 bis 1992 gearbeitet worden.

Jugoslawien hatte seinerzeit den Deklarationsentwurf offenkundig mit einem politischen Hintergedanken vor die UN gebracht: 1978 hatten sich die politischen Wogen zu glätten begonnen, die durch den österreichisch-jugoslawischen Minderheitenstreit bezüglich der slowenischen Volksgruppe im österreichischen Bundesland Kärnten hochgeschlagen waren. Nun wollte man allgemeine Maßstäbe setzen. Die Geschehnisse bis 1992 haben jedoch die Positionen Jugoslawiens überrollt. Jugoslawien wurde im Jahre 1992 zu einem neuen Jugoslawien, das lediglich noch aus Serbien und Montenegro besteht und das von der Völkergemeinschaft nicht als legitimer Erbe der früheren Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien betrachtet wird. Slowenien, Kroatien, das leidgeprüfte Bosnien-Herzegowina und das noch nicht in die Weltorganisation aufgenommene Mazedonien sind die Nachfolgestaaten. Sie haben in den UN, als die Deklaration erarbeitet worden ist, noch keinen Status gehabt. Die serbischen Jugoslawen waren die Träger der Arbeit und haben diese im letzten Jahr, als ihr Staatsschiff schon im Sinken begriffen war, mit verbissener Dynamik zu Ende geführt.

Hervorgehobene Individualrechte

Die 48. Tagung der UN-Menschenrechtskommission hat nach einer abschließenden Zusammenkunft der Arbeitsgruppe, die im Dezember 1991 in Genf stattfand, den Entwurf der Deklaration mit Resolution 1992/16 am 21. Februar 1992 ohne förmliche Abstimmung gebilligt und ihn dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) zur Annahme empfohlen. Im Plenum der Kommission haben nur wenige Delegationen zu diesem Text das Wort ergriffen.⁹ Auf dem Weg über den ECOSOC wurde er sodann der 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Annahme zugeleitet.

Textvergleich: 1978 und 1992

Ein Vergleich des seinerzeit von Jugoslawien eingebrachten Entwurfs mit dem nun der Generalversammlung vorliegenden Text zeigt zunächst nur dem Kenner die Markierungen an, die die 14jährigen Verhandlungen über den Wortlaut einer Deklaration kennzeichnen.

Wie alles, was in den Vereinten Nationen kodifiziert wird, ist auch die „Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören“ ein Kompromiß. Manche Strömungen und Auffassungen haben in den Deklarationsentwurf Eingang gefunden, und auch die Lücken in dem Entwurf sind zu erkennen. Der Text ist nicht aus einem Guß, sondern er ist die Zusammensetzung von Vorstellungen verschiedener Delegationen, die an der Erarbeitung des Textes mitgewirkt haben. Am wenigsten noch sind es die Ideen des Generalsekretärs, die in Texte dieser Art Eingang finden. Das UN-Sekretariat leistet nur technische Hilfestellung. Es faßt Meinungen zusammen, kompiliert Vorschläge der Delegationen, und es bereitet Berichte vor.

Die Präambel der Deklaration ist im Laufe der Jahre erheblich

angereichert worden. Das zeigt schon die Quantität. Aus fünf Absätzen sind zehn geworden. In diesen ist die Idee, nicht von Gruppenrechten, sondern von Individualrechten zu sprechen, zur politischen Vorgabe geworden. So fehlt in der Präambel jede Bezugnahme auf die »Rechte nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten«. Diese Formel wird durch die Bezugnahme auf die Rechte von *Personen*, »die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören« – also auf Individualrechte – ersetzt. Damit hat sich die klassische Schule durchgesetzt, Gruppenrechte nicht zu betonen. Diese Tendenz ist von den Delegationen Rumäniens, afrikanischer Staaten, Frankreichs, aber auch der USA ausgegangen. Die Betonung der Individualrechte findet sich an mehreren Stellen der Präambel. Am Ende der 14jährigen Arbeit an der Deklaration erkannten die Delegationen schließlich auch die Notwendigkeit an, auf die Arbeit von zwischenstaatlichen Organisationen und NGOs in bezug auf den Minderheitenschutz zu verweisen, und zwar im vorletzten Absatz der Präambel.

Der Grundgedanke, die Existenz von Minderheiten zu sichern, ist durch das abstraktere Anliegen ergänzt worden, auch ihre Identität zu schützen. Das ist neu. Die im ursprünglichen jugoslawischen Entwurf abstrakt gehaltene Bestätigung des Genusses der Menschenrechte ist im Art.2 des endgültigen Entwurfes breiter ausgefächert worden: Kulturautonomie, Sprachautonomie und Religionsautonomie werden ebenso hervorgehoben wie das Recht, grenzüberschreitend die nationalen, ethnischen und sprachlichen Bande zu verwandten Gruppen auch in anderen Staaten zu stärken.

Die Aussagen über den Schutz vor Diskriminierung werden im endgültigen Text erheblich verdichtet, wie eine Gegenüberstellung der Art.2 und 3 des ursprünglichen Entwurfs mit den Art.2 bis 4 des endgültigen Textes deutlich macht. Gegenüber dem ursprünglichen Text enthält die jetzige Fassung (in ihrem Art.8) allerdings Aussagen, die sonst nur in verbindlichen Rechtstexten vorkommen. Da findet sich eine Abgrenzung gegenüber anderen verpflichtenden Texten, und es wird von der »Ausübung der Rechte« gesprochen, die in der vorliegenden Deklaration enthalten sind – obschon sie im juristischen Sinne keine Rechte sind und nicht mit dem Genuß der allgemein anerkannten Rechte in Konkurrenz treten sollen! Staatliche Maßnahmen, die getroffen werden, um die »Rechte« aus der Deklaration auszuführen, sollen nicht von vornherein als mit dem Prinzip der Gleichheit im Widerspruch stehend betrachtet werden. Nichts in dieser Deklaration solle so verstanden werden, daß dies eine Tätigkeit legitimiere, die gegen die Ziele und Zwecke der Vereinten Nationen gerichtet ist – die souveräne Gleichheit der Staaten, die territoriale Unverletzlichkeit und die politische Unabhängigkeit von Staaten miteingeschlossen.

Eine große Lücke klafft im Text allerdings in bezug auf die Sicherung und Durchsetzung der in der Deklaration genannten Rechte. Hier wird nichts angesprochen oder anempfohlen: Weder wird den Staaten ein Beschwerde- noch ein Ombudsmannsystem noch ein im Rahmen eines Minderheitenschutzes einzurichtender nationaler oder internationaler Rechtsschutz nahegelegt. Dieser Problemkreis ist schlicht und einfach offengelassen worden, was bedeutet, daß man das dem Gutdünken der Staaten überläßt. Ich halte dies für einen großen Mangel der Deklaration und habe dies auch in meiner mündlichen Stellungnahme als österreichischer Delegierter in der Kommission ausdrücklich hervorgehoben.

Die Deklaration enthält keine Begriffsbestimmung der Minderheit. Die Diskussion über diese Frage hat sich nicht nur während der Jahre der Erarbeitung der Deklaration von Tagung zu Tagung der Menschenrechtskommission wiederholt, sie war schon Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen in den Jahren 1947 bis 1951, die immer im Argument gipfelten, wenn man keine Definition finde, könnten auch keine internationalen Schutzmaßnahmen getroffen werden. So bedeutungsvoll

eine Definition des Begriffes der Minderheit auch wäre, so ist man doch in der Menschenrechtskommission über den eigenen Schatten gesprungen. Selbst ohne Definition bekennen sich die UN heute zu Minderheitenschutzmaßnahmen. Ein Anfang ist gemacht, und die Jugoslawienkrise dürfte die Dringlichkeit verstärkter Bemühungen hinreichend aufgewiesen haben.

Die beiden Texte – der ursprüngliche jugoslawische Vorschlag und der dann angenommene Deklarationstext – haben denselben juristischen Charakter. Sie sind nicht als verbindliche völkerrechtliche Akte konzipiert. Sie gehören als Deklarationen dem völkerrechtlichen »soft law« an.¹⁰ Sie enthalten völkergemeinschaftliche Zielsetzungen, denen die Politik der Staaten, aber auch die Politik der in den UN organisierten Staatengemeinschaft, also die der UN-Organe, tunlichst nachkommen soll. Allerdings kann sich bei gehöriger universeller Beachtung der Zielsetzungen der Deklaration auch ihr Rechtscharakter wandeln, wie dies im Falle der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nach mehr als 40jähriger Bewährung schon geschehen ist.¹¹ Die Deklaration könnte zum Standard und ihr Inhalt zum Bestandteil der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts werden.

Im übrigen unterscheidet sich der jugoslawische Entwurf von 1978 vom angenommenen Text in einem Punkte grundlegend. Der jugoslawische Entwurf war prinzipiell darauf ausgerichtet, die Minderheiten als Volksgruppen anzuerkennen und die vorgesehenen Rechte als Gruppen- oder kollektive Rechte zu gewährleisten. Daß das angenommene Konzept diesbezüglich vom ursprünglich anvisierten Konzept so fundamental abweicht, hat in der jahrzehntelang diskutierten Frage seinen Grund, ob das Schwergewicht des Volksgruppen- oder Minderheitenschutzes beim Schutz der Gruppe oder bei dem des Angehörigen einer solchen Gruppe liegen soll. Ist dem Gruppenrecht oder dem Individualrecht der Vorzug zu geben? Diese Frage ist im angenommenen Deklarationstext letztlich nach wie vor unentschieden. Das Schwergewicht liegt aber auf der Individualrechtskonzeption. Nur im Art.1 ist der Schutz der Gruppe ausdrücklich angesprochen.

Die Bestimmungen der Deklaration

Die Präambel des angenommenen Textes ist, wie schon erwähnt, umfassender als die des ursprünglichen Entwurfs. Präambeln bilden im Völkerrecht einen integrierenden Bestandteil von Kodifikationen.¹² Sie lassen Ziel und Absicht der Völkergemeinschaft schärfer erkennen und dienen im Zweifelsfalle als Interpretationshilfe. Die Präambel des von der Menschenrechtskommission angenommenen Deklarationsentwurfes enthält einen Verweis auf den seit 1948 gewachsenen Menschenrechtsstandard, der von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen weitgehend anerkannt worden ist. Bedeutungsvoll ist in diesem Zusammenhang der Verweis auf das Übereinkommen zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes und auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Beide Texte beziehen sich auch auf ethnische, nationale und religiöse Gruppen und schützen diese vor Völkermord und Diskriminierung. In der Präambel wird auch auf die Förderung regionaler und bilateraler Menschenrechtsinstrumente Bezug genommen. Die Deklaration schlägt mithin einen Bogen zum regionalen Minderheitenschutz, wie er im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) angepeilt wird und im Europarat in Vorbereitung ist. Die Grundgedanken der Deklaration sollen auch den Geist bilateraler Minderheiten- und Volksgruppenschutzkonzepte bestimmen, wie sie zum Beispiel im deutsch-polnischen und deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrag¹³ sowie in dem Südtirol betreffenden Vertragswerk¹⁴ festgelegt sind.

Der Hinweis in der Präambel, daß Volksgruppen- und Minderheitenschutz zum Frieden beiträgt, ist ebenso realistisch wie

die Mahnung, daß der Schutz der Angehörigen von Minderheiten im demokratischen und menschenrechtlichen Rahmen zukunftsweisend ist. Doch die sanfte Erinnerung, daß eine stärkere Sicherung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten wünschenswert ist, überdeckt nicht die Lücke im Text, daß Aussagen über ein effektives System zum Schutz der Minderheiten nicht enthalten sind. Das heißt, daß es noch immer den Staaten und Regionalorganisationen obliegt, je nach ihrem Gutdünken für ein wirksames Schutzsystem Sorge zu tragen. Der operative Teil der Deklaration umfaßt neun Artikel. Der Art.1 enthält eine vielversprechende Aussage über den Gruppenschutz: Die Existenz und die Identität nationaler oder ethnischer, kultureller, religiöser und sprachlicher Minderheiten ist zu schützen. Art.2 spricht von der Sicherung der Kultur, Religion und Muttersprache sowie der Teilnahme der Angehörigen von Minderheiten am gesamten öffentlichen Leben, von der Vereinsfreiheit und den grenzüberschreitenden Kontakten zu Bürgern anderer Staaten, zu denen nationale oder ethnische, religiöse oder sprachliche Bande bestehen. Art.3 bekräftigt, daß die Ausübung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten, einschließlich der »in dieser Deklaration niedergelegten«, individuell und in Gemeinschaft mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ohne jegliche Diskriminierung ausgeübt werden darf. Art.4 fordert die Staaten auf, Bedingungen zu schaffen, die den Angehörigen von Minderheiten die Möglichkeiten geben, ihre Kultur, Sprache, Religion, Tradition und Gewohnheiten zu entfalten. Die Lehre der Muttersprache wird empfohlen.

Art.5 empfiehlt den Staaten, ihre Politik auch an den legitimen Interessen der Angehörigen von Minderheiten zu orientieren. Die Art.6 und 7 legen es den Staaten nahe, in den in der Deklaration behandelten Fragen zusammenzuarbeiten und die Achtung vor den in dem Dokument niedergelegten Rechten zu fördern.

Art.8 stellt eine Beziehung zu den allgemeinen Menschenrechten her. Es wird hervorgehoben, daß staatliche Maßnahmen, die im Einklang mit der Deklaration durchgeführt werden und zur Begünstigung von Minderheiten führen mögen, nicht von vornherein als Diskriminierung gegenüber anderen angesehen werden können. Eine Vorbehaltsklausel sichert die Souveränität und territoriale Integrität der Staaten ab. Das ist ein Grundsatz, der sich durch alle UN-Menschenrechtstexte und vergleichbaren Dokumente¹⁵ zieht.

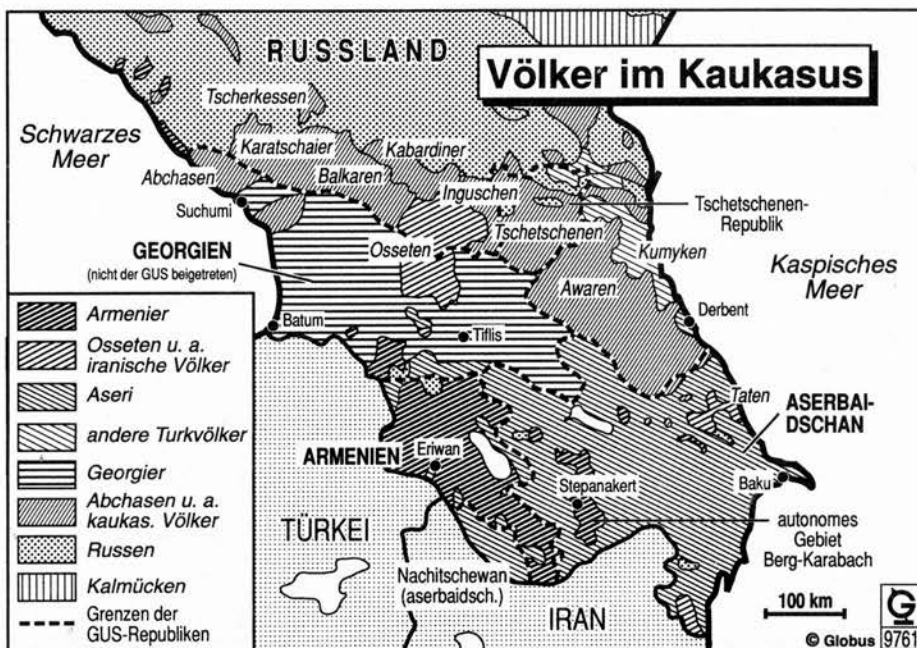
Art.9 endlich fordert den gesamten Verband der Vereinten Nationen auf, zur vollen Verwirklichung der in der Deklaration niedergelegten Rechte und Prinzipien beizutragen.

Pragmatischer Minderheitenbegriff

Es würde hier zu weit führen, die Artikel der Deklaration im einzelnen zu analysieren. Das muß einer eingehenderen Abhandlung vorbehalten bleiben. Sicher ist, daß in den 14 Jahren, während derer an dem Text der Deklaration in den UN und in den Staatskanzleien sowie in den NGOs – deren Beitrag zum Volksgruppen- und Minderheitenschutz in der Präambel, wie schon erwähnt, ja ausdrücklich gewürdigt wird – gearbeitet worden ist, Satz für Satz, Wort für Wort sorgfältig gewählt und aneinandergefügt wurden. Alle Worte und alle Sätze haben ihre juristisch-politische Bedeutung. Nichts darf in den Text hineingeheimnist werden, was in ihm nicht ausdrücklich formuliert ist. Grundlegend ist, daß die Deklaration die Minderheiten nicht definiert, sondern ihre Existenz voraussetzt, dabei jedoch ein für den Begriff der Minderheit entscheidendes Kriterium mehrfach betont: Gruppen und ihre Angehörigen sind nur im Hoheitsgebiet, in dem sie leben, schutzwürdig. Damit wird ein wichtiger Territorialbezug hergestellt, der auch im Völkerrecht gültig ist. Er wurzelt im pragmatischen Minderheitenbegriff: Die Angehörigen der Minderheit müssen, ja die Minderheit selbst muß ansässig sein. Dieses Ansässigkeitsanforderung setzt die staatsbürgerrechtliche Zugehörigkeit der Minderheitenangehörigen voraus. Damit will die Deklaration die Angehörigen »neuer Minderheiten« vom Genuß des UN-Minderheitenschutzes ausgrenzen. Das jedenfalls ist das Verständnis, mit dem die Staatenvertreter an die Erarbeitung des Textes herangegangen sind, wengleich der Wortlaut der Deklaration auch andere Interpretationen decken mag.

Ein zweites muß hervorgehoben werden: Es ist der österreichischen Delegation nicht gelungen, jene Klausel in die Präambel aufzunehmen, die bei der Genfer KSZE-Expertentagung 1991 und auf der KSZE-Konferenz in Moskau 1991 so viel Beachtung fand, wonach die Befassung mit Minderheiten- und Menschenrechtsfragen eben nicht mehr »ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates« gehört, die von der UN-Charta in ihrem Art.2, Ziffer 7, geschützt wird, sondern Angelegenheit von internationalem Belang ist.

Die von der UN-Menschenrechtskommission angenommene und vom ECOSOC gebilligte Deklaration liegt derzeit der Generalversammlung vor. Es besteht Hoffnung, daß der Entwurf ohne weitere Abschwächungen verabschiedet werden wird. In der Menschenrechtskommission haben die längst bekannten Gegner eines UN-Minderheitenschutzkonzeptes ihre Pfeile im Köcher gelassen. Immerhin ist die Sache des internationalen Minderheitenschutzes schon ein Stück weiter gediehen als



Eine der Regionen, in denen Nationalitätenkonflikte derzeit in besonderem Maße virulent sind, ist der Kaukasus. Zu den Konflikten um Abchasien und Berg-Karabach hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bereits Stellung genommen (siehe die Erklärungen seines Präsidenten S.172 dieser Ausgabe). Die größten Völker der Region sind die Aseri mit 6 770 000, die Armenier mit 4 620 000 und die Georgier mit 3 980 000 Köpfen; zu den kleineren ethnischen Gruppen zählen etwa die Tscherkessen (35 000), die Balkaren (70 000) oder die Abchasen (95 000).

die des juristisch und sachlich aufs engste verwandten Schutzes der Urbevölkerung. Die Konzepte sind dort weitergehend als im Bereich der nationalen oder ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten; die Kodifikation ist in den Händen der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, einem bereits 1947 geschaffenen Nebenorgan der Menschenrechtskommission. Erfreulicherweise steht zu erwarten, daß eine entsprechende Deklaration über die Rechte der Urbevölkerung im Jahre 1993, dem Internationalen Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt, verabschiedet werden wird.

- 1 Siehe die Übersicht über dieses System bei F. Ermacora, *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, 1974, Bd. I, S. 349ff.
- 2 Diese Resolution ist mit dem Titel »Fate of Minorities« überschrieben.
- 3 Er 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«. (Vollständiger Text des Paktes: VN 1/1974 S. 16ff.) – Anzumerken ist, daß die deutsche Übersetzung den Ausgangspunkt der »bestehenden Minderheit« nicht hinreichend deutlich macht, im Englischen heißt es »States in which ... minorities exist«.
- 4 Text dieses Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28ff. und bei Ermacora, *Internationale Dokumente zum Menschenrechtsschutz*, 3. Aufl. 1982.
- 5 F. Capotorti, *Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious*

- and Linguistic Minorities, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (UN Publ. E.78.XIV.1). Eine zweite Auflage erschien 1991 (E.91.XIV.2). – Siehe auch Francesco Capotorti, *Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten*. Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen?, VN 4/1980 S. 113ff.
- 6 Diese Definition einer Minderheit im Sinne des Art. 27 des Paktes lautet in deutscher Übersetzung: »... eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine beherrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige – Bürger dieses Staates – in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die, zumindest implizit, ein Gefühl der Solidarität bezeugen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist.«
 - 7 E/CN.4/L.1367/Rev.1 v.2.3.1978. – Capotorti setzt sich in seinem Aufsatz in dieser Zeitschrift (Anm. 5) auch mit diesem Entwurf auseinander.
 - 8 Das ist letztlich an dem Bericht zu erkennen, der in E/CN.5/1992/48 (mit Corr.1) zu finden ist. Er ist der letzte Bericht der oben genannten »open ended working group«, die im Dezember 1991 in zweiter Lesung den Entwurf einer Deklaration annahm.
 - 9 Darunter Italien und Österreich.
 - 10 Zum Begriff des »soft law« siehe N.A. Maryan Green, *International Law*, 3. Aufl. 1987, S. 112. Vgl. auch F. Ermacora, *Soft Law im Verfassungsrecht?*, in: *Festschrift Geiger*, 1989, S. 145 m. w. N.
 - 11 Es ist heute unbestritten, daß der Inhalt der Allgemeinen Erklärung zum Völkergewohnheitsrecht zählt.
 - 12 Siehe dazu den Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention.
 - 13 Siehe den Text des deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrages, in: *Bulletin* (hrg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 24 v. 4. 3. 1992, S. 233ff., Art. 20 und 21.
 - 14 Siehe dazu F. Ermacora, *Südtirol. Die verhinderte Selbstbestimmung*, 1991.
 - 15 Genannt sei vor allem die »Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen«, A/Res/2625(XXV) v. 24. 10. 1970 (Text: VN 4/1978 S. 138ff.).

Südtirol: beendeter Streit mit verbliebenen Fragen

Im politisch turbulenten Jahr 1992 ist es schon bemerkenswert, wenn ein jahrzehntelanger Streit gegenüber den Vereinten Nationen für erledigt erklärt wird. Am 17. Juni teilte Österreichs Ständiger Vertreter am UN-Sitz, Peter Hohenfellner, dem Generalsekretär unter Bezug auf die Tagesordnungspunkte 98 und 135 der 46. Generalversammlung – »Menschenrechtsfragen« und »Entwicklung und Festigung der Gutnachbarkeit zwischen den Staaten« – mit, seine Regierung betrachte seit dem 11. Juni den Disput mit Italien bezüglich der Rechte der Bevölkerung Südtirols als beendet; Italiens UN-Botschafter Vieri Traxler äußerte sich am gleichen Tag im gleichen Sinne. Gegenstand der Behandlung durch die Generalversammlung war Südtirol vor mehr als 30 Jahren geworden; mit den Resolutionen 1497(XV) vom 31. Oktober 1960 und 1661(XVI) vom 28. November 1961 hatte das Weltforum Italien und Österreich aufgegeben, gemeinschaftlich nach einer Lösung zu suchen und das Pariser Übereinkommen über Südtirol von 1946 durchzuführen.

Die Südtirol-Problematik gehört zu jenen Minderheiten- und Nationalitätenfragen, die von den nach dem Ende des Ersten Weltkriegs in Pariser Vororten abgeschlossenen Friedensverträgen nicht gelöst, sondern erst geschaffen wurden. Die nunmehr gefundene endgültige Lösung für die internationale Festschreibung der Maßnahmen des schon in den sechziger Jahren geschnürten »Pakets« – dessen wichtigster Bestandteil das Autonomie-Statut von 1971/72 ist – bleibt unterhalb einer Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der betroffenen Bevölkerung. Zugleich räumt sie dieser aber ein Maß an Selbstbestimmung über die eigenen Angelegenheiten ein, das sich im Hinblick auf andere Krisenregionen eines Tages als vorbildhaft erweisen mag. Zudem zeigt sich, daß demokratische Verhältnisse im Staat, unter der Minderheit selbst und bei der Schutzmacht der Minderheit der beste Garant einer friedlichen Konfliktlösung sind. Deutlich wird auch, daß wirksamer Minderheitenschutz – wie der Schutz der Menschenrechte überhaupt – nicht mehr der ausschließlichen inneren Zuständigkeit der Staaten überlassen bleiben kann.

Was das Ausmaß der internationalen Verankerung der für Südtirol gefundenen Lösung angeht, so gehen hier, kurz nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung, die Meinungen noch auseinander.

Rechtsprobleme nach der Beilegung des Streites über Südtirol

NICOLETTA BUCHER

Frieden, Entwicklung und fruchtbare Zusammenarbeit in Europa und auch den anderen Weltregionen können nur gesichert werden, wenn von nationalstaatlicher Rechthaberei Abstand genommen wird und die Rechte der Volksgruppen in einem supranationalen Kontext politisch und juristisch verankert werden. Zwar ist dieser Weg auch für Südtirol noch keineswegs abgeschlossen, doch ändert dies nichts an der Gültigkeit dieser Maxime. Denn die Südtirolfrage ist auch nach der Beendigung

der österreichisch-italienischen Auseinandersetzung vor den UN noch immer konfliktträchtig, und zwar insbesondere auf Grund divergierender Rechtsauffassungen der ehemaligen Streitparteien und einiger nicht ausgeräumter grundlegender Probleme; hier sind vor allem die Einwirkungsmöglichkeit der staatlichen Gesetzgebung auf die Autonomie und die Frage der rechtlichen und internationalen Absicherung des »Pakets« zu nennen.