

Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten

Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen?

FRANCESCO CAPOTORTI

Anders als der Völkerbund hat die Organisation der Vereinten Nationen dem Thema »Minderheiten« kaum Beachtung geschenkt. Parallel zur Artikulierung eines neuen Selbstbewußtseins unter schon im Verschwinden geglaubten ethnischen Gruppen, parallel auch zur Belebung der politischen und wissenschaftlichen Diskussion etwa um den Regionalismus ist jedoch in der Weltorganisation jahrzehntealtes Desinteresse neuem Nachdenken gewichen. Die ersten vier Beiträge dieses Heftes befassen sich — aus unterschiedlicher Perspektive und mit unterschiedlichem Ansatz — mit der Problematik. Zunächst nimmt der frühere Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz Stellung zum gegenwärtigen Stand der Diskussion in den Vereinten Nationen:

I

Im Verlauf ihrer drei letzten Jahrestagungen (1978, 1979, 1980) hat die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen damit begonnen, sich mit der Möglichkeit der Ausarbeitung einer Deklaration der Generalversammlung über die Rechte der Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten zu befassen. In dem Bemühen um die Regelung der besonderen Probleme der Minderheiten im Rahmen des allgemeinen Schutzes der Menschenrechte ist damit ein neues Kapitel aufgeschlagen worden. Dieses langwierige und schwierige Unterfangen hat bisher lediglich zu einem einzigen greifbaren Ergebnis geführt, nämlich zur Aufnahme einer kurzgefaßten Bestimmung in den Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 27)¹.

Die neue Initiative geht auf eine in Resolution 5(XXX) vom 31. August 1977 enthaltene Empfehlung der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz zurück. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß die Unterkommission bereits 1971 mit der Ausarbeitung einer besonderen Studie über die Rechte der Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten begonnen hatte und daß eines der Ergebnisse der 1977 abgeschlossenen Studie in der Empfehlung bestand, eine Grundsatzklärung auszuarbeiten, die die Verwirklichung der in Art. 27 des Paktes niedergelegten Ziele erleichtern sollte². Die Unterkommission machte sich in der genannten Entschließung 5(XXX) die Schlußfolgerungen des Sonderberichterstatters zu eigen³. Kurz darauf legte die jugoslawische Regierung auf der 34. Tagung der Menschenrechtskommission im Jahre 1978 einen Deklarationsentwurf vor und unterstrich damit ihr traditionelles Interesse an der Minderheitenfrage⁴. Dieser Text bildete die Grundlage für einen Gedankenaustausch zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, der zwar noch in den Anfängen steckt, der jedoch im Verlauf der diesjährigen 36. Tagung der Kommission eine gewisse Erweiterung erfahren hat⁵.

II

Ein Punkt, der von großer Bedeutung ist und vorweg geklärt werden muß, betrifft das Verhältnis zwischen Art.27 des Paktes und der geplanten Deklaration. In den Schlußfolgerungen des erwähnten Sonderberichts konnte ich bereits meine Auffassung zum Ausdruck bringen, daß es nicht angebracht wäre zu versuchen, Art.27 durch weitergefaßte oder andersgeartete Bestimmungen zu ersetzen. Ein derartiger Versuch würde auf solche politischen Schwierigkeiten stoßen, daß er fast mit Sicherheit zum Scheitern verurteilt wäre; auf jeden Fall würde er aber das empfindliche Gleichgewicht in Frage stellen, auf dem die mit dem Pakt getroffene Regelung beruht, wo-

durch die Aussichten auf weitere Ratifizierungen getrübt würden. Meines Erachtens sollte statt dessen angestrebt werden, die sich aus Art.27 ergebenden Folgerungen zu verdeutlichen, indem man klarstellt, welche Schritte die Staaten zu unternehmen haben, um die Einhaltung der in dieser Bestimmung anerkannten Rechte sicherzustellen. Auch die Verwirklichung eines solchen Vorhabens wird voraussichtlich auf Hindernisse stoßen. Diese dürften jedoch leichter zu überwinden sein: sei es wegen des formell nicht bindenden Charakters einer Deklaration, sei es, weil der Gegenstand in einer Bestimmung verankert wäre, die bereits die Zustimmung der Generalversammlung gefunden hat und in den Staaten, die den Pakt ratifiziert haben, in Kraft ist.

Die Idee einer Deklaration der Generalversammlung wäre zweifelsohne nicht angebracht, wenn Art.27 nicht so allgemein und in gewisser Weise zweideutig gefaßt wäre. Zum einen wird nämlich der Inhalt der den Angehörigen von Minderheiten eingeräumten Rechte völlig unbestimmt gelassen: das Recht auf ein eigenes kulturelles Leben, das Recht auf Bekenntnis und Ausübung der eigenen Religion sowie das Recht, sich der eigenen Sprache zu bedienen. Jeder dieser drei Ausdrucksformen kommt eine solche Bedeutung zu, daß sich die jeweiligen sich daraus ergebenden Folgerungen nur schwer bestimmen lassen. Die fehlende Bestimmtheit kann natürlich als Argument für die Erweiterung des Ermessensspielraums der Staaten angeführt werden, denen die Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung obliegt. Zum anderen ist die Formulierung des Artikels mehrdeutig, wenn es darin heißt, daß Angehörigen von Minderheiten die erwähnten Rechte »nicht ... vorenthalten werden« dürfen. Diese Wendung hat eine Auffassung entstehen lassen, nach der Art.27 den Staaten keinerlei positive Verpflichtung (Verpflich-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Francesco Capotorti, geb. 1925, ist Professor für Völkerrecht an der Universität Rom und Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg. Von 1963 bis 1976 Mitglied der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz der Vereinten Nationen.

Dr. Peter Gerber, geb. 1945, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Völkerkundemuseum der Universität Zürich; Lehraufträge an der Universität Zürich. Forschungen über nordamerikanische Indianer.

Dr. Dirk Gerdes, geb. 1945, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Veröffentlichungen u. a. zur Regionalismus-Problematik in Westeuropa.

Dr. Dr. Reimer Gronemeyer, geb. 1939, Theologe und Soziologe, ist seit 1975 Professor für Soziologie an der Universität Gießen. Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung.

Dr. Mark Münzel, geb. 1943, ist Kustos am Städtischen Museum für Völkerkunde in Frankfurt am Main; Lehraufträge an den Universitäten Gießen und Frankfurt. Forschungen über südamerikanische Indianer.

Dr. Wilfried Skupnik, geb. 1939, Regierungsdirektor, ist Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Dienstes beim Deutschen Bundestag.

tung zum Handeln) auferlegt, sondern lediglich verlangt, daß diese sich nicht in die spontanen Betätigungen der Minderheiten auf dem Gebiet der Kultur, Religion und Sprache einmischen⁶. Würde dies zutreffen, würde sich die Verbindlichkeit von Art.27 auf die Respektierung eines bestimmten, den Angehörigen von Minderheiten eingeräumten Freiheitsraumes seitens der Regierungen beschränken.

Meiner Meinung nach muß Art.27 korrekterweise ganz anders ausgelegt werden. Danach sind die Regierungen gehalten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Angehörigen von Minderheiten ihre grundlegenden Interessen auf dem Gebiet der Kultur, Religion und Sprache zu garantieren. Diese Auffassung läßt sich auf verschiedene Argumente stützen. Zunächst muß betont werden, daß jede Regelung des Minderheitenschutzes immer zwei Gesichtspunkte beinhaltet, die nicht voneinander zu trennen sind. Zum einen ist dies der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, während sich der andere Gesichtspunkt in dem Ergreifen besonderer Maßnahmen ausdrückt, die dazu geeignet sind, zu einer tatsächlichen Gleichstellung zwischen den Bürgern, die Minderheitengruppen angehören, und der übrigen Bevölkerung zu führen⁷. Es ist dies die Aufgabe eines jeden Staates, der er durch den Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nachzukommen hat und der er selbstverständlich nicht dadurch genügt, daß er sich auf die Gewährleistung der Nichteinmischung in die spontanen Betätigungen der Minderheiten beschränkt.

Zweitens ist von den in Art.27 anerkannten Rechten das Recht auf die Pflege des kulturellen Lebens das umfassendste, weil einerseits die Identität einer Minderheit das Ergebnis ihrer besonderen Kultur ist und auch die religiösen und sprachlichen Probleme nicht von den kulturellen zu trennen sind. Daher kann es nicht in Betracht kommen, die anerkannten kulturellen Rechte zusammen mit den wirtschaftlichen und sozialen Rechten in dem gleichnamigen Pakt dahingehend auszulegen, daß der Staat deren Verwirklichung durch aktives Handeln fördern muß, das in Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte anerkanntes Recht der Minderheiten auf Pflege ihrer Kultur dagegen lediglich als Gewährleistung der Nichteinmischung seitens der Behörden anzusehen.

Jede kulturelle Entwicklung ist abhängig von dem oftmals recht erheblichen Einsatz menschlicher und finanzieller Ressourcen und nur wenige Minderheiten verfügen über ausreichende Mittel, um die eigene Kultur zu retten und lebendig zu erhalten. Formal gesehen ist ein Hinweis auf Art.15 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angebracht. Darin heißt es nach der Anerkennung des allen zustehenden Rechtes, »am kulturellen Leben teilzunehmen«, dann in Abs.2, daß die Vertragsstaaten die »zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Maßnahmen« zu treffen haben. Angesichts dieser Bestimmung läßt sich schwerlich die Auffassung vertreten, daß die gegenüber den Angehörigen von Minderheiten bestehenden Verpflichtungen der Staaten im kulturellen Bereich anderer Natur und von geringerer Tragweite seien. Wie schließlich die Erfahrung mit jeder Regelung des Minderheitenschutzes zeigt, liegen die für das Überleben von Minderheitengruppen entscheidenden Probleme in der Schaffung und dem Unterhalt von Schulen und kulturellen Einrichtungen, in der Verfügbarkeit geeigneter Informationsorgane und in der Möglichkeit des Gebrauchs der eigenen Sprache auch im öffentlichen Verkehr⁸. Die Lösung dieser Probleme setzt notwendigerweise ein ganzes Bündel rechtlicher und finanzieller Maßnahmen seitens der öffentlichen Hand voraus.

Die vorstehenden Ausführungen sollen — wie bereits dargelegt — der Rechtfertigung meiner Auslegung des Art.27 dienen. Von Bedeutung ist jedoch, daß die Vereinten Nationen zur Frage der Auslegung Stellung nehmen, um zu verhindern (oder doch die Gefahr so klein wie möglich zu halten), daß

die Staaten, die einer wirksamen Regelung des Minderheitenschutzes ablehnend gegenüberstehen, die einschränkende Auslegung der Bedeutung dieser Bestimmung als Vorwand benutzen. Die Deklaration sollte daher gerade und in erster Linie dazu dienen, diese einschränkende Auslegung zu überwinden, die positiven Folgerungen aus Art.27 herauszustellen und somit den Staaten, die diese Bestimmung in vollem Umfang und bona fide anwenden wollen, eine Richtschnur an die Hand zu geben.

III

Aus dem ergänzenden Charakter der Deklaration im Verhältnis zu Art.27 ist u. a. zu folgern, daß die Bezugnahme auf die den einzelnen Angehörigen von Minderheiten zustehenden Rechte beizubehalten ist. Keinesfalls dürfen als Träger der betreffenden Rechte die Gruppen an ihre Stelle treten; es darf somit nicht einfach von den Rechten »der Minderheiten« gesprochen werden.

Es handelt sich hier nicht, wie es scheinen mag, um ein linguistisches Problem. Diesem Punkt kommt vielmehr rechtliche und politische Bedeutung zu, die man klar erkennen muß. Rechtlich gesehen läßt sich zunächst feststellen, daß Art.27 im Einklang mit der allgemeinen Anlage der Pakte steht und deshalb Individualrechte anerkennt. Bekanntlich ist in beiden Pakten nur in Art.1 ein Recht kollektiver Art verankert worden, nämlich das Recht der Völker auf Selbstbestimmung⁹. Dabei handelt es sich jedoch um eine Ausnahme, die einen wesentlichen Grundsatz der Charta der Vereinten Nationen widerspiegelt und eben deshalb zu Recht am Anfang der beiden Menschenrechtspakte steht, da es die Voraussetzung für die Gewährleistung aller Individualrechte ist. Vergleichbares läßt sich über die Minderheiten nicht sagen. Würde man diese zu Trägern eines weiteren kollektiven Rechtes machen, so würde im Gegenteil die (später zu behandelnde) Abgrenzung zwischen der Regelung des Minderheitenschutzes und dem Selbstbestimmungsrecht weiter erschwert. Nicht von ungefähr bezieht sich daher Art.27 auf Personen, die Minderheitengruppen angehören, wenn auch zugleich betont wird, daß der Genuß der in dieser Bestimmung anerkannten Rechte nur »gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe« erfolgen kann¹⁰.

Zweitens ist politisch gesehen zu beachten, daß die Gefahr der Förderung von Gegensätzlichkeiten zwischen den Minderheiten und den von ihnen bewohnten Staaten, auf die viele der Widerstände der Regierungen gegen eine internationale Regelung dieser Materie zurückzuführen sind, dann erhöht wird, wenn von einer Übertragung von Rechten an die Minderheiten die Rede ist. Was die Staaten befürchten ist, daß die in ihrem Innern bestehenden ethnischen, sprachlichen oder religiösen Gruppen (insbesondere die ersteren) dazu ermuntert werden, sich gewissermaßen mit ihnen auf eine Stufe zu stellen, wodurch ihre Autorität herausgefordert und die Bande der Unterordnung unter ihre Macht negiert würden, sollten die Gruppen völkerrechtlich als schutzwürdig anerkannt werden. Bereits in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg sah ein Teil der Lehre in der bloßen Existenz einer besonderen Schutzregelung unter der Ägide des Völkerbundes einen Beweis für die Völkerrechtssubjektivität der Minderheiten. Meines Erachtens darf dieser Fehler nicht noch einmal begangen werden, denn er würde die Aussichten auf eine allgemeine Verstärkung des Schutzes der Rechte der Angehörigen von Minderheiten gefährden.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß eine mit Personalcharakter ausgestattete Minderheit zwangsläufig eine organisierte Gruppe wäre. Sie würde daher danach streben, sich eine eigene Organisation zu geben, um auf diese Weise ihre Rechte geltend zu machen. Für den einzelnen Angehörigen einer Minderheit brächten solche Bestrebungen die Gefahr mit sich, daß seine Wahlfreiheit aufs Spiel gesetzt würde. In bezug auf den einzelnen darf die Möglichkeit nicht präju-

diziert werden, sich für die Integration in die Mehrheit zu entscheiden (eine von vielen gewünschte Lösung, insbesondere bei Minderheiten, die durch Einwanderung entstanden sind) oder aber durch das eigene Verhalten zur Wahrung der Identität der Gruppe beizutragen. Eine organisierte Minderheit dagegen könnte gegenüber ihren Angehörigen ihre eigene Politik zur Geltung bringen und das Interesse des einzelnen einer bestimmten Auslegung des Gruppeninteresses opfern.

IV

Die bisherigen Ausführungen zeigen, wie wichtig es ist, daß jeder Entwurf einer Deklaration über die Rechte von Angehörigen einer Minderheit fest in Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte verankert bleibt¹¹. Gleichwohl ist abzusehen, daß zumindest drei große Schwierigkeiten überwunden werden müssen, bevor es zu einer befriedigenden Erklärung kommen kann, durch die die in jener Bestimmung enthaltenen Grundsätze in der richtigen Richtung weiterentwickelt werden.

Die erste dieser Schwierigkeiten besteht in der Ausarbeitung eines Textes, der weltweit Anwendung finden kann und sich daher an die in der Welt bestehenden höchst unterschiedlichen Situationen anpassen läßt. Die Präzedenzfälle auf dem Gebiet des internationalen Minderheitenschutzes stammen im wesentlichen aus Europa. Das Problem existiert jedoch in allen Kontinenten, wenn auch unter recht unterschiedlichen Bedingungen, was die kulturelle und wirtschaftliche Entwicklungsstufe der Minderheiten oder das Verhältnis zur Mehrheit in den Staaten anbetrifft, deren Einheit oftmals noch nicht gefestigt ist. Auf der anderen Seite wäre eine Stellungnahme der Vereinten Nationen zur Frage der Menschenrechte nicht sinnvoll, wenn nicht alle Einzelpersonen einbezogen würden, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten, gleich auf welchem Punkt der Erde, unterstehen.

Weiterhin ist es auch schwierig festzulegen, wo die Grenze für die Anwendung der Grundsätze in dem hier erörterten Bereich hinsichtlich der Mindestgröße der Minderheitengruppen zu ziehen ist. Man denke etwa an die allgemein bekannte Zersplitterung der Stammesgruppen in einigen Staaten Afrikas. Nach Gesichtspunkten der Logik können die An-

gehörigen einer jeder dieser Gruppen die in Art.27 niedergelegten Rechte geltend machen. Dies würde jedoch im konkreten Fall für die jeweiligen Staaten ungeheure Probleme aufwerfen, die in vielen Fällen ihre Kräfte bei weitem übersteigen würden.

Hinzu kommt eine Schwierigkeit, die zugleich psychologischer, politischer und rechtlicher Natur ist. Wie ich bereits hervorgehoben habe, bedarf der Minderheitenschutz über das Grundprinzip der Nichtdiskriminierung hinaus zu seiner Verwirklichung bestimmter besonderer Maßnahmen. Doch wie weit dürfen derartige Maßnahmen gehen, ohne daß es zu einer privilegierten Behandlung kommt und dadurch Widerstände unter Berufung auf eben diesen Gleichheitsgrundsatz hervorgerufen werden, dem die besonderen Maßnahmen doch erst wirklich Geltung verschaffen sollten? Im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 sind »besondere und konkrete Maßnahmen«, durch die die Entwicklung und der Schutz bestimmter Rassengruppen oder der ihnen angehörenden Einzelpersonen sichergestellt werden sollen, nur für eine begrenzte Zeit vorgesehen; weiter heißt es dort, daß diese Maßnahmen »in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte ... zur Folge haben (dürfen), nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind« (Art.2 Abs.2). Der Schutz der Identität von Minderheiten erfordert jedoch Dauermaßnahmen. Abstrakt läßt sich die Frage natürlich dahingehend beantworten, daß eine unterschiedliche Behandlung immer dann gerechtfertigt ist, wenn sie dafür erforderlich ist, daß die tatsächliche Verschiedenheit der Angehörigen einer Minderheit nicht beseitigt und unterdrückt wird. Dagegen ist sie dann nicht gerechtfertigt, wenn sie diesen Einzelpersonen Vorteile verschafft, die zur Erreichung dieses Ziels nicht notwendig sind. Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, daß die konkrete Bestimmung der Grenzlinie alles andere als leicht ist.

V

Der Deklarationsentwurf, den Jugoslawien der Menschenrechtskommission vorgelegt hat, besteht aus einer Präambel und fünf Artikeln. In der Präambel wird vor allem Bezug

Indianer vor dem Völkerbundpalais — dieses nicht alltägliche Bild bot sich in Genf im September 1977, als nichtstaatliche Organisationen (NGOs) eine Internationale Konferenz über die Diskriminierung der Ureinwohner beider Amerika durchführten. Über 100 Delegierte von mehr als 60 indianischen Völkern aus insgesamt 15 Staaten nahmen an ihr teil. Vgl. den Beitrag über indianische Minderheitenbewegungen in Nord- und Südamerika S.122ff. dieser Ausgabe.



genommen auf das allgemeine Thema der Förderung der Menschenrechte (die als »eines der grundlegenden Ziele der Vereinten Nationen« bezeichnet wird) und auf eine Reihe völkerrechtlicher Verträge auf diesem Gebiet (insbesondere den Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das von der UNESCO ausgearbeitete Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen und das Übereinkommen der ILO über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf). Ferner wird darauf hingewiesen, daß die Verwirklichung und Förderung der Rechte der Minderheiten zur internationalen Freundschaft und Zusammenarbeit beitragen werde. Dann wird die Notwendigkeit unterstrichen, unter Berücksichtigung der bisher im Rahmen der Vereinten Nationen geleisteten Arbeit eine wirksamere Anwendung der bestehenden völkerrechtlichen Verträge über die Rechte der Minderheiten sicherzustellen¹². Im eigentlichen Text der Deklaration werden folgende Punkte behandelt: das Existenzrecht der Minderheiten, das Recht auf Respektierung und Förderung ihrer Eigenheiten sowie auf volle Gleichheit im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung (Art.11), der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zugunsten der Angehörigen von Minderheiten (Art.2 Abs.1) und die Notwendigkeit von Maßnahmen, welche die Minderheiten und ihre Angehörigen in die Lage versetzen, ihre Eigenheiten frei zum Ausdruck zu bringen, ihre Kultur, Erziehung, Sprache, Traditionen und Gebräuche zu entwickeln sowie in angemessener Weise am kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben des Landes teilzunehmen, in dem sie leben (Art.3)¹³. Schließlich folgen eine Bestimmung über die Verpflichtung, die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Staaten, in denen Minderheiten leben, ohne Einmischung in deren innere Angelegenheiten zu respektieren (Art.4 Abs.1)¹⁴, und eine Bestimmung, in der die Wechselbeziehung zwischen internationaler Zusammenarbeit und Verbesserung der Lage der Minderheiten hervorgehoben wird (Art.5)¹⁵.

Im Lichte der bisherigen Ausführungen erscheint dieser Entwurf in mehrfacher Hinsicht wenig befriedigend. Vor allem tritt er offen für die Übertragung von Rechten auf die Minderheiten als Gruppen ein. Das Dokument wird nicht nur als »Deklaration über die Rechte der nationalen, ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten«¹⁶ bezeichnet, sondern auch in der Präambel und in den vorstehend zusammengefaßten Artikeln ist nahezu durchgehend von den Rechten der Minderheiten die Rede. Die Argumente für die uneingeschränkte Anlehnung an den Wortlaut von Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte sollen hier nicht wiederholt werden; meines Erachtens sind sie stichhaltig und durchschlagend. Ich beschränke mich auf den Hinweis, daß der Tagesordnungspunkt, zu dem der Entwurf vorgelegt wurde, die Bezeichnung »Rechte der Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten« trug. Nur dort, wo der Genuß aller Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterscheidung nach — nationaler, ethnischer oder rassischer — Abstammung, nach Sprache oder nach Religion (Art.2 Abs.1) bekräftigt wird, nimmt der Entwurf Bezug auf die Angehörigen der Minderheiten. Es liegt jedoch auf der Hand, daß dies wegen des individuellen Charakters jener Rechte und Freiheiten unvermeidbar ist und daß sich hieraus die im Verhältnis zu den Normen, die den Minderheiten Rechte einräumen, deutlich unterschiedliche Ausgestaltung ergibt. Diese Unterscheidung ist dem Pakt fremd, und es ist daher willkürlich, sie in eine Deklaration einzuführen, die der Durchführung der bestehenden völkerrechtlichen Verträge dienen soll (vorerwählter vierter Absatz der Präambel).

Ebensowenig ist es gerechtfertigt, die Kategorie der »nationalen« Minderheiten als getrennt von jener der ethnischen Minderheiten anzusehen. Insoweit ist die Kritik auf die For-

mulierung des entsprechenden Tagesordnungspunktes auszu-dehnen. Es gibt keinen objektiven Grund, den drei in Art.27 des Paktes genannten Gruppen eine vierte hinzuzufügen. In jener Bestimmung wird der Begriff »ethnische Minderheiten« gebraucht, um sowohl die durch ein biologisches Merkmal gekennzeichneten Gruppen (die rassistischen Minderheiten) als auch die durch kulturelle und historische Faktoren zusammengehaltenen Gruppen (die nationalen Minderheiten) zu erfassen. Es stellt eine unnötige Wiederholung dar, wenn in der Deklaration der weite Begriff »ethnische Minderheiten« beibehalten und ihm die Gruppe der »nationalen Minderheiten« zur Seite gestellt wird¹⁷. Man hat daher den Eindruck, daß die Sprache des Entwurfs nicht der begrifflichen Klarheit dienen soll, sondern von der Absicht geprägt ist, getreu die Lage in den Staaten widerzuspiegeln, in denen die Begriffe »nationale Minderheiten« oder »miteinanderlebende Nationalitäten« im offiziellen Sprachgebrauch verwendet werden.

Befremden ruft der jugoslawische Entwurf jedoch vor allem in anderer Hinsicht hervor. Wenn es zutrifft, daß eine Erklärung über die Rechte der Angehörigen von Minderheiten in erster Linie dazu dienen sollte, die besonderen Schutzmaßnahmen zu benennen, die in Art.27 im dunkeln bleiben, so wären einige nähere Angaben über den Inhalt solcher Maßnahmen notwendig: So müßte man etwa versuchen darzulegen, was die Staaten auf den Gebieten Erziehung, kulturelle Einrichtungen, Gebrauch der Sprache vor den Gerichten, Mittel zur Verbreitung von Gedanken usw. tun sollen. Realistischerweise muß eingeräumt werden, daß durch jedes Bemühen, über eine allgemein gehaltene Formulierung hinauszugehen, die Hindernisse für die Annahme einer Erklärung vermehrt werden. Wird andererseits jedoch keine Anstrengung in diesem Sinne unternommen, so fragt man sich, wozu die Erklärung noch gut sein soll. Nun werden zwar in Art.3 des jugoslawischen Entwurfs gewisse Maßnahmen für die Erreichung bestimmter Ziele als wesentlich bezeichnet (freier Ausdruck der Eigenheiten der Minderheiten, Entwicklung der Kultur, der Erziehung, der Sprache, der eigenen Traditionen, angemessene Teilnahme am kulturellen, wirtschaftlich-sozialen und politischen Leben des Landes), doch findet sich dort nichts, nicht einmal beispielhaft, über die Art dieser Maßnahmen. Zudem geht aus dem Entwurf nur implizit hervor, daß die Staaten nach Art.27 des Paktes verpflichtet sind, positive Maßnahmen zum Schutz der kulturellen, sprachlichen und religiösen Werte der Angehörigen von Minderheiten zu ergreifen¹⁸, während das in diesem Zusammenhang eigentlich Wichtige eine Klarstellung gewesen wäre.

Auch an anderen Punkten des jugoslawischen Entwurfs läßt sich Kritik üben. Die Erwähnung des Existenzrechts der Minderheiten in Art.1 erscheint unangebracht angesichts der weitaus stärkeren und feierlichen Garantie durch das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948 (auf das eine Bezugnahme, zumindest in der Präambel, angebracht gewesen wäre)¹⁹. In diesem Artikel ist auch vom Recht der Minderheiten auf Gleichbehandlung die Rede; mit unzutreffenden Worten wird auf diese Weise der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zum Ausdruck gebracht, der doch gerade in Art.2 in bezug auf die Angehörigen von Minderheiten betont wird.

In Art.4 wird die Beachtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unabhängigkeit der Staaten sowie des Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten in angemessener Weise zum Ausdruck gebracht; es wäre jedoch besser gewesen, zwischen den diesen Grundsätzen inhaltlich entsprechenden Verpflichtungen Dritter und der den einzelnen Angehörigen von Minderheiten obliegenden Pflicht zu unterscheiden, diese Werte nicht zu gefährden. Eigenartig ist ferner, daß es die Verfasser des Entwurfs vorgezogen haben, sich nicht zu der für die Angehörigen von Minderheiten bestehenden Verpflichtung zu äußern, sich gegenüber dem Staat, dem sie angehören, loyal und treu zu ver-

halten. Hierbei handelt es sich jedoch um ein notwendiges Element des Gleichgewichts, das den diesen Einzelpersonen zustehenden Rechten entspricht.

Eigenartig ist schließlich im jugoslawischen Vorschlag auch das Fehlen jeglichen Hinweises auf Art.27 des Paktes (wie bereits bemerkt, wird in der Präambel der Pakt in seiner Gesamtheit neben verschiedenen anderen völkerrechtlichen Verträgen erwähnt). Man gewinnt den Eindruck, daß es die Verfasser des Textes angesichts der im Verhältnis zu ihrem Dokument unterschiedlichen Ausgestaltung von Art.27 vorgezogen haben, einen Zusammenhang mit dieser Bestimmung auszuschließen und den Eindruck zu vermitteln, es handle sich um den Beginn eines völlig neuen Kapitels in Sachen Minderheitenschutz durch die Vereinten Nationen. Meines Erachtens können greifbare, annehmbare und dauerhafte Ergebnisse jedoch nur durch die Ausarbeitung einer Deklaration erreicht werden, die mit Art.27 des Paktes in Einklang steht und als ein Text zur Anwendung dieses Artikels ausgelegt werden kann.

VI

Im Jahre 1978 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Regierungen der Mitgliedstaaten entsprechend der Resolution 14A(XXXIV) der Menschenrechtskommission die Dokumentation über die jüngsten Arbeiten dieses Gremiums und seiner Unterkommission über die Frage der Rechte der Angehörigen von Minderheiten übermittelt. Diese Dokumentation enthielt den jugoslawischen Deklarationsentwurf und war wie gewöhnlich von einem Ersuchen um Stellungnahme begleitet. Am 24. April 1980 hatten 26 Regierungen geantwortet, von denen einige jedoch lediglich erklärten, sie hätten keine Stellungnahme abzugeben, oder sich darauf beschränkten, die jeweils in ihrem Land bestehenden Systeme der Behandlung von Minderheiten knapp darzulegen; damit beläuft sich die Zahl der inhaltlichen Stellungnahmen auf etwa ein Dutzend. Dem ist allerdings hinzuzufügen, daß dieses Thema während der letzten Tagung der Menschenrechtskommission im März dieses Jahres Gegenstand ausgedehnter Erörterungen einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe war. Aus den dort von einer Reihe von Delegationen abgegebenen Erklärungen ergeben sich interessante Hinweise. Somit läßt sich eine erste summarische Bilanz der Aufnahme ziehen, die der jugoslawische Entwurf erfahren hat.

Allgemein kann man sagen, daß sich eine große Mehrheit von Stimmen für die Ausarbeitung einer Deklaration ausgesprochen hat; eine einzige Regierung hat sich bisher im Sinne einer einschränkenden Auslegung von Art.27 und skeptisch über den Nutzen einer Deklaration geäußert²⁰. Auf der anderen Seite wurde der jugoslawische Entwurf von den meisten als eine Diskussionsgrundlage angesehen, die der Änderung und Ergänzung bedürfe²¹, während sich eine Regierung dafür ausgesprochen hat, der Unterkommission die Aufgabe der Ausarbeitung eines Deklarationsentwurfs zu übertragen²².

Die Notwendigkeit, von Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte auszugehen und den Zusammenhang mit dieser Bestimmung zu wahren, ist von der Mehrzahl der Beteiligten unterstrichen worden²³; einige Delegationen haben deutlich zum Ausdruck gebracht, daß sie der Anerkennung von Rechten der Minderheiten als Gruppen anstelle der diesen Gruppen angehörenden Einzelpersonen ablehnend gegenüberstehen²⁴. Die üblichen Befürchtungen, diesen Einzelpersonen einen privilegierten Status einzuräumen²⁵ oder sogar dem Separatismus Vorschub zu leisten²⁶, haben (wie zu erwarten war) ein gewisses Echo gefunden. Zu den Problemen schließlich, die eine Lösung gefunden haben und die der Erwähnung wert sind, gehören die Frage der Zweckmäßigkeit einer Definition des Begriffs »Minderheit«²⁷, die Grenzziehung zwischen Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht der Völker²⁸ sowie der Behandlung der eingeborenen Bevölkerungsgruppen²⁹.

Zu den letztgenannten Punkten einige Bemerkungen. Die

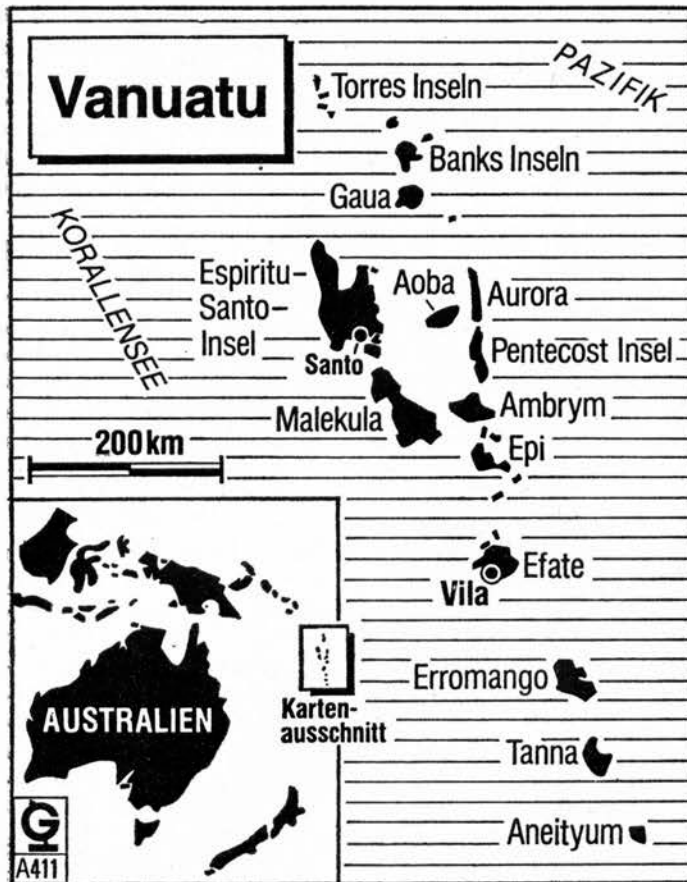
Frage einer Definition des Minderheitenbegriffs ist über Jahre hinweg (in der Unterkommission seit 1950) erörtert worden, ohne daß eine Lösung gefunden werden konnte. In der angeführten Studie über die Rechte der Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten ist unlängst eine Definition vorgeschlagen worden³⁰. Nichts spricht jedoch dafür, daß diese Definition die Zustimmung einer großen Mehrheit von Staaten finden könnte. In Wahrheit wird jeder Staat mit der Unterstützung der einen oder der anderen Definition seine eigene Konzeption des Minderheitenbegriffs verteidigen und versuchen, nicht zu den Adressaten einer internationalen Regelung zum Schutze der Minderheiten zu gehören. Die Lösung dieses Problems durch die Deklaration zu verlangen, würde die Annahme eines solchen Dokuments daher nur weiter erschweren. Über den Kern des Minderheitenbegriffs können objektiv nicht viele Zweifel gehegt werden; Zweifel bestehen hinsichtlich der Randbereiche dieses Begriffes, doch sollte dies der Fortentwicklung der bestehenden Regelung nicht im Wege stehen.

Sehr heikel — aber ebenfalls durch eine mögliche Erklärung nicht lösbar — ist die Frage der Grenzziehung zwischen Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht³¹; theoretisch bedingt diese Frage eine entsprechende Klärung des Unterschieds zwischen Völkern (als den Trägern dieses Rechts) und Minderheiten (von denen möglicherweise einige als Völker einzustufen sind). Praktisch läßt sich jedoch das geeignetste Kriterium immer noch der Erklärung der Vereinten Nationen über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten³² entnehmen. In ihr wird die Respektierung der territorialen Integrität und politischen Einheit der souveränen und unabhängigen Staaten verlangt, deren Verhalten im Einklang mit dem »Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker« steht und deren Regierung »die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt«. Da dem Grundsatz der Selbstbestimmung somit Genüge geleistet wird, wenn ein Staat die genannten demokratischen Merkmale besitzt, schließt diese Bestimmung eindeutig aus, daß die in einem solchen Staat lebenden Minderheiten sich auf diesen Grundsatz berufen können.

Was schließlich die Behandlung der eingeborenen Bevölkerungsgruppen angeht, ist festzustellen, daß diese zwar einerseits (immer dann, wenn sie mit einer Mehrheitsgruppe anderen Ursprungs in ein und demselben Staat zusammenleben) der Kategorie der Minderheiten zuzurechnen sind, daß ihre Belange andererseits jedoch eine besondere Regelung erfordern können. Dies zeigt die 1957 im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ausgearbeitete Konvention über den Schutz und die Integration der eingeborenen und der ganz oder teilweise in Stammesverhältnissen lebenden Bevölkerungsgruppen in den unabhängigen Ländern; die Konvention ist ganz auf Ziele der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung ausgerichtet und sieht aus diesem Blickwinkel in der Integration in die nationale Gemeinschaft einen Vorteil gegenüber der Wahrung der Identität der betreffenden Gruppen³³. Der Schlüssel zu dem Problem liegt meines Erachtens darin, daß die Vorteile der Minderheitenregelung auf die eingeborenen Bevölkerungsgruppen erstreckt werden, daß jedoch entweder die individuelle Entscheidungsfreiheit zugunsten der Integration gewahrt (dies sollte für alle Angehörigen von Minderheiten selbstverständlich sein) oder die Möglichkeit von Maßnahmen offengehalten wird, die diese Integration, wenn sie gewünscht wird, erleichtern; wichtig ist, daß es nicht zu Maßnahmen mit Zwangscharakter kommt.

VII

Die Diskussion über die Möglichkeit, den völkerrechtlichen Schutz der Angehörigen von Minderheiten durch eine Deklaration der Vereinten Nationen zu verbessern, ist somit



Vanuatu heißt der derzeit jüngste Staat der Erde. Unabhängig wurde das bisherige britisch-französische Kondominium Neue Hebriden am 30. Juli. Die 80 Inseln umfassen insgesamt 14 763 Quadratkilometer und werden von etwa 115 000 Personen, meist Melanesiern, bewohnt; die europäische Minderheit stellt mehrere tausend Einwohner, in der Mehrzahl Franzosen.

eröffnet. Die Erwartung, daß sie in kurzer Zeit zu Ergebnissen führt, wäre illusorisch: Bei den Regierungen besteht noch zuviel Unsicherheit und kaum verholene Ablehnung. Zudem muß der der Menschenrechtskommission gegenwärtig vorliegende Entwurf sehr wahrscheinlich einer gründlichen Revision unterzogen werden; hier wäre eine aktivere Beteiligung der übrigen Staaten erforderlich. Auf jeden Fall aber ist es wichtig, daß das Thema wieder auf der Tagesordnung steht: In ihrer Tätigkeit für den Schutz der Menschenrechte haben die Vereinten Nationen das Kapitel über die Minderheiten lange übergangen oder unterschätzt, und diese Lücke wartet darauf, geschlossen zu werden.

Anmerkungen

- 1 Die Bestimmung lautet wie folgt: »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.« — Voller Wortlaut des Paktes in VN 1/1974 S.16ff.
- 2 Siehe F. Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York 1979 (UN-Publ.E.78.XIV.1), Randnr.617.
- 3 Die Unterkommission empfahl der Menschenrechtskommission, die Möglichkeit zu prüfen, eine Deklaration über die Rechte der Minderheiten im Rahmen der in Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte niedergelegten Grundsätze abzufassen.
- 4 Der Entwurf ist in dem Dokument der Vereinten Nationen E/CN.4/L.1367/Rev.1 v. 2.3.1978 enthalten.
- 5 Vgl. den Bericht der von der Kommission zu Punkt 23 ihrer Tagesordnung eingesetzten informellen Arbeitsgruppe (UN-Doc.E/CN.4/L.1540 v. 10.3.1980).
- 6 Vgl. »Study« (Anm.2), Randnr.211.
- 7 In seinem berühmten Gutachten vom 6. April 1935 über die Frage der Minderheitenschulen in Albanien hob der Ständige Internationale Gerichtshof hervor, daß die Ziele der Nichtdiskriminierung und des Schutzes der Individualität der Minderheiten eng miteinander verbunden seien, da es keine wirkliche Gleichheit von Mehrheit und Minderheit geben könne, wenn letztere zum Verzicht auf

- das gezwungen werde, was den Wesenskern ihres Lebens als einer Minderheit ausmache.
- 8 Eine Zusammenfassung des Inhalts der nach dem Ersten Weltkrieg eingeführten Minderheitenschutzregelung enthält die »Study« (Anm.2), Randnr.99.
- 9 Art.1 Abs.1 beider Pakte lautet: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.« Nach Abs.3 dieses Artikels sind die Staaten zur Achtung dieses Rechts und zur Förderung seiner Verwirklichung verpflichtet.
- 10 Wie ich bereits dargelegt habe, wird mit dieser Wendung indirekt der kollektive Charakter der von der Bestimmung geschützten Interessen anerkannt, denn die in Art.27 eingeräumten Rechte stehen den Individuen nicht als solchen, sondern in ihrer Eigenschaft als Personen zu, die durch ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit gekennzeichnet sind (siehe F. Capotorti, The protection of minorities under multilateral agreements on human rights, in: Italian Yearbook of international law, Band II, 1976, S.3ff.).
- 11 Es sei darauf hingewiesen, daß die Unterkommission, die sich mehrere Jahre lang mit diesem Problem befaßt hatte, der Menschenrechtskommission diesen Weg empfohlen hatte (siehe die in Anm.3 angeführte Resolution).
- 12 Die Bezugnahme auf die bestehenden völkerrechtlichen Verträge über die Rechte der Minderheiten im zweiten und vierten Absatz der Präambel umfaßt auch regionale und bilaterale Vereinbarungen. Der Hinweis auf die im Rahmen der Vereinten Nationen geleistete Arbeit im fünften Absatz wird von der Feststellung begleitet, daß weitere Anstrengungen erforderlich seien, um die Rechte der Minderheiten zu sichern und fortzuentwickeln.
- 13 In Art.2 Abs.2 wird »jede Propaganda oder Tätigkeit«, die auf eine Diskriminierung zum Nachteil der Minderheiten oder auf eine Schmälerung ihres Rechts abzielt, auf der Grundlage der Gleichberechtigung ihren Eigenheiten Ausdruck zu verleihen und diese zu entwickeln, als unvereinbar mit den wesentlichen Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bezeichnet.
- 14 Nach Art.4 Abs.2 darf die Beachtung dieser Grundsätze kein Hindernis für die Beachtung aller internationalen Verpflichtungen bezüglich der Minderheiten darstellen, die nach Treu und Glauben zu erfüllen sind.
- 15 In Art.5 Abs.1 heißt es, daß die Entwicklung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten und der Austausch von Informationen und Erfahrungen über den Fortschritt der Minderheiten auf dem Gebiet der Kultur und Erziehung günstige Bedingungen für den Schutz der Minderheiten schaffen. In Abs.2 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Belange der Minderheiten im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu berücksichtigen.
- 16 Wie es nämlich am Ende der Präambel heißt, verabschiedet die Generalversammlung »diese Deklaration über die Rechte der nationalen, ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten.«
- 17 Noch unpassender ist der Hinweis in Art.2 Abs.1 auf die Pflicht zur Nichtdiskriminierung nicht nur auf sprachlicher und religiöser, sondern auch auf »nationaler, ethnischer oder rassischer« Grundlage.
- 18 Art.3 beschränkt sich auf die Feststellung, daß »der Erlaß von Maßnahmen ... wesentlich (ist), um Bedingungen völliger Gleichheit und umfassender Entwicklung der Minderheiten als Gesamtheit und ihrer einzelnen Mitglieder zu verwirklichen.«
- 19 Wenn sich das »Existenzrecht« im Recht der Minderheiten erschöpft, ihre eigene Individualität geachtet zu sehen, stellt die Bestimmung eine unnötige Wiederholung dar.
- 20 Siehe die Antwort Griechenlands, UN-Doc.E/CN.4/1298 v. 6.12.1978.
- 21 Siehe die Antworten Chiles, Finnlands, Madagaskars, Norwegens, Großbritanniens (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298), der Bundesrepublik Deutschland (E/CN.4/1298/Add.1) und Australiens (E/CN.4/1298/Add.8).
- 22 Siehe die Antworten Österreichs (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298) und Italiens (E/CN.4/1298/Add.5).
- 23 Siehe die vorerwähnten Antworten Österreichs und Chiles sowie die Erklärungen der Delegationen der Niederlande und Syriens in der Debatte, die kürzlich im Rahmen der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission stattgefunden hat (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 24 Siehe die Erklärungen der Delegationen Syriens und Marokkos in der diesjährigen Debatte (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 25 Siehe die Erklärung der Delegation der Philippinen (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 26 Siehe die vorerwähnte Erklärung der syrischen Delegation.
- 27 Hierin stimmen die spanische Regierung (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298) und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland (E/CN.4/1298/Add.1) überein.
- 28 Die bulgarische Delegation hat in ihrer Stellungnahme in der Arbeitsgruppe auf den zwischen den beiden Problembereichen bestehenden Zusammenhang hingewiesen (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 29 Diesen Punkt hat die Regierung Norwegens besonders hervorgehoben (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298).
- 30 Vgl. »Study« (Anm.2) Randnr.568. Ich hatte vorgeschlagen, daß als Minderheit im Sinne des Art.27 verstanden werden sollte »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 bezeigen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist.«
- 31 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen in dem in Anm.10 bereits erwähnten Werk (insbesondere Seiten 19—21).
- 32 UN-Doc.A/Res/2625(XXV) v. 24.10.1970, Text: VN 4/1978 S.138ff.
- 33 Der Inhalt dieser Konvention ist in Randnr.151 der »Study« (Anm.2) zusammengefaßt.