

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 55

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz

Historische und neuere Entwicklungen

Von

Sarah Pritchard



Duncker & Humblot · Berlin

SARAH PRITCHARD

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Herausgegeben von

Thomas Oppermann

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Burkhard Heß

Kristian Kühl, Hans v. Mangoldt

Wernhard Möschel, Martin Nettesheim

Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

Band 55

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz

Historische und neuere Entwicklungen

Von

Sarah Pritchard



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Pritchard, Sarah:

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz : historische und neuere
Entwicklungen / von Sarah Pritchard. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht ; Bd. 55)
Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1994
ISBN 3-428-09925-7

D 21

Alle Rechte vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7654
ISBN 3-428-09925-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Das vorliegende Werk wurde im Wintersemester 1994 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen als Dissertation angenommen.

Das Werk wurde von Herrn Professor Dr. Hans von Mangoldt angeregt und betreut. Ihm danke ich herzlichst für die stets verständnisvolle Förderung und die Erstellung des Erstgutachtens. Dank gebührt weiterhin Herrn Professor Dr. Wolfgang Graf Vitzthum, der das Zweitgutachten erstellt hat.

Für ihre Freundschaft und Unterstützung während der Bearbeitung der Dissertation danke ich meinen Eltern und Geschwistern, den Familien Flügge, Schniewindt und Zöller, Frau Kläre Riedel, Uxua Ojer, Eugenio Hernandez-Breton, Zhang Xi, Ute Hermoneit, Thomas Buck, Elisabetta Cattanei, Rob Rayner, William Spruill und Justice Michael McHugh des High Court of Australia. Herrn Prof. Dr. Dr. Thomas Oppermann danke ich für die Aufnahme meiner Dissertation in die „Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht“.

Die Dissertation wurde durch Stipendien des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und der Friedrich-Naumann-Stiftung finanziell unterstützt. Die Drucklegung wurde mit einer großzügigen Zuwendung des Auswärtigen Amtes ermöglicht.

Ich widme diese Arbeit der Erinnerung an Billie Bruce.

Sydney, im Januar 2001

Sarah Pritchard

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	21
I. Ziel und Vorgehensweise der Arbeit	21
II. Historische Zusammenhänge und Ansatzpunkte	22
1. Individual- und kollektivrechtliche Betrachtungsweisen	22
2. Ein Wiederaufleben des Interesses an Minderheitenfragen	24
III. Die Bedeutung des Themas	26
1. Die geopolitische Bedeutung: Die Seltenheit ethnischer Homogenität	26
2. Die rechtsphilosophische Bedeutung: Der Wandel des Souveränitätsbegriffs	28
B. Definition der Begriffe	32
I. Die Aufnahme des Begriffs „Minderheiten“ in das Völkerrecht	32
II. Nation / Nationalität	33
III. Volk	36
IV. Nationale Minderheit	37
V. Ethnische Minderheit	40
VI. Volksgruppe	41
VII. Abgrenzung Volksgruppe / Minderheit	43
VIII. Indigene Völker	45
IX. Ziel und Zweck des Minderheitenschutzes	49
C. Die historische Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes	51
I. Der Minderheitenschutz bis zum Ende des Ersten Weltkrieges	51
1. Der Schutz der religiösen Minderheiten bis zum Wiener Kongreß	51

2. Der Schutz religiöser, ethnischer und sprachlicher Minderheiten vom Wiener Kongreß bis zum Ersten Weltkrieg	55
a) Religiöser Minderheitenschutz	55
b) Ethnischer / nationaler Minderheitenschutz	58
c) Sprachlicher Minderheitenschutz	61
3. Bewertung	61
a) Der Minderheitenschutz in der Praxis	61
b) Der Minderheitenschutz in der damaligen Lehre	62
aa) Die Individualrechte	62
bb) Das Nationalitäts- und das Selbstbestimmungsprinzip	64
cc) Das Interventionsprinzip	66
c) Ergebnis	67
II. Der Minderheitenschutz während des Ersten Weltkrieges	68
III. Der Minderheitenschutz zur Zeit des Völkerbundes	69
1. Das Selbstbestimmungsprinzip auf der Versailler Friedenskonferenz	69
2. Bemühungen um die Aufnahme einer Minderheitenschutzbestimmung in die Völkerbundsatzung	72
3. Die Minderheitenschutzregelungen	73
a) Auf der Friedenskonferenz vereinbarte Minderheitenschutzverträge	75
b) Minderheitenschutzbestimmungen in den Friedensverträgen	75
c) Vor dem Völkerbund abgegebene Erklärungen	76
d) Bilaterale Verträge	77
4. Zum Inhalt der Minderheitenschutzregelungen	79
a) Die allgemeinen Bestimmungen des polnischen Minderheitenschutzvertrages	79
b) Die Sonderbestimmungen	82
aa) Schutz der Minderheitenreligionen	82
bb) Gewährung der Autonomie	83
5. Das Minderheitenschutzverfahren	85
a) Die internationale Garantie	85
b) Das Petitionsverfahren	85
c) Das Minderheitenschutzverfahren für Oberschlesien	87
6. Minderheitenbehandlung nach 1930	88

7. Bewertung	89
a) Der Minderheitenschutz in der Praxis	89
b) Der Minderheitenschutz im damaligen Völkerrecht	91
aa) Zu den Rechtsquellen	91
bb) Allgemeines zur Rechtsprechung des StIGH	92
(1) Zweck der Regelungen	92
(2) Definitionsfragen	94
cc) Die Individualrechte	96
(1) Die Freiheitsrechte	96
(2) Die Rechtsgleichheit	97
(3) Staatsangehörigkeitsfragen	99
(4) Sonderrechte der Minderheitenangehörigen	99
(5) Die Frage der Völkerrechtssubjektivität	100
dd) Autonomie und der Selbstbestimmungsgrundsatz	101
(1) Das Verhältnis Autonomie / Selbstbestimmungsgrundsatz	101
(2) Der Selbstbestimmungsgrundsatz und das Völkerrecht	102
(a) Das Ålandgutachten	102
(b) Die Lehrmeinung	105
(3) Ergebnis	106
ee) Das Interventionsverbot	106
c) Ergebnis: Minderheitenschutz als Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts	107
 D. Die Entwicklung eines Minderheitenschutzes in den Vereinten Nationen	110
I. Der Minderheitenschutz zur Zeit des Zweiten Weltkrieges	110
1. Minderheitenbehandlung 1938 – 1945	110
2. Das Aufkommen des allgemeinen Menschenrechtsschutzes	111
3. Die Idee des Minderheitenschutzes „in Ungnade“	112
II. Die Nachkriegszeit	113
1. Neue faktische Verhältnisse	113
2. Die Vorherrschaft des Menschenrechtsschutzes	113
3. Der Stand des Minderheitenschutzes	114
III. Die ersten nach dem Krieg abgeschlossenen Verträge	118
1. Die Charta der Vereinten Nationen	118
a) Die Charta und die Menschenrechte	118

b) Die Charta und das Interventionsverbot	121
c) Ergebnis	124
2. Die Friedensverträge	125
3. Andere nach dem Krieg geschlossene Minderheitenschutzbestimmungen ...	127
IV. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	129
1. Bemühungen um die Aufnahme einer Minderheitenschutzbestimmung	129
2. Zur Rechtsbedeutung der Allgemeinen Erklärung	132
3. Zum Inhalt der Allgemeinen Erklärung	135
V. Definitionsbemühungen in den Vereinten Nationen	137
VI. Die Menschenrechtspakte	139
1. Zur Entstehung der Pakte	139
2. Zur Einheit der Paktrechte	140
3. Zum Inhalt der Pakte	144
a) Gemeinsame Bestimmungen	144
b) Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	145
c) Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte	146
d) Das Fakultativprotokoll	147
E. Neuere Entwicklungen zum Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen	148
I. Allgemeines zum UN-Minderheitenschutzkonzept	148
II. Minderheitenseminare	149
1. Das Ljubljana-Seminar 1965	149
2. Das Ohrid-Seminar 1974	150
III. Studienarbeiten und Vorschläge	150
1. Capotorti-Bericht 1979	150
2. Gros Espiell-Bericht 1980	154
3. Cristescu-Bericht 1981	154
4. Deschenes-Vorschlag 1985	155
5. Die Palley / Eide-Initiative 1989 – 1993	157

Inhaltsverzeichnis	11
IV. Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz 1978 – 1992	163
V. Ergebnis	171
F. Die Verpflichtungen von Artikel 27 IPbPR	173
I. Zur Entstehung von Artikel 27 IPbPR	173
1. Arbeit in der Unterkommission	173
2. Arbeit in der Kommission	174
3. Artikel 25 in der Generalversammlung	176
II. Der in Artikel 27 verankerte Minderheitenbegriff	178
1. Zusammenfassung der Definitionsbemühungen in der UN	179
2. Die Möglichkeit einer allgemein anerkannten Definition	179
3. Elemente des Minderheitenbegriffs in Artikel 27	181
a) Objektive Elemente	181
aa) Kennzeichnende Merkmale	181
bb) Stabilität	181
(1) Die Bedeutung der Siedlungsweise	182
(2) Einwanderer	184
cc) Die erforderliche Größe	185
dd) Die herrschende Stellung	186
(1) Die Qualifikation der unterdrückten Mehrheit beziehungsweise herrschenden Minderheit	186
(2) Das relevante Gebiet	187
ee) Zur Erforderlichkeit der Staatsangehörigkeit	188
ff) Zur Erforderlichkeit der Loyalität	191
b) Subjektives Element	192
aa) Bewußtsein der Eigenart und Wille zur Erhaltung	192
bb) Das sich ergänzende Verhältnis der Elemente	193
cc) Die Situation von Zwangsminderheiten	195
4. Die von Artikel 27 geschützten Minderheiten	196
a) Die in Artikel 27 ausdrücklich genannten Minderheiten	196
aa) Ethnische Minderheiten	196
bb) Religiöse Minderheiten	198
cc) Sprachliche Minderheiten	199

b) Abgrenzung zu anderen im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz verwendeten Begriffen	199
aa) Allgemeines	199
bb) Indigene Völker	200
(1) Die ablehnende Haltung indigener Völker	200
(2) Die grundsätzliche Anwendbarkeit von Artikel 27	201
(3) Die besonderen Bedürfnisse indigener Völker	202
(4) Die Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses	204
c) Die Feststellung einer von Artikel 27 geschützten Minderheit	206
5. Ergebnis	209
III. Die in Artikel 27 verankerten Rechte	209
1. Individual- oder Kollektivrechte	209
a) Abgrenzung der Begriffe	210
b) Historischer Exkurs	210
c) Eine Auslegung von Artikel 27	211
aa) Die Entstehungsgeschichte	211
bb) Der Wortlaut	212
cc) Der systematische Zusammenhang	212
dd) Der Telos	212
ee) Effet Utile	213
ff) Die Praxis des Menschenrechtsausschusses	213
gg) Die Lehrmeinung	215
hh) Eine dynamische Auslegung	218
(1) Die dynamische Interpretationsmethode	218
(2) Die zunehmende Bedeutung der Kollektivrechte	218
ii) Schlußbetrachtungen	222
(1) Der sich ergänzende Charakter vom individuellen und kollektiven Minderheitenschutz	222
(2) Die Frage der Rechtssubjektivität von Minderheiten	223
(3) Ergebnis	226
2. Abwehr- oder Leistungsrechte	226
a) Abgrenzung der Begriffe	226
b) Mittelbare Gewährung von positiven Rechten	226

Inhaltsverzeichnis	13
c) Unmittelbare Gewährung von positiven Rechten	227
d) Die Praxis	230
e) Ergebnis	235
3. Die einzelnen gewährten Rechte	236
a) Die Pflege des eigenen kulturellen Lebens	236
aa) Systematische Auslegung	236
bb) Die Entstehungsgeschichte	238
cc) Der Telos	239
dd) Die Staatenpraxis und die Praxis internationaler Organisationen	240
(1) Allgemeine Kulturpolitik	240
(2) Das kulturelle Eigentum und Erbe	242
(3) Neue Texte zum Minderheitenschutz	242
(4) Die Palley / Eide-Initiative	243
(5) Die Praxis des UN-Menschenrechtsausschusses	246
(a) Politische Maßnahmen	247
(b) Indigene Politik	251
(6) Die Praxis der Interamerikanischen Menschenrechtskommission	253
ee) Die Lehrmeinung	254
ff) Ergebnis	256
b) Der Gebrauch der eigenen Sprache	257
c) Das Bekenntnis zu einer Religion und die Ausübung der eigenen Religion	259
4. Zulässige Einschränkungen	260
IV. Artikel 27 und das Völkergewohnheitsrecht	261
G. Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts in den Vereinten Nationen	265
I. Das Aufkommen des Selbstbestimmungsrechts in der Zeit zwischen den Kriegen	265
II. Entwicklungen in den Vereinten Nationen	266
1. Die Charta und der Selbstbestimmungsgrundsatz	266
a) Der rechtliche Charakter des Selbstbestimmungsgrundsatzes	267
b) Träger des Selbstbestimmungsgrundsatzes	269

2. Die Belgische These	271
3. Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker: Res.1514(XV) von 1960	273
4. Res.1541(XV) von 1960	274
5. Die Entkolonialisierungspraxis der Vereinten Nationen	276
a) Die allgemeine Entkolonialisierungspraxis	276
b) Eine Ausdehnung des kolonialen Tatbestandes	278
6. Die Erklärung völkerrechtlicher Prinzipien über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten: Res.2625(XXV) von 1970	279
7. Artikel 1 der Menschenrechtspakte	282
a) Zur Aufnahme eines Selbstbestimmungsartikels in die Menschenrechtspakte und dessen Rechtscharakter	282
b) Zur Entstehung von Artikel 1	284
aa) Arbeit in der Kommission	284
bb) Arbeit in der Generalversammlung	286
c) Artikel 1 und innerstaatliche Völker	288
d) Artikel 1 und der Menschenrechtsausschuß	290
e) Das Berichterstattungsverfahren des Menschenrechtsausschusses	291
aa) Die innere Selbstbestimmung: Zwei Denkweisen	291
bb) Eine Synthese der Denkweisen: „Participatory Democracy“	295
cc) Autonomie/Selbstregierung	296
dd) Demokratie	297
 H. Entwicklungen zum Schutz von indigenen Völkern in den Vereinten Nationen ..	300
I. Der Martinez Cobo-Bericht 1986	300
II. Working Group on Indigenous Populations 1982	302
1. Die Arbeitsmethoden der Arbeitsgruppe	303
2. Definitionsfragen in der Arbeitsgruppe	303
3. Die normsetzenden Aktivitäten der Arbeitsgruppe	305
III. Neue Treffen über indigene Völker	312
1. Das Genf-Seminar 1989	312
2. Das Nuuk-Expertentreffen 1991	313

I. Die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts für den Minderheitenschutz bzw. den Schutz indigener Völker	315
I. Die internationale Rechtsprechung	315
II. Die Träger des Selbstbestimmungsrechts	316
1. Minderheiten als Träger des Selbstbestimmungsrechts	316
a) Die Praxis der Vereinten Nationen	316
b) Die Lehrmeinung zum Volksbegriff	318
c) Die Lehrmeinung zu Minderheiten als Träger des Selbstbestimmungsrechts	321
d) Ergebnis	324
2. Indigene Völker als Träger des Selbstbestimmungsrechts	325
a) Ein angeborenes Selbstbestimmungsrecht: Das Argument der geschichtlichen Souveränität	325
aa) Die Lehre des 18. und 19. Jahrhunderts	326
bb) Die Staatenpraxis des 18. und 19. Jahrhunderts	327
cc) Die Rechtsprechung des 20. Jahrhunderts	329
dd) Bedeutung für den heutigen Status der indigenen Völker	331
ee) Bedeutung der Entkolonialisierung für indigene Völker	333
b) Ein Selbstbestimmungsrecht indigener Völker: Die gegenwärtige Staatenpraxis	335
III. Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts	342
1. Äußere Aspekte des Selbstbestimmungsrechts	344
a) „Unechte“ Sezession	344
b) Sezession	345
aa) Die internationale Praxis	345
bb) Die Lehrmeinung	349
c) Andere äußere Formen der Selbstbestimmung: Die Frage der Rechtssubjektivität	352
2. Innere Aspekte des Selbstbestimmungsrechts	354
a) Die internationale Praxis	355
b) Die Lehrmeinung	358
c) Einige Bemerkungen zur Autonomie	360

J. Schlußbetrachtungen	362
I. Zum Rechtscharakter des Selbstbestimmungsgrundsatzes	362
II. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und der völkerrechtliche Minderheitenschutz	363
III. Ergebnis: Inhalt und Umfang des Minderheitenschutzes	364
Literaturverzeichnis	367
Sachwortverzeichnis	400

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Gemeinschaften)
AEdMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AFDI	Annuaire français de droit international
AfMRK	Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker
AJIL	American Journal of International Law
ALR	Australian Law Reports
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
AmULR	American University Law Review
ArizJICL	Arizona Journal of International and Comparative Law
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BosCollTWLJ	Boston College Third World Law Journal
BuffLR	Buffalo Law Review
BYIL	British Yearbook of International Law
CanBR	Canadian Bar Review
CanHRYB	Canadian Human Rights Yearbook
CanYIL	Canadian Yearbook of International Law
CdD	Les Cahiers de Droit
CoE Doc.	Council of Europe Document
ColJTL	Colorado Journal of Transnational Law
CornJIL	Cornell Journal of International Law
CTS	Consolidated Treaty Series
DGVR	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht
DukeLJ	Duke Law Journal
EA	Europa Archiv
ECOSOC	Economic and Social Council [Wirtschafts- und Sozialrat]
EG	Europäische Gemeinschaften
EmoryILR	Emory International Law Review
EP	Europäisches Parlament
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESCOR	Official Records of the Economic and Social Council
EU	Europäische Union
EuCHR	European Convention on Human Rights
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuMRGH	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuZÖR	Europäische Zeitschrift für öffentliches Recht
FP	Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte
GAOR	Official Records of the General Assembly
GeoWashJILEcon	George Washington Journal of International Law and Economics
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GV	Generalversammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GYIL	German Yearbook of International Law
HarvHRJ	Harvard Human Rights Journal
HarvILJ	Harvard International Law Journal
HowLJ	Howard Law Journal
HRLJ	Human Rights Law Journal
HRQ	Human Rights Quarterly
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights
ICJ (The Review)	International Commission of Jurists (The Review)
ICJ Rep.	International Court of Justice Reports
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJGroupR	International Journal of Group Rights
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
ILR	International Labour Review
ILR	International Law Reports
InJIL	Indian Journal of International Law
InLJ	Indiana Law Journal
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IRuD	Internationales Recht und Diplomatie
IsYBHR	Israel Yearbook on Human Rights
ItYIL	Italian Yearbook of International Law
JAL	Journal of African Law
JIntlAffairs	Journal of International Affairs
JIR	Jahrbuch für internationales Recht
JÖR	Jahrbuch für öffentliches Recht
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LeidJIL	Leiden Journal of International Law

LNTS	League of Nations Treaty Series
L.o.N.	League of Nations
MRA	Menschenrechtsausschuß
NGO	Non-Governmental Organization
NILR	Netherlands International Law Review
NJ (DDR)	Neue Justiz
NordJIL	Nordic Journal of International Law
NordTIR	Nordisk Tidsskrift for International Ret
NQHR	Netherlands Quarterly on Human Rights
NRG	Nouveau recueil général des traités
NYLSJHR	New York Law School Journal of Human Rights
OAS	Organisation of American States
OAU	Organisation of African Unity
OklaCity ULR	Oklahoma City University Law Review
OreLR	Oregon Law Review
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PolYIL	Polish Yearbook of International Law
ProcASIL	Proceedings of the American Society of International Law
RdC	Recueil des cours de l'Academie de Droit international de la Haye
RDH	Revue des droits de l'homme
RGDIP	Revue générale de droit international public
RHDI	Revue hellénique de droit international
RIAA	Reports of International Arbitral Awards
RutLR	Rutgers Law Review
S.d.N.	Société des Nations
SoCalLR	Southern California Law Review
SR	Summary Records
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
TexJIL	Texas Journal of International Law
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCIO	United Nations Conference on International Organization
UN Doc.	United Nations Document
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization
UNTS	United Nations Treaty Series
US	United States Reports
VaJIL	Virginia Journal of International Law
VandJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VB	Völkerbund
VN	Vereinte Nationen
VRÜ	Verfassung und Recht im Übersee

WGIP	Working Group on Indigenous Populations
Wisconsin ILJ	Wisconsin International Law Journal
WVRK	Wiener Konvention über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZVR	Zeitschrift für Völkerrecht

A. Einführung

I. Ziel und Vorgehensweise der Arbeit

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den Inhalt und den Umfang des völkerrechtlich gewährten Minderheitenschutzes aufzuzeigen. Bei einer Darstellung des geltenden Minderheitenschutzrechts sind vor allem vier Kernfragen zu untersuchen:

- die rechtliche Definition einer Minderheit, einschließlich der Frage ihrer Völkerrechtssubjektivität;
- der Rechtscharakter des Minderheitenschutzes;
- der individual- oder kollektivrechtliche Ansatz des Minderheitenschutzes;
- und schließlich der grundsätzliche Gehalt des Minderheitenschutzrechts, eingeschlossen die Frage, inwiefern es über einen (negativen wirkenden) Freiheits- und Diskriminierungsschutz hinaus um die Verbürgung staatlicher Leistung (status positivus) geht.

Die systematische Aufzeichnung des Minderheitenschutzrechts wird dadurch erschwert, daß die verschiedenen völkerrechtlich als schutzwürdig geltenden, durch bestimmte ethnische, sprachliche oder religiöse Merkmale gekennzeichneten Personengruppen nicht immer klar voneinander abzugrenzen sind. Hier ergibt sich vor allem die Frage der Abgrenzung: Minderheit und Volk, Minderheit und indigenes Volk. Insofern sie Bedeutung für den gegenwärtigen Minderheitenschutz haben, werden eine Jahrhunderte dauernde Praxis völkerrechtlichen Minderheitenschutzes sowie Entwicklungen im Rahmen der UN zum Schutz aller dieser Personengruppen geschildert.

Es werden folgende Arbeitsbegriffe verwendet:

- als Minderheiten sind völkerrechtlich als schutzwürdig geltende, durch bestimmte ethnische, sprachliche oder religiöse Merkmale gekennzeichnete Personengruppen zu verstehen;
- als Völker sind die Personengruppen bezeichnet, die ein Gemeinschaftsbewußtsein, sowie einen starken territorialen Bezug und andere objektive Merkmale aufweisen; und
- als indigene Völker sind nichtherrschende Personengruppen zu verstehen, die historische Kontinuität mit präkolonialen Gesellschaften aufweisen, sowie eine starke Bindung an ihre Stammesterritorien.

In der Völkerrechtsentwicklung wurden in erster Linie Völker als Träger des Selbstbestimmungsrechts anerkannt und die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts in der unabhängigen Staatlichkeit gesehen (die sogenannte externe Selbstbestimmung). Zusätzlich zur externen Selbstbestimmung sind auch innere Facetten des Selbstbestimmungsrechts anerkannt worden. Bei der inneren Selbstbestimmung handelt es sich um Verwirklichungsformen, die die Einheit und die territoriale Integrität des bisher gemeinsamen Staates bewahren und gleichzeitig den Bedürfnissen innerstaatlicher Bevölkerungsgruppen auf die Erhaltung eines gewissen Eigenlebens nachkommen; in erster Linie handelt es sich um die Gewährung der Autonomie.

Aufgrund der in der Nachkriegszeit herrschenden Ansicht, der allgemeine Schutz der Menschenrechte hätte den Minderheitenschutz ersetzt, wird die Eingrenzung der Arbeit weiter erschwert. Die Vereinten Nationen verfügen über kein einheitliches Vertragswerk zum Minderheitenschutz, sondern über ein aus verschiedenen Maßnahmen, lose zusammengesetztes Minderheitenschutzsystem. In einem einzigen Vertragsartikel haben die UN-Mitgliedstaaten sich auf eine Schutzbestimmung zugunsten ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten einigen können (Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte). Der restliche Schutz ist in verschiedenen Instrumenten enthalten, deren persönlicher Geltungsbereich breiter als Art. 27 angelegt sind und über den Umfang des speziellen Schutzes in Art. 27 hinausreicht. Artikel 27 steht hier zwar im Mittelpunkt, Bestimmungen zum Schutz vor Völkermord, zur Verhütung der Diskriminierung und zur Gewährleistung des Genusses der allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten sind aber auch zu berücksichtigen. Obwohl diese anderen Komplexe in erster Linie für die Sicherung der physischen Existenz von Minderheiten beziehungsweise für die diskriminierungsfreie Wahrnehmung der Menschenrechte durch alle Individuen von Bedeutung sind¹, ergänzen sie den in Art. 27 gewährten Schutz. Der von ihnen fixierte, „flankierende“ Schutz kommt auch Minderheiten zugute; eine scharfe dogmatische Trennung ist nicht möglich.

II. Historische Zusammenhänge und Ansatzpunkte

1. Individual- und kollektivrechtliche Betrachtungsweisen

In der Gestaltung des völkerrechtlichen Schutzes minoritärer Gruppen in ethnisch, religiös oder sprachlich anders beherrschten Staaten haben zwei grundsätzliche Betrachtungsweisen eine Rolle gespielt.

¹ Vgl. T. Ansbach/W. Heintze, Selbstbestimmung und Verbot der Diskriminierung im Völkerrecht, Berlin(Ost) 1987, 26 f.; F. Ermacora, Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien/Stuttgart 1964, S. 101; ders., Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Wien 1988, S. 80, 89; Wolff, 1990, S. 7.

Nach einer individualrechtlichen Betrachtungsweise wird die Minderheit als Summe einzelner, durch Gesinnung und Lebensumstände verbundener Menschen betrachtet.² In erster Linie sind die einzelnen Angehörigen der Minderheit zu schützen, die Gruppe eventuell gleichsam mitgeschützt. Nach dieser Betrachtungsweise wird der Minderheitenschutz als Konkretisierung des Schutzes der allgemeinen Menschenrechte verstanden. Verboten wird die Diskriminierung individueller Minderheitenangehörigen im Genuß ihrer Freiheitsrechte und ihrer aktiven staatsbürgerlichen Rechte sowie in positiven staatlichen Leistungen zur Gewährung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Über diese Nichtdiskriminierung hinaus ist einzelnen Angehörigen eine gewisse Sonderbehandlung zu gewährleisten, eventuell durch Möglichkeiten für den Gebrauch ihrer Sprache und den Unterricht in ihrer Sprache, sowie durch Maßnahmen, um ihre kulturelle Identität pflegen zu können.

Nach einer kollektivrechtlichen Betrachtungsweise wird die Minderheit als eine überwiegend durch objektive Merkmale bestimmte, überindividuelle Einheit verstanden. Die Gruppe in ihrer Gesamtheit wird in den Vordergrund gerückt. Ziel des Minderheitenschutzes ist es, Minderheiten ein Eigenleben zu gewähren, unter Umständen durch den Schutz ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten, die Anerkennung ihres Siedlungsraums und die Zuerkennung bestimmter politischer Kompetenzen. Die Beziehungslinien zwischen dem kollektivrechtlich aufgefassten Minderheitenschutz einerseits und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem *in statu nascendi* Regime zum Schutz indigener Völker andererseits treten besonders deutlich hervor.

In der völkerrechtlichen Behandlung andersartiger Gemeinschaften sind beide Auffassungen zu finden.³ In den zwischen dem Wiener Kongreß und dem Ersten Weltkrieg abgeschlossenen Minderheitenschutzverträgen wurde nicht nur die Glaubensfreiheit individueller Angehöriger religiöser Minderheiten gewährleistet, sondern häufig auch die politische Autonomie nationaler Minderheiten. Das Minderheitenschutzsystem nach dem Ersten Weltkrieg war von der individualistischen Auffassung geprägt, obwohl einige nationale Minderheiten mit einem gewissen Maße an Autonomie ausgestattet wurden. In der deutschsprachigen Literatur der dreißiger Jahre wurde die Idee der Minderheit als eine durch Abstammung geprägte organische Gemeinschaft wieder geltend gemacht.⁴ Nach dem Zweiten

² G. Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, Stuttgart 1958, S. 395.

³ Dahm, Bd. 1, 1958, S. 395 f.

⁴ Dahm, Bd. 1, 1958, S. 396. Diese Betrachtungsweise wurde auch im nationalsozialistischen Schrifttum vertreten; z. B. H. Keller, Das Recht der Völker, Berlin 1938, S. 122 ff.; G. Walz, Neue Grundlagen des Volksgruppenrechts, ZVR, Bd. 23, 1939, S. 130 ff.; T. Veiter, Nationale Autonomie, Wien/Leipzig 1938, S. 43 ff.; G. Walz, Völkerrechtsordnung und Nationalsozialismus, München 1942, S. 105 ff.; allgemein zum Thema nationalsozialistischer Völkerrechtslehre E. Bristler, Die Völkerrechtslehre des Nationalsozialismus, Zürich 1938; D. Vagts, International Law in the Third Reich, AJIL, Bd. 84, 1990, S. 661 ff.; R. Wolfrum, Nationalsozialismus und Völkerrecht, in F. Säcker (Hrsg.), Recht und Rechtslehre im Nationalsozialismus, Baden-Baden 1992, S. 89 ff.