

Minderheiten und Volksgruppen in Europa

*Csilla Dömök**

In present days in Europe live more than 100 million members of more than 100 ethnic groups, whose diversity embedded – often into small areas – can create potential sources of conflict. Minority and ethnic group problems, which are the result of the strained relationship of fundamental human rights, social rights, ethnic groups rights and the people's right to self-determination, require great attention. Many times, international, legal solutions can contribute to solving these problems. Mutual agreement is important, built on which, in ideal cases, conflicts caused by the ethnic group's problems can be prevented or at least such perspectives can be provided that make peaceful co-existence possible and contribute to the solution of already existing problems.

[Minority; Ethnic Group; International Law; Fundamental Human Rights]

In Europa sind über 100 Volksgruppen mit insgesamt mehr als 100 Millionen angehörigen ansässigen, deren Vielfalt und der oftmals enge Raum des Zusammenlebens großes Konfliktpotential schaffen. Die Minderheiten- und Volksgruppenprobleme, die sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechten, sozialen Grundrechten, Gruppenrechten und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ergeben, bleiben in den nun selbständigen Staaten erhalten. Lediglich internationale, völkerrechtliche Lösungen können hier wirksam dazu beitragen, diese Konflikte zu lösen.

Den Menschenrechten kommt nach der Beendigung des Ost-West-Konfliktes im geltenden Völkerrecht und in der aktuellen Staatenpraxis eine erheblich gestiegene Bedeutung zu. Damit ist auch die Entwicklung von internationalen Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen Ebenen möglich geworden. Aufbauend auf einem gemeinsamen Grundverständnis können jetzt Konzepte erarbeitet werden, die durch Volksgruppenprobleme verursachte Konflikte im besten

* Institute of German Studies, Faculty of Humanities, University of Pécs, Hungary; e-mail: csilladomok@yahoo.de.

Fälle verhindern, zumindest aber Perspektiven bieten, die ein friedliches Zusammenleben ermöglichen oder dazu beitragen, bestehende Konflikte beizulegen.

Der Begriff der Minderheit ist völkerrechtlich nicht eindeutig definiert. Da aber Einigkeit darüber besteht, dass nicht jeder Staat selbst über das Vorhandensein einer fremdnationalen Gruppe auf seinem Staatsgebiet bestimmen kann, da er ansonsten das Vorhandensein der Minderheit leugnen und sich damit von jeglichen völkerlichen Verpflichtungen entbinden könnte,¹ gibt es seit dem Ersten Weltkrieg Bestrebungen, sich diesem Begriff durch das Definieren konstitutiver Merkmale zu nähern.

Bei der Beantwortung der Frage, welche Charakteristika eine Bevölkerungsgruppe aufweisen muss, um völkerrechtlich als Minderheit anerkannt zu werden, sind gewissen Entwicklungen festzustellen: Während zur Zeit des Völkerbundes die Auffassung herrschte, dass Minderheiten sowohl Staatsangehörige einer fremden Macht als auch Staatsangehörige desselben Landes ein konnten,² geht das Völkerrecht heute davon aus, dass der Begriff der Minderheiten auf diejenigen Gruppen beschränkt ist, die sich nicht in der Fremde, sondern in ihrer Heimat befinden.³ Diese Auffassung ist zutreffend, denn nur eine solche Grundvoraussetzung wird der Unterscheidung gerecht, die das Völkerrecht zwischen Fremden und Staatsangehörigen macht.⁴ Als Fremde wären die Minderheitenangehörigen durch die spezielle Regelung des Fremdenrechts geschützt, die den Minderheiten als Staatsangehörige des Beherbergungsstaates nicht zustehen. Nur aufgrund der Tatsache, dass die Angehörigen von Minderheiten eigene Staatsangehörige sind, werden spezielle Schutzregelungen überhaupt notwendig.

In den Untersuchungen der Völkerbundära, die sich mit dem Minderheitenbegriff befassen, waren die drei Begriffselemente der gemeinsamen Sprache, gemeinsamer Kultur und des gemeinsamen historischen Schicksals immer wieder enthalten.⁵ Die Grundlage der Existenz der Minderheit

¹ E. H. PIRCHER, *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*, Bern 1979, S. 218.

² Vgl. z. B. die Definition in einer Veröffentlichung des Völkerbundes: „Unter Minderheiten versteht man den Kreis der Personen anderer Rasse, Religion oder Sprache, als derjenigen der Mehrheit der Bevölkerung des betreffenden Landes.“

³ Vgl. O. KIMMINICH, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, Heidelberg 1985, S. 99.

⁴ Vgl. PIRCHER, S. 25.

⁵ KIMMINICH, S. 97.

war danach eine „*rassische, kulturelle und wirtschaftliche Eigenartigkeit*“; zu diesen einigenden Elementen musste noch die „*Gemeinsamkeit bedeutenden Erlebens, Schicksalsgemeinschaft*“ hinzukommen.⁶

Der moderne, überwiegend zugrundegelegte Minderheitenbegriff orientiert sich an der Definition, die der Spezialberichterstatte Francesco Capotorti in seinem Bericht „Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities“ für die Subkommission über die Verhinderung der Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten der UNO-Menschenrechtskommission ausarbeitete:⁷ Danach ist eine Minderheit „*eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine herrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige – Bürger dieses Staates – in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und 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*“.⁸

Diese Definition greift stärker als die der Völkerbundära die subjektive Komponente auf: Eine Personengruppe, die zwar die objektiven Merkmale der zahlenmäßigen Unterlegenheit und der nicht herrschenden Stellung aufweist, jedoch kein Solidaritätsgefühl hat, das auf die Bewahrung der eigenen Charakteristika aufweist, erscheint einer Schutzregelung nicht bedürftig. Ebenso ist es mit einer Gruppe, die zwar ein Solidaritätsgefühl hat, jedoch nicht über u bewahrende Charakteristika verfügt. Rechtsträger von Minderheitenschutzregelungen können somit nur Gruppen und deren Angehörige sein, die beide Arten von Merkmalen besitzen. Damit müssen auch sog. „gleichgestellte Gruppen“⁹ von diesen Regelungen ausgeschlossen bleiben, da die eine besondere Schutzwürdigkeit begründenden Charakteristika hier nicht vorhanden sind.

Die Definition Capotortis wurde als amtliche UN-Definition angenommen, ersetzt aber nicht eine einheitliche, völkerrechtlich verbindliche Begriffsbestimmung. Eine solche einheitliche Definition ist aber dann erforderlich, wenn partikuläres Völkerrecht die zu schützende Minderheit

⁶ V. GUTTMANN, *Die theoretischen Grundlagen der Minderheitenfrage*, Pécs 1929, S. 7f.

⁷ E/CN.4/Sub.2/384 v. 20. 6. 1977.

⁸ Übersetzung bei F. CAPOTORTI, *Die Rechte von Angehörigen von Minderheiten*, in: *Vereinte Nationen*, 1980, S. 118, Anm. 30.

⁹ Dieser Begriff taucht z.B. im deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag auf und soll eine zur Minderheit gleichberechtigte Gruppe bezeichnen.

nicht klar bestimmt¹⁰ und aus Gründen der Rechtssicherheit eine genaue Bestimmungsmöglichkeit der Rechtsträger der jeweiligen Schutzbestimmungen wünschenswert erscheint.¹¹ Nur wenn feststeht, wer Adressat einer Schutzbestimmung ist, kann z.B. eine Vertragsverletzung eines Staates durch einen anderen Staat oder den Betroffenen selbst gerügt werden.

Auch rechtslogisch wird nur dann von einem Minderheitenrecht gesprochen werden können, wenn es einen eindeutig bestimmbareren Rechtsträger gibt.

Der konkrete Charakter des Völkerrechts im Allgemeinen und speziell die Vielfalt der verschiedenen Minderheiten und ihrer Wohnstaaten erfordert aber nicht nur eine einheitliche Minderheitendefinition als Grundlage, sondern auch eine eindeutige Rechtsträgerbestimmung auf den verschiedenen Ebenen der Konkretisierung. So muss beim Abschluss eines multilateralen Vertrages mit Minderheitenschutzbestimmungen zunächst sichergestellt werden, dass zwischen den Vertragsparteien Einigkeit über den zugrunde gelegten Minderheitenbegriff herrscht. Darüber hinaus ist aber auch bei den innerstaatlichen Rechtsanwendungsnormen die Minderheit als Rechtsträger eindeutig zu definieren. Weniger problematisch stellt sich die Situation bei bilateralen Verträgen dar, da wegen der konkreteren Ausgestaltung der Verträge die betroffenen Minderheiten namentlich erwähnt oder mittels deskriptiver Merkmale ermittelt werden können. Auch hier ist aber eine entsprechende Formulierung der darauf beruhenden innerstaatlichen Normen unerlässlich.

Die Frage nach der Verwirklichungsmöglichkeiten einer wünschenswerten Minderheitendefinition ist von diesen Überlegungen zu trennen. Hier ergeben sich in der praktischen Politik große Probleme. Selbst einige europäische Staaten fürchten die Einbuße eines Teils ihrer Souveränität, wenn sie sich zum besonderen Schutz von Minderheiten verpflichten und lehnen deshalb eine verbindliche Definition ab.

Der Begriff der religiösen Minderheit umfasst Personengruppen, die sich zu religiösen Vorstellungen bekennen, die nicht die der Mehrheit der Bevölkerung darstellen. Dies gilt auch für Gruppen, die sich mit einem beliebigen religiösen Bekenntnis von der atheistischen Grundhaltung der

¹⁰ Vgl. F. ERMACORA, *Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen*, Wien 1988, S. 39f.

¹¹ Ebenda, S. 40.

Bevölkerungsmehrheit unterscheiden.¹² Dabei ist bei der Verwendung der Begriffe „Religion“ und „Überzeugung“ von einem erweiterten Begriffsinhalt, wie z.B. im Rahmen der Vereinten Nationen verwendet wird, auszugehen. Die oben genannten Ausdrücke umfassen jede theistische, nicht-theistische oder atheistische Überzeugung.¹³ Ein Beispiel für eine religiöse Minderheit stellen die Hui dar, eine Gruppe von Muslimen in China, die sich aufgrund ihrer Religion in der Lebensweise und ihrer Kultur von der Hauptbevölkerung unterscheiden, obwohl sie von ihrer ethnischen Herkunft Chinesen sind.¹⁴

Die sprachliche Minderheit ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich schriftlich und/oder mündlich, öffentlich oder privat einer Sprache bedient, die nicht die Nationalsprache ist und in ihrem Wohngebiet nicht die gewöhnliche Sprache darstellt.¹⁵ In Westeuropa gibt es rund 50 Sprachminderheiten, so z.B. die Slowenen, Wallonen, Flamen und Korsen.

Bei nationalen Minderheiten handelte es sich nach der Definition aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg um Angehörige von Völkern, die zu Staatsbürgern von Staaten mit anderer ethnischer oder sprachlicher Bevölkerungsmehrheit wurden, während die ursprünglichen Völker eigene Staaten bildeten.¹⁶ Nationale Minderheiten sind in der allgemeinen Bedeutung also Gruppen innerhalb eines Staatenverbandes, die über ein eigenes Volkstum verfügen, d.h. eine eigene Kultur und/oder Sprache haben.¹⁷ So stellen etwa die Deutschen in Polen oder die Dänen in der Bundesrepublik nationale Minderheiten dar.

In der Vergangenheit wurde der Begriff der „nationalen Minderheit“ zumeist für die europäischen (insbesondere für die osteuropäischen Minderheiten) verwandt.¹⁸ Er taucht deshalb auch in Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Teil 1 der KSZE-Schlussakte auf.

Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen zum Begriff der „ethnischen Minderheit“. Vom Ausdruck „ethnisch“ werden verschiedenen Kriterien

¹² Ebenda, S. 45.

¹³ Vgl. PIRCHER, S. 37.

¹⁴ Vgl. R. OXENKNECHT, *Minderheitenschutz in Art. 27 IPBPR*, Frankfurt am Main 1997, S. 116.

¹⁵ ERMACORA, S. 46.

¹⁶ Ebenda, S. 13.

¹⁷ T. MODEEN, *The International Protection of National Minorities in Europe*, Cambridge 1969, S. 15f.

¹⁸ R. WOLFRUM, *Minderheitenschutz in Europa*, München 1991, S. 123.

erfasst wie Abstammung, Geschichte und Kultur sowie, im Hinblick auf eine weltweite Bedeutung, auch Rasse, Kasten- und Stammeszugehörigkeit.¹⁹ Zum Teil wird der Inhalt des Begriffes um das weitere Kennzeichen einer gewissen Distanz der ethnischen Volksgruppe zum Staat, in dem sie lebt, erweitert. Einigkeit besteht darüber, dass die ethnische Gruppe das Bewusstsein ihrer Eigenart hat und diese Eigenart auch erhalten will.²⁰

Inhaltlich entspricht der Begriff der nationalen Minderheit dem Begriff der ethnischen Minderheit²¹ und wird oft synonym verwandt. Der Begriff der ethnischen Minderheit ist allgemein als der weitere Begriff vorzuziehen.

Der Ausdruck „Minderheit“ erscheint im internationalen Schrifttum immer seltener. Häufig erscheinen jetzt die Ausdrücke „Volksgruppe“, „ethnic group“ und „*éthnie*“. Sie werden als Synonyme Begriffe sowohl für die ethnische als auch die nationale Minderheit gebraucht.²² Damit wird zum einen der Wandel im Identitätsbewusstsein der Minderheiten deutlich, die sich als Einheit im Sinne eines *ens sociale* fühlen und oftmals auch als Person des öffentlichen Rechts gelten wollen.²³ Darüberhinaus wird eine Weiterentwicklung in der Völkerrechtslehre erkennbar, die die Bezeichnung der einzelnen Gruppen als „Minderheit“ als Herabsetzung empfindet.

Der Prozess des Begriffswandels ist allerdings lediglich in Schrifttum und Lehre derart deutlich. Die neuen Dokumente im Bereich des Minderheitenschutzes auf multilateraler Ebene, wie zum Beispiel die UN-Deklaration von 1992, die KSZE-Dokumente und auch die meisten der Entwürfe im Rahmen der europäischen Organisationen sprechen weiterhin von „Minderheiten“.

Zur Abgrenzung beider Begriffe wurden verschiedene Kriterien entwickelt. So wird die Auffassung vertreten, der Begriff der Volksgruppe

¹⁹ Ebenda, S. 122.

²⁰ Ebenda, S. 123.

²¹ F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York 1979 (para.201) zum Minderheitenbegriff bzgl. Art 27 IPBPR: „...*racial and national minorities should therefore be regarded in the category of ethnic minorities.*“

²² T. VEITER, Wege zu einem moderneren Volksgruppenrecht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18, 1975, S. 30f. Verschiedentliche Differenzierungsversuche zwischen Volksgruppe und Minderheit in Bezug auf die zugrunde liegenden Charakteristika haben sich nicht durchgesetzt.

²³ T. VEITER, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, Bd. 1, München 1977, S. 212.

habe einen besonderen territorialen Bezug²⁴ oder etwa, die Volksgruppe tendiere besonders zur Begründung einer staatlichen Existenz.²⁵ Diese Besonderheiten beruhen jedoch lediglich auf der speziellen Siedlungssituation einer Minderheit: So sind in Gruppen ansässige Minderheiten-angehörige und Minderheiten mit eigenem Wohngebiet innerhalb des Wohnstaates eher bestrebt und faktisch in der Lage, einen eigenen Staat zu gründen, sei es innerhalb oder außerhalb eines föderalen Gefüges. Der Begriff der „Volksgruppe“ betont somit zwar das besondere Gruppengefüge, in dem eine Minderheit lebt, differenziert dabei aber nicht in den konstitutiven Merkmalen. Besondere Bedeutung kommt hier der Ausgestaltung spezieller Gruppenrechte zu. Aus der besonderen Situation der Volksgruppe ergeben sich spezielle völkerrechtliche Problemstellungen. So stellt sich die Frage, ob die Volksgruppe als eine Gemeinschaft, die Staatliche Merkmale besitzt, Träger des Selbstbestimmungsrechtes sein kann.

Die von einem Teil der Völkerrechtslehre und einzelnen Staatenvertretern²⁶ heute noch vertretene Auffassung, das Selbstbestimmungsrecht stehe nur Völkern im engeren Sinne, nicht aber Volksgruppen zu, wird langsam überwunden. Die Interpretation des Begriffes „people“, der sich in diesem Zusammenhang in der Satzung der Vereinten Nationen und in einigen Resolutionen der Generalversammlung findet, wurde allmählich erweitert. Es ist heute als gesichert anzusehen, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch Volksgruppen zusteht.²⁷ Grundsätzlich ist der Volksgruppe nicht das zu versagen, was dem Volk zusteht, weil jene einen Teil des Volkes darstellt.²⁸

Umstritten ist jedoch, ob Volksgruppen ihr Selbstbestimmungsrecht in vollem Umfang ausüben können. Als Minderheit in einem fremdnationalen Staat könnte sie bei voller Ausübung des Rechtes, d.h. im extremsten Fall der Sezession, den Grundsatz der Unantastbarkeit der Grenzen verletzen. Dieser Grundsatz stellt in Europa das oberste Prinzip

²⁴ P. PERNTHALER, *Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriffe*, Wien 1980, S. 10.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Vgl. F. ERMACORA, Südtirol und die verhinderte Selbstbestimmung, in: *MUT*, 293, 1992, S. 13.

²⁷ Vgl. D. BLUMENWITZ, Selbstbestimmungsrecht und Volksgruppenrecht, in: *JOR*, 1991, S. 12; O. KIMMINICH, Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht, in: *AVR*, 1990, S. 7; vgl. ERMACORA, *Der Minderheitenschutz*, S. 74f.

²⁸ Vgl. H. RASCHHOFER, *Das Selbstbestimmungsrecht, sein Ursprung und seine Bedeutung*, Köln 1960, S. 19.

der Außenpolitik dar. Gerade die aktuellen Geschehnisse im ehemaligen Jugoslawien zeigen die möglichen praktisch-politischen Folgen einer uneingeschränkten Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes durch Volksgruppen. Auch Befürworter des Volksgruppenrechtes sehen deshalb die positivrechtlichen Grundlagen des Minderheitenschutzes gefährdet, sollte der Minderheiten- und Volksgruppenschutz ein uneingeschränktes Selbstbestimmungsrecht der Volksgruppen beinhalten und damit die Möglichkeit einer Sezession oder einer Veränderung der Grenzen eines bestehenden Staates eröffnen.²⁹ Ein aus diesen Gründen abgeschwächtes Selbstbestimmungsrecht könnte mithin nur ein Recht auf nationale Autonomie und damit ein sog. „inneres“ Selbstbestimmungsrecht beinhalten.

In der deutschsprachigen Literatur bemühte sich vor allem Doehring, den Widerspruch zwischen Selbstbestimmungsrecht und Integrität aufzulösen: Er spricht der Volksgruppe, die durch ein staatsrechtliches oder staatsrechtsähnliches Band an den Wohnstaat gebunden ist, im Zweifel ein völkerrechtliches Sezessionsrecht ab. Die Treuepflicht der Gruppe zum Staat kann nach dieser Ansicht nur dann entfallen, wenn eine nicht mehr zumutbare Diskriminierung dieser Gruppe vorliegt, d.h. wenn die Gruppe durch diese Diskriminierung in gerade den Eigenschaften bedroht wird, *„die für die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechtes charakteristisch sind“*.³⁰

Auch bei Berücksichtigung der diesem Lösungsansatz zugrunde liegenden Bedenken ist es nicht vertretbar, den Bestand des Selbstbestimmungsrechtes von diesen Kriterien abhängig zu machen. Angesichts der faktischen Hintergründe stellt sich die politische Wirklichkeit anders dar: Ob eine nicht mehr zumutbare Diskriminierung einer Gruppe vorliegt, entscheidet hier nicht die Minderheit oder die Volksgruppe, sondern der souveräne Staat und damit der Betroffene selbst. Gesteht man der Gruppe nur ein von unterschiedlichen Umständen abhängiges Selbstbestimmungsrecht zu, besteht die Gefahr der völligen Aushöhlung dieses Rechtes.

Der Widerstreit zwischen staatlicher Souveränität und Selbstbestimmungsrecht kann folglich nicht prinzipiell zugunsten bestehender staatlicher Strukturen gelöst werden. Das Selbstbestimmungsrecht stellt ein positives Ordnungsprinzip dar und kann nicht zum Abwehrrecht eines bedrängten Volkes degradiert werden. Vielmehr ist die betroffene Volks-

²⁹ Vgl. BLUMENWITZ, S. 12.

³⁰ K. DOEHRING, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Karlsruhe 1974, S. 49.

gruppe rein rechtlich in der Entscheidung frei, wie sie ihr bedingungslos bestehendes Selbstbestimmungsrecht ausübt. Sie kann danach entweder einen unabhängigen Staat bilden, zwischen zwei bestehenden Staaten wählen oder sich für eine Minderheitenschutzregelung entscheiden, die den „*Bestand und freie Entwicklung ihres sozialen, volklichen und religiösen Charakters sichert*“.³¹ Unabhängig von der theoretischen Entscheidung stellt sich allerdings die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit.

Da die Minderheitenangehörigen Staatsangehörige ihres Wohnstaates sind, können sich aus den allgemeinen staatsbürgerlichen Loyalitätspflichten gewisse Einschränkungen in der Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes ergeben. Dabei bleibt zu beachten, dass diese Pflichten nicht über der rechtmäßigen Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes stehen können, da dieses ansonsten wiederum leerliefe.

Ein so verstandenes Selbstbestimmungsrecht der Volksgruppe, das das Recht auf Sezession mit einschließt, wirkt darüber hinaus auf die Beziehungen innerhalb des Wohnstaates: Der Staat wird ständig zu neuer Rücksichtnahme und Interessenabwägung gezwungen und das Selbstbestimmungsrecht kann somit gerade im Falle der besonderen Lage von Minderheiten zu einem wirksamen Initianten und Garanten schützender Normen werden.

Grundsätzlich gibt das Völkerrecht keine festumrissenen Regeln über die Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes, d.h. sowohl repräsentative als auch plebiszitäre Entscheidungen genügen den Anforderungen.

Was im Besonderen die Repräsentation einer Volksgruppe anbelangt, gibt es auf internationaler Ebene noch keine wegweisende Entscheidung.

Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat lediglich gemäß Art. 1 IPBPR i.v.m. Art. 1 und 2 des Fakultativabkommens im Mikmaq-Fall entschieden, dass bei der Geltendmachung einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes im Wege der Individualbeschwerde nachzuweisen ist, dass der beschwerdeführer ermächtigt ist, als Vertreter des betreffenden Volkes zu handeln. Wie bei der Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes durch ein ganzes Volk ist somit auf eine demokratische Legitimierung des Repräsentanten abzustellen. Ist diese gegeben und nachweisbar (was bei der Volksgruppe im Regelfall schwieriger sein dürfte als bei einem Parlament), kann das Selbstbestimmungsrecht auch durch den Vertreter ausgeübt werden.

³¹ Vgl. das sog. Aalandgutachten des Völkerbundes, deutsche Übersetzung nach RASCHHOFER, S. 145.

In der Darstellung der Entwicklung des Minderheitenschutzes wird in der Literatur zwischen religiösen und nationalen/ethnischen Minderheiten unterschieden.³² Diese Differenzierung wird durch die Tatsache begründet, dass nationale Probleme erst im 19. Jahrhundert auftauchen, das christliche Abendland aber schon durch die Reformation Luthers 1517 in Wittenberg, Zwinglis 1522 in Zürich und Calvins 1536 in Genf religiös dauerhaft gespalten wurde. Damit wurde die Duldung einer anderen Religion bereits im 16. Jahrhundert zu einem internationalen Problem, das Regelungen erforderte. Der religiöse Minderheitenschutz hatte somit für die folgenden, nationalen Minderheitenschutzbestimmungen eine gewisse Vorbildfunktion.³³

Der Nürnberger Religionsfriede vom 23. Juli 1525 stellte als erstes, allerdings verfassungsrechtliches Dokument sicher, dass die Protestanten im „Gemeinen Frieden“ stehen sollten. Im Augsburger Religionsfrieden vom 25. November 1555 wurden die Lutheraner dann schließlich anerkannt. Die aus diesem Friedensschluss resultierende Formel „*cuius regio, eius religio*“, die den Ständen Glaubensfreiheit gab, war allerdings auf das katholische und das evangelisch-lutherische Bekenntnis beschränkt. Für Personen, die nicht mit der Religion des Landesherrn einverstanden waren, bestand „*das Recht der freien, unbehelligten Auswanderung aus Glaubensgründen*“, das der Augsburger Religionsfriede allen Untertanen bis zu den Leibeigenen gewährte.³⁴

Als erster völkerrechtlich bedeutsamer Vertrag auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes gilt der Osnabrücker Friedensvertrag zwischen Schweden und dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation vom 14. Oktober 1648, der Westfälische Friede. In Art. 5 des Vertrages wurde das protestantische Bekenntnis dem katholischen gleichgestellt und den Angehörigen der beiden Religionen die Glaubens- und Gewissensfreiheit gegenüber einem andersgläubigen Landesherrn garantiert. Außerdem wurde das Recht zur Auswanderung (*ius emigrandi*) bei Zusicherung des ungestörten Besitzes und der Verwaltung der Güter verankert.³⁵ Der Schutz der Minderheiten dehnte sich auf die Reformierten aus; andere Bekenntnisse bleiben ausgeschlossen.

³² So u.a. KIMMINICH, *Rechtsprobleme*, S. 52.

³³ Vgl. ebenda, S. 55.

³⁴ Vgl. PIRCHER, S. 54.

³⁵ Vgl. H. WINTGENS, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, Stuttgart 1930, S. 66f.

Der Übergang vom religiösen zum ethnischen Minderheitenschutz war die Konsequenz der Entwicklungen im 18. Jahrhundert: Der moderne Nationalismus am Ende dieses Jahrhunderts führte zu einer Neubestimmung des Begriffs der „Nation“: Im revolutionären Frankreich waren Staat und Nation identisch; in dieser Vorstellung hatten Gruppen, die anderer Herkunft oder Sprache waren keinen Platz und gerieten in die Gefahr, sich zwangsweise assimilieren zu müssen. Die Auffassung, dass die Nation erst den Staat legitimieren könne, hatte zur Folge, dass die in Mitteleuropa geschichtlich gewachsenen Klein- und Großstaaten aufgelöst werden sollten. Alle von der Mehrheit abweichenden Gruppen wurden in die Rolle einer Minderheit gedrängt. Der Begriff der Minderheit im nicht-religiösen Sinne entstand und umschrieb auch im Wortsinne ein minderes Recht. Die neuen demokratischen Strukturen, die die Mehrheitsherrschaft zum Inhalt hatten, unterstützten diese negative Belegung des neuen Begriffs, der in das Bewusstsein der Menschen rückte.³⁶

Die erste echte Minderheitenschutzbestimmung schuf der Wiener Kongress im Jahre 1815 im Zusammenhang mit der Behandlung der Folgen der letzten Teilung Polens. Russland, Österreich und Preußen erklärten sich bereit, den Polen zur Erhaltung ihrer Nationalität gewisse Einrichtungen zuzugestehen; diese Zusicherungen wurden in Art. 1 Abs. 2 der Schlussakte des Wiener Kongresses festgehalten.

Auch in Deutschland wirkte sich diese neue Liberalität aus: So finden sich Minderheitenschutzbestimmungen in der sog. Nationalitäten-schutzzerklärung vom 31. Mai 1848, die von der Frankfurter Nationalversammlung verabschiedet wurde.³⁷ Auf Grundlage dieser Erklärung gewährte die Paulskirchenverfassung ebenso wie später der Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878 den einzelnen Minderheitenangehörigen einen ausdrücklichen positiven Schutz.

Eine neue Epoche des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes begann mit dem Ende des Ersten Weltkrieges: Die alten Verträge hatten ihre Wirksamkeit verloren und es galt, neue abzuschließen. Die erneuten, intensivierten Bemühungen sind vor dem Hintergrund der ungelösten Nationalitätenfrage der ehemaligen Österreichisch-Ungarischen Monarchie zu sehen, die von den verbündeten Westmächten als Hauptgrund für den Ausbruch des Krieges galt. Eine umfassende Lösung dieser Frage war somit Anliegen aller Beteiligten.

³⁶ Vgl. VEITER, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, S. 14.

³⁷ Vgl. dazu K. RABL, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, München 1963, S. 18.

Zu Beginn der neuen Epoche standen die Vorschläge des amerikanischen Präsidenten Wilson zur Völkerbundssatzung. Der Entwurf vom Jahre 1919 enthielt die Forderung, dass alle neuen Staaten als Voraussetzung für ihre Anerkennung sich zum Schutz aller ethnischen und nationalen Minderheiten verpflichten sollten.³⁸ Weder diese noch eine Erklärung ähnlichen Inhalts fand jedoch Eingang in den endgültigen Text der Völkerbundssatzung, so dass eine zuverlässige Verankerung des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes von Beginn an zum Scheitern verurteilt gewesen sei, da es nicht Mittelpunkt der Friedensordnung war, sondern „*sich gleichsam nur nebenher ergab*“.³⁹

Eine endgültige Regelung sollte dann die Pariser Friedenskonferenz von 1919/1920 ergeben. Die abgeschlossenen Friedensverträge zeigten allerdings, dass die Zeit für die Idee Wilsons, den Minderheiten die Voraussetzungen für ihre „soziale und industrielle Entwicklung“ gewährleisten zu müssen, noch nicht reif war: Die Siegerstaaten lehnten die Grundsätze der Selbstbestimmung auf der Basis gegenseitiger Achtung zwischen Mehrheit und Minderheit und möglichst klare Grenzziehung nach eindeutig erkennbaren Volksgrenzen für ihren Einflussbereich ab. An die Stelle des Selbstbestimmungsrechtes der Völker trat als Ersatzlösung ein beschränkter Minderheitenschutz in Form von Minderheitenschutzverträgen, deren Unterzeichnung Vorbedingung für die Aufnahme des betreffenden Staates in den Völkerbund war.⁴⁰

Das System der Minderheitenschutzregelungen richtete sich zum größten Teil nach dem Vertrag der Hauptalliierten mit Polen, der gleichzeitig mit dem Versailler Vertrag⁴¹ am 28. Juni 1919 unterzeichnet wurde und am 10. Januar 1920 in Kraft trat. Er wird allgemein als „Mustervertrag“ für weitere Minderheitenschutzverträge angesehen und bezeichnet.

Im Minderheitenschutzvertrag vom 28. Juni 1919 wurde das Recht der auf polnischem Staatsgebiet lebenden Angehörigen ethnischer Minderheiten verankert, die polnische Staatsangehörigkeit anzunehmen oder das Optionsrecht auszuüben. Darüber hinaus wurden allen polnischen Staatsangehörigen ohne Unterschied auf ihre ethnische, sprachliche oder religiöse Besonderheit die gleichen bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte zugestanden und der Schutz vor jeglicher Diskriminierung

³⁸ Zitiert nach KIMMINICH, *Rechtsprobleme*, S. 57.

³⁹ ERMACORA, *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, Bd. 1, S. 351.

⁴⁰ VEITER, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, S. 22.

⁴¹ Deutsche Übersetzung in RGBl 1919, S. 688ff.

aufgrund dieser Charakteristika garantiert. Diese Schutzbestimmungen hatten gem. Art. 1 des Vertrages Verfassungsrang und konnten somit nicht durch konträre innerstaatliche Gesetze außer Kraft gesetzt werden. Eine darüberhinausgehende Absicherung ergab sich durch Art. 12 des Vertrages, der festlegte, dass eine Änderung des Vertrages nur mit Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundesrates möglich war. Des Weiteren war vorgesehen, Meinungsverschiedenheiten mit Polen, die diese Artikel betrafen, vor den Ständigen Gerichtshof zu bringen, der endgültig entscheiden sollte. Entgegen Art. 13 Abs. 1 der Völkerbundssatzung musste vor Anrufung keine Schlichtung auf dem diplomatischen Wege versucht worden sein.⁴²

Eine besondere Bedeutung kam im Rahmen des Minderheitenschutzvertrages von 1919 dem Rechtsschutz zu: Die Minderheitenangehörigen konnten einerseits Eingaben direkt an den zur Entgegennahme verpflichteten Völkerbundesrat richten, zum anderen war es ihnen möglich, nach dem Einlegen einer Beschwerde bei der dafür zuständigen höchsten Verwaltungsbehörde eine entsprechende Eingabe dem eigens eingerichteten Minderheitenamt des Heimstaates zu übergeben.⁴³ Da dieses Verfahren für alle wichtigen Bereiche der Minderheitenrechte vorgesehen war, ergaben sich sehr umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten.

Neben den genannten Minderheitenschutzabkommen, die multilateraler Natur waren, wurden einige bilaterale Verträge abgeschlossen. Genannt seien etwa der Vertrag zwischen Finnland und Schweden über die Aaland-Inseln vom 27. Juni 1921, das deutsch-polnische Abkommen betreffend Oberschlesien vom 15. Mai 1922 geregelt wurde, der in Brünn geschlossene Vertrag zwischen Österreich und der Tschechoslowakei, der Friede von Dorpat zwischen Finnland und der Sowjetunion betreffend die finnischsprachige Bevölkerung in Ostkarelien, das Abkommen zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen vom 9. November 1920 und schließlich das anlässlich der Eingliederung des Memelgebietes in Litauen am 8. Mai 1924 abgeschlossene Memel-Statut. Die umfassendsten Minderheitenschutzbestimmungen beinhalteten der finnisch-schwedische Vertrag betreffend die Aaland-Inseln und – wie oben gezeigt – der Vertrag mit Polen von 1919.

Die Minderheitenschutzverträge scheiterten noch vor dem Zweiten Weltkrieg. Wiederum war die ungelöste Nationalitätenfrage ein Grund

⁴² Vgl. PIRCHER, S. 83.

⁴³ WINTGENS, S. 419ff.

für den Ausbruch des Krieges. Das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes hatte sich nicht ausreichend bewährt, sei es wegen der mangelnden Ausprägung des Gruppenschutzes, sei es, weil zu wenige Staaten in dieses völkerrechtliche Schutzsystem eingebunden waren, um eine größere Effektivität zu gewährleisten. Die Hauptgründe für das Scheitern lagen in der fehlenden Bereitschaft einer Vielzahl der betroffenen Staaten, in der nationalistisch geprägten Zeit die Verträge wirklich zu beachten. Dazu kam die mangelnde Kompetenz des Völkerbundes, den Vollzug der Vertragsbestimmungen durchzusetzen.