Peter Hilpold

Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht

I Einleitung 9
II Die zentralen Problemstellungen 11
A Die Wahrnehmbarkeit der Gruppe und ihrer Angehörigen 11
B Das politische Gewicht im Mehrheitswahlsystem 12
C Die potentielle Gefährdung der Minderheit in der Minderheit an zwei Fronten 13
III Die Definition der Minderheit in der Minderheit 14
A Allgemeines 14
B Das Problem der Minderheitendefinition 15
IV Einzelne Formen von „Minderheiten in der Minderheit" 19
V Der Fall Ballantyne, Davidson, McIntyre gegen Kanada 21
VI Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 23
VII Die spezifische Situation in Südtirol 25
VIII Schlussfolgerungen 27

I Einleitung

Das Minderheitenproblem im Völkerrecht ist generell eine äußerst facettenreiche Thematik. Während hinsichtlich der Notwendigkeit des Schutzes solcher Gruppen bzw. ihrer Angehörigen weltweit breites Einvernehmen besteht[1], steckt der Teufel im Detail. Die generell anwendbaren Normen weisen einen hohen Abstraktionsgrad auf. Hinsichtlich ihrer Anwendung auf

---

1 Vgl. dazu bspw. folgende Feststellung des UN-Generalsekretärs Kofi Annan anlässlich der 55. Sitzung der Menschenrechtskommission:
„Emerging slowly, but I believe surely, is an international norm against the violent repression of minorities that will und must take precedence over concerns of States sovereignty. It is a principle that protects minorities – and majorities – from gross violations ... The rights and ideals the United Nations exists to protect are those of its peoples ... No government has the right to hide behind national sovereignty in order to violate the human rights or fundamental freedom of its peoples. Whether a person belongs to the minority or the majority, that person's human rights and fundamental freedoms are sacred ... This developing international norm will pose fundamental challenges to the United Nations."
Vgl. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.9.

einzelne Minderheiten tun sich dann zahlreiche, bislang ungelöste Fragestellungen auf. Diese reichen von der immer noch offenen Definitionsfrage[2] bis hin zur Anwendung spezieller Regelungen auf Minderheiten mit besonderen Eigenschaften oder in partikulären Situationen.[3] Die Situation der „Minderheit in der Minderheit" ist in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben. Sie kennzeichnet eine Konstellation von Herausforderungen, die uns unmittelbar an die eigentliche Essenz des Minderheitenschutzes heranführt. Eine nähere Beschäftigung mit den Problemfeldern rund um die „Minderheit in der Minderheit" berührt unmittelbar Fragen, die der Fortbestand traditioneller Minderheitenschutzregelungen in individualistischen, demokratischen Rechtssystemen aufwirft. Damit können aber gleichzeitig nicht nur mögliche Auswege aus dieser Problematik aufgezeigt werden, sondern es können auch notwendige Entwicklungslinien für ein Minderheitenrecht der Zukunft aufgezeigt werden.

Wenn also eine minderheitenrechtliche Tagung schon generell die Behandlung der Thematik der „Minderheit in der Minderheit" rechtfertigen würde, so gilt dies für eine Veranstaltung zum Schutz der Ladiner umso mehr. Zwischen diesen beiden Themenstellungen gibt es nämlich eine besonders enge Nahebeziehung. Die Ladiner werden nämlich gerne – insbesondere in der europäischen Literatur – als Musterbeispiel für eine „Minderheit in der Minderheit" herangezogen. Anhand der besonderen Situation dieser Minderheit lässt sich sehr gut zeigen, mit welchen speziellen Herausforderungen für die Behauptung ihrer kulturell-sprachlichen Identität eine „Minderheit in der Minderheit" konfrontiert ist. Sie verdeutlicht gleichzeitig auch Grenzen und mögliche Entwicklungschancen modernen Minderheitenschutzes.

---

2 Zum Thema der Definition der Minderheit ist in der Literatur eine breite, durchaus kontrovers geführte Diskussion erkennbar. Vgl. bspw. N. Lerner, Group rights and discrimination in international law, 1991, S. 7 ff.; M.N. Shaw, The defintion of minorities in International Law, in: Y. Dinstein/M. Tabory (Hrsg.), The protection of minorities and human rights, 1992, S. 1–31; N. Lerner, The evolution of minority rights in international law, in: C. Brölmann/R. Lefeber/M. Zieck (Hrsg.), Peoples and minorities in international law, 1993, S. 77–101; P. Hilpold, Minderheitenschutz – Die Definition des Schutzgegenstandes, in: Juristische Ausbildung und Praxis, 4-1992/1993, S. 203–206; O. Andrysek, Report on the definition of minorities, SIM Special No. 8, 1989; V. Grammatikas, The definition of minorities in international law: A problem still looking for a solution 52 RHDI 1999, S. 321–364; G. Pentassuglia, Defining „minoritiy" in international law: A critical appraisal, 2000; Z. Skurbatay, Buchbesprechung zum vorgenannten Titel, in: 71 Nordic Journal of International Law 2002, S. 189–198.

3 Ein ganz bezeichnendes Beispiel stellen in diesem Zusammenhang die indigenen Völker dar. Diese können sich einerseits vollumfänglich auf das minderheitenrechtliche Schutzinstrumentarium berufen, andererseits sind diese Gruppen aber stets bemüht hervorzuheben, dass ihr Schutzanspruch über reinen Minderheitenschutz hinausreicht. Über eine völlige Gleichsetzung mit Minderheiten liefen indigene Völker möglicherweise Gefahr, beschleunigt assimiliert zu werden. Vgl. dazu P. Thornberry, International Law and the Rights of Minorities, 1991, S. 331 ff. sowie P. Hilpold, Zum Jahr der indigenen Völker – eine Bestandsaufnahme zur Rechtslage, in: 97 ZVgl R Wiss 1998, S. 30–56.

II Die zentralen Problemstellungen

Weshalb muss die Situation der Minderheit in der Minderheit überhaupt thematisiert werden? Warum muss diese Fragestellung eigens angegangen werden? Es soll hier gezeigt werden, dass diese partikuläre Situation Problemstellungen sowohl für die größere Minderheit als auch für die Minderheit in der Minderheit aufwirft und für beide zugleich Chancen und Gefahren eröffnet.

Sieht man sich zuerst die Position der Minderheit in der Minderheit an, so wird schon im Wege einer ersten Annäherung an diese Thematik deutlich, dass es sich hier um ein potenziertes Minderheitenproblem handelt, um eine Konstellation, in der die dem Minderheitenbegriff immanente Schutzbedürftigkeit einer Gruppe noch eine weitere Akzentuierung erfährt. Alle Faktoren, die das Überleben einer Minderheit als selbständige sprachlich-kulturelle Einheit gefährden, kommen hinsichtlich der Minderheit in der Minderheit nicht nur gleichwertig, sondern verstärkt zum Tragen.

Es sind dies:

A Die Wahrnehmbarkeit der Gruppe und ihrer Angehörigen

Der Fortbestand einer Minderheit ist häufig deshalb nicht gesichert, da ihre Wahrnehmbarkeit nicht hinreichend gegeben ist. Für die Minderheit in der Minderheit äußert sich dieses Problem oft in noch verschärfter Form, da ihre zahlenmäßige Konsistenz regelmäßig noch geringer ist und da die größere Minderheit, indem sie die Minderheit in der Minderheit umschließt, die Möglichkeit ihrer eigenständigen Identifikation nach außen einschränkt. Im Wettkampf um knappe Förderressourcen – handelt es sich dabei um Zuwendungen materieller Art oder auch nur in immaterieller Form wie etwa in Zusammenhang mit der Anerkennung als schutzbedürftige Gruppe[4] – mag es für die größere Minderheit rational erscheinen, einen alleini-

4 Es ist bekannt, dass Minderheiten keiner besonderen Anerkennung bedürfen, um ihren auf der Grundlage der einschlägigen völkerrechtlichen Bestimmungen gegebenen Schutzanspruch geltend zu machen. Die Einführung eines solchen Erfordernisses würde dem Staat ein Instrument an die Hand geben, nach Belieben eine auf seinem Territorium vorhandene Minderheit zu ignorieren. Entsprechend hat auch der Ständige Internationale Gerichtshof im Gutachten zu den Griechisch-Bulgarischen Gemeinschaften (PCIJ, Ser. B, No 17, 1930, 22) festgehalten, dass "[...] the existence of communities is a question of fact; it is not a question of law". Diese Diktion findet sich auch in der zentralen völkerrechtlichen Bestimmung zum Minderheitenschutz, nämlich in Art. 27 des Paktes für bürgerliche und politische Rechte, wieder: „in those states in which [...] minorities exist". Vgl. in diesem Sinne auch F. Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, 1979, Sales N. E.78.XIV.1, Para. 204.
Andererseits kann auch nicht geleugnet werden, dass eine staatliche Anerkennung, die zu einer Zuerkennung von besonderen Rechten führt, die über das hinausreichen, was völkerrechtlich geboten ist, auch nicht untersagt ist. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive stellt eine solche Anerkennung häufig den wirksamsten Weg dar, eine politische Wertentscheidung zugunsten

gen Vertretungsanspruch geltend zu machen und sich um eine bevorzugte Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu bemühen.

B Das politische Gewicht im Mehrheitswahlsystem

Bekannt ist, dass Minderheiten generell über die Anwendung des Mehrheitswahlsystems, einem an sich zentralen demokratischen Entscheidungsmechanismus, Gefahr laufen, systematisch überstimmt und damit übervorteilt zu werden.[5] In der Praxis des Minderheitenschutzes wurden zahlreiche Mechanismen entwickelt, wodurch diese Gefahr abgewendet werden sollte.[6] Es sei hier nur beispielhaft auf die Einrichtung gesonderter Wahlkreise oder von Vorzugsregelungen im Willensbildungsprozess bis hin zur Einrichtung von Volksgruppenmandaten hingewiesen. Stoßen diese Instrumente zuweilen auf Widerstand – insbesondere bei den Verfechtern eines extrem egalitären, individualistischen Demokratiebegriffs – so wurde die Errichtung einer „zweiten Verteidigungslinie" zugunsten der Minderheiten in der Minderheit vollends zum Problem. Soll die Minderheit in der Minderheit von den negativen Konsequenzen der Anwendung der Mehrheitsregel ausgenommen werden, so erfordert dies häufig besonders ausgeprägte Ausnahmeregelungen, die ein Abwägungsproblem zwischen dem Prinzip des Minderheitenschutzes und dem rechtsstaatlichen Prinzip der Gleichheit der Stimme aufwerfen. Selbst wenn die Mehrheit bereit ist, das erstgenannte Prinzip derart extensiv zu interpretieren, so eröffnet sich

---

bestimmter Minderheiten umzusetzen. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Anerkennung allein schon in ihrer deklaratorischen Eigenschaft, die u.U. offene Minderheiteneigenschaft außer Streit zu stellen, dem Schutzanliegen der Minderheit nur förderlich ist. Vgl. dazu insgesamt – bezogen auf die Minderheiten in Österreich und in Italien – P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001, S. 58 ff.; 73 ff.

5 Das Problem, wie eine (breit definierte) Minderheit im Willensbildungsprozess einer repräsentativen Demokratie hinreichend Berücksichtigung finden kann, wurde insbesondere in den Sozialwissenschaften umfassend thematisiert. Für das Vorverständnis dieser Beiträge genügt es hier, beispielhaft auf die grundlegende Arbeit von Kenneth Arrow über die potentielle Willkürlichkeit von Mehrheitsentscheidungen, die Unzulänglichkeit von Wahlentscheidungen (Arrow-Paradoxon; siehe Social Choice and Individual Values, 1963) zu verweisen. Zur potentiellen Instabilität demokratischer Systeme, die auf dem Mehrheitswahlsystem beruhen vgl. D. Usher, Die ökonomischen Grundlagen der Demokratie, 1983. Zum Ganzen vgl. bspw. D. Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, 2001, S. 123 ff.
Aus strikt minderheitenrechtlicher Sicht vgl. bspw. die Beiträge in A. Rauscher (Hrsg.), Mehrheitsprinzip und Minderheitenrecht, 1988 sowie M. Brems, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht, 1995. Vgl. des Weiteren A. Rauscher (Hrsg.), Mehrheitsprinzip und Minderheitenrecht, 1988 sowie D. Thürer, National Minorities: A Global, European and Swiss Perspective, in: The Fletcher Forum of World Affairs 1995, S. 53–69.

6 Vgl. M. Brems, (Fn 5), insbes. S. 117 ff., der in diesem Zusammenhang auf die Gewährung von Autonomierechten, auf die Föderalisierung des Staatswesens sowie auf verschiedene Mechanismen zur Sicherstellung einer hinreichenden Integration auf kommunaler Ebene sowie auf der Ebene des Staatsganzen verweist.

hier die Gefahr, dass sich diese Vorzugsregelung in einer Zurücksetzung der größeren Minderheit niederschlägt oder zumindest von dieser so interpretiert wird. Damit kommen wir auch schon zur zentralen Problematik rund um die Minderheit in der Minderheit:

C Die potentielle Gefährdung der Minderheit in der Minderheit an zwei Fronten

Die Minderheit in der Minderheit wird in ihrem sprachlich-kulturellen Überlebenskampf häufig nicht nur durch die Mehrheit bedroht, sondern auch – und möglicherweise zuerst – durch die größere Minderheit. Demokratische Systeme können zu „intolerant democracies" werden, und zwar nicht nur gegenüber ihren eigentlichen Gegnern[7], sondern auch gegenüber jenen Gruppen, die aufgrund ihrer permanenten gesonderten Identifizierbarkeit in für sie essentiellen Fragen nie die Mehrheitshürde schaffen[8]. Diese Intoleranz ist zuweilen aber auch bei Minderheiten gegenüber kleineren Gruppen feststellbar und sie ist umso gefährlicher, wenn sie in einem beengten, lokalen Rahmen zum Tragen kommt und wenn die kleinere Gruppe damit Gefahr läuft, in ihrem engeren Lebensbereich ihre Identität nicht behaupten zu können.

Eine objektive Analyse der Problematik rund um die Minderheit in der Minderheit darf selbstverständlich auch die Perspektive der größeren Minderheit nicht außer Acht lassen. Für diese kann das Aufkommen neuer Minderheiten – oder auch nur die selbständige Artikulierung eines Schutzbedürfnisses durch diese Gruppen – Existenz bedrohende Wirkung zeitigen. Zwar gibt es keine pauschalen Mindestgrößenerfordernisse im Völkerrecht für die Möglichkeit einer Gruppe, Minderheitenschutz zu reklamieren[9], es dürfte aber außer Zweifel stehen, dass die Gruppengröße nachhaltigen Einfluss auf die effektive Durchsetzbarkeit eines Schutzanspruchs zeitigt. Es liegt in der Natur der Dinge, dass die größere Minderheit be-

---

7 In dieser Konstellation erscheint Intoleranz auch demokratiepolitisch gerechtfertig. Vgl. J. Rawls, A Theory of Justice, 1971, S. 214. Vgl. zu dieser Thematik des Weiteren G.H. Fox/G. Nolte, Intolerant democracies, in: G.H. Fox/B.R. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, S. 389–435.

8 Diese Thematik wird in den Sozialwissenschaften unter dem Stichwort der „cross-cutting cleavages" behandelt. Angesprochen ist damit die in der Praxis gemachte Erfahrung, dass politische Entscheidungsprozesse in einem demokratischen System normalerweise zu ständig wechselnden Mehrheiten führen, wobei aber die Qualifizierung einer Gruppe als Minderheit (ethnischer, nationaler oder sprachlich-kultureller Art) dazu führen kann, dass diese – unabhängig vom Entscheidungsgegenstand – permanent in der Minderheit verbleibt.

9 Zu dieser Frage gibt es zahlreiche Äußerungen in der einschlägigen Literatur, wobei allgemein betont wird, dass auf der faktischen Ebene, allein zur Selbsterhaltung der Minderheit, eine Mindestgröße der Minderheit zwar erforderlich ist, diese lasse sich aber nicht antizipativ numerisch bestimmen. Mit abnehmender Gruppengröße schwindet auch die Zumutbarkeit von besonderen Schutzmaßnahmen, die regelmäßig auch entsprechend kostenintensiv sind. Vgl. zu dieser Thematik F. Capotorti, (Fn 4), Abs. 38 ff.; O. Andrysek, (Fn 1), S. 48 f.; V. Grammatikos, (Fn 1), S. 349 ff.

müht sein muss, geschlossen aufzutreten und Abspaltungstendenzen abzuwehren. Wesentliche Aspekte des Minderheitenschutzes lassen sich nur dann verwirklichen oder überhaupt auch nur einfordern, wenn sich die Minderheitenangehörigen zumindest lose zu einer Gruppe als ganze zusammenfügen.[10]

Für die Minderheit kann es unter Umständen auch vorteilhaft sein, einen besonders engen Draht zum Mehrheitsvolk bzw. zur Zentralregierung zu suchen, wenn sie zur Auffassung kommen muss, dass ihr von der größeren Minderheit eher Gefahren für ihr Überleben drohen. Im Extremfall kann schließlich die Situation gegeben sein, dass die Mehrheit die Abspaltung von Teilgruppen gezielt fördert, damit die Minderheit geschwächt wird bzw. dass die Zentralregierung überhaupt versucht, einen künstlichen nation-building-Prozess in die Wege zu leiten, der zur Entstehung neuer ethnischer Identitäten führen soll und wodurch die Kräfte der Minderheit durch einen Wettstreit auf lokaler Ebene gebunden werden sollen.

Die bisherigen Ausführungen sollten zeigen, wie komplex sich das Problem der Minderheit in der Minderheit in der Realität präsentiert und dass es nicht möglich ist, auf Anhieb und uneingeschränkt für die eine oder die andere Seite Partei zu ergreifen. Wie in vielen Bereichen der gesellschaftlichen Realität, in denen nach einer fairen Regelung gestrebt werden soll[11], sind hier Abwägungen zu treffen, die Konzessionen von allen Seiten verlangen. Die Notwendigkeit von Konzessionen ergibt sich schon allein deshalb, da das Verhältnis von Mehrheit, Minderheit und Minderheit in der Minderheit regelmäßig von überlappenden und konfligierenden Ansprüchen gekennzeichnet ist. Es soll hier aber gezeigt werden, dass Konzessionen dieser Art auch für die größere Minderheit letztendlich zur Stärkung ihrer eigenen Position führen können. Die Existenz, die Anerkennung und die Förderung der Minderheit stellen für die größere Minderheit nicht nur eine potentielle Gefährdung dar, sondern auch eine Chance zur besseren Absicherung ihres Schutzanspruchs in einer partikulären Ansprüchen immer kritischer gegenüberstehenden Individualrechtsgesellschaft. Dies stellt eine der Hauptthesen dieses Beitrages dar, die abschließend noch weiter ausgeführt werden soll. Zuvor erscheint es aber notwendig, den Begriff der Minderheit in der Minderheit näher einzugrenzen.

III Die Definition der Minderheit in der Minderheit

A Allgemeines

Was versteht man nun unter einer „Minderheit in der Minderheit"? Wenn im Völkerrecht vom Minderheitenrecht als einer „internationalen Rechts-

10 Es geht hierbei insbesondere um jene Schutzaspekte, die kollektive rechtliche Elemente aufweisen, wie z.B. die Schaffung besonderer politischer Repräsentationsmechanismen oder auch der Bereich der Toponomastik. Im weiteren Sinne setzen aber auch schul- oder prozessrechtliche Minderheitenschutzregelungen die Existenz der Minderheit als Gruppe voraus.

11 Zum Prinzip der Fairness insbesondere im Völkerrecht vgl. grundlegend Th. Franck, Fairness in International Law and Institutions, 1995 und mit Bezug auf die Minderheitenproblematik insbes. S. 162 ff.

norm auf der Suche nach ihrem Gegenstand"[12] gesprochen wird, so gilt dies für die auf die „Minderheit in der Minderheit" anwendbaren Rechtsnormen noch umso mehr. Führt man unter diesem Schlagwort eine Recherche im Internet durch, so wird man auf zahlreiche Treffermeldungen stoßen. Allein, für den vorliegenden Kontext sind diese wenig dienlich. Der Begriff der Minderheit in der Minderheit wird mittlerweile vorrangig für qualifizierte Diskriminierungstatbestände verwendet, für die Situation von Individuen, die aufgrund von zwei oder mehreren Faktoren Opfer von Diskriminierungstatbeständen werden. Als Beispiele seien Rasse/Hautfarbe, politische Gesinnung, Geschlecht, Gesundheit oder sexuelle Neigung genannt. Hier soll jedoch der klassische Minderheitenbegriff verwendet werden, der insbesondere auf die Situation ethnischer, sprachlich-kultureller oder auch nationaler Minderheiten abstellt. Selbst diese engere, „traditionelle" Abgrenzung ist unscharf genug, zahlreiche Abgrenzungsfragen aufzuwerfen, die einer gesonderten Behandlung bedürfen und die gerade beim Zusammentreffen mehrerer Minderheiten eine besondere Brisanz erlangen. Von der breiteren, gegenwärtig wohl dominanten Tendenz, jegliche minoritäre gesellschaftliche Formation, die potentiell einer diskriminierenden Behandlung unterliegt, unter den Minderheitenbegriff zu subsumieren, soll die Sensibilität für potenzierte Diskriminierungstatbestände in die hier vorzunehmende Untersuchung der Problemsituation der Minderheit in der Minderheit einfließen.

B Das Problem der Minderheitendefinition

Begonnen werden muss hier also wohl mit einem Definitionsversuch für die Minderheit an sich. Es kann hier gleich vorweggenommen werden, dass es eine allgemein anerkannte, „abschließende" Definition der Minderheit nicht gibt. Dazu ist diese Materie viel zu brisant und im Einzelfall kann eine breitere oder engere Definition des Minderheitenbegriffs äußerst weitreichende Konsequenzen zeitigen, die bis zum Fortfall des verfassungsrechtlichen Grundkonsenses führen können. Bekanntlich gibt es aber einen Definitionsversuch von Francesco Capotorti, der auf weitgehende Akzeptanz gestoßen und damit vom Ergebnis her einer konsensualen Begriffsbildung recht nahe gekommen ist. Diese Definition lautet folgendermaßen:

„A Minority is a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language."[13]

12 Vgl. E.J. Studnitz, Minderheitenschutz im KSZE-Prozess, in: D. Blumenwitz/ H. von Mangoldt (Hrsg.), Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa, 1991, S. 34.

13 Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, 1979, Sales No. E.78.XIV.1., Para. 568.

Jules Dechène präsentierte im Jahr 1985 einen weiteren Definitionsvorschlag, der nicht wesentlich von der Capotorti-Version abweicht.[14]

„A group of citizen of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in fact and in law."[15]

Beide Definitionsversuche grenzen Minderheitenschutz in seinem Anwendungsbereich auf den traditionellen Kernbereich ein; von den moderneren Deutungen des Minderheitenbegriffs, die gerade im Kontext der Minderheit in der Minderheit besondere Bedeutung entfalten würden, wie etwa in Bezug auf sexuelle Minderheiten, sind wir hier noch weit entfernt. Hinsichtlich des letztgenannten, weiten Minderheitenbegriffs wird auch von einem soziologischen Minderheitenbegriff gesprochen[16], der sich nicht unbedingt an geltenden rechtlichen Formeln orientieren muss, sondern auf wandelnde gesellschaftliche Konventionen Rückgriff nehmen kann, in deren Rahmen eine immer größere Bereitschaft zu erkennen ist, partikuläre Subgruppierungen zu identifizieren, die sich – fern von einem ethnischen oder sprachlich-kulturellen Hintergrund – anhand bestimmter Merkmale hervorheben, die gleichzeitig einen potentiellen Anknüpfungspunkt für diskriminierende Handlungen darstellen[17]. Dieser soziologische Minderheitenbegriff ist durchaus geeignet, auf den juristischen einzuwirken und möglicherweise auf mittlere Frist eine weitreichende Änderung der einschlägigen juristischen Normen zu erreichen. Andererseits zeigt schon ein erster flüchtiger Blick auf diese unterschiedlichen Konzepte, dass die juristischen Definitionsvorschläge die Eigenschaft einer potentiell weltweiten Akzeptanz aufweisen, während weitere Fassungen des Minderheitenkonzeptes angesichts weltweit fortbestehender tief greifender kultureller Unterschiede[18] momentan noch kaum als konsensfähig erscheinen.[19] Der

14 Vgl. in diesem Sinne auf P. Thornberry, (Fn 14), S. 7.

15 Vgl. UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1985/31/§ 181.

16 Vgl. nur S. Oeter, Überlegungen zum Minderheitenbegriff, in: F. Matscher (Hrsg.), Nationale Minderheiten, 1997, S. 229–258 (230 f.).

17 Laut S. Oeter fallen unter diesen soziologischen Minderheitenbegriff „alle gesellschaftlichen Gruppen [...] die durch ihre konstitutiven Merkmale von der Mehrheit unterschieden sind, seien es alteingesessene ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten, seien es Gruppen von Zuwanderern, seien es rein gesellschaftliche Minderheiten wie z.B. Homosexuelle oder Behinderte. Voraussetzung ist insofern einzig, dass es sich um eine nach bestimmten Merkmalen von der sonstigen Bevölkerung abgegrenzte (oder abgrenzbare) Personengruppe handelt, die aufgrund ihrer Abweichung von der gesellschaftlich vorherrschenden Norm in eine nachteilige Position als ‚Außenseiter' der Gesellschaft versetzt wird." Ibid., S. 230 f. m.w.N.

18 Vgl. dazu Grund legend S.P. Huntington, The clash of civilizations and the remaking of world order, 1996.

19 Dies dürfte insbesondere für die Frage gelten, inwieweit Homosexuelle und Lesben als Minderheiten zu qualifizieren sind. Eine Bejahung dieser Frage – hinsichtlich welcher bislang noch kein internationaler Konsens festzustellen

gegenwärtig wohl am intensivsten diskutierte Punkt in Zusammenhang mit dem Versuch, eine konsensfähige Minderheitendefinition zu finden, betrifft die Frage, ob die sog. „neuen Minderheiten" ebenfalls in den Schutzbereich des allgemeinen Minderheitenrechts fallen. Gemeint sind damit die Zuwanderungsminderheiten, die Gastarbeiter und ihre Nachkommen – insbesondere in den westlichen Industriestaaten – die – anders als von den Aufnahmestaaten in Zeiten wirtschaftlicher Expansion geplant – nach Beendigung ihrer Arbeitstätigkeit nicht in ihr Heimatland zurückkehren oder sich völlig in die Gesellschaft des Aufnahmelandes durch Assimilation integrieren wollen, sondern bestrebt waren und sind, ihre Kultur weiter zu pflegen und auf unbestimmte Frist daran festzuhalten. Die Notwendigkeit, diese neuen Minderheiten mit zu berücksichtigen, scheint immer größere Anerkennung zu finden.

So ist zu erwähnen, dass Capotorti selbst in seinem aus 1985 datierenden Beitrag zur Encyclopedia of Public International Law[20] von einem erweiterten Minderheitenbegriff auszugehen scheint:

„[A] minority is a group which is numerically inferior to the rest of the population of a State and in a non-dominant position, whose members possess ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the rest of the population and who, if only implicitly, maintain a sense of solidarity directed towards preserving their culture, traditions, religion or language."[21]

Auffallend ist die Streichung des ersten Halbsatzes des ursprünglichen Definitionsversuchs, der für das Vorliegen einer Minderheit noch die Staatsbürgerschaft des Beherbergungsstaates vorausgesetzt hat.[22]

Damit ist diese Thematik aber noch lange nicht definitiv geklärt. Gegenwärtig sind zwei unterschiedliche Tendenzen feststellbar. Auf europäischer regionaler Ebene gibt es klare Vorbehalte gegenüber einer Ausdehnung des Minderheitenschutzes auch auf Zuwanderungsgruppen. Die Europäische Rahmenkonvention 1995, der größte Kodifikationserfolg der letzten Jahre zum internationalen Minderheitenrecht, lässt diese Fragestellung offen und tritt damit doch in sichtbaren Kontrast zu den Entwicklungen auf UN-Ebene, die vom Bemühen gekennzeichnet sind, einem umfassenden Minderheitenbegriff den Weg zu bereiten. In der Literatur ist schon vor geraumer Zeit nachgewiesen worden, dass Art. 27 des Internationalen Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte, die nach wie vor – trotz ihrer knappen Textierung – zentrale völkerrechtliche Minderheitenschutznorm, durch-

ist – hätte geradezu revolutionäre Konsequenzen in Hinblick auf die Thematik der „Minderheit in der Minderheit".

20 F. Capotorti, „Minorities", nunmehr in: EPIL Bd. III, 1997, S. 410–420 mit Aktualisierung durch R. Hofmann, S. 420–424.

21 Ibid., S. 411.

22 Etwas weiter im Text lässt Capotorti die Frage, inwieweit neue Minderheiten unter eine allgemeine Minderheitendefinition zu subsumieren sind, offen: „Nor is there unanimity over whether to exclude from the concept of minority those groups formed by individuals of foreign nationality or to include minorities only recently established in a State." Ibid.

aus auch als Grundlage für den Schutz neuer Minderheiten herangezogen werden kann.[23]

Bekanntlich ist der Menschenrechtsausschuss in seinem zu Art. 27 verfassten „Allgemeinen Kommentar"[24] noch viel weiter gegangen und hat nicht nur von der Staatsbürgerschaft als Erfordernis für die Anwendung des Art. 27 abgesehen, sondern diesen Schutzbereich bis hin zu „Besuchern" („visitors") ausgedehnt.[25]

Man mag an der Sinnhaftigkeit eines derart weiten Minderheitenbegriffs zweifeln. Tatsache ist aber, dass die Staatsbürgerschaft schon lange nicht mehr das alles entscheidende Kriterium darstellt, mit welchem die Frage der Anwendbarkeit des Minderheitenschutzes steht und fällt. Trotz der extremen „Großzügigkeit" des Menschenrechtsausschusses in dieser Frage ist die grundsätzliche Absicht dieses Gremiums, Minderheitenschutz auf seine genuin menschenrechtliche Wurzel zurückzuführen, durchaus zu teilen. Soll Minderheitenschutz also in einem hochsensiblen, grundsätzlich individualistisch ausgerichteten internationalen Menschenrechtsschutzsystem noch seinen Platz finden, so muss sich auch seine Natur wandeln von einem System von Privilegien für wenige zu einem Bündel von Garantien, das abgestuft nach einem effektiven Schutzbedarf differenziert zur Anwendung kommt und auch für neue Entwicklungen, für Wandlungen im tatsächlichen Schutzbedarf offen steht[26]. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, dass das Vorliegen der Staatsbürgerschaft, einer besonders

23 Vgl. dazu Tomuschat, Ch., Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Bernhardt/Geck/Jaenicke/Steinberger, (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, FS Mosler, Berlin u.a.: Springer 1983, S. 949–979, S. 960 f., der zwar aus der in Art. 27 enthaltenen Wendung „in those states ... exist" ableitet, dass Zuwanderungsminderheiten nicht ohne weiters und auf jeden Fall nicht sofort aus dieser Bestimmung einen Schutzanspruch geltend machen können, der andererseits aber darauf hinweist, dass diese Gruppen in einen solchen Schutzanspruch hineinwachsen können. Die Staatsbürgerschaft selbst ist dabei nicht das entscheidende Kriterium.

24 CCPR General comment 23, CCPR/C/21/Rev. 1.

25 „Article 27 confers rights on persons belonging to minorities which ‚exist' in a State party. Given the nature and scope of the rights envisaged under that article, it is not relevant to determine the degree of permanence that the term ‚exist' connotes. Those rights simply are that individuals belonging to those minorities should not be denied the right, in community with members of their group, to enjoy their own culture, to practise their religion and speak their language. Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus migrant workers or even visitors in a State party constituing such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. As any other individual in the territory of the State party, they would, also for this purpose, have the general rights, for example, to freedom of association, of assembly, and of expression. The existence of an ethnic, religious or linguistic minority in a given State party does not depend upon a decision by that State party but requires to be established by objective criteria." Ibid., Abs. 5.2.

26 Dies ist auch eine der Grundthesen in P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001.

engen Beziehung zu einem bestimmten Territorium oder die besonderen Umstände der Entstehung der Minderheiten (bspw. durch willkürliche Grenzverschiebung) adäquate Berücksichtigung in Form einer spezifischen Förderung finden. Wichtig ist aber, dass effektivem, grundlegendem Schutzbedarf auch nachgekommen wird, und zwar unabhängig von historischen Zufällen, die es mit einer bestimmten Gruppe auch weniger gut gemeint haben können.

Was bedeutet all dies nun im Kontext des Problemkreises rund um die „Minderheit in der Minderheit"? Nicht mehr und nicht weniger, als dass Minderheiten dieser Art auch von „neuen Minderheiten", „Zuwanderungsminderheiten" gebildet werden können. Da gegenüber neuen Minderheiten – wie eben erwähnt – Abstufungen im Schutzumfang durchaus zulässig erscheinen, ergibt sich bei Vorliegen einer Minderheit in der Minderheit, die von solchen Gruppen gebildet wird, eine nochmals komplexere Situation, da hier Rechte, Schutzbedürfnisse und Pflichten von Minderheiten wechselseitig abgewogen werden müssen. Nachfolgend soll versucht werden, einzelne Strukturelemente in diesem komplizierten Beziehungsgeflecht deutlich zu machen.

IV Einzelne Formen von „Minderheiten in der Minderheit"

Die „Minderheit in der Minderheit" ist keine feststehende, eindeutig definierte Kategorie. Sie ist vielmehr relationaler Art und die in diesem Kontext auftretenden Problemstellungen präsentieren sich situationsspezifisch in völlig unterschiedlicher Form. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik erfordert also eine Differenzierung des Sachverhalts.[27] So ist zwischen einer Minderheit in der Minderheit, die einigermaßen geschlossen auf dem Minderheitengebiet siedelt und einer Minderheit in der Minderheit als Streuminderheit zu unterscheiden. Es dürfte ohne weiteres einsichtig sein, dass im ersten Fall Schutzbemühungen unter weit günstigeren Vorzeichen stehen als in der zweit genannten Situation. Die kompakte Siedlungsform macht die Minderheit in der Minderheit vergleichbar mit einer gewöhnlichen Minderheit; der günstigste Ansatzpunkt für Schutzvorkehrungen ist leicht identifizierbar. Im Falle einer Streusiedlungsform ist ein wirksamer Minderheitenschutz hingegen vor zahlreiche Hürden gestellt: So wird diese Siedlungsform nicht nur die Möglichkeit der Gruppe beeinträchtigen, eine hinreichende Kohäsion und auch entsprechende Forderungen nach Schutz zu artikulieren, sondern zahlreiche traditionelle Schutzmaßnahmen werden unanwendbar mangels hinreichender Gruppengröße (so z.B. die Einrichtung von Minderheitenschulen, die Möglichkeit des Gebrauchs der Minderheitensprache vor Gericht und Verwaltungsbehörden, die Amtlichkeit der Ortsnamen in der Minderheitensprache. Siedelt die Minderheit in der Minderheit in Streuform, ist es somit durchaus denkbar, dass sich die staatlichen Schutzbemühungen auf die größere Minderheit konzentrieren und für diese bleibt es dann oft eine

27 Vgl. hinsichtlich einer Systematik verschiedener „Minderheiten in der Minderheit" G. Héraud, Problématique de la minorité dans la minorité, in: Th. Veiter (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, 1972, S. 265–280.

Ermessensentscheidung, ob sie eigene Schutzvorkehrungen treffen bzw. Förderungen an die kleineren Minderheiten weitergeben will.

Das nächste Differenzierungsmerkmal bezieht sich auf die ethnische oder sprachlich-kulturelle Zugehörigkeit der Minderheit in der Minderheit. Im Einzelfall ist die Behauptungskraft der Minderheit in der Minderheit nämlich eine völlig unterschiedliche, je nachdem, ob diese aus gesamtstaatlicher Perspektive dem Mehrheitsvolk zuzurechnen ist oder nicht. Ist dies nicht der Fall, so wären weitere Unterscheidungen dahingehend anzustellen, ob auf dem Staatsgebiet selbst oder auch im benachbarten Ausland eine „Bezugs"- oder „Mutternation" gegeben ist, an die sich die betreffende Minderheit in der Minderheit gegebenenfalls wenden kann. Dies ist bspw. für die englischsprachige Minderheit im frankophonen Quebec der Fall, nicht aber für die deutschsprachigen Walser in den französischsprachigen Gebieten des Aostatals. Im zuletzt genannten Fall sind die Bande zur Herkunftsnation mittlerweile derart dünn geworden, dass diese keine „Schutzmachtfunktion" mehr ausüben kann. Selbst wenn also für die Minderheit in der Minderheit eine Bezugsnation gegeben wäre, so ist stets zusätzlich der politisch-historische Rahmen zu prüfen, innerhalb welchem sich diese Beziehung fortentwickelt hat und wie der Ist-Stand dieses Verhältnisses zu beurteilen ist. Für die ladinische Minderheit in Südtirol kommt erschwerend hinzu, dass diese nie über eine Bezugsnation auf staatlicher Ebene oder im Ausland verfügt hat und allenfalls über eine grenzüberschreitende Kooperation mit anderen ladinischen Minderheiten ihre politische Durchsetzungskraft erhöhen könnte.

Ist hingegen die Minderheit in der Minderheit Teil der Mehrheitsnation, so präsentiert sich die Sachlage nochmals in völlig unterschiedlicher Form. Zuweilen wird die Auffassung vertreten, dass die Mehrheitsnation auf dem eigenen Staatsgebiet niemals eine Minderheit darstellen könne. Wenn die Minderheitenschutzproblematik ihre eigentliche Wurzel im Antagonismus zwischen Mehrheit und Minderheit findet, in der Gefahr der Diskriminierung der Minderheit durch die Mehrheit, dann könne eine Gruppe nicht gleichzeitig Opfer und Täter sein. Hier wird eine differenziertere Sichtweise vertreten. Dabei ist einmal festzuhalten, dass die regelmäßig vorfindbaren Einsplitterungen der Mehrheitsbevölkerung im Siedlungsgebiet der Minderheit mit Sicherheit nicht pauschal als eigentlich schutzbedürftige Gruppe qualifiziert werden können. Eine solche Forderung wäre schlichtweg demagogisch und häufig wohl von dem unverhohlenen Bestreben getragen, die Minderheit zu schwächen. Andererseits sind auch Konstellationen denkbar, in denen Angehörigen der Mehrheit die Qualifizierung als „Minderheit in der Minderheit" nicht verwehrt werden kann, wenn das Minderheitenrecht seiner eigentlichen Funktion, dem Schutz verwundbarer Gruppen, gerecht werden soll. Dies gilt unabhängig vom Ursprung der Minderheitenproblematik und muss auch dann akzeptiert werden, wenn in diesem Zusammenhang historisches Unrecht geschehen ist, da minderheitenschutzrechtliche Regelungen grundsätzlich auf gegenwärtig bestehende Problemstellungen Bezug nehmen und auf diese für die Zukunft positiv gestaltend Einfluss zu nehmen suchen. Es wird auch zu zeigen sein, dass der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen diese Problematik in einem anderen Lichte gesehen hat und wohl zu einengend

angegangen ist. Unabhängig vom offiziellen Ergebnis dieser Fallprüfung ist aber festzuhalten, dass allein schon der damit einhergehende Diskussionsprozess[28] die Position der Minderheit in der Minderheit gestärkt hat, selbst wenn diese der Mehrheitsbevölkerung zuzurechnen ist.

V Der Fall Ballantyne, Davidson, McIntyre gegen Kanada[29]

Die Frage, wie die Situation von Angehörigen des Mehrheitsvolkes, die im Minderheitengebiet leben, zu beurteilen ist, wurde auf internationaler Ebene erstmals in einer Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses des Jahres 1993[30] angegangen.[31]

Ausgangspunkt war die Beschwerde dreier kanadischer Staatsbürger englischer Muttersprache mit Wohnsitz in Quebec, denen die Sprachengesetzgebung (die „Charte de la langue française") dieser Provinz die Verwendung der englischen Sprache in den Geschäftsbeziehungen untersagte. Die drei Beschwerdeführer unterhielten aber vornehmlich Geschäftsbeziehungen mit Angehörigen der englischsprachigen Gemeinschaft in Quebec und somit bedeutete diese Maßnahme eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Interessen. Die Beschwerdeführer beriefen sich auf Art. 2, 19, 26 und 27 des Menschenrechtspaktes II. Obwohl der Menschenrechtsausschuss der Beschwerde statt gab, war das Ergebnis aus minderheitenschutzrechtlicher Perspektive letztlich unbefriedigend, da als Grundlage für die Beschwerde allein Art. 19 (Recht auf freie Meinungsäußerung) akzeptiert worden ist. Eine Verletzung von Minderheitenrechten wurde auf der Grundlage folgender problematisch erscheinender Ausführung verneint:

„As to article 27, the Committee observes that this provision refers to minorities in States; this refers, as do all references to the „State" or to „States" in the provision of the Covenant, to ratifying States. Further, article 50 of the Covenant provides that its provisons extend to all parts of Federal States without any limitations or exceptions. Accordingly, the minorities referred to in article 27 are minorities within such a State, and not minorities within any province. A group may constitute a majority in a province but still be a minority in a State and thus be entitled to the benefits of Article 27. English speaking citizens of Canada cannot be considered a linguistic minority. The authors therefore have no claim under Article 27 of the Covenant."

Der Menschenrechtsausschuss wählte hier wohl eine allzu verengende und vereinfachende Perspektive: Dadurch, dass die Minderheit als Gegen-

28 Rechtsprechung ist Rechtsauslegung und Rechtskonkretisierung. Gerade in den Rechtsprechungsverfahren, in welchen die Abgabe von Sondervoten vorgesehen ist, wird der breiteren Funktion der Rechtsprechung als Element eines Rechtsklärungsprozesses Rechnung getragen. Dabei kann dieser Prozess auch nach formeller Beendigung des Verfahrens dialektisch fortgeführt werden.

29 Vgl. die Mitteilungen Nr. 359/1989 und 385/1989; U.N. Doc. CCPR/C/47/-D/359/1989 und 385/1989/rev. 1 (1993).

30 Ibid.

31 Vgl. für die nachfolgenden Ausführungen P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001, S. 155 ff.

satzbegriff zur Mehrheit im Staat konzipiert wird, kann diese Mehrheit ex definitione niemals eine Minderheit darstellen. Die rechtliche Untermauerung dieses Ansatzes ist aber nicht überzeugend. In erster Linie geht der Verweis auf Artikel 50 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte fehl, wonach die Bestimmungen dieses Paktes ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates gelten. Diese Bestimmung sollte nämlich eine einheitliche Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Pakt sicherstellen; sie ist sicherlich kein Definitionsparameter für Artikel 27. Des Weiteren widerspricht es dem Geist dieses Paktes, wenn einer Gruppe deshalb adäquater Schutz verweigert wird, weil eine staatszentrierte Betrachtungsweise zu einer engen Auslegung der Schutz berechtigten Kategorie führt. Artikel 27 sind Differenzierungen der genannten Art fremd. Es ist zwar angemessen und sinnvoll, dafür Sorge zu tragen, dass die Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung nicht zur „fünften Kolonne" im Minderheitengebiet werden und dass ihre ethnische oder sprachlich-kulturelle Zugehörigkeit nicht als Vorwand für die Beanspruchung ungerechtfertigter Privilegien herangezogen wird. Umgekehrt darf der betreffenden Gruppe diese Nahebeziehung zum Mehrheitsvolk auch nicht zum Nachteil gereichen, wenn gleichzeitig ein effektiver Schutzbedarf gegeben ist. Ansatzpunkt für eine Anwendung des Artikels 27 sollte nämlich stets und allein das effektive Vorliegen des menschenrechtlichen Grundbedürfnisses sein, auf dessen Schutz diese Bestimmung ausgerichtet ist. Eine wirksame Missbrauchsabwehr kann jeweils durch eine sorgfältige Prüfung der faktischen Situation sichergestellt werden. Auf diesem Wege muss sichergestellt werden, dass der Schutzanspruch der „Minderheit in der Minderheit", die gleichzeitig dem Mehrheitsvolk angehört, nicht zu einem Instrument umgestaltet wird, durch welches der Schutz der dem Mehrheitsvolk sprachlich, ethnisch oder kulturell fremden Minderheit ausgehebelt wird. Die genaue Stoßrichtung eines Schutzanspruchs dürfte im Einzelfall aber bei einer sachlichen Betrachtung ohne weiteres zu ermitteln sein. Heikel wird die Situation dann, wenn die Zuwanderung der „Minderheit in der Minderheit" vom Mehrheitsvolk gezielt gesteuert worden ist. Unabhängig von minderheitenschutzrechtlichen Maßnahmen im eigentlichen Sinne ist hier auf jeden Fall Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten. Ein Anspruch auf positive Fördermaßnahmen ist aber – zumindest für die erste Generation der Zuwanderer – kritischer zu beurteilen. Gegen die Zuerkennung eines solchen Rechts spricht die Überlegung, dass damit ein zusätzlicher Anreiz für eine Zuwanderung geschaffen würde, sowie die Tatsache, dass die betreffende Gruppe sich selbst in diese Lage versetzt hat. Den Angehörigen dieser Gruppe ist zuzumuten, sich über die Hintergründe der Förderung ihres Zuzugs zu informieren.

Überlegungen dieser Art wurden in der Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses nicht angestellt; allein anhand der erwähnten formalen Argumentation wurde jeder gesonderte Schutzanspruch der Minderheit in der Minderheit, ja ihre eigenständige rechtliche Relevanz in Abrede gestellt. Damit wurde zwar der aufgezeigten Missbrauchsgefahr, der Gefahr der Instrumentalisierung der Minderheit in der Minderheit durch die Mehrheit begegnet. Insgesamt wird dieser Ansatz aber nicht der Komplexität der Problematik gerecht und somit steht auf internationaler Ebene eine

vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Thematik noch aus.[32] In einem im Rahmen dieses Verfahrens abgegebenen Sondervotum wurde auf jeden Fall die – offenkundig noch nicht mehrheitsfähige – Stoßrichtung vorgegeben, auf deren Grundlage die Minderheit in der Minderheit hinreichende Berücksichtigung finden kann. Dabei wurde aufgezeigt, dass eine teleologische Interpretation der einschlägigen Bestimmungen des Paktes über bürgerliche und politische Rechte auf den effektiven Schutzbedarf abstellen muss und dieser kann gerade in der Konstellation einer Minderheit in der Minderheit besonders ausgeprägt sein.[33]

VI Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten

Das Problem der „Minderheit in der Minderheit", obwohl selten thematisiert, ist in Europa häufig anzutreffen. Deshalb musste auch die im Auftrag des Europarates ausgearbeitete „Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten" des Jahres 1995[34] darauf Bezug nehmen. Dies ist in Art. 20 dieser Konvention – wenngleich allein in indirekter Form – geschehen:

„In the exercise of the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention, any person belonging to a national minority shall respect the national legislation and the rights of others, in particular those of persons belonging to the majority or to other national minorities."[35]

---

32 Für eine kritische Analyse dieser Stellungnahme siehe auch P. Thornberry, The UN Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update, in: A. Phillips/A. Rosas, Universal Minority Rights, 1995, S. 13–76, S. 22.

33 Vgl. das Sondervotum von Elizabeth Evatt: „I do not agree [...] that persons are necessarily excluded from the protection of article 27 where their group is an ethnic, linguistic or cultural minority in an autonomous province of a State, but is not clearly a numerical minority in the State itself, taken as a whole entity. The criteria for determining what is a minority in a State (in the sense of article 27) has not yet been considered by the Committee, and does not need to be foreclosed by a decision in the present matter, which can in any event be determined on other grounds. The history of the protection of minorities in international law shows that the question of definition has been difficult and controversial and that many different criteria have been proposed. For example, it has been argued that factors other than strictly numerical ones need to be taken into account. Alternatively, article 50, which envisages the application of the Covenant to „parts of federal States" could affect the interpretation of article 27.
To take a narrow view of the meaning of minorities in article 27 could have the result that a State party would have no obligation under the Covenant to ensure that a minority in an autonomous province had the protection of article 27 where it was not clear that the group in question was a minority in the State considered as a whole entity [...]".

34 ETS 157.

35 Für einen Kommentar zu dieser Bestimmung siehe P. Hilpold, Kommentar zu Art. 20, in: M. Weller, Minority Rights in Europe, Oxford University Press 2005.

Mit dieser Bestimmung wird also die Relativität des Minderheitenschutzes zum Ausdruck gebracht, die Tatsache, dass Minderheitenschutz der Verwirklichung einer generellen Gerechtigkeits- und Förderungszielsetzung dient, die stets das Los der schwächsten Mitglieder einer Gesellschaft im Auge haben muss.

Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten hat trotz ihrer behutsamen Formulierung neue Maßstäbe im Minderheitenschutz in Europa gesetzt. Die Kontrolle über ihre nationale Durchführung erfolgt im Rahmen eines Berichtsverfahrens: Konkret muss jede Vertragspartei dem Generalsekretär des Europarates regelmäßig Informationen über die „Gesetzgebungsmaßnahmen und andere Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der [im] Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze getroffen hat" übermitteln.[36]

„Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Maßnahmen, die von den Vertragsparteien zur Verwirklichung der in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze getroffen wurden, wird das Ministerkomitee von einem beratenden Ausschuss unterstützt, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen."[37]

Mittlerweile ist die erste „Berichtsrunde" abgeschlossen und der beratende Ausschuss hat in diesem Zusammenhang sehr ausführlich zur Minderheitensituation in den Mitgliedstaaten des Rahmenabkommens Stellung bezogen und dabei auch das Minderheitenrecht in Europa theoretisch fortentwickelt, wenngleich auch nicht alle Ausführungen dieses Ausschusses überzeugend erscheinen und diese deshalb auch nicht verabsolutiert werden sollen.

Im Rahmen der Überprüfung des finnischen Staatenberichts hatte der beratende Ausschuss Gelegenheit zur Frage der „Minderheit in der Minderheit" Stellung zu beziehen. Dabei ging es um die Rechte der finnischsprachige Bevölkerung auf den Aaland-Inseln:

„According to the Report, the Finnish-speaking population living in the province of Aaland can be considered a ‚minority in the minority'. Taking into account the level of autonomy enjoyed and/or the nature of the powers exercised by the Province of Aaland the Advisory Committee is of the opinion that the Finnish-speaking population there could also be given the possibility to rely on the protection provided by the Framework Convention as far as the issues concerned are within the competence of the Province of Aaland. The Advisory Committee is of the opinion that Finland should consider this issue in consultation with those concerned."[38]

Es ist zu erwarten, dass das Thema der „Minderheit in der Minderheit" in den zukünftigen Berichtsprüfungsverfahren erneut aufgegriffen und weiter vertieft wird.

36 Vgl. Art. 25 des Rahmenabkommens.
37 Vgl. Art. 26 Abs. 1 des Rahmensabkommens.
38 ACFC/INF/OP/I(2001)002, Rn. 17.

VII Die spezifische Situation in Südtirol

Schon eingangs wurde erwähnt, dass die Ladiner als Paradefall einer Minderheit in der Minderheit gesehen werden können[39] und am Schicksal dieser Gruppe lassen sich die Besonderheiten des Schutzbedarfs dieser Kategorie besonders eindrucksvoll nachzeichnen. Hinsichtlich der obigen Klassifizierungen der einzelnen Minderheiten in der Minderheit ist festzuhalten, dass sich die Ladiner einmal in einer günstigen Position in der Hinsicht befinden, da sie weitgehend geschlossen siedeln.[40] Nachteilig wirkt sich der Umstand aus, dass die Ladiner über keine Bezugsnation im Ausland verfügen und selbst die grenzüberschreitende Kooperation mit ethnisch und sprachlich-kulturell verwandten Gruppen verläuft nur zögerlich.

Das Prinzip des freien Bekenntnisses zur Minderheit ist im modernen Minderheitenrecht grundlegender Natur.[41] In einer differenzierten Betrachtung impliziert dieses Prinzip auch, dass der einzelne nicht nur frei darüber entscheiden kann, ob er überhaupt einer Minderheit zugerechnet werden will, sondern ob er darüber hinaus den speziellen Status eines Angehörigen einer Minderheit in der Minderheit für sich reklamieren möchte. Was für den einzelnen gilt, gilt dann im Übertragungswege auch für die Gruppe als ganze. Anhand der ladinischen Minderheit kann nun sehr gut gezeigt werden, dass Minderheitenangehörige bzw. die Gruppe insgesamt im Laufe der Jahre ihre diesbezüglichen Vorstellungen und Prioritäten ändern können. So wurde noch Anfang der 70-er Jahre des vorigen Jahrhunderts die Auffassung vertreten, die Ladiner würden sich voll und ganz durch die deutschsprachige Volksgruppe vertreten sehen und somit den Status einer Minderheit in der Minderheit gar nicht in Anspruch nehmen wollen.[42]

---

39 Vgl. dazu in der Literatur auch A. Pizzorusso, Problemi di tutela della „minoranza nella minoranza", in: XXI Giurisprudenza Costituzionale 4/1976, S. 607–610; A.-L. Sanguin, Les ladins des dolomites, une minorité dans la minorité, in: ders., Les minorités ethniques en Europe, 1993, S. 177–193.

40 Zutreffend ist freilich auch, dass außerhalb der traditionellen ladinischen Siedlungsgebiete, in Bozen, der ladinische Bevölkerungsanteil bereits eine konsistente Größe erreicht hat. Dieser Umstand ist überwiegend auf die Rolle Bozens als Landeshauptstadt und damit als politisches, wirtschaftliches und administratives Zentrum zurückzuführen.

41 Vgl. dazu insbesondere Art. 3 Abs. 1 der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995:
„Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result form this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice."
Vgl. dazu aber auch schon das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Fall der Minderheitenschulen in Oberschlesien, Rights of Minorities in Upper Silesia, PCIJ, Ser. A (No 15), 1928, S. 40 und 43 f.

42 So G. Héraud, (Fn 27), S. 267 sowie A. Fenet, La question du Tyrol du Sud, 1968, S. 11 unter Verweis auf B. Auerbach, Les races et les natinalités en Autriche-Hongrie, 1917, der hinsichtlich der Situation der ladinischen Minderheit in österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie zu folgender Schlussfolgerung gelangte:
„Dans la question des nationalités, les Ladins ne jouent aucun role: ils ne sont intéressants qu'à titre de monuments historiques". Ibid., S. 130.

Es wurde sogar behauptet, zwischen den deutschsprachigen Südtirolern und den Ladinern sei ein „Adoptionsverhältnis" entstanden.[43]

Dieser Sachverhalt hat sich in den letzten Jahren grundlegend geändert. Die ladinische Volksgruppe macht immer deutlicher auf ihre spezifischen Vorstellungen, Wünsche und Ambitionen aufmerksam – sowohl außerhalb als auch innerhalb der Sammelpartei SVP. Der Grund dafür ist im Wesentlichen darin zu suchen, dass mit dem weitgehenden Ausbau der Südtirolautonomie das Bewusstsein für weniger augenscheinliche Diskriminierungstatbestände geschärft und auch die Kräfte zu deren Bekämpfung frei geworden sind. Sieht man diesen Kampf um Anerkennung als Minderheit in der Minderheit als Phase des „Feinschliffs" der Südtirolautonomie, so geht das Bemühen der ladinischsprachigen Volksgruppe in dieselbe Richtung wie jenes der deutschsprachigen. Eine differenzierte Südtirol-Autonomie ist Ausdruck einer erhöhten Sensibilität für Grundrechtsfragen und für den Schutzbedarf der Minderheit in einem globalisierten Umfeld. Dieses erhöhte Anspruchsdenken gegenüber der Leistungsfähigkeit des modernen Rechtsstaates ist freilich keine Einbahnschiene. Wer ein ständig höheres Maß an Sensibilität für die eigenen Belange einfordert, muss eine solche auch gegenüber den Interessen und Bedürfnissen anderer Gruppen an den Tag legen, die in ihrem Streben von demselben Grundrechtsempfinden getragen und mit vergleichbaren Problemstellungen konfrontiert sind.

In diesem Zusammenhang drängt sich eine Fragestellung auf, die in der politischen Diskussion in Südtirol häufig aufgeworfen wird: Ist die italienische Sprachgruppe in Südtirol als Minderheit in der Minderheit anzusehen? Sollte sie auf der Grundlage der obigen Ausführungen der eigentliche, primäre Destinatar der Minderheitenschutzbemühungen sein? Hat im Falle eines Konfliktes das Interesse der deutschsprachigen Volksgruppe gegenüber jenem der italienischsprachigen als kleinerer und damit schutzbedürftigerer Minderheit zurückzustehen?

Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Frage als falsch gestellt. Das Südtiroler Autonomiestatut ist absichtlich darauf ausgelegt worden, das Entstehen neuer Minderheitensituationen zu vermeiden. Für die deutschsprachige und die italienischsprachige Volksgruppe ist ein komplexer Mechanismus zur Ausbalancierung und Kontrolle wechselseitiger Ansprüche sowie zur gemeinsamen Verwaltung des Landes geschaffen worden. Auf Landesebene soll keine Gruppe gegenüber der anderen in die Minderheitenposition gedrängt werden. Durch die gemeinsame Übernahme der Verantwortung für die Geschicke des Landes soll die Landesautonomie vielmehr breitesten Rückhalt erfahren.[44]

---

43 Vgl. Ch. Pan, Südtirol als volkliches Problem, 1971, S. 132 f.: „[...] die Hinwendung der Ladiner zur deutschen Volksgruppe [ist] auf Grund der gemeinsamen tirolerischen Herkunft und der gemeinschaftlichen Abwehrstellung gegen den Nationalstaat Italien so stark, dass von einem Adoptionsverhältnis gesprochen werden kann."

44 In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf den in den Art. 56 und 84 des Südtiroler Autonomiestatuts geregelten, komplexen Mechanismus des Südtiroler Autonomierechts verwiesen, der sicherstellen soll, dass keine im Landtag vertretene Sprachgruppe in für sie grundlegenden Fragen (Gleichbe-

Indirekt bestätigt wird dieser Befund durch den oben erwähnten Prüfbericht des beratenden Ausschusses zur Minderheitensituation in Finnland: Gerade weil auf den Aaland-Inseln ein anderes Minderheitenschutzmodell gewählt wurde, das in erster Linie auf die Berechtigung der Minderheit abstellt, konnte ein Problem hinsichtlich einer „Minderheit in der Minderheit" entstehen. In einem auf den Ausgleich aller Volksgruppen ausgerichteten Modell wie jenem für Südtirol ist die Situation hingegen eine völlig andere.

Allein schon aufgrund der geringeren Gruppengröße konnte den Ladinern allerdings keine vollständige Gleichstellung zugedacht werden. Trotz zahlreicher Schutzvorkehrungen im Autonomiestatut ist diese Gruppe sicherlich in vielerlei Hinsicht davon abhängig, dass die deutschsprachige (und auch die italienischsprachige) Volksgruppe Rücksichtnahme und Verständnis für die spezifischen Bedürfnisse der Ladiner zeigt. Damit wird also den Ladinern trotz vielfältiger primärer Berechtigungen im Autonomiestatut zu Recht die Position einer Minderheit in der Minderheit zuerkannt.

VIII Schlussfolgerungen

Das Netz an völkerrechtlichen – bzw. gemeinschaftsrechtlichen – Instrumenten zur Bekämpfung und Überwindung der Diskriminierung wird immer engmaschiger.[45] Gleichzeitig nimmt die Sensibilität für Diskriminierungs-

---

rechtigung der Bürger verschiedener Sprachgruppen, Schutz der volklichen und kulturellen Eigenart der Sprachgruppen) bzw. bei der Erstellung des Haushalts übervorteilt wird. Oberste Entscheidungsinstanz ist der Verfassungsgerichtshof bzw. die Autonome Sektion Bozen des Regionalen Verwaltungsgerichtshofs. In diesen entscheidenden Fragestellungen stehen sich also weniger politische Fraktionen oder Parteien gegenüber als nach dem Kriterium der Sprachzugehörigkeit formierte Gruppen, deren Rechte unabhängig sind von ihrer Größe. Weitere zentrale Mechanismen, die eine gleichberechtigte Nutzung und Mitgestaltung der Autonomie der Bürger aller drei Sprachgruppen sicherstellen sollen sind bspw. der Proporz, die Vergabe öffentlicher Stellen nach Maßgabe der Volksgruppenstärke und die autonome, gleichberechtigte Verwaltung der deutschen, italienischen und ladinischen Schule. Der Balanceakt zwischen dem Versuch, eine Gleichberechtigung zwischen den Sprachgruppen zu erreichen, der Einführung wechselseitiger Kontrollmechanismen und dem Vorhaben, eine gemeinsame Verantwortung und Identifikation mit dem Ganzen zu erreichen, durchwirkt das gesamte Autonomierecht. Vgl. dazu L. Bonell/I. Winkler, Südtirols Autonomie, 2000, sowie P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, 2001.

45 Hinsichtlich der völkerrechtlichen Instrumente siehe bspw. das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK vom 4. November 2000 (noch nicht in Kraft), mit welchem gezielt Diskriminierungstatbestände angegangen werden sollen. Im gemeinschaftsrechtlichen Bereich ist auf den durch den Vertrag von Amsterdam neu gefassten Art. 13 EGV zu verweisen, der Vorkehrungen zur Bekämpfung von Diskriminierungstatbeständen „aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung" ins Auge fasst. Zur sekundärrechtlichen Umsetzung dieser Bestimmung siehe die Richtlinie 2000/43 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. 2000 Nr. L 180, 22) sowie die

tatbestände an sich zu und die Toleranzschwelle gegenüber behördlichen Maßnahmen, die mit Eingriffen in die Privatsphäre verbunden sind, sinkt. Dies hat unweigerlich auch Konsequenzen im Bereich des Minderheitenschutzes. Die Minderheit in der Minderheit wird verstärkt als besondere Kategorie wahrgenommen, die mit eigenen Gefährdungstatbeständen konfrontiert ist und für welche besondere Schutzvorkehrungen geschaffen werden müssen.

Für den Minderheitenschutz traditioneller Prägung ist das Konzept der Minderheit in der Minderheit Gefahr und Chance zugleich. Minderheiten schöpfen erfahrungsgemäß einen wesentlichen Teil ihrer Stärke aus dem geschlossenen Auftreten. Einer Absplitterung von Randgruppen ist dann entschieden entgegenzuwirken, wenn diese vom Zentralstaat gelenkt wird. Beruhen Dissens und Bestreben nach Neuorientierung im Minderheitengebiet dagegen auf einem genuinen Interesse einzelner Teilgruppen, so tut die größere Minderheit gut daran, diese veränderte Interessenslage wahrzunehmen. Insbesondere wenn – wie im Normalfall – die Auffassungsunterschiede nicht fundamentaler Art sind, kann die Anerkennung partikulärer Bedürfnisse – und damit der Minderheit in der Minderheit als selbständige Gruppierung – ein verstärktes einigendes Band um die größere und die kleiner Minderheit im Auftreten nach außen schließen.

Für das moderne Minderheitenrecht wird die Notwendigkeit, Minderheiten in der Minderheit anzuerkennen, immer ausgeprägter. Das Individuum definiert seine Identität immer weniger anhand eines einzelnen Kriteriums wie etwa der ethnischen Zugehörigkeit, sondern verstärkt anhand multipler Parameter. Diese Erweiterung der identitätsbestimmenden Faktoren führt innerhalb der Minderheiten zu einer Segmentierung der Gruppe, die keineswegs zu ihrer Schwächung führen muss, sondern im Gegenteil darauf ausgelegt ist, die Gruppe als ganze zu stärken. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass Gruppen, die interne Meinungsvielfalt nicht akzeptieren konnten, in ihrem Auftreten nach außen erheblich beeinträchtigt worden sind, wenn sie nicht überhaupt daran zerbrachen.[46]

Richtlinie 2000/78 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. 2000 Nr. L 303, 16). Vgl. dazu bspw. M. Bell, The New Article 13: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?, in: MJ 1999, S. 5 ff. sowie A. Epiney, Kommentar zu Art. 13, in: Ch. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2002.

46 Bekannt ist, dass die Kärntner Slowenen durch zwei miteinander rivalisierende Organisationen vertreten werden, den Zentralverband slowenischer Organisationen sowie den Rat der Kärntner Slowenen. Die erstgenannte Vereinigung entstand unter Förderung Jugoslawiens und war dann eher SPÖ-orientiert, der Rat der Kärntner Slowenen sah sich dagegen stets eher als Vertretung des bürgerlich-katholischen Lagers innerhalb der slowenischen Volksgruppe. Im kulturellen Bereich spiegelte sich diese Zweiteilung wiederum in der Errichtung von zwei Organisationen (Christlicher Kulturverband und Slowenischer Kulturverband) wider. Diese Aufspaltung der slowenischen Volksgruppe in Kärnten war Ausdruck der Tatsache, dass sich die sprachlich-ethnische Zugehörigkeit nicht als beherrschendes Bestimmungsmerkmal der Identität durchgesetzt hat, sondern von politisch-ideologischen Gesichtspunkten überlagert worden ist. Da es nicht gelungen ist, eine Vertretungsorganisa-

Es ist bekannt, dass das Minderheitenrecht als Teildisziplin des Völkerrechts nach dem Zweiten Weltkrieg einen schweren Stand hatte.[47] Lange Zeit wurde überwiegend die Auffassung vertreten, der Menschenrechtsschutz sei an seine Stelle getreten.[48] Das Minderheitenrecht hat als Disziplin seine autonome Existenzberechtigung zwar wieder zurückerobert; seine Natur hat sich aber seit der ersten Hochblüte des Minderheitenrechts in der Völkerbundzeit grundlegend geändert.[49] Das moderne Minderheitenrecht ist durchwirkt von einer individualistischen Perspektive, der jede Zwangszuordnung und Bevormundung durch das Kollektiv fremd ist. Der Schutz der Gruppe dient letztendlich dem Einzelnen, nicht umgekehrt. Diese Grundhaltung muss – zu Ende gedacht – auch den Schutz der Minderheit in der Minderheit implizieren, auch wenn dieser Umstand oft nicht wahrgenommen wird. Konkret muss der Einzelne als Mitglied der Gruppe geschützt werden, der er sich am unmittelbarsten zugehörig fühlt und innerhalb welcher er am ehesten anfällig ist für Diskriminierung. Von der größeren Minderheit, die die Minderheit in der Minderheit umschließt, erfordert dies auch eine besondere Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der kleineren Gruppe. Ist diese Minderheit imstande, eine solche Rücksichtnahme an den Tag zu legen, so stärkt sie letztlich auch ihre eigene Position, denn damit stellt sie unter Beweis, dass sie selbst nicht allein Privilegien oder Sonderrechte in Anspruch nehmen will, die in einer modernen Demokratie nicht mehr zeitgemäß sind, sondern dass Minderheitenschutz nur eine logische und notwendige Fortführung eines umfassenden Grundrechtsschutzprinzips ist, das Konzessionen nicht nur von der Mehrheit, sondern situationsbedingt auch von der größeren Minderheit verlangen kann. Ist die größere Gruppe bereit, eine Öffnung in diese Richtung vorzunehmen, so kann sie nachfolgend mit umso mehr Gewicht argumentieren, dass ihre Forderungen gegenüber der Mehrheit das demokratische Prinzip nicht einschränken, sondern im modernen Rechtsstaat gleichsam vollenden. Das Thema des Schutzes der Minderheit in der Minderheit ist vorwiegend im Kontext hoch entwickelter Rechtsordnungen wahrgenommen worden. Insbesondere dann, wenn der größeren Minderheit ohnehin bereits mehr gewährt worden ist, als völkerrechtlich eigentlich gefordert wäre, kommt diese unter Zugzwang: Ihr ist es dann verwehrt, sich auf ein traditionelles Minderheitenschutzkonzept zu berufen, das die Problematik der Minderheit in der Minderheit nicht kennt, das ihr gegenüber aber bereits

---

tion zu schaffen, die beide Gruppierungen vereint hätte, musste dieser Dissens (oder, anders betrachtet, der Anspruch auf eine autonome politische und kulturelle Vertretung) mit einer Schwächung der politischen Durchsetzungskraft erkauft werden. Vgl. zu dieser Problematik bspw. Österreichisches Volksgruppenzentrum, Volksgruppenreport 1996, S. 20 ff.

47 Vgl. P. Hilpold, Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen – Die Deklaration vom 18. Dezember 1992, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 1–2/1994, S. 31–54.

48 Vgl. J.L. Kunz, The present status of International law for the protection of minorities, in: 48 AJIL 1954, S. 282–287.

49 Zu diesem Normenwerk vgl. bspw. A. Mandelstam, La Protection des Minorités, in: RdC 1923, I, S. 362–519; J. Robinson, Were the minorities treaties a failure?, 1943; I. Claude, National Minorities: An International Problem, 1955; Ch. Gütermann, Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes, 1979.

längst aufgegeben worden ist. Wer sich auf ein modernes Minderheitenschutzkonzept beruft, das aktuellen Schutzerfordernissen der (größeren) Minderheit in hinreichendem Umfange Rechnung tragen soll, der muss auch akzeptieren, dass dieser moderne Minderheitenschutzgedanke eine besondere Rücksichtnahme für kleinere Gruppierungen innerhalb der Minderheit verlangt. Die integrale Anwendung dieser hochsensiblen Schutzinstrumente ist nämlich eine wesentliche Vorbedingung für ihre Vertretbarkeit.

Minderheiten stehen somit in einem Rechtsstaat angesichts der Existenz von Minderheiten in der Minderheit vor einer doppelten Herausforderung: Während gezielten Versuchen zur Absplitterung von Teilgruppen mit Entschlossenheit entgegenzutreten ist, ist innerhalb der Gruppe Meinungspluralismus zu gewähren und die Existenz von kleineren Gruppen, die – zumindest partiell – eigenständige Auffassungen vertreten, anzuerkennen.[50] Die Anerkennung von Vielfalt und der Notwendigkeit ihres Schutzes liegen im ureigenen Interesse der Minderheit selbst. Wenn also Minderheitenorganisationen weltweit zu Vorkämpfern für mehr Pluralismus und für eine Festigung des Grundrechtsschutzes werden, nehmen sie eine unverzichtbare Rolle in einem auf globaler Ebene ablaufenden Prozess zur Festigung liberal-demokratischer bzw. rechtsstaatlicher Grundsätze[51] ein. Die Tolerierung, Anerkennung, ja Förderung der Minderheit in der Minderheit durch die größere Minderheit ist damit ein partikuläres, aber dennoch zentrales Element im anhaltenden Prozess der Renaissance des Minderheitenschutzgedankens. Nicht zuletzt kann damit ein Beitrag geleistet werden, dass das Minderheitenrecht den letzten Anstrich einer überholten Randmaterie verliert und definitiv die Eignung zugesprochen erhält, einen unverzichtbaren Pfeiler des modernen Rechtsstaates und der internationalen Staatenordnung darzustellen.

50 Vgl. dazu auch Th. Veiter, Sonderprobleme zur „Minderheit in der Minderheit", in: Th. Veiter (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, 1972, S. 277–280.

51 Zu diesem Prozess vgl. insbes. Th. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: 86 American Journal of International Law 1/1992, S. 46–91 sowie G.H. Fox, The Right to Political Participation in International Law, in: 17 Yale Journal of International Law 1992, S. 539–609.

Christoph Perathoner

Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol

I Einführung 31

II Historische Anmerkungen 33

III Politologische Anmerkungen 67

A Von den Anfängen bis zum Ende des ersten Weltkrieges 67

B Vom Ende des Ersten Weltkrieges bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 69

C Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis heute 75

D Schlussbetrachtung 84

I Einführung

Es ist wohl kaum möglich, den sich fast immer abstrakt darstellenden *corpus* von Volksgruppen- bzw. Minderheitenschutzrechten zu verstehen, wenn man nicht auch versucht, das ethnische – bzw. linguistische[1] –, aber vor allem auch das historische[2], soziale[3], ethnologische[4] und politische[5]

---

1 G. Héraud, Introduction à l'Ethnopolitique, in: Contre les Etats, les Règions d' Europe, 1973, S. 20: *„L'ethnie est définie par la langue"*; E.C. Moroder, Identität und Identitätsprobleme der Ladiner Südtirols: eine empirische Studie zur Erfassung des aktuellen ethnischen Selbstbildes der ladinischen Volksgruppe, Dissertation Innsbruck, 1987, S. 230: *„Einheitlich und mit sehr hohen Ausprägungen geben die Ladiner beider Täler an, dass die ladinische Sprache das stärkste verbindende, einheitsstiftende und identitätsverbürgende Symbol darstellt…".*

2 G. Alton, Das Grödenthal. Beiträge zu seiner Geschichte, Culturgeschichte und Ethnographie. Mit besonderer Berücksichtigung des Thales Enneberg, in: Zeitschrift des Deutschen und Österreichischen Alpenvereins XIX, 1888, S. 325–376; J. Alton, Beiträge zur Ortskunde und Geschichte von Enneberg und Buchenstein, in: Zeitschrift des Deutschen und Österreichischen Alpenvereins XXI, 1890, S. 85–154; P. Alverà, Cronaca di Ampezzo nel Tirolo dagli antichi tempi fino al XX secolo, 1985; W. Belardi, Storia sociolinguistica della lingua ladina, 1991; E. Brix, Die Ladiner in der Habsburgermonarchie im Zeitalter der nationalen Emanzipation, in: Ladinia IX, 1985, S.55–80; S. Erlacher, Storia dei Ladins dla Val Badia, o.J.; J. Fontana, Die Ladinerfrage in der Zeit von 1918 bis 1948, in Ladinia V, 1981, S. 151–220; F. Ghetta: La Valle di Fassa nelle Dolomiti. Preistoria, romanità, medioevo. Contributi e documenti, 1974; C. Mauri, Le rivendicazioni dei ladini di Fassa attraverso i documenti, in: Mondo Ladino V, 1-4/1981, S. 123–162; L. Palla, Fra realtà e mito. La grande guerra nelle valli ladine, 1991; B. Richebuono, Kurzgefasste Geschichte der Dolomitenladiner, 1992; B. Richebuono, Notizen über die Gerichte der ladinischen Dolomitentäler, in: Ladinia V, 1981, 101–149; A. Spar-