

europa *ethnica*

BEITRÄGE

Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 und der Schutz der Minderheiten (Peter Hilpold)	94-100
Presentation (Giuseppe Cataldi)	101
Introduction to the Universal Declaration of Human Rights (Giuseppe Cataldi)	102-108
Some Reflections on the Un Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and Human Rights (Anna Liguori)	109-114
The protection of sexual orientation in international law: between the principles of non-discrimination and human dignity (Maria Chiara Vitucci)	115-119
The limitation of human rights and fundamental freedoms of the communities involved in land grabbing regimes: an analysis in the light of the 1948 Universal Declaration of Human Rights (Michele Nino)	120-127
The Universal Right to a healthy Environment: "an Idea whose time has come?" (Valentina Rossi)	128-137
Solidarity and Social Justice in the European Union Seventy Years after the Universal Declaration of Human Rights: the Role of European Judges (Francesco Zammartino)	138-148
The Right to Life at Sea Seventy Years after the Proclamation of the Universal Declaration of Human Rights (Giorgia Bevilacqua)	149-154
Search and Rescue at Sea in Light of International Regulations and National Policy. The Case of Sea Watch 3 (Michele Corleto)	155-161
The Human Right to Water from the Universal Declaration of Human Rights to the New Agenda for Sustainable Development (Marianna Pace)	162-170
Participation and Representation of the Municipalities in the Organization of Integrated Water Service in Italy. Some Thoughts (Bruno Mercurio)	171-179
Tourism as a Tool for the Fulfilment of the Rights to Rest and Recreation Enshrined in Article No. 24 of the Universal Declaration of Human Rights (Bianca Nicla Romano)	180-188

AKTUELLES

Literatur	189-197
-----------------	---------

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 und der Schutz der Minderheiten

Peter Hilpold

1. Einleitung

Es mag auf den ersten Blick sonderbar erscheinen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 (AEMR) aus dem Blickwinkel der Minderheitenrechte zu analysieren – enthalten diese doch überhaupt keinen Verweis auf Minderheitenrechte. Man könnte auf dieser Grundlage sogar die Vermutung anstellen, dass die VN 1948 mit dem Minderheitenschutz brechen wollten und all die Regelungen, die nachfolgend in diesem Bereich entstanden sind, einen absoluten Neuanfang darstellen. Eine solche Sichtweise wäre verfehlt und würde dem Gesamtzusammenhang nicht Rechnung tragen, der weit komplexer ist und der aufzeigt, dass die unmittelbare Nachkriegszeit im minderheitenrechtlichen Bereich nicht nur Zäsur, sondern in vielem auch Kontinuität darstellt. Das Minderheitenrecht, so wie wir es gegenwärtig kennen, hat sich evolutionär herausgebildet und dabei stellen die Beratungen, Festlegungen und Entscheidungen rund um die AEMR – im unmittelbaren Vorfeld, bei der Verabschiedung und im unmittelbaren Nachgang – wichtige Meilensteine dar, selbst wenn die AEMR zu den Minderheitenrecht schweigt.

2. Vorfeld und Vorbedingungen zur AEMR

2.1 Die Ursprünge des Minderheitenschutzes

So sehr sich die Minderheitenrechte, so wie wir sie heute kennen, in vielen Details erst in den letzten Jahrzehnten – und insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989 – herausgebildet und gefestigt haben, so reichen die Wurzeln dieses Rechtsgebiets weit in die Vergangenheit zurück. Immer dann, wenn Teile eines Gemeinwesens sich von der Mehrheit unterscheiden und aufgrund dieser Merkmale tatsächlicher oder potentieller Diskriminierung ausgesetzt sind, wird die Frage des Minderheitenschutzes aktuell – und eine Gemeinschaft, die sich als Rechtsgemeinschaft versteht, muss sich dieser Herausforderung stellen. In der weiter zurückliegenden Vergangenheit war dieses Unterscheidungsmerkmal, das Anknüpfungspunkt für Diskriminierungshandlungen war, im Wesentlichen die Religionszugehörigkeit. Die osmanische Expansion warf dieses Problem insbesondere gegenüber der christlichen Bevölkerung in den eroberten Gebieten auf – das „Millet“-System schuf in diesem Zusammenhang erste Ansatzpunkte für einen Minderheitenschutz.¹⁾ Gemäß diesem System waren die davon erfassten religiösen Minderheiten (Armenier, Juden, Griechisch-Orthodoxe) zwar nicht gleichgestellt, sondern weiterhin zahlreichen Benachteiligungen sowie einer höheren Steuerbelastung ausgesetzt, doch eröffnete dieses zumindest die Möglichkeit, in einem gewissen Rahmen Religion, Kultur und Bräuche weiter zu pflegen.

Im Glaubensgebiet des Christentums wurde die Notwendigkeit, religiöse Minderheiten zu schützen, im Gefolge der Reformation verspürt. Nachdem die Reformationskriege die religiöse Spaltung unumkehrbar erscheinen ließen, wurden mit dem Augsburger Religionsfrieden 1555 (der religiöse Toleranz zwar nicht innerhalb der einzelnen Landesherrschaften, sehr wohl aber im Heiligen Römischen Reich als Ganzes förderte) und

später mit dem Frieden von Münster und Osnabrück 1648 (der nunmehr religiösen Minderheiten auch innerhalb der Landesherrschaften Schutz zusprach) erste Grundlagen für den späteren Minderheitenschutz geschaffen (wenn auch vorerst noch beschränkt auf religiöse Minderheiten).²⁾ Der aufkommende Nationalismus im 19. Jahrhundert änderte die Anforderungen an den Minderheitenschutz grundlegend: Damit war Differenzierungs- und Diskriminierungspotential anhand einer Vielzahl an Merkmalen (insbesondere ethnischer, sprachlicher und „nationaler“ Art – und diese Eigenschaften stehen häufig in enger wechselseitiger Beziehung) geschaffen worden, das schwer zu definieren und damit auch schwer zu überwinden war. Konnte eine religiöse Diskriminierung durch Konfessionswechsel rasch und (zumindest formal) problemlos behoben werden, so haften ethnische und „nationale“ Unterscheidungsmerkmale den Individuen und Gruppen gleichsam an – zumindest in der Vorstellungswelt derer, die differenzieren bzw. diskriminieren wollen. Ebenso wenig können sprachliche Minderheiten ihre Sprache ohne weiteres ändern – und im Sinne der Verteidigung ihrer kulturellen Identität sind sie mit gutem Grunde regelmäßig dazu auch nicht gewillt. Die Vehemenz des Nationalismus im Wettstreit der Völker und Staaten übertrug sich dann auch auf die innerstaatliche Ebene, wodurch Minderheitenschutz umso wichtiger wurde. Im Osmanischen Reich sahen sich die christlichen Gemeinschaften immer massiverer Diskriminierung ausgesetzt – wobei die Massaker gegenüber den armenischen Minderheiten schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts den nahenden Genozid 1915–1918 vorandeuteten.³⁾

2.2 Minderheitenschutz im Völkerbundsystem

In der Völkerbundordnung ist ein Minderheitenschutzsystem geschaffen worden, das das moderne Minderheitenschutzsystem schon in vielem antizipierte. Wesentliche konzeptionelle Konfliktpunkte des Minderheitenschutzbestrebens wurden darin bereits vorgezeichnet und dazu beeindruckende Lösungsansätze entwickelt.⁴⁾ Die Erfolge dieses Systems und

1) Karen Barkey/George Gavrilis, *The Ottoman Millet System: Non-Territorial Autonomy and its Contemporary Legacy*, in: 15 *Ethnopolitics* 2015, S. 24–42.

2) Siehe auch Erich H. Pircher, *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*, Stämpfli: Bern 1979, S. 54 ff.

3) Vgl. Peter Hilpold, *R2P and Humanitarian Intervention in a Historical Perspective*, in: P. Hilpold (Hrsg.), *The Responsibility to Protect*, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2015, S. 60–132 (101 ff.). Vgl. auch Gary J. Bass, *Freedom's Battle*, Vintage Book: New York 2008, S. 315 ff. sowie Davide Rodongo, *The European power's intervention in Macedonia, 1903–1908: an instance of humanitarian intervention?*, in: B. Simms/D.J.B. Trim (Hrsg.), *Humanitarian Intervention – A History*, CUP: Cambridge 2011, S. 205–225.

4) Vgl. Peter Hilpold, *Minderheitenschutz im Völkerbundsystem*, in: Ch. Pan/B.S. Pfeil (Hrsg.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Handbuch der europäischen Volksgruppen Bd. 3, Springer: Wien/New York 2006, S. 156–189; ders., *The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment*, in: 17 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2013, S. 87–124 sowie ders.,

sein schlussendliches Scheitern – im Wesentlichen bedingt durch äußere Einflussfaktoren und durch eine extrem adverse politische Gesamtsituation – haben die nachfolgende minderheitenrechtliche Diskussion entscheidend geprägt – und zwar bis zum heutigen Tag. Allein schon der Umstand, dass dieses ausgefeilte und hoch entwickelte Schutzsystem nach 1945 schlagartig in Vergessenheit bzw. verdrängt worden ist, spricht Bände über die politischen Hintergründe dieser Vorgänge.

Dieses Minderheitenschutzsystem war ein äußerst komplexes Konstrukt bestehend aus einer Reihe von Minderheitenschutzverträgen, die von den alliierten und assoziierten Mächten mit Polen, dem Serbisch-Kroatisch-Slowenischen Staat, der Tschechoslowakei, Rumänien und Griechenland abgeschlossen wurden, aus Regelungen in einzelnen Friedensverträgen (bspw. mit Österreich im Vertrag von Saint-Germain aus 1919) sowie aus einseitigen Minderheitenschutzklärungen, abgegeben zum Zeitpunkt des Beitritts zum Völkerbund (dies war in Bezug auf Albanien, Litauen, Lettland, Estland und dem Irak der Fall). Daneben gab es noch eine Reihe von zwischenstaatlichen Minderheitenschutzklärungen (bspw. zwischen Schweden und Finnland in Bezug auf die Åland-Inseln vom 27. Juni 1921 – das einzige Relikt dieses Systems, das noch fortbesteht).⁵⁾ Vorbild für die einzelnen Regelungen war der Minderheitenschutzvertrag mit Polen vom 28. Juni 1919, der zugunsten der Minderheitenangehörigen Diskriminierungsverbote und positive Leistungsrechte regelt.⁶⁾ Zu den Diskriminierungsverboten zählen die verschiedenen Freiheitsrechte (Leben, Freiheit der Person, Religionsausübung, Sprachgebrauch und Meinungsäußerung), die politischen Rechte sowie die sonstigen bürgerlichen Rechte (Wahlrechte, Zulassung zu öffentlichen Ämtern, Ausübung von Berufen und Gewerben). Zu den Leistungsrechten hingegen der Anspruch auf einen staatlich finanzierten Grundschulunterricht in der Minderheitensprache sowie die Zuweisung eines „gerechten Anteils“ an den öffentlichen Ausgaben für Erziehung, Religion und Wohlfahrt. Daneben bestand noch das Recht, auf eigene Kosten soziale, religiöse und kulturelle Einrichtungen, insbesondere Schulen und Erziehungsanstalten, zu errichten, zu leiten und zu beaufsichtigen und in ihnen die Minderheitensprache zu gebrauchen und die Minderheitenreligion auszuüben.

Das Bild über das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes war in der Literatur lange Zeit ein negatives – soweit überhaupt darüber gesprochen wurde. Vielfach musste man nämlich den Eindruck gewinnen, dass über dieses ganze System der Mantel des Schweigens gehüllt worden ist, und sofern überhaupt noch über dieses System gesprochen wurde, so geschah dies in kritischer Form: Dieses Schutzsystem sei unzureichend gewesen, es hätte die politischen Konflikte weiter angeheizt, eine Integration der Minderheiten verhindert, diese sogar zu irredentistischen Aktivitäten befeuert und die Gegnerschaft der mit diesen Verpflichtungen belasteten Staaten sei damit, wenn schon nicht gerechtfertigt, so doch bis zu einem bestimmten Punkt zu erklären gewesen. Z.T. ausdrücklich, überwiegend aber implizit war damit das Urteil verbunden, dass die betreffenden Minderheiten, an ihrem Schicksal, das in Vertreibung bis hin zur Auslöschung bestand, Mitschuld trügen.

Diese Sichtweise ist nicht nur faktisch völlig falsch, sondern auch Ausdruck einer zynischen Sichtweise, die von dem allzu bekannten Phänomen der Geschichtsschreibung durch den Sieger geprägt war. Hinzu kommt hier der Umstand, dass das dramatische Los dieser Minderheiten wohl auch den Siegern des Zweiten Weltkrieges im Detail bekannt war und dass die Zuschreibung einer Mitschuld an 1944 bis in die Nachkriegszeit geschehenen Verbrechen an diesen Minderheiten auch ein Weg war, um das eigene Versagen in diesem

Zusammenhang zu cachieren. Das Los und die Rechte dieser Minderheiten waren nicht mehr als eine Verhandlungsmasse auf dem Tisch der Diplomatie, wobei die Minderheiten mangels wirksamer Vertretung systematisch das Nachsehen hatten.⁷⁾ Einzelpersonen hatten zwar kein Beschwerderecht im Sinne einer Klagsmöglichkeit, doch konnten sie den Rat – konkret den Minderheitenausschuss – über Verletzungen von Minderheitenrechten informieren. Der Minderheitenausschuss konnte wiederum den Rat förmlich mit dieser Angelegenheit befassen, wodurch der Beschwerde ein hohes Maß an Publizität verliehen wurde. Tatsächlich geschah dieser aber nur in 14 von insgesamt 325 Beschwerdefällen.⁸⁾ Im Extremfall konnte sogar der Ständige Internationale Gerichtshof mit einem Streitfall betreffend die Minderheitenschutzverträge und -deklaration befasst werden, und zwar durch die Mitglieder des Völkerbundes. Die Gelegenheit, die Streitbeilegungskapazität und den juristischen Sachverstand dieses Organs in Anspruch zu nehmen, wurde aber bei weitem nicht hinreichend genutzt. Es ist nur ein einziges Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in Minderheitenangelegenheiten ergangen. Zwei anhängige Beschwerden wurden von Hitler-Deutschland 1933 zurückgenommen – Hitler strebte damals einen bilateralen Ausgleich mit Polen an und ebnete Polen damit den Weg, die Minderheitenschutzverpflichtungen generell zu kündigen.⁹⁾ Anfänglich schien es so, als wollten sich die Nationalsozialisten nach der Machtergreifung dieses Instrumentariums bedienen. Im Oktober 1933 trat Deutschland aber aus dem Völkerbund aus, wodurch auch die Völkerbundgarantie hinfällig wurde. Am 13. September 1934 erklärte der polnische Außenminister General Joseph Beck vor der Bundesversammlung des

Minority Protection within the System of the League of Nations – under particular consideration of the position of the United States, France and Germany (im Erscheinen, 2020). Vgl. auch Pablo de Azcarate, *League of Nations and National Minorities – An Experiment*, 1945.

5) Dieses System war damit auch keineswegs universell, ja selbst in Europa fand es auf viele Minderheitensituation keine Anwendung, so bspw. nicht auf Italien und damit auch nicht auf Südtirol. Vgl. dazu L.P. Mair, *The Protection of Minorities*, Christophers: London 1928, S. 207: „... there is one country with minorities in dire need of protection, who can have no recourse to the League because of the difficulty of asking a „Great Power“ to undertake obligations not generally recognised: the Slav- and German-speaking populations of Italy“. Siehe auch E. Reut-Nicolussi, *Tyrol under the axe of Italian fascism*, Allen & Unwin: London 1930.

6) Vgl. dazu im Detail Georg H.J. Erler, *Minderheitenrecht*, in: H.-J. Schlochauer (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrecht*, de Gruyter: Berlin 1961, S. 532ff. Zu den vielfältigen Diskriminierungen, den die deutsche Minderheit in Polen ausgesetzt war, siehe Christian Raitz von Frenzt, *A Lesson Forgotten*, Lit-Verlag/St. Martin's Press: Hamburg/New York 1999.

7) Der Zynismus sollte einen Gipfelpunkt erreichen, als versucht wurde, das Schicksal der vertriebenen und ermordeten (insbesondere deutschen) Minderheiten mit den Nazi-Verbrechen aufzurechnen. Ganz abgesehen davon, dass eine solche Aufrechnung ganz grundsätzlich nicht möglich ist, haben sich gerade die deutschen Minderheiten im Ausland in großer Zahl so lange wie möglich einer Vereinnahmung durch Hitler-Deutschland verweigert. Übersehen wird dabei auch, dass sich in erster Linie sozialdemokratische Politiker wie Gustav Stresemann für die deutschen Minderheiten stark machten, während die Nationalsozialisten schon aus grundsätzlichen ideologischen Überlegungen heraus kaum Verständnis für individualrechtsschutzbasierte Maßnahmen aufbringen konnten.

8) Vgl. Richard Veach, *Minorities and the League of Nations*, in: *The League of Nations in Retrospect*, de Gruyter: Berlin/New York 1983, S. 369–383 (373).

9) Die Rücknahme dieser Klagen („Prince von Pless Administration“ sowie „The Polish Agrarian Reform and the German Minority“) ist auch in minderheitentheoretischer Sicht ein großer Verlust gewesen. Aus diesen Verfahren hätte ein enormer Deutungsgewinn für die Minderheitentheorie im Allgemeinen gezogen werden können.

Völkerbundes, dass Polen ab sofort eine Zusammenarbeit im minderheitenschutzrechtlichen Bereich mit dem Völkerbund einstellen werde. Damit war das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes in einem zentralen Bereich zum Erliegen gekommen.

Die Diskriminierung gegenüber den Minderheitenangehörigen nahm generell an Intensität zu – nachdem nun die verpflichteten Staaten den Eindruck gewonnen hatten, dass die internationale Kontrolle weiter an Relevanz verloren hatte. Die Minderheiten wurden förmlich in die Arme der nationalistischen Agitatoren in den Mutterstaaten getrieben. Gegen Ende des 2. Weltkrieges wurde dann wiederum Rache an den Minderheitenangehörigen genommen bzw. die Gelegenheit genutzt, „ethnische Säuberungen“ vorzunehmen und damit für die Folgezeit jegliche Anspruchsgrundlage für eine Wiederbelegung des von Anfang an verhassten Minderheitenschutzsystems zum Wegfall zu bringen.

Die Vertreibungen sollten gemäß Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 zwischen den Siegermächten Sowjetunion, USA und Großbritannien in „möglichst humaner Weise erfolgen“.¹⁰⁾ Diese Vorgabe wurde nicht im Mindesten beachtet, sondern die Vertreibungen – an sich schon ein menschenrechtswidriger Akt – waren von Verbrechen in großer Zahl an der wehrlosen Zivilbevölkerung begleitet.

Winston Churchill hatte sich am 15. Dezember 1944 im britischen Unterhaus offen zur Vertreibung als Instrument zur Neuordnung Europas für die Nachkriegszeit bekannt:

„[...] For expulsion is the method which, so far as we have been able to see, will be the most satisfactory and lasting. There will be no mixture of population to cause endless trouble as in Alsace-Lorraine. A clean sweep will be made. I am not alarmed at the prospect of the disentanglement of population, nor I am alarmed by these large transferences, which are more possible than they were before through modern conditions.“¹¹⁾

Clement Atlee, der Vorsitzende der Labour-Partei, meinte im Februar 1945, die bevorstehenden „Umsiedlungen“ könnten zwar „sehr, sehr schmerzlich sein, aber vielleicht sind sie bei weitem besser als ein ewiger Unruheherd von Volksteilen inmitten von Völkern, die sie hassen“.¹²⁾

Diese Haltung verkörpert somit das genaue Gegenteil der Grundphilosophie, die das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes kennzeichnete, wonach ethnische Vielfalt anzuerkennen und zu schützen ist. Sie hat aber – glücklicherweise – keinen grundsätzlichen Trendwechsel in dieser Frage herbeiführen können. Vertreibungen bleiben ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gehen vielfach mit weiteren Verbrechen (wie Kriegsverbrechen oder gar Völkermord) einher.¹³⁾

Die Art und Weise, wie diese Vertreibungen durchgeführt wurden, das enorme Leid, das sie verursacht haben, und die Tatsache, dass diese Vorgänge international im Detail bekannt geworden sind, haben im Gegenteil die Basis für ein breites Bewusstsein geschaffen, dass minderheitenschutzrechtliche Vorkehrungen in einem allgemeinen Menschenrechtsschutzsystem unumgänglich sind.

Dieses Bewusstsein konnte in der Zeit unmittelbar nach 1945 aber noch nicht explizit artikuliert werden. Die Vertreibungen waren in dieser Periode nämlich noch voll im Gange und die Vertriebenen waren als kompakte Gruppe noch ohne weiteres identifizierbar und willens, ihren Anspruch zu vertreten, soweit ihnen eine entsprechende Möglichkeit eingeräumt worden wäre. Das zu verhindern, war aber ein wesentliches Anliegen der Siegernationen. Damit wäre nämlich die territoriale Nachkriegsregelung, so wie sie von den Siegermächten zu eigenen Gunsten festgelegt worden ist, wiederum in Frage gestellt worden. Die bereits geschehenen Verbrechen hätten zu Forderungen nach Sühne und Wiedergutmachung geführt. Obwohl 1945 und in

der unmittelbaren Folgezeit der Eindruck aufkommen musste, dass nicht nur das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes, sondern der Minderheitenschutzgedanke insgesamt untergegangen sei, sollte es sich nachfolgend zeigen, dass Menschenrechtsschutz ohne Minderheitenschutz unvollständig bleiben musste.

Für die neuerliche Etablierung eines – neu gefassten – Minderheitenschutzsystems musste aber eine gewisse Zeit vergehen, in der auch zuerst ein gewisses Umdenken in der amerikanischen Region vorstatten gehen musste, in der immer noch das „Schmelztiegeldenken“, die Vorstellung, mittelfristig sei die Assimilation der Minderheiten der einzig zielführende und erstrebenswerte Vorgang, vorherrschte. Zumindest für die Regionen außerhalb der nordamerikanischen Zuwanderungsnationen USA und Kanada sollte langsam Verständnis für die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Minderheitenschutzmaßnahmen heranreifen.

3. Die Beratungen rund um die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) 1948

Während der Beratungen um die AEMR war es keineswegs klar, dass Minderheitenrechte darin letztlich keine Erwähnung finden sollten. Eine Reihe von Vorschlägen widmete sich vielmehr genau diesem Vorhaben. Die Struktur dieser Vorschläge verdeutlicht aber im Rückblick, dass die theoretische Auseinandersetzung rund um die mögliche Gestalt von Minderheitenschutzbestimmungen in einer umfassenden menschenrechtlichen Ordnung zum damaligen Zeitpunkt noch in vielem unausgereift war. Die Erfahrungen aus der Völkerbundzeit waren zwar wertvoll, angesichts der partikulären Natur dieses Systems, das noch dazu noch keine menschenrechtliche Fundierung kannte, waren diese Erkenntnisse jedoch unzureichend.

Der erste Vorschlag des VN-Sekretariats für eine Minderheitenschutzbestimmung war noch ganz vom Einfluss der Schutzverträge des Völkerbundsystems geprägt:¹⁴⁾

„In all countries inhabited by a substantial number of persons of a race, language or religion other than those of the majority of the population persons belonging to such ethnic, linguistic or religious minorities shall have the right to establish and maintain, out of an equitable proportion of public funds available for that purpose, their schools and cultural institu-

10) „Die drei Regierungen haben die Frage unter allen Gesichtspunkten beraten und erkennen an, dass die Überführung der deutschen Bevölkerung oder Bestandteile derselben, die in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn zurückgeblieben sind, nach Deutschland durchgeführt werden muss. Sie stimmen darin überein, dass jede derartige Überführung, die stattfinden wird, in ordnungsgemäßer und humaner Weise erfolgen soll.“ Vgl. Historische Gedenkstätte des Potsdamer Abkommens Ceciliahof (Hrsg.), Das Potsdamer Abkommen. Dokumentensammlung, Berlin 1984, S. 193.

11) Vgl. Churchill im Unterhaus, 15. Dezember 1944, Annex I zu Memorandum Edens vom 23. Januar 1944, PRO, CAB 66/61, W.P. 48, zitiert nach Arnold Suppan, Hitler – Benes Tito, Krieg und Völkermord in Ostmittel- und Südosteuropa (Internationale Geschichte, International History Band 1), ÖAW: Wien 2013, S. 1379, m.w.N.

12) Zitiert nach A. Suppan (Fn 11), S. 1380, m.w.N.

13) Vgl. Robin Geiß, Ethnic Cleansing, in MPEPIL online ed. Vgl. auch die sehr detaillierte Darstellung bei Mark Levene, The Crisis of Genocide – Annihilation: The European Rimlands 1939–1953, Bd. II, OUP: Oxford 2013 und seine Feststellung auf S. 367:

„Genocidal violence and deportations swept through a great arc of Eastern Europe and the Balkans as both a direct and an indirect consequence of the final Red Army victory over Hitler.“

14) Vgl. Asbjorn Eide, United Nations standard-setting regarding rights of minorities and indigenous peoples, in: Europa Ethnica 2014, S. 51–61 (52).

tions, and to use their language before the courts and other authorities and organs of the State, and in the press and public assembly.¹⁵⁾

Auffallend an diesem Vorschlag ist die starke Ausrichtung an Sprachenrechten, wobei diese überwiegend als Diskriminierungsverbote gefasst wurden, mit Ausnahme der Schulrechte, die gerade im Völkerbundsystem eine besondere Vertiefung und Unterstützung gefunden haben.¹⁶⁾

Dieser Vorschlag beruht weitgehend auf einem Entwurf, der von einem der führenden Menschenrechtsexperten der damaligen Epoche, Professor Hersch Lauterpacht, erarbeitet worden war. Dieser hatte einen Artikel mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen:

„In States inhabited by a substantial number of persons of a race, language or religion other than those of the majority of the population, persons belonging to such ethnic, linguistic or religious minorities shall have the right to establish and maintain, out of an equitable proportion of the available public funds, their schools and cultural and religious institutions and to use their own language before the courts and other authorities and organs of the State.“¹⁷⁾

Professor Lauterpacht und nachfolgend das Institut de Droit International haben in diesem Zusammenhang explizit darauf hingewiesen, dass diese neue Regelung die Minderheitenschutzverträge des Völkerbundes ersetzen sollte und dass ein Menschenrechtsschutzsystem ohne minderheitenschutzrechtliche Regelungen unvollständig sei und Frieden und Fortschritt damit gefährdet seien.¹⁸⁾

Ein Umstand, der wesentlich zum Ergebnis beigetragen hat, dass letztlich keine Minderheitenschutzbestimmungen in die AEMR aufgenommen wurde, war sicherlich der, dass die traditionellen Vorkämpferstaaten für Minderheitenrechte, Deutschland und Österreich, in diese Beratungen nicht einbezogen waren. Damit hatten die Minderheitenanliegen – zumindest aus der Sicht des damals in den VN-Gremien noch dominanten Westens – überwiegend Vorkämpfer, an deren Beweggründen für ihren Einsatz Zweifel aufkommen mussten: Diese kamen primär aus Osteuropa, wobei sich die UdSSR und Jugoslawien besonders hervortaten. Dabei wurde rasch deutlich, dass dieser Einsatz einem kollektivrechtlichen Verständnis des Minderheitenschutzes galt, der den westlichen Staaten nicht nur konzeptionell fremd war, sondern in Bezug auf welchen auch die Befürchtung galt, dass er instrumental zur Schwächung der westlichen Demokratien eingesetzt werden könnte. Unter den westlichen Staaten hat sich insbesondere Dänemark für die Einfügung einer minderheitenrechtlichen Norm engagiert – wohl vor dem Hintergrund, dass dieses Land bemüht war, Schutzvorkehrungen für die dänische Minderheit in Deutschland zu schaffen. Der Einsatz Dänemarks – wie auch jener, der zeitweilig vom Libanon und von Belgien für dieses Anliegen gezeigt wurde – erwies sich letztlich aber als unzureichend.

Frankreich wäre eine gewisse Zeitlang bereit gewesen, die Vorschläge Dänemarks mitzutragen, plädierte aber letztlich dafür, eventuelle minderheitenschutzrechtliche Sonderbestimmungen als Ergänzung des Art. 2 aufzunehmen, der den Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot regelt.¹⁹⁾

Entscheidend für die Ablehnung der Aufnahme solcher Regelungen waren aber schließlich die Staaten des amerikanischen Kontinents. Maßgeblicher Widerstand kam von der Vorsitzenden der Menschenrechtskommission, Eleanor Roosevelt, selbst, die 1948 auf eine Regionalkonferenz in Lima 1938 verwies, in deren Rahmen festgehalten worden ist, dass ein Minderheitenschutzsystem auf die Staaten des amerikanischen Kontinents keine Anwendung könne, da es dort keine Minderheiten gebe.²⁰⁾

Auch der Vertreter Chiles lehnte Minderheitenschutz dezidiert ab, da seine Regierung eine erfolgreiche Politik der Zusammen-

führung heterogener Bevölkerungsgruppen betrieben habe und diese Erfolge nicht durch minderheitenschutzrechtliche Vorkehrungen wie etwa die Einführung von Minderheitenschulen wieder gefährden wollte.²¹⁾

Die UdSSR führte den Kampf um Minderheitenrechte bis zum Schluss, doch überwog schließlich die Überzeugung, dass diese Frage (gerade weil eine neue Vermengung mit der Kontroverse um Individual- oder Kollektivrechte aufgekommen ist) weiterer Prüfung bedurfte.²²⁾

Auf dieser Grundlage wurde also keine Minderheitenschutzbestimmung in die AEMR aufgenommen, doch in einem Anhang zur Resolution, mit der am 10. Dezember 1948 die AEMR angenommen wurde, hat die Generalversammlung der VN dennoch deutlich gemacht, dass sie dem Minderheitenschutzanliegen nicht gleichgültig gegenüberstand. Dieser Anhang enthielt die Resolution 217C(III) mit folgendem Wortlaut:

*„The General Assembly,
Considering that the United Nations cannot remain indifferent to the fate of minorities,*

Considering that it is difficult to adopt a uniform solution of this complex and delicate question, which has special aspects in each State in which it arises,

Considering the universal character of the Declaration of Human Rights, Decides not to deal in a specific provision with the question of minorities in the text of this Declaration;

Refers to the Economic and Social Council the texts submitted by the delegations of the Union of Soviet Socialist Republics, Yugoslavia and Denmark on this subject in document A/C.3/307/Rev.2 and requests the Council to ask the Commission on Human Rights and the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to make a thorough study of the problem of minorities, in order that the United Nations may be able to take effective measures for the protection of racial, national, religious or linguistic minorities.“

Anders als 1948 vielleicht zu vermuten war, war damit die Minderheitenfrage also nicht vom Tisch, sondern allein zurückgestellt worden für weitere Studien. In völlig unscheinbarer Form wurde damit die Grundlage für ein mittlerweile sehr weitreichendes universelles Minderheitenschutzsystem geschaffen. Der prozesshafte Charakter der Völkerrechtsentwicklung wurde damit einmal mehr unter Beweis gestellt.²³⁾

4. Die nachfolgenden Entwicklungen

Die versteckte Saat, die in dieser Resolution lag, ging langsam, aber dann mit umso größerer Kraft und Reichweite auf. Dabei wechselten sich Phasen des Fortschritts und des Stillstands ab; insgesamt war die Entwicklung aber eindeutig nach vorne gerichtet. Hemmend wirkte – wie auf die Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes generell – der Ost-West-Konflikt.

15) E/CN.4/AC2/SR9.

16) Siehe das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshof über die Minderheitenschulen 1935, *Minority Schools in Albania*, Advisory Opinion, 1935 P.C.I.J. (ser.A/B) No. 64 (Apr. 6).

17) Zitiert nach William A. Schabas, *The Universal Declaration of Human Rights*, Cambridge University Press: Cambridge 2013, S. 152.

18) *Ibid.*

19) *Ibid.*, S. 2680.

20) Vgl. A. Eide (Fn 14), S. 52.

21) Vgl. W.A. Schabas (Fn 17), S. 2680.

22) *Ibid.*, S. 3029.

23) Vgl. zu diesem Aspekt Rosalynn Higgins, *Problem and Process – International Law and How We Use It*, Clarendon: Oxford 1994.

Rückblickend betrachtet kann man aber auch diesem Positives für die Entwicklung der Minderheitenrechte abgewinnen: Die einschlägigen Diskussionen waren beschwerlich, führten aber zu einem soliden (Minimal-)Konsens und wenn man die ideologischen Hintergründe unberücksichtigt lässt, so ist festzuhalten, dass der hartnäckige Einsatz der osteuropäischen Staaten für das Minderheitenschutzanliegen dieses trotz des Widerstandes insbesondere westlicher Staaten (aber auch von Staaten aus Afrika und dem asiatischen Raum) am Leben erhalten hat.

Das Gremium, in dem maßgebliche Bemühungen zur Fortentwicklung des Minderheitenschutzes vorangetragen wurden, war die 1947 vom VN-Wirtschafts- und Sozialrat eingerichtete und aus 26 Menschenrechtsexperten bestehende Unterkommission für Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz („Sub-Commission on prevention of Discrimination and Protection of Minorities“). Die Aufgabe dieser Unterkommission bestand in Folgendem:

„To undertake studies, particularly in the light of the Universal Declaration of Human Rights, and to make recommendations to the Commission concerning the prevention of discrimination of any kind relating to human rights and fundamental freedoms and the protection of racial, national, religious and linguistic minorities.“

Allein schon der Umstand, dass 1947 eine Studienkommission eingerichtet werden konnte, die sich – auch – mit Fragen des Minderheitenschutzes beschäftigen sollte, verdeutlicht, dass die Notwendigkeit, Minderheitenschutzmaßnahmen zu treffen, trotz der Widerstände gegen dieses Anliegen durchaus präsent war.

In der praktischen Arbeit dieser Unterkommission machten sich die Widerstände gegen das Minderheitenschutzanliegen freilich – insbesondere in den ersten Jahren – durchaus bemerkbar. Die Unterkommission konzentrierte sich dementsprechend – bis zum Jahr 1971 – auf Arbeiten zur Bekämpfung von Diskriminierung. Und in diesem Bereich bestand tatsächlich großer Nachholbedarf. Der Entkolonialisierungsprozess und die damit verbundene Verselbstständigung einer Vielzahl an früheren Kolonien – deren ureigene Erfahrung die Bedeutung des Kampfes gegen Diskriminierung belegte – taten dann ein Übriges, um diese Prioritätensetzung in den Arbeiten der Unterkommission zu rechtfertigen.

Dennoch blieb die Unterkommission aber auch in diesem Bereich nicht inaktiv. Ihr gelang es schon im Jahr 1950, die Formulierung einer Bestimmung zu vereinbaren, die später – in nur mehr marginal abgeänderter Form – Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte werden sollte:

„Persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion or to use their own language.“²⁴⁾

Diese Norm sollte – trotz ihres auf den ersten Blick eher kargen, nüchternen Charakters – zum Ausgangspunkt eines breiten Rechtsgebäudes an minderheitenschutzrechtlichen Normen werden. Wie in der Literatur überzeugend aufgezeigt wurde, trägt der erste Eindruck, dass es sich hierbei um eine rein negative, bloß eine Diskriminierung verhindernde Norm handelte. Vielmehr lassen sich im Interpretationswege umfassende positive Handlungspflichten aus dieser Bestimmung ableiten.²⁵⁾

Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde zwar erst 1966 definitiv angenommen und trat dann erst zehn Jahre später – 1976 – in Kraft, aber in einer etwas längerfristigen Perspektive muss dieses Dokument als enormer Fortschritt gewertet werden. Insbesondere war damit auch ein wichtiger Referenzpunkt für die weitere Entwicklung des Minderheiten-

schutzkonzepts durch den über die Einhaltung des Paktes wachenden Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) geschaffen worden.

5. Auf dem Weg zum modernen Minderheitenschutz²⁶⁾

Die Klärungen, die nachfolgend – insbesondere über den Menschenrechtsausschuss – erzielt worden sind, waren bahnbrechend und haben das gegenwärtig geltende Minderheitenrecht grundlegend geprägt. So wurde insbesondere präzisiert, in welchem Verhältnis in diesem Normensystem kollektivrechtliche und individualrechtliche Elemente stehen.

So steht mittlerweile außer Frage, dass diese Norm unmittelbar die Angehörigen der Minderheiten schützt und nur indirekt, quasi im Reflexwege, das Kollektiv. Sie ist damit eindeutig als individualrechtliche Schutznorm konzipiert; Befürchtungen, hiermit wäre kollektivistisches Gedankengut in ein internationales Menschenrechtsschutzinstrument eingeflossen, sind damit nicht gerechtfertigt. Geschützt werden die Angehörigen von ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten. Diese Bestimmung schützt vor Diskriminierung bei der Ausübung dieser Rechte. Wie bereits erwähnt, wird seit geraumer Zeit davon aber auch ein Anspruch auf positive Maßnahmen (insbesondere finanzielle Unterstützung bzw. von Minderheitenschulen) zugunsten der Minderheiten und ihrer Angehörigen abgeleitet. Die bloße Verhinderung von Diskriminierung ist also nicht ausreichend.

Über die Zugehörigkeit zu einer schutzberechtigten Minderheiten entscheidet das Individuum grundsätzlich selbst (*Lovelace v Canada*, MRA, 24/1977; in diesem Zusammenhang spricht man vom „subjektiven Bekenntnisprinzip“). Dieses individuelle Bekenntnis kann nur im Wege einer Missbrauchskontrolle beanstandet werden.

Eine rechtlich verbindliche Definition der Minderheit existiert nicht. Dennoch kennt die Praxis genügend Definitionselemente, damit die einschlägigen Schutzinstrumente wirksam zur Anwendung kommen können. Im Jahr 1971 wurde der italienische Rechtsprofessor Francesco Capotorti beauftragt, eine solche Definition auszuarbeiten. Nach intensiven Studien und Diskussionen legte er im Jahr 1977 einen Definitionsvorschlag vor, der mittlerweile breite Anerkennung gefunden hat. Danach versteht man unter Minderheiten „eine der übrigen Bevölkerung des 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 die zumindest implizit ein Gefühl der Solidarität bezeigen, das auf die Bewahrung der Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist“.

Nach wie vor umstritten ist, ob die Zugehörigkeit zu einer schutzberechtigten Minderheit die Staatsbürgerschaft des Aufenthaltsstaats voraussetzt. Mittlerweile wird vielfach davon

24) Report of the Sub-Commission in 1950, E/CN.4/358 (1950), Abs. 42-7, zitiert nach Asbjorn Eide, *The Non-Inclusion of Minority rights: Resolution 217C(III)*, in: G. Alfredsson/A. Eide (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights*, 1999, S. 701-723 (711).

25) So überzeugend Christian Tomuschat, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: R. Bernhardt et al. (Hrsg.), *Festschrift Hermann Mosler*, Springer: Berlin et al. 1983, S. 949-979.

26) Vgl. dazu im Detail P. Hilpold, *Der internationale Minderheitenschutz*, in: A. Reinisch (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. I, Manz: Wien 2013, S. 387 ff.

abgesehen, wobei aber dennoch eine Differenzierung zwischen Minderheitenangehörigen mit Staatsangehörigkeit und ohne Staatsangehörigkeit vorgenommen werden kann.²⁷⁾

Am 18. Dezember 1992 hat die Generalversammlung der VN eine Deklaration „über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören“ verabschiedet. Darin wird der schon aus Art. 27 VN-Pakt II ableitbare Anspruch auf Förderung noch weiter betont. Den Staaten werden positive Maßnahmen abverlangt (*affirmative action*). Diese Deklaration enthält zwar keinen expliziten Anspruch auf Autonomie, wohl aber ein Recht auf effektive Partizipation. Weiters enthält die Deklaration ein Recht auf Vereinigungsfreiheit und ein Recht auf grenzüberschreitende Kontakte.²⁸⁾ Mit dieser Deklaration wurde innerhalb der VN definitiv der Schritt vom Verständnis des Minderheitenrechts als ein rein Diskriminierung untersagendes Normensystem hin zu einem Rechtsgebiet gesetzt, das positive, fördernde Maßnahmen in den Vordergrund stellt und damit nicht nur einen temporären Schutz der Minderheiten garantieren will, sondern die Entfaltung der Minderheiten in einer pluralistischen Gesellschaftsordnung sicherzustellen bemüht ist.

Aufbauend auf die Ergebnisse der Prüftätigkeit des VN-Menschenrechtsausschusses von Individualbeschwerden hat dieser im Jahr 1994 einen Allgemeinen Kommentar (Nr. 23) zu Art. 27 VN-Pakt II veröffentlicht, in dem er die Minderheitenschutzverpflichtungen sehr weit interpretiert hat und insbesondere auch die sogenannten „neuen Minderheiten“ unter den Anwendungsbereich des Art. 27 subsumiert hat.

Im Jahr 1995 wurde mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe noch ein weiterer institutioneller Fortschritt erzielt: Zwischen 1995 und 2006 war die Arbeitsgruppe für Minderheiten (*Working Group on Minorities*) als Hilfsorgan der Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte tätig.²⁹⁾ Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe wurden zahlreiche, sehr profunde Studien zu minderheitenrechtlichen Fragestellungen und zur Integration von Minderheiten in pluralistischen Gesellschaftssystemen erarbeitet. Im Jahr 2007 wurde diese Arbeitsgruppe durch das Forum für Minderheitenfragen (*Forum on Minority Issues*) abgelöst. Dieses Forum weist einen geringeren Grad an Institutionalisierung auf und soll als Plattform für minderheitenrechtliche Diskussionen und zur Ausarbeitung von *best practices* zur Umsetzung der Minderheitendeklaration dienen. Im Wechsel von der Arbeitsgruppe zum Forum kann auch ein Versuch der Staaten gesehen werden, in diesem souveränitätspolitisch sehr heiklen Bereich allzu intensive internationale Kontrollen verstärkt abzuwehren.

Nicht immer war somit die Entwicklung vorwärtsgerichtet. Gerade weil die Gewährung von substantielleren Minderheitenrechten einen erheblichen Souveränitätseinschnitt bedeuten kann (oder zumindest als solcher wahrgenommen wird), sind immer wieder auch Versuche der Staaten festzustellen, sich von diesen Bindungen zu lösen bzw. diese zumindest zu lockern.

Sehr positiv zu werten ist dagegen die Einrichtung eines unabhängigen VN-Experten für Minderheitenfragen im Jahr 2005, der die Arbeit des Forums leitet, eine Koordinierungsfunktion in Bezug auf die minderheitenpolitischen Aktivitäten der VN ausübt und jährlich dem VN-Menschenrechtsrat Bericht über seine Tätigkeit erstattet.³⁰⁾

Das Ergebnisdokument des VN-Weltgipfels 2005 hat die Bedeutung des Minderheitenschutzes für die Tätigkeit der VN erneut bestätigt.

Besonders hervorzuheben sind auch die Maßnahmen, die im Bereich der VN zum Schutz der indigenen Völker ergriffen worden sind.³¹⁾

Die Normen zum Schutz der Minderheiten und jene zum Schutz der indigenen Völker überschneiden sich nur partiell. Die Angehörigen indigener Völker können sich auf die minderheitenschutzrechtlichen Normen berufen. Der Menschenrechtsausschuss hat sich in mehreren Fällen mit Ansprüchen von Angehörigen indigener Völker befasst, die sich auf Art. 27 VN-Pakt II beriefen. Der Schutzanspruch indigener Völker reicht aber weiter bzw. ist teilweise anders gestaltet.

Ebenso wie eine Minderheitendefinition fehlt auch eine völkerrechtlich verbindliche Definition der indigenen Völker. Breite Anerkennung hat aber ein Definitionsversuch von *Martinez-Cobo* (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, para. 379) gefunden.

Er lautet folgendermaßen:

„Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.“

Der Frage der indigenen Völker haben sich die VN zusehends stärker angenommen: Schon im Jahr 1982 wurde eine Arbeitsgruppe für indigene Völker (*United Nations Working Group on Indigenous Peoples – UNWGIP*) eingerichtet, die nicht nur eine zentrale Rolle für das internationale *standard-setting* in diesem Bereich einnahm, sondern auch zu einer wichtigen Anlaufstelle für Vertretungsorganisationen indigener Völker wurde. Diese Arbeitsgruppe wurde aber im Jahr 2007 abgeschafft und durch den Expertenmechanismus für die Rechte Indigener Völker (*Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*) ersetzt. Einen großen Erfolg stellte die Annahme der VN-Deklaration über die Rechte Indigener Völker durch die Generalversammlung am 13. September 2007 dar. Diese Deklaration erkennt indigenen Völker weitreichende Rechte, insbesondere Landrechte und kulturelle Rechte, zu.

Völlig innovativ ist die Zuerkennung eines Rechts auf Selbstbestimmung und Autonomie (Art. 3 und 4 der Deklaration).³²⁾

27) Vgl. dazu P. Hilpold, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, in: 42 Archiv des Völkerrechts 2004, S. 80–110 sowie Asbjorn Eide, The Rights of „New“ Minorities: Scope and Restrictions, in: K. Henrard (Hrsg.), Double Standards Pertaining to Minority Protection, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2010, S. 165–194.

28) Vgl. zu dieser Deklaration Patrick 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 (Hrsg.), Universal Minority Rights, Abo Akademi University: Abo Turku 1995; Peter Hilpold, Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht 1994, S. 31–54 sowie ders., UN Standard Setting in the Field of Minority Rights, in: 14 International Journal on Minority and Group Rights 2007, S. 181–205.

29) Vgl. dazu Rianne M. Letschert, The Impact of Minority Rights Mechanisms, TMC Asser Press: Den Haag 2005, S. 95 ff.

30) Vgl. dazu Gay McDougall, The First United Nations Mandate on Minority Issues, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2016.

31) Vgl. Peter Hilpold, Das Jahr der indigenen Völker – eine Bestandsaufnahme zur Rechtslage, in: 97 Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften 1/1998, S. 30–56 sowie Hans-Joachim Heintze, Indigene Völker und das Selbstbestimmungsrecht, in: P. Hilpold (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Peter Lang: Bern et al. 2009, S. 159–173.

32) Zum Thema der Autonomie als Instrument des Minderheitenschutzes vgl. Hans-Joachim Heintze, On the Legal Understanding of Autonomy, in: M. Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, Kluwer Law

Die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts darf allerdings die territoriale Souveränität und Integrität der Staaten nicht gefährden.³³⁾ Es handelt sich hierbei also um ein Selbstbestimmungsrecht *sui generis*.

Vier Staaten mit einem verhältnismäßig großen Bevölkerungsanteil an indigenen Völkern (Australien, Kanada, Neuseeland und die USA) haben allerdings gegen diese Deklaration gestimmt, wenngleich mittlerweile keine aktive Ablehnung dieses Dokuments in internationalen Gremien feststellbar ist.

Im Vergleich zum traditionellen Minderheitenrecht betont diese Deklaration (und auch schon die ILO-Konvention 169/1989) im Besonderen die Gruppenrechte. Zwischen diesen Rechten und den Rechten der einzelnen Angehörigen indigener Völker ist damit ein – oft schwieriger – Ausgleich zu finden.³⁴⁾

6. Schlussfolgerungen

Die Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts hat seit 1948 – trotz eines zögerlichen Starts – eine atemberaubende Entwicklung genommen, die bei der Verabschiedung der AEMR in dieser Form überhaupt nicht absehbar gewesen ist. Trotz der ganzen Widerstände gegen das Konzept des Minderheitenschutzes war diese Entwicklung – gesamtheitlich betrachtet – von Kontinuität geprägt. Zwar enthielt die AEMR keine minderheitenschutzrechtliche Regelung, doch lag dieses Thema kontinuierlich vor den VN. Es wurde allein durch den Ost-West-Konflikt sowie durch den anfänglich unverhältnismäßigen Einfluss einzelner Staaten, die traditionell in Gegnerschaft zum Minderheitenschutz gestanden haben, überlagert bzw. an den Rand gedrängt.³⁵⁾ Die AEMR gilt selbstverständlich für Minderheitenangehörige in gleichem Maße wie für Angehörige der Mehrheit, doch viele der Bestimmungen dieses Dokuments nehmen – auf den minderheitenrechtlichen Kontext (bzw. auf den Kontext der indigenen Völker) übertragen – eine eigene Bewandnis an. Wenn bspw. in Art. 2 das Verbot jeglicher Diskriminierung ausgesprochen wird, in Art. 3 das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person, in Art. 4 das Verbot der Sklaverei oder – viel weiter hinter im Dokumenten – in Art. 26 das Recht auf Bildung, in Art. 27 das Recht auf freie Teilnahme am kulturellen Leben der Gemeinschaft und in Art. 28 der Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die Rechte und Freiheiten der Deklaration voll verwirklicht werden können, proklamiert werden, so ist diesen Verbürgungen im minderheitenrechtlichen (bzw. indigenen) Kontext eine eigene Konnotation zuzuschreiben, sie rufen die Notwendigkeit an ganz eigenen Vorkehrungen gedanklich wach. Letztlich wird damit deutlich, dass eine spezifische Anerkennung des Schutzbedarfs von Minderheiten bzw. ihren Angehörigen in einem umfassenderen Menschenrechtssystem unabdingbar ist. Die anfäng-

lich gezeigte Gegnerschaft gegenüber minderheitenrechtlichen Schutzvorkehrungen durch einzelne Staaten konnte damit nicht dauerhaft Bestand haben, wenn das ganze System sich nicht dem Vorwurf breiter Unzulänglichkeit und großer Einseitigkeit ausgesetzt sehen wollte. In einem mühsamen Prozess haben sich die VN schrittweise diesem Ziel genähert und das Fundament für die fehlende Säule geschaffen. An dieser ist weiter zu bauen. Die Grundlegung des Minderheitenschutzes in einem umfassenden System des Menschenrechtsschutzes – und damit wurde mit der AEMR sicherlich die entscheidende Basis geschaffen – hat dem internationalen Minderheitenrecht aber sicherlich eine entscheidende Stütze und Basis verschafft.

International: Den Haag 1998, S. 7–32; ders., Selbstbestimmungsrecht der Völker als Herausforderung des souveränitätsorientierten Völkerrechts – Autonomie als Konfliktlösungsinstrument, in: P. Hilpold (Hrsg.), Autonomie und Selbstbestimmung, *Facultas et al.*: Wien et al. 2016, S. 50–67 sowie P. Hilpold, Self-determination and autonomy: between secession and internal self-determination, in: ders. (Hrsg.), *Autonomy and Self-Determination*, Edward Elgar: Cheltenham 2018, S. 7–55.

33) Siehe dazu Art. 46 der Deklaration:

„1. *Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, people, group or person any right to engage in any activity or to perform any act contrary to the Charter of the United Nations or construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States.*

2. *In the exercise of the rights enunciated in the present Declaration, human rights and fundamental freedoms of all shall be respected. The exercise of the rights set forth in this Declaration shall be subject only to such limitations as are determined by law, and in accordance with international human rights obligations. Any such limitations shall be non-discriminatory and strictly necessary solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and for meeting the just and most compelling requirements of a democratic society.*

3. *The provisions set forth in this Declaration shall be interpreted in accordance with the principles of justice, democracy, respect for human rights, equality, non-discrimination, good governance and good faith.*“

34) Abwägungsprobleme und Ausgleichsnotwendigkeiten durchziehen im Übrigen die gesamte minderheitenrechtliche Diskussion. Ein besonders heikles Thema ist in diesem Zusammenhang die Position der „Minderheit in der Minderheit“, wobei es ganz zentral um potentielle Konflikte zwischen individuellen und kollektiven Interessen geht. Vgl. dazu Peter Hilpold, Die Minderheit in der Minderheit, in: *migralex 1/2003*, S. 3–12 – veröffentlicht auch in: P. Hilpold/C. Perathoner (Hrsg.), *Die Ladiner – Eine Minderheit in der Minderheit*, NWV: Wien 2005, S. 9–30.

35) Vgl. Elsa Stamatopoulou, *Cultural Rights in International Law*, Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2007, S. 13: „*The United States presented the sole strong opposition to the minority-related article, arguing that its ideas were covered by other articles, including the anti-discrimination Article 2 and by Article 27 on the right to participate in the cultural life of the community.*“