

## 4. Kapitel

# Der Internationale Minderheitenschutz

Peter Hilpold

**Literatur:** *Erler*, Das Recht der nationalen Minderheiten (1931); *Azcárate*, League of Nations and National Minorities – An Experiment (1945); *Claude*, National Minorities – An International Problem (1955); *Thornberry*, The Rights of Minorities (1991); *Spiliopoulou Akermark*, Justifications of Minority Protection in International Law (1996); *Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht (2001); *Pentassuglia*, Minorities in International Law (2002); *Hilpold*, Minderheitenschutz im Völkerbundsystem, in *Pan/Pfeil* (Hrsg), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa (2006) 156; *Xanthaki*, Minority and Indigenous Rights in UN Treaty Bodies Practice (2005–2009): Multicultural Challenges, EYMI 7 (2007/8) 648; *Thürer/Kedzia* (Hrsg), Managing Diversity – Protection of Minorities in International Law (2009); *Palermo/Woelk*, Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze (2011).

### I. Historische Grundlagen

**1471** Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten lassen sich weit in die Vergangenheit zurückverfolgen, wobei die ersten Nutznießer solcher Vorkehrungen die Angehörigen religiöser Minderheiten waren. Der **Augsburger Religionsfrieden 1555** gab den Ständen Religionsfreiheit im Sinne einer Wahl zwischen dem katholischen und dem evangelisch-lutherischen Bekenntnis. Der Landesherr bestimmte nach dem Grundsatz „*cuius regio eius religio*“ die Landesreligion. Andersgläubige durften aber auswandern (*ius emigrandi*). Mit dem **Westfälischen Frieden** des Jahres **1648** wurde dieser Anspruch bestätigt und auf die Reformierten ausgedehnt. Zudem bildeten sich plurikonfessionelle Ordnungen heraus, in denen Religionsvielfalt zunehmend stärker Anerkennung und Schutz erfuhr.

**1472** Im Gefolge von kriegesischen Auseinandersetzungen, die auch konfessionell bedingt waren, wurden Schutzbestimmungen zugunsten religiöser Minderheiten in Friedensverträge aufgenommen, so in die Verträge von Oliva (1660), Nijmegen (1678), Rijswijk (1687) und Warschau (1773). Im Osmanischen Reich wurden traditionell die christliche und die jüdische Religion als „Buchreligionen“ anerkannt, wenngleich nicht dem Islam gleichgestellt. Im Kontext verschiedener Friedensverträge mit christlichen Mächten gab das Osmanische Reich erweiterte Schutzzusagen ab, die zT mit Interventionsrechten der Vertragspartner zugunsten der christlichen Minderheiten verbunden wurden (zB der Frieden von Küçük Kainarca 1774). Diese „Kapitulationen“ wurden in der Folge auch als Rechtfertigung für humanitäre Interventionen herangezogen.

Mit dem **Aufkommen des Nationalismus** änderte sich die Minderheitenproblematik. Es bildeten sich nun nationale Minderheiten heraus, oft aus Gruppierungen, die zuvor als religiöse Minderheiten eingestuft worden waren. Weitere nationale Minderheiten entstanden durch Grenzverschiebungen aufgrund kriegerischer Entwicklungen und der Herausbildung von Nationalstaaten. Auf den großen Friedenskonferenzen des 19. Jhdts, insbesondere dem Wiener Kongress 1814/1815 (Rz 79) und dem Berliner Kongress 1878, wurden dementsprechend auch Schutzregelungen für einzelne Minderheiten beschlossen. **1473**

Allgemeine Minderheitenschutzregelungen gab es aber noch keine. Das ganze 19. Jhdts, aber auch das beginnende 20. Jhdts, war von schweren Übergriffen gegen religiöse und nationale Minderheiten gekennzeichnet. **1474**

Die historisch einzigartige Neuziehung der Staatsgrenzen in einem nationalistisch aufgewühlten Europa am **Ende des I. WK** ließ umfassende Minderheitenschutzregelungen unabdingbar werden. Zwar gelang es nicht, eine Minderheitenschutzverpflichtung in die Satzung des **Völkerbunds** (Rz 901) aufzunehmen und damit zu verallgemeinern, doch wurde parallel dazu ein umfassendes **Schutzsystem** zugunsten einer Vielzahl europäischer nationaler Minderheiten geschaffen. Zu diesem Zweck hat der Völkerbund mit verschiedenen Staaten Minderheitenschutzverträge abgeschlossen (so mit Polen, dem Serbisch-Kroatisch-Slowenischen Staat, der Tschechoslowakei, Rumänien und Griechenland) und in anderen Fällen wurden Minderheitenschutzverpflichtungen in die Friedensverträge aufgenommen (so mit Österreich in den Vertrag von St. Germain 1919 – Rz 2746). Einzelne Staaten gaben Minderheitenschutz-erklärungen ab (so die baltischen Staaten und Albanien). **1475**

Ein **Minderheitenausschuss** prüfte Beschwerden, die von den geschützten Minderheiten eingebracht wurden. Der StIG erließ mehrere Gutachten in Minderheitenfragen. Eine Staatenbeschwerde war möglich, wurde aber nur selten erhoben. **1476**

Der Völkerbund konnte in den 1920er Jahren in vielen Minderheitenfällen für Abhilfe sorgen bzw zumindest lindernd eingreifen. Da aber dieses Schutzsystem nicht Teil eines breiteren Menschenrechtsschutzsystems war sowie aufgrund einer zunehmend minderheitenfeindlichen Grundhaltung vieler europäischer Staaten, musste dieser Mechanismus schließlich versagen. 1933 trat Deutschland aus dem Völkerbund aus. Im Jahr 1934 kündigte Polen, damals ein Staat mit zahlreichen Minderheiten, dem Völkerbund die Zusammenarbeit im minderheitenrechtlichen Bereich auf. Es folgten Jahre massiver Verfolgung, Vertreibung und Auslöschung von Minderheiten in Europa. Ein Gutachten des GS der VN erklärte im Jahr 1945 das gesamte Minderheitenschutzsystem des Völkerbunds für obsolet (*clausula rebus sic stantibus* – Rz 379). Die Erfahrungen, die mit diesem System gemacht wurden, inspirierten aber in der Nachkriegszeit die Arbeiten an der Entwicklung von menschenrechtlichen Schutzinstrumenten. **1477**

## II. Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen

**Literatur:** *Kunz*, The present status of international law for the protection of minorities, AJIL 48 (1954) 282; *Hilpold*, Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen – Die Deklaration vom 18. Dezember 1992, SZIER (1992) 31; *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 *Phillips et al* (Hrsg.), Universal Minority Rights (1995) 13; *Hilpold*, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights, IJMGR 14 (2007) 181.

**1478** Nach dem II. WK wurde vielfach die Auffassung vertreten, der Schutz der Menschenrechte erübrige einen gesonderten Minderheitenschutz. Im Jahr 1947 wurde von der Menschenrechtskommission aber dennoch eine Unterkommission zur Verhütung der Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten (seit 1999 Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte) eingesetzt, die insbesondere ab den 1970er Jahren maßgebliche Beiträge zur Etablierung des Minderheitenschutzes im VN-System leistete. Die AEMR 1948 nimmt auf Minderheiten keinen Bezug, sehr wohl aber, insbesondere auf Betreiben der UdSSR, der VN-Pakt II 1966.

**1479** **Art 27** dieses Pakts enthält die erste und bislang einzige quasi-universell geltende Minderheitenschutznorm und lautet wie folgt: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

**1480** Diese Norm schützt primär die Angehörigen der Minderheiten und nur im Reflexwege das Kollektiv. Diese Bestimmung ist somit als **individualrechtliche Schutznorm** konzipiert. Geschützt werden die Angehörigen von ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten. Diese Bestimmung schützt vor Diskriminierung bei der Ausübung der genannten Rechte. Seit geraumer Zeit wird davon aber auch ein Anspruch auf positive Maßnahmen (insbesondere finanzielle Unterstützung) zugunsten der Minderheiten und ihrer Angehörigen abgeleitet. Die bloße Verhinderung von Diskriminierung ist also nicht ausreichend.

**1481** Über die Zugehörigkeit zu einer schutzberechtigten Minderheiten entscheidet das Individuum grundsätzlich selbst (*Lovelace v Canada*, MRA, 24/1977, **subjektives Bekenntnisprinzip**). Dieses individuelle Bekenntnis kann nur im Wege einer Missbrauchskontrolle beanstandet werden.

**1482** Eine rechtlich verbindliche Definition der Minderheit existiert nicht. Dennoch kennt die Praxis genügend Definitionselemente, damit die einschlägigen Schutzinstrumente wirksam zur Anwendung kommen können. Dabei wird häufig auf den **Definitionsversuch** von *Francesco Capotorti* aus dem Jahr 1977 Bezug genommen. 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.“

Allein das Erfordernis der **Staatsangehörigkeit** ist nach wie vor **umstritten**. Wird darauf verzichtet, können auch sogenannte „neue Minderheiten“ in den Anwendungsbereich des traditionellen Minderheitenschutzes fallen. **1483**

Am 18. 12. 1992 hat die GV der VN eine Deklaration „über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören“ verabschiedet (D 165). 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. **1484**

Wichtige Beiträge für die Fortentwicklung des internationalen Minderheitenrechts wurden vom **VN-Menschenrechtsausschuss** (MRA) im Wege der Prüfung von Individualbeschwerden geleistet. Darauf aufbauend hat der MRA 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. **1485**

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. 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. **1486**

Seit **2005** gibt es auch einen unabhängigen **VN-Experten für Minderheitenfragen**, der die Arbeit des Forums leitet, eine Koordinierungsfunktion in Bezug auf die minderheitenpolitischen Aktivitäten der UN ausübt und jährlich dem VN-Menschenrechtsrat Bericht über seine Tätigkeit erstattet. **1487**

Das Ergebnisdokument des VN-Weltgipfels 2005 hat die Bedeutung des Minderheitenschutzes für die Tätigkeit der VN erneut bestätigt. **1488**

### III. Indigene Völker

**Literatur:** *Hilpold*, Zum Jahr der indigenen Völker – eine Bestandsaufnahme zur Rechtslage, ZVglRWiss 97 (1998) 30; *Alfredsson/Stavropoulou* (Hrsg), Justice Pending: Indigenous Peoples and Other Good Causes (2002); *Thornberry*, Indigenous Peoples and Human Rights (2002); *Anaya*, Indigenous Peoples in International Law (2004); *Wiessner*, The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, in *Constantinides/Zaikos*, The Diversity of International Law (2009) 343.

**1489** 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 MRA 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.

**1490** 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. Sie 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.“

**1491** Die Zahl der Angehörigen von derart definierten indigenen Völkern wird auf **370 Millionen** geschätzt, die in über **90 Staaten** der Erde leben.

**1492** Bestrebungen zum Schutz indigener Völker reichen bis in die 1920er Jahre zurück, wobei die **ILO** insbesondere bemüht war, die Diskriminierung indigener Arbeiter zu bekämpfen. Auch in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts hat die ILO weiter dem Schicksal der indigenen Völker besonderes Augenmerk geschenkt: zuerst durch die Ausarbeitung der **Konvention 107/1957**, die allerdings eine paternalistische Haltung gegenüber diesen Gruppen zum Ausdruck brachte und Integration durch Assimilierung anstrebte, und in der Folge durch die **Konvention 169/1989**, die Indigenen das Recht zuerkannte, Kontrolle über ihre eigenen Institutionen, ihre Lebensweise und ihre wirtschaftliche Entwicklung zu erlangen und ihre Identität, Sprachen und Religionen innerhalb des sie beherbergenden Staates zu bewahren und zu entwickeln.

**1493** 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 Vertre-

tungsorganisationen 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 der Indigenen Völker** (Rz 1494) durch die GV am 13. 9. 2007 dar (D 166). Diese Deklaration erkennt indigenen Völker weitreichende Rechte, insbesondere Landrechte und kulturelle Rechte, zu. **1494**

Völlig innovativ ist die Zuerkennung eines Rechts auf **Selbstbestimmung und Autonomie** (Art 3 und Art 4 der Deklaration). Die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts darf allerdings die territoriale Souveränität und Integrität der Staaten nicht gefährden. Es handelt sich hierbei also um ein Selbstbestimmungsrecht *sui generis*. **1495**

Vier Staaten mit einem verhältnismäßig großen Bevölkerungsanteil an indigenen Völkern (Australien, Kanada, Neuseeland und die USA) haben allerdings gegen diese Deklaration gestimmt. **1496**

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. **1497**

#### **IV. Minderheitenschutz durch Europarat und KSZE/OSZE**

**Literatur:** *Weller* (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2005); *Woehrling*, *The European Charter for Regional or Minority Languages: A Critical Commentary* (2006); *Verstichel et al* (Hrsg), *The Framework Convention on the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument* (2008); *Medda-Windischer*, *The Contribution of the European Court of Human Rights to Contemporary Religious-Related Dilemmas*, *European Yearbook of Minority Issues* 9 (2010); *Boysen et al*, *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* (2011); *Pentassuglia*, *The Strasbourg Court and minority groups: shooting in the dark or a new interpretative ethos?* *Europa Ethnica* 69 (2012) 2.

Ebenso wie die AEMR enthält auch die **EMRK keine Minderheitenschutzbestimmung**. **Art 14 EMRK** untersagt allein Diskriminierung in der Wahrnehmung der Konventionsrechte aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Versuche in den frühen 1990er Jahren, der EMRK ein ZP zum Schutz nationaler Minderheiten anzufügen, scheiterten. Dasselbe gilt für den nachfolgenden Versuch, ein ZP zum Schutz kultureller Rechte zu schaffen. Der **EGMR** hat aber bei der Anwendung einzelner Bestimmungen des EMRK-Systems **Minderheitenrechte mitberücksichtigt**. So hat dieses Gericht im Fall *Chapman* (*Chapman v UK*, 2001, 33 E. H. R. R. 18) unter Bezugnahme auf Art 8 EMRK festgehalten, dass Roma Anspruch auf eine charakteristische Lebensweise hätten und dass dementsprechend auch eine positive Verpflichtung be- **1498**

stünde, diese Lebensweise zu fördern. Immer mehr ist der EGMR bereit, bei der Auslegung der Bestimmungen des EMRK-Systems auch die immer zahlreicher werdenden minderheitenrechtlichen Normen, die im EMRK-Raum auf der Grundlage anderer Verträge gelten, mit zu berücksichtigen.

**1499** Allein das 2005 in Kraft getretene **XII. ZP** enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot auch in Bezug auf die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Der Ratifikationsstand ist jedoch noch relativ gering.

**1500** Zentral dem Minderheitenschutz gewidmet ist dagegen die im Rahmen des Europarats ausgearbeitete **Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 1995** (D 167; Rz 1440). Diese Konvention wurde anfänglich als unzureichender Ersatz für ein ZP zur EMRK mit einklagbaren Individualansprüchen gesehen, da die Verpflichtungen zT vage formuliert sind und ihre Einhaltung nur über ein Berichtsverfahren überprüft wird. Tatsächlich hat diese im Jahr 1998 in Kraft getretene Konvention aber alle Erwartungen übertroffen. Die von einem unabhängigen Sachverständigenausschuss erstellten Berichte vermitteln detaillierte Einblicke in die Minderheitensituation in den Vertragsstaaten. Den auf dieser Grundlage – und unter Berücksichtigung der staatlichen Stellungnahmen – vom Ministerkomitee des Europarats abgegebenen Empfehlungen kommt eine hohe Autorität zu. Durch diesen auf Transparenz und wechselseitigen Dialog abstellenden Mechanismus konnten viele minderheitenrechtliche Problemsituationen überwunden werden. Die Rahmenkonvention wurde von 43 Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet und von 39 ratifiziert. Weder unterzeichnet noch ratifiziert wurde sie von Andorra, Frankreich, Monaco und der Türkei.

**1501** Etwas im Schatten der Rahmenkonvention steht die **Charta der Regional- oder Minderheitensprachen 1992** (D 168, in Kraft seit 1998). Diese schützt nicht unmittelbar Individuen, sondern Regional- oder Minderheitensprachen (objektiver Ansatz). Die Vertragsparteien übernehmen Verpflichtungen aus dieser Charta gemäß dem „Menüansatz“ der Sozialcharta: Sie wählen unter den detaillierten Verpflichtungen des Teils III eine Mindestanzahl aus. Dadurch kann ein jeweils individuelles Schutzniveau zusammengestellt werden. Dieser Ansatz ist souveränitätsschonend und trägt spezifischen Bedürfnissen Rechnung. Andererseits wird dadurch die Transparenz über den Verpflichtungsstand im Vertragssystem reduziert und die Herausbildung gemeinsamer Standards erschwert. Auch hier ist zur Überwachung ein Berichtsverfahren unter Mitwirkung eines Sachverständigenausschusses und mit der politischen Kontrolle durch das Ministerkomitee vorgesehen.

**1502** Wertvolle Beiträge zur Fortentwicklung des Minderheitenschutzes hat die 1990 eingerichtete **Europäische Kommission für Demokratie durch Recht** (sogenannte **Venedig-Kommission**) geleistet. Diese beratende Einrichtung besteht aus unabhängigen Experten für Völkerrecht und Verfassungsrecht, die ihre Dienste dem Europarat und den Mitgliedstaaten des Europarats anbietet. Dabei wurden auch immer wieder minderheitenrechtliche Fragen aufgegriffen.

Die **KSZE** (seit 1995: **OSZE**) verfügt seit ihrer Gründung im Jahr 1975 im Rahmen der „menschlichen Dimension“ ein Mandat für die Auseinandersetzung mit minderheitenrechtlichen Fragen, doch erst mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts war die Konsensgrundlage für eine wirksame Auseinandersetzung mit dieser Frage geschaffen. Insbesondere mit dem **Abschlussdokument der Kopenhagener Konferenz über die menschliche Dimension vom 29. 6. 1990** und den **Schlussfolgerungen des Expertentreffens über nationale Minderheiten vom 19. 7. 1991** wurden wichtige Maßstäbe gesetzt. Das erstgenannte Dokument enthält weitreichende Förderzusagen für Minderheiten, auf die regelmäßig – insbesondere im Zuge der politischen Umgestaltungen in Mittel- und Osteuropa – Bezug genommen wird. **1503**

In den Schlussfolgerungen des Expertentreffens über nationale Minderheiten ist die an und für sich selbstverständliche, dennoch aber immer wieder in Zweifel gezogene Feststellung enthalten, dass Minderheitenschutz keine rein innerstaatliche Angelegenheit sei, sondern ein legitimes Anliegen der internationalen Gemeinschaft darstelle. **1504**

Im Jahr 1992 wurde das Amt des **Hochkommissars für nationale Minderheiten** eingerichtet (D 169). Seine englischsprachige Bezeichnung (*High Commissioner on National Minorities*) bringt das Mandat dieser Einrichtung besser zum Ausdruck: Es handelt sich hierbei nicht um eine Anlauf- oder Beschwerdestelle für nationale Minderheiten und ihre Angehörigen, sondern es soll primär zur Friedenssicherung ein Ausgleich zwischen Mehrheit und Minderheiten gefunden werden. Der Hochkommissar interveniert in Frühstadien sich abzeichnender Konflikte bzw soll deren Ausbruch überhaupt verhindern. **1505**

## V. Minderheitenschutz und EU-Recht

**Literatur:** *de Witte*, Politics versus EU Law in the EU's approach to ethnic minorities (2000); *Hilpold*, Minderheiten im Unionsrecht, AVR 39 (2001) 432; *Toggenburg* (Hrsg), Minority Protection and the Enlarged European Union (2004); *Arzoz*, Respecting Linguistic Diversity in the European Union (2008); *Ahmed*, The Impact of EU Law on Minority Rights (2011).

Das EU-Recht war lange Zeit „minderheitenblind“, obwohl die weit überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten mit Minderheitenfragen konfrontiert ist. Angesichts stark divergierender Grundhaltungen in dieser Frage (insbesondere Ablehnung des Minderheitenkonzepts in Frankreich) war es aber nicht möglich, einen Konsens in dieser Frage zu finden. Angesichts der Dimension der Minderheitenproblematik in Mittel- und Osteuropa wurde Minderheitenschutz jedoch zum Kriterium für Anerkennung von Neustaaten (Anerkennungsrichtlinien 1991 – Rz 484, 818) und für die Aufnahme in die EU (Kopenhagener Kriterien, 1993 – Rz 1062). „Nach innen“ wirkten diese Bedingungen jedoch nicht. Erst mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine neue Ära eingeleitet. Nunmehr zählt der **Minderheitenschutz zu den Werten, „auf die sich die Union gründet“** **1506**

(Art 2 EUV). Art 49 EUV, der die Aufnahmekriterien für neue Mitgliedstaaten nennt, nimmt darauf Bezug.

**1507** Art 21 GRC verbietet unter anderem Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Gemäß Art 22 GRC achtet die EU die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.

**1508** Gemäß Art 19 AEUV kann die EU Vorkehrungen treffen zur Bekämpfung der Diskriminierung, unter anderem aufgrund der ethnischen Herkunft. Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 2000 ua die sogenannte Antirassismus-Richtlinie, die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, erlassen.

**1509** Der EuGH hat Minderheitenschutz als „legitimes Ziel“ bezeichnet, das vom Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen sei (*Bickel und Franz*, Slg 1998, I-7637).

**1510** Diese vom EuGH „obiter“ vorgenommene Äußerung wurde als revolutionär gefeiert, hat aber bislang noch keine konkreten Konsequenzen gezeitigt. Nach Ansicht einzelner Kommentatoren hat der EuGH damit die Möglichkeit in Erwägung gezogen, dass der Schutz von Minderheiten Grund für die Rechtfertigung eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sein kann.

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

**Literatur:** *Eide*, Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1; *Thornberry*, An Unfinished Story of Minority Rights, in *Biro et al* (Hrsg), Diversity in Action (2001) 45; *Hilpold*, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, AVR 42 (2004) 80; *Eisenberg/Spinner-Halev* (Hrsg), Minorities within Minorities (2005); *Hilpold*, Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht, in *Hilpold/Perathoner* (Hrsg), Die Ladinier – Eine Minderheit in der Minderheit (2005) 9; *Hilpold*, Self-Determination in the 21st Century – Modern Perspectives for an Old Concept, Israel Yearbook of Human Rights 36 (2006) 247; *Hofmann*, Minority Protection in Europe: Standard-Setting by the Council of Europe and the OSCE, in *Thürer/Kedzia* (Hrsg), Managing Diversity (2009); *Medda-Windischer*, Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion (2009); *Hilpold*, Minderheitenschutz im Völkerrecht und im Europarecht – unter besonderer Berücksichtigung der Roma, JRP 2011, 251; *Reiterer*, Minderheiten im postdemokratischen Staat, Europa Ethnica 69 (2012) 22.

**1511** Das internationale Minderheitenrecht besteht somit aus einem geschichteten System an Normen. Im Mittelpunkt stehen Art 27 VN-Pakt II und die interpretativen Ausführungen in der VN-Deklaration 1992. Auf regionaler Ebene (insbesondere in Europa) werden diese spezifiziert und ergänzt. Grundlegend ist stets der Schutz der Existenz und der nationalen Identität der Minderheitenangehörigen. Der Schutz der Existenz verbietet jede Form von Diskriminierung, Assimilierung oder gesellschaftlichen Ausschlusses. Der Schutz der Identität ge-

bietet zudem positive Maßnahmen im Bereich der Sprachenpolitik und des Bildungswesens. Auf der Ebene der OSZE und des Europarats sind diese Rechte weiter entwickelt worden (vgl. die Haager Empfehlungen der OSZE betreffend die Bildungsrechte von Minderheitenangehörigen des Jahres 1996). Besondere Aufmerksamkeit kommt dem Anliegen zu, eine wirksame gesellschaftliche Partizipation von Minderheitenangehörigen sicherzustellen. Alle Schutzbemühungen haben zwei, zT gegenläufigen Anliegen Rechnung zu tragen: dem Erhalt der sprachlich-kulturellen Identität und der diskriminierungsfreien, wirksamen Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft. Welchem Aspekt prioritäre Aufmerksamkeit beizumessen ist, hängt vom Willen der Minderheitenangehörigen und auch von der konkreten Situation ab, in der sich die Minderheit befindet, wobei auch der Überlebens- und Behauptungsfähigkeit der Minderheitensprache und -kultur Rechnung zu tragen ist.

Minderheiten haben keinen völkerrechtlichen Anspruch auf Autonomie oder auf (externe) Selbstbestimmung (Sezession), sehr wohl aber auf innere Selbstbestimmung, die auch als Anspruch auf wirksame Mitbestimmung gedeutet werden kann. **1512**

Im Zeitalter der Globalisierung, des kontinuierlichen Abbaus von Grenzen und ständig wachsender Mobilität ist Minderheitenschutz bezogen auf traditionell auf einem bestimmten Territorium ansässige Minderheiten **dauerndem Rechtfertigungsdruck** ausgesetzt. Dennoch kann ein entsprechender Schutzbedarf, der letztlich auf den Schutz der Würde des Menschen zurückzuführen ist, nicht bestritten werden. Auf VN-Ebene, aber auch auf der Ebene der Europäischen Rahmenkonvention 1995 (Rz 1500), gibt es starke Tendenzen, auch sogenannte **neuen Minderheiten** (insbesondere Immigranten) Schutz angedeihen zu lassen. Dieser Schutzanspruch ist – was den Schutz vor Diskriminierung und auch eine Basisförderung anbelangt – zweifelsohne gegeben. Innerhalb der Rahmenkonvention wird demzufolge auch ein artikelspezifischer Ansatz angewandt. Andererseits kann Minderheitenangehörigen, die auch Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates sind und einer traditionellen Minderheit angehören, auch eine weiter reichende Förderung zuerkannt werden, ohne dass vom Vorliegen eines Diskriminierungstatbestandes auszugehen wäre. Besondere Probleme wirft in diesem Zusammenhang aber wiederum das Institut der Unionsbürgerschaft auf. Versuche, die **Minderheitendefinition** in der Form **zu erweitern**, dass alle potentiell diskriminierten Gruppen einer Gesellschaft darunter fallen können (zB Homosexuelle oder Frauen) sind festzustellen, aber gegenwärtig nicht mehrheitsfähig. **1513**

Im **EU-Recht** stellt sich die Frage, wie Konfliktfälle zwischen der Wahrnehmung der Grundfreiheiten und minderheitenrechtlichen Ansprüchen zu lösen sind. **1514**

Die grenzüberschreitende Wahrnehmung der **Schutzfunktion** kann zu Souveränitätskonflikten führen (für Zurückhaltung in diesem Bereich Venedig-Kommission 2001). **1515**

- 1516** Zunehmende Aufmerksamkeit erhält die Frage, wie der im Minderheitenschutz stets (zumindest indirekt) gegebene Gruppenschutz mit den Bedürfnissen des Individualrechtsschutzes zu vereinbaren ist. Offen ist auch, ob die „**Minderheit in der Minderheit**“ Anerkennung finden kann (ablehnend MRA im umstrittenen Fall *Ballantyne, Davidson, McIntyre v Kanada* [1993]; befürwortend der Sachverständigenausschuss des Europarates im Rahmen der Prüfung des schwedischen Staatenberichts zur Rahmenkonvention, 2001).
- 1517** Besonderes Augenmerk kommt gegenwärtig in Europa dem **Schutz der Sinti und Roma** zu. Sowohl Europarat, OSZE und EU als auch die einzelnen Staaten versuchen, adäquate Formen des Schutzes für diese Gruppen zu finden, die immer noch systematischer Diskriminierung ausgesetzt sind und zudem aufgrund extremer wirtschaftlicher Not besonderer Unterstützungsmaßnahmen bedürfen.

## 5. Kapitel

### Exkurs: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker

Peter Hilpold

**Literatur:** *Wambaugh*, A Monograph on Plebiscites (1920); *Rabl*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1973); *Thürer*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1976); *Pomerance*, Self-Determination in Law and Practice – The New Doctrine in the United Nations (1982); *Cassese*, Self-Determination of Peoples – A Legal Reappraisal (1995); *Fox*, Self-Determination in the Post-Cold War Era: A New Internal Focus? *MichJIntL* 16 (1995) 733; *Hannum*, Self-Determination in the Post-Colonial Era, in *Clark/Williamson* (Hrsg), Self-Determination – International Perspectives (1996) 12; *Hannum/Babbitt* (Hrsg), Negotiating Self-Determination (2006); *Hilpold*, Self-Determination in the 21st Century – Modern Perspective for an Old Concept, *IYHR* 36 (2006) 227; *Kohen* (Hrsg), Secession – International Law Perspectives (2006); *Hilpold*, Die Sezession – Zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens, *ZöR* 2008, 117; *Hilpold*, The Right to Self-determination: Approaching an Elusive Concept through a Historic Iconography, *ARIEL* 11 (2009) 23.

#### I. Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts

Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts (SBR) wird in vielen Bedeutungen verwendet, wobei eine Unterscheidung, jene zwischen dem externen und dem internen Selbstbestimmungsrecht, von besonderer Relevanz ist. Unter dem **äußeren SBR** versteht man einmal die **Wahrnehmung der Souveränität** (Rz 689) nach außen durch ein als Staat verfasstes Volk. Daneben versteht man darunter aber auch das **Recht auf Eigenstaatlichkeit** durch ein Volk, das noch über keinen eigenen Staat verfügt. Damit wird das äußere SBR einem Sezessionsrecht gleichgesetzt. Strittig ist, welchen Völkern ein solcher Anspruch zukommt: ob dazu allein Völker in kolonialer Abhängigkeit und unter militärischer Fremdherrschaft zählen (enger Ansatz) oder auch Völker im ethnischen Sinn (weiter Ansatz – hier abgelehnt).

1518

Unter dem **inneren SBR** versteht man dagegen das Recht aller Bevölkerungsteile auf politisch-gesellschaftliche Partizipation. Dieses Recht steht auf jeden Fall auch ethnischen Minderheiten (Rz 1484) zu.

1519

Je nach spezifischer Stoßrichtung und materiellem Gegenstand des Selbstbestimmungsanspruchs wird auch von offensivem oder defensivem, von demokratischem, nationalem, sozialistischem und kolonialem SBR gesprochen.

1520

## II. Die Wurzeln der Selbstbestimmungs idee

**1521** Die Wurzeln des Selbstbestimmungskonzepts reichen **bis zu den Anfängen des Völkerrechts** und der Herausbildung moderner Staatlichkeit zurück. Im **Souveränitätsprinzip** klingt sowohl nach außen, in der wechselseitigen Abgrenzung der Machtsphären, als auch nach innen, in der Legitimierung der Herrschaftsmacht (Zustimmung der Regierten, *Magna Charta* 1215), der Selbstbestimmungsgedanke an.

**1522** Prägend für die Ausformung des modernen Selbstbestimmungskonzepts sollte aber die **Amerikanische Unabhängigkeitserklärung 1776** sowie die **Französische Revolution 1789** werden. Parallel dazu kam es europaweit zu einem „nationalen Erwachen“ und zu Irredentismus in den Vielvölkerstaaten. Das Streben der Polen und der Iren nach staatlicher Unabhängigkeit, aber auch die Loslösung Norwegens von Schweden 1905 können in diesem Lichte gesehen werden. Der Erste Weltkrieg stellte nicht nur eine Eskalation des Nationalismus dar, sondern war auch weithin getragen vom Bestreben, das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu verwirklichen.

**1523** Die eigentliche Geschichte der modernen Selbstbestimmungsdiskussion beginnt aber mit den Plänen des US-amerikanischen Präsidenten **Woodrow Wilson** (1856–1924) für eine Neuordnung Europas nach dem Ersten Weltkrieg. In seinen am 8. 1. 1918 vor dem amerikanischen Kongress verkündeten **„Vierzehn Punkten“** nahm der Selbstbestimmungsgrundsatz einen zentralen Stellenwert ein, ohne dass dieser jedoch explizit erwähnt worden wäre (D 170).

**1524** Für Österreich-Ungarn waren dabei insbesondere die Punkte 9 und 10 maßgeblich:

„9. Die italienischen Grenzen sind entsprechend klar erkennbarer Volkstumslinien zu berichtigen.“

Nach Maßgabe dieses Grundsatzes hätten zwar die letzten „unerlösten Gebiete“ mit überwiegend italienischsprachiger Bevölkerung (Friaul mit Triest, das Trentino) Italien zugeschlagen werden sollen, nicht aber Südtirol.

„10. Den Völkern Österreich-Ungarns, deren Platz im Kreis der Nationen wir gefestigt und gesichert sehen wollen, ist die Möglichkeit zu unbehindert autonomer Entwicklung einzuräumen.“

**1525** Erst zu einem späteren Zeitpunkt, am 11. 2. 1918, nahm Wilson in einer Botschaft an den amerikanischen Kongress ausdrücklich auf das Selbstbestimmungskonzept Bezug:

„. . . Nationale Bestrebungen müssen berücksichtigt werden, Völker können von nun an nur mehr mit ihrer Zustimmung beherrscht werden. ‚Selbstbestimmung‘ ist kein bloßes Wort, sondern ein zwingender Grundsatz des Handelns, das Staatsmänner jetzt nur mehr auf eigene Gefahr missachten werden.“

**1526** In der konkreten Gestaltung der europäischen Nachkriegsordnung wurde der Selbstbestimmungsgrundsatz aber in vielen Fällen ignoriert; zT war dieser Grundsatz angesichts der ethnischen Gemengelage auf der praktischen Ebene nicht oder nur schwer umsetzbar. In einzelnen Fällen wurden Volksabstim-

mungen über den Verbleib bestimmter Territorien organisiert (so in Oberschlesien, in Kärnten, im Saarland und in Sopron; Rz 2912); sie blieben aber Ausnahmen. In vielen Fällen wurde prioritär den Anliegen der Siegerstaaten bzw strategischen Gesichtspunkten und nicht dem Selbstbestimmungsgedanken Rechnung getragen. In die Völkerbundsatz wurde der Selbstbestimmungsgrundsatz nicht aufgenommen. Der **Völkerbund** hatte sich aber im **Aland-Fall** mit der Frage des Selbstbestimmungsanspruchs der Bewohner der Aland-Inseln auseinanderzusetzen. Diese Inseln gehören zu Finnland, die Bevölkerung ist aber schwedischsprachig. Der Völkerbund setzte einen Juristenausschuss und eine Berichterstatterkommission ein, die diesen Fall prüfen sollten. Diese sahen in der Selbstbestimmung zwar noch keinen harten völkerrechtlichen Anspruch. Angesichts der noch nicht eindeutig etablierten finnischen Souveränität erachteten sie aber eine völkerrechtliche Prüfkompetenz für gegeben. Im Ergebnis sprachen sie den Aländern zwar kein Recht auf Lostrennung von Finnland zu, verlangten von diesem Staat aber die Gewährung eines qualifizierten Minderheitenschutzes.

Ob die Ausführungen im *Aland-Fall* auch als Grundlage für die Gewährung eines **Sezessionsrechts als Notwehrrecht** („remedial secession“ – Rz 822, 1537) gesehen werden können, ist umstritten. Die Sezession einer Minderheit wird als „absoluter Ausnahmefall“ bei schlimmster Diskriminierung, Unterdrückung und Verfolgung ins Auge gefasst, wobei aber die Rechtsgrundlage dieses Anspruchs und die Instrumente zu seiner Durchsetzung nicht näher spezifiziert werden.

**1527**

### III. Die Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts

In der Zeit **nach dem II. WK** entwickelte sich das Selbstbestimmungsprinzip zu einem **konkreten Rechtsanspruch**. Die Art 1 Abs 2 und 55 der SVN verweisen darauf, wengleich anfänglich diesen Bestimmungen kein größeres Gewicht beigemessen wurde. Erst im Zuge der Dekolonialisierungsbewegung rückte der Selbstbestimmungsgrundsatz in den Vordergrund. Mit den **beiden Antikolonialismus-Resolutionen der GV der VN** (D 172: „Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples“, Res 1514 (XV), 14. 12. 1960 sowie D 173: „Principles which should guide members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter“, Res 1541 (XV), 15. 12. 1960) wurde ein entscheidender Schritt hin zur Verrechtlichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes gesetzt.

**1528**

In Prinzip VI des Anhangs zur Res 1541 (XV) wurde festgehalten, dass Selbstbestimmung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann:

**1529**

- zu staatlicher Unabhängigkeit
- zum freien Zusammenschluss mit einem unabhängigen Staat oder
- zur freien Integration in einen unabhängigen Staat.

- 1530** Besonders betont wurde, dass die diesbezüglichen Entscheidungen im Rahmen freier und demokratischer Prozesse zu erfolgen haben.
- 1531** Im Jahr **1966** wurde das SBR der Völker auch in den gleichlautenden **Art 1 der beiden VN-Menschenrechtspakte** (D 150, 152; Rz 1391) aufgenommen. In dieser Periode hat sich das Selbstbestimmungsprinzip zu einem echten Rechtsanspruch verdichtet.
- 1532** **Umstritten** blieb aber, **wer Rechtsträger** dieses Anspruchs sein sollte. Im deutschen Sprachraum wurde vielfach die Auffassung vertreten, das SBR komme auch Minderheiten sowie Völkern im ethnischen Sinne zu. Im anglo-amerikanischen Raum und generell in der überwiegenden Völkerrechtslehre wurde dies aber bestritten. Danach sollte ein Selbstbestimmungsanspruch im rechtlichen Sinne allein Ländern und Völkern im kolonialen Bereich sowie Völkern und Gebieten unter militärischer Fremdherrschaft zustehen. In diesen Fällen erscheint es auch gerechtfertigt, diesem Anspruch *ius cogens* Charakter zuzusprechen.

#### IV. Ein Recht auf Sezession?

**Literatur:** *Buchheit*, Secession: The Legitimacy of Self-Determination (1978); *Oeter*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige“ Anerkennung, ZaöRV 1992, 741; *Oeter*, Sezession, territoriale Integrität und die Rolle des Sicherheitsrates, in *Hilpold* (Hrsg), Das Kosovo-Gutachten des IGH v. 22. Juli 2010 (2012) 83; *Hilpold*, Die Sezession im Völkerrecht – Erfordert das Kosovo-Gutachten des IGH eine Neubewertung dieses Instituts? in *Hilpold* (Hrsg), Das Kosovo-Gutachten des IGH v. 22. Juli 2010 (2012) 49.

- 1533** Wie oben gezeigt, kann aus den Ausführungen der Expertenkommissionen des Völkerbundes im *Aland-Fall* **kaum ein Anspruch auf Sezession von Minderheiten und Völkern im ethnischen Sinne** abgeleitet werden, auch wenn gravierende Diskriminierungstatbestände vorliegen (Rz 1526). In diesen Fällen **greifen andere Mechanismen**, Verfahren und Verbote, die Entwicklungen dieser Art verhindern bzw ahnden sollen (Staatenverantwortlichkeit, individuelle Verantwortlichkeit, Ächtung über menschenrechtliche Kontrollverfahren, Sanktionen).
- 1534** Auch in jüngerer Zeit haben aber internationale Gremien Dokumente verabschiedet und Gerichte Äußerungen getätigt, die die Existenz eines Sezessionsrechts als „Notwehrrecht“ nahelegen könnten. Dabei ist in erster Linie auf die **Friendly-Relations-Deklaration** 1970 zu verweisen (D 208). Aus **Prinzip V Abs 7** dieser Deklaration wurde abgeleitet, dass eine diskriminierte Bevölkerungsgruppe gegenüber einer nichtrepräsentativen Regierung das Sezessionsrecht geltend machen könne. Dagegen wurde aber zu Recht eingewendet, dass diese Formulierung auf den kolonialen Kontext bzw auf Fälle rassistischer Diskriminierung (insbesondere Apartheid) abstellt.

Die **Wiener Menschenrechtserklärung 1993** (Rz 1341) greift diese Formulierung allerdings auf, ohne auf die genannten Einschränkungen (Rassendiskriminierung, Fremdherrschaft) zu verweisen. Sie fordert eine Regierung, die „ohne Unterschiede irgendwelcher Art die gesamte zu dem betreffenden Gebiet gehörende Bevölkerung vertritt“. Ist eine solche Repräsentativität nicht gegeben, so kann daraus aber noch nicht automatisch ein Sezessionsrecht abgeleitet werden. Auch die Frage der Durchsetzung bleibt offen. **1535**

Häufig zitiert wird auch der vom **kanadischen Obersten Gerichtshof** entschiedene Fall „**Sezession Quebecs von Kanada**“ („*Reference by the Governor in Council, pursuant to Art 53 of the Supreme Court Act, concerning the secession of Quebec from Canada*“, 1998, S. C. R. 217, ILM 37, 1998, 134 ff.; D 174). Dabei hat dieses Gericht die Existenz eines Sezessionsrechts als Notwehrrecht als bloße theoretische Möglichkeit dargestellt und im Konkreten einen Sezessionsanspruch Quebecs ausgeschlossen. **1536**

Der IGH hat im *Kosovo-Gutachten* vom 22. 7. 2010 zur Frage, ob es ein Sezessionsrecht als Notwehrrecht gebe, ausweichend festgehalten, dazu existierten „grundlegend unterschiedliche Auffassungen“ („*radical different views*“, D 75 ). **1537**

Das SBR der Völker im Allgemeinen hat durch den IGH hingegen wiederholt eine unmissverständliche Bestärkung erfahren (Gutachten zum *Westsahara-Fall* 1975; *Osttimor-Fall* 1995, wo der IGH dem Selbstbestimmungsanspruch des Volks von Osttimor *erga-omnes*-Charakter zugeschrieben hat (Rz 26; D 171) und im *Mauer-Gutachten* 2003, in dem der IGH die Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsgrundsatzes auch außerhalb des kolonialen Kontextes bestätigte). **1538**

## V. Das „innere“ und das „demokratische“ Selbstbestimmungsrecht

**Literatur:** Fox, Self-Determination in the Post-Cold War Era: A New Internal Focus? MichJIntL 16 (1995) 733; Hilpold, EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance, EFAR 7 (2002) 53; Steinorth, Democracy out of instrumental reason? Global institutions and the promotion of liberal governance, in French (Hrsg), Statehood and Self-Determination (2013) 471.

Bislang wurde das SBR gemäß dem überwiegenden Gebrauch im Sinne des „externen“ SBR verwendet. Daneben beginnt sich immer deutlicher auch ein „inneres“ SBR im Sinne eines Anspruchs aller Bevölkerungsteile auf **umfassende Partizipation** herauszubilden. Davon sollen insbesondere auch ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten profitieren, die ansonsten auch in demokratischen Systemen, welche vorwiegend nach dem Prinzip der Mehrheitsabstimmung operieren, Gefahr laufen würden, systematisch überstimmt zu werden. In diesem Zusammenhang wird auch von „**Konkordanzdemokratie**“ gesprochen. **1539**

- 1540** Ein Recht auf umfassende Partizipation wird durch **Art 25 MR Pakt II** gewährt. Die Verwirklichung des inneren SBR soll die Ausübung des äußeren SBR in der Form der Geltendmachung eines Sezessionsanspruchs erübrigen und damit auch Gewaltanwendung und blutige Konflikte verhindern. Auch wenn es keinen völkerrechtlichen **Anspruch auf Autonomie** gibt, können Autonomieregelungen ein wertvolles Instrument zur Verwirklichung des inneren SBR darstellen und gleichzeitig eines qualifizierten Minderheitenschutzes sein.
- 1541** Einen Sonderfall stellt die Gewährung des SBR und eines Rechts auf Autonomie in der VN-Deklaration über die Rechte der indigenen Völker (2007) dar (Art 3 und 4 der Deklaration). Wie gezeigt, handelt es sich dabei aber um ein SBR *sui generis*.
- 1542** Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde ein „sich herausbildendes Recht auf Demokratie“ (***emerging right to democratic governance***; Thomas Franck 1992) festgestellt. Tatsächlich hat in den letzten Jahren die Zahl der Demokratien weltweit stark zugenommen. Im Abschlussdokument des UN-Weltgipfels wurde **Demokratie als „universeller Wert“** deklariert, wenngleich auch festgehalten wurde, dass es viele demokratische Modelle gibt. Die auf der Ebene der VN in Gang gesetzten Demokratisierungsprozesse sind damit weniger unmittelbar wertorientiert (für eine solche gemeinsame Wertebasis gibt es gegenwärtig allenfalls Ansätze) als **prozessorientiert**. Nicht ein bestimmtes Demokratiemodell soll verwirklicht werden, sondern es sollen Verfahren in Gang geschaffen und unterstützt werden, die auf einem weltweiten Konsens hinsichtlich umfassender Partizipation beruhen. Die **OSZE** ist weltweit in der **Wahlbeobachtung** tätig. Die VN haben demokratische Prozesse in verschiedenen Krisenregionen in Gang gesetzt (insbesondere in Osttimor und im Kosovo). Ergänzt wird dieser Demokratisierungsprozess durch den **„good-governance“-Grundsatz** (Weltbank, EU, aber auch VN), durch welchen ein Verbindungsglied zwischen anerkannten Werten wie (prozessorientiertem) Demokratieverständnis, Achtung der Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung und verantwortungsbewusster, transparenter Verwaltung geschaffen werden soll.

## VI. Ausblick

- 1543** Europaweit ist der Selbstbestimmungsgedanke gegenwärtig besonders aktuell. In zahlreichen Regionen gibt es – unterschiedlich stark ausgeprägte – Unabhängigkeitsbestrebungen. Ein diesbezüglicher völkerrechtlicher Anspruch existiert – wie gezeigt – nicht. Selbstbestimmungsansprüche müssen auf jeden Fall in Einklang mit anerkannten menschenrechtlichen Verpflichtungen wahrgenommen werden. Es zeigen sich auf vielen Ebenen Tendenzen, wonach Wege für eine **„einvernehmliche Selbstbestimmung“** geöffnet werden. Die Anforderungen an das Niveau der inneren Selbstbestimmung steigen aber kontinuierlich. Insofern kann darin auch ein Ersatz und ein Gegenmittel in Bezug auf (externe) Selbstbestimmungsansprüche gesehen werden.