

DER EUROPÄISCHE MINDERHEITENBEGRIFF ENTWICKLUNG UND WIRKUNG TEIL 1

Arndt Künnecke

Okan University Istanbul
Tuzla Campus, 34959 Tuzla-Istanbul, Turkey
Tel.: 0090 537 833 45 66
E-Mail: kuennecke@web.de

Received on 20 September 2013, accepted on 25 November 2013.

doi:10.13165/JUR-13-20-4-01

1. Historische Entwicklung des Europäischen Minderheitenbegriffs

1.1 Minderheitenbegriff in römischer Antike und Mittelalter

Im Römischen Reich und im Mittelalter spielten hauptsächlich religiöse Minderheiten eine Rolle.

Die Gesellschaft im Römischen Reich war sehr heterogen und bestand aus durch zahlreiche Eroberungen mehr oder weniger integrierten ethnischen, religiösen und sprachlichen Gruppen, die trotz einer gewissen Assimilierung ihre Besonderheiten behielten.¹ Diese Gesellschaft sollte mit Hilfe einer toleranten Religion und der lateinischen Sprache homogenisiert werden.²

1 Vgl. Despeux, G. *Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich*. Frankfurt a. M., 1999: S. 13 f.; Sanguin, A.-L. *Quelles minorités pour quels territoires*, in: Sanguin, A.-L. *Les minorités ethniques en Europe*. Paris, 1993: S. 7 ff.

2 Vgl. Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*, in: Blumenwitz, D.; Gornig, G. H.; Murswiek, D. (Hrsg.) *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*. Köln, 2001: S. 21.

Im mittelalterlichen Feudalsystem wurden ausschließlich nicht-christliche religiöse Gruppen als Minderheiten angesehen. Von anderen Minderheiten war nicht die Rede. Dies lag daran, dass in den meisten europäischen Gemeinwesen Menschen verschiedener ethnischer Herkunft lebten, man den Begriff der Nation im heutigen Sinne noch nicht kannte und es kein einheitliches Rechtssystem gab. Der Mensch war kein Bürger, sondern Untertan, und das Recht basierte vornehmlich auf der Idee von Unterwerfung und Abhängigkeit.³

In der mittelalterlichen Tradition war die „Glaubenseinheit das Unterpfand“⁴ des politisch geordneten Gemeinwesens. Im Nürnberger Religionsfrieden vom 23.7.1532 und im Augsburger Religionsfrieden vom 25.11.1555 wurde den Ständen mit der Formel „cuius regio, eius religio“⁵ Glaubensfreiheit garantiert, die sich allerdings nur auf die katholische und die evangelisch-lutherische Konfession beschränkte.⁶ Im Edikt von Nantes vom 13.4.1598 wurde den Hugenotten freie Religionsausübung gewährt.⁷

Als erster völkerrechtlich bedeutsamer Vertrag auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes gilt das Vertragswerk des Westfälischen Friedens⁸ vom 14.10.1648.⁹ Dieser den Dreißigjährigen Krieg beendende Vertrag markiert zugleich das erste internationale System souveräner Staaten, die gegenseitig ihre Souveränität anerkannten.¹⁰ In Art. 5 des Vertragswerkes wurden die Protestanten den Katholiken gleichgestellt, den Angehörigen beider Konfessionen wurde die Glaubens- und Gewissensfreiheit gegenüber einem andersgläubigen Landesherrn garantiert und der Minderheitenschutz wurde auf die Reformierten ausgedehnt. Andere religiöse Bekenntnisse wurden nicht geschützt.¹¹

1.2 Neuzeitlicher Minderheitenbegriff

Das 19. Jahrhundert war das „Jahrhundert der Nationen, die noch keine Nationen waren“¹². Erst Anfang des 19. Jahrhunderts entstand der nicht-religiös definierte Begriff

3 Vgl. Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*: S. 21.

4 Schneider, H. *Menschenrechte und Volksgruppenrechte in der europäischen Integrations- und Sicherheitspolitik*, in: Baadte, G.; Rauscher, A. (Hrsg.) *Minderheiten, Migration und Menschenrechte*. Graz, 1995: S. 103.

5 Diese Umschreibung geht auf die evangelischen Kirchenrechtslehrer Joachim und Matthias Stephani zurück und stammt aus dem Jahr 1585 (vgl. Heckel, M. *Parität*, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonische Abteilung Bd. 49*. Weimar, 1963: S. 268, 325).

6 Vgl. Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*. Bonn, 1992: S. 35; Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*: S. 21 f.

7 Vgl. dazu und zu weiteren mittelalterlichen Toleranzedikten und Friedensverträgen: Kimminich, O. *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*. Mainz, 1986: S. 53.

8 Vgl. Parry, C. *The Consolidated Treaty Series, Bd. 1*. New York, 1969: S. 198-269.

9 Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung des Minderheitenrechts vom Dreißigjährigen Krieg bis zum Ersten Weltkrieg: Erler, G. H. J. *Das Recht der nationalen Minderheiten*. Münster in Westfalen, 1931: S. 72-109.

10 Vgl. Watson, A. *The Evolution of International Society*. London, 1992: S. 135 ff., 265 ff.; Tibi, B. *Krieg der Zivilisationen, 1. Auflage*. Hamburg, 1995: S. 68.

11 Vgl. Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*: S. 36.

12 Stadler, P. *Minderheiten in der Geschichte*, in: Müller, K. (Hrsg.) *Minderheiten im Konflikt*. Zürich, 1993: S. 27.

der Minderheit und markierte den Übergang vom rein religiösen zum ethnischen Minderheitenschutz. Die religiöse wurde durch die politische Identität abgelöst.¹³

Die Französische Revolution von 1789 hatte mit den Gedanken der Volkssouveränität, der Nation und des Staates neue Konzepte rechtlicher und gesellschaftlicher Organisation hervorgebracht. Das Konzept eines Nationalstaates mit einheitlichem Staatsvolk stand dabei der Anerkennung von Minderheiten entgegen, weil darin für regionale und lokale Besonderheiten aufgrund ihrer potentiellen Gefahr für die nationalstaatliche Einheit kein Platz war.¹⁴ Alle sich von der Mehrheit durch ihre Herkunft oder Sprache unterscheidenden Personengruppen wurden in die Rolle der Minderheit gedrängt und waren großem Assimilationsdruck ausgesetzt.¹⁵

Die Staatenpraxis des 19. Jahrhunderts unterschied letztlich zwischen religiösen, sprachlichen und ethnischen Minderheiten, nahm aber keine präzise Definition des Minderheitenbegriffs vor, da die damaligen Minderheitenschutzabkommen jeweils den Schutz einer speziellen Minderheit betrafen.¹⁶

Religiöse Minderheiten wurden beispielsweise im Wiener Vertrag vom 20.5.1815 zwischen dem König von Sardinien und fünf anderen Staaten, im Wiener Vertrag vom 31.5.1815 u. a. zwischen Österreich und den Niederlanden, im Protokoll der Londoner Konferenz vom 3.2.1830 zwischen Frankreich, Großbritannien und Russland, im Pariser Vertrag vom 30.3.1830 zwischen Frankreich, Großbritannien, Österreich, Preußen, Sardinien und der Türkei, im Vertrag von Tientsin von 1858 zwischen China und Großbritannien, im Berliner Vertrag vom 13.7.1878 zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich-Ungarn, Russland und der Türkei sowie in der internationalen Konvention von Konstantinopel vom 24.5.1881 zwischen denselben Staaten geschützt.¹⁷

Mit dem Schutz ethnischer Minderheiten beschäftigten sich u. a. der Akt des Wiener Kongresses vom 9.6.1815 zwischen Frankreich, Großbritannien, Österreich, Preußen, Portugal, Russland und Schweden, der Pariser Vertrag vom 30.3.1856 sowie der Berliner Vertrag vom 13.7.1878.¹⁸

Abkommen zum Schutz sprachlicher Minderheiten existierten damals nicht.

1.3 Minderheitenbegriff zwischen den Weltkriegen

Als Reaktion auf die durch das Ende des Ersten Weltkriegs bedingten Gebietsveränderungen erreichte der völkerrechtliche Minderheitenschutz seinen vorläufigen Höhepunkt.

13 Vgl. Schneider, H.: S. 104.

14 Vgl. Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*: S. 23; Gornig, G. H. *Zentralismus und Entfaltung der Minderheiten- und Volksgruppenrechte*, in: Blumenwitz, D.; Gornig, G. H. (Hrsg.) *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union*. Köln, 1996: S. 72 ff.

15 Vgl. Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*: S. 36.

16 Vgl. Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*: S. 25.

17 Vgl. dazu m. w. N.: Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*: S. 24 f.

18 Vgl. dazu m. w. N.: Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*: S. 25.

1.3.1 Minderheitenschutzabkommen

Im Einzelnen wurden folgende multilaterale Minderheitenschutzabkommen geschlossen: der Vertrag von Versailles vom 28.6.1919 zwischen den Hauptalliierten und Polen, der Vertrag von St. Germain-en-Laye vom 10.9.1919 mit dem serbisch-kroatisch-slowenischen Staat, der Vertrag von Paris vom 9.12.1919 mit Rumänien sowie der Vertrag von Sèvres mit der Türkei vom 10.8.1920 über Minderheiten in der Türkei. Ferner enthielten eine Reihe von Friedensverträgen Minderheitenschutzbestimmungen, so z. B. der Vertrag von St. Germain-en-Laye vom 10.9.1919 mit Österreich, der Vertrag von Neuilly-sur-Seine vom 27.11.1919 mit Bulgarien sowie der Vertrag von Trianon vom 4.6.1920 mit Ungarn.¹⁹

Darüber hinaus wurden einige bilaterale Verträge geschlossen, so z. B. der in Brünn geschlossene Vertrag zwischen Österreich und der Tschechoslowakei vom 7.6.1920, der Friede von Dorpat zwischen Finnland und der Sowjetunion vom 14.10.1920, das Abkommen zwischen Polen und der Freien Stadt Danzig vom 9.11.1920, der Vertrag zwischen Finnland und Schweden über die Åland-Inseln vom 27.6.1921, das deutsch-polnische Abkommen betreffend Oberschlesien vom 15.5.1922 sowie das Memel-Statut vom 8.5.1924.²⁰

1.3.2 Ära des Völkerbundes

Auch der 1919 gegründete Völkerbund konnte sich nicht auf eine Minderheitendefinition einigen. Auf Vorschlag des US-amerikanischen Präsidenten Wilson sollten sich zum Zwecke der Pazifizierung alle neuen Staaten als Voraussetzung für ihre Anerkennung zum Schutz aller ethnischen und nationalen Minderheiten verpflichten.²¹ Da sich die Großmächte unter Berufung auf ihren Siegerstatus und das Souveränitätsprinzip aber weigerten, sich an ein den Minderheitenschutz gewährleistendes Rechtssystem zu binden, fand Wilsons Vorschlag keinen Eingang in die Satzung des Völkerbundes.²² Stattdessen akzeptierte der Völkerbund lediglich die Klassifizierung der Minderheiten in drei Hauptkategorien:

„Unter Minderheiten versteht man den Kreis der Personen anderer Rasse, Religion oder Sprache als derjenigen der Mehrheit der Bevölkerung des betreffenden Landes.“²³

19 Vgl. dazu m. w. N.: Erler, G. H. J.: S. 129-140; Hofmann, R. *Minderheitenschutz in Europa*. Köln, 1995: S. 17.

20 Vgl. dazu m. w. N.: Erler, G. H. J.: S. 142-174; Hofmann, R.: S. 18.

21 Vgl. Erler, G. H. J.: S. 113 f.; Kimminich, O. *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*: S. 57; Klein, E. *Konzeption und Durchsetzung des Minderheitenschutzes*, in: Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.) *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*. Köln, 1993: S. 54.

22 Vgl. Thornberry, P. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, 1991: S. 46 ff. sowie m. w. N.: Despeux, G.: S. 29.

23 Vgl. Sekretariat des Völkerbundes (Hrsg.). *Der Völkerbund und der Schutz der Minderheiten*. Genf, 1923: S. 7.

1.3.3 Ständiger Internationaler Gerichtshof (StIGH)

Der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) unternahm im Rahmen der Stellungnahme „Griechisch-Bulgarische Gemeinschaft“ vom 31.7.1930 den Versuch, das Wort „Gemeinschaft“ zu definieren. Dabei handelt es sich jedoch eigentlich um eine Definition des Begriffs „Minderheit“.²⁴ In dieser Stellungnahme stellt der StIGH zum ersten Mal objektive und subjektive Kriterien einer Minderheit gegenüber. Seinen Ausführungen zufolge ist die Minderheit gekennzeichnet durch Rasse, Religion, Sprache und Traditionen (objektive Kriterien) und durch das Solidaritätsgefühl der Angehörigen (subjektives Kriterium).²⁵ Allerdings betonte der StIGH ausdrücklich, dass diese Definition keinen juristischen Gehalt habe.²⁶ Weitere Versuche zur Definition des Minderheitenbegriffs unternahm der StIGH nicht.

In seinem Gutachten zur Frage der Minderheiten-Schulen in Albanien vom 6.4.1935 stellte der StIGH lediglich die Hauptziele der Minderheitenschutzverträge der Völkerbundära heraus: Der Minderheitenschutz der Verträge sollte zum einen die völlige Gleichheit zwischen den Angehörigen von Minderheiten und der Bevölkerungsmehrheit eines Staates sichern, zum anderen den Angehörigen der Minderheit angemessene Mittel zur Wahrung ihrer eigenständigen Identität geben.²⁷

1.4 Minderheitenbegriff nach dem Zweiten Weltkrieg

Das nach dem Ersten Weltkrieg entstandene Minderheitenschutzsystem scheiterte noch vor dem Zweiten Weltkrieg. Die Gründe für das Scheitern lagen vor allem in der fehlenden Bereitschaft der meisten betroffenen Staaten, in einer äußerst nationalistisch geprägten Zeit die Verträge wirklich zu beachten, sowie in der mangelnden Kompetenz und Bereitschaft des Völkerbundes, den Vollzug der Vertragsbestimmungen durchzusetzen.²⁸

Direkt nach dem Zweiten Weltkrieg wurden von der Staatengemeinschaft – abgesehen von einigen Minderheitenschutzverträgen²⁹ – zunächst keine größeren Anstrengungen unternommen, den Minderheitenschutz völkerrechtlich zu verankern.

24 Vgl. Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*: S. 27.

25 Vgl. Ständiger Internationaler Gerichtshof, Serie B Nr. 17: S. 21.

26 Vgl. Ständiger Internationaler Gerichtshof, Serie B Nr. 17: S. 22.

27 Vgl. hierzu: Vierheilig, M. *Minority Schools in Albania*, in: Bernhardt, R. (Hrsg.) *EPIL Instalment 2*. New York, 1981: S. 191 f.

28 Vgl. u. a. Capotorti, F. *Minorities*, in: Bernhardt, R. (Hrsg.) *EPIL Instalment 8*. New York, 1985: S. 387 f.; Hofmann, R.: S. 19. Umfassend zu den Gründen des Scheiterns des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes: Blumenwitz, D. *Minderheitenschutz nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg – Ein Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheit in Polen*, in: Blumenwitz, D.; Gornig, G. H.; Murswiek, D. (Hrsg.) *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*. Köln, 2001: S. 55 f.

29 Zu nennen sind hier die Friedensverträge mit Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Finnland vom 10.2.1947 sowie das Gruber-de-Gasperi-Abkommen zwischen Italien und Österreich vom 10.2.1947 (vgl. dazu: Jacobs, E.; Puttkamer, E. von; Sternberger, D. (Hrsg.) *Die Friedensverträge in deutschem Wortlaut*. Heidelberg, 1947.

Erst im Laufe der Jahre beschäftigten sich internationale Organisationen wie UN, UNESCO, KSZE/OSZE, Europarat sowie EG und EU mit der Minderheitenproblematik. Mittlerweile hat der Minderheitenschutz Niederschlag in zahlreichen völkerrechtlichen Dokumenten gefunden.

1.4.1 UN

Die Vereinten Nationen (UN) als „Nachfolgeorganisation“ des Völkerbundes³⁰ unternahmen vor dem Hintergrund des Scheiterns des bisherigen Minderheitenschutzsystems zunächst keine Bemühungen zur völkerrechtlichen Absicherung des Minderheitenschutzes, sondern widmeten sich vorrangig dem Menschenrechtsschutz. So erhebt schon Art. 1 Nr. 3 der UN-Charta die Förderung der Menschenrechte zum Ziel der Vereinten Nationen.³¹

Ausschlaggebend dafür war die Auffassung, dass in erster Linie der Schutz des Individuums gesichert werden sollte und ein darüber hinausgehender ausdrücklicher Minderheitenschutz in Form von Gruppenrechten überflüssig sei.³² Der allgemeine Menschenrechtsschutz würde als „Reflexwirkung“³³ auch dem Schutz der Minderheiten zugutekommen und so ein gesondertes Minderheitenrecht erübrigen.

Obwohl im Laufe der Jahre in verschiedenen UN-Dokumenten der Begriff der Minderheit verwendet wurde, wurde keine der im Rahmen der UN erarbeiteten Minderheitendefinitionen in eine internationale Deklaration, Konvention oder Resolution aufgenommen. So enthalten neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 weder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 noch die Deklaration über die Rechte der Mitglieder von nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten von 1992 eine Definition des Begriffs „Minderheit“.

30 Die Vereinten Nationen sind jedoch keine Rechtsnachfolgerin des Völkerbundes. Die UN-Charta selbst enthält keine Nachfolgeregelung, sondern es gibt lediglich eine Reihe von Übernahmebeschlüssen und Übernahmeabkommen zwischen Völkerbund und Vereinten Nationen. Insofern sind die Vereinten Nationen politische und funktionelle, aber nicht rechtliche Nachfolgerin des Völkerbundes.

Vgl. dazu: Graf Vitzthum, W. (Hrsg.) *Völkerrecht*, 3. Auflage. Berlin, 2004: S. 270 (Rn.59); Ipsen, K. *Völkerrecht*, 3. Auflage. München, 1990: S. 366; Kimminich, O. *Einführung in das Völkerrecht*, 5. Auflage. Tübingen, 1993: S. 184.

31 United Nations Conference on International Organization Documents, Bd. XV, 1945: S. 335; UNTS Bd. 557: S. 143; Bd. 638: S. 308; Bd. 892: S. 119 bzw. BGBl. 1973 II: S. 431, 505; 1980 II: S. 1252.

32 Vgl. Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*: S. 41; Hofmann, R.: S. 19; Rehman, J. *Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları*, in: Kaboğlu, I. Ö. (Haz.) *Azınlık Hakları*. Istanbul, 2002: S. 107.

33 Studnitz, E.-J. von. *Minderheitenschutz im KSZE-Prozess*, in: Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.). *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*. Köln, 1993: S. 32.

1.4.1.1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)³⁴ wurde am 10.12.1948 durch die UN-Generalversammlung angenommen. Sie war der erste Versuch, durch Auflistung von als essentiell erachteten Menschenrechten die programmatische Bestimmung des Art. 1 Nr. 3 der UN-Charta in die Tat umzusetzen.³⁵ Obwohl ihre Kodifizierung keine Minderheiten erwähnt – wobei diesbezügliche Bemühungen durchaus vorhanden waren³⁶ –, stellt die AEMR eine wesentliche Grundlage für die darauf folgende Kodifizierung internationalen Menschenrechts- und Minderheitenschutzes dar. Als Deklaration ist die AEMR jedoch lediglich ein moralisch verbindliches Dokument, das keine rechtlichen Verpflichtungen für die Mitglieder der UN nach sich zieht.³⁷

Die AEMR beinhaltet einen Grundkatalog bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte des Individuums, in dessen Rahmen folgende Grundsätze für den Schutz des einzelnen Minderheitenangehörigen, aber auch für die Minderheit als solche, von besonderer Bedeutung sind:³⁸ Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit (Art. 1), Verbot der Diskriminierung (Art. 2 Nr. 1), Recht auf Leben und Freiheit (Art. 3), Anerkennung als Rechtsperson (Art. 6), Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 7), Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit (Art. 13), Schutz vor Entzug der Staatsangehörigkeit (Art. 15 Nr. 2), Gewährleistung des Eigentums (Art. 17), Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18), Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 19), Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 20), allgemeines und gleiches Wahlrecht (Art. 21), Recht auf Arbeit und Koalitionsfreiheit (Art. 23 Nr. 1, 4), Recht auf Bildung und Elternrecht (Art. 26) sowie Freiheit des Kulturlebens (Art. 27).

1.4.1.2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) von 1966

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde am 16.12.1966 von der UN-Generalversammlung angenommen.³⁹ Dieser enthält in Art. 27 IPBPR eine ausdrückliche Schutzbestimmung zugunsten Angehöriger ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten. Art. 27 IPBPR wird allgemein als Meilenstein für die Minderheitenschutzarbeit im Rahmen der UN angesehen. Der Text des Art. 27 IPBPR lautet:

„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit

34 GAOR 3rd Sess., Resolutions Part I: S. 71.

35 Vgl. Aschenbrenner, J. B. *Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union*. Frankfurt a. M., 2000: S. 38.

36 Vgl. dazu umfassend: Ermacora, F. *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*. Wien, 1964.

37 Vgl. Pircher, E. H. *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*. Bern, 1979: S. 181.

38 Vgl. Pircher, E. H.: S. 184 f.

39 UNTS Bd. 999: S. 181 bzw. BGBl. 1973 II: S. 1534.

anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.⁴⁰

Zentrales Problem des Art. 27 IPBPR ist die Definition des Minderheitenbegriffs. Während in Schrifttum und Staatenpraxis lange überwiegend angenommen wurde, dass Angehörige einer Minderheit im Sinne des Art. 27 IPBPR Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates sein müssten, bezieht der zur Überwachung der staatlichen Verpflichtungen aus dieser Vorschrift eingesetzte UN-Menschenrechtsausschuss ausdrücklich auch Ausländer mit ein.⁴¹ Weiterhin betont der UN-Menschenrechtsausschuss die subjektiven Minderheitenkriterien, d. h. den individuellen Willen einer Person zur Minderheitenzugehörigkeit.⁴²

Eine unmittelbare Minderheitendefinition lässt sich aus Art. 27 IPBPR jedenfalls nicht entnehmen. Einigkeit besteht lediglich hinsichtlich der in dieser Vorschrift genannten Minderheiten. Religiöse Minderheiten im Sinne des Art. 27 IPBPR sind solche Gruppen, die sich zu einer von der Religion der Bevölkerungsmehrheit abweichenden Religion bekennen und diese ausüben.⁴³ Sprachliche Minderheiten im Sinne des Art. 27 IPBPR sind solche Gruppen, deren Angehörige sich untereinander und in der Öffentlichkeit einer auch in geschriebener Form existenten Sprache bedienen, welche von der Mehrheits- und Staatssprache abweicht.⁴⁴ Der Begriff „ethnische Minderheiten“ im Sinne des Art. 27 IPBPR umfasst auch rassische Minderheiten und geht weiter als der Begriff „nationale Minderheiten“, der entweder einen hohen Identifikationsgrad mit der Nation im eigentlichen Sinne oder aber die Existenz eines Staates verlangt, in dem Angehörige dieser Gruppe als Staatsvolk anerkannt sind.⁴⁵

In allererster Linie ist Art. 27 IPBPR als Individualrecht konzipiert. Wegen der Formulierung „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe“ kommt ihm jedoch auch ein gewisser Kollektivcharakter zu.⁴⁶

1.4.1.3 Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten (Bericht Capotortis von 1977/79)

Diese seit 1950 aktive UN-Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten unternahm in ihren ersten Sitzungsperioden wiederholt Versuche zur Definition eines völkerrechtlichen Minderheitenbegriffs.

Nach dem Vorschlag der dritten Sitzungsperiode, der in der vierten überarbeitet wurde, sollte Minderheit als eine Gemeinschaft mit gewissen charakteristischen

40 UNTS Bd. 999: S. 181 bzw. BGBl. 1973 II: S. 1534.

41 Vgl. Nowak, M. *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll*, in: Nowak, M. *CCPR-Kommentar*. Kehl am Rhein, 1989: Rn. 11 ff., 16 f. zu Art. 27 CCPR.

42 Vgl. Nowak, M.: Rn. 31 ff. zu Art. 27 CCPR.

43 Vgl. Nowak, M.: Rn. 22 zu Art. 27 CCPR.

44 Vgl. Nowak, M.: Rn. 22 zu Art. 27 CCPR.

45 Vgl. Hofmann, R.: S. 21.

46 Vgl. Nowak, M.: Rn. 35 ff. zu Art. 27 CCPR.

Merkmale definiert werden, deren Mitglieder ein Zusammengehörigkeitsgefühl aufweisen.⁴⁷

Die Definition der fünften Sitzungsperiode fasste objektive und subjektive Merkmale zusammen, so dass eine Minderheit (1) eine Gruppe mit Traditionen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Eigenarten sei, die sie zu pflegen habe, (2) ein nicht dominierender Teil der Gesamtbevölkerung sein müsse, der aber zahlenmäßig so bedeutsam sei, dass er seine Eigenarten selbst pflegen könne, und (3) sich loyal gegenüber ihrem Wohnsitzstaat verhalte.⁴⁸

Da jedoch innerhalb der Gremien keine Einigkeit über den Minderheitenbegriff erzielt werden konnte, wurde in der siebten Sitzungsperiode entschieden, das Problem der Definition des Minderheitenbegriffs vorerst nicht weiter zu behandeln.⁴⁹

Erst 1971 wurde Francesco Capotorti als Sonderberichterstatter für Verhinderung von Diskriminierung und Minderheitenschutz berufen und mit der Durchführung einer Studie beauftragt. Sechs Jahre später lag sein Bericht vor, der 1979 veröffentlicht wurde.⁵⁰ Darin unternahm er u. a. den Versuch, den Minderheitenbegriff in Art. 27 IPBPR von 1966 zu definieren. Sein Versuch einer Minderheitendefinition, an der sich auch der moderne Minderheitenbegriff noch überwiegend orientiert,⁵¹ war also von vornherein nicht auf Allgemeingültigkeit angelegt.⁵² Seine Minderheitendefinition lautet wie folgt:

„Eine Minderheit ist eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine herrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige – Bürger dieses Staates – in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die zumindest implizit ein Gefühl der Solidarität bezeigen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist.“⁵³

1.4.1.4 Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989⁵⁴ ist kein primäres Minderheitenschutzdokument. In Art. 30, dessen Wortlaut eng an den des Art. 27

47 Vgl. UN-Dokument E/CN.4/Sub.2/85: *Définition et classification des minorités (Mémoire présenté par le Secrétaire Général) 1950.*

48 Vgl. UN-Dokument E/CN.4/Sub.2/149: *Commission des droits de l'Homme. Sous-commission pour l'abolition des mesures discriminatoires et pour la protection des minorités. Rapport sur la cinquième session 1952.*

49 Vgl. UN-Dokument E/CN.4/Sub.2/170: *Commission des droits de l'Homme. Sous-commission pour l'abolition des mesures discriminatoires et pour la protection des minorités. Rapport sur la cinquième session 1952.*

50 *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN-Dokument E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (Sales No.E.91.XIV.2).

51 Vgl. Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*. S. 27.

52 Vgl. Gornig, G. H. *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht*. S. 29.

53 Capotorti, F. *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1991: S. 96. (= UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1). Deutsche Übersetzung bei: Capotorti, F. *Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten*, in: *Vereinte Nationen 1980*: S. 118 (Anm. 30).

54 GAOR 44th Sess., Resolutions: S. 166 bzw. BGBl. 1992 II: S. 122.

IPBPR angelehnt ist, enthält es jedoch für Kinder, die einer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit angehören, das als Individualrecht formulierte Recht, die eigene Kultur zu pflegen, sich zur eigenen Religion zu bekennen und diese auszuüben, sowie das Recht, die eigene Sprache zu verwenden. Dieses Recht beschränkt sich allerdings auf Staaten, in denen es ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten gibt.

Eine Definition des Begriffs der ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten, geschweige denn eine Bestimmung der Staaten, in denen es diese Minderheiten gibt, liefert Art. 30 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes jedoch nicht.⁵⁵

1.4.1.5 Deklaration über die Rechte der Mitglieder von nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten von 1992

Durch Capotortis Bericht veranlasst, wurde eine „Deklaration über die Rechte der Mitglieder von nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten“ verfasst und am 18.12.1992 von der UN-Generalversammlung angenommen.⁵⁶ Auch darin wurde keine Definition der Minderheit festgeschrieben, obwohl 1985 von der Unterkommission extra ein Experte berufen wurde, um eine entsprechende Minderheitendefinition zu erarbeiten. M. Jules Deschênes' Vorschlag einer Minderheitendefinition lautet wie folgt:

„Eine Gruppe Staatsangehöriger eines Staates, welche eine zahlenmäßige Minderheit darstellen und keine dominierende Rolle im Staat ausüben, welche ethnische, religiöse oder sprachliche Charakteristiken ausweisen, welche verschieden von der Mehrheit sind und welche solidarisch miteinander agieren und den Willen haben, ihre Eigenart zu behalten, und dahin streben, Gleichheit mit der Mehrheit in Recht und in der Praxis zu erlangen.“⁵⁷

Im Gegensatz zum ursprünglichen Deklarationsentwurf werden die Minderheitenrechte nicht als Gruppenrechte formuliert. Dennoch geht die universell gültige Deklaration weit über Art. 27 IPBPR hinaus, indem sie vom Staat zum Zwecke des Minderheitenschutzes zu ergreifende Schutz- und Fördermaßnahmen formuliert und damit bisherige Minderheitenschutzbestimmungen der UN konkretisiert. Zu kritisieren sind aber die ungenauen und damit unverbindlichen Formulierungen, welche die Anwendung einer Schutzbestimmung davon abhängig machen, ob der betroffene Staat sein Eingreifen für „möglich“⁵⁸, „angemessen“⁵⁹ oder „erforderlich“⁶⁰ hält.

55 Wegen des eng an Art. 27 IPBPR angelehnten Wortlautes wird hinsichtlich der im Rahmen des Art. 30 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes geltenden Minderheitendefinition auf die obigen Ausführungen zu Art. 27 IPBPR verwiesen.

56 UN-Document E/CN.4/1992/48.

57 UN-Document E/CN.4/Sub.2/1985/31, § 181.

58 Art. 4 III der Deklaration über die Rechte der Mitglieder von nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten.

59 Art. 4 III, IV der Deklaration über die Rechte der Mitglieder von nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten.

60 Art. 4 I der Deklaration über die Rechte der Mitglieder von nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten.

1.4.2 UNESCO

Von Seiten der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) existiert ebenfalls weder eine Definition des Begriffs „Minderheit“ noch ein Katalog von den Minderheiten zustehenden Rechten.

Die UNESCO hat in Erfüllung ihrer Aufgabe, völkerrechtliche Standards auf den Gebieten Erziehung, Wissenschaft und Kultur zu setzen, lediglich Normen über Nichtdiskriminierung herausgebracht, welche auch die Angehörigen von Minderheiten in Anspruch nehmen können.⁶¹ Zu nennen sind hier die UNESCO-Konvention gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 14.12.1960⁶², die UNESCO-Erklärung über die Grundsätze der internationalen kulturellen Zusammenarbeit vom 4.11.1966⁶³, die UNESCO-Erklärung über Rasse und Rassenvorurteile vom 27.11.1978⁶⁴, die UNESCO-Konvention über die Kinderrechte vom 26.1.1990⁶⁵ sowie die UNESCO-Erklärung zur kulturellen Vielfalt vom 2.11.2001⁶⁶.

1.4.3 KSZE/OSZE

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)⁶⁷ wurde am 3.7.1973 in Helsinki von 35 Außenministern europäischer Staaten einschließlich der Sowjetunion, der USA und Kanada eröffnet. Ihr Ziel war die Überwindung des Ost-West-Konflikts.⁶⁸ Nach dem Ende des Kalten Krieges und den damit wieder aufgebrochenen Minderheitenproblemen übernahm die KSZE eine Vorreiterrolle bei der Gewährleistung des Minderheitenschutzes.⁶⁹

Der weitreichende Minderheitenschutz in den KSZE-Dokumenten gründet sich auf die Tatsache, dass es sich bei ihnen lediglich um völkerrechtspolitische Abreden handelt, die keine rechtliche Verbindlichkeit haben.⁷⁰ Diese rechtliche Unverbindlichkeit der

61 Vgl. Zayas, A.-M. de. *Minderheitenschutz und Volksgruppenrechte aus der Sicht der Vereinten Nationen und der UNESCO*, in: Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.). *Fortentwicklung des Minderheitenschutzes und der Volksgruppenrechte in Europa*. Köln. 1992: S. 139.

62 UNTS Bd. 429: S. 93 ff. bzw. BGBl. 1968 II: S. 387.

63 Text siehe: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [aufgerufen am 18.08.2013].

64 Records of the General Conference, 20th Sess. Paris 24.10. to 28.11., Vol. I Resolutions: S. 61.

65 Text siehe: Annex zur Resolution 44/25 der UN-Generalversammlung.

66 Text abgedruckt in: UNESCO heute, Zeitschrift der deutschen UNESCO-Kommission, Ausgabe 1-2/2000: S. 1-6.

67 Vgl. zur Organisationsstruktur der KSZE: Schlotter, P. *Zwischen Erweiterung und Vertiefung: Entwicklungsperspektiven der KSZE*, in: Jakobeit, C.; Yenal, A. (Hrsg.) *Gesamteuropa*. Bonn, 1993: S. 470, Abb. 1.

68 Vgl. Mutz, R. *Gesamteuropäische Kooperation und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: Jakobeit, C.; Yenal, A. (Hrsg.) *Gesamteuropa*. Bonn, 1993: S. 99 ff.

69 Überblicke über den KSZE-Prozess finden sich u. a. bei Gasteyger, C. *Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945 bis 1993*. Bonn, 1994: S. 537; Hájek, J. *Die „menschliche Dimension“ der KSZE und ihre Perspektiven*, in: Jakobeit, C.; Yenal, A. (Hrsg.) *Gesamteuropa*. Bonn, 1993: S. 482 ff.; Mutz, R.: S. 482 ff.

70 Vgl. u. a. Brunner, G. *Der Schutz ethnischer Minderheiten in Osteuropa*, in: Brunner, G. *Minderheitenschutz in Europa*. Heidelberg, 1985: S. 24; Hofmann, R.: S. 34; Klein, E. *Minderheitenschutz im Völker-*

KSZE-Dokumente⁷¹ erklärt auch die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, einen Konsens zu finden und die ausgehandelten Dokumente zu unterzeichnen.⁷² Den KSZE-Dokumenten kommt jedoch trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit erhebliche Bedeutung zu, denn sie setzen Standards, die politisch eingefordert werden können. So können deren rein politische Verpflichtungen zum Minderheitenschutz durch die Aufnahme in zwischenstaatliche Verträge⁷³ insoweit rechtlich verbindlichen Charakter erlangen.⁷⁴

Am 1.1.1995 wurde die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als Nachfolgeorganisation der KSZE gegründet. Die OSZE führte die wesentlichen Elemente der KSZE als ständige Einrichtung unter neuer Bezeichnung weiter.⁷⁵ Da die OSZE den Prozess der Herausbildung zur internationalen Organisation noch nicht abgeschlossen hat, sind alle Dokumente der OSZE lediglich Manifestationen politischen Willens und rechtlich nicht verbindlich.⁷⁶

Obgleich sowohl die KSZE- als auch die OSZE-Dokumente dem Minderheitenschutz dienen, haben sie den Begriff „Minderheit“ an keiner Stelle definiert. Lediglich im internen Gebrauch hat sich der Minderheitenbegriff dahingehend näher konkretisiert, dass er sich sowohl auf nicht-dominierende Gruppen, die numerische Minderheiten bilden, als auch auf Minderheitengruppen, die in einem Staat eine Föderation bilden, bezieht.⁷⁷

1.4.3.1 Schlussakte von Helsinki von 1975

Die Schlussakte von Helsinki vom 1.8.1975⁷⁸ ist das Grunddokument der KSZE. Dort wurde zum ersten Mal in einem internationalen Dokument der Schutz nationaler

recht, in: Baadte, G.; Rauscher, A. (Hrsg.) *Minderheiten, Migration und Menschenrechte*. Graz, 1995: S. 132; Pentassuglia, G. *Minorities in international law*. Strasbourg, 2002: S. 139; Studnitz, E.-J. von. *Politische Vertretung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen staatlichen und zwischenstaatlichen Ebenen*, in: Blumenwitz, D.; Gornig, G. H. (Hrsg.) *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis*. Köln, 1993: S. 20.

- 71 Eine rechtliche Verbindlichkeit ergibt sich nur insoweit, als in den KSZE-Dokumenten Völkergewohnheitsrecht wiedergegeben wird (vgl. Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*: S. 52).
- 72 Vgl. Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*: S. 52; Studnitz, E.-J. von. *Politische Vertretung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen staatlichen und zwischenstaatlichen Ebenen*: S. 20.
- 73 Vgl. z. B. Art. 20 des Vertrages der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991 (BGBl. 1991 II: S. 1315) und Art. 19 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Ungarn über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa vom 6.2.1992 (BGBl. 1992 II: S. 475).
- 74 Vgl. Klein, E. *Minderheitenschutz im Völkerrecht*: S. 132; Pauls, C. *Bestreben innerhalb der KSZE zur Verbesserung des Minderheitenschutzes*, in: Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.) *Fortentwicklung des Minderheitenschutzes und der Volksgruppenrechte in Europa*. Köln, 1992: S. 69.
- 75 Vgl. dazu im Einzelnen: Lübckemeier, E.; Thränert, O. *NATO, OSZE und europäische Sicherheit*. Bonn, 1995: S. 10 ff.; Schrötter, H. J. *Das aktuelle Europa-Lexikon*. Bergisch Gladbach, 2002: S. 207 ff.
- 76 Vgl. Gürbey, G.; Riotte, E. *Die OSZE und ihre Rolle und Möglichkeiten zur friedlichen Beilegung des türkischen Kurdenkonflikts*, in: *Südosteuropa Mitteilungen 04/2000*: S. 325; Weschke, K. *Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte*. Berlin, 2001: S. 336.
- 77 Vgl. Heraclides, A. *The CSCE and the Minorities. The Negotiations behind the Commitments*, in: *Helsinki Monitor 1992, Vol. 3, No. 3*: S. 5.
- 78 Schlussakte von Helsinki vom 1.8.1975, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr. 102/1975*: S. 965 ff.

Minderheiten ausdrücklich festgeschrieben. Dort heißt es im Prinzip VII Abs. 4 des Korbes 1:

„Die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen, werden das Recht von Personen, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten. Sie werden ihnen jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und werden auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen.“⁷⁹

Ferner wird in Korb 3 der Schlussakte der Beitrag von nationalen Minderheiten und Regionalkulturen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten anerkannt und die Absicht geäußert, diesen Beitrag unter Berücksichtigung der legitimen Interessen ihrer Mitglieder zu erleichtern, wenn auf dem Staatsgebiet der Teilnehmerstaaten derartige Minderheiten oder Kulturen existieren.⁸⁰

1.4.3.2 Dokument des Wiener Folgetreffens von 1989

Das Schlusssdokument von Wien vom 15.1.1989⁸¹ bekräftigte den Willen der Teilnehmerstaaten zum Minderheitenschutz. Erstmals verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten in diesem Dokument zur aktiven Förderung nationaler Minderheiten. So sollte nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten geschützt werden, sondern die Teilnehmerstaaten verpflichten sich darüber hinaus, Bedingungen für die Förderung dieser Identität zu schaffen.⁸²

1.4.3.3 Dokument des Kopenhagener Treffens über die Menschliche Dimension von 1990

Das Kopenhagener Schlusssdokument vom 29.6.1990⁸³ widmet den Minderheitenrechten einen ganzen Abschnitt und stellt den vorläufigen Höhepunkt an internationalen Minderheitenschutzstandards dar.⁸⁴ In ihm wurden generelle Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Gewährung und Sicherung der Kultur, der Identität und der Religion als Individualrechte der Minderheitenangehörigen festgeschrieben. Zudem wurden die Teilnehmerstaaten verpflichtet, besondere Maßnahmen zur Förderung der Minderheitenangehörigen zu ergreifen, um diesen die Gleichstellung mit der

79 Prinzip VII Abs. 4 der Schlussakte von Helsinki vom 1.8.1975, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr. 102/1975*: S. 965.

80 Vgl. Schweisfurth, T.; Oellers-Frahm, K. *Dokumente der KSZE*. München, 1993: S. 10.

81 Abschließendes Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens vom 15.1.1989, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr. 10/1989*: S. 77 ff.

82 Vgl. Prinzip 19 des abschließenden Dokuments des Wiener KSZE-Folgetreffens vom 15.1.1989, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr. 10/1989*: S. 81.

83 Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29.6.1990, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr. 88/1990*: S. 757 ff.

84 Vgl. Gürbey, G.; Riotte, E.: S. 323; Streinz, R. *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union*, in: Blumenwitz, D.; Gornig, G. H. (Hrsg.) *Der Schutz von Minderheiten und Volksgruppen durch die Europäische Union*. Köln, 1996: S. 19.

Bevölkerungsmehrheit zu ermöglichen. Erstmals wurde dort auch niedergelegt, dass die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit die persönliche Entscheidung jedes einzelnen Menschen darstelle und er durch sein Bekenntnis zu einer Minderheit keinen Nachteil erleiden dürfe.

Des Weiteren wurden in Abschnitt IV des Kopenhagener Schlussdokuments folgende Minderheitenschutzverpflichtungen niedergelegt: umfassende minderheitenspezifische Diskriminierungsverbote, Recht zum freien privaten und öffentlichen Gebrauch der Muttersprache, Recht auf eigene Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, Religionsbekenntnis- und Religionsausübungsfreiheit, Recht zur Gründung von Organisationen bzw. Vereinigungen auf nationaler (ethnischer) Gruppenbasis, Bemühenszusage um Unterricht in der Muttersprache und Gebrauch der Muttersprache vor Behörden, Recht zur Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten, Garantie grenzüberschreitender Kontakte mit Bürgern anderer Staaten gleicher nationaler (ethnischer) Zugehörigkeit.⁸⁵

1.4.3.4 Charta von Paris für ein neues Europa von 1990

Die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21.11.1990⁸⁶ bekräftigte das Recht nationaler Minderheiten zum Schutz und zur Förderung ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität. Des Weiteren wurden die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als schutzwürdiger Teil der allgemeinen Menschenrechte anerkannt. Sodann wurde die Einberufung eines Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf beschlossen.

1.4.3.5 Bericht des Genfer Expertentreffens von 1991

Der Bericht des Genfer Expertentreffens vom 19.7.1991⁸⁷ war lediglich ein Kompromiss und brachte gegenüber dem Kopenhagener Dokument einen deutlichen Rückschritt, da Staaten wie Frankreich, Griechenland und die Türkei nicht über die bisherigen Standards hinausgehen wollten.⁸⁸

Zwar hält der Bericht fest, dass Minderheitenschutz eine internationale Angelegenheit ist und die Mahnung zu seiner konkreten Beachtung keine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates darstellt. Diese Proklamation wird aber durch die Feststellung erheblich entkräftet, dass nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führen.⁸⁹ Diese Formulierung ermöglicht es nämlich

85 Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29.6.1990, Abschnitt IV, Nr. 30-40, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr.88/1990*: S. 765 ff.

86 Charta von Paris für ein neues Europa, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr. 137/1990*: S. 1409 ff.

87 Bericht des Genfer Expertentreffens vom 19.7.1991, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr.109/1991*: S. 864 ff.

88 Vgl. Hofmann, R.: S. 36.

89 Bericht des Genfer Expertentreffens vom 19.7.1991, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr.109/1991*: S. 865.

den Teilnehmerstaaten, die Existenz von Minderheiten auf ihrem eigenen Staatsgebiet schlichtweg zu leugnen, um sich so jeglichen Verpflichtungen zum Minderheitenschutz zu entziehen.

1.4.3.6 Dokument des Moskauer Treffens über die Menschliche Dimension von 1991

Im Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE vom 3.10.1991⁹⁰ erklärten die Teilnehmerstaaten den Minderheitenschutz zu einem unmittelbaren und berechtigten Anliegen aller Teilnehmerstaaten und einer nicht mehr ausschließlich inneren Angelegenheit des betroffenen Staates. Ferner verabschiedeten die Teilnehmerstaaten den sog. Moskauer Mechanismus, der aus einem äußerst komplizierten System der Entsendung unabhängiger Experten oder Berichtersteller besteht.⁹¹

1.4.3.7 Schlussdokument von Helsinki 1992

Im Helsinki-Dokument „Herausforderung des Wandels“ vom 7.7.1992⁹² wurde die Einsetzung eines Hochkommissars für nationale Minderheiten beschlossen. Dieser soll zum einen zwischen den Konfliktparteien bei Problemen, die Angelegenheiten nationaler Minderheiten betreffen, deeskalierend eingreifen sowie zum anderen als „Frühwarnsystem“ die Teilnehmerstaaten alarmieren, sobald interethnische Spannungen in ein Stadium überzugehen drohen, in dem er selbst nicht mehr vermittelnd eingreifen kann.⁹³

1.4.4 Zwischenfazit

Die Entwicklung des Minderheitenbegriffs auf internationaler Ebene unter Zugrundelegung der entsprechenden Minderheitenschutzdokumente der UN, der UNESCO und der KSZE/OSZE zeigt, dass es außerhalb des europäischen Raums keine allgemein anerkannte und völkerrechtlich verbindliche Minderheitendefinition gibt. Aus keinem der Minderheitenschutzdokumente der UN, der UNESCO und der KSZE/OSZE lässt sich eine Definition des Begriffs „Minderheit“ entnehmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein Konsens zur Bestimmung des Minderheitenbegriffs auf internationaler Ebene aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage der an der

90 Dokument des Moskauer Treffens vom 3.10.1991, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr.115/1991*: S. 909 ff.

91 Vgl. ausführlich zum Moskauer Mechanismus: Weschke, K.: S. 337 ff. sowie Schlotter, P.: S. 475, Abb. 4.

92 Helsinki-Dokument „Herausforderung des Wandels“ vom 7.7.1992, in: *Bulletin der Bundesregierung Nr. 82/1992*: S. 777 ff.

93 Vgl. detailliert zu den Aufgaben des Hochkommissars für nationale Minderheiten: Lange, F. *Minderheiten und die OSZE – Die Rolle des OSZE-Hochkommissars für Fragen der nationalen Minderheiten*, in: Blumenwitz, D.; Gornig, G. H.; Murswiek, D. (Hrsg.) *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenrechte*. Köln, 2001: S. 125 ff.

Abfassung der einzelnen Minderheitenschutzdokumente beteiligten Staaten nicht zu erreichen war. Im Folgenden soll daher untersucht werden, ob und wie sich auf europäischer Ebene eine allgemein anerkannte und verbindliche Definition des Begriffs „Minderheit“ herausgebildet hat.

Der zweite Teil dieses Aufsatzes wird in der folgenden Jurisprudencija-Ausgabe abgedruckt.

Literaturverzeichnis

- Aschenbrenner, J. B. *Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union*. Frankfurt a. M., 2000.
- Blumenwitz, D. Minderheitenschutz nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg – Ein Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheit in Polen. In Blumenwitz, D.; Gornig, G. H.; Murswiek, D. (Hrsg.) *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*. Köln, 2001: 49-61.
- Blumenwitz, D. *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*. Bonn, 1992.
- Brunner, G. Der Schutz ethnischer Minderheiten in Osteuropa. In Brunner, G. *Minderheitenschutz in Europa*. Heidelberg, 1985: 57-97.
- Capotorti, F. Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten. In *Vereinte Nationen, 1980*: 113-118.
- Capotorti, F. Minorities. In Bernhardt, R. (Hrsg.) *EPIL Instalment 8*. New York, 1985: 385-395.
- Capotorti, F. *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1991.
- Despeux, G. *Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich*. Frankfurt a. M., 1999.
- Erler, G. H. J. *Das Recht der nationalen Minderheiten*. Münster in Westfalen, 1931.
- Ermacora, F. *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*. Wien, 1964.
- Gasteyger, C. *Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945 bis 1993*. Bonn, 1994.
- Gornig, G. H. Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkischer Sicht. In Blumenwitz, D.; Gornig, G. H.; Murswiek, D. (Hrsg.) *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*. Köln, 2001: 19-48.
- Gornig, G. H. Zentralismus und Entfaltung der Minderheiten- und Volksgruppenrechte. In Blumenwitz, D.; Gornig, G. H. (Hrsg.) *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union*. Köln, 1996: 69-105.
- Graf Vitzthum, W. (Hrsg.) *Völkerrecht, 3. Auflage*. Berlin, 2004.
- Gürbey, G.; Riotte, E. Die OSZE und ihre Rolle und Möglichkeiten zur friedlichen Beilegung des türkischen Kurdenkonflikts. In *Südosteuropa Mitteilungen 04/2000*: 322-339.
- Hájek, J. Die „menschliche Dimension“ der KSZE und ihre Perspektiven. In Jakobeit, C.; Yenal, A. (Hrsg.) *Gesamteuropa*. Bonn, 1993: 472-494.
- Heckel, M. Parität. In *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonische Abteilung Bd. 49*. Weimar, 1963: 261-420.
- Heraclides, A. The CSCE and the Minorities. The Negotiations behind the Commitments. In *Helsinki Monitor 1992, Vol. 3, No. 3*: 5-18.
- Hofmann, R. *Minderheitenschutz in Europa*. Köln, 1995.
- Ipsen, K. *Völkerrecht, 3. Auflage*. München, 1990.
- Jacobs, E.; Puttkamer, E. von; Sternberger, D. (Hrsg.) *Die Friedensverträge in deutschem Wortlaut*. Heidelberg, 1947.

- Kimminich, O. *Einführung in das Völkerrecht*, 5. Auflage. Tübingen, 1993.
- Kimminich, O. *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*. Mainz, 1986.
- Klein, E. Konzeption und Durchsetzung des Minderheitenschutzes. In Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.). *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*. Köln, 1993: 51-60.
- Klein, E. Minderheitenschutz im Völkerrecht. In Baadte, G.; Rauscher, A. (Hrsg.) *Minderheiten, Migration und Menschenrechte*. Graz, 1995: 127-153.
- Krugmann, M. *Das Recht der Minderheiten*. Berlin, 2004.
- Lange, F. Minderheiten und die OSZE – Die Rolle des OSZE-Hochkommissars für Fragen der nationalen Minderheiten. In Blumenwitz, D.; Gornig, G. H.; Murswiek, D. (Hrsg.) *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenrechte*. Köln, 2001: 125-135.
- Lübke-meier, E.; Thranert, O. *NATO, OSZE und europäische Sicherheit*. Bonn, 1995.
- Mutz, R. Gesamteuropäische Kooperation und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In Jakobeit, C.; Yenäl, A. (Hrsg.) *Gesamteuropa*. Bonn, 1993: 98-117.
- Nowak, M. UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. In Nowak, M. *CCPR-Kommentar*. Kehl am Rhein, 1989.
- Pan, C.; Pfeil, B. S. *Minderheitenrechte in Europa*, 2. Auflage. Wien, 2006.
- Parry, C. *The Consolidated Treaty Series, Bd. 1*. New York, 1969: 198-269.
- Pauls, C. Bestreben innerhalb der KSZE zur Verbesserung des Minderheitenschutzes. In Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.). *Fortentwicklung des Minderheitenschutzes und der Volksgruppenrechte in Europa*. Köln, 1992: 67-71.
- Pentassuglia, G. *Minorities in international law*. Strasbourg, 2002.
- Pircher, E. H. *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*. Bern, 1979.
- Prevelakis, G. La lutte des minorités, une réponse a la lutte des classes? In Sanguin, A.-L. *Les minorités ethniques en Europe*. Paris, 1993: 49-51.
- Rehman, J. Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları. In Kaboğlu, I. Ö. (Haz.) *Azınlık Hakları*. Istanbul, 2002: 95-123.
- Sanguin, A.-L. Quelles minorités pour quels territoires. In Sanguin, A.-L. *Les minorités ethniques en Europe*. Paris, 1993: 5-18.
- Schlotter, P. Zwischen Erweiterung und Vertiefung: Entwicklungsperspektiven der KSZE. In Jakobeit, C.; Yenäl, A. (Hrsg.) *Gesamteuropa*. Bonn, 1993: 465-481.
- Schneider, H. Menschenrechte und Volksgruppenrechte in der europäischen Integrations- und Sicherheitspolitik. In Baadte, G.; Rauscher, A. (Hrsg.) *Minderheiten, Migration und Menschenrechte*. Graz, 1995: 95-126.
- Schrötter, H. J. *Das aktuelle Europa-Lexikon*. Bergisch Gladbach, 2002.
- Schweisfurth, T.; Oellers-Frahm, K. *Dokumente der KSZE*. München, 1993.
- Sekretariat des Völkerbundes (Hrsg.). *Der Völkerbund und der Schutz der Minderheiten*. Genf, 1923.
- Stadler, P. Minderheiten in der Geschichte. In Müller, K. (Hrsg.) *Minderheiten im Konflikt*. Zürich, 1993: 22-33.
- Streinz, R. Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union. In Blumenwitz, D.; Gornig, G. H. (Hrsg.) *Der Schutz von Minderheiten und Volksgruppen durch die Europäische Union*. Köln, 1996: 11-29.
- Studnitz, E.-J. von. Minderheitenschutz im KSZE-Prozess. In Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.). *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*. Köln, 1993: 31-37.
- Studnitz, E.-J. von. Politische Vertretung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen staatlichen und zwischen-

- staatlichen Ebenen. In Blumenwitz, D.; Gornig, G. H. (Hrsg.) *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis*. Köln, 1993: 17-27.
- Thornberry, P. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, 1991.
- Tibi, B. *Krieg der Zivilisationen, 1. Auflage*. Hamburg, 1995.
- Vierheilig, M. *Minority Schools in Albania*. In Bernhardt, R. (Hrsg.) *EPIL Instalment 2*. New York, 1981: 191-192.
- Watson, A. *The Evolution of International Society*. London, 1992.
- Weschke, K. *Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte*. Berlin, 2001.
- Zayas, A.-M. de. *Minderheitenschutz und Volksgruppenrechte aus der Sicht der Vereinten Nationen und der UNESCO*. In Blumenwitz, D.; Mangoldt, H. von (Hrsg.). *Fortentwicklung des Minderheitenschutzes und der Volksgruppenrechte in Europa*. Köln, 1992: 135-140.

EUROPIETIŠKOSIOS MAŽUMŲ KONCEPCIJOS VYSTYMASIS IR ĮTAKA

Arndt Künnecke

Okano universitetas, Turkija

Anotacija. *Europoje neegzistuoja visuotinai pripažįstamos mažumų koncepcijos. Šio tyrimo pirmoje dalyje analizuojama mažumų koncepcijos formavimo JT, UNESCO ir ESBO dokumentuose raida. Antroje šio tyrimo dalyje (ji bus spausdinama kitame šio leidinio numeryje) bus analizuojami specifiniai mažumų koncepcijos kriterijai, kurie buvo suformuoti su mažumų teisių apsauga susijusiuose Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentuose ir kuriuos mažumų grupės Europoje turi atitikti, kad galėtų naudotis minėtų teisės aktų teikiama apsauga.*

Reikšminiai žodžiai: *tarptautinė teisė, žmogaus teisės, mažumų teisės, mažumų samprata, Europos Sąjunga.*

THE EUROPEAN CONCEPT OF MINORITIES DEVELOPMENT AND IMPACT

Part 1

Arndt Künnecke

Okan University Istanbul, Turkey

Summary. *In Europe, more than 330 ethnic groups with altogether more than 100 million members exist. Almost all European countries host minorities on their national territory. But until now, the term “minority” has not been clearly and unambiguously defined*

in international law. However, there is mutual consent that a single state is not entitled to decide upon the existence of minorities on its national territory on its own. Otherwise, the state could simply deny the existence of a minority and withdraw itself from all internationally binding legal obligations in that area. Therefore, since the times of World War I, various efforts have been made to define the term “minority”.

In international law, a universally recognized and binding concept of minorities does not exist. However, in order to determine which minorities are supposed to be protected, after World War II some regularly applied characteristics have been developed in international documents. Even without giving a clear definition of the term “minority”, documents of the UN, the UNESCO or the CSCE/OSCE provide a special protection of different kinds of minorities, such as ethnic, national, religious and linguistic minorities. First and foremost, they are protected by the Universal Declaration on Human Rights (UDHR) of 1948, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) of 1966, the Convention on the Rights of the Child (CRC) of 1989, the Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (UN Minorities Declaration) of 1992, various declarations by the UNESCO as well as several documents by the CSCE and later OSCE. However, the only international document within the frame of the UN, the UNESCO and the CSCE/OSCE, offering a (non-binding) definition of the term “minority”, is a UN study conducted by Special Rapporteur of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Francesco Capotorti. According to that study, which was published in 1979, the term “minority” denotes a group numerically inferior to the rest of a state’s population, in a non-dominant position, whose members are nationals of the state of residence and possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from the rest of the population and showing a certain sense of solidarity towards the group itself.

In the second part of the essay, it will be shown that the European states took these documents as basis to create their own concept of minorities, which can be deduced from documents of the Council of Europe and the EC/EU.

Keywords: *International Law, Human Rights, Minority rights, concept of minority, European Union.*

Arndt Künnecke, Okano universiteto (Stambulas, Turkija) docentas, teisės daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: mažumų teisės, lyginamoji teisė.

Arndt Künnecke, Okan University (Istanbul, Turkey), Assoc. Prof. Dr., lecturer. Research interests: Minority Rights, Comparative law.