

Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz.

Gutachten

zu den Rechtlichen Grundlagen zur Lösung der kurdischen Frage in der Türkei

erstellt von
Prof. Dr. Norman Paech

Inhaltsverzeichnis

1. Untersuchungsrahmen	2
1.1 Politischer und rechtlicher Rahmen der kurdischen Frage.....	2
1.2 Die Kurden als Volk und Minderheit	4
2. Das Konzept des Minderheitenschutzes	7
2.1 Minderheitenschutz in der Geschichte	7
2.2 Definition von Minderheit und Minderheitenschutz	9
a. Minderheitenschutz im Rahmen der UNO	9
b. Minderheitenschutz im europäischen Rahmen: OSZE und Europarat.	11
3. Das Konzept des Selbstbestimmungsrechts	14
3.1 Entstehung und rechtlicher Gehalt	14
3.2 Gegenwärtiger Inhalt und Konzept	17
3.3 „Inneres“ Selbstbestimmungsrecht	19
3.4 Politische Selbstbestimmung – Autonomie	24
3.5 Politische Selbstbestimmung – Föderalismus	30
3.6 „Äußeres“ Selbstbestimmungsrecht – Sezession	32
4. Zusammenfassung	35
Anhang	37
1. Spanien	37
2. Italien	39
3. Belgien	40

1. Untersuchungsrahmen

1.1 Politischer und rechtlicher Rahmen der kurdischen Frage

Das Jahr 1999 hat eine Reihe von Ereignissen hervorgebracht, die die Rahmenbedingungen für eine politische Lösung der Kurdenfrage deutlich verändert haben. Der Entschluss des Vorsitzenden der PKK Abdullah Öcalan, seinen Wohnort in Südkurdistan/Syrien zu verlassen und sich nach Europa zu begeben, endete in seiner widerrechtlichen Entführung in die Türkei und Aburteilung in Imrali. Obwohl das Todesurteil derzeit vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg überprüft wird, droht dem Vorsitzenden der PKK jederzeit die Vollstreckung der Todesstrafe, wenn sich in der Türkei die Kräfte durchsetzen, die seine Hinrichtung immer gefordert haben.

Die wiederholte Versicherung des Türkischen Ministerpräsidenten Bülent Ecevit, die Todesstrafe aus der Türkischen Rechtsordnung entfernen zu wollen, bedeutet allerdings noch nicht, dass er mit dieser Absicht Erfolg haben wird. Sie weist jedoch darauf hin, dass in der Türkei die Diskussion um zentrale Elemente der Türkischen Politik und Verfassung in Bewegung gekommen ist, wozu auch die kurdische Frage gehört. Wesentlich hat dazu beigetragen, dass die PKK ihren Waffenstillstandsbeschluss von 1998 zu einem definitiven Stop aller bewaffneten Angriffe auf das Türkische Militär und einem Rückzug ihrer Guerillakämpfer aus den umkämpften kurdischen Gebieten erweitert hat. Seitdem wächst der Druck auf die Türkische Regierung, für das friedliche Zusammenleben des Türkischen und des Kurdischen Volkes eine politische Lösung zu finden. Denn die Einstellung des bewaffneten Kampfes durch die PKK bedeutet nicht, dass das Kurdische Volk seinen Anspruch auf Anerkennung seiner Identität als Volk und Minderheit und die sich daraus ergebenden Rechte aufgegeben hat. Der Druck wächst auch von der Seite der Staaten der Europäischen Union, die die Lösung der kurdischen Frage eng verknüpft sehen mit ihrer Forderung nach Demokratisierung der Türkischen Gesellschaft, um die Aufnahmekriterien für die EU zu erfüllen.

Wie die jüngsten Konflikte auf dem Balkan, im Baskenland, im Kaukasus, in Afrika, Indonesien und auf den Philippinen beweisen, ist die Lösung der kurdischen Frage nur ein Sonderproblem der allgemeinen im Weltmaßstab wieder in den Vordergrund drängenden Frage, welche Rechte Völker und Minderheiten innerhalb eines souveränen Staatsverbandes beanspruchen können. Die Forderung nach Sezession und Bildung eines separaten eigenen Staates, wie sie derzeit z.B. noch von den Basken Spaniens erhoben wird, ist nicht selten der Ausdruck mangelnder Alternativen. Einem Volk, dem die Anerkennung und Repräsentation seiner politischen, kulturellen und ökonomischen Interessen nachhaltig verwehrt wird, bleibt schließlich nichts anderes übrig, als eine eigene staatliche Organisation zu fordern.

Die Epoche der Dekolonisation hat uns gelehrt, dass diese Forderung in vielen Fällen nur mit dem Mittel der Gewalt durchgesetzt werden kann. Wie gering die Chancen allerdings sind, die Grenzen moderner, hochgerüsteter und in eine

militärische Allianz eingebundener Staaten mittels Gewalt zu Gunsten eines neuen Staatsgebildes zu sprengen, zeigen die beiden NATO-Staaten Türkei und Spanien. Es hat eines dreißigjährigen blutigen Befreiungskampfes bedurft, um einen Eritreischen Separatstaat aus Äthiopien herauszulösen, aber dieses Beispiel eignet sich dennoch nicht als Vorbild für Befreiungskämpfe im europäischen Rahmen. Zu unterschiedlich sind die politischen und sozialökonomischen Voraussetzungen. Auch die Auflösung Jugoslawiens in mehrere souveräne Einzelstaaten seit 1991 liefert kein wiederholbares Vorbild. Denn die Sezession verschiedener Teilrepubliken – ein Prozess, der offensichtlich noch immer nicht abgeschlossen ist – war und ist nur deshalb möglich, weil sie von den NATO-Staaten Westeuropas und der USA aktiv unterstützt worden ist.

Ganz anders liegt es aber im Falle Kurdistans. Hier fehlt es nicht nur an der Unterstützung durch die NATO-Staaten, sondern eine Sezession von der Türkei steht ihren Interessen diametral entgegen. Zudem stellt die Aufteilung des kurdischen Volkes auf fünf souveräne Staaten –Aserbaidschan, Türkei, Iran, Irak und Syrien – sowie die soziologische Verfassung der Kurdischen Gesellschaft derzeit noch unüberwindbare interne Probleme bei der Bildung eines eigenen Staates. Diese ungünstige innere wie äußere Konstellation hat dazu beigetragen, dass die PKK spätestens 1995 auf die Gründung eines eigenen separaten kurdischen Staates verzichtet hat. Mag es auch Gruppen in der Kurdischen Bevölkerung geben, die nach wie vor die Gründung eines eigenen Staates anstreben, so sind sie doch nicht in gleichem Maße repräsentativ für das Kurdische Volk wie die PKK.

Es ist ein Merkmal der türkischen Politik gewesen, alle diese politischen Vorleistungen der Kurden – ob Waffenstillstand oder Verzicht auf einen eigenen Staat - zu ignorieren und allein auf die Unterwerfungs- und Vernichtungspolitik ihres Militärs zu setzen. Die Einstellung der Kampfhandlungen durch die Kurden sollte die türkische Regierung allerdings nicht in der Illusion wiegen, nunmehr die kurdische Frage gelöst zu haben. In dieser Frage bündeln sich Aufgaben der ökonomischen Entwicklung, politischen Partizipation und kulturellen Identität zu einem Auftrag, die Türkische Gesellschaft zu einer demokratischen multikulturellen Gesellschaft umzugestalten. Auch hierzu sind von der kurdischen Seite, insbesondere von dem Vorsitzenden der PKK Abdullah Öcalan in seiner Verteidigungsrede wie auch von dem Führungsgremium der PKK Vorstellungen entwickelt worden, die allerdings bisher von der türkischen Seite ohne nähere Prüfung zurückgewiesen worden sind.

Der Rahmen der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich auf die rechtlichen Grundlagen des Zusammenlebens der beiden Völker in der Türkei und in den Nachbarstaaten. Er geht aus von den politischen Forderungen des Kurdischen Volkes nach Anerkennung seiner Kurdischen Identität, nach Gleichberechtigung in der demokratischen Gesellschaft und Beteiligung an der politischen, ökonomischen und kulturellen Gestaltung des Türkischen Staates. Die Untersuchung wird nicht die politischen Alternativen staatstheoretischer Modelle erörtern, die den politischen Verhandlungen vorbehalten bleiben müssen. Sie versucht nur zu klären, welcher rechtliche Rahmen der kurdischen

Seite zur Verfügung steht, in dem sie ihre Forderungen und Vorschläge entwickeln und der türkischen Seite präsentieren kann. Es bleibt damit den notwendigen Verhandlungen überlassen, ob die kurdische Seite den Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Rechte voll ausschöpft oder nur zum Teil geltend macht.

1.2 Die Kurden als Volk und Minderheit

Ausgangspunkt der rechtlichen Prüfung bildet die allmählich auch von der türkischen Regierung nicht mehr geleugnete Tatsache, dass das Kurdische Volk eine vom türkischen Volk nach Geschichte, Sprache, Kultur und Tradition verschiedene Einheit, d.h. ein selbständiges Volk ist. Die Kriterien, nach denen diese Unterscheidung vorgenommen wird, sind mangels einer eindeutigen Definition der „Völker“ im Völkerrecht, schwierig zu bestimmen. Die Definition wird dadurch erschwert, dass das klassische Völkerrecht ein Recht der Staaten und nicht der Völker ist. D.h. es knüpft an die Existenz und Organisation der Staaten nicht aber von Völkern an. Träger der Rechte und Subjekte des Völkerrechts waren bis zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts als eines Rechts der Völker nur die Staaten. Unterschiedliche Völker in ihren Grenzen konnten nur als Minderheiten auf bestimmte begrenzte Rechte pochen. Erst mit der Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in der Charta der Vereinten Nationen und seiner Anerkennung seines Rechtscharakters Mitte der siebziger Jahre stellte sich die Notwendigkeit, einen ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gemeinschaftsbegriff mit juristischer Schärfe zu einem rechtsverbindlichen Volksbegriff auszubauen.

Da ist zunächst das Staatsvolk, welches die personelle Grundlage eines jeden Staates bildet. Es umfasst die gesamte Bevölkerung des Staates und setzt sich in den meisten Fällen aus einer Mehrzahl ethnisch unterschiedlicher Völker und Minderheiten zusammen. Wenn von zahlreichen Autoren das Staatsvolk als Träger des Selbstbestimmungsrechts angesehen wird¹, so ist dieses weitgehend identisch mit dem aus der Souveränität des Staates sich ergebenden Abwehrrecht gegen Eingriffe. Es handelt sich also im wesentlichen um ein defensives gegen äußere Eingriffe gerichtetes Selbstbestimmungsrecht,² welches über den internen Status des Staatsvolkes wenig aussagt.

In ethnisch nicht homogenen Staaten - was der Realität der modernen Staatenwelt am ehesten entspricht - ist die Zuordnung der Rechte jedoch komplizierter. Hier mag es ethnische Gruppen geben, von denen keine in einem Staat dominiert, sie also gleich stark und gleichberechtigt zusammen leben. Dies war z.B. im Jugoslawien unter Tito der Fall und kann heute ebenso von Belgien wie von Spanien gesagt werden. Es gibt aber auch Staaten, in denen eine ethnische Gruppe dominant ist und andere als Minderheiten leben.

¹ Vgl. z.B. Daniel Thürer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (mit einem Exkurs zur Jurafrage), Bern 1976, S. 197.

² Vgl. Dietrich Murswiek, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, in: DerStaat 1984, S. 532.

In diesem Fall ist entscheidend, ob die ethnische Minderheiten ihren Status akzeptieren oder sich von der dominanten Ethnie trennen und eine eigene staatliche Organisation gründen wollen. Für letzteren Fall können Kanada (Quebec) und Spanien (Basken) als Beispiel dienen. Um die Rechte dieser Gruppen als Volk und/oder Minderheit zu bestimmen, stellt sich die Frage nach der Definition des ethnischen Volksbegriffs. Denn nur ein Volk ist Träger und Subjekt des Selbstbestimmungsrechts.

Es haben sich zwei Definitionsansätze herausgebildet, die einerseits auf subjektive andererseits auf objektive Elemente abstellen. Der subjektive Ansatz stellt lediglich darauf ab, ob eine Menschengruppe sich als Volk versteht. Wie es der Spezialberichterstatter der Vereinten Nationen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker Aureliu Cristescu ausdrückt:

„The fact is that, whenever in the course of history a people has become aware of being a people, all definitions haved proved superfluous.“³

Die Beliebigkeit dieses Ansatzes wird vermieden, wenn objektive Kriterien hinzutreten, die in der Ethnologie maßgebend sind: Sprache, Territorium, Kultur, Religion, Tradition und historische Wurzeln. Die Menschengruppe, die identifizierbar auf einem bestimmten Territorium siedelt und über gemeinsame sprachliche, kulturelle und historische Merkmale verfügt, ist zweifelsfrei als selbständiges Volk anzuerkennen, wenn sie sich obendrein als Volk selbst begreift. So sind z.B. auf der Basis dieser subjektiven und objektiven Kriterien die Tibeter einwandfrei als Volk bestimmt und anerkannt worden.⁴

Es mag schwierig sein, noch von einem Volk zu sprechen, wenn einer solchen Menschengruppe kein begrenztes Territorium mehr zuzuordnen ist, weil sich die Menschen woanders angesiedelt haben oder vertrieben worden sind. Die mangelnde territoriale Identifizierbarkeit kann als Beweis dafür gelten, dass sich die Menschen assimiliert haben und nicht mehr als selbständiges Volk gelten können. Demgegenüber kann aber die Tatsache, dass ein Volk im Laufe seiner Geschichte niemals den Ansatz zu einer eigenen staatlichen Organisation gefunden hat, nicht gegen seine Charakterisierung und Definition als Volk gewandt werden. Selbst wenn die Staatsbildung zum politischen Ziel der meisten Völker gehört, ist sie dennoch kein notwendiges Element des Volksbegriffs.

Legt man alle diese Kriterien zu Grunde, so gibt es keinen Zweifel daran, dass die Kurden alle Merkmale eines selbständigen Volkes haben: Dazu gehört zunächst das angestammte Siedlungsgebiet, welches trotz der willkürlichen Grenzziehungen und Aufteilung auf mehrere Staaten Anfang dieses Jahrhunderts nach wie vor als Kurdistan identifizierbar ist. Auch die massiven Vertreibungen und Fluchtbewegungen aus Nord-Kurdistan (Türkei) und

³ Aureliu Cristescu, The Right to Self-Determination, the Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments, in: UN-Doc. E/CN. 4/Sub.2/404/Rev.1, S. 17.

⁴ Vgl. Felix Ermacora, Wolfgang Benedek, Bericht der österreichischen Rechtsexpertendelegation über ihren Besuch in China/Tibet im Juli 1992, in: Verfassung und Recht in Übersee 1993, S. 31 f.

Südkurdistan (Irak) haben die territoriale Zuordnung des kurdischen Volkes nicht beseitigt. Die kurdische Sprache, die mit dem Türkischen ebensowenig Gemeinsamkeit hat wie mit dem Persischen oder Arabischen ist das wohl überzeugendste Element eines selbständigen kurdischen Volkscharakters. Hinzu kommen kulturelle Charakteristika der Literatur und Musik, die trotz weitgehender Unterdrückung durch die Staaten dennoch nicht untergegangen sind oder ihre Selbständigkeit verloren haben. Insofern wird auch in der Türkei nicht mehr ernsthaft der Charakter der Kurden als eigenständiges Volk bestritten.⁵

Völker wie die Kurden sind aber zugleich Minderheiten in ihrem Staat. Auch Minderheiten haben bestimmte Schutzrechte, die allerdings nicht identisch sind mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, sich mit ihm aber überschneiden.⁶ Der Unterschied wird schon daran sichtbar, dass allgemein nicht von einem Selbstbestimmungsrecht für Minderheiten gesprochen wird und die Herausbildung der Schutzrechte für Minderheiten eine eigene Entwicklung genommen hat.⁷ Welche inhaltlichen Unterschiede in Umfang und Ausgestaltung der Rechte sich allerdings für Völker und Minderheiten ergeben, lässt sich nicht allein danach bemessen, dass es sich bei dem einen um ein Kollektiv- bei dem anderen um ein Individualrecht handelt, oder dass dem Minderheitenrecht die Möglichkeit der eigenen Staatenbildung strikt vorenthalten wird.⁸

Das Völkerrecht hält auch keine Minderheitendefinition bereit, was auf Grund der schwächeren Rechte gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht eines Volkes nicht von gleicher Problematik ist. Gleichwohl wird der Minderheitenbegriff auch ethnisch und nicht politisch (z.B. Kommunisten) oder kulturell (z.B. Homosexuelle) definiert. So kombiniert F. Capotorti die bereits erwähnten subjektiven und objektiven Elemente zu einer Definition, die die zahlenmäßige Unterlegenheit und nichtdominante Position sowie die Unterscheidbarkeit auf Grund ethnischer, religiöser oder linguistischer Merkmale und den Solidaritätswillen enthält.⁹ Daraus ergibt sich aber schon, dass Minderheiten nicht immer Völker sind, sondern auch religiöse oder kulturelle Gruppen sein können.¹⁰ Oft handelt es sich nur um ethnische Gruppen, die zu einem anderen Staatsvolk gehören (z.B. die dänische Minderheit in Schleswig Holstein).

⁵ Vgl. Philip G. Kreyenbroek, Stefan Sperl (eds.), *The Kurds. A contemporary overview*, London New York 1992; Henri J. Barkey, Graham E. Fuller, *Turkey's Kurdish Question*, New York 1998; Ove Bring, *Kurdistan and the Principle of Selfdetermination*, in: *German Yearbook of International Law* 35, S. 157 ff.

⁶ Vgl. Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples. A Legal Appraisal*, Cambridge 1995, S. 348 ff.

⁷ Vgl. Hans-Joachim Heintze (Hrsg.) *Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung?* Bonn 1998.

⁸ Vgl. Hans-Joachim Heintze, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheiten*, in: Erich Reiter (Hrsg.), *Grenzen des Selbstbestimmungsrecht. Die Neuordnung Europas und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Graz Wien Köln, 1996S. 61 ff.

⁹ Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York 1991, para. 95 f.

¹⁰ Manfred Mohr, *Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz. Versuch einer Bestandsaufnahme*, in: M. Mohr (Hrsg.) *Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa*, Berlin u.a. 1996, S. 85 ff., 89 ff.

Da aber die meisten Völker zugleich Minderheiten sind, die sich innerhalb eines Staates gegenüber dem oder den Mehrheitsvölkern behaupten müssen oder sich gar in einen eigenen Staat von ihnen trennen wollen, ist die wechselseitige Konkurrenz bzw. Begrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz entscheidend für Inhalt und Umfang der Rechte. Dies gilt vor allem für die Kurden, die nicht nur auf den Status einer Minderheit reduziert werden können, da sie nach den Türken das zweitgrößte Volk im Land sind mit wiederum eigenen Minderheiten (Jesiden, Aramäer, Assyrer). Zudem kann der Wunsch nach einer Trennung von der Türkei und Eigenstaatlichkeit immer wieder auftauchen, wenn das dominierende Volk der Türken auch in Zukunft nicht bereit ist, die Rechte der Kurden anzuerkennen.

Die Konkurrenz von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in der Kurdenfrage macht es zunächst notwendig, beide Rechtskonzepte inhaltlich und in ihrer historischen Entwicklung darzustellen. Danach wird es um die Frage gehen, welcher rechtliche Rahmen sich daraus für die Kurden bei einer politischen Lösung ihres Zusammenlebens mit den anderen Völkern in den Ländern ergibt, in denen sie eine Minderheit bilden, vor allem aber in der Türkei.

2. Das Konzept des Minderheitenschutzes

2.1 Minderheitenschutz in der Geschichte

Minderheiten hatten es zu allen Zeiten schwer, ihre Identität, ihre Traditionen, ihre Kultur und Sprache gegenüber dominanten Völkern zu bewahren und dem Assimilierungsdruck der jeweils herrschenden Zivilisation zu widerstehen. Viele Ethnien sind untergegangen andere konnten durch Schutzvereinbarungen der Staaten überleben. Die Bemühungen um einen derartigen Schutz religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten setzten seit dem Ende des 15. Jahrhunderts ein, als sich die europäische Zivilisation faktisch über den ganzen Globus ausbreitete.¹¹

Zunächst ging es in Europa selbst um den Schutz religiöser Minderheiten, wie er z.B. im Augsburger Religionsfrieden angestrebt wurde. Zur gleichen Zeit sicherten sich die europäischen Mächte in Verträgen mit den Staaten des Nahen und Fernen Ostens, die außerhalb des europäischen Völkerrechts und des Christentums standen, das Privileg der Gerichtsbarkeit über ihre eigenen Staatsangehörigen, welches sie oft mit einem Interventionsrecht verbanden. Seit 1535 waren derartige Verträge zwischen dem türkischen Sultan und den christlichen Staaten üblich. Die Berliner Kongressakte von 1878 verbriefte das Prinzip der religiösen Freiheit und Gleichberechtigung für alle Untertanen des Sultans und umgekehrt für die nichtchristlichen Minderheiten in den neu entstandenen Staaten Bulgarien, Montenegro, Serbien und Rumänien. Im 17. und 18. Jahrhundert wurden Regeln zugunsten religiöser Minderheiten in den

¹¹ Vgl. Felix Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1, Wien 1974, S. 81 ff.; Patrick Thornberry, Internationale Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991, S. 25 ff.

Bestimmungen des Westfälischen Friedens übernommen. Mit dem Wiener Kongress 1815 breiteten sich dann erstmals Schutzbestimmungen für nationale Minderheiten aus. So versuchte die Wiener Schlussakte den Polen einen Schutz ihrer Nationalität zu geben und der Berliner Vertrag von 1878 den Armeniern in der Türkei und den Türken, Rumänen und Griechen in Bulgarien.

Dringlich wurde die internationale Anerkennung und Regelung der Rechte von Minderheiten nach dem Ersten Weltkrieg, der insbesondere in Ost- und Südosteuropa die Staatenwelt neu gestaltete.¹² Die besiegten Staaten Österreich, Ungarn und die Türkei mussten sich in den Friedensverträgen zu einem minderheitenrechtlichen Mindestschutzprogramm verpflichten. Es gelang aber nicht, einen Rechtsgrundsatz zum Minderheitenschutz weder für religiöse noch für ethnische Gruppen in der Satzung des Völkerbundes zu verankern. Allerdings mussten die Baltischen Staaten 1922/23 entsprechende Erklärungen abgeben, um in den Völkerbund aufgenommen zu werden. Auch das Deutsche Reich, das durch die Gebietsabtretungen fast alle ethnischen Minderheiten verloren hatte, wurde 1921 verpflichtet, in Oberschlesien die gleichen Bestimmungen für die polnischstämmige Bevölkerung anzuwenden. In zahlreichen bilateralen Abkommen der Nachkriegszeit tauchten Schutzbestimmungen für Minderheiten auf. Einige Abkommen sahen sogar einen zwangsweisen Minderheitentausch vor, wie die griechisch-türkische Konvention von 1923.

Die Schutzbestimmungen dieser Verträge verboten nicht nur die Diskriminierung in bezug auf die allgemeinen Freiheitsrechte und die Assimilierung, sondern räumten z.T. erhebliche Sonderrechte für Schul-, Kultur-, Sozial- und Religionseinrichtungen ein. Gleichzeitig wurden diese Verträge unter die „Garantie“ des Völkerbundes und des Ständigen Internationalen Gerichtshofes (StIGH) gestellt. Die Schutzpflicht des Staates äußerte sich konkret in der Weise, „dass jedes Mitglied des Rates befugt ist, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder jede Gefahr einer Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen zu lenken, und dass der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach der Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen.“ Jedes Mitglied des Rates war aktiv legitimiert, „im Falle einer Meinungsverschiedenheit mit dem zum Minderheitenschutz verpflichteten Staat“ diese Streitigkeit dem StIGH vorzulegen. In der Praxis allerdings versagte dieser Schutz, da die Mitglieder des Rates keinen Gebrauch von ihren Garantierechten machten.¹³

2.2 Definition von Minderheit und Minderheitenschutz

Mangels völkervertraglicher Definition eines Minderheitenbegriffs hat es in der Literatur und den Kommissionsarbeiten der Vereinten Nationen immer

¹² Vgl. Francesco Capotorti, Minderheiten, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S. 598 ff.; ders., Minorities, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8, Berlin-Heidelberg 1985, S. 385 ff.

¹³ Vgl. Norman Paech, Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1994, S. 173

wieder Definitionsversuche gegeben. Schließlich haben sich eine Reihe von Elementen herausgebildet, die allgemein akzeptiert werden und das Gerüst einer Minderheitendefinition abgeben.¹⁴ Als Minderheiten gelten Personengruppen

- mit einem starken Zusammengehörigkeitsgefühl,
- die zahlenmäßig kleiner als die Mehrheit sind und durch ethnische, religiöse oder sprachliche
- Besonderheiten gekennzeichnet werden, die sie bewahren möchten,
- und die Staatsangehörigkeit der Mehrheit haben.

Dabei war das Merkmal der Staatsangehörigkeit lange Zeit umstritten. Es sprechen in der Tat inhaltlich gute Gründe dafür, auch die „neuen Minderheiten“ der Wander- und Gastarbeiter, Flüchtlinge und Asylbewerber in den Minderheitenschutz mit einzubeziehen. Art. 27 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte schließt eine solche Interpretation auch nicht aus. Doch sind alle Versuche, im UN-Menschenrechtsausschuss eine derartige Erweiterung des Minderheitenbegriffs durchzusetzen, bisher gescheitert.¹⁵ Es gab ferner immer wieder Stimmen, die von der Minderheit die Zusicherung von Staatsloyalität verlangen. Dagegen ist jedoch das Argument einzuwenden, dass auch eine oppositionelle und illoyale Gruppierung, die eventuell separatistische Neigungen besitzt (heute z.B. die Basken in Spanien), eine Minderheit darstellt. Nicht zu den Minderheiten gehören damit allerdings diskriminierte Gruppen wie Homosexuelle, da sie nicht durch ethnische, sprachliche oder religiöse Besonderheiten gekennzeichnet sind. Ihr Schutz muss über die in fast allen Verfassungen kodifizierten Diskriminierungsverbote und Gleichberechtigungspostulate garantiert werden.

Es besteht danach kein Zweifel daran, dass die Kurden den Status einer Minderheit in der Türkei, Iran, Irak und Syrien haben.

2.3 Minderheitenschutz im Rahmen der UNO

In der Charta der Vereinten Nationen spielt der Minderheitenschutz ebenfalls keine Rolle. Man war der Ansicht, dass die anstehenden Probleme mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 1 Ziffer 3 lösbar seien, in dem es heißt:

„Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: ...3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“

¹⁴ Maßgeblichen Einfluss auf diese Definition hatte eine Studie von Francesco Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, in: UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.

¹⁵ Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, S. 126.

Der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO übertrug 1946 den Schutz der Minderheiten der von ihm eingerichteten Menschenrechtskommission, die ermächtigt wurde, zwei Unterausschüsse zur Bekämpfung der Diskriminierung und zum Minderheitenschutz einzurichten. Die Menschenrechtskommission begnügte sich mit der Bildung einer „Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz“. Auf den Vorarbeiten dieser Unterkommission beruht die Formulierung des Art. 27 des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966, die bis jetzt die einzige universelle Regelung für den Minderheitenschutz geblieben ist:

„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.“

Im Vordergrund steht die Bekämpfung der Diskriminierung ohne die Einräumung von Sonderrechten. Auch die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 lässt Sonderrechte zur Förderung für bestimmte Gruppen nur zeitlich beschränkt zu, steht also grundsätzlich auf dem Standpunkt der gleichberechtigten Integration aller Individuen in eine Gesellschaft. Art. 27 bestimmt das einzelne Individuum innerhalb der Minderheit zum Träger des Menschenrechts. Es ist allerdings allgemein anerkannt, dass diese Rechte notwendigerweise kollektiv ausgeübt werden müssen, ohne den Rechten jedoch selbst einen Kollektivcharakter zuzugestehen, wie es beim Selbstbestimmungsrecht der Fall ist. In erster Linie sind die Vertragsstaaten verpflichtet, jegliche Maßnahmen zu unterlassen, die einen Integrations- oder Assimilationsdruck ausüben. Verpflichtungen zu positiven Diskriminierungen (affirmative action) werden allgemein abgelehnt.

Seit 1979 war die Unterkommission der Vereinten Nationen auf der Grundlage eines jugoslawischen Entwurfs mit der Erstellung einer Deklaration für Minderheitenrechte beschäftigt, die Anfang der neunziger Jahre zum Abschluss kam und 1992 mit der UNO-Resolution 47/135 erfolgreich verabschiedet wurde.¹⁶ In ihr werden die einzelnen Rechte der Angehörigen von Minderheiten als Individualrechte konkreter bestimmt, von der Pflege ihrer Kultur, der Ausübung ihrer Religion und öffentlichen Gebrauchs ihrer eigenen Sprache über die Teilhabe am öffentlichen Leben bis zur Vereinigungsfreiheit und Kontakten zu anderen ihnen verwandten Minderheiten auch über Grenzen hinweg (Art. 2). Die Resolution enthält die Aufforderung an die Staaten, positive Maßnahmen zur Verwirklichung der Minderheitenrechte zu ergreifen. So heißt es in Art. 4:

„1. Die Staaten ergreifen erforderlichenfalls Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Angehörige von Minderheiten alle ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung

¹⁶ Wortlaut vgl. in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 1999, S. 131 ff.; Vgl. Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz. Bestandsaufnahme, (Anm. 10) S. 85 ff.

und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam ausüben können... 5. Die Staaten sollen geeignete Maßnahmen erwägen, damit Angehörige von Minderheiten voll am wirtschaftlichen Fortschritt und an der wirtschaftlichen Entwicklung in ihrem Lande teilhaben können.“

Die Resolution ist allerdings lediglich eine Empfehlung und begründet keine Rechte und Verpflichtungen. Das gilt auch für die Resolutionen der UN-Generalversammlung auf der 49. Session, mit der die Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen von „ethnischen Albanern“ im Kosovo, die Diskriminierung religiöser Minderheiten im Iran wie der Baha'is, deren Existenz als religiöse Gemeinschaft gefährdet sei, und die Situation in Afghanistan verurteilt wird, die die Sicherheit von Mitgliedern „aller ethnischer und religiöser Gruppen, eingeschlossen Minderheiten“ gefährde.¹⁷ Eine entsprechende Resolution zu der Situation in Kurdistan hat es bisher noch nicht gegeben.

Die berühmte Resolution des UN-Sicherheitsrats 688 (1991), die die „Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung in den kurdischen Siedlungsgebieten“ anprangert und sich auf die Menschenrechte und politischen Rechte „aller irakischen Bürger“ bezieht (Paragrafen 1 u. 2), ist streng genommen keine Maßnahme des Minderheitenschutzes. Die Einrichtung von Schutzzonen sind humanitäre Maßnahmen zum generellen Schutz der Menschenrechte, wie sie in anderen gefährdeten Regionen auch vorgenommen worden sind.¹⁸ Mit der Resolution 925 (1994) zu Ruanda hat z.B. der UN-Sicherheitsrat genauso wie im Falle Somalias mit der Resolution 794 (1992) eine humanitäre Krisensituation festgestellt, die für sich bereits – und nicht erst durch die entstandenen Flüchtlingsströme, wie in Resolution 688 – eine Gefährdung des internationalen Friedens darstellten. Resolution 925 verurteilt z.B. die Aufstachelung zu ethnischen Hass, die Ausnutzung ethnischer Spannungen für politische Zwecke, was zu Krieg und Menschenrechtsverletzungen geführt hat. Wie so oft werden also auch hier Minderheiten in den politischen Auseinandersetzungen instrumentalisiert und zur Verschärfung der Konflikte benutzt, diese sind aber in ihrem Kern keine originären Konflikte aus Minderheitenproblemen. Sie verschärfen die Auseinandersetzung, bringen sie jedoch nicht hervor.

2.4 Minderheitenschutz im europäischen Rahmen: OSZE und Europarat.

Es ist notwendig, auch noch einen Blick auf die europäischen Regelungen zu werfen. Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 garantiert ein Recht auf Gleichheit bei „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ nur im Rahmen eines Diskriminierungsverbots:

„Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse,

¹⁷ UNGV Resolutionen 49/204, 49/202, 49/207.

¹⁸ Vgl. Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 16), S. 105; Schulte-Tenckhoff, Tatjana Ansbach, Les minorités en droit international, in A. Fenet (ed), Le Droit et les Minorités, Brüssel, 1995, S. 79 ff.

Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler und sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden.“

Lange Zeit blieben die Bemühungen, diesen lediglich negativen Schutz durch ein Zusatzprotokoll mit eindeutigen Standards auszubauen, vergebens. Es gelang lediglich, eine Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen am 5. November 1992¹⁹ zu verabschieden. Die KSZE widmete in ihrem Dokument der Kopenhagener Konferenz über die menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 die Artikel 30 – 39 den Grundlagen des Minderheitenschutzes. Ein wichtiger Aspekt dieser nicht verbindlichen Empfehlung ist, dass die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit die Angelegenheit der persönlichen und subjektiven Entscheidung des Einzelnen sein soll, die keinen Nachteil nach sich ziehen dürfe. Überdies wurde 1992 die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Minderheiten gleichsam als Frühwarnsystem drohender Minderheitenprobleme beschlossen.

Schließlich wurde nach langen Vorarbeiten²⁰ im Februar 1995 ein Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten aufgelegt.²¹ Es ist mit der 15. Ratifikation durch Finnland am 1. Februar 1997 in Kraft getreten.²² Es enthält zum ersten Mal detaillierte und konkrete Regelungen zu den Standards einer modernen demokratischen Minderheitenpolitik, die für die unterzeichnenden Staaten zwingend sind: Assimilierungsschutz, Diskriminierungsverbot, Gleichheitsgebot, Schutz der Freiheitsrechte für Minderheiten, Förderungsgebot. Allerdings werden diese Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sein, sondern geben den Staaten lediglich die Richtung und den – allerdings verbindlichen – Rahmen vor, in dem sie ihre Gesetze zum Minderheitenschutz zu fassen haben. Art. 3 Absatz 2 bestimmt, dass die Rechte und Freiheiten, die sich aus dem Rahmenübereinkommen ergeben, sowohl individuell wie auch gemeinschaftlich mit anderen ausgeübt werden können. Der Unterschied zur Gewährung kollektiver Rechte wird damit klar ersichtlich. Es wird aber auch eine klare Grenze zum Selbstbestimmungsrecht gezogen, um allen Bestrebungen zu einer Abspaltung vorzubeugen.

Die Bundesregierung hat z.B. die Anwendung auf die dänische Minderheit, die Sorben, Friesen, Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit zugesagt. Eine Definition der „nationalen Minderheit“ befindet sich in dem Abkommen allerdings nicht, da sich die Staaten darauf nicht einigen konnten.

¹⁹ Wortlaut in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte (Anm. 10) S. 540 ff.

²⁰ Vgl. zur Vorgeschichte Bundesministerium der Justiz, Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Texte, Materialien, Erläuterungen zum Rahmenübereinkommen, Bonn o.J., S. 26 ff.

²¹ Wortlaut in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte (Anm. 16), S. 530 ff.

²² Die 15 notwendigen Ratifikationen stammen von Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Liechtenstein, Kroatien, Makedonien, Moldau, Rumänien, San Marino, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern. Frankreich hat einen Vorbehalt eingelegt, da es die Existenz von Minderheiten auf seinem Territorium leugnet.

Als Inhalt des Minderheitenschutzes werden nunmehr allgemein folgende Elemente akzeptiert: Schutz vor Assimilierung, Verbot der Diskriminierung, Garantie von Gleichberechtigung und Partizipation am staatlichen Leben, Förderung der Partizipation. Unter den politischen Partizipationsrechten wird nicht nur die Beteiligung an Entscheidungsprozessen sowie Gründung eigener politischer Vereinigungen und Parteien sondern u.U. auch die Einrichtung eines Autonomiestatus verstanden, der bis zur „territorialen Dezentralisierung“ führen kann.²³

Einigkeit besteht auch darüber, dass Minderheiten kein Sezessionsrecht zwecks Bildung eines eigenen Staates haben.²⁴ Der ehemalige Generalsekretär der UNO Boutros Boutros-Ghali hat in seiner Agenda for Peace die Destabilisierung der Staaten durch Sezessionsforderungen angeführt:

„...if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve.“²⁵

In dieser Begrenzung des Minderheitenschutzes liegt einer der wesentlichen Unterschiede zum Selbstbestimmungsrecht. Die Konzeption des Minderheitenschutzes ist auf die Wahrnehmung der Minderheiten- und Menschenrechte innerhalb einer bestehenden und prinzipiell erhaltenswerten Staatsstruktur gerichtet. Z. T. wird diese Konsequenz dadurch versucht auszudrücken, dass Minderheiten als Träger eines „internen Selbstbestimmungsrechts“ bezeichnet werden.²⁶ Die herrschende Meinung geht jedoch davon aus, dass Minderheiten grundsätzlich kein Selbstbestimmungsrecht haben.²⁷

3. Das Konzept des Selbstbestimmungsrechts

3.1 Entstehung und rechtlicher Gehalt.

²³ Vgl. Asbjørn Eide, Protection of Minorities, Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, Report to the Subcommission of the Human Rights Commission E/CN.4/Sub.2/1993/34, Add. 4, para 17; Hans-Joachim Heintze, Völkerrechtliche Konsequenzen der Schaffung von Schutzzonen für die Kurden im Nordirak, in: Humanitäres Völkerrecht 8 (1995) 1, S. 16 f.

²⁴ Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 15) S. 140 ff.; Manfred Mohr, Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 122 ff., S. 133 ff.

²⁵ Agenda for Peace A/47/277. para. 17.

²⁶ So z.B. Felix Ermacora, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Wien 1988, S. 18 ff.; Karl Doehring, Self-Determination, in: Bruno Simma (ed.), The Charter of the United Nations, München 1994, Rn 28, 32.

²⁷ Vgl. Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz. Bestandsaufnahme, (Anm. 10), S. 86 ff., 96; Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 15), S. 46; D. Murswiek, Die Problematik eines Rechts auf Sezession – neu betrachtet, in: Archiv des Völkerrechts 31 (1993), S. 328.

Idee und Zielsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker gehen auf die bürgerliche Aufklärung des 18. Jahrhunderts zurück. Seine erste revolutionäre Präsenz erhielt es in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1775, die das Recht des Volkes auf Befreiung von einem Regime forderte, das die unveräußerlichen Rechte der Menschen missachtet und nicht mehr von der „Übereinstimmung der Regierten“ getragen werde. Deutlicher noch und in konsequenter Verbindung mit dem Prinzip der Volkssouveränität erschien das Selbstbestimmungsrecht in der Französischen Revolution, wo allen Völkern, die sich von ihrer Obrigkeit befreien wollten, brüderliche Unterstützung und Hilfe durch die französische Armee versprochen wurde.²⁸ Gleichwohl bekräftigte die Verfassung vom Juni 1793 das Prinzip der Nichtintervention. Die erste Bewährungsprobe hatte das Selbstbestimmungsrecht in der Kolonialfrage zu bestehen, als sich in den Jahren 1790/1791 die Mulatten und Neger auf der Insel Saint Domingue in der Karibik erhoben. Nach heftigen Debatten in der Nationalversammlung wurde im Februar 1794 mit großer Mehrheit die Abschaffung der Sklaverei in den Kolonien beschlossen.

Dennoch spielte im folgenden Jahrhundert das Selbstbestimmungsrecht in der Kolonialfrage keine entscheidende Rolle. Erst im zwanzigsten Jahrhundert am Ausgang des ersten Weltkrieges wurde es von dem amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson als zentrales Prinzip einer zukünftigen Friedensordnung wieder in die Diskussion gebracht. In seinen „Vierzehn Punkten“ vom Januar 1918 verband er die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit aller Staaten mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Schutz nationaler Minderheiten. Nicht die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts an die Völker sei der Grund für Kriege sondern seine Verweigerung. Gleichwohl fand das Recht als ausdrückliches Ziel noch keinen Eingang in die Völkerbundsatzung.

Erst mit dem erneuten Versuch nach dem zweiten Weltkrieg, das gerade gescheiterte System kollektiver Sicherheit in der Organisation der Vereinten Nationen wieder zu beleben, fand auch das Selbstbestimmungsrecht Erwähnung in der Charta von 1945 (Art. 1 Z. 2, 55 UNO-Charta). Allerdings macht die eher versteckte und unauffällige Platzierung des Begriffs in der Charta deutlich, dass weder über die inhaltliche Präzisierung noch die rechtliche Geltungskraft bei den Autoren genauere Vorstellungen herrschten - der Schutz nationaler Minderheiten fand überhaupt keine Erwähnung. Dementsprechend wurde dem Selbstbestimmungsrecht in jener Nachkriegszeit allgemein auch jede konkretisierbare Rechtsverbindlichkeit abgesprochen und es mehr in das Feld allgemeiner Programmatik verwiesen.²⁹

Seine inhaltliche Aktualisierung und rechtliche Präzisierung erhielt es erst in der kommenden Phase der kolonialen Befreiungskämpfe. Was die Gründungsstaaten der UNO nicht vermocht hatten, sich definitiv von ihrem

²⁸ Dekrete vom 19. November und 15. Dezember 1792, vgl. Norman Paech, Gerhard Stuby, *Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*, (Anm. 13), S. 52.

²⁹ Vgl. Karl Jürgen Partsch, *Selbstbestimmung*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch der Vereinten Nationen*, München 1991, S. 745 ff.; Karl Doehring, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, in: Bruno Simma (Hrsg.), *Die Charta der Vereinten Nationen*, München 1991, S. 15 ff.

kolonialen Erbe zu befreien, mussten die unterdrückten Völker in die eigenen Hände nehmen, und in z.T. blutigen und verlustreichen Kämpfen durchsetzen. Die völkerrechtliche Basis der antikolonialen Bewegungen bildete das Selbstbestimmungsrecht, womit sie folgerichtig an die Wurzeln und ersten Prinzipien der bürgerlichen Befreiungsbewegung des ausgehenden 18. Jahrhunderts anknüpften. Je mehr Völker ihre staatliche Unabhängigkeit in den fünfziger Jahren gegenüber den alten Kolonialmächten durchsetzen konnten und als souveräne Staaten in die UNO aufgenommen wurden, desto mehr waren sie in der Lage, ihre Vorstellungen von Unabhängigkeit, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung in relevanten Dokumenten der UNO-Generalversammlung zu verankern.³⁰ Ersten Ausdruck fand dies am 14. Dezember 1960 in der berühmten Dekolonisationsresolution 1514 der 15. Generalversammlung, der inzwischen 18 neue unabhängige Staaten angehörten:

- „1. Die Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung stellt eine Verweigerung grundlegender Menschenrechte dar, widerspricht der Charta der Vereinten Nationen und beeinträchtigt die Sache des Weltfriedens und der weltweiten Zusammenarbeit.
2. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung; auf Grund dieses Recht bestimmen sie frei ihren politischen Status und gestalten sie frei.“

Manche Autoren wollten in dieser Resolution einen revolutionären Versuch sehen, die UNO-Charta auf informellem Wege zu revidieren.³¹ Richtigerweise handelte es sich um die Konkretisierung einer Konsequenz, die sich aus dem Selbstbestimmungsrecht der UNO-Charta ergab. Die Resolution war vor allem der Durchbruch zur Rechtfertigung des Befreiungskampfes und es gehörte von nun an zur alljährlichen Selbstverständlichkeit, „das unveräußerliche Recht auf Unabhängigkeit und Selbstbestimmung“ der Völker unter Kolonialherrschaft zu bestätigen.³²

Die Resolution hatte ferner erstmalig eine Verbindung zwischen der Unterwerfung unter fremde Herrschaft und den Menschenrechten aufgestellt. Noch 1948 war ein Antrag der Sowjetunion abgelehnt worden, das Selbstbestimmungsrecht in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu übernehmen. Doch 1966 hatte sich die Situation gewandelt und die UNO-Generalversammlung stellte das Selbstbestimmungsrecht jeweils an den Anfang der beiden Menschenrechtspakte. Art. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte formulieren gleichlautend:

³⁰ Vgl. Norman Paech, Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, (Anm. 13), S. 601 ff.

³¹ So z.B. Michla Pommerance, Self-Determination in Law and Practice: The New Doctrine in the United Nations, London 1982, S. 11.

³² Noch im Dezember 1960 wurde das Selbstbestimmungsrecht des algerischen Volkes, in den folgenden Jahren das der Völker Angolas und Südwestafrikas anerkannt.

„Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“

Damit war ein Doppeltes erreicht. Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in zwei rechtlich verbindliche Menschenrechtspakte³³ stellte seine rechtliche Verbindlichkeit außer jeden Zweifel. Vertraglich nach der UNO-Charta noch einmal - und diesmal an prominenter Stelle - abgesichert, bedeutete dies auch die Bestätigung seiner Geltung als Prinzip des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts. Zum anderen war zum ersten mal eine Legaldefinition vorhanden, die über Inhalt und Umfang des Selbstbestimmungsrechts Klarheit brachte. Diese Entwicklung war dadurch unterstützt worden, dass 1970 die letzten westlichen Staaten ihren Widerstand gegen das Selbstbestimmungsrecht in seiner antikolonialen Stoßrichtung aufgegeben hatten und einstimmig die grundlegende „Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen“ (sog. Prinzipien Deklaration) verabschiedet hatten.³⁴ In der Deklaration heißt es u.a.:

„Auf Grund des in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsatzes der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker haben alle Völker das Recht, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, und jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten....

Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder das Entstehen eines anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status stellen Möglichkeiten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch das Volk dar...“

Seit diesem Zeitpunkt wird das Recht auf Selbstbestimmung nicht mehr nur als politisches Prinzip oder unverbindliche Programmatik in den internationalen Beziehungen, sondern als verbindliche Regel des internationalen Gewohnheitsrechts im Range zwingenden Rechts (*ius cogens*) angesehen. Dies hat die UN-Generalversammlung in zahlreichen Resolutionen immer wieder bekräftigt.³⁵ Die International Law Commission hat das Selbstbestimmungsrecht schon vor 1970 als *ius cogens* anerkannt und später seine Verletzung als ein Beispiel für ein Internationales Verbrechen angeführt.³⁶ Der Internationale Gerichtshof hat seine verbindliche Geltung als

³³ Beide Pakte traten 1976 in Kraft.

³⁴ UN-Generalversammlung Resolution 2625 (XXV) v. 24. Oktober 1970.

³⁵ Übersicht bei Norman Paech/ Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, (Anm. 13), S. 604 Anm. 95.

³⁶ ILC Yearbook 1966 II, 247 und 1980 II, 32.

Gewohnheitsrecht in seinen Gutachten zu Namibia³⁷ und zur Westsahara³⁸ sowie in seinem Rechtsstreit zwischen Nikaragua und der USA³⁹ bestätigt.

3.2 Gegenwärtiger Inhalt und Konzept

Der eindeutige antikoloniale Hintergrund des Inhalts und der Stoßrichtung des Selbstbestimmungsrechts hat allerdings dazu geführt, dann seine volle Gültigkeit für die nachkoloniale Situation wieder in Frage zu stellen. Mit der Auflösung der kolonialen Herrschaftsverhältnisse habe auch das Selbstbestimmungsrecht seine Bedeutung verloren, es sei gleichsam durch Erfüllung seiner Zielsetzung überflüssig geworden.⁴⁰ Dies mag für einige Elemente seines Inhalts wie die Forderung nach Eigenstaatlichkeit und Durchsetzung mittels militärischer Gewalt gelten, nicht jedoch für das Recht als solches. Denn Träger des Selbstbestimmungsrechts sind nach Art. 1 der Menschenrechtspakte „alle Völker“ und nicht nur die kolonial unterdrückten Völker. Das bedeutet auch nicht, dass nach Auflösung der Kolonialreiche das Selbstbestimmungsrecht allein auf die Staatsvölker übergegangen ist, womit es auf ein Recht reduziert würde, das lediglich die heutige Staatenwelt konserviert und die vielen innerstaatlichen ethnischen Konflikte negiert. Inhalt und Reichweite des Rechts mögen sich durch das Ende der Kolonialepoche verändert haben, nicht aber die Träger und Subjekte. Man spricht insofern vom permanenten Charakter des Selbstbestimmungsrechts.⁴¹ Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in nachkoloniale Konventionen und Deklarationen spricht eindeutig dafür. So bestimmt Art. 20 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 27. Juni 1981:

„Alle Völker haben ein Existenzrecht. Sie haben das unbestreitbare und unveräußerliche Recht auf Selbstbestimmung. Sie entscheiden frei über ihren politischen Status und gestalten ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach der von ihnen frei gewählten Politik.“

Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts 1975 in die Schlussakte von Helsinki beweist darüber hinaus die Unabhängigkeit der Geltung des Selbstbestimmungsrechts von einer kolonialen Situation. Denn dieser Vertrag bezieht sich nur auf den europäischen Kontinent, der nur noch marginale koloniale Verhältnisse aufweist. D.h. ein Volk verliert nicht dadurch sein Selbstbestimmungsrecht, dass es sich aus einer Situation der Unterdrückung und Fremdherrschaft befreit hat. Es wird auch nicht dadurch konsumiert, dass sich das Volk in einem eigenen Staat konstituiert hat. Es verändert nur seine Stoßrichtung von der Abwehr äußerer Bedrohung zur freien Gestaltung der inneren staatlichen Ordnung. So fordert die UN-Menschenrechtskommission

³⁷ V. 21. Juni 1971, ICJ-Reports 1971, S. 16, 31.

³⁸ V. 25. Oktober 1975, ICJ-Reports 1975, S. 12 ff.

³⁹ Urteil v. 27. Juni 1986, ICJ-Reports 1986, S. 263.

⁴⁰ Vgl. Daniel Thürer, „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, (Anm. 1) S. 150 ff. Ähnlich Karl Jürgen Partsch, Selbstbestimmungsrecht, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S. 395.

⁴¹ Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 15), S. 24.

die Staaten auf, in ihren Berichten auch zum Selbstbestimmungsrecht gem. Art. 1 des Internationalen Paktes für politische und bürgerliche Rechte Stellung zu nehmen:

“In Bezug auf Art. 1 Abs. 1 sollten die Vertragsstaaten die verfassungsmäßigen und politischen Prozesse beschreiben, die die Ausübung dieses Rechts in der Praxis ermöglichen.“

Die Bevölkerung der Kolonien war ebenso wenig ethnisch homogen wie es die meisten modernen Staaten sind. Die Aufteilung des osmanischen Reiches nach dem ersten Weltkrieg hat aus einem multiethnischen Staatsverband keine ethnisch homogenen Einzelstaaten geschaffen. Es sind somit mehrere konkurrierende bzw. parallele Selbstbestimmungsrechte entstanden, auf die sich einmal das Staatsvolk als Ganzes wie aber auch die verschiedenen Völker im Staatsverband berufen können. Das Selbstbestimmungsrecht des Staatsvolkes richtet sich gegen jede Bestrebung, irgendeine Form der Beherrschung oder Fremdherrschaft gegen seinen Willen durch einen anderen Staat dulden zu müssen. Das gilt sowohl für eine ehemalige Kolonie, die sich von der Kolonialherrschaft befreit und einen eigenen Staat errichtet hat, wie für einen Staat, der in eine schwere Krise geraten ist und auf Grund seiner ökonomischen und militärischen Schwäche unter die faktische Herrschaft eines mächtigen Staates zu geraten droht.⁴²

Bei den einzelnen Völkern, die das Staatsvolk, bzw. in entwickelter politischer Form eine Nation bilden, richtet sich das Selbstbestimmungsrecht vornehmlich nach innen auf die Organisation ihrer Existenz und Identität im Staatsverband. Die Prinzipien Deklaration von 1970 legt zwar den Schwerpunkt auf die äußere Dimension, den internationalen Aspekt des Selbstbestimmungsrechts, betont aber gleichzeitig die freie Entscheidung über den politischen Status und die Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung. Dieser interne Aspekt ist für die meisten Völker zum entscheidenden Ansatzpunkt ihres Selbstbestimmungsrechts geworden, in dem es um ihre ethnische Identität, ihre territoriale Verankerung, kulturelle Tradition sowie ihre ökonomische und politische Teilhabe geht.

Soweit sich die Völker auf ihren Status innerhalb der vorgegebenen Grenzen beschränken, handelt es sich um das Problem der Autonomie, tendieren sie aber zu einem Austritt aus dem Staatsverband und einer eigenen staatlichen Organisation, so handelt es sich um das Problem der Sezession. Beide Optionen sind nicht ausschließlich vom freien Willen des Volkes in der Minderheit abhängig wie z.B. in Kanada (Quebec) oder Spanien (Basken). Der Übergang von der Forderung nach Autonomie zu der nach Sezession kann auch durch die unerträglichen Bedingungen hervorgerufen bzw. geradezu erzwungen werden, die der Staat dem Volk auferlegt. Wie umgekehrt die Aufgabe des Ziels einer eigenen staatlichen Organisation und der Verbleib im alten Staatsverband durch eine bestimmte Konstellation des internationalen Kräfteverhältnisses hervorgerufen sein kann.

⁴² Vgl. Karl Doehring, Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, nach Art. 1 Rdnr. 31, S. 23.

3.3 „Inneres“ Selbstbestimmungsrecht

Wie bereits erwähnt, hat das nach innen gerichtete Selbstbestimmungsrecht unterschiedliche Dimensionen und Aspekte, die auch in sehr unterschiedlicher Weise gefährdet sein können.

Die territoriale Dimension des Selbstbestimmungsrechts betrifft das Siedlungsgebiet des Volkes, welches es als seine Heimat betrachtet. Dieser Begriff bezieht sich nicht auf irgendeine Heimat, die einem Volk geboten werden muss, sondern auf die Heimat, die durch ein bestimmtes, historisch definiertes Siedlungsgebiet gekennzeichnet ist. Die Geschichte kennt genügend Beispiele der Vertreibung und Verpflanzung von Bevölkerungen in eine neue „Heimat“ aus politischen oder ökonomischen Gründen.⁴³ Die Türken haben sie zum ersten Mal durch die türkisch-englische Joannina Konvention vom 17. 5. 1817 erfahren. Die Kurden wurden erstmals Opfer einer großangelegten Zwangsumsiedlung nach der Niederschlagung ihres Aufstandes im Jahr 1925, nachdem vorher schon die Deportation ein Mittel der Vernichtung der Armenier in den Jahren 1915/1916 gewesen war und die Zwangsumsiedlung 1922 im griechisch-türkischen Krieg gegen die Pontus-Griechen angewandt wurde.⁴⁴ Nach der Niederschlagung des letzten großen Aufstandes von 1937/38 erging ein Zwangsumsiedlungsgesetz, in dem geregelt wurde, dass „die nach Westanatolien zu deportierenden Kurden im Verhältnis zu der türkischen Bevölkerung mit dem Ziel der Assimilation in Gruppen von 5 % verteilt werden müssen und dass es per Gesetz verboten wird, dass sie sich in Dörfern, Stadtteilen als Arbeiter oder als Handwerker als Gruppen organisieren oder dass der Stamm geschlossen an einem Ort leben darf.“⁴⁵ Der deutsche Nationalsozialismus bediente sich dieses Instrumentariums und jüngst war der Balkan Schauplatz von Vertreibung und ethnischen Säuberungen. Die Rückkehr der nach 1948 aus dem neu gegründeten Israel und der nach 1967 vertriebenen palästinensischen Flüchtlinge in ihre Heimat bildet eines der zentralen Probleme der aktuellen Friedensgespräche zwischen Israelis und Palästinensern. Im Osten der Türkei haben während und durch den Krieg, durch Ausnahmezustand und systematische Repression über 3 Mio. Kurdinnen und Kurden ihre Heimat Kurdistan verlassen müssen. Verstreut über West- und Ostanatolien haben sie sich an den Rändern der großen Städte angesiedelt oder sind ins Exil im Ausland gegangen. Vertreibung und Flucht haben den Effekt einer Zwangsumsiedlung, des Verlustes der angestammten Heimat.

Aber nicht nur im oder nach einem Krieg haben Vertreibung und Umsiedlung eine Rolle gespielt. Die moderne Form ereignet sich in Verfolg ökonomischer Groß- und Infrastrukturprojekte wie vor allem Staudämme. Ob in der VR

⁴³ Vgl. Andrew Bell-Fialkoff, A Brief History of Ethnic Cleansings, in: Foreign Affairs, Summer 1993, S. 110 ff.

⁴⁴ Vgl. Yves Ternon, Der verbrecherische Staat. Völkermord im 20. Jahrhundert, Hamburg 1996, S. 139 ff., 288 ff.

⁴⁵ Ismail Besikci, Kürtlerin mechuri iskans, zit. nach Serdar Celik, Deutsch-türkische Staatspolitik gegen kurdischen Befreiungskampf, in: Rudolf Bürgel (Hrsg.), Deutsche Türkeiipolitik und ihre Auswirkungen auf Kurdistan, Stuttgart 1997, S. 31 ff., S. 45.

China, Indien, Afrika oder in der Türkei, derartige Staudammprojekte sind immer mit der Überschwemmung großer Siedlungsgebiete verbunden. Gerade das GAP-Projekt in Südostanatolien mit mehreren Großstaudämmen (Atatürk-, Ilisu-Damm) trifft die kurdische Bevölkerung, ohne dass sie bei der Planung und Entscheidung über diese Projekte beteiligt worden ist. Die Projekte treffen sie wie Naturkatastrophen und verletzen ihr Selbstbestimmungsrecht, ihr Recht auf ihre angestammte Heimat. Es ist nicht das kollektive Selbstbestimmungsrecht eines Volkes allein, was durch derartige Zwangsumsiedlungen verletzt wird, sondern zahlreiche weitere individuelle Menschenrechte werden dadurch unzulässig eingeschränkt. Es ist darüber hinaus der Aspekt der „Ressourcenfreiheit“, d.h. das Recht der freien Verfügung eines Volkes über die Naturreichtümer im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der beiden UN-Menschenrechtspakte, welches hier zur Disposition steht. Ein solches Recht steht Minderheiten grundsätzlich nicht zu. Selbst Versuche von Indigenen, sich auf ein solches Recht auf die eigenen Ressourcen zu berufen, wie im Lubicon Lake Band Fall, ist vom Menschenrechtsausschuss zurückgewiesen und als Beeinträchtigung kultureller Rechte eingestuft worden.⁴⁶ Wenn auch die Wasserressourcen des Tigris und Euphrat, die im Siedlungsgebiet des Kurdischen Volkes entspringen, wiederum ihm nicht ausschließlich gehören, so haben sie dennoch ein entscheidendes Mitbestimmungsrecht bei der Verwendung und Ausbeutung dieser Ressourcen. In seinem Sondervotum zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag über die Westsahara schrieb der Richter Dillard: „Das Volk hat über das Schicksal des Landes zu entscheiden und nicht das Land über das Schicksal des Volkes“⁴⁷

Die Folgen können im allgemeinen nicht durch Entschädigung oder durch die Zuweisung irgendeines neuen Siedlungsgebietes wiedergutmacht werden. Wenn der Verlust der Heimat durch Überschwemmung irreversibel ist, bleiben sie allerdings die einzige Form der Kompensation. Für die Zukunft ist eine frühzeitige und wirksame Beteiligung an dem Entscheidungs- und Planungsprozess derartiger Projekte eine unabdingbare Voraussetzung für die Achtung des Selbstbestimmungsrechts. Bei der Vertreibung durch den Krieg ist die Rückführung der Flüchtlinge und die materielle Unterstützung beim Wiederaufbau ihrer zerstörten Siedlungen die notwendige Konsequenz aus dem erlittenen Unrecht.

Eine zentrale Dimension des Selbstbestimmungsrechts betrifft die Achtung der ethnischen Identität eines Volkes und seiner kulturellen Besonderheit. Hier geht es um die Bewahrung und Selbständigkeit historisch gewachsener Eigenheiten, die nicht nur die Sprache und Religion, sondern alle Bräuche, Traditionen und Riten umfasst, sofern sie nicht die Selbständigkeit anderer Kulturen einschränkt oder gefährdet. Genauso wie der territorialen Dimension des Selbstbestimmungsrechts nur durch die Anerkennung eines kollektiven Rechts auf Siedlung und Heimat des Volkes entsprochen werden kann, ist auch das kulturelle Selbstbestimmungsrecht im weitesten Sinn ein kollektives

⁴⁶ Vgl. Manfred Mohr, Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz, in: Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staaten, Bonn 1997, S. 122 ff., S. 130.

⁴⁷ International Court of Justice, Reports 1975, S. 114.

Recht. D.h. dass ein solches Recht nicht allein durch die Gewährung des Gebrauchs der eigenen Sprache und der eigenen Bräuche durch die Angehörigen des Volkes eingelöst wird. Nicht das individuelle Angebot an einzelne Ansprüche zur Ausübung kultureller Eigenheiten entspricht dem Selbstbestimmungsrecht, sondern nur die Anerkennung der kollektiven Identität eines Volkes als historisches Subjekt der eigenen selbständigen Entwicklung führt zur Verwirklichung dieses Rechts. Das bedeutet z.B. konkret, dass sich das Selbstbestimmungsrecht nicht in Abwehransprüchen gegenüber Einmischungsversuchen von Regierung und Verwaltung in eigene kulturelle Initiativen und Aktivitäten erschöpft, sondern Leistungsansprüche an den Staat formuliert. Es genügt also nicht, den Angehörigen des Volkes zu erlauben, eigene private Schulen mit muttersprachlichem Unterricht und Pflege der eigenen kulturellen Tradition einzurichten. Der Anspruch geht auf gleichberechtigte Einrichtung derartiger Möglichkeiten im staatlichen Schul- und Erziehungswesen.

In der theoretischen Diskussion ist es üblich, zwischen der individuellen Ausrichtung des Minderheitenschutzes und dem kollektiven Charakter des Selbstbestimmungsrechts zu unterscheiden.⁴⁸ Der Minderheit wird als Gruppe grundsätzlich keine Rechte eingeräumt und der Minderheitenschutz soll nur als Individualrecht des einzelnen Angehörigen der Minderheit ausgestaltet werden. Diese Position wurde bereits bei der Formulierung des UN-Menschenrechtspaktes eingenommen, als ein Vorschlag abgelehnt wurde, eine Schutzbestimmung für Minderheiten einzuführen, da Minderheiten keine Rechtssubjekte seien.⁴⁹ Diese Individualisierung des Minderheitenschutzes ist weithin kritisiert worden. Sie dient jedoch jenen Staaten, die ihre ethnischen Minoritäten entweder garnicht anerkennen oder ihnen keine besonderen Rechte im Staatsverband einräumen wollen, als Argumentationsbasis gegen sie. So hat die Türkische Regierung während der Arbeiten zur Minderheiten-Deklaration eine deutliche Stellungnahme gegen die Anerkennung von Minoritäten abgegeben und ihre Mitglieder auf den Individualschutz der Menschenrechte verwiesen:

„According to the Turkish Constituion and other relevant legislation all Turkish citizens, without any exeption, enjoy equal rights and status. Hence, it is impssible to make any discrimination in favour of or against any person or group based on ethnic, religious or linguistic criteria. Apart from that we believe that the rights of the persons having ethnic, religious or linguistic differences should be considered within the framework of individual human rights.“⁵⁰

Abgesehen davon, dass diese Stellungnahme ganz offensichtlich von der Absicht diktiert worden ist, überhaupt die Existenz von Minderheiten oder von Minderheiten-Problemen zu leugnen, bietet der Verweis auf den individuellen

⁴⁸ Vgl. Manfred Mohr, Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz (Anm. 46), S. 131; Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 10), S. 97 f.; Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, S. 140 ff.

⁴⁹ UN Doc.E/CN.4/641, Annex II.

⁵⁰ UN-Doc. E/CN.4/1992/48, S. 14

Menschenrechtsschutz keine Lösung für die Probleme von Minderheiten. Denn diese sind Gruppen, die wie die Völker auch eine eigene Identität haben, die nur in der Gemeinsamkeit der Gruppe geschützt werden kann. Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes drückt dies, wenn auch unvollkommen und unzureichend in der Formulierung aus, dass die Angehörigen der Minderheiten die genannten Rechte „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe“ wahrnehmen. Und in der Tat kann auch das einzelne Gruppenmitglied nur dann adäquat geschützt werden, wenn die ganze Gruppe in ihrer Existenz geschützt wird. Es ist deshalb einleuchtend und überzeugend, wenn aus der Formulierung des Art. 27 ein Bestandsschutz für Minderheiten abgeleitet wird.⁵¹ Ist aber die Existenz und Identität einer ethnischen, sprachlichen oder kulturellen Minderheit zu schützen und zu garantieren, dann verschwimmt der Unterschied zwischen Individual- und Kollektivrechten, dann ist die Begrenzung des Minderheitenschutzes auf individuelle Ansprüche nicht mehr haltbar. Der Schutz der Identität verlangt die Erhaltung ihrer Besonderheit, die Anerkennung ihres besonderen Beitrages für die gemeinsame Kultur und den Reichtum des gemeinsamen geschichtlichen Erbes, was nur durch die Gewährung von kollektiven bzw. Gruppenrechten erreicht werden kann.⁵²

Diese Konsequenz wird besonders deutlich beim Schutz indigener und autochthoner Völker bzw. Ureinwohner. Die Schwierigkeit, sie unter den Minderheitenschutz zu fassen oder ihnen das Selbstbestimmungsrecht der Völker zuzuerkennen wird bereits in der von der UNO entwickelten Definition, die den Begriff der Minderheit vermeidet, deutlich:

„Indigenous communities, peoples and nations are those which, having historical continuity with pre-invasion or 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-domination sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as their basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.“⁵³

Diese Definition liegt den Arbeiten der Working Group on Indigenous Peoples zugrunde, die 1994 eine „Draft United Declaration on the Rights of Indigenous Peoples“ verabschiedet hat. In ihr sind die Ureinwohner ausdrücklich als Völker anerkannt, was schon dadurch unterstrichen wird, dass die ursprüngliche Bezeichnung der „indigenous populations“ in „indigenous peoples“ geändert wurde:

„by recognizing that the rights of indigenous peoples must be treated as distinct from the minorities issue and by establishing the Working

⁵¹ So z.B. Christian Tomuschat, Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983, S. 960.

⁵² So auch Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 15), S. 143.

⁵³ UN-Doc./CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8

Group, thereby giving indigenous peoples a forum for standard-setting activities as well as a place to raise matters of concern to them.⁵⁴

Dies entspricht dem eigenen Verständnis der Ureinwohner, die immer ihre Einstufung als Minderheit abgelehnt haben.⁵⁵

Dennoch haben die UNO und die einzelnen Staaten daraus nicht die völkerrechtliche Konsequenz gezogen, den indigenen Völkern das uneingeschränkte Selbstbestimmungsrecht mit eigenen Souveränitätsrechten (Naturreichtümer, Eigenstaatlichkeit) einzuräumen. Wie es die ILO-Konvention 169 in Art1. 1 Abs. 3 ausdrückt:

„The use of the term ‘people’ in this convention shall not be construed as having any implication as regards the rights which may attach to the term under international law“

Selbst wenn der Entwurf der Ureinwohner-Deklaration in Art. 3 sagt, dass „indigene Völker das Recht auf Selbstbestimmung haben“, tendiert die Praxis speziell des Menschenrechtsausschusses aber auch von Ländern wie Kanada dahin, dieses Recht im Anwendungsbereich des Minderheitenschutzes gem. Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes zu belassen. Das bedeutet aber, dass in diesen Fällen die trennende Unterscheidung zwischen individuellem und kollektivem Recht vollkommen verschwindet. Ob man die Rechte der indigenen Völker nun als Minderheiten- oder Selbstbestimmungsrecht bezeichnet, sicher ist ihr kollektiver Charakter, der sich im Rahmen des „inneren“ Selbstbestimmungsrechts bewegt.⁵⁶ So ist in der Diskussion um den Deklarationsentwurf ausdrücklich anerkannt worden:

„Indigenous Peoples have the collective right to live in freedom, peace and security as distinct peoples and to full guarantees against genocide or any other act of violence...“⁵⁷

Das Beispiel der indigenen Völker macht nach allem folgendes klar: Der theoretische Unterschied zwischen individuellen und kollektiven Rechten wird zunehmend irrelevant vor allem dort, wo es sich um ethnische Minderheiten handelt, die einen Schutz ihrer Existenz und Identität beanspruchen können. Ein derartiger Schutz ist nur im Rahmen eines kollektiven Rechtsanspruchs der Gemeinschaft zu gewährleisten. Zum andern begrenzt sich ihr Rechtsanspruch allerdings auf bestimmte Selbstbestimmungsrechte innerhalb des Staates, die sich an dem Schutzziel der Identitätswahrung orientieren. Dazu gehört ein bestimmter, historisch gewachsener territorialer, kultureller,

⁵⁴ UN-Doc./CN.4/Sub.2/1993/29, S. 13.

⁵⁵ Vgl. Rudolfo Stavenhagen, Background Paper, United Nations Seminar on the Effect of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations Between Indigenous Peoples and States, in: UN-Doc. HR/GENEVA/1989/Sem.1/BP.3, S.15; Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht (Anm. 15)S. 137; Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 10) S. 92 f.

⁵⁶ Vgl. Catherine Brölmann, Marjoleine Zieck, Indigenous Peoples, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (eds.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht 1993, S. 216.

⁵⁷ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29, S. 52.

ökonomischer aber auch politischer Rahmen, der von der dominanten Bevölkerung im Staat berücksichtigt und geschützt werden muss.

3.4 Politische Selbstbestimmung - Autonomie

Der uneingeschränkte Rechtsanspruch auf Selbstbestimmung, wie er den Völkern – also den Kurden - zusteht, hat vor allem einen politischen Schutzinhalt, der über einfache politische Partizipation mittels Vereinigungen, Organisationen und Wahlen sowie Repräsentanz in den Medien hinausgeht. Sie wird am besten mit dem Begriff der Autonomie oder auch Selbstverwaltung umschrieben, um deutlich zu machen, dass es sich um die politische Organisation innerhalb des Staates handelt. Für viele Autoren ist dies die einzige Form effektiver Garantie des Minderheiten- und Selbstbestimmungsrechts.⁵⁸ Allerdings ist bei dem Begriff der Autonomie darauf hinzuweisen, dass bei ihm genauso wie bei den Begriffen Volk und Minderheit es an einer völkerrechtlich exakten Definition mangelt. Als unbestimmter Rechtsbegriff bedarf er der inhaltlichen Ausgestaltung und Festlegung durch die betroffenen Parteien, d. h. die staatliche Regierung und die Repräsentanten des Volkes/Minderheit.⁵⁹ Der Autonomiestatus ist also nicht allgemein und abstrakt zu definieren, sondern hängt von der Aushandlung zwischen den beiden Parteien ab. Nur eines ist unabhängig von allen Besonderheiten Grundlage der Autonomie: so vielfältig die Formen der Autonomieregelungen und Selbstverwaltung der Völker entsprechend den historisch gewachsenen Verhältnissen auch sein können, sie erfolgen alle innerhalb der definierten staatlichen Grenzen und schließen eine separate staatliche Organisation aus.⁶⁰

Über diese Grundentscheidung hinaus gibt es kein feststehendes oder irgendwie bevorzugtes Modell von Autonomie. Doch alle Varianten beinhalten ein gewisses Maß an Eigenständigkeit und Unabhängigkeit vom zentralen und nationalen Einfluss der Regierung. Von ihnen sind allerdings in der Regel gewisse Kompetenzen ausgenommen, die zu den souveränen Vorrechten der zentralen Regierung gehören wie Währungs- und Finanzfragen, die Verteidigungs- und Außenpolitik. Aber auch hier gibt es durchaus funktionierende und die Souveränität der Regierung nicht beeinträchtigende Regelungen, wo die beiden Teile eines durch eine Staatsgrenze getrennten Volkes separate (außen)politische Beziehungen zueinander eingerichtet haben. Als Beispiel können die Azeris dienen, die z.Zt. der Sowjetunion in der Republik Aserbaidschan und im Norden des Irans wohnten und eigenständige politische Beziehungen zueinander unterhielten.

Jede Autonomieregelung hat zweifellos ein bestimmtes Maß an Dezentralisation zur Folge, und wird deshalb von stark zentralistisch

⁵⁸ Vgl. Peter Pernthaler, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts, Wien o.J., S. 19.

⁵⁹ Vgl. Rudolf Bernhardt, Federalism and Autonomy, in: Yoram Dinstein (Hrsg.) Models of Autonomy, Dordrecht 1981, S. 26 f.

⁶⁰ Vgl. Hurst Hannum, Documents on Autonomy and Minority Rights, Introduction, Dordrecht 1993, S. XV, der 21 aktuelle und 10 historische Autonomiebeispiele ausgewertet hat.

organisierten Staaten und ihren Regierungen, wie z.B. Frankreich (Korsika) oder die Türkei, zumeist abgelehnt oder nur mit äußerstem Misstrauen betrachtet. Es besteht die Befürchtung, dass alle Formen der Autonomie letztlich zur Desintegration des Staates und zur Separation und Sezession führen.⁶¹ Deshalb wird mitunter die Autonomie nur für kleine Bevölkerungen, wie isoliert wohnende Ureinwohner, empfohlen, die in Eigenstaatlichkeit gar nicht lebensfähig wären. Es gibt auch Stimmen, die die Assimilation befürworten, da jede unterschiedliche Behandlung von Menschen auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinschaft bei anderen Gruppen auf Widerstand und Ausgrenzung führten, woraus letztlich ethnische Konflikte entstünden.⁶² Generell sei ein System mit anerkannten Minderheiten auch ökonomisch weniger effektiv und leistungsfähig, da diese weniger flexibel und mobil seien. Auf jeden Fall ist die Empfindlichkeit gegenüber Autonomieregelungen nicht nur in Europa sondern weltweit immer noch sehr stark.⁶³

Umgekehrt wird allerdings mit großer Berechtigung und den besseren Beispielen argumentiert, dass Autonomieregelungen gerade zur Lösung von ethnischen Konflikten und Minderheitsproblemen besser geeignet seien.⁶⁴ Bekannte Beispiel gelungener Autonomieregelungen durch internationale Verträge oder innerstaatliche Vereinbarungen sind die Aland-Inseln, Südtirol, Grönland und die Färöer-Inseln. So bestätigte z.B. der Premier der autonomen Regierung von Grönland 1993, „that developments over the past 11 years had shown that the recognition of indigenous peoples and the right to self-determination were not destructive to State unity“.⁶⁵ Gleiches gilt für die Einrichtung autonomer Gemeinschaften der Katalanen, Basken und Galizier in Spanien,⁶⁶ selbst wenn ein Teil der Basken sezessionistische Pläne auch mit Gewalt vertritt (Vgl. Anhang Nr. 1). Die Möglichkeiten politischer Partizipation sind im Rahmen von Autonomielösungen für Angehörige von Minderheiten wesentlich besser, da sie die Organisation ihres politischen Willens zunächst autonom vornehmen können und ihn dann besser über die

⁶¹ Vgl. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979, S. 261; Bengt Broms, *Autonomous Territories*, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. I, 1992, S. 312; Stefan Oeter, *Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau*, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Teil 2, Berlin 1994, S. 494

⁶² Vgl. Douglas Sanders, *Collective Rights*, in: *Human Rights Quarterly* 13 (1991), S. 375.

⁶³ Vgl. Heinrich Klebes, *Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten*, in: *Europäische Grundrechtszeitschrift* 22 (1995), S. 266, Fn. 22.

⁶⁴ Vgl. Hans-Joachim Heintze, *Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten*, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn 1997, S. 16 ff., 24.

⁶⁵ UN-Doc./CN.4/Sub.2/1993/29, S. 13. Vgl. I. Foighel, *A Framework for Local Autonomy: The Greenland Case*, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), *Models of Autonomy*, Dordrecht 1981, S. 26 f. Eine demgegenüber sehr kritische Analyse des Autonomiemodells der Färöer liefert L. Lyck, *Lessons to be Learned on Autonomy and on Human Rights from the Faeroese Situation Since 1992*, in: *Nordic Journal of International Law* 64 (1995), S. 484.

⁶⁶ Vgl. Stefan Oeter, *Die rechtliche Stellung von Minderheiten in Spanien*, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Teil 1, Berlin 1993, S. 400. Zu Italien und Südtirol vgl. Karin-Oellers-Frahm, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien*, in: Jochen A. Frowein u.a. (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, S. 192 ff.

eigenen Institutionen und Parteien in den staatlichen Gesamtprozess einbringen können. Sie entgehen so der Marginalisierung, Zersplitterung und politischen Ausgrenzung durch eine Mehrheitsherrschaft. Ist der Einfluss ihrer Stimme durch ein Mitspracherecht institutionell garantiert, so ist auch ihre Bereitschaft größer, sich auf den demokratischen Prozess im Staat einzulassen und an ihm aktiv teilzunehmen. Neben der Integration des durch eine Autonomieregelung geschützten und anerkannten Volkes gewinnt auch die Demokratie einer Staatsorganisation insgesamt. Deswegen wird oft die Autonomie als Instrument des „inneren“ Selbstbestimmungsrechts mit der Forderung nach Demokratisierung der Staatsorganisation in Verbindung gebracht.⁶⁷ Die Gewährung von Autonomie ist ein Faktor der Demokratie.

Da es für die Autonomie weder ein staatsrechtliches noch ein völkerrechtliches Modell gibt, haben einige Autoren versucht, einzelne Organisationsformen und Autonomieeinrichtungen vorzuschlagen. Dies hat z. B. A. Eide im Rahmen der UNO getan, und folgende Maßnahmen zur Diskussion gestellt:

- „(a) Advisory and decision-making bodies in which minorities are represented, in particular with regard to education, culture and religion;
- (b) Elected bodies and assemblies (‘parliaments’) of national or ethnic, religious and linguistic minorities;
- (c) Self-administration (functional autonomy, cultural autonomy) on a non-territorial basis by a minority of matters which are essential to its particular identity, such as the development of its language or its religious rites;
- (d) Decentralized or local forms of government or autonomous arrangements on a territorial and democratic basis, including consultative, legislative and executive bodies chosen through free and periodic elections without discrimination;
- (e) Special measures to ensure minority representation in the legislature and other bodies of the national society...“⁶⁸

Um eine überschaubare Ordnung in die verschiedenen Formen und Regelungen der Autonomie zu bringen, wird die Unterscheidung zwischen funktioneller, territorialer, personaler und kultureller Autonomie vorgeschlagen.⁶⁹

Unter funktioneller Autonomie wird ein Modell verstanden, in dem bestimmte staatliche Funktionen und Rechte auf privatrechtliche Vereinigungen übertragen werden, die das in der Minderheit befindliche Volk gebildet hat. Diese privaten Vereine, Stiftungen, Gesellschaften und Organisationen übernehmen damit Aufgaben z.B. der Kultur, Erziehung, Bildung, der Medien oder Religion, die für die Identität des Volkes und seine gesellschaftliche Entwicklung im Staat besonders wichtig sind. Die Regierung des Staates muss

⁶⁷ Vgl. D. Brühl-Moser, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz, Basel 1994, S. 232.

⁶⁸ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4, S. 4, para.17.

⁶⁹ Vgl. Hans-Joachim Heintze, Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten,(Anm.64), S. 37 ff.

diese juristischen Personen des privaten Rechts mit staatlichen Aufgaben betrauen, was Formen der mittelbaren Staatsverwaltung einschließt. Als gelungenes Beispiel dieses Typs wird auf die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein verwiesen, die ihre Rechte und Interessen mittels Personalkörperschaften auf freiwilliger Basis kollektiv ausübt. Diese Organisationsform wird finanziell durch die Landesregierung unterstützt, gleichzeitig wird die parlamentarische Vertretung dadurch gesichert, dass die dänische Minderheit von der parlamentarischen 5 v.H. Sperrklausel ausgenommen wird. Die Landesregierung von Schleswig-Holstein spricht von der „inneren Souveränität“ der dänischen Minderheit. Mag auch der tatsächliche Erfolg dieses Modells stark davon geprägt sein, dass die dänische Minderheit jenseits der Grenze einen Schutzstaat hat und der deutschen Minderheit in Dänemark ähnlich Rechte eingeräumt werden, so ist doch mit dieser Autonomieregelung eine wenig aufwendige Form des Schutzes von Minderheitenrechten gelungen.⁷⁰

Bei der territorialen Autonomie erhält ein bestimmtes Gebiet innerhalb des Staates einen Sonderstatus. Damit übernimmt in diesem Fall eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft die ihr von der zentralen Regierung übertragenen Aufgaben in Selbstverwaltung, die weit über kulturelle und Bildungsangelegenheiten hinausgehen können. Diese Aufgaben können sich auf Maßnahmen der Infrastruktur, des Verkehrs, der ökonomischen und ökologischen Entwicklung, der Industrieansiedlung etc. erstrecken. Für diese Zwecke müssen repräsentative Selbstverwaltungsorgane geschaffen werden sowie eine gewählte Volksvertretung, um eine demokratische Legitimation sicherzustellen. Die Finanzierung dieser Autonomieform kann z.B. dadurch erfolgen, dass der Gebietskörperschaft eine eigene Steuerhoheit eingeräumt wird, so dass sie nicht von den Finanzaufweisungen des Zentralstaates abhängig ist. Für Konflikte zwischen der die Autonomie gewährenden Regierung und den Organen der autonomen Region müssen besondere Institutionen zur Streitschlichtung geschaffen werden.

Territoriale Autonomie ist nur eine Organisationsform für Völker oder Minderheiten, die in einem territorial abgegrenzten Gebiet siedeln und über ein historisch gewachsenes Gemeinschaftsbewusstsein verfügen. Sie umfasst dann auch nur die Angehörigen, die in diesem Gebiet wohnen, nicht aber jene, die außerhalb der Gebietsgrenzen siedeln. Die autonome Gebietskörperschaft muss allerdings auch sicherstellen, dass nunmehr die Teile der Bevölkerung, die im autonomen Gebiet zur Minderheit geworden sind, ihre Rechte garantiert bekommen.

Aktuell finden wir diese Art der Autonomieregelung vorwiegend in Europa, aber außer einer eigenen Exekutivverwaltung und einer gewählten Volksvertretung mit wiederum unterschiedlichen Kompetenzen, haben sie kaum weitere Gemeinsamkeiten. Während Frankreich trotz starker Vorbehalte Korsika in begrenztem Maßstab einen autonomen Status im Verwaltungsbereich eingeräumt hat aber immer noch den Wunsch nach

⁷⁰ Vgl. Knut Ipsen, Die Minderheitensituation im dänisch-deutschen Grenzraum, in Manfred Mohr (Hrsg.), Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes, (Anm. 10), S. 276 ff.

eigenen Gesetzgebungskompetenzen ablehnt, hat Italien Südtirol Gesetzgebungsbefugnisse eingeräumt (Vgl. Anhang Nr. 2). Noch weiter gegangen ist Finnland bei den Åland-Inseln, die faktisch aus der Rechtsordnung des Mutterstaats herausgelöst worden sind. Auch die bereits erwähnten Färöer-Inseln und Grönland gehören zu diesem Typ territorialer Autonomie. Sie zeigen aber, dass Autonomieregelungen weder statisch noch juristisch festgelegt sind, sondern sich den jeweiligen historischen Gegebenheiten und zukünftigen Entwicklungen anpassen lassen.

Die personale Autonomie ist von einem bestimmten abgegrenzten Territorium unabhängig und findet dort Anwendung, wo die Angehörigen eines Volkes nicht in einem geschlossenen Gebiet siedeln. Auch ihre Teilnahme am politischen Prozess wird durch Ausnahmeregelungen im Wahlrecht und Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Personalkörperschaft mit begrenzter Finanzhoheit und zusätzlicher Finanzierung durch den Staat gesichert. Als Beispiel einer derartigen personalen Autonomieregelung wird auf die Kulturautonomie in Estland verwiesen.⁷¹

Unter kultureller Autonomie wird schließlich die autonome Selbstverwaltung der kulturellen Angelegenheiten eines Volkes, also eines Teilaspekts seines Lebens, verstanden. Wenn es der Minderheit vor allem darauf ankommt, im Erziehungs-, Bildungs-, und Kulturbereich über staatsfreie Institutionen zu verfügen, um darüber die Zusammengehörigkeit und Identität zu sichern, ist dieses Konzept begrenzter Autonomie angebracht. Die Gefahr der Abgrenzung von der Mehrheitskultur sowie Isolierung und Entfremdung der Minderheit könnte allerdings zu Separationstendenzen führen, wenn auf das Trennende der Kulturen größeres Gewicht gelegt wird als auf die Einheit einer multikulturellen Staatsorganisation. Zu dieser kulturellen Identität wird allerdings auch die Möglichkeit gehören, mit den Volksangehörigen jenseits der Staatsgrenzen ungehindert Verbindung aufrecht zu erhalten. Denn kulturelle Identität darf nicht durch Grenzen behindert und abgeschnitten werden, sie kann grenzüberschreitend sogar eine wichtige Brückenfunktion zwischen den Völkern und Staaten erfüllen.

Trotz zahlreicher Beispiele und ihrer positiven integrierenden Rolle kann man allerdings nicht davon ausgehen, dass die Völker und Minderheiten einen Rechtsanspruch auf Autonomie hätten, wie manche es begründen wollen.⁷² Derzeit gibt es keine internationale Konvention und auch kein Völkergewohnheitsrecht, die einen solchen Anspruch begründen könnte. Auch das in Minderheitenfragen sehr aufgeschlossene Kopenhagener Dokument des KSZE vom 29. Juni 1990 spricht lediglich von der Autonomie als Möglichkeit nicht aber als Rechtsanspruch. Alle Bemühungen, in das Europäische Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten eine Vorschrift über Autonomie aufzunehmen, scheiterten.⁷³ Die Badinter-Kommission bekräftigt

⁷¹ Vgl. Otto Kimminich, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz 1989, S. 194.

⁷² So z.B. Douglas Sanders, Is Autonomy a Principle of International Law?, in: Nordic Journal of International Law 55 (1986), S. 17.

⁷³ Vgl. H. Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechtszeitschrift 22 (1995), S. 266.

zwar in ihrem Gutachten aus dem Jahr 1992 für alle in einem Staat lebenden ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gruppen „ein Recht auf Anerkennung ihrer Identität nach internationalem Recht“, verbindet es aber nicht mit einem Anspruch auf Autonomie.⁷⁴ Lediglich den Ureinwohnern und indigenen Völkern wird in dem Entwurf der „Deklaration über die Rechte der indigenen Völker“ ein Recht auf Autonomie als Ausdruck ihres Selbstbestimmungsrechts eingeräumt:

„Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry by non-members, as well as ways and means for financing these autonomous functions.“⁷⁵

Dies entspricht bereits einer weitgehenden Praxis verschiedener Staaten wie die USA, Kanada, Nicaragua und die Philippinen, die ihren indigenen Völkern einen Autonomiestatus in der einen oder anderen Form zugestanden haben.⁷⁶ Die bekannte Resolution 688 (1991), mit der der UN-Sicherheitsrat im Nordirak eine autonome Schutzzone für die gefährdeten Kurden eingerichtet und sie der Souveränität des Iraks weitgehend entzogen hat, kann trotz der internationalen Akzeptanz kaum als Durchbruch zu einer allgemeinen Anerkennung der Autonomie als Rechtsanspruch gewertet werden. Erwähnt werden sollte schließlich, dass die Nationalitätenfrage in der ehemaligen Sowjetunion durch die Einrichtung verschiedener Autonomieformen (Autonome Republiken, Autonome Gebiete, Autonome Bezirke) neben den Unionsrepubliken in anerkannt vorbildlicher Weise geregelt worden war.⁷⁷ Die Verfassung der Russischen Föderation von 1993 enthält in Art. 65 ebenfalls einen Anspruch auf Autonomie,⁷⁸ was sie in dieser Hinsicht zum Vorbild für Verfassungen multiethnischer Staaten machen könnte.

Diese Beispiele, so zukunftsweisend sie auch sein mögen, genügen dennoch nicht, um von einem völkergewohnheitsrechtlichen Anspruch auf Autonomie für Völker und Minderheiten sprechen zu können. Dafür fehlt es an einer allgemeinen Praxis der Staaten von längerer Dauer. Hinzu kommen müsste auch, dass die Staaten davon überzeugt sind, zu dieser Praxis rechtlich verpflichtet zu sein. Davon kann aber keine Rede sein. Ist ein Rechtsanspruch auf Autonomie also nicht begründbar, so bedeutet das jedoch nicht, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker staatsrechtlich und organisatorisch gleichsam ins Leere läuft. Denn Autonomie ist nicht die einzige Verwirklichungsform des Selbstbestimmungsrechts. Eine andere ist der

⁷⁴ Badinter-Kommission, Gutachten Nr. 2, in: *European Journal of international Law* 3 (1992), S. 184.

⁷⁵ Vgl. Art. 31; UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29.

⁷⁶ Vgl. R. Lapidoth, *Autonomy: Potential and Limitations*, in: *International Journal of Group Rights* 1 (1994), S. 274.

⁷⁷ Vgl. Art. 85 der Verfassung von 1977; Hans-Joachim Heintze, *Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts* (Anm. 64), S. 33.

⁷⁸ Vgl. *Europäische Grundrechtszeitschrift* 21 (1994), S. 519.

Föderalismus, der ebenfalls in den unterschiedlichsten Varianten den Schutz von Völkern als Minderheiten in einem Staat garantieren kann.

3.5 Politische Selbstbestimmung - Föderalismus

Die föderale Konstruktion des Bundesstaates baut zwar staatsrechtlich ebenfalls auf dem Prinzip der Autonomie auf, verwirklicht diese aber doch auf andere Weise. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass Autonomie immer nur eine Teilordnung konstituiert, der Föderalismus aber die Einzelstaaten in die Gesamtordnung des Bundesstaates eingliedert. Die Autonomie stellt stärker auf die separate Eigenständigkeit eines Gebietes durch Selbstverwaltung und Gesetzgebung ab, der Föderalismus verbindet beides mit der stärkeren Vernetzung und Verknüpfung der Gliedstaaten untereinander und mit dem Bundesstaat. Die Bindung von Gliedstaaten untereinander und an den Gesamtstaat wie auch umgekehrt ist ein wesentliches Moment der föderalen Konstruktion. Die Eigenständigkeit der Gliedstaaten ist über gemeinsame Entscheidungs-, Kontroll- und Vollzugsgewalt rückgekoppelt an den Bundesstaat. Dieser kann in vielen Fragen nicht allein entscheiden, ebenso wie die Gliedstaaten in einer Art vertikaler Gewaltenteilung an die Entscheidung der Zentralgewalt gebunden sind. Das autonome und das föderale Konzept bauen beide auf der Eigenständigkeit abgegrenzter Gebiete in einem Gesamtstaat auf. Der Föderalismus enthält jedoch die Verpflichtung zur Kooperation in allen zentralen Angelegenheit, welche das Konzept der Autonomie nicht kennt.⁷⁹ So bezieht sich die föderale Politik der einzelnen Gliedstaaten grundsätzlich nicht nur auf sich, wie im Fall der Autonomie, sondern auf den gesamten Bundesstaat. Zwischen den Gliedstaaten herrscht das Verhältnis der Gleichheit und des Ausgleichs, um eine Balance und Gleichgewichtigkeit der einzelnen Teilstaaten im Rahmen des Bundesstaates herzustellen.⁸⁰

Inhaltlich differieren Autonomie und Föderalismus insofern wenig, als die Kompetenzübertragungen von der Bundesebene auf die Gliedstaaten ähnlich weitgehend sein können. Das betrifft die Gesetzgebung in eigenen Volksvertretungen, die Selbstverwaltung nicht nur in kulturellen, sondern auch ökonomischen, infrastrukturellen und Sicherheitsbereichen (Polizei), eine eigene Gerichtsbarkeit und ein eigenes Schul- und Universitätssystem. Lediglich die Verbindung zur Bundesebene und die wechselseitige Verantwortlichkeit im Zusammenspiel der Gliedstaaten mit dem Zentralstaat sind im Föderalismus stärker ausgebildet. Ansonsten bleiben vornehmlich Währungs-, Außen- und Verteidigungspolitik auch in dieser Staatsorganisation dem Bundesstaat vorbehalten. Auch das föderale System ist entsprechend den historischen Bedingungen äußerst variabel und flexibel. Gerade das Beispiel Belgiens zeigt in welchem dynamischen Maße der Föderalismus jeweils neu

⁷⁹ Vgl. Rudolf Bernhardt, *Federalism and Autonomy*, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), *Models of Autonomy*, Dordrecht 1981, S. 26 f.

⁸⁰ Vgl. Yoram Dinstein, *The Degree of Self-Rule of Minorities in Unitarian and Federal States*, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, (Anm. 56), S. 235

auftauchenden Anforderungen und Entwicklungen angepasst werden kann (Vgl. Anhang Nr. 3).

Der gemeinsame Ausgangspunkt von Autonomie und Föderalismus - die Eigenständigkeit der Gebiete - machen es verständlich, dass nicht nur die jeweiligen Konzepte verschiedene Varianten und Formen in der Realität aufweisen,⁸¹ sondern auch viele Überschneidungen und Mischformen aufweisen. So hat sich das ursprüngliche Modell der Autonomie, welches das „System der autonomen Gemeinschaften“ in Spanien charakterisiert, im Laufe der Jahrzehnte immer mehr zu einem föderalen System der Dezentralisierung und Selbstverwaltung mit allerdings erheblichen eigenständigen Kompetenzen der autonomen Provinzen entwickelt.⁸² Die ehemalige Sowjetunion hatte als Bundesstaat mit ihrem Nebeneinander von Autonomen Gebieten und 15 Unionsrepubliken eine Mischform des ethnischen Föderalismus entwickelt, die den zahlreichen Ethnien anerkanntermaßen einen hohen Grad an Selbständigkeit gewährte. Der sowjetische Föderalismus wird denn auch nicht für das Scheitern der Sowjetunion verantwortlich gemacht.⁸³ Gleiches gilt auch für den Föderalismus des früheren Jugoslawiens und der CSFR.

Belgien wiederum repräsentiert einen nach Sprachgruppen gegliederten ethnischen Föderalismus, der im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte durch mehrere Verfassungsänderungen eine deutlich zentrifugale Dynamik entwickelt hat (Vgl. Anhang Nr 3).⁸⁴ Dennoch sind die bindenden Elemente auch des belgischen Föderalismus immer noch größer als in einem Autonomiemodell. Wie groß das Vertrauen in die integrative Kraft des Föderalismus ist, hat der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 939 (1994) wiederum gezeigt, mit der er für Zypern eine Föderationsregelung anstrebt. Ebenso haben sich die ehemaligen Kriegsgegner in Bosnien-Herzegowina, die kroatische und die muslimische Bevölkerungsgruppe, am 14. Mai 1994 für das Modell einer Föderation entschieden, um den weiteren Zerfall der Region und die Segregation der Konfliktparteien zu verhindern. Dass diese Föderation auf Druck der internationalen Kontaktgruppe zustande kam, ist kein Manko des Konzepts, sondern zeigt nur seine Attraktivität für die Lösung ethnischer Konflikte und ihrer Folgeprobleme.⁸⁵

Ohne auf weitere Beispiele einzugehen (vgl. Anhang) lässt sich sagen, dass dem Föderalismus allgemein ein großes Potenzial zuerkannt wird, die Konflikte zu lösen, die sich aus den multiethnischen Konstellationen des modernen Staatensystems ergeben. Kein Konzept scheint besser geeignet, den Schutz von Völkern und Minderheiten zu garantieren und das Recht auf

⁸¹ Unterschiedliche Varianten des Föderalismus finden wir z.B. in Belgien, Deutschland, Schweiz und USA; vgl. Anhang..

⁸² Vgl. Stefan Oeter, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Spanien, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin 1993, S. 369 ff.; Vgl. Anhang Nr. 1.

⁸³ Vgl. C. Schreuer, The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?, in: European Journal of International Law 4 (1993), S. 447 ff., 468.

⁸⁴ Vgl. A. Alen, Belgien: ein zweigliedriger und zentrifugaler Föderalismus, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 50 (1990), S. 541.

⁸⁵ Vgl. M.-J. Calic, Der Krieg in Bosnien-Herzegowina, Ursachen - Konfliktstrukturen - Internationale Lösungsversuche, Frankfurt a.M. 1995, S. 196 ff.

Selbstbestimmung einzulösen, als das föderale Prinzip. Insbesondere wird in ihm ein Lösungsansatz zur Verhinderung der Sezession gesehen,⁸⁶ und es wird auch deshalb für das tauglichste Instrument zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts gehalten.⁸⁷ Denn die Furcht vor der secessionistischen Dynamik des Selbstbestimmungsrechts ist einer der Hauptgründe dafür, es den Völkern vorzuenthalten. Die Praxis des Föderalismus hat aber in fast allen Fällen erwiesen, dass die Spannung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Recht auf territoriale Integrität der Staaten am besten durch eine föderale Organisation gemeistert werden kann.

3.6 „Äußeres“ Selbstbestimmungsrecht - Sezession

Wie bereits mehrfach angedeutet, ist das Selbstbestimmungsrecht in letzter Konsequenz die völkerrechtliche Grundlage für die Sezession, das Recht auf eine eigene staatliche Organisation. Wenn auch die PKK auf diesen Schritt ausdrücklich verzichtet hat, ist hier dennoch kurz auf diese Alternative zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts einzugehen, weil sie Inhalt und Umfang des „inneren“ Selbstbestimmungsrechts noch genauer beleuchtet.

In der ohnehin schwachen Ausformung des Selbstbestimmungsrechts in der UNO-Charta hatte die Sezession als Alternative ihrer Verwirklichung keinen Platz. 1961 hatte der UN-Sicherheitsrat die Sezessionsbewegung Katangas in seiner Resolution 169 als illegal verurteilt, obwohl die Bewegung bereits bedeutende Teile der Provinz unter Kontrolle hatte. Ebenso wenig fand das Sezessionsbestreben Biafras 1967 bis 1969 die Unterstützung der Vereinten Nationen. Und noch 1970 erklärte der damalige UNO-Generalsekretär U Thant:

„Die UNO hat niemals das Prinzip der Sezession eines Teils von einem Staat akzeptiert und wird es auch niemals, denke ich, akzeptieren.“⁸⁸

Diese Position war bereits 1964 von den Staats- und Regierungschefs der Blockfreien Staaten auf ihrer Konferenz in Kairo eingenommen worden, wo sie ein eindeutiges Bekenntnis zur territorialen Integrität der Staaten ablegten.⁸⁹ Die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) hat diese Haltung im Grunde bis in die neunziger Jahre vertreten wie das Beispiel Eritrea zeigt. Sie hat die Eritreische Befreiungsbewegung und ihren Kampf um einen eigenen Staat nie anerkannt, bis sie 1993 vor das Ergebnis der Unabhängigkeit Eritreas von Äthiopien und die separate Staatsgründung gestellt wurde.

⁸⁶ Vgl. Allen Buchanan, Self-Determination and the Right to Secede, in: Journal of International Affairs 45 (1992), S. 347.

⁸⁷ Vgl. Christian Tomuschat, Self-Determination in a Post-Colonial World, in: C. Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, Dordrecht 1993, S. 16.

⁸⁸ Vgl. L. C. Buchheit, Secession. The legitimacy of self-determination, New Haven, London 1978, S. 87.

⁸⁹ Vgl. Heather A. Wilson, International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, Oxford 1988, S. 23.

Der Prozess der Dekolonisation hatte allerdings gezeigt, dass die Realität den politischen Positionen vorausgeeilt war, und sich auch in der UNO langsam durchsetzte. So hat die Generalversammlung zur gleichen Zeit als ihr Generalsekretär noch die Sezession auch für die Zukunft ausschloss, in ihrer Prinzipien Deklaration drei Arten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts anerkannt:⁹⁰

„Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem oder die freie Integration in einen unabhängigen Staat oder die Erringung irgendeines anderen durch das Volk frei bestimmten Status.“

Dieses Bekenntnis zur Eigenstaatlichkeit als Konsequenz des Selbstbestimmungsrechts wird auch durch den folgenden Paragraphen, in dem die territoriale Integrität im Zentrum steht, nicht wieder aufgehoben:

„Keine Bestimmung der vorstehenden Paragraphen ist als Ermächtigung oder Ermunterung zu irgendeiner Handlung aufzufassen, die die territoriale Integrität oder die politische Einheit souveräner Staaten teilweise oder vollständig zerstören oder beeinträchtigen würde, die sich von dem oben beschriebenen Prinzip der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker leiten lassen und folglich eine Regierung besitzen, die das ganze Volk des Territoriums ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens und der Hautfarbe vertritt.“

Im Umkehrschluss wird aus diesem Satz das Recht auf Sezession abgeleitet, wenn eine Regierung nicht das ganze Volk vertritt, sondern Teile davon diskriminiert.⁹¹ D. h. dass in jenen Fällen, in den Völker, Minderheiten oder Gebiete unter Verletzung des Völkerrechts unterjocht werden und kein anderer Ausweg besteht, die verletzten Rechte wiederherzustellen, die Sezession das letzte und einzige Mittel zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts bleibt. So legitimiert Aureliu Cristescu in seiner UNO-Studie zur Selbstbestimmung die Sezession mit den Worten:

„The right of secession unquestionable exists ... in a special but very important case: that of peoples, territories and entities subjugated in violation of international law.“⁹²

⁹⁰ UNGV Resolution 2625 (XXV) v. 14. Oktober 1970.

⁹¹ Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, S. 87 ff.

⁹² Aureliu Cristescu, The right of self-determination - Historical and current development on the basis of United Nations Instruments, in: UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1, S. 87. Ebenso Karl Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hrsg.), Die Charta der Vereinten Nationen, München 1991, S. 15 ff, Rz. 54 ff., sowie Kay Hailbronner, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin, New York, 1997, Kap. 3 Rz. 96 ff., S. 214 f.

Ein anderer Autor vergleicht derartige Situationen mit denen des Kolonialismus, die zu einem „Recht auf Dekolonisation“ führen. Er argumentiert, dass unter den Umständen, unter denen

„a minority within a sovereign state - especially if it occupies a discrete territory within that state - persistently and egregiously is denied political and social equality and the opportunity to retain its cultural identity ... it is conceivable that international law will define such repression, prohibited by the Political Covenant, as coming within a somewhat stretched definition of colonialism, even by an independent state not normally thought to be ‘imperial’ would then give rise to a right of ‘decolonisation’.⁹³

Trotz der verbreiteten Abneigung der Staaten, ein Recht auf Sezession anzuerkennen, ist ihre Praxis doch immer wieder widersprüchlich. Es ist nur auf die frühzeitige Anerkennung der Sezession Sloweniens und Kroatiens von Jugoslawien durch die deutsche Bundesregierung im Jahr 1991 hinzuweisen. Sie erfolgte, obwohl sich diese Provinzen zweifellos nicht in einer kolonialen Situation oder schwerster Unterdrückung befanden. Hingegen hat die internationale Staatengemeinschaft die Unabhängigkeitsforderungen Dudajews im Fall des Tschetschenien-Konflikts nie akzeptiert. Sie stellte sich vielmehr hinter die Position der USA, die die territoriale Integrität Russlands für unantastbar erklärte:

„We strongly support the territorial integrity of Russia and would be opposed to any attempt to change its borders either through aggression from outside or through armed insurrection from inside.“⁹⁴

Der Konflikt wurde zu einem Problem der inneren Sicherheit erklärt, während die Situation der Tschetschenischen Bevölkerung zwar beklagt, ihr aber kein Recht auf Sezession zuerkannt wurde.⁹⁵ Es ist also eine Frage der Verhältnismäßigkeit, bis zu welchem Grad der Diskriminierung einem Volk das Verbleiben in einem Staatsverband zugemutet werden kann.⁹⁶ Ein akzeptabler Ausgleich zwischen dem Recht auf staatliche Integrität und dem Selbstbestimmungsrecht ist zweifellos dann beachtet, wenn ein Recht auf Sezession erst dann anerkannt wird, wenn die Rechte der betroffenen Bevölkerungsgruppe aufs schwerste dauerhaft und nachhaltig verletzt werden und der Anspruch auf Schutz der Identität verweigert wird. Ein derartiger Fall wird z.B. angenommen, wenn der interne Konflikt zwischen der Zentralregie-

⁹³ Thomas M. Franck, Postmodern Tribalism and the Right to secession, in: Catherine Brölmann, René Lefebvre, Marjoleine Zieck (Hrsg.), Peoples and Minorities in International Law, (Anm. 56) S. 3 ff., 13 f.

⁹⁴ United States Information Service, Embassy of the United States of America, Information and Texts vom 10. 11. 1994, S. 12.

⁹⁵ Kritisch dazu S. Nystén-Haarala, Does the Russian Constitution Justify an Offence against Chechenya?, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 8 (1995), S. 194 ff.

⁹⁶ Vgl. zur Kurdischen Frage Richard Falk, Problems and Prospects for the Kurdish Struggle for Selfdetermination after the End of the Gulf and Cold Wars, in: Michigan Journal of International Law, Vol. 15, 1994, S. 591 ff.

ung und dem Volk in der Minderheit Formen des Völkermords angenommen hat.⁹⁷

Um es aber nicht bis zu diesem Stadium der Destabilisierung und Desintegration souveräner Staaten kommen zu lassen, auf der anderen Seite aber auch das Recht auf Minderheitenschutz und Achtung der Identität von Völkern zu erfüllen, wird allgemein auf die Konzepte der Autonomie und des Föderalismus verwiesen. So werden z.B. zur Lösung des Kosovo-Problems unterschiedliche Formen der Autonomie vorgeschlagen und erst bei ihrem definitiven Scheitern die Unabhängigkeit durch Sezession in Erwägung gezogen.⁹⁸ In der Konsequenz bietet sich also das „innere“ Selbstbestimmungsrecht in Form zahlreicher Alternativen der Autonomie und des Föderalismus an, um einen akzeptablen Mittelweg zwischen territorialer Integrität und „äußerem“ Selbstbestimmungsrecht in Form der Sezession sowohl für den Staat wie für die Minderheit zu finden.

Gehen wir von dem unabdingbaren Recht auf Selbstbestimmung aus, so kann ein Staat die radikalste Alternative in Form der Sezession und Unabhängigkeit nur dann vermeiden, wenn er das „innere“ Selbstbestimmungsrecht akzeptiert. Dies bedeutet nicht nur die Garantie kultureller sondern auch politischer Selbstbestimmung innerhalb der Staatsgrenzen. Neben der Gewährung der allgemeinen politischen Rechte wie die Bildung politischer Organisationen, Stiftungen, Parteien und Medien ist die staatsrechtliche Einbindung des Volkes in das Staatsganze von besonderer Bedeutung. Welches Modell von Autonomie oder Föderalismus dabei gewählt wird, ist nebensächlich, es muss zwischen Zentralregierung und Volk ausgehandelt werden. Wichtig ist nur, dass darin sowohl die Rechte des Volkes wie auch des Zentralstaates adäquat berücksichtigt und für ein dauerhaftes Zusammenleben vereinbart werden. Die Lösung mag für einen stärker zentralistisch und unitarisch ausgerichteten Staat wie Frankreich oder die Türkei durchaus anders aussehen als für Staaten mit föderaler Tradition wie Belgien oder die Schweiz. Eckpunkte der Regelung werden immer sein: maximale Berücksichtigung der Eigenständigkeit und des Selbstbestimmungsrechts des Volkes bei größtmöglicher Integration in den Gesamtstaat und Sicherung seiner territorialen Integrität.

4. Zusammenfassung

Wenden wir die Ergebnisse dieser Ausführungen auf das Kurdische Volk an, so lassen sie sich in folgenden Punkten zusammenfassen.

- Das Kurdische Volk ist Subjekt und Träger des Selbstbestimmungsrechts. Es ist Träger des Selbstbestimmungsrecht sowohl als ethnisch homogenes und in einem definierten Siedlungsgebiet verankertes Volk wie auch jeweils als

⁹⁷ Stefan Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel - Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und 'vorzeitige Anerkennung', in: ZaöRV 52 (1992), S. 741 ff., 778; Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 10), S. 97.

⁹⁸ Vgl. A. Heraclides, Konfliktlösung am Beispiel der Kosovo-Frage, in: Internationale Politik 50 (1995), S. 37.

Minderheit in den Staaten, zwischen denen ihr Siedlungsgebiet aufgeteilt worden ist. Die Tatsache, dass das Kurdische Volk in den einzelnen Staaten nur als ethnische Minderheit siedelt, reduziert sein Selbstbestimmungsrecht nicht auf den nur individuellen Schutz der einzelnen Angehörigen. Es steht dem Kurdischen Volk in allen Staaten als kollektives Recht zu.

- Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts zielt auf die Wahrung der Identität des Kurdischen Volkes und die Sicherung seiner Existenz in der Zukunft. Dem steht das Recht der Staaten auf territoriale Integrität gegenüber. Beide Rechte können miteinander in Übereinklang gebracht werden, indem sich der Selbstbestimmungsanspruch auf das sog. innere Selbstbestimmungsrecht beschränkt, welches innerhalb der vorgegebenen Staatsgrenzen eingeräumt und ausgeübt wird.

- Dieses Selbstbestimmungsrecht in den Grenzen der betreffenden Staaten umfasst zunächst alle bisher vorenthaltenen Rechte auf eigene Sprache, Erziehung, Ausbildung, Presse, Rundfunk, Fernsehen und Literatur, sei es in eigener Regie oder als anerkannter Teil im staatlichen Sektor. Die institutionelle Absicherung dieser Rechte verlangt auch, dass staatliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Letztere sind ebenso für den Wiederaufbau der zerstörten Wohnungen, Ortschaften, Infrastruktur, landwirtschaftlichen, gewerblichen und Wirtschaftseinrichtungen bereit zu stellen, um die Rückkehr der über 3 Mio. Flüchtlinge zu ermöglichen.

- Der politische Rahmen des Selbstbestimmungsrechts umfasst nicht nur die Freiheit, politische Organisationen, Parteien und Stiftungen zu gründen, von dem Versammlungs- und Demonstrationsrecht ohne Diskriminierung Gebrauch machen zu können, sondern auch den Aufbau einer Selbstverwaltung. Diese kann z.B. eine eigene Volksvertretung mit Gesetzgebungsbefugnis, eine eigene Gerichtsbarkeit, eigene Sicherheitskräfte (Polizei) und weitere Kommunalbehörden betreffen. Der Umfang der Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die Selbstverwaltung des Kurdischen Volkes ist nicht juristisch vorgegeben, sondern hängt von den politischen Verhandlungen ab. Je größer der Teil der übertragenen Aufgaben aber ist, desto notwendiger wird die Einräumung einer eigenen Finanz- und Steuerhoheit.

- Wichtig ist die Einrichtung einer staatlichen Organisation zur gleichberechtigten Teilhabe an dem gesellschaftlichen und politischen Prozess des Gesamtstaates. Es muss sicher gestellt sein, dass sowohl der Zentralstaat Einfluss auf Politik und Selbstverwaltung des Kurdischen Volkes hat als auch umgekehrt. Ob dabei das Konzept der Autonomie oder des Föderalismus gewählt wird, ist wiederum keine juristische sondern politische Frage. Es dürfte aber einleuchten, dass ein Autonomiemodell, wie es der UN-Sicherheitsrat für die Kurden im Irak geschaffen hat, eher eine Schutz- und Notlösung denn ein zukunftsweisendes und tragfähiges Modell autonomer Selbstverwaltung in den Grenzen des Irak ist. Die europäischen Erfahrungen sprechen eher für föderale Strukturen, um Selbständigkeit, Zusammenhalt und Integration langfristig zu gewährleisten.

- Da die kurdischen Siedlungsgebiete in allen Staaten ökonomisch weitgehend vernachlässigt worden sind, bedeutet Selbstbestimmung auch Mitentscheidung bei der ökonomischen Entwicklung ihrer Gebiete. Das bezieht sich zunächst auf Projekte des Zentralstaates (GAP, Türkei) aber auch auf eigene Initiativen, die z.B. auch ausländische Investoren in die Region holen. Der Fortschritt der ökonomischen Entwicklung und die Beteiligung des Kurdischen Volkes an ihm wird mitentscheidend sein für den Erfolg des politischen Modells der Selbstbestimmung.
- Die Wahl einer föderalen Lösung bringt nicht nur Vorteile für die Binnenorganisation der einzelnen Staaten, da sie secessionistische Entwicklungen eher hemmt als begünstigt. Sie könnte auch für die fernere Zukunft von Vorteil sein, um die Verbindung des kurdischen Volkes untereinander und die Erhaltung seiner Identität über die Grenzen hinweg durch eine Föderalisierung der gesamten durch die kurdische Frage betroffenen Staatenorganisation zu erleichtern. Doch ist auch dies keine juristische Frage und liegt außerhalb der Fragestellung des Gutachtens.
- Sollten sich die Regierungen zu keiner der hier erörterten Lösungsmöglichkeiten entschließen können und weiter auf eine Politik der Repression, der militärischen Unterdrückung und Verletzung der Menschenrechte setzen, erweitert sich wiederum das „innere“ zum „äußeren“ Selbstbestimmungsrecht mit der Konsequenz der Sezession zur Eigenstaatlichkeit. Derzeit liegt diese Alternative allerdings nur im juristischen Bereich der Möglichkeiten.

Anhang

Die folgenden drei Beispiele für Autonomie und Föderalismus stellen nur eine erste Annäherung an die vielfältigen historischen Erfahrungen mit Autonomiebestrebungen und ethnischen Konflikten in Europa dar. Die Darstellung beschränkt sich auf institutionelle und verfassungsorganisatorische Fragen und Regelungen und vernachlässigt die sozialökonomischen Rahmenbedingungen.

1. Spanien

Trotz seiner zentralistischen Tradition ist Spanien ein ethnisch und kulturell sehr vielfältiger Staat. Das nach der Franco-Diktatur entwickelte System der Autonomen Gemeinschaften bietet interessantes Anschauungsmaterial für praktische Lösungen komplizierter Nationalitätenkonflikte und Sprachenregelungen. Dabei ging es im Kern um einen Prozess der Dezentralisierung und Kompetenzverlagerung an regionale Selbstverwaltungseinheiten, der heute nach zwanzig Jahren immer noch nicht abgeschlossen ist.

Er betrifft die nicht-kastilischen Volksgruppen, die den Begriff der Minderheit für sich ablehnen. Es sind die sog. historischen Gemeinschaften im Baskenland, Katalonien, Galizien und Navarra, ferner die nicht-kastilisch sprechende Bevölkerung in Valencia und auf den Balearen. Die forcierte Politik der Kastilisierung der letzten 33 Jahre mit ihrem traurigen Höhepunkt zur Franco-Zeit hat in vielen Gebieten die traditionellen Sprachgemeinschaften faktisch zu quantitativen Minderheiten gemacht, konnte aber ihre besondere Identität und die Autonomieforderungen nicht auslöschen.

So sprechen im Baskenland heute nur noch 25 % „Euskera“ als Muttersprache. Unter Franco war der öffentliche Gebrauch des Baskischen mit Strafe belegt. Heute ist in allen Autonomiestatuten der Gemeinschaften die Pflicht zum Schutz und Förderung der eigenen Sprachen (vor allem Baskisch und Katalanisch) verankert. Castellano ist die Amtssprache des spanischen Staates, die Regionalsprachen sind gleichberechtigte Amtssprachen in den Autonomen Gemeinschaften. Sie gelten auch für die Behörden der Zentralverwaltung in ihren Beziehungen zu den autonomen Gemeinschaften.

Autonomiestatute wurden für das Baskenland und Katalonien 1978, für Galizien 1981, für Valencia und Navarra 1982 sowie für die Balearen 1983 erlassen. Darüber hinaus sind jeweils eigene Sprachengesetze über die Verankerung der Sprachen im öffentlichen Verkehr, Behörden, Armee, Kirche etc., über Förderungsprogramme, Schulgebrauch, Zweisprachigkeit der Ortsnamen, Verkehrsschilder etc. erlassen worden. Das Sprachengesetz für das Baskenland verpflichtet z.B. die Regionalregierung, den vorzugsweisen Gebrauch des Baskischen in den Massenmedien unter ihrer Kontrolle durchzusetzen. Alle Sprachengesetze fordern die Gleichberechtigung der eigenen Sprache neben dem Castellano an den Universitäten der Autonomen Gemeinschaften, was faktisch bisher nur in Katalonien erreicht worden ist. Allein die Gerichtssprache unterliegt der ausschließlichen zentralstaatlichen Gesetzeskompetenz, die jedoch Zweisprachigkeit und Übersetzung regelt.

Seit 1976 gibt es keine Straf- und Verbotsbestimmungen mehr gegen separatistische Aktivitäten und Vereinigungen, außer wenn sie mit gewalttätigen Mitteln verfolgt werden. So haben es die meisten Regierungen vermieden, die baskische Herri Batasuna Partei, die offen die ETA unterstützt, vor Gericht zu stellen. Erst die neue konservative Regierung unter Ministerpräsident Aznar hat mit dieser Zurückhaltung gebrochen, und die Führung der Herri Batasuna mit einer Anklage überzogen. Der Prozess hatte Mitte Oktober 1997 in Madrid begonnen und mit der Verurteilung der gesamten Parteispitze geendet.

Die politische Repräsentation der Gemeinschaften knüpft an die Geschichte der Nationen der Katalanen, Basken und Galizier an, deren Kernsiedlungsräume mit den Grenzen der heutigen Autonomen Gemeinschaften im Wesentlichen übereinstimmen. Vor allem im Baskenland und Katalonien haben sich gesonderte Parteiensysteme herausgebildet. Ihre Parlamente verfügen über spezielle Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen in den Bereichen Kultur, Bildung u. Wissenschaft, Wirtschaft u. Landwirtschaft, lokale Verwaltung, Raumordnung und

Städtebau, Sozialpolitik, Justizwesen und öff. Sicherheit. Das Baskenland und Katalonien haben eine eigene Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie eigene Polizeihochheit erhalten. Die Finanz- und Steuerhoheit liegt nur im Baskenland bei der Gemeinschaft selbst, die an den Haushalt des Zentralstaates eine pauschale Zuweisung abführt.

Der Prozess der Dezentralisierung und Autonomisierung ist noch nicht abgeschlossen, wie die unverminderte Militanz der ETA beweist. Doch haben alle Zentralregierungen keinen Zweifel daran gelassen, dass die Dezentralisierung vor der Sezession ihre klaren Grenzen hat. Das ist einsehbar, denn die Entlassung einer Gemeinschaft aus dem Staatsverband wird unweigerlich die Sezession weiterer Gemeinschaften und damit den Zerfall Spaniens zur Folge haben. Im Baskenland, der Region mit der stärksten Unabhängigkeitsbewegung, sind allerdings derzeit höchstens 35 % der Bevölkerung für einen eigenen Staat. Offensichtlich noch weniger Interesse findet ein baskischer Nationalstaat im französischen Teil.

Dezentralisierung und Autonomisierung erweisen sich im heutigen Spanien somit als relativ erfolgreiche Wege der Integration und des Zusammenhalts auch unterschiedlicher Sprachgemeinschaften. Ohne erfolgreiche ökonomische Gleichstellung und Integration wird jedoch dieser Prozess keine Beruhigung separatistischer Ambitionen bringen.

2. Italien

Italien ist sprachlich und ethnisch homogener als Spanien, obwohl es 12 verschiedene Sprachgruppen in 6 Sprachfamilien unterscheidet. Doch zählen alle zusammen nur 5% (2,8 Mio.) der Gesamtbevölkerung. Nur wenige Sprachfamilien haben einen Sonderstatus mit Autonomierechten: So Deutsche und Ladin in Südtirol, nicht aber die Sarden. Deutsche stellen mit 280 000 Einwohnern (0,5% der Gesamtbevölkerung) die größte Minderheit dar.

Sprachliche Minderheiten haben verfassungsrechtlichen Schutz (Art. 6 Italienische Verfassung). Das bedeutet negativ das Verbot der Diskriminierung und positiv die Förderung durch eine besondere Gesetzgebung: Z. B. Namensgebung der Kinder, Zweisprachigkeit in Kindergärten, Schulunterricht, Filmförderung, Sonderregelungen für Rundfunk und TV. Die regionale Gesetzgebung zum Schutz der Minderheiten ist seit 1983 erlaubt.

Dies hat zu unterschiedlichen Regelungen geführt. So in Südtirol zum Sprachseparatismus zwischen Italienisch und Deutsch, während im Aostatal völlige Zweisprachigkeit zwischen Italienisch und Französisch besteht. Für Südtirol gelten detaillierte Bestimmungen über Sprachregelung vor Behörden und Gerichten auf der Basis völliger Gleichberechtigung und des „ethnischen Proporz“ bei der Besetzung der Posten.

Die Verfassung gewährt keine Möglichkeit der Sezession. Vereinigungen mit separatistischen Zwecken sind gem. Art. 18 I Italienischer Verfassung verboten. Die politische Repräsentation wird über eigene regionale Parteien

gewährleistet, so z.B. die Südtiroler Volkspartei, Slowenische Union, Movimento Friuli. Die Region Trient-Südtirol hat darüber hinaus politische Organe: Regionalrat, Regionalregierung und Regionalpräsident. Es existieren zwei Wahlkreise, Trient und Bozen.

Das sog. Südtirolproblem hat lange Zeit für erheblichen politischen Sprengstoff gesorgt. Seit dem de Gasperi-Gruber Abkommen vom 5. September 1946 haben Österreich und Italien um die politische Lösung der Konflikte gerungen, die nicht nur ein Sprachenkonflikt war. Am 17. Juni 1992 haben beide Regierungen ihren Streit um Südtirol mit einem Schreiben an den Generalsekretär der UNO beigelegt. Es bleibt festzuhalten, dass es ohne staatliche Rückendeckung durch Österreich zu dieser weitgehenden Autonomieregelung für die deutschsprachigen Südtiroler in Italien wohl nicht gekommen wäre.

3. Belgien

Der politisch vielleicht schwierigste aber auch lehrreichste Dezentralisierungsprozess in Europa spielt sich derzeit in Belgien ab. Seit der Gründung im Jahr 1831 existieren dort zwei große Bevölkerungsgruppen: die niederländischsprachigen Flamen (57 %) und die französischsprachigen Wallonen (42 %), daneben seit 1919 0,6 % Deutsche. Sie sind territorial eindeutig voneinander getrennt: die Flamen im Norden, die Wallonen im Süden Belgiens, nur die Region Brüssel ist gemischt. Oberflächlich betrachtet handelt es sich um den Gegensatz zweier konkurrierender Sprachgemeinschaften.

Zu Beginn war Belgien ein katholisch homogener Einheitsstaat. Adel, Großbürgertum, Klerus bildeten die französischsprachige Oberschicht, auf dem Land waren 60 % der Bevölkerung flämisch. Das Wallonische wurde im Zuge der Industrialisierung durch das Französische verdrängt. Die Sprachgrenze war also ursprünglich eher sozialer als geographischer Natur. Schon die erste Verfassung gewährte Sprachenfreiheit, was allerdings nicht die soziale und politische Gleichrangigkeit beider Sprachen bedeutete.

Und so bediente sich die flämische Bewegung Mitte des 19. Jahrhunderts der Sprache, um sich gegen ihre sozialökonomische Benachteiligung zu wehren. 1873 setzte ein erstes Sprachengesetz den Gebrauch der flämischen Sprache in Strafprozessen in Flandern durch. Bald erfolgte die Ausdehnung auf das ganze Königreich und 1898 erfolgte die Gleichstellung des Flämischen als zweite Amtssprache. Mit dem Sprachengesetz von 1932 wurde das Territorialitätsprinzip eingeführt, d.h. Einsprachigkeit in beiden Landesteilen. Konsequenterweise wurde dieser Sprachenseparatismus in den Sprachengesetzen von 1962/63 durchgesetzt: Nun bestanden in Belgien drei einsprachige Gebiete (französisch, flämisch, deutsch), zweisprachig war nur Brüssel als Hauptstadt.

Die Verfassungsreform von 1970 teilte Belgien folgerichtig in vier Sprachgebiete ein. Die Sprachentrennung forcierte die Entwicklung Belgiens vom Einheitsstaat zum Bundesstaat in mehreren großen Reformwellen 1970,

1980, 1988/89 und 1993. Insgesamt 34 Verfassungsänderungen hatte es bedurft, um schließlich das Königreich am 23. April 1993 durch Beschluss des Parlaments in einen Bundesstaat umzuwandeln, der aus den drei autonomen Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel-Hauptstadt mit drei Amtssprachen französisch, niederländisch und deutsch besteht.

Der föderale Staatsaufbau hat eine doppelte komplizierte Regionalstruktur. Sie besteht aus drei Gemeinschaften und drei Regionen.

Die Einrichtung der Gemeinschaften geht auf die Forderung der flämischen Bewegung zurück. Sie wurden 1970 als Sprachen- und Kulturgemeinschaften mit beschränkter kultureller Autonomie gegründet. Ihre Zuständigkeiten erstrecken sich auf kulturelle Angelegenheiten, Unterrichtswesen, Personalangelegenheiten, Gesundheitspolitik, Personenfürsorge aber auch zwischengemeinschaftliche und internationale Kooperation (Verträge mit auswärtigen Staaten). Der Kulturbegriff ist sehr weit und umfasst Museen, Bibliotheken, Rundfunk, TV, Presse, Jugendpolitik, Freizeitgestaltung, Sport, Tourismus etc.

1980 wurden die Regionen als rein gebietskörperschaftliche Einheiten geschaffen. Zunächst die flämische und wallonische, 1988/89 eine eigene Region Brüssel-Hauptstadt. Die deutsche Sprachgemeinschaft ist in die wallonische Region integriert. Sie haben die Zuständigkeiten für Bildung, Wissenschaft, Raumplanung, Umwelt-, Naturschutz, Wasserwirtschaft, Wirtschafts-, Energiepolitik, Kommunalaufsicht, Verkehr, Beschäftigungspolitik erhalten. Für das Gerichtswesen und die Armee bleibt der nationale Gesetzgeber weiterhin allein zuständig. Auch die Regionen können mit Drittstaaten Verträge eingehen. Die Sprachenregelung erfolgt hier nach dem Territorialitätsprinzip mit Minderheitenschutz. Eine ständige Sprachenkommission überwacht deren Einhaltung..

Gemeinschaften u. Regionen haben jeweils ein Parlament als gesetzgebendes Organ, einen Rat und eine Exekutive als Regierungsorgan. Nur in Flandern sind Gemeinschaft und Region integriert. Die Rechtsakte von Gesamtstaat, Gemeinschaften und Regionen sind auf ihren jeweiligen örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten grundsätzlich gleichwertig. Dabei haben die Gemeinschaften und Regionen bisher nur zugewiesene Zuständigkeiten, die jeweils exklusiv sind. Zur Vorbeugung von Konflikten gibt es einen Konzertierungsausschuss und den Schiedshof als Verfassungsgericht des Landes, aber auch der Senat auf Bundesebene hat sich vorrangig mit der Konfliktregelung zwischen den Regionen zu beschäftigen.

40 % der gesamten Staatsausgaben werden von den Regionen und Gemeinschaften getätigt. Sie erhalten die Finanzen durch Überweisungen aus Bundessteuern, daneben können sie gewisse regionale Steuern erheben. Auf Bundesebene gibt es ein System paritätischer Staatsverwaltung (Personal) mit Garantien für die französische Minderheit im Gesamtstaat und die flämische Minderheit in Brüssel. Das führt dazu, dass der Ministerrat paritätisch nach Sprachgruppen mit französisch- und niederländischsprachigen Ministern zusammengesetzt ist, faktisch eine Koalitionsregierung qua Verfassung. Auch

das Bundesparlament ist in bestimmten verfassungsrechtlich festgelegten Fällen in zwei Sprachgruppen aufgeteilt mit besonderen qualifizierten Mehrheiten bei bestimmten Gesetzen. Für Minderheiten besteht uneingeschränkte Vereinigungsfreiheit und es gibt praktisch keine Handhabe gegen Sezessionsaktivitäten, wenn sie gewaltfrei sind. So agitiert der rechtsradikale Vlaamse Blok z.B. ungehindert für flämische Eigenstaatlichkeit.

Das Modell birgt zweifellos starke Integrations- aber auch Zentrifugalkräfte in sich. Die Föderalisierung durch die drei Staatsreformen hat die Trennung der flämischen von der wallonischen Identität gefördert und beschleunigt. So ist flämisches kulturelles Bewusstsein zu einem kulturellen und schließlich zu einem politischen Nationalismus erstarkt. Es ist nicht zu verkennen, dass die belgische Nation der wallonischen und flämischen ethnischen Identität allmählich Platz macht. Gleichzeitig ist damit ein Prozess neuer Nation-Bildung entfacht worden, der die belgische Nation ablöst und zu ersetzen droht. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen und die Monarchie scheint für den staatlichen Zusammenhalt der auseinanderstrebenden Gemeinschaften eine immer größere Bedeutung zu erlangen. Es gibt aber nicht wenige Stimmen, die sagen, dass sich eine Garantie für den belgischen Staat heute erheblich schwerer aussprechen lässt als noch in den 70er oder frühen 80er Jahren. Das Projekt einer föderalen Monarchie ist noch nicht gesichert. Auf der anderen Seite ist aber Belgien ohne Monarchie und ohne Föderalismus nicht existenzfähig.

Bereits diese Beispiele zeigen die Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Minderheitenprobleme, die eine dementsprechende Vielfalt der Autonomielösungen jeweils hervorgebracht haben. Die europäischen Staaten haben zudem mit der Türkei und ihren Nachbarstaaten eine essentielle Übereinstimmung und Gemeinsamkeit: sie lehnen jede Abspaltung ab und bestehen auf der Unantastbarkeit ihrer territorialen Einheit. Die Beispiele zeigen aber auch, dass die Demokratisierung ohne ein politisches Konzept des Zusammenlebens der verschiedenen Völker in der Türkei unvollkommen und unsicher bleibt, ja dass die Demokratisierung von der Anerkennung des Kurdischen Volkes als gleichberechtigter gesellschaftlicher Faktor abhängt. Ohne eine Form der Dezentralisierung, der Autonomie, der Neubestimmung der Provinzen und des Föderalismus wird es vor allem der Türkei nicht gelingen, die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft durchzuführen.

Literaturverzeichnis

O. Bring, Kurdistan and the Principle of Self-Determination, German Yearbook of International Law 35 (1992), S. 157 ff.

C. Brölmann; R. Lefeber; M. Zieck (eds), Peoples and Minorities in International Law, 1993.

L. C. Buchheit, Secession. The Legitimacy of Selfdetermination, New-Haven, London 1976

R. Falck, Problems and Prospects for the Kurdish Struggle for Self-Determination After the End of the Gulf and Cold Wars, Michigan Journal of International Law 15 (1994), S. 591 ff.

J. A. Frowein, R. Hofmann, St. Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin, Heidelberg etc. 1993

H. Hannum, Autonomy, Sovereignty and Self-Determination, The Accommodation of Conflicting Rights, 1990

H.-J. Heintze (Hrsg.) Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, 1997.

Heraclides, Secession, Self-Determination and Nonintervention, Journal of International Affairs 1992, S. 399 ff.

F. M. Hussein, The legal Concept of Self-Determination and the Kurdish Question, 1985.

B. Kingsbury, Self-Determination and 'Indigenous Peoples', Proceedings of the American Society of International Law 86 (1992), S. 383 ff.

Niewerth, Der kollektive und positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht, 1996.

St. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel – Bemerkungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und ‚vorzeitige‘ Anerkennung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 52 (1992), S. 741 ff.

N. Sybesma-Knol; J. v. Bellingen (eds), Naar en nieuwe interpretatie van het Recht op Zelfbeschikking, 1995

E. Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, 1996.

M. E. Turpel, Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Selfdetermination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition, Cornell International Law Journal 25 (1992) S. 579 ff.

Hamburg, d. 19. Juli 2000

Prof. Dr. Norman Paech