

Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités.

Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities

Publications de l'Institut suisse de droit comparé

Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1996, 296 S., DM 68.--

Vom 25. Bis 27. April 1996 befaßte sich ein internationales Kolloquium in Zusammenarbeit mit der Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise = Parlamentarische Versammlung des Europarates) in Lausanne mit dem zentralen Problem des gegenwärtigen Minderheitenschutzes, nämlich, wie das Selbstbestimmungsrecht der Minderheiten mit der territorialen Souveränität der Staaten in Einklang zu bringen ist. Die Veröffentlichung dokumentiert die Referate, die teilweise auf englisch, teilweise auf französisch von den Vertretern einzelner Staaten, der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarats, ausgewiesene Experten auf dem Gebiet des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes, vorgetragen wurden.

Es geht um die Frage, ob die territoriale Autonomie als Weg zu einem effektiven Minderheitenschutz und damit als Lösung für eingangs genannten Konflikt angesehen werden kann. Giorgio Malinverni, der Vizepräsidenten der Commission de Venise, geht in dem Schlußbericht des Kolloquiums explizit darauf ein.

Die begriffliche Klärung dessen, was unter territorialer Autonomie zu verstehen und wie sie auszugestalten ist, wann sie praktikabel ist, wird erst in der Zusammenschau einiger Referate deutlich. Die territoriale Autonomie, die durch die Einräumung lokaler oder regionaler Selbstverwaltung erfolgt, ergibt nur dann einen Sinn, wenn sich eine Minderheit in einem geschlossenen Siedlungsgebiet befindet. *Árni Ólafsson*, dänischer Minister für auswärtige Beziehungen, nennt als weitere unverzichtbare Voraussetzung für die Ausgestaltung einer territorialen Autonomie das Recht auf Benutzung der Minderheitensprache vor Behörden und Gerichten. Daß die Autonomieregelung für die Färöer-Inseln von den Färingern und der dänischen Seite akzeptiert wird, führt er auch auf historische Ursachen und Entwicklungen zurück. Diese sollte man bei jedem Land berücksichtigen. Denn anders sind viele Konflikte und die teilweise schwer nachvollziehbaren Widerstände gegen die Einräumung territorialer Autonomie nicht nachvollziehbar.

Ferdinando Albanese, Directeur de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux du Conseil de l'Europe, wirft in dem Eröffnungsreferat die Frage auf, in welchem Umfang in internationalen Dokumenten territoriale Autonomie garantiert wird und inwieweit diese Garantie mit dem Minderheitenschutz auf nationaler Ebene korrespondiert. Bei der Antwort beschränkt er sich allerdings darauf, die territoriale Autonomie in den Arbeiten des Europarates zu würdigen. Er untersucht das Rahmenabkommen über einzuhaltende Prinzipien beim Umgang mit nationalen Minderheiten und die Europäische Charta über die regionalen oder Minderheiten-Sprachen. Gleichzeitig geht er auf die zukünftige Bedeutung der Europäischen Charta über territoriale Autonomie und der Charta über regionale Autonomie ein. Er stellt trotz der bisher erzielten Fortschritte immer noch einen dringenden Handlungsbedarf

für den Europarat bei der Schaffung eines verbindlichen Statuts über die territoriale Autonomie fest.

Vergleicht man indes das vom Europarat bisher Erreichte mit den wesentlichen Fortschritten der Vereinten Nationen und der OSZE, die von dem Direktor des norwegischen Menschenrechtsinstituts in Oslo, *Asbjørn Eide*, und dem Berater des OSZE-Kommissars für nationale Minderheiten, *John Parker*, eingehend dargestellt werden, ergibt sich, daß der Europarat in der Frage der Schaffung eines allgemeingültigen Statuts über die territoriale Autonomie international als Vorreiter anzusehen ist. Denn die auf der Ebene der Vereinten Nationen bestehenden Vereinbarungen und Mechanismen stellen nur „soft-law“, dar. Die OSZE-Mechanismen, insbesondere den Kommissar für nationale Minderheiten, beurteilt John Parker aber durchaus als ein effektives Mittel zur Konfliktverhütung.

Die umfassende Darstellung der gegenwärtigen internationalen Bestrebungen ergibt, daß es zwar viele Ansätze für ein international verbindliches Statut zur territorialen Autonomie gibt, deren Realisierung aber großen politischen Widerstand zu überwinden hat. Einige Länderberichte machen allerdings deutlich, daß die Einräumung territorialer Autonomie durchaus von staatlicher Seite und von den Minderheiten als zufriedenstellende Lösung für jeweils aufgezeigte Konflikte akzeptiert wird, daß die Fortschritte auf nationaler Ebene somit merklich größer sind. Zu nennen sind hier insbesondere die Ausführungen von Professor *Markku Suksi* über die Åland-Inseln, Professor *Bartole* über Italien und *János Báthory*, Leiter der Regierungsbehörde für Minderheiten, über Ungarn. Dabei überrascht, daß der Bericht über Ungarn sehr kurz ausfällt. In Ungarn existiert ein sehr weitreichender Minderschutz, der viel ausführlicher hätte dargestellt werden können.

Ohne die Referate über die Situation der Minderheiten in einzelnen Ländern im einzelnen abschließend beurteilen zu wollen, ist bei allen die Differenziertheit der Auseinandersetzung hervorzuheben. So wird z. B. in dem Bericht des spanischen Professors *Miquel Roca Junyent* über Spanien nicht ausgeklammert, daß die Euskadi Ta Askatasuna (ETA) durch ihre Terrorakte für den Auf- und Ausbau der territorialen Autonomie ein Hindernis darstellt. Unerwähnt bleibt in diesem Zusammenhang allerdings, daß die Mehrheit der baskischen Bevölkerung nicht hinter den Aktionen der ETA steht, sondern die Einräumung der territorialen Autonomie durchaus als ausreichend für die Bewahrung ihrer Kultur und Sprache erachtet. Der Bericht über Spanien betont zu recht, daß die Realisierung der Autonomie nicht ein Problem der rechtlichen Absicherung in der Verfassung und der nationalen Gesetze, sondern im wesentlichen auch des politischen Willens ist, die Normen zu akzeptieren und umzusetzen.

Einige Referate berücksichtigen dieses nicht und haben in der Untersuchung der Fortschritte auf Gesetzesebene ihren Schwerpunkt. Bei der beeindruckenden Darstellung des ständigen Vertreters Sloweniens bei den Vereinten Nationen in Genf, *Anton Bebler*, über die in der slowenischen Verfassung und den einfachen Gesetzen gewährten Minderheitenrechte drängt sich die Frage nach deren Umsetzung in der Praxis auf. Die Länderberichte über Moldawien, Canada, Slowenien, die Ukraine, Bosnien-Herzegowina, die Schweiz und die Russische Föderation geben dem Leser, der spezifische Informationen über eines dieser

Länder sucht, einen knappen, aber guten Überblick über die jeweiligen Minderheitenregelungen. Dabei sind die Darstellungen keineswegs nur auf den Aspekt der territorialen Autonomie beschränkt, sondern es werden alle Fragen aufgegriffen, die in dem jeweiligen Land für die Minderheiten relevant sind. Hierbei fällt auf, daß in den osteuropäischen Staaten deutliche Bestrebungen auszumachen sind, den internationalen Vorgaben zu entsprechen und daß eine international verbindliche Absicherung – gerade auch für eine Regelung über die territoriale Autonomie – gefordert wird, so z.B. von dem Richter *Nikolai Vitrouk* in seinem Bericht über die Russische Föderation.

Aber auch aus diesen Berichten lassen sich die in den übrigen Referaten angedeuteten Konfliktpunkte entnehmen mit dem Ergebnis, daß die territoriale Autonomie als zumindest mögliches Lösungsmodell in Betracht kommt, ohne daß deren allgemeine Effektivität für einen befriedigenden Minderheitenschutz als ausdiskutiert gelten kann.

Insofern hat das Kolloquium in Lausanne einen wichtigen Diskussionsbeitrag für die Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes geliefert. Fortschritte auf diesem Gebiet können erfahrungsgemäß nur mühsam und nach langen Diskussionen erzielt werden.

Matthias Weinberg

Thomas Schaber

Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte.

Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen

Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1996, 239 S., DM 79,--

Der internationale Menschenrechtsschutz befindet sich in einer ambivalenten Lage. Der erfreulichen Feststellung, daß die Zahl von internationalen Menschenrechtsvereinbarungen und deren Beitrittsstaaten ständig zunimmt, stehen die düster stimmenden Meldungen aus aller Welt über schwere Menschenrechtsverletzungen gegenüber. Hinzu kommt die durch Begriffe wie "kultureller Relativismus" und "mensenrechtlicher Isolationismus" gekennzeichnete Diskussion um unterschiedliche Menschenrechtstandards, die zu weiteren Unsicherheiten über den Geltungsbereich von Menschenrechten und deren Schutz geführt hat. Diese zwiespältige Bestandsaufnahme erklärt sich aus der Lage von Menschenrechten im Spannungsfeld zwischen staatlichem Souveränitätsanspruch und internationalem Kooperationserfordernis. Tatsache ist jedoch, daß der Bereich der Menschenrechte zunehmend verrechtlicht wird und verschiedene Institutionen auf der Grundlage von Normen und Regeln auf diesem Gebiet arbeiten. Das Phänomen der Verrechtlichung, das für das innerstaatliche Recht aus sozialwissenschaftlicher Sicht sehr kritisch gesehen wird, ist auf internationaler Ebene, vor allem aber im Hinblick auf Menschenrechte noch wenig erforscht.