

Die entscheidende Rolle der Gemeindeverwaltungen bei der Förderung und Verteidigung des Minderheitenschutzes

Marcelo Villagrán Abarzúa

Abstract Deutsch

In diesem Beitrag soll die Rolle der Kommunalverwaltungen bei der Wahrung und Förderung der Minderheitenrechte hervorgehoben werden, insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle bei der Durchführung der öffentlichen Politik. Die Kommunalverwaltungen verleihen den Menschenrechten in den Gebieten Leben, und in einer Zeit, in der die Menschenrechte ernsthaft unter Druck stehen, ist die Unterstützung und Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen, die den Bewohnern des Gebiets am nächsten stehen, unerlässlich. Die Gemeinden sind aufgrund ihres Charakters und ihrer Ziele dazu aufgerufen, eine grundlegende Rolle bei der Vermeidung von Ungleichheiten in ihren Gebieten und bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte jedes einzelnen Mitglieds ihrer Gemeinschaft, einschließlich der Minderheiten, zu spielen. Ihre Maßnahmen sind unerlässlich, um die Freiheit zu bewahren und die Gleichheit im öffentlichen Raum sowie die Meinungsfreiheit zu gewährleisten, den freien und gleichberechtigten Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen sicherzustellen und eine Stadtplanung vorzubereiten, die das Gemeinwohl aller Einwohner des Gebiets sicherstellt.

Abstract English

This paper aims to highlight the role of local governments in respecting and promoting minority rights, especially from their role in executing public policies. Local governments give life to human rights from the territories and at a time when human rights are under serious tension, it is essential to have the support and collaboration of the government bodies that are closest to the inhabitants of the territory. The municipalities are called by their nature and objectives to play a fundamental role in avoiding inequalities in their territories and in promoting and protecting the human rights of each one of the members of their community, including minorities. Its measures are essential to preserve freedom and guarantee equality in civic spaces, as well as freedom of expression, ensuring free and equal access to basic services and preparing urban planning to ensure the common good of each and every one of the inhabitants of the territory.

„Nur wenn die Bürger lernen die Kommunen zu verwalten, sind in der Lage die Nation zu regieren.“¹

-
- 1 Carrasco Albano, M. (1874), *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833*, 2. Aufl., Imprenta de la Librería del Mercurio, Santiago de Chile, S. 156. Der Autor weist weiter darauf hin: „Wenn sie nicht für fähig gehalten werden, ihre unmittelbarsten, greifbarsten Geschäfte zu leiten, die Straße, auf der sie fahren, die Brücke, die sie überqueren, den Fluss, der ihre Grundstücke überschwemmt, die Schule für ihre Kinder, das Krankenhaus für die Armen, die ihre Barmherzigkeit bitten, die Kirche ihrer Pfarrei, werden sie sicherlich nicht fähig sein, die nationalen Geschäfte zu leiten.“

1. Einführung

Niemand ignoriert oder missachtet die große Rolle, die Kommunalverwaltungen in einer Gesellschaft spielen. Aber welche Rolle kommt den Kommunen bei der Achtung und dem Schutz der Minderheitenrechte zu? Wenn wir die Kommunen als Hauptanbieter von Dienstleistungen auf lokaler Ebene und als die erste Ebene der öffentlichen Verwaltung betrachten, die für die Befriedigung der Bedürfnisse der Gemeinschaft zuständig sind, müssen wir uns fragen, ob sie eine eigene Rolle bei der Verteidigung der Minderheitenrechte spielen oder ob sie passive Akteure einer Funktion des Staates sind. Die Realität, mit der die verschiedenen Gemeinden eines Landes konfrontiert sind, ist sehr unterschiedlich und erfordert eine flexible und effiziente Verwaltung, die in der Lage ist, sich an die Bedürfnisse ihres Territoriums anzupassen. Ohne Zweifel entstehen und entwickeln sich die Situationen, die die Minderheiten und die Achtung ihrer Grundrechte betreffen, auf lokaler Ebene. Daher können die Kommunen nicht von dieser Funktion ausgeschlossen sein. Sie sind mehr als passive Akteure, sind Schlüsselakteure bei der Identifizierung dieser Minderheiten und bei dem Schutz gegen Verletzungen, die bei der Ausübung ihrer Grundrechte auftreten können.

Wir können nicht eine Nation bilden, die ihre Minderheiten respektiert, ohne die Gemeinden in diesen Prozess einzubeziehen. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, in denen der Einzelne am unmittelbarsten mit öffentlichen Angelegenheiten konfrontiert wird, und somit können sie die Menschenrechte am besten fördern und gewährleisten. Dies erfordert eine Vision des Landes und eine strategische, bereichsübergreifende Strategie. Sowohl ihre politischen Autoritäten, ihr Personal als auch ihre Einwohner müssen in diesen Angelegenheiten geschult und sensibilisiert werden, um das große Potenzial dieser Organe der Staatsverwaltung zu nutzen, die unabhängig von ihrer Größe oder ihrem Budget Schlüsselakteure in der interinstitutionellen Koordinierung des Staates sein können.

Die Einwohnerschaft einer Gemeinde ist ein konstituierendes Element, dem sie ihre Existenz verdankt. Die Einwohner sind diejenigen, die zur Regelung und Ordnung des Gemeinschaftslebens, eine enge und grundlegende soziale Organisation benötigen. Der Staat besteht nicht aus kleinen gesellschaftlichen Gruppen, sondern aus der gesamten Bevölkerung, die wenn sie gut organisiert ist, in der Lage sein kann, dem Staat in allen Notlagen zu helfen. Es ist wichtig, einen Staat von Grund auf aufzubauen und ihm eine starke soziale Basis zu geben, die ihm Festigkeit verleiht und es ihm ermöglicht, Widrigkeiten gemeinsam zu begegnen. Wenn sich die Menschen mit ihren Autoritäten zusammenschließen, um gemeinsame Ziele zu erreichen, können große Ergebnisse die Folge sein. Die Gemeinde wird so zur Wurzel der Republik, die in der Lage ist, dem Staat das Maß an Bürgerbeteiligung und Achtung der Grundrechte zu bieten, das zu seiner Stärkung erforderlich ist.

Dieser Artikel versucht, die Rolle der Kommunalverwaltungen bei der Achtung und Förderung des Minderheitenschutzes hervorzuheben, insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle bei der Umsetzung öffentlicher Maßnahmen. Es ist die Pflicht des Staates, die Menschenrechte seiner Einwohner zu fördern und zu verteidigen, aber die einzigen, die in der Lage sind, diese Probleme von den Territorien aus anzu-

gehen und zu lösen, sind die Gemeindeverwaltungen. Die Hervorhebung dieser Rolle ist von grundlegender Bedeutung bei der Definition von Strategien zum Schutz von Minderheiten, da es der öffentlichen Politik ohne eine aktive und koordinierte Beteiligung der Gemeinden an Repräsentativität und Umsetzung mangeln wird. Die Nationen müssen ihr kommunales Rechtssystem durchleuchten, damit sich die Minderheiten in jedem der von ihnen bewohnten Gebiete frei und ohne Diskriminierung äußern können.

Diese Studie untersucht den Begriff und die Ziele einer Gemeindeverwaltung, den Begriff des Minderheitsschutzes, die Rolle und Bedeutung der lokalen Verwaltung bei der Achtung und dem Schutz dieser Rechte, die Beziehung zwischen dem Staat und den Gemeindeverwaltungen bei der Ausübung dieser Funktionen und eine Analyse der Schwierigkeiten und Herausforderungen des Minderheitenschutzes.

2. Begriff und Ziele der Gemeindeverwaltung

Nach der Klassifizierung des Juristen Eugenio Guzmán zur Rolle der Kommunalverwaltung kann zwischen einer Form bzw. einem Ansatz struktureller kommunaler Organisation und sozialer kommunaler Organisation unterschieden werden. Im ersten Fall wird die Gemeinde als ein weiterer Teil der komplexen organischen Struktur des Staates verstanden und im zweiten Teil als eine unabhängige Einheit, die aufgrund bestimmter Anforderungen an die Vereinigung von Einzelpersonen aus der Basis der Gesellschaft entsteht.²

Nach dem strukturellen Ansatz und basierend auf den Vorteilen des Prozesses der Dekonzentrierung von Funktionen sind die Gemeinden einerseits die letzten Einheiten der staatlichen Verwaltung und erfüllen eine rein repräsentative Aufgabe der Zentralregierung auf lokaler Ebene. Sie üben ihre Funktion ohne größere Unabhängigkeit oder Autonomie aus, sondern genießen nur die notwendigen Kompetenzen, um die Aufgaben der Zentralregierung erfolgreich zu erfüllen. Deshalb werden ihr nur aus Effizienzgründen Ressourcen und ein gewisses Maß an Freiheit zugeteilt, ohne dass eine Anerkennung dieser Organisationsebene aus ihrer sozialen Perspektive erfolgt. Andererseits postuliert der soziale Ansatz, dass die Gemeinden eben nicht die letzten Einheiten der staatlichen Verwaltung sind, sondern in gewissem Sinne autonome Einheiten. Dies beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip, so dass nur der Staat bei den komplexesten Aufgaben handelt, die von den Gemeindeverwaltungen in ihren Gebieten nicht erfüllt werden können. Das bedeutet nicht, dass die Gemeindeverwaltungen keine Beziehung zum Staat hätten und nicht auch den Regeln der Kontrolle und der öffentlichen Ordnung unterliegen müssten, die für die staatlichen Verwaltungsorgane typisch sind. Die so konzipierte Gemeindeverwaltung ist nicht völlig autonom, sondern erkennt ihre Zugehörigkeit zu einer höheren staatlichen Ordnung an. Durch die Anerkennung echter Autonomie, ihre Ausstattung mit angemessenen Ressourcen und Befugnissen und die Anwendung des

2 Guzmán A., E. (1999), *El Gobierno Local: Fundamentos Conceptuales, Libertad y Desarrollo*, Serie Informe Político N° 58, Santiago de Chile, S. 9.

Subsidiaritätsprinzips wird ihr aber die Fähigkeit verliehen, verantwortungsvoll eigenständig auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Der Staat muss nur als Garant und Beschützer der Kommunen auftreten und dort tätig werden, wo die Kommunen dies nicht können.

So entstehen zwei Strömungen, die Gesetzlichkeit und das Naturrecht. Die Gesetzlichkeit legt fest, dass das Gesetz die Gemeindeverwaltung hervorbringt, wobei der Staat für die Übertragung von Befugnissen zuständig ist. Der Staat kann die Befugnisse entsprechend den Umständen und Bedürfnissen der Gesellschaft erweitern, einschränken oder sogar beseitigen. Andererseits versucht die Strömung des Naturrechts zu zeigen, dass die Gemeinde eine Institution des Naturrechts ist, die spontan als Gruppe von Familien geboren und gezeugt wurde, wobei sich der Staat nur darauf beschränken soll, ihre Existenz anzuerkennen. Während die legalistische Strömung die Gemeinde als eine vom Staat durch das Gesetz geschaffene künstliche Einheit auffasst, um ihre Aufgaben und ihren Zweck, nämlich das Gemeinwohl ihrer Einwohner, bestmöglich zu erfüllen, erkennt die soziologische oder naturrechtliche Tendenz die Existenz der Gemeinde als so wesentlich an, dass sie vom Staat nicht ignoriert werden kann.

Autoren wie Zachariae, Bluntschli, Kunzte, Krause, Taparelli, Ahrens, De Gioannis und Tocqueville selbst sind Befürworter des Naturrechtssystems, die die Existenz der Gemeinde aus historischer Perspektive begründen und ihre Entstehung und Existenz als Grundpfeiler aller Gesellschaftsformationen würdigen. Die legalistische Strömung, die nach der Revolution von 1789 in Frankreich konzipiert wurde, bildet das, was wir als Rechts- oder französisches System kennen, und unabhängig von den verschiedenen Nuancen an ihrer Basis vorgibt, mittels des Gesetzes zu bestimmen, „was jeweils der geeignetste Weg ist, damit die menschlichen Elemente in einer Beziehung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens jene unmittelbaren Zwecke besser erfüllen können, die über ihr individuelles Handeln hinausgehen.“³ Nach dieser Strömung, der unter anderem Hans Kelsen und Carlos Ruiz del Castillo folgten, verwechselt das Naturrecht die soziale Gruppe mit dem Rechtsinstitut der Gemeindeverwaltung.

Der spanische Jurist Adolfo Posada definiert Gemeinden als „bestimmte mehr oder weniger konzentrierte Gruppen von größerer oder geringerer Komplexität, die zu bestimmten Zeiten in der natürlichen und politischen Entwicklung der Völker für notwendig erachtet werden“.⁴ Laut Manuel Ponce ist die Gemeinde „... die Gesellschaft, die durch die Zusammenkunft von Familien und Einzelpersonen gegründet wurde, vereint durch gemeinsame Interessen, Bestrebungen und Traditionen, die sich aus dem Zusammenleben in einem Gebiet ergeben, um Ziele zu erreichen und Bedürfnisse zu befriedigen, denen die Familie nicht nachkommen kann und die strenger und begrenzter sind als die vom Staat ausgeübten sind.“⁵

3 Hernández, A. M. (2003), *Derecho Municipal. Parte General*, Serie Doctrina Jurídica, N° 159, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1. Aufl., Universidad Nacional Autónoma de México, México, S. 176.

4 Posada A. (1927), *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, 3. überarbeitete Aufl., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, S. 27.

5 Ponce Jorquera, M. (1946), *Gobierno y Autonomía Municipal*, 1. Aufl., Valparaíso, Chile, S. 12.

Kommunen sind bestrebt, die Bedürfnisse ihrer lokalen Gemeinschaft zu erfüllen und ihre Beteiligung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt der Gemeinschaft sicherzustellen. Zu diesem Zweck erfüllen sie eine Reihe von Aufgaben, die die Verwaltung des kommunalen Vermögens und die Entwicklung aller Mitglieder der lokalen Gemeinschaft ermöglichen. Seine Aufgaben sind breit gefächert und überschneiden sich mit denen des Staates. Allerdings mit eingeschränktem Wettbewerbsspielraum und abhängig vom jeweiligen Hoheitsgebiet. Die Dezentralisierung des Entscheidungsspielraums und die Gewährung von Autonomie an die Kommunen zielt auf Effizienz in der Verwaltung ab und bringt die Entscheidungsfindung näher zu den Bürgern und zu denen, die über den besten Kontakt und die besten Kenntnisse über ein lokales Problem verfügen. Dadurch kann auch eines der großen Ziele der Demokratie erreicht werden, nämlich die Stärkung der Bürgerbeteiligung an öffentlichen Angelegenheiten durch verantwortungsbewusstes Eingreifen der Bürger in allen Angelegenheiten, die für sie von unmittelbarem Interesse sind, da sie ihre lokale Gemeinschaft direkt betreffen.⁶

Als bevölkerungsnächste Körperschaft des öffentlichen Rechts, durch die verschiedene Formen der gesellschaftlichen Teilhabe kanalisiert werden, werden Kommunen zu einer unverzichtbaren Institution für die Organisation eines Landes und heute zu einem relevanten Faktor für die Förderung und Verteidigung der Menschenrechte. Die Bildung einer soliden sozialen Kraft von ihren Stützpunkten aus wird es ermöglichen, das Gewicht und die Komplexität des Staates auf seinen Schultern zu tragen.

Obwohl in den Einheitsstaaten die lokale Verwaltung normalerweise auf einer Ebene angesiedelt ist, die nicht so weit von der zentralen Ebene entfernt ist, gibt es aufgrund der politischen und normativen Konzentration eine Tendenz, den Gemeinden weniger Autonomie einzuräumen. Auf der anderen Seite gewähren die Bundesländer tendenziell mehr Autonomie bei der Planung, Festlegung und Ausführung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verwaltung lokaler Angelegenheiten, einschließlich des Rechts, diese Autonomie gerichtlich durchzusetzen. Unabhängig von der Staatsform ist es wichtig, um die Regierungsführung des Landes zu stärken und die Ausübung der Menschenrechte auf lokaler Ebene zu gewährleisten, einen angemessenen ordnungspolitischen Rahmen und eine verfassungsrechtliche Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung zu haben, die ihre Funktion hervorheben und schützen. Die Grundsätze der Subsidiarität, Dezentralisierung und Verantwortung sind für eine geordnete lokale Verwaltung unerlässlich. Sie ermöglicht es, von der Nähe zum Bürger und der Kenntnis der Realität des Territoriums zu profitieren.

6 Marazuela Bermejo A. (2002), El Principio de Autonomía Local en el Ordenamiento Español, in: La Administración Pública Española, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz und María Calvo Charro (Hrsg.), 1. Aufl., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, S. 380.

3. Minderheitenschutz

Internationale Versuche, eine allgemein anerkannte Definition von Minderheitenrechten zu erreichen, scheiterten bisher an fehlendem Konsens. Dies folgt aus der Komplexität, die es schwierig macht, ein Ergebnis zu erzielen, aber vor allem aufgrund des Widerwillens der Länder, Minderheiten und folglich ihre Rechte anzuerkennen. Einige Autoren haben sogar postuliert, dass es nicht notwendig ist, eine Definition zu erstellen, da die Elemente, aus denen sie besteht, bekannt sind und dass der Begriff mehr als offensichtlich ist und mit gesundem Menschenverstand leicht verstanden werden kann.⁷

Das große Problem, keine Definition des Begriffs Minderheit zu haben, liegt auch in einer historischen Tatsache begründet. Anfangs wurden nur rein religiöse Minderheiten akzeptiert, aber nach den Napoleonischen Kriegen (1792–1815) wurde der Begriff auf sprachliche und ethnische Minderheiten erweitert. Da aber immer ganz bestimmte Minderheitsgruppen geschützt werden sollten, bedurfte es keiner weitergehenden, genaueren und allgemeingültigen Definition der Minderheiten.⁸

Schwierigkeiten, sich auf eine Definition zu einigen, haben oft die inhaltliche Untersuchung der Minderheitenrechte und das Erzielen einer Einigung in dieser Angelegenheit behindert. Selbst die 1992 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Erklärung zu den Rechten der Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten war erst möglich, nachdem beschlossen worden war, fortzufahren, ohne die Personen zu definieren, für die diese gelten sollte.

Eine der in der Forschungsliteratur am häufigsten zitierten Definitionen stammt vom Sonderberichterstatter Francesco Capotorti, der im Jahre 1979 berichtete:

„Eine Minderheit ist eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine herrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige – Bürger dieses Staates – in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die zumindest implizit ein Gefühl der Solidarität bezeugen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist.“⁹

Bisher ist der einzige universelle rechtsverbindliche Text zu Minderheiten, der sich nicht die Mühe macht, sie zu definieren, Artikel 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (1966):

7 Letschert, R. M. (2005), *The Impact of Minority Rights Mechanisms*. T.M.C. Asser Press, Cambridge University Press, S. 28.

8 Gornig G. H. (2001), Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht. In: Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz* (Band 19), Köln, S. 25.

9 Capotorti, F. (1980), Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten: Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen? Vereinte Nationen: German Review on the United Nations, Vol. 28, No. 4 (August 1980), S. 113–118, Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 118. Siehe auch Mariño Menéndez, F. M. et al (2001), *La Protección Internacional de las Minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, S. 16.

„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.“¹⁰

Diese Norm stellt jedoch die Verteidiger von Minderheitenrechten nicht zufrieden, da sie den Staaten die Frage überträgt zu klären, ob es in ihrem Hoheitsgebiet Minderheiten gibt. Dies ermöglicht es, bestimmte Gruppen auszuschließen oder die Existenz von Minderheiten zu leugnen, wie Frankreich es tat, indem es erklärte, dass Artikel 27 auf seinem Hoheitsgebiet nicht anwendbar sei, weil es keine Minderheiten gebe.¹¹ Einige kritisieren diesen Artikel auch deswegen, weil er Minderheiten gegenüber Mehrheitsgruppen nicht privilegiert, da er nichts anderes tut, als ein allgemeines Gebot der Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Er schützt somit nicht das Recht der Minderheiten auf Wahrung und Entwicklung ihrer Identität, da die Mehrheit die Identität der Minderheiten bedrohen kann und dies in der Praxis häufig tut.¹²

Als der Nationalismus in Europa zunahm, wurden die Rechte von Minderheiten international stark diskutiert, insbesondere seit der Gründung des Völkerbunds. Später verlagerte sich die Aufmerksamkeit auf die universellen Menschenrechte und die Entkolonialisierung. Die Erklärung der Vereinten Nationen von 1992 über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, ist heute das grundlegende Instrument, das die Aktivitäten der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet leitet. Es enthält eine fortschrittliche Sprache und erkennt in seiner Präambel an, dass der Schutz der Rechte von Minderheiten „zur politischen und sozialen Stabilität der Staaten, in denen sie leben“ und damit „zur Stärkung der Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen den Völkern“ beiträgt.¹³

Auch unter Berücksichtigung der bisher gescheiterten Versuche, zu einer gemeinsamen Definition des Begriffs Minderheit zu gelangen, wird es als unerlässlich erachtet, angemessene Mechanismen zu gewährleisten und die Straflosigkeit angesichts von Missbräuchen durch Minderheitengruppen, deren eigene Identität nicht respektiert wird, zu beenden, vor allem, weil es sich um ein sich entwickelndes Konzept handelt, das neue Personengruppen umfassen könnte, wie im Fall von Einwanderern, deren Ankunft in den Ländern die Staaten jedenfalls verpflichtet, Bedingun-

- 10 United Nations (1966), International Covenant on Civil and Political Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 and entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, Article 27.
- 11 Malloy, T. (2014), Dialogue with the Unwilling: Addressing Minority Rights in So-Called Denial States, European Centre for Minority Issues (ECMI), Working Paper #77, S. 5. https://www.files.ethz.ch/isn/183486/ECMI_WP_77.pdf; Gornig G. H. (2020), Minderheiten und Minderheitenschutz in Frankreich, in: *europa ethnica*, S. 126–132.
- 12 Jara Gómez, A. M. (2021). Los derechos de las minorías en la teoría de los derechos humanos. Fundamentación y estudios de caso. *Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto*, 3(5), 75–86. <https://doi.org/10.5377/rlep.v3i5.12632>, S. 80.
- 13 United Nations (1992), Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992, Preamble.

gen zu schaffen, die ihre grundlegenden Menschenrechte garantieren. Sie sind aber keine Staatsangehörigen des Staates, der sie aufnimmt, so dass sie schon deswegen nach der traditionellen Auffassung vom Minderheitenschutz ausgeschlossen sind.¹⁴ Da sie keine Staatsangehörigen des Gastlandes sind, werden sie auch von der Ausübung vieler Rechte ausgenommen und sind anfälliger für den Missbrauch ihrer grundlegenden Menschenrechte, wie z.B. die Nichtachtung ihres besonderen Status. Die Menschenrechte haben jedoch einen universellen Charakter und ihr Schutz umfasst auch das Diskriminierungsverbot. Der Minderheitenschutz hingegen schließt die Auferlegung legitimer Bedingungen, die die Staaten für bestimmte Leistungen auferlegen können, für seinen Zugang nicht aus.¹⁵

Der Aufbau eines fairen Gesellschaftsmodells nach den demokratischen Prinzipien und Werten, die ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in verschiedenen internationalen Instrumenten konsolidiert wurden, hat versucht, die Bedürfnisse und Forderungen der Menschen, die Minderheiten angehören, zu befriedigen. Zu diesen Dokumenten gehören der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) und sein Artikel 27, die Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, von 1992, die Nationale Charta des Rahmenübereinkommens zum Schutz von Minderheiten, die in Straßburg am 1. Februar 1995 unterzeichnet wurde und die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen, die in Straßburg am 5. November 1992 unterzeichnet wurde. Diese Dokumente erkennen die politische Beteiligung von Angehörigen von Minderheiten am Aufbau einer gerechten Gesellschaft an.¹⁶ Daher müssen der Staat und seine Organe ausreichenden Schutz und Ressourcen bereitstellen, um zu verhindern, dass Einzelpersonen, einschließlich Minderheiten, in Situationen der Ungleichheit geraten, um die Existenz einer gerechten Gesellschaft für alle Menschen zu gewährleisten.¹⁷

4. Rolle und Bedeutung der Kommunen bei der Achtung des Minderheitenschutzes

Die Gemeinden haben eine Nähe zum Territorium und zur Bevölkerung, die sie zur geeignetsten und kompetentesten staatlichen Ebene für die Durchführung von Maß-

14 Gornig G. H. (2001), Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht. In: Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (Hrsg.), Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz (Band 19), Köln, S. 38 ff., 41 ff., 43 f.

15 Venice Commission (2004), Opinion on the Revised Draft Law on Exercise of the Rights and Freedoms of National and Ethnic Minorities in Montenegro at the 59th Plenary Session, CDL-AD(2004)026-e, Venice (18–19 June 2004), paragraphs 31–33.

16 González Hidalgo, E. (2011), La evolución de la protección de las minorías nacionales: la autonomía como contenido emergente del derecho a la participación política de las minorías nacionales, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, S. 67–68.

17 Díaz, E. (1998), Estado de Derecho y sociedad democrática, Madrid, Taurus, S. 54.

nahmen im Zusammenhang mit der Förderung und Achtung des Minderheitenschutzes macht. Kommunalbehörden sind bei der Erfüllung ihrer täglichen Aufgaben mit Menschenrechtsproblemen konfrontiert und daher ist die Verbindung zwischen Minderheitenschutz und Kommunalverwaltung logisch und direkt. Minderheiten sind in ihren Territorien mit Situationen der Diskriminierung konfrontiert, und häufig stehen kommunale Entscheidungen in den Bereichen Bildung, Wohnen, Gesundheit, Umwelt und andere in direktem Zusammenhang mit der Einhaltung der Menschenrechte. Kommunalbehörden können daher bei der Ausübung ihrer Aufgaben einen Beitrag leisten, dass die Rechte der Minderheiten ausgeübt, erweitert, aber auch eingeschränkt werden. Es besteht immer die Gefahr, dass eine lokale Autorität eine Gruppe von Menschen diskriminiert und dadurch deren Grundrechte verletzt.

Im Bereich des Wohnungswesens beispielsweise können bestimmte Gesellschaftsschichten aus Gründen der Rasse oder des Glaubens stigmatisiert oder diskriminiert werden. Auf pädagogischer Ebene können Maßnahmen ergriffen werden, um die freie Entfaltung der Persönlichkeit von Personengruppen zu gewährleisten, die durch Missachtung ihres Glaubens oder ihrer Sprache eintreten könnte. Daher ist die Integration und die Achtung der Menschenrechte in alle Dimensionen der lokalen Verwaltung von wesentlicher Bedeutung, um zu vermeiden, dass Minderheitengruppen bei der Ausübung ihrer Maßnahmen in ihren Rechten verletzt werden. Auf lokaler Ebene ist eine Situation der freien Ausübung von Grundrechten schwer vorstellbar, in der die Kommunen nicht in gewissem Maße eingreifen können.

Oftmals werden die Maßnahmen der lokalen Verwaltung nicht unter dem Gesichtspunkt der Ausübung der Menschenrechte analysiert, sodass diese Fragen während der Vorbereitung und Durchführung öffentlicher Maßnahmen auf lokaler Ebene nicht diskutiert werden. Dies ist ein schwerwiegender Fehler, da die wirklichen Auswirkungen der Förderung und Achtung der Menschenrechte gerade auf lokaler Ebene zu spüren sind. Auf internationaler Ebene werden täglich Normen und Grundsätze diskutiert, die neue Generationen von Menschenrechten umfassen, von denen sich viele in internationalen Verträgen widerspiegeln, die auf staatlicher Ebene und nicht auf lokaler Ebene ausgehandelt und ratifiziert werden. Das Vorstehende verpflichtet die lokalen Behörden, sich über diese Angelegenheiten auf dem Laufenden zu halten, um die freie Ausübung dieser Rechte bei ihren täglichen Handlungen nicht zu verletzen.

Die inneren Rechtsordnungen der Staaten werden auf der Grundlage demokratischer Werte und Grundsätze sowie der Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsinstrumenten aufgebaut und angepasst. Wie die Staaten internationale Verträge respektieren, hängt vom Staat ab. Es ist jedenfalls eine Aufgabe der Menschenrechte, die Macht des Staates über Einzelpersonen zu begrenzen. Die lokale Selbstverwaltung wird in einigen Rechtssystemen zur effektiven Beteiligung am Schutz der Minderheitenrechte verpflichtet und daher als Mittel zur Durchsetzung des Minderheitsschutzes betrachtet.¹⁸

Einige Länder nehmen in ihren Verfassungstext oder in ihre Kommunalgesetze Verpflichtungen auf, die diese lokalen Verwaltungsorgane zur Achtung des Minderheitenschutzes verpflichten. Beispielsweise verpflichtet das Kommunalgesetz

18 González Hidalgo, S. 67–68.

in Serbien zur Förderung und zum Schutz von Minderheiten und nationalen Volksgruppen. In Slowenien sind Kommunalverwaltungen gesetzlich verpflichtet, Gleichstellungsfragen zu berücksichtigen. In Irland sehen die Gesetze der Kommunalverwaltungen nicht ausdrücklich die Förderung und den Schutz der Menschenrechte vor, aber verlangen von den Kommunalbehörden, dass sie bei der Erfüllung ihrer Pflichten die soziale Eingliederung berücksichtigen.¹⁹

Obwohl es wünschenswert ist, ausdrücklich Normen zu haben, die die Rolle und Aufgaben der Gemeindeverwaltungen bei der Förderung und dem Schutz der Minderheitenrechte regeln, entbindet das Schweigen des Verfassungsgebers oder Gesetzgebers nicht von ihrer Anwendung. Das Fehlen einer Norm bedeutet jedoch das Fehlen von Fähigkeiten und wesentlichen Ressourcen für die Durchführung wirksamer Maßnahmen, die einen angemessenen Schutz dieser Rechte ermöglichen. Obwohl ein großer Teil dieser Aufgabe eher darin besteht, Rechte zu respektieren und nicht diskriminierend zu handeln, gibt es mehrere Maßnahmen, die von den Kommunen umgesetzt werden können, um Rechte effektiv zu schützen und ihre Verwirklichung sicherzustellen.

Kommunen sind einerseits verpflichtet, die Minderheitenrechte zu respektieren, wie jede Person, Institution oder Körperschaft innerhalb eines Staates. Das bedeutet, den Minderheitenschutz mit ihren Handlungen nicht zu verletzen und den freien und gleichberechtigten Zugang zu allen bereitgestellten Leistungen zu gewährleisten. Auf diese Weise wird die freie Ausübung der Rechte und Freiheiten jeder Person in seinem Hoheitsgebiet gesichert. Ein Angriff auf die Pflicht zur Respektierung der Minderheitenrechte würde in Fällen erfolgen, in denen eine lokale Behörde bestimmten ethnischen oder religiösen Minderheiten in ihrer Gemeinde die Nutzung öffentlicher Infrastruktur untersagt oder willkürlich einige Gruppen gegenüber anderen bevorzugt.

Andererseits sind die Kommunalverwaltungen auch zum Schutz verpflichtet, das heißt Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, Situationen zu vermeiden, die die Ausübung von Grundrechten durch Minderheiten gefährden, wie dies beim Schutz von Minderheiten vor Angriffen Dritter der Fall ist, beispielsweise durch städtische Infrastruktur, die Sicherheit bietet und das Risiko von Gewalt gegenüber diesen Minderheitsgruppen verringert. Schließlich unterliegen die Kommunen auch der Leistungspflicht. Dies bedeutet, Maßnahmen zur Erleichterung der Wahrnehmung von Rechten, wie etwa in Fällen, in denen der Religions- oder Sprachunterricht in die Schulen aufgenommen wird, um den besonderen Bedürfnissen einer Minderheitsgruppe gerecht zu werden, durchzuführen. Zu diesem Zweck werden häufig spezialisierte lokale Mechanismen oder Gremien eingerichtet, um mit Minderheitengruppen zusammenzuarbeiten und somit eine bessere Verwirklichung ihrer Rechte auf lokaler Ebene zu gewährleisten.

Die Gemeindeverwaltungen sind die wichtigsten Protagonisten für die Förderung und Verteidigung der Menschenrechte von Bürgern, lokalen- und Unternehmens-

19 United Nations (2015), Consejo de Derechos Humanos A/HRC/30/49, Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, S. 7.

organisationen. Sowohl Gemeindeverwaltungen als auch Beamte müssen für Bildung sorgen und die Grundlagen dafür schaffen, dass sich die Gesellschaft als Ganzes um die Achtung des Minderheitenschutzes kümmert, insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaft, die für die Schaffung von Chancen für gefährdete Bevölkerungsgruppen so notwendig ist. Unter den Unternehmen spielen Medien eine wichtige Rolle, da sie zur Schaffung eines kollektiven Bewusstseins in Bezug auf diese Themen beitragen können. Das Verständnis der Bedeutung von Menschenrechtsfragen ist für alle Mitglieder einer Gemeinschaft unerlässlich, um sich als Teil des Problems und als Teil der Lösung zu fühlen.

5. Die Beziehung zwischen dem Staat und den Gemeindeverwaltungen in Bezug auf die Pflicht, den Minderheitenschutz zu respektieren, zu schützen und zu fördern

Es ist wichtig, die internationale Verantwortung des Staates zu akzentuieren. Die geschriebenen Völkerrechtsvorschriften und die aus der Staatenpraxis deutlich erkennbaren ungeschriebenen Regeln stellen fest, dass der Staat und seine inneren Organe der Staatsverwaltung eine Einheit bilden, unabhängig von der Regierungsform oder der internen Verwaltungsgliederung. Das Handeln im Bereich der Menschenrechte bringt sowohl der Zentralregierung als auch ihren kommunalen Verwaltungen die gleichen Verantwortlichkeiten für den Staat mit sich, unabhängig von der Autonomie der Organe oder davon, ob ihre Behörden gewählt oder ernannt werden. Die Verpflichtungen, die sich aus den in Kraft befindlichen und von einem Staat ratifizierten internationalen Verträgen ergeben, sind für den Staat als Ganzes bindend, auch für lokale Regierungen und anderer Formen politischer und/oder administrativer Untergliederung. Die Achtung, der Schutz und die Förderung der Menschenrechte und Minderheitenrechte liegen daher in der Verantwortung aller staatlichen Verwaltungsorgane, die in dieser Angelegenheit unter uneingeschränkter Beachtung internationaler Standards handeln müssen. Die Verteidigung des Staates hinsichtlich der Verantwortlichkeit bei Nichtbeachtung kann sich nicht darauf berufen, dass es sich um eine Handlung einer lokalen Behörde handelt. Für jedes Handeln ist der Staat verantwortlich, und daher muss sich jede interne Regelung eines Staates darum kümmern, das Handeln aller seiner Organe zu überwachen, um nicht gegen seine internationalen Verpflichtungen zu verstoßen.

Die Zentralregierung ist somit diejenige, die die Verantwortung für alle Handlungen ihrer Verwaltungs- und Regierungsorgane übernimmt, unabhängig von ihrer internen Organisation. Diese interne Struktur liegt in der Verantwortung jedes Staates, das Verhalten jeder dieser Stellen erzeugt eine internationale Verantwortung für die Zentralregierung, die einzige Stelle, die einen Staat auf internationaler Ebene vertritt.

Das Völkergewohnheitsrecht erkennt das Verhalten aller seiner Organe als Akt des Staates an, unabhängig davon, ob sie gesetzgebende, exekutive, gerichtliche

oder andere Funktionen ausüben, unabhängig von ihrer Position und ob sie der Zentralregierung oder einer territorialen Abteilung innerhalb des Staates angehören. In seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 4 betonte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass „die Verletzung der im Pakt enthaltenen Rechte durch direktes Handeln, die Untätigkeit oder Unterlassung der Vertragsstaaten oder ihrer Institutionen oder Organisationen auf nationaler und lokaler Ebene erfolgen kann“.²⁰

Obwohl die Zentralregierung in erster Linie für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte verantwortlich ist, sind die Kommunen diejenigen, die am besten in der Lage sind, ihre Umsetzung und Achtung sicherzustellen. Oftmals delegieren sogar Zentralregierungen die Umsetzung internationaler Verträge an zwischengeschaltete regionale oder lokale Stellen, um deren Umsetzung auf territorialer Ebene sicherzustellen. Daher sind die lokalen Behörden im Rahmen ihrer lokalen Befugnisse gezwungen, den Pflichten des Staates in Bezug auf den Schutz der Minderheitenrechte nachzukommen, und jede Nachlässigkeit in ihrem Handeln wird unweigerlich die Verantwortung des Staates in dieser Angelegenheit auslösen.

Die Verantwortung der Gemeindeverwaltungen in Menschenrechtsangelegenheiten und die grundlegende Rolle, die sie beim Schutz und bei der Förderung dieser Rechte spielen, macht es sinnvoll, die Körperschaften in die Gestaltung der öffentlichen Politik einzubeziehen, um die Besonderheiten der Bevölkerung und ihres Territoriums zu berücksichtigen. In dezentralisierten Staaten wird es sicher mehr aktive und autonome lokale Gemeindeverwaltungen beim Schutz und Förderung von Menschenrechten geben. Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen werden die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen des Staates im Bereich des Minderheitenschutzes begünstigen. Und dafür ist es unerlässlich, die Fähigkeiten und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung dieser Maßnahmen sicherzustellen. Der Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen wird die Befugnisse, die den lokalen Behörden übertragen werden, ins Leere laufen lassen. Nicht nur die kompetenzmäßige Zuweisung, sondern auch die Ressourcen für eine freie und angemessene Ausübung sind den Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

6. Schwierigkeiten und Herausforderungen der Gemeindeverwaltungen beim Schutz und Förderung der Minderheitenrechte

Ein menschenrechtsbasierter Ansatz bedeutet, den Begriff der Menschenrechte in seinem Wesen zu verstehen und die Auswirkungen zu sehen, die eine entsprechende Politik im Laufe der Zeit haben wird, nicht nur für die unmittelbaren Begünstigten, sondern für die gesamte Bevölkerung. Die Sicherung der Menschenrechte muss nicht

20 Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session (2001), Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.2.

das Vorhandensein einer besonderen Institution zur Folge haben. Manchmal können so grundlegende Maßnahmen wie die Organisation einer Veranstaltung, die Unterstützung einer Bürgervereinigung oder einfach eine klare Aussage gegenüber der Presse eine große Wirkung haben.

Oft bleiben wir untätig angesichts struktureller Reformen, die notwendig sind, um die Achtung, den Schutz und die Verwirklichung der Minderheitenrechte sicherzustellen. Sich der wichtigen Aufgabe zu stellen, der Verpflichtung des Staates nachzukommen, den Minderheitenschutz zu respektieren und zu fördern, bedeutet jedoch auch, Maßnahmen zu ergreifen, die an die Merkmale und Besonderheiten der kommunalen Verwaltung angepasst sind. Wenn die Ressourcen nicht ausreichen, um der Bevölkerung als Ganzes eine angemessene Bildung zu ermöglichen, wird es schwierig, Lösungen anzustreben, die es ermöglichen, auch die Bedürfnisse der Minderheiten zu berücksichtigen. Es ist etwas anderes, von der lokalen Behörde diskriminiert oder willkürlich behandelt zu werden, als nicht in der Lage zu sein, auf soziale Anforderungen zu reagieren, weil es an Ressourcen mangelt.

Die Schwierigkeiten der Gemeindeverwaltungen beim Schutz und Förderung der Minderheitenrechte haben eine politische, wirtschaftliche und administrative Natur. Eines der Haupthindernisse für die Achtung der Rechte von Minderheiten ist oft der fehlende politische Wille oder die klare Absicht Minderheitengruppen zu schaden. Beide Verhaltensweisen sind oft eine Folge bewaffneter Konflikte oder politischer Spannungen innerhalb eines Staates, die die Rivalität zwischen sozialen Gruppen verschärfen. In zentralisierten Systemen ohne politische Autonomie auf lokaler Ebene fehlt es den zentralen Behörden oft am Willen, Maßnahmen zu entwickeln, die es ermöglichen, auf territoriale Anforderungen zu reagieren. Bei zentralisierter Planung, die die Besonderheiten des Territoriums nicht anerkennt, bestehen viele Gefahren lokale Realitäten und damit die Rechte von Minderheiten zu übersehen. Nationale Behörden ignorieren oft Maßnahmen, die die Forderungen von Minderheitengruppen sichtbar machen, sodass es keine kommunalen Verwaltungsmechanismen gibt, um den Minderheitenschutz zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen.

Eine weitere offensichtliche Schwierigkeit ist der Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen, insbesondere in Anbetracht der Vielfalt der Aufgaben, mit denen die Kommunen konfrontiert sind. Die meisten fühlen sich vom sozialen Druck und ständigen Ansprüchen überfordert, für die kein Budget ausreichen würde. Die immer knapper werdenden öffentlichen Mittel reichen in der Regel nicht aus, um die vielfältigen Aufgaben der Kommunen zu bewältigen, so dass bei der Priorisierung von Ressourcen Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der Minderheitenrechte in der Regel außer Acht gelassen werden. Die Lösung hierfür besteht darin, diese Staatspflicht als Querschnittsmaterie bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufträge zu betrachten. Mehr als die Zuweisung besonderer und exklusiver Ressourcen für die Ausübung dieser Funktionen sollte jede Aktion der lokalen Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der Achtung des Minderheitenschutzes gedacht werden. Daher ist es bei Wohnungsbauprojekten unerlässlich, Kriterien der Inklusion und des kulturellen Respekts festzulegen, um sie allen Mitgliedern der Gemeinschaft zugänglich zu machen. Bei der Definition von Sozialleistungen ist es erforder-

derlich, dass sie die gesamte Bevölkerung begünstigen und nicht Gruppen diskriminieren. Diskriminierung würde durch Investitionen in eine Infrastruktur erfolgen, die nur die Förderung bestimmter religiöser Kulte zum Nachteil anderer im Auge hat, ohne eine Lösung für Minderheitengruppen zu bieten, die das gleiche Recht haben, ihren Glauben auszuüben. Ohne Zweifel wird das Vorhandensein von Ressourcen die Spezialisierung und das Engagement erleichtern, um über wirksame Strategien nachzudenken, die die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen des Staates sicherstellen. Aber angesichts der Realität vieler Gesellschaften ist es notwendig, mit Vehemenz und Überzeugung bei Investitionen darauf hinzuweisen, dass sie sich stets an der Achtung und dem Schutz dieser Minderheitsrechte zu orientieren haben.

Bei vielen Maßnahmen der staatlichen Verwaltung stellt der Mangel an Koordination zwischen der zentralen und der lokalen Ebene ein ernsthaftes Kompetenzproblem dar, da es keine Klarheit in Bezug auf die zuständige Stelle geben wird. Wenn die Aufgabenverteilung nicht einfach und klar erfolgt, sind die Bürger oft völlig wehrlos. Die Wirksamkeit bei der Achtung des Minderheitenschutzes macht es zwingend erforderlich, die Behörden, die zur Achtung und zum Schutz dieser Rechte berufen sind, klar und deutlich zu benennen. Obwohl jede Behörde verpflichtet ist, den Minderheitenschutz zu respektieren, zu schützen und durchzusetzen, führt der Mangel an Koordination innerhalb der Verwaltung zu Vernachlässigung der Bürger.

Wir glauben, dass die Aufklärung der Zivilgesellschaft über die Relevanz dieser Angelegenheiten für ihren Schutz und ihre Förderung unerlässlich ist, da sie Druck auf ihre Behörden ausüben kann. Ein größeres Verständnis seitens der Gemeinschaft für die Notwendigkeit, sich um Menschenrechte jeder Gruppe zu kümmern, wird zweifellos bei den Gemeindeverwaltungen dazu beitragen, mehr Zeit und Ressourcen für ihren Schutz aufzuwenden. Die Aufklärung der Bevölkerung in diesen Fragen wird auch Anerkennung seitens der Behörden hervorrufen, die beauftragt sind, die Probleme ihrer Gemeinschaften zu erkennen und zu lösen.

In mehreren Ländern mit einer starken kommunalen Selbstverwaltung „haben die zentralen Behörden, die für die Entwicklung und Umsetzung der Regierungspolitik für den Minderheitenschutz zuständig sind, keine Befugnis, die lokalen öffentlichen Verwaltung wirksam zu beeinflussen. So können Reformanstrengungen auf nationaler Ebene von einer lokalen Opposition oder manchmal auch von gegenläufiger lokaler Politik unterlaufen werden.“²¹ Genau aus diesem Grund ist es notwendig, die lokale Ebene in die Gestaltung der Menschenrechtspolitik einzubeziehen. Nur wenn die Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene umfassend informieren, können Bürger ihre politischen Rechte wahrnehmen.

Zu den Herausforderungen für den Schutz der Minderheitenrechte auf lokaler Ebene gehört die Förderung einer partizipativen Regierungsführung, um die Mei-

21 Open Society Institute (2002), Monitoring des Minderheitenschutzes in der Europäischen Union: Die Lage der Sinti und Roma in Deutschland, EU Accession Monitoring Program, S. 30. https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/0b19fc80-315b-4089-83a1-1719fd7ee4ac/monitorminprogerman_20030101_0.pdf.

nung der Bürger bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen jederzeit zu berücksichtigen. Es ist auch wichtig, lokale Probleme in Menschenrechtsfragen zu lösen und sicherzustellen, dass lokale Richtlinien und Vorschriften den Minderheitenschutz respektieren. Zu diesem Zweck sind Bildungs- und Schulungsseminare in Bezug auf Menschenrechtsfragen für Beamte und die Gesellschaft von wesentlicher Bedeutung. Idealerweise gibt es spezialisierte Büros, Minderheitenvertreter oder zumindest Verantwortliche, die diese Prozesse leiten. Oft ermöglicht die Einführung von Volksverteidigern oder spezialisierten Gremien für den Kampf gegen Diskriminierung eine größere Kontrolle bei der Beachtung dieser Rechte. Schließlich wäre es ideal, wenn alle diese Maßnahmen zur Umsetzung von Rechtsvorschriften über den Minderheitenschutz führten, die die spezifischen Verantwortlichkeiten der Gemeindeverwaltung und Kompetenzen in dieser Angelegenheit auflisten, was zweifellos einen wichtigen Schritt im Umsetzungsprozess des Minderheitenschutzes auf lokaler Ebene darstellen würde. Es ist auch wichtig, Unternehmen als aktive Mitglieder der lokalen Gemeinschaft einzubinden, was der Achtung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht für Menschenrechte sehr entgegenkommt.²²

7. Schlussbetrachtung

Angesichts des globalen Trends zur Dezentralisierung staatlicher Verantwortlichkeiten und Dienstleistungen haben lokale Behörden mehr Verantwortung bei der Umsetzung des Minderheitenschutzes übernommen. Ohne politischen Willen oder Ressourcen werden Minderheitengruppen jedoch in einer Situation absoluter Verwundbarkeit bleiben und den Machthabern unterworfen sein. Es ist wichtig, dass die Zentralregierung versteht, dass die Verantwortung des Staates in dieser Angelegenheit ihr obliegt und dass das Handeln ihrer Kommunen für die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen von wesentlicher Bedeutung ist.

Die internationale Gemeinschaft macht weiterhin Fortschritte in der Diskussion um den Schutz der Minderheitenrechte, aber solange diese Diskussion nicht innerhalb der Länder stattfindet, besteht die Gefahr, dass die besonderen Umstände, die die Minderheiten in den Territorien betreffen, nicht berücksichtigt werden. Gleichheit und Freiheit müssen auf lokaler Ebene gewährleistet werden und nicht bloße soziale Bestrebungen sein. Die Gemeindeverwaltungen müssen in den Minderheitenschutz einbezogen werden, um allen Menschen zu versichern, dass sie keiner Form von Diskriminierung ausgesetzt werden, insbesondere in Bezug auf Rasse, Geschlecht, Sprache, nationaler Herkunft und Religion.

Die ernsthaften Spannungen, die die Welt und die internationalen Beziehungen betreffen, sind Grund genug, die Aufmerksamkeit erneut auf Minderheiten und die Achtung ihrer Menschenrechte zu lenken. Die Migrationsprozesse, die nach jedem bewaffneten Konflikt stattfinden, spiegeln die Schuld wider, die die internationale Gemeinschaft den Minderheiten schuldet. Es ist wichtig, eine internationale Politik zu etablieren, die Minderheiten respektiert, aber es ist ebenso wichtig, die Mecha-

22 Mehr dazu *ibid.*, S. 32.

nismen innerhalb der Staaten für ihre Umsetzung zu schaffen. Die Gemeindeverwaltungen sind damit aufgerufen, auf diesem Weg eine grundlegende Rolle zu spielen, dank ihrer Nähe und Kenntnis der Gebiete zur Förderung der Nichtdiskriminierung und zur Bekämpfung von Ungleichheiten.

Literaturverzeichnis

- Capotorti, F. (1980), Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten: Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen? Vereinte Nationen: German Review on the United Nations, Vol. 28, Nr. 4 (August 1980), SS. 113–118, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Carrasco Albano, M. (1874), Comentarios sobre la Constitución Política de 1833, 2. Aufl., Imprenta de la Librería del Mercurio, Santiago de Chile.
- Díaz, E. (1998), Estado de Derecho y sociedad democrática, Madrid, Taurus.
- Fernando M. et al, La Protección Internacional de las Minorías, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.
- González Hidalgo, E. (2011), La evolución de la protección de las minorías nacionales: la autonomía como contenido emergente del derecho a la participación política de las minorías nacionales, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe.
- Gornig G. H. (2001), Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht. In: Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (Hrsg.), Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz (Band 19), Köln.
- Gornig G. H. (2020), Minderheiten und Minderheitenschutz in Frankreich, in: *europa ethnica*, S. 126–132.
- Guzmán, E. (1999), El Gobierno Local: Fundamentos Conceptuales, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político N° 58, Santiago de Chile.
- Hernández, A. M. (2003), Derecho Municipal. Parte General, Serie Doctrina Jurídica, N° 159, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1. Aufl., Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Jara Gómez, A. M. (2021). Los derechos de las minorías en la teoría de los derechos humanos. Fundamentación y estudios de caso. *Revista Latinoamericana Estudios De La Paz Y El Conflicto*, 3(5), 75–86. <https://doi.org/10.5377/rlpc.v3i5.12632>.
- Letschert, R. M. (2005). *The Impact of Minority Rights Mechanisms*. T.M.C. Asser Press, Cambridge University Press.
- Malloy, T. (2014). *Dialogue with the Unwilling: Addressing Minority Rights in So-Called Denial States*, European Centre for Minority Issues (ECMI), Working Paper #77. https://www.files.ethz.ch/isn/183486/ECMI_WP_77.pdf.
- Marazuela Bermejo A. (2002), El Principio de Autonomía Local en el Ordenamiento Español, in: *La Administración Pública Española*, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz und María Calvo Charro (Hrsg.), 1. Aufl., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Mariño Menéndez, F. M. et al (2001), La Protección Internacional de las Minorías, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Open Society Institute (2002), *Monitoring des Minderheitenschutzes in der Europäischen Union: Die Lage der Sinti und Roma in Deutschland*, EU Accession Monitoring Program, S. 30. https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/0b19fc80-315b-4089-83a1-1719fd7ee4ac/monitorminprogerman_20030101_0.pdf.

- Ponce Jorquera, M. (1946), *Gobierno y Autonomía Municipal*, 1. Aufl., Valparaíso, Chile.
- Posada A. (1927), *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, 3. überarbeitete Aufl., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.
- Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session (2001), Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session.
- United Nations (1966), *International Covenant on Civil and Political Rights*, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 and entry into force 23 March 1976 in accordance with Article 49.
- United Nations (1992), *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992.
- United Nations (2015), *Consejo de Derechos Humanos A/HRC/30/49, Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, 2015.
- Venice Commission (2004), *Opinion on the Revised Draft Law on Exercise of the Rights and Freedoms of National and Ethnic Minorities in Montenegro at the 59th Plenary Session*, CDL-AD(2004)026-e, Venice (18–19 June 2004), paragraphs 31–33.

