

Eva Lahnsteiner: Minderheiten. Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung. Facultas Verlags- und Buchhandels-AG: Wien 2014, 293 S. (Schriften zum internationalen und vergleichenden öffentlichen Recht; 21)

Obwohl Minderheitenschutz zu den ältesten Bereichen des Völkerrechts gehört, gibt es bis zur Gegenwart keine allgemein anerkannte Definition des Minderheitenbegriffs. Dessen Fehlen hat allerdings, so Eva Lahnsteiner, weder die Weiterentwicklung von Instrumentarien des Minderheitenschutzes beeinträchtigt, noch wird von der politischen Praxis besonderer Wert auf eine entsprechende Definition gelegt. Lediglich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Minderheitenproblematik sei durch begriffliche Unklarheiten belastet. (S. 6) Mit vorliegender Analyse will Lahnsteiner zur Begriffsklärung beitragen. Ihre Untersuchung kulminiert daher in einem Vorschlag zum Wortlaut einer künftigen Definition.

Zunächst erläutert die Autorin die Methode und grenzt den Untersuchungsgegenstand auf ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten ein. Sie setzt sich zum einen mit einschlägigen Bestimmungen im Menschenrechtsschutz auseinander, zum anderen geht sie auf spezifische Minderheitenschutzinstrumente und die in diesem Zusammenhang beispielsweise von der OSZE, der EU oder den Vereinten Nationen verwendeten Kategorien ein, wengleich die Anstrengungen, „eine verbindliche Definition zu schaffen, [...] weitgehend eingestellt worden sind“ (S. 46). Wie die unterschiedliche Herangehensweise der Staaten zeige, scheint kein Zusammenhang von praktizierter Minderheitenpolitik und Definition des Minderheitenbegriffs zu bestehen. So wird z. B. in Finnland – im Gegensatz etwa zum österreichischen Volksgruppenrecht – auf eine Begriffsbestimmung verzichtet, aber dennoch eine allgemein als vorbildlich bewertete Minderheitenpolitik betrieben. Auch andere Kategorien des Völkerrechts – etwa, was unter einem Volk zu verstehen ist – sind nicht festgeschrieben, werden aber dennoch gebraucht. (S. 51) Angesichts dieser Tatsachen diskutiert sie resümierend Vor- und Nachteile einer verbindlichen Legaldefinition des Minderheitenbegriffs. Staaten, die eine eher reservierte Haltung zur Minderheitenfrage einnehmen, lehnen eine Definition beispielsweise deshalb ab, weil sie Begehrlichkeiten von nicht anerkannten Minderheiten bis hin zu Sezessions- und Autonomiebestrebungen befürchten. Auch unter Befürwortern des Minderheitenschutzes stößt eine Definition des Begriffs nicht unbedingt auf Zustimmung. Bedenken bestehen etwa dahingehend, dass eine Definition dazu verleiten könnte, bisher geschützte Gruppen, die eventuell durch eine Definition nicht mehr erfasst würden, zu benachteiligen. Nach Abwägung von allem Für und Wider resümiert Lahnsteiner: „Dennoch sollte eine Legaldefinition vorgenommen werden, weil sie für die Anwendung und Weiterentwicklung von Minderheitenrechten von Vorteil wäre.“ (S. 57)

Anschließend behandelt sie Grundfragen des Minderheitenschutzes im Zusammenhang mit der Definitionsthematik. Sie erörtert die Ziele einer positiven Minderheitenpolitik und weist auch auf Faktoren hin, die gegen die Gewährung von bestimmten Minderheitenrechten sprechen, etwa wenn dadurch Sezessionsbestrebungen gefördert werden. Deutschland hat beispielsweise im Zusammenhang mit der UN-Minderheiten-deklaration erklärt, dass Minderheitenrechte nicht so verstanden werden dürfen, „dass sie zur Bildung neuer Minderheiten führen könnten oder Assimilation behindern“ (S. 65). Ebenso dürften sie nicht zur Abschottung von Gemeinschaften innerhalb des Staates führen. Als ein weiteres Problem benennt sie den Missbrauch von Minderheitenrechten, z. B. wenn Personen, die keiner Minderheit angehören – so an einem Fall aus Rumänien dargelegt –, Minderheiten gewährte politische Sonderrechte in Anspruch

nehmen. (S. 71) Derartigen „Gefahrenpotenzialen“ stellt die Autorin die Faktoren der Schutzwürdigkeit von Minderheiten entgegen: Konfliktprävention, innere Stabilität, Identitätsbewahrung, Bereicherung der Gesamtgesellschaft. Zusammenfassend unterstreicht sie, dass die Gründe, aus denen Minderheitenrechte abgelehnt werden, überwiegend auf einem falschen Verständnis von deren Gestalt im 21. Jahrhundert basieren. (S. 105)

Die Gestaltungsmöglichkeiten der Staaten im Minderheitenrecht sind Gegenstand des vierten Kapitels, woran die Auslegung der Minderheitenschutzinstrumente unter dem Blickwinkel der Definition des Minderheitenbegriffs im fünften Kapitel anschließt. Eva Lahnsteiner geht auch auf die Problematik der sogenannten „neuen Minderheiten“ ein, die nach vorherrschenden Auffassungen nicht unter den Schutz von nationalen Minderheiten fallen. Sie verweist jedoch auf historische und aktuelle Grenzfälle und stellt fest, dass die „Argumente für einen grundsätzlichen Ausschluss neuer Minderheiten aus dem Minderheitenschutz“ nicht überzeugen. (S. 245)

Als gemeinsamer Kern aller zuvor analysierten Definitionen des Minderheitenbegriffs stellen sich die numerische Unterlegenheit, das subjektive Moment und die identitätsstiftenden Merkmale, die eine Minderheit von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, heraus. (S. 275) Um eine allgemein anerkannte Begriffsbestimmung zu erreichen, müssen verschiedene Hindernisse überwunden werden. Beispielsweise kann eine Bestandsschutzklausel helfen, Bedenken bezüglich von bisher geschützten Gruppen, die eventuell von einer verbindlichen Definition nicht erfasst würden, auszuräumen, Klarheit über die Ausgestaltung und den Gestaltungsspielraum von Minderheitenrechten zu schaffen bzw. die Unterscheidung nach eingessenen und neuen Minderheiten zu klären. Lahnsteiner schlägt schließlich folgende Definition vor: Minderheiten sind „eine Gruppe, die sich durch ethnische, religiöse oder sprachliche Merkmale vom Rest der Bevölkerung unterscheidet und numerisch kleiner ist als der Rest der Bevölkerung. Sie lässt zumindest implizit den Willen erkennen, ihre ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenart zu bewahren und als Minderheit angesehen zu werden. Zudem stellt sie einen stabilen Faktor innerhalb ihres Aufenthaltsstaates dar.“ (S. 284)

Ein erster Schritt auf dem Weg zur Anerkennung einer solchen Legaldefinition wäre laut Lahnsteiner ihre Niederschrift in internationalen Dokumenten im Sinne einer unverbindlichen Definition, die später im Zuge der praktischen Anwendung zu einem verbindlichen Standard in Form von Gewohnheitsrecht verfestigt wird. (S. 282)

Ludwig Elle