

## Rechtsschutz für Volksgruppen

Wolf Peterhoff

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Volksgruppen als „werdende“ Völkerrechtssubjekte
- III. Geltendmachung von Ansprüchen vor nationalen Gerichten
- IV. Rechtsschutzmöglichkeiten vor internationalen Institutionen
- V. Diplomatischer Schutz

### I. Einführung

In den letzten Jahren seit Ende der Blockkonfrontation waren und sind Volksgruppen und ihre Angehörigen immer häufiger durch völkerrechtswidrige Maßnahmen (oftmals durch Enteignung und Vertreibung<sup>1</sup>) betroffen.<sup>2</sup> Aus dieser Perspektive blicken nachfolgende Erörterungen auf die in Betracht kommenden Schutzinstrumente. Im Folgenden sollen die Möglichkeiten von Volksgruppen betrachtet werden, als Anspruchsinhaber ihre aus völkerrechtswidrigem Handeln folgenden Ansprüche mit Aussicht auf Erfolg geltend zu machen.

### II. Volksgruppen als „werdende“ Völkerrechtssubjekte

Bereits im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz ist festzustellen, daß durch die sukzessive völkerrechtliche Normierung der Menschenrechte Regelungsbereiche der ausschließlich nationalen Kompetenz entzogen und dem Völkerrecht eingegliedert

wurden.<sup>3</sup> So haben die Menschenrechtsverträge gerade die Verletzungen von Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe als Hintergrund.<sup>4</sup> Daß auch Gruppenrechte komplementär den Menschenrechtsschutz zu verstärken vermögen, deutet schon eine Auffassung des Schrifttums an: „Nur die Individuen als ursprüngliche Rechtssubjekte anzuerkennen heißt, die Teile in die Hand nehmen, nachdem man das geistige Band zwischen ihnen zerrissen hat.“<sup>5</sup>

Ebenso, wie das Völkerrecht zusehends auch diejenigen Einzelpersonen als Träger individueller Rechte zur Kenntnis nimmt, die ohne Mediatisierung durch einen souveränen Staat völkerrechtlich in Erscheinung treten,<sup>6</sup> müssen gleichfalls Gruppen als Träger eigener Rechte berücksichtigt werden, die sich in derselben Situation befinden, also international aktiv oder mindestens präsent sind, ohne jedoch einen Staat zu repräsentieren.<sup>7</sup> Die Verankerung

<sup>1</sup> Gegenwärtig u.a. im Sudan.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu, *Wolf Peterhoff*, Rechtsansprüche enteigneter Volksgruppen und ihre Durchsetzbarkeit, 2004, S. 101ff.

<sup>3</sup> *Kerrin Schillhorn*, Kulturelle Rechte indigener Völker und Umweltvölkerrecht, 2000, S. 33; nach *Udo Fink*, Forum für Kultur und Politik 1999, S. 7 (11), trägt gerade dies zu einer größeren Wirksamkeit des Völkerrechts bei.

<sup>4</sup> *Charlotte Schoder*, Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen, 1999, S. 48.

<sup>5</sup> *Peter Pernthaler*, Der Schutz ethnischer Gemeinschaften durch individuelle Rechte, 1980, S. 9.

<sup>6</sup> *Dieter Kugelmann*, Minderheitenschutz und Menschenrechtsschutz, in AVR 29 (2001), S. 233 (235).

<sup>7</sup> *Christian Tomuschat*, in: Völkerecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, FS für Hermann Mosler, 1983, S. 183 (211); mit einem etwas anderen - menschenrechtlichen - Ansatz will auch *Fausto de Quadros* Minderheiten eigene Rechte zuerkennen, in: Der Minderheitenschutz im modernen Völkerrecht, FS für Herbert Schambeck, 1994, S. 853 (855ff.).

von Gruppenrechten, wie etwa in dem Entwurf einer Deklaration der Generalversammlung über die Rechte indigener Völker<sup>8</sup> reiht sich in jene neueren Tendenzen ein, Gruppenrechte im Völkerrecht anzuerkennen. Dies widerspricht scheinbar dem langjährigen Vorrang der Individualrechte.<sup>9</sup> Die Zubilligung von zumindest partieller Völkerrechtssubjektivität an Volksgruppen ist dann auch kaum als radikale Wendung des Völkerrechts anzusehen, sondern vielmehr als Anpassung an gegebene Realitäten und damit als Weiterentwicklung des bislang geltenden Völkerrechts. So wird heute auch anerkannten Befreiungsorganisationen partielle Völkerrechtssubjektivität zuerkannt.<sup>10</sup> Nimmt man grundsätzlich die individualrechtliche Dimension der Menschenrechte als gegeben hin, ist freilich nicht einzusehen, warum an die Stelle des der staatlichen Personal- und Territorialhoheit unterworfenen Individuums nicht eine gleichfalls dieser Hoheit unterworfenen Gruppe von Individuen treten kann.<sup>11</sup> Dabei wäre indessen vorauszusetzen, daß es Rechte gibt, die der Gruppe als solcher zustehen. Diese Ansicht drängt sich in den Fällen, in denen Volksgruppen ohne Ansehen des einzelnen enteignet und vertrieben

werden, geradezu auf. Insbesondere bei aufgrund staatlicher Regelungen vorgenommenen Enteignungen einer bestimmten Volksgruppe ist deren Betroffensein als Kollektiv offensichtlich.

Auch aus systematischen Gründen kann die Völkerrechtssubjektivität von Volksgruppen nicht ausgeschlossen werden.<sup>12</sup> Wenn im Völkerrecht immer mehr auch dem Individuum Rechtssubjektivität zuerkannt wird, wobei dies sowohl in der Völkerrechtspraxis als auch in der Völkerrechtslehre eher zunimmt, erscheint eine Berücksichtigung von Volksgruppen in diesem Kontext als substaatliches Gefüge logisch möglich. Bedenkt man, daß Gruppen als Zwischenstufe auf der Linie vom einzelnen zum – ohnehin als geborenes Völkerrechtssubjekt anerkannten – Staat mit seinem Staatsvolk stehen, so muß in einem Schluß *a maiore ad minus* auch die grundsätzliche Möglichkeit der Völkerrechtssubjektivität von Volksgruppen, als quasi Volksfragmenten, angenommen werden. Für diesen Fall zu berücksichtigen ist freilich die Klärung der Repräsentation der Gruppe.<sup>13</sup>

### III. Geltendmachung von Ansprüchen vor nationalen Gerichten

#### 1. Völkerrechtsbrechender Staat

Im Grundsatz ist zunächst immer der innerstaatliche Rechtsschutz durch den Betroffenen zu verfolgen. Allerdings wird regelmäßig den Volksgruppen, beziehungsweise ihren Angehörigen, so sie völkerrechtswidrigen Maßnahmen ausgesetzt waren, der Rechtsweg zu den Gerichten ihres ehemaligen Aufenthaltsstaates versagt sein. Die Parteifähigkeit von Einzelpersonen wäre allerdings kaum problematisch. Indes müßten die betreffenden natio-

<sup>8</sup> Resolution des Menschenrechtsrates unter dem Titel „Working group of the Commission on Human Rights to elaborate a draft declaration in accordance with paragraph 5 of the General Assembly resolution 49/214 of 23 December 1994.“ UN-Dok. A/HRC/RES/1/1 vom 29. Juni 2006, abrufbar unter [www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/declaration.doc](http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/declaration.doc) (30. Mai 2007).

<sup>9</sup> Carola Hausotter, Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten, Vereinte Nationen, 2001, S. 135; allerdings gehen auch heute bspw. die Lund-Empfehlungen, abrufbar unter [www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_de.pdf) (30. Mai 2007), von einer rein individualrechtlichen Dimension der Menschen- und Minderheitenrechte aus.

<sup>10</sup> Petra Williams-Vedder, Die Rechtsstellung der eingeborenen Völker in den USA und Kanada nach nationalem Recht und Völkerrecht, 1994, S. 194; Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 1984, § 409.

<sup>11</sup> Otto Kimminich, Rechtsprobleme der polyethischen Staatsorganisation, 1985, S. 82.

<sup>12</sup> Dies erkennt auch Schillhorn (Fn. 3), S. 36, an. Freilich werden die fürsprechenden Argumente äußerst vorsichtig vertreten und im Ergebnis zugunsten des koordinationsrechtlichen Charakters des Völkerrechts verworfen.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Peterhoff (Fn. 2), S. 71.

nenalen Rechtsordnungen auch den Volksgruppen als solchen eigene Parteifähigkeit in den Verfahren zubilligen. Dies ist aber in innerstaatlichen Rechtsordnungen gegenwärtig nicht der Fall.

## 2. Aufenthaltsstaat

Sofern der Aufenthaltsstaat mit dem das Völkerrecht mißachtenden Staat nicht identisch ist, stellt sich die Frage, ob die Ansprüche auch am Ort des jeweiligen Aufenthalts geltend gemacht werden können. Dabei wird, sofern es sich nicht um einen Fall mit Inlandsberührung handelt, aber vom nationalen IPR regelmäßig die *lex rei sitae* berufen sein. Dadurch wäre wieder das Recht des rechtsbrechenden Staates anzuwenden, so daß der Betroffene in der Regel keinen Erfolg hätte. Ob allerdings die Entscheidung des gegen das Völkerrecht verstößenden Staates im Aufenthaltsstaat anerkannt wird, wird durch den betreffenden nationalen *ordre public* entschieden.

## IV. Rechtsschutzmöglichkeiten vor internationalen Institutionen

### 1. Internationaler Gerichtshof (IGH)

Zweifelhaft ist, ob Volksgruppen als berechtigte Streitparteien überhaupt eigene Rechte vor dem IGH geltend machen könnten. Nach Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut steht nämlich nur souveränen Staaten das Recht zu, als Partei vor dem Gerichtshof aufzutreten. Grundsätzlich können darüber hinaus auch nur solche Staaten vor dem Gerichtshof klagen, die gemäß Art. 35 Abs. 1 IGH-Statut Vertragsmitglieder sind.<sup>14</sup> Nichtmitglieder des Statuts können allerdings über Art. 35 Abs. 2 IGH-Statut<sup>15</sup> und Art. 93 Abs. 2 SVN dennoch Zugang zum IGH erhalten. Als taugliche Parteien werden aber ausdrücklich nur Staaten genannt. Volksgruppen kommen danach gegenwärtig

nach dem Wortlaut der Satzung des IGH als Partei nicht in Betracht.<sup>16</sup>

Dem entspricht auch die Konstituierung des IGH als Staatengerichtshof. Über Art. 93 Abs. 1 SVN sind die Mitglieder der Vereinten Nationen ohne weiteres Vertragsparteien des Statuts. Andere Völkerrechtssubjekte außer Staaten<sup>17</sup> sind nicht vorgesehen, so daß die Einbeziehung von Volksgruppen auch im Wege einer weiteren Auslegung des Textes nicht möglich erscheint. Insofern zieht eine mögliche Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte nicht auch automatisch eine Erweiterung der tauglichen Streitparteien vor dem IGH nach sich. Rechtsschutzmöglichkeiten von Volksgruppen werden durch dieses Ergebnis zudem auch nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. Bislang können also nur Staaten den IGH anrufen, auch wenn letztlich Streitigkeiten zwischen Einzelpersonen – oder eben Gruppen – den Anlaß für das entsprechende Verfahren bieten.<sup>18</sup>

Fraglich ist aber, ob – *de lege ferenda* – für den Fall der Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität für Volksgruppen auch die Parteifähigkeit vor dem IGH zu fordern ist. Dann könnten die mit Völkerrechtssubjektivität ausgestatteten Volksgruppen auch international Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Entsprechend der hier vertretenen Auffassung sind Volksgruppen aber nur Völkerrechtssubjekte *in statu nascendi*. Ihnen ist derzeit höchstens eine partielle Völkerrechtssubjektivität zuzubilligen. Bezüglich der Parteifähigkeit vor dem IGH ist derzeit aber ein Ansatz für eine erweiternde Auslegung des Vertrags nicht erkennbar. Ebenso fehlt es an einer entsprechenden *opinio iuris*. Die Parteifähigkeit von Volksgruppen ist daher von einer zukünftigen Entwicklung der Völkerrechtspraxis abhängig.

<sup>14</sup> Dies sind gemäß Art. 93 Abs. 1 SVN alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.

<sup>15</sup> Vgl. dazu die SR-Res. 9 (1946).

<sup>16</sup> Albert Bleckmann, *Völkerrecht*, 2001, § 26 Rn. 1008.

<sup>17</sup> Wie das IKRK oder der Souveräne Malteser-Ritter-Orden.

<sup>18</sup> Bleckmann (Fn. 16), § 3 Rn. 109.

Überdies ist ein Tätigwerden des Gerichtshofes grundsätzlich an die Zustimmung der Konfliktparteien gebunden. Es bedarf nach Art. 36 IGH-Statut eines besonderen Einwilligungsaktes. Somit hinge, selbst im Falle der in Rechtsfortbildung angenommenen Parteifähigkeit von Volksgruppen, jedes konkrete Verfahren von der Zustimmung des betreffenden Klagegegners ab.

## 2. Menschenrechtsausschuß (MRA)

### a. Individualbeschwerdeverfahren

Ein Verfahren ist nach dem Fakultativprotokoll (FP) zum IPbPR vom 16. Dezember 1966 möglich.<sup>19</sup> soweit die Vertragsstaaten des Paktes das Fakultativprotokoll unterzeichnet haben.<sup>20</sup> Danach erkennt jeder Vertragsstaat die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen der seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen an, die eine Verletzung der im Pakt niedergelegten Menschenrechte geltend machen (Art. 1 FP).<sup>21</sup> Der Ausschuß kann jedoch keine Mitteilung entgegennehmen, wenn sich die Beschwerde gegen einen Vertragsstaat des Paktes richtet, der nicht auch zugleich dem Fakultativprotokoll beigetreten ist (Art. 1 Fakultativprotokoll). Im weiteren Verfahren leitet der Menschenrechtsausschuß die Mitteilung dem beschwerten Vertragsstaat

zu. Dieser muß sich innerhalb einer Sechsmonatsfrist äußern. Nach einer Verhandlung ohne Anwesenheit der beteiligten Parteien sowie ohne Schlichtung übermittelt der Ausschuß beiden Parteien eine Stellungnahme, welche auch den Hinweis auf die Verletzung des Paktes enthält. Dabei ist Voraussetzung, daß dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsverfahren untersucht wird. Außerdem muß die Person alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe zuvor ausgeschöpft haben („local-remedies-rule“).

Freilich ist eine judizielle Streitschlichtung oder sogar ein Menschenrechtsgerichtshof in dem Fakultativprotokoll nicht enthalten. Das in Rede stehende Institut bietet, seinem Namen entsprechend, lediglich für Individuen Rechtsschutzmöglichkeiten.<sup>22</sup> Beschwerden von juristischen Personen, Personenvereinigungen sowie internationalen nichtstaatlichen Organisationen sind nicht vorgesehen.<sup>23</sup> Die Erhebung der Individualbeschwerde durch die Volksgruppe erscheint damit ebenso ausgeschlossen.

Eine erweiternde Auslegung kann kaum verfolgt werden, da es den Angehörigen der Volksgruppe als Individuen ohne weiteres möglich wäre, den Ausschuß anzurufen. Überdies richten sich die Regelungen des Paktes auch nicht speziell an Volksgruppen und Minderheiten.<sup>24</sup> Andererseits würde es bei der kollektiven Verletzung der einzelnen Rechte aus dem Pakt – sofern die Betroffenen alle derselben Volksgruppe angehören – dennoch Sinn machen, wenn die Volksgruppe die Rechte ihrer Mitglieder und somit auch eine „eigene“ Verletzung geltend machen könnte.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> BGBl. 1992 II, S. 1246, vgl. hierzu eingehend *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, 2004, insb. S. 30ff.

<sup>20</sup> Bis April 2007 haben 109 Staaten die notwendige Unterwerfungserklärung abgegeben, vgl. [www.ohchr.org/english/law/ccpr-one.htm](http://www.ohchr.org/english/law/ccpr-one.htm) (30. Mai 2007).

<sup>21</sup> „Jeder Vertragsstaat des Paktes, der Vertragspartei dieses Protokolls wird, erkennt die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen seiner Herrschaftsgewalt unterstehender Einzelpersonen an, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Der Ausschuß nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat des Paktes betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.“, vgl. BGBl 1992 II, S. 1246f.

<sup>22</sup> Vgl. nur den eindeutigen Wortlaut bspw. in Art. 5 des Fakultativprotokolls zum IPbPR.

<sup>23</sup> *Johannes Niewerth*, Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht, 1996, S. 199.

<sup>24</sup> Außer Art. 27 IPbPR.

<sup>25</sup> Vgl. auch *Schäfer* (Fn. 19), S. 62, der zwar vom Vorliegen von kollektiven Rechten ausgeht, als

Freilich deutet der Wortlaut auf eine klare Kundgabe der intendierten Schutzrichtung. Es bleibt somit, vorerst, bei der ausschließlichen Berechtigung von Einzelpersonen vor dem Ausschluß.

#### b. „1503-Verfahren“

Im Falle von schweren Menschenrechtsverletzungen besteht auch die Möglichkeit, eine Unterkommission der VN-Menschenrechtskommission (Human Rights Commission) anzurufen.<sup>26</sup> Das aus der Resolution 1503 des VN-Wirtschafts- und Sozialrats entwickelte Verfahren steht Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) offen.<sup>27</sup> Durch das Verfahren können den mit der Menschenrechtsproblematik befaßten VN-Organen Sachverhalte unterbreitet werden.

Möglicherweise ist im Wege einer Auslegung *de lege ferenda* auch eine Erweiterung des Adressatenkreises auf Volksgruppen nicht ausgeschlossen. Dabei könnte im Wege eines Erst-recht-Schlusses angenommen werden, daß, wenn schon auf diesem Wege grundsätzlich nicht mit Völkerrechtssubjektivität ausgestattete Organisationen wegen Menschenrechtsverletzungen auftreten können, dies erst recht solchen organisierten Gebilden möglich sein muß, welche über zumindest partielle Völkerrechtsfähigkeit verfügen. Somit erscheint mindestens eine Öffnung des 1503-Verfahrens für Volksgruppen – die entsprechend repräsentiert werden – im Wege einer erweiternden Auslegung möglich.

Im Jahre 2006 ist die Menschenrechtskommission vom Menschenrechtsrat abgelöst worden, der das 1503-Verfahren grundsätzlich weiterführen wird.

---

taugliche Beschwerdeführer jedoch nur natürliche Personen ansieht.

<sup>26</sup> Resolution 1503 (XLVIII) des ECOSOC vom 27.05.1970. Reformiert durch Resolution 2000/3 des ECOSOC vom 16. Juni 2000.

<sup>27</sup> Knut Ipsen, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 1999, § 48 Rn. 48.

### 3. *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)*

Bezüglich einer erfolgversprechenden Durchsetzung des von der EMRK auch für Volksgruppen, oder zumindest für deren Angehörigen, vermittelten Schutzes sind bei der Individualbeschwerde gemäß Art. 35 EMRK die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Beschwerdefähigkeit sowie der Beschwerdebefugnis besonders zu betrachten.<sup>28</sup> Dabei betreffen diese Kategorien mit ihren spezifischen Funktionen<sup>29</sup> allein die Frage der erfolgreichen Geltendmachung bestehender Rechte.

#### a. Parteifähigkeit gemäß Art. 34 EMRK von natürlichen Personen und Volksgruppen

Der Wortlaut von Art. 34 der Konvention ist sehr weit auslegbar. Dies entspricht dem Streben nach möglichst umfassendem Rechtsschutz<sup>30</sup>. Sofern sie Staatsangehörige eines Vertragsstaates sind, sind Angehörige von Volksgruppen als natürliche Personen ohne weiteres parteifähig.<sup>31</sup>

Volksgruppen könnten, auch ohne entsprechende Organisation, zumindest als „group of individuals“ im Sinne einer „unorganisierten Personenmehrheit“<sup>32</sup> angesehen werden. Bei bestehender Teil- oder Vollrechtsfähigkeit, wären sie auch als „non-governmental organisation“ zu betrach-

---

<sup>28</sup> Christian Hillgruber/Matthias Jestaedt, Die europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz nationaler Minderheiten, 1993, S. 80.

<sup>29</sup> Vgl. Franz Matscher, in: EuGRZ 1982, S. 489 (493).

<sup>30</sup> Hillgruber/Jestaedt (Fn. 28), S. 80; Travaux préparatoires, Vol. IV, S. 38.

<sup>31</sup> Dietrich Murswiek, in: JuS 1986, S. 8 (9); Hillgruber/Jestaedt (Fn. 28), S. 82; vgl. Malik v. Tschechische Republik, Communication No. 669/1995, MRA, 03.11.1998; Schlosser v. Tschechische Republik, Communication No. 670/1995, MRA, 03.11.1998, mit Hinweis auf Drobek v. Slowakei, Communication No. 643/1995, MRA, 15.08.1997.

<sup>32</sup> Jochen A. Frowein/Wolfgang Peukert, EMRK-Kommentar, 1996, Art. 25 Rn. 13.

ten.<sup>33</sup> Nach der hier vertretenen und oben dargestellten Auffassung besitzen Volksgruppen mindestens partielle Völkerrechtsfähigkeit. Ihre Parteifähigkeit wäre somit gegeben. Allerdings ist auch bei der unorganisierten „group of individuals“ mit Art. 45 Abs. 2 der Verfahrensordnung des EGMR<sup>34</sup> zu fordern, daß im Falle der Beschwerde ein Bevollmächtigter mit Vertretungsmacht auftritt, so daß die Prozeßhandlungsfähigkeit gewährleistet ist. Hinsichtlich der notwendigen Repräsentation der Volksgruppe wäre hier eine ausreichende Legitimation des für die Gruppe Handelnden zu fordern. Insgesamt läßt der Wortlaut der EMRK die Annahme der Parteifähigkeit sowohl für die betroffenen Individuen als auch für die Volksgruppe an sich allerdings zu.

b. Beschwerdebefugnis gemäß Art. 34 EMRK

*Geltendmachung eigener Rechte*

Der Beschwerdeführer müßte substantiiert darlegen, daß er durch einen Vertragsstaat unmittelbar in seinen durch die Konvention geschützten Rechten verletzt worden ist.<sup>35</sup> Der Aktivprozeßführungsbefugte muß also Inhaber des materiellen Rechts sein. Die der Gruppe angehörenden Personen müssen – sofern die Gruppe als Beschwerdeführende auftritt – als einzelne jeweils eigene Rechte geltend machen.<sup>36</sup> Die Konvention gesteht Volksgruppen beziehungsweise nationalen Minderheiten allerdings keine eigenen Rechte aus ihren Regelungen zu.<sup>37</sup> Soweit es die Geltendma-

chung ureigener Rechte betrifft, wären Volksgruppen nach dem Wortlaut der Konvention nicht prozeßführungsbefugt; ihre Mitglieder dagegen schon.

*Geltendmachung von Rechten der Angehörigen*

Fraglich ist, ob Volksgruppen nach der EMRK Rechte ihrer Angehörigen in eigenem Namen geltend machen können. Entsprechend dem Wortlaut von Art. 34 EMRK kennt die Individualbeschwerde die Kategorie der Prozeßstandschaft nicht. Der Sinn der in Art. 34 EMRK begründeten Beschwerdebefugnis ist der Ausschluß der Popularklage.<sup>38</sup> Ein Rückgriff auf die Staatenbeschwerde in Art. 33 EMRK scheidet schon wegen des eindeutigen Wortlauts aus. Ein gewollter Ausschluß jeglicher Beschwerde durch eine Gruppe kann daraus aber nicht ohne Umstände geschlossen werden.

Zu überlegen bleibt dann, ob andere Ansätze in Betracht kommen, nach denen Volksgruppen aufgrund der Verletzung von Rechten ihrer Angehörigen auftreten können. Hierbei sind verschiedene Varianten zu betrachten. Sofern der Vertreter der Volksgruppe zugleich mit der Verletzung von einzelnen Mitgliedern der Gruppe die Verletzung eigener Rechte geltend macht, ist die Beschwerdebefugnis unproblematisch anzunehmen.<sup>39</sup> Dann ist aber nicht ohne weiteres ersichtlich, warum neben einer möglichen Individualbeschwerde auch noch die Beschwerde der Volksgruppe möglich sein soll.

Zu bedenken ist bei dieser Frage aber, daß die Volksgruppe aus solchen natürlichen Personen besteht, für die die Gruppe – gleichsam als mittelbar Verletzte – als Be-

<sup>33</sup> Vgl. Hillgruber/Jestaedt (Fn. 28), S. 82.

<sup>34</sup> Vgl. BGBl. 2006 II, S. 721.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch Entscheidung v. 10.05.1979 betr. Beschwerde Nr. 8612/79, DR 15, 259 (269) – Alliance des Belges de la Communauté Européenne gegen Belgien.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu EKMR, E. v. 21.03.1975 betr. Beschwerde Nr. 6538/74, DR2, 90 (95 f.).

<sup>37</sup> Auf Volksgruppen anwendbare, kollektivierbare Rechte aus der EMRK wären bspw. Art. 5 „Recht auf Freiheit und Sicherheit“, Art. 6 „Recht auf ein faires Verfahren“, Art. 9 „Ge-

danken- Gewissens- und Religionsfreiheit“ sowie Art. 14 „Diskriminierungsverbot“.

<sup>38</sup> Matscher (Fn. 29), S.494.

<sup>39</sup> Hillgruber/Jestaedt (Fn. 28), S. 85, mit Bezug auf die Entscheidung des EMKR v. 10.07.1975 betr. Beschwerde Nr. 6742/74, DR 3, 98 (100).

schwerdeführerin auftreten könnte.<sup>40</sup> Dann wäre allerdings danach zu differenzieren, ob dem Kollektiv lediglich die Befugnis zur Ausübung der Rechte der Gruppenmitglieder zugestanden werden soll oder ob die Gruppe sogar selbst Inhaberin der Rechte sein kann.<sup>41</sup> Für eine Befugnis zur Ausübung der Rechte der Gruppenmitglieder könnte die Lehre vom „indirekten Opfer“ sprechen.<sup>42</sup> Danach wird der Opferbegriff und somit auch die Beschwerdebefugnis auf den Kreis von Personen erweitert, die notwendigerweise ein schutzwürdiges Interesse daran haben, daß die konventionswidrige Situation beseitigt wird.<sup>43</sup> Das „indirekte Opfer“ muß sowohl in enger Beziehung zu der gerügten Maßnahme als auch in einem Näheverhältnis zum unmittelbar Betroffenen stehen.

Für häufige Fälle völkerrechtswidrigen Verhaltens (Konfiskation von Eigentum sowie der Vertreibung der Volksgruppe) wird oftmals – seitens des handelnden Staates – eben gerade auch ein Betroffensein der Volksgruppe als Kollektiv beabsichtigt sein. Die Handlungen gegenüber den einzelnen Mitgliedern der Gruppe sind, im Hinblick auf die hier zu untersuchende Fragestellung, zunächst ein Vehikel, um der Gruppe als solcher zu schaden. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es zumindest als grundsätzlich möglich, der Volksgruppe eine Beschwerdebefugnis – bezüglich der Rechte ihrer Angehörigen – zuzugestehen.<sup>44</sup> Damit wäre die Geltendmachung von Konventionsrechten durch Volksgruppen – bei einer weiten Konventi-

onsauslegung – nach der hier vertretenen Auffassung unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

## V. Diplomatischer Schutz

Die Ansprüche der Volksgruppen könnten möglicherweise – abgesehen von Ansprüchen des einzelnen oder des Kollektivs – im Wege der Ausübung diplomatischen Schutzes verfolgt werden.<sup>45</sup>

Dem einzelnen Bürger ist die selbständige Verfolgung seiner Ansprüche gegenüber fremder obrigkeitlicher Enteignung auf völkerrechtlicher Ebene grundsätzlich verwehrt: Das Recht auf Ausübung diplomatischen Schutzes ist nämlich ein Recht der Staaten.<sup>46</sup> Dabei zielt das Institut des diplomatischen Schutzes grundsätzlich auf den Schutz natürlicher oder juristischer Personen vor fremder Hoheitsgewalt.<sup>47</sup> Dadurch sind zunächst die Angehörigen der enteigneten Volksgruppe in die Schutzgewährung durch die Schutzmacht einbezogen. Da das Recht zur Schutzausübung ein Recht des Staates und nicht etwa ein Recht des Verletzten auf Schutzgewährung ist,<sup>48</sup> kann die Schutzmacht auch die Rechte einer Volksgruppe als eigene Rechte geltend machen, auch wenn diese nur unzureichend organisiert sein sollte.

Das Recht auf diplomatischen Schutz ist ein anerkannter Bestandteil des Völkergewöhnheitsrechts.<sup>49</sup> Er ist ein unbestritte-

<sup>40</sup> Dies hat die EKMR zumindest für Kirchen angenommen: EKMR, Entscheidung v. 05.05.1979 betr. Beschwerde Nr. 7805/77, DR 16, 68 (70).

<sup>41</sup> Frowein/Peukert (Fn. 32), Art. 9 Rn. 8.

<sup>42</sup> Frowein/Peukert (Fn. 32), Art. 25 Rn. 18ff.

<sup>43</sup> Hillgruber/Jestaedt (Fn. 28), S. 87, die u.a. auf die Entscheidungen der EKMR v. 28.02.1983 betr. Beschwerde Nr. 9360/81, DR 32, 211, verweisen.

<sup>44</sup> Anderer Ansicht sind im Ergebnis wohl Hillgruber/Jestaedt (Fn. 28), S. 87, welche die Beschwerdebefugnis zumindest dann ablehnen wollen, wenn der unmittelbar Betroffene selbst Beschwerde erheben könnte.

<sup>45</sup> Die Geltendmachung des Rechts auf die Heimat der Volksgruppe durch Staaten im Wege einer *actio popularis* ist mit *Iris Bils*, Internationale Schutzmechanismen zur Durchsetzung von Minderheiten und Volksgruppenrechten, 1995, S. 263, abzulehnen.

<sup>46</sup> Karl Doehring, Völkerrecht 1999, S. 370ff.

<sup>47</sup> Christian Gloria, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 1999, § 24 Rn. 32.

<sup>48</sup> Gloria (Fn. 47), § 24 Rn. 33.

<sup>49</sup> Dazu bereits StIGH v. 30.08.1924; PCIJ, Ser. A, Nr. 2, S. 12.

nes Institut zur Verfolgung völkerrechtlicher Ersatzansprüche.<sup>50</sup>

### 1. Völkerrechtswidriges Verhalten

Damit diplomatischer Schutz überhaupt erwogen werden kann, wird zunächst ein völkerrechtswidriges Verhalten eines fremden Hoheitsträgers, zumeist eines Staates, vorausgesetzt.<sup>51</sup> Dieses kann sowohl die Verletzung einer völkervertragsrechtlichen wie auch einer völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht sein.<sup>52</sup> Auf den Rang oder die Art der verletzten Völkerrechtsnorm kommt es dabei allerdings nicht an.<sup>53</sup> Indes ist vorauszusetzen, daß die Völkerrechtsverletzung dem in Anspruch zu nehmenden Staat zurechenbar ist.<sup>54</sup>

### 2. Bestimmung der Schutzmacht

Da hier für eine eigene Völkerrechtssubjektivität *in statu nascendi* von Volksgruppen eingetreten wird, könnte man die Ansicht vertreten, daß die Volksgruppe sogar selbst als Schutzmacht die Rechte ihrer Angehörigen verfolgen kann. Dies ist allerdings zweifelhaft, da es sich bei der hier angesprochenen Völkerrechtsfähigkeit von Volksgruppen nur um eine partielle Völkerrechtssubjektivität handelt. Akteure im Völkerrechtsverkehr sind Volksgruppen – noch – nicht. Diplomatische und konsularische Instrumente können sie nicht einsetzen, da sie auf diplomatischer Ebene nicht handlungsfähig sind. Dies ist Staaten vorbehalten.

Der Staat als schutzgewährendes Völkerrechtssubjekt muß zum Eintreten für die Schutzbegehrenden berechtigt sein. Diese Berechtigung vermittelt im Regelfall die Staatsangehörigkeit (*nationality rule*) als

*genuine link*.<sup>55</sup> Wer als sein Staatsangehöriger gilt, legt der als Schutzmacht in Frage kommende Staat im Regelfall selbst fest.<sup>56</sup>

Ausnahmen von dem Erfordernis der Innehabung der Staatsangehörigkeit des schutzgewährenden Staates sind allerdings denkbar. Nicht nur kann das Recht auf Ausübung diplomatischen Schutzes durch völkerrechtliche Verträge übergehen,<sup>57</sup> ein Staat kann unter Umständen sogar bereits für Bürger eines anderen Staates tätig werden, um einen völkerrechtswidrigen Zustand zu beenden.<sup>58</sup>

Die in Rede stehende Konstellation ist freilich von dem Fall der Konkurrenz zweier Schutzstaaten gegenüber den Rechten von Doppelstaatern zu unterscheiden. In diesem Fall gilt grundsätzlich das Prinzip der „effektiven“ Staatsangehörigkeit, wonach dem Staat, in dem sich der gewöhnliche Aufenthalt des Doppelstaaters befindet, das Schutzrecht zukommt.<sup>59</sup> In der Regel wird, aus einer historisch-faktischen Perspektive heraus, die Funktion der Schutzmacht jenem Völkerrechtssubjekt – zumeist einem Staat – zugeschrieben, das eine enge Beziehung zur jeweiligen Volksgruppe beziehungsweise ethnischen Minderheit aufweist.<sup>60</sup> Als Schutzmacht wird dann das Völkerrechtssubjekt bezeichnet, das berechtigt ist, die Verletzung von Minderheitenrechten gegenüber dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit die Minderheit besitzt,

<sup>50</sup> Eckart Klein, Diplomatischer Schutz im Hinblick auf Konfiskationen deutschen Vermögens durch Polen, 1992, S. 19.

<sup>51</sup> Klein (Fn. 50), S. 24; Gloria (Fn. 2747), § 24 Rn. 33.

<sup>52</sup> Gloria (Fn. 47), § 24 Rn. 33.

<sup>53</sup> Klein (Fn. 50), S. 24.

<sup>54</sup> Klein (Fn. 50), S. 24.

<sup>55</sup> Klein (Fn. 50), S. 26; Gloria (Fn. 47), § 24 Rn. 34.

<sup>56</sup> Zu fordern ist aber mit dem IGH im Fall „Nottebohm“, in: ICJ Rep. 1955, S. 4 (24), ein „*genuine link*“; vgl. auch Stefan Turner, Das Restitutionsrecht des Staates nach illegaler Ausfuhr von Kulturgütern, 2002, S. 52f.

<sup>57</sup> So übt bspw. die Schweiz diplomatischen Schutz für die Bürger Liechtensteins aus.

<sup>58</sup> Gloria (Fn. 47), § 24 Rn. 35 m.w.N.

<sup>59</sup> Vgl. den Mergé-Fall (RIAA, Bd. 14, S. 214 (236)); Kay Hailbronner, in: Vitzthum, Völkerrecht, 2001, 3. Abschn. Rn. 95.

<sup>60</sup> Gerhard Hafner, in: Felix Ermacora/Hannes Tretter/ Alexander Pelzl, Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität in Mittel- und Osteuropa, 1993, S. 128.



geltend zu machen.<sup>61</sup> An historischen Beispielen hierfür ermangelt es nicht. So beanspruchte der Kaiser des Heiligen Römischen Reiches die Schutzmachtfunktion für alle Christen und Frankreich jene für die Katholiken im ottomanischen Imperium.<sup>62</sup>

Zwar kennt das Völkerrecht unbestritten die Schutzmacht als rechtliche Institution, allerdings nicht im Zusammenhang mit Volksgruppenrechten. Als Schutzmacht wird normalerweise im Konnex mit Kriege-recht und Diplomatenrecht ein – meistens neutraler – Staat verstanden, der auf Ersuchen eines anderen Staates dessen Interessen und die seiner Staatsangehörigen auf dem Territorium eines dritten Staates schützt.<sup>63</sup> Im Gegensatz zum Minderheitenrecht werden hier nicht Staatsangehörige des Gebietsstaates geschützt. Voraussetzung ist aber ein dreiseitiges – von der Zustimmung der beteiligten Staaten abhängiges – Vertragsverhältnis.<sup>64</sup>

Nun muß die Frage aufgeworfen werden, inwieweit der Begriff der Schutzmacht auch auf das Minderheiten- und Volksgruppenrecht zur Bezeichnung eines solchen Völkerrechtssubjekts übertragbar ist, welches Verletzungen der Rechte der Minderheit oder Volksgruppe – weitergehend als andere Staaten – geltend machen kann. Anders als im herkömmlichen Sinne kann es im Minderheitenrecht nur um ein bilaterales anstelle eines trilateralen Verhältnisses gehen. Wie auch bei den Menschenrechten ist auch das Minderheitenrecht immer ein solcher Rechtsbereich, der die Beziehungen eines Staates mit seinen Angehörigen regelt.

Im Lichte des klassischen zwischenstaatlichen Charakters des Völkerrechts können die Rechte der Minderheit nur geschützt werden, wenn sich ihrer ein auf zwischenstaatlicher Ebene handlungsfähiger Akteur

annimmt.<sup>65</sup> Allerdings ist weder eine Pflicht einer Schutzmacht zum Schutz einer Minderheit noch ein Recht einer Minderheit auf Schutz durch die Schutzmacht auszumachen.<sup>66</sup>

Damit bleibt noch die Frage, welchem Staat überhaupt diese Funktion zukommen kann, sofern kein gemeinsamer Heimatstaat für alle Angehörigen der Volksgruppe auszumachen ist. Ausgehend von einem gemeinsamen Nationalbewußtsein, welches auch dem Nationalstaatskonzept zugrunde liegt, erscheint es sinnvoll, den – sofern existent – „co-nationalen“ Staat zur jeweiligen Schutzmacht zu erheben.<sup>67</sup>

### 3. *Local remedies rule*

Als weitere Voraussetzung ist die *local remedies rule* zu beachten. Danach muß, bevor der Schutzmacht ein Wiedergutmachungsanspruch zukommen kann, der Schutzsuchende zunächst mit allen rechtlich gebotenen Mitteln versuchen, sein Begehren vor den Gerichten des Aufenthaltsstaates geltend zu machen.<sup>68</sup> Die geschädigte Person muß hierbei alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen.<sup>69</sup> Eine Ausnahme hiervon ist allerdings dann zu machen, wenn der Aufenthaltsstaat keine wirksamen rechtlichen Mittel bereithält oder sich die Rechtsverfolgung übermäßig verzögert.<sup>70</sup> Ebenso erscheint in den Fällen, in denen Menschenrechtsverpflichtungen *erga omnes* verletzt werden, die Einhaltung der *local remedies rule* nicht geboten, dürften

<sup>61</sup> So gilt Österreich als Schutzmacht für Südtirol.

<sup>62</sup> A. Moskov, *la garantie internationale en droit des minorités*, 1936, S. 12 f.

<sup>63</sup> Hafner (Fn. 60), S. 128.

<sup>64</sup> Hafner (Fn. 60), S. 128.

<sup>65</sup> Hafner (Fn. 60), S. 129.

<sup>66</sup> Insoweit ergeben sich Parallelen zum diplomatischen Schutzrecht.

<sup>67</sup> Hafner (Fn. 60), S. 130.

<sup>68</sup> Interhandel-Fall, in: ICJ Rep. 1959, S. 6 (27); Matthias Herdegen, in: Georg Ress/Torsten Stein, *der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht*, 1996, S. 63; Gloria (Fn. 47), § 24 Rn. 38; wenn die geschädigte Person dies unterläßt, kann sie – allerdings negativ – doch de facto Einfluß auf die Ausübung des diplomatischen Schutzes nehmen.

<sup>69</sup> Klein (Fn. 50), S. 29.

<sup>70</sup> *Bils* (Fn. 45), S. 267.

andernfalls doch alle Staaten solchen Rechtsverletzungen mit Gegenmaßnahmen begegnen, während der Heimatstaat der Verletzten den innerstaatlichen Rechtsweg abwarten müsste.<sup>71</sup>

#### 4. Anspruch des Staates

Diplomatischen Schutz auszuüben ist nach herkömmlicher Auffassung ein eigenes Recht des Staates.<sup>72</sup> Dies entspricht der Auffassung, daß durch einen völkerrechtswidrigen Hoheitsakt, welcher die Rechte von Privaten beeinträchtigt, das Recht des Heimatstaates auf völkerrechtskonforme Behandlung seiner Angehörigen verletzt ist.<sup>73</sup> Eine völkerrechtliche Verpflichtung für den Staat, die Interessen seiner Angehörigen oder Schutzbefohlenen im Ausland zu vertreten, besteht jedoch nicht.<sup>74</sup>

Fraglich ist – nach den hier gewonnenen Ergebnissen –, wie es sich verhält, wenn dem einzelnen oder der Volksgruppe eigene Völkerrechtssubjektivität zukäme. Dann könnte der Anspruch womöglich nicht länger nur der eines Staates sein. In Betracht käme dann, daß die Volksgruppe den Anspruch selbst wahrnehmen könnte. Dies scheidet aber bereits an den fehlenden effektiven diplomatischen Instrumenten der Volksgruppe. Mit dem Anspruch könnten aber gleichsam in Prozeßstandschaft auch Rechte der neuen Völkerrechtssubjekte geltend gemacht werden.<sup>75</sup> Bei Völkerrechtsfähigkeit der Schutzbegehrenden – namentlich der Volksgruppe – wäre es wohl auch konsequenterweise ihr eigener Anspruch, den die Volksgruppe gegenüber dem Verletzerstaat geltend macht. Das Danebentreten eines eigenen Anspruchs

qua „mittelbarer Verletztheit“, also eine Verletzung des Staates selbst in Person des Schutzbegehrenden, wäre dann nicht mehr erforderlich. Je mehr nun dem einzelnen und auch Volksgruppen eigene Rechte zugebilligt werden, desto mehr muß sich auch die Betrachtungsweise auf die Natur des diplomatischen Schutzes verschieben.<sup>76</sup>

#### 5. Umfang der Geltendmachung

Fraglich ist, in welchem Umfang das Schutzrecht durch den Staat geltend zu machen ist. Diese Entscheidung obliegt – ebenso wie die Frage, ob die Schutzmacht überhaupt den Anspruch verfolgt – dem Staat als Anspruchsinhaber.<sup>77</sup> Es liegt also zunächst im Ermessen des Staates, volle Wiedergutmachung in Form der Naturalrestitution oder einer adäquaten Entschädigung zu fordern<sup>78</sup> oder aber überhaupt keine. Aus rein völkerrechtlicher Perspektive ist damit auch die Reduktion des Wiedergutmachungsanspruchs auf eine nur symbolische Entschädigung oder gar eine Entschuldigung möglich.<sup>79</sup>

#### VI. Schluß

Geht man von einer partiellen Völkerrechtsfähigkeit von Volksgruppen aus, ist festzustellen, daß trotz der Zunahme der menschenrechtlichen Schutzinstrumente hinsichtlich der Möglichkeiten der Rechtsverfolgung durch Volksgruppen Nachholbedarf besteht. Um diesen aufzuholen und neben Staaten und Individuen auch kollektiv betroffenen Gruppen eine Stimme zu geben, ist eine Weiterentwicklung der Statuten und Menschenrechtspakte geboten.

<sup>71</sup> Vgl. Herdegen (Fn. 68), S. 68.

<sup>72</sup> Klein (Fn. 50), S. 21, 32; Gloria (Fn. 47), § 24 Rn. 38; IGH, Barcelona-Traction, Second Phase, in: ICJ Rep. 1970, S. 45f.

<sup>73</sup> Gloria (Fn. 47), § 24 Rn. 38 m.w.N.

<sup>74</sup> So auch die völkerrechtliche Judikatur in: PCIJ, Ser. A, No. 17 (1928), 16; ICJ Rep. 1955, 24; 1970, 44.

<sup>75</sup> Dazu eingehend Karl Doehring, in: Georg Ress/Torsten Stein, (Fn. 68), S. 14.

<sup>76</sup> In diese Richtung auch Ulrich Ammann, Der Schutz ausländischer Privatinvestitionen in Entwicklungsländern, 1967, S. 121.

<sup>77</sup> Klein (Fn. 50), S. 33.

<sup>78</sup> Darin ist der entgangene Gewinn, *lucrum cessans*, eingeschlossen.

<sup>79</sup> Klein (Fn. 50), S. 34, der auch auf den häufigen Modus der *lump sum agreements* mit einer vereinbarten Entschädigungssumme hinweist.