

Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten

Rainer Hofmann*

I. Einführung

Die Vorschrift des Art. 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995¹, das – wie noch gezeigt werden wird – in kurzer Zeit nach seinem Inkrafttreten am 1. Februar 1998 zum mit Abstand wichtigsten völkerrechtlich verbindlichen Instrument im Bereich des Schutzes nationaler Minderheiten geworden ist, lautet – in der nicht verbindlichen deutschen Übersetzung² – ganz eindeutig:

“Der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten ist Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte und stellt als solcher einen Bereich internationaler Zusammenarbeit dar.”³

Dieser Satz spiegelt die gegenwärtig ganz herrschende Auffassung wider, wonach der völkerrechtliche Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten – jedenfalls heute – ein Teilbereich des internationalen Schutzes der Menschenrechte ist.⁴ Dies bedeutet, dass es für Unterschiede in der Ausgestaltung beider Schutzordnungen und – vor allem – der einschlägigen Überwachungssysteme einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Diese folgt aus dem unterschiedlichen Sinn und Zweck des internationalen Schutzes der Menschenrechte einerseits und der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten andererseits. Während der Schutz der allen Individuen, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten – ethnisch, historisch, kulturell, religiös, politisch, sprachlich oder sozial definierten – Gruppe oder ihrem Geschlecht, unter dem Völkerrecht zustehenden

* Dr. iur., Docteur d'Université en Droit (Montpellier I); Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und Direktor am dortigen Wilhelm-Merton-Zentrum für Europäische Integration und Internationale Wirtschaftsordnung. Ehemaliger Präsident des Beratenden Ausschusses unter dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten.

¹ European Treaty Series (ETS) N°. 157. Im Folgenden wird die im internationalen Bereich übliche, auf die englische Bezeichnung des Rahmenübereinkommens (Framework Convention for the Protection of National Minorities) zurückgehende Abkürzung FCNM benutzt.

² Das Rahmenübereinkommen ist für Deutschland am 01.02.1998 in Kraft getreten (BGBl. 1997 II 1407).

³ In der authentischen englischen Fassung heißt es: “The protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities forms an integral part of the international protection of human rights, and as such falls within the scope of international co-operation.”

⁴ Vgl. H. J. Heintze, Article 1, in: M. Weller (Hrsg.), *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2005), 77 ff. (86 f.).

Menschenrechte aus der Einsicht heraus besteht, dass mit der Existenz als Mensch die Inhaberschaft bestimmter, gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten wie insbesondere den Staaten, aber auch Internationalen Organisationen, durch das Völkerrecht zu sichernder und durchzusetzender Rechte, eben der Menschenrechte, notwendig verbunden ist, und sich hieraus auch die partielle Völkerrechtssubjektivität des Einzelnen ableitet, ist die Situation bezüglich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten eine grundsätzlich andere: Zum einen sind Träger dieser Rechte eben nicht alle Menschen, sondern nur die Angehörigen bestimmter Gruppen, für die sich jedenfalls im europäischen Kontext der Oberbegriff nationale Minderheit durchgesetzt hat; zum anderen – und dies ist entscheidend – rechtfertigt sich der völkerrechtliche Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten nicht allein aus der Anerkennung der Notwendigkeit des Bestandes solcher Rechte für die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität solcher Minderheiten, also einer Kombination aus individuellen und gruppenbezogenen Interessen, sondern auch aus einem allgemeinen Interesse der Staatengemeinschaft an Sicherheit und Frieden: Gerade Europa, das zuvor die einschlägigen Lehren aus der Zwischenkriegszeit zu vergessen haben schien, hat im Zusammenhang mit den bewaffneten Konflikten vor allem im ehemaligen Jugoslawien und einigen der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion wieder lernen müssen, dass ungelöste Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen in einem Staat nicht nur dessen Stabilität gefährden, sondern auch eine ganz erhebliche Bedrohung für Sicherheit und Frieden in einer ganzen Region mit potenziell höchst nachteiligen Auswirkungen auf einen ganzen Kontinent darstellen. Der Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten hat seinen Grund daher nicht allein im Schutz der Rechte der betroffenen Personen selbst, sondern auch – und vielleicht vor allem – im Interesse der Staatengemeinschaft an der Verhinderung innerstaatlicher bewaffneter Konflikte und sich daraus ergebenden Bedrohungen von Sicherheit und Frieden. Zwar kann natürlich auch die systematische und andauernde Verletzung von ganz grundlegenden Menschenrechten zu solchen Situationen führen, doch ist dieses Risiko nach der geschichtlichen und aktuellen Erfahrung wesentlich geringer als bei vergleichbaren Verletzungen der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten.

Diese Erkenntnis spiegelt sich auch in der Präambel⁵ des erwähnten Rahmenübereinkommens wider, in der es heißt:

“in der Erwägung, dass die geschichtlichen Umwälzungen in Europa gezeigt haben, dass der Schutz nationaler Minderheiten für Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden auf diesem Kontinent wesentlich ist;”⁶

⁵ Zur Bedeutung der Präambel vgl. T. Mallory, *The Title and the Preamble*, in: Weller, *ibid.*, 49 ff. (63 ff.).

⁶ Die authentische englische Fassung lautet: “Considering that the upheavals of European history have shown that the protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace in this continent.”

Vor diesem Hintergrund wird nachstehend, nach einem kurzen Überblick über die geschichtliche Entwicklung des völkerrechtlichen Schutzes der Rechte nationaler Minderheiten und ihrer Angehörigen, die aktuelle Lage auf universeller Ebene, d.h. im Rahmen der Vereinten Nationen, und auf regionaler, europäischer, Ebene erörtert.

II. Überblick über die geschichtliche Entwicklung

Das erste⁷ internationale System zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten wurde bekanntlich nach dem Ersten Weltkrieg geschaffen und erlangte eine gewisse Einheitlichkeit unter dem Völkerbund.⁸ Es war eine Reaktion auf die durch diesen Krieg und die seine Folgen regelnden Pariser Vorortverträge bedingten Gebietsveränderungen und sollte nicht zuletzt auch die politische Stabilität der neuen territorialen Ordnung Europas sichern, indem es den vielen, zum Teil neu entstandenen nationalen Minderheiten ein völkervertraglich geschütztes Mindestmaß an Rechten garantierte. Es gründete sich auf die von Polen, Jugoslawien, Tschechoslowakei, Rumänien und Griechenland mit den Alliierten geschlossenen Verträge und einschlägigen Bestimmungen in den Friedensverträgen mit Bulgarien, Österreich, der Türkei und Ungarn. Es wurde vervollständigt durch eine Reihe bilateraler Verträge, nämlich zwischen Finnland und Schweden zu den Åland-Inseln, zwischen Deutschland und Polen zu Oberschlesien, zwischen Österreich und der Tschechoslowakei zu den Sudetengebieten, zwischen Finnland und der Sowjetunion zu Ostkarelien, zwischen Polen und der Freien Stadt Danzig betreffend deren polnischsprachigen Einwohner und zwischen den Alliierten und Litauen zum Memelgebiet, sowie durch eine Reihe einseitiger Erklärungen, die von Albanien, den baltischen Staaten und dem Irak bei ihrer Aufnahme in den Völkerbund ge-

⁷ Zu erwähnen ist jedoch, dass sich bereits in einigen der im 17. Jahrhundert geschlossenen Friedensverträgen, wie etwa dem Westfälischen Frieden von 1648 und den Verträgen von Oliva (1660) und Nijmegen (1678), Bestimmungen zum Schutz religiöser Minderheiten fanden. Ihr Ziel war es, den Angehörigen von Minderheitenreligionen die freie Religionsausübung zu sichern. Diese Tendenz verstärkte sich in der Folgezeit und erstreckte sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts auch auf den Schutz ethnischer Minderheiten; Beispiele hierfür sind etwa Bestimmungen zugunsten der Polen in den Mitgliedstaaten der Schlussakte des Wiener Kongresses von 1815 oder zugunsten der türkischen, griechischen und rumänischen Bevölkerungsgruppen Bulgariens im Berliner Vertrag von 1878; vgl. hierzu näher F. Capotorti, Minorities, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III (1997), 410 ff. (411 f.); A. Eide, *The Framework Convention in Historical and Global Perspective*, in: Weller (Anm. 4), 25 ff. (27 ff.); G. Erlner, *Das Recht der nationalen Minderheiten 1931*, 72 ff. und P. Thornberry, *International Law and the Rights of National Minorities* (1991), 25 ff.

⁸ Vgl. hierzu Capotorti (Anm. 7), 412 f.; Eide (Anm. 7), 33 ff.; R. Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa* (1995), 17 ff. und Thornberry (Anm. 7), 38 ff.; ausführlich zum Minderheitenschutzsystem unter dem Völkerbund s. A. Balogh, *Der internationale Schutz der Minderheiten* (1928); Erlner (Anm. 7), 127 ff.; E. Flachbarth, *System des internationalen Minderheitenrechts* (1937); H. Kraus, *Das Recht der Minderheiten* (1927); A. Mandelstam, *La protection internationale des minorités* (1931) und aus jüngerer Zeit C. Gütermann, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes* (1979).

macht wurden. Dieses auf den genannten Rechtsakten beruhende System beschäftigte zwar immer wieder den Ständigen Internationalen Gerichtshof,⁹ scheiterte aber letztlich an der immer stärker abnehmenden Bereitschaft der Staaten, in einer von zunehmend aggressivem Nationalismus geprägten Zeit ihre rechtlichen Verpflichtungen einzuhalten; hinzu kamen die fehlende Befugnis und auch mangelnder Wille des Völkerbundes, die Anwendung dieses System wirklich durchzusetzen.¹⁰ Mit Ausnahme des finnisch-schwedischen Abkommens zu den Åland-Inseln vom 27. Juni 1921, das auch heute noch in Kraft ist,¹¹ gelten alle anderen genannten Verträge und Akte als obsolet und daher rechtlich unbeachtlich.¹²

Nach dem Zweiten Weltkrieg unternahmen die Vereinten Nationen zunächst nichts, um das alte System des Völkerbundes wieder zu beleben oder es durch ein eigenes System zu ersetzen.¹³ Dies entsprach durchaus der damals vorherrschenden Auffassung, dass das vormalige System des Schutzes der Rechte nationaler Minderheiten, die als Gruppenrechte konzipiert waren, ohne weiteres durch ein auf dem Schutz von Individualrechten beruhenden Menschenrechtssystem ersetzt werden könne.¹⁴ Daher enthält auch keiner der am 10. Februar 1947 in Paris unterzeichneten Friedensverträge minderheitenspezifische Regelungen¹⁵ – mit der alleinigen und wohlbekanntesten Ausnahme des Friedensvertrages mit Italien, dem das Gruber-de Gaspari-Abkommen vom 5. September 1946 zu Südtirol beigefügt wurde.¹⁶ Hinzu kamen dann noch am 29. März 1955 die Bonn-Kopenhagener Erklä-

⁹ Von besonderer Bedeutung war das Gutachten zur Frage der Minderheiten-Schulen in Albanien vom 06.04.1935 (*Case Concerning the Minority Schools in Albania*), PCIJ Series A/B N°. 64, in der die minderheitenspezifischen Ziele dieses Systems herausgestellt wurden: Zum einen sollte die völlige Gleichheit zwischen den Angehörigen von Minderheiten und den anderen Staatsangehörigen eines Staates gesichert und zum anderen den Angehörigen von Minderheiten angemessene Mittel zur Wahrung ihrer eigenständigen Identität gegeben werden; vgl. hierzu M. Vierheilig, *Minority Schools in Albania*, in: Bernhardt (Anm. 7), 424 f.

¹⁰ Vgl. nur Capotorti (Anm. 7), 413; und Thornberry (Anm. 7), 46 ff.

¹¹ Zur Rechtslage der Åland-Inseln vgl. die Beiträge in L. Hannikainen/F. Horn (Hrsg.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe* (1997).

¹² Vgl. nur Capotorti (Anm. 7), 413.

¹³ So enthalten weder die Charta der Vereinten Nationen noch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 Bestimmungen zu nationalen Minderheiten; vgl. hierzu Eide (Anm. 7), 37 ff. und Thornberry (Anm. 7), 118 ff. und 133 ff.

¹⁴ Die vor allem in der Wissenschaft recht lange intensiv geführte Diskussion, ob Minderheitenrechte heute als Individual- oder Gruppenrechte zu verstehen sind, hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung verloren und gilt vielen Autoren als inhaltlich überholt. Immerhin ist anzumerken, dass – wie nachstehend gezeigt wird – die völkerrechtlichen Dokumente zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten durchgängig von Individualrechten ausgehen, die allerdings – wie es in Art. 3 Abs. 2 FCNM ausdrücklich heißt – “in Gemeinschaft mit anderen”, also auch kollektiv, ausgeübt werden können; vgl. zur Gesamtproblematik etwa R. Hofmann, *Minority Rights: Individual or Group Rights? A Comparative View on European Legal Systems*, *German Yearbook of International Law* 40 (1998), 356 ff.

¹⁵ Vgl. nur D. Blumenwitz, *Minderheiten- und Volksgruppenrecht* (1992), 42 f.; und E. von Puttkamer, *Peace Treaties of 1947*, in: Bernhardt (Anm. 7), 953 ff.

¹⁶ Zur Rechtslage in Südtirol vgl. D. Schindler, *South Tyrol*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV (2000), 488 ff.

rungen, die – obwohl eigentlich kein völkerrechtlicher Vertrag – als rechtliche Grundlage einer politischen Entwicklung dienten, die das deutsch-dänische Grenzgebiet, neben den Åland-Inseln und Südtirol, zu einer der Regionen Europas werden ließ, die von vielen als Vorbilder für eine gelungene Lösung einer zuvor durchaus problematischen Minderheitensituation gesehen wurden und werden.¹⁷

Dennoch spielten Fragen des Schutzes der Rechte nationaler Minderheiten in Europa bis zum Zerfall des Sozialismus eigentlich keine größere Rolle; so enthält die EMRK – durchaus in Einklang mit der genannten Überzeugung von der Entbehrlichkeit einschlägiger Bestimmungen – keine spezifischen Minderheitenrechte. Anders verlief – angesichts der Haltung der Staatengemeinschaft unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg erstaunlich – die Entwicklung auf universeller Ebene, also im Bereich der Vereinten Nationen. Sie soll daher auch zunächst dargestellt werden.

III. Die universelle Ebene: Nationale Minderheiten und die Vereinten Nationen

Nachdem die Vereinten Nationen dem Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten – entsprechend der dargestellten Haltung – zunächst keine Bedeutung zumaßen, änderte sich die Lage in den 1960er Jahren deutlich.¹⁸ An zeitlich erster Stelle steht das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. April 1966, dessen Bestimmungen, vor allem der bekannte Art. 5, von dem zur Überwachung der Erfüllung der sich aus der Mitgliedschaft im Übereinkommen ergebenden staatlichen Pflichten zuständigen Ausschuss zu einer auch für nationale Minderheiten durchaus wichtigen Instrument gemacht wurden.¹⁹

Gleichwohl wird allgemein als die bedeutsamste völkervertragliche Regelung zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten auf universeller Ebene Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPbürgR) angesehen.²⁰ Ziel der Vorschrift ist die Wah-

¹⁷ Zu Inhalt und Bedeutung der Bonn-Kopenhagener-Erklärungen s. die Beiträge in J. Kühl/M. Weller (Hrsg.), *Minority Policy in Action: The Bonn-Copenhagen Declarations in a European Context 1955-2005* (2005).

¹⁸ Für Überblicke über diese Entwicklung vgl. Capotorti (Anm. 7), 413 ff.; Eide (Anm. 7), 39 ff. und Thornberry (Anm. 7), 257 ff.

¹⁹ Vgl. etwa R. Wolfrum, *Das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Herkunft, Sprache oder Hautfarbe im Völkerrecht*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz* (2003), 213 ff.

²⁰ Zu dieser Vorschrift vgl. die Kommentierungen von S. Joseph/J. Schultz/M. Castan, in: dies. (Hrsg.), *The International Covenant on Civil and Political Rights* (2. Aufl. 2004), 752 ff.; R. Hofmann/N. Boldt, in: Heyde (Hrsg.), *Das deutsche Bundesrecht I A 10 c* (2005) und M. Nowak, in: ders., *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR-Commentary* (2. Aufl. 2005) sowie die Beiträge von R. Burchill, *Minority Rights*, in: A. Conte/S. Davidson/R. Burchill (Hrsg.), *Defending Civil and Political Rights – The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Commit-*

rung und Förderung der eigenständigen – nämlich kulturellen, religiösen und sozialen – Identität der betroffenen Minderheit als ganzes. Allerdings ist Art. 27 IPbürgR kein kollektives Schutzrecht für Minderheiten, sondern ein Individualrecht zugunsten ihrer Angehörigen, weshalb eine angebliche Verletzung – im Unterschied zum Selbstbestimmungsrecht – auch durch eine individuelle Mitteilung gerügt werden kann.²¹ Eine Definition des Begriffs der nationalen Minderheit findet sich nicht. Jedoch hat das Komitee in seinem *General Comment* ausgeführt, dass es der Auffassung sei, dass es für Art. 27 IPbürgR nicht darauf ankomme, ob die Minderheit eine gewisse Tradition bzw. Existenzdauer im fraglichen Staat aufweisen könne; vielmehr müssten auch Angehörige zugewanderter Minderheiten dem Schutz von Art. 27 IPbürgR unterfallen, zumal sich auch Ausländer gemäß Art. 2 IPbürgR auf Art. 27 IPbürgR berufen könnten.²²

Das in Art. 27 IPbürgR garantierte Recht, mit anderen Angehörigen der Minderheit das kulturelle Leben zu pflegen, bezieht sich auf Gebräuche, Traditionen, Rituale, Kunst, Musik, Literatur und Bildung; auch eine besondere wirtschaftliche Betätigung oder Nutzung von Land können erfasst sein, was besonders für indigene Völker von Belang ist.²³ Zwar lässt sich aus dem Recht auf kulturellen Schutz kein Anspruch auf politische Autonomie oder gar Sezession ableiten, wohl aber ein Recht auf Mitsprache in den für die jeweilige Minderheit wichtigen Lebensbereichen. Zu betonen ist schließlich, dass Art. 27 IPbürgR nicht nur als Abwehrrecht konzipiert ist, sondern den Staaten auch die Pflichten auferlegt, die für die Wahrung der eigenständigen Identität einer nationalen Minderheit notwendigen Maßnahmen zu ergreifen; hierzu zählen namentlich Sprachunterricht auch an staatlichen Schulen oder finanzielle Unterstützung etwa kultureller Aktivitäten. Einschränkungen der Minderheitenrechte eines Individuums können vor allem dann berechtigt sein, wenn sie das Ziel verfolgen, zum Fortbestand der Minderheit beizutragen; dies gilt insbesondere für Regelungen, welche die Mitgliedschaft in einer nationalen Minderheit und die damit verbundenen Rechte bestimmen.²⁴

Hinzuweisen ist schließlich noch auf die am 18. Dezember 1992 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Konsens angenommene *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic*

tee (2004), 183 ff.; D. Kugelmann, Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz, *Archiv des Völkerrechts* 39 (2001), 233 ff.; P. Leuprecht, *Minority Rights Revisited: New Glimpses of an Old Issue*, in: P. Alston (Hrsg.), *Peoples' Rights* (2001), 111 ff.; aus der älteren Literatur s. etwa G. Alfredsson/M. de Zayas, *Minority Rights: Protection by the United Nations*, *Human Rights Law Journal* 14 (1993), 1 ff.; Capotorti (Anm. 7), 414 ff.; F. Ermacora, *The Protection of Minorities before the United Nations*, *Recueil des Cours* 182 (1985), 250 ff. und Thornberry (Anm. 7), 141 ff.

²¹ *Chief Ominayak and the Lubicon Lake Band v. Canada*, Comm. 167/84, Beschluss v. 10.05.1990.

²² Vgl. Ziff. 5.1. und 5.2. des *General Comment on Article 27* of 6 April 1994, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

²³ *Ilmari Lämsmäen v. Finland*, Comm. 511/92, Beschluss v. 08.11.1994 und *G.A. Diergaardt et al. v. Namibia*, Comm. 760/1997, Beschluss v. 06.09.2000.

²⁴ *Sandra Lovelace v. Canada*, Comm. 24/77, Beschluss v. 30.07.1981 und *Ivan Kitok v. Sweden*, Comm. 197/1985, Beschluss v. 27.07.1988.

Minorities.²⁵ Die tatsächliche Bedeutung dieses – als Resolution der Generalversammlung rechtlich nicht verbindlichen – Dokuments kann aber nur als gering angesehen werden, wie sich an folgender Entwicklung zeigt: Schon seit längerem stehen die Arbeit der Sub-Commission wie auch die der Commission on Human Rights im Mittelpunkt der Kritik vieler Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs). Im Bereich des Minderheitenrechts betrifft dies vor allem die, ungeachtet aller Bemühungen der im Rahmen der Sub-Commission tätigen Working Group on Minorities, in der Tat nur als mangelhaft zu bezeichnenden Ergebnisse bei der Umsetzung der erwähnten *Declaration* der Generalversammlung. Als Reaktion auf die nachhaltigen Bemühungen von NGOs, wie insbesondere Minority Rights Group, aber auch einiger Staaten beschloss die Commission on Human Rights nun am 21. April 2005 im Rahmen ihrer 60. Session im Konsens, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um dessen Unterstützung gegenüber dem UN Hochkommissar für Menschenrechte zu ersuchen, einen unabhängigen Experten in das Amt eines Special Representative zu berufen und ihn mit dem Mandat zu beauftragen, durch verschiedene Maßnahmen die Umsetzung der in der genannten *Declaration* enthaltenen Prinzipien zu fördern.²⁶ Natürlich bleibt abzuwarten, ob der künftige Inhaber dieses Amtes, dessen Mandat – zunächst – auf zwei Jahre beschränkt ist, die notwendigen persönlichen und materiellen Ressourcen erhält, um die ihm zu übertragende Aufgabe effektiv erfüllen zu können; noch mehr wird natürlich davon abhängen, eine Persönlichkeit zu finden, die nicht nur über das notwendige Fachwissen, sondern vor allem auch über die mindestens gleichermaßen notwendige politische Unterstützung verfügt. Immerhin stellt diese Resolution einen ersten und wichtigen Schritt dar, der zeigt, dass die Vereinten Nationen beginnen, die weit verbreitete Kritik, dass “*minority issues remained virtually invisible in the UN system*”, ernst zu nehmen und sich mit den Problemen, die mit den Rechten von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in der Wirklichkeit verbunden sind, auch tatsächlich zu beschäftigen.

IV. Die regionale Ebene: Europa

Nach dem Zerfall der sozialistischen Regime in Europa kam es nicht nur zu einer sehr beachtlichen Zunahme von bilateralen Verträgen zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, die zu einem dichten Netz vertraglicher Bindungen zwischen praktisch allen mittel- und osteuropäischen Staaten verwoben sind.²⁷ Daneben kam es aber vor allem zu einem ungeheuren Anstieg der Bemü-

²⁵ UN Doc. GA/Res. 47/135; vgl. hierzu die Beiträge in A. Phillips/A. Rosas (Hrsg.), *The UN Minority Rights Declaration* (1993); sowie Hofmann (Anm. 8), 23 ff.

²⁶ UN Doc. E/CN.4/RES/2005/79.

²⁷ Für einen Überblick vgl. A. Bloed/P. van Dijk, *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: the Case of Central and Eastern Europe* (1999); E. Lantschner/R. Medda-Windischer, *Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements in South Eastern Europe*, *European Yearbook of Minority Issues* 1 (2003), 535 ff.

hungen um die Schaffung multilateraler Strukturen zum Schutz von Minderheitenrechten. Grund hierfür war der Umstand, dass die europäische Öffentlichkeit – einschließlich der politischen Klassen – sehr schnell erkannte bzw. an Beispielen wie dem ehemaligen Jugoslawien erkennen musste, dass ungelöste Minderheitenprobleme Frieden und Sicherheit nicht nur der unmittelbar betroffenen Staaten, sondern in ganzen Regionen Europas gefährden. Folgerichtig begannen sowohl KSZE/OSZE und Europarat als die – jedenfalls damals – für den Menschenrechtsschutz in Europa wichtigsten Internationalen Organisationen, sich der Frage von Minderheitenrechten verstärkt zu widmen.

Erstes Ergebnis war die Annahme des Kopenhagener Abschlussdokuments vom 29. Juni 1990 der *Conference on the Human Dimension* der damaligen KSZE, das in seinem Teil IV detaillierte Standards für Minderheitenrechte enthält. Zwar ist es kein rechtlich verbindliches Dokument, hatte aber ganz erheblichen Einfluss auf die künftige minderheitenrechtliche Entwicklung in Europa.²⁸ Das entsprechende Engagement der KSZE-Mitgliedstaaten spiegelte sich dann auch in der am 21. November 1990 angenommenen Charta von Paris für ein Neues Europa wider. Wichtigster Schritt war aber sicherlich die im Juli 1992 getroffene Entscheidung, das Amt eines *High Commissioner on National Minorities* (HCNM) zu schaffen, dem die Funktion eines „*instrument of conflict prevention*“ zugewiesen wurde. Am 1. Januar 1993 nahm der erste Hochkommissar, Max van der Stoel, seine Tätigkeit auf und bemühte sich – und wahrlich nicht ohne Erfolg – mit Mitteln „stillere Diplomatie“, konfliktträchtige Minderheitensituationen zu entschärfen.²⁹ Diese Politik wird auch von seinem Nachfolger, Rolf Ekéus, fortgesetzt; zu dieser Politik gehört auch die Beauftragung unabhängiger Experten mit der Erarbeitung von inhaltlichen Empfehlungen zu innerstaatlichen Regelungen minderheitenrelevanter Rechtsbereiche wie z.B. Erziehung, Sprachenrechte und Teilhabe am öffentlichen Leben.³⁰

Im Unterschied zu diesem Ansatz der KSZE/OSZE verfolgte der Europarat seine Tradition der Ausarbeitung völkerrechtlich verbindlicher Verträge. Die entsprechenden Anstrengungen führten schließlich zur Annahme zweier Verträge: die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992,³¹ die am 1. März 1998 in Kraft trat und Anfang Juli 2005 für 17 Mitgliedstaat-

²⁸ Vgl. z.B. Hofmann (Anm. 8), 34 ff.

²⁹ Für aktuelle Würdigungen der Arbeit des Hochkommissars vgl. S. Holt, *The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: January 2001 – May 2002*, *European Yearbook of Minority Issues* 1 (2003), 565 ff. und M. Draper, *The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: June 2002 – June 2003*, *European Yearbook of Minority Issues* 2 (2004), 475 ff. S. auch M. van der Stoel, *The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the Field of Conflict Prevention*, *Recueil des Cours* 296 (2002), 9 ff.; umfassend hierzu jüngst Ch. Höhn, *Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention – Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, 2005.

³⁰ Vgl. hierzu R. Hofmann, *New Standards for Minority Issues in the Council of Europe and the OSCE*, in: Kühl/Weller (Anm. 17), 239 ff. (247 f.).

³¹ *European Treaty Series* N^o. 148.

ten des Europarates gilt,³² und das eingangs schon erwähnte Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995,³³ die am 1. Februar 1998 in Kraft trat und heute 37 Mitgliedstaaten zählt.³⁴ Es wurde innerhalb ganz weniger Jahre zu einem der Europaratsabkommen mit der größten Mitgliedschaft.

Wegen dieser großen Zahl an Vertragsparteien, seiner Eigenschaft als das umfassendste rechtlich verbindliche Instrument im Bereich der Minderheitenrechte und seines nach allgemeiner Ansicht sehr erfolgreich gestarteten Überwachungssystems ist das Rahmenübereinkommen zur Feststellung des Standes von Minderheitenrechten in Europa besonders geeignet. Dies gilt für die Sprachencharta nur eingeschränkt: Zum einen bedingt dies ihre verhältnismäßig geringe Mitgliederzahl und den nur auf Sprachenrechte bezogenen materiellen Anwendungsbereich; entscheidend ist aber ihre besondere Struktur, die es letztlich unmöglich macht, allgemeine Standards festzustellen: Jeder Mitgliedstaat verfügt nämlich über ein weites Ermessen, zur Durchführung welcher der vielen in Teil III der Charta genannten Maßnahmen er sich zugunsten derjenigen Sprachen verpflichtet, die aufgrund seiner Entscheidung unter die Charta fallen.³⁵

Diese besondere Bedeutung des Rahmenübereinkommens und seines Überwachungssystems rechtfertigt es, dieses kurz zu beschreiben.³⁶ Gemäß Art. 24 und 26 FCNM obliegt die endgültige Beurteilung der Angemessenheit der Maßnahmen, die von den Vertragsparteien zur Umsetzung der im Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze getroffen wurden, dem Ministerkomitee, das dabei von einem Beratenden Ausschuss unterstützt wird. Nach Art. 25 FCNM sind die Vertragsparteien verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach dem jeweiligen Inkrafttreten dem Generalsekretär des Europarates einen vollständigen Bericht (*state report*) über legislative und andere Maßnahmen zu übermitteln, die sie zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens ergriffen haben. Weitere Berichte sind nach jeweils fünf Jahren fällig – oder wann immer das Ministerkomitee dies verlangt.

³² Armenien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Kroatien, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich, und Zypern.

³³ European Treaty Series N^o. 157.

³⁴ Albanien, Armenien, Aserbeidschan, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Makedonien, Malta, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien und Montenegro, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

³⁵ Allgemein zur Sprachencharta s. B. S. Pfeil, Ziele der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und Möglichkeiten staatlicher Umsetzung, *Europa Ethnica* 60 (2003), 24 ff.; s. auch A. Bultrini, Developments in the Field of the European Charter for Regional or Minority Languages, *European Yearbook of Minority Issues* 2 (2004), 435 ff.

³⁶ Für ausführliche Darstellungen des Überwachungssystems s. R. Hofmann, Zur Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten – Eine Bilanz nach fünf Jahren, *Europa Ethnica* 61 (2004), 3 ff. (4 ff.); und *ibid.*, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction, in: Weller (Anm. 4), 1 ff. (6 ff.).

Unmittelbar nach Eingang der Staatenberichte werden diese an alle ordentlichen Mitglieder des Beratenden Ausschusses übermittelt. Auf der Grundlage von im Staatenbericht enthaltenen oder aus anderen Quellen vor und während des Besuchs im jeweiligen Staat erhaltenen Informationen legt die innerhalb des Beratenden Ausschusses für jede Vertragspartei gebildete Arbeitsgruppe, am Ende eines solchen Besuches, die wichtigsten Elemente des Entwurfs für eine Stellungnahme (*opinion*) fest; der eigentliche Entwurf wird dann im Plenum des Beratenden Ausschusses diskutiert und mit den gegebenenfalls beschlossenen Änderungen zur Abstimmung gebracht. Insofern ist zu unterstreichen, dass diese Stellungnahmen bislang immer mit überwältigenden Mehrheiten, wenn nicht sogar einstimmig, angenommen wurden.³⁷ Die Stellungnahmen werden dann den betroffenen Regierungen und dem Ministerkomitee, d.h. faktisch den Außenministerien aller Mitgliedstaaten des Europarates, übermittelt.

Die eigentliche Erörterung der Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses sowie der Bemerkungen (*comments*) der Regierung der betroffenen Vertragspartei und gegebenenfalls auch anderer Regierungen findet in der *Rapporteur Group on Human Rights (GR-H)* statt, einem Unterausschuss des Ministerkomitees. Die Stellungnahmen werden dabei vorgestellt und erläutert von Vertretern des Beratenden Ausschusses, die auch für einen anschließenden Meinungs austausch zur Verfügung stehen.

Das Verfahren im Ministerkomitee wird durch die Annahme von Resolutionen (*resolutions*) abgeschlossen, die aus Schlüssen (*conclusions*) und Empfehlungen (*recommendations*) bestehen. Alle bisher angenommenen Resolutionen spiegeln ganz eindeutig die Erkenntnisse in den Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses wider.³⁸ Insbesondere ist hervorzuheben, dass alle Punkte, die der Beratende Aus-

³⁷ Bis zum 15.06.2005 hatte der Beratende Ausschuss folgende Stellungnahmen im Rahmen der ersten Überwachungsrunde angenommen: am 22.09.2000 betreffend Dänemark, Finnland, Slowakei und Ungarn; am 30.11.2000 betreffend Liechtenstein, Malta und San Marino; am 06.04.2001 betreffend Kroatien, Rumänien, Tschechische Republik und Zypern; am 14.09.2001 betreffend Estland und Italien; am 30.11.2001 betreffend Vereinigtes Königreich; am 01.03.2002 betreffend Deutschland, Moldawien und Ukraine; am 16.05.2002 betreffend Armenien und Österreich; am 12.09.2002 betreffend Albanien, Norwegen, Russische Föderation und Slowenien; am 21.02.2003 betreffend Litauen, Schweden und Schweiz; am 23.05.2003 betreffend Aserbeidschan und Irland; am 27.11.2003 betreffend Polen, Serbien und Montenegro und Spanien; am 28.05.2004 betreffend Bosnien und Herzegowina, Bulgarien und Makedonien; der erste Staatenbericht von Portugal ging erst am 23.12.2004 beim Europarat ein und die ersten Staatenberichte von Lettland und den Niederlanden sind noch nicht fällig. Im Rahmen der zweiten Überwachungsrunde, die für einige Staaten im Februar 2004 begann, hatte der Beratende Ausschuss bis zum 15.06.2005 folgende Stellungnahmen angenommen: am 01.10.2004 betreffend Kroatien und Liechtenstein; am 09.12.2004 betreffend Dänemark, Moldawien und Ungarn; am 24.02.2005 betreffend Estland, Italien und Tschechische Republik; und am 25.05.2005 betreffend Slowakei und Slowenien. Alle diese Stellungnahmen sind zugänglich unter <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/>.

³⁸ Bis zum 15.06.2005 hatte das Ministerkomitee folgende Resolutionen angenommen: am 31.10.2001 betreffend Dänemark und Finnland; am 21.11.2001 betreffend Ungarn und Slowakei; am 27.11.2001 betreffend Liechtenstein, Malta und San Marino; am 06.02.2002 betreffend Kroatien und Tschechische Republik; am 21.02.2002 betreffend Zypern; am 13.03.2002 betreffend Rumänien; am 13.06.2002 betreffend Estland und Vereinigtes Königreich; am 03.07.2002 betreffend Italien; am

schuss in seinen *concluding remarks* als besonders wichtig bezeichnet hat, auch in den Schlüssen des Ministerkomitees angesprochen wurden. Berücksichtigt man ferner, dass das Ministerkomitee durchgängig die Vertragsparteien auffordert, den bestehenden Dialog mit dem Beratenden Ausschuss fortzusetzen und ihm in regelmäßigen Abständen über neue Entwicklungen, insbesondere über die zur Verwirklichung der in den Resolutionen enthaltenen Schlüsse und Empfehlungen getroffenen Maßnahmen zu unterrichten, wird die ganz besondere Rolle deutlich, die das Ministerkomitee dem Beratenden Ausschuss bei der Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zuweist. Schließlich sei betont, dass auch die Mitgliedstaaten zur Führung eines kontinuierlichen Dialogs mit dem Beratenden Ausschuss bereit sind, wie sich insbesondere aus den Verhandlungen der ausgesprochen sinnvollen *follow up*-Seminare ergibt, auf denen Mitglieder der betroffenen Regierungen und Minderheiten in Gegenwart von Vertretern des Beratenden Ausschusses neuere, häufig als Reaktion auf die Stellungnahmen eingeleitete Entwicklungen erörtern.

Unterstrichen sei ferner der Umstand, dass das mit weitem Abstand wichtigste völkerrechtliche Menschenrechtsinstrument, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), jedenfalls bislang für den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten nur von geringer Bedeutung war. Dennoch wird auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) natürlich eingegangen werden.³⁹ Hingegen ist zu betonen, dass trotz der bekanntlich in letzter Minute auf Druck vor allem Ungarns erfolgten Einbeziehung eines Hinweises auf Minderheitenrechte im Verfassungsvertrag für Europa weder die umfangreiche Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften noch die gleichermaßen umfangreiche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes we-

15.01.2003 betreffend Armenien, Deutschland und Moldawien; am 05.02.2003 betreffend Ukraine; am 08.04.2003 betreffend Norwegen; am 10.07.2003 betreffend Russische Föderation; am 10.12.2003 betreffend Litauen, Schweden und Schweiz; am 04.02.2004 betreffend Österreich; am 05.05.2004 betreffend Irland; am 13.07.2004 betreffend Aserbeidschan; am 30.09.2004 betreffend Polen und Spanien; am 17.11.2004 betreffend Serbien und Montenegro; am 11.05.2005 betreffend Albanien, Bosnien und Herzegowina; und am 15.06.2005 betreffend Makedonien; damit hat das Ministerkomitee Resolutionen zu allen Stellungnahmen aus der ersten Überwachungsrunde angenommen. Alle diese Resolutionen sind zugänglich unter <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/>.

³⁹ Zur minderheitenrechtlich relevanten Rechtsprechung des EGMR vgl. G. Gilbert, *The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *Human Rights Quarterly* 24 (2002), 736 ff.; R. Hofmann, *Nationale Minderheiten und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte*, in: J. Bröhmer/R. Bieber/C. Callies/C. Langenfeld/S. Weber/J. Wolf (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress* (2005), 1011 ff.; und G. Pentassuglia, *Minority Issues as a Challenge in the European Court of Human Rights: a Comparison With the Case Law of the United Nations Human Rights Committee*, *German Yearbook of International Law* 46 (2003), 401 ff. Vgl. auch R. Medda-Windischer, *The Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *European Yearbook of Minority Issues* 1 (2003), 487 ff. und *ibid.*, *The Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *European Yearbook of Minority Issues* 2 (2004), 445 ff.

sentlich für die Feststellung minderheitenrechtlicher Standards in Europa waren.⁴⁰ Dies wird sich in Zukunft – unabhängig vom Schicksal des Verfassungsvertrages – sicherlich ändern;⁴¹ zum jetzigen Zeitpunkt und im Rahmen dieser Darstellung ist auf die Europäische Union und ihre Rechtsordnung jedoch nicht näher einzugehen.

Grundlage des nachfolgenden Überblicks über die bestehenden bzw. sich entwickelnden materiellen Standards im europäischen Minderheitenrecht sind daher zunächst die einschlägigen Urteile des EGMR, denen als *“hard jurisprudence based on hard law”* natürlich größte Bedeutung zukommt; da sie allerdings immer noch selten sind, stellen die zahlreichen, teils sehr detaillierten Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses unter dem Rahmenübereinkommen die sicherlich wichtigste Quelle dar, da sie – jedenfalls soweit sie ausdrücklich oder stillschweigend vom Ministerkomitee unterstützt werden – als *“soft jurisprudence based on hard law”* bezeichnet werden können und sich auf alle Minderheitenrechte beziehen. Heranzuziehen sind schließlich auch die schon erwähnten Empfehlungen und Richtlinien, die von den vom HCNM einberufenen Expertengruppen formuliert werden⁴² – auch wenn sie allenfalls *“soft law”* darstellen.

Der folgende Überblick über den Inhalt der einzelnen Rechte beginnt mit dem ganz zentralen Recht auf eine eigenständige Identität; hierzu gehören die Frage nach der Definition des Begriffs *“nationale Minderheit”*, das Recht auf *self-identification* mit dem korrespondierenden Verbot erzwungener Assimilierung, die staatliche Pflicht zur Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten und schließlich die Kontroverse um die Frage, ob Minderheitenrechte ausschließlich Individual- oder auch Gruppenrechte sind bzw. sein können.

1. Das Recht auf eine eigenständige Identität

Das Recht auf eine eigenständige Identität ist fraglos die Grundnorm, die *conditio sine qua non*, des Minderheitenrechts. Es gibt denn auch eigentlich keine Kontroverse über sein Bestehen; die eigentliche Frage ist aber immer noch: Unter welchen Voraussetzungen ist eine Personengruppe eine nationale Minderheit im Sinne des – europäischen – Völkerrechts?

⁴⁰ Vgl. R. Hofmann, Europäisches Gemeinschaftsrecht und der Schutz nationaler Minderheiten, in: M. Hofmann/H. Küpper (Hrsg.), Kontinuität und Neubeginn. Festschrift für Georg Brunner (2001), 546 ff.

⁴¹ Vgl. die Beiträge in G. Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (2004).

⁴² Es handelt sich um die 1996 Hague Recommendations regarding the Educational Rights of National Minorities; die 1998 Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities; die 1999 Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life sowie die 2003 Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media; alle diese Dokumente sind zugänglich unter <<http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations>>.

Bekanntlich gibt es immer noch keine allseits anerkannte Definition des Begriffs "nationale Minderheit". Die meisten Varianten gehen auf den Vorschlag von Francesco Capotorti aus den späten 1970er Jahren⁴³ zurück und umfassen objektive wie subjektive Elemente, nämlich objektive Unterschiede bezüglich Geschichte, Kultur, Religion, Sprache und geringere Personenzahl sowie, als subjektives Element, den gemeinsamen Willen der Gruppenmitglieder, ihre eigenständige Identität zu erhalten. Diese Elemente sind letztlich auch nicht umstritten; in Wirklichkeit geht es in der Praxis wie im Schrifttum heute zumeist um den Gegensatz zwischen so genannten alten und neuen oder autochthonen und allochthonen Minderheiten. Insofern erlaubt die einschlägige Praxis der Mitgliedstaaten von OSZE und Europarat keine eindeutige Antwort, allenfalls wird ein Trend deutlich – und dieser geht, anders als dies vor etwa 15 Jahren der Fall zu sein schien, eher in die Richtung, nur solche Gruppen von Personen als nationale Minderheiten anzuerkennen, deren Angehörige über einen längeren Zeitraum hinweg enge Bindungen mit dem Gebiet, auf dem sie leben, aufgebaut haben und zudem Staatsangehörige des Staates sind, zu dem dieses Gebiet gehört. Mit anderen Worten: Es scheint sich die Auffassung durchzusetzen, dass Angehörige autochthoner Minderheiten einen anderen Rechtsstatus benötigen und wollen als Angehörige allochthoner Minderheiten. In vielen heute strittigen Fällen geht es aber eigentlich nicht um dieses Problem, sondern letztlich um die alte Frage nach der Bedeutung des subjektiven Elements, d.h. ob es ausreichend ist, dass sich bestimmte Menschen als Angehörige einer bestimmten nationalen Minderheit fühlen, oder ob ein Staat einer solchen Gruppe die Anerkennung als nationale Minderheit mit der Begründung verweigern kann, eines der objektiven Elemente sei nicht erfüllt. Auch aus der Praxis von EGMR und Beratendem Ausschuss ergibt sich keine eindeutige Antwort.

a) Für den EGMR gilt, dass er sich bis zu dem am 17. Februar 2004 ergangenen Urteil im Fall *Gorzelik v. Poland* eigentlich nicht mit dieser Frage befassen musste. Aber auch hier beschränkte sich der EGMR darauf zu prüfen, ob die polnischen Behörden mit ihrer Weigerung, einen Verein, der sich in seinen Statuten als Vereinigung der nationalen Minderheit der Schlesier bezeichnete, in das Vereinsregister einzutragen, ihre *margin of appreciation* verletzt hatten. Auch in den sonstigen Urteilen des EGMR ging es nicht um die hier entscheidende Frage: Wer ist eine nationale Minderheit? In all den Fällen, welche Eingriffe in den grundsätzlich von Art. 8 EMRK geschützten traditionellen Lebensstil britischer Travellers betrafen, stellte sich nie die Frage nach ihrer – unbestrittenen – Eigenschaft als nationale Minderheit.⁴⁴ Ebenso war die Lage in den Fällen *United Communist Party of Turkey*, *Sidiropoulos* und *Ilinden*: Nicht zu entscheiden war die Frage der Existenz einer kurdischen Minderheit in der Türkei oder einer makedonischen Minderheit in Grie-

⁴³ F. Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1(1979).

⁴⁴ Zu den Urteilen in den Fällen *Buckley v. United Kingdom* v. 25.09.1996, *Chapman v. United Kingdom* v. 18.01.2001 und *The Gypsy Council and Othes v. United Kingdom* v. 14.05.2002 vgl. Hofmann (Anm. 39), 1017 f.

chenland bzw. Bulgarien; vielmehr ging es – jedenfalls nach Ansicht des EGMR – ausschließlich darum, ob die angegriffenen Verbotsmaßnahmen verhältnismäßig und somit mit Art. 11 EMRK vereinbar waren, oder ob die nationalen Behörden ihre *margin of appreciation* überschritten hatten – bekanntlich entschied sich der EGMR hier für die letztere Alternative und erkannte auf Verletzungen von Art. 11 EMRK.⁴⁵

Von der Entscheidung im Fall *Gorzelik* erwarteten viele eine Klärung, doch – wie erwähnt – beschränkte sich der EGMR auch hier auf die Prüfung, ob die Weigerung der Registrierung der von Herrn *Gorzelik* gegründeten Vereinigung “notwendig in einer demokratischen Gesellschaft” war. Dies wurde mit der Begründung bejaht, dass es ein legitimes Ziel der polnischen Behörden unter Art. 11 EMRK darstelle, ein missbräuchliches Ausnutzen der vom polnischen Wahlrecht Vereinigungen nationaler Minderheiten eingeräumten Vergünstigungen zu verhindern.⁴⁶

Analysiert man diese Fälle, so lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Die Absicht, Maßnahmen zugunsten einer nationalen Minderheit vorzunehmen oder zu fördern, gefährdet nicht *per se* die nationale Sicherheit und rechtfertigt damit auch nicht ohne weiteres staatliche Eingriffe in Menschenrechte. Im Fall *Gorzelik* ging es hingegen darum, dass die Eintragung als Vereinigung einer nationalen Minderheit – jedenfalls nach der vom EGMR nicht weiter problematisierten Ansicht des polnischen Obersten Gerichts – den Genuss wahlrechtlicher Privilegien bedingt hätte, die das Völkerrecht nicht verlangt. Es könnte sein, dass in solchen Situationen der EGMR bereit ist, den zuständigen nationalen Behörden eine weitere *margin of appreciation* einzuräumen als er dies sonst macht; es könnte auch sein, dass der EGMR nur eingreifen möchte, wenn die fragliche staatliche Maßnahme eine offenkundige Diskriminierung darstellt – um ein Beispiel aus dem deutschen Wahlrecht zu geben: Die Anwendung des § 6 Abs. 6 BWahlG nur auf eine Partei der dänischen, nicht aber auch der sorbischen Minderheit wäre wohl auch nach Ansicht des EGMR konventionswidrig.

Die Rechtsprechung des EGMR könnte auch so verstanden werden, dass es für die Grundfrage, ob eine Personengruppe eine nationale Minderheit darstellt, auf die *self-identification* ankommt, während in Fällen, in denen ein Staat in seiner nationalen Gesetzgebung nationalen Minderheiten gewisse, vom Völkerrecht nicht geforderte zusätzliche Rechte und Privilegien einräumt, die Entscheidung, ob eine Personengruppe für die Zwecke der fraglichen Gesetzgebung eine nationale Minderheit darstellt, in erster Linie Sache der staatlichen Behörden ist (*state-recognition*) und nur eingeschränkter internationaler Kontrolle, nämlich auf Willkür, unterliegt.

⁴⁵ Zu den Urteilen in den Fällen *United Communist Party and Others v. Turkey* v. 30.01.1998, *Sidiropoulos and Others v. Greece* v. 10.07.1998 und *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* v. 02.10.2001 vgl. Hofmann, *ibid.*, 1018 f.

⁴⁶ Für eine ausführliche Analyse dieses Urteils vgl. Hofmann, *ibid.*, 1020 ff.

b) Dieser Ansatz entspricht weitgehend der einschlägigen Praxis des Beratenden Ausschusses:⁴⁷ Ausgangspunkt ist in kontroversen Fällen immer die Feststellung, dass es mangels einer Definition des Begriffs "nationale Minderheit" im Rahmenübereinkommen primär Aufgabe der Mitgliedstaaten sei, dessen persönlichen Anwendungsbereich zu bestimmen. Insofern haben Staaten eine gewisse *margin of appreciation*, die aber in Einklang mit grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts ausgeübt werden muss und vor allem nicht zu willkürlichen Ungleichbehandlungen führen darf; insofern unterliegen die Staaten der Überprüfung durch den Beratenden Ausschuss. In den – bisher wenigen – Fällen, in denen der Beratende Ausschuss einen eindeutig nicht zu rechtfertigenden Ausschluss einer Personengruppe aus dem Kreis der nationalen Minderheiten annahm, wird dies in der Stellungnahme zum betroffenen Land auch als Verletzung bezeichnet – bisher hat sich auch das Ministerkomitee diese Einschätzung stets zu eigen gemacht.⁴⁸ In weniger eindeutigen Fällen ruft der Beratende Ausschuss die betroffenen Staaten und Personengruppen zu Konsultationen auf – so auch in seiner einige Monate vor dem Urteil im Fall *Gorzelik* angenommenen Stellungnahme zu Polen betreffend die Frage einer schlesischen nationalen Minderheit.⁴⁹

c) Zur Frage der Rechtsstellung der neuen Minderheiten lässt sich keine eindeutige Antwort geben: Ungeachtet aller Einflüsse seitens der befassten Gremien der Vereinten Nationen scheint eine Mehrheit der europäischen Staaten solchen Personengruppen immer noch die Anerkennung als nationale Minderheit zu verweigern. Während sich der EGMR noch nicht mit dieser Frage beschäftigen musste, hat der Beratende Ausschuss durchgängig erklärt, dass sich aus dem Wortlaut einiger Bestimmungen – wie etwa Art. 11 Abs. 3 FCNM – eindeutig ergibt, dass sie nur für Angehörige alter Minderheiten gelten, während gleichermaßen eindeutig ist, dass sich alle Menschen, also auch Angehörige neuer Minderheiten, auf Art. 6 FCNM berufen können.⁵⁰ Andere Bestimmungen schlossen jedenfalls eine Anwendung auch auf Angehörige neuer Minderheiten nicht aus; daher empfiehlt der Beratende

⁴⁷ Ausführlich zu dieser Praxis Hofmann (Anm. 36), 3 ff. (7 f.).

⁴⁸ Vgl. RdN 17-22 der Stellungnahme betreffend Albanien, wo der Beratende Ausschuss die Auffassung vertrat, dass der *a priori* – Ausschluss der *Egyptians* vom persönlichen Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens angesichts ihrer jahrhundertelangen Anwesenheit in Albanien mit dem Rahmenübereinkommen unvereinbar sei, und RdN 13-25 der Stellungnahme betreffend Dänemark, wo der Beratende Ausschuss ausführte, dass der *a priori* – Ausschluss der Roma vom persönlichen Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens wegen ihrer jahrhundertelangen Anwesenheit in Dänemark mit dem Rahmenübereinkommen unvereinbar sei – Aussagen, die vom Ministerkomitee in seinen Schlüssen ausdrücklich bestätigt wurden.

⁴⁹ Vgl. RdN 28 der Stellungnahme betreffend Polen; vgl. auch z.B. RdN 12-20 der Stellungnahme betreffend Österreich bezüglich polnischstämmiger Einwohner Wiens; RdN 14-18 der Stellungnahme betreffend Rumänien bezüglich der Csangos; RdN 13-19 der Stellungnahme betreffend Schweden bezüglich der Einwohner von Gotland und Schonen; RdN 13-17 der Stellungnahme betreffend die Ukraine bezüglich der Rusyins und RdN 11-16 der Stellungnahme betreffend das Vereinigte Königreich bezüglich der Einwohner von Cornwall.

⁵⁰ Vgl. z.B. RdN 37-40 der Stellungnahme betreffend Deutschland; RdN 40 der Stellungnahme betreffend Italien; RdN 36 der Stellungnahme betreffend Norwegen; RdN 35 der Stellungnahme betreffend Österreich und RdN 37 der Stellungnahme betreffend Schweden.

Ausschuss den Staaten einen möglichst umfassenden Ansatz, einen *inclusive approach*⁵¹ – ob und inwieweit er damit die eher gegenläufige Tendenz unter den meisten Mitgliedstaaten des Rahmenübereinkommens zu ändern vermag, bleibt abzuwarten.

Dies entspricht auch der Praxis des HCNM. Allerdings hatte er weitestgehend mit der Situation in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens sowie in den baltischen Staaten zu tun. In der Tat mag es gute Gründe geben für eine Differenzierung zwischen Personen, die in ein bestimmtes Gebiet als Bürger des Staats kamen oder gar dort geboren wurden, zu dessen Territorium das fragliche Gebiet gehörte, und Personen, die als Wanderarbeitnehmer in ein bestimmtes Land kamen oder als deren Kinder dort geboren wurden. Dennoch scheint es gerechtfertigt, Tendenzen hin zu einem solchen *inclusive approach* zu unterstützen, der es – auf einer *right-by-right* oder *article-by-article basis* – ermöglichte, auch Angehörige neuer Minderheiten jedenfalls zum Teil zu erfassen.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass für das europäische Minderheitenrecht geklärt ist, dass auch Angehörigen religiöser Minderheiten⁵² oder von indigenen Völkern⁵³ die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zustehen – sofern sie sich darauf berufen wollen.

d) Das Recht des freien Bekenntnisses der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit und das damit korrespondierende Verbot der Zwangsassimilierung findet sich in Art. 32 des Kopenhagener Abschlussdokuments sowie in Art. 3 Abs. 1 und 5 Abs. 2 FCNM.⁵⁴ Es spielte in der Praxis bisher nur eine eingeschränkte Rolle, nämlich im Zusammenhang mit der Erhebung personenbezogener Daten bei Volkszählungen. Insofern hat der Beratende Ausschuss mehrfach betont, dass obligatorische Fragen nach der nationalen, also auch ethnischen, religiösen oder sprachlichen Zugehörigkeit einer Person unzulässig seien, vielmehr sei bei solchen Erhebungen stets der *explicit and informed consent* der Betroffenen notwendig.⁵⁵

Bezüglich der in Art. 32 und 33 des Kopenhagener Abschlussdokuments und in Art. 4 Abs. 2 und 5 Abs. 1 FCNM⁵⁶ niedergelegten staatlichen Pflicht zur Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten hat der

⁵¹ Vgl. z.B. RdN 17 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 17 der Stellungnahme betreffend Kroatien; RdN 16 der Stellungnahme betreffend Schweden; und RdN 14 der Stellungnahme betreffend das Vereinigte Königreich.

⁵² Vgl. RdN 18-21 der Stellungnahme betreffend Zypern bezüglich der Maroniten; und RdN 19 der Stellungnahme betreffend Armenien bezüglich der Yesiden.

⁵³ Vgl. RdN 21-29 der Stellungnahme betreffend Finnland bezüglich der Sami; RdN 9 und 19 der Stellungnahme betreffend Norwegen bezüglich der Sami; RdN 26 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation bezüglich der „zahlenmäßig kleinen Völker des Nordens“ und RdN 18 der Stellungnahme betreffend Schweden bezüglich der Sami.

⁵⁴ Zu Art. 3 Abs. 1 FCNM vgl. die Kommentierung von Heintze (Anm. 4), 108 ff. und zu Art. 5 Abs. 2 FCNM die Kommentierung von G. Gilbert, in: Weller (Anm. 4), 172 ff.

⁵⁵ Vgl. z.B. RdN 19 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 27 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation und RdN 22 der Stellungnahme betreffend Ukraine.

⁵⁶ Zu Art. 4 Abs. 2 FCNM vgl. die Kommentierung von G. Alfredsson, in: Weller (Anm. 4), 145 ff. und zu Art. 5 Abs. 1 FCNM die Kommentierung von Gilbert (Anm. 54), 154 ff.

Beratende Ausschuss mehrfach die Unzulänglichkeit – oder gar das Fehlen – entsprechender staatlicher Maßnahmen, zumeist betreffend den traditionellen Lebensstil der Roma, gerügt.⁵⁷

Die über viele Jahre hinweg heftig diskutierte Frage nach dem Charakter von Minderheitenrechten – Individual- oder Gruppenrechte – ist für den Bereich von OSZE und Europarat zugunsten der ersten Alternative entschieden: Sowohl Art. 32 des Kopenhagener Abschlussdokuments wie Art. 3 Abs. 2 FCNM⁵⁸ erklären, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Rechte einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen ausüben können, und erkennen somit zwar die Möglichkeit gemeinsamer Ausübung, nicht aber den kollektiven Status dieser Rechte an. Dies entspricht auch der Rechtslage in den Mitgliedstaaten: Mit ganz wenigen Ausnahmen – wie etwa Slowenien und Ungarn – sehen die nationalen Rechtsordnungen Minderheitenrechte ausschließlich als Individualrechte vor.⁵⁹

2. Diskriminierungsverbot und Gleichheitssatz

Beide Normen sind für Angehörige nationaler Minderheiten von erheblicher praktischer Bedeutung und finden sich in Art. 31 und 33 des Kopenhagener Abschlussdokuments sowie in Art. 4 FCNM;⁶⁰ durch das kürzlich erfolgte Inkrafttreten des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK, das die Bestimmung des Art. 14 EMRK um einen – insofern Art. 26 IPbürgR entsprechenden – nicht-akzessorischen Gleichheitssatz ergänzt, wird dieser Zustand weiter gefestigt werden; dies gilt jedenfalls dann, wenn noch weitere Mitgliedstaaten der EMRK das 12. Zusatzprotokoll ratifizieren.

Der Beratende Ausschuss hat in ständiger Praxis die Staaten aufgefordert, nicht nur umfassende gesetzgeberische Maßnahmen gegen Diskriminierungen sowohl von staatlicher wie auch privater Seite zu ergreifen, sondern auch deren Durchsetzung zu sichern.⁶¹ In sehr vielen Staaten waren und sind Roma Opfer solcher Diskriminierungen.⁶²

⁵⁷ Vgl. z.B. RdN 48-55 der Stellungnahme betreffend Irland; RdN 34-38 der Stellungnahme betreffend die Schweiz; und RdN 40-42 der Stellungnahme betreffend das Vereinigte Königreich; s. auch das Urteil des EGMR im Fall *Buckle v. United Kingdom* (Anm. 44).

⁵⁸ Zu Art. 3 Abs. 2 FCNM vgl. die Kommentierung von *H e i n t z e* (Anm. 4), 131 ff.

⁵⁹ Vgl. hierzu *H o f m a n n* (Anm. 14), 356 ff.

⁶⁰ Zu Art. 4 FCNM vgl. die Kommentierung von *A l f r e d s s o n* (Anm. 56), 141 ff.

⁶¹ Vgl. z.B. RdN 25 der Stellungnahme betreffend Dänemark; RdN 22 der Stellungnahme betreffend Deutschland; RdN 21-25 der Stellungnahme betreffend Kroatien; RdN 21 der Stellungnahme betreffend Österreich; RdN 31 der Stellungnahme betreffend Serbien und Montenegro; RdN 17 der Stellungnahme betreffend die Slowakei; RdN 24-26 der Stellungnahme betreffend Tschechische Republik und RdN 26-28 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

⁶² Vgl. z.B. RdN 33-36 der Stellungnahme betreffend Moldawien; RdN 27-29 der Stellungnahme betreffend Rumänien; RdN 39-43 der Stellungnahme betreffend Serbien und Montenegro; RdN 20-21 der Stellungnahme betreffend die Slowakei; RdN 31-38 der Stellungnahme betreffend Spanien; RdN

3. Interkultureller Dialog und Toleranz

Die staatliche Pflicht zur Förderung interkulturellen Dialogs und interethnischer Toleranz gehört in Zeiten, die von einem gewissen Wiederaufleben ausländischer, rassistischer und anti-semitischer Handlungen geprägt sind, zu den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts. In Europa findet sie ihre Verankerung in den Art. 30 und 40 des Kopenhagener Abschlussdokuments sowie in Art. 6 FCNM;⁶³ überwacht wird sie nicht zuletzt auch durch die Arbeit des European Committee against Racial Intolerance (ECRI).⁶⁴

Fast durchgängig stellte der Beratende Ausschuss fest, dass – ungeachtet aller staatlicher Anstrengungen – vor allem Roma immer noch Opfer solcher Handlungen seien;⁶⁵ ihre Lage werde zudem dadurch verschärft, dass gerade auch bei Angehörigen von Polizei und Sicherheitskräften starke Ressentiments weit verbreitet seien⁶⁶ und in vielen Berichten von Massenmedien negative Stereotypen über Angehörige nationaler Minderheiten, insbesondere Roma, aber auch Asylbewerber und Wanderarbeitnehmer, verbreitet würden.⁶⁷

4. Religionsfreiheit und politische Rechte (Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Gedanken- und Gewissensfreiheit)

Es ist eine Binsenwahrheit, dass Religionsfreiheit und die genannten politischen Rechte zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer jeden demokratischen Gesellschaft gehören und, wegen der besonderen Lage der Angehörigen nationaler Minderheiten, für diese von ganz essenzieller Bedeutung sind. Es ist daher richtig und wichtig, dass diese Rechte nicht nur in der EMRK verankert sind, sondern

28-30 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik und RdN 18-19 der Stellungnahme betreffend Ungarn.

⁶³ Zu Art. 6 FCNM vgl. die Kommentierung von Gilbert (Anm. 54), 177 ff.

⁶⁴ Zur Arbeit von ECRI s. M. Kelly, 10 Years of Combating Racism – a Review of the Work of the European Commission Against Racism and Intolerance (2004).

⁶⁵ Vgl. z.B. RdN 33 der Stellungnahme betreffend Deutschland; RdN 25 der Stellungnahme betreffend Finnland; RdN 35-43 der Stellungnahme betreffend Irland; RdN 25 der Stellungnahme betreffend Italien; RdN 27 der Stellungnahme betreffend Rumänien; RdN 39 der Stellungnahme betreffend Serbien und Montenegro; RdN 18 der Stellungnahme betreffend Slowakei; RdN 32 der Stellungnahme betreffend Spanien und RdN 35-38 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik.

⁶⁶ Vgl. z.B. RdN 40 der Stellungnahme betreffend Albanien; RdN 40-41 der Stellungnahme betreffend Rumänien; RdN 28 der Stellungnahmen betreffend die Slowakei und RdN 39-43 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik.

⁶⁷ Vgl. z.B. RdN 35 der Stellungnahme betreffend Italien; RdN 33 der Stellungnahme betreffend Kroatien; RdN 32 der Stellungnahme betreffend Österreich; RdN 34-35 der Stellungnahme betreffend Rumänien; RdN 62 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation; RdN 41 der Stellungnahme betreffend die Schweiz; RdN 26 der Stellungnahme betreffend die Slowakei und RdN 37 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik.

auch in Art. 32 des Kopenhagener Abschlussdokuments in Bezug genommen und in Art. 7 und 8 FCNM geschützt werden.⁶⁸

Bezüglich der Religionsfreiheit gibt es wenig minderheitenspezifische Praxis. Am wichtigsten ist vielleicht der schon erwähnte Umstand, dass sowohl OSZE wie Europarat religiöse Minderheiten als nationale Minderheiten einstufen – so diese dies wollen.⁶⁹ Ferner hat der EGMR im Fall *Metropolitan Church of Bessarabia* entschieden, dass die staatliche Weigerung der Registrierung der Kirche einer religiösen Minderheit eine Verletzung von Art. 9 EMRK darstellen kann.⁷⁰ Aus der zumeist Streitigkeiten um Eigentumsrechte an Kirchen und Gebäuden mit religiöser Bedeutung betreffenden Praxis des Beratenden Ausschusses lassen sich nur wenige allgemeine Aussagen ableiten; hinzuweisen ist aber auf seine Ausführungen, dass Blasphemiegesetze nicht nur bestimmte Religionen schützen dürfen⁷¹ und dass staatliche Maßnahmen zur Finanzierung religiöser Aktivitäten mit dem Gleichheitssatz vereinbar sein müssen.⁷²

Von den genannten politischen Rechten waren bislang Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit von großer Bedeutung: Aus den oben schon erwähnten Urteilen des EGMR in den Fällen *United Communist Party, Sidiropoulos* und *Ilinden* lässt sich in der Tat ableiten, dass Handlungen politischer Organisationen zur Förderung der eigenständigen Identität einer nationalen Minderheit nicht *per se* die nationale Sicherheit gefährden und daher nur verboten werden können, wenn zusätzliche Umstände – wie z.B. Durchsetzung der Ziele durch nicht-demokratische Maßnahmen – hinzukommen. Dies ist auch der Standpunkt des Beratenden Ausschusses,⁷³ der im Übrigen unterstrichen hat, dass das Verbot politischer Parteien nationaler Minderheiten mit Art. 7 FCNM kaum vereinbar ist.⁷⁴

5. Medienbezogene Rechte

Medienbezogene Rechte, wie insbesondere das Recht auf angemessenen Zugang zu öffentlichen audiovisuellen Medien und das Recht, private audiovisuelle und Printmedien zu gründen und zu unterhalten, sind offenkundig von größter Bedeutung für die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten. In einer Zeit, in der gesellschaftliche Entwicklungen in erheblichem Umfang durch die Medien beeinflusst werden, sind Informationen von und über nationale Minderheiten unabdingbar für das Verständnis dieser eigenständigen

⁶⁸ Zu Art. 7 und 8 FCNM vgl. die Kommentierung von Z. Machnyikova, in: Weller (Anm. 4), 193 ff. bzw. 225 ff.

⁶⁹ Vgl. *supra* Anm. 52.

⁷⁰ EGMR, Urteil v. 13.12.2001 im Fall *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*.

⁷¹ Vgl. RdN 57-51 der Stellungnahme betreffend das Vereinigte Königreich.

⁷² Vgl. RdN 29 der Stellungnahmen betreffend Dänemark bzw. Finnland.

⁷³ Vgl. RdN 43-45 der Stellungnahme betreffend Aserbeidschan und RdN 49 der Stellungnahme betreffend Moldawien.

⁷⁴ Vgl. RdN 68-70 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation.

Identität unter Angehörigen der Minderheits- wie der Mehrheitsbevölkerung. Da außerdem die meisten nationalen Minderheiten in Europa als eines der wichtigsten Kriterien zur Bestimmung ihrer eigenständigen Identität ihre Sprache haben, sind Medien für das Erlernen und das Überleben solcher Sprachen von essenzieller Bedeutung. Diese ganz grundlegende Bedeutung von medienbezogenen Rechten ist denn auch, zusätzlich zur allgemeinen Bestimmung in Art. 10 EMRK, in Art. 32 des Kopenhagener Abschlussdokuments wie in Art. 9 FCNM ausdrücklich anerkannt.⁷⁵

Während diese medienbezogenen Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten für die Rechtsprechung des EGMR bisher noch keine größere Bedeutung erlangt haben, spielten sie in der Praxis des Beratenden Ausschusses eine wesentlich wichtigere Rolle; allerdings ging es zumeist um Situationen "ungenügenden" Zugangs von Angehörigen nationaler Minderheiten zu öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehprogrammen sowie Vorwürfe ungleicher finanzieller Förderung für solche Sendungen in privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten.⁷⁶ Allerdings hat der Beratende Ausschuss bisher noch keine klaren Kriterien zur inhaltlichen Bestimmung des Begriffs "ungenügend" entwickeln können – hier wird eine der wichtigsten Aufgaben für die zweite Überwachungsrunde liegen. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass die ganz unterschiedliche faktische Situation in den einzelnen Staaten es naturgemäß erschwert, solche allgemeinen Standards zu formulieren. Wertvolle Hinweise für dieses Vorhaben wird der Beratende Ausschuss sicherlich in den erwähnten⁷⁷ *Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media* finden, die von einer vom HCNM eingesetzten Expertengruppe ausgearbeitet und im Oktober 2003 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden. Sie enthalten insbesondere Richtlinien für eine minderheitenfreundliche Rundfunkpolitik, die etwa darauf zielen sollte, eine angemessene Vertretung von Angehörigen nationaler Minderheiten in den entsprechenden Aufsichtsgremien zu sichern; auch müsse sichergestellt werden, dass Sendungen in Minderheitensprachen zulässig sind und deren Gebrauch in staatlichen audiovisuellen Medien nicht behindert werden dürfe.

⁷⁵ Zu Art. 9 FCNM vgl. die Kommentierung von J. Packer/S. Holt, in: Weller (Anm. 4), 264 ff.; s. auch K. Jakubowicz, *Persons Belonging to National Minorities and the Media*, *International Journal on Minority and Group Rights* 10 (2003), 291 ff.

⁷⁶ Vgl. z.B. RdN 47-49 der Stellungnahme betreffend Albanien; RdN 47-50 der Stellungnahme betreffend Armenien; RdN 55-57 der Stellungnahme betreffend Estland, RdN 44-47 der Stellungnahmen betreffend Deutschland; RdN 40-42 der Stellungnahme betreffend Kroatien; RdN 56-57 der Stellungnahme betreffend Moldawien; RdN 38-40 der Stellungnahme betreffend Österreich; RdN 62-65 der Stellungnahme betreffend Polen; RdN 76-78 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation; RdN 53-54 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik und RdN 43-47 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

⁷⁷ Vgl. *supra* Anm. 42.

6. Sprachenrechte

Da – wie bereits mehrfach erwähnt – sich nationale Minderheiten in Europa zumeist über ihre eigenständige Sprache definieren, sind sprachbezogene Rechte von ganz grundlegender Bedeutung für Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten. In Anerkennung dieses Umstands enthalten sowohl Art. 32 des Kopenhagener Abschlussdokuments wie Art. 10 und 11 FCNM Garantien für solche Sprachenrechte.⁷⁸

Diese umfassen das Recht auf Gebrauch der eigenen Sprache im privaten wie öffentlichen Bereich sowie, in gewissem Umfang, im Verkehr mit Verwaltung und Gerichten; das Recht auf Führung des eigenen Namens in einer Minderheitensprache und das Recht, Informationen privaten Inhalts und, unter besonderen Voraussetzungen, auch topographische Hinweise in einer Minderheitensprache zu geben.

Zunächst sei betont, dass der Beratende Ausschuss mehrfach unterstrichen hat, dass das Rahmenübereinkommen nicht der Existenz von Staatssprachen entgegensteht. Er hat anerkannt, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, Maßnahmen zur Förderung der Staatssprache zu ergreifen, sofern dadurch nicht die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten verletzt werden.⁷⁹ Bezüglich mehrerer Staaten kam er zum Schluss, dass es bei der tatsächlichen Umsetzung einschlägiger nationaler Gesetze zur Regelung des Gebrauchs von Minderheitensprachen im Verkehr mit Behörden zu erheblichen Problemen komme.⁸⁰ Interessant ist auch, dass er mehrfach unterstrich, dass nationale Gesetze, welche diese Möglichkeit in Gebieten mit einem Anteil von Sprechern der Minderheitensprache von 10 % oder 20 % erlauben, zu begrüßen seien,⁸¹ während er entsprechende Quoten von 50 % als zu hoch erklärte.⁸² Betont sei auch, dass der Umstand, dass Angehörige nationaler Minderheiten ausreichende Kenntnisse der Staatssprache haben, nicht entscheidend sei, da die tatsächliche Möglichkeit des Gebrauchs einer Minderheitensprache für deren Überleben notwendig sei.⁸³

Bezüglich des Rechts, seinen Namen in der Form der Muttersprache zu führen, kritisierte der Beratende Ausschuss Fälle, in denen Schreibweisen in der Staatsspra-

⁷⁸ Zu Art. 10 und 11 FCNM vgl. die Kommentierung von F. de Varennes, in: Weller (Anm. 4), 301 ff. bzw. 329 ff.; allgemein s. R. Dunbar, *Minority Language Rights Under International Law*, *International and Comparative Law Quarterly* 50 (2001), 90 ff.

⁷⁹ Vgl. z.B. RdN 39 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 70 der Stellungnahme betreffend Litauen; RdN 81 der Stellungnahme betreffend Moldawien und RdN 63 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

⁸⁰ Vgl. z.B. RdN 57-59 der Stellungnahme betreffend Armenien; RdN 54-56 der Stellungnahme betreffend Litauen; RdN 80-85 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation; RdN 48-50 der Stellungnahme betreffend Schweden und RdN 56 der Stellungnahme betreffend die Schweiz.

⁸¹ Vgl. z.B. RdN 44-46 der Stellungnahme betreffend Österreich; RdN 49 der Stellungnahme betreffend Rumänien und RdN 36 der Stellungnahme betreffend die Slowakei.

⁸² Vgl. z.B. RdN 39-41 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 43-45 der Stellungnahme betreffend Kroatien, RdN 62 der Stellungnahme zu Moldawien und RdN 49-53 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

⁸³ Vgl. z.B. RdN 49 der Stellungnahme betreffend Deutschland.

che aufgezwungen wurden,⁸⁴ und begrüßte Gesetzesreformen, welche die Wiederherstellung der ursprünglichen Form von Namen ermöglichen.⁸⁵ Hinsichtlich des Rechts, für die Öffentlichkeit sichtbare Schilder privater Art in einer Minderheitensprache anzubringen, hielt der Beratende Ausschuss die sehr restriktive estnische Regelung für mit dem Rahmenübereinkommen unvereinbar.⁸⁶ Bezüglich topographischer Beschilderungen in Minderheitensprachen begrüßte der Beratende Ausschuss die in mehreren Staaten grundsätzlich eröffneten Möglichkeiten,⁸⁷ kritisierte aber die teils unklare Rechtslage.⁸⁸ Ausdrücklich begrüßte er eine kurz vor seinem Besuch in Österreich im Dezember 2001 ergangene Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs, in dem dieser entschieden hatte, dass – wenn eine Minderheit über einen längeren Zeitraum in einem Gebiet mehr als 10 % der Gesamtbevölkerung ausgemacht hatte – dies ausreichend sei, um den Betroffenen das Recht auf Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln zuzuerkennen.⁸⁹ Ähnlich positiv bewertete er die tschechische Rechtslage, der zufolge zweisprachige Ortsschilder aufgestellt werden können, wenn in der fraglichen Gemeinde 20 % der Bevölkerung einer nationalen Minderheit angehören und mehr als die Hälfte von ihnen diese Maßnahme verlangt.⁹⁰ Andererseits sah er in einer entsprechenden Quote von 50 % ein Hindernis für die effektive Umsetzung dieses Rechts.⁹¹ Diese Ausführungen mögen als Hinweise für die künftige Formulierung allgemeiner Standards in diesem Bereich dienen; dabei werden dann sicherlich auch die von einer vom HCNM einberufenen Expertengruppe erarbeiteten, bereits erwähnten⁹² *Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities* vom Februar 1998 eine erhebliche Rolle spielen.

7. Erziehungs- und bildungsbezogene Rechte

Offenkundig ist die Ausgestaltung des Erziehungswesens von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten. Vor allem für solche Minderheiten, die sich in erster Linie sprachlich definieren, ist das Recht auf Erlernen der Muttersprache *conditio*

⁸⁴ Vgl. z.B. RdN 55 der Stellungnahme betreffend Albanien, RdN 37 der Stellungnahme betreffend die Slowakei und RdN 54-56 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

⁸⁵ Vgl. z.B. RdN 58-59 der Stellungnahme betreffend Norwegen und RdN 58 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik.

⁸⁶ Vgl. RdN 43 der Stellungnahme betreffend Estland.

⁸⁷ Vgl. z.B. RdN 35 der Stellungnahme betreffend Finnland, RdN 52 der Stellungnahme betreffend Italien und RdN 51 der Stellungnahme betreffend Schweden.

⁸⁸ Vgl. z.B. RdN 56 der Stellungnahme betreffend Albanien; RdN 58 der Stellungnahme betreffend Litauen und RdN 87 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation.

⁸⁹ Vgl. RdN 50 der Stellungnahme betreffend Österreich.

⁹⁰ Vgl. RdN 59 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik.

⁹¹ Vgl. RdN 57 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

⁹² Vgl. *supra* Anm. 42.

sine qua non für ihr Überleben. Jedoch darf sich eine staatliche Politik, deren Ziel eben diese Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten ist, nicht darauf beschränken, den Schülern das Erlernen ihrer Muttersprache zu ermöglichen; sie müssen auch mit ihrer Geschichte und Kultur vertraut gemacht werden – ebenso wie mit Sprache, Geschichte und Kultur der Mehrheitsbevölkerung. Schließlich ist gleichermaßen wichtig, die der Mehrheitsbevölkerung angehörenden Personen, vor allem auch Schüler, über Geschichte und Kultur der im jeweiligen Land ansässigen nationalen Minderheiten zu informieren und ihnen, sofern sie dies wünschen, die Möglichkeit zu geben, die entsprechenden Sprachen zu erlernen.

Die unbestrittene Bedeutung dieser erziehungs- und bildungsbezogenen Rechte spiegelt sich auch in dem Umstand wider, dass sie in Art. 32 und 34 des Kopenhagener Abschlussdokuments wie auch in den Art. 12, 13 und 14 FCNM⁹³ ausdrücklich anerkannt werden. Sie waren auch Gegenstand der im Jahre 1996 von einer – wiederum vom HCNM einberufenen – Expertengruppe formulierten, bereits erwähnten⁹⁴ *Hague Recommendations Regarding the Educational Rights of National Minorities*.

Während diese Rechte – abgesehen von der Entscheidung im *Belgischen Sprachenfall*⁹⁵ – für die Rechtsprechung des EGMR bisher noch von keiner größeren Bedeutung waren, ist dies unter der FCNM naturgemäß grundsätzlich anders. Im Zusammenhang mit seinen Erkenntnissen zu Art. 12 FCNM musste sich der Beratende Ausschuss immer wieder mit der wahrlich problematischen Lage von Roma-Kindern beschäftigen. Er stellte nicht nur eine beängstigende Quote von Schulschwänzern fest,⁹⁶ sondern musste mehrfach seine tiefe Besorgnis über Praktiken äußern, solche Kinder wegen mangelnder Kenntnisse der Unterrichtssprache in Sonderschulen oder jedenfalls Sonderklassen für geistig behinderte Kinder zu geben.⁹⁷ Ferner beklagte er, dass es in einigen Staaten, ungeachtet entsprechender

⁹³ Zu Art. 12 und 13 FCNM vgl. die Kommentierung von Thornberry, in: Weller (Anm. 4), 365 ff. bzw. 395 ff. und zu Art. 14 FCNM vgl. die Kommentierung von de Varennes/Thornberry, in: Weller (Anm. 4), 407 ff.; s. auch D. Wilson, *Educational Rights of Persons Belonging to National Minorities*, *International Journal on Minority and Group Rights* 10 (2003), 315 ff.

⁹⁴ Vgl. *supra* Anm. 42.

⁹⁵ EGMR, Urteil v. 23.7.1968 im *Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*, Series A Vol. 6, wo der EGMR entschied, dass ein Staat das Recht habe, die Unterrichtssprachen in öffentlichen Schulen zu bestimmen, und das Bestehen eines Rechts auf Unterricht in der gewünschten Sprache verneinte; zu jüngeren Entwicklungen s. Wilson (Anm. 93), 323 ff.

⁹⁶ Vgl. z.B. RdN 55 der Stellungnahme betreffend Italien und RdN 81-83 der Stellungnahme betreffend das Vereinigte Königreich.

⁹⁷ Vgl. z.B. RdN 49 der Stellungnahme betreffend Kroatien; RdN 57-59 der Stellungnahme betreffend Rumänien; RdN 39-40 der Stellungnahme betreffend die Slowakei; RdN 61-63 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik und RdN 41 der Stellungnahme betreffend Ungarn.

Bemühungen, immer noch nicht genügend ausreichend qualifizierte Lehrer gebe; auch die Qualität der Schulbücher gab häufig Anlass zur Sorge.⁹⁸

Bezüglich der in Art. 14 FCNM garantierten Rechte auf Unterricht der bzw. in der Muttersprache unterstrich der Beratende Ausschuss, dass bei der Fassung von Beschlüssen über die Schließung von Schulen mit Unterricht in einer Minderheitensprache dem Umstand besondere Bedeutung geschenkt werden müsse, dass solche Schulen von ganz entscheidender Bedeutung für die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten seien.⁹⁹ Er hob auch hervor, dass Staaten, die eine grundlegende Reform ihres Schulwesens mit dem Ziel planen, den Unterricht in der Staatssprache zu Lasten von Unterricht in Minderheitensprachen zu erhöhen, angemessene Garantien für ausreichenden Unterricht in den letztgenannten Sprachen geben und solche Reformen mit den Betroffenen absprechen sollten.¹⁰⁰ Betont sei schließlich, dass der Beratende Ausschuss deutlich machte, dass er eine wahrhaft bilinguale Erziehung als den besten Weg zur Verwirklichung der sich aus Art. 14 FCNM ergebenden Pflichten sieht.¹⁰¹

8. Wirksame Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten

Auch das Recht auf wirksame Teilhabe am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten ist für jede demokratische Gesellschaft unabdingbar. Dies gilt insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten. Es ist daher nur folgerichtig, dass es in Art. 35 des Kopenhagener Abschlussdokuments erwähnt und in Art. 15 FCNM¹⁰² garantiert ist. Weitere Hinweise zu seiner genaueren Ausgestaltung lassen sich den 1999 von einer – wiederum vom HCNM einberufenen – Expertengruppe erarbeiteten, bereits erwähnten¹⁰³ *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* entnehmen, die 2001 durch *Warsaw Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process* ergänzt und präzisiert wurden. Die

⁹⁸ Vgl. z.B. RdN 63-65 der Stellungnahme betreffend Armenien; RdN 48 der Stellungnahme betreffend Kroatien; RdN 74 der Stellungnahme betreffend Moldawien und RdN 59 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

⁹⁹ Vgl. z.B. RdN 59-61 der Stellungnahme betreffend Deutschland; RdN 73 der Stellungnahme betreffend Litauen und RdN 63 der Stellungnahme betreffend Österreich.

¹⁰⁰ Vgl. z.B. RdN 50-52 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 70-72 der Stellungnahme betreffend Litauen; RdN 81-83 der Stellungnahme betreffend Moldawien und RdN 63-65 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

¹⁰¹ Vgl. z.B. RdN 51 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 61-65 der Stellungnahme betreffend Österreich und RdN 72 der Stellungnahme betreffend die Schweiz.

¹⁰² Zu Art. 15 FCNM vgl. die Kommentierung von M. Weller, in: Weller (Anm. 4), 429 ff.; vgl. auch *ibid.*, Creating the Conditions Necessary for the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities, *International Journal on Minority and Group Rights* 10 (2003), 265 ff. und J.A. Frowein/R. Bank, The Participation of Minorities in Decision-making Processes, *ZaöRV* 61 (2001), 1 ff.

¹⁰³ Vgl. *supra* Anm. 42.

große Bedeutung dieses Rechts auf wirksame Teilhabe ergibt sich aus der zutreffenden Einschätzung, dass nur solche nationale Minderheiten, deren Angehörige das Gefühl haben, der Staat, in dem sie leben, sei auch "ihr" Staat, zu einer vollständigen Integration bereit sein werden, was wiederum erheblich zur Stabilität friedlicher Beziehungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung beiträgt.

Der Beratende Ausschuss merkte an, dass es in einigen Staaten an einer angemessenen Vertretung nationaler Minderheiten in gesetzgebenden Organen, auf lokaler wie regionaler und zentralstaatlicher Ebene, mangle und forderte die betroffenen Regierungen auf, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.¹⁰⁴ Dabei sei insbesondere sicherzustellen, dass Organe mit beratender Funktion auch wirklich nationale Minderheiten in angemessener Weise repräsentieren.¹⁰⁵ Insgesamt unterstrich er die Rolle von Strukturen territorialer Autonomie für die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten.¹⁰⁶

Der Beratende Ausschuss stellte auch fest, dass in einigen Staaten Angehörige nationaler Minderheiten im öffentlichen Dienst deutlich unterrepräsentiert seien¹⁰⁷ und unter ihnen unverhältnismäßig große Arbeitslosigkeit herrsche.¹⁰⁸ Schließlich betonte er, dass durch Prüfungen nachzuweisende Sprachkenntnisse in der Privatwirtschaft nur dort zulässig seien, wo sie zum Schutz eines eindeutigen öffentlichen Interesses notwendig seien. Gleiches gelte für Personen, die sich als Kandidaten an Wahlen beteiligen wollten.¹⁰⁹

Wiederum äußerte sich der Beratende Ausschuss tief besorgt über die in vielen Staaten immer noch bestehende unzureichende Teilhabe von Roma am öffentlichen Leben. Auch ihre sozio-ökonomische Lage, insbesondere die der Frauen, gebe Anlass zu Sorge.¹¹⁰

¹⁰⁴ Vgl. z.B. RdN 69-70 der Stellungnahme betreffend Albanien; RdN 58-62 der Stellungnahme betreffend Kroatien und RdN 69-70 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

¹⁰⁵ Vgl. z.B. RdN 71-74 der Stellungnahme betreffend Albanien; RdN 77-80 der Stellungnahme betreffend Armenien; RdN 57-58 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 77-79 der Stellungnahme betreffend Litauen; RdN 85-89 der Stellungnahme betreffend Moldawien und RdN 101-108 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation.

¹⁰⁶ Vgl. z.B. RdN 36 der Stellungnahme betreffend Dänemark; RdN 47 der Stellungnahme betreffend Finnland, RdN 61-62 der Stellungnahme betreffend Italien; RdN 91 der Stellungnahme betreffend Moldawien und RdN 74 der Stellungnahme betreffend die Schweiz.

¹⁰⁷ Vgl. z.B. RdN 75 der Stellungnahme betreffend Albanien; RdN 66 der Stellungnahme betreffend Italien; RdN 55-57 der Stellungnahme betreffend Kroatien und RdN 96 der Stellungnahme betreffend das Vereinigte Königreich.

¹⁰⁸ Vgl. z.B. RdN 59 der Stellungnahme betreffend Estland; RdN 109 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation und RdN 74-75 der Stellungnahme betreffend die Ukraine.

¹⁰⁹ Vgl. z.B. 55-60 der Stellungnahme betreffend Estland und RdN 106 der Stellungnahme betreffend die Russische Föderation.

¹¹⁰ Vgl. z.B. RdN 75 der Stellungnahme betreffend Albanien; RdN 66 der Stellungnahme betreffend Deutschland; RdN 65 der Stellungnahme betreffend Italien; RdN 65 der Stellungnahme betreffend Kroatien; RdN 63 der Stellungnahme betreffend Norwegen; RdN 71 der Stellungnahme zu Österreich; RdN 69 der Stellungnahme betreffend Rumänien; RdN 77 der Stellungnahme betreffend die Schweiz; RdN 47 der Stellungnahme betreffend die Slowakei; RdN 79 der Stellungnahme betreffend

V. Schluss

Die vorstehenden Ausführungen sollten einmal einen gewissen Überblick über den gegenwärtigen Stand des Rechts nationaler Minderheiten gegeben haben. Dabei stand Europa im Vordergrund, weil es dringend geboten erscheint, den Kenntnisstand über das Rahmenübereinkommen und die Arbeit ihrer Überwachungsorgane über den Kreis der Spezialisten hinaus zu erhöhen. Unter diesen Spezialisten ist die Mitte und noch Ende der 1990er Jahre vorherrschende Skepsis¹¹¹ weitgehend einer erheblichen Wertschätzung gewichen.¹¹² Dies zeigt sich auch in den Überlegungen, die im Rahmen der Europäischen Union hinsichtlich ihrer künftigen Aktivitäten auf dem Gebiet des Minderheitenrechts angestellt werden: Eine zentrale Rolle wird dabei dem Rahmenübereinkommen zukommen.¹¹³

Zum anderen beruht der Erfolg des Rahmenübereinkommens und seiner Überwachungsorgane auch darauf, dass das gewählte Überwachungssystem besser geeignet erscheint, Sinn und Zweck des völkerrechtlichen Schutzes der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten – nämlich nicht nur die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität solcher Gruppen, sondern auch die Verhinderung der Entstehung von Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung mit dem Risiko einer Gefährdung von Sicherheit und Frieden – zu erreichen als Verfahren, die in erster Linie auf Beschwerden oder Mitteilungen von Einzelpersonen beruhen. Das Überwachungssystem des Rahmenübereinkommens in seiner inzwischen erreichten Ausformung bietet in der Tat die Möglichkeit, dass der Beratende Ausschuss als Katalysator eines Dialogs zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung fungiert und gleichzeitig aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden vielfältigen und umfassenden Informationen in der Lage ist, Situationen mit Konfliktpotenzial frühzeitig zu erkennen und im Gespräch mit den betroffenen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen konstruktive Lösungen anzumahnen und durch Hinweise auf *good practices* anderer Staaten einen Beitrag zur Konfliktprävention und -lösung zu leisten.

Dies wird offenbar auch weithin anerkannt. Augenfälligstes Beispiel hierfür ist das am 23. August 2004 zwischen dem Europarat und der United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) geschlossene *Agreement on Technical Arrangements Related to the Framework Convention for the Protection of National*

Spanien; RdN 71 der Stellungnahme betreffend die Tschechische Republik und RdN 54 der Stellungnahme betreffend Ungarn.

¹¹¹ Vgl. z.B. G. Alfredsson, A Frame with an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures, *International Journal of Minority and Group Rights* 7 (2000), 291 ff.

¹¹² Vgl. etwa P. Thornberry, Conclusions of the Conference by the General Rapporteur, *International Journal on Minority and Group Rights* 10 (2003), 381 ff.

¹¹³ Vgl. etwa F. Hoffmeister, Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union, in: Toggenburg (Anm. 41), 85 ff. und R. Hofmann/E. Friberg, The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection, in: Toggenburg, *ibid.*, 125 ff.

Minorities, in der sich UNMIK verpflichtete, sich hinsichtlich der Überwachung seiner sich aus der Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrates ergebenden Bindung an das Rahmenübereinkommen dem dort vorgesehenen Überwachungsmechanismus zu unterwerfen und einen Staatenbericht an den Europarat zu senden.¹¹⁴ Dieser Staatenbericht ist am 2. Juni 2005 eingegangen¹¹⁵ und es wird interessant sein zu sehen, wie das Überwachungsverfahren fortschreitet.

So positiv die Würdigung der heutigen Bedeutung dieses anfänglich so kritisierten Instruments auch ausfällt, so darf sicherlich nicht verkannt werden, dass – wie im gesamten Bereich der Menschenrechte – auch bezüglich der Minderheitenrechte noch sehr vieles zu tun bleibt, damit sichergestellt ist, dass Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen nicht eskalieren. Besonderes Augenmerk wird dabei vor allem den immer deutlicher werdenden sozialen Problemen als Folge misslungener Integration von Wanderarbeitnehmern und ihren Nachkommen geschenkt werden müssen. Ob und wie weit hier die bestehenden Instrumente des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes hilfreich sein können, bedarf sicherlich intensiver Prüfung. In jedem Fall wird auch in Zukunft für den Bereich des Minderheitenrechts wie der Menschenrechte der Satz gelten, dass positive Veränderungen in aller Regel nur in kleinen Schritten und nur mit großer Geduld, Beharrlichkeit und Überzeugungskraft gegenüber den betroffenen Menschen erreicht werden können.

¹¹⁴ Der Text des Agreements findet sich in Appendix 2 to the Council of Europe Committee of Ministers Decision, taken at its 890th meeting on 30 June 2004, CM/Del/Dec(2004)890/2.1b, zugänglich unter <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/>.

¹¹⁵ Der Bericht ist zugänglich unter <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/>.

ZaöRV 65 (2005)