

## Aus dem Europarat

In dieser Rubrik wollen wir in unregelmäßiger Folge über Entwicklungen aus der menschenrechtsschützenden Tätigkeit des Europarats jenseits der EMRK berichten.



## Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Berichtszeitraum: 1. Juli 2006 - 28. Februar 2007

Bahar Haghanipour

### I. Allgemeines

Das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ist der erste völkerrechtliche mehrseitige Vertrag, der umfassend dem Schutz nationaler Minderheiten gewidmet ist. Es stellt klar heraus, daß der Schutz nationaler Minderheiten einen integralen Bestandteil der Wahrung der internationalen Menschenrechte ausmacht.

Das Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 ist am 1. Februar 1998 in Kraft getreten und ist heute von 39 Staaten ratifiziert.<sup>1</sup> Aus den Bestimmungen des 2. Abschnitts wird deutlich, daß das Rahmenübereinkommen ausdrücklich programmatischen Charakter hat. Die Vertragsstaaten sind völkerrechtlich verbindlich verpflichtet, ihr nationales Recht so auszugestalten, daß es mit den Zielvorgaben des Rahmenübereinkommens übereinstimmt.

Die rechtlich verbindliche Einschätzung der angemessenen Implementierung der Vorgaben des Rahmenübereinkommens durch die Vertragsstaaten obliegt dem Ministerkomitee des Europarates, das dabei von einem Beratenden Ausschuß unterstützt wird. Die Vertragsstaaten sind dazu aufgefordert, periodisch einen Bericht einzureichen, der alle legislativen Informationen und andere Maßnahmen, die zur Durchsetzung der Vorgaben des Rahmenübereinkommens ausgeführt wurden, erfaßt. Nachdem das Rahmenübereinkommen in Kraft getreten ist, verpflichtet sich der Staat, innerhalb eines Jahres einen ersten Bericht zu übermitteln. Dieser durchläuft den ersten Kontrollzyklus. Folgeberichte und darauf folgende Kontrollzyklen sind nach jeweils fünf Jahren – und wann immer das Ministerkomitee einen Bericht verlangt – fällig. Die Hauptaufgabe des Beratenden Ausschusses besteht darin, die Staatenberichte zu überprüfen und dem Ministerkomitee eine sachlich begründete Stellungnahme zu übermitteln.<sup>2</sup>

Das Ministerkomitee trifft die endgültigen Entscheidungen bezüglich der Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen. Falls es als sinnvoll erscheint, kann es auch Empfehlungen an den Vertragsstaat abgeben.

<sup>1</sup> Stand vom 1. Oktober 2007.

<sup>2</sup> Vgl. *Rainer Hofmann*, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: MRM 2000, S. 63-73.

Die Entscheidungen und Empfehlungen des Ministerkomitees werden in der Regel zum Zeitpunkt ihrer Annahme, zusammen mit der jeweiligen Stellungnahme des Beratenden Ausschusses veröffentlicht.

## II. Erster Kontrollzyklus

Der erste Bericht Lettlands ist am 11. Oktober 2006 eingegangen.

Dem Beratenden Ausschuss liegt im ersten Kontrollzyklus derzeit der Bericht Portugals vor. Nachdem am 12. September 2006 ein Treffen mit einer portugiesischen Delegation abgehalten worden war, legte der Beratende Ausschuss seine Stellungnahme am 6. Oktober vor.

## III. Zweiter Kontrollzyklus

### 1. Zweiter Eingang der Staatenberichte

Im Zeitraum vom 13. Juli 2006 bis 22. Februar 2007 gingen in zeitlicher Reihenfolge die zweiten Staatenberichte Schwedens, Zyperns, Litauens, Österreichs, Aserbaidschans, der Schweiz und des Vereinigten Königreichs bei dem Beratenden Ausschuss ein. Zypern und das Vereinigte Königreich reichten ihre Berichte ein, nachdem der Beratende Ausschuss vom Ministerkomitee autorisiert wurde, das Monitoring ohne einen Bericht einzuleiten. Ferner sind die Berichte von Georgien, Montenegro und den Niederlanden noch zu erwarten.

Norwegen veröffentlichte am 16. November 2006 auf eigene Initiative die zweite Stellungnahme des Beratenden Ausschusses, welche am 5. Oktober angenommen wurde.

### 2. Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses

#### a. Irland

Am 30. Oktober 2006 veröffentlichte Irland die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses vom 6. Oktober 2006 auf eigene Initiative. Der Präsident des Beratenden Ausschusses, Alan Phillips, betonte, daß Irland der erste Staat sei, der die Empfehlung des Ausschusses sofort nach ihrem Eingang öffentlich machte. Er ermutigte daraufhin andere Staaten dazu, diesem positiven Beispiel zu folgen und dadurch die Transparenz des Überwachungsprozesses zu steigern.

#### b. Norwegen

In seiner Stellungnahme vom 5. Oktober 2006 stellte der Beratende Ausschuss fest, daß Norwegen seit der seiner ersten Stellungnahme und der ersten Resolution des Ministerkomitees die Achtung des Schutzes nationaler Minoritäten fortgesetzt habe.

Der Beratende Ausschuss lobte, daß Norwegen den rechtlichen und institutionellen Rahmen des Kampfes gegen Diskriminierung gestärkt sowie positive Maßnahmen zum Gebrauch des Familiennamens, zu topographischen Angaben, sowie zur Förderung der Belebung und des Unterrichts in der Sprache *Kven* ergriffen habe. Die Regierung unterstütze weiterhin die kulturellen Aktivitäten der nationalen Minderheiten. Ebenfalls seien kompensatorische Maßnahmen verbessert worden, um die Ungerechtigkeiten der Vergangenheit zu beheben.

Dennoch bestünden in unterschiedlichen Bereichen weiterhin Mängel. Der Beratende Ausschuss weist deshalb darauf hin, daß zur Förderung der besonderen Kulturen nationaler Minderheiten mehr Anstrengungen im Bereich der Bildung und der Medien, sowie bei der

Bekräftigung der Teilhabe dieser angehörenden Personen bei der Entscheidungsnahme, nötig seien. Die Situation der *Roma* und der *Romani/Travellers* bleibe eine Herausforderung für die Regierung. Diese Menschen seien immer noch mit Schwierigkeiten in den Bereichen Arbeit, Unterkunft und insbesondere Bildung konfrontiert. Besondere Anstrengungen seien in den letzten Jahren zur Förderung der Toleranz, dem gegenseitigen Verständnis und des Respekts der kulturellen Mannigfaltigkeit getätigt worden. Dennoch komme es weiterhin zu Manifestationen der Intoleranz und Diskriminierung. Daher sei es bedeutsam, daß die zuständigen Stellen in dieser Hinsicht wachsam bleiben.

#### c. Spanien und FYROM

Der Beratende Ausschuß begab sich vom 20.-24. November 2006 nach Spanien und vom 27.-30. November 2006 in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM). Er nahm auf dieser Grundlage am 22. und 23. Februar 2007 Stellungnahmen zu Spanien und Mazedonien an.

### 3. *Stellungnahmen des Ministerkomitees*

Das Ministerkomitee nahm am 31. Januar 2007 Resolutionen betreffend San Marino und Malta und am 7. Februar 2007 betreffend Finnland und Deutschland an.

#### a. Deutschland

Mit Blick auf Deutschland hebt das Ministerkomitee einige positive Aspekte hervor, wie die Verabschiedung des Gesetzes über die Förderung des Friesischen im öffentlichen Leben von 2004, äußert aber gleichzeitig seine Besorgnis über eine Reihe von Punkten:

So fehle Datenmaterial über die sozial-ökonomische Situation von Minderheiten, was ein Hindernis für den Aufbau und die Durchführung einer Politik der gleichen Möglichkeiten für nationale Minderheiten erschwere. Außerdem bleibe die Situation der Sinti und Roma besorgniserregend. Sie seien häufig das Opfer von Diskriminierung und Stigmatisierung in den Medien oder das Ziel von rassistischen Übergriffen. Ihr Zugang zum öffentlichen und politischen Leben sei sehr beschränkt und ihnen stünden im Bildungssystem oft nicht die gleichen Chancen zu, was auch ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erschwere.

Zwar würden die deutschen Behörden alle vier anerkannten Minderheiten weiterhin unterstützen, doch wurde diese Unterstützung in einigen Bereichen reduziert. Dies führte zur Schließung bzw. zur drohenden Schließung von Schulen, vor allem von einigen sorbischen Schulen in Sachsen, sowie zur Minderung des Unterrichts in oder auf Minderheitensprachen. Auch hätten die nationalen Minderheiten insgesamt nach wie vor nur beschränkten Zugang zu den Medien.

#### b. Finnland

Als positiv bewertet das Ministerkomitee vor allem mehrere Maßnahmen zugunsten der samischen Minderheit, wie das samische Sprachengesetz und die wachsende Anerkennung der Bedeutung der samischen Kultur in Finnland. Die Durchführung des Sprachengesetzes weise aber noch Defizite und Kapazitätsprobleme auf. Auch müßten die Fernseh- und Radioprogramme in Minderheitensprachen weiterentwickelt werden, um z.B. der Nachfrage an samischsprachigen Kindersendungen gerecht zu werden.

Anlaß zur Besorgnis bereitet auch die Situation der russischsprachigen Minderheit, deren Zugang zu sozialen Leistungen oft durch sprachliche Hindernisse erschwert wird. Die Verfügbarkeit von Unterricht auf Russisch ist beschränkt. Dies trifft auch auf samischen Sprachunterricht außerhalb der samischen Gebiete zu. Auch die Minderheit der Roma sei oft von Diskriminierung betroffen.

#### **4. Sonstige Maßnahmen**

Am 15. und 16. September 2006 fand ein Treffen in Kroatien statt, um den Dialog - mit Blick auf das Monitoring des Rahmenübereinkommens - in diesem Land fortzuführen.

Am 9. Oktober 2006 wurde in Estland ein Follow-up-Treffen zur Implementierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten organisiert. Auch in Ungarn kam es am 30. November 2006 zu einem Follow-up-Treffen zur Implementierung der Empfehlungen des zweiten Kontrollzyklus.

### **III. Monitoring von Zypern und dem Vereinigten Königreich ohne Bericht**

Das Ministerkomitee hatte am 19. März 2003 beschlossen, daß der Beratende Ausschuß auch ohne einen Staatenbericht seine Stellungnahme verfassen könne. Zypern und das Vereinigte Königreich lieferten die Staatenberichte nicht fristgemäß laut Art. 25 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens ab. Daher autorisierte das Ministerkomitee anlässlich seines 974. Treffens am 27. und 28. September 2006 den Beratenden Ausschuß, das Monitoring dieser beiden Staaten einzuleiten.

### **IV. Seminar zu nationalen Minderheiten und Bildung**

Am 18. Oktober 2006 wurde ein Seminar zu nationalen Minderheiten und zur Bildung in Straßburg organisiert. Den Vorsitz hatten die Russische Föderation, das Ministerkomitee und der Europarat inne. Insgesamt erschienen etwa hundert Regierungsvertreter, Experten, Forscher und Vertreter der Zivilgesellschaft aus ganz Europa. Sie nahmen an der Erörterung der neuesten Entwicklungen in bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten, insbesondere im Bereich der Bildung, teil. Die Teilnehmer beurteilten mögliche Maßnahmen aufgrund der Gefährdung der Minderheitensprachen und zu anderen wichtigen Themen, die für nationale Minderheiten in unseren zunehmend multikulturellen Gesellschaften relevant sind.

Das Seminar fokussierte Aspekte der Bildung innerhalb des Rahmenübereinkommens und betonte die angemessene Arbeit anderer internationaler Organisationen, einschließlich der des OSZE- Hochkommissars für Nationale Minderheiten.

### **V. Zwischenstaatliche Aktivitäten**

Der Sachverständigenausschuß (DH-MIN), der eingesetzt wurde, um die Möglichkeiten der Abfassung spezifischer Rechtsnormen zum Schutz nationaler Minderheiten zu untersuchen, hielt vom 19.- 20. Oktober 2006 sein viertes Treffen in Straßburg ab.

Zu den diskutierten Hauptthemen des Treffens gehörten:

- die spezifischen gesetzlichen Regelungen, die für nationale Minderheiten innerhalb des Wahlrechts und der Listenwahl relevant sind;
- der Zugang nationaler Minderheiten zu Medien mit besonderer Betonung neuer Medien;

- die Bedeutung internationaler Rechtsnormen zur Nicht-Diskriminierung betreffend den Schutz nationaler Minderheiten;
- geeignete Verfahren im Bereich beratender Mechanismen nationaler Minderheiten.

Mit Blick auf das letztere Thema entschied der DH-MIN, das ‚Handbook on consultation mechanisms of national minorities‘ herauszubringen, an dem Marc Weller, Direktor des European Centre for Minority Issues (ECMI), mitwirkt. Das Ziel dieses Handbuches ist es, Staaten in der Entwicklung einer beratenden Politik für Minderheiten, einschließlich einer Verbesserung der beratenden Mechanismen für Minderheiten, zu unterstützen.

Der DH-MIN legte einen Bericht über die Aktivitäten der letzten zwei Jahre vor und entschied – mit Blick auf die zukünftige Arbeit – allmählich neue Themen mit aufzunehmen, um die Tagesordnung des Ministerkomitees nicht zu überlasten. Die vorgeschlagenen neuen Themen enthalten:

- die Zulässigkeit der Datenerhebung betreffend nationaler Minderheiten und angemessene Methoden zur Erfassung solcher Daten;
- die Förderung des Gebrauchs der Muttersprachen in Minderheitengemeinschaften;
- der Gebrauch von bindenden und nicht bindenden Instrumenten bezüglich des Schutzes nationaler Minderheiten und der Anti-Diskriminierung in bezug auf neue Gemeinschaften.

Ferner wird der DH-MIN den Entwurf einer Stellungnahme zur Resolution 1735 der Parlamentarischen Versammlung zum Konzept der ‚Nation‘ auf Bitten des Ministerkomitees überprüfen. Auf seinem 984. Treffen, am 17. und 18. Januar 2007, stimmte das Ministerkomitee einem neuen Mandat des Sachverständigenausschusses für Angelegenheiten zum Schutz nationaler Minderheiten (DH-MIN) zu.

## **VI. Monitoring-Mission in Rumänien und der Ukraine**

Der ehemalige Präsident des Beratenden Ausschusses, *Rainer Hofmann*, wurde vom Generalsekretär des Europarates als Experte des Europarates eingesetzt, um der rumänisch-ukrainischen ‚Joint Intergovernmental Commission on National Minorities‘ bei ihrem Monitoring der Situation der jeweiligen Minderheiten in Rumänien und der Ukraine behilflich zu sein. Der erste Besuch wurde vom 10. bis zum 14. Oktober 2006 in der ‚Chernivtsiregion‘ der Ukraine durchgeführt. Ein zweiter Besuch fand im November 2006 in Botosani und Suceava statt.