

Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten

Rainer Hofmann¹

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Überblick über den Inhalt der Rahmenkonvention
- III. Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention
- IV. Die praktische Umsetzung der Aufgaben des Beratenden Ausschusses
- V. Ausblick

I. Einführung

Die Bevölkerungsstruktur vieler europäischer Staaten, vor allem - aber nicht nur - in Ostmittel- und Südosteuropa, ist gekennzeichnet von einem äußerst komplizierten Gebilde aus Gruppen, die sich in ethnischer, kultureller, religiöser und sprachlicher Hinsicht teils deutlich unterscheiden. Auch wenn hier sicher nicht der geeignete Ort ist, sich an der gerade in jüngster Zeit wieder auflebenden Diskussion zu beteiligen, in der es darum geht zu untersuchen, ob das Konzept des „klassischen“ Nationalstaats, wie es sich im Europa des 19. Jahrhunderts ausgeprägt hat, angesichts von Entwicklungen wie Globalisierung und europäischer Integration überholt ist oder zumindest in weitem Umfang den Notwendigkeiten des 21. Jahrhunderts angepaßt werden muß, steht jedenfalls außer

Frage, daß es in weiten Teilen Europas keine Zukunft haben kann. Andernfalls müßte es fast zwangsläufig zu erheblichen Verletzungen ganz grundlegender Menschenrechte kommen, die in extremen Fällen zu „ethnischen Säuberungen“ wie im ehemaligen Jugoslawien führen könnten.

Überall stellen Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung eine ernste Bedrohung für Frieden und Sicherheit nicht nur im betroffenen Land, sondern in aller Regel in der gesamten Region dar. Hieraus erklärt sich auch, daß eine zufriedenstellende Verwirklichung der Rechte nationaler Minderheiten auf Schutz und Förderung ihrer eigenständigen Identität gemäß den *Kopenhagener Kriterien* zu den Voraussetzungen eines Beitritts eines Staates zur Europäischen Union gehört. Nicht zuletzt auch aus diesem Grund, nämlich dem Bemühen um die friedliche Beilegung solcher Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung und damit zugleich als Voraussetzung für eine friedliche Entwicklung in Europa, zählen Bemühungen um den Schutz nationaler Minderheiten seit Anfang der 90er Jahre zu den wichtigsten Tätigkeitsfeldern des Europarats.² Sichtbarer Ausdruck dieser Bemühungen sind zum einen die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992,³ die am 1. März 1998 in Kraft trat und Anfang Juni 2000

¹ Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität zu Kiel und Direktor am dortigen Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht; Präsident des Beratenden Ausschusses unter der Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Die nachstehenden Ausführungen geben ausschließlich die Meinung des Verfassers wieder.

² Vgl. hierzu den Überblick bei Hofmann, Die Rolle des Europarats beim Minderheitenschutz, in: Mohr (Hrsg.), Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa (1996), S. 111 ff. m.w.N.

³ European Treaty Series No. 148.

für neun Staaten⁴ gilt, und zum anderen die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten,⁵ die Gegenstand dieses Beitrags ist. Sie wurde - nach langwierigen und durchaus schwierigen Verhandlungen - am 10. November 1994 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen und am 1. Februar 1995 zur Zeichnung aufgelegt.⁶ Sie ist am 1. Februar 1998 in Kraft getreten und war am 1. Juni 2000 von 31 Staaten ratifiziert.⁷

Auch wenn die Rahmenkonvention nicht das erste innerhalb des Europarats entstandene Instrument zu Fragen des Schutzes nationaler Minderheiten darstellt, ist sie doch das bei weitem umfassendste Dokument. Ihre besondere Bedeutung liegt aber in dem Umstand, daß sie der weltweit erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag in diesem Rechtsgebiet ist, und in ihr auch betont wird, daß der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten „an integral part“ des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte bildet.

⁴ Es handelt sich um Deutschland, Finnland, Kroatien, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen, Schweiz, Schweden und Ungarn; für einen Überblick über den Inhalt der Charta siehe statt aller Hofmann (Anm. 2), S. 124 ff.

⁵ European Treaty Series No. 157.

⁶ Am 1. Juni 2000 war sie von 37 Mitgliedstaaten, nämlich Albanien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Georgien, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Makedonien, Malta, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Österreich, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern sowie zwei Nicht-Mitgliedstaaten (Armenien und Bosnien-Herzegowina) gezeichnet; für Würdigungen der Rahmenkonvention s. etwa Hofmann (Anm. 2), S. 130 ff.; und Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten: Eine Einführung, in: EuGRZ 1995, S. 262 ff.

⁷ Es handelt sich - in der zeitlichen Reihenfolge der Ratifikation - um Rumänien, Spanien, Slowakei, Ungarn, Zypern, Moldawien, San Marino, Estland, Makedonien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Kroatien, Italien, Liechtenstein, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich, Ukraine, Malta, Slowenien, Österreich, Armenien, Russische Föderation, Schweiz, Norwegen, Bulgarien, Irland, Albanien, Schweden, Bosnien-Herzegowina und Litauen.

Die Rahmenkonvention gehört also ohne Zweifel zur Familie der europäischen Menschenrechtsverträge.

Rechtspolitischer Ausgangspunkt der Arbeiten an der Rahmenkonvention war der Beschluß des Wiener Gipfels der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats vom 8./9. Oktober 1993,⁸ in dem das Ministerkomitee angewiesen wurde

"to draft with minimum delay a framework convention specifying the principles which contracting States commit themselves to respect, in order to assure the protection of national minorities. This instrument would be open for signature by non-member States."

Die eigentlichen Arbeiten an der Formulierung der Rahmenkonvention fanden dann im zu diesem Zweck konstituierten *Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities* (CAHMIN) statt, das vom Ministerkomitee eingesetzt war und aus 32 Experten bestand, die von den damaligen Mitgliedstaaten benannt wurden. Dieses Komitee erarbeitete zwischen Januar und Oktober 1994 nicht nur die Rahmenkonvention, sondern auch einen dazugehörigen *Explanatory Report*⁹. Bei seinen Arbeiten ließ es sich von mehreren völkerrechtlichen Dokumenten leiten, wobei vor allem die einschlägigen Bestimmungen des Abschlußdokuments der Kopenhagener KSZE-Konferenz von 1990 und andere im Rahmen der KSZE/OSZE entstandene Texte von Bedeutung waren.

II. Überblick über den Inhalt der Rahmenkonvention

Die Rahmenkonvention besteht aus ihrer Präambel und insgesamt 32 Artikeln, die in fünf Abschnitte gegliedert sind. Ihr besonderer Charakter wird vor allem in den Bestimmungen des 2. Abschnitts deutlich, aus denen folgt, daß die Rahmenkonvention in erster Linie programmatische Vorschriften enthält; dies bedeutet, daß die Mitgliedstaaten sich völkerrechtlich verbindlich verpflichten, ihr nationales Recht in einer Weise aus-

⁸ Abgedruckt u.a. in: EuGRZ 1993, S. 484 ff.

⁹ Abgedruckt u.a. in: EuGRZ 1995, S. 271 ff.

zugestalten, daß es mit den Vorgaben der Rahmenkonvention übereinstimmt. Erwähnt sei noch, daß dieser Vertrag zum Schutz nationaler Minderheiten keine Definition dieses - offensichtlich zentralen - Begriffes enthält. Der Grund für diesen „*pragmatic approach*“ liegt in dem Umstand, daß es sich innerhalb des CAHMIN als unmöglich erwies, eine allseits akzeptable Definition zu finden, was letztlich nicht weiter verwunderlich ist, fehlt es doch an einer solchen allseits akzeptierten Definition auch im allgemeinen Völkerrecht.¹⁰ Überhaupt ist zu bemerken, daß eine große Zahl von Bestimmungen der Rahmenkonvention deutlichen Kompromißcharakter haben, was die künftige Arbeit der Überwachungsorgane einerseits erschwert, ihnen andererseits aber auch einen gewissen Spielraum eröffnet. Ungeachtet häufiger Kritik an diesen Gegebenheiten sei betont, daß die so mögliche Flexibilität unbedingte Voraussetzung dafür ist, die Rahmenkonvention als ein „*living instrument*“ - wie auch andere Menschenrechtsverträge - dynamisch auszulegen und so den sich ändernden Bedürfnissen nationaler Minderheiten anzupassen.

Im 1. Abschnitt finden sich einige grundlegende Prinzipien, unter ihnen der bereits erwähnte Satz, daß der Schutz nationaler Minderheiten einen integralen Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte darstellt. Ferner wird unterstrichen, daß es jeder Person, die Mitglied einer nationalen Minderheit ist, freisteht, als solche behandelt zu werden oder nicht, und daß ihr aus dieser individuellen Entscheidung kein Nachteil entstehen darf.

Im 2. Abschnitt, dem wichtigsten operativen Teil der Rahmenkonvention, finden sich diejenigen Bestimmungen, welche die eigentlichen Prinzipien verankern, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten verpflichten. Sie betreffen u.a. den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung (Art. 3); die Förderung effektiver Gleichheit (Art. 4) und der Bedin-

gungen zur Wahrung und Entwicklung der Kultur, Religion, Sprache und Traditionen der Minderheiten (Art. 5 und 6); die Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 7 und 8); den Zugang zu und den Gebrauch von Medien (Art. 9); auf die Sprache bezogene Rechte betreffend u.a. den Gebrauch von Minderheitensprachen im privaten und öffentlichen Bereich sowie im Verkehr mit Verwaltungsbehörden (Art. 10); Recht auf Führung des eigenen Namens in der Minderheitensprache und auf Verwendung solcher Sprachen zu Informationen privater Natur und für topographische Bezeichnungen (Art. 11); das Bildungs- und Erziehungswesen betreffende Rechte wie das auf Lernen der Minderheitensprache und auf Unterricht in ihr (Art. 12, 13 und 14); Rechte auf grenzüberschreitende Kontakte und Zusammenarbeit (Art. 17) sowie auf effektive Teilnahme am kulturellen, öffentlichen, sozialen und wirtschaftlichen Leben (Art. 15); und schließlich das Verbot zwangsweiser Assimilierung (Art. 5 iVm Art. 16).

Einige dieser Prinzipien sind zwar schon - und das als von nationalen Behörden und Gerichten unmittelbar anzuwendende und vor ihnen einklagbare Rechte - in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert; ihre Aufnahme in die Rahmenkonvention wird mit der Erwägung gerechtfertigt, daß dieses Instrument so vollkommener sei und daß es vor allem auch - auf Einladung des Ministerkomitees - Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats offen stehe. Betont sei nochmals der programmatische Charakter dieser Prinzipien: Abgesehen von wenigen Ausnahmen stellen sie keine von nationalen Behörden und Gerichten unmittelbar anwendbare Rechte, sondern Zielvorgaben dar, die von den zuständigen nationalen Organen durch entsprechende legislative und exekutive Handlungen in das nationale Recht „umzusetzen“ sind; daneben können sie auch - wie das etwa im Fall der Bestimmungen des Kopenhagener KSZE-Dokuments geschehen ist - in zwei- und mehrseitigen Verträgen zu rechtlich verbindlichen, vor nationalen Behörden einklagbaren Ver-

¹⁰ Vgl. hierzu *Capotorti/Hofmann*, Minorities, in: R. Bernhardt (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III (1997), S. 410 ff.; und *Thornberry*, *International Law and the Rights of Minorities* (1991), S. 158 ff.

pflchtigungen erklärt werden.¹¹ Betont sei schließlich, daß nichts in der Rahmenkonvention einen Mitgliedstaat hindert, die Bestimmungen der Rahmenkonvention zu innerstaatlich unmittelbar anwendbarem Recht umzuformen; ungeachtet des häufig aber eher vagen Charakters und Wortlauts vieler Vorschriften stellte ein solcher Schritt den effektivsten Weg zur Umsetzung der Staatenverpflichtungen aus der Rahmenkonvention dar.

Der 3. Abschnitt enthält einige bedeutsame Regeln zur Auslegung der Rahmenkonvention; vor allem darf sie nicht so interpretiert werden, als ob sie ein Recht auf die Entfaltung von Tätigkeiten enthalte, welche die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten gefährdet. Dies ist letztlich eine Selbstverständlichkeit, denn bekanntlich befaßt sich das Minderheitenrecht nicht mit dem einem Volk im Völkerrecht zustehenden Recht auf Selbstbestimmung.¹² Andererseits ist zu betonen, daß die Rahmenkonvention der Schaffung von Strukturen personeller oder territorialer Autonomie zugunsten von nationalen Minderheiten auch nicht entgegensteht - sie enthält zu diesem Komplex schlicht keine Aussage. Selbstverständlich ist auch, daß die Rahmenkonvention nicht so ausgelegt werden darf, als ob sie Einschränkungen von Rechten erlaube, die in anderen völkerrechtlichen Instrumenten oder in der nationalen Gesetzgebung mit höheren Standards gewährt werden.

Der 4. Abschnitt enthält einige Vorgaben für den Überwachungsmechanismus; hierauf ist sogleich näher einzugehen.

Die Schlußbestimmungen finden sich im 5. Abschnitt der Rahmenkonvention. Bedeutsam ist hier der Umstand, daß sie - auf Ein-

ladung des Ministerkomitees - auch Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats offensteht. Gedacht ist offenkundig an Staaten, die an der OSZE beteiligt sind. Aufgrund dieser Bestimmung sind inzwischen Armenien und Bosnien-Herzegowina der Rahmenkonvention beigetreten; an Aserbeidschan ist im Mai 2000 eine entsprechende Einladung des Ministerkomitees ergangen.

III. Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention¹³

Die rechtlich verbindliche Einschätzung, ob die Mitgliedstaaten ihren mit der Ratifikation der Rahmenkonvention eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen in angemessener Weise nachgekommen sind, obliegt dem Ministerkomitee,¹⁴ das bei der Erfüllung dieser Aufgabe von einem Beratenden Ausschuss unterstützt wird¹⁵. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, innerhalb eines Jahres, nachdem die Rahmenkonvention für sie in Kraft getreten ist, dem Generalsekretär des Europarats einen Bericht zu übermitteln, der vollständige Informationen über die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen enthält, die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten aus der Rahmenkonvention ergriffen wurden. Folgeberichte sind nach jeweils fünf Jahren fällig - und wann immer das Ministerkomitee einen solchen Bericht verlangt.¹⁶

Die Rahmenkonvention sieht vor, daß das Ministerkomitee Regeln für die Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses und seiner Arbeitsweise beschließt. Diesen Auftrag hat es mit den am 17. September 1997 angenommenen *Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention on the Protection of National Minorities* (Verfahrensregeln zur Durchfüh-

¹¹ Zur entsprechenden Praxis von Staaten wie etwa Deutschland, Polen und Ungarn vgl. Hofmann, Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes, in: Brunner/Meissner (Hrsg.), Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa (1999), S. 9 ff. (33 f.).

¹² Vgl. hierzu statt aller Hofmann, Der Schutz von Minderheiten in Europa, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch (1999), S. 823 ff. (836 ff.).

¹³ Für einen Überblick vgl. Hofmann, Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: ZeuS 2 (1999), S. 379 ff.

¹⁴ Vgl. Art. 24 Rahmenübereinkommen.

¹⁵ Vgl. Art. 26 Rahmenübereinkommen.

¹⁶ Vgl. Art. 25 Rahmenübereinkommen.

zung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten)¹⁷ erfüllt.

Der Beratende Ausschuß besteht aus 18 ordentlichen Mitgliedern (*ordinary members*). Jeder Vertragsstaat kann für dieses Amt Kandidaten nominieren, die u.a. folgende Qualifikationen zu erfüllen haben: Sie müssen über anerkannten Sachverstand im Bereich des Minderheitenschutzes verfügen und die Gewähr bieten, als unabhängige und unparteiische Individuen ihre Aufgabe effektiv zu erfüllen. Zu betonen ist daher, daß die Mitglieder des Beratenden Ausschusses keine Vertreter der jeweiligen Regierungen, sondern wahrhaft unabhängige Experten sein sollen,¹⁸ was auch dem einhelligen Selbstverständnis der vom Ministerkomitee gewählten Mitglieder des Beratenden Ausschusses¹⁹ entspricht. Die gleichen Qualifikationen müssen die sogenannten zusätzlichen Mitglieder (*additional members*) erfüllen, die vom Ministerkomitee gemäß Verfahrensregel 19 der *Resolution 97(10)* - nachdem die den Beratenden Ausschuß bildenden 18 ordentlichen Mitglieder bestimmt waren - auf Vorschlag derjenigen Staaten gewählt werden, die über kein von ihnen nominiertes Mitglied

„verfügen“²⁰; in dieser Regelung lag sicherlich ein besonderer Anreiz zur möglichst raschen Ratifizierung der Rahmenkonvention.

Der Beratende Ausschuß hat im Sommer 1998 seine Arbeit aufgenommen. Zu den wichtigsten Ergebnissen seiner bisherigen Tätigkeit zählten zunächst - neben der Wahl eines dreiköpfigen Präsidiums - die Erarbeitung einer *Outline for State Reports*,²¹ die vom Ministerkomitee am 30. September 1998 auch angenommen wurde, sowie die Formulierung seiner *Rules of Procedure*²² (Verfahrensordnung), denen das Ministerkomitee am 16. Dezember 1998 zustimmte.

Hauptaufgabe des Beratenden Ausschusses ist die Prüfung der Staatenberichte, die vom Europarat nach ihrem Eingang öffentlich zugänglich gemacht werden,²³ und die Erarbeitung einer Stellungnahme (*opinion*)²⁴ bezüglich der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung ihrer sich aus der Rahmenkonvention ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Auf der Grundlage der bisher vorliegenden Texte, namentlich der genannten *Rules*, stehen dem Beratenden Ausschuß folgende Schritte zur Erfüllung seiner Aufgabe zur Verfügung: Er kann von den Mitgliedstaaten zusätzliche Informationen verlangen;²⁵ er kann in uneingeschränktem Umfang Informationen aus anderen Quellen (einschließlich Individualpersonen und - was in der bisherigen Praxis von ganz großer Bedeu-

¹⁷ Resolution (97) 10, abgedruckt u.a. in EuGRZ 1997, 650 ff.; vgl. hierzu Weckerling, Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1997, S. 605 ff.

¹⁸ Dieser Umstand wird von Weckerling, *ibid.*, S. 606 zutreffend betont.

¹⁹ Gegenwärtig sind folgende Personen Mitglieder des Beratenden Ausschusses: S. Bartole (Italiener), G. Bíró (Ungar) (Zweiter Vizepräsident), M. Domini (Kroatin), T. Ellul (Malteser), D. Gelev (Makedone), F. Hajos (Slowene), R. Hofmann (Deutscher) (Präsident), A. Jacovides (Zypriot), D. Jílek (Tscheche), M. Lauristin (Estin), J. Marko (Österreicher), V. Mitsik (Ukrainer), V. Motoc (Rumänin), S. Nuñez de Prado y Clavel (Spanierin); A. Phillips (Brite) (Erster Vizepräsident), J. Sivák (Slowake), E. Smith Asmussen (Dänin) und E. Tigerstedt-Táhtelä (Finnin). Betont sei, daß zwei der ursprünglichen Mitglieder, nämlich S. Buttigieg Scicluna (Malteser) und M.A. Hernandez Ruigomez (Spanier), ihre Ämter im Herbst 1999 nach ihrer Ernennung zu Botschaftern ihres jeweiligen Landes im Herbst niederlegten, weil sie eine solche Tätigkeit mit dem Erfordernis ihrer Unabhängigkeit als nicht vereinbar ansahen.

²⁰ Anfang Juni 2000 1999 gab es drei zusätzliche Mitglieder, die auf Vorschlag der Regierungen Moldawiens, Rußlands und der Schweiz gewählt worden waren.

²¹ Council of Europe Document ACFC/INF(98)1.

²² Council of Europe Document ACFC/INF(98) 2.

²³ Verfahrensregel Nr. 20.

²⁴ Verfahrensregel Nr. 23; in diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß gemäß Regel 34 der *Rules of Procedure* (Verfahrensordnung) des Beratenden Ausschusses solche Stellungnahmen „von der Mehrheit der Mitglieder“ des Beratenden Ausschusses, also zehn Mitgliedern, angenommen werden müssen.

²⁵ Verfahrensregel Nr. 29.

tung ist - von *non-governmental organisations*) empfangen und in seiner Würdigung berücksichtigt;²⁶ er kann solche anderen Quellen gezielt um solche zusätzlichen Informationen ersuchen, nachdem er das Ministerkomitee von seiner entsprechenden Absicht in Kenntnis gesetzt hat²⁷ - was zur ständigen Praxis des Beratenden Ausschusses geworden ist; er kann Treffen mit Vertretern der jeweiligen Regierungen abhalten und muß dies tun, falls es von den betroffenen Regierungen verlangt wird;²⁸ und er kann schließlich auch Treffen mit anderen, nicht unmittelbar betroffenen Regierungen abhalten, falls er einen entsprechenden Auftrag vom Ministerkomitee erhalten hat²⁹.

Der Beratende Ausschuss übermittelt seine Stellungnahme (*opinion*) dem Ministerkomitee.³⁰ Dieses trifft dann die endgültigen Entscheidungen (*conclusions*) bezüglich der Angemessenheit der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen. In diesem Zusammenhang kann es vor allem auch Empfehlungen (*recommendations*) für künftige staatliche Schritte abgeben.³¹

Die genannten Entscheidungen (*conclusions*) und Empfehlungen (*recommendations*) des Ministerkomitees werden zum Zeitpunkt ihrer Annahme veröffentlicht,³² zusammen mit den Bemerkungen (*comments*), die ein Mitgliedstaat hinsichtlich der ihn betreffenden Stellungnahme (*opinion*) des Beratenden Ausschusses möglicherweise abgegeben hat³³. Im Regelfall wird zu diesem Zeitpunkt auch die jeweilige Stellungnahme (*opinion*) des Beratenden Ausschusses veröffentlicht.³⁴

Ferner ergibt sich aus den genannten *Rules* auch, daß der Beratende Ausschuss im Rahmen des *follow-up*, d.h. der Überwachung

der Umsetzung der Entscheidungen und Empfehlungen des Ministerkomitees herangezogen wird.³⁵ Schließlich ist zu erwähnen, daß die ersten zwölf Staatenberichte am 1. Februar 1999 fällig waren;³⁶ am 31. Dezember 2000 soll der Beratende Ausschuss 29 Staatenberichte erhalten haben.

IV. Die praktische Umsetzung der Aufgaben des Beratenden Ausschusses

Die vorstehende Übersicht der rechtlichen Grundlagen des Überwachungssystems unter der Rahmenkonvention macht deutlich, daß insoweit noch erheblicher Klärungsbedarf besteht. Folglich kommt der - bisherigen wie künftigen - Praxis von Beratendem Ausschuss und Ministerkomitee entscheidende Bedeutung zu.

Zunächst ist zu betonen, daß das rechtlich wie politisch maßgebende Organ das Ministerkomitee ist. Der Beratende Ausschuss ist - wie dies auch seine Bezeichnung deutlich macht - ein das Ministerkomitee unterstützendes Gremium, das aber - entsprechend den einschlägigen Rechtsgrundlagen für seine Zusammensetzung und Arbeit - kein dem Ministerkomitee unterstehendes, sondern ein

²⁶ Verfahrensregel Nr. 30.

²⁷ Verfahrensregel Nr. 31.

²⁸ Verfahrensregel Nr. 32 (1).

²⁹ Verfahrensregel Nr. 32 (2).

³⁰ Verfahrensregel Nr. 23.

³¹ Verfahrensregel Nr. 24.

³² Verfahrensregel Nr. 25.

³³ Verfahrensregel Nr. 27.

³⁴ Verfahrensregel Nr. 26.

³⁵ Verfahrensregel Nr. 36.

³⁶ In diesem Zusammenhang sei auf den bedauerlichen Umstand hingewiesen, daß - trotz entsprechender schriftlicher Aufforderungen und Mahnungen durch den Präsidenten des Beratenden Ausschusses - nur sehr wenige Mitgliedstaaten ihrer völkerrechtlichen Pflicht zur pünktlichen Übermittlung ihrer Staatenberichte nachkommen. Bislang sind folgende Staatenberichte eingegangen: San Marino - ACFC/SR (99) 1; Zypern - ACFC/SR (99) 2 rev.; Finnland - ACFC/SR (99) 3; Liechtenstein - ACFC/SR (99) 4; Kroatien - ACFC/SR (99) 5; Tschechische Republik - ACFC/SR (99) 6; Italien - ACFC/SR (99) 7; Slowakei - ACFC/SR (99) 8; Dänemark - ACFC/SR (99) 9; Ungarn - ACFC/SR (99) 10; Rumänien - ACFC/SR (99) 11; Malta - ACFC/SR (99) 12; Vereinigtes Königreich - ACFC/SR (99) 13; Ukraine - ACFC/SR (99) 14; Russische Föderation - ACFC/SR (99) 15; Estland - ACFC/SR (99) 16; und Deutschland - ACFC/SR (99) 17. Der Volltext dieser Staatenberichte ist auf der homepage der Minorities Unit des Europarats zugänglich - vgl. <http://www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm>; hier finden sich auch weitere Informationen zur Rahmenkonvention.

in seinen Wertungen selbständiges Gremium unabhängiger Experten ist; hervorzuheben ist insbesondere, daß seine Mitglieder keine Regierungsexperten sind.

Zweitens ist zu unterstreichen, daß die Verfasser der Rahmenkonvention für die Überwachung der aus ihr fließenden völkerrechtlichen Verpflichtungen bewußt kein gerichtsförmiges Verfahren, sondern das in den Vereinten Nationen und auch im Europarat sehr häufig zu findende System periodischer Staatenberichte gewählt haben. Folglich versteht sich der Beratende Ausschuß auch als ein Gremium, das in erster Linie den konstruktiven Dialog mit den jeweiligen Mitgliedstaaten sucht, um in einer von Kooperation- und nicht etwa Konfrontation- geprägten Atmosphäre zu einer begründeten Einschätzung des Standes der Erfüllung der sich aus der Mitgliedschaft in der Rahmenkonvention ergebenden völkerrechtlichen Pflichten zu kommen. Ein erster wichtiger Schritt in diesem Zusammenhang war ein am 28. Oktober 1998 in Straßburg auf Einladung des Europarats abgehaltenes Treffen der Mitglieder des Beratenden Ausschusses mit Vertretern der zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten, auf dem nicht zuletzt auch der erwähnte *Outline for State Reports* Gegenstand eines ersten Meinungsaustauschs war. Die textlichen Vorgaben für die Tätigkeit des Beratenden Ausschusses stellen ferner klar, daß dieser kein politisches Gremium ist, sondern sich allein von rechtlichen Kriterien leiten lassen muß und wird.

Der Beratende Ausschuß unterliegt ferner einer Rechtspflicht, eine sachlich begründete Stellungnahme (*opinion*) über die Angemessenheit der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Pflichten aus der Rahmenkonvention abzugeben. Diese Pflicht kann es - nicht zuletzt auch im Hinblick auf die auch für die betroffenen Regierungen bestehende Neuartigkeit einer internationalen Überwachung ihrer Maßnahmen im Bereich des Minderheitenschutzes - ratsam erscheinen lassen, neben den in den Staatenberichten enthaltenen Informationen auch aus anderen Quellen stammende Kenntnisse heranzuziehen. Es ist daher unbedingt zu begrüßen, daß

dieses Recht dem Beratenden Ausschuß ausdrücklich zugestanden wurde. In einem - gleichfalls auf Einladung des Europarats - am 27. Oktober 1998 in Straßburg mit Vertretern interessierter *non-governmental organisations* abgehaltenen Treffen, bei dem auch eingeladene Regierungsvertreter in großer Zahl anwesend waren, wurde daher von Mitgliedern des Beratenden Ausschusses die Bereitschaft unterstrichen, auch mit solchen Vertretern der *civil society* in einen konstruktiven Dialog zu treten, der nicht zuletzt auch darin zum Ausdruck kommen kann, daß der Beratende Ausschuß von diesen Vertretern der *civil society* auf deren Initiative mit Informationen versehen wird. Als eine besonders interessante und Erfolg versprechende Möglichkeit dieses kooperativen Ansatzes wurde die von einigen Regierungsvertretern geäußerte Absicht eingeschätzt, bei der Abfassung der Staatenberichte mit interessierten und sachkundigen *non-governmental organisations* zusammenzuarbeiten; andererseits wurde von Mitgliedern des Beratenden Ausschusses unterstrichen, daß die Verantwortung für den Inhalt des Staatenberichts natürlich bei der jeweiligen Regierung liegt. Weiter ist in diesem Zusammenhang auch zu erwähnen, daß dem Beratenden Ausschuß auch die Möglichkeit eröffnet ist, nach Mitteilung seiner entsprechenden Absicht an das Ministerkomitee, von sich aus den Kontakt mit Vertretern der *civil society* und *non-governmental organisations* zu suchen; hiervon macht der Beratende Ausschuß in ständiger Praxis Gebrauch.³⁷ Schließlich ist noch zu

³⁷ In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Beratende Ausschuß auf seiner Sitzung vom 22.-25. März 1999 in Straßburg entschied, das Ministerkomitee gemäß Verfahrensregel 31 der Resolution (97) 10 von seiner Absicht in Kenntnis zu setzen, Informationen auch von anderen Quellen als staatlichen Organen zu suchen. Grund hierfür war die Überlegung, daß aus praktischen Gründen eine solche generelle Mitteilung für eine effiziente Arbeit des Beratenden Ausschusses besser geeignet sei als dem Ministerkomitee in jedem Einzelfall eine spezifische Notifikation zu machen. In seiner Sitzung am 19. Mai 1999 nahm das Ministerkomitee von dieser generellen Mitteilung Kenntnis („took note“), was als Billigung dieser Vorgehensweise zu verstehen ist.

erwähnen, daß der Beratende Ausschuß nicht gehindert ist, Einladungen von Regierungen zu einem Treffen mit Regierungsvertretern und anderen an Fragen des Minderheitenschutzes interessierten Personen anzunehmen³⁸ - oder gar *on-site missions* durchzuführen - und sich so vor Ort ein zwangsläufig besser begründetes Bild von der tatsächlichen Situation machen zu können.

Bekanntlich sind im Bereich des Minderheitenschutzes im weitesten Sinne eine Vielzahl internationaler Organisationen und staatlicher nationaler Institutionen tätig. Es liegt auf der Hand, daß der Beratende Ausschuß uneingeschränkt zu Kontakten mit diesen Gremien bereit ist, um von ihren Erfahrungen und Kenntnissen zu profitieren und seine Arbeit so möglichst effektiv gestalten zu können.

Der Beratende Ausschuß ist mit einer ungewöhnlich hohen Arbeitsbelastung konfrontiert. Sein Auftrag und sein Selbstverständnis erfordern es, möglichst schnell seine Arbeit zu erledigen; zugleich muß er aber auch die an ihn zu Recht gestellte und von seinen Mitgliedern uneingeschränkt geteilte Anforderung erfüllen, in rechtlicher Sicht qualitativ höchstwertige Ergebnisse zu formulieren. Der Beratende Ausschuß entschied sich daher für die Einsetzung staatspezifischer Arbeitsgruppen, deren Mitglieder einen Entwurf einer Stellungnahme (*opinion*) erstellen und diesen dann dem Plenum als dem letztlich allein entscheidenden Gremium zu-leiten. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, daß die Annahme einer endgültigen Stellungnahme (*opinion*) gemäß Regel 34 der Verfahrensordnung des Beratenden Ausschusses der Mehrheit seiner Mitglieder bedarf. Bei der Auswahl der Mitglieder dieser Arbeitsgruppen, die den erwähnten Entwurf fertigen, wurde zum einen auf möglichst hohe sprachliche Kompetenz in den Amts-

sprachen des jeweiligen Staates und zum anderen darauf geachtet, daß jeglicher Anschein einer Voreingenommenheit, einer mangelnden Unparteilichkeit, strikt vermieden wird. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß gemäß Verfahrensregel 34 der *Resolution 97(10)* Mitglieder des Beratenden Ausschusses, seien sie ordentliche oder zusätzliche, kein Stimmrecht bei der Beschlußfassung über die Stellungnahme (*opinion*) haben, die den Bericht des Staates betrifft, auf dessen Vorschlag sie gewählt wurden; unter Berücksichtigung dieses Ansatzes entschied der Beratende Ausschuß, daß keines seiner Mitglieder einer Arbeitsgruppen angehören soll, die sich mit dem Bericht des Staates beschäftigt, auf dessen Vorschlag ein Mitglied gewählt wurde.³⁹ Dem Ziel der Vermeidung des bloßen Anscheins mangelnder Unparteilichkeit dient auch die Praxis, daß kein Mitglied einer Arbeitsgruppe Staatsangehöriger eines Staates sein darf, dessen Bevölkerung über enge ethnische Bindungen zu einer zahlenmäßig bedeutenden nationalen Minderheit auf dem Territorium des Staates verfügt, dessen Bericht Gegenstand der Arbeit dieser Arbeitsgruppe ist.⁴⁰ Neben diesen staatspezifischen Arbeitsgruppen hat der Beratende Ausschuß auch verschiedene thematische Arbeitsgruppen eingesetzt. Sie haben zwei Aufgaben: Zunächst sollen sie sicherstellen, daß bei der Prüfung der Staatenberichte die gleichen

³⁸ Solche Treffen fanden - nach entsprechender Einladung durch die jeweiligen Regierungen - bisher in Finnland, Ungarn, der Slowakei und in Dänemark statt; festliegen bereits die Termine für solche Besuche in Rumänien und in Italien. Ferner wurden Einladungen durch die Regierungen Kroatiens und der Tschechischen Republik ausgesprochen.

³⁹ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß der Beratende Ausschuß auf seiner Sitzung vom 25.-28. Mai 1999 entschied, daß ordentliche und zusätzliche Mitglieder an den Beratungen der Arbeitsgruppe, die sich mit dem Bericht des Staates beschäftigt, auf dessen Vorschlag sie gewählt wurden, nur auf Einladung der jeweiligen Arbeitsgruppe teilnehmen werden. Ihre Aufgabe liegt insbesondere darin, tatsächliche und rechtliche Unklarheiten „im Vorfeld“ zu beheben, d.h. bevor es zu der Diskussion im Plenum über den Entwurf der Stellungnahme kommt.

⁴⁰ Zur Verdeutlichung dieses Ansatzes sei beispielhaft erwähnt, daß der Verfasser dieses Beitrags als deutscher Staatsangehöriger nicht Mitglied einer working group betreffend den Bericht eines Staates ist, in dem eine bedeutende deutschsprachige Minderheit lebt.

Standards angewendet werden;⁴¹ auf der Grundlage der „ersten Runde“ der Prüfung von Staatenberichten sollen sie - möglicherweise in der Art von *general comments* zu den einzelnen Bestimmungen der Rahmenkonvention - inhaltliche Vorgaben für spätere Staatenberichte formulieren, um den Mitgliedstaaten die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Rahmenkonvention zu erleichtern, und so - in gewissem Umfang - zur Festlegung eines europäischen Mindeststandards auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten beitragen.

Auf der Grundlage dieser Gegebenheiten und Überlegungen hat sich folgende Praxis des Beratenden Ausschusses für die Behandlung von Staatenberichten herausgebildet: Unmittelbar nach deren Eingang in einer der beiden Amtssprachen des Europarats, nämlich Englisch oder Französisch,⁴² beim Sekretariat werden sie den Mitgliedern des Beratenden Ausschusses zugeleitet. Für die Mitglieder der jeweiligen *working group* werden ferner alle dem Sekretariat vorliegenden, zusätzlichen Informationsquellen beigelegt; dabei handelt es sich - neben den teils sehr umfangreichen Annexen mit Gesetzes- und Urteilstexten, die aber bisweilen nur in der Amtssprache des fraglichen Staates vorgelegt werden - etwa um den jeweiligen Staat betreffende Berichte von Ausschüssen der Vereinten Nationen (z.B. Menschenrechtskomitee oder der Ausschuss unter dem Abkommen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung), des Europarats wie z.B. der *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) oder anderer internationaler

Organisationen wie z.B. der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); von besonderer Bedeutung sind daneben Berichte von *non-governmental organisations* wie namentlich der *Minority Rights Group* oder der *International Helsinki Federation*⁴³ sowie naturgemäß vor allem von Vereinigungen der im jeweiligen Staat siedelnden Minderheiten.

In einem ersten Treffen der jeweiligen Arbeitsgruppen werden dann diejenigen Bereiche ermittelt, in denen nach Auffassung dieser Arbeitsgruppen zusätzliche Informationen zu einer angemessenen Beurteilung des Umfangs der Umsetzung der staatlichen Verpflichtungen aus der Rahmenkonvention notwendig sind.⁴⁴ Auf dieser Grundlage wird dann von der Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat ein Fragenkatalog erarbeitet, der - nach entsprechender Billigung durch das Plenum des Beratenden Ausschusses - von seinem Präsidenten den zuständigen Stellen des betroffenen Staates mit der Bitte um Beantwortung in einer angemessenen Frist übermittelt wird. Regelmäßig wird bereits in diesem Schreiben darauf hingewiesen, daß ein Treffen zwischen Mitgliedern des Beratenden Ausschusses und Regierungsvertretern durchaus nützlich sein könne, um in einem konstruktiven Dialog offene Fragen zu beantworten.

Hieraus hat sich eine nunmehr als ständig anzusehende Praxis entwickelt, daß nämlich der Beratende Ausschuss von der jeweiligen Regierung zu einem mehrtägigen Besuch in der jeweiligen Hauptstadt eingeladen wird. Da der Beratende Ausschuss einhellig der Auffassung ist, daß solche Besuche dann von besonders hohem Informationswert sind, wenn auch Treffen mit Vertretern anderer staatlicher Organe wie Parlamentariern, Om-

⁴¹ Dieses Bemühen ist auch der Grund für die am 28. Mai 1999 getroffene Entscheidung des Beratenden Ausschusses, dem Ministerkomitee nicht möglichst schnell eine Stellungnahme (*opinion*) vorzulegen, sondern zu warten, bis mehrere Stellungnahmen (*opinions*) von ihm angenommen sein werden.

⁴² In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß in einigen Fällen den in das Englische oder das Französische übersetzten Staatenberichten die Originalfassung in der Amtssprache des jeweiligen Staates beigelegt ist; dies kann in Fällen, in denen die Übersetzung sprachlich nicht völlig zufriedenstellend ist, eine durchaus nützliche, zusätzliche Informationsquelle sein.

⁴³ In vielen Fällen sind diese Berichte umfassende *shadow reports*, die wie die Staatenberichte alle Artikel der Rahmenkonvention betreffende Informationen aus der Sicht der Autoren dieser Berichte enthalten.

⁴⁴ Bisher wurden vor allem das Fehlen ausreichender Angaben zur Praxis, d.h. der tatsächlichen Anwendung und Umsetzung der mitgeteilten Gesetzestexte einschließlich einschlägiger Rechtsprechung, bemängelt.

budisleuten, Richtern sowie Angehörigen von Organisationen nationaler Minderheiten und sonstigen Vertretern der *civil society* vorsehen, hat er entsprechend *Rule 32 (2)* jeweils ein spezifisches Mandat vom Ministerkomitee erbeten und erhalten. Als erhebliche prozedurale Erleichterung ist zu werten, daß dieses Anfang Mai 2000 dem Beratenden Ausschuss ein generelles, die gesamte erste Runde der Prüfung der Staatenberichte umfassendes Mandat für solche Treffen erteilt hat.

Die bisherigen Besuche, die von der jeweils zuständigen Arbeitsgruppe durchgeführt wurden, waren nach Ansicht aller beteiligten Mitglieder außerordentlich informativ und vom allseitigen Bemühen gekennzeichnet, in offenen Gesprächen im Geiste ehrlicher Kooperationsbereitschaft ein genaues Bild von der Verwirklichung der Minderheitenrechte aus der Rahmenkonvention aufzuzeigen und auch Möglichkeiten zur Behebung eventueller Schwachstellen zu erörtern. Zum Abschluß der Besuche werden von der Arbeitsgruppe die wichtigsten Elemente einer *draft opinion* festgehalten.

Sobald sich die jeweilige Arbeitsgruppe auf den endgültigen Entwurf ihrer *draft opinion* geeinigt hat, wird dieser dem Plenum des Beratenden Ausschusses zu einer ersten Erörterung vorgelegt. Hier sei noch einmal kurz auf die besondere Stellung desjenigen Mitglieds hingewiesen, das auf Vorschlag des Staates gewählt wurde, dessen Bericht Gegenstand der *draft opinion* ist: Während es an den Sitzungen der jeweiligen Arbeitsgruppe nur auf deren Wunsch teilnehmen kann, ist es berechtigt, an der Aussprache über die *draft opinion* teilzunehmen, allerdings nicht an der Abstimmung über die Annahme. Schon im letzten Jahr hatte der Beratende Ausschuss in einer grundsätzlichen Entscheidung beschlossen, dem Ministerkomitee nicht so schnell wie möglich die erste *opinion* vorzulegen, sondern zu warten, bis ein ganzer Satz an Stellungnahmen angenommen werden kann; so soll sichergestellt werden, daß tatsächlich die gleichen Standards angelegt und auch eine gewisse sprachliche Harmonisierung erreicht werden. Aus diesem Grund wurden bislang die ent-

sprechenden *draft opinions* am Ende der ersten Erörterung nur vorläufig angenommen; auf der Grundlage der Diskussion im Plenum und weiterer Behandlung in den Arbeitsgruppen, wobei auch aktuelle Entwicklungen, die sich seit Abgabe des Staatenberichts ereignet haben, einbezogen werden können, wird dann eine überarbeitete *draft opinion* neuerlich dem Plenum vorgelegt und - so ist zu hoffen - angenommen werden. Nach dem gegenwärtigen Stand, d.h. nach Abschluß der Sitzung vom 5. bis 9. Juni 2000, ist davon auszugehen, daß der erste Satz von Stellungnahmen⁴⁵ vom Plenum des Beratenden Ausschusses im September 2000 angenommen und anschließend dem Ministerkomitee übermittelt werden kann. Entsprechend einer von mehreren Mitgliedern des Ministerkomitees anlässlich der mündlichen Erörterung des ersten Jahresberichts des Beratenden Ausschusses im September 1999 geäußerten Anregung werden die Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses auch Vorschläge für Entscheidungen (*conclusions*) und Empfehlungen (*recommendations*) enthalten; zu unterstreichen ist, daß die Annahme dieser Vorschläge selbstverständlich in die alleinige Zuständigkeit des Ministerkomitees fällt.

Wie oben erwähnt, werden die Stellungnahmen im Regelfall zusammen mit solchen Entscheidungen und Empfehlungen des Ministerkomitees öffentlich zugänglich gemacht. Wie lange dieser Entscheidungsprozess dauern und in welchem Verfahren er durchgeführt werden wird, scheint bisher noch nicht klar. Ebensowenig ist bislang entschieden, ob und in welchem Umfang der Beratende Ausschuss im sogenannten *follow-up*, d.h. dem Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung der Entscheidungen und Empfeh-

⁴⁵ Nach dem gegenwärtigen Stand wird es sich um die Stellungnahmen betreffend die Staatenberichte von Dänemark, Finnland, Liechtenstein, Malta, San Marino, Slowakei und Ungarn handeln; insoweit ist zu bemerken, daß nach Ansicht der zuständigen Arbeitsgruppen die Bearbeitung der Staatenberichte von Liechtenstein, Malta und San Marino wegen der spezifischen Situation dieser Staaten und der vorliegenden Informationen im schriftlichen Verfahren durchgeführt werden konnte.

lungen des Ministerkomitees durch die betroffenen Staaten, beteiligt sein wird. Aus der Sicht des Beratenden Ausschusses wäre es wegen der sachlichen Kompetenz und vertraglich abgesicherten Unabhängigkeit seiner Mitglieder sehr wünschenswert und sinnvoll, wenn er vom Ministerkomitee mit einer gewichtigen Rolle in diesem *follow-up* beauftragt würde.

Abschließend sei noch kurz auf zwei miteinander eng verbundene, äußerst schwierige Fragen aufwerfende Punkte eingegangen: Zum einen das Fehlen einer Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ in der Rahmenkonvention, zum anderen die Problematik der rechtlichen Bedeutung der von mehreren Staaten bei der Ratifikation der Rahmenkonvention abgegebenen Erklärungen (*declarations*). Zu beiden Punkten gibt es bislang noch keine endgültige Entscheidung des Beratenden Ausschusses.

Hinsichtlich des ersten Punktes sei jedoch darauf hingewiesen,⁴⁶ daß es durchaus denkbar erscheint, manche Bestimmungen der Rahmenkonvention - wie etwa die Art. 10 (2), 11 (3) und 14 (2) - entsprechend den textlichen Vorgaben ausschließlich auf die sogenannten traditionellen Minderheiten anzuwenden, während andere Vorschriften - wie z.B. die Art. 3, 6, 7 und 8 - durchaus auch für die sogenannten neuen Minderheiten relevant sein könnten. Bezüglich des zweiten Punktes sei angemerkt,⁴⁷ daß es durchaus denkbar erscheint, solche Erklärungen als eine Art der Umsetzung der Staatenverpflichtungen aus der Rahmenkonvention zu sehen und entsprechend dem Grundansatz des Beratenden Ausschusses bezüglich des Inhalts solcher Erklärungen in einen konstruktiven Dialog mit den Regierungen der jeweiligen Staaten zu treten. Nur in denjenigen Fällen, in denen es durch eine solche Erklärung zur Unanwendbarkeit der Rah-

menkonvention für eine Gruppe käme, die ohne jeden Zweifel als nationale Minderheit im Sinne des Völkerrechts anzusehen ist, wäre eine solche Erklärung wohl rechtlich unbeachtlich.

V. Ausblick

Mit der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten hat der Europarat Neuland beschritten. Ungeachtet nicht zu übersehender textlicher Mängel bietet dieser völkerrechtliche Vertrag eine große Chance, die für die friedliche Ordnung in Europa potentiell und tatsächlich - wie nicht zuletzt die bewaffneten Konflikte im ehemaligen Jugoslawien in so tragischer Weise gezeigt haben - gefährliche Problematik nationaler Minderheiten zu entschärfen und für alle Beteiligten akzeptable Lösungen zu finden. Der Überwachung der Erfüllung der in diesem Vertrag von den Mitgliedstaaten eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen kommt dabei ausschlaggebende Bedeutung zu. Aufgrund seiner Sachkunde und seiner Unabhängigkeit wird der Beratende Ausschuss hier eine entscheidende Rolle spielen. Falls es ihm gelingt, durch rechtlich unanfechtbare Arbeit sich das für einen konstruktiven Dialog unabdingbare Vertrauen aller Beteiligten zu erwerben, wird er dieser ihm gestellten Aufgabe gerecht werden können. Dann wird letztlich auch unerheblich sein, daß die Rahmenkonvention zur Überwachung der aus ihr fließenden völkerrechtlichen Pflichten kein gerichtsförmiges, sondern ein auf Dialog und Kooperation angelegtes Berichtssystem vorsieht.

⁴⁶ Ausführlicher hierzu *Hofmann* (Anm. 13), S. 389 f.

⁴⁷ Ausführlich hierzu *Frowein/Bank*, *The Effect of Member States' Declarations Defining „National Minorities“, upon Signature or Ratification of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in: *ZaöRV* 59 (1999), S. 649 ff.