

Stichwort

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Vor zehn Jahren, am 1. Februar 1995, wurde das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten¹ (im Folgenden: Übereinkommen) zur Signatur ausgelegt, nachdem es bereits am 10. November 1994 vom Ministerrat verabschiedet wurde. Das Übereinkommen ist am 1. Februar 1998 – auch für die Bundesrepublik Deutschland – in Kraft getreten. Bis heute zählt das Übereinkommen insgesamt 35 Staaten, wobei sich namentlich die Türkei und Frankreich² nicht darunter befinden.³

Durch das Übereinkommen soll der als nicht ausreichend empfundene Minderheitenschutz durch die europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁴ (EMRK) ergänzen. Die zunächst gestartete Initiative, diesen Schutz durch ein entsprechendes Zusatzprotokoll zur EMRK zu erreichen, konnte sich letztlich nicht durchsetzen.⁵ Das Übereinkommen ist damit das erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument in Europa, das dem Schutz nationaler Minderheiten im allgemeinen gewidmet ist, und hat zum Ziel, das Bestehen nationaler Minderheiten im jeweiligen Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten zu schützen (vgl. Abs. 4 der Präambel). Zweck des Vertrages ist der Schutz von Minderheiten durch die Achtung der Rechte ihrer Mitglieder.⁶

Problematisch an dem Übereinkommen ist insbesondere, daß er keine Definition des Begriffs der Minderheit enthält.⁷ Daher bleibt es Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu bestimmen, auf welche Gruppen das Übereinkommen Anwendung findet. Beispielsweise hat die Bundesrepublik bei der Zeichnung des Vertrages erklärt, daß nationale Minderheiten in Deutschland die Dänen und Sorben mit deutscher Staatsangehörigkeit sind, und daß das Übereinkommen auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen sowie der Sinti und Roma mit deutscher Staatsangehörigkeit angewendet wird.⁸

Einige der in dem Übereinkommen genannten Prinzipien sind bereits in der EMRK enthalten; sie stellen also keine Erweiterung bestehender Rechte dar. Die Rechte, die sich aus den in dem Übereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, sind insofern in Übereinstimmung mit der EMRK und ihren Protokollen zu verstehen (Art. 23 des Übereinkom-

¹ Vom 1. Februar 1995, ETS Nr. 157, BGBl. 1997 II S. 1406; abgedruckt in EuGRZ 1995, S. 268ff.

² Laut *Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil*, National Minorities in Europe, Handbook (Ethnos, Bd. 63), 2003, S. 85, gibt es z.B. gerade in Frankreich sieben Minderheiten: Okzitanen, deutschsprachige Elsässer und Lothringer, Bretonen, Katalanen, Korsen, Flamen, Basken.

³ Stand: 1. Februar 2005.

⁴ Vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

⁵ Zur Entstehungsgeschichte: *Dirk Engel*, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, 2002, S. 201ff.

⁶ *Heinrich Klebes*, Das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1995, S. 262-268 (S. 263).

⁷ Zum allgemeinen Streit um den Begriff der Minderheit: *Norman Weiß*, Sind Minderheitenrechte Menschenrechte?, in: *Claudia Mahler/Norman Weiß* (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 292-320 (S. 299ff.).

⁸ Die Erklärung ist abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 120 a.E.

Nutzung der Sprache im Verkehr mit Verwaltungsbehörden ist jedoch sehr schwammig und einschränkend formuliert worden. Gerichte sind in dieser Vorschrift nicht genannt.

Das Recht auf Namensführung enthält Art. 11. Darüber hinaus enthält er die Pflicht zur Förderung der Aufstellung von Straßen-, Ortsschildern in der regionalen Minderheitensprache.

Art. 12 bis 14 befassen sich mit der Förderung von Bildung, Bildungseinrichtungen, Kultur und Religion. Konkrete Verpflichtungen lassen sich daraus nicht ableiten, da die Formulierungen sehr viel Ermessensspielraum belassen.¹⁴ Gemäß Art. 15 sollen die Vertragsstaaten die notwendigen Voraussetzungen der Teilnahme am öffentlichen Leben von Mitgliedern nationaler Minderheiten schaffen.

Art. 16 verbietet gezielte demographische Maßnahmen zu Lasten des Anteils der Minderheit an der Bevölkerung im jeweiligen Siedlungsgebiet. Grenzüberschreitenden Kontakten von Minderheiten dürfen sich die Vertragsparteien nicht entgegenstellen (Art. 17). Sie sind gemäß Art. 18 aufgefordert, selbst international mit Nachbarstaaten Übereinkommen zu schließen, um den Schutz von Minderheitsangehörigen sicherzustellen.

Art. 19 statuiert noch einmal die Pflicht, die Grundsätze des Übereinkommens zu achten und zu verwirklichen.

Abschnitte III bis V, insbesondere Überwachung

Der abschließenden Abschnitt befassen sich mit dem Verhältnis des Übereinkommens zu anderen innerstaatlichen Regelungen und internationalen Verpflichtungen, den üblichen Schlußvorschriften und insbesondere, im vorletzten Abschnitt, mit der Überwachung der Durchführung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien.

Die Überwachung erfolgt nach Art. 24 durch das Ministerkomitee des Europarats. Diesem steht ein beratender Ausschuß, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen müssen, zur Seite (Art. 26 Abs. 1). Die Zusammensetzung dieses Ausschusses und das Verfahren wurden gemäß Art. 26 Abs. 2 vom Ministerkomitee im September 1997 festgelegt.¹⁵

Grundlage der Überwachung sind Staatenberichte.¹⁶ Hauptaufgabe des Beratenden Ausschusses ist die Prüfung dieser Berichte und die Erarbeitung einer Stellungnahme („Opinion“) bezüglich der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung ihrer sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen. Der Ausschuß kann von dem Vertragsstaat zusätzliche Informationen für seine Stellungnahmen anfordern und auch aus anderen Quellen, z.B. von Nichtregierungsorganisationen, Informationen empfangen. Auch Besuche in den Berichtstaaten sind möglich. Der Ausschuß leitet dem Ministerkomitee seine Stellungnahme zu, der hierüber berät und dann die endgültigen Entscheidungen über die Bewertung des Berichts trifft. Dabei kann er auch Empfehlungen in bezug auf die betreffende Vertragspartei beschließen.

Jan Schubert

¹⁴ Hierzu: Engel (Fn. 5), S. 219ff.

¹⁵ Verfahrensregeln zur Durchführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Resolution (97)10 vom 17. September 1997, abgedruckt in: EuGRZ 1997, S. 650f. Dazu: Matthias Weckerling, Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1997, S. 605-608.

¹⁶ Hierzu und zum Verfahren siehe Art. 25 und Nr. 20ff. der Verfahrensregeln (Fn. 15). Zum Überwachungsmechanismus ausführlich: Rainer Hofmann, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: MRM 2000, S. 63-73 (S. 66ff).