

Stichwort

Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen

Rechte, die sich für den Schutz von Minderheiten in Europa fruchtbar machen lassen, finden sich zum Teil im zentralen Menschenrechtsdokument Europas, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Konvention hat seit ihrem Inkrafttreten am 3. September 1953 keine minderheitenrelevante Aktualisierung (durch ein weiteres Protokoll) erfahren.

Jedoch hat die Ausgestaltung des Verhältnisses von Mehrheit zu Minderheit nach dem Ende des Kalten Krieges, dem Auseinanderfallen der Sowjetunion und Jugoslawiens in Europa an Aktualität gewonnen.¹ Bis dahin verdeckte Gräben brachen durch diese Entwicklungen wieder auf. Der Minderheitenschutz befand sich wieder auf der europapolitischen Agenda.

Im Oktober 1990 empfahl die parlamentarische Versammlung des Europarates dem Ministerkomitee eine gesonderte Konvention zum Minderheitenschutz, alternativ ein minderheitenbezogenes Zusatzprotokoll zur EMRK.² Ergebnis des auf diese Empfehlung folgenden Prozesses war die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen³ (im Folgenden: Charta) und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten⁴ (im Folgenden: Übereinkommen). Beide Verträge stehen außerhalb der EMRK und unterliegen somit nicht der Überwachung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dies ist unter anderem deshalb der Fall, weil für einen weitergehenden Kompromiß keine Mehrheit erreicht werden konnte. Einige Staaten sahen in einem starken Minderheitenschutz eine mögliche Quelle von Desintegrationsbestrebungen. Vor allem Frankreich tat sich hier durch seine Abwehrhaltung hervor.⁵

Die Charta

Die Charta der Regional- und Minderheitensprachen trat am 1. März 1998 (für die Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 1999) in Kraft. Bisher haben 17 Staaten die Charta ratifiziert. 13 Staaten haben die Charta unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert, darunter Frankreich, Italien und Rußland.⁶

Charakteristika der Charta

Der in fünf Abschnitte untergliederte Vertrag sieht den Schutz und die Förderung der geschichtlich gewachsenen Regional- und Minderheitensprachen Europas vor. Eine Aussage dazu, wie viele Regional- und Minderheitensprachen es gibt, existiert im Vertragstext nicht. Unter der Charta definieren die Staaten selbst, welche Sprachen sie schützen wollen.⁷ Der

¹ Dieter Kugelmann, Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz, Die Zuordnung kollektiver und individueller Gehalte des Minderheitenschutzes, in: ARV 2001, S. 233-267 (S. 233).

² Dirk Engel, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, 2002, S. 202.

³ Vom 5. November 1992, ETS Nr. 148, BGBl. 1998 II S. 1314.

⁴ Vom 1. Februar 1995, ETS Nr. 157, BGBl. 1997 II S. 1406.

⁵ Zum Ganzen: Engel (Fn.), S. 203.

⁶ Stand: 12. Oktober 2004.

⁷ Die Bundesrepublik Deutschland bestimmte als Minderheitensprachen im Sinne der Charta Dänisch, Friesisch, Sorbisch und Romanes. Als Regionalsprache bestimmte sie Niederdeutsch; Daten abfragbar beim Vertragsbüro des Europarates unter conventions.coe.int.

Geltungsbereich der Charta bezieht sich gem. Art. 1⁸ aber nur auf Sprachen, die herkömmlicherweise auf dem Gebiet eines Staates von dessen Staatsbürgern, die eine zahlenmäßig kleinere Gruppe bilden als die restliche Bevölkerung, gesprochen werden. Sprachen von Zuwanderern sind ausdrücklich nicht umfaßt.

Die Charta konstituiert weder individuelle noch kollektive Rechte der Minderheitenangehörigen, sondern benennt gemeinsame Ziele und Grundsätze (Art. 7) sowie Maßnahmen zur Förderung des Gebrauchs von Regional- oder Minderheitensprachen im öffentlichen Leben. Die Ziele und Grundsätze sind für jeden Vertragsstaat verbindlich; dies gilt auch für das dort enthaltene Diskriminierungsverbot (Art. 7 Abs. 2). Bezüglich der konkreten Maßnahmen können die Vertragsparteien eine Mindestanzahl von den in der Charta genannten Maßnahmen auswählen, zu deren Umsetzung sie sich verpflichten (Art. 2 Abs. 2).

Überblick über die in der Charta genannten Maßnahmen (Art. 8-14)

Bildung (Art. 8)

In Art. 8 der Charta sind nach ihrer Intensität der Verpflichtung abgestufte Maßnahmen zur Verbesserung der sprachenrechtlichen Situation von Nutzern staatlicher Lehreinrichtungen aufgeführt. Vom vorschulischen, über den schulischen, den universitären bis zum Bereich der Weiterbildung sind alle Angebotsformen staatlicher Lehreinrichtungen berücksichtigt.

Justizbehörden (Art. 9), Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienstleistungsbetriebe (Art. 10)

Die in Art. 9 genannten Maßnahmen befassen sich mit der Möglichkeit der Nutzung der Regional- oder Minderheitensprachen in zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren, sowohl im schriftlichen (Anträge, Urkunden) als auch im mündlichen Verkehr (in der Verhandlung).

Art. 10 benennt mögliche Verpflichtungen zum Gebrauch von Regional- oder Minderheitensprachen in Verwaltungsbehörden und in verwaltungsbehördlichen Verfahren.

Medien (Art. 11)

Die Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehsendungen, bzw. die Einrichtung und den Betrieb ganzer Sender in der Regional- und Minderheitensprache, sowie der Vertrieb von Zeitungen in der jeweiligen Sprache ist Thema des Art. 11.

Art. 12, 13 und 14

Art. 12 zählt, dem Schema der vorangehenden Artikel folgend, Verpflichtungen für den Bereich der kulturellen Tätigkeiten und Einrichtungen (Bibliotheken, Museen, Theater), Art. 13 für den Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Lebens (Banken, Arbeit, Krankenhäuser) auf. Art. 14 macht Vorschläge für den Bereich der Kooperation und des Austauschs mit Einrichtungen und Behörden anderer Länder. Dies gilt einschränkend nur für den Fall, daß einer Sprache eine grenzüberschreitende Dimension zukommt.

⁸ Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der Charta.

Überwachungsmechanismus

Die Unterzeichnerstaaten haben mit ihrer Ratifikation Erklärungen gegenüber dem Generalsekretär des Europarates abgegeben, in denen sie ihre Auswahl der von ihnen übernommenen Verpflichtungen auf die von ihnen anerkannten Minderheiten bekannt geben.⁹

Überwacht wird die Durchführung dieser Verpflichtungen von einem Sachverständigenausschuß (Art. 17), dessen Mitglieder über anerkannte Sachkenntnis auf dem Gebiet der Charta Bestimmungen verfügen. Grundlage der Überwachung sind Staatenberichte, die alle drei Jahre von jedem Vertragsstaat angefertigt werden müssen (Art. 15). Hauptaufgabe des Sachverständigenausschusses ist die Prüfung der Staatenberichte und die Erarbeitung eines Berichts und einer Bewertung der von den Mitgliedsstaaten ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung ihrer Verpflichtungen. Die Sachverständigen dürfen auf Informationen von Nichtregierungsorganisationen zurückgreifen, Art. 16 Abs. 2. Der Ausschuß leitet dem Ministerkomitee seine Stellungnahme zu, welches dann die endgültigen Entscheidungen über die Bewertung der Arbeit der Vertragspartei trifft. Darüber hinaus kann es auch Empfehlungen abgeben.¹⁰

Bewertung

Politisch betrachtet, ist die Charta kein Meilenstein, sondern ein weiterer Schritt zur Verbesserung des Minderheitenschutzes in Europa. Die Charta schlägt Maßnahmen vor, die es Angehörigen einer sprachlichen Minderheit leichter machen, ihre Sprache im öffentlichen Leben zu benutzen. Vor allem muß dem Europarat und den Vertragsstaaten der Charta zugute gehalten werden, daß sie sich zumindest um eine Weiterentwicklung des spezifischen Schutzes der Sprachen von Minderheiten bemühen. Etwas verwunderlich mutet die Möglichkeit der Auswahl von Maßnahmen durch die Staaten selbst an, doch ist dies sicherlich der Erreichung größtmöglicher Akzeptanz durch die Staaten geschuldet.¹¹

Um so wichtiger ist eine effektive Überwachung der Verpflichtungen aus der Charta. Doch hier ist mit dem Staatenberichtsverfahren und dem Sachverständigenausschuß ein mildes Mittel gewählt worden.¹²

Dieses Staatenberichtsverfahren und die Reaktionen des Ausschusses sowie des Ministerkomitees darauf, finden in der Öffentlichkeit kaum Beachtung. Die Staatenberichte sind in der Bundesrepublik Deutschland beim Bundesministerium des Innern immerhin kostenfrei beziehbar,¹³ jedoch wird auch darüber keine so große Öffentlichkeit erreicht, daß ein öffentlicher Druck auf Nachlässigkeiten bezüglich der Verpflichtungen entstehen würde. Minderheitenthemen betreffen vermeintlich nur einen kleinen Teil der Bevölkerung direkt, die Minderheiten selbst. Tatsächlich ist das Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit eine gesamtgesellschaftliche Frage.

Festzuhalten bleibt, daß die gesamte Charta kein besonders scharfes Schwert ist, jedoch den Weg in die richtige Richtung weist.

Jan Schubert

⁹ Einsehbar beim Vertragsbüro des Europarates unter conventions.coe.int.

¹⁰ Vgl. zum Ganzen: Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, 1994, S. 160.

¹¹ Christian Scherer-Leydecker, Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen, S. 148f.

¹² So auch: Heintze (Fn.), S. 185.

¹³ Im Internet unter <http://www.bmi.bund.de> > Themen A-Z > Minderheiten > Publikationen.