

Welche Minderheiten?

Von der fehlenden Definition der nationalen Minderheit zu einer dynamischen Auslegung im Rahmenübereinkommen des Europarats

Diplomarbeit von Doris Angst, lic.phil. I

Eingereicht bei Prof. Dr. Walter Kälin

Im Rahmen des Nachdiplomstudiums in Öffentlichem Recht und Völkerrecht am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern

Wintersemester 2004/05

11. Februar 2005

Inhaltsverzeichnis

1.	Problemstellung	5
1.1.	Fragestellung	5
1.1.1.	Bezug zur praktischen Tätigkeit	6
2.	Europäische Vorläufer zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	7
2.1.	Vorstöße zum Minderheitenschutz im Europarat vor 1989	7
2.2.	Das Kopenhagener Abschlussdokument der KSZE vom 29. Juni 1990	8
2.3.	Der Ausbau des Minderheitenschutzes im Europarat nach 1990	8
2.3.1.	Der Entwurf der Venedig-Kommission für eine Europäische Konvention zum Schutz von Minderheiten vom 8. Februar 1991	9
2.3.2.	Entwürfe für ein Zusatzprotokoll zur EMRK, 1991-1993	9
2.3.3.	Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992	10
2.3.4.	Die Erklärung des Wiener Gipfeltreffens des Europarats vom 9. Oktober 1993	10
2.3.5.	Die Vorarbeiten zum Rahmenübereinkommen	11
3.	Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	12
3.1.	Historisch-systematische Einordnung	12
3.2.	Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens im Einzelnen	14
3.3.	Die Adressaten des Rahmenübereinkommens	16
3.4.	Die Rechtsträger des Rahmenübereinkommens (Rü)	16
3.5.	Individuelle und kollektive Rechte	16
3.6.	Der Überwachungsmechanismus des Rahmenübereinkommens	17
4.	Die Frage der Minderheitendefinition in bestehenden völkerrechtlichen Texten	20
4.1.	Bemerkungen zur historischen Auslegung des Minderheitenschutzes	20
4.2.	Bemühungen um eine Definition der Minderheit	21
4.3.	Art. 27 des UNO Paktes II zu den bürgerlichen und zivilen Rechten	22
4.4.	Konstitutive Elemente der Minderheitendefinition nach Capotorti	22
4.5.	Die Minderheitendefinition in der Erklärung der UNO-Vollversammlung von 1992	23
4.6.	Art. 14 EMRK	24
4.7.	Minderheitendefinitionen in Dokumenten des Europarats vor 1995	24
4.7.1.	Der Entwurf einer Minderheitenkonvention der Venedig-Kommission von 1991	25
4.7.2.	Der Entwurf der Parlamentarischen Versammlung zu einem Zusatzprotokoll von 1993	25
4.8.	Fehlende Definition im Kopenhagener Abschlussdokument der KSZE von 1990	26
4.9.	Minderheiten und „nationale“ Minderheiten	26
4.10.	„Alte“ und „neue“ Minderheiten	27

5.	Die fehlende Definition nationaler Minderheiten im Rahmenübereinkommen	28
5.1.	Grammatikalische Auslegung	29
5.1.1.	Die Definitionsfrage in der Präambel	29
5.1.2.	Die Definitionsfrage in Art. 1 und 2 Rü.....	30
5.1.3.	Die Definitionsfrage in Art. 3 Rü	30
5.1.4.	Die Definitionsfrage in Art. 4-19 Rü.....	31
5.1.5.	Die Definitionsfrage in Art. 20-32 Rü.....	31
5.2.	Die Definitionsmacht der beitretenden Staaten	31
5.3.	Die Rechtsnatur der Erklärungen der Staaten	32
6.	Die Definitionsfrage im Ersten Berichtszyklus des Rahmenübereinkommens.....	33
6.1.	Die Definitionsfrage im Überwachungsmechanismus einzelner Länder	35
6.2.	Schweiz	36
6.2.1.	Erklärung	36
6.2.2.	Länderbericht.....	37
6.2.3.	Beratender Ausschuss	38
6.2.4.	Replik der Schweiz	40
6.2.5.	Ministerkomitee	41
6.3.	Deutschland	41
6.3.1.	Erklärung	41
6.3.2.	Länderbericht.....	41
6.3.3.	Beratender Ausschuss	42
6.3.4.	Replik Deutschlands	43
6.3.5.	Ministerkomitee	44
6.4.	Ungarn	44
6.4.1.	Erklärung	44
6.4.2.	Länderbericht.....	44
6.4.3.	Beratender Ausschuss	46
6.4.4.	Ministerkomitee	46
6.5.	Schweden	46
6.5.1.	Erklärung	46
6.5.2.	Länderbericht.....	46
6.5.3.	Beratender Ausschuss	47
6.5.4.	Ministerkomitee	48
6.6.	Slowakei	48
6.6.1.	Erklärung	48
6.6.2.	Länderbericht.....	48
6.6.3.	Beratender Ausschuss	49
6.6.4.	Ministerkomitee	50
6.7.	Liechtenstein	50
6.7.1.	Erklärung	50
6.7.2.	Länderbericht.....	50
6.7.3.	Beratender Ausschuss	51
6.7.4.	Ministerkomitee	51
6.8.	Malta	52
6.8.1.	Erklärung	52
6.8.2.	Länderbericht.....	53
6.8.3.	Beratender Ausschuss	53
6.8.4.	Ministerkomitee	53

7.	Evaluation des Ersten Berichtszyklus' des Rahmen- übereinkommens bezüglich der angewandten Minderheitendefinition	54
7.1.	Das Kriterium der Staatsangehörigkeit für die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit.....	55
7.2.	Das Kriterium der geschlossenen Siedlungsweise für die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit	57
7.3.	Kulturelle und religiöse Minderheiten	58
7.4.	Die Frage der Datenerhebung über nationale Minderheiten	59
7.5.	Fallprüfung: Sind die Zigeuner/Roma/Sinti und die Fahrenden durch das Rahmenübereinkommen geschützt?	60
7.6.	Fallprüfung: Sind die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft durch das Rahmenübereinkommen geschützt?	61
7.7.	Fazit zum Ersten Berichtszyklus.....	63
8.	Der Blick anderer Menschenrechtsorgane des Europarats auf die nationalen Minderheiten	64
8.1.	Prüfung einer Diskriminierung nach Art. 14 EMRK durch den EGMR.....	65
8.1.1.	Vom Urteil Chapman gegen Vereinigtes Königreich (2001) zum Urteil Nachova u.a. gegen Bulgarien (2004)	67
8.2.	Zwölftes Zusatzprotokoll zur EMRK	70
8.3.	Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	71
8.4.	Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	72
8.5.	Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas	74
8.6.	Die Parlamentarische Versammlung des Europarats.....	74
8.7.	Exkurs: Die Europäische Union	76
8.8.	Fazit	76
9.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	78
10.	Bibliographie	81
10.1.	Quellen	81
10.1.1.	Europarat.....	81
10.1.2.	Europäische Union.....	85
10.1.3.	Schweiz	85
10.2.	Literatur	86

1. Problemstellung

Die Definition von Minderheiten stellt ein altes völkerrechtliches Problem dar, das mit einem weitgehenden Paradox gelöst wurde: einem Minderheitenschutz ohne eine abschliessende Definition der Qualität der Minderheitenzugehörigkeit. Einerseits wurde der Minderheitenschutz nach der Gründung der Vereinten Nationen als im Menschenrechtsschutz inbegriffen verstanden. Andererseits hegten die völkerrechtlichen Subjekte, die Nationalstaaten, Bedenken gegenüber den Konsequenzen eines ausgebauten Minderheitenschutzes.

Dies zeigt auch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats, das am 1. Februar 1998 in Kraft trat. Es ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der sich vollumfänglich dem Minderheitenschutz widmet. Dies bedeutet nicht, dass sich nicht bereits früher völkerrechtliche Dokumente mit dem Minderheitenschutz befasst hätten – nie jedoch vollumfänglich und in rechtlich verbindlicher Form.

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats, verfasst 1995, stellt sich in diesem Kontext als Kompromiss dar. Der Minderheitenschutz wird vorangetrieben, aber in der allgemeinen und nur wenig verbindlichen Form einer Rahmenkonvention. Auf die Festlegung kollektiver Rechte wird verzichtet, und eine abschliessende Definition der nationalen Minderheiten, welche das Rahmenübereinkommen schützt, wird nicht gegeben. Die Festlegung, welche Gruppen auf ihrem Territorium als nationale Minderheiten gelten, wird den Vertragsstaaten des Übereinkommens überlassen. In Erwägung dieser Kompromisse, die zur Realisierung dieses Vertragswerkes notwendig waren, aber auch in Anerkennung der Pionierleistung kam Giorgio MALINVERNI 1995 zu dem Schluss: *„Mieux vaut une convention sans définition que pas de convention du tout.“*¹

1.1. Fragestellung

Angesichts dieser Sachlage scheint es von Interesse, den im Frühjahr 2004 abgeschlossenen ersten Berichtszyklus des Rahmenübereinkommens auf die Frage hin zu analysieren: **Welche Minderheiten?**

- Welche Minderheiten erfasst das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten in der Praxis?
- Wie stellte sich die vorbereitende Arbeitsgruppe des Europarats, CAHMIN, welche den Textentwurf verfasste, zur Definitionsfrage?
- Welche Minderheitengruppen definierten die hier untersuchten Vertragsstaaten als nationale Minderheiten auf ihrem Territorium?
- Welche Definitionsarten und -formulierungen der Vertragsstaaten lassen sich unterscheiden?
- Welche Rechtsnatur haben die Erklärungen der Vertragsstaaten?
- Welche Debatten ergaben sich im ersten Berichtszyklus zwischen den berichtenden Staaten und dem Beratenden Ausschuss um die Definitionsfrage?
- Welche Minderheiten hatte der Beratende Ausschuss, der für das Überwachungsprozedere zuständig ist, bei seinen Länderbesuchen im Auge?
- Kann man sagen, dass mit dem Rahmenübereinkommen die aktuellen Fragen des Minderheitenschutzes in einem bestimmten Mitgliedstaat erfasst wurden, oder sind

¹ MALINVERNI 1995, S. 533.

„weisse Flecken“ festzustellen, die wegen der Definitionsmacht der Staaten nicht erfasst werden können?

- Äusserte sich das Ministerkomitee des Europarats in seinen Empfehlungen an die Vertragsstaaten zur Frage der erfassten nationalen Minderheiten?
- Wie gehen andere Menschenrechtsorgane des Europarats mit der Definition von Minderheiten/nationalen Minderheiten um?
- Gibt es Möglichkeiten, die Stringenz der Menschenrechtsmechanismen des Europarats in Bezug auf den Minderheitenschutz zu erhöhen und die Definitionsfrage zu lösen?

1.1.1. Bezug zur praktischen Tätigkeit

Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist aus der praktischen Tätigkeit im Menschenrechtsschutz entstanden.

Die Autorin hatte als Leiterin des 1995 neu geschaffenen Sekretariats der Eidg. Kommission gegen Rassismus 1996 in einer Ämterkonsultation zur Frage Stellung zu nehmen, welche Gruppen von der Schweiz in Hinsicht auf das Rahmenübereinkommen als nationale Minderheiten anerkannt werden sollten. In der Optik der Kommission gegen Rassismus plädierte sie für den Miteinschluss der Fahrennden als einer kulturellen und der jüdischen Gemeinschaft als einer religiösen nationalen Minderheit. In der Praxis hat sich der von der Schweiz gewählte Ansatz bewährt. Als stellvertretende Delegierte der Schweiz in der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI kennt die Autorin zudem einen anderen Berichtsmechanismus des Europarats, der thematisch angrenzend zu dem hier untersuchten Rahmenübereinkommen läuft.

2. Europäische Vorläufer zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

2.1. Vorstöße zum Minderheitenschutz im Europarat vor 1989

Seit seiner Gründung hat sich der Europarat immer wieder mit dem Minderheitenschutz befasst. Die Minderheitenfrage stellte sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, wobei es u.a. um Vertriebene aus Osteuropa ging. (In den kommunistisch regierten Staaten Osteuropas wiederum wurde die Minderheitenfrage als weitgehend gelöst betrachtet² und/oder negiert.) In der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gab es seit den fünfziger Jahren gelegentliche Vorstöße zu einer genaueren Beschäftigung mit der Minderheitenfrage. Die Parlamentarische Versammlung verabschiedete 1957 die erste Resolution „*Position of national minorities in Europe*“³, weitere folgten 1958, 1959 und 1961. Weder die den Minderheiten zustehenden Rechte noch die Minderheiten selber wurden jedoch klar definiert.

1961 empfahl die Parlamentarische Versammlung, in einem zweiten Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK einen Artikel einzufügen, welcher den nationalen Minderheiten Rechte gewährleisten würde, die nicht in der EMRK enthalten waren⁴. 1973 erst kam der Sachverständigenausschuss zum Schluss, es sei nicht unbedingt notwendig, die Minderheitenrechte in einem Zusatzprotokoll zur EMRK zu behandeln. Damit ruhte die Sache erneut. „*Lofty rhetoric of minority rights was rarely followed by consistent and legally uniform conclusions and action on particular situations*“, urteilte Boriss CILEVIČS rückblickend an der Konferenz zum 5. Jahr des Bestehens des Rahmenübereinkommens.⁵

Brennend aktuell wurde die Minderheitenfrage jedoch nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 und im Zuge der Neuordnung Mittel- und Osteuropas. Gefährliche Nationalismen tauchten aus der Versenkung auf, wohin sie die kommunistische Staatsordnung verbannt hatte, und führten zu Anfang der neunziger Jahre in die Balkankriege. Kriegshandlungen entzündeten sich an der Intoleranz gegenüber Minderheiten und gipfelten in „ethnischen Säuberungen“. Minderheiten und Minderheitenkonflikte schwelen auch heute in den baltischen Staaten und in weiteren Nachfolgestaaten der Sowjetunion.⁶

² S. z. B. die Vorzugsbehandlung der Sorben in der DDR.

³ Parlamentarische Versammlung Res 136 (1957), erwähnt bei Cilevičs 2003, S. 2.

⁴ Recommendation 285 (1961).

⁵ CILEVICIS 2003, S. 2.

⁶ BOILLAT 1995, S. 1283, erwähnt 250 ethnische Gruppen mit rund 100 Millionen Gesamtbevölkerung in Europa.

2.2. Das Kopenhagener Abschlussdokument der KSZE vom 29. Juni 1990⁷

Von Bedeutung für den Minderheitenschutz sind das Abschlussdokument der KSZE-Konferenz in Kopenhagen von 1990⁸ und die Schaffung eines Hochkommissariats für nationale Minderheiten durch die KSZE. Die Teilnehmerstaaten anerkannten im Kopenhagener Dokument den Zusammenhang zwischen Minderheitenschutz und Rechtsstaatlichkeit und bekräftigten, dass die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes seien. Sie legten fest, dass den Angehörigen von Minderheiten Schutz vor Diskriminierung, das Recht auf Gleichbehandlung, auf die Ausübung der Muttersprache und der Religion, das Recht auf eigene Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie die Versammlungs- und Meinungsfreiheit zustehen. Verschiedene spätere Dokumente beziehen sich ausdrücklich auf das Kopenhagener Abschlussdokument und auf die darin aufgestellte Liste der Rechte der Minderheiten.

2.3. Der Ausbau des Minderheitenschutzes im Europarat nach 1990

Erst 1990, nach der Umwälzung von 1989, stellte die Parlamentarische Versammlung des Europarats in ihrer Empfehlung 1134(1990)⁹ erneut Grundsätze für einen notwendigen Schutz von nationalen Minderheiten zusammen. Der Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats CCDH erhielt das Mandat zu prüfen, wie der Europarat auf der Basis der bereits durch die KSZE und die UNO geleisteten Arbeiten zugunsten des Minderheitenschutzes aktiv werden könnte.¹⁰ Am 8. September 1993 reichte der Lenkungsausschuss CDDH dem Ministerkomitee einen Vorschlag für mögliche Rechtsnormen zum Minderheitenschutz ein. Dieser bezog sich auf folgende in rascher Folge gemachten Vorschläge:

- das Schlussdokument der Kopenhagener Konferenz zur Menschlichen Dimension (*human dimension*) der KSZE von 1990;
- den Vorschlag der Europäischen Kommission für die Entwicklung der Demokratie durch das Recht (Kommission von Venedig) vom 8. Februar 1991 für eine Konvention zum Minderheitenschutz;
- den österreichischen Entwurf für ein Zusatzprotokoll zur EMRK vom 26. November 1991;
- den Textvorschlag für ein Zusatzprotokoll zur EMRK, der in der Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung vom 1. Februar 1993 enthalten war.

Die Diskussion um die Minderheitenrechte verlief in den Gremien des Europarats in diesen Jahren auf zwei Schienen: Die einen optierten für ein Zusatzprotokoll zur EMRK betr. den Minderheitenschutz, die anderen für eine eigenständige Minderheitenkonvention. Alle diese Vorarbeiten bildeten wiederum die Grundlagen der Wiener Erklärung von 1993, verabschiedet am Wiener Gipfeltreffen der Europaratsstaaten. Die Wiener Erklärung stürzte einige der geleisteten Vorentwürfe um, resp. liess diese in den Aktenschränken des Europarats verschwinden. Am Wiener Gipfel gewann schliesslich das Projekt einer eigenständigen Konvention zum Schutz nationaler Minderheiten die Oberhand.

⁷ HOFFMANN 1995, Dokumentenanhang II, S. 226ff.

⁸ HOFFMANN 1995, s. 34-35.

⁹ S. dazu BENOÎT-ROHMER, S. 2.

¹⁰ Erläuternder Bericht, Para. 3.

2.3.1. Der Entwurf der Venedig-Kommission für eine Europäische Konvention zum Schutz von Minderheiten vom 8. Februar 1991¹¹

Die Europäische Kommission für die Entwicklung der Demokratie durch das Recht (Venedig-Kommission)¹² ging in ihrem Entwurf einer Konvention zum Schutz von Minderheiten weiter als das spätere Rahmenübereinkommen. Insbesondere enthielt der Textentwurf eine Definition der Minderheiten und anerkannte auch kollektive Minderheitenrechte. Viele der substantiellen Bestimmungen wie das Diskriminierungsverbot, der essentielle Gebrauch der Muttersprache im privaten und öffentlichen Gebrauch, die Religionsfreiheit, die Pflege der eigenen Identität sowie der Entwurf eines Staatenberichtsverfahrens flossen in das Rahmenübereinkommen ein.

2.3.2. Entwürfe für ein Zusatzprotokoll zur EMRK, 1991-1993

1991 reichte Österreich einen Entwurf für ein Zusatzprotokoll zur EMRK betr. den Minderheitenschutz ein¹³ und im Februar 1993 nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarats einen Protokollentwurf für das Zusatzprotokoll an.¹⁴ Die Dringlichkeit, welche der Angelegenheit gegeben wurde, zeigt sich darin, dass gemäss dem österreichischen Vorschlag das Zusatzprotokoll bereits nach drei erfolgten Ratifizierungen in Kraft treten sollte.¹⁵

Ein Zusatzprotokoll zur EMRK hätte die darin den Minderheiten zugesprochenen Rechte zu individuell einklagbaren Rechten unter dem Schutze der EMRK gemacht.¹⁶ Gerade die Justiziabilität von Minderheitenrechten stellte jedoch auch eines der grössten Hindernisse für das Einverständnis einer Mehrheit der Staaten des Europarats zu einem solchen Zusatzprotokoll dar. Entgegen der Analyse von Fachleuten noch im Jahr 1994, es werde wohl in Bälde ein Zusatzprotokoll zur EMRK betr. den Minderheitenschutz verabschiedet werden¹⁷, gewann rasch die Idee eines Rahmenübereinkommens den Vorrang vor dem Zusatzprotokoll. Wichtiges Argument des Wiener Gipfels gegen die Schaffung eines Zusatzprotokolls zur EMRK und für eine Konvention war, dass einem Rahmenübereinkommen auch Staaten, die nicht Mitglieder des Europarats waren (man dachte an die Balkanstaaten, von deren Minderheitenpolitik eine Gefahr für die Stabilität Europas ausging), würden beitreten können.¹⁸ Von dem Projekt eines Zusatzprotokolls zur EMRK zum Minderheitenschutz blieb am Wiener Gipfeltreffen noch die stark verdünnte Version eines Zusatzprotokolls erhalten, welches spezifisch die kulturellen Interessen von Minderheitenangehörigen schützen sollte. Die Parlamentarische Versammlung zeigte sich in der Folge nicht angetan von diesem Vorgehen.¹⁹

¹¹ HOFFMANN 1995, Dokumentenanhang II, S. 226ff.

¹² Schweizer Vertreter und späterer Vizepräsident war Giorgio Malinverni.

¹³ HOFFMANN 1995, Dokumentenanhang V, S. 252-256.

¹⁴ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Res. 1201(1993): Proposal for an Additional Protocol to the ECHR concerning persons belonging to National Minorities, 1st February 1993.

¹⁵ S. dazu HOFFMANN 1995, S. 45.

¹⁶ Ebenda, S. 42.

¹⁷ HOFFMANN 1995, s. 63-64 (Text verfasst 1993/1994).

¹⁸ S unten Zitat der Wiener Erklärung.

¹⁹ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Rec. 1231(1994): ... « *regrette profondément que le sommet n'ait pas suivi sa proposition figurant dans la Rec 1201(1993).* »

2.3.3. Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992²⁰

Noch vor dem Gipfeltreffen des Europarats von 1993 entstand die Europäische Charta für Lokal- und Minderheitensprachen. Sie wurde am 5. November 1992 zur Zeichnung aufgelegt und trat am 1. März 1998 in Kraft. Auch die Charta kommt in gewisser Weise den Minderheiten zugute. Rechtsträger der Charta sind jedoch nicht Minderheiten oder die Angehörigen von Minderheiten. Geschützt sind die lokalen und Minderheitensprachen und deren Gebrauch. Die Charta dient der Bewahrung der Sprachen- und Kulturvielfalt und fördert so die Identität von Minderheiten, deren Integration in den Staat sowie die Gleichbehandlung in diesen Bereichen.²¹ Anders als beim Zusatzprotokoll zur EMRK zum Schutze von Minderheiten erwuchs der Sprachencharta nie ernstlicher politischer Widerstand.²² Dennoch dauerte es sehr lange, bis die Charta in Kraft treten konnte.

2.3.4. Die Erklärung des Wiener Gipfeltreffens des Europarats vom 9. Oktober 1993

1993 war in der Entwicklung der Menschenrechtsverträge ein bedeutsames Jahr. In Wien fand eine UNO-Menschenrechtskonferenz statt, in deren Folge es zu einem Ratifizierungsschub der neueren Menschenrechtskonventionen bei einer grösseren Zahl von Staaten kam.²³ In Wien fand auch das erste Gipfeltreffen der Staatschefs der Mitgliedländer des Europarats statt²⁴, welches in die Wiener Erklärung vom 9. Oktober 1993 mündete. In der Wiener Erklärung würdigten die Staats- und Regierungschefs Europas das Ende der Teilung des Kontinents, was zu grosser Hoffnung Anlass gebe, die nicht durch aggressive nationalistische Bestrebungen gefährdet werden dürfe. Die Unterzeichneten bekräftigten, dass der Schutz nationaler Minderheiten ein wesentliches Element der Stabilität und der demokratischen Sicherheit Europas sei.²⁵ Die Wiener Erklärung enthielt wichtige politische und funktionale Beschlüsse, welche die Tätigkeit des Europarats in den nächsten Dezennien beeinflussen würden, nämlich:

„Die Wirksamkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schaffung eines Gerichtshofes zu verbessern, der sicherstellt, dass die nach der Konvention eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden (s. Beschluss in Anhang I);

Politische und rechtliche Verpflichtungen einzugehen, die den Schutz nationaler Minderheiten betreffen, und das Ministerkomitee anzuweisen, geeignete völkerrechtliche Übereinkünfte auszuarbeiten (s. Beschluss in Anhang II);

Eine Politik zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu verfolgen und zu diesem Zweck eine Erklärung und einen Aktionsplan anzunehmen (siehe Beschluss in Anhang III);

Dem Grundsatz zuzustimmen, dass ein Beratungsorgan geschaffen werden soll, das die lokalen und regionalen Stellen Europas konkret vertritt;

²⁰ HOFMANN 1995, Dokumentenanhang VIII, S. 267-281.

²¹ S. dazu: Website des Deutschen Auswärtigen Amtes: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussepolitik/menschenrechte/europarat/konventionen/sprachen_html

²² S. dazu HOFMANN 1995, S. 64.

²³ Referat Ch. Spenlé, Direktion für Völkerrecht des EDA, 22. Juni 2004, zum Projekt eines Joint Reporting System für alle UNO-Menschenrechtsverträge.

²⁴ Die Schweiz war durch den damaligen Bundespräsidenten Adolf Ogi vertreten (Déclaration de Vienne, Unterschriftenliste).

²⁵ Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Europarats vom 9. Oktober 1993, zitiert auf Deutsch nach dem Bulletin der Bundesregierung 91/1993, S. 1021-1023, zitiert bei HOFMANN 1995, Dokumentenanhang VII, S. 261-266.

Den Europarat aufzufordern zu untersuchen, welche Instrumente bereitstehen, um die Entwicklung europäischer Kulturprogramme in einer Partnerschaft zu fördern, die sowohl öffentliche Stellen als auch die Gemeinschaft als Ganzes mit einschliesst;

*Das Ministerkomitee zu beauftragen, die Satzung der Organisation unter Berücksichtigung der Vorschläge der Parlamentarischen Versammlung so anzupassen, wie es für ein effizientes Arbeiten erforderlich ist.*²⁶

In einem einzigen Dokument wurden so der neue Europäische Gerichtshof für Menschenrechte²⁷, das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI²⁸ sowie schliesslich der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas KGRI²⁹ ins Leben gerufen.

2.3.5. Die Vorarbeiten zum Rahmenübereinkommen

Im Anhang II der Erklärung von Wien legten die Staatsoberhäupter einen Text fest, der grünes Licht für die Schaffung eines Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten gab. Der Europarat sei besonders geeignet, sich der Regelung des Schutzes nationaler Minderheiten anzunehmen, heisst es u.a. darin. Der Auftrag an das Ministerkomitee des Europarats lautete:

„Vertrauensbildende Massnahmen auszuarbeiten, mit denen Toleranz und Verständnis zwischen den Völkern gefördert werden können;

Jede gewünschte Hilfestellung bei der Aushandlung und Durchführung von Verträgen über Fragen betreffend nationale Minderheiten sowie von Abkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu leisten;

Möglichst bald ein Rahmenübereinkommen abzufassen, in dem die Grundsätze näher dargelegt werden, zu deren Einhaltung sich die Vertragsstaaten verpflichten, um den Schutz nationaler Minderheiten sicherzustellen. Dieses Übereinkommen würde auch für Nichtmitgliedstaaten zur Unterzeichnung aufgelegt;

*Mit dem Entwurf eines Protokolls zu beginnen, das die Europäische Menschenrechtskonvention im kulturellen Bereich durch Bestimmungen ergänzt, die insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten individuelle Rechte garantieren.*³⁰

Bereits kurz nach dem Wiener Gipfel nahm ein Ad-hoc-Komitee für den Schutz nationaler Minderheiten (CAHMIN) die Arbeit zu Schaffung eines Rahmenübereinkommens auf. Das Komitee stand unter der Leitung des Schweizer Philippe BOILLAT und erarbeitete vom Januar bis zum Oktober 1994 den Text der Rahmenkonvention und einen Erläuternden Report.³¹ Wegleitend waren für das Ad-hoc-Komitee vor allem das Abschlussdokument der Kopenhagener KSZE-Konferenz von 1990 und die Dokumente der Vereinten Nationen.³²

Nach langwierigen Verhandlungen innerhalb und rund um das CAHMIN, jedoch noch im gleichen Jahr³³, wurde die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten am 10. November 1994 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen. Am 1. Februar 1995 lag sie zur Erstunterzeichnung auf. Nach der festgelegten Regel, dass die Konvention von insgesamt zwölf Ländern ratifiziert sein müsse (eine relativ hohe Zahl, wie BOILLAT festhält und daraus die Bemühung abliest, das Rahmenübereinkommen so gut als möglich zu stützen³⁴), trat diese am 1. Februar 1998 in Kraft. Für KLEBES war es für die

²⁶ Ebenda.

²⁷ S. die Website www.echr.coe.int/

²⁸ S. die Website von ECRI: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri

²⁹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Statutory Resolution and Charter, S. 2. S. unter http://www.coe.int/T/E/C/rae/_5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf

³⁰ HOFMANN 1995, Dokumentenanhang VII, S. 265-266: Anhang II der Wiener Erklärung

³¹ S. dazu allgemein BOILLAT 1995.

³² HOFMANN 2000, Abschnitt II.

³³ S. dazu BOILLAT S. 1284..

³⁴ BOILLAT 1995, S. 1287.

Wirksamkeit des Übereinkommens von besonderer Bedeutung, dass „... eine möglichst grosse Zahl von Mitgliedstaaten ihm beitrifft, einschliesslich der „Grossen“ und der herkömmlich gegenüber Minderheitenrechten weniger aufgeschlossenen Staaten“³⁵

Bis heute weder unterschrieben noch unterzeichnet haben Andorra, Frankreich, Monaco und die Türkei – alles Staaten, welche die Minderheitenfrage skeptisch betrachten. In Andorra sind die Staatsangehörigen die Minderheit in der Bevölkerung. Belgien [welches mit der Verfassungsreform von 1993 ein System eines „Doppelföderalismus“ (Regionen und Sprachgemeinschaften) eingeführt hat³⁶], Georgien, Griechenland, Island, Lettland, Luxemburg und die Niederlande haben das Rahmenübereinkommen unterschrieben, jedoch nicht ratifiziert.³⁷

Heute sind 35 der 46 Mitgliedstaaten des Europarats Vertragsstaaten der Rahmenkonvention, was diese – neben der EMRK – zum weitest verbreiteten Menschenrechtsinstrument des Europarats macht.

3. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

3.1. Historisch-systematische Einordnung³⁸

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (nachfolgend: Rahmenübereinkommen / Rahmenkonvention) ist das erste völkerrechtlich verbindliche Vertragsinstrument, das vollumfänglich dem Minderheitenschutz gewidmet ist.

Es ist einerseits das umfassendste existierende Instrument, andererseits setzt es bewusst lediglich einen „Rahmen“ (deshalb genannt Rahmenübereinkommen). Rahmenkonventionen waren bis dahin nur in bilateralen Vereinbarungen üblich. Das Rahmenübereinkommen lässt den einzelnen Staaten viel Definitions- und Umsetzungsfreiheit. Wie es im Erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen heisst:

„In Anbetracht der Verschiedenartigkeit der Gegebenheiten Sachlagen und der Vielfalt der zu lösenden Probleme wurde die Form eines Rahmenübereinkommens gewählt, das im wesentlichen programmatische Bestimmungen enthält, in denen die Ziele genannt werden, zu deren Verfolgung die Parteien sich verpflichten. Diese Bestimmungen, die nicht direkt anwendbar sein werden, eröffnen den betroffenen Staaten einen Ermessensspielraum bei der Verwirklichung der Ziele, die zu erreichen sie sich verpflichtet haben; und ermöglichen ihnen so, besonderen Umständen Rechnung zu tragen.“³⁹

Das Übereinkommen setzt programmatische Vorschriften zum Schutze der nationalen Minderheiten, zu deren Inkorporation durch rechtliche und politische Massnahmen sich die

³⁵ KLEBES 1995, S. 267.

³⁶ Ebenda. S. für die Aufzählung und Gesamtzahl der Mitgliedländer HOFMANN 2004, S. 53.

³⁷ Council of Europe, Framework Convention, Chart of Signatures and Ratifications. Quelle: <http://conventions.coe.int>

³⁸ Eine äusserst genaue historische Analyse und Nachführung des „drafting process“ bietet die vom European Centre for Minority Issues ECMI erstellte Datenbank zum Rahmenübereinkommen: European Centre for Minority Issues. The Framework Convention for the Protection of National Minorities Database. A Project supported by the Council of Europe. www.ecmi.de/doc/CoE_Project

³⁹ Erläuternder Bericht 1998, Para. 11.

Vertragsstaaten verpflichtet. Zur Rechtsnatur des Rahmenübereinkommens meint BOILLAT:

« S'il est donc incontestable que cette Convention-cadre a bien été voulue comme un instrument non directement applicable, il se pourrait qu'elle soit considérée comme un instrument hybride. On ne saurait en effet exclure que certaines dispositions – par exemples les articles 7 (libertés de réunion, d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion), 10, paragraphe 1 (droit d'utiliser sa langue), 11 paragraphe 1 (droit d'utiliser son nom), puissent se voir reconnaître, étant donné leur rédaction, une applicabilité directe (caractère « self-executing ») par les tribunaux d'Etat monistes, comme la Suisse. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral en effet, une règle contenue dans une convention internationale ratifiée par la Suisse peut être reconnue d'applicabilité directe dans la mesure où cette règle, considérée dans son contexte et à la lumière tant de l'objet que du but du traité, est inconditionnelle et suffisamment précise pour produire un effet direct, s'appliquer comme telle à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision directe (ATF 112 Ib 184). Si la Suisse devait ratifier cet instrument, c'est ainsi en dernière analyse aux tribunaux qu'il appartiendrait de déterminer, dans des cas d'espèce, le caractère d'application directe dans l'ordre juridique suisse de certaines des dispositions de cette Convention-cadre. »⁴⁰

Die Umsetzung dieser staatlichen Verpflichtungen wird über ein Berichtsverfahren von einem Beratenden Ausschuss überprüft. Die abschliessende Empfehlung erfolgt direkt vom Ministerkomitee des Europarats, was eine starke politische Anbindung bedeutet. Einige Autoren befürchteten allerdings, dies könne eine potentielle Schwächung der Rahmenkonvention mit sich bringen.⁴¹ Im Hinblick auf die Balkankrise wollte man das Rahmenübereinkommen auch für Länder, welche (noch) nicht Mitglied des Europarats waren, offen halten.⁴²

Die unterschiedlichen Erwartungen, welche an das Rahmenübereinkommen gehegt wurden, spiegeln sich in der zeitgenössischen Fachliteratur zum Thema. Philippe BOILLAT als Präsident der Vorbereitenden Arbeitsgruppe CAHMIN und Rainer HOFMANN als erster Präsident des Beratenden Ausschusses geben eine Insideroptik wieder.⁴³ HOFMANN hatte sich 1994 noch sehr zuversichtlich bezüglich der Schaffung eines Zusatzprotokolls zur EMRK zum Minderheitenschutz geäussert.⁴⁴ KONSTANTINOV und BENOÎT-ROHMER stellten sich kritischer zum Rahmenübereinkommen.⁴⁵ BENOÎT-ROHMER hielt fest, dass eine Rahmenkonvention in der menschenrechtlichen Domäne ein eher aussergewöhnliches Instrument darstelle, das sonst vor allem im Umweltbereich angewendet werde und 1980 vom Europarat erstmals in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingesetzt worden sei.⁴⁶ BENOÎT-ROHMER unterstreicht eine im Rahmenübereinkommen enthaltene Zwiespältigkeit, welche auch von der fehlenden Definition der nationalen Minderheit herrühre⁴⁷, und beurteilt zudem das skizzierte Überwachungsprozedere als „*peu contraignant*“. Die Staaten wollten keine gerichtliche Überwachung und kein Individualbeschwerdeverfahren. Die Staatenberichte würden allein auf Treu und Glauben beruhen.⁴⁸ Zudem könnten Staaten sich den Anforderungen des Minderheitenschutzes entziehen, indem sie dank der Definitionsfreiheit erklären könnten, es gebe auf ihren

⁴⁰ BOILLAT 1995, S. 1286f.

⁴¹ HOFMANN 2003: Es seien nur Experten im Beratenden Ausschuss, dessen Empfehlungen das Ministerkomitee i.a. übernehme – damit sei diese Gefahr vorläufig abgewendet.

⁴² Art. 27 und Art 29 RÜ.

⁴³ BOILLAT, Philippe. Quelques observations sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. in: AJP/PJA 10 (1995), S. 1284-1299 ; HOFMANN, Rainer. Die Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. In: MRM Heft (2000) Beitrag 2. BOILLAT schreibt ex ante, HOFMANN nach Beginn der Arbeit des Beratenden Ausschusses.

⁴⁴ HOFMANN 1995, S.63.

⁴⁵ KONSTANTINOV, Emil. Minderheitenschutz und Europarat. In: HEINTZE, Hans-Joachim (Hg.). Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. Bonn 1997 (= EINE WELT, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 2), S. 177-199; BENOÎT-ROHMER, Florence. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. In : 6 EJIL (1995), S. 1-597.

⁴⁶ BENOÎT-ROHMER 1995, S. 5.

⁴⁷ Ebenda, S. 7f.

⁴⁸ Ebenda, S. 12.

Territorien keine solchen Minderheiten.⁴⁹ KLEBES, WECKERLING, MOCK⁵⁰ und MALINVERNI⁵¹ betonten in ihren ebenfalls 1995/1996 publizierten Artikel den trotz offensichtlicher Beschränkungen innovativen Charakter des Rahmenübereinkommens. KLEBES, damals Stv. Generalsekretär des Europarats:

„Fassen wir zusammen: Die Tatsache, dass am 1. und 2. Februar 1995 von damals 33 Mitgliedstaaten 22 das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten unterzeichnet haben und inzwischen bereits 27 Unterschriften vorliegen, ist in sich schon ein beachtlicher politischer Erfolg des Textes. Trotz seiner Schwächen, wie zum Teil recht dehnbarer oder restriktiver Formulierungen der zu schützenden Rechte und dem Fehlen eines echten Kontrollmechanismus zu Überwachung seiner Durchführung, könnte das Übereinkommen sich als wirksamer erweisen als erwartet – nämlich dann, wenn die grosse Mehrheit der Mitgliedstaaten (und möglichst auch einige Nichtmitgliedstaaten) dem Übereinkommen beitrifft, wenn dazu auch die ‚Grossen‘ gehören und die Staaten, die in erster Linie betroffen sind. Das Übereinkommen gewänne dadurch echte moralische Autorität und würde ein wichtiger Bezugstext bei Differenzen in Fragen des Minderheitenschutzes. Könnte das Übereinkommen ergänzt werden durch ein Zusatzprotokoll zur EMRK über kulturelle Rechte und durch das Inkrafttreten der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen, so hätte die Staatenfamilie des Europarats in der Tat auf dem Wege zur Schaffung eines europäischen Minderheitenrechtes einen grossen Beitrag geleistet.“⁵²

Nach Inkrafttreten der Konvention äusserte sich im Jahr 2000 Alain FENET kritisch. Er hielt einerseits fest, dass das Rahmenübereinkommen eine neue Konvention mit weitreichenden Konsequenzen darstelle⁵³, deren Ziele jedoch durch Form und Inhalt selbst abgeschwächt würden: Zu sehr stelle man auf Treu und Glauben der Vertragsstaaten ab.⁵⁴

3.2. Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens im Einzelnen

Das Rahmenübereinkommen ist in fünf Abschnitte gegliedert:

Die Präambel hebt den Schutz nationaler Minderheiten als Notwendigkeit für Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden, die Achtung der ethnischen kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität und der kulturellen Vielfalt hervor. Sie bezieht sich auf die EMRK, die Übereinkommen und Erklärungen der UNO und die Dokumente der KSZE, insbesondere das Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990.

Abschnitt I enthält grundlegende Prinzipien und die Prämisse, dass der Schutz nationaler Minderheiten integral zum internationalen Schutz der Menschenrechte gehört (Art. 1). Jeder Person steht es frei zu entscheiden, ob sie sich zu einer nationalen Minderheit zugehörig erklärt und als solche behandelt werden will. Es dürfen ihr daraus keine

⁴⁹ Ebenda, S. 9: « Un Etat pourrait donc éluder le régime de protection des minorités en niant l'existence sur son territoire d'une minorité qualifiée pour en bénéficier. »

⁵⁰ KLEBES, Heinrich. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung. In: EuGRZ 22 (1995), S. 262-285; WECKERLING, Matthias. Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten. In: EuGRZ (1997), S. 605-609; MOCK, Hanspeter. Une Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. In: Annuaire de la Nouvelle société helvétique 1996/97, S. 191ff.

⁵¹ MALINVERNI, Giorgio. La Convention-cadre du CE pour la protection des minorités nationales. In: Revue suisse de droit international et du droit européen 5 (1995), S. 521-546. Giorgio Malinverni war 1997-1997 Vizepräsident der sog. Venedig-Kommission des Europarats, welche den Erstentwurf für eine Konvention zum Schutz der Minderheiten präsentiert hatte (S. Kap. 2.3.1.)

⁵³ FENET 2000, S. 170.

⁵⁴ Ebenda, S. 171-174.

Nachteile erwachsen (Art. 3, Abs. 1). Die Ausübung der Rechte wird parallel zu den vorangehenden Dokumenten, die in der Präambel genannt wurden, folgendermassen definiert: Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und geniessen (Art. 3, Abs. 2).

Abschnitt II legt die operativen Schutzbestimmungen fest, zu welchen sich die Unterzeichnerstaaten verpflichten. So zur Nichtdiskriminierung (Art. 4, Abs. 1); zur Förderung der Chancengleichheit (Art. 4, Abs. 2); zur Bewahrung und Förderung von Kultur, Religion, Sprache und Tradition der nationalen Minderheiten (Art. 5; Art. 6); die Gewährung der Versammlung-, Vereins-, Meinungs-, Gedanken und Gewissensfreiheit sowie der Religionsfreiheit (Art. 7; Art. 8); den Zugang zu den Medien (Art. 9); Schutz und Förderung des Gebrauchs der Minderheitensprache im privaten und öffentlichen Bereich und im Verkehr mit staatlichen Behörden (Art. 10); Gewährung des Rechts, den eigenen Namen in der Minderheitensprache zu führen, sowie die Verwendung der Minderheitensprache für Ortsbezeichnungen (Art. 11). Art. 12-14 beinhalten den Zugang zur Schule, das Erlernen der Minderheitensprache und das Recht auf Unterricht in dieser Sprache. Nach Art. 15 muss der Vertragsstaat die Teilnahme der Angehörigen nationaler Minderheiten am öffentlichen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben gewährleisten, den grenzüberschreitenden Austausch ermöglichen (Art. 17) und darf keinesfalls eine Politik der Assimilierung betreiben (Art. 5, Abs. 2) oder gar durch manipulative Massnahmen das Bevölkerungsverhältnis in von nationalen Minderheiten bewohnten Gebieten verändern (Art. 16).

In Abschnitt III sind Auslegungsregeln enthalten. Besonders bedeutsam für die unterzeichnenden Staaten sind Art. 20 und 21, weil sie die Beachtung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften verlangen und die territoriale Integrität der Staaten garantieren.

„Art. 20: Bei der Ausübung der Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, haben Angehörige einer nationalen Minderheit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer, insbesondere diejenigen von Angehörigen der Mehrheit oder anderer nationaler Minderheiten, zu achten.

Art. 21: Die Bestimmungen dieses Rahmenübereinkommens sind nicht so auszulegen, als gewährten sie das Recht, irgendeine Tätigkeit auszuüben oder irgendeine Handlung vorzunehmen, die den wesentlichen Grundsätzen des Völkerrechts, insbesondere der souveränen, Gleichheit, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Staaten, zuwiderläuft“.⁵⁵

Die Rechte und Freiheiten der Konvention dürfen auch nicht den sonstigen menschenrechtlichen Bestimmungen zuwiderlaufen (Art. 22 und Art. 23).

Abschnitt IV ist den prozeduralen Bestimmungen gewidmet. Innerhalb eines Jahres nach Ratifizierung hat ein Unterzeichnerstaat dem Generalsekretär des Europarats einen Bericht über die Gesetzgebungs- und andere Massnahmen zur Verwirklichung der Grundsätze des Rahmenabkommens abzuliefern (Art. 25). Das Ministerkomitee kann jederzeit weitere Informationen einfordern. Das Ministerkomitee wird in seiner Beurteilung der von den Ländern umgesetzten Massnahmen von einem Beratenden Ausschuss unterstützt, der sich aus Experten/Expertinnen zusammensetzt (Art. 26).

Nach Art. 30 kann jeder Vertragsstaat beim Beitritt einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete benennen, auf welche das Übereinkommen Anwendung findet, er kann dieses auch jederzeit erweitern und kann diese Erklärungen auch wieder zurücknehmen. Offenbar entspricht diese Formel derjenigen anderer Übereinkommen des Europarats. Das Rahmenübereinkommen ist jederzeit kündbar (Art. 31).

⁵⁵ Framework Convention, German Translation.

3.3. Die Adressaten des Rahmenübereinkommens

Die Adressaten des Rahmenübereinkommens sind die Vertragsstaaten, welche sich verpflichten, die Bestimmungen des Übereinkommens in ihrer nationalen Gesetzgebung und mit positiven Massnahmen zu Gunsten von Minderheitenangehörigen umzusetzen.

3.4. Die Rechtsträger des Rahmenübereinkommens (Rü)

Die Rechtsträger des Rahmenübereinkommens sind Angehörige von Minderheiten, die ihre Rechte einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen ausüben. Mit dieser Formulierung in Art. 3, Abs. 2 Rü reiht sich der Text in die Reihe anderer Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarats ein. Der individuell gewährte Schutz entspricht dem Standard des Menschenrechtsschutzes. Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens stellen jedoch keine justiziablen Rechte dar, die vor den EMRK-Organen einklagbar wären. Dies hält der Erläuternde Bericht im Kommentar zu Art. 1 Rü fest:

„Artikel 1 soll in erster Linie darlegen, dass der Schutz nationaler Minderheiten, der Bestandteil des Menschenrechtsschutzes ist, nicht in den Bereich fällt, der den Staaten vorbehalten ist. Die Aussage, dass dieser Schutz ‚Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte‘ ist, gibt den durch die EMRK eingesetzten Organen keinerlei Zuständigkeit zur Auslegung dieses Rahmenübereinkommens.“⁵⁶

Die Staaten sind berechtigt, in einer Erklärung oder unter Art. 3 Rü ihres Länderberichts festzulegen, welche Gruppen zu den nationalen Minderheiten auf ihrem Territorium gehören sollen. Etwas voreilig kritisierte Alain FENET im Jahr 2000 – und dies bereits nach Beginn der praktischen Arbeit mit dem Rahmenübereinkommen –, dass im Rahmenübereinkommen sehr unklar sei, wer die Zugehörigkeit zu einer Minderheit bestimmen könne.⁵⁷

3.5. Individuelle und kollektive Rechte

Das Rahmenübereinkommen geht von individuellen Rechten und Freiheiten aus, die in Gemeinschaft mit anderen genossen werden können. Der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen erläutert in Para. 31 den Art. 1 Rü:

„Der Artikel bezieht sich auf den Schutz nationaler Minderheiten als solche und auf den Schutz der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten. Diese Unterscheidung und der Unterschied in der Abfassung machen deutlich, dass keine kollektiven Rechte nationaler Minderheiten beabsichtigt sind (siehe auch die Erläuterungen zu Artikel 3). Die Vertragsparteien erkennen jedoch an, dass der Schutz einer nationalen Minderheit durch den Schutz der einzelnen Angehörigen dieser Minderheit erreicht werden kann.“⁵⁸

⁵⁶ Framework Convention, German Translation, Erläuternder Bericht, Para. 30.

⁵⁷ « Qui va définir cette appartenance? Les autorités du pays ou celles représentant la minorité? Quels sont les critères de cette appartenance? Qui les interprétera? Quel sera le rôle de la volonté de l'individu lui-même? La Convention ne dit apparemment rien sur ces questions cruciales dont dépendent à la fois la qualité de la protection recherchée, la définition du groupe et le sort d'individus particuliers. Ne définissant pas ce qu'est une minorité nationale, elle ne définit pas, de ce fait, le lien unissant les minorités entre eux. La question pratique ne peut donc manquer de se poser, de savoir qui est autorisé à revendiquer les droits découlant de la Convention-cadre et corollairement qui peut s'en voir refuser le bénéfice. » FENET 2000, S. 176.

⁵⁸ Framework Convention, German Translation, Erläuternder Bericht, Para. 31.

⁵⁹ Ebenda, Para. 37.

Und zu Art. 3, Abs. 2 RÜ meint der Erläuternde Bericht:

„Nach Absatz 2 können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in dem Rahmenübereinkommen enthaltenen Grundsätzen ergeben, allein oder in Gemeinschaft mit anderen ausgeübt werden. Damit wird die Möglichkeit der gemeinsamen Ausübung dieser Rechte und Freiheiten anerkannt, was etwas anderes ist als die Gewährung kollektiver Rechte. Der Ausdruck ‚andere‘ ist im weitesten Sinn zu verstehen und umfasst Angehörige derselben nationalen Minderheit, einer anderen nationalen Minderheit oder der Mehrheit.“⁵⁹

Es war eine Hauptbefürchtung der Staatenvertreter während der Vorarbeiten, dass aus dem Rahmenübereinkommen kollektive Rechte abgeleitet werden könnten, wie BOILLAT ausführt:

« Le deuxième problème, qui est révélateur de l'absence de définition des minorités nationales, a consisté dans le refus d'envisager la possibilité d'accorder des droits aux „minorités nationales“ en tant que telles. Une très large majorité d'Etats n'est pas prête aujourd'hui à reconnaître dans des instruments juridiquement contraignants des droits collectifs aux minorités nationales, à savoir des droits qui appartiennent à la minorité en tant que telle et non aux individus qui la composent, par exemple le droit à une certaine autonomie ou le droit d'être représentée dans certaines organes étatiques, au niveau régional notamment. »⁶⁰

Im Unterschied dazu war man im Entwurf der Venedig-Kommission für eine Minderheitenkonvention noch von einer Kombination von individuellen und kollektiven Rechten ausgegangen.⁶¹

Die programmatische Ausrichtung auf staatliche Verpflichtungen und die Gewährung individueller Rechte führt zur durchgehenden Formulierung der einzelnen Artikel des Rahmenübereinkommens mit folgendem Wortlaut:

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat... /dass Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht haben ...“

3.6. Der Überwachungsmechanismus des Rahmenübereinkommens

Der Umsetzung eines Rahmenübereinkommens, das sich programmatisch an die Adresse der Vertragsstaaten wendet, ist sicher das gewählte Staatenberichtsverfahren angemessen. Die Überwachung ist auf höchster Autoritätsstufe des Europarats angesiedelt. Das Ministerkomitee, mithin das höchste exekutive Organ des Europarats, gibt eine rechtlich verbindliche Erklärung ab, ob die Mitgliedstaaten des Rahmenübereinkommens ihren mit der Ratifikation eingegangenen Verpflichtungen nachgekommen sind. Die vorbereitende Arbeit obliegt einem Beratenden Ausschuss. Das Ministerkomitee des Europarats erliess am 17. September 1997 die entsprechenden Verfahrensregeln.⁶²

⁶⁰ BOILLAT 1995, S. 1285.

⁶¹ HOFMANN 1995, S. 40.

⁶² Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention on the Protection of National Minorities, s. HOFMANN 2000, Abschnitt III: Bewertung.

Der Beratende Ausschuss hat 18 ordentliche Mitglieder aus den Vertragsstaaten, die über Sachkenntnis im Minderheitenschutz verfügen müssen und unabhängig und unparteiisch, d.h. nicht nach Weisung ihrer Regierungen, handeln. Mit dieser Regelung - sie wird übrigens gleich gehalten für die Vertreter/innen in der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI - wird politischen Konzessionen an die staatlichen Interessen ein gewisser Riegel geschoben. Auch Staaten, die das Übereinkommen noch nicht unterschrieben haben, können ein sogenanntes „zusätzliches Mitglied“ in den Beratenden Ausschuss entsenden, welches über die gleichen Qualifikationen wie die ordentlichen Mitglieder verfügen muss. Diese Klausel war wohl als Anreiz zur Ratifizierung des Übereinkommens aufgenommen worden.⁶³ Am ehesten ist die Anlage des Beratenden Ausschusses mit demjenigen der Europäischen Sozialcharta vergleichbar, meint WECKERLING.⁶⁴ Auf alle Fälle kann der Ausschuss keine Individualbeschwerden entgegennehmen, weil solche im Rahmenübereinkommen an sich nicht vorgesehen sind.⁶⁵

Der Beratende Ausschuss nahm seine Tätigkeit im Sommer 1998 auf, entwickelte rasch eine Anleitung für die Abfassung der Staatenberichte⁶⁶ und gab sich ein Geschäftsreglement.⁶⁷ Sein Präsident Rainer HOFMANN hat in zwei Publikationen die Arbeit des Ausschusses ausführlich dargestellt.⁶⁸ Der Beratende Ausschuss kann von den Vertragsstaaten zusätzliche Informationen verlangen, von Einzelpersonen, nationalen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen weitere Auskünfte einholen und diese in seine Beurteilungen mit einbeziehen. Er kann von diesen Drittquellen gezielte Informationen einholen sowie Treffen mit Regierungsvertretern und den weiteren Organisationen und Personen abhalten. Dies hat sich zu einer eigentlichen Besuchspraxis in den Vertragsländern entwickelt.⁶⁹ Seinen Bericht (französisch: *avis*; englisch: *opinion*) gibt der Beratende Ausschuss dem Ministerkomitee und dem Vertragsstaat ab, welches dazu einen Kommentar (französisch: *commentaires*; englisch: *comments*) verfassen kann. Das Mitglied im Beratenden Ausschuss des gerade untersuchten Mitgliedstaats muss bei der Abstimmung über die Genehmigung der Stellungnahme über diesen Staat in den Ausstand treten.⁷⁰ Der Förderung einer unabhängigen Stellungnahme dient auch die Regel, dass kein Mitglied einer Arbeitsgruppe Staatsangehöriger eines Landes sein darf, von welchem es starke Verbindungen zu einer nationalen Minderheit im Berichtsstaat gibt⁷¹ (also z.B. kein ungarischer Vertreter in einer Arbeitsgruppe des Beratenden Ausschusses, der sich mit der Slowakei oder Rumänien befasst).

Das abschliessende Dokument bilden die oben erwähnten Schlussfolgerungen des Ministerkomitees, welche auch Empfehlungen an die Adresse des Vertragsstaates enthalten können. Alle diese Schlussdokumente werden veröffentlicht; sie sind heute auf der entsprechenden Website des Europarats⁷² einsehbar. Geplant ist, nach Beendigung der ersten Berichtsrunde aus den Ländern - diese ist im Sommer 2004 abgeschlossen worden - auch thematische Stellungnahmen zu verfassen⁷³, um die Anwendung und Auslegung der Rahmenkonvention zu vertiefen und Standards zu setzen. Dies soll in der allgemein üblichen Form von *general comments* geschehen. Nach WECKERLING hängt die Effizienz des Überwachungsmechanismus vom Zusammenspiel zwischen dem Beratenden

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ WECKERLING 1997, S. 606 f.

⁶⁵ Ebenda, S. 607; HOFMANN 2004, S. 54.

⁶⁶ Dokument des Europarats ACFC/INF (98)1.

⁶⁷ Dokument des Europarats ACFC/INF (98)2.

⁶⁸ HOFMANN, Rainer. The Work of the Advisory Committee under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, with Particular Emphasis on the Case of Germany. In: SCHEININ/TOIVANEN, Reeta (ed.). Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. Turku, Berlin 2004. S. 51-96.

⁶⁹ Der Beratende Ausschuss erhielt vom Ministerkomitee die generelle Erlaubnis, in der ersten Berichtsrunde Länderbesuche mit Treffen mit Regierungsstellen, Ombudsleuten, Richtern, Minderheitenorganisationen und anderen NGOs abzuhalten. (HOFMANN 2000, Abschnitt IV.) An der Konferenz zum fünften Jahr des Bestehens des Übereinkommens bemerkte HOFMANN, der Präsident des Beratenden Ausschusses, die Länderbesuche stellten eine neue Praxis in einem Monitoring Prozedere eines Menschenrechtsvertragswerks dar (HOFMANN 2003, S.3). S. auch HOFMANN 2004, S. 56. Allerdings ist anzumerken, dass ECRI bereits zum dritten Mal Länderbesuche durchführt und auch der Ausschuss der Sprachencharta Länderbesuche macht. S. Kap.8.4. und 8.5.

⁷⁰ Verfahrensregel 34, in Res. 97 (10).

⁷¹ HOFMANN 2000, Abschnitt IV.

⁷² www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities/

⁷³ HOFMANN 2000, Abschnitt IV.

Ausschuss und dem Ministerkomitee ab.⁷⁴ Der Präsident des Beratenden Ausschusses, Rainer HOFMANN, beklagt die lange Dauer, welche das Ministerkomitee benötige, bis es seine Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgebe.⁷⁵ Ein Ausweg sei, dass die Länder der Publikation der Meinung des Beratenden Ausschusses bereits vor der Veröffentlichung der Empfehlung des Ministerkomitees zustimmten, was vielerorts der Fall sei.⁷⁶

Im Detail gestaltet sich ein Berichtszyklus eines bestimmten Landes folgendermassen:

- Der erste Länderbericht muss bis ein Jahr nach Ratifizierung des Übereinkommens eingereicht sein.⁷⁷
- Der vom Ministerkomitee des Europarats eingesetzte Beratende Ausschuss überprüft die Angaben im Länderbericht eines Mitgliedstaats anhand eines eingehenden Aktenstudiums, aber auch mittels eines Besuchs im Mitgliedstaat, welcher auf Einladung des Berichtsstaats erfolgt. Während des Besuchs tritt die Delegation des Beratenden Ausschusses mit Behördenmitgliedern, Minderheitenangehörigen, unabhängigen Instanzen wie Ombudsleuten, mit NGOs usw. in Kontakt. Unter Umständen richtet der Beratende Ausschuss zusätzliche Fragen an den Mitgliedstaat, welche dieser in einem ergänzenden Text beantwortet.
- Der Beratende Ausschuss gibt eine schriftliche Stellungnahme (französisch: *avis*, englisch: *opinion*) an den Mitgliedstaat ab.
- Der Mitgliedstaat kann dazu einen Kommentar (franz.: *commentaire*; engl.: *comments*) abgeben.
- Der Beratende Ausschuss übermittelt dem Ministerkomitee seine Schlussfolgerungen (franz.: *conclusions*; Engl.: *conclusions*) und formuliert die Schlussempfehlungen des Ministerkomitees vor. Nicht in jedem Falle werden diese jedoch gesamthaft in die Resolution des Ministerkomitees aufgenommen.
- Das Ministerkomitee verabschiedet eine Resolution mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen, in welche es die hauptsächlichen Punkte aus den Schlussfolgerungen des Beratenden Ausschusses aufnimmt.⁷⁸ Die Resolution verweist im Weiteren konkret auf die Schlussfolgerungen des Ausschusses und lädt den Staat zu einem kontinuierlichen Dialog mit den Instanzen des Rahmenübereinkommens ein. Dies geschieht mit folgender Formel:

„2. Recommande que [nom de l'Etat Partie] tienne compte de manière appropriée des conclusions énoncées à l'alinéa 1 ci-dessus, ainsi que des divers commentaires figurant dans l'avis du Comité consultatif. 3. Invite le gouvernement de [nom de l'Etat Partie], conformément à la Résolution (97)10 : a. à poursuivre le dialogue en cours avec le Comité consultatif ; b. à tenir le Comité consultatif régulièrement informé des mesures qu'il aura prises pour donner suite aux conclusions et aux recommandations figurant aux alinéas 1 et 2 susvisés. »⁷⁹

⁷⁴ WECKERLING 1997, S. 608.

⁷⁵ S. Framework Convention Database, wo die entsprechenden Resolutionen oft noch fehlen.

⁷⁶ HOFMANN 2004, S. 59.

⁷⁷ Art. 25, Abs. 1 RÜ

⁷⁸ HOFMANN 2004, S. 60.

⁷⁹ Z.B in: Comité des Ministres. Résolution sur la mise en œuvre par la Suisse, Res CMN(2003)13.

4. Die Frage der Minderheitendefinition in bestehenden völkerrechtlichen Texten

4.1. Bemerkungen zur historischen Auslegung des Minderheitenschutzes

In der Literatur wird zumeist auf die Verträge des Völkerbundes als frühe Rechtsquellen des modernen Minderheitenschutzes verwiesen, die nach Beendigung des Ersten Weltkrieges in den Vordergrund des Interesses rückten.⁸⁰ In frühen Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs war von der faktischen „Existenz“ der Minderheiten die Rede, im Gegensatz zum blossen Willen zur Zugehörigkeit: so z.B. im Entscheid des IGH zu Minderheitenschulen in Oberschlesien von 1928.⁸¹

Eine neue Ära brach für den Minderheitenschutz mit der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte an. Der Minderheitenschutz wurde nun neu als im individuellen Menschenrechtsschutz enthalten verstanden.⁸² Im traditionellen Verständnis der Menschenrechtskonventionen der „Ersten und Zweiten Generation“ ist die Minderheit am besten durch Nichtdiskriminierung ihrer Mitglieder und die Beachtung ihrer individuellen Menschenrechte geschützt. Minderheitenangehörige können vom Diskriminierungsverbot, das in den meisten Folgepakten und -übereinkommen enthalten ist, profitieren, allerdings nur auf einer individuellen Basis. Einen engen thematischen Bezug zum Minderheitenschutz haben die folgenden Vertragswerke der UNO: Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1948); Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965); Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984); ILO-Konvention Nr. 169 zum Schutz der autochthonen Völker.⁸³

Hatte man längere Zeit angenommen, der Diskriminierungsschutz der Menschenrechtskonventionen genüge vollumfänglich für einen Minderheitenschutz, so lehrten Unterdrückung und Verfolgung von Minderheiten in Europa und in anderen Teilen der Welt, dass dem nicht so ist.⁸⁴ Laut KÄLIN ist der Minderheitenschutz, modern interpretiert, das Gegenstück zum Schutz der eigenen Identität.⁸⁵ Eine Herausforderung für das Völkerrecht ist der Anspruch auf territoriale Integrität der Nationalstaaten gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, welches sich wiederum unterscheidet von den Ansprüchen von Minderheiten auf eventuelle Autonomie oder weitläufige Selbstverwaltung innerhalb des Nationalstaates.⁸⁶

Die Menschenrechte sind nicht als kollektive oder Gruppenrechte formuliert. Für den Minderheitenschutz sind diese Aspekte jedoch von grosser Bedeutung. In neueren Interpretationen des Minderheitenschutzes rücken die einen Autoren die gruppenrechtlichen Aspekte der Minderheitenrechte in den Vordergrund, sozusagen als „Dritte Generation der Menschenrechtskonventionen“.⁸⁷ Andere Autoren bevorzugen die

⁸⁰ LERNER 1991 S. 11, nennt Verträge mit einzelnen Staaten, in welchen Minderheitenfragen behandelt wurden, Minderheitenschutzmechanismen in allgemeinen Friedensverträgen mit vier Ländern und Deklarationen verschiedener Staaten als Bedingung für ihren Beitritt in den Völkerbund.

⁸¹ Zitiert bei FENET 2000, S. 177: IGH Urteil vom 26.4. 1928, Serie AB, no. 29: Die Zugehörigkeit zu einer Minderheit sei „une question de fait et non de pure volonté“. S. auch den Entscheid des IGH zu Minderheitenschulen in Albanien von 1935, zitiert bei HOFMANN 1995, S. 18; PRITCHARD 2001, S.92 f.

⁸² KÄLIN 2000, S. 59.

⁸³ S. dazu MALINVERNI 1995, S. 538; allgemein SHAW 1992.

⁸⁴ KÄLIN 2000, S. 60.

⁸⁵ Ebenda, S. 58.

⁸⁶ Vgl. hierzu: THORNBERRY 1991; HEINTZE 1997; THÜRER 1996 und 1998; FENET/KOUBI/SCHULTE-TENCKHOFF 2000; SIMON 2000; HENRARD 2001; KRUGMANN 2004.

⁸⁷ S. dazu SCHODER 1999, S. 46ff. Kollektive Aspekte des materiellen Menschenrechtssystems. SCHODER spricht von kollektiv ausgerichteten Teilgehalten des Gleichheitsprinzips. Sie schreibt S. 46: „Die Einordnung des Minderheitenschutzes ins Menschenrechtssystem erlaubt es, bei der Ausarbeitung gruppenschützender Normen auf dem menschenrechtlichen Fundament aufzubauen. – Sodann wird die Inanspruchnahme bewährter völkerrechtlicher Kontrollmechanismen ermöglicht. –

stärkere Anlehnung an den Diskriminierungsschutz in den bestehenden Menschenrechtskonventionen und damit den Schutz von *vulnerable groups*⁸⁸ Eine gut fassliche, knappe Darstellung der aktuellen Problematik des Minderheitenschutzes, insbesondere in Bezug zu den Grundrechten, findet sich bei KÄLIN 2000:

„Die Politik des Minderheitenschutzes hat heute auf internationaler Ebene grosse Bedeutung erlangt. Besonders wichtig sind Bestrebungen, die Rechtsstellung indigener Völker zu verbessern. Die Konzepte des Minderheitenschutzes sind allerdings zu wenig ausgereift, um als Leitlinie für den Umgang mit dem Phänomen kultureller Pluralität in Einwanderungsgesellschaften dienen zu können. Dies hat nicht nur damit zu tun, dass sich die aktuelle Diskussion mit den ‚neuen‘, migrationsbedingten Minderheiten nicht oder nur am Rande beschäftigt, sondern auch mit der Tatsache, dass viele konzeptionelle Probleme nach wie vor einer Lösung harren. In doppelter Hinsicht lässt sich der Minderheitenschutz allerdings auch für unser Thema fruchtbar machen: - Aktuelle Diskussionen schärfen den Blick dafür, dass Minderheitenschutz mehr ist als die Summe der Verwirklichung individueller Grund- und Menschenrechte, es dafür aber nicht die Anerkennung kollektiver Rechte braucht, was ja voraussetzen würde, dass jede Minderheit als juristische Körperschaft konstituiert wäre. Es genügt, solche Rechte zugunsten von Minderheiten in je nach Gruppe differenzierter Weise zu handhaben, um ihre Angehörigen in ihrer kulturellen Identität zu schützen. In diesem Sinne besitzen vor allem die Religions- und Sprachenfreiheit eminent minoritätsbezogene Dimensionen. - In diesem Zusammenhang erlangt Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte besondere Bedeutung, einerseits als Verbot der kulturellen Assimilierung gegen den Willen der Betroffenen, andererseits als Auslegungsrichtlinie bei der Anwendung von Rechten wie der Vereinigungs-, Religions- und Sprachenfreiheit, welche Einwanderergruppen, die seit drei und mehr Generationen im Land sind und ihre kulturellen Traditionen weiterführen wollen, als verfestigte Minderheiten besonderen Schutz zukommen lässt.“⁸⁹

4.2. Bemühungen um eine Definition der Minderheit

Der Minderheitenschutz weist das Paradox auf, dass er über grosse Strecken hinweg ohne allseits verbindliche Definition auskommen muss. Zur Frage der Minderheitendefinition als wichtigem Element der Auslegung des Minderheitenschutzes gibt es eine umfangreiche Literatur.⁹⁰

KRUGMANN 2004 fragt sich, ob es überhaupt eine abschliessende Definition brauche, da die vorhandenen Definitionsversuche ja als Arbeitsgrundlage ausreichen. Er kommt aber zum Schluss:

„Aber ohne eine klare Minderheitendefinition ist es schwierig, im Einzelfall konkrete Entscheidungen zu treffen. Dann nämlich ist zu fragen, wer als Rechtssubjekt der behaupteten bzw. bestehenden Rechte gelten soll. Überdies eröffnet das Fehlen einer Definition einzelnen Staaten die Möglichkeit, die Existenz von Minderheiten in ihrem Hoheitsgebiet zu leugnen, um sich ihrer rechtlichen Bedingungen zu entziehen.“⁹¹

Konflikte zwischen Individual- und Gruppenrechten lassen sich unter Heranziehung etablierter und erhaltenswerter Wertparameter lösen. – Mit der Einordnung ins Menschenrechtssystem kann auch der Tendenz entsprochen werden, auch AusländerInnen (neue Minderheiten) ins Minderheitenschutzkonzept mit einzubeziehen.“ Weniger überzeugend ist SCHODER mit der Idee, dass dies nationale Menschenrechtsinstitutionen verwirklichen und kontrollieren könnten. Sie kommt dabei auch auf die Eidg. Kommission gegen Rassismus zu sprechen (s. SCHODER 1999, S. 116).

⁸⁸ Neustens SCHEININ/TOIVANEN 2004. S.auch: LERNER 1991. Ganz diesem Ansatz gewidmet ist Charlotte SCHODER. Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen. Diss. Zürich 1999.

⁸⁹ KÄLIN 2000, s. 66.

⁹⁰ Zu den klassischen Theoretikern gehören CAPOTORTI, ERMACORA, KYMLICKA, LERNER, SHAW, THORNBERRY. Im europäischen Kontext sind FENET, HEINTZE, HOFFMANN, KÄLIN, MALINVERNI, OXENKNECHT, PACKER/MINTTI, PRITCHARD, SCHODER, SCHULZE-FIELITZ, THÜRER, TÜRK und neuerdings KRUGMANN zu nennen.

⁹¹ KRUGMANN 2004, S.61.

Auch FENET 2000 misst der Definition der Minderheit grosse Bedeutung zu. FENET und PACKER beschreiben die Minderheitenidentität als hochkomplexes System von Beziehungen und Neuformierungen; diese Identität sei aber auch nicht so einfach festzuschreiben.⁹²

4.3. Art. 27 des UNO Paktes II zu den bürgerlichen und zivilen Rechten

Von einem eigentlichen Minderheitenschutz spricht Art. 27 UNO Pakt II zu den zivilen und bürgerlichen Rechten. Dieser Art. 27 UNO Pakt II ist heute, neben einer 1992 verfassten Deklaration der UNO-Vollversammlung, der wichtigste Textabschnitt zum Minderheitenschutz der Vereinten Nationen.⁹³

Art. 27 Pakt II lautet auf Englisch:

„In those States, in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.“⁹⁴

Die offizielle deutsche Version lautet: *„ In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“⁹⁵*

Die Formulierung ist als negatorisches Recht gestaltet. Art. 27 Pakt II ist als Individualgrundrecht formuliert, dessen Genuss den Angehörigen einer Minderheit nicht verweigert werden darf. Gruppenrechtliche Aspekte sind in der Formulierung *„gemeinsam mit anderen Angehörigen...“* enthalten. Wie HOFMANN 1995 betont, liegt eine Schwierigkeit der deutschen Übersetzung darin, dass sie das englische Verb *„exist“* nicht übersetzt.⁹⁶ Aus diesem *„where... exist“* kann jedoch die Anerkennung des Existenzrechts der Minderheit an sich abgeleitet werden. Andererseits ist damit die lange gefestigte Anwesenheit gemeint, was Zugewanderte, die sog. *„neuen Minderheiten“* von vornherein ausschliesst.⁹⁷ (S. auch Kap. 4.10.)

4.4. Konstitutive Elemente der Minderheitendefinition nach Capotorti

In einer Auslegung zu Art. 27 Pakt II führte Francesco CAPOTORTI 1975-1978 eine Untersuchung zu den Minderheiten in verschiedenen Ländern durch und erarbeitete eine

⁹² FENET 2000, S. 177; Auch: PACKER 1993, s. 42f.

⁹³ S. dazu z.B. MALINVERNI Giorgio. La Suisse et la protection des minorités (art. 27 Pacte II). In KÄLIN/MALINVERNI/Nowak. Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte. 2. erw. Aufl. Base/Frankfurt M. 1997, S. 233-251; OXENKNECHT, Renate. Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966. Frankfurt, Bern, 1988 (= Schriften zum Staats- und Völkerrecht 29).

⁹⁴ Zitiert bei HOFFMANN, S. 20.

⁹⁵ Völkerrechtliche Verträge, S. 183.

⁹⁶ HOFMANN 1995, S. 20.

⁹⁷ MALINVERNI 1997, S. 237.

⁹⁸ CAPOTORTI, Francesco. Etudes des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques. UN New York 1991.

Definition der Charakteristika solcher Minderheiten.⁹⁸ Diese interpretatorische Definition erlangte grossen Einfluss und wurde in späteren Dokumenten der Vereinten Nationen und auch des Europarats aufgenommen.⁹⁹ Sie lautet:

«A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language»¹⁰⁰

Seit der Definition von CAPOTORTI gelten folgende Elemente als konstitutiv für das Konzept einer Minderheit:

- Zahlenmässige Unterlegenheit
- Fehlen einer beherrschenden Stellung
- Ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenart
- Staatsangehörigkeit
- Solidaritätsgefühl und Gruppenidentität.¹⁰¹

Bei den ersten zwei Kriterien muss in einer bestimmten Situation geklärt werden, ob sich die zahlenmässige und politische Unterlegenheit auf das gesamte Territorium eines Staates beziehen muss, oder sich auch auf Regionen, Provinzen, Kantone beziehen kann: Die Südtiroler sind in ihrem Gebiet in der Mehrheit; die Frankophonen Schweizer stellen im Kanton Fribourg die Mehrheit, die deutschsprachigen Freiburger die Minderheit. Am weitesten gehen die Meinungen betreffend das Kriterium der Staatsangehörigkeit auseinander (s. Kap. 4.10. und Kap.7.1.).

4.5. Die Minderheitendefinition in der Erklärung der UNO-Vollversammlung von 1992

Ein neuerer Text der UNO zum Minderheitenschutz ist die *Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities*, welche am 18. Dezember 1992 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Beilage zur Resolution 47/135 angenommen wurde. Sie ist rechtlich nicht verbindlich, führt jedoch Art. 27 Pakt II fort.¹⁰² Art. 2, Abs. 1 enthält die Minderheitendefinition und lautet:

“Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (hereinafter referred to as persons belonging to minorities) have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, and to use their own language, in private and public, freely and without interference or any form of discrimination.”¹⁰³

Der darauf folgende Art. 1, Abs. 2 bezieht sich auf Partizipation am kulturellen, sozialen und öffentlichen Leben; Abs. 3 auf Teilnahme an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen; Abs. 4 auf die Assoziationsfreiheit und Abs. 5 auf freie Kontakte mit Minderheitenangehörigen in anderen Ländern – es ist also nicht nur von kulturellen und religiösen Rechten die Rede. Auch diese Erklärung enthält keine weitere Auslegung, spricht aber erstmals auch von *national minorities* neben den bereits bekannten Kriterien Ethnie, Religion, Sprache für *minorities*. Die Formulierung „*Declaration on the Rights of*

⁹⁹ S. KÄLIN 2000, S. 60.

¹⁰⁰ CAPOTORTI 1991 Para. 568, zitiert bei KRUGMANN 204, S. 58.

¹⁰¹ Nach KRUGMANN 2004, Kap. 2.

¹⁰² S. HOFMANN 1995, S.23-25; THORBERRY 1991, S. 36, Anm. 51.

¹⁰³ Zitiert bei HOFMANN 1995, Dokumentenanhang I, S.221-226.

Persons Belonging to...“ macht deutlich, dass hier die Minderheitenrechte als Individual- und nicht als Gruppenrechte konzipiert sind.

4.6. Art. 14 EMRK

Die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK erwähnt an einer Stelle die nationalen Minderheiten. Unter den verpönten Merkmalen für eine Diskriminierung nach Art. 14 EMRK ist auch die Zugehörigkeit zu einer „nationalen Minderheit“ aufgelistet:

„Art. 14 Verbot der Benachteiligung. Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden.“¹⁰⁴

Art. 14 EMRK stellt ein akzessorisch gewährtes Recht dar, d.h. das Diskriminierungsverbot beschränkt sich auf die durch die EMRK gewährten Rechte und Freiheiten. Das Diskriminierungsverbot kann deshalb nicht separat geprüft werden, sondern erscheint in den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für die Menschenrechte nur zusammen in Prüfung mit der Verletzung eines anderen Artikels der Konvention. Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit stellt ein verpöntes Merkmal für die Nichtgewährung eines EMRK-Rechts oder einer EMRK konformen Freiheit dar. Die EMRK ist individualrechtlich gestaltet und nicht auf kollektive oder Minderheitenrechte ausgerichtet.

Entscheidend für die Auslegung, ob eine Diskriminierung auf Grund der individuellen Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit erfolgt sei, sind die Urteile der Europäischen Menschenrechtskommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie das daraus abgeleitete *case law*. Klagen von Vertretern von Minderheiten wurden von der früheren Menschenrechtskommission, der Vorgängerin des Strassburger Gerichtshofes, mit der Begründung abgewiesen, die EMRK enthalte keine spezifischen Schutzrechte für Minderheiten.¹⁰⁵ Diese müssten sich zum Beispiel in einer Klage wegen Beeinträchtigung ihres traditionellen Lebensstils auf Art. 8 EMRK berufen. Zur neusten Rechtssprechung siehe Kap. 8. 1.

4.7. Minderheitendefinitionen in Dokumenten des Europarats vor 1995

Wie der vom Beratenden Ausschuss parallel zum Text des Rahmenübereinkommens 1994 verfasste Erläuternde Bericht festhält¹⁰⁶, befasste sich der Europarat seit seiner Gründung mit dem Schutz von Minderheiten in den europäischen Ländern. Eine der grossen Schwierigkeiten dabei war stets die Definition der (nationalen) Minderheiten.¹⁰⁷

1949, im ersten Jahr des Bestehens des Europarats, hielt die Parlamentarische Versammlung in einem Bericht ihres Ausschusses für Rechts- und Verwaltungsfragen die Bedeutung eines erweiterten Schutzes nationaler Minderheiten fest. 1961 empfahl die Parlamentarische Versammlung, in einem zweiten Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK einen Artikel einzufügen, welcher den nationalen

¹⁰⁴ Art. 14 EMRK, Völkerrechtliche Verträge, S. 139.

¹⁰⁵ HOFFMANN 1995, S. 33: Entscheid der Europäischen Menschenrechtskommission vom 3.10. 1983 betr. eine Klage von Samen gegen Norwegen betr. den Bau eines Staudamms in ihrem angestammten Gebiet.

¹⁰⁶ Für den historischen Abriss s. Erläuternder Bericht, Para. 1-9; BENOÎT-ROHMER 1995, S. 1-4.

¹⁰⁷ Umfassende Darstellungen bieten HOFMANN 1995; FENET, 2000 ; SCHULTE-TENCKHOFF 2000.

Minderheiten Rechte gewährleisten würde, die nicht in der EMRK enthalten waren.¹⁰⁸ Der Textvorschlag für den Artikel lautete:

*„Angehörigen einer nationalen Minderheit darf das Recht nicht verweigert werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe und in den Grenzen der öffentlichen Ordnung ihr eigenes kulturelles Leben zu führen, ihre eigene Sprache zu gebrauchen, eigene Schulen einzurichten und in der Sprache ihrer Wahl unterrichtet zu werden oder ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben“.*¹⁰⁹

Auffallend ist die Formulierung als negatorisches Recht. Zudem enthält der Text die später zum Standard gewordene Formulierung, die auf Rechte des Individuums zielt, welche einzeln oder in der Gruppe ausgeübt werden.

4.7.1. Der Entwurf einer Minderheitenkonvention der Venedig-Kommission von 1991

Die Definition im Entwurf zu einer Minderheitenschutzkonvention der Kommission des Europarats für die Entwicklung der Demokratie durch das Recht geht recht weit. Der entsprechende Art. 2 des Textentwurfs lautet:

- “1. For the purposes of this Convention, the term „minority“ shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State whose members, who are nationals of the State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language.*
- 2. Any group coming within the terms of this definition shall be treated as an ethnic, religious or linguistic minority.*
- 3. To belong to a national minority shall be a matter of individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice.”*¹¹⁰

Der schlanke Text sagt alles Wesentliche der CAPOTORTI-Definition aus, inkl. das Kriterium der Staatsangehörigkeit. Er hält sich an das UNO-Vokabular und lässt das Adjektiv „national“ in der Minderheitendefinition weg. Er betont zudem den Willen zur Wahrung der gemeinsamen Identität und die freie Wahl der Zugehörigkeit. Diese Definition hätte der Rahmenkonvention wahrlich gut angestanden. Zum Teil ist die Substanz aber dennoch in das Rahmenübereinkommen übergegangen.

4.7.2. Der Entwurf der Parlamentarischen Versammlung zu einem Zusatzprotokoll von 1993

Für ein Zusatzprotokoll zur EMRK ist eine genauere Definition der Rechtsträger und damit Klageberechtigten vor den Strassburger Organen unumgänglich. Der Entwurf der Parlamentarischen Versammlung enthält einen ganzen Absatz betitelt „Definition“. In Art. 1 des Zusatzprotokolls heisst es:

“For the purposes of this Convention the expression „national minority“ refers to a group of persons in a state who
a. reside on the territory of that state and are citizens thereof,

¹⁰⁸ Parliamentary Assembly, Rec 285 (1961).

¹⁰⁹ Erläuternder Bericht, Para. 1. Im französischen Original bei BENOÎT-ROHMER, S. 2: „Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignés par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion.“

¹¹⁰ HOFFMANN 1995, Dokumentenanhang IV, S. 242.

- b. maintain long standing, firm and lasting ties with that state,
- c. display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics,
- d. are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state,
- e. are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language.¹¹¹

Die potentielle Sprengkraft dieser Definition lag wohl in ihrer angedeuteten Akzeptanz von Gruppenrechten, insbesondere in der Formulierung „refers to a group of people in a state who...“.¹¹² Sie betont zudem die lange Beziehung zum Domizilstaat, ein Punkt, der in den von den Ländern formulierten Definitionen zum Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens wieder auftaucht. Auch unterscheidet der Text zwischen der Minderheitensituation bezogen auf das gesamte Territorium oder auf eine Region.

4.8. Fehlende Definition im Kopenhagener Abschlussdokument der KSZE von 1990

Das Abschlussdokument der Konferenz von Kopenhagen der KSZE geht weit in der langen Aufzählung substantieller Rechte der nationalen Minderheiten. Es enthält sich jedoch einer Definition. In Paragraph 31 heisst es, „Angehörige nationaler Minderheiten“ hätten das Recht, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam auszuüben. In Paragraph 32 wird die freie Wahl der Zugehörigkeit stipuliert. Die einzelnen Rechte sind aufgeführt, und es wird festgehalten, Angehörige nationaler Minderheiten sollten frei sein können von „jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden.“¹¹³

4.9. Minderheiten und „nationale“ Minderheiten

Der für die Minderheitenrechte bedeutsamste Text der Vereinten Nationen, Art. 27 UNO Pakt II, spricht von „Minderheiten“. In europäischen Dokumenten, so in der EMRK, im Rahmenübereinkommen und Vortexten dazu wird von „nationalen Minderheiten“ gesprochen. Man kann den Begriff „nationale Minderheit“ insgesamt dem europäischen Kontext zuordnen.¹¹⁴

Mit dem Adjektiv „national“ werden zwei Aspekte der Minderheit unterstrichen: 1. eine Minderheit, welche die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates besitzt und auf dessen Territorium lebt; 2. eine Minderheit, die in einem benachbarten Staat die Mehrheit bildet (so zum Beispiel die Ungarn in der Slowakei, die Albaner in Griechenland).¹¹⁵

HOFMANN 1995 unterscheidet die nationale Minderheit darin von der ethnischen Minderheit, dass erstere die staatstragende Mehrheit in einem Nachbarstaat bilde, letztere hingegen nicht. Der Begriff „ethnische Minderheit“ sei weiter gefasst als „nationale Minderheit“ und werde in der Rechtsprechung zu Art. 27 Pakt II auch in Richtung von „autochthones Volk“ interpretiert (*Fall Lovelace* - es ging um einen indianischen Stamm in

¹¹¹ Parlamentarische Versammlung Europarat, Rec. 1201 (93), zitiert bei HOFMANN 1995, Dokumentenanhang VI, S.257

¹¹² FENET 2000, S. 107 kommentiert: « Les Etats n'étaient d'accord ni sur le système de protection à établir, ni sur l'octroi éventuel de droits collectifs, ni sur la liste des droits à accorder. »

¹¹³ HOFMANN 1995, Dokumentenanhang, II, S. 226f.

¹¹⁴ S. auch BENOÎT-ROHMER 1995, S.8.

¹¹⁵ KÄLIN 2000, S. 59f.

Kanada; und *Fall Kitok* in Schweden – es ging um die Rechte von Samen).¹¹⁶ HOFMANN fügt hinzu, dass im Rahmen der KSZE (heute OSZE) und des Europarats mit „nationaler Minderheit“ im allgemeinen ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Minderheiten gemeint seien.¹¹⁷ Dies ist jedoch eine neuere Entwicklung, die frühere Definition war im oben geschilderten Sinne restriktiver.¹¹⁸ Heute unterscheidet sich der Begriff „nationale Minderheit“ im europäischen Kontext in der Tat nicht mehr gross von den Begriffen „ethnische Minderheit“ oder „Minderheit“, wie er in Gremien der Vereinten Nationen verwendet wird.

4.10. „Alte“ und „neue“ Minderheiten

Die völkerrechtlichen Rechtsquellen und viele Vertragsstaaten erklären die Staatsangehörigkeit für die Anerkennung als Zugehöriger/e zu einer Minderheit als unabdingbar. Eine andere Entwicklung geht dahin, auch zugewanderte Gruppen mit bereits längerer Tradition in einem bestimmten Staat als „neue Minderheiten“ in den Schutz mit einbeziehen zu wollen – unabhängig davon, ob sie Staatsangehörige seien oder nicht. Hier ist die Meinung, dass man nur mit diesem Konzept der Realität der Immigration gerecht werden könne.

Bei der Anwendung von Art. 27 Pakt II muss die Staatsangehörigkeit nicht unabdingbares Kriterium sein, zumal sich die sonstige Anwendung von Pakt II (mit Ausnahme von Art. 25) auf *alle* im Hoheitsgebiet anwesenden Personen – ungeachtet der Staatsangehörigkeit – bezieht.¹¹⁹

Der Text der Erklärung der UNO-Vollversammlung von 1992 (s. Kap. 4.5.) lässt sich dahin gehend auslegen, dass auch Personen mit langem, gefestigtem Aufenthalt ohne Staatsbürgerschaft geschützt sind. Dies ist wohl vor allem durch die doppelte Aufzählung von nationaler Minderheitenzugehörigkeit oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheit der Fall. Einen solchen Verzicht auf das Kriterium der Staatsbürgerschaft unterstreicht ein *General Comment* des UNO-Menschenrechtssausschusses vom April 1994.¹²⁰ KÄLIN und andere Autoren stützen diese Interpretation zu Gunsten der „neuen Minderheiten“ und möchten diese von der UNO auch so angewendet sehen, was jedoch (noch) nicht konsistent der Fall ist.¹²¹ KÄLIN 2000 diskutiert die neuen Ansätze und die erforderliche Dauer des Aufenthaltes der ehemals Zugewanderten in einem bestimmten Staat. Er befürwortet eine neuere Definition von SCHULZE-FIELITZ¹²², die etwa von drei Generationen ausgeht, um traditionelle Beziehungen zum Staatswesen feststellen zu können. KÄLIN 2000 schreibt:

„Diese Definition hat den Vorteil, dass sie objektive Merkmale (Unterscheidungskriterien sowie zahlen- und machtmässige Unterlegenheit) und subjektive Merkmale (auf Wahrung der Identität ausgerichtete Gruppengefühl) miteinander verbindet. Problematisch ist das Kriterium der Konstanz, da es darüber entscheidet, ob eine Minderheit aus dem Schutzbereich des Völkerrechts fällt, was Schulze-Fielitz für die Einwandererminderheiten bejaht (a.a.O. 139). Während m.E. am Kriterium einer verfestigten Anwesenheit festzuhalten ist, ist nicht einzusehen, warum bestimmte Kategorien von Migrantinnen und Migranten nicht bereits heute, jedenfalls aber schon in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren darunter fallen sollen: Das Kriterium der drei Generationen ist in Europa für viele wichtige Einwanderergruppen, die in den sechziger und siebziger Jahren zugezogen sind, wenn nicht bereits heute, so jedenfalls schon bald erfüllt. In diesem Sinn haben Menschen aus dem Maghreb in Frankreich oder

¹¹⁶ HOFMANN 1995, S. 21.

¹¹⁷ HOFMANN 1995, S. 14.

¹¹⁸ Kritisch beleuchtet SHAW 1992, S. 20-22, das frühere restriktivere Verständnis von nationaler Minderheit.

¹¹⁹ KRUGMANN 2004, S. 73.

¹²⁰ MALINVERNI 1995, S. 534f.

¹²¹ KÄLIN 2000, S. 59-61.

¹²² SCHULZE-FIELITZ 1995, S. 139.

*Flüchtlinge aus Tibet und Personen aus dem früheren Jugoslawien in der Schweiz ebenso ihren festen Platz in der Gesellschaft erlangt wie Türkinnen und Türken in Deutschland. Sie alle werden auf absehbare Zeit hier bleiben und bilden, soweit sie gleichzeitig ihr kulturelles Erbe bewahren und pflegen wollen, Minderheiten im Sinne obiger Definition, welche sich so optimal mit Art 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte verbinden lässt.*¹²³

KRUGMANN 2004 hält dagegen, Zugewanderte hätten ihren Minderheitenstatus – im Unterschied zu den alten territorialen Minderheiten, die u.U. durch die Verschiebung von Staatsgrenzen minorisiert worden seien – durch eigenes Handeln herbeigeführt und deshalb weniger Anspruch auf rechtlichen Schutz als Minderheit. Sie könnten sich aber jederzeit auf die Grund- und Menschenrechte berufen.¹²⁴

5. Die fehlende Definition nationaler Minderheiten im Rahmenübereinkommen

Das Rahmenübereinkommen verzichtet auf eine Definition der nationalen Minderheit. Wie der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen erklärt, war es nicht möglich, zu einer von allen Staaten des Europarats akzeptierten Definition der nationalen Minderheit zu gelangen:

*„Der CDDH und der DH-MIN zogen verschiedene Texte in Betracht, insbesondere den Vorschlag der Europäischen Kommission für die Entwicklung der Demokratie durch das Recht (der sogenannten Kommission von Venedig) für ein Europäisches Übereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, den österreichischen Vorschlag für ein Zusatzprotokoll zur EMRK, den in Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung enthaltenen Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK sowie andere Vorschläge. Diese Untersuchung mündete in den Bericht des CDDH an das Ministerkomitee vom 8. September 1993, in dem verschiedene in diesem Bereich mögliche Rechtsnormen sowie die Rechtsinstrumente genannt wurden, in denen sie niedergelegt werden könnten. Der CDDH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es in Bezug auf die Auslegung des Begriffs ‚nationale Minderheiten‘ keine Übereinstimmung gab.“*¹²⁵

Dies zeigen auch die Diskussionen, die unter den 32 Mitgliedern der Expertengruppe ad hoc, CAHMIN, welche den Vertragstext verfasste, stattfanden.¹²⁶

Es wurde deshalb insgesamt für das Rahmenübereinkommen ein pragmatischer Zugang gewählt: Das Rahmenübereinkommen überlässt die Definition, für welche Gruppen im entsprechenden Mitgliedstaat das Übereinkommen Geltung haben soll, den einzelnen Staaten, und setzt damit einen recht freien Rahmen:

*„Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass das Rahmenübereinkommen keine Definition des Begriffs ‚nationale Minderheit‘ enthält. Es wurde beschlossen, pragmatisch vorzugehen, gestützt auf die Erkenntnis, dass es gegenwärtig nicht möglich ist, zu einer Definition zu gelangen, die von allen Mitgliedstaaten des Europarats mitgetragen wird.“*¹²⁷

¹²³ KÄLIN 2000, S. 63.

¹²⁴ KRUGMANN 2004, S.92.

¹²⁵ Framework Convention, German Translation. Erläuternder Bericht Para. 4.

¹²⁶ BOILLAT 1995, S. 1284.

¹²⁷ Framework Convention, German Translation. Erläuternder Bericht Para. 12.

5.1. Grammatikalische Auslegung

Eine gute, wenn auch noch nicht ganz vollständige Auslegeordnung des Rahmenübereinkommens bietet die Datenbank, welche das *European Centre for Minority Issues ECMI* in einem vom Europarat geförderten Projekt erstellte.¹²⁸ Die zusammengestellten Quellen zeigen minutiös die einzelnen Textvarianten, die aufeinander folgen auf.

5.1.1. Die Definitionsfrage in der Präambel

Die Präambel schildert das Umfeld der Entstehung des Übereinkommens und bekräftigt den Willen zum Schutz der nationalen Minderheiten, wiederum ohne eine Definition geben.

Der Text der Präambel:

« [...] *Entschlossen, in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet das Bestehen nationaler Minderheiten zu schützen;*
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;
In der Erwägung, dass eine pluralistische und wahrhaft demokratische Gesellschaft nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten, sondern auch geeignete Bedingungen schaffen sollte, die es ihnen ermöglichen, diese Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln;
In der Erwägung, dass es notwendig ist, ein Klima der Toleranz und des Dialogs zu schaffen, damit sich die kulturelle Vielfalt für jede Gesellschaft als Quelle und Faktor nicht der Teilung, sondern der Bereicherung erweisen kann;
In der Erwägung, dass die Entwicklung eines toleranten und blühenden Europas nicht allein von der Zusammenarbeit zwischen den Staaten abhängt, sondern auch der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unter Achtung der Verfassung und der territorialen Unversehrtheit eines jeden Staates bedarf;
Im Hinblick auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Protokolle dazu;
Im Hinblick auf die den Schutz nationaler Minderheiten betreffenden Verpflichtungen, die in Übereinkommen und Erklärungen der Vereinten Nationen und in den Dokumenten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, insbesondere dem Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990, enthalten sind;
Entschlossen, die zu achtenden Grundsätze und die sich aus ihnen ergebenden Verpflichtungen festzulegen, um in den Mitgliedstaaten und in den anderen Staaten die Vertragsparteien dieser Übereinkunft werden, den wirksamen Schutz nationaler Minderheiten sowie der Rechte und Freiheiten der Angehörigen dieser Minderheiten unter Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der territorialen Unversehrtheit und der nationalen Souveränität der Staaten zu gewährleisten;
Gewillt, die in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze mittels innerstaatlicher Rechtsvorschriften und geeigneter Regierungspolitik zu verwirklichen –

Sind wir folgt übereingekommen: [...]»¹²⁹

Der Text nimmt auf die Vorgeschichte und die Vorläuferdokumente des Völkerrechts Bezug. Er bindet das Rahmenübereinkommen in die allgemeinen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte ein. Mit der Erwähnung der Toleranz und der regionalen Körperschaften weist er auf die Erklärung des Wiener Gipfeltreffens hin, welche ja zum Ausbau auch dieser Mechanismen im Europarat führte (s. Kap. 2.3.4.). Mit der

¹²⁸ European Centre for Minority Issues. The Framework Convention for the Protection of National Minorities Database. www.ecmi.de/doc/Coe_Project

¹²⁹ Framework Convention, German Translation, Präambel.

¹³⁰ Framework Convention, German Translation, Art. 1.

Formulierung, das Bestehen der nationalen Minderheiten gewährleisten zu wollen, anerkennt er ihr Existenzrecht und nähert sich damit dem Text von Art. 27 Pakt II.

5.1.2. Die Definitionsfrage in Art. 1 und 2 RÜ

In Artikel 1 RÜ wird von den nationalen Minderheiten als solche und den Individuen als den Angehörigen dieser Minderheiten gesprochen, welchen Rechte und Freiheiten zukommen:

„Artikel 1

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 Teil internationaler Zusammenarbeit dar.“¹³⁰

Artikel 1 bindet die Vertragsstaaten ins völkerrechtliche Regelwerk ein. Er verbindet den Minderheitenschutz mit dem Menschenrechtsschutz.

Art. 2 verpflichtet die Staaten, nach Treu und Glauben zu handeln. Diese beiden Artikel bilden ein Gegengewicht zur Definitionsfreiheit, welche die Staaten bezüglich des Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens auf ihrem Gebiet haben.

5.1.3. Die Definitionsfrage in Art. 3 RÜ

Der Text von Artikel 3 RÜ lautet:

« Artikel 3

1. Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.

2. Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und genießen.“¹³¹

Von Bedeutung ist nach Abs. 1 der freie Wille der persönlichen Entscheidung, zu einer Minderheit gehören zu wollen (oder auch nicht). PACKER 1993 hierzu:

“While membership of a minority is not established by birth or the nonsense of „features“, membership is established by free association in relation to a specific issue.“¹³²

Die freie Entscheidung und die Möglichkeit zur Registrierung der Gruppenzugehörigkeit hat wiederum einen Einfluss auf die statistische Erfassung der numerischen Stärke von Minderheiten (s. Kap. 7.3).

Im Unterschied zu Artikel 1 RÜ liegt hier die Betonung auf dem Genuss individuell gewährter Rechte: Die Formulierung lehnt sich an Art. 27 des UNO-Paktes II über die bürgerlichen und zivilen Rechte an und macht klar, dass es sich im Rahmenübereinkommen um Rechte handelt, welche vom Individuum wahrgenommen

¹³¹ Framework Convention, German Translation, Art. 3. Gleiche Quelle auch für die im Folgenden aufgezählten Artikel des Rahmenübereinkommens.

¹³² PACKER 1993, S. 43.

werden. Rechtsträger ist somit der/die Angehörige einer nationalen Minderheit. Der Bezug zu den individuellen Menschenrechten der UNO-Konventionen ist festgeschrieben. Deutlich wird aber auch der Aspekt der Gruppenrechte in der Formulierung, dass die Rechte allein oder in Gemeinschaft mit anderen wahrgenommen werden können.

5.1.4. Die Definitionsfrage in Art. 4-19 RÜ

Der nächste Abschnitt ist den von den Staaten zu gewährenden Rechten gewidmet. Hier wird durchgehend von den „Angehörigen einer nationalen Minderheit“ gesprochen, deren Diskriminierung auf Grund dieser Zugehörigkeit verboten ist (Art. 4, Abs. 1 RÜ) und denen Schutz vor Diskriminierung zukommt (Art. 6, Abs. 2 RÜ), denen positive Massnahmen zugute kommen sollen (Art. 4, Abs. 2 RÜ), denen Bedingungen zur Pflege ihrer Kultur und Bewahrung ihrer Identität gewährt werden sollen (Art. 5 RÜ) etc. (s. Anm. 131)

5.1.5. Die Definitionsfrage in Art. 20-32 RÜ

Die Definitionsfrage kommt an zwei Stellen von Abschnitt III und IV des Rahmenübereinkommens Bedeutung zu. Art. 20 RÜ verpflichtet die Angehörigen von Minderheiten, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer (ob Mehrheit oder Minderheit) zu achten. Art. 21 RÜ stellt fest, dass die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens nicht so auszulegen seien, dass man daraus eine Handlung ableiten könnte, welche den Grundsätzen des Völkerrechts, der Gleichheit, territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Staaten zuwiderlaufe. Damit wird Autonomiebestrebungen und Sezessionsgelüsten von Minderheiten, aber auch unstatthafter Einmischung von Nachbarstaaten zu Gunsten von Minderheiten ein Riegel geschoben.¹³³ In Art. 30, Abs. 1 wird den Staaten überlassen, eine territoriale Definition des Anwendungsbereichs des Rahmenübereinkommens zu bestimmen. (s. oben Anm. 131).

5.2. Die Definitionsmacht der beitretenden Staaten

Die fehlende Definition der nationalen Minderheit im Rahmenübereinkommen führte dazu, dass bereits bei der Unterschrift oder der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens von den im Jahre 2000 gezählten 34 Mitgliedstaaten deren 14¹³⁴ Erklärungen abgaben, in welchen sie festlegten, auf welche nationale Minderheiten auf ihrem Territorium das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten Geltung haben sollte oder nicht.

Folgende Staaten gaben eine solche Erklärung (Stand Januar 2002) ab: Aserbaidschan; Bulgarien; Dänemark; Deutschland; Estland; Liechtenstein; Malta; Mazedonien; Österreich; Polen; Russland; Schweden; Schweiz; Slowenien.

Die abgegebenen Erklärungen sind nach ihrem Inhalt zu unterscheiden in:

- a) Erklärungen, die eine allgemeine juristische Definition der nationalen Minderheit im entsprechenden Land, jedoch keine abschliessende Aufzählung enthalten:

¹³³ Zu Autonomie und Sezession s. insbesondere THÜRER 1996 ; 1998.

¹³⁴ Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens am 16. Januar 2002, publiziert im AS 2002, S. 2640.

Estland; Schweiz; Mazedonien; Österreich; Polen; Luxemburg (s. auch unter c). Hier werden als Kriterien genannt: numerische Minderheit; wohnhaft auf dem Territorium; lange Verbundenheit und lange dauernde Anwesenheit; unterscheidbare ethnische, kulturelle, religiöse und sprachliche Identität;

b) Erklärungen, die eine Aufzählung der vom Rahmenübereinkommen betroffenen nationalen Minderheiten in dem Staat enthalten: Dänemark; Deutschland; Mazedonien (s. auch oben); Schweden; Slowenien. Hier gibt es Staaten, welche ausdrücklich Gruppen von der Minderheitenzugehörigkeit ausschliessen (Deutschland und Slowenien);

c) Erklärungen, es gebe keine Minderheiten auf dem staatlichen Territorium: Liechtenstein; Luxemburg; Malta.

d) Erklärungen anderen Inhalts: Aserbeidschan, Bulgarien: Die Ratifikation und die Durchführung des Rahmenübereinkommens schliesst nicht das Recht ein, die territoriale Unversehrtheit oder Souveränität des Staates zu verletzen; Russland: Niemand habe das Recht, einseitige Definitionen vorzunehmen. Es widerspreche dem Rahmenübereinkommen, wenn Personen, die ihren Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats hätten, willkürlich die Staatsangehörigkeit entzogen werde.¹³⁵

5.3. Die Rechtsnatur der Erklärungen der Staaten

Die Rechtsnatur dieser Erklärungen – ob sie im Sinne eines Vorbehalts rechtlich bindende Bedeutung haben oder nicht – ist nicht abschliessend geklärt.¹³⁶ Der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens interpretiert sie *nicht* als Vorbehalte mit abschliessender Rechtsgültigkeit¹³⁷. Damit wird Folgendes erreicht: 1. dass der Beratende Ausschuss eine eigene Auslegung, wer Rechtsträger des Übereinkommens sei, in das Überwachungsverfahren einbringen kann (und dies auch tut, s. unten); und 2. dass den Staaten die Möglichkeit gegeben ist, im Verlaufe der Zeit die einmal abgegebene Erklärung zu revidieren.

Alle Staaten, auch jene, die keine Erklärung abgaben, müssen im ersten Teil ihres Staatenberichts oder unter Art. 3 RÜ deklarieren, auf wen und welche Gruppen sie das Rahmenübereinkommen als gültig erachten. Allerdings ist diese Deklarationsbefugnis der Staaten an die Bedingung geknüpft, dass die einschränkende Bestimmung nicht dem Geist der Konvention zuwiderläuft. Zudem stipuliert die Präambel und Art. 1 RÜ, der Minderheitenschutz sei teil des allgemeinen internationalen Menschenrechtsschutzes.¹³⁸ Art. 3 stellt der Definitionsmacht der Staaten die Selbstdefinition des Individuums entgegen.¹³⁹ Die Tatsache, dass eine Mehrheit der beitretenden Staaten keine Erklärung abgegeben habe, beweise, dass die Anwendung des Rahmenübereinkommens nicht von der Definition der Staaten abhängt, schreiben FROWEIN/BANK 1999¹⁴⁰, und folgern:

¹³⁵ Geltungsbereich des Übereinkommens am 16. Januar 2002. Publiziert in AS 2002, S. 2640-2644. Siehe dazu in ausführlicher Form: FROWEIN/BANK 1999.

¹³⁶ Laut FROWEIN/BANK 1999, S. 653f.: „... whether they must be interpreted as reservations or as interpretative declarations which do not modify the legal effect of a treaty for the State party. More over the distinction is also crucial for the work of the bodies entrusted with the monitoring of the implementation by member States: these bodies must strictly respect valid “reservations” declared by a member State whereas “interpretative declarations” may be taken into account when pondering on questions of interpretation without binding the monitoring bodies in any respect.“

¹³⁷ S. Kommentar zur Wiener Vertragsrechtskonvention: „Eine der großen Schwierigkeiten bei diesem Vorhaben ist die Unterscheidung zwischen Vorbehalten und interpretativen Erklärungen. Letztere sind von der Wiener Vertragsrechtskonvention zwar nicht ausdrücklich geregelt, aber da die Art der Formulierung oder Bezeichnung einer Erklärung nicht von Belang ist, fallen wohl ein Großteil sogenannter interpretativer Erklärungen unter die Vorbehaltsbestimmungen der Wiener Vertragsrechtskonvention.“ Quelle: <http://members.yline.com/~waltergehr/ver/rahmen2.html>

¹³⁸ FROWEIN/BANK 1999, S. 657 und oben Art. 1 RÜ.

¹³⁹ Ebenda und oben Art. 3 RÜ.

¹⁴⁰ FROWEIN/BANK 1999, S. 657f.

¹⁴¹ Ebenda, S. 660.

„It therefore must be assumed that the declaring States aimed not at limiting the application of the treaty but at clarifying its scope. This indicates that they wished to declare their understanding of the Convention by specifying those groups to which they intended to apply the Convention without, however, aiming at the exclusion of any other group from the outset. Member States have an interest in clarifying to which groups national efforts for implementing the Convention shall apply according to their understanding of the Convention. Therefore, it is to be assumed that the declarations pertaining to the definition of national minorities must be interpreted as „interpretative declarations“.¹⁴¹

Es wird im Verlaufe dieser Arbeit zu untersuchen sein, ob der Beratende Ausschuss mit seiner durchgehenden Praxis der Nachfrage nach weiteren Personengruppen, welche in Genuss des Schutzes des Rahmenübereinkommens kommen könnten, über das oben geschilderte Konzept von FROWEIN/BANK hinausgeht. Eine besondere Kategorie bilden jene Staaten, die zwar dem Rahmenübereinkommen beigetreten sind, jedoch die Existenz nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium bestreiten (es sind dies Liechtenstein, Luxemburg und Malta). Hier stellt sich die Frage, ob eine solche Verneinung der Existenz nationaler Minderheiten die Ratifizierung nichtig machen würde. FROWEIN/BANK 1999 dazu :

„...Declarations of the type submitted by Liechtenstein, Luxembourg and Malta must be very carefully interpreted and only in plainly clear cases the ratification can be considered invalid.... The fact that none of these States has displayed any tendency not to regard itself as a State party to the Convention ever since its ratification confirms the conclusion that these declarations constitute 'interpretative declarations'.“¹⁴²

Eine Erklärung eines Staates, welche willkürlich eine existierende Minderheit vom Schutz des Abkommens ausschliesse, würde Art. 2 RÜ, Handeln nach Treu und Glauben, und zudem Art. 19, Abs. c der Wiener Konvention über das Recht der Verträge widersprechen.¹⁴³

6. Die Definitionsfrage im Ersten Berichtszyklus des Rahmenübereinkommens

Der erste Berichtszyklus des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten war im Sommer 2004 abgeschlossen. Mit einigen wenigen Ländern stand man im Frühsommer noch in der Ersten Berichtsrunde, da sie ihre überfälligen ersten Berichte erst 2004 einreichten, so Bosnien-Herzegowina und Bulgarien. Die Bedeutung der Definitionsfrage der nationalen Minderheit lässt sich aber insgesamt zum heutigen Zeitpunkt am ersten Berichtszyklus des Übereinkommens verfolgen.

Mit der Frage der Definition der nationalen Minderheit wird auch der Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens, wie ihn der jeweilige Staatenbericht umreisst, konkretisiert. Diesem Aspekt wird deshalb im Überwachungsmechanismus hinlänglich Raum gegeben. In

¹⁴² Ebenda, S. 661, Anm. 34. .“

¹⁴³ Ebenda, S. 665. Wiener Konvention über das Recht der Verträge, 1969: „Artikel 19 Anbringen von Vorbehalten: Ein Staat kann bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder beim Beitritt einen Vorbehalt anbringen, sofern nicht a) der Vertrag den Vorbehalt verbietet; b) der Vertrag vorsieht, dass nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört, oder c) in den unter lit. a oder b nicht bezeichneten Fällen der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist.“ Quelle: <http://members.yline.com/~waltergehr/ver/rahmen2.html>

einem ersten Schritt geschieht dies in der Anleitung des Beratenden Ausschusses zur Abfassung der Länderberichte von 1998.¹⁴⁴ In Para. 3 dieser Anleitung heisst es:

« La première (partie I) doit comprendre une introduction sur la manière dont la Partie a cherché à mettre en œuvre la Convention-cadre. L'introduction doit viser à donner un aperçu global cohérent et un cadre permettant de comprendre les renseignements particuliers donnés dans la seconde partie (partie II). Seront donc inclus dans la partie I :

- une (des) déclaration(s) générale(s) récente(s) sur la politique de l'Etat concernant la protection des minorités nationales ;*
- des informations sur le statut du droit international dans l'ordre juridique interne ;*
- des informations sur le caractère unitaire ou fédéral du pays ;*
- un bref aperçu de l'évolution pertinente de l'histoire du pays ;*
- des informations se rapportant à la situation démographique dans le pays ;*
- des informations sur l'existence de « minorités au sein de minorités » dans certaines régions ;*
- des données économiques fondamentales, telles que le produit intérieur brut (PIB) et le revenu par habitant.*

[...] »¹⁴⁵

Im Weiteren verortet sich die Definitionsfrage im Überwachungsmechanismus spezifisch in Art. 3 RÜ. Zu diesem Artikel verlangt die Anleitung zur Berichterstattung, verfasst 1998 vom Beratenden Ausschuss, von den Staaten Folgendes:

„Description. En donnant des informations relevant de cette catégorie, veuillez aussi répondre à la question suivante :

Existe-t-il des groupes linguistiques ou ethniques (qu'ils soient constitués de ressortissants ou de non-ressortissants vivant dans le pays) qui ne sont pas considérés comme étant une minorité nationale ? Si tel est le cas, veuillez fournir des informations sur les différents points de vue à ce sujet.

Cadre juridique. Outre les informations devant être données, veuillez répondre aux questions suivantes :

la notion de minorité nationale a-t-elle reçu une définition juridique en droit interne ou la loi énumère-t-elle les groupes reconnus comme minorités nationales. Si oui, dans quels textes ? Infrastructures d'Etat. Une institution gouvernementale est-elle chargée de collecter des données démographiques ? Si oui, donnez des informations complètes. (Mesures prises)

Faits. Outre les informations devant être données, veuillez répondre aux questions suivantes : A qui les dispositions de la Convention-cadre ont-elles été appliquées ?

Veuillez donner des informations sur le nombre de personnes concernées et la zone qu'elles occupent et dire comment ces données ont été collectées. »¹⁴⁶

Diesem Schema entsprechend platzieren die Mitgliedstaaten ihre individuelle Definition der Begünstigten der Rahmenkonvention im Einleitenden Kapitel oder unter Art. 3 RÜ.

Die Anleitung des Beratenden Ausschusses fragt explizit, ob es sprachliche oder ethnische Gruppen gebe, die *nicht* als nationale Minderheiten betrachtet würden, und wünscht auch Informationen über diese zu erhalten (s. Kap. 5.2.-8. und 6.1). Beachtenswert ist, dass ausdrücklich auch von Nichtstaatsangehörigen gesprochen wird.

Für seine Stellungnahme zu den Länderberichten hat der Beratende Ausschuss Standardformulierungen entwickelt, mit welchen er auf die Definitionsfrage eingeht. Diese lauten zu Art. 3 RÜ:

« Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les Etats parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument. La position du [gouvernement hongrois] est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

Si le Comité consultatif note d'une part que les parties disposent d'une marge d'appréciation à cet égard pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate d'autre part

¹⁴⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Schéma pour les rapports devant être soumis conformément à l'article 25, Para.graph1, de la Convention –cadre pour la protection des minorités nationales (adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998, lors de la 642 réunion des Délégués des Ministres). Conseil de l'Europe, ACFC/INF (1998) 001.

¹⁴⁵ Schéma 1998, Para. 3.

¹⁴⁶ Schéma 1998, Art. 3 Convention-cadre.

que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

Pour cette raison, le Comité estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre aucune distinction de ce type. En outre, il considère qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

Le Comité consultatif se félicite que le Rapport fasse référence à l'existence d'autres groupes que le gouvernement ne considère pas, à ce stade, comme protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article. Il est d'avis que les autorités [hongroises] devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées. »¹⁴⁷

Der grösste Teil des oben zitierten Textes (ausser der Erwähnung der ungarischen Regierung, hier in eckigen Klammern) aus der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zum ungarischen Länderbericht kommt regelmässig in den Stellungnahmen zu den Berichten betr. Art. 3 RÜ vor und bildet so konstante Praxis des Überwachungsmechanismus.

6.1. Die Definitionsfrage im Überwachungsmechanismus einzelner Länder

Im Folgenden wird der Dialog untersucht, welche sich im Ersten Berichtszyklus zur Definitionsfrage zwischen dem Mitgliedstaat und dem Beratenden Ausschuss entwickelt. Relevant sind in den Länderberichten die Textteile „Allgemeiner Teil“ und zu Art. 1-3 des Rahmenübereinkommens. Die weiteren Sachverhalte der Anwendung und Umsetzung der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens wie zum Beispiel Nichtdiskriminierung, Gewährung der Religions- und anderer Freiheiten usw. sind nicht Gegenstand dieser Arbeit. Mit der Wahl der folgenden Länder: Schweiz (stark föderalistisch), Schweden (repräsentiert den skandinavischen Ansatz), Deutschland (Konzept des Staatsvolks), Ungarn (Osteuropa, Land mit stark entwickeltem Minderheitenkonzept), Slowakei (Osteuropa, mit grösserer Roma-Bevölkerung) und Liechtenstein und Malta (beide Länder erklären, keine nationalen Minderheiten zu haben, verhalten sich aber im Berichtsprozedere unterschiedlich) scheint eine gewisse Übersicht gewährleistet.

Auf der Website des Rahmenübereinkommens des Europarats¹⁴⁸ sind die folgenden Dokumente für den ersten Berichtszyklus abrufbar: Länderberichte der Vertragsstaaten, Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses dazu, Kommentar des Mitgliedstaats und abschliessende Resolution des Ministerkomitees.

¹⁴⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Avis sur la Hongrie, ACFC/INF/OP/I (2001)004, Para. 11-14. Parallele oder leicht variierte Formulierung z.B. in der Stellungnahme zu Schweden: Comité consultatif. Avis sur la Suède, ACFC/INF/OP/I/2003)0006, Para. 13-14 ; in der Stellungnahme zur Schweiz : Comité consultatif. Avis sur la Suisse, ACFC/INF/OP/I(2003)007, Para.17-19.

¹⁴⁸ http://www.coe.int/T/f/Droits_de_l'Homme/minorites

6.2. Schweiz

6.2.1. Erklärung

Die Schweiz gehört zu den Ländern, welche eine Erklärung bei Ratifizierung des Rahmenübereinkommen abgegeben hatten. Sie lautet:

„Die Schweiz erklärt, dass in der Schweiz nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen sind, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.

Die Schweiz erklärt, dass die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens, die den Gebrauch der Sprache im Verhältnis zwischen Einzelpersonen und Verwaltungsbehörden regeln, unbeschadet der von der Eidgenossenschaft und den Kantonen bei der Festlegung der Amtssprachen angewandten Grundsätze gelten.“¹⁴⁹

Erstmals geht die Schweiz damit über die traditionelle Definition der territorialen Sprachminderheiten hinaus. Die zum Rahmenübereinkommen eingereichte Erklärung der Schweiz hebt sich auch stark von der 1978 der UNO für den CAPOTORTI-Bericht abgegebenen Schilderung ab. Damals lieferte die Schweiz einen Text, welcher die vier Sprachgruppen, verteilt auf vier Territorien, sowie die Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen erläuterte, ergänzt durch Angaben zur Konfession. Von Minderheiten war damals gar nicht die Rede. Ungewöhnlich mutet aus heutiger Sicht die damalige Aussage für den CAPOTORTI-Bericht an, jeder Kanton habe eine offizielle Sprache: Deutsch, Französisch oder Italienisch.¹⁵⁰ Im Ersten Länderbericht zum Rahmenübereinkommen geht die Schweiz nun in viel differenzierterer Form auf die Sprachminderheiten auch in den einzelnen Kantonen ausführlich ein.¹⁵¹

Die Schweizer Erklärung zum Rahmenübereinkommen hält nicht abschliessend fest, welche Gruppen mit „nationaler Minderheit“ gemeint sind und zum jetzigen Zeitpunkt dazu gehören. Sie gibt eine völkerrechtlich relevante, aber offene Definition und lässt damit eine zukünftige neue Auslegung, wer die Begünstigten des Rahmenübereinkommens sein können, zu. Entsprechend dem Wortlaut der Dokumente der Vereinten Nationen (Bericht CAPOTORTI, Art. 27 von Pakt II) wird neben der Vorbedingung der Staatsbürgerschaft die lange Anwesenheit und der Wille zur Bewahrung von Sprache, Kultur, Tradition im Sinne der Wahrung der eigenen Identität genannt. Die Elemente dieser Definition, die auch von

¹⁴⁹ Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Vorbehalte und Erklärungen. SR 0.441.1, AS 2002 2643.

¹⁵⁰ „Suisse. En Suisse, d'après le recensement de la population de 1970, 74,50 S.100 des citoyens suisses ont comme langue maternelle l'allemand, 20.12 S.100 le français, 4 S.100 l'italien, 1 S. 100 le romanche. Cependant, bien que l'allemand soit la langue de près des trois quarts de la population, la Suisse comprend quatre régions linguistiques correspondant à la langue des différents groupes linguistiques susmentionnés. Chacune de ces langues a été déclarée langue nationale. Le pays est divisé en cantons et demi-cantons ; le territoire de la plupart des cantons fait partie d'une des quatre régions linguistiques de la Suisse. Chaque canton a une langue officielle : allemand, français ou italien. Il convient d'indiquer que dans chacun des cantons suisses un groupe linguistique possède une forte majorité, et sauf dans trois canton, cette majorité représente au moins 77 S. 100 de la population cantonale. – En ce qui concerne les groupes religieux, 55 p. 100 des citoyens suisses sont protestants, 43 p. 100 catholiques romains et 00,2 p 100 israélites. On notera cependant que les protestants sont en majorité dans 13 cantons et les catholiques dans 12. » CAPOTORTI 1991, Para. 118.

¹⁵¹ Rapport Suisse, Para. 21 ; 22ff.

¹⁵² Rapport Suisse, Para. 98 : « Compte tenu du fait que la Convention-cadre elle-même ne définit pas la notion de minorité nationale, la Suisse a fait une déclaration à l'occasion de la ratification de celle-ci, précisant ainsi son interprétation relative à la notion de minorité nationale. Au fond, cette déclaration s'appuie sur des propositions par des groupes de travail au niveau international. » Und dazu Anmerkung 116 : « La définition donnée par la Suisse dans sa déclaration reprend ainsi les éléments de la définition du concept de « minorité nationale » figurant dans l'article premier du protocole additionnel de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 1^{er} février 1993. Elle s'inspire aussi de l'article 2, Paragraphe 1, du projet de Convention européenne pour la protection des minorités du 4 mars 1991 élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit. La définition retenue correspond ainsi à la conception de la notion de « minorité nationale » prévalant dans la majorité des autres pays européens. »

den europäischen Gremien aufgenommen worden waren, sind integrierter Bestandteil der Schweizer Erklärung zum Rahmenübereinkommen.¹⁵²

Die Schweiz wendet das Rahmenabkommen auf „Gruppen von Personen an“, d.h. es sind keine kollektiven Rechte vorgesehen, sondern die Ausübung individueller Rechte „in Gemeinschaft mit anderen“, wie es das Rahmenübereinkommen vorsieht. Indem die Minderheitensituation nicht nur auf das ganze Territorium der Schweiz, sondern auch auf einzelne Kantone bezogen wird, gilt das Rahmenübereinkommen in der Schweiz auch für „*minorités au sein de minorités*“, wie es im Fragenkatalog der Anleitung von 1998 des Beratenden Ausschusses heisst.¹⁵³ Tatsächlich legte der Ausschuss in seiner Stellungnahme zum Schweizer Bericht ein besonderes Augenmerk auf die Sprachsituation der Deutschfreiburger und der deutschsprachigen Walliser.¹⁵⁴

Mit dem letzten Satz der Erklärung pocht die Schweiz auf das verfassungsmässig festgelegte Territorialprinzip, einen Grundpfeiler des Schweizer Föderalismus, und stellt dieses vor die Anwendung der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens das Supremat. Dies ist ein Punkt, welchen der Beratende Ausschuss nicht unwidersprochen lässt (s. unten Kap. 6.2.3.).

6.2.2. Länderbericht

Im Allgemeinen Teil des Ersten Berichts stellt die Schweiz die Rolle des Föderalismus zum Schutze der Minderheiten dar.¹⁵⁵ Der Text spricht hier auch von den religiösen Minderheiten:

*« Parmi les minorités religieuses, mentionnons notamment la minorité musulmane, qui réunit 2,2% de la population, la minorité chrétienne orthodoxe qui réunit 1% de la population et la minorité israélite qui réunit 0.3% de la population et qui a une longue tradition en Suisse. »*¹⁵⁶

Mit der Formulierung „*notamment*“ wird einerseits klar gemacht, dass die jetzt genannten Gruppen keine abschliessende Aufzählung bilden. Mit der Erläuterung zur jüdischen Gemeinschaft, „*qui a une longue tradition en Suisse*“, nimmt der Bericht die in der Erklärung verwendete Formel auf. Nach der in der Erklärung abgegebenen Definition ist somit die jüdische Gemeinde der Schweiz in den Schutz nationaler Minderheiten mit eingeschlossen, die anderen erwähnten Minderheitenreligionen jedoch nicht. Dies ungeachtet der Tatsache, dass die muslimische Bevölkerung der Schweiz numerisch bedeutend grösser ist (s. unten die Nachfrage des Beratenden Ausschusses und die nachgelieferte Antwort der Schweiz dazu).

Was die Jenischen/Fahrenden betrifft, so spricht der Schweizer Länderbericht im Allgemeinen Teil von den

*« gens du voyage de nationalité suisse: Quant à la minorité des gens du voyage de nationalité suisse, elle comprend, selon les estimations, entre 25'000 et 30'000 personnes, parmi lesquelles environ 4000 à 5000 ont conservé un mode de vie nomade ou semi-nomade. La grande majorité des gens du voyage de nationalité suisse se considèrent de souche Jenish, bien que certains s'apparentent aux Sintî ou au Roma. »*¹⁵⁷

In einem Gutachten untersuchte das Bundesamt für Justiz die Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit¹⁵⁸ und stützte sich dabei auf eine Rechtsvergleichende Abklärung über die verfassungsrechtliche Stellung der

¹⁵³ Schéma 1998, Para. 3.

¹⁵⁴ Avis Suisse, Para. 21 et alt

¹⁵⁵ Rapport Suisse, Para. 6, S. 7.

¹⁵⁶ Rapport Suisse, Para. 23, S. 11.

¹⁵⁷ Rapport Suisse, Para. 24, S. 11.

¹⁵⁸ Eidg. Justiz- und Polizeidepartement. Bundesamt für Justiz. Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit. 27. März 2002.

Fahrenden im europäischen Rechtsraum des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung.¹⁵⁹

Zu Art. 3 RÜ zählt der Erste Länderbericht der Schweiz zuerst die Sprach- und Religionsminderheiten („*minorités linguistiques, minorités religieuses*“) in ihrer numerischen Verteilung auf, ohne dass eine weitere Unterscheidung vorgenommen wird, wer unter dem Schutz des Rahmenübereinkommens stehe, und wer nicht.¹⁶⁰ Der Bericht kommt dann unter dem Titel „*Autres minorités*“ auf die Fahrenden zu sprechen:

„La Convention-cadre peut également être appliquée en Suisse à d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme les gens du voyage.“¹⁶¹

Zur stets gestellten Frage über die rechtliche Grundlage der Definition nationaler Minderheiten im Mitgliedstaat äussert sich der Schweizer Bericht wie folgt :

„Il n'existe, dans la Constitution fédérale, aucune disposition spécifique protégeant les minorités en tant que telles. Celles-ci sont néanmoins protégées indirectement, par le système politique ainsi que par la garantie sans discrimination de leurs droits constitutionnels. Certaines libertés constitutionnelles revêtent par ailleurs une importance particulière pour la protection des minorités nationales. Ainsi en va-t-il par exemple de la liberté de la langue, ou encore de la liberté de conscience et de croyance.“¹⁶²

In Para. 100 und ff. bestimmt der Bericht den Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens in der Schweiz:

« Il ressort de cette définition que la Convention-cadre peut être appliquée en Suisse aux minorités linguistiques nationales, mais aussi à d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme les membres de la communauté juive ou les gens du voyage. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. Chaque personne concernée a le droit de décider si elle souhaite ou non bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Cela n'implique cependant pas la liberté pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à l'une des quelconques minorités nationales. La formulation même de la Convention-cadre (' toute personne appartenant à une minorité nationale ') met en évidence qu'il ne s'agit pas de reconnaître un droit de libre choix, mais que la volonté de s'identifier à une minorité nationale doit au contraire se rattacher à des éléments objectifs.

Para 101 : Il convient de relever que la déclaration faite par la Suisse au moment de la ratification de la Convention-cadre lie la qualité de minorité nationale à la citoyenneté. Par conséquent, un non-ressortissant ne peut invoquer la protection spéciale accordée à toute personne appartenant à une minorité nationale ; il est néanmoins protégé par l'article 27 du Pacte des Nations Unis relatif aux droits civils et politiques.

Para 102 : Enfin, il est à noter que certaines constitutions cantonales se réfèrent également à la notion de minorité. La Constitution bernoise prévoit, par exemple, qu'il est tenu compte des besoins des minorités linguistiques, culturelles et régionales et, qu'à cet effet, des compétences particulières peuvent être attribuées à ces minorités.“¹⁶³

Die Formulierung der Anwendung der Definition ist nicht abschliessend. Mit dem Satz: *« Il ressort de cette définition que la Convention-cadre peut être appliquée en Suisse aux minorités linguistiques nationales, mais aussi à d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme... »* wird dies deutlich.

6.2.3. Beratender Ausschuss

¹⁶⁰ Rapport Suisse, Para. 94.

¹⁶¹ Rapport Suisse, Para. 95.

¹⁶² Rapport Suisse, Para. 97.

¹⁶³ Rapport Suisse, Para. 100-102. Informations visant à compléter le Rapport initial du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, août 2002, Art. 3, Questions soulevées par le Comité consultatif.

In seiner der Schweiz zugestellten Frageliste zu Art. 3 RÜ wünschte der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens Auskunft über die historischen Umstände des Lebens, die Grösse, Zusammensetzung und geografische Verteilung der jüdischen Gemeinschaft und, angepasst, ähnliche Informationen über die Fahrenden in der Schweiz, insbesondere zu deren Sprache. Zudem wünschte er mehr über die Zusammensetzung der 8,9% der ansässigen Bevölkerung zu erfahren, welche eine andere Muttersprache als Deutsch, Französisch, Italienisch oder Romanisch hätten. Und der Ausschuss schliesst mit der bereits in der Anleitung erwähnten Standardfrage nach weiteren Sprach- oder ethnischen Gruppen, die nicht als nationale Minderheit anerkannt würden. Es sei dabei unerheblich, ob sie Staatsbürger oder nicht Staatsangehörige der Schweiz seien.

In seinen Nachfragen zum Ersten Länderbericht der Schweiz betr. Art. 3 RÜ bemerkt der Beratende Ausschuss:

„ Eu égard aux informations relative à la composition religieuse de la population qui figure à la page 10 et au Para. 23 du rapport étatique, et compte tenu du fait que la communauté juive est mentionnée comme groupe auquel la Convention-cadre peut être appliquée, le Comité consultatif souhaite savoir si les autorités suisses estiment que d'autres groupe religieux, en particulier les Musulmans et les Chrétiens Orthodoxes, peuvent aussi être protégés par la Convention-cadre. »¹⁶⁴

In einem sehr ausführlichen Ergänzenden Bericht zur Vervollständigung des Ersten Länderberichts, datiert August 2002, schreibt die Schweiz:

« Autres communautés religieuses : Pour autant qu'ils remplissent les critères énoncés dans la déclaration faite par la Suisse à l'occasion de la ratification de la Convention-cadre, les membres d'autres communautés religieuses, comme les Musulmans out les Chrétiens orthodoxes, peuvent bénéficier de la protection de la Convention-cadre. » Er schliesst: *« Au cas où de tels groupes existeraient, le Comité consultatif souhaiterait obtenir des indications sur leur statut juridique ainsi que sur leur situation dans les faits. »¹⁶⁵*

In seiner Stellungnahme zum Bericht der Schweiz vom 20. Februar 2003 lobt der Beratende Ausschuss zum Ersten die politische Partizipation, die im schweizerischen politischen System enthalten sei¹⁶⁶. Er verweilt ausführlich beim Föderalismus¹⁶⁷, fügt dann aber mit einer Standardformel hinzu, aus der Tatsache, dass es bei einigen Punkten aus heutiger Sicht nichts zu verbessern gebe, dürfe nicht geschlossen werden, dass dies immer so bleibe – im Gegenteil müsse die Umsetzung aller Artikel immer wieder von Neuem geprüft und die Prüfung auch veränderten Umständen angepasst werden.¹⁶⁸

Bei der Prüfung der Anwendung von Art. 3 RÜ bestätigt der Beratende Ausschuss die Erklärung als Ergebnis „d'une réflexion“ über die Anwendung des Rahmenübereinkommens und schliesst die oben genannten Standardformeln an. Im Weiteren:

« Il ressort du Rapport étatique et de la réponse au questionnaire que les autorités suisses considèrent que les personnes appartenant aux minorités linguistiques nationales, à savoir les minorités francophone, italophone et romanche, sont protégées par la Convention-cadre. Les autorités suisses considèrent également qu'une telle protection est ouverte aux personnes appartenant à la communauté juive ainsi qu'aux gens du voyage. Au vu, notamment, des entretiens qu'il a eus avec les représentants de ces communautés lors de sa visite en Suisse, le comité consultatif note un intérêt évident pour une telle protection de la part des gens du voyage, dont la très grande majorité se considèrent de souche Jenish bien que certains

¹⁶⁴ Informations visant à compléter le Rapport initial du Gouvernement suisse, Art. 3, questions soulevés par le comité consultatif.

¹⁶⁵ Informations visant à compléter le Rapport initial du Gouvernement suisse, Art. 3, questions soulevés par le comité consultatif.

¹⁶⁶ Avis Suisse, Para. 9.

¹⁶⁷ Ebenda, Para. 9-12.

¹⁶⁸ „Le Comité consultatif souhaite préciser que cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptable à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés. » Avis Suisse, Para. 13.

s'apparentent aux Sinti ou aux Rom. De leur côté, les représentants de la communauté juive n'ont pas fait montre d'un tel intérêt, mais n'ont pas non plus exclu toute possibilité de bénéficier d'une protection au titre de la Convention-cadre. »¹⁶⁹

Als « *minorités au sein de minorités* » ist das Rahmenübereinkommen neben den Deutschsprachigen in den Kantonen Freiburg und Wallis laut Meinung des Beratenden Ausschusses auch auf die Französischsprachigen des Kantons Bern (hier wird vom Ausschuss der Ausdruck „kantonale Minderheitensituation“ gebraucht) anwendbar.¹⁷⁰

Gegenüber dem von der Schweiz bereits in der Erklärung betonten im Lande gültigen Territorialprinzip und den festgeschriebenen Sprachregionen meldet der Beratende Ausschuss einige Vorbehalte an: Das Territorialprinzip könne den Schutz des Rahmenübereinkommens nicht ausschalten¹⁷¹. Man hoffe, dass die Schweiz dieses Prinzip nicht allzu rigide anwende. Und an anderer Stelle:

« Le Comité consultatif note que, dans de nombreux cas de figure pouvant s'analyser sous l'angle de la Convention-cadre, le principe de la territorialité s'articule, dans une relation parfois contradictoire, avec la liberté de la langue. »¹⁷²

Auch gelte es, dem Einfluss der Binnenwanderung auf Italienisch- und Romanischsprachige Rechnung zu tragen.¹⁷³

Der Frage nach der Stellung von „neuen Minderheiten“ in der Schweiz, den Zugewanderten und Nichtstaatsbürgern, geht der Beratende Ausschuss ebenfalls nach. Wie üblich bettet er dies in seine Formel bezüglich der zukünftigen Ausweitung des Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens ein:

« Outre les groupes identifiés par les autorités suisses comme étant couverts par la Convention-cadre, celles-ci ont également signalé, dans la réponse au questionnaire susmentionné et lors des entretiens qu'elles ont eus avec le Comité consultatif, l'existence d'autres groupes linguistiques, ethniques ou religieux qu'elles ne considèrent pas comme étant protégés par la Convention-cadre au motif, notamment, que les personnes appartenant à ces groupes ne possèdent pas la nationalité suisse et/ou n'entretiennent pas de liens solides, anciens et durables avec la Suisse. Le Comité consultatif est cependant d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités suisses devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés lorsque le moment sera propice. »¹⁷⁴.

Mit dieser Formulierung (sie wird in Para. 83 desselben Textes in kürzerer Form nochmals aufgenommen) endet die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zur Anwendung von Art. 3 RÜ durch die Schweiz.

6.2.4. Replik der Schweiz

Die Schweiz nimmt in ihrem Kommentar vom 21. August 2003 zur Bestimmung der Rechtsträger wie folgt Stellung: Sie beruft sich auf die Freiheit der Staaten, für die Anwendung des Rahmenübereinkommens die nationalen Minderheiten selbst zu bestimmen, zitiert nochmals die Schweizer Erklärung und setzt diese in Zusammenhang mit anderen völkerrechtlichen Texten des Europarats:

„Cette déclaration reprend des éléments de la définition du concept de „minorité nationale“ figurant à l'article premier du projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme proposé le 1^{er} février 1993 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de

¹⁶⁹ Avis Suisse, Para. 20.

¹⁷⁰ Avis Suisse, Para. 21.

¹⁷¹ Ebenda, Para 22 : « Partant, le principe de la territorialité ne supprime pas toute protection au titre de la Convention-cadre, ce dont se félicite le Comité consultatif. »

¹⁷² Ebenda, Para. 11.

¹⁷³ Ebenda, Para. 23.

¹⁷⁴ Avis Suisse, Para. 24.

l'Europe. Elle s'inspire aussi de l'article 2, paragraphe 1, du projet de Convention européenne pour la protection des minorités adopté le 4 mars 1991 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit. La définition retenue par la Suisse correspond donc à la conception de la notion de 'minorité nationale' prévalant dans la majorité des autres pays européens. Elle se situe tout à fait dans les limites de la marge d'appréciation que le Comité consultatif reconnaît au paragraphe 18 de son avis. »¹⁷⁵

Es folgt eine Aufzählung der Grundrechte und individuellen Freiheiten, welche die Schweiz ausserhalb des Rahmenübereinkommens gewährt.

6.2.5. Ministerkomitee

In seiner Resolution zur Schweiz vom 10. Dezember 2003 betont das Ministerkomitee des Europarats den Gebrauch von Minderheitensprachen im Umgang mit den Behörden auch auf kantonalem Niveau, die Erziehung/Schule in der Minderheitensprache vor allem auch in Graubünden zum Schutz des Romanischen und wünscht eine Verbesserung der Möglichkeiten für die Fahrenden, ihre kulturelle Identität zu leben. Zudem seien die Mitsprachemöglichkeiten für die Fahrenden zu verbessern.¹⁷⁶

6.3. Deutschland

6.3.1. Erklärung

Auch Deutschland hatte bereits bei der Unterschrift zur Rahmenkonvention eine Erklärung abgegeben und diese bei Ratifikation bestätigt. Sie lautet:

« La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de minorités nationales. Par conséquent, il appartient à chaque Partie Contractante de déterminer les groupes auxquels elle s'appliquera après la ratification. En République fédérale d'Allemagne, sont considérés comme minorités nationales les Danois de nationalité allemande et les membres du peuple sorabe de nationalité allemande. La Convention-cadre sera également appliquée aux groupes ethniques résidant traditionnellement en Allemagne, à savoir les Frisons de nationalité allemande et les Sintis et Rom de nationalité allemande. »¹⁷⁷

6.3.2. Länderbericht

Im Ersten Bericht vom Februar 2000 nimmt Deutschland zu den Rechtsträgern sowohl allgemein als auch bezogen auf Anwendung von Art. 3 RÜ Stellung. Im Allgemeinen Teil hält der Erste Bericht fest:

« Les groupes de citoyens allemands protégés par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, à savoir les minorités nationales danoise, sorabe et des Sinti et Rom

¹⁷⁵ Commentaire du gouvernement suisse sur l'avis du Comité consultatif, August 2003, S. 4.

¹⁷⁶ Résolution ResCMN(2003)13, angenommen am 10. Dezember 2003.

¹⁷⁷ Avis Allemagne, Para. 3.

¹⁷⁸ Rapport Allemagne, Remarques préliminaires.

allemands et le groupe ethnique des Frisons en Allemagne (voir plus bas les commentaires relatifs à l'article 3, par. 1, no 1) sont, à l'exception des Sinti et Roms allemands, implantés traditionnellement dans certains Länder (Etats fédéraux) seulement de la République Fédérale de l'Allemagne : le Land de Schleswig-Holstein ; la Saxe et les Länder de Brandebourg et de Basse-Saxe. En raison de cette répartition géographique des minorités, le présent Rapport Officiel est axé essentiellement sur l'information fournie par ces Länder au sujet de la législation et des autres mesures adoptées pour mettre en œuvre les principes définis dans la Convention-cadre. Certaines parties spécifiques du présent Rapport traitent en outre des Sinti et des Rom allemands dans les autres Länder de la République Fédérale de l'Allemagne.

[...]»¹⁷⁸

1.4. L'Allemagne compte environ 82 millions d'habitants, (chiffre du 31.12. 1996), dont 7,49 millions de non-nationaux. Aucune statistique prenant en compte des critères ethniques n'est collectée. On ne dispose par conséquent que d'estimations au sujet du nombre des individus protégés par la Convention-cadre. Tout individu est libre de déclarer son appartenance à l'un des groupes protégés par la Convention-cadre (l'appartenance à l'un de ces groupes est une décision personnelle qui n'est ni enregistrée, ni vérifiée et ne peut être contestée par les pouvoirs publics). Si l'on excepte quelques communautés locales à majorité sorabe ou nord-frisonne, les groupes protégés par la Convention-cadre représentent une minorité de la population globale de leur région d'habitation.

[]»¹⁷⁹

Der Bericht erläutert im Folgenden, dass es keine einheitliche Selbstdefinition der Sinti und Roma gebe. Der Zentralrat der Sinti und Roma sei der Meinung, dass die Sinti und Roma eine nationale Minderheit, aber auch ein Teil des deutschen Volkes seien. Einige Organisationen der Sinti wollten hingegen keine Zuschreibung als nationale Minderheit und seien bestrebt, ohne Diskriminierung, aber auch ohne besondere Unterscheidung als Deutsche mit eigener Kultur und Sprache, interpretiert als Privatangelegenheit, zu leben. Der Staat müsse sich nach diesen Angaben richten und könne positive Massnahmen nur dem einzelnen Individuum ausrichten:

„ L'obligation découlant de l'article 3, para. 1 de la Convention-cadre signifie que du point de vue de l'Etat, la seule option est d'offrir de mesures spécifiques de protection et de promotion. C'est à chacun des individus concernés que revient le choix d'user de cette offre de protection et de promotion ou de la rejeter. La même approche doit être adoptée en ce qui concerne la question de la désignation des Sinti et Rom allemand comme une minorité nationale ou non. Les Sinti et Rom allemands qui, conformément à la conception qu'ils se font de leur propre identité, ne se considèrent pas comme une minorité nationale, ne doivent pas, que ce soit par l'Etat ou par un Tiers, être traités comme appartenant à une minorité nationale. On ne saurait cependant dénier à tout Sinti ou Rom allemand le droit de s'identifier à la fois comme membre à part entière du peuple allemand et comme membre de la minorité nationale des Sinti et Rom allemands. Le terrain commun aux deux points de vue est l'idée que les Sinti et Rom constituent une partie inséparable du peuple allemand. L'Etat prend acte de cette position commune fondamentale. »¹⁸⁰

Auch unter Art. 3 RÜ lässt sich der Bericht Deutschlands im Detail über die Selbstdeklaration der einzelnen Gruppen aus und macht, gemäss deren öffentlich geäussertem Willen, feine Unterscheidungen.

6.3.3. Beratender Ausschuss

In seiner Stellungnahme begrüsst der Beratende Ausschuss den Willen Deutschlands, Personen, welche Angehörige nationaler Minderheiten seien, auch ausserhalb des angestammten Siedlungsgebiets dem Schutz des Rahmenübereinkommens zu

¹⁷⁹ Rapport Allemagne, I.4.

¹⁸⁰ Rapport Allemagne, I.4.4.

unterstellen.¹⁸¹ Der Ausschuss nimmt dann Bezug auf Gruppen, die nicht als nationale Minderheit anerkannt würden, aber gleichwohl seit langer Zeit auf deutschem Territorium lebten, namentlich in Deutschland lebende Polen. Im nächsten Satz kommt der Ausschuss auf die 7,9 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland zu sprechen und verweist auf die Bürger anderer EU-Staaten sowie auf die numerisch grossen Gruppen türkischer, polnischer, jugoslawischer und kroatischer Herkunft, die nicht Staatsbürger seien.

« Tout en soulignant la faible sensibilisation à la Convention-cadre parmi ces groupes qui ne sont pas considérés comme étant couvert par cet instrument, le Comité consultatif relève qu'il n'a reçu aucune requête de la part d'aucun autre groupe, y compris de ressortissant et des non-ressortissant, visant à être considérés comme une minorité nationale au sens de la Convention-cadre. Le comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des ressortissants et des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités allemandes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés lorsque le moment est propice. Cela a une signification particulière dans le contexte de la législation relative à la citoyenneté[...] »¹⁸²

6.3.4. Replik Deutschlands

Auf diesen Abschnitt 18 und andere ähnlich lautende Absätze in der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses reagierte der Mitgliedstaat in seinem Kommentar. Deutschland verwahrte sich mit kräftigen Worten dagegen, dass der Beratende Ausschuss „migrants“ und „non-ressortissants“ mit aufnehmen und auch die Gruppe der Polen in Deutschland in den Schutz des Rahmenübereinkommens mit einbeziehen wolle:

« Il s'ensuit également que les commentaires relatifs à la législation sur la naturalisation (par. 40) et à l'intégration des étrangers sont sans rapport avec le sujet traité par la Convention en ce qui concerne son application à l'Allemagne et en Allemagne. La définition des minorités nationales énoncée en Allemagne n'est pas très différente de celle utilisée par d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe (voir, par exemple, les observations du Gouvernement danois...). »¹⁸³

Es wird auf die Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung und auf die Charta der Minderheitensprachen verwiesen, wo ebenfalls keine Sprachen der Einwanderer im Schutz der Charta mit enthalten seien (Art. 1a Charta). Und weiter:

« Etant donné qu'il a été précisé la façon dont la Convention-cadre doit s'appliquer à l'Allemagne et en Allemagne – la définition claire qui a été donnée se situe par ailleurs tout à fait dans les limites de la marge d'appréciation que le Comité consultatif reconnaît au paragraphe 14 de son avis - , il semblerait que les réflexions du Comité quant à l'inclusions d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre en procédant article par article ne puissent mener nulle part. Comme il est déjà indiqué dans son titre, la Convention a pour objet de protéger les minorités nationales ; il ne s'agit pas d'un instrument général relatif aux droits de l'homme de tous les groupes de la population qui diffèrent de la population majoritaire du point de vue d'un ou plusieurs critères (origine ancestrale, race, langue, culture, patrie, origine, nationalité, principes, convictions religieuses ou politiques , orientation sexuelle, etc.). Les membres de ces groupes sont protégés par les droits de l'homme généraux et – dans la mesure où il s'agit des ressortissants – par les droits civils garantis. En Allemagne, ces droits font l'objet d'un nombre suffisant de dispositions de droit interne et – comme le Comité le relève lui-même au paragraphe 10 – sont couvert par la ratification d'un large éventail d'instruments internationaux pertinents. L'approche consistant à procéder article par article n'aboutirait pas seulement à vider d'une bonne partie de sa substance l'objectif spécifique de la Convention-cadre, à savoir la protection des minorités nationales ; elle risquerait aussi de créer de minorités nationales de première et de seconde classes, c'est-à-dire des minorités qui pourraient se prévaloir de la protection de tous les droits et celles ne seraient octroyées que certains de ces droits. Compte tenu de ce qui précède, le

¹⁸¹ Avis Allemagne, Para 16.

¹⁸² Ebenda, Para 17 und 18.

¹⁸³ Commentaires Allemagne, Reponse concernant l'Art. 3, S.5.

Gouvernement fédéral demande que – au moins dans les Conclusions et recommandations du Comité des Ministres – il ne soit pas fait mention des enfants des migrants et des immigrants comme c'est le cas au paragraphe 97 de l'avis du Comité consultatif. »¹⁸⁴

Die Argumentation Deutschlands entbehrt nicht der Stringenz und wird auch von HOFMANN 2004 in seiner Darstellung des Ersten Berichtszyklus Deutschlands aufgenommen.¹⁸⁵

6.3.5. Ministerkomitee

In der Resolution des Ministerkomitees ist in der Folge tatsächlich kein Hinweis auf Nichtstaatsangehörige zu finden. Die Empfehlungen des Ministerkomitees richten sich auf die Behandlung der sorbischen Sprache und zweisprachige Ortstafeln, auf Medienprogramme auf Dänisch und Friesisch, auf die Sorge um Niederreissung eines sorbischen Dorfes für den Braunkohleabbau und den noch ungenügenden Schutz, welchen die deutschen Roma und Sinti erfahren.¹⁸⁶

6.4. Ungarn

6.4.1. Erklärung

Ungarn hat bei der Unterzeichnung oder Ratifikation keine Erklärung abgegeben.

6.4.2. Länderbericht

Der ungarische Erste Länderbericht vom Mai 1999 betont im allgemeinen Teil, dass die heutigen Ungarn ethnisch sehr gemischt seien und es kaum eine Familie gebe, die ihre Herkunft nicht auf drei bis vier verschiedene Ethnien oder Nationalitäten zurückführen könne.¹⁸⁷

Es folgt eine lange Liste der im Laufe der Geschichte nach Ungarn eingewanderten Gruppen: Bulgaren, Roma, Griechen, Kroaten, Polen, Deutsche, Armenier, Rumänen (ins ungarische Territorium integriert), Weissrussen, Serben, Slowaken, Slowenen, Ukrainer. Diese dreizehn Gruppen werden als nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt. Bereits 1868 habe sich Ungarn als erster Staat Europas ein Gesetz über die ethnischen und nationalen Minderheiten gegeben. Die heutige Gesellschaft formierte sich ab dem Systemwechsel von 1990 neu¹⁸⁸, so wurde auch die Minderheitenfrage neu aufgerollt. Die von den Minderheitenvertretern selbst abgegebenen

¹⁸⁴ Commentaires Allemagne, Réponse aux principaux constats, concernant l'Art. 3, S. 6.

¹⁸⁵ HOFMANN 2004, S. 91.

¹⁸⁶ Res CMN(2003)3, angenommen 15. Januar 2003.

¹⁸⁷ Rapport Hongrie, S. 5.

¹⁸⁸ Ebenda, S. 8.

Bevölkerungszahlen variierten stark von denjenigen, die in der Volkszählung von 1990 erhoben wurden.¹⁸⁹ Auf Nachfrage erläuterte die ungarische Regierung, dass 1990 die Verhältnisse noch sehr unsicher gewesen seien, was dazu beigetragen haben dürfte, dass viele Minderheitenangehörige sich nicht als solche deklariert hätten. Es gebe in Ungarn keine geschlossenen Siedlungsräume, sondern eine Verteilung der Gruppen auf rund 1'500 Ansiedlungen, hält der Bericht fest.¹⁹⁰ Das ungarische Parlament verabschiedete 1993 ein neues Minderheitengesetz.¹⁹¹

Bezüglich Art. 3 RÜ meldet der Länderbericht Ungarns:

« En vertu des dispositions de la loi sur les minorités, tout individu dispose d'un droit exclusif et inaliénable à choisir d'appartenir ou non à une minorité ou à un groupe national ou ethnique et à se déclarer comme tel. Nul n'est tenu de proclamer son appartenance à un groupe minoritaire. De même, le droit à l'identité nationale ou ethnique, ainsi que le choix d'appartenir ou non à une minorité n'exclut pas la reconnaissance de deux affiliations ou plus. La loi sur les minorités stipule que les citoyens appartenant à des minorités nationales ou ethniques ont le droit à reconnaître confidentiellement et de manière anonyme leur appartenance à une minorité dans le recensement national. La loi prévoit de surcroît que toute discrimination, quelle qu'elle soit, à l'égard des minorités, est formellement interdite. [...] »¹⁹²

Zu den Volkszählungen bemerkt der Bericht – ebenfalls unter Anwendung von Art. 3 RÜ – dass die Volkszählung obligatorisch sei. Es würden Daten zur „Nationalität“ und zur Muttersprache erhoben. Unter dem Stichwort „Nationalität“ habe man seit 1941 kontinuierliche Datenreihen über die Minderheitengemeinden zur Verfügung. Es gebe aber keine Fichen, welche Daten über die Zugehörigkeit von Personen zu nationalen Minderheiten enthielten.

« Le parlement hongrois a déclaré, lors qu'il a adopté la loi sur les minorités, qu'il considérait le droit à l'identité nationale et ethnique comme un droit universel de l'Homme et que les droits collectifs des minorités nationales et ethniques constituent des libertés fondamentales que le parlement hongrois respecte et met en œuvre sur le territoire de la République de Hongrie. La loi prévoit que le droit à l'identité nationale ou ethnique est un droit fondamental de l'Homme, dont les individus aussi bien que les communautés peuvent se prévaloir. Toutes les minorités sont en droit d'exister et de survivre en tant que communautés nationales et ethniques.

L'alinéa 2 de l'article 1 de la loi sur les minorités adopte en pratique la définition dite de Capotorti pour définir les minorités nationales et ethniques. En conséquence, les minorités nationales et ethniques sont des groupes qui vivent en Hongrie depuis au moins un siècle ; ils représentent une minorité par rapport à la population du pays ; leurs membres sont citoyens hongrois ; ils se distinguent du reste de la population par leur langue, leur culture et leurs traditions ; ils témoignent de la conscience de leur volonté de conserver tout ceci, ainsi que de faire valoir et de protéger les intérêts de leurs communautés historiques. En vertu de la loi, les groupes suivants sont considérés comme des communautés nationales nées en Hongrie : bulgares, roms, grecs, croates, polonais, allemand, arméniens, roumains, ruthènes, serbes, slovaques, slovènes et ukrainiens.

Chaque recensement est ordonné par une loi spécifique et la fourniture d'information est obligatoire. L'échantillon des données devant être recueillies est également fixé par la loi ordonnant le recensement. Les données directes traitent de la « nationalité » de la population et nous disposons sans discontinuité de chiffres relatifs aux communautés depuis 1941 (à l'exception de 1970). Les données indirectes obtenues dans le cadre du recensement sont les informations concernant la « langue maternelle ». Cette information a été incluse dans le recensement depuis 1880. »¹⁹³

¹⁸⁹ Leider sind die Zahlen in den im Bericht enthaltenen Tabellen auf Internet nicht zugänglich, d.h. die Tabellen sind leer.

¹⁹⁰ Ebenda, S. 11.

¹⁹¹ Ebenda, S. 12, 13.

¹⁹² Ebenda, S. 24 f.

¹⁹³ Rapport Hongrie, concernant art. 3, S. 25.

6.4.3. Beratender Ausschuss

Der Beratende Ausschuss lobt die ausführliche Darstellung und statistische Untermauerung des ungarischen Länderberichts.¹⁹⁴ Er präzisiert, dass sich für Ungarn der Terminus „nationale Minderheiten“ entsprechend der ungarischen Gesetzgebung sowohl auf die ethnischen wie nationalen Minderheiten des Landes beziehe.

Unter Art. 3 RÜ bemerkt der Ausschuss, Ungarn erlaube die freie Zugehörigkeitswahl zu einer nationalen Minderheit und es existiere keine sensible Datensammlung, welche diese Zugehörigkeit fchiere.¹⁹⁵

6.4.4. Ministerkomitee

In seiner Resolution zu Ungarn pocht das Ministerkomitee auf die Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen zur Vertretung der ethnischen Minderheiten im Parlament und auf ein Ende der Diskriminierung der Roma, welche in der ungarischen Gesellschaft weit verbreitet sei.¹⁹⁶

6.5. Schweden

6.5.1. Erklärung

Schweden hat bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten eine Erklärung abgegeben, welche in einem Satz die unter dem Schutz der Konvention stehenden Gruppen aufzählt:

„Nationale Minderheiten in Schweden sind die Lappen (Samen), die schwedischen Finnen, die Tornedalen-Finnen, die Roma und die Juden.“¹⁹⁷

6.5.2. Länderbericht

Im Allgemeinen Teil bekräftigt der schwedische Länderbericht vom Juni 2001 Schwedens aktive Minderheitenpolitik, die im Minderheitengesetz von 1998/99 gipfle. In diesem Allgemeinen Teil geht der schwedische Bericht nicht auf eine Minderheitendefinition ein.

Unter Art. 3 RÜ heisst es im schwedischen Bericht:

« Le droit suédois ne prévoit aucune limitation du droit des personnes appartenant à une minorité nationale à choisir d'être traité ou de ne pas être traitée comme telle et ce choix n'entraîne aucun désavantage dans le droit suédois. Aucune disposition de la législation suédoise n'empêche des personnes appartenant à une minorité nationale, individuellement ou en commun avec d'autres, d'exercer les libertés énoncées dans la présente convention-cadre. – Définition des minorités nationales – Le concept de minorité nationale n'est pas défini dans la législation suédoise. Le projet de loi du gouvernement 1998/99 :143 'Les minorités

¹⁹⁴ Avis Hongrie, Para 5.

¹⁹⁵ Ebenda, Para 10.

¹⁹⁶ ResCMN(2001)4, angenommen 21. November 2001.

¹⁹⁷ Geltungsbereich des Übereinkommens am 16. Januar 2002. In: AS 2002, S. 2643.

nationales en Suède', énonce qu'un groupe doit satisfaire aux critères suivants pour être considéré comme une minorité nationale :

des groupes ayant une forte affinité et qui, en raison du nombre de leurs membres par rapport au reste de la population, occupent une position non dominante dans la société. Le groupe ne peut être déterminé qu'en fonction du nombre des personnes qui le composent, mais il faut aussi tenir compte de la structure et de l'unité du groupe ;

appartenance religieuse, linguistique, traditionnelle et/ou culturelle. Un seul des critères énoncés ci-dessus est nécessaire et il doit distinguer fondamentalement le groupe de la population majoritaire ;

auto-identification. L'individu et le groupe doivent avoir le désir et l'ambition de conserver leur identité ;

lien historique ou de longue date avec la Suède. Le gouvernement juge impossible de fixer une limite absolue en années. Les groupes minoritaires dont la culture minoritaire existait en Suède avant le Xxe siècle peuvent être considérés comme répondant au critère d'un lien historique ou de longue date.

Minorités nationales

A la suite des décisions prises dans le cadre de la politique des minorités par le gouvernement et le Riksdag, cinq groupes ont été reconnus comme minorités nationales en Suède : les Sâmes qui sont aussi un peuple autochtone, les Finlandais suédois, les Tornédaliens, les Rom et les Juifs. Pour de plus amples informations concernant les minorités nationales, voir l'annexe 1.

Autres groupes minoritaires

Aujourd'hui la Suède est un pays marqué par la diversité ethnique et culturelle, où un habitant sur quatre est né ou a des parents nés à l'étranger. Les groupes ethniques qui ont récemment émigrés en Suède ne sont toutefois pas considérés comme des minorités nationales, car ils ne remplissent pas les conditions fixées par le gouvernement, entre autres celle d'un lien historique de longue date avec la Suède. On trouvera des informations sur des populations nées à l'étranger les plus importantes à l'annexe 2.

Statistiques

Les statistiques officielles suédoises ne contiennent pas d'informations concernant l'origine ethnique des personnes. Les chiffres indiqués à l'annexe 1 sur la population des groupes minoritaires sont des estimations approximatives, car nous ne disposons pas de méthodes acceptables sur le plan éthique, et fiables sur le plan scientifique, pour établir l'appartenance ethnique. Ces estimations sont fondées sur des évaluations faites par des chercheurs, les pouvoirs publics et les minorités elles-mêmes. »¹⁹⁸

6.5.3. Beratender Ausschuss

In seiner Stellungnahme beklagt der Beratende Ausschuss das Nichtvorhandensein von Statistiken zur Minderheitenbevölkerung, was es Schweden erschwere, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Wenn einige Minderheiten negativ gegenüber statistischen Erhebungen eingestellt seien, so hätten die schwedischen Finnen ausdrücklich darum gebeten, genauere Daten zu beschaffen. Der Ausschuss fordert deshalb Schweden auf, um eine Verbesserung der Statistik, unter Einbezug des Datenschutzes, bemüht zu sein.¹⁹⁹

Bezüglich der Definition nach Art. 3 RÜ bemerkt der Beratende Ausschuss zum Länderbericht Schwedens:

« Le Comité consultatif note que, lorsqu'elle a ratifié la Convention-cadre, la Suède a fait une déclaration, selon les minorités nationales sont en Suède les Sâmes, les Finlandais suédois, les

¹⁹⁸ Rapport Suède, S. 8-9.

¹⁹⁹ Avis Suède, Para. 11.

Tornedalers, les Rom et les Juifs. Dans leur dialogue avec le Comité consultatif, les autorités suédoises, ont confirmé que les dispositions de la Convention-cadre doivent être appliquées de la même manière à toute personne appartenant à ces minorités, qu'elles soient ou non de nationalité suédoise. Le Comité consultatif se félicite vivement de cette approche souple à l'égard des minorités concernées. Compte tenu du fait qu'un grand nombre des personnes concernées ne sont pas de ressortissants suédois, cette approche souple contribue à l'impacte de la convention-cadre et aide à éviter toute distinction arbitraire ou injustifiée au sein de ces minorités. »²⁰⁰

Der Ausschuss unterstreicht die Wichtigkeit, dass die Anerkennung der Samen als ein autochthones Volk dennoch auch die Anwendung des Rahmenübereinkommens erlaube.²⁰¹ Verschiedene Gruppen in Schonen und Gotland hätten um besseren Schutz ihrer Sprache nachgesucht – sie würden jedoch nicht als eine nationale Minderheit betrachtet, da ihre Sprache als ein Dialekt gelte.²⁰² Auch hier folgt die Formel, dass es noch weitere ethnische und sprachliche Gruppen gebe, die heute nicht als nationale Minderheit anerkannt seien, die man aber im Auge behalten sollte.

6.5.4. Ministerkomitee

Das Ministerkomitee des Europarats empfiehlt Schweden, den Sprachunterricht in Minderheitensprachen zu fördern, ein Augenmerk auf den Einfluss von Lokalbehörden zu legen, die Landfrage nicht zu Ungunsten der Samen zu behandeln und die Antidiskriminierungsgesetzgebung zugunsten der Roma, besonders in den Bereichen Wohnen und Arbeit, umzusetzen.²⁰³

6.6. Slowakei

6.6.1. Erklärung

Die Slowakei hat bei Ratifizierung des Rahmenübereinkommens keine Erklärung zur Definition der nationalen Minderheit abgegeben.

6.6.2. Länderbericht

Der Erste Bericht der Slowakei führt in einer Tabelle Minderheiten auf, die alle neben der grossen Mehrheit der Slowaken und der etwas grösseren Minderheit der Ungarn numerisch sehr klein sind. Der Bericht unterscheidet nicht zwischen verschiedenen Minderheiten, sondern führt alle unter dem Titel *nationalité* auf – versehen mit der Bemerkung, es gebe keine weiteren Gruppen, die in der Slowakei existierten.

« *Structure de la RS par nationalité*²⁰⁴

<i>Slovaque</i>	85%
<i>Hongroise</i>	10,6%
<i>Rom</i>	1,6%
<i>Bohémienne</i>	1%

²⁰⁰ Avis Suède, Para. 16.

²⁰¹ Avis Suède, Para. 18. S. auch HOFMANN 2004, S. 69 zur Stellungnahme des Ausschusses zum Länderbericht Dänemarks bezüglich den Färöern und Grönländern.

²⁰² Para. 19.

²⁰³ ResCMN(2003)13, angenommen 10. Dezember 2003.

²⁰⁴ Rapport Slovaquie, S. 9, hier nur Prozentzahlen, nicht absolute Zahlen wiedergegeben.

Ruthène	0,3%
Ukrainienne	0,3%
Allemande	0,1%
Morave-silesienne	0,1%
Croate	0,1%
Juive	0,06%
Polonaise	0,05%
Bulgare	0,02%
Divers	0,1% „

6.6.3. Beratender Ausschuss

Die Slowakei betreibt eine Minderheitenpolitik, die zu Recht kritisiert werden muss. Gleichzeitig hat sie als einer der ersten Staaten die Rahmenkonvention unterschrieben. Die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zur Slowakei kann als ein Beispiel genommen werden, wie dieser mit einer menschen- und minderheitenrechtlich stark unbefriedigenden Situation umgeht. Kommen die sensiblen Bereiche an geeigneter Stelle des Überwachungsprozederes zur Sprache, und welche Formulierung wählt der Ausschuss?

Die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses legt in Reaktion auf den Ersten Länderbericht der Slowakei einen Akzent auf den eventuellen späteren Miteinschluss einer Minderheit der Russen, von der die slowakische Regierung mitteilte, diese sei am Zunehmen (offenbar sind damit nicht die in der Tabelle aufgeführten Weissrussen und Ukrainer gemeint). Eine Kritik bringt der Beratende Ausschuss bezüglich des Datenschutzes der Roma-Bevölkerung an. Über diese würden von den Ordnungskräften kontinuierlich ethnisch sensible Daten eingesammelt, insbesondere bei tatverdächtigen Personen, die als Roma gälten.

»Il [le Conseil Consultatif] reconnaît que la collecte d'informations sur l'appartenance ethnique peut, dans certaines circonstances, contribuer aux programmes visant à assurer une égalité pleine et effective. Cependant, le Comité consultatif estime que les informations laissant entendre que de telles données continuent d'être recueillies sont d'autant plus troublantes que cette pratique semble être dénuée de tout fondement juridique clair. «²⁰⁵

Noch beunruhigender sei die Tatsache, dass die Zuschreibung auf „äusserliche körperliche Merkmale“ hin vorgenommen werde:

« Autre élément troublant: cette collecte de données ne serait pas réalisée uniquement sur la base d'une identification volontaire des personnes mais, dans certains cas, à la discrétion des responsables concernés sur la foi de ce que ces derniers considèrent comme des « caractéristiques visibles » de l'appartenance à une minorité nationale donnée. «²⁰⁶

Auch von den Arbeitsämtern und den Militärbehörden würden gegen den Willen der Betroffenen ethnische Daten eingeholt. Dies widerspreche Art. 3 des Rahmenübereinkommens, welches ausdrücklich auch die Freiheit enthalte, als *nicht* zu einer nationalen Minderheit zugehörig behandelt zu werden.²⁰⁷

Weiter unten bemängelt der Ausschuss, dass die Zahlen der Regierung und diejenigen der NGOs und Minderheitenvertreter weit auseinander klafften. Daraus müsse man schliessen, dass sich die Regierung der Bedeutung der Beziehungen unter Mehrheit und Minderheiten nicht bewusst sei und die Förderungsmassnahmen nicht genügend umsetze.²⁰⁸ Der Beratende Ausschuss begrüsst aus all diesen Überlegungen die von der slowakischen

²⁰⁵ Avis Slovaquie, Para. 15.

²⁰⁶ Ebenda.

²⁰⁷ Ebenda, Para. 16.

²⁰⁸ Ebenda, Para. 21.

Regierung angekündigte neue Strategie zur Förderung der Roma und Programme gegen die ihnen gegenüber ausgeübte Rassendiskriminierung.²⁰⁹

Die Stellungnahme verweilt lange bei Art. 4 des Übereinkommens (Förderung der Toleranz und Diskriminierungsverbot) und kritisiert in knappen Sätzen die Lage im Mitgliedstaat.²¹⁰ Alleine die ungarische Minderheit werde in der Slowakei in einen interkulturellen Dialog eingebunden. Die Diskriminierung der Roma bringt der Beratende Ausschuss im Weiteren in allen Artikeln des Übereinkommens unter dem jeweiligen geschützten Rechtsgut zur Sprache.

6.6.4. Ministerkomitee

Das Ministerkomitee des Europarats betont in seiner Resolution zur Slowakei die Notwendigkeit, den Schutz der Minderheitensprachen sowie generell die bestehenden Gesetze umzusetzen und der Diskriminierung der Roma, insbesondere durch Polizeibehörden, ein Ende zu setzen.²¹¹

6.7. Liechtenstein

6.7.1. Erklärung

Liechtenstein gab bei Ratifizierung des Rahmenübereinkommens folgende Erklärung ab:

« La principauté de Liechtenstein déclare qu'il faut entendre notamment les articles 24 et 25 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1er février 1995 en tenant compte du fait que des minorités nationales au sens de la convention-cadre n'existent pas sur le territoire de la principauté de Liechtenstein. La principauté de Liechtenstein considère sa ratification de la convention-cadre comme un acte de solidarité en vu des objectifs de la convention. »²¹²

6.7.2. Länderbericht

In seinem Ersten Bericht vom März 1999 beschreibt Liechtenstein im Allgemeinen Teil Land und Bevölkerung. Unter Punkt I.3. (*population*) wird die Liechtensteinische Bevölkerung mit einer Gesamtbevölkerung von 31'320 im Jahr 1997 geschildert, wovon 34,4 % Ausländerinnen und Ausländer. Die grössten zugewanderten Gruppen sind: rund zwei Drittel Schweizer, Österreicher und Deutsche. Die restliche ausländische Bevölkerung in absteigender Populationsgrösse hat folgende nationale Herkunft: Italien, Türkei, Republik Jugoslawien, Portugal, Spanien, Bosnien-Herzegowina.²¹² Im allgemeinen Teil

²⁰⁹ Ebenda, Para. 20, 21.

²¹⁰ BRICKE 1997, s. 290 stellt einen Funktionszusammenhang zwischen der Innen- und Aussenpolitik der Slowakei bezüglich ihrer Minderheiten fest : *„Immer dann, wenn das Monitoring der internationalen Institutionen des Minderheitenschutzes dazu führte, dass die Öffentlichkeit aufmerksam wurde und die Staatengemeinschaft sich auf gemeinsame Aktionen zur Kritik bestimmter Fehlentwicklungen der innerslowakischen Minderheitenpolitik einigte, zog sich die Regierung in ihren innenpolitischen Minderheitenentscheidungen auf weniger extreme Positionen zurück, um ihr aussenpolitisches Hauptziel nicht zu gefährden, sich als Mitglied der EU zu qualifizieren und auf diese Weise Zugang zu den Weltmärkten zu erlangen.“*

²¹¹ ResCMN(2001)5, angenommen am 21. November 2001.

²¹² Rapport Liechtenstein S. 10.

²¹² Rapport Liechtenstein, S. 4f.

wird die Sonderstellung der Schweizer Einwohner Liechtensteins geschildert sowie die soziale und gesellschaftliche Integration der ausländischen Bevölkerung im Allgemeinen.

Der Bericht geht im Folgenden nicht auf das Rahmenübereinkommen im Einzelnen ein, sondern zitiert die von Liechtenstein bei Ratifizierung des Übereinkommens am 18. November 1997 abgegebene Erklärung (s. oben).

6.7.3. Beratender Ausschuss

Auch bei diesem Länderbericht, der grundsätzlich von einer anderen Bedingung der Anwendung des Rahmenübereinkommens ausgeht, wendet der Beratende Ausschuss in seiner Stellungnahme die Standardformeln an.²¹³ Und auch hier bemerkt er, dass es Gruppen geben könnte, die nicht als durch das Rahmenübereinkommen geschützt betrachtet würden. Die liechtensteinische Regierung solle prüfen, ob diese Gruppen nicht in einer partiellen Anwendung [*article par article*] in den Schutz des Übereinkommens einbezogen werden könnten.²¹⁴

Unter Anwendung von Art. 6 RÜ geht der Ausschuss auf die ausländische Bevölkerung ein. Er erwähnt die unterschiedliche Religionszugehörigkeit. Auch kommentiert er die wachsende Zahl von Asylsuchenden und spricht dann die Integrationspolitik Liechtensteins an.²¹⁵ In seinem Vorschlag für die Empfehlung des Ministerkomitees gibt der Beratende Ausschuss zu Art. 3 RÜ folgende Anregung für die Textformulierung:

„L'article 3. Le Comité des Ministres conclut que, en ce qui concerne les personnes appartenant à un autre groupe ethnique, linguistique ou religieux autre que le groupe dominant, il serait possible d'envisager leur inclusion dans l'application de la Convention-cadre en procédant article par article. Il recommande aux autorités du Liechtenstein d'examiner cette question de concert avec les personnes concernées. »²¹⁶

Damit dokumentiert der Beratende Ausschuss seinen Willen, auch Liechtenstein in das Überwachungsprozedere des Rahmenübereinkommens einzubeziehen. Der oben zitierte formelhafte Abschnitt erscheint bei anderen Staaten im Kapitel zu Art. 3 RÜ der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses. Nun schlägt dieser im Falle Liechtensteins vor, ihn in die Empfehlung des Ministerkomitees aufzunehmen, um dem Rahmenübereinkommen auch für Liechtenstein ein Anwendungsfeld zu eröffnen.

6.7.4. Ministerkomitee

Die Empfehlung des Ministerkomitees ist dann tatsächlich eher allgemein verfasst, der obige Abschnitt ist nicht darin enthalten. Die Empfehlung enthält jedoch wie bei allen Ländern den Satz, dass das Land der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses in geeigneter Form Beachtung schenken solle²¹⁷. Liechtenstein nimmt in seinem Kommentar – der immer *nach* der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses und *vor* dem Erlass der Empfehlung des Ministerkomitees erfolgt – eine sehr flexible Haltung ein. Obwohl das Fürstentum Flüchtlinge und Asylsuchende als ausserhalb der Anwendung des Übereinkommens stehend definiert, geht es *in extenso* auf die Situation dieser Gruppen ein.²¹⁸ Unter Art. 3 RÜ weist Liechtenstein aber, entsprechend seiner Erklärung, insgesamt die Anwendung des Rahmenübereinkommens auf seinem Gebiet zurück:

²¹³ Avis Liechtenstein, Para. 10-12.

²¹⁴ Ebenda, Para. 13.

²¹⁵ Ebenda, Para. 15.

²¹⁶ Avis Liechtenstein, Chap. V.

²¹⁷ Resolution CM Liechtenstein, 2.

²¹⁸ Commentaires Liechtenstein 2.1., S. 2.

« Etant donné qu'il n'existe sur le territoire de Liechtenstein aucune minorité nationale au sens de la Convention-cadre, le gouvernement du Liechtenstein estime impossible d'appliquer la Convention-cadre article par article, cela pour les raisons suivantes:

En ce qui concerne les groupes religieux mentionnés dans la réponse écrite en date du 11 mai 2000, il convient d'ajouter que les petits groupes qui existent à côté du groupe dominant des catholiques (qu'il s'agisse des protestants ou d'autres confessions) se composent pour une large part d'étrangers, et ces derniers ne sont pas considérés comme des minorités au sens de la Convention-cadre. En outre, il paraît utile d'ajouter, à titre d'information complémentaire, que l'article 37 de la Constitution et l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) garantissent la liberté de conviction et de conscience, mais cette questions relève plutôt du système de la CEDH que de celui de la Convention-cadre (cf. paragraphe 30 du Rapport explicatif de la Convention-cadre.

Bien que les étrangers n'entrent pas dans la catégorie des minorités au sens de la Convention-cadre, on peut faire remarquer qu'il y a de nombreux étrangers qui, depuis des décennies, cohabitent au Liechtenstein avec la population locale. La proportion d'étrangers résidant au Liechtenstein s'élève à plus du tiers de la population totale qui est environ de 33'000 personnes. En outre, il y a presque 10'000 frontaliers qui travaillent au Liechtenstein. Même si l'on tient compte du fait que la plupart de ces étrangers viennent des pays voisins germanophones, on peut affirmer que le Liechtenstein a beaucoup progressé dans la voie de l'intégration des étrangers. »²¹⁹

Im Zweiten Bericht (Liechtenstein ist im Sommer 2004 bereits mit einem Zweiten Bericht auf der Website des Europarats zum Rahmenübereinkommen vertreten²²⁰) nimmt Liechtenstein nochmals Bezug auf seine Definition und fasst die Meinung des Beratenden Ausschusses zusammen, welcher auf die Integration der ausländischen Bevölkerung bezüglich religiöser und kultureller Unterschiede zur dominanten Bevölkerung hingewiesen habe.

„Although these groups are not considered national minorities, Liechtenstein would like to respond to the request of the Advisory Committee and has integrated the desired information into this report.“²²¹

Die im Zweiten Bericht enthaltenen genaueren Statistiken zeigen auf, dass es in Liechtenstein Ansässige aus sozusagen allen Ländern gibt.²²² Nach den Protestanten machen die Muslime mit 1384 registrierten Personen die drittgrösste religiöse Gruppe aus.²²³ Der Bericht kommt im Folgenden auf die Berichterstattung an das CERD und auf den Zweiten Länderbericht von ECRI zu sprechen, auf den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus zur Umsetzung der Weltkonferenz von Durban einerseits und auf Integrationsmassnahmen und Sensibilisierungsprogramme andererseits.

6.8. Malta

Komplizierter gestaltet sich für den Beratenden Ausschuss das Verhältnis zu Malta. Malta hat das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert.

6.8.1. Erklärung

Malta erklärte jedoch bei der Ratifizierung:

²¹⁹ Ebenda, S. 3.

²²⁰ 2nd Report Liechtenstein, nur auf Englisch erhältlich.

²²¹ Ebenda.

²²² Ebenda, Tabelle Seite 4-5

²²³ Ebenda, Tabelle S. 6.

„Malte déclare qu'il n'existe sur son territoire aucune minorité nationale, telle que visée par la convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Malte considère la ratification de la convention-cadre comme un acte de solidarité par rapport aux objectifs de cet instrument .»²²⁴

6.8.2. Länderbericht

In seinem Ersten Länderbericht vom Juli 1999 wiederholt Malta unter Art. 3 RÜ:

« Le droit maltais ne définit pas la notion de minorité nationale. Il n'existe aucun groupe de population reconnu comme tel. »²²⁵

Unter Art. 5 RÜ bemerkt der Bericht, dass es kein Gesetz gebe, welches anerkannte Religionen aufzähle, es gelte die absolute Religionsfreiheit nach Art. 40 der maltesischen Verfassung²²⁶.

6.8.3. Beratender Ausschuss

Der Beratende Ausschuss stellte denn auch in seiner Stellungnahme fest, dass es ihm unmöglich sei, die Erklärung der Maltesischen Regierung, es gebe keine nationale Minderheit im Lande, im Lichte der Rahmenkonvention zu überprüfen²²⁷.

Insbesondere bedauerte der Beratende Ausschuss, dass Malta die vom Ausschuss zusätzlich gewünschten Informationen über die Existenz sprachlicher oder ethnischer Gruppen auf Malta, welche die Regierung gegenwärtig nicht als nationale Minderheit anerkenne, nicht geliefert habe. Ebenso wenig habe der Ausschuss faktische Informationen über die religiöse Zusammensetzung der Bevölkerung erhalten²²⁸. In seiner Stellungnahme zu Art. 3 RÜ bemerkt der Ausschuss:

„Comme indiqué ci-dessus, le rapport et la réponse écrite communiquée par les autorités maltaises ne sont pas complets. Aussi le Comité consultatif espère-t-il que les autorités maltaises fourniront des statistiques détaillées sur la composition de la population, y compris étrangère, comme le prévoit le schéma pour les rapports étatiques adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998. Il espère également que des informations seront apportées sur la situation de fait des groupes religieux et sur la situation, dans la loi que dans les faits, de groupes tels que les étrangers résidant à Malte. »²²⁹

In seiner Stellungnahme schlägt der Beratende Ausschuss dem Ministerkomitee eine ähnliche Formulierung wie bei Liechtenstein vor: Es sei zu erwägen, existierende ethnische, sprachliche oder religiöse Gruppen, die von der Mehrheit der Bevölkerung abweichen, in die Anwendung des Rahmenübereinkommens einzubeziehen, (wie üblich) gemäss der einzelnen Artikel der Konvention. Das Ministerkomitee solle den maltesischen Behörden empfehlen, dies in Absprache mit den betroffenen Personen zu tun, und Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung, auch über Nichtstaatsangehörige, zu erheben.

6.8.4. Ministerkomitee

²²⁴ Rapport Malte, S. 2.

²²⁵ Rapport Malte, S. 3.

²²⁶ Rapport Malte, S 4.

²²⁷ Avis Malte, Résumé, S. 2.

²²⁸ Avis Malte, Para. 7.

²²⁹ Avis Malte, Para. 13. und Propositions de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres.

Die Resolution des Ministerkomitees beschränkt sich aber darauf, die Ratifikation des Rahmenübereinkommens durch Malta zu begrüßen und festzuhalten, dass es ein Potential für die Anwendung vieler Inhalte des Rahmenübereinkommens, wenn auch in beschränkter Masse, gebe. Es folgen die üblichen Formulierungen, der Mitgliedstaat solle den Dialog mit dem Beratenden Ausschuss weiter pflegen und diesen über eventuelle Massnahmen, die er gemäss den Vorschlägen vornehmen würde, auf dem Laufenden halten.²³⁰

7. Evaluation des Ersten Berichtszyklus' des Rahmenübereinkommens bezüglich der angewandten Minderheitendefinition

Der Beratende Ausschuss geht in den oben zitierten Formulierungen einerseits akzeptierend mit den Definitionen der nationalen Minderheit der einzelnen Länder um. Er respektiert den Ist-Zustand, wie ihn der Mitgliedstaat in seinem Länderbericht schildert, hält jedoch gleichzeitig Optionen offen, die Liste der Rechtsträger des Rahmenübereinkommens in Zukunft erweitern zu können. Der Text manifestiert Vertrauen in die Selbstreflexion und Eigendynamik in den einzelnen Ländern, er setzt aber auch Grenzen der Nichtakzeptanz bei einseitiger oder ausschliessender Definition. Sicher kann man der Meinung des Präsidenten des Beratenden Ausschusses zustimmen, dass dies ein sehr dynamischer Ansatz sei.²³¹

Der Beratende Ausschuss fragt in konstanter Praxis

- nach weiteren Minderheiten, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erfasst, auf welche aber das Rahmenübereinkommen später angewendet werden könnte, evt. „*article par article*“;
- nach weiteren Minderheiten, auch wenn diese nicht Staatsangehörige seien;
- nach Minderheiten innerhalb von Minderheiten: „*minorités au sein de minorités*“.

Aus den meisten Länderrepliken (*commentaires*), die – nach Bedarf – auf die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses folgen, ist ein gewisser bis sogar starker Widerstand gegen diese oben geschilderte elastische Haltung herauszulesen.

Der Beratende Ausschuss verwendet in seinen Stellungnahmen zu den Länderberichten eine Standardformel zu Art. 3 RÜ, dass die Staaten zwar einerseits den Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens festlegen müssten, dass aber dies aber in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und Art. 3 des Rahmenübereinkommens zu geschehen habe und keinen willkürlichen Ausschluss bedeuten dürfe (genaue Formulierung s. Kap.5). Deshalb sei es seine Aufgabe, folgert der Beratende Ausschuss, den Geltungsbereich zu prüfen, insbesondere nach Art. 3 RÜ, und mahnt an, diesen auf weitere Gruppen auszuweiten, wo ihm dies opportun scheint. Im Ersten Berichtszyklus gegenüber Dänemark betr. die Faröer, Grönländer, Roma und Deutschen; gegenüber Rumänien betr. einer Zigeunergruppe (Csango); gegenüber Grossbritannien betr. einer Minderheit in Cornwall; gegenüber der Ukraine betr. ihrer ethnischen Untergruppen; gegenüber Österreich betr.

²³⁰ Résolution Malte, 3.

²³¹ HOFMANN 2004, S. 67.

den in Österreich lebenden Polen; gegenüber Albanien betr. die sog. Ägypter; gegenüber Schweden betr. Goten und Schonen.²³²

Diese Bemerkungen des Beratenden Ausschusses beziehen sich auf die sogenannten „alten Minderheiten“ Betr. die „neuen“ Minderheiten stellt er sich auf den Standpunkt, dass gewisse Teile des Rahmenübereinkommens auch auf die Zugewanderten angewandt werden sollten. Dies äusserte er im Verlauf des Ersten Berichtszyklus gegenüber einer grossen Anzahl Länder, wie Ausschusspräsident HOFMANN 2004 darlegt:

As regards the issue of the potential applicability of the Framework Convention also to persons belonging to „new“ minorities, the Advisory Committee consistently notes that some of the provisions of the Framework Convention – such as Article 11 (3) with its explicit reference to areas traditionally inhabited by persons belonging to a national minority – would obviously be applicable only to „old“ minorities. In contrast, it is clear that Article 6 applies to „all persons living on the territory“ of a given State Party and, thus, also to persons belonging to „new“ minorities. Furthermore, it seems indeed to be possible also to argue that other provisions, such as articles 3, 5, 7 and 8 could, at least in certain circumstances, be also applicable to persons belonging to „new minorities“. Based upon this analysis, the Advisory Committee opted again for a flexible approach. With regard to persons belonging to groups other than those determined by the respective government to be covered by the Framework Convention, this approach makes it possible to consider inclusion of persons belonging to such groups in the application of the Framework Convention on an article-by-article basis.”²³³

Der Beratende Ausschuss verfolgt diese *approche article par article* zum Beispiel bei Art. 4 (Diskriminierungsverbot) und Art. 6 (Förderung von Toleranz und Respekt gegenüber Minderheiten), wo er regelmässig Diskriminierung und Ausgrenzung von Roma und Sinti, aber u. U. auch Ausländerfeindlichkeit und Ablehnung gegenüber Asylsuchenden anspricht.²³⁴ Das artikelweise Vorgehen betr. „neuer“ Minderheiten wird aber von einigen Ländern zurückgewiesen, insbesondere von Deutschland, welches eine Schaffung von zwei Klassen von Minderheiten gegenüber der Rahmenkonvention befürchtet (S. Kap. 6.3.4.).

7.1. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit für die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit

Wie in Kap. 4.10. geschildert, wird heute die Frage der Bedingung der Staatsangehörigkeit, die erfüllt werden muss, um in den Genuss des Minderheitenschutzes zu kommen, von Forschung und Lehre eher flexibel interpretiert. SCHODER 1999 und KÄLIN 2000 stellen einen langsamen Wandel in Richtung eines Miteinbezugs der sogenannten „neuen Minderheiten“ in den Minderheitenschutz fest.²³⁵ HOFMANN 2004 und PENTIKÄINEN 2004 halten die Frage der Staatsangehörigkeit in der aktuellen Interpretation des Minderheitenschutzes für eminent wichtig.²³⁶ KRUGMANN ist in seiner

²³² Aufgeführt bei HOFFMANN 2004, Anm. 23.

²³³ HOFFMANN 2004, S. 64.

²³⁴ So Z.B. gegenüber Italien, Grossbritannien, Ukraine, Österreich, Norwegen, Russland. Schweden. S. HOFMANN 2004, S. 75, dort auch Anm. 55.

²³⁵ Kap. 4.10.

²³⁶ HOFFMANN 2004, S. 64; PENTIKÄINEN 2004, S. 103.

²³⁷ KRUGMANN 2004, S. 73. KRUGMANN kommt auf S. 92 allerdings zu dem seltsamen Schluss, dass die Schutzbedürftigkeit für geringer erachtet werden könne, wenn die Minderheitensituation durch eigenes Handeln, die Migration, herbeigeführt worden sei: „Ein wesentlicher Faktor für die Bejahung der Schutzbedürftigkeit ist neben dem Umstand tatsächlicher Beeinträchtigung die Berücksichtigung der Gründe, die dazu geführt haben, dass es überhaupt zur Bildung einer Minderheit gekommen ist. Während die ‚klassischen‘ ethnischen Minderheiten regelmässig ohne eigenes Zutun zu Minderheiten wurden, wird dieser umstand bei Immigranten durch diese selbst erst erzeugt. Wer sich durch eigenes Verhalten in eine Minderheitenposition gebracht hat, ist nicht in gleichem Masse schutzbedürftig wie jemand, der durch die Verschiebung von Staatsgrenzen unversehens zum Angehörigen einer Minderheit geworden ist. Insofern kann die durch eigenes Verhalten begründete Minderheitenzugehörigkeit auch dazu führen, dass die Schutzbedürftigkeit im Sinne des Minderheitenrechts verneint wird, so dass im Ergebnis auf bestimmte Ausländer das Minderheitenrecht keine Anwendung findet. Selbstverständlich werden diese im übrigen von den Menschenrechten bzw. dem Ausländerrecht geschützt.“

²³⁸ S. Kap. 4.9.

Übersichtsarbeit ebenfalls der Meinung, dass die Frage der Staatsangehörigkeit für die Interpretation des Minderheitenschutzes äusserst brisant sei, neigt aber eher einer konservativen Auslegung zu.²³⁷ Einen Schritt hin auf einen Ausbau des Schutzes vor Diskriminierung auch für Minderheitengruppen, welche nicht Staatsangehörige sind, machten die Vereinten Nationen mit der Erklärung von 1992 (s. Kap. 4.5.).

Der Text des Rahmenübereinkommens spricht ohne weitere Erläuterung von „nationaler Minderheit“, ohne die Bedingung der Staatsbürgerschaft bei der Minderheitenzugehörigkeit explizit zu nennen. Die *nationale* Minderheit ist begrifflich eng mit der Bedingung der Staatsangehörigkeit verknüpft und kann, wie bereits erläutert²³⁸, eine weitere Bedeutung annehmen: die Zugehörigkeit zu einer Minderheit, welche ethnisch-kulturell zum benachbarten Staat gehört und dorthin eine sehr starke Verbindung hat.

Die Anleitung zur Verfassung der Länderberichte, abgegeben vom Beratenden Ausschuss des Rahmenübereinkommens, geht aber geradewegs über das implizite Kriterium der Staatsbürgerschaft hinaus. Der Beratende Ausschuss fragt darin an prominenter Stelle (zu Art. 3 RÜ) ohne Umschweife nach Angehörigen von weiteren Minderheitengruppen, ungeachtet der Tatsache, ob diese Bürger des Mitgliedstaates seien oder nicht.²³⁹

In den die Erste Berichtsrunde abschliessenden Resolutionen des Ministerkomitees an die Adresse der jeweiligen Mitgliedstaaten wird die Ausweitung der Anwendung des Rahmenübereinkommens auf Nichtstaatsangehörige jedoch nie explizit aufgenommen. HOFMANN schreibt zwar 2004, die Empfehlungen des Ministerkomitees widerspiegeln jeweils sämtliche wichtigen Punkte der Vorschläge des Beratenden Ausschusses.²⁴⁰ Dies trifft jedoch auf die Frage des Einbezugs von Nichtstaatsangehörigen nicht ganz zu. D.h. es gibt nach Kenntnis der Autorin keine Resolution des Ministerkomitees, welche einen Mitgliedstaat auffordern würde, sich speziell um den Schutz einer Minderheit ohne Staatsangehörigkeit zu bemühen. Dies lässt die Interpretation zu, dass das politische Gremium des Europarats im abschliessenden Papier eines Berichtszyklus' politische Vorsicht walten lässt. Gleichzeitig scheint es so, dass es dem Gremium auf unterer Stufe, dem Beratenden Ausschuss freigestellt bleibt, das Rahmenübereinkommen bezüglich der Unterschutzstellung von Nichtstaatsangehörigen dennoch proaktiv voranzutreiben.²⁴¹

Die Mitgliedstaaten verhalten sich gegenüber dieser Nachfrage des Beratenden Ausschusses nach Minderheitengruppen ohne Staatsangehörigkeit unterschiedlich. Viele – unter anderem auch die Schweiz – reagieren mit deutlicher Schärfe darauf. Deutschland weist eine Interpretation des Rahmenübereinkommens auf Nichtstaatsangehörige mit starken Worten als insgesamt nicht zulässig zurück.²⁴² Anders verhielt sich Liechtenstein.²⁴³ In seiner Stellungnahme zu Liechtenstein, das die Existenz nationaler Minderheiten auf seinem Territorium insgesamt verneint, legte der Beratende Ausschuss ein besonderes Augenmerk auf die Stellung und Rechte von Zuwanderern und Asylsuchenden²⁴⁴. Liechtenstein ging darauf ein und widmete seinen Zweiten Länderbericht den Rechten und der Stellung der Ausländer/-innen, der Integrationspolitik und anderen eher ausländer-politischen Aspekten.²⁴⁵ Andere Mitgliedstaaten verhalten sich subtiler, indem sie auch im Länderbericht auf Minderheitengruppen, welche nicht Staatsangehörige seien, zu sprechen kommen, allerdings ohne sie unter „nationale Minderheit“ mit einzuschliessen.²⁴⁶

²³⁹ Dem Rahmenübereinkommen und seiner Auslegung in der Praxis der Ersten Berichtsrunde wenig gerecht wird KRUGMANN 2004, S. 75, der sich auf den einen Satz beschränkt, es gebe keinen Hinweis auf das Erfordernis der Staatsangehörigkeit.

²⁴⁰ HOFMANN 2004, S. 60f: „In fact, it should be emphasised that all the issues which the Advisory Committee had identified, in the concluding remarks of its opinions as being of particular relevance, were indeed also addressed in the conclusions of the Committee of Ministers.“

²⁴¹ Das dies der Wille des Beratenden Ausschusses ist, bestätigt HOFMANN 2004, S. 62f.

²⁴² S. Kap. 6.3.4. Replik Deutschlands.

²⁴³ S. Kap. 6.7. Liechtenstein.

²⁴⁴ S. Kap. 6.7.3. Liechtenstein, Beratender Ausschuss

²⁴⁵ S. Kap. 6.7. Liechtenstein.

²⁴⁶ Rapport Suède, S. 9: Autres groupes minoritaires.

Die Frage nach der Staatsangehörigkeit erweist sich im Ersten Berichtszyklus als der grösste Zankapfel zwischen diesem Überwachungsgremium des Europarats und den Mitgliedstaaten. Hier wird deutlich, dass der mit der Überwachung des Rahmenübereinkommens betraute Beratende Ausschuss bezüglich der Minderheitendefinition einen in die Zukunft gerichteten dynamischen Ansatz verfolgt. Gerade die fehlende Definition, was abschliessend unter „nationaler Minderheit“ zu verstehen sei, erlaubt ihm dies. Angesichts des überwiegenden Widerstands der Mitgliedstaaten gegen einen Miteinbezug der „neuen“ Minderheiten ist wohl auch in der Zweiten Berichtsreihe mit viel Zündstoff um das Kriterium der Staatsangehörigkeit zu rechnen.

Eine weitere sehr dynamische Standardformulierung bezieht sich auf die kontinuierliche Prüfung der gewährten Rechte mit dem ausdrücklichen Hinweis, auch wenn eine beobachtete Situation jetzt nicht kritisiert würde, dürfe man nicht davon ausgehen, dass dies so bleibe, da sich auch die Standards der Überwachung des Rahmenübereinkommens durchaus wandeln könnten:

„En outre, certaines situations, jugées acceptable à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés. »²⁴⁷

Wirft man einen Blick auf das gesamte Überwachungssystem des Europarats zu den Menschenrechten, so kann man feststellen, dass andere Verträge und ihre Überwachungsgremien gegenüber der Frage der Staatsangehörigkeit eine andere Haltung einnehmen, resp. die Staatsangehörigkeit für deren Optik unerheblich ist (s. Kap. 8.4.).

7.2. Das Kriterium der geschlossenen Siedlungsweise für die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit

Das Kriterium der geschlossenen Siedlungsweise für die Anerkennung als nationale Minderheit ist in älteren europäischen Dokumenten verankert. Auf einer anderen völkerrechtlichen Argumentationslinie wird dies mit den autochthonen Völkern in Verbindung gebracht, die ebenfalls - aber nicht nur - in geschlossenen Territorien siedeln.²⁴⁸

Auch diese definitorische Festlegung der geschlossenen Siedlungsweise interpretiert der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten nicht absolut.

Vielmehr hielt er in mehreren Stellungnahmen zu Länderberichten des Ersten Berichtszyklus fest, dass der Schutz des Übereinkommens auch denjenigen Angehörigen einer nationalen Minderheit, die im Zug der Binnenwanderung aus traditionellen Siedlungsgebieten abgewandert seien, zustehe. Dies betrifft etwa die Romanischsprachigen in städtischen Regionen der Schweiz.²⁴⁹ Deutschland unterstellte explizit auch Angehörige nationaler Minderheiten, die nicht mehr in angestammten Siedlungsgebieten leben, dem Schutz des Übereinkommens, was der Beratende Ausschuss begrüusste.²⁵⁰

²⁴⁷ Avis Suisse, Para. 13

²⁴⁸ Zur Abgrenzung autochthonen Volk s. u.a. SHAW 1992. Zum Selbstbestimmungsrecht und zur Sezessionsfrage s. THÜRER 1996 und THÜRER 1998.

²⁴⁹ Avis Suisse, Para. 23.

²⁵⁰ Avis Allemagne, Para. 16.

²⁵¹ Avis Suisse, Para. 21.

Eine Minderheitensituation bezieht sich prinzipiell auf das Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Rahmen des gesamten Territoriums. Es muss aber auch eine regionale oder eventuell lokale Minderheitensituation in Betracht gezogen werden. Dies ist zum Beispiel in der Schweiz der Fall. Auch eine bezüglich der Gesamtpopulation numerische *Mehrheit* kann sich in einer bestimmten Region in der Minderheit befinden, so etwa die Deutschsprachigen im Kanton Freiburg. Und eine Minderheit kann innerhalb einer Minderheitenregion nochmals minorisiert sein. Auch dieser Frage schenkt der Beratende Ausschuss gebührende Aufmerksamkeit, indem er in der Anweisung zur Berichtsverfassung ausdrücklich Auskunft verlangt, ob es „*minorités au sein des minorités*“ gebe.²⁵¹

Der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen hält zudem fest, dass es verboten sei, mit Hilfe von politischen Manipulationen, die Wahlkreise, in denen Minderheiten eine starke Position einnehmen, zu deren Ungunsten zu verändern (sog. *gerrymandering*).²⁵² Gegenüber Deutschland und Österreich bezieht sich der Beratende Ausschuss in seiner Stellungnahme auf Minderheiten, die nicht im traditionellen Siedlungsgebiet leben.²⁵³

7.3. Kulturelle und religiöse Minderheiten

Kulturelle und insbesondere religiöse Minderheiten müssen von ihrer soziologischen Struktur her nicht an einen geschlossenen Siedlungsraum gebunden sein. Sind religiöse Minderheiten auf alle Fälle im Schutze des Rahmenübereinkommens eingeschlossen? Der Präsident des Ausschusses sagt dazu:

*„In the international discussion on the contents of the term national minority, there is no unanimous view as to whether persons who differ from the majority population, only as regards their religion, might be considered as forming a national minority, or, in other words, whether international instruments aimed at the protection and promotion of the distinct identity of national minorities are also applicable to such religious minorities.“*²⁵⁴

In zwei der hier untersuchten Länderberichte kommen religiöse Minderheiten in der Definition gar nicht vor, dem Bericht Deutschlands und dem Bericht Ungarns. Die Schweiz befürwortet den Einbezug religiöser Minderheiten bereits in ihrer Erklärung und dann im Länderbericht²⁵⁵. In seiner Stellungnahme zu Armenien befand der Beratende Ausschuss, die Rahmenkonvention sei auf die religiösen Minderheit der Yeziden anwendbar, gegenüber Zypern, auf die Maroniten und, in etwas geringerer Masse, auf die lateinische und armenische Minderheit.²⁵⁶ Schwankend ist jedoch die Praxis gegenüber der jüdischen Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten (s. Kap.7.6.).

Da es in der modernen Gesellschaft sozusagen keine Siedlereinwanderung mehr gibt, stellt sich für alle sogenannten „neuen Minderheiten“, d.h. die im 20. Jahrhundert Zugewanderten, die Frage nach einem geschlossenen Siedlungsraum nicht mehr. Sind diese Zugewanderten nun als eine nationale Minderheit anzusehen, wenn sie kulturell/religiös nicht assimiliert sind und eine gemeinsame Identität aufweisen, die sie

²⁵² Framework Convention, German Translation, Erläuternder Bericht Para. 81 zu Art. 16 RÜ. S. dazu die Empfehlung des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas von 1998: Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Rec 43(1998). Darin u.a.: *“Recommends [...] a) to avoid changing the geographical boundaries of the authority in question for the purpose of altering the composition of the population to the detriment of the minority; [...]”*

²⁵³ HOFFMANN 2004, S. 64. und Anm. 24.

²⁵⁴ Ebenda, S. 65.

²⁵⁵ S. Kap. 6.2.1. Schweiz Erklärung und 6.2.2. Schweiz Länderbericht.

²⁵⁶ Hofmann 2004, S. 65

²⁵⁷ S. hierzu insbesondere KÄLIN 2000.

erhalten wollen? Und wenn, dann nur, wenn sie die Staatsangehörigkeit angenommen haben oder auch als Ausländer mit langer Anwesenheitsdauer?²⁵⁷

Bezüglich der Schweiz stellte der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens die Frage, ob zu einem späteren Zeitpunkt neben der jüdischen auch die muslimische Gemeinschaft im Sinne des Übereinkommens als eine religiöse nationale Minderheit anerkannt werden könnte (s. Kap. 6.2. Schweiz). Bezüglich Liechtenstein kam der Beratende Ausschuss auf die religiösen Minderheitengruppen der Zugewanderten, von denen die grösste die muslimische Population sei, zu sprechen (s. Kap. 6.7. Liechtenstein).

7.4. Die Frage der Datenerhebung über nationale Minderheiten

Eng mit der Definitionsfrage verbunden ist die Datenerhebung über die nationalen Minderheiten in den Mitgliedstaaten. Erst auf Grund von verlässlichen Daten kann festgestellt und vom Beratenden Ausschuss überprüft werden, welche nationalen Minderheiten in welcher Zahl und in welchen Gebieten der einzelnen Länder existieren, ob die Minderheit verstreut sei oder nicht usw.

Die Art und Methode der Erhebung der Daten in den Ländern ist deshalb von grosser Bedeutung und wird vom Beratenden Ausschusses in seine Nachfragen mit einbezogen. Die Erhebung muss verlässlich sein und den ethischen Kriterien, die in Art. 3 RÜ aufgeführt sind, entsprechen. D.h. es darf niemand in eine Minderheit „hineingezwungen werden“, ohne dass er/sie sich aus freiem Willen zu dieser Identität bekennt. Es darf sich niemand usurpatorisch einer Minderheitenidentität bemächtigen, etwa um politischen Einfluss zu gewinnen. Dazu ist ein Fall während der Lokalwahlen in Ungarn dokumentiert.²⁵⁸

Die persönliche Deklaration der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist auch bei der Datenerhebung ein äusserst wichtiges Element. Die dokumentierte individuelle Deklaration der Zugehörigkeit wiederum beeinflusst die statistisch nachweisbare Existenz oder Nichtexistenz einer Minderheit. Der Wille, individuell die Zugehörigkeit zu einer Minderheit zu bekennen, hängt stark von den politischen Verhältnissen und der Akzeptanz, resp. dem der Minderheit gewährten Schutz ab. In einem Staat, der sich als Einheitsstaat versteht, wird die Minderheitenzugehörigkeit vom Individuum in ihrer Bedeutung heruntergestuft (ehemalige Ostblockstaaten). Wo mit Diskriminierung zu rechnen ist, werden Minderheitenangehörige ihre Identität zu verschleiern suchen (z.B. nicht deklarierte Zugehörigkeit zu den Roma/Sinti in osteuropäischen Ländern). In Ungarn standen die von Minderheitenorganisationen angegebenen Zahlen in höchstem Widerspruch zu den in der Volkszählung von 1990 erhobenen Zahlen, welche Ungarn in seinem Ersten Bericht aufführte. Ungarn begründete die Differenz der Daten mit dem Klima der Verunsicherung, das zum Zeitpunkt der Volkszählung geherrscht habe, und teilt mit, man erwarte, dass sich die beiden Werte bei einer nächsten Volkszählung angleichen.²⁵⁹

Manche Staaten führen aus grundsätzlichen Erwägungen keine nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselte Datenerhebung durch, was, zum Beispiel in Deutschland, auch im Rückblick auf die nationalsozialistische Rassenverfolgung interpretiert werden muss. Oft lehnen die Minderheiten selbst eine solche Datenerhebung ab, weil diese einer ethnischen Festschreibung und potentieller Diskriminierung Vorschub leiste. Ethisch und

²⁵⁸ « Après les élections aux autonomies locales pour les minorités locales de 1998, les organisations des minorités ont indiqué qu'elle pensaient que des personnes n'appartenant pas aux communautés des minorités s'étaient présentées et avaient été élues. » Rapport Hongrie, S. 26.

²⁵⁹ Rapport Hongrie, S. 11.

menschenrechtlich vertretbar ist einzig die Erhebung basierend auf einer freiwilligen individuellen Erklärung.

An der Religionszugehörigkeit lässt sich die Komplexität der Fragestellung der Datenerhebung illustrieren. Es ist heute selbstverständlich, dass sich ein grosser Teil der Bevölkerung der europäischen Staaten nicht mehr als der ursprünglichen Religion zugehörig bezeichnet. Und dieser Trend erfasst auch die jüngeren Generationen von Minderheitenreligiösaangehörigen, zum Beispiel Muslime, wie für Holland neuerdings nachgewiesen wurde.²⁶⁰

Die Definitionsfrage beschäftigte den Beratenden Ausschuss bei mehreren hier beleuchteten Länderberichten, sei es, weil aus politischen Gründen keine Daten erhoben werden (Schweden²⁶¹, Deutschland²⁶²), sei es, weil die demographischen Angaben von Regierungsseite und Minderheitenseite stark auseinander klafften (Ungarn²⁶³, Slowakei²⁶⁴), sei es, weil von Behördenrassistentisch motivierte und forcierte Zuschreibungen zu einer Minderheit vorgenommen wurden und über manipulierte Daten die Minderheitenproblematik verschleiert werden könnte (Slowakei²⁶⁵). Der Beratende Ausschuss bezieht sich betr. sensible Personendaten auf zwei Empfehlungen des Ministerkomitees, nämlich Rec (91)10 und Rec 97 (18). Er hält eine erzwungene Offenlegung der ethnischen Zugehörigkeit als damit nicht vereinbar. Er befürwortet aber Fragebogen mit nicht obligatorischen Fragen nach Ethnie, Muttersprache etc.²⁶⁶ Wo Daten – auch wegen historischer Sensibilitäten nicht über Volkszählungen erhoben werden können, sollten mit Hilfe der Minderheitenorganisationen approximative Schätzungen vorgenommen werden.²⁶⁷

Unbestritten ist, dass Rechtsungleichheit, Diskriminierung und eine mögliche Gefährdung des Fortbestands von kulturellen, religiösen und sprachlichen Minderheiten ohne aufgeschlüsseltes Datenmaterial nicht nachweisbar sind. Die Frage der Datenerhebung beschäftigt deshalb heute die verschiedensten Gremien des Europarats, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen. Die Forderung nach einem vereinheitlichten Monitoring wird verschiedenorts erhoben.

7.5. Fallprüfung: Sind die Zigeuner/Roma/Sinti und die Fahrenden durch das Rahmenübereinkommen geschützt?

Von speziellem Interesse ist, ob das Rahmenübereinkommen für die nicht sesshaften Minderheiten und die Zigeuner/Roma/Sinti anwendbar ist und ihnen als besonders gefährdeter Gruppe Schutz gewähren kann.

Ihre Anerkennung als eine nationale Minderheit in dem jeweiligen Vertragsstaat kann über die fahrende Lebensweise weder in allen Fällen an das Kriterium der Staatsangehörigkeit noch an den geschlossenen Siedlungsraum gebunden sein. In den osteuropäischen Staaten erfüllen grosse Gruppen von Roma/Sinti und anderen „Stämmen“ der Zigeuner jedoch beide Kriterien: Sie sind Staatsangehörige, pflegen keine nomadische Lebensweise und siedeln in geschlossenen Gebieten. Ausländische Zigeuner „auf der Fahrt“ gelten in den meisten Ländern als Touristen oder durchreisende Händler und stehen somit nicht unter dem Schutz des Übereinkommens. Bei „Zigeunern“ als potentiellen Rechtsträgern des Rahmenübereinkommens handelt es sich also um eigene Staatsangehörige des

²⁶⁰ Artikel NZZ 26./27.7. 2004

²⁶¹ Avis Suède, Para. 11.

²⁶² Rapport Allemagne, I.4.

²⁶³ Rapport Hongrie, S. 12, 13.

²⁶⁴ Avis Slovaquie, Para. 15, 16.

²⁶⁵ Ebenda.

²⁶⁶ HOFMANN 2004, S. 70.

²⁶⁷ HOFMANN, 2004, S.72.

Mitgliedstaates mit fahrender Lebensweise oder um sesshafte ethnische Minderheiten wie z.B. die deutschen Sinti, die Roma in Rumänien usw.

Sowohl der Beratende Ausschuss als auch die meisten Mitgliedstaaten des Rahmenübereinkommens schliessen prinzipiell diese Gruppe in den Schutz des Übereinkommens ein.²⁶⁸ Die Schweiz anerkennt die Fahrenden/Jenischen ausdrücklich als eine Minderheit der Schweiz im Sinne des Übereinkommens.²⁶⁹ Die Schweiz richtet ihr Augenmerk weniger auf die ethnische Zugehörigkeit als auf die jenische Kultur und Sprache und die spezifische fahrende Lebensweise.

Deutlich wird anhand der eingesehenen ersten Berichtsrunde zum Rahmenübereinkommen aber auch, dass der Schutz von Zigeunern/Fahrenden in den meisten Ländern viel weniger gut ausgebaut ist als derjenige anderer nationaler Minderheiten. Deutschland macht eine Unterscheidung zwischen nationalen Minderheiten wie den Dänen und den Sorben einerseits und anderen ethnischen Gruppen, welchen dieser Status nicht zuerkannt wird, die traditionellerweise in Deutschland lebten und daher im Schutze des Übereinkommens stünden: die Friesen und Roma/Sinti mit deutscher Staatsbürgerschaft.²⁷⁰ In grösster Ausführlichkeit bezieht sich der Bericht Deutschlands dabei auf die Selbstdeklaration der deutschen Sinti und Roma²⁷¹ und unterstreicht die Bedeutung der Selbstdefinition einer solchen Gruppe (s. auch Kap. 6.3.2. in der Angelegenheit der Vertretung der Deutschen Roma/Sinti und des Zentralrats der Juden in Deutschland in einem Medienüberwachungsorgan).

Der Beratende Ausschuss seinerseits widmet sich in seinen Stellungnahmen zu den Länderberichten ausführlich dem Schutz der Sinti/Roma/Fahrenden. Er konstatiert hinsichtlich des Rahmenübereinkommens deren mangelnden Schutz in verschiedensten Ländern, so in der Schweiz, in Deutschland, in Ungarn, insbesondere auch in der Slowakei. Der Präsident des Ausschusses evaluiert 2004:

„As it appears from an analysis of the comments of the Advisory Committee, the situation of the Roma minorities in various countries raises serious concerns with regard to a large number of provisions of the Framework Convention. With regard to many States Parties, the Advisory Committee came to this truly deplorable assessment which concerns, in particular, widespread discrimination against Roma in many societal settings. These included the field of education and often a disadvantaged position as regards socio-economic situation. The Roma are, thus, to be considered as a most targeted national minority.“²⁷²

Damit ist das Rahmenübereinkommen ein wichtiges Instrument des europäischen Menschenrechtsschutzes zur Verbesserung der Situation der Zigeuner/Sinti/Roma in Europa. Es wird ergänzt durch eine Empfehlung und die Länderberichte der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI sowie durch die Arbeit von Gremien, welche der Europarat spezifisch zugunsten der Zigeuner/Roma/Sinti ins Leben gerufen hat. In einem neuen Urteil zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber von Zigeunern/Fahrenden nimmt der Strassburger Gerichtshof seinerseits Bezug zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (s. Kap. 8.3.).

7.6. Fallprüfung: Sind die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft durch das Rahmenübereinkommen geschützt?

Die Haltung der Mitgliedstaaten zur Anwendung des Rahmenübereinkommens gegenüber der jüdischen Gemeinschaft, und in Replik darauf die Erwähnung der jüdischen Minderheit durch den Beratenden Ausschuss, variiert beachtlich.

²⁶⁸ HOFMANN 2004, S. 68.

²⁶⁹ Rapport Suisse, Para. 95.

²⁷⁰ Zitiert in Avis Allemagne, Para. 3.

²⁷¹ Rapport Allemagne, I.4. Zitat siehe Kap. 6.3. Deutschland.

²⁷² HOFMANN 2004, S. 68.

Der Länderbericht Ungarns führt unter Art. 8 RÜ, welche die Gewährung der Religionsfreiheit postuliert, auch „Israeliten“ als Religionsgruppe auf. Es folgt der Satz:

« Pour les minorités, la garantie des conditions de la vie religieuse est une question qui joue un rôle essentiel dans la préservation de leur identité. »²⁷³

„Israeliten“ werden dann jedoch nur in der statistischen Tabelle aufgeführt, aber als Minderheit nicht weiter erläutert im Unterschied zu anderen nationalen Minderheiten mit katholischer, serbisch-orthodoxer Religion etc. Die Definition und Einschlusspraxis Ungarns ist hier offensichtlich schwankend.

Von den hier untersuchten Berichtsstaaten führen die Slowakei und Schweden „Nationalität jüdisch“ oder „Juden“ neben anderen Ethnien auf. Im Bericht der Slowakei erscheint unter „Nationalität“ der Minderheitengruppen das Attribut „jüdisch“ zwischen „kroatisch“ und „polnisch“.²⁷⁴ Im slowakischen Bericht wird mit dem französischen Wort „nationalité“ die nationale Herkunft von Minderheiten slowakischer Staatsangehörigkeit umschrieben, die einen starken Bezug zu den umliegenden Nachbarstaaten haben. Dies ist bei „jüdisch“ nicht auf die gleiche Art der Fall. Die Definition ist also auch hier schwankend. In Osteuropa ist seit dem Ende des 19. Jahrhunderts die Definition der Juden als „Volk“ üblich.

Schweden stellt in seinem Länderbericht „Juden“ als nationale Minderheit neben schwedische Finnen, Torlander, Rom und das autochthone Volk der Samen.²⁷⁵ In beiden untersuchten Ländern Slowakei und Schweden, aber ausgeprägter in Schweden, scheint eine gewisse Ethnisierung der Angehörigen der jüdischen Religionsgemeinschaft stattzufinden. Schweden führt kulturelle und sprachliche Merkmale zur Identität der jüdischen Gemeinschaft auf wie z.B. die jiddische Sprache. Diese Nennung der jiddischen Sprache ist zwar im historischen Zusammenhang berechtigt, jedoch für die städtische jüdische Bevölkerung von Stockholm, Göteborg, Malmö heute kaum massgebend oder konstituierend für deren heutige jüdische Identität. Unter Art. 8 RÜ, Religionsfreiheit, vernahm der Beratende Ausschuss Klagen der schwedischen jüdischen Gemeinschaft, ein neues Beschneidungsgesetz schränke die religiösen jüdischen Traditionen zu stark ein.²⁷⁶

Deutschland unterscheidet – wohl auch bedingt durch die historische Erfahrung – zwischen religiösen Gruppen und nationalen Minderheiten. Die jüdische Gemeinschaft wird im deutschen Bericht nicht als nationale Minderheit und überhaupt nicht als Schutzberechtigte genannt und erscheint auch nicht in dem Berichtsteil zur Anwendung von Art. 8 RÜ, wo die Gewährung der Religionsfreiheit behandelt wird. Der deutsche Bericht spricht hier nur von den Kirchen und der Religionszugehörigkeit der definierten nationalen Minderheiten, zu denen die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft nicht gehören.²⁷⁷

Die strikte Unterscheidung Deutschlands zwischen Religionsgruppe und nationaler Minderheit lässt sich am besten an folgender Passage im Bericht Deutschlands illustrieren: Der Zentralrat der Sinti und Roma Deutschlands bemühte sich offenbar um Einsitznahme in Medienüberwachungsorgane, was vom deutschen Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 25. August 1998 abgelehnt wurde. Der Zentralrat der Sinti und Roma hatte in seiner Klage beanstandet, dass der Zentralrat der Juden in Deutschland in den Presseüberwachungsorganen vertreten sei, derjenige der Sinti und Roma jedoch nicht.

« Dans sa décision, la Cour constitutionnelle fédérale a pris en compte le fait que le Conseil central des Juifs d'Allemagne était représenté au sein des Organes de surveillance en tant que groupe confessionnel, tout comme les autres groupes confessionnels, alors que les Sinti et Rom allemands se considèrent comme une minorité nationale possédant une langue et une identité culturelle distincte. Le Conseil central a maintenant l'intention de faire appel de cette décision devant la cour européenne des droits de l'homme afin d'obtenir sa représentation au

²⁷³ Rapport Hongrie, S. 60.

²⁷⁴ Rapport Slovaquie, Tabelle S. 9. S. Kap. 6.6.2. slowakei Länderbericht.

²⁷⁵ Rapport Suède, S. 8-9.

²⁷⁶ Avis Suède, Para. 40.

²⁷⁷ Rapport Allemagne, S. 45ff.

sein des organes de surveillance des institutions audiovisuelles. Pour le Conseil central, la décision du BVG est contraire au droit européen. »²⁷⁸

Einen ganz anderen definitorischen Weg hat die Schweiz eingeschlagen, welche ausdrücklich, aber nicht abschliessend, die jüdische Gemeinschaft der Schweiz als religiöse nationale Minderheit mit langem Bezug zum Land definierte.²⁷⁹ Unter Art. 8 RÜ sagt der Schweizer Bericht nichts über einzelne Religionsgemeinschaften aus, sondern über den Schutz der individuellen Religionsfreiheit, resp. deren Beschränkung, z.B. durch den Bundesgerichtsentscheid, welcher einer Genfer Lehrerin als einer Repräsentantin des säkularen Staates das Unterrichten mit Kopftuch verbot.²⁸⁰

7.7. Fazit zum Ersten Berichtszyklus

Nach den untersuchten Quellen kann man in der ersten Berichtsrunde folgende Schwerpunkte des Monitoringprozederes zur Eigenschaft der schutzberechtigten Minderheiten des Rahmenübereinkommens feststellen:

Bezüglich der Frage, welche Minderheiten in den Mitgliedstaaten existieren, wie ihr Status sei, ob und wie sie Schutzberechtigte im Sinne des Rahmenübereinkommens seien, ist das Monitoring stufenweise aufgebaut. Der Frage „Welche Minderheiten?“ wird a) in der Anleitung des Beratenden Ausschusses von 1998; b) in der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses – parallel zur Anleitung – im Einleitenden Teil und prioritär zum Artikel 3 RÜ; c) in den Nachfragen, welchen den Ländern nach Erhalt ihres Berichts gestellt werden; d) unter einzelnen Artikeln des Übereinkommens, insbesondere Art. 3, 5, 6, 7, 8 RÜ, behandelt.

In der Ausweitung der möglichen Rechtsträger des Rahmenübereinkommens verfolgt der Beratende Ausschuss eine aktiv-fordernde Politik, sogar bei jenen Ländern, die in ihrer Erklärung festhielten, sie würden keine nationalen Minderheiten auf ihrem Territorium anerkennen.

Oft macht der Beratende Ausschuss dem Ministerkomitee Vorschläge für Empfehlungen zum Einschluss weiterer Minderheitengruppen und die Anwendung der Rahmenkonvention artikelweise auf weitere Gruppen. Diese Vorschläge erscheinen in der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses, werden aber vom Ministerkomitee allermeist *nicht* in dessen Resolution aufgenommen. Das Ministerkomitee empfiehlt jedoch den Ländern, der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses gebührend Beachtung zu schenken und den Dialog mit ihm zu pflegen. Die vorantreibende Rolle des Beratenden Ausschusses ist dokumentiert und bildet die Basis für die nächste Dialogrunde mit den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig wird sie von der zurückhaltenden Haltung des Ministerkomitees als dem politischen Gremium des Europarats abgefedert.

Der Beratende Ausschuss hat von allem Anfang an die Intention, anwesende zugewanderte Minderheitengruppen faktisch ebenfalls zu erfassen, um sie eventuell zu einem späteren Zeitpunkt in den Schutz des Rahmenübereinkommens einbeziehen zu können. Dies ergibt sich aus der Anleitung zur Vorbereitung der Länderberichte. Der vom Ausschuss getätigte Blick auf Minderheitengruppen ohne Staatsbürgerschaft des Mitgliedstaats erweist sich in der Folge neben dem ungenügenden Schutz der Zigeuner/Roma/Sinti als die konfliktreichste Frage betr. des Übereinkommens. Hier erwächst dem Ausschuss von mehreren untersuchten Staaten starker Widerstand, insbesondere scharf formuliert und begründet von Deutschland. Hier wird deutlich, dass der mit der Überwachung des Rahmenübereinkommens betraute Beratende Ausschuss

²⁷⁸ Rapport Allemagne, S. 19.

²⁷⁹ Rapport Suisse, Para. 23, S. 11.

²⁸⁰ Ebenda, Para. 193.

bezüglich der Minderheitendefinition einen in die Zukunft gerichteten dynamischen Ansatz verfolgt. Gerade die fehlende Definition, was abschliessend unter nationaler Minderheit zu verstehen sei, erlaubt ihm dies.

Man muss sich dennoch fragen, ob sich der so erzeugte Druck nicht eher kontraproduktiv auf den Schutz der zugewanderten Minderheiten auswirkt. Eine bessere Lösung als dieses Insistieren auf eine Ausweitung der Definition der nationalen Minderheit scheint eine kohärentere und stringentere Zusammenarbeit mit anderen Menschenrechtsorganen des Europarats, denen der Blick auf die zugewanderten Minderheitengruppen per Definition nicht verstellt werden kann, so zum Beispiel mit ECRI (s. unten Kap. 8.4.).

Erst in den weiteren Berichtszyklen der Länderbericht zum Rahmenübereinkommen wird zu verfolgen sein, wie eine Anwendung „*article par article*“ des Rahmenübereinkommens auf zusätzliche Gruppen, die nach Meinung des Beratenden Ausschusses zur Unterschätzung in Frage kommen, etabliert werden kann. Auch diese Perspektive erhielt Kritik von den Mitgliedstaaten (s. die Begründung Deutschlands Kap. 6.3.4.).

Als flexibel erweist sich insbesondere die Definition der nationalen Minderheiten für das Rahmenübereinkommen seitens der Schweiz, weil diese keine abschliessende Aufzählung enthält, sondern gruppendifinitiv formuliert ist. Andere Länder gaben Aufzählungen der nationalen Minderheiten ab, die viel definitiver formuliert waren. Allerdings interpretierte der Beratende Ausschuss auch definitiv formulierte Erklärungen eher subtil und keineswegs abschliessend.

Nichtterritoriale und nichtsesshafte Minderheitengruppen werden durch das Rahmenübereinkommen erfasst und – so weit diese Staatsangehörige sind – auch von den Ländern in ihre Definitionen einbezogen. Die Schlechterstellung der Sinti, Roma, Jenischen und Fahrenden wird in der Ersten Berichtsrunde sichtbar, in der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses erfasst und von diesem auch gerügt.

Die Definitionsfreiheit der Länder ist vor allem dort, wo sie vorhandene nationale Minderheiten nicht als solche anerkennen wollen, problematisch. Aber auch dort, wo eine Vermischung von ethnischer, sprachlicher, religiöser Definition und zugeschriebenen Nationalitäten stattfindet, sind Fragezeichen zur Definitionsfreiheit angebracht.

Bei der Frage der Datenerhebung ergeben sich methodische Probleme. Die Haltung jener Staaten, die gesetzlich verbieten, ethnische Daten zu erheben, ist prinzipiell zu respektieren. Sie wird von einem Teil der Lehre und Forschung geteilt. Sie wird auch von Minderheitenangehörigen geteilt, die keine Ethnisierung ihrer Lebensumstände und ihres Personenprofils wünschen. Andererseits ist es eine Tatsache, dass ohne gewisse faktische Angaben keine Schutzmassnahmen zugunsten der nationalen Minderheiten getroffen werden können (s. Erster Berichtszyklus von Malta, Kap. 6.8.). Wie oben geschildert, ist die Frage des Monitoring und der Datenerhebung bezüglich verschiedener UNO-Menschenrechtskonventionen und innerhalb der Europäischen Union noch weit von einer allgemein anerkannten pragmatischen Lösung entfernt.

8. Der Blick anderer Menschenrechtsorgane des Europarats auf die nationalen Minderheiten

Abschliessend folgt ein Blick auf die anderen Menschenrechtsorgane des Europarats, die sich mit dem Minderheitenschutz befassen, und wie sich dort die Definitionsfrage stellt. Besonders eng ist der Bezug des Rahmenübereinkommens zur Arbeit der Europäischen

Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, ECRI, und zur Charta zum Schutz von Regional- und Minderheitensprachen. Auch schliesst Art. 4 RÜ Diskriminierungsverbot an das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK an, ist aber unterschiedlich aufgebaut. Wie können die je verschiedenen Geltungsbereiche kongruent zu einem umfassenden Minderheitenschutz zusammengefasst werden, um so zu einer Gesamtoptik, welche der je spezifischen Situation am besten angepasst ist, zu kommen?

8.1. Prüfung einer Diskriminierung nach Art. 14 EMRK durch den EGMR

Auf der Website des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sind die jährlich entschiedenen Fälle von 1.1. 1999 bis 31.12. 2003 aufgelistet - also auch jene, welche die Prüfung von Art. 14 EMRK beinhalten. Die Entscheidlisten geben Auskunft über die Anzahl Fälle, die zu Art. 14 EMRK fielen. Darin eingeschlossen sind jedoch auch Fälle, die zu einem *friendly settlement* führten, d.h. schliesslich vom Gerichtshof nicht geprüft wurden. Anhand der Entscheide zu Art. 14 EMRK lässt sich verfolgen, ob ein Bezug zum Rahmenübereinkommen hergestellt wurde und ob es sich in den Streitfällen, über welche der Europäische Menschenrechtsgerichtshof befand, bei den Schutzberechtigten um Angehörige nationaler Minderheiten handelte.

Tabelle 1: Anzahl Fälle mit Implikation Art. 14 EMRK, 1999-2003²⁸¹

Jahr	Anzahl Fälle Art. 14 impliziert	Friendly settlement oder Rückzug	Entscheide EGMR	Davon Entscheide auf Verletzung Art. 14 (in Verbindung mit weiterem Art. der EMRK)
1999	6	1	5	3
2000	12	3	9	3
2001	28	6	22	3
2002	15	6	9	0
2003	16	4	12	6

Der Europäische Gerichtshof ging in seiner Entscheidpraxis in den letzten fünf Jahren mit dem Diskriminierungsverbot sehr vorsichtig um. Es gibt nur wenige Entscheide, wo eine Diskriminierung nach Art. 14 EMRK geprüft werden muss. Davon werden zwischen 0 und 50% als Diskriminierung verurteilt. Eine Verletzung von Art. 14 EMRK stellte der Gerichtshof bei Benachteiligungen auf Grund der sexuellen Orientierung²⁸² und der religiösen Überzeugung (Zeugen Jehovas)²⁸³ fest. In einem Urteil rügte der Gerichtshof im

²⁸¹ Subject Matter of Judgments delivered by the Court, 1999-2003: <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>

²⁸² Urteile No. 39392/98 and No. 39829/98 L. and V. v Austria: different age of consent for homosexual acts between adults and adolescents (Art. 14 + 8); No. 45330/99 S.L. v Austria: different age of consent for homosexual acts between adults and adolescents (Art. 14 + 8), alle Urteile 2003.

²⁸³ Urteil No. 64927/01 Palau-Martinez v France, 2003: fixing of childrens' residence with their father after divorce, on the ground of the adverse effects of being brought up by their mother, a Jehova's Witness (Art. 8 + 14)

Sinne von Art. 14 EMRK Frankreich für eine Leistungsverweigerung gegenüber einer Ausländerin.²⁸⁴ Zu einer Auslegung des Begriffs „nationale Minderheit“ durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes kam es bisher nicht.²⁸⁵

²⁸⁴ Urteil No. 40892/98: Kona Poirrez v France, 2003: refusal to grant handicap allowance to non-national (Art. 14 plus Art. 1 Prot. 1).

²⁸⁵ S. dazu Bundesamt für Justiz. Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit, S. 4.

Interessant sind die Klagen von politischen Aktivisten und kurdischen Dorfbewohnern, die Opfer des Bürgerkrieges in den Kurdengebieten der Türkei wurden, gegen die Türkei: Hier kam es zu keinem Entscheid, es liege eine Diskriminierung nach Art. 14 EMRK vor (oftmals wurde bezüglich einer Verletzung von Art. 14 negativ entschieden, in Kombination mit anderen vom Gerichtshof positiv entschiedenen Verletzungen der Konvention, z.B. nach Art. 2, 3 und 13 EMRK).²⁸⁶

Ein Einzelfall ist die Klage Zyperns gegen die Türkei, wo u.a. auch eingeklagt wird, die Türkei hätte den Fahrenden/Zigeunern im Norden der Insel nicht die nötige Sicherheit gewährt. Die Klage nach Art. 14 EMRK wurde vom Strassburger Gerichtshof abgewiesen.²⁸⁷

8.1.1. Vom Urteil Chapman gegen Vereinigtes Königreich (2001) zum Urteil Nachova u.a. gegen Bulgarien (2004)

Interessant in unserem Zusammenhang sind die neueren Entscheide des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte betr. Zigeuner/Sinti/Roma und Fahrende.

Die Klage *Chapman u.a. gegen das Vereinigte Königreich*, in der es um Standplätze für Wohnwagen von Fahrenden/Zigeunern geht, betr. Diskriminierung nach Art. 14 EMRK wurde vom Gerichtshof 2001 negativ entschieden, weil die Verweigerung des Aufstellens Wohnwagens von Sally Chapman auf dem von ihr gekauften Grundstück und die Zwangsräumung des Standplatzes – obwohl das ihr und ihrer Familie gemachte Versprechen der Behörden auf Zuverfügungstellung eines Ersatzgrundstückes nicht eingehalten wurde mit der Zonenordnung sachlich begründet werden könne.²⁸⁸

Im Urteil *Chapman v United Kingdom* nimmt der Strassburger Gerichtshof nach dem Erkenntnisstand der Autorin erstmals direkt auf europäische völkerrechtliche Dokumente Bezug und zitiert deren relevante Artikel:

- das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten;
- Empfehlung 1203(1993) der parlamentarischen Versammlung des Europarats über Zigeuner in Europa;
- ECRI Empfehlung Nr. 3 betr. Rassismus und Intoleranz gegenüber Roma/Zigeunern;

²⁸⁶ Urteile No. 22479/93 *Çakici v Turkey*, 1999: disappearance of applicant's brother after being taken into custody: (Art. 2, 3, 5, 13 EMRK): violation; alleged discrimination (Art. 14 + 18): no violation.
No. 23763/94 *Taurikulu v Turkey*, 1999: alleged discrimination (Art. 14): no violation.
No. 25704/94 *Çiçek v Turkey*, 2001: disappearance of applicant's son after being taken into custody (Art. 2): violation; (Art. 3): no violation; Art. 5: violation; (Art. 13): violation; alleged discrimination based on ethnic origins and language (Art. 14): no violation.
No. 26129/95 *Tauli v Turkey*, 2001: death in police custody (Art. 2): violation; Art. 3: no violation; Art. 5: no violation; Art. 3: violation; Art. 14+18 alleged discrimination: no violation.
No. 25657/94 *Avşar v Turkey*, 2001: murder by village guards (Art. 2): violation; effectiveness of investigation (Art. 2): violation; alleged racial discrimination (Art. 3): no violation; lack of effective remedy (Art. 13): violation; alleged discrimination (Art. 14): no violation.
No. 22876/93 *Semse Önen v Turkey*, 2002: shooting of applicant's relatives by unidentified assailants (Art. 2): no violation; effectiveness of investigation (Art. 2): violation; degrading treatment (Art. 3): no violation; lack of remedy (Art. 13): violation; lack of respect for family (Art. 8): no violation; Alleged discrimination (Art. 14): no violation;
No. 46221/99 *Öçalan v Turkey*, 2003: death penalty (Art. 3): violation; [...]; alleged discrimination (Art. 14 + 2): no violation.

²⁸⁷ Urteil No. 25781/94 *Cyprus v Turkey*, 2001: [...] alleged failure to protect rights of Gypsies in northern Cyprus (Art. 3, 5, 8+14): no violation.

²⁸⁸ Urteil No. 27238/95 *Chapman v United Kingdom*, Judgment 18 January, 2001: refusal of planning permission for gypsy to station residential caravan on land owned by her (Art. 8, Art. 1, Prot. 1, Art. 6,1): no violation; alleged discrimination (Art. 14 and Art. 8): no violation.
No. 24882/94 *Beard v United Kingdom*, 2001: Parallel case.
No. 24876/94: *Coster v United Kingdom*, 2001: Parallel case.
No. 25289/94 *Lee v United Kingdom*, 2001: Parallel case.
No. 25154/94 *Jane Smith v United Kingdom*, 2001: Parallel case.

- Bericht des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten zur Lage von Roma und Sinti.²⁸⁹

Die Klägerin Sally Chapman nahm ihrerseits auf das Rahmenübereinkommen und den Minderheitenschutz Bezug und forderte in diesem Lichte eine Einschränkung des Handlungsspielraums der Behörden.²⁹⁰

In seinem Urteil anerkennt der Strassburger Gerichtshof zwar die Bedeutung des Rahmenübereinkommens, hält jedoch seine Bestimmungen für die Staaten für wenig bindend und sieht in der Abwägung der Interessen verschiedener Bevölkerungsteile die Rolle des Gerichtshofs streng nur auf eine allgemeine Überwachung beschränkt (*renders the Court's role a strictly supervisory one*).

"93. The applicant urged the Court to take into account recent international developments, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in reducing the margin of appreciation accorded to States in light of the recognition of the problems of vulnerable groups, such as Gypsies. The Court observes that there may be said to be an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity, and lifestyle (see paragraphs 55-59 above, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities), not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve the cultural diversity of value to the whole community. 94. However, the Court is not persuaded that the consensus is sufficiently concrete for it to derive any guidance as to the conduct or standards which Contracting States consider desirable in any particular situation. The framework convention, for example, sets out general principles and goals but the signatory States were unable to agree on means of implementation. This reinforces the Court's view that the complexity and sensitivity of the issues involved in policies balancing the interests of the general population, in particular with regard to environmental protection, and the interests of a minority with possibly conflicting requirements renders the Court's role a strictly supervisory one. 95. Moreover, to accord to a Gypsy who has unlawfully stationed a caravan site at a particular place different treatment from that accorded to non-Gypsies who have established a caravan site at that place or from that accorded to any individual who has established a house in that particular place would raise substantial problems under Article 14 of the Convention. 96. Nonetheless, although the fact of belonging to a minority with a traditional lifestyle different from that of the majority does not confer an immunity from general laws intended to safeguard the assets of the community as a whole, such as the environment, it may have an incidence on the manner in which such laws are implemented. [...]"²⁹¹

Man kommt nicht ganz umhin, mit diesem Urteil die Warnungen einiger Forscher (s. vorne Kap. 2.3.5. und 3.1.), das Rahmenübereinkommen sei von seiner Anlage her ein zu schwaches Instrument, um die Minderheitenrechte effizient zu schützen, bestätigt zu sehen. Auf alle Fälle ist diese Argumentation Strassburgs im Urteil *Chapman v United Kingdom* als nicht förderlich für die Weiterentwicklung positiver Schutzmassnahmen der Staaten zugunsten der Minderheiten zu interpretieren. Bemerkenswert ist die Vermischung zwischen Minderheiten und *vulnerable groups*, welche der Gerichtshof in seiner Formulierung vornimmt – Begriffe, die ja für zwei verschiedene Konzepte der Schutzbegünstigten (Minderheitenrechte und Diskriminierungsschutz) stehen.²⁹²

Bei mehreren Klagen betr. Misshandlungen von Roma/Zigeunern, die insbesondere aus osteuropäischen Ländern eingingen, entschied der Gerichtshof, die Misshandlungen seien nicht in beweisbarer Masse durch Rassismus motiviert gewesen: Im Fall *Velikova v Bulgaria Urteil vom 18.5. 2000*, Tod eines unter dem Verdacht des Viehdiebstahles verhafteten Mannes während des zwölfstündigen Polizeigewahrsams, bejahte das Gericht

²⁸⁹ No. 27238/95 *Chapman v United Kingdom*, Judgment 18 January, 2001, Para. 55-67.

²⁹⁰ "83. The applicant submitted that, in accessing the necessity of the measures in this case, the importance of what was at stake weighed very heavily in the balance, as the issue concerned not only the security of her home but also her right to live, with her family, in the traditional Gypsy lifestyle. The growing international consensus about the importance of providing the rights of minorities with Protection of National Minorities, emphasised that this was also of significance to the legal protection, as illustrated, inter alia, by the Framework Convention for the community as a whole as a fundamental value of a civilised democracy. In these circumstances, any margin of appreciation accorded to the domestic decision-making bodies should be narrower rather than wider." Ebenda, Para. 83.

²⁹¹ Ebenda, Para. 93-96.

²⁹² S. unten Kap. 8.4. zur Arbeit von ECRI, und die Arbeiten von SCHEININ/TOIVANEN 2004 sowie SCHODER 1999.

im Jahr 2000 eine Verletzung von Art. 2 und 13 EMRK, verneinte aber, die ethnische Zugehörigkeit habe bei der Misshandlung eine entscheidende Rolle gespielt:

“91. The applicant claimed that there had been discrimination contrary to Art. 14 of the Convention on the basis of Mr. Tsonchev’s Roma (Gypsy) ethnic origin. [...] 92. The applicant submitted that popular prejudice against the Roma people in Bulgaria was widespread and frequently manifested itself in acts of racially motivated violence against Roma, to which the authorities reacted by inadequate investigation leading to practical impunity. The applicant state that this phenomenon had been documented by human rights monitoring organisations and had been acknowledged by the Bulgarian government. [...]”²⁹³

Zitiert wurde von der Klägerin u.a. der 14. Länderbericht Bulgariens an CERD.

„93. The Government replied that there was nothing to indicate that the police acted on the basis of Mr. Tsonchev’s ethnic origin. He was arrested on the suspicion of having committed a serious crime. Mentioning the word “Gypsy” was not discriminatory because his ethnic origin was indeed that of a “Gypsy” The Government further submitted that they were actively working on the better integration in society of persons of Gypsy origin. A National Council on Ethnic and Demographic Issues, whose members are representatives of non-governmental organisations and State officials, was created in 1997. There exist in the country a number of non-governmental organisations defending the interests of persons of Gypsy origin. In April 1999, following an extensive dialogue with representatives of the community, the National Council adopted a programme on the integration of Gypsies in society. The Government are thus actively working on maintaining a climate of ethnic tolerance and social cohesion.

94. The Court observes that the applicant’s complaint under Article 14 is grounded on a number of serious arguments. It also notes that the respondent State failed to provide a plausible explanation as to the circumstances of Mr. Tsonchev’s death and as to the reasons why the investigation omitted certain fundamental and indispensable steps which could have shed light on the events (see para. 69-76 und 81-84 above). The Court recalls, however, that the standard of proof required under the Convention is “proof beyond reasonable doubt” The material before it does not enable the Court to conclude beyond reasonable doubt that Mr. Tsonchev’s death and the lack of a meaningful investigation into it were motivated by racial prejudice, as claimed by the applicant. It follows that no violation of Article 14 has been established.”²⁹⁴

Im Fall *Balogh v Hungary*, Urteil vom 20.7. 2004, entschied der Gerichtshof gegen eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 14 EMRK mit der Begründung, der Kläger habe die Diskriminierung auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit in den Verhandlungen vor regionalen Gerichten nicht geltend gemacht:

„76.[...] The allegation of a possible racist motive was not raised in his complaint against the decision of 30 November 1995, neither was the point mentioned in the complaint submitted by the NEKI [Legal Defence Bureau for National and Ethnic Minorities] in August 1998. 77. Furthermore, the applicant’s assertion that the police officers interrogating him were aware of his ethnic origin, and that their conduct was based on this, was devoid of any proof.”²⁹⁵

Einen grossen Schritt weiter im Diskriminierungsschutz und im Miteinbezug von völkerrechtlichen Dokumenten des Europarats und der UNO geht das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall *Nachova u.a. gegen Bulgarien* vom 26. Februar 2004.²⁹⁶ Die Klage richtet sich gegen die Tötung zweier Roma durch Polizeibeamte, nachdem sie von einem Bauplatz, wohin sie zur Strafe wegen unerlaubter Entfernung von der Truppe abbeordert worden waren, geflüchtet waren. Die Unbewaffneten wurden beim Hause von Verwandten von der Militärpolizei gestellt, und, als sie flüchten wollten, erschossen. Im

²⁹³ No. 41488/98 *Velikova v Bulgaria*, 2000: death in police custody (Art. 2, 13): violation; discrimination against gypsies (Art. 14): no violation. S. Para. 91, 92.

²⁹⁴ Ebenda, Para. 93-96. Ähnlich: No. 38361/97 *Anguelova v Bulgaria*, 2002: death in police custody; failure to provide medical care (Art. 2): violation; effectiveness of investigation (Art. 2): violation; illtreatment in police custody (Art. 3): violation; unlawful detention (Art. 5): violation; lack of effective remedy (Art. 13): violation; discrimination against gypsies (Art. 14): no violation.

²⁹⁵ No. 47940/99, *Balogh v Hungary*, 2004, Para. 76, 77.

²⁹⁶ Nos. 43577/98 und 43579/98, *Nachova a.o. v Bulgaria*, 26. 2. 2004. S. dazu neuerdings THÜRER, Daniel/Dold, Beat. Rassismus und « Rule of Law ». Erstmalige Verurteilung wegen Rassendiskriminierung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Manuskript, 30 Seiten. Wird in EUGRZ erscheinen.

Verläufe der Untersuchung fielen Ausrufe wie „Ihr verdammten Zigeuner!“ In seinem Urteil zitiert der EGMR unter dem Titel „*Reports of international Organisations on alleged discrimination against Roma*“ verschiedenste relevante völkerrechtliche Dokumente und Länderberichte:

- ECRI 2. Länderbericht über Bulgarien;²⁹⁷
- NGO-Berichte;²⁹⁸
- UNO Regeln zum Gebrauch von Feuerwaffen;²⁹⁹
- Rechtssprechung des UNO Folterkomitees CAT³⁰⁰
- EU Richtlinien gegen Diskriminierung.³⁰¹

Die Kläger gaben an, die Zugehörigkeit zur Ethnie der Roma sei ein entscheidender Faktor bei der Tötung gewesen. Das *European Roma Rights Center* hatte seinerseits eine Eingabe an den Gerichtshof gemacht. In seinem Urteil befand der Gerichtshof, dass eine polizeiliche und gerichtliche Untersuchung durch die zuständigen Instanzen beim Vorwurf von Rassismus besonders sorgfältig durchgeführt werden müsse³⁰² und dass der vom Polizeimajor ausgesprochene Fluch auf die Zigeuner als erschwerend für eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention nach Art. 2 und Art. 14 EMRK gelten müsse.³⁰³

*„The Court reiterates that where there is suspicion that racial attitudes induced a violent act it is particularly important that the official investigation is pursued with vigour and impartiality, having regard to the need to reassert continuously society's condemnation of racism and ethnic hatred and to maintain the confidence of minorities in the ability of the authorities to protect them from the threat of racist violence.“*³⁰⁴

Von Bedeutung sind die Ausführungen in Para. 168-173 des Urteils insofern, als eine Diskriminierung i.a. schwer beweisbar sei,³⁰⁵ dass jedoch die Situation der Roma in Bulgarien jedoch von verschiedenster Seite als besorgniserregend beschrieben worden sei.³⁰⁶ Dem Gerichtshof lägen bereits die Fälle *Anguelova gegen Bulgarien* und *Velikova gegen Bulgarien* vor.³⁰⁷ Die Beweislast gehe in einem solchen Falle auf die Seite des Staates über, der nachweisen müsse, dass in der staatlichen Handlung *keine* Diskriminierung enthalten gewesen sei.³⁰⁸

Das Urteil ist wegweisend für den Diskriminierungsschutz (erstmalige Verurteilung für Rassendiskriminierung, Umkehrung der Beweislast) und damit auch für den Schutz auf Grund der „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“, wie ihn Art. 14 EMRK formuliert. Obwohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hier das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten nicht zitiert, hätte er dies, sofern die Dokumente zu Bulgarien vorhanden gewesen wären, wohl tun können. Bulgarien reichte seinen ersten Länderbericht zum Rahmenübereinkommen im April 2003 ein. Die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses dazu steht allerdings noch aus.

8.2. Zwölftes Zusatzprotokoll zur EMRK

Eine neue Rechtsquelle, welche in Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz steht, ist das Zusatzprotokoll 12 zur EMRK, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthält.

²⁹⁷ Urteil *Nacheva a.o. v Bulgaria*, Para 52.

²⁹⁸ Ebenda, Para. 53.

²⁹⁹ Ebenda, Para. 67: United Nations Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials“

³⁰⁰ Ebenda, Para 72, 73.

³⁰¹ Ebenda, Para. 74.

³⁰² Ebenda, Para. 157.

³⁰³ Ebenda, Para 158, 161, 162.

³⁰⁴ Ebenda, Para. 157.

³⁰⁵ Ebenda, Para. 168.

³⁰⁶ Ebenda, Para. 174.

³⁰⁷ Ebenda, Para. 173.

³⁰⁸ Ebenda, Para. 171.

Dieses ist nicht mehr, wie Art. 14 EMRK, nur akzessorisch zu den in der EMRK verbrieften Rechten und Freiheiten anzuwenden. Das Zusatzprotokoll 12 zur EMRK war 2000 aufgelegt worden. Unterzeichnet von zehn Staaten, wird es im April 2005 in Kraft treten. Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist darin explizit als verpöntes Merkmal einer Diskriminierung genannt.³⁰⁹ Es ist zu erwarten, dass Minderheitenangehörige aus Zusatzprotokoll 12 vermehrt justiziable Rechte ableiten können.

8.3. Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen

Die Charta ist einige Jahre älter als die Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, trat jedoch im gleichen Jahr 1998 in Kraft. Sie geht von einem anderen Konzept aus und atmet, wie Rob DUNBAR an der Feier zum 5. Geburtstag der Rahmenkonvention sagte, den Geist der Multikulturalität und der *diversity*-Diskussion.³¹⁰ Ihr Entwurf und ihre Entstehung gehört damit in die Periode vor den Kriegereignissen in Südosteuropa, welche den Fokus drastisch änderten: vom Schutz kultureller Vielfalt auf den Schutz von Menschen, die Minderheitenangehörige sind.

In der Präambel der Charta heisst es :

« Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant que la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe;

Considérant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe ;

[...]»³¹¹

Es sind also nicht Minderheitenrechte, die mit der Charta geschützt werden sollen, sondern es wird die Praxis der Sprachen geschützt. Minderheiten und Minderheitengruppen erscheinen in der Charta nur als Sprechende einer der geschützten Sprachen.

Gestützt auf UNO-Pakt II schützt die Charta kulturelle Rechte in der Erlernung und im Gebrauch der Minderheitensprachen. Die Abgrenzungsfrage stellt sich deshalb hier weniger scharf. So gibt es in der Stellungnahme des Expertenkomitees zur Charta zum Länderbericht der Schweiz auch eine Passage zum Gebrauch des Jiddischen in der Schweiz, obwohl es heute kaum mehr eine Gruppe von Jiddisch-Sprechenden in der Schweiz gibt.³¹² Der Gebrauch des Schweizer Jiddischen aus dem Surbtal liegt schon zwei bis drei Generationen zurück. Das Beispiel zeigt, dass es der Charta nicht um Personengruppen an sich geht.

³⁰⁹ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, E.T.S. 177, opened for signature April 11, 2000. „Article 1 – General prohibition of discrimination 1 The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status. 2 No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1.“ Quelle: <http://www.humanrights.ch/>

³¹⁰ Vgl. HENRARD 2001 ; DUNBAR 2003, S.3f.

³¹¹ Quelle: Conseil de l'Europe. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/148.htm>

³¹² Conseil de l'Europe, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Application de la Charte en Suisse, Para. 19, 20. ECRML(2001)7.

Überlappungen mit den anerkannten nationalen Minderheiten und damit den Rechtsträgern des Rahmenübereinkommens sind jedoch vorhanden. So erwähnt die Schweiz in ihrem ersten Länderbericht an das Überwachungsorgan der Charta, dass die Roma-Sprachen von der Schweiz als Sprachen ohne territorialen Rückhalt im Sinne der Charta anerkannt würden. Die Schweizer Zigeuner, die Jenischen, seien jedoch von den Behörden als eine kulturelle Minderheit anerkannt worden, nicht als eine Sprachminderheit.³¹³ Und Sprache kann nicht allein das konstitutive Element für die Anerkennung als nationale Minderheit sein.³¹⁴

Neben „*langues régionales ou minoritaires*“ spricht die Charta, resp. das Expertenkomitee von „*minorités linguistiques indigènes*“. Auch die Charta schliesst die Sprachen Zugewanderter vom Schutz der Charta aus.³¹⁵ Sie geht damit parallel zu der Meinung der meisten Staaten betr. das Rahmenübereinkommen, dass die „neuen“, d.h. zugewanderten Minderheiten nicht geschützt seien.

Synergien zwischen der Charta und dem Rahmenübereinkommen können sich dort ergeben, wo die beiden Verträge Gleiches oder Ähnliches aus ihrem je eigenen Blickwinkel fordern: z.B. den Gebrauch der Minderheitensprache mit Behörden und vor Gerichten (enthalten in Art. 9 a. *Charte, Autorités judiciaires* sowie in Art. 10 RÜ). 16 Staaten hatten im Oktober 2003 sowohl das Rahmenübereinkommen als auch die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen ratifiziert.³¹⁶ Im Überwachungsprozedere gleichen sich die Mechanismen des Rahmenübereinkommens und der Sprachencharta stark: Beide, wie übrigens ECRI ebenfalls, sammeln Informationen aus Nichtregierungsquellen und führen Länderbesuche durch.³¹⁷

8.4. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

ECRI's Gründung ist ebenfalls mit der Gipfelkonferenz von Wien und dem Dokument vom 9. Oktober 1993 verbunden.³¹⁸ Die Kommission nahm 1994 ihre Tätigkeit auf und konnte 2004 einen Rückblick auf die ersten zehn Jahre halten.³¹⁹ Sämtliche Mitgliederländer sind mit einem unabhängigen Vertreter/einer Vertreterin in ECRI präsent. Die Tätigkeit von ECRI stützt sich auf deren Statuten. Es gibt kein Vertragswerk im Sinne einer Konvention, auf welche sich ECRI bezieht. Die Arbeit der Kommission beruht auf drei Grundpfeilern: Empfehlungen, die von Arbeitsgruppen der Kommission entwickelt und im Plenum verabschiedet werden; Länderbesuche und von der Kommission selbst verfasste Länderberichte („*approche pays-par-pays*“); und Kontakte zur zivilen Gesellschaft sowie Zusammenarbeit mit anderen Gremien des Europarats, der Europäischen Union (insbesondere mit der Europäischen Beobachtungsstelle gegen Rassismus EUMC) und der Vereinten Nationen.

ECRI ist dem Rahmenübereinkommen in seinen Berichtszyklen voraus und steht bereits im dritten Berichtszyklus seiner „*approche pays-par-pays*“, wobei bei jedem Schritt das Berichtsverfahren und die Organisation der Länderbesuche verfeinert wurden. Die Länderbesuche waren von Anfang ein Teil des Berichtszyklus, der ja umgekehrt als beim

³¹³ Conseil de l'Europe, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Application de la Charte en Suisse, Para. 34. ECRML(2001)7.

³¹⁴ DUNBAR 2003, S.6.

³¹⁵ Charte Art. 1 a. „Définitions: elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants; ... »

³¹⁶ DUNBAR 2003, S.2.

³¹⁷ ebenda.

³¹⁸ S. Erklärung des Wiener Gipfeltreffens des Europarats vom 9. Oktober 1993, Kap. 2.3.4.

³¹⁹ ECRI 10 Years of Combating Racism. A Review of the Work of the European Commission against Racism and Intolerance. February 2004. http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/

Rahmenübereinkommen abläuft: Eine Delegation von ECRI besucht das Mitgliedland des Europarats, studiert Dokumente und trifft sich mit Regierungsvertretern, NGO-Delegationen, nationalen Institutionen und schreibt dann den Länderbericht, der vom Plenum der Kommission verabschiedet wird. Dieser wird dem *officier de liaison* im Land zu eventuellen faktischen Korrekturen zugestellt und später veröffentlicht. Das Berichtsland kann einen Kommentar als Anhang zum Bericht veröffentlichen.³²⁰

ECRIs Tätigkeit ist thematisch sehr nahe am Rahmenübereinkommen, da die Rassismusbekämpfung immer auch den Schutz von nationalen Minderheiten betreffen muss. Die thematische Nähe zeigt auch die gemeinsame Entstehungsgeschichte auf – eine Reaktion auf die Ausgrenzung, Verfolgung und Vernichtung von Minderheiten in Südosteuropa, herbeigeführt u.a. auch durch rassistische und menschenverachtende Propaganda gegen Minderheiten.

ECRI befasst sich aber nicht mit Minderheiten an sich, sondern mit *vulnerable* oder *targeted groups*, welche von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder Intoleranz sowie Diskriminierung betroffen werden können. In konstanter Praxis spricht ECRI deshalb von Minderheitengruppen (*groupes minoritaires; minority groups*). Mit dieser soziologischen Definition wird eine Festschreibung umgangen, da sich solche Gruppen stetig wandeln, auflösen oder neu konstituieren können.

In ihren Länderberichten wendet sich ECRI allen ethnischen, religiösen, sprachlichen Gruppen zu, die von rassistischer Diskriminierung betroffen werden können. Das sind heute zum Beispiel religiöse Gruppen wie die Muslime und die jüdischen Gemeinschaften, je nach Aktualitätsslage könnten aber auch Buddhisten, Hindu usw. in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Hinzu kommen Einheimische anderer Hautfarbe, Fahrende, aber auch Zugewanderte, Asylsuchende, Ausländer im Allgemeinen, z.B. im Hinblick auf ausgrenzende Einbürgerungspraktiken. So befasste sich ECRI im Dritten Länderbericht zur Schweiz u.a. mit der Lage von Asylsuchenden ebenso wie mit exzessiven Polizeikontrollen gegenüber Menschen dunkler Hautfarbe.³²¹ Im Zweiten Bericht zu Lettland nimmt ECRI Stellung zur nicht erfolgten Integration der grossen Zahl Menschen russischer Abstammung und Sprache in die Gesellschaft und wertet dies als eine der dringendsten Fragen.³²² Hier ist darauf hinzuweisen, dass Russland in seiner Erklärung zum Rahmenübereinkommen eine Formulierung wählte, welche sich auf die russische Bevölkerung in den baltischen Staaten und deren Ausschluss aus der Gesellschaft bezog.³²³

Die Minderheitendefinition stellt sich also ECRI nicht wie im Prozedere des Rahmenübereinkommens. Es können durchaus neue Gruppen in den Fokus des Interesses der Arbeit von ECRI rücken, wenn diese in den Mitgliedländern des Europarats von Ausgrenzung und rassistischer Diskriminierung bedroht sind. Der Akzent liegt auf der Vermeidung von Intoleranz, auf Erziehung und Öffentlichkeitsarbeit gegen Rassismus.³²⁴

³²⁰ Empfehlungen und Länderberichte der ECRI können auf der entsprechenden Website des Europarats abgerufen werden: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/

³²¹ ECRI: Dritter Länderbericht zur Schweiz, publiziert 14. Januar 2004.

³²² ECRI: Zweiter Länderbericht zu Lettland. In: *Approche pays-par-pays de l'ECRI. Compilations des rapports du deuxième cycle, 1999-2003*. Strasbourg 2004, S. 211.

³²³ S. oben Kap. 4.2. Erklärung Russlands: Niemand habe das Recht, einseitige Definitionen vorzunehmen. Es widerspreche dem Rahmenübereinkommen, wenn Vertragsparteien Personen, die ihren Aufenthalt im Hoheitsgebiet haben, willkürlich die Staatsangehörigkeit entzögen.

³²⁴ Der Ansatz in der von PENTIKÄINEN 2004 vorgenommenen Untersuchung der Integrationsförderung durch die Arbeit von ECRI und in den Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses der Rahmenkonvention ist nicht ganz plausibel. Integrationsförderung ist nicht die prinzipielle Aufgabe von ECRI, sondern der Abbau von Diskriminierung. Im Rahmenübereinkommen resultieren die zu gewährenden Rechte in eine bessere Integration.

8.5. Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats wurde 1994 eingesetzt und beruht ebenfalls auf Beschlüssen des Gipfeltreffens vom 8./9. Oktober 1993. Seine Ausrichtung ist, wie schon sein Name sagt, nicht minderheitenrechtlich. Über den föderalistischen Ansatz ist er jedoch mit dem Minderheitenthema verbunden. An einer Konferenz im Friaul verabschiedeten die Teilnehmenden eine Schlussdeklaration, wo auch Minderheitenanliegen angesprochen wurden.³²⁵ Darin hielten sie fest, dass weder das Völkerrecht im allgemeinen noch die beiden Verträge des Europarats, die Charta der Regional- und Minderheitensprache noch das Rahmenübereinkommen den Minderheiten garantieren, dass sie ihre eigenen Angelegenheiten selber regeln könnten³²⁶, und forderten, dass der Kongress eine Empfehlung zur Selbstverwaltung (*self-government*) für Minderheiten entwerfe.³²⁷ Der Kongress verabschiedete darauf 1997 die Resolution „*on federalism, regionalism, local autonomy and minorities*“³²⁸; gefolgt 1998 von einer Resolution über „*territorial autonomy and national minorities*“³²⁹. Diese empfiehlt den Mitgliederstaaten, welche in gewissen Regionen über grössere Minderheiten verfügen,

- “a) to avoid changing the geographical boundaries of the authority in question for the purpose of altering the composition of the population to the detriment of the minority;*
- b) to consider the possibility of merging or encouraging partnership between authorities in order to bring together the members of a national minority in such a way as to ensure their protection;*
- c) to grant the authorities in question wide-ranging powers, defined by law, in all that can afford an effective protection of the members of the minority and mainly in the fields of language, education and culture; [...]“³³⁰*

Der Bezug zu den Anliegen des Rahmenübereinkommens ist offensichtlich. Umso bedauerlicher ist, wie wenig die verschiedenen Organe sich direkt aufeinander beziehen.

8.6. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats

Hatte die Parlamentarische Versammlung des Europarats mit Res. 1201(1993) noch ein Zusatzprotokoll zur EMRK zum Minderheitenschutz gefordert, so war dies von der Wiener Erklärung der Staatsoberhäupter gestrichen worden. Auch nach der Auflegung zur Zeichnung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten befasste sich die Parlamentarische Versammlung mit Minderheitenfragen. So in Empfehlung 1255(1955) „*relative à la protection des droits des minorités nationales*“, welche sie mit der Richtlinie 501(1995) ergänzte.³³¹ Darin bestärkte die Parlamentarische Versammlung die für das Zusatzprotokoll festgelegte Definition. Sie hielt fest, dass sie das Rahmenübereinkommen für schwach halte, und forderte ein möglichst unabhängiges Überwachungsorgan, was ja der Beratende Ausschuss in gewissem Sinne auch geworden ist. Unermüdlich hielt die Parlamentarische Versammlung in den folgenden Jahren an diesen Positionen fest und bezog sich weiterhin auf ihren Textvorschlag zu einem Zusatzprotokoll von 1993.³³² Sie versucht auch, das am Wiener Gipfel vorgeschlagene Zusatzprotokoll zu kulturellen

³²⁵ Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Cividale del Friuli (Italy), 24-26 October 1996, Final Declaration of the Conference on Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities.

³²⁶ Ebenda, Final Declaration, Para. 7.

³²⁷ Ebenda, Final Declaration, Para. 20 A.

³²⁸ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 52 (1997).

³²⁹ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 43 (1998).

³³⁰ Ebenda.

³³¹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Directive No 501(1995) relative à la protection des droits des minorités nationales.

³³² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1285(1996); Directive 513(1996) relative aux droits des minorités nationales; Recommandation 1345(1997); Directive 568(2001); Recommandation 1492(2001).

Rechten zu fördern. Im Vordergrund steht immer die Justiziabilität der Rechte, welche das Rahmenübereinkommen nicht erfüllt.

Eine wenig positiv ausfallende Evaluation der Situation der Minderheiten, in welche auch die Anwendung des Rahmenübereinkommens einbezogen werden, nimmt die Parlamentarische Versammlung in der Empfehlung 1492(2001) vor: Sie bedauerte die Verneinung der Existenz von Minderheiten in mehreren Ländern des Europarats, monierte den noch immer ungenügenden Schutz und forderte die Staaten, die dies noch nicht getan hätten, zur Ratifikation des Rahmenübereinkommens, dessen Rechtsgarantien sie als minimal betrachtete, und der Sprachencharta auf:

« L'Assemblée réitère son appel à tous les Etats membres pour qu'ils garantissent les droits des minorités nationales, qui peuvent être considérés comme minimaux, tels qu'ils sont fixés par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle proclame que la protection des minorités est essentielle à la mise en œuvre des droits fondamentaux de l'homme, à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix sur le continent. Elle avertit que le prix d'incapacité à répondre positivement aux besoins des minorités nationales pourrait être une aggravation des tensions sociales, de nouvelles demandes d'asiles, une réticence à renforcer l'unité entre les Etats membre du Conseil de l'Europe et une insécurité nuisible aux échanges et aux investissements. »³³³

Deutlich wird der Wille der Parlamentarischen Versammlung, auch die neuen Minderheiten in den Schutz mit einzubeziehen (allerdings mit der Klausel der erworbenen Staatsbürgerschaft, s. Kap. 7.1.):

« L'Assemblée reconnaît que les populations immigrées dont les membres sont citoyens de l'Etat où elles sont implantées constituent des catégories particulières de minorités, et recommande qu'elles se voient appliquer un instrument spécifique du Conseil de l'Europe. »³³⁴

In Richtlinie 568(2001) richtet die Parlamentarische Versammlung die Aufmerksamkeit auf die „neuen Minderheiten“ der Zugewanderten:

„...charge sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour rapport, et sa commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, pour avis, d'étudier la situation et les droits des nouvelles minorités issues de l'immigration. »³³⁵

Befriedigt von dem durch die Anwendung des Rahmenübereinkommens erzielten Fortschritt, offenbar auch über die Arbeit des Beratenden Ausschusses, zeigte sich die Parlamentarische Versammlung erst 2003.³³⁶ Mit Empfehlung 1623(2003) stützt die Parlamentarische Versammlung die künftige Arbeit der Organe des Rahmenübereinkommens und schwächt ihre ehemalige Forderung nach einem Zusatzprotokoll zur EMRK dahingehend ab, dass sie nun ein Zusatzprotokoll zum Rahmenübereinkommen wünscht, welche es dem Gerichtshof für Menschenrechte ermöglichen würde, zur Interpretation des Rahmenübereinkommens Stellung zu nehmen. Damit ist die Abkehr von einem allgemeinen Zusatzprotokoll betr. Minderheitenrechte und die Hinwendung zum Rahmenübereinkommen auch in der Parlamentarischen Versammlung vollzogen. Die Empfehlung 1623(2003) bezieht spezifisch zur Definitionsfrage Stellung:

« Dans un certain nombre d'avis, le comité consultatif a déclaré que, si les Etats parties possèdent une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application de la convention-cadre à l'échelon national, ils doivent exercer ce droit dans le respect des principes

³³³ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1492(2001), Para.5.

³³⁴ Ebenda, Para. 11.

³³⁵ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Directive No. 568(2001).

³³⁶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rec 1623(2003).

fondamentaux énoncés à l'article 3 de la convention-cadre ; en aucun cas l'interprétation donnée par les Etats parties ne saurait être une source de distinctions arbitraires ou injustifiées. Le Comité des Ministres a, pour sa part, demandé aux Etats parties de faire un usage prudent de la possibilité démettre des réserves ou déclarations. Conformément à ces points de vues, l'Assemblée estime que les Etats parties n'ont pas le droit inconditionnel de décider quels sont, parmi les groupes de population présents sur leur territoire, ceux qui doivent être considérés comme des minorités nationales aux termes de la convention-cadre. Toute décision de ce type doit respecter le principe de non-discrimination et être conforme à la lettre et à l'esprit de la convention-cadre. »³³⁷

8.7. Exkurs: Die Europäische Union

Die Europäische Union ist selbstverständlich nicht unter den Europarat zu subsumieren. Jedoch sind alle Länder der Europäischen Union Mitglieder des Europarats, und insbesondere waren die nach dem Zusammenfall der kommunistischen Herrschaft neu gegründeten Länder Osteuropas Mitgliedländer des Europarats, bevor sie Kandidaten für einen EU-Beitritt wurden.

Die Europäische Union machte bei den Verhandlungen zur Erweiterung von 15 auf 25 Staaten die Minderheitenpolitik der beitriftswilligen Länder zu einem wichtigen Kriterium ihrer Beitrittsfähigkeit.³³⁸ In den Ordentlichen Berichten über die Beitrittsfähigkeit der Slowakei steht der Abschnitt *Human rights and the protection of minorities* an erster Stelle.³³⁹ Die Europäische Gemeinschaft nimmt dabei seit Bestehen des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten direkt auf dieses Bezug.³⁴⁰ Zu erwähnen ist, dass die Länderberichte der Organe des Europarats hervorragende Quellen zur Lageanalyse darstellen. Insbesondere traten die im Jahr 2000 erlassenen EU-Richtlinien gegen Diskriminierung auf den 1. Mai 2004 mit Eintritt in die Union in allen Neumitgliedländern ohne weitere Übergangsfristen ebenfalls in Kraft.

8.8. Fazit

Die Quellen zeigen, dass es seit 1990 ein Anliegen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats ist, den weiteren Ausbau der Minderheitenrechte und ihren Schutz in justiziablem Form zu fördern. Erst 2003, nach dem Ersten Berichtszyklus des Rahmenübereinkommens, scheint die Parlamentarische Versammlung vom Nutzen des Rahmenübereinkommens überzeugt und lässt die rund zehn Jahre aufrecht erhaltene Forderung nach einem Zusatzprotokoll zur EMRK fallen. Immerhin will sie weiterhin die

³³⁷ Ebenda, Para. 6.

³³⁸ S. dazu TOGGENBURG 2000.

³³⁹ Commission of the European Communities. 2001 Regular Report on Slovakia's Progress towards Accession. SEC(2001)1754; 2002 Regular Report on Slovakia's Progress towards Accession. SEC(2002)1410.

³⁴⁰ Dies hielt der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE, Rolf Ekeus, fest: *They are also the basis for interpreting the EU's accession criteria as regards minority protection. Indeed, it is not for nothing that they are referred to expressly in the Europe Agreements concluded with EU applicant States*. EKEUS, Rolf. From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit : The Protection of National Minorities in an Enlarging Europe. Address of Rolf Ekeus, OSCE High Commissioner on National Minorities to the Conference on National Minorities in the Enlarged European Union. Copenhagen, 5. November 2002.

Meinung des Gerichtshofs für Menschenrechte einbringen und schlägt nun in diesem Sinne ein Zusatzprotokoll zur Rahmenkonvention vor.

Wie können sinnvolle Synergien zwischen den verschiedenen Menschenrechts-Instrumenten geschaffen werden, um möglichst umfassend Minderheiten und Minderheitengruppen zu schützen und die Definitionsfrage zu überwinden? Dies geschieht heute unter den verschiedenen Organen des Europarats ganz offensichtlich noch zu wenig.³⁴¹

Eine Diskriminierung von Roma/Sinti/Fahrenden zum Beispiel kann von verschiedenen Instrumenten erfasst und gerügt werden: von ECRI, weil rassistische Tendenzen die Diskriminierung begleiten; von der Sprachencharta, weil z.B. Romanes nicht in der Schule gelehrt wird, aber auch unter verschiedenen Artikeln des Rahmenübereinkommens, weil die Gruppe eine nationale Minderheit darstellt, die in ihren Rechten und Freiheiten behindert wird.

Am sinnvollsten wäre, dass in den Länderberichten, resp. den Stellungnahmen der Überwachungsorgane zu den Länderberichten der Staaten öfter und direkter auf die anderen Schutzmechanismen hingewiesen wird. Dies geschieht erst in Anfängen. An zwei Beispielen aus der Schweiz sei dies erläutert: Die Schweiz verwies in der Antwort an das Organ der Sprachencharta auf den Einschluss der Jenischen in das Rahmenübereinkommen (s. vorne Kap. 8.4.). Oder auch folgende Überlappung zwischen dem Rahmenübereinkommen und der ILO-Konvention Nr. 169 zum Schutz autochthoner Völker: Gegenwärtig prüft die Schweiz die Ratifizierung von ILO Konvention Nr. 169 zum Schutz autochthoner Völker, welche in der Schweiz auf die Fahrenden angewendet würde. Ein grosser Teil der Schutzbestimmungen von ILO-Konvention Nr. 169 muss jedoch bereits unter dem Rahmenübereinkommen erfüllt werden.

Mit vermehrten Rückbezügen auf andere Menschenrechtsinstrumente, wie dies der EGMR erstmals in den Urteilen *Chapman gegen Vereintes Königreich* und *Nachova u.a. gegen Bulgarien* tut, würde ein viel kompakteres Bild der Situation einer bestimmten Minderheit oder einer Minderheitengruppe in einem gegebenen Land entworfen und so ein menschenrechtlicher Rundumblick auf eine spezifische Situation gewährt. In der Schweiz sind hinsichtlich der verschiedenen Berichte an die UNO-Menschenrechtsorgane Bestrebungen auf ein Joint Reporting System im Gange. Ein angestrebtes Ergebnis eines solch neuen Vorgehens wäre - neben der Arbeitserleichterung - eine bessere Gesamtschau. Mit Querverweisen, koordiniertem Vorgehen und einer insgesamt besseren Verschränkung könnte eine solche Gesamtschau auch in der menschenrechtlichen Überwachungstätigkeit des Europarats erzielt werden. Ziel wäre ein umfassenderes menschenrechtliches Monitoring.³⁴² Noch wenig absehbar ist, wie sich das in Bälde in Kraft tretende Zusatzprotokoll 12 EMRK auf die Minderheitenrechte auswirken wird, insbesondere auf deren vermehrte direkte Einklagbarkeit.

Zu fordern ist zudem eine engere Verschränkung von Nichtdiskriminierungsbestimmungen verschiedener Konventionen und von Minderheitenrechten. Dies wird in dem Sammelband von SCHEINEN/TOIVANEN, *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*³⁴³, und von Charlotte SCHODER in ihrer Zürcher Dissertation³⁴⁴ vertreten. Da der Personenkreis, der vor Nichtdiskriminierung geschützt werden soll - die sogenannten *vulnerable* resp.

³⁴¹ EKEUS 2002.

³⁴² S. dazu vorne Zitat Anm. 55, KLEBES 1995 mit einer vorausschauenden Aussage; CILEVICS 2003 forderte an der Feier zum fünfjährigen Bestehen der Rahmenkonvention ein ebensolches gesamthaftes Monitoring.

³⁴³ Scheinin/Toivanen 2004. Erläuterung des Ansatzes, S. XI: „The overall questions on which we wish to shed light through this publication is how can we consolidate non-discrimination and minority rights protection. [...] These two strands are typically discussed separately, as non-discrimination is conceived as an approach, which is striving for more equality and sameness between different individuals and groups of peoples. Minority rights, for their part, seem to strive for a clearly different approach which is guaranteeing rights to difference and different treatment are the highest aim.“

³⁴⁴ SCHODER, Charlotte. Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen. Diss. Zürich 1999.

targeted groups - grösser ist als die Anzahl Minderheitengruppen, welche als nationale Minderheiten anerkannt sind, scheint dies zukunftsfruchtig. Die Diskussion um eine Definition der Minderheiten würde damit entlastet. Die Debatte um das Erfordernis der Staatsangehörigkeit, um als nationale Minderheit zu gelten, ebenfalls. Zu befürchten ist, dass eine solche Ausweitung nicht im Sinne der Mitgliedstaaten sei, und dafür nur schwer ein völkerrechtlicher Konsens gefunden werden kann.³⁴⁵

Die Zusammenarbeit zwischen den Organen des Rahmenübereinkommens und ECRI sowie die Kooperation mit der OSZE und den Körperschaften der Europäischen Union sollte ausgebaut werden.³⁴⁶ Dies ist auch in Ansätzen bereits der Fall, wie die Aktivitäten der Menschlichen Dimension der OSZE oder die Prüfung der menschen- und minderheitenrechtlichen Situation in Kandidatenländern für eine Mitgliedschaft bei der EU zeigen.³⁴⁷

Noch enger verschränkt werden könnten die Arbeiten der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI und der Organe der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten sowie des UNO Organs gegen Rassismus CERD. Wohl führt ECRI zum Beispiel im Dritten Länderbericht über die Schweiz bei den konsultierten Quellen den Ersten Länderbericht der Schweiz an den Beratenden Ausschuss der Rahmenkonvention sowie die *Concluding Observations* von CERD auf.³⁴⁸ Aber es gibt im Text selber keine Querbezüge zwischen den in den einzelnen Papieren verschiedener Überwachungsinstanzen gemachten Aussagen. Wie oben festgestellt wurde (s. Kap. 8.4.), ist die Überlappung zwischen „nationalen Minderheiten“ und Zielgruppen von Rassismus unter Umständen besonders gross.

9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Arbeit war, die fehlende oder nur implizite Definition der nationalen Minderheit im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu analysieren, und zu untersuchen, wie - bei fehlender Definition - die praktische Handhabung der Frage, wer Rechtsträger des Übereinkommens sei, durch die Vertragsstaaten und das Überwachungsorgan im Ersten Berichtszyklus des Rahmenübereinkommens behandelt werde. Diesem Thema widmeten sich Kap. 3.-7. Die daraus resultierenden Erkenntnisse sind insbesondere im Unterkapitel Fazit zum Kapitel 7. dargestellt.

³⁴⁵ KRUGMANN 2004, S. 353 stellt als Verwirklichungshindernisse des Minderheitenschutzes folgende Faktoren fest: „Zu den zentralen Hindernissen eines effektiven Minderheitenschutzes auf internationaler Ebene zählt die Furcht vieler Staaten, mit der Einräumung von Minderheitenrechten sei zugleich eine Gefährdung der staatlichen Einheit verbunden. Unabhängig davon, warum letztlich bisherige Bemühungen um eine konsensfähige Minderheitendefinition gescheitert sind, führt die damit bestehende begriffliche Offenheit zu weiterer Verunsicherung. Solange nicht hinreichend eindeutig feststeht, welcher Personenkreis von einer Minderheitenschutzregelung konkret erfasst wird, besteht regelmässig eine Neigung zur Zurückhaltung gegenüber der Eingehung entsprechender Verpflichtungen. [Dem kann man entgegenhalten, dass dies auch bei einer genauen Definition der Falls sein kann.] Auch die Notwendigkeit allseitiger Zustimmung ist für die Defizite auf internationaler Ebene prägend. Es sind schliesslich oftmals gerade diejenigen Staaten, die die Zustimmungen zu internationalen Vereinbarungen verweigern, deren Umgang mit ihren Minderheiten kritisiert wurde. Das zweite grundlegende Verwirklichungshindernis ergibt sich aus dem Fehlen zufrieden stellender Reaktionsmechanismen zur Durchsetzung von Minderheitenrechten.“

³⁴⁶ Auch hierzu KRUGMANN 2004, S. 354: „Ein bereichsspezifischer Lösungsansatz zeichnet sich erfreulicherweise in Europa ab, sofern die Aufnahme in den Europarat oder in die Europäische Union mit einer entsprechenden Verpflichtung zum Minderheitenschutz verknüpft wird.“

³⁴⁷ S. dazu EKEUS 2002; TOGGENBURG 2000.

³⁴⁸ European Commission against Racism and Intolerance ECRI. Third Report on Switzerland, adopted on 27 June 2003. CRI(2004)5, Bibliography.

Wie das Berichtsprozedere ausgewählter Länder und die dazu erfolgten Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens (Kap. 6 und 7.) zeigen, hat sich der gewählte pragmatische Ansatz, in einem gesetzten Rahmen den Vertragsstaaten die Definition der nationalen Minderheiten auf ihrem Territorium zu überlassen, soweit bewährt. Ohne dieses Zugeständnis wäre das Rahmenübereinkommen gar nicht erst zu Stande gekommen.

Eingebunden ins Völkerrecht und den Menschenrechtsschutz sowie gebunden an die Wiener Konvention über das Recht der Verträge, können die Staaten nicht willkürlich über die Definition der Minderheiten auf ihrem Territorium entscheiden. Gleichwohl steht ihnen ein gewisser Handlungsspielraum zu. Das Fehlen einer abschliessenden Definition behinderte die angestrebte Dynamik des Rahmenübereinkommens zu Gunsten der Minderheiten nicht grundsätzlich, sondern liess sogar weiterführende Optionen offen. Die dringlichsten minderheitenrechtlichen Probleme können über das Rahmenübereinkommen erfasst werden. Als Herausforderung können der vom Beratenden Ausschuss ins Auge gefasste Miteinbezug „neuer“, d.h. zugewanderter Minderheiten und die strikte Beachtung der Selbstdeklaration der Zugehörigkeit zu einer Minderheit gelten. Die bessere Umsetzung des Minderheitenschutzes für die Roma/Zigeuner in allen Staaten bezeichnet der Präsident des Beratenden Ausschusses als vordringliches Ziel. Die Durchsetzung der Empfehlungen des Beratenden Ausschusses und der Resolutionen des Ministerkomitees des Europarats steht auf einem anderen Blatt und ist eine politische, nicht völkerrechtliche Frage.

Wie stellen sich andere Organe des Europarats zur Minderheitenfrage und wie sehr betrifft die Minderheitenproblematik auch sie in ihren Arbeiten? Dieser Frage widmet sich Kap. 8 der Arbeit. Es zeigte sich, dass die Anliegen von Minderheiten viele menschenrechtliche Aspekte berühren, sei es Kultur, Sprache, Selbstverwaltung, regionale Zusammenarbeit, Abwehr von Rassismus und Ausgrenzung. Konkrete Überlappungen gibt es zwischen dem Rahmenübereinkommen und der Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI sowie der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen. Querverweise eines Organs zu den Erkenntnissen eines anderen Organs des Europarats werden aber erst sehr zögerlich und noch wenig stringent vorgenommen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in zwei neuen Urteilen seinerseits die Optik auf das gesamte Spektrum menschenrechtlicher Schutzmechanismen erweitert und auch das Rahmenübereinkommen in seine Überlegungen mit einbezogen. Erstmals wurde im Urteil *Nacheva u.a. gegen Bulgarien* von 2004 ein europäischer Staat für Rassendiskriminierung nach Art. 14 EMRK verurteilt. Der Gerichtshof bezog auch die Sicherheit von Angehörigen nationaler Minderheiten, hier von Roma-Angehörigen, in seine Überlegungen mit ein. Dass der Gerichtshof nicht auch das Rahmenübereinkommen zitierte, lag wohl nur daran, dass die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens zum Länderbericht Bulgariens noch nicht vorlag.

Welche Überlegungen kann man abschliessend zu einer Definition der nationalen Minderheiten anstellen? Es wird in Zukunft müssig sein, sich zu lange allein bei der Definitionsfrage aufzuhalten. Wichtig ist, darüber zu wachen, dass nicht Staaten willkürlich Gruppen *per definitionem* vom Minderheitenschutz, z.B. des Rahmenübereinkommens, ausschliessen können. Von Bedeutung ist die dynamische Fortentwicklung aller Konventionen des Europarats und der Rechtsprechung zu Art. 14 EMRK auch im Lichte des Minderheitenschutzes. Dazu kann die Anwendung des Zwölften Zusatzprotokolls zur EMRK beitragen. Eine engere Vernetzung der Menschenrechtsinstrumente des Europarats, der OSZE und der EU sowie der Vereinten Nationen ist anzustreben.

So kann zukünftig am ehesten garantiert werden, dass eine spezifische Situation einer Minderheit oder Minderheitengruppe in einem bestimmten Land von allen Seiten beleuchtet, Verletzungen der Menschenrechte erkannt und die ihr zu Grunde liegende staatliche Politik kritisiert wird. Nur so kann die Situation schliesslich zugunsten der

betroffenen Menschen verbessert und ihnen der Genuss der ihnen völkerrechtlich zustehenden Rechte und Freiheiten garantiert werden.

10. Bibliographie

10.1. Quellen

10.1.1. Europarat

Parlamentarische Versammlung:

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Res 136(1957).
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rec 285(1961).
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rec 1201(1993).
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Directive No 501(1995) relative à la protection des droits des minorités nationales.
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rec 1285(1996).
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Directive 513(1996) relative aux droits des minorités nationales.
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rec 1345(1997).
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Directive 568(2001).
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rec 1492(2001).
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rec 1623(2003).

Rahmenübereinkommen:

Council of Europe, Framework Convention, Chart of Signatures and Ratifications. Quelle: <http://conventions.coe.int> Framework Convention Council of Europe. Framework Convention for the Protection of National Minorities. German Translation.

Framework Convention, Erläuternder Bericht: Council of Europe. Framework Convention for the Protection of National Minorities. German Translation. Erläuternder Bericht.

Schéma: Schéma pour les rapports devant être soumis conformément à l'Article 25, Paragraphe 1, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998, lors de la 642^e réunion des Délégués des Ministres). ACFC/INF(1998)001.

Geschäftsreglement: Règlement intérieur du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Adopté par le Comité consultatif le 29 octobre 1998). ACFC/INF(1998)002.

Rapport Allemagne : Conseil de l'Europe. Rapport soumis par l'Allemagne conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 24 février 2000. ACFC/SR(2000)001.

Rapport Hongrie : Conseil de l'Europe. Rapport soumis par la Hongrie conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 21 mai 1999. ACFC/SR(1999)010.

- Rapport Liechtenstein : Conseil de l'Europe. Rapport présenté par le Liechtenstein conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 3 mars 1999. ACFC/SR(1999)004.
- Rapport Malte : Conseil de l'Europe. Rapport soumis par Malte conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 27 juillet 1999. ACFC/SR(1999)012.
- Rapport Slovaquie: Conseil de l'Europe. Rapport soumis par la République slovaque conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 4 mai 1999. ACFC/SR(1999)008.
- Rapport Suède : Conseil de l'Europe. Rapport présenté par la Suède conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 8 juin 2001. ACFC/2001)003.
- Rapport Suisse : Conseil de l'Europe. Rapport initial du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Avril 2001. ACFC/SR(2001)002.
- Avis Allemagne : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. 1^{er} Avis sur l'Allemagne, adopté le 1^{er} mars 2002. ACFC/INF/OP/I(2002)008.
- Avis Hongrie : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Avis sur la Hongrie, adopté le 22 septembre 2000. ACFC/INF/OP/I(2001)004.
- Avis Liechtenstein : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Avis sur le Liechtenstein, adopté le 30 novembre 2000. ACFC/INF/OP/I(2001)003.
- Avis Malte : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Avis sur Malte, adopté le 30 novembre 2000. ACFC/INF/OP/I(2001)006.
- Avis Slovaquie : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Avis sur la Slovaquie, adopté le 22 septembre 2001, ACFC/INF/OP/I(2001)001.
- Avis Suède : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. 1^{er} Avis sur la Suède [sans date].ACFC/INF/OP/I(2003)006.
- Avis Suisse : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. 1^{er} Avis sur la Suisse, 20 février 2003.
- Commentaires Allemagne : Conseil de l'Europe. Commentaires du gouvernement de Malte sur l'avis du Comité consultatif sur la mise-en-œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Malte. 19 juillet 2002. GVT/COM/INF/OP/I(2002)008.

- Commentaires Hongrie : Conseil de l'Europe. Commentaires du gouvernement hongrois sur l'avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Hongrie. 14 mai 2001. GVT/COM/INF/OP/I(2001)004.
- Commentaires Liechtenstein : Conseil de l'Europe. Commentaires du gouvernement de Liechtenstein sur l'avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Liechtenstein. 18 mai 2001. GVT/COM/INF/OP/I(2001)003.
- Commentaires Malte : Conseil de l'Europe. Commentaires du gouvernement de Malte sur l'avis du Comité consultatif sur la mise-en-œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Malte. 5 juin 2001. GVT/COM/INF/OP/I(2001)006.
- Commentaires Slovaquie : Conseil de l'Europe. Commentaires du gouvernement de la Slovaquie sur l'avis du Comité consultatif sur la mise-en-œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Slovaquie. 5 juin 2001. GVT/COM/INF/OP/I(2001)001.
- Commentaires Suède : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Commentaires du gouvernement de la Suède. 11 juillet 2003. GVT/COM/INF/OP/I(2003)006.
- Commentaires Suisse : Conseil de l'Europe. Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Commentaires du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la convention-cadre. 21 août 2003. GVT/COM/INF/OP/I(2003)007.
- Résolution Allemagne: Conseil de l'Europe. Comité des Ministres. Résolution ResCMN(2003)3 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Allemagne (adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2003, lors de la 824e réunion des Délégués des Ministres).
- Résolution Hongrie : Conseil de l'Europe. Comité des Ministres. Résolution ResCMN(2001)4 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Hongrie (adoptée par le Comité des Ministres le 21 novembre 2001, lors de la 773e réunion des Délégués des Ministres).
- Résolution Liechtenstein : Conseil de l'Europe. Comité des Ministres. Résolution ResCMN(2001)6 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Liechtenstein (adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2001, lors de la 774e réunion des Délégués des Ministres).
- Résolution Malte : Conseil de l'Europe. Comité des Ministres. Résolution ResCMN(2001)7 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par Malte (adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2001, lors de la 774e réunion des Délégués des Ministres).

- Résolution Slovaquie : Conseil de l'Europe. Comité des Ministres. Résolution ResCMN(2001)5 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Slovaquie (adoptée par le Comité des Ministres le 21 novembre 2001, lors de la 773e réunion des Délégués des Ministres).
- Résolution Suède : Conseil de l'Europe. Comité des Ministres. Résolution ResCMN(2003)12 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suède (adoptée par le Comité des Ministres le 10 décembre 2003, lors de la 865e réunion des Délégués des Ministres).
- Résolution Suisse : Conseil de l'Europe. Comité des Ministres. Résolution ResCMN(2003)13 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse (adoptée par le Comité des Ministres le 10 décembre 2003, lors de la 865e réunion des Délégués des Ministres).
- Framework Convention Database: European Centre for Minority Issues. The Framework Convention for the Protection of National Minorities Database. A Project supported by the Council of Europe. www.ecmi.de/doc/CoE_Project

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte :

- Subject Matter of Judgments delivered by the Court, 1999-2003:
<http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>
- Urteile No. 39392/98 and No. 39829/98 L. and V. v Austria, 2003.
- Urteil No. 64927/01 Palau-Martinez v France, 2003.
- Urteil No. 40892/98: Kona Poirrez v France, 2003.
- Urteil No. 22479/93 Çakici v Turkey, 1999.
- Urteil No. 23763/94 Taurikulu v Turkey, 1999.
- Urteil No. 25704/94 Çiçek v Turkey, 2001.
- Urteil No. 26129/95:Tauli v Turkey, 2001
- Urteil No. 25657/94 Avşar v Turkey, 2001.
- Urteil No. 22876/93 Semse Önen v Turkey, 2002.
- Urteil No. 46221/99 Öçalan v Turkey, 2003.
- Urteil No. 25781/94 Cyprus v Turkey, 2001.
- Urteil No. 27238/95 Chapman v United Kingdom, 2001.
- Urteil No. 24882/94 Beard v United Kingdom, 2001: Parallel case.
- Urteil No. 24876/94: Coster v United Kingdom, 2001: Parallel case.
- Urteil No. 25289/94 Lee v United Kingdom, 2001: Parallel case.
- Urteil No. 25154/94 Jane Smith v United Kingdom, 2001: Parallel case.
- Urteil No. 41488/98 Velikova v Bulgaria, 2000.
- Urteil No. 38361/97 Anguelova v Bulgaria, 2002.
- Urteil No. 47940/99, Balogh v Hungary, 2004.
- Urteile Nos. 43577/98 und 43579/98, Nachova a.o. v Bulgaria, 2004.

Charta der Regional- und Minderheitensprachen

Charte Conseil de l'Europe. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/148.htm>

Europarat. Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen. Unterzeichnung, Ratifizierung, Inkrafttreten. www.conventions.coe.int/Treaty

Conseil de l'Europe, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Application de la Charte en Suisse, Para. 19, 20. ECRML(2001)7.

Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Statutory Resolution and Charter.

Congress of Local and Regional Authorities of Europe , Resolution 52 (1997).

Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 43 (1998).

Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Cividale del Friuli (Italy), 24-26 October 1996, Final Declaration of the Conference on Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities.

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Approche pays-par-pays de l'ECRI. Compilation des rapports du deuxième cycle, 1999-2003. Strassburg 2004.

Filling the Frame. 5th Anniversary of the entry into force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg 30-31 October, 2003.

European Commission against Racism and Intolerance ECRI. Third Report on Switzerland, adopted on 27 June 2003. CRI(2004)5, Bibliography.

10.1.2. Europäische Union

Commission of the European Communities. 2001 Regular Report on Slovakia's Progress towards Accession. SEC(2001)1754.

Commission of the European Communities. 2002 Regular Report on Slovakia's Progress towards Accession. SEC(2002)1410.

10.1.3. Schweiz

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement. Bundesamt für Justiz. Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit. 27. März 2002.

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung. Rechtsvergleichende Abklärung über die verfassungsrechtliche Stellung der Fahrenden im europäischen Rechtsraum. Lausanne 2002.

10.2. Literatur

- BENOÎT-ROHMER 1995: Benoit-Rohmer, Florence. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. In : 6 EJIL (1995) 1-597ff.
- BRICKE 1997: Bricke, Dieter W. Slowakisch-Ungarische Minderheitenprobleme. Ursachen - Folgen - Lösungsansätze. In: Heintze, Hans-Joachim (Hg.). Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt. Bonn 1997, S. 274-293.
- BOILLAT 1995: Boillat, Philippe. Quelques observations sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. in: AJP/PJA 10 (1995), S. 1284-1299.
- CILEVIČS 2003: Boriss Cilevičs. The Framework Convention for the Protection of National Minorities within the Context of the Council of Europe. Presentation held at the 5th Anniversary of the entry into force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg, 30-31st October, 2003.
- CAPOTORTI 1991: Capotorti, Francesco. Etudes des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques. UN New York 1991.
- DINSTEIN/TABORY 1992: Dinstein, Yoram/Tabory Mala (eds.). The Protection of Minorities and Human Rights. Dordrecht/Boston/London 1992.
- DUNBAR 2003: Dunbar, Rob. The Framework Convention within the context of the Council of Europe – Comments with reference to the European Charter for Regional or Minority Languages. Presentation held at the 5th anniversary of the entry into force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg, 30-31st October, 2003.
- EKEUS 2002: Ekeus, Rolf. From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit : The Protection of National Minorities in an Enlarging Europe. Address of Rolf Ekeus, OSCE High Commissioner on National Minorities to the Conference on National Minorities in the Enlarged European Union. Copenhagen, 5th November 2002.
- ERMACORA 1983: Ermacora, Felix. The Protection of minority before the United Nations. 1983 (= Recueils des Cours 182, 25)
- FENET 2000: Fenet, Alain. L'Europe et les minorités. In: Fenet, Alain ; Koubi Geneviève ; Schulte-Tenckhoff, Isabelle. Le droit et les minorités. 2. Aufl. Bruxelles 2000, S. 83-195.
- FENET/KOUBI/SCHULTE-TENCKHOFF 2000: Fenet, Alain ; Koubi Geneviève ; Schulte-Tenckhoff, Isabelle. Le droit et les minorités. 2. Aufl. Bruxelles 2000.
- FLEINER-GERSTER 1995 : Fleiner-Gerster Thomas (Hg.), Die multikulturelle und multi-ethnische Gesellschaft, Freiburg i.Ü. 1995.

- FROWEIN/BANK 1999: Frowein J. Abr.; Bank, Roland. The Effect of Member States Declarations Defining „Nationals Minorities“ upon signature or Ratification of the Council of Europe’s Framework Convention. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59 (1999), S. 649-675.
- HEINTZE 1997: Heintze, Hans-Joachim (Hg.). Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt. Bonn 1997 (= EINE WELT Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 2).
- HENRARD 2001: Henrard, Kristin. The Interrelationship between Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination and Its Importance for the Adequate Protection of Linguistic Minorities. In: The Global Review of Ethnopolitics, Vol. 1, No. 1 (2001). S. 41-61.
- HOFMANN 1995: Hofmann, Rainer. Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick. Berlin 1995.
- HOFMANN 2000: Hofmann, Rainer. Die Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. In: MRM Heft (2000) Beitrag 2.
- HOFMANN 2003: Hofmann, Rainer. The Framework Convention at the end of the first cycle of monitoring. Presentation held at the 5th Anniversary of the entry into force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg 30-31st October, 2003.
- HOFMANN 2004: Hofmann, Rainer. The Work of the Advisory Committee under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, with Particular Emphasis on the Case of Germany. In: Scheinin/Toivanen (eds.). Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. Turku, Berlin 2004, S. 51-96.
- KÄLIN 2000: Kälin, Walter. Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zürich 2000.
- KÄLIN/MALINVERNI/NOWAK 1997: Kälin Walter/Malinverni, Giorgio/Nowak Manfred. Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte. 2. Aufl. Basel 1997.
- KLEBES 1995: Klebes, Heinrich. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung. In: EuGRZ 22 (1995), S. 262-285.
- KONSTANTINOV 1997: Konstantinov, Emil. Minderheitenschutz und Europarat. In: Heintze, Hans-Joachim (Hg.). Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt. Bonn 1997 S. 177-199.
- KRUGMANN 2004: Krugmann, Michael. Das Recht der Minderheiten. Legitimation und Grenzen des Minderheitenschutzes. Berlin 2004. (= Schriften zum Öffentlichen Recht 955)
- KYMLICKA 1995: Kymlicka, Will. Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford 1995.
- LERNER 1991: Lerner, Natan. Group Rights and Discrimination in International Law. Dordrecht/Boston/London 1991 (= International Studies in Human Rights 15).

- MALINVERNI 1995 : Malinverni, Giorgio. La Convention-cadre du CE pour la protection des minorités nationales. In: Revue suisse de droit international et du droit européen 5 (1995), S. 521-546.
- MALINVERNI 1997 : Malinverni, Giorgio. La Suisse et la protection des minorités (art. 27 Pacte II). In : Käli/nMalinverni/Nowak. Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte. 2. erw. Aufl. Basel/Frankfurt M. 1997, S. 233-251.
- MOCK 1996/97: Mock, Hanspeter. Une Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. In : Annuaire de la Nouvelle société helvétique (1996/97) S. 191ff.
- OXENKNECHT 1988: Oxenknecht, Renate. Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966. Frankfurt, Bern, 1988 (= Schriften zum Staats- und Völkerrecht 29).
- PACKER 1993: Packer, John. On the Definition of Minorities. In: Packer/Myntti, The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe. Turku 1993, S. 23-65.
- PACKER/MYNTTI 1993: Packer, John/Myntti Kristian (eds.). The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe. Turku 1993.
- PENTIKÄINEN 2004: Pentikäinen, Merja. Integration of Minorities into Society: How it is reflected in international documents and in the work of ECRI and the Advisory Committee of the Framework Convention. In: Scheinin/Toivanen (ed.). Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. Turku, Berlin 2004.
- PRITCHARD 2001: Pritchard, Sarah. Der völkerrechtliche Minderheitenschutz. Historische und neuere Entwicklungen. Berlin 2001 (= Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht 55).
- SCHEININ/TOIVANEN 2004: Scheinin, Martin; Toivanen, Reeta (ed.). Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. Turku, Berlin 2004.
- SCHODER 1999: Schoder, Charlotte. Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen. Diss. Zürich 1999.
- SCHULTE-TENCKHOFF/ANSBACH 2000: Schulte-Tenckhoff, Isabelle; Ansbach Tatjana. Les minorités en droit international. In: Fenet /Koubi/Schulte-Tenckhoff (eds.) Le droit et les minorités. 2. Aufl. Bruxelles 2000, S. 15-81.
- SCHULZE-FIELITZ 1995: Schulze-Fielitz, Helmuth. Verfassungsrecht und neue Minderheiten. In: Fleiner-Gerster, Thomas (Hg.). Die multikulturelle und multiethnische Gesellschaft. Freiburg i.Ü. 1995, s. 133-176.
- SHAW 1992: Shaw, Malcolm N. The Definition of Minorities in International Law. In: Dinstein, Yoram/Tabory Mala (eds.). The Protection of Minorities and Human Rights. Dordrecht/Boston/London 1992. S. 1-31.
- SIMON 2000: Simon, Stefan. Autonomie im Völkerrecht. Ein Versuch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker. Baden-Baden 2000 (=Völkerrecht und Aussenpolitik 57).

- THORNBERRY 1991: Thornberry, Patrick. International Law and the Rights of Minorities. Oxford 1991.
- THÜRER 1995: Thüerer, Daniel. Region und Minderheitenschutz – Aufbau-
elemente einer europäischen Architektur? In: Recht zwischen
Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt,
Berlin, Heidelberg, New York 1995 (=Beiträge zum
ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 120).
- THÜRER 1996: Thüerer Daniel. Entwicklung, Inhalt und Träger des
Selbstbestimmungsrechts. In: Reiter Erich (Hg.). Grenzen des
Selbstbestimmungsrechts: Die Neuordnung Europas und das
Selbstbestimmungsrecht der Völker. Graz/Wien/Köln 1996, S.
34ff.
- THÜRER 1998: Thüerer, Daniel. Autonomie statt Sezession. In: Perspektive
Schweiz – Übergreifendes Verfassungsdenken als Heraus-
forderung. Zürich 1998, S. 113-119.
- THÜRER/DOLD 2005: Thüerer, Daniel/Dold, Beat. Rassismus und "Rule of Law".
Erstmalige Verurteilung wegen Rassendiskriminierung durch
den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Zürich
2005. Manuskript 30 Seiten.
- TOGGENBURG 2000: Toggenburg, Gabriel. A Rough Orientation Through a Delicate
Relationship: The European Union's Endeavours for (its)
Minorities = European Integration Online Papers (EIop), Vol. 4
(2000) No. 16.
- TÜRK 1992: Türk, Danilo. Protection of Minorities in Europe. In: Collected
Courses of the Academy of European Law (1992/III).
- Völkerrechtliche Verträge: Völkerrechtliche Verträge. Hg. Von Albrecht Randelzhofer. 8.
Aufl. Nördlingen 1999.
- WECKERLING 1997: Weckerling, Matthias. Der Durchführungsmechanismus des
Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler
Minderheiten. In: EuGRZ (1997), S. 605-609.