

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Rolle des Beratenden Ausschusses*

Klaus Poier

I. Einleitung

Das im Rahmen des Europarats geschaffene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*)¹ zählt nicht nur zu den wichtigsten Rechtsquellen bzw. Mechanismen des Minderheitenschutzes weltweit, sondern nimmt wohl auch innerhalb des Europaratsgefüges eine besondere Stellung ein, insb aufgrund der politischen Brisanz, die mit dem Themenbereich verbunden ist. Konflikte zwischen Mehrheitsbevölkerung und Minderheiten waren nicht nur historisch oft Wurzel bzw. Anlass für Destabilisierung bis hin zu kriegesischen Auseinandersetzungen, sondern treten auch aktuell immer wieder zum Vorschein, zuletzt verstärkt im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, der wiederum entsprechende Auswirkungen auch auf das Sicherheitsbedürfnis wie das gesellschaftliche Klima in anderen (angrenzenden) Staaten hatte. Einen Beitrag zur Lösung

* Der vorliegende Beitrag ist die Schriftfassung des von mir im Rahmen der Ringvorlesung „Europarat@75: Errungenschaften und Ausblick“ am 19.5.2025 in Innsbruck gehaltenen Vortrags mit demselben Titel. Der für eine Ringvorlesung angemessene Informations- und Überblickscharakter des Vortrages wurde auch für die Schriftfassung beibehalten, ergänzt um Hin- und Nachweise in Literatur und Rechtsprechung. Festzuhalten ist weiters, dass die Ausführungen die persönliche Meinung des Autors, der seit Juni 2022 Mitglied des Beratenden Ausschusses zur Überwachung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats ist, wiedergeben und dem Beratenden Ausschuss nicht zugerechnet werden können. Für die Unterstützung bei Materialrecherche und Redaktion des Vortrages wie bei der Schriftfassung des Beitrages einschließlich der Erstellung des Anmerkungsapparates dankt der Autor Mag.^a Margarita Cvitkovic, Mag. Lorenz Tripp und Mag.^a Anna Wohlmuth, MES.

1 Siehe zur Kundmachung in Österreich: Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, BGBl III 1998/120 idF BGBl III 2024/18. Der Originaltext des Übereinkommens (Treaty Office des Europarats, ETS No 157) ist in den offiziellen Sprachen des Europarats, Englisch und Französisch, auf der Website des Rahmenübereinkommens abrufbar: [https://www.coe.int/en/web/minorities/basic-texts#{%22113076819%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/minorities/basic-texts#{%22113076819%22:[0]}) (9.1.2026).

solcher Konflikte auf Basis eines verbindlichen Regelwerkes und eines darin vorgesehenen Überwachungsmechanismus zu leisten, ist primäres Ziel des Rahmenübereinkommens.

In den folgenden Ausführungen wird zuerst die Entstehung und Entwicklung des Rahmenübereinkommens skizziert. In weiterer Folge wird auf Rechtsnatur, Aufbau und Inhalt des Rahmenübereinkommens näher eingegangen. Abschließend gilt es, den Monitoring-Prozess zu beschreiben und dabei die Rolle des Beratenden Ausschusses zu erläutern.

II. Entstehung und Entwicklung des Rahmenübereinkommens

A. Vorgeschichte

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz hat seinen Ursprung im rechtlichen Schutz religiöser Minderheiten.² Religion fungierte im Spätmittelalter und in weiterer Folge auch in der Neuzeit in Zeiten der Reformation und des Absolutismus einerseits als Instrument des Staates zum territorialen „nation building“, andererseits aber auch zur Begründung einer nationalen Identität in Opposition zum Staat. Der religionspolitischen Maxime der Neuzeit, wonach die Religion der Bevölkerung eines gewissen Territoriums der Religion des Herrschers dieses Territoriums folgen musste („*cuius regio, eius religio*“, Augsburger Religionsfrieden 1555, Westfälischer Frieden 1648), wurden in weiterer Folge immer häufiger religiöse Toleranzbestimmungen in Friedensverträgen entgegengesetzt. Diese hatten das Ziel, die religiösen Bekenntnisse der Bevölkerung abgetretener Gebietsteile zu schützen.

Der Pariser Vertrag von 1856 zur Beendigung des Krimkrieges läutete einen Paradigmenwechsel ein: Primäres Schutzziel war nicht mehr die Religionsfreiheit, sondern die an die Religion anknüpfende politische Selbstständigkeit oder Autonomie territorialer Entitäten.³ Damit wurde eine Entwicklung eingeleitet, die das nationale Selbstbestimmungsrecht von seinen religiös-politischen Wurzeln löste und den Fokus verstärkt auf die Spra-

2 Vgl. dazu und zum Folgenden *Pernthaler*, Die Entstehung des völkerrechtlichen Menschenrechts- und Minderheitenschutzes im 19. und 20. Jahrhundert, in Pan/Pfeil (Hrsg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3. (2006) 4 (16 ff.); mit Verweis auf *von Turegg*, Minderheitenrecht. Untersuchungen zum Recht der völkischen Minderheiten (1950), 96 ff.

3 Vgl. dazu und zum Folgenden *Pernthaler* in Pan/Pfeil, Entstehung, 20 ff.

chenfreiheit legte. Dies wirkte sich insb auf den Zerfall des Habsburgerreiches nach dem Ersten Weltkrieg aus. Als Reaktion auf die Gebietsveränderungen nach dem Krieg wurde durch eine Reihe von bi- und multilateralen Verträgen in Verbindungen mit dem neu geschaffenen Völkerbund und dem Ständigen Internationalen Gerichtshof das erste internationale System zum Schutz nationaler Minderheiten geschaffen.⁴ Dieses System des Minderheitenschutzes scheiterte jedoch in weiterer Folge am immer stärker werdenden Nationalismus in Europa und der Schwäche des Völkerbundes.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg vorherrschende Auffassung, dass Minderheitenschutz durch individuelle Menschenrechte besser gewährleistet werden könne, führte dazu, dass die Friedensverträge (mit Ausnahme des Gruber-de-Gasperi-Abkommens zu Südtirol) keine den Minderheitenschutz betreffenden Klauseln enthielten.⁵ Auch die EMRK enthält – worauf unten noch näher eingegangen wird – keine spezifischen Minderheitenrechte.⁶ Art 14 EMRK normiert lediglich ein individuelles Recht auf Nichtdiskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Dieses Recht kann im Rahmen der Individualbeschwerde gemäß Art 34 EMRK neben Einzelpersonen auch von Personengruppen oder NGOs eingeklagt werden, was zu einer umfangreichen Rechtsprechung des EGMR zu Art 14 EMRK geführt hat.

Der Zerfall der Sowjetunion brachte neue Dynamik in die Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes in Europa und läutete die „Phase des Minderheitenschutzes im engeren Sinn“ bzw die „Phase des direkten Minderheitenschutzes“⁷ ein. Diese Entwicklung wurde – neben zahlreichen bilateralen Verträgen⁸ – maßgeblich durch die beiden zu jener Zeit wichtigsten internationalen Organisationen für den Schutz der Menschen-

4 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann*, Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten, ZaöRV 65 (2005), 589 ff mwN.

5 Vgl *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 590.

6 Vgl dazu und zum Folgenden *Pfeil*, Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der KSZE/OSZE, in Pan/Pfeil (Hrsg), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3. (2006) 442 (448 ff).

7 *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 454.

8 Vgl *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005) 593 mit Verweis auf *Bloed/van Dijk*, Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe (1999); *Lantschner*, Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements, European Year Book of Minority Issues Vol 2 (2002/3), 579.

rechte in Europa getragen, die KSZE⁹ (heute: OSZE¹⁰) und den Europarat.¹¹ 1990 wurde das Abschlussdokument der „Konferenz über die menschlichen Dimensionen“ der KSZE in Kopenhagen angenommen, das umfassende Minderheitenrechte enthielt.¹² Zurückgehend auf eine Initiative der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1981 wurde durch einen vom Ministerkomitee eingerichteten Ad-hoc-Sachverständigenausschuss die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ausgearbeitet und 1992 zur Unterzeichnung aufgelegt.¹³ Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen ist bis heute gemeinsam mit dem Rahmenübereinkommen und freilich auch der EMRK das wichtigste rechtliche Dokument für den Minderheitenschutz in Europa.

B. Entstehung des Rahmenübereinkommens

Bereits bei der Ausarbeitung der EMRK gab es Initiativen mit dem Ziel, Minderheitenrechte explizit in der EMRK zu verankern.¹⁴ Zudem gab es Überlegungen, dem Minderheitenschutz ein eigenes Zusatzprotokoll zur EMRK zu widmen. Diese Pläne wurden allerdings nicht verwirklicht.

Das Rahmenübereinkommen ist mit den Worten *Rainer Hofmanns* „ein Kind der frühen 1990er Jahre“.¹⁵ Der gewaltsame Zerfall des multiethnischen Staates Jugoslawien führte zu zahlreichen bewaffneten Konflikten zwischen den verschiedenen Volksgruppen des Landes. Diese Auseinandersetzungen waren geprägt von schweren Kriegsverbrechen und gravierenden Verletzungen grundlegender Menschenrechte. Die daraus resultierenden Ereignisse sowie der massive Flüchtlingsstrom beeinflussten die öffentliche

9 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Nach der ersten Konferenz 1973 wurden 1975 in Helsinki die KSZE-Schlussakte unterzeichnet.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die OSZE wurde 1995 als Nachfolgerin der KSZE institutionalisiert.

11 Vgl. *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 594.

12 Vgl. für einen Überblick über die Rolle der KSZE/OSZE in der Entwicklung der Minderheitenschutzes *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 456 ff.

13 Vgl. für einen Überblick über die Entstehung der Charta *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 453 f.

14 Vgl. zu Minderheitenrechten und der EMRK – insb zur besonderen Rolle Österreichs – *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 449 f, 460 ff, 467 ff, 470 ff.

15 Vgl. zum Zitat und den folgenden Ausführungen zu den politischen Umständen der Entstehung des Rahmenübereinkommens *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung, Überblick, Würdigung, in: Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 68 (69 ff).

Meinung in Westeuropa erheblich. Viele Beobachterinnen bzw Beobachter befürchteten insb, dass die Lage der albanischen Bevölkerung im Kosovo und, in geringerem Maße, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Stabilität in der gesamten Region darstellen könnte.

Auch die Auflösung der Sowjetunion 1991 hatte weitreichende geopolitische Folgen.¹⁶ In Zentralasien, insb in Kirgistan und Tadschikistan, sowie im Kaukasus kam es zu zahlreichen ethnisch motivierten bewaffneten Konflikten. Armenien und Aserbaidshan führten Krieg um Nagorno-Karabach, während Georgien mit gewaltsamen Sezessionsbewegungen in Abchasien und Südossetien konfrontiert war. Hinzu kamen die zunehmenden Spannungen in Tschetschenien, die schließlich in einen weiteren Bürgerkrieg mündeten. Ein weiterer ethnisch motivierter Konflikt ereignete sich in Transnistrien, der später zu einem „eingefrorenen Konflikt“ wurde. Zudem traten ernsthafte Spannungen zwischen den russischen Minderheiten und den Mehrheitsbevölkerungen in Estland und Lettland auf.

Auch in Ostmitteleuropa verschlechterten sich nach der Auflösung der Tschechoslowakei die Beziehungen zwischen der Slowakei und Ungarn aufgrund der Situation der ungarischen Minderheit in der Slowakei.¹⁷ Gleichzeitig kam es zu erheblichen Spannungen zwischen Rumänien und Ungarn, die sich auf die Lage der ungarischen Minderheit in Siebenbürgen konzentrierten. Unter den führenden politischen Akteurinnen bzw Akteuren in Europa wurde angesichts solcher gehäufte auf ethnisch bedingte Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen zurückzuführenden Konflikte zunehmend erkannt, dass diese Entwicklungen eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Stabilität auf dem gesamten Kontinent darstellten. Es bestand Einigkeit darüber, dass dieser Herausforderung nicht nur durch politische Maßnahmen, sondern auch durch rechtliche Schritte begegnet werden müsste.

Vor diesem Hintergrund setzte das Ministerkomitee des Europarats am 4.11.1993 einen aus Expertinnen und Experten der Europarats-Mitgliedstaaten bestehenden Ad-hoc-Ausschuss zum Schutz nationaler Minderheiten

16 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 69.

17 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 69 f.

ein (CAHMIN).¹⁸ Dieser wurde mit den Vorarbeiten zum Rahmenübereinkommen beauftragt, wobei er sich auf zahlreiche Vorarbeiten der Venedig-Kommission und der KSZE stützen konnte. Der CAHMIN schloss seine Arbeiten auf dessen Sitzung vom 10. bis 14.10.1994 ab. Das Ministerkomitee verabschiedete am 10.11.1994 den Entwurf des CAHMIN. Folglich wurde das Rahmenübereinkommen am 1.2.1995 zur Unterzeichnung aufgelegt. Gemäß Art 28 des Rahmenübereinkommens war für das Inkrafttreten die Unterzeichnung von zwölf Mitgliedstaaten des Europarats notwendig. Diese Hürde wurde im Jahr 1998 erreicht, wodurch das Rahmenübereinkommen am 1.2.1998 in Kraft treten konnte. Bereits vier Jahre später, im Jahr 2002, hatten 35 (der damals noch 47) Mitgliedstaaten des Europarats das Rahmenübereinkommen ratifiziert.¹⁹

C. Aktuelle Vertragsstaaten

Aktuell (Stand Dezember 2025) hat das Rahmenübereinkommen 38 Vertragsstaaten.²⁰ Belgien, Griechenland, Island und Luxemburg haben das Abkommen unterschrieben, aber (noch) nicht ratifiziert. Vier Mitgliedstaaten des Europarats (Andorra, Frankreich, Monaco und die Türkei) haben das Abkommen weder ratifiziert noch unterschrieben.

In den 27 Jahren seit Inkrafttreten des Rahmenübereinkommens ist die Zahl der Vertragsstaaten kontinuierlich gewachsen. Die einzige Ausnahme davon bildet die Russische Föderation. Nachdem Russland am 16.3.2022 wegen des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs gegen die Ukraine aus dem Europarat ausgeschlossen wurde,²¹ erklärte der russische Präsident im Oktober 2023 den Austritt Russlands aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.²²

18 Vgl zur Entstehungsgeschichte des Rahmenübereinkommens *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 467 ff.

19 Vgl *Lantschner*, 25 Jahre Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: Bilanz und Ausblick, in Karl et al (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2022 (2023), 223 (224).

20 Vgl die Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie> (9.1.2026).

21 Vgl die Pressemitteilung des Europarats vom 16.3.2022 <https://www.coe.int/de/web/pportal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> (9.1.2026).

22 Vgl die Pressemitteilung des Europarats vom 12.1.2024 <https://www.coe.int/de/web/pportal/-/council-of-europe-body-regrets-russia-s-withdrawal-from-the-national-minorities-convention-millions-left-without-protection>. (9.1.2026); vgl ferner zur Tätigkeit

III. Inhalt des Rahmenübereinkommens

A. Rechtsnatur

Das Rahmenübereinkommen bildet das erste rechtsverbindliche multilaterale Übereinkommen Europas, das sich allgemein dem Schutz nationaler Minderheiten widmet²³ – und zwar als Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes: Art 1 hält diesbezüglich ausdrücklich fest, dass der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte ist und als solcher einen Bereich internationaler Zusammenarbeit darstellt.²⁴

Die Form eines „Rahmenübereinkommens“ wurde insb mit Blick auf die „Verschiedenheit der Gegebenheiten und der Vielfalt der zu lösenden Probleme“²⁵ herangezogen. Damit werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die im Rahmenübereinkommen näher dargelegten Rechtsgrundsätze bzw programmatischen Vorgaben – zur Sicherstellung des Schutzes nationaler Minderheiten – einzuhalten.²⁶ Unbeschadet der Bezeichnung als „Rahmenübereinkommen“ handelt es sich somit um einen rechtlich bindenden internationalen Vertrag.²⁷

Das Rahmenübereinkommen normiert Grundsätze, die von den Mitgliedstaaten durch Gesetzgebung, in der Praxis und durch bi- sowie multi-

des Beratenden Ausschusses zu Beginn des Ukrainekriegs *Lantschner*, in Karl et al, Jahrbuch, 223 (227 f).

- 23 Vgl *Pöllinger*, Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz. Das Engagement internationaler Organisationen (2001), 34; *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (71); *Hofmann*, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 1 (3); *Goffmann*, Das neue Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten – Möglichkeiten und Grenzen, in Blumenwitz/Gornig (Hrsg), Rechtliche und politische Perspektiven deutscher Minderheiten und Volksgruppen (1995), 63 (63).

- 24 Vgl dazu auch *Hofmann*, in Weller, Rights, 1 (3).

- 25 *Pöllinger*, Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz, 35, unter direkter Zitierung des Erläuternden Berichts Rn II.

- 26 Vgl *Pöllinger*, Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz, 34 f; *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (11); vgl auch Erläuternder Bericht Rn 10.

- 27 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (71); vgl dazu auch *Wilson*, Commentary of Article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), III (113).

laterale Verträge umzusetzen sind.²⁸ Den Mitgliedstaaten obliegt es sohin, sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsordnungen und die Staatspraxis mit den im Rahmenübereinkommen grundgelegten Grundsätzen in Einklang stehen.²⁹ Eine Pflicht, die unmittelbare Anwendbarkeit der materiell-rechtlichen Normen des Übereinkommens vor innerstaatlichen Vollzugsorganen zu garantieren, besteht hingegen nicht.³⁰

Immer wieder kritisiert wird dabei freilich, dass das Rahmenübereinkommen – wenngleich eine gute Basis zur Anpassung der mitgliedstaatlichen Rechtslage an die Bedürfnisse effektiven Schutzes von Minderheiten –³¹ „den Vertragsstaaten einen auffallend großen Ermessensspielraum für die Umsetzung ihrer Verpflichtungen [einräumt], dies durch teils vage, einschränkende Formulierungen mit geringem Verpflichtungsgrad für die Staaten.“³²

B. Aufbau

Das Rahmenübereinkommen gliedert sich in fünf Abschnitte und umfasst insgesamt 32 Artikel, denen eine Präambel vorangestellt ist.³³ Wie sich aus dieser erschließt, sind die unterzeichnenden Staaten unter anderem „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“³⁴ und „daß [sic] eine pluralistische und wahrhaft demokratische Gesellschaft nicht die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten, sondern auch geeignete Bedingungen

28 Vgl. *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (5). Vgl. dazu den Erläuternden Bericht Rn 13: „Die Verwirklichung der in diesem Rahmenübereinkommen dargelegten Grundsätze erfolgt mittels innerstaatlicher Rechtsvorschriften und geeigneter Regierungspolitik“. Vgl. zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens in Österreich *Tichy*, Der Europarat und der Schutz von Volksgruppen („Minderheiten“), in Hummer (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–2006. Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft II (2008), 731 (745 ff).

29 Vgl. *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); vgl. dazu und zum Folgenden auch *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (5).

30 Vgl. *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72).

31 Vgl. *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (470).

32 *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469). Vgl. dazu auch *Wilson* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (112).

33 Vgl. dazu auch *Hofmann*, in Weller, Rights, 1 (3).

34 Vgl. dazu auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 588.

schaffen sollte, die es ihnen ermöglichen, diese Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln“ übereingekommen.

Der erste Abschnitt des Rahmenübereinkommens (Art 1 bis 3) enthält allgemeine Bestimmungen, wie insb das sog „*principle of free self-identification*“. Der nachfolgende Abschnitt II (Art 4 bis 19) normiert die Pflichten der Vertragsparteien sowie die Rechte der Minderheiten, etwa in puncto Medienzugang, Sprachen und Bildung, und bildet damit den inhaltlichen Kern des Übereinkommens. Abschnitt III (Art 20 bis 23) legt sodann Grundsätze zur Auslegung des Übereinkommens fest; Abschnitt IV (Art 24 bis 26) enthält Bestimmungen zur Überwachung der Durchführung sowie zum Beratenden Ausschuss. Abschnitt V (Art 27 bis 32) beinhaltet schließlich Normen über den Beitritt zum und den Austritt aus dem Rahmenübereinkommen.

Nicht unerwähnt bleiben darf angesichts der Relevanz insb für die Auslegung der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen.³⁵ Darauf aufbauend haben vier vom Beratenden Ausschuss verfasste thematische Kommentare³⁶ sowie zahlreiche landesspezifische Empfehlungen des Beratenden Ausschusses in seinen *Opinions* zur Entwicklung von „*Best-Practice*“-Standards geführt.³⁷

C. Zum Begriff der „nationalen Minderheit“

Dem Rahmenübereinkommen liegt zwar formal der Terminus der „nationalen Minderheit“ zugrunde,³⁸ eine Definition dieses Begriffes enthält es jedoch nicht, da eine diesbezügliche Einigung nicht erzielt werden konnte.³⁹ Folglich lassen sich dem Rahmenübereinkommen keine eindeutigen Vor-

35 Der Erläuternde Bericht wurde vom selben Ausschuss ausgearbeitet, der auch das Rahmenübereinkommen ausgearbeitet hat. Er wurde auch gemeinsam mit dem Rahmenübereinkommen vom Ministerkomitee angenommen und zur Unterzeichnung aufgelegt. Der Originaltext des Erläuternden Berichts ist über die Website des Rahmenübereinkommens abrufbar: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=157> (9.1.2026). In der deutschen Übersetzung des Rahmenübereinkommens durch den Europarat wurde der Erläuternde Bericht an den Text des Rahmenübereinkommens angehängt.

36 Siehe zu den thematischen Kommentaren <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries-of-the-advisory-committee> (9.1.2026).

37 Vgl. Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

38 Vgl. Tichy in Hummer, Österreich, 731 (731).

39 Vgl. Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); Rein, Der Schutz religiöser Minderheiten in Europa, in Hilpold/Perathoner (Hrsg), Europäisches Minderheitenrecht. Festschrift für Professor Gilbert Gornig I (2023), 723 (729).

gaben hinsichtlich dessen persönlichen Anwendungsbereichs entnehmen – vielmehr ist es jedem Mitgliedstaat anheimgestellt, zu determinieren, auf welche Gruppierungen das Rahmenübereinkommen nach dessen Ratifizierung zur Anwendung kommt.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Anerkennung (oder Existenz) einer bestimmten Minderheit vonseiten der Mitgliedstaaten nicht selten aus politisch-historischen Gründen abgelehnt wird.⁴⁰ Allerdings bedarf es keiner formellen, staatlichen Anerkennung der nationalen Minderheit für den Genuss der Vertragsrechte⁴¹ – vielmehr kommt es auf die tatsächliche Existenz der Minderheit⁴² und den Wunsch der Minderheitsangehörigen selbst an.⁴³ Mit letzterer Voraussetzung ist es den Mitgliedstaaten verwehrt, einzelnen Personen den Minderheitenstatus bzw den Schutz des Rahmenübereinkommens aufzuzwingen.

Je nach Mitgliedstaat divergiert die Festlegung des persönlichen Anwendungsbereiches des Rahmenübereinkommens.⁴⁴ Manche Staaten legten im Zuge der Vertragsratifikation die für die Einstufung als nationale Minderheit maßgeblichen Kriterien – im Rahmen der ersten Berichterstattung – formlos fest,⁴⁵ andere wiederum gaben eine formelle Erklärung zur Begriffsdefinition ab.⁴⁶ Einige Staaten beschränkten dabei den Anwendungsbereich des Vertrags auf „alte“ bzw „traditionelle“ Minderheitengruppen, sodass das Rahmenübereinkommen in diesen Staaten auf „neue“ Minderheiten nicht zur Anwendung gelangt.⁴⁷ So erklärte etwa die Schweiz, dass

40 Vgl *Angst*, Artikel 3. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 164 (168). Hier sei etwa an den Ausschluss der zahlenmäßig am stärksten vertretenen Gruppe der schlesischen Minderheit in Polen gedacht.

41 Vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), 16 f.

42 Vgl *Angst*, Artikel 3. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 164 (165).

43 Vgl dazu und zum Folgenden *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (168, 171).

44 Vgl Thematischer Kommentar Nr 4 (2016) 15.

45 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (164).

46 ZB Österreich, Dänemark, Deutschland. Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (164); Thematischer Kommentar Nr 4 (2016) 15.

47 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (16). Auch im Rahmenübereinkommen selbst wird zwischen „alten“ und „neuen“ Minderheiten differenziert. Bestimmungen wie Art 10 Abs 2 oder Art 14 Abs 2 sprechen von Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, und kommen damit lediglich auf „alte“

„nationale Minderheiten im Sinne des RÜ 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.“⁴⁸

Demgegenüber legten einzelne andere Staaten den Kreis der dem Anwendungsbereich unterfallenden nationalen Minderheiten in Form abschließender Listen fest.⁴⁹ In Deutschland etwa gelten als nationale Minderheiten „die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das RÜ wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.“⁵⁰

Kraft des Spielraums, der den Mitgliedstaaten in puncto persönlicher Anwendungsbereich eingeräumt ist, bestehen zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zahl der anerkannten Minderheiten.⁵¹ Während manche Staaten, wie beispielhaft Liechtenstein und Malta, erklärten, dass es auf deren Staatsgebiet keinerlei offiziell anerkannte Minderheiten gibt,⁵² handelt es sich in einzelnen anderen Staaten um Zahlen (nationaler Minderheiten) im dreistelligen Bereich.⁵³

Die landesspezifisch formulierten Definitionen bzw erstellten Listen werden vom Beratenden Ausschuss überprüft.⁵⁴ Dieser beurteilt, ob die

Minderheiten zur Anwendung, während Art 6 explizit alle im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten lebenden Menschen anspricht. Vgl dazu *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (73).

48 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/360/de> (9.1.2026). Siehe dazu auch <https://www.isdh.ch/de/infportal/themen/themen-ueberblick/minderheiten> (9.1.2026).

49 *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (164).

50 <https://www.nationale-minderheiten.eu/erklaerung-der-bundesrepublik-deutschland-bei-der-zeichnung-des-rahmenuebereinkommens-am-11-mai-1995-9279/> (9.1.2026). Siehe dazu auch <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/minderheiten/minderheiten-in-deutschland/minderheiten-in-deutschland-node.html> (9.1.2026).

51 Vgl *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (16).

52 Vgl *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (16); *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165).

53 *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (17).

54 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Lantschner*, Soft jurisprudence im Minderheitenrecht. Standardsetzung und

Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Festlegung eine bzw mehrere spezifische Gruppierungen willkürlich und diskriminierend aus dem Geltungsbereich des Vertrages ausnehmen – beispielsweise in Form des Anknüpfens an das Erfordernis der Staatsangehörigkeit.⁵⁵ Sohin steht außer Zweifel, dass in der mitgliedstaatlichen Entscheidungsfreiheit kein Freibrief für willkürliche bzw diskriminierende Differenzierungen zu sehen ist – vielmehr sind stets die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts und die in Art 3 grundgelegten Prinzipien zu wahren.⁵⁶

Der Beratende Ausschuss strebt in diesem Zusammenhang eine einvernehmliche Lösung an: In der Regel wird den Staaten der Dialog mit Vertretern interessierter Gruppen über die Erweiterung des Anwendungsbereiches⁵⁷ sowie allgemein die flexible Auslegung und Weiterentwicklung der Minderheitendefinition empfohlen.⁵⁸

D. Nationale Minderheiten in Österreich

Österreich gab im Zuge der Ratifikation eine Erklärung zur Definition der „nationalen Minderheiten“ im Sinne des Rahmenübereinkommens ab. Entsprechend dieser Erklärung erstreckt sich der Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens in Österreich auf „die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten, vom Anwendungsbereich des Volksgruppengesetzes, BGBl 1976/396, erfaßten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum“. Im Sinne des Volksgruppengesetzes⁵⁹ sind in Österreich sechs Volksgruppen

Konfliktbearbeitung durch Kontrollmechanismen bi- und multilateraler Instrumente (2009), 47.

55 Lantschner, *Soft jurisprudence* 47 f, unter Verweis auf Rn 25–27 der *Opinion* betreffend Montenegro (2008); vgl dazu eingehend Heintze, Article 3, in Weller (Hrsg.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 107 (124).

56 Vgl Hofmann in Weller, *Rights*, 1 (16).

57 Vgl Hofmann in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 68 (72 f).

58 Vgl Angst in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 164 (167); vgl dazu auch *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, *Framework Convention*, 92 (104); Hofmann, *ZaöRV* 65 (2005), 601.

59 Bundesgesetz über die Rechtsstellung der Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz – VoGrG), BGBl 1976/396 idF BGBl 2013/84.

anerkannt, nämlich die kroatische, slowenische, ungarische, tschechische, slowakische Volksgruppe sowie die Volksgruppe der Roma.⁶⁰

Der in der Erklärung hervorgehobene „traditionell-territoriale Aspekt“⁶¹ – namentlich die „Beheimatung“ – spiegelt sich nicht zuletzt in Art 8 Abs 2 B-VG wider, wonach sich die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt bekennt, die in den *autochthonen* Volksgruppen zum Ausdruck kommt und Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen zu achten, zu sichern und zu fördern sind.

E. Zu den einzelnen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens

Vorab sei darauf hingewiesen, dass – wie sich aus Art 3 Abs 2 ergibt, wonach die entsprechenden Rechte und Freiheiten einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausgeübt und genossen werden können – die im Rahmenübereinkommen verankerten Rechte nicht als Gruppen-, sondern als Individualrechte gewährt sind.⁶² Weiters sei klargestellt, dass es inzwischen zu allen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens eine Fülle an Anwendungs- und Auslegungsbeispielen zu nennen gebe. In Hinblick auf den Umfang der Darstellung seien in weiterer Folge jeweils bloß einzelne prägnante Beispiele genannt, die jedoch keinen Hinweis auf die Mehr- oder Mindererfüllung der gesamten Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen durch einzelne Staaten darstellen.

1. Art 3 – Prinzip der „free self-identification“

Nach dem Wortlaut des – schon angesprochenen – Art 3 Abs 1 hat jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, 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 jedoch keine Nachteile erwachsen.

60 <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/volksgruppen.html> (15.12.2025). Vgl dazu auch *Berka/Binder/Kneihs*, Die Grundrechte. Grund- und Menschenrechte in Österreich² (2019), 642.

61 *Tichy* in Hummer, Österreich im Europarat, 731 (733).

62 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Hofmann* in Wel-ler, Rights, 1 (17); vgl auch *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (105 f).

Ausfluss des in Art 3 Abs 1 verankerten – im Zusammenhang mit dem auf demokratischen Grundsätzen beruhenden Minderheitenschutz zentralen⁶³ – sog „*principle of self-identification*“⁶⁴ ist das fundamentale⁶⁵ Recht jedes Individuums, frei zu wählen, ob es einer nationalen Minderheit zugehört oder nicht zugehört,⁶⁶ sowie die Unzulässigkeit von Maßnahmen, die auf eine unfreiwillige Assimilierung abzielen.⁶⁷ Aus dem Erläuternden Bericht geht allerdings klar hervor, dass die in Art 3 grundlegende Bekenntnisfreiheit⁶⁸ bzw das „Recht auf eine eigenständige Identität“⁶⁹ zu keinen willkürlichen Zugehörigkeitserklärungen ermächtigt. Vielmehr sei „die subjektive Entscheidung der Person [...] untrennbar mit objektiven, für ihre Identität massgeblichen [sic] Kriterien verbunden“⁷⁰, wobei insb die Sprache und Religion als objektive Gesichtspunkte fungieren, wenngleich die entscheidenden Kriterien nicht selten innerhalb der nationalen Minderheit selbst umstritten sind.⁷¹

Dieses Selbstbestimmungsrecht ist kein kollektives Recht der nationalen Minderheit, sondern als Individualrecht konzipiert – Rechtsträger des Rahmenübereinkommens ist sohin der individuelle Angehörige einer nationalen Minderheit.⁷² Der Staat einschließlich seiner Organe hat diese subjektive Entscheidung, die Selbst- bzw Nichtdeklaration, zu respektieren;⁷³ die Infragestellung der Selbstdeklaration kommt lediglich in Fällen des Miss-

63 Vgl Heintze in Weller, Rights, 107 (119).

64 Heintze in Weller, Rights, 107 (118).

65 Vgl dazu Marsal/Palermo in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (94): „*The Right to Free Self-identification as a Foundational Right*“. Vgl auch Hofmann, ZaöRV 65 (2005), 598, der von der *conditio sine qua non* des Rechts der Minderheiten spricht.

66 Vgl dazu und zum Folgenden Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165).

67 Vgl Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

68 Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

69 Hofmann, ZaöRV 65 (2005), 598.

70 Erläuternder Bericht Rn 35; vgl dazu Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165); vgl auch Marsal/Palermo in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (95).

71 Vgl zu den objektiven Kriterien eingehend Marsal/Palermo in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (97 ff).

72 Vgl dazu Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165 f).

73 Vgl bereits Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), II. Vgl insb Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165).

brauchs von Minderheitenrechten mit dem Ziel unberechtigter Vorteilsverschaffung in Betracht.⁷⁴

Das Selbstbestimmungsprinzip kommt nicht zuletzt in Zusammenhang mit demographischen Datenerhebungen zum Tragen (sog. „*ethnic data collection*“⁷⁵).⁷⁶ Diese müssen so durchgeführt werden, dass das „*principle of self-identification*“ respektiert wird.⁷⁷ Die Minderheiten sollen daher eine Datenerhebung nicht aus Angst vor einer möglichen Diskriminierung ablehnen.

Der Beratende Ausschuss empfiehlt mit Nachdruck, im Rahmen von Datenerhebungen klarzustellen, dass die Beantwortung von Fragen über die ethnische Zugehörigkeit auf Freiwilligkeit beruht,⁷⁸ zumal sich solche verpflichtende Fragen mit dem Recht auf eine eigenständige Identität nicht vereinbaren ließen.⁷⁹ Manche Staaten – wie etwa Deutschland – verzichten zur Gänze auf die Durchführung von Datenerhebungen, die nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselt sind,⁸⁰ was zum Fehlen jeglicher offizieller Statistik bzw. Aufzeichnungen zur Minderheitenzugehörigkeit führt.⁸¹

2. Art 4 – Gleichheit und Nicht-Diskriminierung

Gemäß Art 4 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten. Gemäß Art 4 Abs 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu

74 Vgl. *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (95); vgl. auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), 7.

75 *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (173).

76 Vgl. *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (166); vgl. dazu eingehend *Heintze* in Weller, Rights, 107 (126 ff); vgl. auch *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (102 f); vgl. auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), 8 f.

77 Vgl. dazu und zum Folgenden *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (173).

78 Vgl. dazu auch *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

79 Dies wurde vonseiten des Beratenden Ausschusses wiederholt betont, siehe etwa die *Opinion* betreffend Estland (2002); vgl. dazu auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 602.

80 Vgl. dazu *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (173).

81 Vgl. *Heintze* in Weller, Rights, 107 (126).

ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten. Nach Art 4 Abs 3 werden die in Übereinstimmung mit Abs 2 ergriffenen Maßnahmen nicht als Diskriminierung angesehen. Während somit Art 4 Abs 1 ein Diskriminierungsverbot⁸² und damit eine negative Pflicht des Staates statuiert, verpflichtet Art 4 Abs 2 die Mitgliedstaaten, positive Maßnahmen zur Beseitigung jeglicher Erscheinungsformen von Ungleichbehandlung aufgrund der Minderheitenzugehörigkeit zu setzen.⁸³ Dass diese positiven (Gleichstellungs-)Maßnahmen keine Diskriminierung darstellen, ist in Art 4 Abs 3 ausdrücklich festgehalten.

Angesichts der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art 4 Abs 2 bleibt freilich unklar, inwieweit die Mitgliedstaaten zur Ergreifung gleichheitsfördernder Maßnahmen verpflichtet sind.⁸⁴ Insb stellt sich die Frage, welche Maßnahmen angemessen und wann diese zu setzen sind. Im Erläuternden Bericht wird diesbezüglich auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verwiesen.⁸⁵ Dieses Prinzip verlange nicht zuletzt, „dass solche Maßnahmen hinsichtlich ihrer Dauer oder ihres Umfangs nicht über das zur Erreichung des Zieles der vollständigen und tatsächlichen Gleichheit notwendige Mass [sic] hinausgehen“.⁸⁶ Wie der Beratende Ausschuss jedoch wiederholt akzentuierte, dürfen sich die Mitgliedstaaten zum Zwecke der Bekämpfung staatlicher und privater⁸⁷ Diskriminierung nicht bloß auf die Setzung ge-

82 Vgl *Schmidt*, Artikel 4. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 187 (187).

83 Vgl dazu und zum Folgenden *Wilson* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (113); vgl dazu auch *Schmidt* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (190 ff).

84 Vgl dazu und zum Folgenden *Schmidt* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (187 f).

85 Vgl Erläuternder Bericht, Rn 39; vgl auch *Alfredsson*, Article 4, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 141 (148).

86 Erläuternder Bericht. Rn 39.

87 Vgl dazu auch *Wilson* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (116 f).

setzgeberischer Maßnahmen beschränken; vielmehr sei darüber hinaus für deren Durchsetzung zu sorgen.⁸⁸

Was den Bereich der Gesetzgebung anlangt, interessiert insb, wie die Gleichheit vor dem Gesetz in den jeweiligen Staaten ausgestaltet ist:⁸⁹ Der Beratende Ausschuss überprüft etwa, ob Hürden – zB im Staatsangehörigkeitsrecht⁹⁰ – normiert sind bzw, ob nationale Normen eine indirekte Diskriminierung bewirken.⁹¹ Außerdem fordert Art 4 die Gewährleistung effektiven Zugangs zu Rechtsschutz bzw die Schaffung eigener Rechtsschutzeinrichtungen (wie zB Beauftragte/r für Minderheitenschutz).⁹²

Im Bereich der Vollziehung spielen der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot insb beim sog *ethnic profiling* eine Rolle.⁹³ Der Beratende Ausschuss setzte sich etwa immer wieder mit der von Polizeistellen geübten Praxis auseinander, Daten zur ethnischen Zugehörigkeit im Zusammenhang mit einer Strafverfolgung zu sammeln.

Schließlich ist etwa von Interesse, ob die Mitgliedstaaten positive Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit bzw Bekämpfung der Diskriminierung in Form von Öffentlichkeitskampagnen, die die Gesellschaft beim Umgang mit Minderheiten sensibilisieren sollen, ergreifen.⁹⁴

88 ZB Rn 25 der *Opinion* betreffend Dänemark (2001); Rn 22 der *Opinion* betreffend Deutschland (2002); Rn 21–25 der *Opinion* betreffend Kroatien (2002); vgl dazu Hofmann, ZaöRV 65 (2005), 603; Alfredsson in Weller, Rights, 141 (150).

89 Vgl Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (188 ff).

90 Vgl Wilson in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (117); Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (189 f).

91 Vgl dazu und zum Folgenden Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (188, 190).

92 Vgl Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (190); Alfredsson in Weller, Rights, 141 (150). Vgl zu den Ombudseinrichtungen Wilson in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (118 f).

93 Vgl dazu und zum Folgenden Hofmann, Artikel 4. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. Deutschland, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 187 (198).

94 Vgl zur Notwendigkeit der Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung Wilson in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (124 f); vgl auch Alfredsson in Weller, Rights, 141 (151).

3. Art 5 – Erhaltung und Entwicklung der Kultur und Identität nationaler Minderheiten

Gemäß Art 5 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren. Gemäß Art 5 Abs 2 sehen die Vertragsparteien unbeschadet der Maßnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind, und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Maßnahme.

Wie *Jürgen Pirker* ausführt, bezweckt Art 5 „die Bereitstellung einer adäquaten Umwelt für nationale Minderheiten und ihre Angehörigen, um ihre Identität als Gruppe zu wahren.“⁹⁵ Als wesentliche Identitätsbestandteile werden Religion, Sprache, Traditionen und kulturelles Erbe genannt,⁹⁶ wenngleich sich nicht alle Minderheiten durch diese Aspekte definieren.⁹⁷ Vielmehr handelt es sich um eine Auflistung rein demonstrativer Natur.

Art 5 Abs 1 adressiert die Mitgliedstaaten und verpflichtet diese nicht nur zur Achtung von Kultur und Identität im Sinne des Unterlassens, sondern darüber hinaus auch zu positiven Schutz- sowie Fördermaßnahmen.⁹⁸ Art 5 erfordert eine staatliche Unterstützungspolitik,⁹⁹ nicht zuletzt entsprechende Finanzierung¹⁰⁰ – bspw von Kulturinitiativen –,¹⁰¹ wobei angesichts des

95 *Pirker*, Artikel 5. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 211 (212).

96 Vgl dazu auch *Zygojannis*, Artikel 8, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 279 (279).

97 Vgl dazu und zum Folgenden *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (211); vgl bereits Erläuternder Bericht, Rn 43.

98 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (212).

99 Vgl Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 67.

100 Vgl dazu eingehend *Roter*, Commentary of Article 5 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 126 (133 ff); *Gilbert*, Article 5, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 153 (160 ff).

101 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (213).

breiten Kultur- und Identitätskonzepts¹⁰² auch allgemeine Anliegen wie Jugendarbeit und Forschungsförderung erfasst sind.¹⁰³ Positive Förderpolitik äußert sich etwa auch in der Unterstützung von Bibliotheken und Restauration kultureller Stätten, zumal jegliche Bedürfnisse unterschiedlichster Bereiche Berücksichtigung finden müssen.¹⁰⁴

In engem Zusammenhang mit positiver Förderpolitik steht die Politik der Nicht-Assimilierung,¹⁰⁵ die in Art 5 Abs 2 – sowohl in Form einer positiven als auch negativen Pflicht – zum Ausdruck kommt.¹⁰⁶ Generelle Integrationsmaßnahmen bleiben indes zulässig,¹⁰⁷ wobei die Abgrenzung zwischen unzulässigem Zwang zur Assimilation und zulässiger Integration Schwierigkeiten bereitet. So drängt sich nicht zuletzt die Frage auf, inwieweit die Förderung der Staatssprache mit Blick auf die Sprachenrechte der nationalen Minderheiten, die dadurch nicht eingeschränkt werden dürfen, zulässig ist.¹⁰⁸

4. Art 6 – Förderung der Toleranz und des interkulturellen Dialoges

Nach Art 6 Abs 1 fördern die Vertragsparteien den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insb in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien. Gemäß Abs 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.

102 Vgl dazu auch *Roter* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 126 (129, 139).

103 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (214).

104 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (215).

105 Vgl *Roter* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 126 (141 ff).

106 Vgl dazu und zum Folgenden *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (212).

107 Erläuternder Bericht, Rn 46.

108 Vgl dazu *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (222). Vgl auch *Roter* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 126 (143).

Im Gegensatz zu den übrigen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens erstreckt sich der Anwendungsbereich des Art 6 über Angehörige von Minderheiten hinaus auf alle Bewohner eines Staatsgebietes und somit auch auf Nichtstaatsangehörige.¹⁰⁹ Der Artikel „spricht [damit] alle Mitglieder einer pluralistischen und multikulturellen Gesellschaft an, deren möglichst einträchtiges Zusammenleben der Staat fördern soll“.¹¹⁰ Die Norm bezweckt Pluralität und Diversität und steht in engem Zusammenhang mit der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus.¹¹¹

Der Staat hat präventiv Maßnahmen zur Vermeidung von Konflikten und zur Schaffung eines Klimas der Toleranz zu setzen.¹¹² Unbeschadet des großen Spielraums, welchen die programmatische und vage gefasste Norm den Mitgliedstaaten eröffnet, stehen die Mitgliedstaaten in der Pflicht, den hoch gesetzten Anspruch durch entsprechende Maßnahmen zu erfüllen¹¹³ – etwa in Form von Sensibilisierungs- und Schulungsprogrammen zur Förderung der gegenseitigen Achtung, Toleranz und Nicht-Diskriminierung,¹¹⁴ oder durch die Konzeption entsprechender Leitbilder. Art 6 erfordert überdies die Sanktionierung und ausreichende Verfolgung¹¹⁵ von rassistisch motivierten Straftaten (sog *hate crimes*¹¹⁶), und spielt im Zusammenhang mit der Verbreitung von Stereotypen¹¹⁷ und *hate speech* in der Politik und den (sozialen) Medien eine zentrale Rolle.¹¹⁸

109 Vgl *Angst*, Artikel 6. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 238 (239 f); *Gilbert*, Article 6, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 177 (181); *Angst*, Commentary of Article 6 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 148 (152).

110 *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (239).

111 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (239 f).

112 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (240).

113 Vgl dazu und zum Folgenden *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (241).

114 Vgl auch Erläuternder Bericht, Rn 49.

115 Vgl auch *Angst* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 148 (161).

116 Vgl dazu auch *Angst* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 148 (157).

117 Vgl dazu *Gilbert* in Weller, Rights, 177 (182). Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 604.

118 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (244, 246); vgl dazu eingehend *Angst* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 148 (159 f).

5. Art 7 – Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Gemäß Art 7 stellen die Vertragsparteien sicher, dass das Recht aller Angehörigen einer nationalen Minderheit, sich friedlich zu versammeln und sich frei zusammenzuschließen, sowie ihr Anspruch auf freie Meinungsäußerung und auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit geachtet werden.

Damit garantiert Art 7 eine große Zahl an Freiheiten für Minderheitsangehörige, die auch in anderen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens (näher) grundgelegt sind und sich insofern mit Art 7 inhaltlich überschneiden.¹¹⁹ Art 7 verpflichtet die Mitgliedstaaten sowohl zum Unterlassen als auch zum entsprechenden Tätigwerden, um die Ausübung der genannten Freiheiten durch die nationalen Minderheiten rechtlich zu garantieren.¹²⁰ Die Freiheitsausübung soll nicht zuletzt effektiv möglich sein.

Im Kontext der Versammlungsfreiheit bedeutet dies, dass das Recht zur Teilnahme an Versammlungen nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht werden darf,¹²¹ und die strafrechtliche Verfolgung der Teilnahme an friedlichen Versammlungen sowie jegliche Form der Behinderung der Teilnahme – etwa durch Einschüchterung – untersagt ist.¹²²

Als *positive measure*¹²³ kommt beispielsweise entsprechendes Training regionaler und lokaler staatlicher Stellen in Betracht, damit das Recht von Minderheitsangehörigen, sich zu versammeln, nicht beeinträchtigt wird.¹²⁴ Außerdem sind friedliche Versammlungen und Veranstaltungen von natio-

119 Vgl. *Fontaine*, Artikel 7. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann et al (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 262 (262); vgl. auch Erläuternder Bericht, Rn 53; *Fontaine*, Commentary of Article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in: Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 167 (167); vgl. zur Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 605.

120 Vgl. dazu und zum Folgenden *Fontaine* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 262 (263); vgl. auch *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (168).

121 Vgl. dazu auch *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (169 f.).

122 Vgl. *Fontaine* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 262 (264).

123 Vgl. dazu *Fontaine* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 262 (264).

124 Vgl. auch *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (170).

nalen Minderheiten oder solcher, die nationale Minderheiten inkludieren, polizeilich zu schützen.¹²⁵

Die Vereinigungsfreiheit schließt insb das – nach Ansicht des Beratenden Ausschusses für Angehörige der Minderheiten zentrale – Recht zur Partizipation am politischen Leben und politischen Entscheidungsverfahren in Form der Gründung politischer Parteien ein.¹²⁶

6. Art 8 – Religionsfreiheit

Zur Akzentuierung der herausragenden Bedeutung von Religion für nationale Minderheiten,¹²⁷ widmet sich Art 8 eigens der Religionsfreiheit.¹²⁸ Demnach verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Religion oder Weltanschauung zu bekunden sowie religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen.

Es handelt sich um eine Konkretisierung des bereits in Art 7 verbürgten Minderheitenrechts.¹²⁹ Geschützt sind religiöse Handlungen – unter anderem die Ausübung religiöser Praktiken,¹³⁰ wie das Feiern der religiösen Feiertage¹³¹ und das Tragen religiöser Kleidung in Schulen, am Arbeitsplatz

125 Vgl *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (170); *Machnyikova*, Article 7, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 193 (214).

126 Vgl *Fontaine* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 262 (266); vgl auch Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 78; vgl auch Erläuternder Bericht Rn 68. Das Recht zur Parteigründung findet jedoch keine explizite Erwähnung im Vertragstext, vgl *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469); *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework, 167 (171); *Machnyikova* in Weller, Rights, 193 (204).

127 Vgl *Zygojannis*, Artikel 8. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 278 (278); vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 604. Vgl bereits Erläuternder Bericht, Rn 54.

128 Vgl *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469). Vgl zu Art 8 auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 68.

129 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278); *Malloy*, Commentary of Article 8 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 176 (176).

130 Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (185 f).

131 Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (183); vgl *Machnyikova*, Article 8, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe.

oder in Hafteinrichtungen¹³² – all jener, die sich als religiöse Gruppe erachten, unabhängig von der staatlichen Registrierung als solche.¹³³ Der Staat hat die Bekenntnis- und Religionsfreiheit allgemein anzuerkennen;¹³⁴ eine Pflicht, konkrete Schutz- bzw Fördermaßnahmen zu setzen, statuiert Art 8 indes nicht.¹³⁵ Überdies lässt sich aus Art 8 kein Verbot jeglicher Ungleichbehandlung religiöser Gruppierungen ableiten – insb sei an die zulässige Privilegierung von Staatskirchen hingewiesen.¹³⁶

Nicht selten erweisen sich die nationalen Rechtslagen in der Praxis mit Blick auf den Schutz vor Diskriminierung aus religiösen Gründen als nicht unproblematisch – insb, wenn ausgewählten Religionsgemeinschaften eine privilegierte Position eingeräumt wird.¹³⁷ Schwierigkeiten bereitet auch die (mangelnde) Gewährleistung der Religionsfreiheit an Schulen.¹³⁸ Kritik wurde etwa an der Uniformpflicht in britischen Schulen und der – trotz Austrittsoption, aber mangels Alternativangebot – faktisch bestehenden Pflicht zum christlichen Religionsunterricht im Vereinigten Königreich geäußert.¹³⁹ Als die Religionsfreiheit beschränkend wurde außerdem die Versagung der Genehmigung von Kultstätten und Andachtsorten gewertet.¹⁴⁰

A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 225 (252).

132 Vgl *Rietiker*, Artikel 8. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. Schweiz, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 286 (287, 288). Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (183); vgl *Machnyikova* in Weller, Rights, 225 (245).

133 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278).

134 Vgl *Machnyikova*, Article 8, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 225 (232).

135 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278).

136 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278). Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (179 f).

137 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (279).

138 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (279).

139 *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (279).

140 Vgl *Rietiker*, Artikel 8. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. Schweiz, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 286 (288).

7. Art 9 – freie Meinungsäußerung durch Zugang zu den Medien und eigene Medien

Gleich der Religionsfreiheit ist auch der Freiheit der Meinungsäußerung – unbeschadet der Erwähnung in Art 7 – ein eigener Artikel gewidmet.¹⁴¹ Gemäß Art 9 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, auf freie Meinungsäußerung die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache ohne Eingriffe öffentlicher Stellen und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen einschließt. Die Vertragsparteien stellen im Rahmen ihrer Rechtsordnung sicher, dass Angehörige einer nationalen Minderheit in Bezug auf ihren Zugang zu den Medien nicht diskriminiert werden.

Aus der in Abs 1 grundgelegten Freiheit zum Nachrichtenempfang sowie zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Sprache der Minderheit und dem Diskriminierungsverbot in puncto Medienzugang folgt insb die Pflicht öffentlich-rechtlicher Anbieter, die angemessene Vertretung nationaler Minderheiten und deren Sprachen zu gewährleisten.¹⁴²

Gemäß Art 9 Abs 2 schließt Abs 1 jedoch nicht aus, dass die Vertragsparteien Hörfunk-, Fernseh- oder Lichtspielunternehmen einem Genehmigungsverfahren ohne Diskriminierung und auf der Grundlage objektiver Kriterien unterwerfen. Mit dem in Abs 2 verankerten, auf das Genehmigungsverfahren bezogenen Diskriminierungsverbot unvereinbar sind etwa unverhältnismäßige Quotenregelungen über eine maximale Dauer für Sendungen in Minderheitensprachen.¹⁴³

Außerdem hindern die Vertragsparteien Angehörige nationaler Minderheiten laut Art 9 Abs 3 nicht daran, Printmedien zu schaffen und zu nutzen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens für Hörfunk und Fernsehen stellen

141 Vgl dazu auch Erläuternder Bericht, Rn 55.

142 Vgl *Rautz/Hofmann*, Commentary of Article 9 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *Hofmann/Malloy/Rein* (Hrsg), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 189 (191 f); *Hofmann/Rautz*, Artikel 9. Allgemeiner Teil – Europarat, in *Hofmann et al* (Hrsg), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015), 292 (294).

143 Vgl auch *Rautz/Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, *Framework*, 189 (191, 194), unter Verweis auf *Packer/Holt*, Article 9, in *Weller* (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 263 (274 f); *Hofmann/Rautz* in *Hofmann et al*, *Rahmenübereinkommen*, 292 (296).

sie soweit wie möglich und unter Berücksichtigung des Abs 1 sicher, dass Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewährt wird, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.

Ausfluss des in Abs 3 garantierten Rechts zur Schaffung und Nutzung von Printmedien und elektronischer Medien¹⁴⁴ – ein wesentliches Recht, zumal „ein adäquater Zugang zu den Mehrheits- und Minderheitenmedien für Angehörige nationaler Minderheiten [...] in erheblichem Maße zu deren wirksamer Teilnahme an der Gesellschaft bei[trägt]“¹⁴⁵ – ist insb die staatliche Pflicht zur Berücksichtigung nationaler Minderheiten bei der Zuweisung von Frequenzen¹⁴⁶ und Förderung dieser Medien.¹⁴⁷

Schließlich verpflichtet Art 9 Abs 4 die Vertragsparteien, im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen. Damit soll vor allem klischeehafte Berichterstattung zu nationalen Minderheiten vermieden werden.¹⁴⁸

8. Art 10 – Recht auf freien Gebrauch von Minderheitensprachen

Gemäß Art 10 Abs 1¹⁴⁹ verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich frei und ungehindert zu gebrauchen. Das Recht auf freien Gebrauch von Minderheitensprachen steht etwa im Spannungsverhältnis

144 Vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 69 ff; *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 605 f; vgl auch *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469).

145 Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 159, vgl dort auch Seite 6 (Zusammenfassung).

146 Vgl *Rautz/Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 189 (199); *Packer/Holt*, Article 9, in *Weller* (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005) 263 (280); *Hofmann/Rautz* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 292 (294, 300).

147 Vgl zur Finanzierung Erläuternder Bericht, Rn 62; *Rautz/Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 189 (200).

148 Vgl *Rautz/Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 189 (201); *Hofmann/Rautz* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 292 (301).

149 Vgl zu Art 10 auch Thematischer Kommentar Nr 2 (2008) Rn 160; *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (470).

zu – vor dem Hintergrund der früheren „Russifizierung“ in den post-sowjetischen Mitgliedstaaten erlassenen – auf die Stärkung von Staatssprachen abzielenden Normen.¹⁵⁰

Ferner bemühen sich die Vertragsparteien gemäß Art 10 Abs 2 in Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann – wobei der Terminus der Verwaltungsbehörde in diesem Zusammenhang extensiv zu verstehen ist¹⁵¹ und folglich auch Alten- und Pflegeheime bzw Krankenhäuser umfasst.¹⁵² Die in Art 10 Abs 2 statuierte Pflicht kann zB durch die Anstellung von Personal, das über hinreichende (einschlägige) Sprachkenntnisse verfügt, umgesetzt werden.¹⁵³

Schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien gemäß Art 10 Abs 3, das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, zu gewährleisten, in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe ihrer Festnahme und über die Art und den Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung in Kenntnis gesetzt zu werden sowie sich in dieser Sprache, erforderlichenfalls unter unentgeltlicher Beiziehung eines Dolmetschers, zu verteidigen.¹⁵⁴

150 Vgl *Hofmann*, Artikel 10. Allgemeiner Teil – Europarat, in *Hofmann et al* (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 317 (319); vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016) Rn 71 f; vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 607; *Hofmann*, Commentary of Article 10 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *Hofmann/Malloy/Rein* (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 205 (208). Vgl auch Thematischer Kommentar Nr 3 (2012), Rn 52 f.

151 Vgl dazu bereits Erläuternder Bericht, Rn 64; *Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 205 (210).

152 Vgl *Hofmann* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 317 (321, 323). *Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 205 (213).

153 Vgl *Hofmann* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 317 (323). Vgl dazu auch *de Varennes*, Article 10, in *Weller* (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 301 (321 f).

154 Vgl zur Pflicht zur Bereitstellung sachkundiger Dolmetscher im Strafverfahren *Hofmann* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 317 (324). Vgl dazu auch *Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 205 (214 f); vgl zu

9. Art 11 – (Familien-)Name, Beschilderung, Ortsnamen etc in der Minderheitensprache

Gemäß Art 11 Abs 1¹⁵⁵ verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihren Familiennamen und ihre Vornamen in der Minderheitensprache zu führen, sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen, wie dies nach der Rechtsordnung der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist.

Damit werden „namensbezogene Rechte“¹⁵⁶, wie nicht zuletzt das Recht Angehöriger nationaler Minderheiten, ihren Namen in amtlichen Dokumenten zu führen, normiert.¹⁵⁷ Weiters müssen Transkriptionen so exakt wie möglich sein, sofern ein abweichendes Alphabet oder etwa für die Staatssprache unübliche Sonderzeichen verwendet werden.¹⁵⁸

Zudem verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 11 Abs 2, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in ihrer Minderheitensprache anzubringen. Gemeint sind unter anderem Werbeflächen, Plakate etc, die von Privatpersonen angebracht wurden.¹⁵⁹

Außerdem bemühen sich die Vertragsparteien nach Art 11 Abs 3 in Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen

Abs 3 auch *de Varennes*, Article 10, in Weller (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 301 (323). Vgl auch Thematischer Kommentar Nr 3 (2012), Rn 59.

155 Vgl zu Art 11 auch *Pfeil* in Pan/Pfeil, *Entstehung*, 442 (470).

156 *Hofmann*, Artikel 11. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015), 342 (343).

157 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 342 (343).

158 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 342 (344 f). *Hofmann*, *Commentary of Article 11 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 220 (224). Vgl dazu auch *de Varennes*, Article 11, in Weller (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 329 (334).

159 Vgl dazu auch Erläuternder Bericht, Rn 69. Vgl auch *Hofmann*, *ZaöRV* 65 (2005), 607 f. *Hofmann* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 342 (346). *Hofmann* in Hofmann/Malloy/Rein, *Framework Convention*, 220 (227). Vgl auch *de Varennes* in Weller, *Rights*, 329 (340 ff).

einer nationalen Minderheit bewohnt werden, im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschließlich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht. Konflikte gibt es diesbezüglich – wie auch bei der Verwendung einer Minderheitensprache gegenüber Behörden – in der Praxis häufig hinsichtlich der für derartige Regelungen vorgesehenen (Prozent-)Hürden betreffend die im Gebiet lebenden Angehörigen von Minderheiten.¹⁶⁰

10. Art 12 bis 14 – Bildung

Die Art 12 bis 14 sind dem Thema Bildung gewidmet.¹⁶¹ Gemäß Art 12 Abs 1 treffen die Vertragsparteien erforderlichenfalls Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern. Über entsprechenden Unterricht zur Kultur nationaler Minderheiten in Minderheitenschulen hinaus verlangt Art 12 Abs 1 das Angebot entsprechenden Unterrichts in allen Schulen des Mitgliedstaates sowie staatliche Förderung minderheitenrelevanter Forschung.¹⁶²

In diesem Zusammenhang stellen die Vertragsparteien gemäß Art 12 Abs 2 unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit und erleichtern Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Art 12 Abs 2 verpflichtet nicht zuletzt zur systematischen Kontrolle von

160 Vgl dazu *Hofmann* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 220 (229 f).

161 Vgl Thematischer Kommentar Nr 1 (2024). Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 161. Vgl auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 73 f. Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 608 ff; *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (470).

162 Vgl *Altenhöner-Dion*, Artikel 12. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 371 (372 f). Vgl dazu auch *Thornberry*, Article 12, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 365 (373 f).

Geschichtsbüchern auf allfällige negative Präsentation von Minderheiten¹⁶³ und zum kostenfreien Angebot adäquater Lehrmaterialien.¹⁶⁴

Überdies verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 12 Abs 3, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern.

Des Weiteren erkennen die Vertragsparteien nach Art 13 Abs 1 im Rahmen ihres jeweiligen Bildungssystems an, dass Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht haben, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben, wobei die Ausübung dieses Rechts für die Vertragsparteien keine finanziellen Verpflichtungen mit sich bringt, wie in Art 13 Abs 2 klargestellt wird.

Schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 14 Abs 1, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen. Gemäß Art 14 Abs 2 bemühen sich die Vertragsparteien in Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden, wobei sich aus Art 14 Abs 3 ergibt, dass Abs 2 angewendet wird, ohne dass dadurch das Erlernen der Staatssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird. Auch in diesem Zusammenhang gibt es freilich in der Praxis immer wieder Unzufriedenheit und Defizite bei der Umsetzung.

II. Art 15 – Teilnahme am öffentlichen Leben

Art 15 normiert, dass die Vertragsparteien die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen

163 Vgl dazu *Akermark*, Commentary of Article 12 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in: Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 234 (237 f); *Altenhöner-Dion* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 371 (373).

164 Vgl Thematischer Kommentar Nr 1 (2024), Rn 117. Vgl dazu auch *Thornberry* in Weller, *Rights*, 365 (381 ff). *Altenhöner-Dion* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 371 (373 f).

Angelegenheiten, insb denjenigen, die sie betreffen, schaffen.¹⁶⁵ Damit ist insb die Repräsentation von nationalen Minderheiten in gewählten Organen¹⁶⁶ – das aktive und passive Wahlrecht der Angehörigen von nationalen Minderheiten – angesprochen,¹⁶⁷ wobei sich freilich in der Praxis die Frage stellt, wie die Vertretung von nationalen Minderheiten in Parlamenten etc am besten gelingen kann.¹⁶⁸ Die Repräsentation von nationalen Minderheiten im Parlament kann etwa dadurch sichergestellt werden, dass fixe Sitze für bestimmte nationale Minderheiten reserviert sind;¹⁶⁹ allenfalls unter Verzicht auf eine Prozenzhürde.¹⁷⁰ Ebenso kommt – als Gegenmodell – die Integration nationaler Minderheiten in traditionellen Mainstream-Parteien in Betracht.¹⁷¹ Jedenfalls haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, „dass Parteien, die Angehörige nationaler Minderheiten vertreten oder in ihren Reihen haben, bei Wahlkämpfen ausreichend Gelegenheiten eingeräumt werden“¹⁷² – etwa durch Wahlanzeigen in der Sprache der nationalen Minderheit.¹⁷³

Was die Repräsentation von Minderheitenangehörigen im öffentlichen Dienst anlangt,¹⁷⁴ verbietet Art 15 (diesbezüglich) unverhältnismäßige Hürden: So soll zB die Kenntnis der Staatssprache kein Hindernis sein; vielmehr sollen sich die notwendigen Kenntnisse auf das für die jeweilige Stelle

165 Vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 75 ff.

166 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 72. Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 611. *Lantschner*, Artikel 15. Allgemeiner Teil – Europarat, in *Hofmann et al* (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 440 (440). Vgl auch *Weller*, Article 15, in *Weller* (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 429 (440).

167 Vgl dazu auch Erläuternder Bericht Rn 80. *Lantschner* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 440 (441).

168 Vgl zu dieser Problematik *Poier*, Wahlrecht – Integration und Minderheitenschutz, in *Sahlfeld et al* (Hrsg), 43. Assistententagung Öffentliches Recht: Integration und Recht (2003), 265 (279 ff).

169 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 91 ff. Vgl auch *Lantschner* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 440 (444).

170 Vgl *Malloy*, Commentary of Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *Hofmann/Malloy/Rein* (Hrsg), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 269 (278).

171 Vgl *Malloy* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 269 (280).

172 Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 77.

173 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 77.

174 Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 611. *Lantschner* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 440 (453 f).

Erforderliche beschränken.¹⁷⁵ Art 15 gebietet auch ein Angebot spezieller Förderprogramme¹⁷⁶ bzw eigene Stellenausschreibungen.

12. Art 17 und 18 – Kontakte über die Grenze sowie bilaterale und internationale Kooperation

Gemäß Art 17 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugreifen, ungehindert und friedlich Kontakte über Grenzen hinweg zu Personen herzustellen und zu pflegen, die sich rechtmäßig in anderen Staaten aufhalten, insb zu Personen mit derselben ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität oder mit demselben kulturellen Erbe. Außerdem verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 17 Abs 2, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf Teilnahme an der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einzugreifen.

Gemäß Art 18 Abs 1 bemühen sich die Vertragsparteien, erforderlichenfalls zwei- und mehrseitige Übereinkünfte mit anderen Staaten, insb Nachbarstaaten, zu schließen, um den Schutz von Angehörigen der betroffenen nationalen Minderheiten sicherzustellen. Nach Art 18 Abs 2 treffen die Vertragsparteien gegebenenfalls Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Art 17 und 18 spielen insb im Zusammenhang mit Visumpflichten¹⁷⁷ und -erleichterungen, Verkehrsbehinderungen bzw Grenzkontrollen¹⁷⁸ sowie bei Unterstützungsleistungen vonseiten der *kin-states* eine Rolle.¹⁷⁹

175 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 126. Vgl *Lantschner* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 440 (454).

176 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 126.

177 Vgl *Lantschner*, Artikel 17–18. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 486 (488).

178 Vgl *Lantschner*, Commentary of Article 19 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 298 (302 f); *Jackson-Preece*, Article 17, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 487 (493 f).

179 Vgl auch *Lantschner* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 298 (305); *Lantschner* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 486 (488, 490).

IV. Der Monitoring-Prozess und die Rolle des Beratenden Ausschusses

Völkerrechtliche Verträge leiden bekanntlich unter einem Durchsetzungsdefizit.¹⁸⁰ Anders als bei innerstaatlichen Normen fehlt der (National-)Staat als zentrale Zwangsgewalt, die den rechtlichen Normen zur Durchsetzung verhilft. Um die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen durch die Vertragsstaaten zu überwachen, sieht das Rahmenübereinkommen einen speziellen Monitoring-Prozess vor.

Der Monitoring-Prozess des Rahmenübereinkommens zeichnet sich dadurch aus, dass er auf das Zusammenspiel unterschiedlicher Organe des Europarats angewiesen ist und den Vertragsstaaten die Möglichkeit zur Mitwirkung einräumt. Die Effektivität dieses Monitorings ist regelmäßig Gegenstand politischer als auch wissenschaftlicher Debatten.¹⁸¹

A. Der Monitoring-Prozess

Abschnitt IV (Art 24 ff) des Rahmenübereinkommens legt die Grundzüge des Monitoring-Prozesses fest. Gemäß Art 24 Abs 1 überwacht dabei das Ministerkomitee des Europarats die Durchführung des Rahmenübereinkommens durch die Vertragsparteien. Weiter präzisiert wird der Monitoring-Prozess durch die Resolution (2019)49¹⁸² des Ministerkomitees (CM/Res (2019)49). Der Monitoring-Prozess kann in fünf Phasen unterteilt werden:

180 Vgl dazu unter anderem von *Arnauld*, Völkerrecht⁵ (2022), 80 ff.

181 Vgl grundsätzlich *Marko*, Introduction, in *Marko/Constantin* (Hrsg), *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance* (2019) 1 ff; vgl auch *Kicker/Möstl/Lantschner*, *Reforming the Council of Europe's Human Rights Monitoring Mechanisms*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2011), 460; *Malloy*, *Legitimacy and Efficacy in Monitoring Minority Rights: Bilateralism Contra Multilateralism in the Council of Europe*, in *Donath et al* (Hrsg), *Der Schutz des Individuums durch das Recht* FS Rainer Hofmann (2023), 479.

182 Resolution CM/Res (2019)49 on the revised monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

1. Der Staatenbericht

Gemäß CM/Res (2019)49 müssen die Vertragsstaaten alle fünf Jahre einen sogenannten „Staatenbericht“ an das Generalsekretariat des Europarats senden. Das Monitoring erfolgt somit in 5-Jahres-Zyklen. 27 Jahre nach Inkrafttreten des Rahmenübereinkommens befinden sich viele Vertragsstaaten daher bereits im sechsten Zyklus des Monitoring-Prozesses.¹⁸³ Im Staatenbericht legt der Vertragsstaat dar, welche Maßnahmen getroffen wurden, um seinen Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen nachzukommen und die Empfehlungen des letzten Monitoring-Prozesses umzusetzen. Dabei kann es sich sowohl um Reformen auf Gesetzesebene handeln als auch um Mittelzuweisungen im Rahmen des Staatsbudgets oder die Umsetzung anderer Projekte im Rahmen der staatlichen Verwaltung. Der Staatenbericht bildet eine wesentliche, aber nicht die einzige Informationsgrundlage für die weitere Arbeit des Beratenden Ausschusses. Weitere im Vorfeld nützliche Quellen können neben offiziellen Dokumenten des Staates (wie etwa verlautbarte Gesetze oder andere Regulierungen) auch Informationen durch NGOs, Minderheitenvertretungen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Medienberichte sowie die für den Beratenden Ausschuss gewählten Expertinnen und Experten aus dem betreffenden Land sein.

2. „Country visit“

Um weitere Informationen zum Stand der Umsetzung des Rahmenübereinkommens im Vertragsstaat authentisch zu sammeln und sich vor Ort ein Bild von der Lage zu machen, besuchen Delegationen des Beratenden Ausschusses („*working groups*“, in der Regel bestehend aus drei Expertinnen bzw. Experten des Beratenden Ausschusses, unterstützt von einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter des Generalsekretariats) die Vertragsstaaten. Im Zuge der „*Country visits*“ trifft sich die Delegation mit Regierungsvertreterinnen und -vertretern, Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Vertreterinnen und Vertretern von Minderheiten, NGOs, Ombudseinrichtungen, nationalen Menschenrechtseinrichtungen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Journalistinnen und Journalisten. Ebenso werden Wohngebiete von Angehörigen von Minderheiten besucht (etwa Roma-

183 Vgl. dazu die Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring> (18.12.2025).

Siedlungen). Durch diese Gespräche und Besuche können die Expertinnen und Experten des Beratenden Ausschusses wertvolle Einblicke in die Lebensrealität der Betroffenen, das allgemeine Klima in Bezug auf Minderheiten im Staat wie auch aktuelle Entwicklungen auf Gesetzesebene sowie in der Praxis gewinnen, die auch wesentlich in ihre „*opinions*“ einfließen.

Der Verfasser dieses Beitrages nahm als Experte und Mitglied des Beratenden Ausschusses bislang an vier „*Country visits*“ teil: Bosnien und Herzegowina (2023),¹⁸⁴ Bulgarien (2023),¹⁸⁵ Finnland (2024)¹⁸⁶ und Kroatien (2025).¹⁸⁷

3. Die „Opinion“ des Beratenden Ausschusses

In weiterer Folge widmet sich der Beratende Ausschuss der Ausarbeitung einer „*Opinion*“. Dazu erstellt die „*working group*“ einen Erstentwurf. Dieser Entwurf wird anschließend im Plenum des Beratenden Ausschusses – das üblicherweise drei Mal im Jahr am Sitz des Europarats in Straßburg tagt¹⁸⁸ – diskutiert, adaptiert und verabschiedet („*approval of opinion*“). Daraufhin hat der betroffene Vertragsstaat in einem vertraulichen, zweimonatigen Prozess die Möglichkeit, seine Beobachtungen und Erläuterungen zur Opinion des Beratenden Ausschusses darzulegen, insb faktische Rich-

184 Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina <https://rm.coe.int/5th-op-bih-en/1680b07a26> (9.1.2026); Resolution CM/ResCMN(2024)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b201aa%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b201aa%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (9.1.2026).

185 Fifth Opinion on Bulgaria <https://rm.coe.int/5th-op-bulgaria-en/1680b1c747> (9.1.2026).

186 Sixth Opinion on Finland <https://rm.coe.int/6th-opinion-finland-en/1680b65a0b> (9.1.2026); Resolution CM/ResCMN(2025)6 – Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland [https://search.coe.int/cm/eng#{%22CoEIdentifier%22:\[%22091259488027d22a%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/eng#{%22CoEIdentifier%22:[%22091259488027d22a%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (9.1.2026).

187 Vgl dazu die Website des Rahmenübereinkommens Croatia: visit of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – National Minorities (FCNM), <https://www.coe.int/en/web/minorities/-/croatia-visit-of-the-advisory-committee-on-the-framework-convention-for-the-protection-of-national-minorities> (9.1.2026).

188 Die bisher einzige Tagung des Beratenden Ausschusses außerhalb Straßburgs fand im Oktober 2023 in Graz statt. Vgl https://www.coe.int/en/web/minorities/news-2023/-/asset_publisher/WSzOdQnzJ7kM/content/81st-plenary-meeting-of-the-advisory-committee (9.1.2026).

tigstellungen anzuregen. Die finale Opinion wird in der folgenden Sitzung des Beratenden Ausschusses erlassen („*adoption of opinion*“).

Der Aufbau jeder Opinion folgt einem bestimmten Schema. Grundsätzlich widmen sich die *Opinions* des Beratenden Ausschusses jedem Artikel des Rahmenübereinkommens einzeln. Gibt es bezüglich der Umsetzung eines Artikels keine Bedenken oder keine neuen Entwicklungen, kann dieser Artikel auch unerwähnt bleiben.

Zunächst stellt der Beratende Ausschuss den festgestellten Sachverhalt dar. Hier wird – wie dargelegt – auf Informationen aus dem Staatenbericht, der „*country visit*“ und anderen Quellen zurückgegriffen. Anschließend führt der Beratende Ausschuss die sich aus den entsprechenden Bestimmungen des Rahmenübereinkommens sowie den entsprechenden Auslegungs- und Interpretationsprinzipien des Beratenden Ausschusses ergebenden Verpflichtungen des Staates an. Die genannten Prinzipien wurden durch den Beratenden Ausschuss in den Jahrzehnten seiner Arbeit zur besseren Anwendung und Durchführung des Rahmenübereinkommens erarbeitet. Danach präsentiert der Beratende Ausschuss seine „*findings*“. Hier wird klargestellt, inwieweit der festgestellte Sachverhalt den Anforderungen des Rahmenübereinkommens entspricht, also ob der Vertragsstaat seine Verpflichtungen erfüllt hat und in welchen Bereichen es einen weiteren (oder neuen) Umsetzungsbedarf gibt. Schließlich spricht der Beratende Ausschuss Empfehlungen aus, wie ein mit dem Rahmenübereinkommen konformer Zustand hergestellt werden kann. Seit dem (aktuellen) sechsten Monitoringzyklus enthält jede Opinion zehn prioritäre Empfehlungen.

4. Die Stellungnahme des Vertragsstaats

Innerhalb von vier Monaten hat in weiterer Folge der Vertragsstaat Zeit, seine abschließende Stellungnahme zur Opinion des Beratenden Ausschusses abzugeben. Gemäß der CM/Res (2019)49 wird die Stellungnahme des Vertragsstaats auch auf der Website des Europarats veröffentlicht.¹⁸⁹

189 Siehe dazu die Übersicht auf der Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring> (9.1.2026).

5. Die Resolution des Ministerkomitees

Der Monitoring-Prozess wird durch eine Resolution des Ministerkomitees abgeschlossen. Diese Resolution beinhaltet Empfehlungen, einschließlich solcher für unmittelbare Maßnahmen, die sich an die Regierung des betroffenen Vertragsstaats richten. Die Opinion des Beratenden Ausschusses bildet dabei die inhaltliche Basis für die Resolution des Ministerkomitees. Die Verabschiedung der Resolution ist der politisch brisanteste Teil des Monitoring-Prozesses.¹⁹⁰ In letzter Zeit kam es deshalb auch vermehrt zu einzelnen Verzögerungen und größeren Diskussionen bei der Beschlussfassung der jeweiligen Resolution.

B. Der Beratende Ausschuss

Trotz der faktisch großen Bedeutung, die dem Beratenden Ausschuss im Monitoring-Prozess zukommt, erwähnt ihn das Rahmenübereinkommen lediglich an einer Stelle. Gemäß Art 26 „[...] wird das Ministerkomitee von einem beratenden Ausschuss unterstützt, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen.“ Seine weitere rechtliche Ausgestaltung erfährt der Beratende Ausschuss durch CM/Res (2019)49. Gemäß der CM/Res (2019)49 gibt sich der Beratende Ausschuss selbst eine Geschäftsordnung, die weitere Verfahrensbestimmungen enthält, darunter die Regeln über die Wahl der Präsidentin bzw des Präsidenten des Ausschusses.

Der Beratende Ausschuss besteht aus mindestens 12 und maximal 18 Mitgliedern.¹⁹¹ Als Qualifikationsvoraussetzung, um im Beratenden Ausschuss tätig sein zu können, verlangt die CM/Res (2019)49 einschlägige Expertise im Bereich des Minderheitenschutzes. Um das Ministerkomitee effektiv unterstützen zu können, wird von den Mitgliedern des Beratenden Ausschusses verlangt, ihre Funktion unabhängig und unparteiisch auszuüben.

Der Bestellungsverfahren der Mitglieder des Beratenden Ausschusses sieht vor, dass die nationalen Regierungen der Vertragsstaaten dem Generalsekretariat zunächst zwei Kandidatinnen bzw Kandidaten vorschlagen. Das

190 Vgl dazu etwa *Malloy*, The Political Process of Monitoring the FCNM, in *Malloy/Caruso* (Hrsg), *Essays in Honour of Rainer Hofmann* (2013), 141.

191 Siehe zu den aktuellen Mitgliedern des Beratenden Ausschusses die Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/current-composition> (9.1.2026).

Ministerkomitee wählt anschließend eine/n der Kandidatinnen bzw Kandidaten und setzt diese/n auf die Liste der potentiellen Mitglieder des Beratenden Ausschusses. Bei Bedarf werden dann von dieser Liste die ordentlichen Mitglieder des Beratenden Ausschusses durch das Ministerkomitee ernannt. Die Funktionsperiode jedes Mitglieds beträgt vier Jahre. Eine unmittelbare Wiederwahl ist nicht möglich, sondern es wird ein Mitglied aus einem anderen Mitgliedstaat bestellt. Eine spätere einmalige Wiederwahl in den Beratenden Ausschuss (in der Regel nach 4 Jahren) kommt hingegen sehr häufig vor.

C. Thematic Commentaries

Ein weiterer wichtiger Bereich der Tätigkeit des Beratenden Ausschusses ist die Erstellung von – bereits mehrfach angesprochenen – „*Thematic Commentaries*“. Dabei handelt es sich um Dokumente, in denen die wichtigsten Aussagen des Beratenden Ausschusses zu spezifischen, bei seiner Monitoring-Arbeit besonders relevanten Themengebieten gesammelt werden. Die „*Thematic Commentaries*“ legen die Grundsätze der Arbeit des Beratenden Ausschusses dar und dienen als Auslegungshilfe der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens. Aktuell (Stand Dezember 2025) wurden vom Beratenden Ausschuss vier „*Thematic Commentaries*“ veröffentlicht, zu den Themen: Bildung, Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens, Sprachenrechte und Partizipation.¹⁹²

V. Fazit

Während der Europarat schon auf eine 75-jährige Vergangenheit zurückblicken kann, feierte das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten im Jahr 2023 erst das 25-Jahr-Jubiläum.¹⁹³ Es ist damit – historisch bedingt, wie oben dargelegt – eine Errungenschaft der jüngeren Zeit. Dennoch kann das Rahmenübereinkommen in seinem Themenfeld durchaus schon auf beachtliche Errungenschaften verweisen. Es ist gelun-

192 <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries-of-the-advisory-committee> (9.1.2026).

193 Anlässlich des Jubiläums fand am 12.10.2023 im Rahmen der Plenarsitzung des Beratenden Ausschusses eine Podiumsdiskussion an der Universität Graz statt. Zum Veranstaltungsbericht: <https://rewi.uni-graz.at/de/neuigkeiten/minority-report/> (9.1.2026).

gen, den Schutz nationaler Minderheiten auf einen originären, verbindlichen Rechtsrahmen zu stellen und die Umsetzung der in der Konvention verbürgten Rechte der Minderheiten bzw Verpflichtungen der Vertragsstaaten durch einen – mit der Schaffung des durch Expertinnen und Experten besetzten Beratenden Ausschusses auch der Idee der Evidenzbasiertheit verpflichteten – Überwachungsmechanismus auf einem im internationalen Vergleich durchaus sehenswerten Niveau zu gewährleisten.

Freilich ist nach wie vor nicht alles rosig und angesichts der geo- und europapolitischen Entwicklungen gibt auch der Ausblick durchaus Anlass zur Sorge. Wenn Grenzkonflikte, gewaltsame Auseinandersetzungen und Krieg das Zusammenleben in Europa gefährden und bedrohen, dann ist auch – und nicht selten: vor allem auch – der Minderheitenschutz in Gefahr. Die Rahmenkonvention kann dies nicht verhindern – wie auch der Austritt Russlands zeigt. Die Hoffnung bleibt aber, dass sich Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte, Freiheit und Frieden durchsetzen. Mit der Rahmenkonvention ist im Bereich der Rechte nationaler Minderheiten jedenfalls ein Instrument geschaffen, das einen wichtigen Beitrag zur gedeihlichen Weiterentwicklung Europas leisten kann, und ein Maßstab gesetzt, an dem die Entwicklungen der Zukunft jedenfalls gemessen werden können.