

Norman Weiß

VÖLKERRECHTLICHER MINDERHEITENSCHUTZ UND SEINE BEDEUTUNG FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

I. Einführung

Die Begriffe Mehrheit und Minderheit bilden eines jener Gegensatzpaare, bei denen die Nennung eines Teils den anderen stets mitschwingen lässt. Dies gilt für gesellschaftsrechtliche und demokratietheoretische Fragestellungen, vor allem aber dann, wenn es wie hier um Bevölkerungsgruppen geht, die sich in Unterschiedlichkeit, oftmals in Fremdheit, allzu häufig auch in Feindschaft gegenüberstehen. Die Andersartigkeit beider Gruppen mag unterschiedlich begründet sein (wir sprechen von religiösen, sprachlichen oder ethnischen Minderheiten), ihr gegenseitiges Verhältnis ist stets von Ambivalenz gekennzeichnet: Während bereits die bloße Existenz von Minderheiten häufig als „Infragestellung des generell Geltenden, als Gefährdung der von der Mehrheit getragenen Ordnung“¹ empfunden wird, begründet ihre geringe Zahl eine besondere Schutzbedürftigkeit der Minderheit.

(Völker-)rechtlicher Minderheitenschutz will dieses Verhältnis entspannen und allen betroffenen Gruppen ein friedliches Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat möglich machen. Zu allen Zeiten war die Vorstellung eines ethnisch homogenen Nationalstaates eine gefährliche Utopie. Die Versuche, sie mittels Völkermord, Vertreibung und „ethnischer Säuberung“ zu erreichen, bedeuten eine der schlimmsten Verirrungen des 20. Jahrhunderts. Minderheitenschutz ist demgegenüber ein Element des kulturellen Projekts der Moderne – rationale Gestaltungsmöglichkeit und -fähigkeit der natürlichen und sozialen Welt – auf politisch-staatlicher Ebene, mit dem Integration erreicht werden soll.

Der Schutz von Minderheiten kann auf staatlicher und (zusätzlich) völkerrechtlicher Ebene unternommen werden. Ein völkerrechtlicher Ansatz macht den Schutz von Minderheiten zu einem Anliegen der Staatengemeinschaft: Jeder Staat kann den anderen an die Einhaltung seiner Ver-

1 Eckart Klein, „Minderheiten, Minderheitenrechte, Minderheitenschutz“, in: Honecker u.a. (Hg.), *Evangelisches Soziallexikon*, 2001, Sp. 1083-1088 (1083).

pflichtungen erinnern; kein Staat kann sich hiergegen mit dem Hinweis, es handele sich um eine innere Angelegenheit, verwahren.

II. Die Entwicklung des internationalen Minderheitenschutzes bis 1945

Allerdings ist es erst nach und nach zu einem völkerrechtlich ausgebauten Minderheitenschutz gekommen. Handelte es sich bei den Angehörigen einer Minderheit gleichzeitig um fremde Staatsangehörige, so galt für sie das Fremdenrecht; sie genossen den diplomatischen Schutz² ihres Heimatstaates. Waren sie dagegen Staatsangehörige des Mehrheitsstaates, so stellte ihre Behandlung dessen innere Angelegenheit dar. Es musste nach dem Ersten Weltkrieg erst zu mannigfachen Grenzverschiebungen und Staatsneubildungen in Europa kommen, damit man nach internationalen Lösungen suchte. Das im Rahmen des Völkerbundes etablierte Minderheitenschutzsystem³ sollte es den Minderheiten ermöglichen, friedlich mit der Mehrheitsbevölkerung zusammenzuleben. Die die jeweiligen Gruppen unterscheidenden Eigenschaften sollten gleichzeitig bewahrt und ihre spezifischen Bedürfnisse befriedigt werden. Es gehörte jedoch zu den Schwächen dieses Systems, dass es nur den besieгten und den neu entstandenen Staaten Pflichten auferlegte; es beschäftigte sich gar nicht mit der Lage von Minderheiten in den Staaten der Sieger.

III. Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen

Die Satzung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1945 verpflichtet die Mitgliedstaaten auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte. Dies hat die Behandlung eigener Staatsangehöriger aus dem innersten Kernbereich der Souveränität, in die sich andere Staaten nicht einzumischen haben, herausgelöst und die Beachtung von Menschenrechten ist zu einer Angelegenheit des so genannten „International Concern“ gemacht.⁴

-
- 2 Hierzu: Georg Ress; Torsten Stein (Hg.), *Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht*, 1996.
 - 3 Überblick bei: Dirk Engel, „Der Minderheitenschutz in Vergangenheit und Gegenwart“, in: Norman Weiß; Dirk Engel; Gianni d’Amato, *Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen*, 1997, S. 35-55 (41ff); ausführlich: Christoph Gütermann, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, 1979. Zum Völkerbund allgemein: Paul Barandon, „Völkerbund“, in: Strupp; Schochauer (Hg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 3, 1962, S. 597-611.
 - 4 Eckart Klein, *Menschenrechte – Stille Revolution des Völkerrechts*, 1997, S. 23.

I. Welches Konzept: Minderheitenrechte oder Menschenrechte?

Positive Effekte für den Schutz von Minderheiten hatte dies aber nicht. Die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten wollten das Minderheitenregime der Völkerbundzeit nicht fortsetzen. Der weit verbreiteten Ansicht folgend, Minderheiten gefährdeten die Integrität des Staates, trat der Assimilierungsgedanke in den Vordergrund, der auf der Basis gleicher Rechte für alle realisiert werden sollte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte⁵ enthält konsequenterweise keine besondere Vorschrift zum Minderheitenschutz.

Bald wurde dieser – allein die Nichtdiskriminierung betonende – Ansatz allerdings aufgegeben. Nichtdiskriminierung ist eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung, um die Existenz und Identität von Minderheiten umfassend zu gewährleisten. Hierfür sind weitergehende Schutz- und Fördermaßnahmen erforderlich. Ihr Ziel ist es, die Minderheiten und ihren Staat miteinander zu versöhnen. Damit wird wirksamer als durch erzwungene Assimilierung staatliche Einheit und Friede bewahrt.⁶

2. Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IpbpR/Pakt)

Dieser Neuansatz wurde in Art. 27 IPbpR⁷ niedergelegt. Er stellt bis heute die einzige umfassende, dem Minderheitenschutz gewidmete Norm auf universeller Ebene dar.⁸ Art. 27 schützt ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten, deren Angehörigen der Staat das Recht nicht vorenthalten darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen der Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

Bereits die Bestimmung des Minderheitenbegriffs ist problematisch; es existiert keine verbindliche Definition. Viel Zustimmung findet die Um-

5 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution vom 10. Dezember 1948, 217 A (III); zu den Möglichkeiten des Schutzes von Minderheiten auch nach diesem Dokument vgl. Matthias Weinberg, „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und völkerrechtlicher Minderheitenschutz – ein ungelöstes Problem“, in: MenschenRechtsMagazin Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1997, S. 51-66.

6 Eckart Klein, „Minderheitenschutz im Völkerrecht“, in: Badate; Rauscher (Hg.), *Minderheiten, Migration und Menschenrechte*, 1995, S. 127-153 (145f).

7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (CCPR), UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. II 1973, S. 1534.

8 Ausführlich: Christian Scherer-Leydecker, *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen, Eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht*, 1997, S. 227ff.

schreibung *F. Capotortis* aus dem Jahre 1978, der zu folge Minderheiten Gruppen darstellen, die

„zahlenmäßig kleiner als der Rest der Bevölkerung sind, die sich in einer nicht-dominierenden Position befinden, deren Mitglieder als Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenschaften aufweisen, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheiden, und die – wenn auch nur implizit – ein Gefühl der Solidarität im Hinblick auf die Erhaltung ihrer Kultur, Tradition, Religion oder Sprache erkennen lassen“.⁹

Daneben gibt es jedoch Vorschläge, den Begriff der Minderheit deutlich breiter anzulegen. Beispielsweise hat der Menschenrechtssausschuss der Vereinten Nationen, der die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem IPbpR überwacht,¹⁰ in einem viel diskutierten Dokument aus dem Jahr 1994 ausdrücklich auch Ausländer dem Minderheitenbegriff zugerechnet und Wanderarbeiter und Touristen in den geschützten Personenkreis einbezogen.¹¹ Demgegenüber halten die Staaten in ihrer großen Mehrheit am Merkmal der Staatsangehörigkeit fest.

Die negative Formulierung in Art. 27 IPbpR – „darf nicht das Recht vorenthalten werden“, verpflichtet die Vertragsstaaten, sämtliche Maßnahmen zu unterlassen, von denen ein Integrations- oder Assimilationsdruck ausgehen könnte. Der Menschenrechtssausschuss bejaht eine darüber hinausgehende Verpflichtung zu positiver Gewährleistung.¹² Allerdings konnte sich bei den Vorarbeiten zum Pakt eine entsprechende Formulierung nicht durchsetzen.

9 Francesco Capotorti, „Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities“, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (1979), § 568; deutscher Text nach Manfred Nowak, *Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte*, 1989, Art. 27, Rn. 22.

10 Dazu: Eckart Klein, „Menschenrechtsausschuss“, in: Helmut Volger (Hg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 343-347; Klaus Hüfner; Wolfgang Reuther; Norman Weiß, *Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?, Menschenrechtsverfahren in der Praxis*, 2004, S. 63-78; ausführlich Bernhard Schäfer, *Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis*, 2004.

11 General Comment No. 23 (Art. 27), 1994, in: HRI/GEN/1/Rev.3 vom 15. August 1997, S. 39ff, § 5.2. Zum Ganzen siehe auch: Stefan Oeter, „Überlegungen zum Minderheitenbegriff und zur Frage der ‚neuen Minderheiten‘“, in: Franz Matscher (Hg.), *Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen Fragen nationaler Minderheiten*, 1997, S. 229-258; Peter Hilpold, „Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht“, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 42 (2004), S. 80-110.

12 Dazu vgl. Scherer-Leydecker (Fn.8), S. 254ff; allgemein Eckart Klein, „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the International Covenant on Civil and Political Rights“, in: ders. (Hg.), *The Duty to Protect and to Ensure Human Rights*, 2000, S. 295-318 (298-303).

3. Beispiele aus der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses

Im Fall Sandra Lovelace/Kanada¹³ hatte eine gebürtige Maliseet-Indianerin aufgrund der Eheschließung mit einem Nicht-Indianer ihren Status als Indianerin und damit das Wohnrecht im Reservat verloren.¹⁴ Nach der Scheidung kehrte sie dorthin zurück, obwohl dies nach dem kanadischen Indianergesetz verboten war. Der Ausschuss bejahte die (aus der Sicht des Paktes fortdauernde) Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zur Minderheit und folgerte, der Ausschluss aus dem Reservat verstöße gegen Art. 27 IPbpR. Denn nur dort könne sie „gemeinsam mit anderen Angehörigen der Gruppe“ ihre Kultur pflegen.

Ähnlich war der Fall Ivan Kitok/Schweden¹⁵ gelagert: hier hatte der gebürtige Sami das Recht zur Rentierzucht verloren, nachdem er drei Jahre lang einer anderen Beschäftigung nachgegangen und von seiner Sami-Gruppe nicht ausdrücklich als Mitglied wiederaufgenommen worden war. Hier war der Minderheiten-Status der Gruppe unstreitig; der Ausschuss sah die Beschränkung der Rechte des Beschwerdeführers durch das betreffende Gesetz und die autonome Entscheidung der Gruppe als zulässig an, weil es um den Schutz der Minderheitengruppe als Gesamtheit gehe.

In beiden Fällen ging es um einen Konflikt zwischen einem Gesetz zum Schutz der jeweiligen Minderheit als ganzer einerseits und dem Recht des einzelnen Minderheitenangehörigen andererseits. Der Ausschuss nahm an, dass eine Einschränkung der Rechte des einzelnen möglich ist, wenn sie vernünftig und objektiv zu rechtfertigen und für das Überleben und das Wohlbefinden der Gruppe insgesamt notwendig ist. Dies war im ersten Fall nicht gegeben, konnte hinsichtlich der wirtschaftlich bedeutenden und regelungsbedürftigen Rentierzucht im zweiten Fall bejaht werden.

Zu einer weiteren Kategorie von Fällen gehört die Sache Lubikon Lake Band/Kanada,¹⁶ in der sich ein Stammeshäuptling gegen groß angelegte Enteignungen wandte, mit denen Land für die kommerzielle Erdöl- und Erdgasförderung genutzt werden sollte. Der Ausschuss ging ohne weiteres davon aus, dass der Indianerstamm Art. 27 unterfalle, und erklärte außerdem, dass auch wirtschaftliche und soziale Aktivitäten geschützt sei-

13 Mitteilung Nr. R 6/24, Auffassungen vom 30. Juni 1981, UN Dok. A/36/40, Annex XVIII = EuGRZ 1981, S. 522-524.

14 In ihrer Beschwerde wandte sich Frau Lovelace primär dagegen, dass diese Regelung indianische Frauen gegenüber indianischen Männern diskriminiere, weil für diese keine entsprechenden Folgen mit einer Heirat mit einer Nicht-Indianerin verbunden waren. Der Ausschuss hielt jedoch Art. 27 IPbpR für die vorrangig zu untersuchende Norm.

15 Mitteilung Nr. 197/1985, Auffassungen vom 27. Juli 1988, UN Dok. A/43/40, Annex VIII.G.

16 Bernard Ominayak, Chief of the Lubikon Lake Band/Kanada, Mitteilung Nr. 167/1984, Auffassungen vom 26. März 1990, UN Dok. A/45/40 II, Annex IX.A.

en, wenn sie einen Bestandteil der Kultur einer bestimmten Gemeinschaft bildeten. Die besondere Beziehung der Indianer zu ihrem Land wurde anerkannt und ein Verstoß gegen Art. 27 bejaht.

Vergleichbar ist der Fall Ilmari Länsman u.a./Finnland,¹⁷ in dem sich Sami-Rentierzüchter gegen einen Vertrag der Regierung mit einem privaten Unternehmer zum Abbau von Stein wandten: Der Betrieb der Steinbrüche und der Abtransport durch die Weidegebiete verletzte ihre Rechte aus Art. 27. Der Ausschuss unterstrich, dass auch die kommerziell betriebene Rentierzucht zum Kreis der von Art. 27 geschützten Rechtsgüter mit Blick auf diese Minderheitengruppe gehöre. Allerdings wurde die Beeinträchtigung im vorliegenden Fall nicht für so stark erachtet, dass Art. 27 auch tatsächlich verletzt wurde.

Schwer auf einen Nenner zu bringen sind die Sprachenfälle, in denen Angehörige von Minderheiten versuchen, den Gebrauch ihrer Minderheitensprache gegenüber Behörden oder im Geschäftsverkehr durchzusetzen. In den bretonischen Sprachenfällen¹⁸ hatte der Ausschuss einerseits darauf abgestellt, dass die Beschwerdeführer jeweils auch des Französischen mächtig seien und also keinen Nachteil erführen, wenn sie diese Sprache im Amtsverkehr verwenden müssten. Mit Blick auf die von Frankreich zu Art. 27 abgegebene Erklärung, die er schließlich als Vorbehalt wertete, erklärte sich der Ausschuss hinsichtlich weiterer Beschwerden für unzuständig.

Der Fall der Außenwerbeanlagen in Quebec¹⁹ behandelte das Verbot der englischen Sprache für Reklametafeln. Die Beschwerdeführer behaupteten, in ihren Rechten aus Art. 19²⁰ und 27 verletzt zu sein.

Da die englischsprachigen Einwohner keine Minderheit darstellen – dies gilt wegen der gesamtstaatlichen Betrachtung auch in der frankophonen Provinz Quebec – war Art. 27 nicht einschlägig.

17 Ilmari Lansman u.a./Finnland, Mitteilung Nr. 511/1992, Auffassungen vom 26. Oktober 1994, UN Dok. A/50/40 II, Annex XI.

18 Dominique Guesdon/Frankreich, Mitteilung Nr. 219/1986, Auffassungen vom 25. Juli 1990, UN Dok. A/45/40 II, Annex IX.G; T.K./Frankreich, Mitteilung Nr. 220/1987, Auffassungen vom 8. November 1989, UN Dok. A/45/40 II, Annex X.A; M.K./Frankreich, Mitteilung Nr. 222/1987, Entscheidung vom 8. November 1989, UN Dok. A/45/40 II, Annex X.B; Yves Cadoret und Hervé le Bihan/Frankreich, Mitteilung Nr. 221/1987 und 323/1988, Auffassungen vom 11. April 1991, UN Dok. A/46/40, Annex XI.A.

19 John Ballantyne and Elizabeth Davidson; Gordon MacIntyre/Kanada Mitteilung Nr. 359/1989, Auffassungen vom 31. März 1993, UN Dok. A/48/40 II, Annex P.

20 Zu Art. 19 Pakt siehe Norman Weiß, „Praxis des Menschenrechtsausschusses zum Schutz der Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit“, in: MenschenrechtsMagazin, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 65-95.

Der Menschenrechtsausschuss unterstrich, dass auch Werbung den Schutz des Art. 19 Abs. 2 genieße und entsprechende Äußerungen nur unter den Voraussetzungen des Abs. 3 beschränkt werden dürften.²¹ Als schützenswertes Recht anderer komme nur das der frankophonen Minderheit in (Gesamt-) Kanada aus Art. 27 in Betracht, die eigene Sprache zu benutzen. Dieses Recht werde durch englischsprachige Außenwerbeanlagen jedoch nicht beeinträchtigt. Der Menschenrechtsausschuss führte aus, er würde die Verpflichtung zum Anbringen zweisprachiger Werbeanlagen gutgeheißen haben. Doch könne ein Staat es dem einzelnen außerhalb des Amtsverkehrs nicht verbieten, sich in der Sprache seiner Wahl zu äußern. Deshalb nahm die Mehrheit eine Verletzung von Art. 19 Abs. 2 an.²² Ein Ausschussmitglied vertrat in seiner abweichenden Meinung die Ansicht, dass das Verbot anderer Sprachen dem Zweck des Art. 27 entspreche und daher unter Art. 19 Abs. 3 gerechtfertigt sei.²³

Der entscheidende Gesichtspunkt dieses Falles ist, dass es sich um eine Regelung des Sprachgebrauchs im nicht-amtlichen Bereich handelte. Setzt man dies zu den früheren Sprachenfällen in Verhältnis, so zeigt sich, dass der Amtsverkehr dort unausgesprochen das entscheidungserhebliche Kriterium darstellte.

IV. Ausprägungen des europäischen Minderheitenschutzes

In Europa wird – wie auch in Afrika und Amerika – der universelle Menschenrechtsschutz durch regionale Menschenrechtsübereinkommen ergänzt.²⁴ Diesbezüglich ist die Arbeit der folgenden Regionalorganisationen kurz zu erläutern:

21 Auffassungen (Endn.19), Nr. 11.3.

22 Auffassungen (Endn.19), Nr. 11.4. Bestätigt im Fall Allan Singer/Kanada, Mitteilung Nr. 455/1991, Entscheidung vom 26. Juli 1994, UN Dok. A/49/40 II, Annex IX.Y.

23 Abweichende Meinung von Ausschussmitglied Birame Ndiaye zu den Auffassungen im Fall John Ballantyne and Elizabeth Davidson; Gordon MacIntyre/Kanada (Endn.19), Appendix B.

24 Vgl. die Übersicht bei Michaela Wittinger, „Die drei regionalen Menschenrechtssysteme, ein vergleichender Überblick über die EMRK, die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker“, in: Jura 1999, S. 405-411.

1. Europarat

a) *Vorbemerkung*

Die Aufnahme der Staaten des früheren Ostblocks sowie einiger Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien stellten für den Europarat und seine Mitgliedstaaten eine selbstverständliche Notwendigkeit dar.²⁵ Gleichzeitig wurde jedoch die Sorge laut, dass die Aufnahme zu einer Verwässerung der Menschenrechtsstandards im Europäischen System führen könne.²⁶ Der Europarat begegnete diesen Befürchtungen, indem er – auf Initiative der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten – präzisierende Aufnahmekriterien formulierte²⁷ und die Kandidaten einer diesbezüglichen Prüfung unterzog.²⁸ Dabei wurden ursprünglich verschiedene Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung tätig, denen Berichte über die Vereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung mit den Vorgaben der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²⁹ vorgelegt wurden. Diese Berichte wurden von renommierten Ju-

25 In diesem Sinne äußerte sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates am 22. April 1992 in ihrer Entschließung „The Geographical Enlargement of the Council of Europe“, in: HRLJ 1992, 230 (233). Ebenso: Heinrich Golsong, „Zur Reform der Kontrollinstanzen der Europäischen Menschenrechtskonvention“, in: EuGRZ 1992, S. 249-253 (249).

26 Andrew Drzemczewski; Jens Meyer-Ladewig, „Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11. Mai 1994 unterzeichneten Reform-Protokoll (Nr. 11)“, in: EuGRZ 1994, S. 317-322 (320).

27 Auf ihrem Gipfeltreffen vom 8./9. Oktober 1993 äußerten die Staats- und Regierungschefs sich wie folgt: „Der Beitritt setzt voraus, dass der antragstellende Staat seine Institutionen und seine Rechtsordnung in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Achtung der Menschenrechte gebracht hat. Die Volksvertreter müssen auf dem Wege freier, gleicher und allgemeiner Wahlen bestimmt werden. Die Garantie der Meinungsfreiheit, insbesondere der Medien, der Schutz der nationalen Minderheiten und die Achtung der Grundsätze des Völkerrechts müssen in unseren Augen entscheidende Kriterien bei der Beurteilung der Bewerbung bleiben. Die Verpflichtung, die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und binnen kurzer Frist die Gesamtheit der Kontrollbestimmungen anzuerkennen, ist gleichfalls wesentlich. Wir sind entschlossen, innerhalb des Europarates die uneingeschränkte Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch alle Mitgliedstaaten sicherzustellen.“ (abgedr. in EuGRZ 1993, S. 484-487 [484]).

28 Dazu grundlegend: Heinrich Winkler, „Democracy and Human Rights in Europe, A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe“, in: Austrian Journal of Public and International Law 1995, S. 147-172.

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

risten, häufig (ehemalige) Mitglieder der Konventionsorgane, Kommission (bis 1998) oder Gerichtshof, erstellt.

Das zunächst ad hoc entwickelte Verfahren ist später, angesichts seiner Bandbreite und – wegen der hohen Zahl der Kandidaten und Neumitglieder – lang anhaltenden Dauer reformiert worden. Es wurde ein ständiger Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung eingerichtet, der ausschließlich darüber wacht, ob die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen einhalten, also insbesondere die wichtigen Menschenrechtsabkommen des Europarates ratifizieren und in ihre Rechtsordnung und Rechtswirklichkeit integrieren. Das „Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe“ (Monitoring Committee/Commission de suivi/Monitoring-Ausschuss) ist seit dem 25. April 1997 tätig.

Im Jahr 2000 wurde ein sog. Post-Monitoring-Mechanismus installiert. Dieser erlaubt die Fortsetzung des Dialogs mit denjenigen Mitgliedstaaten, die zwar aus dem Überwachungsverfahren entlassen wurden, gleichwohl aber noch nicht alle Standards erfüllen, zu deren Einhaltung sie sich mit der Ratifizierung der EMRK, ihrer Protokolle und anderer Übereinkommen im Rahmen des Europarats verpflichtet haben.³⁰ Mit Erreichen des gewünschten Standards wird ein Mitgliedstaat ausdrücklich aus diesem Monitoring-Verfahren entlassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Europarat eher dazu geneigt hat, einen Kandidaten rasch aufzunehmen, auch wenn Reformen in dem neuen Mitgliedstaat noch ausstanden.³¹ Die Organisation hat sich dabei von der Überzeugung leiten lassen, dass auf diese Weise die notwendige Angleichung an die Vorgaben der Konvention eher erfolgen könne.³² Wie problematisch dies sein kann, zeigt das Beispiel Russland. Neben dem Tschetschenien-Krieg, der das Aufnahmeverfahren lediglich unterbrechen konnte, ist nur an den Zustand der Haftanstalten zu erinnern.

30 Im Frühjahr 2003 liefen noch Monitoring-Verfahren mit neun Mitgliedstaaten (Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Moldawien, Russland, Türkei und Ukraine). Der im Jahre 2000 eingeführte Post-Monitoring-Dialog wird derzeit noch mit Bulgarien, Kroatien, Lettland, Mazedonien (FYROM), der Slowakei und der Tschechischen Republik durchgeführt. Inzwischen wurden Estland (Januar 2001), Litauen (Januar 2002) und Rumänien (Mai 2002) auch aus diesem Dialog entlassen.

31 Kritisch dazu bspw. Anke Gimbal, „Persilschein oder Gütesiegel?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Oktober 1997; sowie Andreas Middel, „Ein Gütesiegel und seine schwindende Kraft“, in: Die Welt vom 13. Oktober 1997, S. 4.

32 Zum Problemfall Kroatien, in dem zusätzliche Bedingungen gestellt wurden, vgl. Frank Hoffmeister, „Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkungen auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit“, in: EuGRZ 1997, S. 93-98.

b) *Allgemeiner Schutz*

Die im Europarat entstandene EMRK vom 4. November 1950 war der erste umfassende, völkerrechtlich verbindliche und mit einem gerichtlichen Kontrollmechanismus versehene Katalog von bürgerlichen und politischen Menschenrechten.

Eine ausdrückliche Bestimmung zum Minderheitenschutz ist darunter jedoch nicht. Art. 14 EMRK statuiert nur die Verpflichtung, den Genuss der garantierten Rechte und Freiheiten ohne jede Benachteiligung zu gewährleisten, die unter anderem an die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit anknüpft. Art. 14 EMRK hat allerdings nur akzessorischen Charakter, setzt mit anderen Worten voraus, dass die diskriminierungsfreie Ausübung eines anderen Konventionsrechts beeinträchtigt ist.³³ Die Rechtsprechung der Straßburger Instanzen hat auf dieses allgemeine Diskriminierungsverbot zum Schutz von Minderheiten in speziellen Situationen zurückgegriffen.

So unterfällt beispielsweise die traditionelle Lebensweise einer Minderheit dem Schutzbereich von Art. 8 EMRK (Schutz des Privatlebens), kann aber hinter übergeordnete, gesamtstaatliche Gesichtspunkte zurücktreten müssen. Dies erklärte die Europäische Kommission für Menschenrechte aus Anlass von Individualbeschwerden norwegischer Samen,³⁴ die die Errichtung eines Staudamms im Tal des Alta-Flusses in Nordnorwegen, die zur Überflutung von insbesondere auch zur Rentierzucht genutzter Gebiete führen würde, zum Gegenstand hatten. Im konkreten Fall wurde durch den Staudamm nur ein Gebiet von wenigen Quadratkilometern betroffen, während die Weite des norwegischen Landes nach wie vor für Rentierzucht und Fischfang genutzt werden konnte. Deswegen, so die Kommission, wurden die Beschwerdeführer auch nicht gezwungen, ihre traditionelle Lebensweise aufzugeben.

Dagegen wurden Beschwerden, die sich hinsichtlich des Gebrauchs einer Minderheitensprache im amtlichen Verkehr auf Art. 10 EMRK (Meinungsausäußerungsfreiheit) beziehen, von der Kommission mehrfach verworfen, da diese Vorschrift keine entsprechende Garantie enthalte.³⁵

Ob das Protokoll Nr. 12, das zwar ein eigenständiges Diskriminierungsverbot statuiert – und so gegenüber Art. 14 eine materiellrechtliche Verbesserung bedeutet –, aber vornehmlich auf die Rechtsbeziehungen

33 Jochen A. Frowein; Wolfgang Peukert, *Europäische MenschenRechts-Konvention, EMRK-Kommentar*,² 1996, Art. 14, Rn. 2.

34 EKMR, G. und E./Norwegen, Entscheidung vom 3. Oktober 1983, in: DR 35, S. 30-38.

35 Etwa EKMR, X./Irland, Entscheidung vom 13. Juli 1970, in: 13 YB (1970), S. 792-797.

zwischen Privaten zielt, die Situation von Minderheiten verbessern wird, erscheint fraglich.³⁶

Der bislang gegebene, nur Ausschnitte erfassende Minderheitenschutz konnte nicht vollständig befriedigen. Im Rahmen des Europarats sind daher spezielle Instrumente zum Schutz von Minderheiten entstanden:

c) *Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten*

Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten³⁷ ist seit dem 1. Februar 1998 (auch für die Bundesrepublik Deutschland) in Kraft. Sie gilt heute in 35 Staaten – Stand vom 6. Februar 2003 – des Europarates; ihre (zeitnahe) Ratifikation ist, wie bereits erwähnt, für neue Mitglieder Pflicht.

Die Präambel formuliert es als das Ziel der Rahmenkonvention,

„dass eine pluralistische und wahrhaft demokratische Gesellschaft nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten, sondern auch angemessene Bedingungen schaffen sollte, die es ihnen ermöglichen, diese Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln“.

Wie schon der Name sagt, bildet das Übereinkommen nur den Rahmen, der der Ausfüllung durch die nationale Gesetzgebung der Unterzeichnerstaaten bedarf.

In der Bundesrepublik Deutschland sind nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes hierfür überwiegend die Bundesländer zuständig. Dem Bericht der Bundesrepublik Deutschland an den die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen überwachenden Beratenden Ausschuss (Stand Ende 1999, ein aktuellerer Bericht liegt noch nicht vor) zufolge, hat der Bund sich vor allem im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit für den Minderheitenschutz eingesetzt und sich nach innen auf die Information über das Übereinkommen konzentriert.

Der Bericht erläutert die bestehende Verfassungs- und Rechtslage, wobei sich keine von der Konvention ausgegangenen Impulse ausmachen lassen. Vieles ist älter und man sah nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens keinen Ergänzungsbedarf. Eine Ausnahme bildet das Minderheiten-Namens-Änderungsgesetz vom 22. Juli 1997,³⁸ mit dem den Vorga-

36 Zum Inhalt des Protokolls: Jeroen Schokkenbroek, „Stronger European protection against discrimination: the new Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights“, in: Eckart Klein (Hg.), *Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 175-189 (188).

37 Von 1994; BGBl. 1997 II, S. 31; Text auch in: EuGRZ 1995, S. 268-271.

38 BGBl. 1997 II, S. 1406.

ben aus Art. 11 Abs. 1 des Übereinkommens entsprochen werden soll. Es ist eine Übersetzung des deutschen Namens möglich, Germanisierungen früherer Zeiten können rückgängig gemacht oder die Schreibweise den Besonderheiten der Minderheitensprache angeglichen werden. Gebühren dürfen hierfür nicht erhoben werden.

Das Land Schleswig-Holstein hat – so der vorgenannte Bericht – das Gesetz über Kindertagesstätten am 15. Juli 1999 ergänzt; dabei wurde auch eine Bestimmung über die Zulässigkeit der Errichtung solcher Tagesstätten durch nationale Minderheiten aufgenommen.

In der Rahmenkonvention fehlt eine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“. Es erscheint deshalb durchaus denkbar, manche Bestimmungen der Rahmenkonvention – wie etwa die Art. 10 (2), 11 (3) und 14 (2) – entsprechend den textlichen Vorgaben ausschließlich auf die so genannten traditionellen Minderheiten anzuwenden, während andere Vorschriften – wie z.B. die Art. 3, 6, 7 und 8 – durchaus auch für die so genannten neuen Minderheiten relevant sein könnten.³⁹

d) Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen

Ein weiteres Instrument des Europarates zum Schutze von Minderheiten ist die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen,⁴⁰ die seit dem 1. Februar 1998 (für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 1. Januar 1999, am 23. Juli 2003 insgesamt in 35 Staaten) in Kraft ist. Hauptziel der Charta ist es, die Regional- und Minderheitensprachen als wichtiges Element des kulturellen Erbes Europas zu fördern und zu bewahren. Staaten, die diese Charta ratifizieren, sind gehalten, die notwendigen Fördermaßnahmen zu ergreifen. Damit wurden aber weder individuelle noch gar kollektive Rechte für die Minderheiten oder ihre Angehörigen geschaffen.

Dass gerade die Sprachen und nicht die Sprachminderheiten selbst Objekte von Schutz und Förderung sind, mag zunächst überraschen. Da manche Staaten mit der Anerkennung der Existenz von Minderheiten auf ihrem Territorium größere Probleme haben, sollte so ein Kompromiss ermöglicht werden. Man hoffte, durch die Vermeidung des umstrittenen Begriffes der Minderheit eine deutlich höhere Akzeptanz der Staaten zu erreichen.

Gerade Sprachen, die nur noch von wenigen Menschen gesprochen werden, sind in ihrer Existenz bedroht. Ziel der Charta ist es in erster Linie, diejenigen Menschen, die diese Sprachen sprechen, zu integrieren. „Darauf hinzuweisen ist unerlässlich, da jegliche Maßnahmen, die der Etablierung

39 So Rainer Hofmann, „Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten“, in: MenschenRechtsMagazin 2000, Nr. 2, S. 63-73 (73).

40 BGBl. 1998 II, S. 25; Text auch in: EuGRZ 1993, S. 154ff.

von Minderheitenrechten dienen, mancherorts stets unter dem Ruch der Desintegration, der Separation oder gar der Sezession stehen. Destabilisierung ist eine immer wieder geäußerte Sorge.⁴¹ Indem sie es den betroffenen Minderheiten ermöglicht, die Staaten, in denen sie leben, anzunehmen, sich dort wohl zu fühlen oder doch zumindest erträglich in ihnen zu existieren, zielt die Charta im Gegenteil darauf ab, diese nicht homogenen⁴² Gesellschaften zu stabilisieren.

Um Koexistenz zu ermöglichen, strebt die Charta eine interkulturelle und multilinguale Lösung an: Amts- und Staatssprachen sollen Regional- und Minderheitensprachen nicht marginalisieren, das Leben einer Gesellschaft soll durch Mehrsprachigkeit bereichert werden. Gleichwohl sollen legitime Vorrechte der Nationalsprachen nicht in Frage gestellt werden. Man hoffte, dass die Staaten sich unter diesen Vorzeichen dazu bereit finden, die Charta zu unterzeichnen und schließlich auch zu ratifizieren.

Die Bundesrepublik Deutschland hat mittlerweile erklärt, welche Bestimmungen sie in welcher Intensität auf welche Minderheitensprache anwenden will; hierbei ist – wie auch in anderen Staaten – erkennbar, dass das bisherige Schutzniveau nicht gesteigert worden ist.⁴³

2. Europäische Union

Der Schutz von Grund- und Menschenrechten ist in der Europäischen Union bis heute dadurch charakterisiert, dass er durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Gerichts 1. Instanz (EuG) fallbezogen gewährleistet wird und ein rechtsverbindliches Grundrechtsdokument bislang fehlt.⁴⁴ Dieses Defizit soll durch die Grundrechtscharta,⁴⁵ die vom Europäischen Rat in Nizza am 7. Dezember 2000 verabschiedet worden ist,⁴⁶ behoben werden. Im Vertrag von Nizza (in Kraft seit dem 1. Fe-

41 Dirk Engel, *Die sprachenrechtliche Situation von Minderheiten im Völkerrecht*, 2002, S. 113.

42 Zur Bedeutung von Homogenität vgl. Walter Connor, „A Nation is a Nation, is a State, is an Ethnic Group, is a ...“, in: John Hutchinson; Anthony D. Smith (Hg.), *Nationalism*, 1994, S. 36-48.

43 Dazu s. ausf. Engel (Endn.41), S. 133ff u. 177ff.

44 Zum bisherigen Situation: Hans-Werner Rengeling, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, 1992; Christian Koenig; Andreas Haratsch, *Europarecht*,³ 2000, Rn. 85ff.

45 Beschuß des Europäischen Rates am 3./4. Juni 1999 in Köln, in: Bulletin der Bundesregierung 1999, S. 535; Festlegung der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gremiums zur Ausarbeitung der Charta durch den Europäischen Rat am 15./16. Oktober 1999 in Tampere, in: Bulletin der Bundesregierung 1999, S. 793-800 (799f).

46 Der Text der Charta findet sich in: ABl.EG 2000 Nr. 364, S. 1. Zur Charta vgl. auch Daniel Thym, *Charta, Grundgesetz und EMRK: Ein kohärentes Ge-*

bruar 2003) wurde der Grundrechtscharta ausdrücklich noch keine Rechtsverbindlichkeit verliehen. Im Entwurf für eine Europäische Verfassung, die der Verfassungskonvent im Sommer 2003 vorgelegt hat, ist vorgesehen, die Charta in eine künftige europäische Verfassung rechtsverbindlich einzubeziehen.

Immerhin verpflichten sich Gemeinschaft und Union bereits in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam klar, die Menschenrechte zu achten und zu schützen; dies schließt auch das Bekenntnis zum Minderheitenschutz ein.

Allerdings enthält die Grundrechtscharta, das künftige Grundrechtsdokument der EG/EU, selbst auch keinen Artikel zum Schutz von Minderheiten. In ihrem Art. 21 („Gleichheit und Nicht-Diskriminierung“) wird lediglich die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit als Differenzierungskriterium ausgeschlossen.⁴⁷

Das Europäische Parlament hatte Entwürfe⁴⁸ für einen gemeinschaftsinternen Minderheitenschutz vorgelegt, die aber nicht ratifiziert werden konnten, obwohl die Voraussetzungen wegen der demokratischen und auf der Herrschaft des Rechts beruhenden Struktur der Mitgliedstaaten eigentlich günstiger sein sollten als anderswo.⁴⁹

Bedingung eines Beitritts zur Union ist laut der Kopenhagener Schlußerklärung von 1993⁵⁰ – als wesentliche Ergänzung der wirtschaftlichen Kriterien – die Gewährleistung eines umfassenden Menschenrechtschutzes, insbesondere auch Minderheitenschutzes. Neben rechtlichen Regelungen wird dabei auch Wert auf eine institutionelle Stabilität gelegt.⁵¹

samtsystem des Grundrechtsschutzes in Europa?, in: Claudia Mahler; Norman Weiß (Hg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 109-146.

47 Hierzu ausführlich: D. Blumenwitz, *Vorschlag einer Minderheitenschutzbestimmung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2001.

48 Dazu ausf. Eckart Klein, „Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union“, in: Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 1211-1224.

49 Klein (Endn.48), S. 1215.

50 Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Kopenhagen vom 21./22. Juni 1993, in: Bulletin der Bundesregierung 1993, S. 629-635 (632).

51 Vgl. hierzu: Europäische Kommission, „Die Erweiterung erfolgreich gestalten“, Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, vom 13. November 2001, KOM (2001) 700 endgültig; und Europäische Kommission, „Auf dem Weg zur erweiterten Union“, Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, vom 9. Oktober 2002, KOM (2002) endgültig; zu finden unter www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm, gesehen am 17. Mai 2004.

Zu beachten ist schließlich, dass es beim Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft um eine besondere Konstellation geht: Das Individuum ist hier mit einer zusätzlichen Hoheitsgewalt – der der Gemeinschaft – konfrontiert, die es einzuhegen und an gemeinschaftsrechtlich begründete Grundrechte zu binden gilt. Der Menschenrechtsschutz im Allgemeinen bietet demgegenüber eine zusätzliche, völkerrechtlich begründete Garantie im Hinblick auf die Ausübung nationalstaatlicher Hoheitsgewalt.

3. KSZE/OSZE

Der Minderheitenschutz ist durch das Kopenhagener Schlußdokument⁵² der KSZE und die „Charta von Paris für ein neues Europa“⁵³ (beide 1990) zu einem wichtigen Element des KSZE-Prozesses⁵⁴ (seit 1994: OSZE) geworden. Das Kopenhagener Schlußdokument wird von den Teilnehmerstaaten zur Leitlinie ihres politischen wie rechtlichen Handelns erklärt. Es enthält wesentliche Ansätze zur Herausbildung von Gruppenrechten, wie sie für einen effektiven Minderheitenschutz wichtig sind. Hinzu tritt die Feststellung, dass es das Recht jeder Person sei, die Entscheidung über ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit selbst zu treffen. Die Achtung von Minderheitenrechten wird als „ein wesentlicher Faktor für Friede, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie in den Teilnehmerstaaten“ gewürdigt, und nicht mehr länger unausgesprochen als Gefahr eingestuft. Minderheiten finden als kulturelle Bereicherung ihrer Heimatstaaten Anerkennung. Die OSZE weist dem Minderheitenschutz folglich hohe Bedeutung zu.⁵⁵

Dessen Stellenwert verdeutlicht nicht zuletzt die seit 1992 bestehende Institution des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten.⁵⁶ Dessen vorrangige Aufgabe ist es, mögliche Konfliktpotentiale frühzeitig zu er-

52 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, in: Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 757-767.

53 Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 21. November 1990, in: Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 1409-1415.

54 Allgemein dazu: Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozess*, 1992, Norman Weiß, „25 Jahre KSZE/OSZE – Herausforderungen und Wandel“, in: MenschenRechtsMagazin 2000, Nr. 3, S. 160-172 (168f).

55 Scherer-Leydecker (Endn.8), S. 179ff.

56 Siehe dazu: Arie Bloed, (Hg.), *The Challenges of Change, The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, 1994, S. 95-111 u. 113-175; Anders Rönquist, „The Functions of the OSCE High Commissioner on National Minorities with Special Regard to Conflict Prevention“, in: Klein (Hg.) *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1995, S. 43-52; The Foundation of Inter-Ethnic Relations (Hg.), *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention*, 1997.

kennen und durch Information, Diskussion und Vermittlung im Vorfeld zu entschärfen. Erfolgreich war beispielsweise die Mission des Hohen Kommissars nach Estland (1993). Dort konnte er maßgeblich dazu beitragen, dass Esten und Russen ihre jeweiligen Maximalforderungen aufgaben und ein Kompromiss schließlich möglich wurde.

Der Hohe Kommissar ist – wie der gesamte KSZE-Prozess – auf den guten Willen der Beteiligten angewiesen.⁵⁷ Das kennzeichnende Merkmal der KSZE/OSZE ist die fehlende völkerrechtliche Verbindlichkeit der in ihrem Rahmen getroffenen (politischen) Absprachen. Dieser Umstand hat den Dialog zwischen den Blöcken in der Vergangenheit überhaupt möglich gemacht und auch während schwieriger Zeiten in Gang gehalten. Er birgt aber auch den Nachteil, dass eine echte Durchsetzung von Rechten nicht möglich ist.

Immerhin ist Anfang der neunziger Jahre das Verfahren der menschlichen Dimension institutionalisiert worden und erlaubt es, dass Menschenrechtsverletzungen rasch durch Experten- und Berichterstattermissionen untersucht und anschließend weitere Schritte unternommen werden können.⁵⁸

V. Deutschland und Minderheitenschutz

Das Grundgesetz enthält, anders als die Weimarer Reichsverfassung aus dem Jahre 1918 mit ihrem Art. 113 keine spezifische Bestimmung zum Schutze von Minderheiten. Lediglich durch die unzulässigen Differenzierungskriterien in Art. 3 Abs. 3 wird eine Diskriminierung von Minderheiten verboten. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands gab es eine Diskussion darüber, eine solche Bestimmung in das Grundgesetz aufzunehmen. Grund hierfür war vor allem, dass die Verfassung der DDR eine solche Bestimmung zum Schutze der sorbischen Minderheit enthalten hatte (Art. 40

57 Dass hier grundsätzliche Vorbehalte bestehen können, artikulierte der erste HKNM, vgl. seinen Beitrag: Max van der Stoel, „The Involvement of the High Commissioner is no Stigma, but an Act of Solidarity“, in: ders., *Peace and Stability through Human and Minority Rights*, 1999, S. 147-150. Folgende Begebenheit mag diese Vorbehalte erhellen: Im Jahre 1997 wurde van der Stoel zum „Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Kosovo“ ernannt. In dieser Funktion sollte er Möglichkeiten zur Reduzierung der Spannungen im Kosovo und zur Herstellung eines konstruktiven Dialogs zwischen den Konfliktparteien prüfen. Er erhielt jedoch keine Einreiseerlaubnis, auch deswegen, weil er gleichzeitig HKNM war und die Kosovaren – die im Kosovo die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung stellen – nicht durch seine Involvierung als Minderheit aufgefasst werden wollten.

58 Sigrid Pöllinger, *Der KSZE/OSZE Prozess – Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte*, 1998, S. 111.

VerfDDR). Dementsprechend sah ein Protokoll zum Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vor, diesen Schutz auch in der wiedervereinigten Bundesrepublik zu sichern. Überlegt wurde, auch anderen Minderheiten besonderen Schutz zu gewährleisten.⁵⁹

Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat schlug schließlich eine Staatszielbestimmung⁶⁰ zum Minderheitenschutz in dem neu zu schaffenden Art. 20 b vor,⁶¹ der wie folgt lauten sollte: „Der Staat achtet die Identität ethnischer, kultureller und sprachlicher Minderheiten.“⁶² Das anschließend eingeleitete Verfahren zur Verfassungsänderung war mit Blick auf den intendierten Artikel zum Minderheitenschutz von einer grundsätzlichen politischen Kontroverse überschattet. Während CDU/CSU einerseits eine Garantie auf Bundesebene grundsätzlich nicht für erforderlich hielten, da die betroffenen Bundesländer in ihren Landesverfassungen Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten bereitstellten, erblickten SPD, FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und die PDS hierin ein Bekenntnis zu den in Deutschland lebenden Minderheiten. Die Unionsparteien lehnten den Einschluss von Sinti und Roma in einen eventuellen Minderheitenschutzartikel ab, um einen verstärkten Zuzug von Sinti und Roma in die Bundesrepublik Deutschland zu verhindern, und wollten den Schutz überdies auf deutsche Staatsangehörige beschränkt wissen.⁶³ Der Vorschlag der anderen Parteien⁶⁴ entsprach dem der Gemeinsamen Verfassungskommission, fand aber bei der Abstimmung im Plenum des Deutschen Bundestages nicht die nach Art. 79 Abs. 3 erforderliche Zweidrittelmehrheit.

-
- 59 Vgl. Dietrich Franke; Rainer Hofmann, „Nationale Minderheiten – ein Thema für das Grundgesetz? Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Schutzes nationaler Minderheiten“, in: EuGRZ 1992, S. 401-409; und Markus Pallak, *Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht*, 2001, S. 397-467.
- 60 Zu Einzelheiten und Nachweisen s. Michael J. Hahn, „Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland“, in: J. Frowein; R. Hofmann; S. Oeter (Hg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd. 1, 1993, S. 62-107 (69-73); Michael Kloepfer, *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform, Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission*, 1995, S. 49-58.
- 61 Bericht vom 28. Oktober 1992, BT-DrS. 12/6000 vom 5. November 1993.
- 62 Ein zweiter Satz, der diesen Schutz nur Angehörigen von Minderheiten angedeihen lassen wollte, die deutsche Staatsangehörige sind, fand in der Kommission keine Mehrheit.
- 63 Einzelheiten im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-DrS. 12/6000 of 5 November 1993, S. 71-75; vgl. a. Karen Schönwalder, Schutz ethnischer Minderheiten, in: Norbert Konegen; Peter Nitschke (Hg.), *Revision des Grundgesetzes? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates*, 1997, S. 197-214.
- 64 Entwurf von Art. 20 b, BT-DrS. 12/6633, S. 2.

Der Bund ist mithin lediglich durch die vorgestellten völkerrechtlichen Verträge (IPbpR, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Europäische Sprachencharta) zu Schutzmaßnahmen verpflichtet. Für den Schutz in Deutschland lebender Minderheiten sind entsprechend der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in erster Linie die Bundesländer, in denen sie siedeln, zuständig. Minderheitenschutz bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig den Schutz im Ausland lebender Personen deutscher Volkszugehörigkeit.⁶⁵ Hierbei geht es um deutsche Minderheiten in Mittel- und Osteuropa, aber auch in einigen asiatischen Nachfolgestaaten der früheren UdSSR.

1. Minderheiten in Deutschland

Bei der Ratifikation des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten hat die Bundesrepublik Deutschland erklärt, diesen Vertrag auf die Dänen in Südschleswig, die Sorben in Brandenburg und Sachsen, die in Niedersachsen lebenden Friesen und auf die Sinti und Roma anwenden zu wollen.⁶⁶ Diese vier Gruppen sind also die von Deutschland anerkannten nationalen Minderheiten.

In den Landesverfassungen Schleswig-Holsteins (Art. 5), Brandenburgs (Art. 25) und Sachsens (Art. 5 und 6) – also dort, wo Dänen, Friesen und Sorben siedeln – gibt es Minderheitenschutzartikel. Die sachsen-anhaltinische Landesverfassung sichert Minderheiten in Art. 37 den Schutz des Landes und der Kommunen zu; Art. 18 der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns schützt die kulturelle Identität von Minderheiten.

Alle fünf Verfassungen gehen ausdrücklich oder indirekt davon aus, dass die Angehörigen der Minderheiten deutsche Staatsangehörige sind. In weiteren Schritten haben die Landesgesetz- und -verordnungsgeber die Rechtsstellung der Minderheiten ausgestaltet.⁶⁷ Zu nennen sind hier insbesondere das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache vor Gerichten und Behörden, das Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache, das Recht auf zweisprachige Orts- und Straßenschilder und das Recht, eigene Symbole zu führen.

In zunehmendem Maße wird der Minderheitenstatus aber auch für seit längerem in der Bundesrepublik Deutschland lebende Migrantengruppen, wie etwa Türken oder Menschen aus dem früheren Jugoslawien erörtert.

65 So zutreffend E. Klein (Fn.1), Sp. 1087.

66 Erklärung der Bundesrepublik Deutschland bei der Zeichnung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten am 11. Mai 1995, in: BGBI. 1997 II, S. 1418.

67 Dirk Engel, „Die sprachenrechtliche Situation von Minderheiten“, in: Norman Weiß; Dirk Engel; Gianni d’Amato, *Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen*, 1997, S. 89-125 (109ff).

Diese Diskussion wird häufig mit derjenigen über einen verstärkten Schutz vor Diskriminierung (etwa durch ein Anti-Diskriminierungsgesetz)⁶⁸ verbunden. Die Zielrichtung beider Institute ist nicht völlig gleich. Sicher geht es in beiden Fällen um die Abwehr von an der Minderheitengehörigkeit aufgehängter Beeinträchtigungen. Auch zielen beide – in unterschiedlichem Umfang – auf positive Förderung der betroffenen Gruppen. Die Tendenz des Minderheitenschutzes ist aber darüber hinaus eine bewahrende, die Tradition schützende. Ob jede potentielle neue „Minderheit“ diese Absicht hat, sei dahingestellt.

Durch die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts⁶⁹ erhält die Frage nach dem Status dieser so genannten „neuen Minderheiten“ dann eine neue Dimension, wenn sich eine hinreichend große Zahl von Ausländern⁷⁰ einbürgern lässt und somit die Minderheit als „nationale“ begriffen werden kann. Hierbei wird es entscheidend darauf ankommen, ob diese Gruppen ihre besondere Identität aufrechterhalten wollen oder von sich aus eine Assimilierung anstreben.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 1998⁷¹ steht dem Zentralrat der Sinti und Roma kein Sitz in den Rundfunkräten von Deutschlandradio und Hessischem Rundfunk zu. Rundfunkräte, so das Bundesverfassungsgericht, haben nicht die Funktion einer Abbildung gesellschaftlicher Verhältnisse zur Wahrung bestimmter Gruppeninteressen, sondern üben eine Kontrollfunktion aus. Gleichwohl sitzen Vertreter der dänischen und der sorbischen Minderheit in den Rundfunkräten der jeweiligen Landesrundfunkanstalten.

2. Deutsche Minderheiten im Ausland

Vor allem infolge der Gebietsverluste nach dem Zweiten Weltkrieg, aber auch aufgrund früherer Auswanderungen in das zaristische Russland leben deutsche Minderheiten im Ausland. Es wird geschätzt, dass sich außerhalb des geschlossenen deutschen Sprachraums 12 bis 15 Millionen Menschen zur deutschen Sprache und Kultur bekennen.⁷² Für ihren Rechtsstatus sind

68 Andreas Haratsch, „Die Antidiskriminierungspolitik der EU – Neue Impulse durch Art. 13 EGV?“, in: Klein (Hg.), *Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 195-227.

69 BGBI. 1999 I, S. 1618.

70 Dietrich Thränhardt, „Integration und Staatsangehörigkeitsrecht“, in: Bade; Münz (Hg.), *Migrationsreport 2000*, S.141ff. Hierzu auch: Pallek (Fn.59), S. 431-445.

71 BVerfG (1 BvR 2487/94) vom 25. August 1998, zu finden unter www.bverfg.de, gesehen am 17. Mai 2004.

72 Eckart Klein, „Der Status des deutschen Volkszugehörigen und die Minderheiten im Ausland“, in: Josef Isensee; Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VIII, 1995, § 200.

mehrere Rechtsebenen bedeutsam. Neben dem Völkerrecht ist im Verhältnis zum Aufenthaltsstaat dessen Recht, im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland das deutsche Recht erheblich.

Den deutschen Minderheiten im Ausland kommt überwiegend der Schutz des Art. 27 IppbR zugute. Aufgrund der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen, der (damaligen) Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien geschlossenen Nachbarschaftsverträge sind die deutschen Minderheiten in diesen Staaten anerkannt. Die Aufenthaltsstaaten anerkennen und garantieren ein Recht auf Existenz, Identität und Heimat; ein Assimilierungzwang besteht nicht. Darüber hinaus sind Fördermaßnahmen, etwa beim muttersprachlichen Unterricht, möglich. Die Realisierung scheitert allerdings nicht selten an fehlenden Geldmitteln, sofern diese nicht aus der Bundesrepublik Deutschland akquiriert werden können.

VI. Schluss

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz zeigt sich als vielgestaltig und verfolgt unterschiedliche Schutzkonzepte. Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in diesen Rechtsrahmen führt, in Verbindung mit aus der geschichtlichen Erfahrung des Landes resultierenden nationalen Gesetzen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu einem hohen Schutzniveau für die traditionellen Minderheiten in Deutschland. Diese Art von Minderheitenschutz erreicht insgesamt aber nur rund 80.000 Menschen.

Ob die ungleich größere Zahl von Menschen nicht-deutscher Herkunft, die überwiegend noch Ausländer sind, obwohl sie zum Teil bereits in dritter Generation in Deutschland leben, einmal dem völkerrechtlich begründeten Minderheitenschutz unterfallen wird, bleibt abzuwarten. Einwanderer, Flüchtlinge, Fremde/Ausländer und Minderheiten stehen nicht ohne Grund emblematisch für unterschiedliche, den jeweiligen Gruppenbedürfnissen angepasste Rechtskonzepte.