

REZENSION

Dagmar Richter

Völkerrechtlicher Minderheitenschutz – kompakt

Dirk Engel, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam Band 13, Berlin Verlag 2002, 296 Seiten.

Dirk Engel hat sich in seiner Studie zur sprachenrechtlichen Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht zum Ziel gesetzt, die vorhandenen Schutzinstrumente auf ihren »rechtlichen Wert« (Verpflichtungsgehalt und Durchsetzbarkeit) hin zu untersuchen und daraus Schlüsse für den Stand des Völkerrechts abzuleiten. Er wurde mit dieser von *Eckart Klein* betreuten Arbeit im Sommersemester 2001 an der Universität Potsdam promoviert.

Im Mittelpunkt des Interesses stehen für den Autor auf der universellen Ebene Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), die Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, und auf der europäischen Ebene die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und dabei insbesondere Art. 14 EMRK, die Rahmenkonvention des Europarats für den Schutz nationaler Minderheiten, das Sprachenrecht der Europäischen Union sowie im europäisch-atlantischen Bereich die Prinzipien und Erklärungen der Konferenz bzw. Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/ OSZE).

Der Verfasser stellt seiner Arbeit ein allgemeines Kapitel zu den Begriffen »Sprache« einerseits und »sprachliche Minderheiten« andererseits voran. Dabei legt er in seiner eher knappen Behandlung der Sprache offenbar die historische Unterscheidung zwischen »Sprache« und bloßem »Dialekt« zugrunde. Ob dies dem aktuellen Forschungsstand in der Sprachwissenschaft entspricht, mag man bezweifeln; gebräuchlicher scheint insoweit die Unterscheidung zwischen »Standard-Dialekten« und »Nicht-Standard-Dialekten«. Während die Bedeutung der Sprache für die menschliche Identität sogleich in den Vordergrund rückt, vermisst man in der Arbeit die eigentliche Begriffsbestimmung mit einer Unterscheidung zwischen »Sprache« als menschlicher Kompetenz und »Sprache« als bestimmter Einzelsprache. Auch hätte man sich beim Thema Sprache und Recht eine Berücksichtigung weiterer Aspekte wie z.B. des rechtlichen Gehörs, der Übersetzbarkeit von Sprache, der Mehrdeutigkeit verschiedensprachiger Texte oder des Anspruchs auf Übersetzung gut vorstellen können. Doch geht der Autor zum Teil hierauf im Rahmen seiner Ausführungen zur EMRK ein. Dass der Begriff der sprachlichen Minderheiten auf zweieinhalb Seiten nicht hinreichend geklärt werden kann, leuchtet ohne weiteres ein. Der Autor gibt hier nur einen knappen Überblick, konzentriert sich dabei auf den Begriff der Autochthonie (i.S.v. Alteinsässigkeit) und formuliert eine Art Arbeitshypothese in Anlehnung an Ermacora. Auf die schwierige Frage nach der Staatsangehörigkeit als Kriterium der Minderheiteneigenschaft geht er hier nicht ein.

Dem folgt ein ebenfalls knapper, aber informativer Teil über die Entwicklung des internationalen Sprachenrechts von den Anfängen bis in die neuere Zeit. Hier hätte man sich allenfalls eine etwas genauere Angabe der Quellentexte, insbesondere der behandelten Verträge aus der Zwischenkriegszeit, gewünscht. Interessant liest sich in jedem Falle die engagierte Würdigung des Völkerbundsystems und seines Scheiterns (S. 43 ff.) sowie der anschließenden Entwicklung über den »absoluten Tiefpunkt« (S. 48 m.N.) hin zum allmählichen Wiederaufleben der Idee des Minderheitenschutzes.

Soweit es Art. 27 IPBPR betrifft, widmet sich der Autor zunächst eingehend der Definition der sprachlichen Minderheiten (S. 56–71) und dem Begriff der Sprache in Art. 27 IPBPR. Hier will er nun offenbar den »Dialekt« als nicht schriftgestützte Sprache zumindest dann in den Begriff der Sprache einbeziehen, wenn er von anderen Sprachen abgrenzbar ist. Hierin könnte man eine gewisse Diskrepanz zu den Ausführungen im allgemeinen Teil erkennen. Im übrigen geht der Verfasser auf die einzelnen Schutzaspekte des Art. 27 IPBPR einschließlich der Frage des Unterrichts in der Muttersprache (S. 82 f.) und auch auf den Überwachungsmechanismus ein.

Der Abschnitt zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (im Inhaltsverzeichnis noch fälschlich »Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen«) weist eine eigenwillige Untergliederung in die Abschnitte Entstehungsgeschichte (I.) – Beachtung in der wissenschaftlichen Literatur (II.) – geistiger Hintergrund und gedanklicher Ansatz (III.) auf. Hierdurch kommt es zu Überschneidungen zwischen I. und III. bzw. zur etwas schroffen Abtrennung der Literatur von ihrem Gegenstand. Ansonsten handelt es sich auch hier um eine kundige Darstellung, die angesichts des in der Charta angelegten »Menüs«, das zwischen Wahlverpflichtungen und Kernpflichten unterscheidet, zu Recht ein großes Gewicht auf die Erklärungspraxis der einzelnen Vertragsstaaten legt. Auch in diesem Zusammenhang ist der Aspekt der Verwendung von Minderheitensprachen im Bereich der Bildung (Art. 8 der Charta) besonders zu erwähnen (S. 133 ff.). Der Autor beschließt diesen Teil nach einer Betrachtung des Überwachungsmechanismus mit einer engagierten eigenen Bewertung.

In Bezug auf die Behandlung der EMRK soll hier nur hervorgehoben werden, dass sich der Autor u.a. auch mit der interessanten Frage beschäftigt, ob die EMRK eine »Sprachenfreiheit« (linguistic freedom) enthalte, was die herrschende Meinung jedoch verneint. Sehr zentral ist in diesem Teil der »Belgische Sprachenfall« positioniert, wobei Art. 2 ZP 1 als bildungsspezifisches Recht der EMRK relativ stark zugunsten von Art. 14 EMRK in den Hintergrund tritt.

Die Rahmenkonvention des Europarates betrachtet der Autor nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt ihrer schwierigen Entstehungsgeschichte. Hier gilt seine Aufmerksamkeit vor allem auch der lange diskutierten Frage nach einem minderheitenschützenden Zusatzprotokoll zur EMRK. Doch kommen der Schutzzumfang der Einzelbestimmungen der Rahmenkonvention und der Überwachungsmechanismus ebenso zur Geltung.

Soweit es den »Sprachenrechtsschutz« (–eine diskutierbare Terminologie) betrifft, deckt der Autor mit den Entscheiden des EuGH in den Rechtssachen *Mutsch*, *Bickel* und *Groener* das Feld der Rechtsprechung im wesentlichen ab. Ergänzend wäre allerdings noch auf die Rechtsprechung des EuGH zur Einschränkung der Verbreitung von Fernsehsendern in den verschiedenen Sprachgebieten Belgiens hinzuweisen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien 1992 und 1996). Nicht behandelt hat der Autor aus nachvollziehbaren Gründen den sprachlichen Minderheitenschutz in den Institutionen, d.h. die

Frage, wie die kleineren Sprachen der Union in den Institutionen vertreten sind. Soweit er dagegen den »Pact on Stability« im Rahmen des Sprachenrechts der Union heranzieht (S. 243), fragt sich allerdings, ob dieser nicht besser in den folgenden Teil (KSZE/ OSZE) gepasst hätte. Auch kommen die doch recht interessanten Art. 21 f. der Grundrechtecharta nur kurz vor. Sehr ansprechend sind dagegen die Überlegungen des Autors darüber, welche Rolle die vorhandenen völkerrechtlichen Dokumente zum sprachlichen Minderheitenschutz in der Rechtsprechung des EuGH spielen könnten. Insoweit hält er u.a. auch eine Einbeziehung der Rahmenkonvention für denkbar (S. 246).

Bezüglich der Aktivitäten von KSZE/ OSZE konzentriert sich der Autor vernünftigerweise auf das Kopenhagener Dokument, das Schlussdokument des Genfer Expertentreffens und den Hochkommissar für nationale Minderheiten. Das seinerseits breite Thema des Schutzes von Minderheitensprachen im Rahmen der KSZE/ OSZE ist inzwischen Gegenstand eigener Dissertationen geworden (siehe etwa demnächst C. Höhn, Der OSZE-Hochkommissar für Minderheiten: Entwicklung einer neuen Institution mit Präcedenzwirkung?). In einem interessanten Perspektiventeil stellt der Autor u.a. fest, dass der Widerstand gegen einen stärkeren Schutz der Minderheitensprachen nach der Wende in Mittel- und Osteuropa nicht wie ursprünglich erwartet von Seiten der neuen Teilnehmerstaaten, sondern der alten Europaratsstaaten kam.

Die Rechtsvergleichung (S. 259–274) fällt als Erkenntnisteil der Arbeit etwas knapp aus. Verglichen werden hier materiellrechtlich die »Berechtigten« und der »sprachrechtliche Schutzzumfang«. Insoweit gelangt der Autor allerdings zu klaren Ergebnissen, so etwa zu dem Schluss, dass keine klare Verpflichtung zur Erteilung von muttersprachlichem Unterricht bestünde (S. 265). Interessant wäre insoweit die weitergehende Frage gewesen, warum dies so ist, ob und wieweit hier die Leistungsfähigkeit der Staaten Grenzen setzt bzw. es eine kritische Größe für die zu berücksichtigende Minderheit (»quantité considérable«) gibt. Überzeugend kritisch würdigt der Autor dagegen die verschiedenen Überwachungsmechanismen. Was man im Gesamtvergleich ein wenig vermisst, ist die Behandlung der Frage, wie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen einerseits und die Rahmenkonvention andererseits, beide Europaratsdokumente, sich zueinander verhalten und ob sie sich nicht vielleicht in einigen Punkten widersprechen.

Insgesamt handelt es sich um eine sehr verdienstvolle Arbeit, die ein inzwischen unübersichtlich gewordenes Thema bewältigt. Daneben fallen einzelne Kritikpunkte wie die schon erwähnten oder kleinere technische Mängel (fehlende Quellen bei den Vertragsdaten auf S. 110, 170; »Christina« statt Christian Hillgruber im Literaturverzeichnis; unrichtige Angabe der Herausgeber des Internationalen Kommentars zur EMRK) kaum ins Gewicht. Der Autor hat sich nicht mit dem überschaubaren Einzeldokument oder den Aktivitäten einer einzigen Organisation begnügt, sondern engagiert den Überblick über das Ganze gesucht und gefunden.

Verf.: Privatdozentin Dr. Dagmar Richter, Juristisches Seminar der Universität Heidelberg, Friedrich-Ebert-Anlage 6–10, 69117 Heidelberg