

Rainer Hofmann

Konkrete Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten : Monitoringberichte des Beratenden Ausschusses

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Schriftenreihe, Band 7

Gleichberechtigte Teilhabe für Sinti und Roma in Deutschland

Rahmenstrategie der Europäischen Union für die Verbesserung der Lage von Roma in Europa

Participation with equal rights for Sinti and Roma in Germany

Position paper on the general framework of the European Union for improving the situation of Roma in Europe

Dokumentation einer Veranstaltung im Gesprächskreis ‚Minderheiten‘ beim Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2011 in Berlin.

Deutsch/Englisch.

Herausgegeben vom Zentralrat Deutscher Sinti und Roma. Schriftenreihe Band 7.

Diese Veröffentlichung wurde finanziert aus Mitteln des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestags

ISBN: 978-3-929446-29-6

© Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Heidelberg 2012

Alle Rechte vorbehalten

<http://zentralrat.sintiundroma.de/>

Redaktion: Jara Kehl, Herbert Heuss, Arnold Roßberg

Herstellung Neumann Druck, Heidelberg

Bitte beachten Sie, daß die Seitennumerierung der einzelnen Beiträge nicht der der gedruckten Version entspricht.

Rainer Hofmann¹

**Konkrete Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten:
Monitoringberichte des Beratenden Ausschusses**

I. Einführung

Ausgelöst vor allem durch die Ereignisse im Sommer 2010 in Frankreich hat die Europäische Union im Frühjahr 2011 einen „Rahmen für nationale Strategien zur Verbesserung der Lage von Roma in Europa“ beschlossen. Unterstrichen wurde, dass die Verantwortung für die Entwicklung solcher Strategien bei den jeweiligen Mitgliedstaaten liegt; auch sollen sich diese Strategien an den jeweiligen nationalen, besonderen Gegebenheiten orientieren. Für die Ermittlung derjenigen Schritte, die in Deutschland bezüglich der deutschen Sinti und Roma getroffen werden, sollten auch die Empfehlungen der unter dem Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten handelnden Überwachungsorgane berücksichtigt werden.

Das Rahmenübereinkommen² ist ein Produkt der 1990er Jahre. Als Reaktion auf die kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien und ernsthaften Bedrohungen von Sicherheit und Frieden in anderen Teilen Europas beschlossen die damaligen Mitgliedstaaten des Europarats auf dem Wiener Gipfeltreffen von 1993, ein solches Rahmenübereinkommen zu schaffen. Nach durchaus schwierigen Verhandlungen wurde es vom Ministerkomitee des Europarats am 10. November 1994 angenommen und am 1. April 1995 zur Zeichnung durch künftige potentielle Mitgliedstaaten aufgelegt. Am 1. Februar 1998 trat es für 12 Staaten in Kraft; am 1. Dezember 2011 galt es für 39 der 47 Mitgliedstaaten³ des Europarats und ist, aufgrund eines besonderen Abkommens zwischen Europarat und der United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) auch im Kosovo anwendbar.

II. Überblick über den Inhalt des Rahmenübereinkommens

Das Rahmenübereinkommen besteht aus einer Präambel und 32 Artikeln, die in fünf Abschnitte gegliedert sind. Abschnitt I enthält einige grundlegende Prinzipien, darunter in seinem Art. 1 die Feststellung, dass der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten einen Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte darstellt. In Art. 3 Abs. 1 wird unterstrichen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht, und dass aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der damit verbundenen Rechte keinerlei Nachteile erwachsen dürfen.

In Abschnitt II finden sich diejenigen Prinzipien, zu deren innerstaatlichen Umsetzung durch geeignete legislative und administrative Maßnahmen sich die Mitgliedstaaten verpflichten. Zu ihnen gehören etwa das Diskriminierungsverbot in Art. 4 Abs. 1 und die Gebote zur Förderung tatsächlicher Gleichheit (Art. 4 Abs. 2), der Wahrung und Entwicklung der wesentlichen Bestandteile der

¹ Rainer Hofmann ist Professor für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Präsident des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Anmerkung des Autors: Die nachfolgenden Ausführungen geben allein die Auffassungen des Verfassers wieder.

² Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, SEV-Nr.: 157 vom 1. Februar 1995, <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm>, letzter Zugriff: 14.12.2011.

³ Dies sind: Albanien, Armenien, Aserbeidschan, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Georgien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Makedonien, Malta, Moldawien, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern. Belgien, Griechenland, Island und Luxemburg haben das Übereinkommen gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert; Andorra, Frankreich, Monaco und die Türkei haben es weder gezeichnet noch ratifiziert.

besonderen Identität von Minderheiten wie Religion, Sprache und kulturelles Erbe (Art. 5) sowie von Toleranz und interkulturellem Dialog (Art. 6). In den Art. 7 und 8 werden Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungsäußerungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und, in Art. 9, die Nutzung und der Zugang zu den Medien garantiert. In den Art. 10 und 11 werden ferner eine Reihe sprachbezogener Rechte geschützt, wie etwa das Recht auf Gebrauch von Minderheitensprachen im privaten und öffentlichen Bereich, einschließlich im Umgang mit Behörden und Gerichten, sowie bei Personennamen, privaten Aufschriften und topographischen Hinweisen (Ortstafeln). Erfasst sind auch Rechte im Bildungswesen wie insbesondere das Recht auf Unterricht in der Muttersprache (Art. 12, 13 und 14) und das Recht auf wirksame Teilnahme am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten (Art. 15). Maßnahmen, die zu einer Zwangsassimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten führen, sind gemäß Art. 5 Abs. 2 und 16 verboten, während grenzüberschreitende Kontakte und Zusammenarbeit nach Art. 17 und 18 gewährt werden bzw. zu fördern sind.

Abschnitt III enthält einige grundlegende Prinzipien zur Auslegung der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens. Insbesondere dürfen sie gemäß Art. 21 nicht in einer Weise ausgeübt werden, die mit den wesentlichen Grundsätzen des Völkerrechts - wie etwa der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Staaten - unvereinbar wäre. Dies entspricht völlig dem gegenwärtigen Völkerrecht, wonach der Schutz nationaler Minderheiten nichts mit dem völkerrechtlich geschützten Anspruch von Völkern auf Selbstbestimmung zu tun hat. Schließlich unterstreichen die Art. 22 und 23, dass das Rahmenübereinkommen nicht so ausgelegt und angewendet werden darf, dass es zu einer Absenkung des sich aus anderen völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumenten – wie insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention – ergebenden Standards käme.

Abschnitt IV regelt die Grundlinien des Überwachungssystems, auf das noch gesondert eingegangen wird. Unter den Schlussbestimmungen des Abschnitts V ist vor allem auf Art. 27 hinzuweisen, der den Charakter des Rahmenübereinkommens als eines grundsätzlich auch Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats „offenen“ Vertrages bestimmt: Solche Staaten können nämlich aufgrund einer Einladung durch das Ministerkomitee des Europarats dem Rahmenübereinkommen beitreten. Dies war von Bedeutung für Armenien, Aserbeidschan, Bosnien-Herzegowina sowie die (damalige) Bundesrepublik Jugoslawien und später auch Montenegro, die alle dem Rahmenübereinkommen beitraten, bevor sie Mitglieder des Europarates wurden.

III. Der besondere Charakter als *Rahmenübereinkommen*

Der besondere Charakter als *Rahmenübereinkommen* zeigt sich besonders an den Bestimmungen des Abschnitts II: Hier finden sich die Grundsätze, zu deren innerstaatlichen Umsetzung durch angemessene Gesetzgebung und Verwaltungspraxis sich die Vertragsparteien verpflichten. Es handelt sich also ganz überwiegend um Programmsätze.⁴ Dies wiederum bedeutet, dass die Mitgliedstaaten völkerrechtlich verpflichtet sind, die Vereinbarkeit ihrer nationalen Gesetzgebung und – in der Wirklichkeit noch wichtiger – Verwaltungspraxis mit den im Rahmenübereinkommen enthaltenen Grundsätzen zu garantieren. Andererseits folgt hieraus auch, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, die unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens vor ihren Behörden und Gerichten sicherzustellen – sie können dies jedoch

⁴ Die einzige Ausnahme stellt Art. 3 dar, der das *Recht* jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, garantiert, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht. Ungeachtet des Wortlauts der Art. 7, 8 und 11 Abs. 3 sind diese Bestimmungen dahingehend auszulegen, dass auch sie *Rechte* von Angehörigen nationaler Minderheiten garantieren, da sie Rechte betreffen, die auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention, die für alle Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens in Kraft ist, enthalten sind.

tun und so die Beachtung der sich aus ihrer Mitgliedschaft im Rahmenübereinkommen ergebenden Rechtspflichten zusätzlich sichern.

Der besondere Charakter des Rahmenübereinkommens wird auch am Wortlaut einiger Bestimmungen deutlich, die offenkundig Kompromissformulierungen darstellen. Bisweilen mag der Grund hierfür darin liegen, dass es bei den Vertragsverhandlungen unmöglich war, sich auf für alle Beteiligten akzeptable Formulierungen zu einigen. In manchen Fällen scheint es aber auch so gewesen zu sein, dass ganz bewusst eher vage Wortlaute gewählt wurden. Im Hinblick auf den Umstand, dass sich die jeweiligen Minderheitensituationen in den Mitgliedstaaten des Europarates in tatsächlicher Hinsicht ganz grundlegend unterscheiden und zudem häufig politisch äußerst sensible Fragen darstellen, ist es in der Tat unabdingbar, dass der Wortlaut der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens eine flexible Auslegung und Anwendung dieser Vorschriften erlaubt und so die angemessene Berücksichtigung dieser komplexen Natur von Minderheitensituationen ermöglicht. Aus einer strikt positivistischen Perspektive ist dieser Aspekt des Rahmenübereinkommens sicherlich kritikwürdig; aus der Sicht des Praktikers ist dies hingegen die einzig mögliche Lösung.

Schließlich bedingt dieser besondere Charakter des Rahmenübereinkommens auch die Struktur seines Überwachungssystems: Die innerstaatliche Umsetzung der sich aus der Mitgliedschaft im Rahmenübereinkommen ergebenden Verpflichtungen kann nicht Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein, die notwendig zu „entweder-oder“ – Entscheidungen führen muss. Daher ist das geltende – und nachfolgend näher darzustellende – Überwachungssystem, das auf periodischen Staatenberichten beruht und auf einen ständigen konstruktiven Dialog zwischen den zuständigen staatlichen Hoheitsträgern und Vertretern der jeweiligen nationalen Minderheiten sowie der Zivilgesellschaft zielt und das durch das Selbstverständnis der Überwachungsorgane als „*catalysts for such a process*“ erleichtert wird, in der Tat der allein geeignete Weg, das eigentliche Ziel des Rahmenübereinkommens zu erreichen, nämlich sich in erfolgversprechender Weise instabiler Beziehungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung anzunehmen und so einen Beitrag zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa zu leisten.

IV. Die prozeduralen Aspekte des Überwachungssystems

Gemäß Art. 24 und 26 obliegt die endgültige Begutachtung der Verwirklichung der Vorschriften des Rahmenübereinkommens durch die jeweiligen Mitgliedstaaten dem Ministerkomitee; dieses wird hierin durch einen Beratenden Ausschuss unterstützt. Aufgrund Art. 25 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Jahr nach Inkrafttreten des Rahmenübereinkommens einen möglichst unter Mitwirkung von Organisationen, welche die im betroffenen Staat lebenden nationalen Minderheiten vertreten, erstellten Staatenbericht vorzulegen; dieser soll Informationen über die Gesetzeslage und die einschlägige Verwaltungspraxis enthalten sowie auf aktuelle Entwicklungen und Probleme hinweisen. Weitere Berichte sind alle fünf Jahre fällig, so dass sich zur Zeit die meisten Staaten im dritten Überwachungszeitraum befinden.

Die Staatenberichte⁵ bilden eine ganz wichtige Erkenntnisquelle für die Mitglieder des Beratenden Ausschusses. Gestützt auf die darin enthaltenen Informationen und solchen, die sich in Dokumenten internationaler Organisationen wie namentlich der Vereinten Nationen sowie von Nicht-Regierungsorganisationen finden, machen sich die Mitglieder der für den jeweiligen Mitgliedstaat gebildeten Arbeitsgruppe ein erstes Bild; dieses wird dann während eines Besuches „vor Ort“, in der Hauptstadt und in Gebieten, in denen nationale Minderheiten leben, durch Gespräche mit Vertretern der Regierung und sonstiger Behörden sowie von Organisationen, welche die nationalen

⁵ Alle Staatenberichte sind zugänglich unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/table_EN.asp, letzter Zugriff: 26. März 2012.

Minderheiten und die Zivilgesellschaft repräsentieren, vervollständigt. Auf dieser Grundlage wird dann der Entwurf einer Stellungnahme erarbeitet, der dann nach Diskussion im Plenum mit den dort vereinbarten Änderungen – umeist einstimmig – angenommen wird. Bis zum 1. Dezember 2011 hat der Beratende Ausschuss 97 Stellungnahmen angenommen.⁶

Diese Stellungnahmen werden dann dem Ministerkomitee und den Regierungen aller Mitgliedstaaten des Europarats übermittelt. Die Diskussion der Stellungnahmen, zu denen alle Regierungen, also nicht nur die des betroffenen Mitgliedstaats, Kommentare⁷ (möglichst unter Einbeziehung der Ansichten der Organisationen, welche die nationalen Minderheiten vertreten) abgeben können, mündet in der Verabschiedung von Resolutionen des Ministerkomitees. Bis zum 1. Dezember 2011 sind insgesamt 80 Resolutionen angenommen worden.⁸ Alle diese Resolutionen spiegeln die wichtigsten Feststellungen des Beratenden Ausschusses wider und enthalten Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen und den Dialog mit dem Beratenden Ausschuss fortzusetzen. Im Idealfall findet dann etwa ein Jahr nach Annahme der jeweiligen Resolution ein *follow-up seminar* statt, auf dem Vertreter von Behörden und nationalen Minderheiten in Anwesenheit von Mitgliedern des Beratenden Ausschusses erörtern, ob und wie diese Empfehlungen umgesetzt werden können bzw. worden sind.

V. Die inhaltlichen Aspekte des Überwachungssystems

Zunächst werden hier einige Fragen allgemeiner Natur angesprochen, bevor dann ein knapper Überblick über die sich aus der Tätigkeit des Beratenden Ausschusses entwickelnden materiellen Standards unter dem Rahmenübereinkommen gegeben wird.

1. Fragen allgemeiner Natur

Hierzu gehören die durchaus umstrittene Frage nach dem persönlichen Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens, das bislang noch eher einfach zu lösende Problem seiner territorialen Anwendbarkeit sowie sein Charakter als *living instrument*.

a) Der persönliche Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens

Ausgangspunkt der Problematik ist der Umstand, dass es immer noch keine allseits anerkannte Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ gibt. Die meisten Vorschläge umfassen objektive wie subjektive Elemente, nämlich objektive Unterschiede bezüglich Geschichte, Kultur, Religion, Sprache und geringere Personenzahl sowie, als subjektives Element, den gemeinsamen Willen der Gruppenmitglieder, ihre eigenständige Identität zu erhalten. Auch die Staatenvertreter konnten sich bei der Erarbeitung des Rahmenübereinkommens nicht auf eine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ einigen. Dies veranlasste mehrere Vertragsparteien, ihren Ratifikationsurkunden Erklärungen anzufügen, in denen üblicherweise die Anwendbarkeit des Rahmenübereinkommens auf solche Gruppen beschränkt wird, die gemeinhin als „alte“ oder „traditionelle“ Minderheiten bezeichnet werden, also Gruppen, die feste Bindungen zu dem Gebiet haben, auf dem sie leben, und deren Mitglieder Staatsangehörige des Staates sind, zu dessen Territorium diese Gebiete gehören. Auf diese Weise suchen diese Mitgliedstaaten vor allem die „neuen Minderheiten“ vom persönlichen Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens auszuschließen. Einen vergleichbaren Ansatz

⁶ Alle Stellungnahmen sind zugänglich unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/table_EN.asp, letzter Zugriff: 26. März 2012.

⁷ Alle Kommentare sind zugänglich unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/table_EN.asp, letzter Zugriff: 26. März 2012.

⁸ Alle Resolutionen sind zugänglich unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/table_EN.asp, letzter Zugriff: 26. März 2012.

wählten andere Mitgliedstaaten, die in ihren Staatenberichten nur „alte“ Minderheiten als vom Rahmenübereinkommen erfasst bezeichneten. Hingegen gab es naturgemäß auch Vertragsparteien, die für einen breiten und umfassenden Ansatz optierten und das Rahmenübereinkommen auch auf „neue“ Minderheiten anwendeten.

In dieser Situation, namentlich im Hinblick auf die äußerst komplizierten Rechtsprobleme, die mit solchen Erklärungen verbunden sind, beschloss der Beratende Ausschuss von der für den Text des Rahmenübereinkommens charakteristischen Flexibilität Gebrauch zu machen, und entwickelte folgende Praxis: Ausgangspunkt ist in kontroversen Fällen immer die Feststellung, dass es mangels einer Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ im Rahmenübereinkommen primär Aufgabe der Mitgliedstaaten sei, dessen persönlichen Anwendungsbereich zu bestimmen. Insofern haben Staaten einen gewissen Spielraum, der aber in Einklang mit grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts ausgeübt werden muss und vor allem nicht zu willkürlichen Ungleichbehandlungen führen darf; insofern unterliegen die Staaten der Überprüfung durch den Beratenden Ausschuss. In aller Regel ruft der Beratende Ausschuss die betroffenen Staaten und Personengruppen zu Konsultationen auf.

Zur Frage der Rechtsstellung der „neuen“ Minderheiten hat der Beratende Ausschuss durchgängig erklärt, dass sich aus dem Wortlaut einiger Bestimmungen – wie etwa Art. 11 Abs. 3 – eindeutig ergibt, dass sie nur für Angehörige alter Minderheiten gelten, während gleichermaßen eindeutig ist, dass sich alle Menschen, also auch Angehörige neuer Minderheiten, auf Art. 6 berufen können..

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass für das europäische Minderheitenrecht geklärt ist, dass auch Angehörigen religiöser Minderheiten oder von indigenen Völkern die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zustehen – sofern sie sich darauf berufen wollen.

b) Der räumliche Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens

Einige Mitgliedstaaten waren (und sind) mit den äußerst komplexen Problemen konfrontiert, die sich daraus ergeben, dass die jeweiligen Regierungen über bestimmte Teile des Staatsgebietes keine effektive Hoheitsgewalt ausüben können. Dies betrifft etwa Moldawien bezüglich des gemeinhin als Transnistrien bezeichneten Gebiets und Zypern bezüglich des unter türkischer Okkupation stehenden Nordens der Insel.

In allen diesen Fällen unterstrich der Beratende Ausschuss, dass er sich bei der Prüfung der Angemessenheit der Maßnahmen, die zur Verwirklichung der sich aus dem Rahmenübereinkommen ergebenden Pflichten ergriffen wurden, auf das unter tatsächlicher Kontrolle der Regierung stehende Gebiet beschränkt. Dies ist auch die einzig sinnvolle Lösung, die einerseits die territoriale Integrität des betroffenen Staates und andererseits die tatsächlichen Beschränkungen bei der Ausübung von Hoheitsgewalt angemessen berücksichtigt.

c) Das Rahmenübereinkommen als *living instrument*

Wie bei jedem völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrument stellt sich auch bezüglich des Rahmenübereinkommens die Frage, ob und in welchem Maße seine Bestimmungen dynamisch interpretiert werden können bzw. sollen, d.h. ob es ein *living instrument* darstellt, oder ob die ihnen von den Vertragsparteien zu einem gegebenen historischen Moment zugedachte Auslegung überwiegen soll.

Der Beratende Ausschuss ist durchgängig der Auffassung, dass das Rahmenübereinkommen wie jedes Menschenrechtsinstrument im Lichte der aktuellen Situation ausgelegt und angewendet werden sollte. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ständig überprüfen sollten, ob einmal getroffene Maßnahmen immer noch angezeigt sind – umgekehrt bedeutet es natürlich auch, dass es

geboten sein kann, Regelungen, die früher als nicht notwendig zum Schutz der eigenständigen Identität einer nationalen Minderheit erschienen, aufgrund geänderter Umstände nun zu erlassen.

2. Die einzelnen Rechte

Natürgemäß kann im Rahmen dieses Überblicks nicht auf alle Einzelaussagen des Beratenden Ausschusses eingegangen werden. Es erfolgt daher eine Beschränkung auf Probleme, die sich in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten gestellt haben und folglich in den jeweiligen Stellungnahmen behandelt wurden, so dass man von der Herausbildung von Standards sprechen kann.

a) Freies Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit

Das Recht des freien Bekenntnisses der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit und das damit korrespondierende Verbot der Zwangsassimilierung finden sich in Art. 3 Abs. 1 und 5 Abs. 2. Es spielte in der Praxis bisher vor allem im Zusammenhang mit der Erhebung personenbezogener Daten bei Volkszählungen eine Rolle. Insofern hat der Beratende Ausschuss mehrfach betont, dass obligatorische Fragen nach der nationalen, also auch ethnischen, religiösen oder sprachlichen Zugehörigkeit einer Person unzulässig seien; vielmehr sei bei solchen Erhebungen stets der *explicit and informed consent* der Betroffenen notwendig. Betont sei auch, dass der Beratende Ausschuss wiederholt statistische Daten herangezogen hat, um Vorwürfe indirekter Diskriminierung zu überprüfen.

Bezüglich der in Art. 4 Abs. 2 und 5 Abs. 1 niedergelegten staatlichen Pflicht zur Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten hat der Beratende Ausschuss mehrfach die Unzulänglichkeit – oder gar das Fehlen – entsprechender staatlicher Maßnahmen, zumeist betreffend den traditionellen Lebensstil der Roma (vor allem das Fehlen einer ausreichenden Zahl von angemessen ausgestatteten Halteplätzen), gerügt.

b) Diskriminierungsverbot und Gleichheitssatz

Beide Rechte sind für Angehörige nationaler Minderheiten von erheblicher praktischer Bedeutung und finden sich in Art. 4. Der Beratende Ausschuss hat in ständiger Praxis die Staaten aufgefordert, nicht nur umfassende gesetzgeberische Maßnahmen gegen Diskriminierungen sowohl von staatlicher wie auch privater Seite zu ergreifen, sondern auch deren Durchsetzung zu sichern. In sehr vielen Staaten waren und sind Roma Opfer solcher Diskriminierungen.

Der Beratende Ausschuss stellte auch fest, dass in vielen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede zwischen amtlichen Statistiken und Schätzungen betreffend die Größe nationaler Minderheiten bestehen. Da das Fehlen entsprechender genauer Informationen den Erfolg staatlicher Unterstützungsmaßnahmen beeinträchtigen kann, rief der Beratende Ausschuss die Regierungen auf, nach Wegen zu suchen, auf denen sie verlässliche Daten erheben können – auch und gerade in Staaten, in denen, wie etwa in Deutschland als Folge des Holocaust, aufgrund geschichtlicher Erfahrungen nationale Minderheiten der Sammlung ethnisch aufgeschlüsselter Daten sehr ablehnend gegenüberstehen.

c) Interkultureller Dialog und Toleranz

Die staatliche Pflicht zur Förderung interkulturellen Dialogs und interethnischer Toleranz gehört in Zeiten, die von einem bedrohlichen Wiederaufleben ausländischer, rassistischer und antisemitischer Handlungen geprägt sind, zu den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts. Sie ist verankert in Art. 6. Fast durchgängig stellte der Beratende Ausschuss fest, dass – ungeachtet aller

staatlicher Anstrengungen – vor allem Roma immer noch Opfer solcher Handlungen seien; ihre Lage werde zudem dadurch verschärft, dass gerade auch bei Angehörigen von Polizei und Sicherheitskräften starke Ressentiments weit verbreitet seien. Auch würden in vielen Berichten von Massenmedien negative Stereotypen über Angehörige nationaler Minderheiten, insbesondere Roma, aber auch über Asylbewerber und Wanderarbeitnehmer, verbreitet. In jüngster Zeit hat der Beratende Ausschuss vor allem seine Besorgnis über die starke Zunahme von Äußerungen fremdenfeindlichen und rassistischen Inhalts im Internet geäußert und die Mitgliedstaaten zu entschlossenem Vorgehen, gerade auch unter Rückgriff auf das Strafrecht, aufgerufen.

d) Religionsfreiheit und politische Rechte (Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Gedanken- und Gewissensfreiheit)

Es ist eine Binsenwahrheit, dass Religionsfreiheit und die genannten politischen Rechte zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer jeden demokratischen Gesellschaft gehören und, wegen der besonderen Lage der Angehörigen nationaler Minderheiten, für diese von ganz essentieller Bedeutung sind. Es ist daher richtig und wichtig, dass diese Rechte nicht nur in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind, sondern auch in Art. 7 und 8 geschützt werden.

Bezüglich der Religionsfreiheit gibt es eine eher wenig minderheitenspezifische Praxis des Beratenden Ausschusses. Am wichtigsten ist vielleicht der schon erwähnte Umstand, dass er religiöse Minderheiten als nationale Minderheiten einstuft – so diese dies wollen. Aus der zumeist Streitigkeiten um Eigentumsrechte an Kirchen und Gebäuden mit religiöser Bedeutung betreffenden Praxis des Beratenden Ausschusses lassen sich nur wenige allgemeine Aussagen ableiten; hinzuweisen ist aber auf seine Ausführungen, dass Blasphemiegesetze nicht nur bestimmte Religionen schützen dürfen, und dass staatliche Maßnahmen zur Finanzierung religiöser Aktivitäten mit dem Gleichheitssatz vereinbar sein müssen.

Von den genannten politischen Rechten waren bislang Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit von einiger Bedeutung: Festhalten lässt sich, dass Handlungen politischer Organisationen zur Förderung der eigenständigen Identität einer nationalen Minderheit nicht *per se* die nationale Sicherheit gefährden und daher nur verboten werden können, wenn zusätzliche Umstände – wie z.B. Durchsetzung der Ziele durch nicht-demokratische Maßnahmen – hinzukommen. Im übrigen hat der Beratende Ausschuss unterstrichen, dass das Verbot politischer Parteien nationaler Minderheiten mit Art. 7 kaum vereinbar ist.

e) Medienbezogene Rechte

Medienbezogene Rechte, wie insbesondere das Recht auf angemessenen Zugang zu öffentlichen audiovisuellen Medien und das Recht, private audiovisuelle und Printmedien zu gründen und zu unterhalten, sind offenkundig von größter Bedeutung für die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten. In einer Zeit, in der gesellschaftliche Entwicklungen in erheblichem Umfang durch die Medien beeinflusst werden, sind Informationen von und über nationale Minderheiten unabdingbar für das Verständnis dieser eigenständigen Identität unter Angehörigen der Minderheits- wie der Mehrheitsbevölkerung. Da außerdem die meisten nationalen Minderheiten in Europa als eines der wichtigsten Kriterien zur Bestimmung ihrer eigenständigen Identität ihre Sprache haben, sind Medien für das Erlernen und das Überleben solcher Sprachen von essentieller Bedeutung. Diese ganz grundlegende Bedeutung von medienbezogenen Rechten ist denn auch in Art. 9 ausdrücklich anerkannt.

Diese medienbezogenen Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten spielen in der Praxis des Beratenden Ausschusses eine wichtige Rolle; allerdings ging es zumeist um Situationen „ungenügenden“ Zugangs von Angehörigen nationaler Minderheiten zu öffentlich-rechtlichen Radio-

und Fernsehprogrammen sowie Vorwürfe ungleicher finanzieller Förderung für solche Sendungen in privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten.

f) Sprachenrechte

Da sich nationale Minderheiten in Europa zumeist über ihre eigenständige Sprache definieren, sind sprachbezogene Rechte von ganz grundlegender Bedeutung für Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten. In Anerkennung dieses Umstands enthalten Art. 10 und 11 Garantien für solche Sprachenrechte.

Diese umfassen das Recht auf Gebrauch der eigenen Sprache im privaten wie öffentlichen Bereich sowie, in gewissem Umfang, im Verkehr mit Verwaltung und Gerichten; das Recht auf Führung des eigenen Namens in einer Minderheitensprache; und das Recht, Informationen privaten Inhalts und, unter besonderen Voraussetzungen, auch topographische Hinweise in einer Minderheitensprache zu geben.

Zunächst sei betont, dass der Beratende Ausschuss mehrfach unterstrichen hat, dass das Rahmenübereinkommen nicht der Existenz von Staatssprachen entgegensteht. Er hat immer wieder anerkannt, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, Maßnahmen zur Förderung der Staatssprache zu ergreifen, sofern dadurch nicht die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten verletzt werden. Bezüglich mehrerer Staaten kam er zum Schluss, dass es bei der tatsächlichen Umsetzung einschlägiger nationaler Gesetze zur Regelung des Gebrauchs von Minderheitensprachen im Verkehr mit Behörden zu erheblichen Problemen komme. Interessant ist auch, dass er mehrfach unterstrich, dass nationale Gesetze, welche diese Möglichkeit in Gebieten mit einem Anteil von Sprechern der Minderheitensprache von 10% oder 20% erlauben, zu begrüßen seien, während er entsprechende Quoten von 50% als zu hoch erklärte. Betont sei auch, dass der Umstand, dass Angehörige nationaler Minderheiten ausreichende Kenntnisse der Staatssprache haben, nicht entscheidend sei, da die tatsächliche Möglichkeit des Gebrauchs einer Minderheitensprache für deren Überleben notwendig sei.

Bezüglich des Rechts, seinen Namen in der Form der Muttersprache zu führen, kritisierte der Beratende Ausschuss Fälle, in denen Schreibweisen in der Staatssprache aufgezwungen wurden, und begrüßte Gesetzesreformen, welche die Wiederherstellung der ursprünglichen Form von Namen ermöglichen. Hinsichtlich des Rechts, für die Öffentlichkeit sichtbare Schilder privater Art in einer Minderheitensprache anzubringen, wandte sich der Beratende Ausschuss immer wieder gegen sehr restriktive Regelungen, etwa in den baltischen Staaten. Bezüglich topographischer Beschilderungen in Minderheitensprachen begrüßte der Beratende Ausschuss die in mehreren Staaten grundsätzlich eröffneten Möglichkeiten, kritisierte aber die teils unklare Rechtslage. Die Aufstellung zweisprachiger Ortsschilder von einem bestimmten Anteil von Angehörigen von nationalen Minderheiten an der Gesamtbevölkerung einer Gemeinde abhängig zu machen, hielt der Beratende Ausschuss für zulässig, sofern diese Quote 20% nicht überschritt.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass der Beratende Ausschuss zur Zeit an seinem Kommentar zu Sprachenrechten arbeitet; es ist beabsichtigt, diesen bis Mai 2012 fertig zu stellen und dann zu veröffentlichen.

g) Erziehungs- und bildungsbezogene Rechte

Offenkundig ist die Ausgestaltung des Erziehungswesens von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten. Vor allem für solche Minderheiten, die sich in erster Linie sprachlich definieren, ist das Recht auf Erlernen der Muttersprache *conditio sine qua non* für ihr Überleben. Jedoch darf sich eine staatliche Politik,

deren Ziel eben diese Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten ist, nicht darauf beschränken, den Schülern das Erlernen ihrer Muttersprache zu ermöglichen; sie müssen auch mit ihrer Geschichte und Kultur vertraut gemacht werden – ebenso wie mit Sprache, Geschichte und Kultur der Mehrheitsbevölkerung. Schließlich ist gleichermaßen wichtig, die der Mehrheitsbevölkerung angehörenden Personen, vor allem auch Schüler, über Geschichte und Kultur der im jeweiligen Land ansässigen nationalen Minderheiten zu informieren und ihnen, sofern sie dies wünschen, die Möglichkeit zu geben, die entsprechenden Sprachen zu erlernen. Die unbestrittene Bedeutung dieser erziehungs- und bildungsbezogenen Rechte spiegelt sich auch in dem Umstand wider, dass sie in den Art. 12, 13 und 14 ausdrücklich anerkannt werden.

Im Zusammenhang mit seinen Erkenntnissen zu Art. 12 musste sich der Beratende Ausschuss immer wieder mit der wahrlich problematischen Lage von Roma-Kindern beschäftigen. Er stellte nicht nur eine beängstigende Quote von Schulschwänzern fest, sondern musste mehrfach seine tiefe Besorgnis über Praktiken äußern, solche Kinder wegen mangelnder Kenntnisse der Unterrichtssprache in Sonderschulen oder jedenfalls Sonderklassen für geistig behinderte Kinder zu geben. Insofern ist es als sehr positiv zu werten, dass solche Praktiken in den letzten Jahren fast überall in Europa aufgegeben wurden. Ferner beklagte er, dass es in einigen Staaten, ungeachtet entsprechender Bemühungen, immer noch nicht genügend ausreichend qualifizierte Lehrer gebe; auch die Qualität der Schulbücher gab häufig Anlass zur Sorge.

Bezüglich der in Art. 14 garantierten Rechte auf Unterricht der bzw. in der Muttersprache unterstrich der Beratende Ausschuss, dass bei der Fassung von Beschlüssen über die Schließung von Schulen mit Unterricht in einer Minderheitensprache dem Umstand besondere Bedeutung geschenkt werden müsse, dass solche Schulen von ganz entscheidender Bedeutung für die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten seien. Er hob auch hervor, dass Staaten, die eine grundlegende Reform ihres Schulwesens mit dem Ziel planen, den Unterricht in der Staatssprache zu Lasten von Unterricht in Minderheitensprachen zu erhöhen, angemessene Garantien für ausreichenden Unterricht in den letztgenannten Sprachen geben und solche Reformen mit den Betroffenen absprechen sollten. Betont sei schließlich, dass der Beratende Ausschuss deutlich machte, dass er eine wahrhaft bilinguale Erziehung als den besten Weg zur Verwirklichung der sich aus Art. 14 ergebenden Pflichten sieht.

Hinzuweisen ist schließlich auf den Umstand, dass der Beratende Ausschuss am 2. März 2006 seinen Kommentar zu erziehungsbezogenen Rechten annahm.⁹

h) Wirksame Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten

Auch das Recht auf wirksame Teilhabe am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten ist für jede demokratische Gesellschaft unabdingbar. Dies gilt insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten. Es ist daher nur folgerichtig, dass es in Art. 15 garantiert ist. Die große Bedeutung dieses Rechts auf wirksame Teilhabe ergibt sich aus der zutreffenden Einschätzung, dass nur solche nationale Minderheiten, deren Angehörige das Gefühl haben, der Staat, in dem sie leben, sei auch „ihr“ Staat, zu einer vollständigen Integration bereit sein werden, was wiederum erheblich zur Stabilität friedlicher Beziehungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung beiträgt.

Der Beratende Ausschuss merkte an, dass es in einigen Staaten an einer angemessenen Vertretung nationaler Minderheiten in gesetzgebenden Organen, auf lokaler wie regionaler und

⁹ Zugänglich unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/table_EN.asp, letzter Zugriff: 26. März 2012.

zentralstaatlicher Ebene, mangle und forderte die betroffenen Regierungen auf, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Dabei sei insbesondere sicherzustellen, dass Organe mit beratender Funktion auch wirklich nationale Minderheiten in angemessener Weise repräsentieren. Insgesamt unterstrich er die Rolle von Strukturen territorialer Autonomie für die Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität nationaler Minderheiten; hieraus folge insbesondere, dass Änderungen in der Verwaltungsstruktur eines Staates, die nachteilige Auswirkungen für nationale Minderheiten hätten, vermieden werden sollten.

Der Beratende Ausschuss stellte auch fest, dass in einigen Staaten Angehörige nationaler Minderheiten im öffentlichen Dienst deutlich unterrepräsentiert seien und unter ihnen unverhältnismäßig große Arbeitslosigkeit herrsche. Schließlich betonte er, dass durch Prüfungen nachzuweisende Sprachkenntnisse in der Privatwirtschaft nur dort zulässig seien, wo sie zum Schutz eines eindeutigen öffentlichen Interesses notwendig seien. Gleiches gelte für Personen, die sich als Kandidaten an Wahlen beteiligen wollten.

Wiederum äußerte sich der Beratende Ausschuss tief besorgt über die in vielen Staaten immer noch bestehende unzureichende Teilhabe von Roma am öffentlichen Leben. Auch ihre sozio-ökonomische Lage, insbesondere die der Frauen, gebe Anlass zu Sorge. Dabei gehe es vor allem um den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Einrichtungen im Bereich von Bildung und Erziehung sowie Gesundheit und zum Arbeitsleben.

Seine Auffassung zu den verschiedenen Aspekten dieses Rechts auf wirksame Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten hat der Beratende Ausschuss in seinem einschlägigen Kommentar vom 5. Mai 2008 formuliert.¹⁰

i) Ungehinderte grenzüberschreitende Kontakte

Im Hinblick auf die Siedlungsstruktur vieler nationaler Minderheiten sind ungehinderte grenzüberschreitende Kontakte mit Personen, die der gleichen Gruppe angehören, für Wahrung und Entwicklung der eigenständigen Identität solcher nationalen Minderheiten von ganz erheblicher Bedeutung. Dies erklärt auch die Aufnahme dieses Rechts in Art. 17. Ungeachtet mancher Probleme, die mit der Politik einiger Staaten verbunden waren und sind, kann die Unterstützung aus entsprechenden Nachbarstaaten (*kin-states*) zur Verbesserung der Lage nationaler Minderheiten, vor allem auf dem Gebiet der Erziehung, durchaus beitragen.

Schließlich sei erwähnt, dass der Beratende Ausschuss immer wieder gefordert hat, dass bei der Einführung neuer Bestimmungen über die Erteilung von Visa, vor allem als Folge der Ost-Erweiterung der Europäischen Union, die Belange der Angehörigen nationaler Minderheiten auf möglichst ungehinderte grenzüberschreitende Kontakte besonders berücksichtigt werden müssten.

VI. Die Praxis Deutschlands und die Forderungen des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma

Die Praxis Deutschlands kann im allgemeinen als positiv gewertet werden: Deutschland hat seine bisher drei anstehenden Staatenberichte verhältnismäßig pünktlich vorgelegt und mit den Monitoring-Organen gut kooperiert (Unterstützung bei Staatenbesuchen, pünktliche Vorlage der Kommentare zu den Stellungnahmen, Organisation von *follow-up Seminaren*). Besonders hervorzuheben ist, daß die Standpunkte der Vertreter von Minderheiten den Staatenberichten bzw. Kommentaren als offizielle Dokumente beigelegt waren. Dies ist vorbildlich. Der gewichtigste

¹⁰ Zugänglich unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/table_EN.asp, letzter Zugriff: 26. März 2012.

Konfliktpunkt zwischen Beratendem Ausschuss und der Bundesregierung besteht darin, dass diese darauf beharrt, dass das Rahmenübereinkommen nur auf die von Deutschland für die Zwecke dieses Vertrages (bisher) anerkannten Minderheiten (Dänen, Friesen, Sorben sowie deutsche Sinti und Roma) Anwendung findet, während jener der Meinung ist, die Formulierung von Art. 6 („everyone“ und nicht „persons belonging to a national minority“) erlaube die Anwendung dieser Bestimmung auch auf andere Gruppen (z.B. Migranten und Asylbewerber, ggf. auch Roma aus Südosteuropa).

In allen drei Stellungnahmen zu Deutschland (1. März 2002, 1. März 2006 und 27. Mai 2010) finden sich spezifische Kritikpunkte zur Lage von Sinti und Roma. Im ersten Bericht betraf dies z.B. die seinerzeit noch nicht völlig eingestellte Praxis einiger Strafverfolgungsbehörden, (tatverdächtige) Personen bestimmten ethnischen Gruppen zuzuordnen (bekannt unter dem Begriff „Landfahrerkerktei“); die ablehnende Haltung von Teilen der Bevölkerung gegenüber Sinti und Roma; teils diskriminierende Berichterstattung in den Medien und Probleme beim Zugang zum Schulwesen. Diese Punkte wurden in der zweiten Stellungnahme im wesentlichen wiederholt; hinzukam die Forderung nach der Erarbeitung einer Strategie zur Verbesserung der Lage von Sinti und Roma, nicht zuletzt durch erhöhte Beteiligung in Entscheidungsfindungsprozessen zu Fragen, die für sie von besonderer Bedeutung sind, sowie durch Verstärkung der Anstrengungen zur Förderung und Erhaltung der eigenständigen Identität von Sinti und Roma, einschließlich der Vermittlung von Kenntnissen über ihre Geschichte und Kultur in der deutschen Öffentlichkeit. In der dritten Stellungnahme vom 27.05.2010 wird Deutschland u.a. aufgefordert:

„Maßnahmen [zu] ergreifen, welche die Teilhabe der Roma und Sinti am öffentlichen Leben unter Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt innerhalb dieser Gruppen deutlich erhöhen; Projekte und Initiativen [zu] fördern und [zu] unterstützen, die ihre Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben verbessern; und umgehend entschieden [zu] handeln, um die ungerechtfertigte Unterbringung von Schülern der Roma und Sinti in Sonderschulen zu beenden.“

Diese Forderung findet sich wortgleich in der Resolution des Ministerkomitees vom 15.06.2011.

Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen, wie sie vom Zentralrat Deutscher Sinti und Roma erhoben werden, durchaus im Einklang mit den Empfehlungen des Beratenden Ausschusses und des Ministerkomitees. Hierzu zählen etwa die Forderungen

- nach effektiver Mitwirkung von Vertretern von Sinti und Roma in für ihre Anliegen relevanten staatlichen und gesellschaftlichen Gremien, wie z.B. Rundfunkräten und Landesmedienanstalten oder in Planungskommissionen auf Ebene von Gemeinden oder Ländern;
- nach einer grundlegenden Verbesserung der sozialrechtlichen Lage der Überlebenden des Holocaust oder der staatlichen Förderung der Erhaltung der Gräber von Opfer der NS-Zeit, da diese Gräber einen wichtigen Aspekt der kulturellen Identität der Sinti und Roma im Sinne von Art. 5 des Rahmenübereinkommens darstellen;
- nach Verbesserungen der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung im Bereich der Anti-Diskriminierung, einschließlich der seit langem geforderten Ergänzung der von Art. 5 der Landesverfassung von Schleswig-Holstein erfassten Gruppen um die Sinti und Roma;

und schließlich

- nach Intensivierung der Maßnahmen im Bildungsbereich mit dem Ziel einer besseren Ausbildung junger Sinti und Roma einerseits und einer umfassenderen Kenntnis von Geschichte und Kultur von Sinti und Roma in der gesamten Öffentlichkeit andererseits.

Mit der Erfüllung dieser Forderungen würde Deutschland zugleich seinen rechtlichen Verpflichtungen aus seiner Mitgliedschaft im Rahmenübereinkommen genügen. Da zumindest die Erfüllung der ersten drei Forderungen keine grösseren finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte bedingen würde, ist in der Tat zu hoffen, dass die entsprechenden Schritte möglichst umgehend unternommen werden. Dabei ist – was offenkundig auch und umso mehr für die Erfüllung der vierten Forderung gilt – unbedingt darauf zu achten, dass alle einschlägigen Massnahmen in ausreichender Abstimmung mit den Vertretern von Sinti und Roma erfolgen: Dies erhöht nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass solche Massnahmen erfolgreich sein werden, sondern entspricht auch der Verpflichtung Deutschlands aus Art. 15 des Rahmenübereinkommens.