

Gerhard Hafner • Karl Hren • Heinrich Neisser • Martin Pandel • Jürgen Pirker
Günther Rautz • Kathrin Sainer-Hämmerle • Martha Stocker • Daniel Wutti



Volksgruppenrecht und Volksgruppenpolitik in Bewegung

Razvoj pravic narodnih skupnosti in manjšinska politika v pretresu



Mohorjeva
Hermagoras
Politikno izobraževanje
Inovativna izobrazba

eurac
research

= Bundeskanzleramt

= Bundesministerium
Europäische und internationale
Angelegenheiten

REGIUNE AUTONOME
TRINITNO AVTONOME
REGIONE REGIONI
TRENINO SORIBOL
Amt für europäische Integration
und humanitäre Hilfe

DER MINDERHEITENSCHUTZ IM RAHMEN DES EUROPARATS

Gerhard Jandl und Anna Wolf

1. Der Europarat¹

Gegründet wurde der Europarat (EUR) 1949, „um einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu schützen und zu fördern und um ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen“ (Art. 1 Satzung). Im Lichte der Erfahrungen des Weltkriegs sollte „une organisation fondée sur des valeurs spirituelles et morales“² ins Leben gerufen werden, welche die alten Feindschaften überwindet und zu einem in Frieden und Kooperation vereinten Europa führt. Der Eur ist damit älter als alle Vorläufer-Organisationen der EU.

Als Sitz wählte man bewusst das symbolträchtige Straßburg, das im Lauf der letzten 350 Jahre fünfmal zwischen Deutschland und Frankreich wechseln musste. Keine andere Stadt hätte die den ganzen Kontinent jahrhundertlang

¹ Für Näheres zum Europarat siehe (ausführlich) zB Klaus Brummer, Der Europarat. Eine Einführung (VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2008); oder Birte Wassenberg, Histoire du Conseil de l'Europe (Peter Lang Bruxelles, 2012); oder (kürzer) Gerhard Jandl, Zu besonderen Standards verpflichtet – Europarat: die treibende Kraft bei der Verrechtlichung internationaler Beziehungen: Academia (Regensburg), Nr. 2/2020, 40-42; oder Gerhard Jandl, Der Europarat und Österreich, in: Thomas Walter Köhler und Christian Mertens (Hg.): Demokratie braucht Meinungen – Andreas Khol zum 80. Geburtstag (PROVERBIS WIEN, 2021), 18-38; oder Gerhard Jandl, In Verantwortung der Menschenrechte: Geschichte und Gegenwart des Europarats, in: Meinrad Handstanger et al. (Hg.): Law and Politics – Festschrift für Joseph Marko (Nomos Baden-Baden, 2022), 817-850.

² Peter Leuprecht, Le Conseil de l'Europe – 70 ans... et après ? : Annuaire français des relations internationales, volume XXI (2020), 759.

in Mitleidenschaft ziehende „Erdfreundschaft“ zwischen diesen beiden Staaten und deren Überwindung besser symbolisieren können.

Österreich trat 1956 bei. Ab den 60ern umfasste der EUR im Wesentlichen die demokratischen Staaten des freien Europas. Weder die kommunistischen Osteuropas noch die Militärdiktaturen im Westen waren dabei.³ Heute vereinigt er alle Staaten des Kontinents, jedoch mit den folgenden Ausnahmen: Weißrussland (formal wegen der dortigen Todesstrafe, realiter kommt eine Mitgliedschaft wegen der unzureichenden Demokratietlage nicht in Betracht, nach der Unterstützung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine schon gar nicht), Kosovo (wegen der Anerkennungsproblematik⁴) und Vatikan (jedoch hat der Heilige Stuhl Beobachterstatus). Russland ist am Tag nach seinem Überfall auf die Ukraine vom Europarat suspendiert und per 16. März 2022 ausgeschlossen worden.

Die allgemeine politische Einigung Europas, Hauptziel des Europarats bei seiner Gründung, wird mittlerweile in erster Linie im Rahmen der EU betrieben. Aufgrund dieses Umstandes sowie des Beitritts der osteuropäischen Staaten inklusive (des mittlerweile ausgeschlossenen) Russlands nach dem Fall des Eisernen Vorhangs konzentriert sich der EUR nunmehr auf drei Bereiche, die sein „Kerngeschäft“ seine „Werttrias“ bilden: Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit.⁵

Über dieses Kerngeschäft hinaus ist der EUR gleichwohl durch verschiedene Organe, Expertengruppen, Ausschüsse, etc. in vielen weiteren Bereichen seines „potentially almost unlimited remit“⁶ tätig, von dem lediglich die Verteidigung explizit ausgeschlossen ist. Die kulturelle und universitäre Kooperation, die Terrorbekämpfung, die Unterbindung von Cyber-Kriminalität, die Verhinderung von Kinder- und Sklavenarbeit, das Vortreiben der Gleichberechtigung von Frauen, das Verhindern der Diskriminierung von LGBTI-Personen, die Durchsetzung der Kinderrechte, die Förderung von Minderheitensprachen, der Umweltschutz, die Stärkung der Zivilgesellschaft

³ Griechenland wurde 1949 Mitglied und trat 1969 aus, um der wegen der Militärdiktatur bereits eingeleiteten Ausschlussprozedur zuvorzukommen. Nach deren Ende wurde es 1974 wieder Mitglied. Näheres bei Brummer (2008), 82ff; Portugal trat 1976 und Spanien 1977 bei.

⁴ Wobei im Mai 2022 ein Beitrittsantrag gestellt wurde, dessen Behandlung wohl Jahre dauern wird.

⁵ Siehe Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005), Pkt. 1. Der Ausdruck „Werttrias“ ist von Brummer, Fn. 1, 17, entlehnt.

⁶ Jörg Polakiewicz, Council of Europe (COE), Eintrag in der Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPPEIL) (2019).

und der NGOs, die Verbesserung der lokalen Selbstverwaltung, Sport- und Filmförderung, Medikamentensicherheit, Journalistenschutz, etc. seien hier beispielhaft genannt. Aber alle diese Tätigkeiten haben im Dienste des Kerngeschäfts zu stehen.

Der EUR hat im Laufe seiner Geschichte über 220 Konventionen zu den verschiedensten Sachthemen ausgearbeitet, womit er zum Motor der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen wurde. Viele dieser Konventionen haben beratende Expertengruppen oder kontrollierende Überwachungsmechanismen eingesetzt.

Das wichtigste und bekannteste der Europaratsabkommen, geradezu das „Wahrzeichen des Europarats“⁷, ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950, das bedeutendste Grundrechtsinstrument auf europäischem Boden. Mit der EMRK wurde auch der Europäische Menschenrechtsgeschichtshof (EGMR) ins Leben gerufen. Eine Europaratsmitgliedschaft ohne gleichzeitigen Beitritt zur EMRK samt Unterwerfung unter die Jurisdiktion des EGMR ist nicht möglich. In Österreich steht die EMRK im Verfassungsrang.⁸

Jedermann kann sich nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges an den EGMR wenden, wenn er/sie sich durch staatliches Handeln in den von der EMRK und ihren Zusatzprotokollen garantierten Grund- und Freiheitsrechten verletzt erachtet. Die Urteile des EGMR sind verpflichtend und müssen umgesetzt werden, worüber das Ministerkomitee wacht. Die Judikatur des EGMR hat die mittlerweile über 70 Jahre alten Normen immer wieder auf neue Problemstellungen angewendet und so den aktuellen Verhältnissen angepasst. Er bekennt sich ausdrücklich zu einem „dynamic and evolutive approach“ in der Auslegung der EMRK als „living instrument“.⁹

Auch wenn der EGMR die vielleicht bekannteste Institution ist, das die Gesamtorganisation leitende und entscheidungsbefugte Organ ist das Ministerkomitee, das der Satzung nach aus den Außenministern der Mitgliedsländer

⁷ Brummer, Fn. 1, 169.

⁸ Zur EMRK siehe ausführlich Christoph Grabenwarter und Katharina Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁶ (C.H. Beck München, 2016); bzw. Kürzer zB Gabriele Kuscko-Stadlmayer, Das Rechtsschutzsystem der EMRK – Reformstand und aktuelle Entwicklungen: JBl 12/2015, 746-755; oder Sabrina Witmann-Puri, 70 years of the European Convention on Human Rights: Livet de l'Amicale du Conseil de l'Europe éd. 2020 (Strasbourg), 12-21.

⁹ Erstmalig im Tyrer-Urteil von 1978 (Tyrer v. UK, Appl. No. 5856/72, Urteil vom 25.4.1978), vgl. Kuscko-Stadlmayer, Fn. 8, 752; siehe auch Goodwin-Urteil von 2002 (Goodwin v. UK, Appl. No. 28957/95, Urteil vom 11.7.2002, § 74); vgl. zB Jukka Viljanen, The Role of the European Court of Human Rights as a Developer of International Human Rights Law, in Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrigue Furró Cerdal nº 62/63 (2008), 249-265.

besteht, in der Praxis aber auf der Ebene der Ständigen Vertreter (Botschafter) als „Ministerdelegierte“ zusammentritt. Das zweite statistische Organ, die Parlamentarische Versammlung, die mit Abgeordneten aus den nationalen Legislativen besetzt wird und vier Mal im Jahr zusammentritt, stellt als Beratungsgremium ein „quasi-parlamentarisches Organ“¹⁰ dar. Ihre Empfehlungen sind zwar nicht rechtsverbindlich, entfalten aber politische Wirkung und entwickeln sich u. U. zu soft law.

II. Der Minderheitenschutz im Rahmen des Europarats

In Anbetracht des „Kerngeschäfts“ des EuR fällt der Minderheitenschutz aus mehrerlei Gründen zweifellos in seinen Tätigkeitsbereich. Auf Grundlage seiner „Wertetrias“ obliegt es dem EuR selbstverständlich auch, im Rahmen seiner Rechtsinstrumente die sprachliche, kulturelle oder religiöse Vielfalt seiner Bürger/innen zu schützen. Der vorherrschende Leitgedanke dabei ist, dass der Minderheitenschutz einen integralen Teilbereich des internationalen Menschenrechtsschutzes darstellt.¹¹ Der Schutz der Rechte des Einzelnen schließt auch den Schutz der Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, mit ein, etwa Sprachenrechte. Zweitens kann der Grad an Schutz, der einer Minderheit in einer Rechtsordnung zugesprochen wird, gleichsam als Maßstab zur Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit und der Qualität eines demokratischen Systems dienen. Drittens zog man aus den Geschehnissen des 20. Jahrhunderts den Schluss, dass gerade der Schutz von sprachlich, kulturell oder religiös diversen Gruppen grundlegend für die Bewahrung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa ist.¹² Trotz dieser augenscheinlichen Kompetenz des EuR im Minderheitenschutz seit Anbeginn, sind seine bedeutsamsten Errungenschaften hierzu erst jüngeren Datums. Erst im Lichte des Aufflammens tiefer ethnischer Konflikte in den 1990er Jahren, insbesondere im Zerfallskrieg Jugoslawiens, hat man sich in Straßburg eingehend mit dem Thema befasst.¹³

1. (Nicht-)Verankerung in der EMRK

Ein erster Blick in die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) genügt, um das schwierige Verhältnis zwischen dem Straßburger Menschenrechtssystem und dem Minderheitenschutz zu erkennen: Es findet sich in der EMRK kein Artikel, der sich eigens dem Minderheitenschutz widmet. Wie aus den vorbereitenden Arbeiten zur Konvention hervorgeht, gab es einen Vorschlag eines dänischen Abgeordneten M. Lannung, zur Verankerung einer Minderheitenschutz Klausel, welche jedoch schließlich nicht Eingang fand.¹⁴ In der Folge war es die Parlamentarische Versammlung (PV), die das Ministerkomitee (MK) bereits ab Ende der 1950er Jahre mittels Resolutionen und Empfehlungen mehrfach dazu aufrief, den Minderheitenschutz eigens im Rechtssystem des EuRs zu verankern, etwa durch Einfügung eines entsprechenden Artikels in das 2. Zusatzprotokoll (ZP), was jedoch ohne Erfolg blieb.¹⁵

Der zentrale Artikel der Konvention, auf den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bis heute im Zusammenhang mit Minderheitenfragen immer wieder zurückgreift, ist Art. 14 EMRK. Das darin enthaltene Diskriminierungsverbot erwähnt ausdrücklich die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit unter den exemplarisch aufgelisteten Fällen einer ungerichteten Ungleichbehandlung. Allerdings greift der Artikel nur in Bezug auf die Verletzung eines anderen EMRK-Rechtes.¹⁶ Einige Neuerungen brachte das im Jahr 2000 verfasste ZP Nr. 12, welches ein nicht-akzessorisches Diskriminierungsverbot beinhaltet, und somit im Gegensatz zu Art. 14 EMRK unabhängig von der Verletzung eines weiteren Rechtes der Konvention eingeklagt werden kann.¹⁷ Hiermit erweitert sich der Bereich, in dem der Gerichtshof eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes feststellen kann, wie er etwa 2009 im Beispiel Sejdici und Finci gegen Bosnien-Herzegowina demonstrier-

¹⁴ Julie Ringelheim, *Diversité culturelle et droits de l'homme: l'émergence de la problématique des minorités dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme* (European University Institute, 2005), 20.

¹⁵ David J. Galbreath und Joanne McEvoy, *How Epistemic Communities Drive International Regimes: The Case of Minority Rights in Europe*, 35/2 *Journal of European Integration* (2013), 177; Kleinsorge Fn 11, 85. Zu nennen sind u.a. Resolution Nr. 136 (1957), Empfehlung Nr. 213 (1959), Empfehlung Nr. 285 (1961). Letztere forderte etwa: "Persons belonging to a national minority shall not be denied the right, in community with the other members of their group and as far as compatible with public order, to enjoy their own culture, to use their own language, to establish their own schools and receive teaching in the language of their choice or to profess and practice their own religion."

¹⁶ Andreas von Arnault, *Minderheitenschutz im Recht der Europäischen Union*, 42/1 *Archiv des Völkerrechts* (2004), 121.

¹⁷ Ebd. 118.

¹⁰ Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, (Carl Heymann Köln, 1984), RZ 1209.

¹¹ Tanja E.J. Kleinsorge, *Council of Europe (CoE)* (Wolters Kluwer, 2019), 193. Vgl. auch FCNM, Art. 1.

¹² Ebd. 193.

¹³ Ebd. 193.

te.¹⁸ Nachdem das Protokoll von zehn Staaten ratifiziert wurde, konnte es in Kraft treten, jedoch haben es bis heute nur 20 der 47 Mitgliedsstaaten ratifiziert. Bis dato fehlt sogar von einigen EU-Ländern (Frankreich, Dänemark, Polen, Bulgarien, Litauen, Schweden) noch die Unterzeichnung. Jedenfalls geht aus den drei Fällen, die der EGMR bis 2016 unter Anwendung des 12. ZP entschieden hat, hervor, dass der dort enthaltene Begriff der Diskriminierung mit jenem in Art. 14 gleichzusetzen ist und sich einzig durch sein breiteres Anwendungsfeld unterscheidet.¹⁹

2. Der EGMR als Hüter der Minderheitenrechte?

Nichtsdestotrotz gelang es dem Gerichtshof in Straßburg, im Rahmen seiner dynamischen Auslegung der Konvention eine Reihe von interessanten Urteilen zu fällen, die sehr wohl Minderheitenrechte betreffen. Die Stärke der Konvention liegt nämlich darin, dass laut Art. 34 EMRK jedem Einzelnen das Recht zuerkannt wird, Individualbeschwerden gegen Staaten vorzubringen. Die Individualbeschwerde ermöglicht auch Minderheitengruppen, nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe, die Verletzung der in der Konvention verankerten Rechte durch einen Staat – wenn auch nur auf individuellem Wege, und nicht im Kollektiv – vor dem EGMR geltend zu machen. Dass die in der Konvention verankerten Rechte in erster Linie jedem einzelnen zuerkannt werden und nicht lediglich zur Verfolgung der nationalen Interessen der jeweiligen Vertragsstaaten dienen, wurde 1961 von der damals noch bestehenden Europäischen Kommission für Menschenrechte in einer für das weitere Fallrecht richtungweisenden Entscheidung, dem sogenannten Pfunderer-Fall (Österreich gegen Italien), festgestellt:

«[...] les obligations souscrites par les Etats Contractants dans la Convention ont essentiellement un caractère objectif, du fait qu'elles visent à protéger les droits fondamentaux des particuliers contre les empiètements des Etats Contractants plutôt qu'à créer des droits subjectifs et réciproques entre ces derniers;»²⁰

¹⁸ EGMR, Appl. Nos. 27996/06 und 34836/06, Sejdic und Finci v. Bosnien-Herzegowina, Urteil vom 22. Dezember 2009.

¹⁹ Jens Meyer-Ladewig, Stefan Harrendorf und Stefan König, Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte Art. 1, in: Jens Meyer-Ladewig, Martin Nettesheim und Stefan von Raumer (Hg.), Handkommentar EMRK (Nomos Baden-Baden, 2017), Pt. 1-5.

²⁰ Europäische Kommission für Menschenrechte, Appl. No. 7886/60 (Österreich v. Italien), Entscheidung vom 11. Januar 1961, I. Sur la compétence *ratione temporis*.

Im Gegensatz zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen untersteht die Konvention somit nicht der Gegenseitigkeitsklausel *stricto sensu*.²¹ In Anlehnung an die Präambel sowie Art. 1 und 14 EMRK ist die Konvention also zuallererst im Sinne der einzelnen Rechtsträger, nämlich ausnahmslos aller Personen innerhalb der Jurisdiktion eines Mitgliedsstaates, auszulegen. Wieder aus minderheitenrechtlicher Sicht bedeutet das, dass im konkreten Fall ein Staat auch die Verletzung der Rechte eines Nicht-Staatsbürgers einklagen kann bzw. dass ein kin state (oder eine Schutzmacht) sehr wohl zum Schutze der ihm verbundenen Personen (etwa Angehörige einer Minderheit im Nachbarstaat) gegen einen anderen Staat in Straßburg Beschwerde erheben kann.²²

In seiner Rechtsprechung griff der EGMR in der Folge auch auf andere Artikel der Konvention zurück, wie etwa Art. 8, Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, sowie Art. 2 des 1. ZP, Recht auf Bildung. So stellte er im sog. Belgischen Sprachenfall, dem ersten Fall, im Zuge dessen er sich mit der Minderheitenproblematik auseinandersetzen hatte, fest, dass eine Ungleichbehandlung aufgrund der Sprache vorliegt, wenn das Unterrichtsangebot in einer mehrsprachigen Region auf eine einzige Sprache beschränkt wird – auch wenn er diese Ungleichbehandlung im konkreten Fall für gerechtfertigt befand.²³

Aus einer weiteren Reihe von Verfahren kann man herauslesen, dass der Gerichtshof ein „Recht auf kulturelle Identität“ anerkannt hat, wie etwa im Fall Chapman gegen Vereinigtes Königreich,²⁴ in dem er anerkennt, dass das Recht

²¹ Pieter van Dijk und Godofridus J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Kluwer Law International 1998), 40f.

²² Anna Wolf, *Minderheitenschutz in der EMRK und in der EU – Ein Vergleich anhand ausgewählter Beispiele* (Seminararbeit Universität Innsbruck, 2020), 9.

²³ EGMR, Appl. No. 1474/62, „Belgischer Sprachenfall“, Urteil vom 23. Juli 1968. Da Art. 14 EMRK eine Ungleichbehandlung nur dann verbietet, wenn sie jeglicher sachlichen Grundlage entbehrt, sah der EGMR im konkreten Fall jene sachliche Grundlage als gegeben, mit Verweis auf die geringe numerische Vertretung der betreffenden Sprachgruppe in der Region, den historischen, sozialen und politischen Kontext des Landes, sowie die finanzielle Untragbarkeit für den Staat, in mehrheitlich einsprachigen Gebieten den Unterricht in verschiedenen Sprachen anzubieten.

²⁴ EGMR, Appl. No. 27238/95, Chapman v. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 18. Januar 2001, insbesondere § 93: « (...) l'on peut dire qu'un consensus international se fait jour au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (...), non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble (...) »

auf Achtung des Privat- und Familienlebens auch das Recht einer Minderheit auf Bewahrung ihrer Identität miteinschließt, sowie das Recht ihrer Mitglieder, ein Privatleben im Einklang mit ihren Traditionen zu führen.²⁵ Des Weiteren schließt es das Recht jedes Einzelnen mit ein, frei seine eigene kulturelle Identität und ethnische Zugehörigkeit zu wählen, und diese Wahl von Seiten des Staates anerkannt zu sehen, sofern sie auf objektiven Begründungen basiert.²⁶ Wiederholt hat sich der EGMR im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit ex Art. 11 EMRK zu Minderheitenfragen geäußert, wie etwa im Fall *Sidiropoulos* u.a. gegen Griechenland; dabei stellte er fest, dass die Bewahrung einer kulturellen Minderheit als Vereinszweck in keiner Weise eine Bedrohung für die demokratische Gesellschaft darstellt.²⁷

In Anbetracht der gesamten Beschwerdenlast, die der Gerichtshof zu bewältigen hat, bleiben diese Fallbeispiele zum Minderheitenschutz jedoch lediglich Einzelentscheidungen. Zudem hat der Gerichtshof sich in anderen Fällen in Bezug auf Minderheiten bisweilen sehr zurückhaltend verhalten.²⁸ Insgesamt ist der EGMR auf Basis der Konvention nicht in der Lage, die besondere Situation der Minderheiten hinreichend zu berücksichtigen, da eine reine Gleichbehandlung aller Personen für den vollumfänglichen Schutz der Anliegen von Minderheiten nicht genügt.²⁹

Betrachtet man die Minderheitenrechte durch die Brille des Gleichheitsgrundsatzes, so handelt es sich hierbei in der Regel um positiv diskriminierende Normen, wodurch bestimmte Gruppen in der Gesellschaft (zB Sprachgruppen) besondere Rechte zuerkannt werden. Der zugrundeliegende sogenannte materielle oder substantielle Gleichheitsgrundsatz hat bis heute in der Straßburger Rechtsprechung keine Verankerung gefunden oder nur ansatzweise: Der EGMR ermöglicht den Staaten lediglich, im Falle objektiver und vernünftiger Begründung solche ausgleichenden Maßnahmen zu treffen, schreibt diese jedoch nicht verpflichtend vor.³⁰ Eine Weiterentwicklung der Straßburger Ju-

dikatur in Richtung einer Integration des materiellen Gleichheitsgrundsatzes wäre aus minderheitenrechtlicher Perspektive jedenfalls wünschenswert.

3. Die Konventionen der 1990er Jahre und ihre Überwachungsmechanismen

Wie eingangs erwähnt, kam die Frage des Minderheitenschutzes in den 1990er Jahren verstärkt ins Visier des EuR, nicht zuletzt auf Grund österreichischer und städtischer Aktivitäten. So legte Wien 1991 dem MK den Entwurf eines ZP zur EMRK zum Schutz ethnischer Minderheiten vor, der den Begriff der Volksgruppe definierte und vor dem EGMR geltend zu machende individuelle Rechte der Volksgruppenangehörigen wie auch kollektive Rechte der Volksgruppen vorsah.³¹ Im Jahr darauf folgte der hauptsächlich von städtischen Experten ausgearbeitete und von der föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen indorsierte „Bozner Entwurf“, der ebenso ein EMRK-ZP bzw. alternativ eine eigenständige Konvention mit eigenem Monitoring-Mechanismus vorschlug.³² Basierend u.a. auf diesen Arbeiten erging 1993 erneut eine Empfehlung der PV, ein eigenes Zusatzprotokoll zu verfassen.³³ Der Entwurf enthielt eine an den österreichischen Vorschlag angelehnte eigene Definition des Minderheitenbegriffs und sah in Art. 3 beispielsweise das Recht der Minderheiten vor, ihre Identität frei zum Ausdruck zu bringen und weiterzuentwickeln „frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden“.³⁴

Obwohl das MK im selben Jahr auf dem Europaratstreffen in Wien beschloss, zur Verankerung der Minderheitenschutzes normativ tätig zu werden, wurde der Empfehlung nicht Folge geleistet, was die PV zu deutlicher Kritik veranlasste.³⁵ Nichtsdestotrotz wurden die Grundsätze der Empfehlung später in die Kriterien zur Prüfung der Beitrittskandidaten zum EuR aufgenommen.³⁶

²⁵ Itallie (Diplomarbeit Universität Innsbruck, 2021), 124-127.

³¹ Abgedruckt und erläutert in: Hannes Treter (Hg.), Internationales und Europäisches Volksgruppenrecht, Band 8 (Hernagras/Mohorjeva Klagenfurt, 1995), 28-29 und 71-75. Die Autoren danken Frau Prof. Emma Lantschner für die Unterstützung in diesem Zusammenhang.

³² Siehe Christoph Pan, Der „Bozner Konventionentwurf“ für die Grundrechte europäischer Volksgruppen, EIM 11/1-2 (Verlag Österreich Wien, 2018), 103-138.

³³ PV-Empfehlung Nr. 1201, 1. Februar 1993.

³⁴ Ebd.

³⁵ Kleinsorge, Fr 11, 193.

³⁶ Peter Hilpold, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, 42/1 Archiv des Völkerrechts (2004), 89.

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, janvier 2011, 8, verfügbar unter https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_cultural_rights_FRA.pdf.

²⁷ EGMR, Appl. No. 27138/04, *Ciubotaru v. Moldawien*, Urteil vom 27. April 2010.

²⁸ EGMR, Appl. No. 57/1997/841/1047, *Sidiropoulos* u.a. v. Griechenland, Urteil vom 10. Juli 1998.

²⁹ Vgl. weitere Beispiele bei Wolf, Fr 22, 18. Ausführlicher bei Roberta Medda-Windischer, The European Court of Human Rights and minority rights, 25/3 Journal of European Integration (2003), 249-271.

³⁰ Christoph Pan, *Silvyle Pfeil und Paul Videssot*, National Minorities in Europe, Handbook of European National Minorities (Verlag Österreich Wien, 2018), 12.

³¹ Anna Wolf, *Pluralité linguistique et principe d'égalité. Analyse comparée entre la France et*

Zu bemerken ist auch, dass die Arbeiten eines zeitweise einberufenen „ad hoc“-Komitees (CAHMIN) zur Ausarbeitung eines ZP zur Verankerung „kultureller Rechte“ vom MK im Jahr 1996 bis auf weiteres ausgesetzt wurden.³⁷

Im Jahr 1998 traten schließlich die Europäische Charta der Regional- und Minderheitssprachen (ECRML) und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) mit ihren jeweiligen Überwachungsmechanismen in Kraft. Beide Übereinkommen stellen bis heute die „wesentlichsten Bemühungen zur völkerrechtlichen Absicherung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten auf multilateraler Ebene dar.“³⁸ Während das Rahmenübereinkommen auf den Schutz der Sprecher zugeschnitten ist und als erstes bindendes multilaterales Rechtsinstrument zum Minderheitenschutz überhaupt gilt, widmet sich die Charta dem Schutz der Sprachen, als Teil des kulturellen Erbes Europas.

Die Bedeutung des Rahmenübereinkommens liegt eindeutig im umfassenden Rechtekatalog, welcher Angehörigen von Minderheiten in allen wichtigen Lebensbereichen zuerkannt wird, wie etwa das Recht auf Unterricht der Minderheitensprache und das Recht auf Verwendung der Minderheitensprache im privaten und öffentlichen Leben, in den Medien, bei Eigennamen und Ortsbezeichnungen, sowie im Umgang mit den Behörden, wenn auch nicht uneingeschränkt. Kernstück des Übereinkommens ist das in Artikel 4 enthaltene materielle Gleichheitsprinzip, wonach die Staaten zur Verwirklichung einer vollständigen und tatsächlichen Gleichheit von Personen, die einer Minderheit angehören, aufgerufen sind; die Konvention ermutigt die Staaten hier zum Erlass von positiv-diskriminierende Maßnahmen. Auch beinhaltet das Übereinkommen einen Schutz vor Zwangsassimilation, sowie vor gezielter Veränderung der Bevölkerungsverhältnisse in von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnten Gebieten, und fordert die Staaten auf, alle notwendigen Bedingungen zur Bewahrung und Entwicklung von Minderheitenkulturen, -sprachen und -traditionen und zum Schutz vor Diskriminierung und ethnischen Anfeindungen zu gewährleisten.

Vielfach wurde jedoch als Schwäche des Rahmenübereinkommens kritisiert, dass die Artikel in einer eher vagen Formulierung vor allem Prinzipien und ungenaue Zielvorgaben beinhalten. Experten haben wiederholt darauf hingewiesen, dass der operative Teil des Rahmenübereinkommens die Staaten lediglich mahnt, die Vereinbarkeit ihrer nationalen Gesetzgebung zu über-

prüfen, ohne ihnen inhaltlich klare Verpflichtungen zum Treffen von positiven Maßnahmen aufzuerlegen.³⁹ Zum anderen wird keine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ vorgenommen. Es liegt somit in erster Linie an den Staaten selbst, zu entscheiden, wann sie eine Gruppe von Personen als solche anerkennen. Das Grundgerüst hierfür liefert der beratende Ausschuss (Advisory Committee), dessen Beobachtungen, Gutachten und Berichte als autoritative Interpretation der Konvention angesehen werden.⁴⁰

Die Sprachencharta hingegen definiert die unter ihren Schutzbereich fallenden Regional- und Minderheitensprachen sehr wohl, nämlich als traditionell in einem gewissen Gebiet von einer kleineren Gruppe an Staatsbürgern verwendete Sprachen, unter Ausschluss der Amtssprachen des Staates.⁴¹ Die Definition geriet letztlich immer wieder in Kritik, da sie Migrantensprachen und Dialekte ausdrücklich ausschließt. Was die Kernprinzipien der Charta betrifft, so fordert sie die Staaten auf, die Regional- und Minderheitensprachen als Ausdruck des kulturellen Reichtums anzuerkennen, das geographische Gebiet, in dem sie gesprochen werden, als solches zu bewahren, die Verwendung von Regional- und Minderheitensprachen im öffentlichen und privaten Leben, in schriftlicher und mündlicher Form, zu fördern und den Unterricht und die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Sprachen zu gewährleisten. Hervorzuheben ist, dass die Charta auch nicht-territorialen Sprachen soweit als möglich Schutz gewährt. Abschnitt III der Charta ruft die Staaten schließlich in einer Reihe von Themenbereichen dazu auf, konkrete, positive Maßnahmen zu setzen (u.a. Schule, Rechtswesen, öffentliche Verwaltung, Medien, kulturelle Aktivitäten, Wirtschaft, Soziales und grenzübergreifende Zusammenarbeit).

Wie bereits angedeutet, beinhalten beide Konventionen mehr staatliche Verpflichtungen als effektive Rechte für die betroffenen Personen; hierbei wird den Vertragsparteien ein breites Ermessen zuerkannt und im Falle der Sprachencharta stehen ihnen außerordentlich viele Optionen zur Umsetzung frei.⁴² Die Bedeutung der beiden Konventionen ist im Vergleich zum geschichteten Entwurf eines ZP zur EMRK eindeutig dadurch geschwächt, dass die Einhaltung der darin enthaltenen Schutzbestimmungen nicht der Kontrolle des EGMR unterstellt wird und der Einzelne somit keine direkte Klagemög-

³⁷ Ringelheim, Fn 14, 24.

³⁸ Heinrich Neisser, Der Minderheitenschutz im Spannungsfeld des europäischen Einigungsprozesses, EIM 11/3-4 (Verlag Österreich Wien, 2018), 320.

³⁹ Rainer Hofmann, Tove H. Malloy und Detlev Rein (Hg.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (Brill Nijhoff, 2018), 11.

⁴⁰ Kleinsorge, Fn 11, 196.

⁴¹ Charta, Art. 1.

⁴² Pan, Pfeil und Videssot, Fn 29, 14.

lichkeit hat.⁴³ Dazu kommt, dass die Ratifikation beider Rechtsinstrumente noch in einer Reihe von Mitgliedsstaaten ausständig ist, darunter einige EU-Staaten (Rahmenübereinkommen: Belgien, Frankreich, Luxemburg und Griechenland; Sprachencharta: Belgien, Frankreich, Griechenland, Estland, Irland, Italien, Lettland, Malta, Portugal und Bulgarien). Obwohl beide Konventionen Klauseln enthalten, wonach die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit sowie Tradition eines jeden Staates unhinterfragt bleiben sollen, gelang es offensichtlich nicht, alle Vorbehalte der Staaten aus dem Weg zu räumen. In den letzten zehn Jahren scheint der Ratifikationsprozess vollständig eingeschlagen zu sein, einzig die kürzlich im September 2021 vermeldete Unterzeichnung der Sprachencharta durch Portugal gibt Hoffnung.

Was den Überwachungsmechanismus betrifft, so sehen sowohl das Rahmenübereinkommen als auch die Sprachencharta einen solchen vor, doch läuft dieser in beiden Fällen über das MK, das politische Organ des Eur: Jede Vertragspartei des Rahmenübereinkommens etwa ist dazu verpflichtet, im 5-Jahres-Abstand dem beratenden Ausschuss einen Bericht über die getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung zu unterbreiten, woraufhin dieser ein Gutachten erstellt und das MK dementsprechende Schlussfolgerungen und Empfehlungen erlässt. Darin macht das MK auf Unzulänglichkeiten aufmerksam und fordert die Staaten zum Handeln auf. Ähnlich verläuft auch der Schutzmechanismus der Sprachencharta, ursprünglich im 3-Jahres-Rhythmus, seit kurzem nun auch im 5-Jahres-Zeitraum (siehe folgender Abschnitt). Die jeweiligen Expertenkomitees führen zudem regelmäßige und spezifische Länderbesuche durch, bei denen sie mit den staatlichen Behörden, sowie den Angehörigen der Minderheitengruppen bzw. den Sprechern der Minderheitensprachen in Kontakt treten. Es gibt viele Beispiele, in denen der Überwachungsmechanismus den Dialog zwischen Regierungsvertretern und den nationalen Minderheiten gefördert und bisweilen zur Verabschiedung neuer Gesetze oder Reformen angeregt hat.⁴⁴ Zu erwähnen ist auch, dass die Gutachten des Expertenkomitees immer wieder zentrale Bezugspunkte für andere internationale Einrichtungen darstellen, wie etwa für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE und die Europäische Kommission, insbesondere in den Verhandlungen mit EU-Beitrittskandidaten.⁴⁵

Betrachtet man beide Konventionen in Kombination und ihre Synergien, stellen sie zweifellos einen bedeutenden Fortschritt zur Verankerung des Minder-

heitenschutzes im europäischen Menschenrechtssystem dar.⁴⁶ Ihr Inkrafttreten eröffnete in dieser Hinsicht eine neue Ära. Allein die Tatsache, dass die Umsetzung der beiden Rechtsinstrumente einer Kontrolle durch ein multilaterales Forum wie dem Eur unterzogen wird, stellt im Vergleich zum völligen Fehlen von Monitoring-Prozessen erstmals unter dem Völkerbund freilich eine wichtige Errungenschaft dar.⁴⁷ Zusätzlich zu den spezifischen Minderheitenschutzinstrumenten und der EMRK greifen auch andere Rechtsinstrumente und Mechanismen des Eur immer wieder Minderheitenthemen auf; etwa hat sich der Hohe Kommissar für Menschenrechte in seiner Tätigkeit, z.B. in seinen Länderberichten, wiederholt mit dem Thema auseinandergesetzt.⁴⁸ Nichtsdestotrotz erscheint im Hinblick auf eine effektive Überwachung der Staaten zur Einhaltung der Minderheitenschutzverpflichtungen deren justizielle Einklagbarkeit als unerlässlich. Ein wirklicher Schritt nach vorne wäre demzufolge eine Eingliederung in die EMRK, anhand eines Zusatzprotokolls, oder eine anderweitige Einbeziehung des ECHR in den Überwachungsmechanismus der beiden Konventionen.

4. Reform der Überwachungsmechanismen und neue, gemeinsame Verwaltungseinheit

Um das Monitoring effizienter und zeitgemäßer zu gestalten, beschloss das MK 2018, für die Sprachencharta, und 2019, für das Rahmenübereinkommen, einige Neurungen.⁴⁹ In Bezug auf das Rahmenübereinkommen sollen die Gutachten fortan spätestens vier Monate nach deren Bekanntgabe an die staatlichen Behörden automatisch veröffentlicht werden. Auch kann künftig eigens ein Überwachungsmechanismus in Gang gesetzt werden, sollte ein Staatenbericht für mehr als zwölf Monate (bisher: 24) ausständig sein. Des Weiteren wird ein eigenes Verfahren in Form eines vertraulichen Dialogs

⁴⁶ Pan, Pfeil und Videsott, Fn 29, 13f.

⁴⁷ Ebd., 23f.

⁴⁸ Kleinsorge, Fn 11, 194.

⁴⁹ Bzgl. FCNM: News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Revised monitoring arrangements of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Januar 2020, verfügbar unter https://www.coe.int/en/web/minorities/news/-/asset_publisher/d4ZbHbFMWxCR/content/monitoring-procedure-for-framework-convention-reformed.

Bzgl. ECRM: News about the European Charter for Regional or Minority Languages: Reform enters into force, Juli 2019, verfügbar unter https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/news/-/asset_publisher/19SWMxMY5eZkV/content/reform-enters-into-force.

⁴³ Ringelheim, Fn 14, 23.

⁴⁴ Kleinsorge, Fn 11, 199.

⁴⁵ Kleinsorge, Fn 11, 199.

Der Überwachungsmechanismus der Sprachencharta wurde dahingehend reformiert, dass die Vertragsparteien nun ihre periodischen Berichte zur Umsetzung nicht mehr alle drei, sondern fünf Jahre präsentieren müssen, während sie nach zweieinhalb Jahren über die Umsetzung spezifischer, unmittelbarer Empfehlungen von Seiten des Expertenkomitees informieren müssen. Im Falle von Verspätungen wird das MK dazu ermächtigt, *motu proprio* einen Überwachungsmechanismus einzuleiten. Auch können die Vertragsparteien fortan im Falle von vermeintlichen Fehleinschätzungen in den Gutachten mit dem Expertenkomitee in einen vertraulichen Dialog treten. Dem Expertenkomitee steht es künftig zudem frei, die Gutachten zu den Staatenberichten auch vor der Annahme der entsprechenden Resolution durch das MK zu veröffentlichen. Schließlich hat das MK das Expertenkomitee dazu ermöglicht, vermehrt Schnellreaktionsmechanismen und ad hoc-Missionen durchzuführen.

Zu bemerken ist es außerdem, dass seit 2020 die beiden Sekretariate der Sprachencharta und des Rahmenübereinkommens in einer gemeinsamen Verwaltungseinheit am Eur-Sekretariat vereint sind. Die Division of National Minorities and Minority Languages soll eine bessere Planung und Zusammenarbeit zwischen den beiden Sekretariaten bewirken und zugleich das unabhängige Monitoring und die beiden Expertenkomitees stärken. Zudem wurden die Fristen für die Einreichung der Staatenberichte zur Umsetzung beider Konventionen miteinander abgestimmt. Ebenfalls seit 2020 hat das MK durch das Steuerungskomitee zu Anti-Diskriminierung, Diversität und Inklusion (CDADI) eine intergouvernementale Struktur, die sich auch mit Fragen des Minderheitenschutzes beschäftigt.

5. PV-Bericht und Schwerpunkt der ungarischen Präsidentschaft 2021

Bald 25 Jahre nach Inkrafttreten der beiden zentralen Rechtsinstrumente ist eine Prognose, wie sich der Minderheitenschutz am Eur weiterentwickeln wird, schwierig. Die Einschätzung der PV-Berichterstatterin Elvira Kovács, in ihrem im Frühling 2021 vom Plenum angenommenen Bericht, fällt hier eher ernüchternd aus.⁵⁰ Sie stellt fest, dass gerade in jüngeren Zeiten, in denen Menschenrechtsgagenden generell an Rückhalt zu verlieren drohen, die Auf-

examiniert, Auswertung gegenüber allen als „national“ wahrgenommenen Personen und ethnischen Spannungen und unterstreicht dabei die Wichtigkeit des Minderheitenschutzes für ein friedliches und stabiles Europa. Neuere Herausforderungen wie die Auswirkungen von Migration und der COVID-19-Pandemie auf Minderheiten erfordern ein stärkeres Bekenntnis der Mitgliedsstaaten zu den Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen, sowie der Sprachencharta. Um wirksamer auf Verletzungen von Minderheitenstandards aufmerksam zu machen, schlägt der Bericht die Einführung einer öffentlichen (Online-)Plattform zur Meldung relevanter Vorfälle (ähnlich der bereits bestehenden Plattform für die Sicherheit von Journalisten) vor. Im Kern ermahnt der Bericht die Mitgliedsstaaten, das Rahmenübereinkommen als „living instrument“, im Einklang mit dem gesellschaftlichen Wandel, auszuliegen. Des Weiteren wird dazu angeregt, klare Indikatoren zu erstellen, um die Wirksamkeit der staatlichen Umsetzungsmaßnahmen zu messen, insbesondere wie sie zur sozialen Integration beitragen.

Erneut in den Mittelpunkt gerückt wurde der Minderheitenschutz am Europarat mit der Übernahme des MK-Vorsitzes durch Ungarn im Mai 2021. Ungarn erhob das Thema zur Kernpriorität seiner sechsmonatigen Präsidentschaft. Mit einer Reihe von hochrangigen Konferenzen beabsichtigte man nicht nur, auf die Situation der zahlreichen in anderen Mitgliedsstaaten lebenden ungarischen Minderheiten aufmerksam zu machen, sondern auch daran zu erinnern, dass die Identitäten und Kulturen der verschiedenen nationalen Minderheiten eine Bereicherung für die Gesellschaft Europas darstellen und eines umfassenderen Schutzes bedürfen.⁵¹ Zum Anlass einer hochrangigen Konferenz äußerte sich auch Generalsekretärin Marija Pejčinović Burić zum Thema und bedauerte, dass es im Zuge der Pandemie zu einer Reihe von Verspätungen bei der Annahme der Monitoring-Berichte kam, da diese Länderbesuche und direkten Kontakt zu den Angehörigen der Minderheit erfordern.⁵² Von den reformierten Überwachungsmechanismen erhoffte man sich, dass der Rückstau an Staatenberichten bald abgebaut werden könne; es gäbe bereits positive Entwicklungen in diese Richtung.

Der ungarische Schwerpunkt ist aus verschiedenen Gesichtspunkten zu betrachten. Zum einen ist es zu begrüßen, dass das Thema wieder in den Fo-

⁵⁰ Elvira Kovács (Serbien), Committee on Equality and Non-Discrimination, PV-Bericht, Doc. 15231, Preserving national minorities in Europe, vom 1. März 2021.

⁵¹ Europarat, News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Challenge of ensuring national minority rights taking new forms, tools to address it adapting, Juli 2021, verfügbar unter <https://www.coe.int/en/web/minorities/-/challenge-of-ensuring-national-minority-rights-taking-new-forms-tools-to-address-it-adapting>.

⁵² Ebd.

kus der wichtigsten Menschenrechtinstitution in Europa kam und es somit Hoffnung auf eine dynamische Weiterentwicklung des Minderheitenschutzsystems in Straßburg gab. Zum anderen wurde in den Wortmeldungen ungarischer Vertreter bisweilen nicht davor zurückgeschreckt, mit dem Finger auf andere Mitgliedsstaaten zu zeigen und sie der gezielten Assimilationspolitik zu beschuldigen.⁵³ Es bleibt zu hoffen, dass eine derartige Instrumentalisierung der Minderheitenthematik nicht längerfristig zu einer erneuten Politisierung der Frage führt. Nicht zuletzt ist der größte Erfolg der Rechtsinstrumente des EurR aus den 1990er Jahren gerade die Depolitisierung dieser oft für die zwischenstaatlichen Beziehungen heiklen Frage. Um Minderheiten in Europa auch in Zukunft einen wirksamen Schutz zu bieten, bleiben ein pan-europäisches Commitment Sachlichkeit und ein starkes Bekenntnis zum Multilateralismus unerlässlich. Nur so wird es dem EurR gelingen, eine starke europäische Gesellschaft aufzubauen, in der auch Angehörigen von Minderheiten alle Grundfreiheiten gewährt werden, und dadurch einen „engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern“ im Sinne seiner Satzung zu verwirklichen.⁵⁴ Autor und Autorin danken Katharina Enzesberger, MSc (Österr. Vertretung Straßburg) für die aktualisierende Durchsicht des Textes.

Zusammenfassung

Minderheitenschutz ist integraler Bestandteil des „Kerngeschäfts“ des Europarats, das Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit umfasst. Die EMRK enthält zwar keinen eigenen Artikel zum Minderheitenschutz, doch dient das (seit 2000 nicht mehr akzessorische) Diskriminierungsverbot zur Durchsetzung – zumindest gewisser – Minderheitenrechte, ebenso wie gelegentlich Art. 8 (Recht auf Privat- und Familienleben) bzw. Art. 11 EMRK (Vereins- und Versammlungsfreiheit) oder Art. 2 des 1. ZP (Recht auf Bildung). Vorschläge eines eigenen EMRK-Zusatzprotokolls, darunter österreichische und Südtiroler Entwürfe, wurden nicht verwirklicht. Dafür traten 1998 die Regional- und Minderheitssprachencharta und das Minderheitenschutz-Rahmenübereinkommen, beide mit Überwachungsmechanismen (Berichtspflichten, Monitoring-Besuche, Beurteilung durch das Ministerkomitee, etc.), in Kraft. Letztere wurden 2018/19 reformiert und effizienter gemacht. Die bei-

den Abkommen trugen in vielen Staaten (leider haben nicht alle ratifiziert) zu eindeutigen Verbesserungen der Minderheitensituation bei, wenngleich sie keine einklagbaren Individual- oder Kollektivrechte der Volksgruppenangehörigen enthalten, wie sie ein EMRK-ZP gebracht hätte und – auch aus österreichischer Sicht – wünschenswert wäre.

⁵³ So beispielsweise György Csöti, Director of the Institute for the Protection of Minority Rights, bei der Hochrangigen Konferenz “The role of NGOs and research institutes in promoting Council of Europe norms and standards on national minority rights” in Budapest am 7. September 2021. Die Autorin hat teilgenommen.

⁵⁴ Eur-Satzung Art. 1.