



EUROPA, VIELFALT UND MINDERHEITEN

Prof. Jens Woelk
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Universität Trient

Minderheiten sind überall in Europa zu finden. Es gibt kein Land mit einer homogenen Bevölkerung. Vielfalt ist die Regel – auch im „Nationalstaat“. Die Beziehungen im Innern eines Staates sind jedoch ausschließlich Sache des Staates selbst, auch die Beziehungen zwischen der Bevölkerungsmehrheit und Minderheiten. Das Völkerrecht befasst sich mit den Beziehungen zwischen Staaten und basiert traditionell auf der Achtung der Grenzen und dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten.

Aber Sicherheitsfragen machten es notwendig, sich auch in den Beziehungen zwischen Staaten mit Minderheiten zu befassen. Von einer inneren Angelegenheit wurden sie zu internationalem Interesse und fanden folglich Eingang in internationale Verträge. Im 19. Jahrhundert wurden Verträge über das Verbot der Sklaverei und des Sklavenhandels geschlossen. Die Teilung Polens und seine Annexion durch die Nachbarn sowie die Balkankonferenz in Berlin 1878 sind Beispiele für Verträge mit Regelungen über Gebiete und Bevölkerungen, die durch Grenzverschiebungen zu Minderheiten wurden (in ihnen wurde u.a. die Achtung religiöser Rechte dieser Bevölkerungsgruppen festgelegt).

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden neue „Nationalstaaten“ gegründet. Das Prinzip der Selbstbestimmung, das US-Präsident Woodrow Wilson 1918 (in seiner berühmten 14-Punkte-Erklärung während des Ersten Weltkriegs) verkündete, wurde zur Grundlage für die Pariser Vertragssysteme 1919. Auch der Nationalismus war eine Folge, und es wurde klar, dass es nicht möglich (oder politisch erwünscht) war, überall Selbstbestimmung zu gewähren (z.B. Tschechoslowakei, Königreich Jugoslawien, die Annexion Südtirols durch Italien, ...). Internationale Verträge unter dem Völkerbund, dem Vorgänger der Vereinten Nationen, sollten schutzbedürftigen Bevölkerungen und Gebieten (z.B. der schwedischsprachigen Bevölkerung auf den Åland-Inseln als Teil Finnlands) Sicherheit geben. Doch das auf kollektiven Rechten und Sicherheiten basierende System wurde nicht ausreichend durchgesetzt und konnte Rechtsverletzungen, neue Konflikte und den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs nicht verhindern.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer wichtigen Änderung im Ansatz: Grundlage im Völker- und Verfassungsrecht waren nun nicht Gruppenrechte, sondern

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



die Grundrechte des Einzelnen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948; die Grundrechtskataloge in allen Nachkriegsverfassungen). Grund dafür waren die massiven Rechtsverletzungen durch die totalitären Systeme, vor und während des Krieges, sowie die Shoah. Als Folge des Zweiten Weltkriegs waren 17 Millionen Menschen in Europa Vertriebene oder Flüchtlinge. Doch mit dem Kalten Krieg wurde Europa durch den „Eisernen Vorhang“ geteilt und Grenzen - und Konflikte – „eingefroren“. Dennoch gibt es einige wichtige Minderheitenverträge: über Südtirol zwischen Österreich und Italien (Gruber-De Gasperi-Abkommen, 1946), über Triest zwischen Italien und Jugoslawien (Londoner Memorandum, 1954, mit Vereinigtem Königreich und USA), zwischen Dänemark und Deutschland (Bonn-Kopenhagener Erklärungen, 1955), der Österreichische Staatsvertrag (Wien, 1955) und die Abkommen über Nordirland (Anglo-Irisches Abkommen, 1985, und Karfreitagsabkommen, 1998).

Parallel dazu wurde in Westeuropa die europäische Integration ausgebaut, die auf Zusammenarbeit, geteilter Souveränität und gemeinsamen Verfassungswerten beruht. Damit entstand ein Umfeld, in dem Sicherheit nicht mehr durch Grenzen garantiert wird. Dies wird am besten durch das Schengener Abkommen und durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden, Provinzen und Regionen veranschaulicht. Die Vielfalt zwischen den Mitgliedstaaten (und ihren Bevölkerungen) war nicht länger ein Hindernis, sondern wurde zu einem positiven Wert (wie es das Motto der EU „In Vielfalt geeint“ ausdrückt). Allerdings gibt es aufgrund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ansätze in den einzelnen Mitgliedstaaten (liberal, fördernd oder multinational) keine (spezifische) EU-Gesetzgebung zu Minderheiten.

1989 bedeutete nicht „Das Ende der Geschichte“ (Fukuyama, 1992). Anfang der 1990er Jahre kam es in Mittel- und Südosteuropa zu ethnischen Konflikten oder Spannungen als Folge der Unabhängigkeit und demokratischen Transformation der ehemals sozialistischen Staaten. Nach dem Zerfall Jugoslawiens kam es zu massenhaften „ethnischen Säuberungen“ und Krieg, eine weitere Krise entwickelte sich in den baltischen Republiken, wo die russische Bevölkerung ausgegrenzt und teilweise von der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen wurde. Sicherheit war wieder ein Thema und die Betonung der „einen Nation“ plus Souveränität bei einer Bevölkerung aus unterschiedlichen Gruppen eine gefährliche Kombination. Das Versprechen der EU-Erweiterung war ein Mittel, um die Dominanz der Mehrheiten in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu begrenzen, da die EU die Garantie von Minderheitenrechten zu den politischen Kriterien zählte, die ein Kandidatenstaat erfüllen muss, um seine Reife für einen EU-Beitritt zu zeigen (sogenannte Kopenhagener Kriterien). Die Lage der Minderheiten, die oft in Grenzgebieten leben, wurde so von einer Sicherheitsfrage (für die Nachbarn und die regionale Stabilität) zu

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



einem Beweis für innere Stabilität und nachhaltige demokratische Transformation. Auch sollten (Grenz-)Konflikte vor dem Beitritt beigelegt werden (mit Ausnahme von Zypern, dessen Teilung nicht überwunden wurde, als die Insel - de facto der griechisch kontrollierte Teil - in die EU aufgenommen wurde).

Da die EU selbst über keine umfassende Gesetzgebung zum Thema Minderheitenschutz verfügt, stellte sich aus rechtlicher (und praktischer) Sicht die Frage, welche Standards gelten sollen, um zu beurteilen, ob die Bedingung der EU eingehalten wurde, Garantien für Minderheiten und deren Rechte zu gewährleisten. In den 1990er Jahren entwickelte sich daher ein europäisches System des Minderheitenschutzes durch Zusammenarbeit der drei internationalen Organisationen in Europa, die sich in Umfang, Mitgliedern, Integrationsgrad und in ihrer Fähigkeit unterscheiden, verbindliche Standards und Regeln zu setzen.

Die Europäische Union mit 27 Mitgliedsstaaten ist die am weitesten integrierte Organisation mit einem gemeinsamen Rechtssystem verbindlicher Regeln. Der Europarat mit 47 Mitgliedstaaten stützt sich auf ein System internationaler Verträge im Bereich der Demokratie und der Menschenrechte. Die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) mit 57 Mitgliedstaaten in Europa, Nordamerika und Asien war während des Kalten Krieges ein Forum für den Dialog zwischen NATO und Warschauer Pakt, blieb aber als Organisation für Demokratie- und Sicherheitsfragen erhalten, die hauptsächlich politische Erklärungen verabschiedet („soft“ law, d.h. keine verbindlichen rechtlichen Verpflichtungen).

Tatsächlich basierte die demokratische Transformation Mittel- und Osteuropas in den 1990er Jahren auf gemeinsamen Werten in einem europäischen Rahmen und wurde durch eine Arbeitsteilung zwischen diesen drei internationalen Organisationen Europas ermöglicht. Die Schaffung des Europäischen Systems der Minderheitenrechte ist ein eindrucksvolles Beispiel dafür.

In seinem Zentrum stehen zwei verbindliche Verträge über Minderheiten, die vom Europarat verabschiedet wurden: die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML) und das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM). Beide sind rechtlich bindend, d.h. verpflichtend, aber sie sind im Gegensatz zu den meisten Grundrechten in den Verfassungen nicht unmittelbar anwendbar. Daher hängt es von den Staaten ab, wie sie ihre Verpflichtung zur Umsetzung dieser Verträge innerhalb ihrer Rechtsordnungen und in der Praxis erfüllen.

Um ethnischen Konflikten vorzubeugen oder frühzeitig einzugreifen, wurde der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE (HKNM) geschaffen. Dieser Kommissar beobachtet die Lage und kann bei Spannungen oder Konflikten zwischen

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



Regierungen und Minderheitengruppen vermitteln. Im Laufe der Zeit hat sein kleines Büro von Experten ausgearbeitete, unverbindliche Richtlinien herausgegeben, die die vertraglichen Verpflichtungen der Staaten mit Details ausfüllen und Vorschläge, Optionen und Beispiele für gute Praxis enthalten: die HKNM-Empfehlungen der OSZE. Der Ansatz ist ein anderer: ein "Ideensammlung" statt verbindlicher Standards. Die wichtigsten Expertenempfehlungen behandeln die Bereiche Schule, Sprache und öffentliches Leben (einschließlich Institutionen) als Bereiche mit besonderem Konfliktpotenzial, aber auch mit Chancen für die Integration von Minderheiten in die Gesellschaft.

Dieser Rahmen europäischer Standards und Prinzipien wird von den Staaten umgesetzt. Die ständige Überwachung der Umsetzung schafft Transparenz und ermöglicht einen Dialog über die Art und Weise Umsetzung. Es handelt sich um ein Mehrebenensystem, das viele verschiedene Akteure einbezieht (internationale Organisationen, nationale und subnationale Regierungen, Mehrheits- und Minderheitengruppen, Verbände) und keine einheitlichen Regeln vorschreibt. Dieser Ansatz spiegelt wider, dass die Umsetzung, um nachhaltig zu sein, auf Inklusion und Überzeugung beruhen muss: Ziel ist ein Dialog zwischen Mehrheit und Minderheiten, um letzteren eine Stimme in allen Fragen zu geben, die sie betreffen. Daher müssen allgemeine Standards an die spezifische Situation angepasst werden, indem beispielsweise besondere Gesetze zu Minderheitenrechten verabschiedet werden (ein nationales Gesetz zum Minderheitenschutz oder ein regionales Autonomiestatut, das z.B. konkrete Bestimmungen zur Vertretung von Gruppen und/oder Sprachrechte enthält) und/oder besondere Schutzmaßnahmen in der allgemeinen Gesetzgebung (z.B. kleinere Klassen für den Unterricht in der Minderheitensprache oder Ausnahmen von Sperrklauseln in gewählten Versammlungen).

So entsteht allmählich ein europäisches System, in dem kulturelle Vielfalt als gegenseitige Bereicherung angesehen wird - sowohl zwischen den verschiedenen Staaten als auch innerhalb der Staaten und ihrer unterschiedlichen Bevölkerungen. Ein solches System ist nicht aufgezwungen, sondern auf verschiedenen Ebenen und von verschiedenen Akteuren gemeinsam erarbeitet und daher allgemein akzeptiert. Es besteht aus einem wesentlichen, verbindlichen Kern von Verträgen und aus ergänzenden und nicht verbindlichen Instrumenten, die die Umsetzung der Verpflichtungen durch Leitlinien und detailliertere Möglichkeiten erleichtern sollen. Da die Staaten die Vielfalt respektieren müssen, ermöglicht ein solches System Flexibilität bei der Anpassung an die lokale Situation. Dies ist wichtig, da die Situation von Minderheiten vor Ort sehr unterschiedlich ist, was die Anzahl, die konzentrierte oder verstreute Ansiedlung, das soziale Prestige und/oder die Diskriminierungs- oder

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



Assimilierungserfahrungen in der Vergangenheit und die damit verbundenen Ängste betrifft.

Die Ziele des Minderheitenschutzes sind die (Achtung der) Menschenwürde und der Grundrechte, die Verhinderung von Konflikten (d.h. Sicherheit), die Bewahrung einer besonderen Gruppenidentität und von Vielfalt, aber auch das Zusammenleben in einer inklusiven Gesellschaft. In pluralistischen und demokratischen Gesellschaften sind Konflikte und Kontroversen natürlich und normal. Daher bedarf es inklusiver Verfahren des Dialogs und der Entscheidungsfindung, damit auch diejenigen, die sich strukturell in einer Minderheitenposition befinden, ihre Stimme erheben können.

In einem „in Vielfalt geeinten“ Europa kann es keine „one size fits all“-Lösung geben.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



EUROPÄISCHE CHARTA DER REGIONAL- ODER MINDERHEITENSPRACHEN - ECRML (1992)

<https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/about-the-charter>

Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML) ist ein 1992 vom Europarat verabschiedeter Vertrag zum Schutz und zur Förderung historischer Regional- und Minderheitensprachen in Europa. Sie wurde bisher von 25 Staaten ratifiziert, gilt nur für Sprachen, die traditionell von Bürgern der Mitgliedsstaaten verwendet werden, und soll einen positiven sozialen Status für diese Sprachen schaffen (Sprachen, die von Neueinwanderern aus anderen Staaten verwendet werden, sind ausgeschlossen). Regional- oder Minderheitensprachen unterscheiden sich deutlich von der Mehrheits- oder Amtssprache (und schließen damit bloße lokale Dialekte der Amts- oder Mehrheitssprache aus) und haben entweder eine territoriale Basis (und werden daher traditionell in Regionen oder Gebieten innerhalb des Staates gesprochen) oder werden von sprachlichen Minderheiten innerhalb des Staates als Ganzes verwendet (und schließen damit Sprachen wie Jiddisch und Romani ein).

Die Charta schlägt viele Maßnahmen vor, die Staaten ergreifen können, um historische Regional- und Minderheitensprachen zu schützen und zu fördern. Es gibt zwei Schutzniveaus: Alle Staaten müssen das niedrigere Schutzniveau anwenden (d. h. acht Hauptprinzipien und -ziele, auf die die Staaten ihre Politik und Gesetzgebung stützen müssen). Sie können zusätzlich erklären, dass eine Sprache in den Genuss des höheren Schutzniveaus kommt (eine Liste von Maßnahmen, aus der die Staaten mindestens 35 auswählen müssen). Die Bereiche, in denen spezifische Maßnahmen ergriffen werden müssen, sind: Bildung; Justiz; Verwaltung und öffentliche Dienste; Medien; kulturelle Aktivitäten und Einrichtungen; wirtschaftliches und soziales Leben; grenzüberschreitender Austausch. Die konkrete Umsetzung dieser verbindlichen Verpflichtungen ist den Staaten überlassen. Die Charta enthält keine direkt anwendbaren Rechte für die Sprecher der Sprachen. Deshalb ist die Überwachung der Umsetzung wichtig und wird durch ein Berichtsverfahren durch einen Expertenausschuss gewährleistet.

RAHMENÜBEREINKOMMEN ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN – FCNM (1997)

<https://www.coe.int/en/web/minorities/at-a-glance>

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) ist ein multilateraler Vertrag des Europarates, der 1998 in Kraft trat und bisher von 39 Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde. Da die Situation von Minderheiten von Land zu Land sehr unterschiedlich ist und folglich unterschiedliche Ansätze erfordert, entschieden sich die Verfasser des Übereinkommens für „programmatische“ Bestimmungen, die Prinzipien und Ziele festlegen, an denen sich die Staaten beim Schutz ihrer Minderheiten orientieren sollten. Aus diesem Grund enthält das Übereinkommen weitgehend eine Reihe von Verpflichtungen der Staaten und nicht eine detaillierte Liste von direkt anwendbaren Rechten für Angehörige nationaler Minderheiten. Die Verwirklichung dieser Grundsätze und Ziele muss auf nationaler Ebene erfolgen, vor allem durch die Verabschiedung von Gesetzen und politischen Maßnahmen. Die Staaten können bis zu einem gewissen Grad ihren Ermessensspielraum bei der Gestaltung von Gesetzen und Politiken nutzen, die ihren eigenen Umständen angemessen sind. Aus diesem Grund wird das Übereinkommen als „Rahmenübereinkommen“ bezeichnet.

Zwei der wichtigsten Prinzipien der Konvention sind Artikel 1, nach dem der Schutz nationaler Minderheiten ein integraler Bestandteil des Schutzes der Menschenrechte ist, und Artikel 22, der festlegt, dass die Konvention nicht dazu benutzt werden darf, bestehende Schutzstandards abzusenken. Da die Konvention als Ergänzung zum bestehenden Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte gedacht war, muss sie im Zusammenhang mit anderen Menschenrechtsinstrumenten, wie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), gelesen werden.

Die wichtigsten Grundsätze der FCNM sind, dass Minderheitenangehörigen die freie und individuelle Entscheidung garantiert wird, ob sie als Minderheitenangehörige behandelt werden wollen, oder nicht (Art. 3); Diskriminierung aufgrund von Kriterien, die die Zugehörigkeit zu einer Minderheit bestimmen, ist verboten (Art. 4). Es folgen spezifische Bestimmungen zum Minderheitenschutz (Art. 5 ff.) im Hinblick auf die Teilnahme am kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen (Art. 7 bis 14) und öffentlichen Leben (Art. 15). Die Umsetzung der FCNM erfolgt auf territorialer Basis, in von Minderheiten bewohnten „Gebieten“ (die von den Staaten festgelegt werden). Die Bestimmungen der FCNM enthalten oft vage Formulierungen, z.B. „traditionell oder in erheblicher Zahl ansässig“; „wenn ein solches Ersuchen einem tatsächlichen Bedürfnis entspricht“; „im Rahmen ihrer Rechtsordnung, ...“; „Die Vertragsparteien bemühen sich, soweit wie möglich, ...“. Dies lässt zwar Raum für Flexibilität, die zur Anpassung an konkrete Situationen notwendig ist, kann aber auch die Wirkung der Bestimmungen abschwächen, da die Regierungen bei der Umsetzung möglicherweise nicht weit genug gehen. Deshalb wurde das ursprünglich schwache Überwachungssystem im Laufe der Zeit und in der Praxis durch eine regelmäßige Berichterstattung eines

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



beratenden Expertenausschusses weiterentwickelt, der Transparenz im Dialog zwischen den Staaten und ihren Minderheiten gewährleistet.

DIE WICHTIGSTEN HKNM-EMPFEHLUNGEN DER OSZE:

<https://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>

- Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten (Oktober 1996)
- Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten (Februar 1998)
- Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (September 1999)
- Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen (Juni 2008)
- Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften (November 2012)
- Grazer Empfehlungen für Zugang zum Recht und nationale Minderheiten (November 2017)

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com