

# Parlamentarische **Versammlung**

---

## **Anwendung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen**

**Dok. 12300**

21. Juni 2010

### **Mitteilung**

des Generalsekretärs des Europarats

### **Fünfter Zweijahresbericht des Generalsekretärs an die Parlamentarische Versammlung**

**Dezember 2009**

### **Einleitung**

Gemäß den Bestimmungen von Artikel 16, Absatz 5 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (im Weiteren „die Charta“) ist der Generalsekretär verpflichtet, der Parlamentarischen Versammlung alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung der Charta vorzulegen. Die Charta trat im März 1998 in Kraft. Der erste diesbezügliche Bericht des Generalsekretärs wurde der Parlamentarischen Versammlung im Jahr 2000 (Dok. 8879 vom 18. Oktober 2000), der zweite Bericht 2002 (Dok. 9540 vom 11. September 2002), der dritte 2005 (Dok. 10659 vom 3. September 2005) und der vierte 2007 (Dok. 8879 vom 11. Oktober 2007) vorgelegt. Dieser fünfte Bericht deckt die Jahre 2008 und 2009 ab und befasst sich mit den wichtigsten kritischen Fragen, die sich aus der Arbeit des von der Charta geschaffenen Überwachungsverfahrens ergeben.

### **Überwachung**

Das von der Charta geschaffene Überwachungsverfahren arbeitet weiterhin gut. Bisher hat der Sachverständigenausschuss, trotz Personalmangels in seinem Sekretariat, dreiundfünfzig Prüfberichte angenommen (im Vergleich zu fünfunddreißig Berichten vor zwei Jahren). Zu fünf Staaten – Tschechische Republik, Luxemburg, Montenegro, Serbien und Ukraine – wurde bisher nur der erste Prüfbericht angenommen. In sechs weiteren Fällen, namentlich Armenien, Österreich, Zypern, Dänemark, Slowakei und Spanien, wurde eine weitere Überwachungsrunde abgeschlossen und führte zur Annahmen eines zweiten Prüfberichts. Eine dritte Überwachungsrunde wurde zu acht weiteren Staaten abgeschlossen, namentlich Kroatien, Finnland, Deutschland, den Niederlanden, Slowenien, Schweden, der Schweiz und Großbritannien, und eine vierte zu Ungarn und Norwegen. Die Prüfberichte, die bereits vom Ministerkomitee zur Kenntnis genommen wurden, wurden der Öffentlichkeit im Netz zugänglich gemacht<sup>1</sup> oder vom Charta-Sekretariat in Papierform veröffentlicht. Neben ihrer statutarischen Rolle werden Prüfberichte immer häufiger als Quelle für die Forschung zum Minderheitenschutz benutzt, und die Zahl der Informationsanfragen und Veröffentlichungen weltweit bestätigt diese Entwicklung.

Mit den Ausnahmen von Liechtenstein und Luxemburg wurden den betreffenden Regierungen in allen Fällen, in denen das Ministerkomitee einen Prüfbericht zur Kenntnis genommen hat, anschließend Empfehlungen ausgesprochen. Es ist beachtenswert, dass sich das Ministerkomitee eng an die Vorschläge des Sachverständigenausschusses angelehnt und so erheblich zur Stärkung des Überwachungsverfahrens beigetragen hat.

Es wird erwartet, dass der Sachverständigenausschuss 2010 die erste Überwachungsrunde zu Rumänien und Polen, die zweite zu Luxemburg und Serbien, die dritte zu Dänemark und Spanien und die vierte zu Kroatien, Deutschland, Finnland und zur Schweiz beginnen wird. Eine Änderung der Gliederung für die regelmäßigen Berichte der Vertragsstaaten, die 2009 vom Ministerkomitee verabschiedet wurde, wird die Berichte und deren Prüfung durch den Sachverständigenausschuss straffen. Dies soll auch die Verzögerungen bei der Einreichung einiger regelmäßiger Berichte verringern.

### **Ein Jahrzehnt multilateraler Minderheitenschutz in Europa**

In das Jahr 2008 fiel nicht nur der zehnte Jahrestag des Inkrafttretens der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen am 1. März 1998, sondern auch des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten am 1. Februar desselben Jahres. Beide Übereinkommen stellen besondere Errungenschaften des Europarats dar. Keiner anderen zwischenstaatlichen Organisation ist es trotz mehrerer Anläufe gelungen, vergleichbare Instrumente zu entwickeln. 2008 feierte Europa ein Jahrzehnt multilateraler Minderheitenschutz.

Drei wichtige Veranstaltungen wurden anlässlich dieses Jahrestages durchgeführt. Während des slowakischen Vorsitzes im Ministerkomitee fand am 11. März 2008 eine beiden Übereinkommen gewidmete Konferenz statt. Sie befasste sich mit der Wirkung der Charta anhand der konkreten Beispiele des friesischsprachigen Unterrichts in den Niederlanden und der Förderung der samischen Sprache in Norwegen.

Eine zweite Konferenz wurde am 17. Oktober 2008 in Luleå (Schweden) ausgerichtet. Sie zog Bilanz, welche Rolle die Regional- oder Minderheitensprachen bei der regionalen und kulturellen Entwicklung spielen, wie verschiedene kommunale und regionale Gebietskörperschaften in Europa diese Sprachen fördern und welche Rolle Verbände nationaler Minderheiten oder Sprachgruppen bei der Umsetzung und Überwachung der Charta spielen. Unter der hohen Schirmherrschaft des Generalsekretärs hat der Europarat auch den Gesangswettbewerb in Minderheitensprachen „Liet Lavlut“ unterstützt, der am 18. Oktober 2008 in Luleå stattfand.

Schließlich eröffnete der Präsident der Parlamentarischen Versammlung am 20. April 2009 in Anwesenheit des Generalsekretärs eine Konferenz zum Thema „Probleme und Herausforderungen bei der Ratifizierung und Umsetzung der Charta“. Diese fand in Bilbao (Spanien) unter Leitung des spanischen Vorsitzes des Ministerkomitees statt.

Die Synergien zwischen den zwei Pfeilern des multilateralen Minderheitenschutzes in Europa, namentlich der Charta und dem Rahmenübereinkommen, werden ständig ausgebaut. In diesem Zusammenhang verdient betont zu werden, dass der Sachverständigenausschuss der Charta 2009 den Status eines Teilnehmers am zwischenstaatlichen „Sachverständigenausschuss zu Fragen des Schutzes nationaler Minderheiten“ (DH-MIN) erhalten hat. Der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens genoss diesen Status bereits zuvor. Die Teilnahme an den Sitzungen des DH-MIN ermöglicht dem Sachverständigenausschuss, übergreifende Themen zu erörtern, die für die Vertragsstaaten von Belang sind, einschließlich zusätzlicher Ratifizierungen der Charta. So hat der DH-MIN z. B. nach einem Aufruf des Vorsitzenden des Sachverständigenausschusses an das Ministerkomitee einen Erfahrungsaustausch über politische Ansätze und gute Praktiken in Bezug auf die jiddische Sprache durchgeführt, die in mehreren Charta-Vertragsstaaten vom Aussterben bedroht ist.

Andere zwischenstaatliche Organisationen stützen sich nach wie vor auf die Standards, die von der Charta im Bereich des Schutzes von Minderheitensprachen geschaffen wurden. Im Rahmen der erweiterten Zusammenarbeit des Europarats mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Bereich nationaler Minderheiten haben der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE und das Charta-Sekretariat regelmäßig Informationen ausgetauscht, zum Beispiel vor Länderbesuchen des Hohen Kommissars. Die Europäische Union verwies im Zusammenhang des Erweiterungsprozesses und

der EU-Ostpartnerschaft auf die Charta. Ferner wurde die Zusammenarbeit mit der UNESCO im Rahmen ihrer Arbeit für bedrohte Sprachen weiter ausgebaut.

## **Unterzeichnungen und Ratifizierungen**

Bisher wurde die Charta von 24 Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert und von weiteren neun Mitgliedstaaten unterzeichnet. Die Liste der Unterzeichnungen und Ratifizierungen befindet sich in Anhang I.

Zwei Staaten haben die Charta während des Berichtszeitraums ratifiziert: Rumänien (Januar 2008) und Polen (Februar 2009). Obwohl die Bedeutung dieser Ratifizierungen für die zahlreichen Regional- oder Minderheitensprachen in den betreffenden Staaten anerkannt wird, bleibt es enttäuschend, dass eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten des Europarats der Charta bisher noch nicht beigetreten ist. Dieses Bedauern wurde in allen bisherigen Zweijahresberichten zum Ausdruck gebracht.

Die Parlamentarische Versammlung, die bereits 1981<sup>2</sup> den Entwurf der Charta angestoßen hat, hat von Anfang an eine besondere Verantwortung für die Ratifizierung dieses Übereinkommens übernommen. Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Parlamentarische Versammlung systematisch von neuen Mitgliedstaaten gefordert, sich zum Beitritt zur Charta zu verpflichten. Jedoch beträgt die Verzögerung der Ratifizierung 13 Jahre bei der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ und Moldau, nahezu zwölf Jahre bei der Russischen Föderation, neun Jahre bei Georgien, nahezu acht Jahre bei Aserbaidschan und fünf Jahre bei Bosnien und Herzegowina.<sup>3</sup>

Sicherlich sind einige der vorgenannten Staaten weiter vorangeschritten als andere. 2009 unterrichteten Bosnien und Herzegowina und die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ die Vertreter ihrer nationalen Minderheiten, dass sie die Charta bald ratifizieren würden.

Hinsichtlich der Russischen Föderation haben Europarat und Europäische Kommission 2009 in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Regionalentwicklung der Russischen Föderation ein Gemeinsames Programm über „Minderheiten in Russland: Entwicklung von Sprachen, Kultur, Medien und Bürgergesellschaft“ begonnen. Ziel des Gemeinsamen Programms ist die Förderung der ethnischen und nationalen Minderheiten in Russland und die Stärkung des Rechtsrahmens für Minderheiten im Licht der Europaratsnormen. Zu beachten ist, dass das bis 2012 laufende Programm dazu gedacht ist, zur Ratifizierung der Charta beizutragen und bei Minderheitenverbänden insbesondere im Bereich des Sprachenschutzes Kapazitäten aufzubauen.

In Georgien, das bisher die Charta noch nicht unterzeichnet hat, wird die Haltung gegenüber der Charta offener. Im Rahmen des dänischen Kaukasus-Programms „Stärkung von guter Regierungsführung, Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit in Georgien“ wurde 2009 vom Europarat und dem Europäischen Zentrum für Minderheitenfragen ein Treffen für hochrangige Vertreter der georgischen Regierung und des Parlaments durchgeführt. Es konnten viele Missverständnisse bezüglich der Charta ausgeräumt werden.

In Moldau haben Europarat, Behörden und Verbände nationaler Minderheiten eine Reihe von Tagungen in verschiedenen Teilen des Landes durchgeführt. Trotz der häufigen Unterstützung durch den Europarat während des letzten Jahrzehnts hat Moldau die Ratifizierung der Charta mehrfach verschoben. Gegenwärtig scheint es keinen Zeitplan für die Ratifizierung zu geben.

Aserbaidschan hat während des Berichtszeitraums offensichtlich keine Schritte zur Vorbereitung der Charta-Ratifizierung unternommen. Es gibt auch keinen Dialog zwischen den Behörden und den nationalen Minderheiten darüber, wann dieser Prozess beginnen könnte. Die Behörden Aserbaidschans haben das jüngste Unterstützungsangebot des Europarats in Gestalt einer Tagung nicht angenommen, obwohl ich davon ausgehe, dass eine solche Unterstützung die Lage vorantreiben würde.

Albanien befindet sich in einer ähnlichen Lage, da es keinen Zeitplan für die Ratifizierung und bisher die Charta noch nicht unterzeichnet hat.

Obwohl Frankreich nicht zur Gruppe der Staaten gehört, die sich zur Ratifizierung verpflichtet haben, ist die Nationalversammlung dafür zu loben, dass sie die Regionalsprachen in der Verfassung als Erbe Frankreichs anerkannt hat. Die Verfassungsänderung von 2008 stimmt vollständig mit der Charta überein, welche Regional- oder Minderheitensprachen als kulturellen Reichtum anerkennt und fördert, ohne die Amtssprache zu beeinträchtigen. Es wäre daher äußerst wünschenswert, wenn Frankreich nun den nächsten Schritt, die Ratifizierung der Charta, ginge.

Die Unterzeichnung der Charta ist völlig zum Stillstand gekommen. Der Europarat hat jedoch ermutigende Signale aus Estland erhalten. 2009, während einer vom Europarat ausgerichteten Tagung, haben Vertreter der estnischen Behörden, des Parlaments und der nationalen Minderheiten die Hürden für das Unterzeichnen und Ratifizieren der Charta erörtert.

Angesichts der soeben beschriebenen allgemeinen Lage fällt den entsprechenden nationalen Parlamenten eine besondere Verantwortung zu, ihre Regierungen zu drängen, die Charta ohne weitere Verzögerung zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Dies muss die Sorge aller Staaten in Europa sein, auf deren Hoheitsgebieten Regional- oder Minderheitensprachen gesprochen werden, und nicht nur die der oben erwähnten Staaten. In der Parlamentarischen Versammlung bereitet der Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte zurzeit einen Bericht über „Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen“ vor, in dem man sich mit der Frage weiterer Ratifizierungen durch alle betroffenen Staaten befasst. Zudem verfasst der Ausschuss für Kultur, Wissenschaft und Bildung einen Bericht über „Unterstützungsmaßnahmen zum Schutz und zur Wiederbelebung stark gefährdeter Sprachen“.

### **Strukturelle Probleme**

Bestimmte strukturelle Probleme behindern die Wirksamkeit der Charta. So haben sich z. B. einige Staaten dafür entschieden, Bestimmungen der Charta anzuwenden, die einen geringeren Schutz bieten, als den betreffenden Minderheitensprachen bereits durch nationale Gesetze oder zwischenstaatliche Verträge gewährt wurde. Die Charta selbst besagt jedoch, dass ihre Bestimmungen keine weitreichenderen gesetzlichen Bestimmungen beeinträchtigen sollen, die vor der Ratifizierung bestanden haben.

Dieses Problem unterstreicht die Notwendigkeit einer Unterstützung der Staaten, welche die Ratifizierung vorbereiten, durch das Charta-Sekretariat. Das Erstellen einer Ratifizierungsurkunde muss Vertreter der nationalen Minderheiten oder Sprachgruppen mit dem Ziel einbinden, ein umfassendes Verständnis für die tatsächliche Lage der einzelnen Sprachen und die langfristigen Bedürfnisse und Wünsche dieser Gruppen im Hinblick auf die Entwicklung ihrer Sprachen zu erlangen.

Ein weiteres strukturelles Problem ist, dass nur eine begrenzte Zahl der Empfehlungen des Sachverständigenausschusses und des Ministerkomitees von den Vertragsstaaten umgesetzt wird. In vielen Staaten kann beobachtet werden, dass die Veröffentlichung eines Prüfberichts häufig nicht automatisch zu einem politischen Dialog zwischen Vertretern der nationalen Minderheiten oder Sprachgruppen und den Behörden über die Umsetzung der Empfehlungen des Prüfberichts führt. Um die Wirksamkeit der Charta sicherzustellen, ist es jedoch unerlässlich, dass die Behörden mit der Umsetzung der Empfehlungen zumindest beginnen, bevor sie ihren nächsten regelmäßigen Bericht beim Europarat einreichen. Wie vor der Ratifizierung kann das Charta-Sekretariat auch nach der Veröffentlichung eines Prüfberichts durch das Veranstalten von Runden Tischen als Vermittler auftreten.

Andererseits sind nicht nur die Behörden für die Umsetzung der Empfehlungen verantwortlich. Verbände, welche die Benutzer von Regional- oder Minderheitensprachen vertreten, können ebenfalls Konsultationen einleiten. Die mögliche Rolle, welche die Bürgergesellschaft im Prozess der Charta-Umsetzung spielen könnte, ist jedoch bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Mit Ausnahme einiger weniger Staaten, wie z. B. Großbritannien oder Spanien, fehlt es den entsprechenden Verbänden häufig an der Kapazität, eine aktive Rolle bei der Umsetzung und Überwachung der Charta einzunehmen. Häufig sind sich die Verbände nicht vollständig der Rechte und Pflichten, die durch die Charta geschaffen werden, oder der Möglichkeiten bewusst, wie sie erfolgreich sowohl die Entstehung als auch die Umsetzung von Empfehlungen beeinflussen können.

Im Berichtszeitraum hat das Charta-Sekretariat Schritte unternommen, um den Bekanntheitsgrad der Charta in der Öffentlichkeit und bei den Benutzern von Regional- oder Minderheitensprachen zu erhöhen. Diese Maßnahmen werden in den kommenden Jahren ausgeweitet und bieten den Verbänden auch Handreichungen und Schulungen, die ihnen helfen, eine aktive Rolle bei der Umsetzung und Überwachung

der Charta zu übernehmen. Es versteht sich von selbst, dass es eine noch größere Herausforderung ist, das Bewusstsein auch der einzelnen Benutzer von Regional- oder Minderheitensprachen zu schärfen.

Die Anwendung der Charta erfolgt auf der Grundlage des freundlichen und angemessenen Zusammenlebens der Amtssprachen und der Regional- oder Minderheitensprachen. Beide stärken sich wechselseitig im Zusammenhang von Mehrsprachigkeit und kulturellem Pluralismus und werden nicht als Gegensätze oder Konkurrenten wahrgenommen. So soll den Menschen ihre Eigenart ausreichend bewusst gemacht werden, so dass sie selbstbewusst eine positive Haltung gegenüber anderen kulturellen Eigenarten einnehmen können.

Für den Europarat ist die Förderung der Regional- oder Minderheitensprachen daher ein wichtiges Ziel.

## Anhang I

### Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

**Zeichnung**  
Ort: Straßburg  
Datum: 5/11/1992

**Inkrafttreten**  
Bedingungen: 5 Ratifikationen  
Datum: 1/3/1998

**Stand: 3. Dezember 2009**

Mitgliedstaaten des Europarats

Staaten	Unterzeichnung	Ratifizierung	Inkrafttreten	Hinw.	V.	E.	O.	T.	M.	Ew
Albanien										
Andorra										
Armenien	11/5/2001	25/1/2002	1/5/2002			X				
Aserbaidshan	21/12/2001					X				
Belgien										
Bosnien und Herzegowina	7/9/2005									
Bulgarien										
Dänemark	5/11/1992	8/9/2000	1/1/2001			X			X	
Deutschland	5/11/1992	16/9/1998	1/1/1999			X				
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	25/7/1996									
Estland										
Finnland	5/11/1992	9/11/1994	1/3/1998			X				
Frankreich	7/5/1999					X				
Georgien										
Griechenland										
Irland										
Island	7/5/1999									
Italien	27/6/2000									
Kroatien	5/11/1997	5/11/1997	1/3/1998		X	X				
Lettland										
Liechtenstein	5/11/1992	18/11/1997	1/3/1998			X				
Litauen										
Luxemburg	5/11/1992	22/6/2005	1/10/2005							
Malta	5/11/1992									

Moldau	11/7/2002																			
Monaco																				
Montenegro	22/3/2005	15/2/2006	6/6/2006	56																
Niederlande	5/11/1992	2/5/1996	1/3/1998			X			X											
Norwegen	5/11/1992	10/11/1993	1/3/1998			X														
Österreich	5/11/1992	28/6/2001	1/10/2001			X														
Polen	12/5/2003	12/2/2009	1/6/2009			X														
Portugal																				
Rumänien	17/7/1995	29/1/2008	1/5/2008			X														
Russland	10/5/2001																			
San Marino																				
Schweden	9/2/2000	9/2/2000	1/6/2000			X														
Schweiz	8/10/1993	23/12/1997	1/4/1998			X														
Serbien	22/3/2005	15/2/2006	1/6/2006	56		X														
Slowakei	20/2/2001	5/9/2001	1/1/2002			X														
Slowenien	3/7/1997	4/10/2000	1/1/2001			X														
Spanien	5/11/1992	9/4/2001	1/8/2001			X														
Tschechische Republik	9/11/2000	15/11/2006	1/3/2007			X														
Türkei																				
Ukraine	2/5/1996	19/9/2005	1/1/2006			X														
Ungarn	5/11/1992	26/4/1995	1/3/1998			X														
Vereinigtes Königreich	2/3/2000	27/3/2001	1/7/2001			X			X											
Zypern	12/11/1992	26/8/2002	1/12/2002			X														

#### Nichtmitgliedstaaten des Europarats

Staaten	Unterzeichnung	Ratifizierung	Inkrafttreten	Hinw.	V.	E.	O.	T.	M.	Ew
---------	----------------	---------------	---------------	-------	----	----	----	----	----	----

Gesamtzahl der Unterzeichnungen ohne Ratifikation:	9
Gesamtzahl der Ratifikationen/Beitritte:	24

#### Hinweise:

(56) Daten der Unterzeichnung und Ratifizierung durch den Staatenbund Serbien und Montenegro.

b.: Beitritt - na.: Nachfolge - r.: Unterzeichnung "ad referendum" - u.: Unterzeichnung ohne Vorbehalt der Ratifizierung.

V.: Vorbehalte - E.: Erklärungen - O.: Obrigkeiten - T.: Territorialer Anwendungsbereich - M.: Mitteilungen - Ew: Einwand.

Quelle: Vertragsbüro auf <http://conventions.coe.int>