

**BERATENDER AUSSCHUSS FÜR DAS
RAHMENÜBEREINKOMMEN ZUM
SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Straßburg, 27. Mai 2016

ACFC/56DOC(2016)001

**Das Rahmenübereinkommen: wichtiges Instrument für den Umgang mit Vielfalt
durch Minderheitenrechte**

**THEMENBEZOGENER KOMMENTAR Nr. 4
ANWENDUNGSBEREICH DES
RAHMENÜBEREINKOMMENS ZUM SCHUTZ
NATIONALER MINDERHEITEN**

Angenommen am 27. Mai 2016

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
TEIL I EINLEITUNG	6
TEIL II DAS RECHT AUF FREIE SELBSTIDENTIFIKATION	10
1. Allgemeine Erwägungen	10
2. Die freie Selbstidentifikation im Zusammenhang von Volkszählungen und anderen allgemeinen Datenerfassungsprozessen	12
TEIL III DIE VON DEN VERTRAGSPARTEIEN ERGRIFFENEN ANSÄTZE IN BEZUG AUF DEN ANWENDUNGSBEREICH DES RAHMENÜBEREINKOMMENS	14
1. Erklärungen und Vorbehalte zum Zeitpunkt der Ratifizierung	14
2. Die von den Vertragsparteien angewandten Kriterien	16
TEIL IV DER VOM BERATENDEN AUSSCHUSS ENTWICKELTE KONTEXTSPEZIFISCHE UND ARTIKELBASIERTE ANSATZ	22
1. Grundprinzipien	22
2. Praxis	24
TEIL V RECHTE DES RAHMENÜBEREINKOMMENS, DIE ANWENDUNG AUF ALLE MENSCHEN FINDEN	26
1. Schutz vor Diskriminierung - Artikel 6	26
2. Bildung und die Medien als Instrumente der Integration – Artikel 6(1) und 12	28
TEIL VI MINDERHEITENRECHTE MIT WEITEM ANWENDUNGSBEREICH	30
1. Gleichheit - Artikel 4	30
2. Kultur – Artikel 5	31
3. Vereinigung und Religion - Artikel 7 und 8	31
4. Medien – Artikel 9	32
5. Sprache – Artikel 10(1), 10(3), 11(1) und 11(2)	33
6. Bildung – Artikel 12(3), 14(1) und 14(3)	34
7. Partizipation – Artikel 15	34
TEIL VII MINDERHEITENRECHTE MIT BESONDEREM ANWENDUNGSBEREICH	37

TEIL VIII SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassung

Seit Jahrhunderten ist Vielfalt ein integraler Teil und ein großer Reichtum europäischer Gesellschaften. Sie ist auch für die heutigen Gesellschaften ein wesentliches Merkmal. Der Zweck dieses Kommentars ist eine Untermauerung der Art und Weise, wie der Beratende Ausschuss im Laufe der Jahre den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (ETS Nr. 157) unter Berücksichtigung konkreter gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und demografischer Entwicklungen ausgelegt hat.

Der Kommentar zeigt, dass seit 1995 das Rahmenübereinkommen ein wichtiges Instrument für die Staaten gewesen ist, um durch den Minderheitenschutz dem wachsenden Pluralismus auf eine Weise Rechnung zu tragen, die allgemeine gesellschaftliche Anliegen mit Individualrechten abwägt. Es unterstützt die Vertragsparteien beim Umgang mit Vielfalt, indem es geeignete gesellschaftliche Bedingungen schafft, die den Ausdruck und die Anerkennung von Unterschieden, einen gleichberechtigten Zugang zu Rechten und Ressourcen, ungeachtet von Unterschieden, und eine soziale Interaktion und Inklusion über Unterschiede hinweg ermöglicht.

Das Rahmenübereinkommen basiert auf dem Grundsatz, dass der Schutz nationaler Minderheiten wesentlich für Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden ist. Sein wichtigster Zweck ist das Verhindern interethnischer Spannungen und die Förderung eines Dialogs in offenen und inklusiven Gesellschaften. Dementsprechend unterstreicht der Kommentar, dass das Rahmenübereinkommen die Gesellschaft als Ganzes meint und nicht nur Einzelpersonen oder bestimmte Gruppen. Anstelle der Frage, „wer“ geschützt werden sollte, fragt es, „was“ erforderlich ist, um durch den Schutz von Minderheitenrechten möglichst effektiv mit Vielfalt umzugehen. Aus diesem Grund enthält das Übereinkommen keine Definition der Formulierung „Person, die einer nationalen Minderheit angehört“.

Das Rahmenübereinkommen wurde ganz bewusst als dynamisches Instrument verfasst. Seine Auslegung muss regelmäßig angepasst werden, um sicherzustellen, dass Minderheitenrechte in Gesellschaften, die einem beständigen Wandel unterworfen sind, u.a. durch Mobilität und Migration, wirksam ausgeübt werden können. Das Recht auf freie Selbstidentifizierung ist für den Minderheitenschutz unverzichtbar und schließt mehrfache und situationsgebundene Zugehörigkeiten ein. Es darf nicht durch auferlegte Kategorisierungen auf Grundlage vorab festgelegter Merkmale außer Acht gelassen werden. Menschen benennen ihre eigene Identität und bilden Gemeinschaften durch eine Vielzahl sich entwickelnder gemeinsamer Praktiken und durch die gemeinsame Ausübung von Rechten. Gesellschaftliche Veränderungen wirken sich ebenfalls auf die wahrgenommene Identität von Menschen und Gemeinschaften aus und somit auch auf die Anwendbarkeit von Minderheitenrechten.

In der großen Bandbreite der im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte finden einige explizit Anwendung auf alle Menschen im Hoheitsgebiet eines Staates, während andere mit konkreten Bedingungen verknüpft sind. Bei der Prüfung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Vertragsparteien hat der Beratende Ausschuss daher beständig die nationalen Stellen dazu aufgerufen, inklusiv und kontextspezifisch zu agieren und für jeden einzelnen Artikel abzuwägen, welche Rechte welchen Personen zur Verfügung stehen sollten, um die effektivste Umsetzung des Rahmenübereinkommens auf der Basis von Fakten, nicht Status zu gewährleisten.

Der Kommentar kommt zu dem Schluss, dass der Zugang zu Minderheitenrechten nur in einer Gesellschaft sichergestellt werden kann, in der Dialog, Verständnis und kulturelle Vielfalt als Quellen der Bereicherung und nicht der Teilung betrachtet werden.

Teil I Einleitung

1. Dieser Kommentar soll den Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen, Angehörigen nationaler Minderheiten, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft sowie der akademischen Welt als Leitfaden in der laufenden Debatte über den Anwendungsbereich des Übereinkommens dienen. Er basiert auf einer genauen vergleichenden und analytischen Auswertung von Stellungnahmen, die vom Beratenden Ausschuss seit 1998 im Rahmen von vier Monitoring-Zyklen in den Vertragsstaaten angenommen wurden,¹ und baut auf den vorausgegangenen drei themenbezogenen Kommentaren auf, die vom Beratenden Ausschuss angenommen wurden: über Bildung im Jahr 2006;² über die wirksame Partizipation am öffentlichen Leben im Jahr 2008;³ und über Sprachenrechte im Jahr 2012.⁴ Wertvolle Beiträge stammen auch von Vertretern nationaler Minderheiten und der Zivilgesellschaft,⁵ Wissenschaftlern und anderen Gesprächspartnern, u.a. im Verlauf allgemeiner Konsultationen, die in der Endphase des Entwurfsprozesses abgehalten wurden.

2. Minderheitenrechte werden jeder Person auf individueller Ebene gewährt, die einer nationalen Minderheit angehört. Es wird des Weiteren in Art. 3(2) des Rahmenübereinkommens erklärt, dass Minderheiten ihre Rechte „einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben“ können. Tatsächlich ergeben einige Rechte nur Sinn, wenn sie gemeinsam mit anderen ausgeübt werden, und die Ausübung einiger Rechte setzt das Vorhandensein oder sogar eine formale Zugehörigkeit zu anderen voraus. Aus diesem Grund haben Minderheitenrechte eine individuelle, soziale und kollektive Dimension. Ungeachtet der Tatsache, dass einige internationale Instrumente sich auf Kulturen, Sprachen oder Traditionen von Minderheiten beziehen und eine allgemeine Vorstellung in Bezug auf das besteht, was der Begriff „Minderheit“ meint, hat es noch nie eine allgemeingültige Definition gegeben.⁶ Gemäß dieser Tradition enthält das Rahmenübereinkommen keine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ oder der Formulierung „Person, die einer nationalen Minderheit“ angehört. In Folge ist die Frage, wer als Rechteinhaber gemäß Rahmenübereinkommen anerkannt wird, seit seiner Annahme Gegenstand umfangreicher Debatten auf internationaler und nationaler, akademischer und politischer Ebene.

3. Das Rahmenübereinkommen will sicherstellen, dass der Raum für Vielfalt und für ein „Anderssein“ in der Gesellschaft geschützt und bestätigt wird, um so die Integration und

1Der Kommentar bezieht sich auf die länderspezifischen Stellungnahmen des ersten, zweiten, dritten oder vierten Zyklus, die Erkenntnisse von besonderer Relevanz für den Anwendungsbereich enthalten. Diese Verweise dienen lediglich als Hinweise.

2Vgl. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC) First Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/25DOC(2006)002, 2. März 2006, www.coe.int/minorities.

3Vgl. ACFC Second Commentary on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, ACFC/31DOC(2008)001, 27. Februar 2008, www.coe.int/minorities.

4Vgl. ACFC Third Commentary on the Language Rights of Persons belonging to National Minorities under the Framework Convention, ACFC/44DOC(2012)001, 24. Mai 2012, www.coe.int/minorities.

5Der Begriff „Minderheitenvertreter“ im Text enthält keine rechtliche Dimension, sondern bezieht sich vielmehr auf Interessenvertreter oder Sprecher, die ihre Meinung mitgeteilt haben.

6. Vgl. *travaux préparatoires*, die zahlreichen Versuche der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) und insbesondere den Kommentar der Arbeitsgruppe über Minderheiten zur UN-Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, aus dem Jahr 1992.

Kohäsion von Gesellschaften zu fördern.⁷ Weiter gefasste Fragen in Bezug auf die Integration von Gesellschaften sind daher immer Teil der Monitoring-Tätigkeit des Beratenden Ausschusses gewesen, was manchmal zur Missbilligung der jeweiligen Staaten geführt hat.⁸ Tatsächlich haben in den letzten Jahren in Folge der wachsenden Vielfalt europäischer Gesellschaften einige Akteure der Forderung nach Bildung inklusiver und integrierter Gesellschaften, in denen Vielfalt respektiert und gewahrt bleiben, wachsende Aufmerksamkeit gewidmet.⁹ Dementsprechend und um die persönliche und die materielle Reichweite seiner Tätigkeit zu klären, hat der Beratende Ausschuss es als angemessen erachtet, seinen vierten themenbezogenen Kommentar dem Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens zu widmen.

4. Die Verabschiedung des Rahmenübereinkommens im Jahr 1995 nach den gewaltsamen Konflikten in Europa, als einzig rechtlich bindendes internationales Instrument über die Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, hat den Schutz von Minderheitenrechten fest in den universellen, multilateral anerkannten Menschenrechten verankert. Minderheitenrechte bilden laut Artikel 1 des Rahmenübereinkommens einen Teil des internationalen Schutzsystems der Menschenrechte, das auf der Prämisse beruht, dass jeder Mensch frei geboren ist und die gleiche Würde und die gleichen Rechte besitzt.¹⁰ Die Aufnahme von Minderheitenrechten als integraler Bestandteil der Menschenrechte sollte nicht die Vorstellung der Gleichheit aller Menschen in Frage stellen, sondern diese ausweiten, indem man einige konkrete Rechte für Personen festlegte, die nationalen Minderheiten angehören, um auf diesem Wege sicherzustellen, dass sie in die Lage versetzt werden, vollumfänglich und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilzunehmen, und sie gleichzeitig vor Assimilierung zu schützen. Wichtig ist die Erkenntnis, dass Personen, die nationalen Minderheiten angehören, Garantien erfordern, um sie in die Lage zu versetzen: (i) ihr Anderssein auszudrücken und dieses anerkennen zu lassen; (ii) ungeachtet des Andersseins einen gleichen Zugang zu Ressourcen und Rechten zu haben; und (iii) auf der Grundlage von Respekt und Verständnis über Unterschiede hinweg sozial zu interagieren.

5. Manchmal wird die oberflächliche Schlussfolgerung vorgetragen, die Anwendung des Rahmenübereinkommens bliebe aufgrund des Fehlens einer Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ in der Praxis allein dem Ermessen der Vertragsparteien überlassen. Diese Auslegung ist jedoch falsch. Sie widerspricht Artikel 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge und dem Grundsatz *pacta sunt servanda* (*Verträge sind einzuhalten*). Es ist Zweck dieses Kommentars klarzustellen, dass das Fehlen einer Definition im Rahmenübereinkommen tatsächlich nicht nur beabsichtigt, sondern auch notwendig ist, um sicherzustellen, dass die konkreten gesellschaftlichen, einschließlich der wirtschaftlichen und demografischen, Umstände der Vertragsparteien gebührend bei der Festlegung der

7. Siehe Präambel des Rahmenübereinkommens: „[...] in der Erwägung, dass es notwendig ist, ein Klima der Toleranz und des Dialogs zu schaffen, damit sich die kulturelle Vielfalt für jede Gesellschaft als Quelle und Faktor nicht der Teilung, sondern der Bereicherung erweisen kann [...]“.

8. Vgl. u.a. Erste Stellungnahme zu Dänemark und Kommentare der Regierung zur Ersten Stellungnahme zu Dänemark, und Erste Stellungnahme zu Deutschland und Kommentare der Regierung zur Ersten Stellungnahme zu Deutschland.

9. Die wachsende Beschäftigung mit Integrationsfragen spiegelt sich z. B. in der Tätigkeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE (HCNM) (siehe Ljubljana-Leitlinien für die gesellschaftliche Integration von November 2012) sowie in der Tatsache, dass die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) für die fünfte Runde länderspezifischer Berichte die Integrationspolitik in die vier Themen aufgenommen hat, die allen Mitgliedstaaten gemein sind.

10. siehe Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Anwendbarkeit der Minderheitenrechte berücksichtigt werden. Das Rahmenübereinkommen wurde mit voller Absicht als dynamisches Instrument konzipiert, dessen Auslegung weiterentwickelt und regelmäßig an neue gesellschaftliche Herausforderungen angepasst werden muss. Mehrfachidentitäten und eine wachsende Mobilität sind z. B. gängige Merkmale europäischer Gesellschaften geworden. Diese Merkmale dürfen jedoch den Zugang zu Minderheitenrechten nicht einschränken. Dieser Ansatz geht Hand in Hand mit dem Grundsatz der dynamischen Auslegung, der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention entwickelt wurde.

6. Auch wenn das Rahmenübereinkommen die Staaten mit dem Tag des Inkrafttretens im Rahmen des innerstaatlichen Rechts bindet, erfordert sein Rahmencharakter zusätzliche Rechtsinstrumente auf innerstaatlicher Ebene, um das Übereinkommen vollständig funktionsfähig zu machen. In vielen Staaten wurden im innerstaatlichen Recht Definitionen von Rechteinhabern ausgearbeitet, um die im Rahmenübereinkommen festgelegten Bestimmungen umzusetzen. Der Beratende Ausschuss hat stets anerkannt, dass die Vertragsparteien einen Ermessensspielraum in diesem Kontext haben, er hat aber auch darauf hingewiesen, dass dieser Ermessensspielraum in Übereinstimmung mit den allgemeinen Regeln des internationalen Rechts ausgeübt werden muss, die in Art. 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge enthalten sind. Insbesondere muss der Ermessensspielraum die Verpflichtung erfüllen, einen Vertrag in gutem Glauben und im Sinne seines Gegenstands und Zwecks auszulegen. Im Fall des Rahmenübereinkommens erinnern die in der Präambel aufgeführten Grundprinzipien die Vertragsparteien daran, in größtmöglichem Umfang dem Geist freundlicher Beziehungen und Kooperation in allen ihren Handlungen in Bezug auf den Minderheitenschutz Ausdruck zu verleihen. Darüber hinaus unterstreicht Artikel 2 den wesentlichen Charakter der Prinzipien von gutem Glauben, guten nachbarschaftlichen Beziehungen und des Nichteingreifens in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, um sicherzustellen, dass die vielfältigen Interessen, die von der Umsetzung des Rahmenübereinkommens betroffen sind, von den Vertragsparteien ausgewogen berücksichtigt werden können.¹¹

7. Bei der Prüfung der von den Vertragsparteien ergriffenen Ansätze zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens hat der Beratende Ausschuss daher beständig die nationalen Stellen dazu aufgerufen, inklusiv und kontextspezifisch zu agieren und für jeden einzelnen Artikel abzuwägen, welche Rechte welchen Personen zur Verfügung stehen sollten. Ein solcher Ansatz gewährleistet nicht nur die effektivste Umsetzung des Rahmenübereinkommens auf der Grundlage von Fakten und nicht von Status, sondern fördert darüber hinaus auch ein gesellschaftliches Klima des Dialogs und Verständnisses, in dem die kulturelle Vielfalt nicht als Quelle der Teilung, sondern der Bereicherung betrachtet wird.

8. Dieser Kommentar beginnt mit einer Analyse des Rechtes auf freie Selbstidentifizierung von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, als Eckpfeiler der Minderheitenrechte (Teil II). Im Anschluss befasst er sich mit den verschiedenen Praktiken, die von den Vertragsparteien im Hinblick auf eine Definition der Nutznießer von

11. Vgl. auch den Erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen, Absatz 32: „Dieser Artikel sieht eine Reihe von Grundsätzen vor, welche die Anwendung des Rahmenübereinkommens bestimmen. [...] Die in dieser Bestimmung genannten Grundsätze sind zwar allgemeiner Art, aber für den von dem Rahmenübereinkommen erfassten Bereich gleichwohl von besonderer Bedeutung“.

Minderheitenrechten gemäß personenbezogener und anderweitiger Kriterien entwickelt wurden (Teil III). Teil IV erläutert den offenen und kontextuellen Ansatz, der vom Beratenden Ausschuss in dessen Monitoring-Tätigkeit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen, die in den Artikeln 3-6 des Rahmenübereinkommens enthalten sind, verfolgt wurde. Auf Grundlage des seit seiner Gründung vom Beratenden Ausschuss entwickelten Ansatzes der Behandlung jedes einzelnen Artikels stellen die Teile V-VII eine Analyse des Anwendungsbereichs der verschiedenen im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte dar. Während einige Artikel ausdrücklich alle Menschen im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates ansprechen (Teil V), gibt es einige Minderheitenrechte mit einem weiten Anwendungsbereich, die aufgrund ihrer Beschaffenheit auf alle nationalen Minderheiten anzuwenden sind (Teil VI), während es andere Minderheitenrechte gibt, für die die Vertragsparteien besondere Voraussetzungen für deren Wahrnehmung fordern können (Teil VII).

Teil II Das Recht auf freie Selbstidentifikation

1. Allgemeine Erwägungen

9. Das Recht auf freie Selbstidentifikation, enthalten in Art. 3 des Rahmenübereinkommens, ist ein Eckpfeiler der Minderheitenrechte.¹² Der Beratende Ausschuss hat stets die zentrale Bedeutung dieser Bestimmung hervorgehoben. „Frei“ impliziert in diesem Kontext die einzeln getroffene und informierte Entscheidung, vom Schutz des Rahmenübereinkommens Gebrauch zu machen. Artikel 3 ist somit notwendigerweise auf jeden anzuwenden, da jede Person das Recht haben muss, sich frei zu entscheiden, ob sie einer bestimmten Gruppe angehört oder nicht. Im Erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Entscheidung einer Person nicht willkürlich erfolgen darf, sondern mit einigen objektiven Kriterien verbunden sein muss.¹³

10. Der Beratende Ausschuss hat absichtlich auf eine Auslegung verzichtet, was diese objektiven Kriterien sind, da der Wortlaut des Erläuternden Berichts verdeutlicht, dass diese lediglich an der subjektiven Entscheidung der jeweiligen Person zu prüfen sind. Somit sind objektive Kriterien nicht Bestandteile einer Definition. Die Selbstidentifikation beginnt mit der freien Entscheidung der einzelnen Person, die Grundlage jeder persönlichen Identifizierung ist, sofern es keine Gründe gibt, die dazu in Widerspruch stehen.¹⁴ Nach Meinung des Beratenden Ausschusses darf die freie Selbstidentifikation einer Person nur in Ausnahmefällen in Frage gestellt werden, z. B. wenn diese nicht auf gutem Glauben basiert. Die Identifizierung mit einer nationalen Minderheit, die z. B. allein auf dem Wunsch basiert, bestimmte Vorteile oder Leistungen zu erlangen, widerspricht den Grundsätzen und den Zwecken des Rahmenübereinkommens, insbesondere dann, wenn ein solches Vorgehen den beabsichtigten Nutzen und die Rechte mindert, die Personen zur Verfügung stehen, die nationalen Minderheiten angehören.

11. Während die amtliche Eintragung einer Selbstidentifikation in einigen Fällen das Belegen objektiver Kriterien erfordern kann,¹⁵ darf die Angehörigkeit zu einer Minderheit nicht extern auferlegt werden. Der Beratende Ausschuss hat die obligatorische Eintragung der Ethnizität in Identitätsdokumenten oder in internen Unterlagen von Verwaltungsbehörden, einschließlich Polizei und Gesundheitsämtern, als in Widerspruch stehend zum Recht der freien Selbstidentifikation verurteilt.¹⁶ Darüber hinaus hat er

12. Gemäß Artikel 3(1) „Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.“

13. Laut Absatz 35 impliziert Artikel 3(1) nicht „dass eine Person das Recht hat, willkürlich zu entscheiden, dass sie einer nationalen Minderheit angehört. Die subjektive Entscheidung der Person ist untrennbar mit objektiven, für ihre Identität maßgeblichen Kriterien verbunden.“

14. Vgl. auch die Allgemeine Empfehlung VIII des Ausschusses über die Eliminierung von Rassendiskriminierung (1990).

15. Vgl. auch *Ciubotaru v. Moldau* (Beschwerde Nr. 27138/04), Urteil vom 27. April 2010, bei dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das Recht einer Regierung anerkannt hat, die Existenz objektiver Beweise für eine behauptete Zugehörigkeit zu fordern.

16. Vgl. die vierte Stellungnahme zur Tschechischen Republik, erste Stellungnahme zu Deutschland, dritte Stellungnahme zu Irland, erste und dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation und die erste und zweite Stellungnahme zur Ukraine.

ausgeführt, dass die freie Selbstidentifikation das Recht impliziert, situationsgebunden zu entscheiden, wann man sich einer nationalen Minderheit zugehörig fühlt und wann nicht.¹⁷

12. In der Praxis bedeutet das, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, frei entscheiden kann, bestimmte Rechte, die im Rahmenübereinkommen enthalten sind, zu beanspruchen, während sie unter bestimmten Umständen oder in Bezug auf bestimmte Rechtsbereiche beschließen kann, diese Rechte nicht auszuüben.¹⁸ Diese individuellen Entscheidungen dürfen jedoch nicht zu Benachteiligungen anderer Personen führen, die sich der gleichen Minderheit zugehörig fühlen, indem sie diese von der Wahrnehmung ihrer Minderheitenrechte ausschließen. In diesem Zusammenhang hat der Beratende Ausschuss seine Meinung wiederholt, dass numerische Vorgaben, die als Voraussetzung für die Anwendbarkeit bestimmter Minderheitenrechte festgelegt wurden, flexibel auszulegen sind (siehe auch Ziffer 82). Ansonsten würde man Personen, die nationalen Minderheiten angehören, die indirekte Verpflichtung zur Selbstidentifikation auferlegen, um so sicherzustellen, dass der Zugang zu einem bestimmten Recht erhalten bleibt. Gleichzeitig muss die Entscheidung einer Person, einer bestimmten Minderheit anzugehören oder nicht, von Anderen respektiert werden, die sich selbst als Angehörige dieser Gruppe empfinden und die ebenfalls keinen wie auch immer gearteten Druck ausüben dürfen.

13. Das Recht auf freie Selbstidentifikation schließt auch die mehrfache Zugehörigkeit ein. Tatsächlich erkennt das Rahmenübereinkommen mehrfache Zugehörigkeiten an, indem es sich für den parallelen Erhalt von Minderheitenidentitäten für eine erfolgreiche und effektive Integration im allgemeinen öffentlichen Leben einsetzt. Personen, die nationalen Minderheiten angehören, sollten niemals verpflichtet sein, sich zwischen der Bewahrung ihrer Minderheitenidentität oder der Inanspruchnahme der Mehrheitskultur zu entscheiden, da ihnen beide Optionen vollständig zur Verfügung stehen müssen.¹⁹ Dies impliziert, dass Praktiken, durch die sich eine Person als einer bestimmten Minderheit angehörig erklärt, nicht als exklusiv zu betrachten sind, da sie sich gleichzeitig anderen Minderheiten oder der Mehrheit zugehörig fühlen kann.²⁰ In einigen Fällen kann eine solche Entscheidung Folge vorausgegangener Assimilierungsprozesse in die Mehrheitsgesellschaft oder in eine andere dominierende Minderheit sein. Dies darf jedoch nicht als Argument gegen die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten verwendet werden, sich frei mit einer Gruppe zu identifizieren und den Minderheitenschutz zu beanspruchen.

14. Der Beratende Ausschuss hat die Vertragsparteien des Weiteren aufgefordert sicherzustellen, dass alle Personen und Gruppen, die ggf. vom Rahmenübereinkommen profitieren könnten, über das Recht aufzuklären, sich frei für eine Zugehörigkeit zu

17. Personen, die nationalen Minderheiten angehören, können z. B. entscheiden, ihren Namen offiziell in der Minderheitensprache anerkennen zu lassen, aber gleichzeitig im Umgang mit den örtlichen Verwaltungsbehörden auf den Gebrauch ihrer Minderheitensprache zu verzichten. Vgl. auch den dritten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 4), insbesondere die Absätze 16-18.

18. Personen, die nationalen Minderheiten angehören, können z. B. die informierte Entscheidung treffen, ihre Kinder in Schulen der Mehrheitsgesellschaft anzumelden, ohne in Folge Nachteile in Bezug auf den Zugang zu anderen Minderheitenrechten zu erleiden und ohne dass eine solche Entscheidung sich auf die allgemeine Verfügbarkeit eines Unterrichts in der Minderheitensprache für andere Angehörige der gleichen Gruppe auswirkt.

19. Vgl. auch den ersten und dritten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 2 und 4).

20. Dies kann z. B. in gemischten Familien auftreten, in denen gleichberechtigt mehrere Sprachen gesprochen werden.

entscheiden, um Zugang zu den im Rahmenübereinkommen festgelegten Rechten zu erhalten. Dies ist der Fall, wenn die Entscheidung über die Zugehörigkeit zu einer Minderheit in der Praxis nicht schwer ist und wenn versichert wird, dass die Entscheidung frei von Angst vor anschließenden Nachteilen oder dem Verlust des sozialen Ansehens erfolgte.

2. Die freie Selbstidentifikation im Zusammenhang von Volkszählungen und anderen allgemeinen Datenerfassungsprozessen

15. In Staaten, in denen Daten über die nationale, ethnische oder religiöse Zugehörigkeit im Rahmen allgemeiner Volkszählungen erfasst werden, müssen diese Verfahren in Übereinstimmung mit international anerkannten Grundsätzen organisiert und durchgeführt werden, einschließlich Datenschutzstandards.²¹ Aus dem Recht der freien Selbstidentifikation folgt des Weiteren, dass jede Teilnahme an Datenerfassungen in Bezug auf den ethnischen Hintergrund freiwillig erfolgen muss. Insbesondere darf es keine automatische Ableitung von einem bestimmten Hinweis (z. B. Sprachgebrauch) auf einen anderen Hinweis (z. B. Religion, Ethnizität) und keine Mutmaßungen bestimmter sprachlicher, religiöser oder ethnischer Zugehörigkeiten auf Basis des Namens oder anderer Merkmale einer Person geben.²²

16. Das Recht auf freie Selbstidentifikation findet separat Anwendung auf jeden Datenerhebungsvorgang. Dies bedeutet, dass von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, nicht verlangt werden darf, immer die gleiche Zugehörigkeit zu nennen. Listen möglicher Antworten auf die Identität betreffende Fragen sollten offen und nicht geschlossen sein, und die Möglichkeit, mehrere Zugehörigkeiten zu nennen, sollte ausdrücklich angeboten werden. In Anbetracht der Bedeutung, die in manchen Vertragsparteien der Größe der Minderheitenbevölkerung in Bezug auf den Zugang zu Minderheitenrechten zukommt, müssen mehrfache Zugehörigkeiten nicht nur eingetragen, sondern auch angemessen bearbeitet, analysiert und dargestellt werden. Diese Ausführungen zur Erfassung, Bearbeitung und Meldung von Daten müssen auch auf andere Situationen angewendet werden (z. B. Schulanmeldungen), die mit einer Selbstidentifikation einhergehen können.

17. In Situationen, in denen die Wahrnehmung bestimmter Minderheitenrechte an numerische Vorgaben geknüpft ist,²³ erfordert das Recht auf freie Selbstidentifikation des Weiteren, dass Personen, die nationalen Minderheiten angehören, über die Bedeutung in Kenntnis gesetzt werden, die die Behörden den Volkszählungen und anderen Datenerfassungen zuschreiben. Der Beratende Ausschuss hat aus diesem Grund die

21. Im Zusammenhang mit Volkszählungen hat der Beratende Ausschuss die Vertragsparteien aufgefordert, die Empfehlungen von EUROSTAT/UN für die Organisation von Volkszählungen und Wohnraumerhebungen zu befolgen. Vgl. die Empfehlungen der Konferenz der europäischen Statistikämter für die Volkszählung und Wohnraumerhebung 2010, verfasst in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) und der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen, Absatz 426: „den Befragten sollte es frei stehen, eine oder mehrere ethnische Zugehörigkeiten oder eine Kombination ethnischer Zugehörigkeiten anzugeben, wenn sie dies wünschen“, Absatz 431: „Die Fragen beziehen sich generell nur auf eine Sprache. Mehrere Sprachen können als Muttersprache und die Hauptsprachen von Minderheitengruppen erforderlich sein“. Vgl. z. B. die vierte Stellungnahme zu Zypern, die dritte Stellungnahme zu Estland und Rumänien.

22. Vgl. z. B. die aufeinanderfolgenden Stellungnahmen zu Italien und zum Vereinigten Königreich.

23. So kann z. B. die Eröffnung von Schulen für Minderheitensprachen oder der offizielle Gebrauch der Minderheitensprache auf lokaler Ebene mit der tatsächlichen Anzahl der Personen verknüpft sein, die nationalen Minderheiten angehören (siehe auch Teil VII).

Vertragsparteien systematisch aufgerufen, alle Informationen über die Methodologie und den Zweck der Datenerfassung in den Sprachen der nationalen Minderheiten zur Verfügung zu stellen, und Personen, die nationalen Minderheiten angehören, in die Organisation und Durchführung dieser Prozesse einzubeziehen, insbesondere in Gebieten, in denen nationale Minderheiten in beträchtlicher Zahl leben.²⁴

18. Gleichzeitig hat der Beratende Ausschuss die Vertragsparteien davor gewarnt, sich ausschließlich auf offizielle Statistiken und Zahlen zu verlassen, da diese aus vielfältigen Gründen ggf. nicht die volle Realität widerspiegeln.²⁵ Die Ergebnisse sollten in regelmäßigen Abständen neu ausgewertet und flexibel analysiert werden, mit gründlicher Konsultation der Minderheitenvertreter. Die Behörden sollten des Weiteren auf andere Informationsquellen zurückgreifen, u.a. die allgemeinen Arbeitskräfteerhebungen und andere Erhebungen, sowie unabhängige qualitative und quantitative Forschungsergebnisse, die zu Themen erhältlich sind, die sich auf den Zugang zu Rechten von Personen beziehen, die nationalen Minderheiten angehören.

24. Siehe z. B. die dritte Stellungnahme zu Ungarn und die zweite Stellungnahme zu Slowenien.

25. Einige Personen, die nationalen Minderheiten angehören, sind aufgrund von Benachteiligungen, Diskriminierung oder sogar Verfolgung aufgrund der ethnischen Abstammung in der Vergangenheit immer noch unwillig, ihre ethnische Herkunft einer amtlichen Stelle mitzuteilen. Falschmeldungen über die Verwendung oder die angeblichen Gefahren von Volkszählungen werden manchmal bei Minderheiten aus politischen Zwecken verbreitet, mit der ausdrücklichen Absicht, zu verhindern, dass man sie in hoher Zahl zählt.

Teil III Die von den Vertragsparteien ergriffenen Ansätze in Bezug auf den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens

1. Erklärungen und Vorbehalte zum Zeitpunkt der Ratifizierung

19. Das Rahmenübereinkommen steht allen Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung offen, und grundsätzlich auch anderen Staaten.²⁶ Es gibt momentan 39 Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen, die alle Mitgliedstaaten des Europarats sind. Die letzte Ratifizierung fand 2006 statt, als Montenegro Vertragspartei des Übereinkommens wurde.²⁷ Neben den 39 Vertragsstaaten, in denen die Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch den Beratenden Ausschuss überwacht wird, unterliegt der Kosovo* besonderen Monitoring-Vereinbarungen in Übereinstimmung mit der Vereinbarung des Jahres 2004 zwischen der Interimsverwaltung der UN im Kosovo (UNMIK) und dem Europarat.

20. Acht Mitgliedstaaten des Europarats sind keine Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens. Belgien, Griechenland, Island und Luxemburg haben das Rahmenübereinkommen unterzeichnet und sich dementsprechend verpflichtet, gemäß den Zielen und dem Zweck des Rahmenübereinkommens zu handeln,²⁸ wohingegen Andorra, Frankreich, Monaco und die Türkei den Vertrag weder unterzeichnet noch ratifiziert haben.

21. Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass die Umsetzung der im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte in Anbetracht seiner Ziele, Vielfalt durch einen effektiven Schutz von Minderheitenrechten zu behandeln,²⁹ und ausgewogene Ansätze für die manchmal widerstreitenden Ziele des Schutzes von Individualrechten und der Absicherung allgemeinerer Staatsinteressen zu fördern, allen Gesellschaften zugutekommt. Er weist darauf hin, dass jede Begründung in den 1990er Jahren für die Nichtratifizierung des Rahmenübereinkommens in regelmäßigen Abständen neu bewertet werden muss, da die Gesellschaften sich seither erheblich verändert haben. Ähnlich verhält es sich mit dem Argument, es seien keine nationalen Minderheiten in dem Staat vorhanden; was ggf. nicht mehr länger aktuelle Gegebenheiten widerspiegelt. Aus dem gleichen Grund fordert der Beratende Ausschuss auch regelmäßig die Vertragsparteien, die dies noch nicht getan haben, auf, die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML, ETS Nr. 148) zu ratifizieren. Die Charta, die die Verpflichtung der Staaten betont, Regional- und Minderheitensprachen als Teil des kulturellen Erbes zu schützen, anstatt den Sprechern dieser Sprachen Sprachrechte zu gewähren, stellt ein einzigartiges internationales Rechtsinstrument in diesem Bereich dar und spielt eine ergänzende Rolle im Hinblick auf das Rahmenübereinkommen.³⁰

22. Laut Artikel 27 des Rahmenübereinkommens können Nichtmitgliedstaaten des Europarats das Rahmenübereinkommen auf Einladung des Ministerkomitees ratifizieren. Der Erläuternde Bericht verdeutlicht, dass Artikel 27 sich auf Teilnehmerstaaten der Organisation

26. Vgl. den Wortlaut von Artikel 27 des Rahmenübereinkommens.

27. Nach der Unabhängigkeitserklärung vom 3. Juni 2006 wurde das Rahmenübereinkommen am 6. Juni 2006 ratifiziert.

* Alle in diesem Text enthaltenen Verweise auf den Kosovo, sei es auf das Territorium, Institutionen oder die Bevölkerung, stehen in völliger Übereinstimmung mit der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates und sind ungeachtet des Status des Kosovo zu verstehen.

28. Vgl. Artikel 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge.

29. vgl. Erläuternder Bericht, Absatz 28.

30. Vgl. auch den dritten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 4), Absatz 11.

für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bezieht. Der Beratende Ausschuss ist sich einig, dass das Rahmenübereinkommen tatsächlich in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten aufgrund der großen Vielfalt ihrer Gesellschaften besondere Relevanz haben könnte, u.a. zentralasiatischen Staaten. Er weist des Weiteren darauf hin, dass diesbezüglich bereits Interesse bekundet wurde. Gemäß seines allgemeinen Grundsatzes einer dynamischen Auslegung ist der Beratende Ausschuss jedoch der Meinung, dass der Erläuternde Bericht nicht dahingehend zu verstehen ist, andere Staaten, die auf vielfältige Weise mit dem Europarat zusammenarbeiten, u.a. Beobachterstaaten, daran zu hindern, eine Vertragspartei zum Rahmenübereinkommen zu werden.

23. Die Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen haben verschiedene Ansätze entwickelt, die Nutznießer der im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte festzulegen. In 18 Fällen wurden zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifizierung Erklärungen und Vorbehalte hinterlegt, die klarstellen, auf wen die im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte Anwendung finden und wie bestimmte Bestimmungen auszulegen sind.³¹ Die Erklärungen legen in der Regel entweder eine allgemeine Definition mit konkreten Kriterien fest, die erfüllt werden müssen,³² listen explizit auf, welche Gruppen abgedeckt werden³³ oder erklären, dass es aktuell keine nationalen Minderheiten im Hoheitsgebiet gibt.³⁴ Vorbehalte zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifizierung wurden in zwei Fällen hinterlegt.³⁵

24. Der Beratende Ausschuss überprüft systematisch die Auswirkungen dieser Erklärungen und Vorbehalte auf Personen, die nationalen Minderheiten angehören, und auf deren Zugang zu Rechten. In Anbetracht der Tatsache, dass in vielen Fällen die Erklärungen aus den 1990er Jahren stammen und unter Berücksichtigung der erheblich veränderten Bedingungen in den Vertragsparteien seit dieser Zeit, sollte deren Relevanz regelmäßig von den betreffenden Vertragsparteien geprüft werden, um sicherzustellen, dass der Ansatz für den Anwendungsbereich den aktuellen gesellschaftlichen Kontext exakt widerspiegelt.

25. Andere Vertragsparteien haben Aussagen in ihren ersten Staatenbericht aufgenommen oder nationale Gesetze verabschiedet, die Verweise auf die Personengruppen enthalten, die als Angehörige nationaler Minderheiten betrachtet werden. Diese Definitionen sind in der Regel als Abgrenzungen des Anwendungsbereichs formuliert, entweder durch explizite Nennung konkreter Gruppen von Nutznießern oder durch Aufführen der Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, damit Personen Anspruch auf die Leistungen des Rahmenübereinkommens haben.³⁶

31. Siehe eine vollständige Liste der Vorbehalte und Erklärungen zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ETS Nr. 157) unter www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office.

32. Siehe die Erklärungen von Österreich, Estland, Lettland, Luxemburg, Polen und der Schweiz.

33. Siehe die Erklärungen von Albanien, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, der Slowakischen Republik, Slowenien und „der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“.

34. Siehe die Erklärungen von Liechtenstein, Luxemburg und San Marino. Einige Staaten erklärten, sie betrachteten die Ratifizierung des Rahmenübereinkommens als einen Akt der Solidarität mit den Zielen des Übereinkommens. Siehe die von Liechtenstein und Malta eingereichten ersten Staatenberichte.

35. Belgien erklärte, das Rahmenübereinkommen solle unbeschadet der Verfassungsbestimmungen und -grundsätze und der gesetzlichen Regelungen über den Gebrauch von Sprachen Anwendung finden, und der Gedanke einer nationalen Minderheit werde auf nationaler Ebene festgelegt. Malta behielt sich das Recht vor, in gewisser Hinsicht nicht an die Bestimmungen von Artikel 15 gebunden zu sein.

36. Siehe die von Armenien, Bulgarien und Ungarn eingereichten ersten Staatenberichte.

26. Laut Artikel 26 des Rahmenübereinkommens unterstützt der Beratende Ausschuss das Ministerkomitee bei der Beurteilung der Angemessenheit der Maßnahmen, die ergriffen werden, um die im Rahmenübereinkommen aufgeführten Grundsätze umzusetzen. In diesem Zusammenhang hat der Beratende Ausschuss die Maßnahmen, die von den Vertragsparteien im Hinblick auf den Anwendungsbereich ergriffen wurden, genauso geprüft wie jede andere Maßnahme zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens. Der Beratende Ausschuss hat es insbesondere als seine Pflicht betrachtet, zu beurteilen, ob der in Bezug auf den Anwendungsbereich ergriffene Ansatz Treu und Glauben entspricht und keine Quelle für eine willkürliche oder ungerechtfertigte Unterscheidung zwischen Gemeinschaften im Hinblick auf den Zugang zu Rechten darstellt.³⁷ Im Rahmen seiner Tätigkeit hat er somit die von den Vertragsparteien verwendeten verschiedenen Ansätze und Abgrenzungen im Hinblick auf die Umsetzung des Rahmenübereinkommens bewertet, die häufig auf den nachstehenden Aspekten beruhen.

2. Die von den Vertragsparteien angewandten Kriterien

a) Formale Anerkennung

27. Die formale Anerkennung einer nationalen Minderheit als solcher ist in einer Reihe von Vertragsstaaten erforderlich, damit Personen, die diesen Gruppen angehören, Zugang zu Minderheitenrechten erhalten. Der Beratende Ausschuss hat einen solchen Ansatz stets als per se ausschließend und in Widerspruch stehend zu den im Rahmenübereinkommen enthaltenen Grundsätzen kritisiert. Während einige Vertragsparteien ausdrücklich die Unzweckmäßigkeit anerkannt haben, sich auf eine formale Anerkennung für die Anwendung von Minderheitenrechten zu stützen,³⁸ haben andere Vertragsparteien *de facto* die Anforderung einer formalen Anerkennung ignoriert und dadurch den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens in der Praxis ausgeweitet.³⁹ Diese Entwicklungen wurden vom Beratenden Ausschuss stets begrüßt und als Bemühen verstanden, die Mängel zu korrigieren, die sich aus der Anwendung formaler Kriterien ergeben, die entweder zu strikt sind oder nicht mehr die aktuelle Situation wiedergeben. Dies bestätigt erneut, dass das Rahmenübereinkommen sich nicht für statische Definitionen oder Kriterien eignet.

28. Der Beratende Ausschuss hat des Weiteren festgestellt, dass die *de facto* Aufnahme von Nutznießern des Schutzes des Rahmenübereinkommens oder bestimmter seiner Artikel häufig Teil eines Entwicklungsprozesses ist, der letztendlich zu einer offiziellen Anerkennung führen kann. Beginnend mit der freien Selbstidentifikation von Personen, die von der Gesellschaft als Angehörige einer unterschiedlichen, wenn auch gleichberechtigten Minderheit betrachtet werden, wird dann der Zugang zu Rechten gewährt, um die Praktiken, durch die sich die Gruppe selbst definiert, zu fördern und zu bewahren, was in einigen Fällen zur Integration der Minderheit in formale Mechanismen des Schutzes nationaler Minderheiten führt.⁴⁰ Somit stellen die offizielle Anerkennung als nationale Minderheit oder

37. Verweise auf diese Pflicht sind in allen ersten Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses zu finden.

38. Vgl. den von Finnland eingereichten ersten Staatenbericht, in dem erklärt wird, dass „die Existenz von Minderheiten nicht von der Erklärung der Regierung abhängt, sondern von der tatsächlichen Situation im Land“.

39. Roma wurden z. B. in Zypern in den vom Rahmenübereinkommen gewährten Schutz eingeschlossen, obwohl sie nicht offiziell als nationale Minderheiten anerkannt sind. Vgl. den von Zypern eingereichten zweiten Staatenbericht. Finnland gewährt sowohl „alteingesessenen Russen“ als auch kürzlich zugezogenen Russisch sprechenden Neuankömmlingen Garantien. Vgl. die dritte Stellungnahme zu Finnland.

40. In der Tschechischen Republik und in Finnland sind z. B. Migrantengruppen, wie z. B. Somalier und Vietnamesen, ebenfalls in den kulturellen Konsultationsmechanismen vertreten und erhalten staatliche Unterstützung für ihre Aktivitäten.

das Gewähren eines Sonderstatus weder den Beginn des Prozesses zum Schutz von Minderheitenrechten dar, noch sind sie wesentlich für die Anwendung des Rahmenübereinkommens oder einzelner Artikel desselben. Die Anerkennung als nationale Minderheit hat eher einen erklärenden als einen konstituierenden Charakter. Der Zugang zu Minderheitenrechten sollte daher nicht von einer formalen Anerkennung abhängen.

b) Staatsangehörigkeit

29. Eine immer wieder von den Vertragsparteien verwendete Voraussetzung ist die Auflage, dass eine Person, die einer nationalen Minderheit angehört, Staatsangehöriger sein muss, um vom Schutz des Rahmenübereinkommens profitieren zu können. Der Beratende Ausschuss hat diesbezüglich angemerkt, dass die Aufnahme der Anforderung der Staatsangehörigkeit einschränkende und diskriminierende Folgen haben kann, in Anbetracht der Tatsache, dass es sich häufig um Angehörige besonders benachteiligter Gruppen und Minderheiten handelt, einschließlich jener, die Opfer von Konflikten und Vertreibung sind, und die Schwierigkeiten haben, die Staatsangehörigkeit zu erhalten und somit von dieser Einschränkung betroffen wären.

30. In einigen Regionen Europas haben Personen, die nationalen Minderheiten angehören, ihre Staatsangehörigkeit verloren oder sind aufgrund der Gründung neuer Staaten sogar staatenlos geworden, ungeachtet ihrer langen Verbindung zu ihren Wohnorten. Der Beratende Ausschuss hat stets die konkreten Herausforderungen unterstrichen, mit denen Personen, die nationalen Minderheiten angehören und die *de jure* oder *de facto* staatenlos sind, konfrontiert sind, und hat diesbezüglich gemäß des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit (ETS Nr. 166) die Aufmerksamkeit auf das Recht jeder Person auf Staatsangehörigkeit gelenkt.⁴¹ Tatsächlich sollte für jedes Recht separat abgewogen werden, ob es legitime Gründe für eine unterschiedliche Anwendung aufgrund der Staatsangehörigkeit gibt.⁴² Der Beratende Ausschuss hat stets Fälle begrüßt, in denen die Vertragsparteien die Minderheitenrechte auf Nichtstaatsangehörige ausgeweitet haben, wodurch in der Praxis eine immer noch existierende offizielle Voraussetzung der Staatsangehörigkeit ignoriert wurde.⁴³ In einigen Fällen wurde explizit die einheitlichere Anwendung von Minderheitenrechten auf „Nichtbürger“ empfohlen.⁴⁴

c) Aufenthaltsdauer

31. In ihren Definitionen von nationalen Minderheiten haben einige Vertragsparteien sich auf die Dauer des Aufenthalts einer bestimmten Gruppe im Hoheitsgebiet des Staates bezogen.⁴⁵ Versuche, zeitliche Begrenzungen in Definitionen zu schaffen, wie z. B. „vor dem

41. Vgl. insbesondere Artikel 4 des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit (ETS Nr. 166).

42. Vgl. auch den Bericht der Venedig-Kommission über Nichtbürger und Minderheitenrechte (CDL-AD(2007)001), angenommen auf ihrer 69. Plenarsitzung (Venedig, 15.-16. Dezember 2006), in dem umfassend die internationalen und europäischen Standards und die Praxis in Bezug auf die Relevanz der Staatsangehörigkeit und anderer Kriterien für das Definieren von Nutznießern von Minderheitenrechten analysiert werden und ein nuancierter Ansatz für das Kriterium Staatsangehörigkeit für die Anwendbarkeit von Minderheitenrechten, abhängig vom fraglichen konkreten Recht, gefordert wird.

43. Vgl. z. B. die dritte Stellungnahme zur Tschechischen Republik.

44. Vgl. die zweite Stellungnahme zu Lettland.

45. Vgl. *u.a.* Österreich, Dänemark, Deutschland und Ungarn. Der Antrag der polnischen Minderheit in Österreich auf Zugang zu Minderheitenrechten wurde z. B. mit der Begründung abgelehnt, es handle sich nicht um einen ununterbrochenen und „traditionellen“ Aufenthalt. Vgl. Vierten Staatenbericht von Österreich.

20. Jahrhundert“⁴⁶ oder „seit ca. 100 Jahren“,⁴⁷ wurden in diesem Zusammenhang verwendet. Weniger absolute Konzepte, die der Interpretation unterliegen, wurden entwickelt, u.a. der Gedanke eines „traditionellen Aufenthalts“, „traditionelle Minderheiten“ oder die Formulierung „autochthone nationale Minderheiten“.⁴⁸ In einigen Fällen wird der Gedanke einer „lange bestehenden Verbindung zu einer bestimmten Region“ verwendet, einschließlich in Bezug auf Nichtansässige, die die Bereitschaft erklären, in diese Region zurückzukehren und vom Schutz des Rahmenübereinkommens zu profitieren.⁴⁹ Der Beratende Ausschuss vertritt die Meinung, dass aus der Tatsache, dass nur die Artikel 10(2), 11(3) und 14(2) des Rahmenübereinkommens konkrete Garantien für traditionell von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnten Gebieten festlegen, implizit folgt, dass die Dauer des Aufenthalts im Staat nicht als bestimmender Faktor für die Anwendbarkeit des Rahmenübereinkommens als Ganzes betrachtet werden kann (siehe auch Teil VII).⁵⁰ Es wird des Weiteren einheitlich vertreten, dass jede zeitliche Restriktion flexibel zu sehen ist und dass eine unterschiedliche Behandlung von ansonsten ähnlichen Gruppen allein auf der Basis der Dauer ihres Aufenthalts im Hoheitsgebiet ungerecht sein kann.⁵¹

d) Territorialität

32. Einige Vertragsparteien haben außerdem territoriale Kriterien für die Identifizierung von Rechteinhabern laut Rahmenübereinkommen angewendet und festgelegt, dass Minderheitenrechte nur in bestimmten Gebieten wahrgenommen werden können. Der Beratende Ausschuss hat sich für eine flexible Handhabung ausgesprochen und argumentiert, dass Personen, die einer nationalen Minderheit angehören und außerhalb dieser Gebiete leben, keine unverhältnismäßige Benachteiligung erfahren dürfen.⁵² Insbesondere die Tatsache, dass nur einige Rechte (i.e. Artikel 10(2), 11(3) und 14(2)) territoriale Einschränkungen gestatten, impliziert erneut, dass die Anwendbarkeit anderer Rechte nicht generell auf bestimmte Gebiete beschränkt werden sollte. Der Beratende Ausschuss hat mehrfach darauf hingewiesen, dass dieser Ansatz Artikel 29 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge entspricht, der festlegt, dass ein Vertrag in Bezug auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates bindend ist, außer wenn eine andere Intention festgestellt wird. Darüber hinaus können territoriale Einschränkungen von vornherein einen Ausschluss von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, vom

46. Vgl. z. B. ersten Staatenbericht von Schweden.

47. Vgl. z. B. ersten Staatenbericht von Österreich.

48. Zum Zeitpunkt der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde erklärte z. B. Slowenien, es betrachte als nationale Minderheiten „die autochthonen italienischen und ungarischen nationalen Minderheiten“ und „das Rahmenübereinkommen findet auch Anwendung auf die Gemeinschaft der Roma, die in der Republik Slowenien lebt“.

49. Vgl. z. B. die zweite Stellungnahme zu Georgien, in der der offene Ansatz der Regierung im Hinblick auf die Mescheten und Osseten, die aufgrund von Konflikten deportiert oder vertrieben wurden.

50. Der Dauer des Aufenthalts in einem Staat ist im Hinblick auf die Anwendbarkeit von Minderheitenrechten laut Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) unerheblich. Vgl. Allgemeinen Kommentar des UN-Menschenrechtsausschusses Nr. 23(50), CCPR/C/21/Rev.1/Add5/26. April 1994.

51. Vgl. dritte Stellungnahme zu Österreich. Vgl. des Weiteren die vierte Stellungnahme zu Dänemark, in der Roma nicht als nationale Minderheit anerkannt werden, mit der Begründung, dass sie „keine historische oder lange Verbindung zu Dänemark haben“.

52. So z. B. dritte Stellungnahme zur Slowakischen Republik.

Anwendungsbereich darstellen, was unvereinbar mit den Grundsätzen des Rahmenübereinkommens ist.⁵³

33. Der Beratende Ausschuss hat des Weiteren Situationen kritisiert, in denen auferlegte Unterscheidungen von Angehörigen einer Gruppe aufgrund territorialer Merkmale zur Schwächung einer Gruppe und in Folge zu einem verminderten Zugang zu den Rechten von Angehörigen dieser nationalen Minderheit führen können.⁵⁴ Er hat insbesondere argumentiert, die demografischen Veränderungen im Laufe der Zeit müssten berücksichtigt werden.⁵⁵ Eine wachsende Mobilität in vielen Staaten hat zu einer großen Zahl von Angehörigen nationaler Minderheiten geführt, die von ihren traditionellen Aufenthaltsgebieten in andere Regionen ziehen, die wirtschaftlich günstigere Bedingungen oder Bildungschancen bieten, wie z. B. Industriegebiete oder städtische Zentren.⁵⁶ Obwohl also der Aufenthalt in einem bestimmten Gebiet zu einer wirksameren Wahrnehmung einiger Minderheitenrechte führen könnte, darf dies nicht im Ergebnis zu einer willkürlichen Verweigerung der Wahrnehmung aller Minderheitenrechte sein.⁵⁷

e) *Beträchtliche Zahl*

34. Ebenfalls mit dem territorialen Kriterium verbunden ist der Gedanke einer „beträchtlichen Zahl“, wie in Artikel 10(2) und 14(3) und in Artikel 11(3) (siehe auch Teil VII) erwähnt. Wie bei anderen in diesen Artikeln enthaltenen Kriterien gibt es vielfältige Auslegungen durch die Vertragsparteien. In einigen Fällen wurde die Formulierung „kompakte Ansiedlung“ für eine Definition der jeweiligen Rechteinhaber verwendet.⁵⁸ Obwohl zugestanden werden muss, dass es problematisch sein kann, den Zugang zu einigen Minderheitenrechten für einige Angehörige nationaler Minderheiten, die im ganzen Land verteilt leben, sicherzustellen, hat der Beratende Ausschuss wiederholt darauf hingewiesen, dass ihre Anerkennung als nationale Minderheiten und deren Zugang zu Minderheitenrechten generell nicht durch die Anwendung numerischer Vorgaben eingeschränkt werden darf. Er hat z. B. seiner tiefen Sorge Ausdruck verliehen, als Roma⁵⁹ mit der Begründung, sie lebten weit verstreut und würden nicht in beträchtlicher Zahl in irgendeinem Gebiet des Landes leben, vollständig aus dem Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens ausgeschlossen wurden und ihnen dadurch jeglicher Schutz als nationale Minderheit verweigert wurde.⁶⁰

f) *Unterstützung durch „Patronagestaaten“*

35. Einige Vertragsparteien definieren den Begriff „nationale Minderheiten“ als jene Gruppen, die eine Verbindung zu einem „Patronagestaat“ haben, wobei sie jene ohne eine solche Verbindung als „ethnische Minderheiten“ oder „ethnolinguistische Gruppen“

53. Vgl. z. B. die erste Stellungnahme zu Dänemark und erste Stellungnahme zu Italien.

54. Vgl. zweite Stellungnahme zu Österreich im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Burgenland-Kroaten und Kroaten.

55. Vgl. z. B. vierte Stellungnahme zur Slowakischen Republik.

56. Vgl. dritte Stellungnahme zu Finnland bzw. Deutschland.

57. Vgl. z. B. nachfolgende Stellungnahmen zu Dänemark, Italien und Portugal.

58. Vgl. *u.a.* die ersten Staatenberichte von Österreich, Aserbaidschan und Deutschland.

59. Der Begriff „Roma und Fahrende“ schließt die ganze Vielfalt der Gruppen ein, die durch die Arbeit des Europarats in diesem Bereich abgedeckt wird: einerseits a) Roma, Sinti/Manush, Kalé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) Balkan-Ägypter (Ägypter und Aschkali); c) östliche Gruppen (Dom, Lom und Abdal); und andererseits Gruppen wie Fahrende, Jenische und die Bevölkerungsgruppen, die unter dem Verwaltungsbegriff „Gens du voyage“ erfasst werden, sowie Personen, die sich selbst als Zigeuner bezeichnen.

60. vgl. erste Stellungnahme zu den Niederlanden.

bezeichnen. Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass die Frage, ob es eine Unterstützung durch einen anderen Staat gibt oder diese zur Verfügung steht, kein relevantes Argument für eine Unterscheidung im Hinblick auf die Anerkennung oder den Zugang zu Rechten ist. Ohne eine bestimmte Terminologie zu bevorzugen, hat er Fälle kritisiert, in denen unterschiedliche Kategorien zur Bildung von Hierarchien und verschiedenen „Kategorien“ von Minderheiten geführt haben, da dies zu ungerechtfertigten Unterschieden in Bezug auf anwendbare Rechte führen kann.⁶¹

36. Der Beratende Ausschuss hat bilaterale Verträge begrüßt, die grenzüberschreitende Beziehungen und Kooperationen erleichtern, z. B. im Hinblick auf die Lieferung von Schulbüchern und den Austausch von Lehrkräften zugunsten einer qualitativ guten Bildung an Schulen mit Minderheitensprachen. Er hat jedoch Verträge missbilligt, die diese grundlegenden Aspekte des Minderheitenschutzes in einen anderen Staat auslagern.⁶² Es folgt aus dem internationalen Rechtsgrundsatz der staatlichen Souveränität, dass Staaten die alleinige Rechtsprechung über ihr Hoheitsgebiet und ihre Bevölkerung haben, eine Rechtsprechung, die nur in den Grenzen des internationalen Rechts eingeschränkt werden kann. Generell liegt die Verantwortung, Minderheitenrechte als Teil der allgemeinen Menschenrechte zu schützen, vorrangig bei dem Staat, in dem die Minderheit lebt.⁶³ Während nach Meinung des Beratenden Ausschusses Artikel 17 impliziert, dass die Vertragsparteien nicht in die Wahrnehmung von Leistungen aus anderen Staaten eingreifen dürfen, dürfen sie sich nicht auf diese für die Umsetzung von Minderheitenrechten verlassen, anstatt diese selbst zu erbringen.

g) Konkrete Identitätsmarker und zugeschriebene Kategorien

37. In einigen Vertragsparteien ist die Auffassung des Begriffs „nationale Minderheit“ mit konkreten Merkmalen verbunden, die häufig als sinnbildlich für eine Identität und für die Unterscheidung der Minderheit von der Mehrheit gelten, u.a. Sprache, Religion, Kultur, ethnischer Hintergrund, bestimmte Traditionen oder sichtbare Merkmale. Diese Marker basieren häufig auf gängigen Wahrnehmungen, die in einer Gesellschaft sowohl bei den Angehörigen der Mehrheit als auch der Minderheiten verbreitet sind. Dessen ungeachtet birgt die Anwendung dieser extern definierten Marker die Gefahr, Personen gegen ihren Willen ein- bzw. auszuschließen.⁶⁴ Der Beratende Ausschuss wiederholt seine Position, dass eine Identifizierung einer Person auf deren freiem Willen basieren muss, es sei denn, es gibt eine überzeugende Begründung, dies nicht zu tun (siehe Absatz 10).

38. Außerdem muss man bei der Anwendung extern definierter Marker vorsichtig sein, da sie häufig auf Vermutungen basieren. Die Kategorisierung der Minderheit als statische und homogene Gruppe kann Stereotypen verstärken und widmet der breiten Vielfalt und der Intersektionalität, die, wie bei allen Gruppen, auch in Minderheiten existieren, keine Aufmerksamkeit (siehe auch Absatz 40). In einigen Vertragsparteien bezieht sich das Recht auf weitere extern auferlegte Kriterien, u.a. auf „ethnische Minderheit, die von sozialer

61. Vgl. z. B. die zweite und dritte Stellungnahme zu Albanien und die erste Stellungnahme zu Polen.

62. Vgl. die zweite Stellungnahme zu Albanien und die erste Stellungnahme zu Deutschland.

63. Vgl. auch OSZE HCNM Bozener Empfehlungen über nationale Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen, Juni 2008.

64. Der Beratende Ausschuss erklärte z. B., dass ein übermäßiger Verlass auf das Kriterium „ethnische Gruppe“, das im Vereinigten Königreich angewendet wird, trotz seiner flächendeckenden Anwendung von vornherein zu einem Ausschluss von Gruppen führt, die legitime Ansprüche haben. Vgl. dritte Stellungnahme zum Vereinigten Königreich.

Ausgrenzung bedroht ist" oder „Bürger in prekärer sozioökonomischer Lage",⁶⁵ während in anderen Vertragsparteien eine Zugehörigkeit zu einer bestimmten nationalen Minderheit auf Grundlage von Namen vermutet wird.⁶⁶ Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass solche Praktiken der Zugehörigkeit von Personen zu einer bestimmten Gruppe, die - ohne jede Zustimmung - auf Vermutungen basiert, wie z. B. Name, Sprache oder sichtbare Merkmale, mit Artikel 3(1) und dem Recht der freien Selbstidentifikation unvereinbar sind (siehe auch Absatz 15).⁶⁷

65. Vgl. u.a. die dritte Stellungnahme zu Bulgarien.

66. Vgl. u.a. die erste Stellungnahme zu Italien.

67. Vgl. den dritten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 4).

Teil IV Der vom Beratenden Ausschuss entwickelte kontextspezifische und artikelbasierte Ansatz

1. Grundprinzipien

39. Das Rahmenübereinkommen enthält einen Katalog von Rechten in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens, die von individuellen Freiheiten über Medien-, Sprachen- und Bildungsrechten bis zum Recht auf wirksame Partizipation reichen. In Anbetracht ihrer unterschiedlichen Natur muss der Anwendungsbereich der verschiedenen Rechte entsprechend angepasst werden: so muss z. B. das Recht auf Bekundung der eigenen Religion, wie in Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt, auf alle Personen ausgeweitet werden, die nationalen Minderheiten angehören, während das Recht, Schriftzüge auf topographischen Schildern aus legitimen Gründen in der Minderheitensprache zu zeigen, nur unter bestimmten Voraussetzungen angeboten wird. Abhängig von der Art der im Rahmenübereinkommen enthaltenen Minderheitenrechte, muss deren Anwendungsbereich separat für jeden einzelnen Artikel festgelegt werden, was auch der Grund ist, warum der Beratende Ausschuss sich seit seinem ersten Monitoring-Zyklus auf seinen artikelbasierten Ansatz bezogen hat.⁶⁸ Generell muss die Umsetzung des Rahmenübereinkommens immer auf den Grundprinzipien seiner Artikel 3-6 erfolgen, die miteinander verbunden sind und die der Auslegung des Vertragstextes als Ganzem zugrunde liegen müssen.

40. Nationale Minderheiten in einem Staat variieren normalerweise in Zahl und Größe und sie können in einem Gebiet konzentriert leben oder sich auf das gesamte Hoheitsgebiet verteilen. Man muss auch die Vielfalt berücksichtigen, die wie bei jeder Bevölkerungsgruppe auch bei Minderheiten existiert, u.a. aufgrund von Geschlecht, sexueller Orientierung, Alter, Behinderung, Religion, politischer Überzeugung oder Zugang zu Wirtschaftsressourcen. Dementsprechend unterscheiden sich häufig die Prioritäten von Minderheitengemeinschaften und die einzelnen Prioritäten von Personen, die diesen Gemeinschaften angehören. Für einige Angehörige von Minderheiten sind die wichtigsten Prioritäten Gleichheit und Integration; für andere kann es die Suche nach einem geschützten Raum sein, um ihre Minderheitenidentität zu bewahren und zu pflegen. Diese Prioritäten können sich im Laufe der Zeit wandeln, abhängig von Kontext, dem politischen Klima und den sozioökonomischen Bedingungen. Der Beratende Ausschuss vertritt die Meinung, dass die Vielfalt innerhalb von und zwischen nationalen Minderheiten bei der Umsetzung aller Minderheitenrechte anerkannt und respektiert werden muss, ungeachtet ihrer jeweiligen Manifestation.

41. Im Hinblick auf die Verpflichtung der Vertragsparteien, die Bedingungen für die Bewahrung und Entwicklung der Kultur der nationalen Minderheiten zu fördern, schließt dies auch ein, dass der Begriff „Kultur der Minderheit“ nicht auf statische, vereinheitlichende oder beschränkende Weise interpretiert werden darf. Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, entscheidet gemäß ihrem Recht auf freie Selbstidentifikation, wie sie die Kultur oder Identität ihrer Minderheit praktiziert. Dementsprechend ist nicht nur das Recht auf Wahrung von Traditionen geschützt, sondern auch das Recht, die Kultur der Minderheit im Rahmen der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung weiterzuentwickeln und einen zeitgemäßen Ausdruck der Minderheitenidentität zu formen.

68. Vgl. alle ersten Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses.

42. Gleichheitserwägungen sind für die Förderung aller Minderheitenrechte unerlässlich, nicht nur im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den nationalen Minderheiten und der Mehrheit, sondern auch im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den verschiedenen Minderheiten. Nach Meinung des Beratenden Ausschusses wird der allgemeine Gleichheitsgrundsatz in Frage gestellt, wenn völlig unterschiedliche Grundsätze oder unverhältnismäßig andere Schutzmechanismen auf verschiedene Minderheiten angewendet werden oder wenn separate Regierungsstellen für den Schutz und die Förderung ihrer jeweiligen Rechte zuständig sind.⁶⁹ Auch wenn Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für alle Personen, die nationalen Minderheiten angehören, an die spezifischen Bedürfnisse und Situationen der verschiedenen Gruppen angepasst werden müssen, um wirksam zu sein, müssen die grundlegenden Ansätze und Rechtsstandards, die angewendet werden, gleich sein.

43. Eine vollständige Gleichstellung kann nicht effektiv erreicht werden, wenn Vielfalt als solche negativ wahrgenommen wird oder wenn nur bestimmte Formen von Vielfalt akzeptiert und toleriert werden. Der Beratende Ausschuss hat wiederholt Situationen kritisiert, in denen Hierarchien unter den verschiedenen Minderheiten geschaffen werden und bestehende Ungleichheiten durch eine unterschiedliche Aufmerksamkeit und Unterstützung verstärkt werden.⁷⁰ Darüber hinaus bietet eine Umgebung, in der Vielfalt als „fremd“ oder „importiert“ und von der Mehrheitsgesellschaft getrennt betrachtet wird, nicht die geeigneten Bedingungen für den Ausdruck, die Wahrung und Weiterentwicklung von Minderheitenkulturen. Aus diesem Grund fordert Artikel 6 gezielte Maßnahmen zur Förderung eines Klimas der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit, in dem Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, als integrale Bestandteile der Gesellschaft anerkannt werden, die sich eines gleichen Zugangs zu Rechten und Ressourcen erfreuen und gleichzeitig Gelegenheiten für eine soziale Interaktion und Inklusion über Unterschiede hinweg erhalten. In Anbetracht seines Zwecks, wie in der Präambel ausgeführt, einen größeren gesellschaftlichen Frieden und eine größere gesellschaftliche Stabilität durch die Stärkung von Minderheitenrechten zu fördern, hat das Rahmenübereinkommen unmittelbare Relevanz für die gesamte Gesellschaft.

44. Die vom Beratenden Ausschuss etablierte Haltung lautet, dass Integration ein Prozess des Gebens und Nehmens ist und die Gesellschaft als Ganzes betrifft. Aus diesem Grund können Bemühungen nicht nur von Menschen erwartet werden, die nationalen Minderheiten angehören, sondern müssen auch von Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung geleistet werden.⁷¹ Dies ist insbesondere bei der Unterscheidung zwischen erfolgreicher Integration und erzwungener Assimilierung relevant, die laut Artikel 5(2) des Rahmenübereinkommens ausdrücklich verboten ist. Während eine Assimilierung Menschen, die einer nationalen Minderheit angehören, zwingt, ihre spezifischen Merkmale aufzugeben, um sich in die von der Mehrheit dominierten Gesellschaft einzufügen, erfordert

69. In vielen Staaten wird der Schutz der Rechte von Roma als sozioökonomisches und manchmal sogar als Sicherheitsproblem betrachtet. In Folge werden Schutz- und Fördermaßnahmen häufig getrennt von jenen koordiniert, die sich auf andere Minderheitengruppen beziehen, was zur Anwendung unterschiedlicher Standards führen kann. Obwohl der Beratende Ausschuss die besondere Aufmerksamkeit würdigt, die den besonderen sozioökonomischen Benachteiligungen von Roma gewidmet wird, vertritt er die Meinung, dass diese Maßnahmen zusätzlich zu anderen Schutzmaßnahmen von Minderheitenrechten ergriffen werden müssen, wie z. B. jene zur Wahrung der Kulturen, Sprachen und Traditionen von Roma.

70. Vgl. z. B. die dritte Stellungnahme zu Rumänien und die zweite Stellungnahme zu Georgien.

71. Vgl. z. B. dritte Stellungnahme zu Estland. Vgl. auch den dritten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 4).

die Integration sowohl von der Mehrheit als auch den Minderheiten, sich durch laufende Verhandlungen und einen Annäherungsprozess gegenseitig anzupassen und zu ändern.

45. Nach Meinung des Beratenden Ausschusses müssen die oben genannten Grundprinzipien des Rahmenübereinkommens, die in den Artikeln 3-6 enthalten sind, bei der Auslegung aller weiteren Artikel angewendet werden, um sicherzustellen, dass die Rechte von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, wirksam ausgeübt werden können.

2. Praxis

46. Gemäß seinem artikelbasierten Ansatz hat der Beratende Ausschuss wiederholt die Anwendung des Rahmenübereinkommens auf Menschen, die keinen nationalen Minderheit angehören, aber in einer ähnlichen Situation leben, erörtert. Menschen, die der Mehrheitsbevölkerung angehören und in Gebieten leben, die z. B. vorwiegend von Minderheiten bewohnt werden, wurden im Zusammenhang mit Bildungsrechten laut Rahmenübereinkommen diskutiert.

47. Der Beratende Ausschuss hat in diesem Zusammenhang betont, dass die gleichen Schutzmechanismen, die Anwendung auf Schulen mit Minderheitensprachen finden, wie z. B. die Anforderung von weniger Schülern pro Klasse, auch auf staatliche Schulen anzuwenden sind, die in ansonsten von der Minderheitensprache dominierten Gebieten in der Amtssprache unterrichtet werden.⁷² Darüber hinaus hat der Beratende Ausschuss erörtert, dass andere Gruppen, die einen besonderen Schutz genießen, aber nicht als nationale Minderheiten anerkannt sind, zusätzlich vom Schutz des Rahmenübereinkommens profitieren können.⁷³ In einigen Kontexten wurde auch angemerkt, dass eine fallbasierte Ausweitung des Schutzes des Rahmenübereinkommens auf Menschen, die den konstituierenden Bevölkerungsgruppen angehören, die in einer Minderheitensituation leben, ein zusätzliches Werkzeug für die Förderung von deren Zugang zu Rechten und die Behandlung von Problemen bieten könnten, mit denen sie konfrontiert sind, ohne eine Schwächung ihres Status zu implizieren. Tatsächlich wird die Anwendbarkeit von Minderheitenrechten auf diese Menschen vom Beratenden Ausschuss als vollständig vereinbar mit dem Ziel und Zweck des Rahmenübereinkommens erachtet.⁷⁴

48. Darüber hinaus hat der Beratende Ausschuss betont, dass der vom Rahmenübereinkommen gewährte Schutz auch Menschen einschließt, die indigenen Völkern angehören, ohne dass dies deren Status als Angehörige indigener Völker beeinträchtigt. Spezifische Rechte können auf sie angewendet werden, ungeachtet der Frage, ob sie formal als nationale Minderheit anerkannt sind oder nicht, und ohne eine Anerkennung als nationale Minderheit zu implizieren.⁷⁵ Dies bedeutet, dass es Menschen frei steht, neben

72. Vgl. die dritte Stellungnahme zu Estland bzw. Litauen.

73. Vgl. z. B. die vierte Stellungnahme zu Spanien im Hinblick auf die Sprecher von Katalanisch, Baskisch und Galizisch, namentlich Sprachen ohne verbundenen offiziellen Status oder Schutzstatus. Der Beratende Ausschuss hat festgestellt, dass Sprachrechte insbesondere Sprechern von Sprachen zugute kommen können, die außerhalb der zugewiesenen Gebiete leben.

74. Vgl. dritte Stellungnahme zu Bosnien-Herzegowina.

75. Das norwegische Parlament der Samen hat z. B. erklärt, dass die Samen nicht als nationale Minderheit betrachtet werden möchten, da sie ihren Status als indigenes Volk behalten wollen. Der Beratende Ausschuss hat jedoch erläutert, dass sich beide Schutzprogramme nicht ausschließen und parallel Vorteile für Angehörige der Gruppe bieten können. Vgl. erste und folgende Stellungnahmen zu Norwegen. Vgl. auch die folgenden Stellungnahmen zu Dänemark, Finnland, zur Russischen Föderation und zu Schweden.

den Rechten, die ihnen als Angehörige indigener Gruppen zur Verfügung stehen, auch den Schutz laut Rahmenübereinkommen in Anspruch zu nehmen oder nicht. Dies hat insbesondere Relevanz im Hinblick auf die in Artikel 5 des Rahmenübereinkommens enthaltenen Rechte, für die der Beratende Ausschuss festgestellt hat, der Schutz vor Assimilierung impliziere auch, dass betroffene Menschen in ihren Bemühungen zu unterstützen sind, ihre traditionellen Bräuche an moderne Herausforderungen anzupassen oder sich an wirtschaftlichen Aktivitäten zu beteiligen, um ihre Kultur zu bewahren.⁷⁶

49. In Bezug auf strittige Territorien oder Regionen von Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen, die *de facto* außerhalb der Kontrolle der Behörden liegen, hat der Beratende Ausschuss festgestellt, dass sich die Anwendbarkeit von Rechten des Rahmenübereinkommens durch eine *de facto*-Änderung der Machtverhältnisse nicht ändert. Im Gegenteil, die Rechte von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, bleiben in Kraft und gewinnen häufig in Zeiten des Konflikts eine besondere Dringlichkeit.⁷⁷ Der internationale Zugang und die Fortführung regelmäßiger Monitoring-Aktivitäten werden jedoch durch diese territorialen Streitigkeiten tief reichend beeinträchtigt, wenn nicht sogar unmöglich. Der Beratende Ausschuss hat wiederholt alle Parteien aufgerufen, einen konstruktiven Ansatz in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien des internationalen Rechts und des Rahmenübereinkommens mit dem Ziel zu ergreifen, die Rechte von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, als integralen Bestandteil allgemein anwendbarer Menschenrechte in den Hoheitsgebieten aller Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen zu schützen.⁷⁸

76. Vgl. z. B. dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation.

77. Vgl. auch den ad hoc-Bericht des Beratenden Ausschusses über die nationalen Minderheiten in der Ukraine, April 2014.

78. Vgl. auch die Offene Erklärung des Beratenden Ausschusses über die Lage nationaler Minderheiten auf der Krim, Mai 2014, unter <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faed>.

Teil V Rechte des Rahmenübereinkommens, die Anwendung auf alle Menschen finden

50. Einige Artikel des Rahmenübereinkommens finden Anwendung auf alle Menschen im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien, einschließlich jener, die keiner nationalen Minderheit angehören, entweder ausdrücklich oder konkludent aufgrund ihrer besonderen Verknüpfung mit Bestimmungen, die Anwendung auf alle finden.

1. Schutz vor Diskriminierung - Artikel 6

51. Artikel 6 des Rahmenübereinkommens findet explizit Anwendung auf „alle Menschen“, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei wohnen. Sein Schutz erstreckt sich auf zwei Bereiche: erstens müssen effektive Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen Menschen ungeachtet ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität ergriffen werden. Zweitens müssen alle Menschen auf der Grundlage dieser Aspekte ihrer Identität vor Diskriminierung geschützt werden.

52. Der Beratende Ausschuss hat beständig diese weite Anwendung von Artikel 6 unterstrichen, da ein mangelnder Respekt für oder die schlechte Behandlung von Migranten, Asylsuchenden, Flüchtlingen und/oder anderen Menschen, die, aus welchen Gründen auch immer, als anders als die Mehrheitsbevölkerung betrachtet werden, zu einem allgemeinen Klima der Angst beitragen kann. Dies könnte Menschen, die Minderheiten angehören, dazu verleiten, sich anzupassen anstatt sich um die aktive Wahrnehmung ihrer Rechte zu bemühen. Auf Grundlage von Artikel 6 hat der Beratende Ausschuss auch die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in den Vertragsstaaten beurteilt, in denen laut Behörden keine Menschen leben, die nationalen Minderheiten angehören.⁷⁹ Dies hat dem Beratenden Ausschuss ermöglicht, mit den staatlichen Stellen umfassende Gespräche über die „in der Umsetzung ihrer allgemeinen Integrationspolitik ergriffenen Maßnahmen“ zu führen.⁸⁰

a) Förderung der gegenseitigen Achtung und des interkulturellen Dialogs

53. Einige Vertragsparteien haben im Rahmen des Schutzes nationaler Minderheiten gegen die Relevanz von gesellschaftlicher Kohäsion und umfassenden Konzepten von Toleranz und Achtung von Vielfalt argumentiert. Der Beratende Ausschuss hat jedoch stets die Meinung vertreten, eine exklusive Sicht, die die Frage des Schutzes traditioneller Minderheiten von allgemeineren Fragen über die Integration der Gesellschaft trennt, werde dem Ziel und Zweck des Rahmenübereinkommens nicht gerecht, sondern behindere vielmehr die Wahrnehmung der Rechte von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören.⁸¹ Tatsächlich ist die Förderung von Toleranz und Offenheit für die Vielfalt in der Gesellschaft nicht nur für die Entwicklung und Umsetzung erfolgreicher Integrationsstrategien unverzichtbar, sondern auch eine zentrale Voraussetzung für Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, sich ungehindert als solche zu benennen und proaktiv die Rechte, die im Rahmenübereinkommen enthalten sind, in Anspruch zu nehmen.

79. Vgl. z. B. die vierte Stellungnahme zu Liechtenstein oder die dritte Stellungnahme zu Malta.

80. Vgl. Artikel 5(1) des Rahmenübereinkommens.

81. Es wurden auch in den Entschlüssen des Ministerkomitees des Europarats über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens wiederholt weiter gefasste Bedenken in Bezug auf die Integration in die Gesellschaft und wirksame Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung angeführt, u.a. in der vierten Entschlüsselung zu Dänemark, der dritten Entschlüsselung zu Estland, der vierten Entschlüsselung zu Deutschland und der dritten Entschlüsselung zu Malta.

54. Offenheit und Toleranz in einer Gesellschaft können nur dann echt sein, wenn sie nicht durch bestimmte vorab festgelegte Gruppen beschränkt werden, sondern alle Menschen einschließen. Der Beratende Ausschuss erachtet aus diesem Grund Fragen über die Formulierung und Umsetzung wirksamer Integrationsstrategien als eine seiner wichtigsten Aufgaben. Integrationsstrategien werden heute in vielen europäischen Staaten ausgearbeitet, vorrangig um sich mit der Situation der häufig großen Gruppen von Einwanderern zu befassen, manchmal mit der zweiten oder dritten Generation, denen sprachliche und kulturelle Gebräuche und Hintergründe gemein sind und die häufig Staatsbürger des Landes sind, entweder durch Einbürgerung oder durch Geburt.⁸² Es ist wesentlich, dass alle Segmente einer Gesellschaft, also Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen angesprochen werden, damit Integrationsstrategien wirksam die Bildung gesellschaftlicher Strukturen herbeiführen, in denen Vielfalt und Achtung für Unterschiede durch Anerkennung, gegenseitiges Entgegenkommen und aktives Engagement aller Seiten anerkannt und als normal gefördert werden.⁸³

b) Schutz vor Feindseligkeit und Hassverbrechen

55. Artikel 6(2) enthält die Verpflichtung der Vertragsparteien, alle Menschen vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund von Ethnie zu schützen, mit anderen Worten, nicht nur Menschen, die nationalen Minderheiten angehören. Minderheiten können in einer Gesellschaft nicht gedeihen, in der Vielfalt nicht toleriert wird oder sogar als Vorwand für Hassverbrechen und Diskriminierung dient. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass alle Vertragsparteien die Ziele von Artikel 6 des Rahmenübereinkommens vollständig anwenden und umsetzen, selbst solche Vertragsparteien, die explizit erklärt haben, sie hätten das Rahmenübereinkommen lediglich aus Solidarität ratifiziert.

56. Der Beratende Ausschuss hat erläutert, dass Gewalt aufgrund von Ethnie als eine besonders ruchlose Form der Gewalt zu betrachten ist, die die Gesellschaft als Ganzes betrifft und bedroht, und die daher resolut bekämpft und verhindert werden muss. Für ein schlüssiges Vorgehen gegen Hassverbrechen müssen die Strafgesetzbücher Bestimmungen enthalten, die Hasreden, Bedrohungen und Gewalt aufgrund von Ethnie sowie das öffentliche Aufrufen zu Gewalt und Hass unter Strafe stellen. Darüber hinaus muss eine rassistische Motivation als verschärfender Umstand jeder Straftat erachtet werden, und die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden müssen entsprechend trainiert sein, um sicherzustellen, dass rassistisch oder ethnisch motivierte Angriffe und Diskriminierung erkannt und gemeldet sowie im Rahmen eines gezielten, spezialisierten und prompten Handelns ordnungsgemäß verfolgt und bestraft werden.

57. Angst vor Diskriminierung oder sogar gewalttätigen Angriffen können Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, von der Wahrnehmung ihres Rechts auf freie Selbstidentifikation abhalten. Das Herunterspielen ethnisch motivierter Gewalt als „Rowdytum“ oder als übliches Fehlverhalten von Jugendlichen kann als stillschweigende Zustimmung dieser Handlungen durch die Strafverfolgungsbehörden wahrgenommen werden und dadurch die Maßnahmen zur Förderung von Achtung und Dialog zwischen

82. Vgl. z. B. nachfolgenden Stellungnahmen zu Liechtenstein.

83. OSZE HCNM vertritt einen ähnlichen Ansatz. Die Ljubljana-Richtlinien über die Integration in vielfältigen Gesellschaften, angenommen im Jahr 2012, definieren Integration als einen Prozess, der von allen Mitgliedern der Gesellschaft fordert, ein gemeinsames Zugehörigkeitsgefühl für einen bestimmten Staat und für dessen öffentliche Institutionen zu entwickeln und zu schaffen. Vgl. Ljubljana-Richtlinien für die Integration in vielfältigen Gesellschaften, OSZE HCNN, November 2012.

verschiedenen Gruppen dramatisch schwächen. Zum Schutz von Menschen vor diesen Angriffen ist es daher genauso wichtig, alle diesbezüglichen Zwischenfälle prompt und unmissverständlich von führenden Persönlichkeiten und Gemeindeführern aller Ebenen verurteilen zu lassen und der Öffentlichkeit über die Medien und die Informationskanäle der Regierung geeignete Maßnahmen zu kommunizieren.

58. Der Beratende Ausschuss bezieht sich in diesem Zusammenhang auf andere Organe mit dem Sonderauftrag und den entsprechenden Fachkenntnissen, sich mit rassistisch motivierter Diskriminierung und dem Schutz vor Hassverbrechen zu befassen.⁸⁴ Er weist insbesondere auf die Rolle der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) bei der Beurteilung der Anwendbarkeit und Wirksamkeit von Antidiskriminierungsmaßnahmen und -mechanismen hin, deren Monitoring-Tätigkeit und -Berichte zentrale Bedeutung für eine systematische Interpretation des Rahmenübereinkommens in einer sich entwickelnden Gesellschaft haben.⁸⁵ Es ist das Ziel des Rahmenübereinkommens, die Unterschiede in kohäsiven und integrierten Gesellschaften zu bekräftigen. Das Streben nach einer *de facto* -Gleichheit im Zusammenhang mit dem Rahmenübereinkommen erfordert geeignete und wirksame Strategien zur Unterstützung unterschiedlicher Identitäten, u.a. der wirksame Schutz vor Diskriminierung, die auf diesen Unterschieden basiert. Darüber hinaus spielt das Recht auf einen wirksamen Schutz vor diskriminierenden Bedrohungen oder diskriminierender Gewalt, wie in Artikel 6(2) aufgeführt, eine wichtige Rolle bei der Ergänzung der Wahrnehmung einer Reihe von Rechten, die im Rahmenübereinkommen enthalten sind, insbesondere jene Rechte, die mit politischen Freiheiten verbunden sind, z. B. Meinungsfreiheit, indem es die Vertragsparteien verpflichtet, alle ungebührlichen Eingriffe oder Versuche seiner Einschränkung zu bestrafen.

2. Bildung und die Medien als Instrumente der Integration – Artikel 6(1) und 12

59. Artikel 6(1) bezieht sich explizit auf Bildung, Kultur und die Medien als besondere Schwerpunktbereiche im Hinblick auf die Zielsetzung, die Toleranz und den interkulturellen Dialog zu fördern. Darüber hinaus spiegelt sich die besondere Bedeutung von Bildung für die Integration der Gesellschaft und für die Förderung von Achtung und Vielfalt in Artikel 12 des Rahmenübereinkommens wider. Artikel 12(1) besagt, dass Bildung und Forschung die Kenntnis der Geschichte, Kulturen, Sprachen und Religionen der Minderheiten und der Mehrheit fördern sollen, womit eindeutig die gesamte Gesellschaft gemeint ist.⁸⁶ Des Weiteren fordert Artikel 12(2) die Entwicklung eines interkulturellen Austausches und interkultureller Kompetenzen durch die Herbeiführung von „Kontakten zwischen Schülern und Lehrkräften unterschiedlicher Gemeinschaften“. Angemessene Informationen über die Zusammensetzung der Gesellschaft, einschließlich der nationalen und anderen Minderheiten, müssen Teil des staatlichen Lehrplans und aller Schulbücher und Lehrmaterialien sein, die an Schulen im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien verwendet

84. Vgl. insbesondere den UN-Ausschuss über die Eliminierung der Rassendiskriminierung und die Initiative der OSZE/ODIHR über das Melden von Hassverbrechen.

85. Vgl. insbesondere in diesem Zusammenhang die Allgemeine Politikempfehlung der ECRI (GPR) Nr. 15 über die Bekämpfung der Hassrede, angenommen am 8. Dezember 2015. Diese Allgemeine Politikempfehlung über Erkenntnisse und Empfehlungen, die die ECRI während ihres fünften Monitoring-Zyklus veröffentlicht hat, bietet den Mitgliedstaaten weitere Leitlinien.

86. Eine ähnliche Bestimmung ist auch in Artikel 7(3) der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprache (ECRML) enthalten, der die Staaten auffordert, durch geeignete Maßnahmen das gegenseitige Verständnis zwischen den Sprachgruppen des Landes zu fördern.

werden, nicht nur, um das interkulturelle Verständnis und den Respekt der Schüler zu fördern, sondern auch um das Ansehen und das Selbstbewusstsein von Menschen zu erhöhen, die zahlenmäßig kleineren oder benachteiligten Gruppen angehören.

60. Lehrmaterialien, die Minderheiten behandeln, müssen des Weiteren in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der jeweiligen Gruppen verfasst werden und dürfen sich nicht auf stereotype Darstellungen beschränken. Darüber hinaus müssen aus diesem Grund für Lehrkräfte auch berufliche Fortbildungsmaßnahmen und Trainingsangebote verfügbar sein, damit sie qualifiziert sind, in sprachlich und kulturell vielfältigen Umgebungen zu arbeiten.⁸⁷ Im Hinblick auf das Lehren von Geschichte in den Vertragsstaaten müssen kritisches Denken und die Behandlung mehrerer Perspektiven bei allen Bemühungen gefördert werden.

61. Die Arbeit des Beratenden Ausschusses basiert auf der Anerkennung und der Würdigung der Leistungen des interkulturellen Dialogs und der Mehrsprachigkeit, um Toleranz und Respekt für Vielfalt in den Gesellschaften zu fördern. Die Sprach- und Kulturpolitik müssen somit sicherstellen, dass alle Sprachen und Kulturen, die in einer Gesellschaft existieren, sicht- und hörbar im öffentlichen Bereich existieren, damit sich jeder des vielfältigen Charakters der Gesellschaft bewusst ist und sich als integraler Teil derselben erkennt.

62. Der Beratende Ausschuss hat aus diesem Grund stets eine Sprachpolitik befürwortet, die die Verwendung unterschiedlicher Sprachen an öffentlichen Orten und in den Medien fördert, um die Achtung für weniger häufig benutzte Sprachen und deren Sichtbarkeit und Ansehen zu erhöhen. Generell sollte eine Sprachpolitik den Bedürfnissen aller Menschen auf Grundlage der unterschiedlichen Merkmale und Erfordernisse Rechnung tragen, einschließlich jener Menschen, die nationalen Minderheiten angehören und außerhalb der traditionellen Siedlungsgebiete leben, sowie Migranten und „Nichtbürgern“.⁸⁸ In Anbetracht des letztendlichen Ziels, integrierte Gesellschaften zu schaffen, die ihre Vielfalt achten, hat der Beratende Ausschuss auch Maßnahmen befürwortet, die das Wissen und den Einsatz von Minderheitensprachen durch Angehörige der Mehrheitsbevölkerung fördern.

63. Artikel 6(1) des Rahmenübereinkommens betont auch die Rolle der Medien als Instrument zur Förderung des interkulturellen Verständnisses und eines Gefühls der Solidarität in der Gesellschaft. In Anbetracht der unmittelbaren Verstärkung von Botschaften und Werten hat der Beratende Ausschuss die Vertragsparteien dazu aufgerufen, sicherzustellen, dass öffentlich-rechtliche Sender ihre Verantwortung ernst nehmen und die Achtung vor Vielfalt und einen ethischen Journalismus in allen ihren Programmen fördern. Die Bemühungen der Vertragsparteien, ethische Standards unter Journalisten und Medienmitarbeitern zu fördern und sich generell für eine Medienkompetenz in der ganzen Gesellschaft einzusetzen, müssen auch Minderheitenvertreter einschließen. Darüber hinaus ist es für die Bildung einer offenen und pluralistischen Medienwelt wichtig, Problembereiche und Interessen von Minderheitengruppen generell in die allgemeine öffentliche Mediendebatte aufzunehmen und Angehörige von Minderheiten als integralen Teil der Gesellschaft darzustellen, sei es im Rahmen der Tätigkeit von Journalisten, Moderatoren und/oder Interviewpartnern.

87. Siehe u.a. die dritte Stellungnahme zu Estland, die zweite Stellungnahme zu Georgien, die dritte Stellungnahme zum Kosovo und die vierte Stellungnahme zur Slowakischen Republik.

88. Vgl. den dritten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 4), Absatz 53.

Teil VI Minderheitenrechte mit weitem Anwendungsbereich

64. Der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen bezieht sich auf Minderheitenrechte, die „gemeinsam mit anderen“ ausgeübt werden, was auf die Tatsache verweist, dass Gemeinschaften sich auf dem Fundament gemeinsamer Bräuche und der gemeinsamen Wahrnehmung von Rechten bilden. Die Bräuche, mit denen Menschen versuchen, sich selbst zu identifizieren, sind dynamisch und entwickeln sich weiter und bauen eher auf dem auf, was Menschen gemein haben als dem, was sie unterscheidet. Sie schließen übermitteltes Wissen oder gemeinsame Erinnerungen ein, die nicht immer aktiv zur Schau gestellt werden. Als solche können sie in Intensität und Umfang variieren, abhängig von den Umständen. Sie können sich im Laufe der Zeit entwickeln und sie können auch aus der Distanz ausgeübt werden. In Anbetracht seiner Aufgabe, die wirksame Umsetzung der im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte zu überwachen, hat der Beratende Ausschuss sich vorrangig mit dem Zugang zu Rechten befasst und erst in zweiter Linie mit Fragen bezüglich des Status. Tatsächlich erachtet er die formale Anerkennung nationaler Minderheiten als einen eher deklarierenden als konstituierenden Akt (siehe Absatz 28). Zur Gewährleistung, dass Angehörigen nationaler Minderheiten nicht willkürlich Minderheitenrechte verweigert werden, die unter den Schutz des Rahmenübereinkommens fallen, hat der Beratende Ausschuss stets eine weite Anwendung im Hinblick auf die im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte zugrunde gelegt und hat den Vertragsparteien dasselbe empfohlen. Insbesondere vertritt er die Meinung, dass die folgenden Artikel des Rahmenübereinkommens in Anbetracht ihrer Natur einen weiten Anwendungsbereich haben, wodurch der durch sie gewährte Schutz auch Angehörige nationaler Minderheiten einschließt, die nicht als solche von den jeweiligen Vertragsparteien anerkannt werden.

1. Gleichheit - Artikel 4

65. Allen Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, ungeachtet ihres Status oder ihrer Anerkennung, müssen ein Gleichstellungsrecht vor dem Gesetz und der gleiche Schutz durch das Gesetz garantiert werden. Dieses Grundprinzip der Menschenrechte, enthalten in 4(1), wurde von den Vertragsparteien nicht in Frage gestellt. Der Beratende Ausschuss hat diesbezüglich wiederholt die geschlechtsbezogenen Aspekte betont und die Aufmerksamkeit der Vertragsparteien auf das Phänomen der Mehrfachdiskriminierung hingewiesen, die häufig Frauen erleben, die nationalen Minderheiten angehören.⁸⁹ Artikel 4(2) fordert des Weiteren besondere Maßnahmen, um in allen Bereichen strukturelle Benachteiligungen zwischen Minderheit und Mehrheit zu überwinden. Diese Maßnahmen müssen in enger Konsultation mit den Betroffenen entwickelt und umgesetzt werden und die besonderen Bedingungen der Betroffenen, die an deren Ausarbeitung beteiligt sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

66. Der Beratende Ausschuss hat die Vertragsparteien stets aufgerufen, ihre Politik oder politischen Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit auf der Grundlage umfassender Daten in Bezug auf die Situation und den Zugang zu Rechten für Angehörige nationaler Minderheiten zu erstellen, auch unter Berücksichtigung der vielfältigen Manifestationen von Mehrfachdiskriminierungen, die manchmal auftreten, einschließlich jener, die sich aus Faktoren ergeben, die nichts mit der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit zu tun haben, z. B. Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung und Lebensstile. Darüber hinaus muss Angehörigen der am stärksten benachteiligten Gesellschaftsschichten besondere

89. Vgl. u.a. die dritte Stellungnahme zu Aserbaidschan bzw. Finnland.

Aufmerksamkeit gewidmet werden, i.e. jenen, die wirtschaftlich, sozial oder geografisch, aufgrund ihrer Größe oder wegen Konflikten in ihrer Vergangenheit entmachtet sind. In diesem Kontext der besonderen und gezielten Maßnahmen zur Förderung einer wirksamen Gleichheit hat der Beratende Ausschuss stets die Bedeutung der regelmäßigen Erfassung zuverlässiger und gruppenorientierter Daten zur Gleichheit in Bezug auf die Anzahl und Situation von Angehörigen nationaler Minderheiten betont. Er hat jedoch die Vertragsparteien davor gewarnt, sich zu sehr auf Statistiken zu verlassen, und hat die nationalen Stellen aufgerufen, auch auf unabhängige Forschungsarbeiten zurückzugreifen, insbesondere wenn diese von Angehörigen nationaler Minderheiten stammen, um die besonderen Mängel zu beurteilen und umfassend zu bearbeiten, mit denen sich Angehörige nationaler Minderheiten konfrontiert sehen (siehe auch Abschnitt 18).

2. Kultur – Artikel 5

67. Artikel 5 des Rahmenübereinkommens und der Verpflichtung der Vertragsparteien, die Bedingungen für die Wahrung und Entwicklung der Kulturen und Identitäten nationaler Minderheiten zu fördern, wird am besten gedient, wenn man den Anwendungsbereich weit auslegt. Der Artikel soll sicherstellen, dass Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, sich nicht assimilieren, sondern in die Lage versetzt werden, ihre jeweiligen Identitäten zu erhalten und weiterzuentwickeln und aktiv ihre Minderheitenrechte wahrzunehmen. Der Beratende Ausschuss hat die Verfügbarkeit von Unterstützungsprogrammen nicht nur für anerkannte nationale Minderheiten, sondern auch für andere Gruppen, die ansonsten nicht in der Lage wären, ihre jeweiligen Ausprägungen zu wahren, begrüßt.⁹⁰ Alle Unterstützungsmaßnahmen müssen auf die spezifischen Bedürfnisse und Situationen der verschiedenen Gruppen zugeschnitten sein, um so sicherzustellen, dass die kulturellen Unterschiede, die als Merkmal der einzelnen Gruppen gelten, bestätigt und geschützt werden. Dies kann häufig gezielte Maßnahmen der nationalen Stellen erfordern, wesentliche Elemente der Minderheitenkultur zu beleben, ohne die der Ausdruck bestimmter Aspekte dieser Identität ggf. nicht möglich wäre.⁹¹ Zahlenmäßig größere Minderheiten, deren Kulturen gut vertreten sind, werden nicht in gleichem Maße auf staatliche Unterstützung angewiesen sein wie zahlenmäßig kleinere Gruppen oder verstreut lebende nationale Minderheiten, die kämpfen müssen, um ihre jeweiligen Merkmale zu erhalten und einer Assimilierung zu widerstehen.⁹² Obwohl es häufig die Kulturverbände sind, die Empfänger von Geldern sind, vertritt der Beratende Ausschuss die Meinung, dass alle Vertreter nationaler Minderheiten, u.a. jene, die nicht formal mit solchen Verbänden verbunden sind oder jene, die andere Ansichten vertreten, konsultiert werden und die Gelegenheit erhalten müssen, Gelder für den Erhalt ihrer Identität und Kulturen erhalten.

3. Vereinigung und Religion - Artikel 7 und 8

68. Das Recht auf Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs- und Gewissensfreiheit sowie das Recht, eine Religion oder Weltanschauung zu haben und frei zu bekunden, wie in Artikel 7 und 8 des Rahmenübereinkommens festgelegt, basieren auf den entsprechenden

90. Vgl. dritte Stellungnahme zur Tschechischen Republik bzw. zu Finnland.

91. Vgl. dritte Stellungnahme zu Finnland, in dem die gezielten Maßnahmen der Stellen zur Belebung der Kultur der Samen durch „Sprachnester“ und ähnliche Aktivitäten begrüßt werden.

92. Vgl. jedoch die Allgemeine Empfehlung Nr. 32 des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), die eine Unterscheidung zwischen permanenten Rechten (u.a. jene, die in Artikel des Rahmenübereinkommens enthalten sind) und den zusätzlichen und temporären Vorteilen besonderer Maßnahmen, wie in Artikel 4(2) vorgesehen, macht.

Artikeln der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Erläuterungsbericht betont ausdrücklich, dass diese auf jede Person Anwendung finden, ob diese nun einer nationalen Minderheit angehört oder nicht, sie aber für Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, eine besondere Bedeutung haben, da diese einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.⁹³ Der Beratende Ausschuss hat aus diesem Grund deren Anwendungsbereich im weitestmöglichen Sinne ausgelegt, in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Insbesondere hat er seine tiefe Sorge im Hinblick auf die Verschärfung der allgemeinen Arbeitsbedingungen für nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Schutz von Minderheitenrechten einsetzen, bekundet, da deren Rolle für die Förderung des Bewusstseins und Verstehens von Standards für Menschen- und Minderheitenrechte in der Gesellschaft ausschlaggebend sind und nicht behindert, sondern unterstützt werden müssen.⁹⁴ Der Beratende Ausschuss hat des Weiteren festgestellt, dass jede Maßnahme, die von nationalen Stellen ergriffen wird, um die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit einzuschränken, was in Folge auch die freie Äußerung von Kritik an der Regierung oder abweichende Meinungen einschränkt, unmittelbare und negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung der im Rahmenübereinkommen enthaltenen Rechte hat, da sie sehr wahrscheinlich Angehörige nationaler Minderheiten wie auch andere Mitglieder der Gesellschaft abschrecken wird, ihre Rechte wahrzunehmen, und sie eine einschüchternde Umgebung schafft, die der Umsetzung der Minderheitenrechte und der allgemeinen Menschenrechte nicht förderlich ist. In diesem Zusammenhang hat der Beratende Ausschuss auch unterstrichen, dass Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, nicht die Gründung politischer Parteien verboten werden darf, in deren Rahmen sie ihre Interessen und Rechte formulieren und sich für diese einsetzen wollen,⁹⁵ oder von der Anmeldung religiöser Organisationen, um ihren Glauben in Gemeinschaft mit anderen auszuüben.⁹⁶

4. Medien – Artikel 9

69. Artikel 9 und die medienbezogenen Rechte, die im Rahmenübereinkommen enthalten sind, haben eine besondere Bedeutung für den Schutz und die Förderung von Minderheitenrechten. Die Verfügbarkeit von Print-, Fernseh- und Radio- und elektronischen Medien in Minderheitensprachen hat einen äußerst spezifischen symbolischen Wert für nationale Minderheiten, insbesondere für zahlenmäßig kleine Gruppen. Durch diese Medien erhalten Angehörige nationaler Minderheiten nicht nur Zugang zu Informationen, sondern die in den Minderheitensprachen arbeitenden Medien erhöhen die Sichtbarkeit und das Ansehen der Minderheitensprache als aktives Kommunikationsinstrument. Diese Medien können insbesondere eine bedeutsame Rolle für Angehörige nationaler Minderheiten spielen, die u.a. wegen einer gestiegenen Mobilität weit verstreut leben, da sie Kommunikation und Kontakt über Entfernungen hinweg ermöglichen. Dies kann wiederum Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, dazu ermutigen, aktiver ihre Rechte wahrzunehmen. Die aktive Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an einer pluralistischen Medienlandschaft kann des Weiteren eine gezielte Trainings- und Aufklärungsarbeit erfordern, u.a. im Gebrauch elektronischer und sozialer Medien.⁹⁷

93. Vgl. Absätze 51 und 54 des Erläuternden Berichtes.

94. Vgl. dritte Stellungnahme zu Aserbaidschan bzw. zur Russischen Föderation.

95. Vgl. dritte Stellungnahme zu Bulgarien, zweite Stellungnahme zu Georgien und dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation.

96. Vgl. dritte Stellungnahme zu Aserbaidschan bzw. zur Russischen Föderation.

97. Vgl. vierte Stellungnahme zu Zypern.

Diesbezüglich hat der Beratende Ausschuss betont, dass die Möglichkeit der aktiven Beteiligung an den Medien und der Empfang und das Versenden von Informationen von Interesse an Angehörige nationaler Minderheiten einen Zugang zur entsprechenden Infrastruktur voraussetzt, z. B. Highspeed-Internet im ganzen Land, einschließlich in entlegenen Gebieten, die häufig von nationalen Minderheiten bewohnt werden.

70. Die Marginalisierung von Minderheiten in den lokalen Medien, einschließlich durch den ausschließlichen Einsatz von Minderheitensprachen in bestimmten Programmen, häufig über Folklore, traditionelle Kleidung, Ernährung und Bräuche, kann zur Stereotypisierung von Minderheiten als separate Gruppen beitragen und fördert nicht deren Achtung und Ansehen in der Gesellschaft.⁹⁸ Außerdem kann die Unterteilung der Mediennutzer nach sprachlichem Hintergrund die Bildung separater und sich gegenseitig ausschließender öffentlicher Bereiche verstärken. Die Unterstützung von Medien in den nationalen Minderheitensprachen muss aus diesem Grund einhergehen mit gezielten Maßnahmen für die Ausbildung von Journalisten und anderen Medienfachleuten, damit deren Bewusstsein und Sensibilität für die besonderen Bedürfnisse und Belange diverser Gesellschaftsgruppen geschärft werden. Des Weiteren muss sichergestellt werden, dass Minderheitenvertreter wirksam in relevante Entscheidungsprozesse einbezogen werden und Mitglieder von Medienaufsichtsstellen sind. Je mehr Minderheitenvertreter sich an der Gestaltung der öffentlich-rechtlichen Medien beteiligen, desto stärker können die negativen Folgen von „Verkennung“ und Stereotypisierung reduziert werden.⁹⁹

5. Sprache – Artikel 10(1), 10(3), 11(1) und 11(2)

71. Das Recht, die eigene Sprache privat und in der Öffentlichkeit zu benutzen, wie in Artikel 10(1) des Rahmenübereinkommens enthalten, sowie das Recht, den eigenen Namen in der Minderheitensprache zu führen und auf amtliche Anerkennung (Artikel 11(1)) und das Recht, Schilder privater Natur in den Minderheitensprachen zu benutzen (Artikel 11(2)), haben für Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, eine besondere Bedeutung für die persönliche Identität, Würde und ihr Selbstbewusstsein.¹⁰⁰ Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass sie als solche auf jeden Anwendung finden müssen, und alle Einschränkungen müssen sorgfältig geprüft werden, um sicherzustellen, dass diese nicht die persönliche Würde und das Privatleben einer Person verletzen.¹⁰¹ Die Staaten können Gesetze verabschieden, die die Stärkung und den Schutz der Amtssprache zum Ziel haben. Dieses legitime Ziel muss jedoch auf eine Weise verfolgt werden, die in Einklang steht mit den Rechten in Artikel 10 und 11 und anderen relevanten Bestimmungen des Rahmenübereinkommens und seinem allgemeinen Geist der Förderung von Toleranz und gegenseitigem Verständnis in der Gesellschaft. Gesetze und andere Maßnahmen, die auf die Förderung der Staats- oder Amtssprache abzielen, dürfen insbesondere nicht gegen das Privatleben einer Person verstoßen, sondern müssen auf eine Weise umgesetzt werden, die die Identitäten und den in der Gesellschaft vorhandenen sprachlichen Bedarf respektieren.

98. Vgl. auch zweite Stellungnahme zu Georgien.

99. Vgl. auch dritte Stellungnahme zu Kroatien.

100. Für eine umfassende Analyse und Erläuterung der Erkenntnisse des Beratenden Ausschusses zu den Sprachrechten von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, wird auf den dritten themenbezogenen Kommentar verwiesen (Fußnote 4).

101. Vgl. auch Kommunikation Nr. 1621/2007 *Leonid Raihman v. Lettland*, veröffentlicht nach Entscheidung des Menschenrechtsausschusses UN-Dok. CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010), in der eine Verletzung von Artikel 17 der ICCPR im Hinblick auf die einseitige Änderung des Namens des Autors durch den Staat festgestellt wurde.

72. Artikel 10(3), ähnlich wie Artikel 7 und 8, spiegelt das individuelle Menschenrecht wider, prompt in einer bekannten Sprache, falls erforderlich mit Hilfe eines Dolmetschers, über die Gründe für eine Festnahme und die Art der Beschuldigung informiert zu werden. Laut Erläuterndem Bericht geht diese Bestimmung, die auf Artikel 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention basiert, nicht über diese Absicherungen hinaus. Somit schließt sie nicht das Recht auf den Rechtsweg und ein Gerichtsverfahren in *der eigenen Minderheitensprache ein und findet Anwendung auf alle Menschen, die nationalen Minderheiten angehören*.

6. Bildung – Artikel 12(3), 14(1) und 14(3)

73. Laut Artikel 12(3) muss für Angehörige nationaler Minderheiten Chancengleichheit im Hinblick auf den Zugang zu allen Bildungsstufen gefördert werden.¹⁰² In Anbetracht der besonderen Verknüpfung mit Artikel 4 und dem Gleichheitsgrundsatz hat der Beratende Ausschuss stets einen weiten und inklusiven Ansatz befürwortet, und er hat diesbezüglich auf die UN-Konvention über die Rechte des Kindes verwiesen. Dementsprechend hat der Beratende Ausschuss rigoros Fälle von separater Bildung verurteilt und hat die Vertragsparteien gedrängt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu einer integrierten Bildung für alle Kinder zu gewährleisten.¹⁰³ Darüber hinaus sieht Artikel 14(1) das Recht vor, in der eigenen Minderheitensprache zu lernen, während Artikel 14(3) das Recht betont, in der Amtssprache oder -sprachen zu lernen und unterrichtet zu werden.

74. Der Beratende Ausschuss hat wiederholt die Meinung geäußert, dass sowohl die Gelegenheit, eine Minderheitensprache zu lernen, als auch geeignete Möglichkeiten, die Amtssprachen zu lernen, auf alle Personen Anwendung finden müssen, die nationalen Minderheiten angehören, wobei beides parallel anzubieten ist.¹⁰⁴ Er hat allgemein auf die umfassende Forschung hingewiesen, die bemerkenswerte Vorteile einer ersten erlernten Sprache für andere Sprachen nahe legt, einschließlich Amtssprachen, und er hat stets einen bilingualen und multilingualen Ansatz in der Bildung befürwortet, der sich für mehr als eine Sprache in integrierten Klassen eignet. Der Beratende Ausschuss hat, obwohl er stets die Bedeutung der Sprache für die Integration in eine vielfältige Gesellschaft betont hat, seinen Standpunkt wiederholt bekräftigt, dass Druck und Bedingungen in der Regel ungeeignete Instrumente für die Förderung der Integration sind und dass die relevanten Strategien für die Förderung von Kompetenzen in der Amtssprache sich nicht unverhältnismäßig auf die Anstrengungen seitens der Personen stützen dürfen, die nationalen Minderheiten angehören.¹⁰⁵

7. Partizipation – Artikel 15

75. Ein unbegründeter Ausschluss vom Recht auf wirksame Partizipation am öffentlichen Leben kann zu signifikanten Hürden bei der Wahrnehmung einer Vielzahl von

102. Für eine umfassende Analyse und Erläuterung der Erkenntnisse des Beratenden Ausschusses zu den Bildungsrechten von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, wird auf den ersten themenbezogenen Kommentar verwiesen (Fußnote 2).

103. Vgl. u.a. dritte Stellungnahme zu Bulgarien, dritte und vierte Stellungnahme zur Tschechischen Republik und dritte und vierte Stellungnahme zur Slowakischen Republik.

104. Unterschiedliche Module können angewendet werden, abhängig von der Größe der Gruppe, die die Minderheitensprache lernen möchte.

105. Vgl. z. B. zweite Stellungnahme zu Lettland und vierte Stellungnahme zu Liechtenstein.

Minderheitenrechten führen.¹⁰⁶ Öffentliches Leben meint in diesem Zusammenhang nicht nur öffentliche Angelegenheiten und Entscheidungsfindungen, sondern auch die Partizipation im Hinblick auf das wirtschaftliche und soziale Leben ist wichtig.¹⁰⁷ Der Beratende Ausschuss hat aus diesem Grund beständig die Bedeutung eines inklusiven Ansatzes bei der Anwendung von Artikel 15 befürwortet, da eine wirksame Partizipation häufig eine Voraussetzung für den Zugang zu den Rechten ist, die im Rahmenübereinkommen enthalten sind. Konsultationsmechanismen und Beratungsstellen für Fragen, die den Schutz von Minderheitenrechten betreffen und die z. B. die Debatte und den Dialog zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen stärken können, sollten allen offen stehen, einschließlich Gruppen, die nicht als nationale Minderheiten anerkannt sind, aber die ggf. Interesse am Schutz des Rahmenübereinkommens bekundet haben.

76. Die Verfügbarkeit wirksamer Plattformen für die Erörterung relevanter Belange mit diesen Gruppen fördert nicht nur das Vertrauen in diesen Minderheitengemeinschaften, sondern kann auch offene und flexible Lösungen für Probleme erleichtern, die den Zugang zu Rechten verhindern, und kann auf diesem Wege die gesellschaftliche Kohäsion und Stabilität fördern. In seiner Erörterung von Artikel 15 des Rahmenübereinkommens hat der Beratende Ausschuss auch im Weiteren eine weite Anwendung im Hinblick auf die Vielfalt der Angelegenheiten befürwortet, zu denen Vertreter der nationalen Minderheiten konsultiert werden sollten. Diese Konsultationen sollten sich nicht auf Fragen über die Wahrung der Kultur der nationalen Minderheiten oder der Zuweisung von Zuschüssen beschränken, sondern auch alle Fragen einschließen, die allgemein für die Gesellschaft von Interesse sind, einschließlich nationaler Minderheiten.¹⁰⁸

77. Aufgrund der zentralen Bedeutung einer wirksamen Partizipation nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben ist eine besondere Aufmerksamkeit vonnöten, um zu gewährleisten, dass die Ansichten und Bedenken innerhalb der Minderheitengemeinschaften adäquat berücksichtigt werden. Nationale Minderheiten, wie andere Gruppen auch, sind vielfältig und ihre Mitglieder vertreten häufig unterschiedliche Ansichten. Dies bedeutet, dass die Vielfalt innerhalb der Minderheiten, u.a. Frauen und Jugendliche, sowie deren unterschiedliche Bedürfnisse und Belange effektiv bei allen relevanten Entscheidungsprozessen vertreten sein müssen.

78. Es kann zu Kontroversen zwischen oder innerhalb von Minderheiten kommen und es liegt in der Verantwortung der staatlichen Stellen, flexible Lösungen zu finden, die diesen Rechnung tragen und die sicherstellen, dass alle Menschen zu einer wirksamen Partizipation befähigt werden. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass die Regierungen Standards und Verfahren zur Verfügung stellen, um in Konsultation mit diesen geeignete Vorkehrungen für die Förderung der wirksamen Partizipation von Angehörigen von Minderheiten zu schaffen. Darüber hinaus müssen diese Vorkehrungen ausreichend flexibel sein, um

106. Für eine umfassende Analyse und Erörterung der Erkenntnisse des Beratenden Ausschusses über die wirksame Partizipation von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, wie in Artikel 15 festgehalten, siehe den zweiten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 3).

107. Die Formulierung „wirtschaftliches und soziales Leben“ deckt eine Bandbreite von Themen ab, u.a. Zugang zu angemessenem Wohnraum, Gesundheitsversorgung und soziale Absicherung (Sozialversicherung und Sozialleistungen), Sozialhilfe und Zugang zum öffentlichen und privaten Arbeitsmarkt sowie Zugang zur Geschäftswelt und andere Möglichkeiten der Selbständigkeit, die eng verbunden sind mit Eigentumsrechten und Privatisierungsprozessen. Siehe zweiten themenbezogenen Kommentar (Fußnote 3), Abs. 23ff.

108. Vgl. dritte Stellungnahme zu Estland und zur „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“.

Neuverhandlungen zu ermöglichen, wenn sich die Bedingungen oder Prioritäten verändern. Einige Vertragsparteien gewähren auf regionaler Ebene unterschiedliche Formen und unterschiedliche Grade der Selbstverwaltung oder Autonomie (territoriale und nicht-territoriale), um die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten stärker und gründlicher zu schützen und um diese Rechte zu fördern. Diese Instrumente entsprechen vollständig dem Grundsatz der territorialen Integrität des internationalen Rechts und können sich für die Förderung der Wahrnehmung von Minderheitenrechten als nützlich erweisen, insbesondere im Hinblick auf die Wahrung und Weiterentwicklung von Identitäten und Kulturen von Minderheiten.¹⁰⁹

109. Vgl. auch OSZE HCNM Lund-Empfehlungen über die wirksame Partizipation nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben & Erläuterungshinweis, September 1999.

Teil VII Minderheitenrechte mit besonderem Anwendungsbereich

79. In Anbetracht der erforderlichen finanziellen und administrativen Verpflichtung im Hinblick auf die Umsetzung einiger im Rahmenübereinkommen enthaltenen Sprachrechte, können die Vertragsparteien Sonderkonditionen für deren Ausübung schaffen.¹¹⁰ Das Recht, eine Minderheitensprache in den Beziehungen zu den Verwaltungsbehörden zu benutzen (Artikel 10(2)), das Recht, geografische Hinweise und Schilder auch in der Minderheitensprache zu zeigen (Artikel 11(3)) und das Recht, Minderheitensprachen zu lernen oder in Minderheitensprachen unterrichtet zu werden (Artikel 14(2)), haben aus diesem Grund dahingehend einen besonderen Anwendungsbereich, dass ihre Verfügbarkeit auf bestimmte Gebiete beschränkt werden kann, in denen Angehörige von Minderheiten traditionell (siehe auch Absatz 31) und/oder in beträchtlicher Zahl (siehe auch Absatz 34) leben. In Übereinstimmung mit dem ausdrücklichen Wortlaut des Rahmenübereinkommens muss das Recht auf Gebrauch einer Minderheitensprache bei örtlichen Behörden entweder in Gebieten, in denen nationale Minderheiten in beträchtlicher Zahl leben, oder in Gebieten, in denen sie traditionell ansässig sind, garantiert werden; eine der beiden Alternativen ist ausreichend. Es kann jedoch für die Umsetzung des Rechts, geografische Hinweise in Minderheitensprachen zu installieren, eine Kombination dieser beiden Kriterien, i.e. traditionelles Siedlungsgebiet und beträchtliche Zahl, erforderlich sein. Generell hat der Beratende Ausschuss die Vertragsparteien wiederholt aufgerufen, auch die Wahrnehmung der Rechte in den Artikeln 10(2), 11(3) und 14(2) in Situationen zu fördern, in denen die Bedingungen formal nicht erfüllt werden, wo aber die Umsetzung der Förderung einer offenen Gesellschaft dienen würde, in der Mehrsprachigkeit die Vielfalt widerspiegelt.¹¹¹

80. In Anbetracht der Bedeutung von Sprache als Ausdruck und Wahrung der Minderheitenidentität sowie für die Förderung des Zugangs zu Rechten und sozialer Interaktion¹¹² hat der Beratende Ausschuss stets einen flexiblen und kontextspezifischen Ansatz im Hinblick auf diese Bedingungen befürwortet und insbesondere im Hinblick auf numerische Vorgaben. Er hat sich ganz bewusst gegen den Vorschlag einer Mindestzahl für die Anwendbarkeit von Minderheitenrechten ausgesprochen, weil er der Meinung ist, dass der spezifische Kontext, die spezifische Geschichte und die spezifischen Bedingungen in einem Vertragsstaat fallabhängig und in Konsultation mit den betroffenen Vertretern der Minderheiten erörtert werden müssen.

81. Es ist zu betonen, dass jede Mindestzahl in flexibler Weise anzuwenden ist, so dass Situationen vermieden werden, in denen eine vernachlässigbare Abnahme der Minderheitsbevölkerung oder die Entscheidung einiger Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, nicht mehr länger ein Recht in Anspruch zu nehmen, die Zugänglichkeit zu diesem Recht ändert, weil eine festgelegte Mindestzahl unterschritten wird. Die Vertragsparteien sind ausdrücklich verpflichtet, auf Maßnahmen zu verzichten, einschließlich Gebietsreformen, die den Anteil der Bevölkerung in Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden, ändern oder auf eine Beschränkung des Zugangs zu Minderheitenrechten abzielen.¹¹³ Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass die konkreten Auswirkungen auf nationale Minderheiten und den Gebrauch von

110. vgl. Erläuternder Bericht, Absatz 64.

111. Vgl. u.a. dritte Stellungnahme zu Finnland, zweite Stellungnahme zu Lettland und dritte Stellungnahme zu Litauen.

112 Vgl. auch dritter themenbezogener Kommentar (Fußnote 4).

113. Vgl. Artikel 16 des Rahmenübereinkommens.

Minderheitensprachen in enger Konsultation mit den Vertretern nationaler Minderheiten bei der Überarbeitung von Verwaltungsgrenzen berücksichtigt werden, da die Schaffung größerer Selbstverwaltungseinheiten tatsächlich dazu führen können, dass die numerischen Vorgaben nicht mehr erfüllt werden.

82. Nach Meinung des Beratenden Ausschusses erfordert die wachsende Bevölkerungsmobilität in allen Staaten einen sorgfältigen und flexiblen Ansatz im Hinblick auf numerische oder territoriale Begrenzungen in Bezug auf die Wahrnehmung von Minderheitenrechten. Dies gilt insbesondere für Menschen, die zahlenmäßig kleineren Minderheiten angehören und für die der Gebrauch ihrer Minderheitensprache im Umgang mit Behörden eine besonders hohe Symbolkraft haben kann. Generell hat der Beratende Ausschuss stets die Ansicht vertreten, dass numerische Vorgaben indikativ zu betrachten sind und flexibel eingesetzt werden sollten,¹¹⁴ da regelmäßige Konsultationen mit Vertretern der betroffenen nationalen Minderheiten besser geeignet sind, die Wahrnehmung von Minderheitenrechten zu fördern als vorgegebene Mindestzahlen. Außerdem muss sichergestellt werden, dass mehrfache Zugehörigkeiten nicht als Vorwand benutzt werden, die numerische Größe nationaler Minderheiten zu senken. Jede Selbstidentifikation als Angehöriger einer nationalen Minderheit muss als solche eingetragen und bearbeitet werden, auch wenn es mehrfache Zugehörigkeiten gibt (siehe auch Absatz 16).

83. Das Recht, eine Minderheitensprache zu lernen oder in einer Minderheitensprache unterrichtet zu werden (Artikel 14(2)), kann auch nur in bestimmten Gebieten verfügbar sein, in denen Angehörige nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl leben. Darüber hinaus setzt dieses Recht auch eine Nachfrage zu diesem Bildungsangebot voraus. Man muss aus diesem Grund sicherstellen, dass die Eltern in angemessener Weise auf die in Artikel 14(2) enthaltene Möglichkeit hingewiesen werden, Unterricht in der Minderheitensprache zu erhalten, sowie auf die Vorteile der ersten Sprachentwicklung für das Erlernen weiterer Sprachen. Die staatliche Verpflichtung, Möglichkeiten für eine Bildung in der Minderheitensprache sicherzustellen, wie in Artikel 14(2) enthalten, wird weiter auf „soweit möglich“ eingeschränkt, was wiederum anzeigt, dass die Ressourcen der Vertragspartei berücksichtigt werden müssen.¹¹⁵ Der Beratende Ausschuss hat jedoch die Vertragsparteien aufgerufen, die Möglichkeit für den Zugang zu Bildung in Minderheitensprachen für Angehörige nationaler Minderheiten, die in Hauptstädten oder anderen urbanen Zentren leben, u.a. durch das Bereitstellen moderner und Online-Learning-Tools auszuweiten, da eine solche Bereitstellung nicht immer kostenintensiv sein muss.¹¹⁶

114. Flexibilität kann in diesem Zusammenhang z. B. bedeuten, dass fallabhängig entschieden wird, ob die Anzahl der Lernenden ausreichend ist, um eine Klasse in einem bestimmten Kontext einzurichten und welche Modalitäten dies einschließen könnte. Vgl. die dritte Stellungnahme zu Finnland.

115. vgl. Erläuternder Bericht, Absatz 75.

116. Vgl. zweite und dritte Stellungnahme zu Österreich und zweite und dritte Stellungnahme zu Finnland.

TEIL VIII SCHLUSSFOLGERUNGEN

84. Die allgemeine Auffassung über den Schutz nationaler Minderheiten und was dieser Schutz beinhaltet, hat sich in den zwei Jahrzehnten seit der Annahme des Rahmenübereinkommens im Jahr 1995 geändert. Damals wurde das Konzept von Minderheitenrechten vorwiegend mit der Wahrung von Minderheitenidentitäten und mit deren Schutz vor Assimilierung im Rahmen von teilweise gewalttätigen Staatsgründungen und nationenbildenden Prozessen verbunden. Seither hat eine wachsende globale und regionale Mobilität der Bevölkerungen das demografische Profil der europäischen Staaten verändert und die Aufmerksamkeit hat sich auf die Herausforderung verlagert, integrierte und inklusive Gesellschaften zu bilden, in denen Vielfalt anerkannt und als deren integrales Merkmal begrüßt wird. Der Kontext im heutigen Europa zeichnet sich des Weiteren durch Migrationsströme von bisher ungekannten Ausmaßen aus, die in Verbindung mit den Auswirkungen wiederkehrender Wirtschaftskrisen und wachsenden Sicherheitsbedenken die Gesellschaften destabilisieren und die Art und Weise ändern, in der Minderheitenrechte von der Gesellschaft und politischen Entscheidungsträgern wahrgenommen werden.¹¹⁷

85. Das Rahmenübereinkommen wurde bewusst als dynamisches Instrument konzipiert, das weder durch statische Vorgaben noch durch die Frage eingeengt wird, wer als nationale Minderheit betrachtet wird und wer nicht. Vielmehr muss seine Auslegung weiterentwickelt und an den vorherrschenden gesellschaftlichen Kontext angepasst werden, um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten. Angenommen in Folge des Mutes und des Engagements von Staatsführern in den 1990er Jahren, um weitere interethnische Gewalt durch die Förderung individueller Rechte und im Geiste des Dialogs und der Solidarität zu verhindern, basiert es auf dem Verständnis, dass Minderheitenidentitäten nicht exklusiv sind. Personen, die nationalen Minderheiten angehören, muss gestattet werden, sowohl ihre Identitäten zu bewahren als auch wirksam am öffentlichen Leben als integraler Teil der Gesellschaft zu partizipieren. Das Rahmenübereinkommen legt aus diesem Grund einen Katalog von Rechten fest, die besondere Bedeutung haben, um Vielfalt zu wahren und zu fördern, bei gleichzeitiger Förderung von Integration und sozialer Interaktion.

86. Während in einigen Fällen die wachsende Vielfalt als Ressource für die gesellschaftliche Entwicklung begrüßt wird, gibt es in anderen Fällen Hinweise auf die Gefahren von Vielfalt und die Bedrohung für eine behauptete kulturelle Homogenität des Nationalstaates. Die letzteren Perspektiven lassen die Tatsache außer Acht, dass linguistische, ethnische und kulturelle Vielfalt schon seit Jahrhunderten ein integraler Bestandteil und ein Reichtum der europäischen Gesellschaft sind. Darüber hinaus bilden sie das Fundament für zwei wachsende Trends, die vom Beratenden Ausschuss mit großer Besorgnis verfolgt werden. Erstens Hassrede und ein rassistischer, fremdenfeindlicher und extremistischer Diskurs, der sich in Europa immer weiter ausbreitet, und der häufig gegen jeden gerichtet ist, der als „anders“ wahrgenommen wird, einschließlich Angehörige nationaler Minderheiten. Zweitens eine sich verschärfende Polarisierung in ethnischer und linguistischer, manchmal auch religiöser Hinsicht, die in einigen Staaten zur Zementierung paralleler Bildungssysteme geführt hat, die die Gräben über Generationen hinweg vertiefen wird.

117. Vgl. auch den zehnten Tätigkeitsbericht des Beratenden Ausschusses, der den Zeitraum vom 1. Juni 2014 bis zum 31. Mai 2016 abdeckt.

87. Das Rahmenübereinkommen wurde als Instrument für Staaten konzipiert, mit Vielfalt auf eine Weise umzugehen, die sorgfältig allgemeine gesellschaftliche Belange, wie z. B. Kohäsion und demokratische Stabilität, und den Schutz von Individualrechten abwägt. Als solches sind heute Mut und Engagement erneut notwendig, um den aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen, u.a. eine sich verschärfende Polarisierung, die fortwährende Ausgrenzung einiger Minderheiten und die resultierende Bedrohung durch Radikalisierung in vielen europäischen Staaten. Heute muss sich Europa erneut mit dringenden gesellschaftlichen Herausforderungen befassen, die Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden unterminieren. Mut und Engagement sind erneut notwendig, um die bestehenden Gräben durch die Stärkung der Grundsätze zu überwinden, auf denen der Europarat gegründet wurde, einschließlich eines wirksamen Schutzes von Minderheitenrechten. Das Rahmenübereinkommen ist ein leistungsstarkes Instrument, das die Staaten beim Umgang mit diesen Herausforderungen und bei der Schaffung stabiler und nachhaltiger Gesellschaften unterstützt, in denen Unterschiede gelebt und bestärkt werden, in denen es ungeachtet von Unterschieden einen gleichen Zugang zu Rechten und Ressourcen gibt und in denen die soziale Interaktion und ein konstanter Dialog und über Unterschiede hinweg gefördert wird.