



Straßburg, 5. Mai 2008

ACFC/31DOC(2008)001

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

**KOMMENTAR ÜBER**

**DIE EFFEKTIVE TEILNAHME VON PERSONEN,  
DIE ZU NATIONALEN MINDERHEITEN GEHÖREN,  
AM KULTURELLEN, SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LEBEN UND AN  
ÖFFENTLICHEN ANGELGENHEITEN**

**Verabschiedet am 27. Februar 2008**

## INHALT

ZUSAMMENFASSUNG .....	4
TEIL I EINLEITUNG.....	10
TEIL II EINLEITENDE BEMERKUNGEN.....	12
1. INTERNATIONALE STANDARDS FÜR EINE WIRKSAME TEILNAHME VON ANGEHÖRIGEN NATIONALER MINDERHEITEN DAS RAHMENÜBEREINKOMMEN UND ANDERE INTERNATIONALE RECHTSINSTRUMENTE .....	12
2. DIE WICHTIGSTEN ERWÄGUNGEN ZU ARTIKEL 15 DES RAHMENÜBEREINKOMMENS .....	13
a) Wirksame Teilnahme, vollständige und effektive Gleichheit und Förderung der Identität und Kultur von nationalen Minderheiten.....	13
b) Wirksame Teilnahme bei „Fragen, die nationale Minderheiten betreffen“.....	14
c) „Wirksamkeit“ der Teilnahme .....	15
d) Wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten und interkultureller Dialog .....	15
TEIL II WICHTIGE FESTSTELLUNGN ÜBER DIE TEILNAHME VON ANGEHÖRIGEN NATIONALER MINDERHEITEN AM KULTURELLEN, SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LEBEN UND ÖFFENTLICHEN ANGELGENHEITEN .....	17
1) TEILNAHME AM WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN LEBEN .....	17
a) Verfügbarkeit statistischer Daten über die sozioökonomische Lage von Angehörigen nationaler Minderheiten.....	18
b) Gesetze über das Diskriminierungsverbot im sozioökonomischen Bereich .....	19
c) Kapazität des öffentlichen Dienstes, auf sozioökonomische Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugehen.....	19
d) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am sozioökonomischen Leben in wirtschaftlich schwachen Regionen.....	20
e) Teilnahme von Angehörigen benachteiligter nationaler Minderheiten am sozioökonomischen Leben.....	21
f) Zugang zu Land und Eigentum als Bedingung der Teilnahme am sozioökonomischen Leben.....	22
g) Wohnsitz, Sprache und andere Bedingungen als Voraussetzung der Teilnahme am sozioökonomischen Leben.....	23
h) Wohnstandards und Teilnahme am sozioökonomischen Leben.....	23
i) Gesundheitsversorgung und Teilnahme am sozioökonomischen Leben.....	24
2) TEILNAHME AM KULTURELLEN LEBEN .....	26
3) TEILNAHME AN ÖFFENTLICHEN ANGELEGENHEITEN .....	27
a) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am Gesetzgebungsprozess.....	28
i. Politische Parteien.....	28
ii. Konzeption des Wahlsystems auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.....	29
iii. Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grenzen .....	30
iv. Das System reservierter Sitze .....	31
v. Parlamentarische Praxis .....	32
vi. ‚Veto‘-Rechte.....	32
vii. Voraussetzung der Staatsbürgerschaft.....	33
viii. Sprachauflagen .....	33

b) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch besondere staatliche Körperschaften.....	33
c) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch Konsultationsmechanismen .....	34
i. Einrichten von Konsultationsmechanismen.....	34
ii. Repräsentativer Charakter von Konsultationsmechanismen .....	35
iii. Arten von Konsultationsmechanismen.....	35
iv. Aufgabe und Arbeitsweise der Konsultationsgremien .....	36
d) Vertretung und Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung, in der Justiz und in der Exekutive.....	37
e) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch untergeordnete Verwaltungsformen.....	38
c) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch Autonomieabkommen ..	39
g) Verfügbarkeit finanzieller Mittel für minderheitenbezogene Aktivitäten.....	40
h) Medien als Quelle für eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten.....	40
i) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten bei der Überwachung des Rahmenübereinkommens.....	41
TEIL IV    SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	43
ANHANG RELEVANZ ANDERER ARTIKEL DES RAHMENÜBEREINKOMMENS FÜR DIE AUSLEGUNG VON ARTIKEL 15.....	45

## ZUSAMMENFASSUNG

Artikel 15 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten besagt, dass die Vertragsstaaten „die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen [schaffen sollen]“.

Zweck dieses Kommentars ist, die Auslegung der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens durch den Beratenden Ausschuss im Hinblick auf die wirksame Teilnahme von Personen darzulegen, die nationalen Minderheiten angehören, wobei auf die länderspezifischen Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses zurückgegriffen wird, die von 1999 bis 2007 verabschiedet wurden. Der Kommentar soll ein nützliches Instrument für staatliche Behörden und Entscheidungsträger, Beamte, Minderheitenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler und andere Interessensgruppen, die sich mit Minderheitenschutz befassen, sein.

Während sich der Kommentar vorwiegend auf die partizipatorischen Mechanismen auf innerstaatlicher Ebene konzentriert, ist es ausschlaggebend, dass Angehörige nationaler Minderheiten ebenfalls an allen Phasen des Überwachungs- und Umsetzungsprozesses internationaler Instrumente beteiligt sind, insbesondere dem Rahmenübereinkommen, um ein ausgewogenes und hochwertiges Ergebnis zu erzielen.

### **TEILNAHME AM WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN LEBEN**

Die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten schließt ihr wirtschaftliches und soziales Leben sowie ihr Engagement im politischen und öffentlichen Bereich ein.

Die wirksame Teilnahme fordert vom Staat nicht nur, die Hürden zu entfernen, die einen gleichberechtigten Zugang von Minderheiten zu wirtschaftlichen Bereichen und sozialen Diensten verhindern, um auf diesem Wege Chancengleichheit herzustellen, sondern fordert von den Staaten auch, ihre Teilnahme durch die Erbringung von Leistungen und Ergebnissen zu fördern.

Zuverlässige und leicht zugängliche Daten sind eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung wirksamer Maßnahmen, um sozioökonomische Diskriminierung zu bekämpfen und eine tatsächliche Gleichstellung zu fördern. Aus diesem Grund sollten die Vertragsstaaten regelmäßig aktuelle Daten zur sozioökonomischen und bildungspolitischen Lage von Angehörigen nationaler Minderheiten erfassen, um diese mit der Lage der Gesamtbevölkerung zu vergleichen. Die Erfassung von diesen Daten sollte in Übereinstimmung mit internationalen Datenschutzstandards erfolgen.

Eine wirksame Teilnahme am sozioökonomischen Leben erfordert die Existenz einer umfassenden Gesetzgebung, die eine Diskriminierung aufgrund ethnischer Abstammung durch öffentliche und private Akteure verbietet. Diese Gesetzgebung sollte auch die

Bereiche Beschäftigung, Wohnen, medizinische Versorgung und soziale Sicherheit einschließen. Außerdem ist es wichtig, dass im Fall von Diskriminierung geeignete Rechtsmittel zur Verfügung stehen und dass der mehrfachen Diskriminierung von Frauen nationaler Minderheit besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Die Teilnahme nationaler Minderheiten am sozioökonomischen Leben wird manchmal durch bürokratische Hürden und durch eine fehlende Sensibilität seitens der Behörden für ihren jeweiligen kulturellen Hintergrund und ihre besonderen Bedürfnisse behindert. Die Vertragsstaaten sollten Trainingsprogramme für Angestellte des öffentlichen Dienstes entwickeln, um sie in die Lage zu versetzen, angemessen auf die Bedürfnisse nationaler Minderheiten einzugehen.

Informationen zu staatlichen Diensten und Wohlfahrtseinrichtungen müssen leicht zugänglich und, wo angemessen, in den Sprachen der nationalen Minderheiten verfügbar sein. Staatliche Einrichtungen sollten die Einstellung und Beschäftigung von Personen fördern, die nationalen Minderheiten angehören.

Diese Angehörigen nationaler Minderheiten, die in wirtschaftlich benachteiligten Regionen leben, z. B. auf dem Land, in isolierten Gebieten oder Grenzregionen, kriegsgeschädigten Bereichen oder von der Industrialisierung betroffenen Regionen, sollten das Ziel konkreter Maßnahmen für eine wirksame sozioökonomische Teilnahme sein. Diese Maßnahmen könnten durch eine bilaterale oder grenzüberschreitende Kooperation gefördert werden, wo dies möglich ist.

Darüber hinaus sind häufig konkrete soziale und wirtschaftliche Maßnahmen für Personen erforderlich, die zu benachteiligten Minderheiten gehören, um deren wirksame Gleichbehandlung sicherzustellen.

Um eine effektive Integration von Roma und Fahrenden in das sozioökonomische Leben zu fördern, sollten umfassende und langfristige Strategien entworfen und wirksam umgesetzt werden. Die Umsetzung dieser Strategien sollte überwacht und die Auswirkungen in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen bewertet werden.

Die Vertragsstaaten sollten sich um die Beseitigung unangemessener Hürden und übermäßiger Vorschriften bemühen, welche die ökonomische Praxis konkreter Minderheitengruppen behindern, und wo diese bedroht sind.

Um eine vollständige und wirksame Gleichheit aller Angehörigen von nationalen Minderheiten in Privatisierungsprozessen sicherzustellen, sollten die Behörden nicht nur Transparenz gewährleisten, sondern auch Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen einsetzen. Nach bewaffneten Konflikten sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Eigentumsansprüche von Angehörigen nationaler Minderheiten bearbeitet und in effizienter, transparenter und nichtdiskriminierender Weise umgesetzt werden.

Land, das traditionell von Personen bestimmter Gruppen benutzt wird, wie z. B. indigenen Völkern, sollte einen besonderen und wirksamen Schutz genießen. Vertreter dieser Gruppen sollten eng in den Entscheidungsprozess über Landrechte und Landnutzung in Bezug auf ihre angestammten Wohngebiete einbezogen werden.

Zugang zum Arbeitsmarkt, zu grundlegenden Sozialleistungen und zum öffentlichen Dienst darf nicht durch unangemessene Wohnsitz- oder Sprachauflagen beschränkt werden, die sich insbesondere auf Angehörige nationaler Minderheiten auswirken. Gleichzeitig sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Registrierungsverfahren in Bezug auf den Wohnsitz leicht zugänglich und für Angehörige nationaler Minderheiten weder direkt noch indirekt diskriminierend sind und dass diese regelmäßig überwacht werden.

Im Wohnungsbereich sollten die Vertragsstaaten umfassende Maßnahmen ergreifen, um diskriminierende Praktiken zu beenden, die zur Segregation und zur Marginalisierung von Angehörigen bestimmter nationaler Minderheiten führen. Darüber hinaus sollten sie umfassende bereichsbezogene Richtlinien erlassen, um das Problem unangemessener Unterkünfte und den mangelnden Zugang zur grundlegenden Infrastruktur zu beheben, das sich besonders auf Angehörige einiger Minderheiten auswirkt.

Im Gesundheitssektor sollten die Vertragsstaaten die effektive Einbeziehung von Angehörigen der betroffenen Minderheiten im Hinblick auf Entwurf, Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen sicherstellen, die ergriffen werden, um Gesundheitsprobleme zu lösen, um so besser auf deren spezielle Bedürfnisse eingehen zu können. Das medizinische und verwaltungstechnische Personal im Gesundheitswesen sollte ein angemessenes Training erhalten, und die Anstellung von Gesundheitsmediatoren, die nationalen Minderheiten angehören, sollte gefördert werden.

Darüber hinaus sollten politische Ansätze, die die Chancengleichheit verfolgen, sich nicht allein auf den Zugang zur medizinischen Versorgung beschränken. Sie sollten auch auf die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen für Angehörige nationaler Minderheiten abzielen, die dieselbe Wirkung haben wie die Bestimmungen für den Rest der Bevölkerung.

## **TEILNAHME AM KULTURELLEN LEBEN**

Beim Entwerfen und Implementieren kulturpolitischer Maßnahmen, die Angehörige nationaler Minderheiten betreffen, ist es unerlässlich, dass die Behörden in angemessener Weise diese nationalen Minderheiten konsultieren und sie in den Entscheidungsprozess einbinden, um deren Bedürfnisse effektiv erfüllen zu können. Dies gilt gleichermaßen für die Verteilung öffentlicher Gelder zur Unterstützung von Minderheitenkulturen.

Prozesse zur Dezentralisierung und das Delegieren von Zuständigkeiten im Rahmen einer Kulturautonomie können eine wichtige Rolle dabei spielen, nationalen Minderheiten die wirksame Teilnahme am kulturellen Leben zu ermöglichen.

Die Medien spielen eine herausragende Rolle im kulturellen Leben. Dementsprechend müssen Angehörige nationaler Minderheiten die Möglichkeit erhalten, eigene Medien zu kreieren und zu nutzen. Es ist gleichermaßen wichtig, dass sie in den Mainstream-Medien vertreten sind, um dort ihre Ansichten zu Fragen von allgemeinem Interesse vorzustellen.

## TEILNAHME AN ÖFFENTLICHEN ANGELEGENHEITEN

Angehörige nationaler Minderheiten können in öffentliche Angelegenheiten durch eine Reihe von Maßnahmen einbezogen werden, so z. B. als Vertreter in gewählten Körperschaften und auf allen Ebenen der Verwaltung, durch konsultative Mechanismen oder Kulturautonomieabkommen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern nationaler Minderheiten gewidmet werden.

Ungeachtet der Tatsache, dass die Vertretung von Minderheiten in gewählten Körperschaften auch anders als durch die Bildung spezifischer politischer Parteien erzielt werden kann, kann eine Gesetzgebung, die die Bildung politischer Parteien aufgrund der Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe verbietet, zu einer ungebührlichen Beschränkung der Vereinigungsfreiheit führen. Jede Beschränkung sollte gemäß den Grundsätzen erfolgen, die in den Normen des internationalen Rechts festgehalten sind. Parteien, die die Interessen von Angehörigen nationaler Minderheiten vertreten oder fördern, sollten ausreichend Gelegenheit erhalten, Wahlkampf zu führen.

Nach einer angemessenen Konsultation sollten verfassungsrechtliche Garantien mit der wirksamen Umsetzung der Gesetzgebung verknüpft werden, um die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten sicherzustellen. Wie auch immer die gewählten Vereinbarungen gestaltet sein mögen, ist es empfehlenswert, regelmäßige Überprüfungen durchzuführen und auf diese Weise sicherzustellen, dass sie in geeigneter Weise die Entwicklungen der Gesellschaft widerspiegeln.

Allgemein sollten Maßnahmen, welche die Vertretung von Angehörigen nationaler Minderheiten in gewählten Körperschaften erleichtern, unterstützt werden. Ausnahmeregelungen im Hinblick auf Sperrklauseln, reservierte Sitze oder Vetorechte haben sich häufig als nützlich erwiesen, um ihre Teilnahme in gewählten Körperschaften zu stärken. Allerdings führt die bloße Einführung solcher Maßnahmen nicht automatisch dazu, Angehörigen nationaler Minderheiten einen echten und wesentlichen Einfluss bei Entscheidungen zu verleihen. In bestimmten konkreten Umständen können ‚Veto‘- oder ‚Quasi-Veto‘-Rechte sogar zur Lähmung von staatlichen Institutionen führen. In diesen Fällen sollte nach Alternativen gesucht werden, um Angehörige nationaler Minderheiten in die Lage zu versetzen, sich in den Entscheidungsprozess einzubringen.

Die Einrichtung von Parlamentsausschüssen, welche sich um Minderheitenfragen kümmern, kann dazu beitragen, den Belangen von Angehörigen nationaler Minderheiten auf der parlamentarischen Agenda ihren gebührenden Platz einzuräumen. Diese Belange sollten allerdings auch in anderen Parlamentsausschüssen hervorgehoben werden.

Die Art und Weise, wie Wahlbezirke oder Verwaltungsgrenzen gezogen sind, kann sich auf die Teilnahme von Minderheiten auswirken. Die Staaten sollten sicherstellen, dass Änderungen von Wahlbezirken nicht die Chancen einer Wahl von Personen beeinträchtigen, die nationalen Minderheiten angehören.

Die Staatsangehörigkeit ist ein wichtiges Element, das die Teilnahme von Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten beeinflussen kann. Obwohl es rechtmäßig ist, bestimmte Restriktionen für Nichtstaatsangehörige in Bezug auf ihr aktives und passives Wahlrecht

zu erlassen, sollten diese nicht weitreichender sein, als unbedingt erforderlich. Die Staaten sind aufgefordert, Nichtstaatsbürgern die Gelegenheit zur Wahlteilnahme zu geben und sich in Kommunalwahlen zur Wahl zu stellen. Die Auflage ausreichender Sprachkenntnisse für Kandidaten bei Parlaments- und Kommunalwahlen sind mit Artikel 15 des Rahmenübereinkommens unvereinbar, da sie eine negative Auswirkung auf die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten haben.

Konsultationsmechanismen sind ein ergänzendes Mittel, um Angehörigen nationaler Minderheiten die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen zu ermöglichen. Allerdings kann allein die bloße Vertretung in gewählten Organen unzureichend sein, um einen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu garantieren. Die bloße Konsultation stellt keinen ausreichenden Mechanismus dar, um eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten sicherzustellen. Angesichts der Notwendigkeit, nationale Bedingungen zu berücksichtigen, sind die Staaten aufgefordert, ein System zu entwerfen, das sowohl die Vertretung als auch die Konsultation von nationalen Minderheiten vorsieht.

Konsultationsgremien sollten einen eindeutigen Rechtsstatus erhalten und auch die Pflicht, diese zu konsultieren, sollte Teil des Gesetzes sein. Des Weiteren sollte die Einbeziehung in die Entscheidungsprozesse von regelmäßiger und dauerhafter Natur sein. Es muss sichergestellt werden, dass die Beratungsgremien integrativ und repräsentativ sind. Die Ernennungsverfahren sollten transparent sein und in enger Beratung mit Vertretern der nationalen Minderheit entworfen werden. Diese Verfahren sollten regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass die betroffenen Organe eine Bandbreite an Meinungen der Personen wiedergeben, die nationalen Minderheiten angehören. Beratungsgremien sollten sich außerdem regelmäßig mit Fragen zahlenmäßig kleinerer Minderheiten und Personen befassen, die nationalen Minderheiten angehören und die außerhalb der Wohngebiete dieser traditionellen oder signifikanten Minderheitengruppen leben.

Staatliche Verwaltungs-, Justiz-, Strafverfolgungsbehörden und Exekutivorgane sollten, im größtmöglichen Umfang, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln. Die Einstellung von Angehörigen nationaler Minderheiten im öffentlichen Sektor sollte daher gefördert werden. Allerdings sollten Maßnahmen, die eine rigide, mathematische Gleichstellung in der Repräsentation zahlreicher Gruppen anstrebt, vermieden werden. Staatliche Auflagen im Hinblick auf Sprachkenntnisse für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung sollten jedoch nicht über das hinausgehen, was für die fragliche Stelle oder Dienstleistung erforderlich ist. Eine erhöhte Aufmerksamkeit sollte Roma und Fahrenden und zahlenmäßig kleineren nationalen Minderheiten gewidmet werden, die in der öffentlichen Verwaltung häufig stark unterrepräsentiert sind.

Die Staaten sind aufgefordert, staatliche Strukturen einzurichten, die sich mit nationalen Minderheiten befassen. Aufgabe dieser Einrichtungen sollte sein, staatliche Richtlinien im Bereich des Minderheitenschutzes zu initiieren und zu koordinieren. Die Koordinierung zwischen diesen Einrichtungen einerseits und den Beratungsmechanismen für Minderheiten und anderen staatlichen Organen andererseits ist wesentlich. Diese



Maßnahmen tragen mit dazu bei, Belangen von Minderheiten in der staatlichen Politik Priorität einzuräumen.

Der Verfassungsrahmen eines Staates kann sich entscheidend auf eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben auswirken. Unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten können untergeordnete Regierungsformen und autonome Selbstverwaltungen von Minderheiten wertvolle Instrumente zur Förderung einer wirksamen Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in zahlreichen Lebensbereichen sein. Ungeachtet des verfassungsrechtlichen Rahmens eines Staates sollten die zentralen Stellen sich weiterhin ihrer Verantwortung gegenüber Angehörigen nationaler Minderheiten, die sich aus den internationalen und nationalen Gesetzgebung ergeben, verpflichtet fühlen.

Angemessene humane und finanzielle Ressourcen sollten zur Verfügung gestellt werden, um den mit Minderheitenrechten befassten Organen eine effektive Durchführung ihrer Arbeit zu ermöglichen.

Es ist wesentlich, dass die Öffentlichkeit adäquat sowohl durch die Mehrheits- als auch die Minderheitenmedien über politische Themen, die Angehörige nationaler Minderheiten betreffen, informiert wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, eine angemessene Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten bei den zahlreichen medienbezogenen Einrichtungen sicherzustellen, z. B. Aufsichtsbehörden und unabhängigen Regulierungsbehörden, öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Rundfunkräten.

<b>TEIL I</b>	<b>EINLEITUNG</b>
---------------	-------------------

1. Die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in zahlreichen Bereichen des öffentlichen Lebens ist unerlässlich, um die soziale Kohäsion und die Entwicklung einer wahrhaft demokratischen Gesellschaft sicherzustellen. Aus diesem Grund besagt Artikel 15 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (im Weiteren „Rahmenübereinkommen“)<sup>1</sup>, dass die Vertragsstaaten „die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen [schaffen sollen]“.

2. Angesichts der Bedeutung einer wirksamen Teilnahme zum Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten entschied der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen (im Weiteren „Beratender Ausschuss“), seinen zweiten thematischen Kommentar der Teilnahme am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten von Personen zu widmen, die nationalen Minderheiten angehören. Das Hauptziel dieses Kommentars ist die Hervorhebung der Interpretation, die der Beratende Ausschuss verfolgt, vor allem in seinen länderspezifischen Stellungnahmen, die von 1999 bis 2007 zu den Bestimmungen des Rahmenübereinkommens hinsichtlich der wirksamen Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten verabschiedet wurden. Der Kommentar soll ein nützliches Instrument für staatliche Behörden und Entscheidungsträger, Beamte, Minderheitenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler und andere Interessenvertreter sein, die sich mit dem Schutz von Minderheiten befassen.

3. Die einleitenden Bemerkungen zum Kommentar spiegeln die Bedeutung der Teilnahme und deren Relevanz für eine effektive Ausübung anderer Rechte wider, die im Rahmenübereinkommen garantiert werden. Der Kommentar selbst analysiert eine Reihe wichtiger Feststellungen hinsichtlich der wirksamen Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten, wie sie insbesondere in den länderspezifischen Stellungnahmen zu den unterschiedlichen Artikeln des Rahmenübereinkommens (Teil III) identifiziert wurden. In seinen Schlussfolgerungen hebt der Kommentar die wichtigsten Herausforderungen hervor, die nach wie vor in diesem Bereich bestehen, und identifiziert die Bereiche, denen in der zukünftigen länderspezifischen Überwachung weitere Aufmerksamkeit seitens des Beratenden Ausschusses gewidmet werden muss. Der Anhang enthält eine Analyse der Beziehungen zwischen Artikel 15 und anderen Artikeln des Rahmenübereinkommens. Dieser Kommentar ist als dynamisches Dokument zu verstehen, das im Verlauf der Überwachungstätigkeit laut Rahmenübereinkommen weiterentwickelt werden muss.

4. In der Ausarbeitung dieses Kommentars hat der Beratende Ausschuss umfangreiche Konsultationen mit Vertretern nationaler Minderheiten und Organisationen, Wissenschaftlern und anderen Interessenvertretern durchgeführt, um

---

<sup>1</sup> Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, das 1994 verabschiedet wurde, stellt das wichtigste Instrument des Europarats zum Schutz von Personen dar, die nationalen Minderheiten angehören. Es trat 1998 in Kraft und wurde bisher von 39 Mitgliedstaaten ratifiziert.

sicherzustellen, dass der Kommentar so umfassend wie möglich ist und dass er in angemessener Weise die wichtigsten Probleme der nationalen Minderheiten wiedergibt.

<b>TEIL II</b>	<b>EINLEITENDE BEMERKUNGEN</b>
----------------	--------------------------------

**1. INTERNATIONALE STANDARDS FÜR EINE WIRKSAME TEILNAHME VON ANGEHÖRIGEN NATIONALER MINDERHEITEN DAS RAHMENÜBEREINKOMMEN UND ANDERE INTERNATIONALE RECHTSINSTRUMENTE**

5. Der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen nationaler Minderheiten, der im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten festgelegt ist, bildet einen integralen Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte.<sup>2</sup> Daher ist das Recht der wirksamen Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, wie in Artikel 15 des Rahmenübereinkommens aufgeführt, ebenfalls Teil des internationalen Schutzes der Menschenrechte.

6. Obwohl das Rahmenübereinkommen die Rechte einzelner Angehöriger nationaler Minderheiten schützt<sup>3</sup>, hat die Ausübung von bestimmten Rechten, u.a. das Recht auf wirksame Teilnahme, auch eine übergreifende Dimension. Dies bedeutet, dass einige Rechte nur in Gemeinschaft mit anderen Angehörigen nationaler Minderheiten ausgeübt werden können.<sup>4</sup>

7. Außer dem Rahmenübereinkommen gibt es noch andere internationale Dokumente, die für die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten relevant sind. Der Beratende Ausschuss hat die Standards, die in diesen internationalen Texten enthalten sind, bei der Abfassung des Kommentars berücksichtigt. Sie reichen von rechtlich bindenden Standards bis zu Empfehlungen und Richtlinien. Rechtlich bindende Standards sind u.a. jene, die in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und dem damit verbundenen Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta oder der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen enthalten sind. Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, die vom OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten herausgegeben wurde, wurden vom Beratenden Ausschuss ebenfalls sorgfältig bei seiner Analyse von Artikel 15 des Rahmenübereinkommens berücksichtigt. Die Vereinten Nationen haben ebenfalls zur Entwicklung von Normen im Bereich der Partizipation mitgewirkt, insbesondere durch die Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören (1992 verabschiedet), die Erklärung über die Rechte indigener Völker (2007

<sup>2</sup> Siehe Artikel 1 des Rahmenübereinkommens.

<sup>3</sup> Siehe den Erläuterungsbericht des Rahmenübereinkommens in Bezug auf Artikel 1 des Rahmenübereinkommens, Absatz 31.

<sup>4</sup> Siehe Artikel 3, Absatz 2 des Rahmenübereinkommens. „Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und genießen.“

verabschiedet) und, auf allgemeiner Ebene, durch die Internationale Konvention über die Eliminierung aller Formen der Diskriminierung.

## **2. DIE WICHTIGSTEN ERWÄGUNGEN ZU ARTIKEL 15 DES RAHMENÜBEREINKOMMENS**

8. Artikel 15 ist in vielerlei Hinsicht die zentrale Bestimmung des Rahmenübereinkommens. Der Grad der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an allen Bereichen des Lebens kann als einer der Messindikatoren für den Pluralismus oder die Demokratie einer Gesellschaft betrachtet werden. Daher wird von den Vertragsstaaten die Schaffung von Bedingungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten als Bestandteil der Umsetzung einer guten Regierungsform in einer pluralistischen Gesellschaft betrachtet.

9. Die wirksame Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten ist auch für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts wichtig, da das Abdrängen nationaler Minderheiten an den Rand der Gesellschaft zur sozialen Ausgrenzung und zu Spannungen zwischen den Gruppen führen kann. Die Marginalisierung von Angehörigen nationaler Minderheiten im sozioökonomischen Kontext wirkt sich auch auf das Land als Ganzes aus, da es das Risiko birgt, ihren Beitrag und zusätzlichen Input zur Gesellschaft zu verlieren.

10. Artikel 15, wie andere Bestimmungen des Rahmenübereinkommens, impliziert für die Vertragsstaaten eine Erfolgspflicht: sie sollen sicherstellen, dass die Bedingungen für eine wirksame Teilnahme vorhanden sind, aber die Wahl der geeignetsten Mittel zur Erreichung dieses Ziels liegen in ihrem Ermessen. Dieser Kommentar soll den Vertragsstaaten eine Analyse der bestehenden Erfahrungen an die Hand geben, um ihnen bei der Identifizierung der wirksamsten Optionen zu helfen.

11. Die Förderung der wirksamen Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an der Gesellschaft erfordert einen kontinuierlichen und substantiellen Dialog, sowohl zwischen den Angehörigen nationaler Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung als auch zwischen Angehörigen nationaler Minderheiten und den Behörden. Diese zwei Dimensionen des Dialogs können nur dann erreicht werden, wenn effektive Kommunikationskanäle zur Verfügung stehen.

12. Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass die durch das Rahmenübereinkommen eingerichteten Überwachungsmechanismen an sich einen wertvollen Prozess zur Erleichterung des Dialogs zwischen Angehörigen nationaler Minderheiten und den Behörden darstellen.

### **a) Wirksame Teilnahme, vollständige und effektive Gleichheit und Förderung der Identität und Kultur von nationalen Minderheiten**

13. Obwohl Artikel 15 die zentrale Bestimmung des Rahmenübereinkommens darstellt, der dem Recht auf wirksame Teilnahme gewidmet ist, stellt die Teilnahme auch

den Schlüssel für den vollständigen Genuss anderer Rechte des Übereinkommens dar.<sup>5</sup> Die Beziehung zwischen Artikel 15 und den Artikeln 4 und 5 ist in diesem Kontext besonders wichtig. Tatsächlich kann man die Artikel 15, 4 und 5 als die drei Eckpfeiler betrachten, die das Fundament des Rahmenübereinkommens bilden.

14. Artikel 4 fordert von den Staaten, die vollständige und effektive Gleichheit für Angehörige nationaler Minderheiten in allen Lebensbereichen zu fördern. Dies impliziert das Recht auf gleichen Rechtsschutz und Gleichheit vor dem Gesetz und das Recht auf Schutz vor Diskriminierung aufgrund der ethnischen Abstammung oder aus anderen Gründen. Darüber hinaus impliziert die vollständige und effektive Gleichheit die Notwendigkeit für die Behörden, spezifische Maßnahmen zu ergreifen, um veraltete oder strukturelle Ungleichheiten abzuschaffen und sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung Chancengleichheit in verschiedenen Bereichen genießen. Artikel 5 beinhaltet für die Vertragsstaaten die Verpflichtung, „die Bedingungen zu fördern, die für Angehörige nationaler Minderheiten erforderlich sind, um ihre Kultur beizubehalten und zu entwickeln und um die wesentlichen Elemente ihrer Identität, namentlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren“, um ihr Recht auf Identität *wirksam* zu garantieren.

15. Das Recht auf wirksame Teilnahme, wie in Artikel 15 niedergelegt, ermöglicht, die Sorgen von Angehörigen nationaler Minderheiten im Hinblick auf die vollständige und effektive Gleichstellung und ihr Recht auf Wahrung und Entwicklung ihrer jeweiligen Identität wahrzunehmen und tatsächlich zu berücksichtigen.

#### **b) Wirksame Teilnahme bei „Fragen, die nationale Minderheiten betreffen“**

16. Artikel 15 fordert von den Staaten die Schaffung von Bedingungen, die für eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten bei zahlreichen Themen notwendig sind, *die sie betreffen*. Dieser Teil von Artikel 15 fordert, dass die Vertragsstaaten der Einbeziehung von Angehörigen nationaler Minderheiten in Entscheidungsprozesse zu Fragen, die für sie von besonderer Relevanz sind, besondere Aufmerksamkeit widmen. Der Beratende Ausschuss hat umfangreiche Kommentare zu den verschiedenen Mechanismen aufgeführt, die von den Staaten im Hinblick auf die Einbeziehung von Vertretern nationaler Minderheiten in Beratungs- und Entscheidungsprozesse zu Fragen, die von besonderer Relevanz für sie sind, verabschiedet wurden. Diese Kommentare konzentrieren sich auf die Mechanismen zur Einbeziehung nationaler Minderheiten in Entscheidungsprozesse zu spezifischen politischen Ansätzen kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Natur und zu öffentlichen Angelegenheiten.

17. Gleichzeitig hat der Beratende Ausschuss häufig unterstrichen, dass Angehörigen nationaler Minderheiten auch ein Mitspracherecht zu Fragen eingeräumt werden sollte, die sich nicht ausschließlich auf sie beziehen, sondern sie als Mitglieder der Gesamtgesellschaft betreffen. Die Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten ist in der Tat nicht nur wichtig, um sicherzustellen, dass besondere Sorgen von Angehörigen nationaler Minderheiten berücksichtigt werden, sondern auch, um ihnen eine

---

<sup>5</sup> Siehe Anhang zum Kommentar.

Einflussmöglichkeit auf die allgemeine Ausrichtung der Weiterentwicklung einer Gesellschaft einzuräumen.

### **c) „Wirksamkeit“ der Teilnahme**

18. Ein weiterer zentraler Punkt in Verbindung mit Artikel 15 ist die Bedeutung von „wirksam“ im Kontext der Minderheitenbeteiligung. Die „Wirksamkeit“ der Teilnahme kann nicht in abstrakten Begriffen definiert und gemessen werden. Bei der Frage, ob die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten wirksam ist, hat der Beratende Ausschuss nicht nur die Mittel untersucht, die eine vollständige und effektive Gleichheit aller Angehörigen nationaler Minderheiten fördern: er hat auch deren Einfluss auf die Situation der betroffenen Personen und die Gesellschaft als Ganzes untersucht. Dieser Einfluss hat qualitative und quantitative Dimensionen und kann von den verschiedenen Akteuren unterschiedlich betrachtet werden, abhängig von deren Einbindung in die Prozesse.

19. Aus diesem Grund ist es für die Vertragsstaaten nicht ausreichend, nur formal für die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten zu sorgen. Sie müssen auch sicherstellen, dass deren Teilnahme einen wesentlichen Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen hat und dass, soweit möglich, die Entscheidungen gemeinsam getroffen werden.

20. In ähnlicher Weise sollten Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten zur Verbesserung der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten ergriffen werden, einen Einfluss auf deren Zugang als Einzelpersonen zum Arbeitsmarkt, ihren Zugang zur sozialen Absicherung und letztendlich auf ihre Lebensqualität haben. Die vollständige und effektive Gleichheit kann in diesem Kontext als Folge einer wirksamen Teilnahme betrachtet werden.

21. Es kann für die Vertreter nationaler Minderheiten eine Herausforderung sein, wirksam am Entscheidungsprozess teilzunehmen. Es impliziert nicht nur die Teilnahme, sondern die Aufwendung von Zeit und Ressourcen und auch die präzise Reflexion einer Vielzahl von Meinungen unter den Angehörigen nationaler Minderheiten. Dementsprechend brauchen nationale Minderheiten sowohl einen Kapazitätsausbau als auch Ressourcen, um sicherzustellen, dass ihre Vertreter wirksam mitwirken können.

### **d) Wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten und interkultureller Dialog**

22. Artikel 15 zielt auch darauf ab, den interkulturellen Dialog zu fördern, indem er den nationalen Minderheiten Sichtbarkeit, Gehör für deren Meinungen und die wirksame Teilnahme am Entscheidungsprozess ermöglicht, einschließlich der Teilnahme bei Fragen von Relevanz für die gesamte Gesellschaft. In der Tat sollte sich der Dialog nicht nur auf Vertreter nationaler Minderheiten und von Behörden beschränken, sondern auf alle Segmente der Gesellschaft ausgeweitet werden. Das Rahmenübereinkommen hat zum Ziel, Angehörigen nationaler Minderheiten größere Möglichkeiten zur Teilnahme an der Mehrheitsgesellschaft zu schaffen und gleichzeitig der Mehrheitsbevölkerung die

Gelegenheit zu geben, die Kultur, die Sprache und Geschichte der nationalen Minderheiten im Rahmen eines interkulturellen Dialogs kennen zu lernen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Siehe Artikel 6.1 des Rahmenübereinkommens.



**TEIL II      WICHTIGE FESTSTELLUNGN ÜBER DIE TEILNAHME VON  
ANGEHÖRIGEN NATIONALER                      MINDERHEITEN                      AM  
KULTURELLEN,    SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LEBEN  
UND ÖFFENTLICHTEN ANGELGENHEITEN**

**1)      TEILNAHME AM WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN LEBEN**

23. Der Beratende Ausschuss hat mehrfach darauf hingewiesen, dass eine *wirksame* Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten sich nicht nur auf deren Teilnahme an öffentlichen Abgelegenheiten beschränken darf, und dass die wirksame Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben gleich wichtig für ihre Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten ist, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Europäischen Sozialcharta und der Überarbeiteten Europäischen Sozialcharta.

24. Die Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben deckt eine Bandbreite von Themen ab, die vom Zugang zu angemessenen Wohnungen, einer angemessenen Gesundheitsversorgung, sozialer Sicherung (Sozialversicherung und Sozialleistungen) bis zu Sozialdiensten und Zugang zur Arbeit reicht. Die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am wirtschaftlichen Leben impliziert sowohl den Zugang zum Arbeitsmarkt, öffentlich und privat, als auch den Zugang zum Handel und anderen selbständigen Geschäften. Diese sind wiederum eng mit Eigentumsrechten und Privatisierungsprozessen verbunden.

25. Es ist außerdem wichtig, sich in Erinnerung zu rufen, dass Angehörige unterschiedlicher nationaler Minderheitengruppen sich mit unterschiedlichen Hürden für ihre Teilnahme am sozioökonomischen Leben konfrontiert sehen. Angehörige einiger Gruppen, wie z. B. Roma und Fahrende oder indigene Völker, sind häufiger von Ausgrenzung vom sozioökonomischen Leben bedroht, als Menschen anderer nationaler Minderheiten oder der Mehrheitsbevölkerung. Diese Gruppen erfordern konkrete Maßnahmen, um ihren Bedürfnissen gerecht werden zu können.

26. Die wirksame Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben erfordert u.a. von den Vertragsstaaten, die Hürden abzubauen, die Angehörigen nationaler Minderheiten einen gleichberechtigten Zugang zu verschiedenen Bereichen der Wirtschaft und der Sozialdienste erschweren, und deren gleichen Zugang zu Arbeit und Marktchancen und einer Reihe von staatlichen Diensten zu fördern, einschließlich Sozialwohnungen und medizinischer Versorgung.

27. Außerdem sollte sich die Chancengleichheit nicht auf die Bereitstellung eines gleichen Zugang zu den Märkten und Diensten beschränken. Die wirksame Teilnahme erfordert von den Vertragsstaaten auch, die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am wirtschaftlichen und sozialen Leben und an den Leistungen und Ergebnissen der sozialen und wirtschaftlichen Bereiche zu fördern, wozu u.a. auch das Recht gehört, von der wirtschaftlichen Entwicklung, der Gesundheitsversorgung, der sozialen Sicherung und anderen Leistungen zu profitieren.

28. Aus diesem Grund sind die Feststellungen des Beratenden Ausschusses, die im Folgenden dargestellt werden, das Ergebnis einer kombinierten Analyse der Feststellungen im Hinblick auf Artikel 15 (wirksame Teilnahme) und Artikel 4 (Gleichbehandlung).

29. Einige Feststellungen sind für die meisten Vertragsstaaten relevant, zu diesen gehören u.a. das Fehlen statistischer Daten zur sozioökonomischen Lage der nationalen Minderheiten und manchmal unzureichende Reaktionen des öffentlichen Dienstes auf die Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten. Andere beziehen sich konkret auf einige Länder oder Regionen oder Minderheitengruppen, wie z. B. auf Schwierigkeiten, die sich aus Landprivatisierungsprozessen und Hürden bei der Durchführung traditioneller Handlungen durch Angehörige nationaler Minderheiten ergeben.

**a) Verfügbarkeit statistischer Daten über die sozioökonomische Lage von Angehörigen nationaler Minderheiten**

30. Die Vertragsstaaten sollten regelmäßig aktuelle Daten zur sozioökonomischen und bildungspolitischen Lage von Angehörigen nationaler Minderheiten erfassen, um diese mit der Lage der Gesamtbevölkerung zu vergleichen. Die Verfügbarkeit zuverlässiger Daten, unterteilt nach Alter, Geschlecht und geografischer Verteilung, ist eine wichtige Bedingung für die Entwicklung zielgerichteter und nachhaltiger Maßnahmen, die den Bedürfnissen der Betroffenen Rechnung tragen. Es ist außerdem für die Formulierung einer wirksamen Politik und wirksamer Maßnahmen wichtig, um Diskriminierung in bestimmten Bereichen zu bekämpfen, z. B. Beschäftigung und Wohnen. Daten, die im Rahmen von Volkszählungen erfasst werden, sind im Allgemeinen unzureichend, um als solide Basis für diese Politik und diese Maßnahmen zu dienen.

31. Das Erfassen von Daten über die Lage nationaler Minderheiten muss in Übereinstimmung mit internationalen Standards zum Datenschutz erfolgen,<sup>7</sup> und das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten zu respektieren, frei zu entscheiden, ob sie als Angehöriger einer Minderheit behandelt werden wollen oder nicht. Wann immer möglich sollten die Vertreter der betreffenden nationalen Minderheit in den Prozess der Datenerfassung involviert sein, und die Methoden zur Erhebung solcher Daten sollten in enger Zusammenarbeit mit ihnen konzipiert werden.

---

<sup>7</sup> Siehe z. B. die Konvention zum Schutz des Individuums in Bezug auf die automatische Verarbeitung persönlicher Daten Europäische Union (ETS 108) und die Empfehlung (97) 18 des Ministerkomitees über den Schutz personenbezogener Daten, die für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden.

## **b) Gesetze über das Diskriminierungsverbot im sozioökonomischen Bereich**

32. Der Beratende Ausschuss hat mehrfach festgestellt, dass einige nationale Minderheiten proportional höhere Arbeitslosenraten aufweisen, manchmal geringere Beschäftigungsraten und generell eine geringere Partizipation auf dem Arbeitsmarkt als die Mehrheitsbevölkerung. Sie sind mit direkter oder indirekter Diskriminierung, Ungleichheiten in der beruflichen Karriere und häufig mit strukturellen Hürden konfrontiert (z. B. gläserne Beförderungsdecke innerhalb eines Unternehmens).

33. Das Vorhandensein einer umfassenden Gesetzgebung, welche die Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verbietet und die Bereiche Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und soziale Sicherung durch staatliche und private Akteure abdeckt, ist eine Voraussetzung für jede Politik, die auf die Förderung der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an zahlreichen Bereichen des sozioökonomischen Lebens abzielt.

34. Der Beratende Ausschuss hat aus diesem Grund wiederholt darauf bestanden, ein Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden oder, wo dieses bereits existiert, weiterzuentwickeln und mit dem Ziel der Eliminierung der Diskriminierung von Angehörigen nationaler Minderheiten vollständig umzusetzen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungsvergabe und bei Anbietern von Gesundheitsdiensten. Dies impliziert auch, dass angemessene Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Gesellschaft als Ganzes aufzuklären und allen Interessengruppen ein entsprechendes Training anzubieten, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden.

35. Es ist außerdem wichtig, dass bei Fällen von Diskriminierung geeignete Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Die Vertragsstaaten sollten das Bewusstsein über vorhandene Rechtsmittel bei den Angehörigen nationaler Minderheiten steigern und sicherstellen, dass diese Rechtsmittel leicht zugänglich sind.

36. Außerdem hat der Beratende Ausschuss häufig darauf hingewiesen, dass sich Rassismus und Diskriminierung auf Frauen und Mädchen, die bestimmten Minderheitengruppen angehören, besonders stark auswirken können. Sie erleben wegen ihrer ethnischen Abstammung und ihres Geschlechts eine doppelte Diskriminierung. Aus diesem Grund sollten gezielte Maßnahmen darauf abzielen, bestimmte Formen der Diskriminierung zu verhindern, mit denen sich weibliche Angehörige nationaler Minderheiten konfrontiert sehen.<sup>8</sup>

## **c) Kapazität des öffentlichen Dienstes, auf sozioökonomische Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugehen**

37. Die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am sozioökonomischen Leben wird manchmal durch bürokratische Hürden oder durch mangelnde Sensibilität seitens der Verwaltung und der staatlichen Dienste für die spezifischen Bedürfnisse und Probleme von Angehörigen nationaler Minderheiten behindert. In einigen Fällen ergeben

---

<sup>8</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Irland, verabschiedet am 6. Oktober 2006, Absätze 50 und 51.

sich die Schwierigkeiten aus der unzureichenden Kapazität der betreffenden Verwaltungen, auf die spezifischen Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugehen. Verwaltungen und staatliche Dienste schließen Bildungs- und soziale Einrichtungen ein, u.a. Arbeitsagenturen, Sozialdienste und Anbieter von Sozialleistungen, Gesundheits- und Wohnungsämter, öffentliche Verkehrsbetriebe und Versorgungsunternehmen, Sport- und Freizeitanbieter.

38. Die Vertragsstaaten sollten aus diesem Grund Maßnahmen ergreifen, um ihre Angestellten im öffentlichen Dienst und in den Wohlfahrtseinrichtungen besser darauf vorzubereiten, in angemessener Weise auf die Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugehen. Dafür könnten Spezialausbildungen für die besonderen Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten und die besonderen sozialen und wirtschaftlichen Probleme notwendig sein, mit denen sich insbesondere Angehörige einiger nationaler Minderheiten konfrontiert sehen. Tatsächlich sind Angehöriger einiger Minderheitengruppen stärker von sozialer Ausgrenzung bedroht und ihre Integration in das sozioökonomische Leben erfordert häufig gezielte Ansätze, die in vollem Umfang kulturelle und weitere spezifische Umstände berücksichtigen müssen.

39. Staatliche Dienste und Wohlfahrtseinrichtungen müssen für die nationalen Minderheiten leicht zugänglich gemacht werden. Dies kann eine Öffnungspolitik und die Anpassung dieser Dienste und Einrichtungen erfordern, um sicherzustellen, dass sie die spezifischen Bedürfnisse nationaler Minderheiten in der Praxis genauso effektiv aufgreifen wie die der Allgemeinbevölkerung.

40. Informationen und Beratungsangebote zu staatlichen Diensten und Wohlfahrtseinrichtungen müssen leicht zugänglich und, wo angemessen, in den Sprachen der nationalen Minderheiten verfügbar sein.

41. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten die Einstellung, Beförderung und Beschäftigung von Angehörigen nationaler Minderheiten in der Verwaltung und im öffentlichen Dienst fördern, sowohl auf nationaler als auch kommunaler Ebene.

#### **d) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am sozioökonomischen Leben in wirtschaftlich schwachen Regionen**

42. Angehörige nationaler Minderheiten leben häufig in Grenzregionen und anderen Gebieten, die weit entfernt liegen von den politischen und wirtschaftlichen Zentren. Daher können sie mit weitaus schwierigeren sozioökonomischen Problemen als die Allgemeinbevölkerung konfrontiert sein. Die Vertragsstaaten sollten konkrete Maßnahmen ergreifen, welche die Chancen für Angehörige nationaler Minderheiten zur Teilnahme am sozioökonomischen Leben verbessern, die in Randgebieten und/oder wirtschaftlich schwachen Regionen leben, wie z. B. ländlichen, isolierten und grenznahen Gebieten, kriegsgeschädigten Zonen oder Regionen, die von Entindustrialisierung betroffen sind.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über die Ukraine, verabschiedet am 1. März 2002, Absatz 73, und Zweite Stellungnahme über Estland, verabschiedet am 24. Februar 2005, Absatz 160.

43. Wo angemessen, könnte dies zu einer bilateralen oder grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führen. Handel und andere grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten können ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Angehörigen nationaler Minderheiten sein. Die Vertragsstaaten sollten daher sicherstellen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht durch ungebührliche Hürden eingeschränkt wird.

44. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Wirtschaftssanierungsprogramme und regionale Entwicklungsinitiativen für wirtschaftlich schwache Regionen, einschließlich einiger Innenstadtbereiche, entwickelt und in einer Weise umgesetzt werden, von der auch Angehörige nationaler Minderheiten, die in diesen Gebieten leben, profitieren. Um dies sicherzustellen, sollten Studien durchgeführt werden, welche die möglichen Auswirkungen von Entwicklungsprojekten auf Angehörige nationaler Minderheiten bewerten. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Lage von Frauen und Jugendlichen gewidmet werden, die nationalen Minderheiten angehören.

45. Die Behörden sollten sicherstellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten in vollem Umfang in die Planung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung von politischen Maßnahmen und Projekten einbezogen werden, die sich wahrscheinlich auf ihre wirtschaftliche Lage und die Lage von Regionen auswirken werden, in denen sie zahlenmäßig bedeutsam vertreten sind.

46. In Konfliktfolgesituationen sollte der sozioökonomischen Lage von Angehörigen nationaler Minderheiten, die aufgrund ihrer Minderheitenangehörigkeit diskriminiert und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden, besondere Aufmerksamkeit zuteil werden. Es sollten konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um die Folgen der in der Vergangenheit erfolgten Diskriminierung aufzuheben und die Teilnahme dieser Menschen am sozioökonomischen Leben zu fördern.<sup>10</sup>

#### **e) Teilnahme von Angehörigen benachteiligter nationaler Minderheiten am sozioökonomischen Leben**

47. Angehörige bestimmter Minderheitengruppen, u.a. Roma und Fahrende und indigene Völker, sehen sich häufig mit wesentlich größeren Schwierigkeiten konfrontiert als andere, wenn es um den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und Berufsausbildung, Wohnen, Gesundheitsversorgung und soziale Sicherung geht. Schwierigkeiten in den verschiedenen Sektoren sind häufig miteinander verbunden und verstärken sich gegenseitig und sie können zu einem Teufelskreis der Ausgrenzung von der sozioökonomischen Teilnahme führen. Frauen, die diesen Gruppen angehören, sind häufig in besonderer Weise der Armut und der sozialen Ausgrenzung ausgesetzt.

48. Außerdem sind eine Reihe von Angehörigen nationaler Minderheiten weiterhin in spezifischen wirtschaftlichen Nischen tätig und widmen sich traditionellen Aktivitäten und dem traditionellen Handel, die/der manchmal in einem sich rasant verändernden wirtschaftlichen Kontext schwer aufrechtzuerhalten sind/ist. Die Vertragsstaaten sollten

---

<sup>10</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Kroatien, verabschiedet am 1. Oktober 2004, Absätze 60 bis 62.

sich um die Beseitigung unangemessener Hürden, insbesondere von übermäßiger Bürokratie, bemühen, welche die ökonomische Praxis einzelner Minderheitengruppen behindern. Diese Sorge sollte man bei der Entwicklung neuer Richtlinien in diesem Bereich im Blick behalten.

49. Um eine effektive Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten in das sozioökonomische Leben zu fördern, sollten umfassende und langfristige Strategien entworfen und wirksam umgesetzt werden. Wo es diese Strategien bereits gibt, sollte ihrer wirksamen Umsetzung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Angemessene Ressourcen müssen zeitig auf allen Ebenen bereit gestellt werden, insbesondere lokal. Außerdem sollte die Umsetzung dieser Politik sorgfältig überwacht und ihre Auswirkung bewertet werden, dies in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der betreffenden Minderheiten und im Hinblick auf deren Anpassung und Stärkung im Laufe der Zeit. Eine wirksame Koordinierung der ergriffenen Maßnahmen durch die diversen involvierten Organe ist wichtig.

#### **f) Zugang zu Land und Eigentum als Bedingung der Teilnahme am sozioökonomischen Leben**

50. Hürden für den Zugang zu Eigentum (sei es Wohneigentum, Handels- oder landwirtschaftlich genutzte Flächen) können eine disproportionale Auswirkung auf Angehörige nationaler Minderheiten nehmen und ihre wirtschaftlichen Probleme und ihre Arbeitslosigkeit verschlechtern.

51. Der ungleiche Zugang zu Eigentum, einschließlich Landeigentum, ist manchmal mit Privatisierungsprozessen und Landrückgabeverfahren verbunden, die in einigen Fällen eine disproportionale Auswirkung auf Angehörige schutzbedürftiger nationaler Minderheiten haben. Die Vertragsstaaten sollten daher einen gleichen und fairen Zugang zu Privatisierungs- und Landrückgabeverfahren sicherstellen, da diese langfristige Folgen für eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am wirtschaftlichen Leben haben können. Um die vollständige und effektive Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten zu stärken, sollten die Behörden vor allem sicherstellen, dass die Privatisierungsprozesse transparent sind und Mechanismen einführen, um zu einem späteren Zeitpunkt die Folgen der Privatisierung zu überwachen und zu evaluieren. Darüber hinaus sollten Angehörige nationaler Minderheiten wirksam an diesen Überwachungs- und Evaluierungsprozessen beteiligt werden.<sup>11</sup>

52. Wesentliche Schwierigkeiten beim Zugang zu Eigentum können sich aus bewaffneten Konflikten und der damit verbundenen Vertreibung von Bevölkerungsteilen ergeben. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Eigentumsansprüche von Angehörigen nationaler Minderheiten bearbeitet und in wirksamer und transparenter Manier durchgeführt werden und nicht zu diskriminierenden Ergebnissen führen.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Siehe z. B. Stellungnahme über den Kosovo (UNMIK), verabschiedet am 25. November 2005, Absatz 115.

<sup>12</sup> Siehe z. B. die Stellungnahme über den Kosovo (UNMIK), Absatz 116.

53. Verstöße gegen Landrechte oder Einschränkungen hinsichtlich der Landnutzung durch bestimmte Gruppen, wie z. B. indigene Völker, deren wirtschaftliche Situation eng mit der Landnutzung verbunden ist, können in erheblichem Maße deren Teilnahme am sozioökonomischen Leben unterminieren. Aus diesem Grund sollte Land, das traditionell von ihnen genutzt wird, einen besonderen und wirksamen Schutz genießen. Außerdem sollten die Vertreter indigener Völker eng in den Entscheidungsprozess über die Landnutzung in ihren angestammten Gebieten einbezogen werden.

**g) Wohnsitz, Sprache und andere Bedingungen als Voraussetzung der Teilnahme am sozioökonomischen Leben**

54. In einigen Vertragsstaaten werden Wohnsitzauflagen von einigen Arbeitgebern oder vom Staat als Voraussetzung für die Beschäftigung<sup>13</sup> oder für die Registrierung und das Betreiben privater Geschäfte erhoben; diese Praktiken können sich in disproportionaler Weise auf Angehörige bestimmter nationaler Minderheiten auswirken. Sie können aufgrund bürokratischer oder anderer Hürden besonderen Schwierigkeiten bei der Eintragung ihres Wohnsitzes ausgesetzt sein. Probleme in Bezug auf die Wohnsitzauflagen können auch ihren Zugang zu grundlegenden sozialen Rechten behindern, z. B. Krankenversicherung, Arbeitslosenunterstützung und Rentenansprüchen. Angehörige nationaler Minderheiten, die Nomaden sind, haben ebenfalls Probleme bei der Teilnahme am sozioökonomischen Leben, wenn man Wohnsitzauflagen nicht an ihre konkrete Lebensweise anpasst.

55. Darüber hinaus können ungebührliche oder überzogene Sprachanforderungen im Hinblick auf den Zugang zu bestimmten Berufen oder für die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen, speziell im Privatsektor, den Zugang zur Arbeitslosenversicherung und zur sozialen Sicherung für Angehörige nationaler Minderheiten beeinträchtigen.<sup>14</sup> Die Vertragsstaaten sollten daher wirksame Maßnahmen ergreifen, um ungebührliche Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt zu entfernen, die insbesondere Angehörige bestimmter nationaler Minderheiten benachteiligen. In Situationen, in denen Sprachanforderungen eine legitime Bedingung für den Zugang zu bestimmten Berufen sind, insbesondere im öffentlichen Dienst, sollten Sprachkurse angeboten werden, um der Diskriminierung von Angehörigen nationaler Minderheiten vorzubeugen. Der Zugang zu grundlegenden sozialen Leistungen und zu bestimmten staatlichen Diensten sollte nicht durch überzogene Sprach- oder Wohnsitzauflagen behindert werden.

56. Gleichzeitig sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Registrierungsverfahren in Bezug auf den Wohnsitz leicht zugänglich sind und Angehörige nationaler Minderheiten weder direkt oder indirekt diskriminieren. Wo benötigt, sollte Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfe bei der Registrierung angeboten werden und es sollte von den Behörden eine regelmäßige Überprüfung des Registrierungsprozesses durchgeführt werden.

**h) Wohnstandards und Teilnahme am sozioökonomischen Leben**

<sup>13</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über die Russische Föderation, Absätze 59, 272 und 273.

<sup>14</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über Aserbaidschan, verabschiedet am 22. Mai 2003, Absatz 79.

57. Nicht dem Standard entsprechende Wohnbedingungen, häufig verbunden mit der physischen/räumlichen Trennung von Angehörigen bestimmter nationaler Minderheiten, insbesondere Roma und Fahrenden, wirken sich erheblich auf deren Chance aus, am sozioökonomischen Leben teilzunehmen, und kann zu ihrer weiteren Verarmung, Marginalisierung und sozialen Ausgrenzung führen. Dies wird häufig durch das Fehlen gesetzlicher Bestimmungen, welche ihre Wohnrechte sichern, und durch ihre Gefährdung durch Zwangsräumungen verstärkt, einschließlich als Folge von Landrückgabeverfahren.<sup>15</sup>

58. Die Vertragsstaaten müssen wirksame Maßnahmen ergreifen, um die diskriminierenden Praktiken zu beenden, die zur Absonderung und Marginalisierung von Angehörigen bestimmter nationaler Minderheiten führen.<sup>16</sup> Besondere Aufmerksamkeit sollte der Aufgabe gewidmet werden, die vollständige Respektierung der Menschenrechte für Angehörige nationaler Minderheiten in Wohnfragen sicherzustellen.

59. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten umfassende bereichsbezogene Richtlinien erlassen, um das Problem unangemessener Unterkünfte und den mangelnden Zugang zur grundlegenden Infrastruktur zu beheben, die sich besonders auf Angehörige einiger Minderheiten auswirken. Die Vertragsstaaten sollten auch ihren gleichen Zugang zu angemessenen Wohnunterkünften fördern, insbesondere durch Verbesserung des Zugangs zum subventionierten Wohnungsbau.

60. Dadurch sollen die Behörden die angemessene Teilnahme der Personen garantieren, die an Entscheidungen für Wohn- und damit verbundene Programme zuständig sind und die entworfen wurden, um ihre sozioökonomische Situation zu verbessern, um auf diesem Wege sicherzustellen, dass die Bedürfnisse dieser Menschen adäquat berücksichtigt werden. Diese Politik sollte angemessen finanziert sein. Es ist gleichermaßen wichtig für die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass die lokalen Verwaltungsstellen die Antidiskriminierungsgesetze in Wohnungsangelegenheiten einhalten, da viele Maßnahmen, die eine Trennung zementieren, lokal angewendet werden.

### **i) Gesundheitsversorgung und Teilnahme am sozioökonomischen Leben**

61. Angehörige bestimmter nationaler Minderheiten haben besondere Probleme bei ihrem Zugang zu einer medizinischen Versorgung, eine Situation, die auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist, wie z. B. Diskriminierung, Armut, geografische Isolation, kulturelle Unterschiede oder Sprachbarrieren. Schwierigkeiten beim Zugang zu einer medizinischen Versorgung wirken sich negativ auf die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am sozioökonomischen Leben aus.

62. Die Vertragsstaaten sollten eine wirksame Einbeziehung von Angehörigen nationaler Minderheiten sicherstellen, auf die sich der Entwurf, die Umsetzung, die

---

<sup>15</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Rumänien, verabschiedet am 24. November 2005, Absätze 80 und 82.

<sup>16</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über die Tschechische Republik, verabschiedet am 24. Februar 2005, Absätze 52 und 57; Zweite Stellungnahme über die Slowakei, verabschiedet am 26. Mai 2005, Absatz 46, und die Zweite Stellungnahme über Slowenien, verabschiedet am 26. Mai 2005, Absätze 67 und 68.



Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen bezieht und die ergriffen werden, um Probleme in Bezug auf ihre medizinische Versorgung zu lösen. Diese sind notwendig, um Gesundheitsdienste in die Lage zu versetzen, effektiver auf ihre spezifischen Bedürfnisse einzugehen.

63. Medizinisches und Verwaltungspersonal, welches bei Gesundheitsdiensten beschäftigt ist, sollten eine Ausbildung über den kulturellen und linguistischen Hintergrund von nationalen Minderheiten erhalten, damit sie in angemessener Weise auf die spezifischen Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten reagieren können.<sup>17</sup> Der Einsatz von Gesundheitsmediatoren oder Assistenten, die nationalen Minderheiten angehören, könnte zur Verbesserung der Kommunikation und zu geeigneteren Ansätzen beitragen.<sup>18</sup>

64. Besondere Beachtung sollte die Bereitstellung gleichermaßen effektiver Dienste für Angehörigen nationaler Minderheiten im Gesundheitssystem erhalten.<sup>19</sup> Eine Politik der Chancengleichheit sollte sich nicht nur auf den Zugang zu einer medizinischen Versorgung beschränken. Sie sollte auch auf die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen für Angehörige nationaler Minderheiten abzielen, die dieselbe Wirkung haben wie die Bestimmungen für den Rest der Bevölkerung.

---

<sup>17</sup> Siehe auch die Anmerkungen in Teil c) oben.

<sup>18</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über die Tschechische Republik, verabschiedet am 24. Februar 2005, Absatz 55, und die Zweite Stellungnahme über die Slowakische Republik, verabschiedet am 26. Mai 2005, Absätze 56 und 57.

<sup>19</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über die Slowakische Republik, verabschiedet am 26. Mai 2005, Absätze 56 und 57.

## 2) TEILNAHME AM KULTURELLEN LEBEN<sup>20</sup>

65. Die Wirksamkeit der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen Leben hängt in den meisten Vertragsstaaten eng mit deren Grad der Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten und am sozialen und wirtschaftlichen Leben ab. Das Rahmenübereinkommen schützt sowohl das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten, ihr eigenes kulturelles Erbe und ihre Identität zu bewahren, als auch ihr Recht, wirksam und im Geist der Toleranz und eines interkulturellen Dialogs am kulturellen Leben der Mehrheitsgesellschaft teilzunehmen und in ihr zu agieren. Daher sind die in diesem Kapitel vorgelegten Feststellungen das Ergebnis einer kombinierten Analyse von Artikel 5, 6 und 15.

66. Bei der Entwicklung und Umsetzung einer Kulturpolitik für Angehörige nationaler Minderheiten ist es wichtig, dass die Behörden angemessene Konsultationen mit ihnen durchführen, um effektiv ihre Bedürfnisse erfüllen zu können. Nationale Minderheiten, über ihre Vertreter, sollten außerdem wirksam in die Verfahren zur Zuteilung öffentlicher Unterstützungen für ihre kulturellen Initiativen einbezogen werden. Darüber hinaus sollten, wenn spezifische Institutionen für die Kanalisierung einer solchen Unterstützung existieren, Angehörige nationaler Minderheiten angemessen vertreten und in der Lage sein, am entsprechenden Entscheidungsprozess teilzunehmen.<sup>21</sup>

67. Dezentralisierungsprozesse können eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Bedingungen sein, die für Angehörige nationaler Minderheiten erforderlich sind, um wirksam am kulturellen Leben teilzunehmen. Insbesondere Vereinbarungen über die Kulturautonomie, deren Ziel u.a. ist, in den Bereichen Kultur und Bildung Zuständigkeiten auf Angehörige nationaler Minderheiten zu übertragen, können zu einer stärkeren Teilnahme der Minderheiten am kulturellen Leben führen.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Siehe auch andere Referenztexte des Europarats über kulturelle Vielfalt und über Medien, u.a.: *Die Faro Declaration on the Council of Europe's Strategy for Developing Intercultural Dialogue* (Erklärung von Faro über die Strategie des Europarates zur Entwicklung des interkulturellen Dialogs), verabschiedet durch die zuständigen Kultusminister der Vertragsstaaten zum Europäischen Kulturabkommen, Konferenz in Faro am 27. und 28. Oktober 2005.

*Die Declaration on Intercultural Dialogue and Conflict Prevention* (Erklärung über interkulturellen Dialog und Konfliktprävention), verabschiedet durch die Konferenz der Europäischen Kultusminister am 22. Oktober 2003.

7. Europäische Ministerkonferenz über Massenmedien-Politik *Integration und Vielfalt: die neuen Grenzen für die europäische Medien- und Kommunikationspolitik*. verabschiedete Texte (MCM(2005)005). Empfehlung Nr. R (97) 21 des Ministerkomitees *über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz und deren Erläuterndes Memorandum*.

Parlamentarische Versammlung des Europarates: Empfehlung 1773 (2006): *Die Richtlinien 2003 über die Nutzung von Minderheitensprachen in Rundfunk und die Standards des Europarats: Notwendigkeit, die Kooperation und die Synergien mit der OSZE zu stärken*.

Parlamentarische Versammlung des Europarates: Empfehlung 1277 (1995) *zu Einwanderern, ethnischen Minderheiten und Medien*.

<sup>21</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Norwegen, verabschiedet am 5. Oktober 2006, Absätze 60 und 69.

<sup>22</sup> Siehe zu den Autonomievereinbarungen auch die Absätze 133-137 unten.

68. Zusätzlich ist es bei der Analyse der Teilnahme von Minderheiten am kulturellen Leben wichtig, deren Grad der Mitwirkung an den Medien zu untersuchen. Es ist wichtig, dass Minderheiten die Möglichkeit erhalten, ihre eigenen Medien zu schaffen und zu besitzen. Es ist jedoch gleichermaßen wichtig, dass sie Zugang zu den Mainstream-Medien haben und dort vertreten sind, um der Gesamtgesellschaft ihre Ansichten zu Themen von allgemeinem Interesse vorzustellen.

### **3) TEILNAHME AN ÖFFENTLICHEN ANGELEGENHEITEN**

69. Der Beratende Ausschuss hat bei der Frage, ob Angehörige nationaler Minderheiten wirksam an öffentlichen Angelegenheiten teilnehmen, ihre allgemeine Einbeziehung an der Entscheidungsfindung untersucht. Er hat nicht nur deren Vertretung und Partizipation an verschiedenen Mechanismen untersucht, sondern auch der Wirksamkeit ihres Einflusses auf die Entscheidungsprozesse besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die verschiedenen Abmachungen zur Entscheidungsfindung, die in den Vertragsstaaten existieren, sollten die Zusammensetzung der Gesellschaft berücksichtigen und deren Vielfalt widerspiegeln.

70. Die wirksame Teilnahme schließt eine Bandbreite möglicher Formen ein, u.a. den Informationsaustausch, den Dialog, die informelle oder formelle Konsultation und die Einbeziehung in die Entscheidungsfindung. Dies kann durch verschiedene Kanäle sichergestellt werden, die von Konsultationsmechanismen bis zu besonderen parlamentarischen Vereinbarungen reichen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der ausgewogenen Teilnahme von Frauen und Männern nationaler Minderheiten gewidmet werden.

71. Welcher Art die gewählten Mechanismen auch sein mögen, Angehörige nationaler Minderheiten sollten die reale Gelegenheit erhalten, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen, und die Entscheidung sollte adäquat ihre Bedürfnisse widerspiegeln. Laut Beratendem Ausschuss kann die bloße Konsultation nicht als ausreichendes Mittel einer wirksamen Teilnahme betrachtet werden.

72. Die Vertretung und die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in gewählten Körperschaften, in der öffentlichen Verwaltung, im Justizwesen und in den Strafverfolgungsbehörden ist eine wesentliche, aber nicht ausreichende Bedingung für eine wirksame Teilnahme. Ihre Einbeziehung in gewählte Körperschaften auf verschiedenen Ebenen hängt in großem Maße von den verfassungsrechtlichen Traditionen und Garantien ab, die in der Gesetzgebung festgelegt wurden. Die Wahl und die Modalitäten des Wahlsystems haben häufig eine direkte Auswirkung auf die Wirksamkeit der Minderheitenpartizipation bei Entscheidungsprozessen. Neben den Möglichkeiten, die von den zwei wichtigsten Wahlsystemen (Mehrheits- und Verhältniswahlrecht) vorgesehen sind, können Sondermechanismen, u.a. reservierte Sitze, Quoten, qualifizierte Mehrheiten, duale Abstimmung oder „Veto“-Rechte, eingeführt werden. Zusätzlich können Vereinbarungen zur Kulturautonomie die Teilnahme von Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten stärken.

73. Besondere staatliche Einrichtungen, die sich mit Minderheitenfragen beschäftigen, tragen mit dazu bei, sicherzustellen, dass die Bedürfnisse von Minderheiten

durchgängig in der staatlichen Politik berücksichtigt werden. Minderheitenbezogene Fragen sollten jedoch ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich spezialisierter staatlicher Organe fallen. Die Minderheitenperspektive muss auf allen Ebenen Einlass in die allgemeine Politik und die Verfahrensschritte der involvierten Akteure finden.

74. Die Medien sollten die Gesellschaft als Ganzes über minderheitenbezogene Themen unterrichten und dabei eine Ausrichtung verfolgen, die den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs fördert.

## **a) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am Gesetzgebungsprozess**

### **i. Politische Parteien**

75. Das Recht eines jeden Angehörigen einer nationalen Minderheit auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, wie in Artikel 7 des Rahmenübereinkommens aufgeführt, impliziert u.a. das Recht, politische Parteien und/oder Organisationen zu bilden. Eine Gesetzgebung, die die Gründung politischer Parteien aufgrund ethnischer Abstammung oder Religionszugehörigkeit verbietet, kann zu einer ungebührlichen Einschränkung dieses Rechts führen. Jede Beschränkung sollte in jedem Fall mit internationalem Recht und den in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen Grundsätzen vereinbar sein.<sup>23</sup>

76. Die Eintragung von Organisationen und politischen Parteien von nationalen Minderheiten kann besonderen Bedingungen unterworfen werden. Diese Auflagen sollten jedoch so konzipiert sein, dass sie nicht in ungebührlicher oder unverhältnismäßiger Weise die Möglichkeiten von Angehörigen nationaler Minderheiten einschränken, solche Organisationen zu bilden und so ihre Chancen auf Teilnahme am politischen Leben und am Entscheidungsprozess zu beschneiden. Dies betrifft u.a. die zahlenmäßigen und geografischen Bedingungen für die Eintragung.<sup>24</sup>

77. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Parteien, die Angehörige nationaler Minderheiten vertreten oder in ihren Reihen haben, bei Wahlkämpfen ausreichend Gelegenheiten eingeräumt werden. Dies kann u.a. Wahlanzeigen in den Minderheitensprachen einschließen. Die Behörden sollten auch erwägen, in den Gebieten, die traditionell von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden oder die dort zahlenmäßig stark vertreten sind, Gelegenheiten für die Nutzung der Minderheitensprachen in öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Rundfunkprogrammen, die

---

<sup>23</sup> Artikel 11 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten (EMRK), die das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigung garantiert, sieht vor, dass die Ausübung dieser Rechte nur wie vom Recht vorgesehen und wie für eine demokratische Gesellschaft aus Gründen der nationalen Sicherheit und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhinderung von Straftaten, zum Schutz von Gesundheit und von Sitten, zum Schutz des Rufs oder der Rechte Dritter notwendig, eingeschränkt werden darf.

<sup>24</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Moldau, verabschiedet am 9. Dezember 2004, Absätze 74 bis 77, die Zweite Stellungnahme über die Russische Föderation, verabschiedet am 11. Mai 2006, Absatz 261, und die Erste Stellungnahme über Bulgarien, verabschiedet am 27. Mai 2004, Absätze 61 bis 63.

sich mit Wahlkampagnen befassen, und auf Wahlzetteln und anderen Wahlunterlagen zu schaffen.<sup>25</sup>

78. Politische Parteien, sowohl der Mehrheitsbevölkerung als auch jene, die von Angehörigen nationaler Minderheiten gegründet wurden, können eine wichtige Rolle hinsichtlich der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten spielen. Interne demokratische Auswahlprozesse für ihre Kandidaten der Parteien der Mehrheitsbevölkerung sind wesentlich, um die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten sicherzustellen. Die Einbeziehung von Vertretern von Minderheiten in die Mehrheitsparteien bedeutet jedoch noch keine wirksame Vertretung der Interessen dieser Minderheiten.

79. In Ländern, in denen bekannte Minderheitenparteien existieren, ist es wichtig sicherzustellen, dass andere Minderheitenparteien oder politische Organisationen, die die Interessen anderer nationaler Minderheiten vertreten wollen, auch die Gelegenheit dazu erhalten.

## **ii. Konzeption des Wahlsystems auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene**

80. Die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an Wahlverfahren ist wesentlich, um Minderheiten in die Lage zu versetzen, ihre Ansichten darzulegen, wenn Gesetzgebungsmaßnahmen und politische Ansätze, die sie betreffen, entwickelt werden.

81. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Vertragsstaaten souverän über ihr Wahlsystem entscheiden, hat der Beratende Ausschuss betont, dass es von großer Bedeutung ist, Gelegenheiten zu schaffen, Themen der betroffenen Minderheiten auf die öffentliche Agenda zu setzen. Dies kann entweder durch die Anwesenheit von Minderheitenvertretern in den gewählten Körperschaften und/oder durch die Einbeziehung ihrer Interessen in die Agenda der gewählten Körperschaften geschehen.

82. Der Beratende Ausschuss hat festgestellt, dass, wenn das Wahlgesetz eine Mindestklausel vorsieht, deren potenziell negative Auswirkung auf die Teilnahme nationaler Minderheiten am Wahlprozess sorgfältig berücksichtigt werden muss.<sup>26</sup> Ausnahmereglungen von der Mindestklausel haben sich als erfolgreich erwiesen, um die Vertretung nationaler Minderheiten in gewählten Körperschaften zu stärken.

83. Verfassungsrechtliche Garantien für die Vertretung von Angehörigen nationaler Minderheiten in gewählten Körperschaften müssen mit einer effektiven Umsetzung der Gesetzgebung und der begleitenden Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist verbunden sein.<sup>27</sup> Der Beratende Ausschuss sieht es als wesentlich an, dass Angehörige nationaler Minderheiten am Prozess zum Entwurf einer solchen Gesetzgebung und an der Überwachung der Umsetzung teilnehmen oder konsultiert werden.

<sup>25</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über Estland, verabschiedet am 14. September 2001, Absätze 55 und 56.

<sup>26</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über die Russische Föderation, verabschiedet am 11. Mai 2005, Absatz 262 und Erste Stellungnahme über Serbien und Montenegro, verabschiedet am 27. November 2003, Absatz 102.

<sup>27</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über Ungarn, verabschiedet am 9. Dezember 2004, Absatz 48.

84. Die Vertragsstaaten sind gefordert, die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten, einschließlich jenen in benachteiligten Positionen, in den gewählten Kommunalkörperschaften zu stärken. In dieser Hinsicht hat der Beratende Ausschuss unterstrichen, dass die möglichen negativen Auswirkungen bestimmter Wohnsitzauflagen auf die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten bei Kommunalwahlen besondere Aufmerksamkeit verdienen.<sup>28</sup>

85. Wahlbestimmungen, die auf eine ausgewogene Vertretung von Frauen in den gewählten Körperschaften abzielen, können so konzipiert sein, dass sie eine positive Auswirkung auf die Teilnahme von Frauen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten haben.

86. Welche Vereinbarungen auch getroffen werden, es ist generell ratsam, regelmäßige Überprüfungen durchzuführen, um sicherzustellen, dass sie in angemessener Weise Entwicklungen in der Gesellschaft und in den Bedürfnissen von Angehörigen nationaler Minderheiten widerspiegeln.

87. Wo die Möglichkeiten für Angehörige nationaler Minderheiten, in gewählten Körperschaften vertreten zu sein, in der Praxis begrenzt sind, müssen alternative Kanäle, z. B. besondere Vereinbarungen zur Ermöglichung einer Minderheitenvertretung, erwogen werden, um ihre Teilnahme zu stärken.<sup>29</sup>

### **iii. Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grenzen**

88. Änderungen der Wahlkreise können sich auf den Versuch auswirken, eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten sicherzustellen, einschließlich in den gewählten Körperschaften. Bei geplanten Reformen, die Wahlkreisänderungen einschließen, sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass diese nicht die Chancen von Angehörigen nationaler Minderheiten, gewählt zu werden, unterminieren.<sup>30</sup>

89. Bei geplanten Reformen, die Verwaltungsgrenzen ändern würden, sollten die Behörden Angehörige nationaler Minderheiten konsultieren und sorgfältig die möglichen Auswirkungen solcher Reformen auf deren Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten abwägen.<sup>31</sup>

90. Auf jeden Fall sollten es die Vertragsstaaten vermeiden, Maßnahmen zu verabschieden, die darauf abzielen, den Anteil der Bevölkerung in Gebieten zu reduzieren, die von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden, oder die Rechte einzuschränken, die vom Rahmenübereinkommen geschützt werden.<sup>32</sup> Konträr

---

<sup>28</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Irland, verabschiedet am 6. Oktober 2006, Absatz 104.

<sup>29</sup> Siehe Zweite Stellungnahme über Dänemark, verabschiedet am 9. Dezember 2004, Absatz 154.

<sup>30</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über die Slowakische Republik, verabschiedet am 26. Mai 2005, Absatz 115 und Erste Stellungnahme über die Ukraine, verabschiedet am 1. März 2002, Absatz 69.

<sup>31</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über die „Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, verabschiedet am 27. Mai 2004, Absatz 103.

<sup>32</sup> Siehe Artikel 16 des Rahmenübereinkommens.

dazu sollten die Verwaltungsreformen in diesen Gebieten u.a. anstreben, die Chancen für eine Minderheitenteilnahme zu steigern.

#### **iv. Das System reservierter Sitze**

91. Vereinbarungen, welche sich auf reservierte und/oder gemeinsame Sitze für Vertreter nationaler Minderheiten beziehen, haben sich in einer Reihe von Fällen als nützliches Mittel erwiesen, um die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am Entscheidungsprozess zu stärken. Die Bereitstellung von reservierten Sitzen, sei es gemeinsam mit anderen nationalen Minderheiten oder für eine Gruppe, ist eine Möglichkeit, die Vertretung von Angehörigen nationaler Minderheiten in den gewählten Körperschaften sicherzustellen.

92. Das System „gemeinsamer Sitze“ ist besonders auf die Bedürfnisse zahlenmäßig kleiner Minderheiten zugeschnitten. Damit diese Vereinbarungen sich tatsächlich auf die Teilnahme aller nationaler Minderheiten, die durch diese/n Sitz/e vertreten sind, auswirken, ist es wichtig, dass die betroffenen Minderheiten sich auf eine gemeinsame Strategie und auf gemeinsame Ziele einigen, die durch die Vertretung in der fraglichen gewählten Körperschaft erreicht werden sollen. Gewählte Vertreter, die gemeinsame Sitze besetzen, sollten sich sorgfältig darum bemühen, die Belange der Angehörigen aller nationalen Minderheiten in diesem Wahlkreis zu vertreten. Eine Rotation der Vertreter verschiedener nationaler Minderheiten kann dazu beitragen, den Sinn eines gemeinsamen Sitzes zu verdeutlichen.

93. Um sicherzustellen, dass ein garantierter Sitz wesentlich zu einer wirksamen Teilnahme beiträgt, ist es wichtig, dass die Minderheitenvertreter wirksam in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Darüber hinaus sollten sie die reale Chance haben, Entscheidungen der gewählten Körperschaft zu beeinflussen, auch solche, die sich nicht ausschließlich auf Minderheiten beziehen. Es ist daher wichtig, dass sie Rede- und Stimmrecht in der gewählten Körperschaft haben und dass ihre Rolle nicht auf die eines Beobachters beschränkt wird.<sup>33</sup>

94. Allerdings vertritt der Beratende Ausschuss die Meinung, dass allein diesbezügliche Abmachungen die Angehörigen nationaler Minderheiten noch nicht mit einer tatsächlichen oder wesentlichen Einflussmöglichkeit im Entscheidungsprozess ausstatten.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Siehe Erste Stellungnahme über Zypern, verabschiedet am 6. April 2001, Absatz 41.

<sup>34</sup> Siehe z. B. Stellungnahme über den Kosovo (UNMIK), verabschiedet am 25. November 2005, Absatz 110.

## **v. Parlamentarische Praxis**

95. In den Vertragsstaaten, in denen es parlamentarische Sonderausschüsse gibt, die sich mit Minderheitenfragen befassen, haben diese Organe in einer Anzahl von Fällen dazu beigetragen, die Belange nationaler Minderheiten in die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Die Möglichkeit des Einsatzes von Minderheitensprachen in diesen Ausschüssen hat sich als besonders effektiv erwiesen. Nichtsdestotrotz sollte die Bedeutung der wirksamen Teilnahme an anderen parlamentarischen Ausschüssen, die sich ebenfalls mit Aspekten des Minderheitenschutzes befassen, nicht vernachlässigt werden. Eine parteiübergreifende Zusammenarbeit in den parlamentarischen Ausschüssen stärkt die Bemühungen, die einer Allgemeingültigkeit von Minderheitenbelangen in der Politik Vorschub leisten.

96. Damit die Arbeit dieser Ausschüsse effektiv sein kann, ist es unerlässlich, ihre Empfehlungen zu berücksichtigen, insbesondere beim Verfassen oder Ändern von Gesetzen, die nationale Minderheiten betreffen. Zusätzlich sollte ein regelmäßiger Dialog zwischen den Ausschüssen und den relevanten Behörden sowie zwischen ihnen und den Minderheitenverbänden stattfinden.

## **vi. ‚Veto‘-Rechte**

97. In einigen Vertragsstaaten haben Parlamentsmitglieder, die nationale Minderheiten vertreten, ein Vetorecht im Hinblick auf Gesetzesentwürfe, die sie unmittelbar betreffen. Dieser Mechanismus, der unter bestimmten Umständen ein wertvolles Instrument sein kann, wurde von einigen Vertragsstaaten eingeführt, um sicherzustellen, dass Minderheitenvertreter die Möglichkeit haben, Gesetze zu Themen anzunehmen oder abzulehnen, die sie unmittelbar betreffen.

98. Der Beratende Ausschuss hat jedoch angemerkt, dass in der Regel „Vetorechte“ nur in Bezug auf Gesetze angewandt werden dürfen, die sich *ausschließlich* auf die Rechte und den Status von Angehörigen nationaler Minderheiten beziehen.<sup>35</sup> Daher ist es ggf. nicht ausreichend, Minderheitenvertretern die ordnungsgemäße Beteiligung an Themen zu garantieren, die sie nicht unmittelbar oder ausschließlich betreffen.

99. Es gibt des Weiteren Sorge, dass ein solches System eines „Veto“-Rechts oder eines „Quasi-Veto“-Rechts zu einigen Themen unter bestimmten Umständen zu einer Lähmung von staatlichen Institutionen führen kann.<sup>36</sup> In diesen Fällen können andere und/oder zusätzliche Methoden als Ersatz oder in Ergänzung des Vetorechts identifiziert werden, um Angehörigen nationaler Minderheiten zu ermöglichen, ihre Meinungen in Gesetzgebungsverfahren zu äußern.

---

<sup>35</sup> Siehe Erste Stellungnahme über Slowenien, verabschiedet am 12. September 2002, Absatz 71.

<sup>36</sup> Siehe Erste Stellungnahme über Bosnien-Herzegowina, verabschiedet am 27. Mai 2004, Absätze 100 und 101.



### **vii. Voraussetzung der Staatsbürgerschaft**

100. Die Staatsangehörigkeit ist ein wichtiges Element, das die Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten beeinflussen kann. Erfahrungen zeigen, dass die Voraussetzung der Staatsbürgerschaft die wirksame Teilnahme an bestimmten Feldern der öffentlichen Angelegenheiten behindern kann. Bei der Prüfung des personenbezogenen Anwendungsumfangs des Rahmenübereinkommens hat der Beratende Ausschuss in einer Reihe von Fällen Flexibilität und Einbeziehung des von den Vertragsstaaten verfolgten Ansatzes gefordert.<sup>37</sup> Darüber hinaus hat der Beratende Ausschuss durchgehend die Tatsache betont, dass die Anwendung des Rahmenübereinkommens auf Nichtstaatsbürger, die nationalen Minderheiten angehören, den Geist der Toleranz, des interkulturellen Dialogs und der Kooperation stärken kann.

101. Obwohl es rechtmäßig ist, bestimmte Restriktionen für Nichtstaatsangehörige in Bezug auf ihr aktives und passives Wahlrecht zu erlassen, sollten diese nicht umfassender angewendet werden, als unbedingt erforderlich. Während die Staatsangehörigkeit in Bezug auf Parlamentswahlen angewendet werden kann, sind die Vertragsstaaten aufgefordert, Nichtstaatsangehörige, die nationalen Minderheiten angehören, die Möglichkeit des passiven und aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen und bei Wahlen für Verwaltungsräte für Kulturautonomie einzuräumen.<sup>38</sup> Die Staatsbürgerschaft sollte keine Bedingung für Angehörige nationaler Minderheiten sein, Gewerkschaften und anderen Verbänden der Zivilgesellschaft beizutreten. Dies ist besonders wichtig in Vertragsstaaten, in denen die politischen Richtlinien für die Staatsbürgerschaft im Wandel begriffen sind.

### **viii. Sprachauflagen**

102. Sprachauflagen, die für Kandidaten von Parlaments- und Kommunalwahlen aufgestellt werden, sind mit Artikel 15 des Rahmenübereinkommens unvereinbar. Sie wirken sich negativ auf die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten aus.<sup>39</sup>

### **b) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch besondere staatliche Körperschaften**

103. Die Gründung besonderer staatlicher Einrichtungen innerhalb nationaler, regionaler oder kommunaler Behörden, die sich mit nationalen Minderheiten befassen, kann die Minderheitenteilnahme an öffentlichen Angelegenheiten verbessern. Wo es diese Einrichtungen nicht gibt, sind die Vertragsstaaten aufgefordert, diese zu etablieren oder zumindest innerhalb der öffentlichen Stellen Anlaufstellen für Minderheitenfragen einzurichten.

<sup>37</sup> Siehe auch die Anmerkungen im Hinblick auf Artikel 3 des Rahmenübereinkommens im Anhang zu diesem Kommentar.

<sup>38</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über Estland, verabschiedet am 14. September 2001, Absatz 55.

<sup>39</sup> Siehe Erste Stellungnahme über Estland, Absatz 5.5.

104. Sondereinrichtungen sollten die Konsultationsmechanismen für nationale Minderheiten nicht ersetzen, sondern diese ergänzen. Ihre Effektivität hängt in großem Maße vom Grad der Koordinierung und der Ergänzung im Hinblick auf die Konsultationsgremien ab. Die Einstellung und Beschäftigung von Mitarbeitern in diesen Sondereinrichtungen, die einer nationalen Minderheit angehören und/oder Minderheitensprachen beherrschen, können zu ihrem effektiven Funktionieren beitragen.

105. Besondere staatliche Organe sollten die Arbeit der allgemeinen staatlichen Institutionen in Bezug auf Minderheiten nicht ersetzen. Hauptaufgabe dieser Einrichtungen sollte sein, staatliche Richtlinien im Bereich des Minderheitenschutzes zu initiieren und zu koordinieren. Sie werden daher als wichtige Kommunikationskanäle zwischen Regierung und Minderheiten betrachtet. Es ist wesentlich, dass die relevanten staatlichen Institutionen sich der Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten bewusst sind und dass Minderheitenfragen in die Arbeit anderer staatlicher Behörden einfließen.<sup>40</sup>

### **c) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch Konsultationsmechanismen**

#### **i. Einrichten von Konsultationsmechanismen**

106. Das Konsultieren von Angehörigen nationaler Minderheiten ist besonders in den Staaten wichtig, in denen es keine Vereinbarungen gibt, welche die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten im Parlament oder in anderen gewählten Körperschaften regeln. Die Konsultation stellt jedoch für sich allein genommen keinen ausreichenden Mechanismus für eine wirksame Mitwirkung von Angehörigen nationaler Minderheiten dar.

107. Es ist wichtig sicherzustellen, dass Konsultationsgremien einen eindeutigen rechtlichen Status haben, dass die Pflicht, sie zu konsultieren, im Gesetz verankert ist, und dass ihre Einbeziehung in den Entscheidungsprozess regelmäßig und dauerhaft ist. Während es verschiedene Modelle hinsichtlich dieser Gremien gibt,<sup>41</sup> ist es wichtig sicherzustellen, dass die entsprechenden Bestimmungen detailliert genug sind, um eine effektive und durchgängige Konsultation zu garantieren.

108. Die Behörden können auch zusammen mit Vertretern der verschiedenen nationalen Minderheiten gemeinsame Konsultationsgremien bilden und/oder in eine direkten Dialog mit Vertretern verschiedener nationaler Minderheiten treten. Während Ersteres eine wichtige Methode ist, um gemeinsame Themen zu behandeln und den Dialog zwischen den unterschiedlichen nationalen Minderheiten zu stärken, eignet sich Letzteres z. B. dazu, jene Themen zu berücksichtigen, die nur eine konkrete nationale Minderheit betreffen. Der Beratende Ausschuss hat festgestellt, dass in einigen Fällen allein die Konsultation von Schirmorganisationen nationaler Minderheiten nicht

---

<sup>40</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Armenien, verabschiedet am 12. Mai 2006, Absatz 122.

<sup>41</sup> Siehe auch das DH-MIN Handbuch über Konsultationsmechanismen für Minderheiten ([www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)).

ausreicht, um in angemessener Weise die Belange einzelner nationaler Minderheiten zu berücksichtigen.

## **ii. Repräsentativer Charakter von Konsultationsmechanismen**

109. Der „Einbeziehung“ und dem „repräsentativen Charakter“ der Konsultationsgremien sollte entsprechende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dies bedeutet u.a., dass dort, wo gemischte Gremien existieren, der Anteil zwischen Vertretern von Minderheiten und Staatsbeamten nicht dergestalt sein darf, dass Letztere die Arbeit dominieren. Alle nationalen Minderheiten sollten vertreten sein, auch zahlenmäßig kleine nationale Minderheiten.<sup>42</sup>

110. Der repräsentative Charakter von Konsultationsgremien hängt auch von Minderheitenorganisationen und deren Ernennungsverfahren ab. Darüber hinaus sollte, wenn konkrete Konsultationsmechanismen im Hinblick auf eine einzelne nationale Minderheit eingerichtet werden, der Vielfalt dieser Gruppe Rechnung getragen werden.<sup>43</sup>

111. Für die Glaubwürdigkeit von Konsultationsgremien ist es unerlässlich, dass ihre Ernennungsverfahren transparent sind und in enger Konsultation mit den nationalen Minderheiten erstellt werden. Die Vertragsstaaten sind aufgefordert, regelmäßig die Ernennungsverfahren zu prüfen, um sicherzustellen, dass die betreffenden Gremien so integrativ wie möglich sind, ihre Unabhängigkeit vom Staat aufrechterhalten und tatsächlich eine Bandbreite von Ansichten unter den Angehörigen nationaler Minderheiten widerspiegeln. Es ist wichtig sicherzustellen, dass Frauen nationaler Minderheiten in den Konsultationsgremien vertreten sind.

112. Die Konsultation sollte sich nicht auf die Belange der Angehörigen nationaler Minderheiten beschränken, die in Gebieten mit traditioneller oder zahlenmäßig großen Minderheitenpopulationen leben. Dies impliziert auch, dass die Agenda nicht nur die Belange der zahlenmäßig größten Minderheiten wiedergeben dürfen.

## **iii. Arten von Konsultationsmechanismen**

113. Während *ad hoc*-Konsultationen nützlich sein können, um eine bestimmte Fragen anzusprechen, sind die Vertragsstaaten aufgefordert, regelmäßig stattfindende Konsultationsmechanismen und –gremien im Hinblick auf die Institutionalisierung eines Dialogs zwischen den Regierungen und Minderheitenvertretern einzuführen.<sup>44</sup>

114. Konsultationsmechanismen mit Angehörigen nationaler Minderheiten sollten, wo dies angemessen ist, keine parallele Konsultation von unabhängigen Experten ausschließen. Der Beratende Ausschuss hat in einigen Fällen festgestellt, dass Expertenwissen eine sinnvolle Ergänzung des Konsultationsverfahrens ist.

<sup>42</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Irland, verabschiedet am 6. Oktober 2006, Absatz 112.

<sup>43</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Deutschland, verabschiedet am 1. März 2006, Absatz 152.

<sup>44</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Finnland, verabschiedet am 2. März 2006, Absatz 148 bis 151.

115. Zusätzlich zu den nationalen Einrichtungen haben sich in einigen Fällen regionale und lokale Konsultationsmechanismen als sinnvoller zusätzlicher Kanal für die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am Entscheidungsprozess erwiesen, besonders in Kompetenzbereichen, in denen die Entscheidungskräfte dezentralisiert wurden. In diesen Fällen ist es wichtig, dass lokale und regionale Behörden regelmäßig diese Konsultationsgremien in ihren Entscheidungsprozess einbeziehen, wenn sie sich mit Minderheitenfragen befassen.<sup>45</sup>

#### **iv. Aufgabe und Arbeitsweise der Konsultationsgremien**

116. Es ist unerlässlich, den rechtlichen Status, die Aufgaben, die Pflichten, die Mitgliedschaft und die institutionelle Position der Konsultationsgremien klar zu definieren. Dies schließt den Umfang der Konsultation, den Aufbau, die Regeln für die Ernennung ihrer Mitglieder und die Arbeitsmethoden ein. Es muss sichergestellt werden, dass die Konsultationsgremien eine Rechtspersönlichkeit besitzen, da ein Fehlen derselben ihre Effektivität und ihre Fähigkeit unterminieren, wirksam tätig zu werden. Die Arbeitsmethoden der Konsultationsgremien sollten transparent und ihre Verfahrensregeln klar definiert sein. Die Arbeit der Konsultationsgremien sollte in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, um so die Transparenz zu steigern.

117. Die Vertragsstaaten sind aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um Angehörige nationaler Minderheiten über die Existenz, das Mandat und die Aktivitäten dieser Konsultationsgremien zu informieren. Zusätzlich ist es wichtig, Sitzungen dieser Gremien häufig und regelmäßig durchzuführen.<sup>46</sup>

118. Konsultationsgremien müssen ordnungsgemäß während der Entwurfsphase neuer Gesetze konsultiert werden, auch bei Verfassungsreformen, die sich direkt oder indirekt auf Minderheiten auswirken. Die Vertragsstaaten sollten Angehörige nationaler Minderheiten und deren Konsultationsgremien auch im Hinblick auf Pflichten kontaktieren, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, u.a. in Bezug auf Berichtspflichten, die sie betreffen.

119. Adäquate Ressourcen sollten für das effektive Funktionieren der Konsultationsmechanismen bereit gestellt werden.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Sehen Sie z. B. die Zweite Stellungnahme über die Tschechische Republik, verabschiedet am 24. Februar 2005, Absätze 171 und 172.

<sup>46</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über die Ukraine, verabschiedet am 1. März 2002, Absatz 72, und Erste Stellungnahme über Aserbaidschan, verabschiedet am 22. Mai 2003, Absätze 73 und 74.

<sup>47</sup> Siehe auch die Anmerkungen in den Absätzen 137 und 138 unten.

**d) Vertretung und Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung, in der Justiz und in der Exekutive**

120. Die öffentliche Verwaltung sollte, soweit dies möglich ist, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln. Dies impliziert, dass die Vertragsstaaten aufgefordert sind, Förderungsmöglichkeiten für die Einstellung von Angehörigen nationaler Minderheiten im öffentlichen Sektor zu benennen, u.a. die Beschäftigung in den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden. Die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung kann auch zu einem besseren Umgang mit den Bedürfnissen von nationalen Minderheiten führen.<sup>48</sup>

121. Dieses Ziel kann man verfolgen, indem man eine Rechtsgrundlage für die Förderung der Beschäftigung von Angehörigen nationaler Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung schafft. Es ist wichtig, solche Garantien mit angemessenen Umsetzungsmaßnahmen zu verknüpfen.

122. Des Weiteren ist es wichtig, die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in der Justiz und der Justizverwaltung zu fördern. Diesbezügliche Maßnahmen sollten dergestalt umgesetzt werden, dass die Unabhängigkeit und die effektive Arbeitsweise des Justizwesens vollständig gewahrt werden.<sup>49</sup>

123. Maßnahmen, die auf eine strikte, mathematische Gleichheit in der Vertretung verschiedener Gruppen abzielt und häufig die unnötige Mehrfachbesetzung von Posten impliziert, sollte vermieden werden. Dies könnte die effektive Arbeitsweise der staatlichen Strukturen stören und zur Schaffung separater Strukturen in der Gesellschaft führen.

124. Roma und Fahrende, indigene Völker und zahlenmäßig kleine nationale Minderheiten sind in der öffentlichen Verwaltung häufig unterrepräsentiert, und diese Frage erfordert von den Behörden besondere Aufmerksamkeit. Ihre Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung kann zu einem besseren Image und zu einem gesteigerten Bewusstsein im Hinblick auf diese Minderheiten in der Gesellschaft führen, was wiederum eine bessere Teilnahme dieser Minderheiten auf allen Ebenen wahrscheinlich macht.

125. Gezielte Maßnahmen können entwickelt werden, um die spezifischen Umstände vergangener Ungleichheiten in der Anstellungspraxis im Hinblick auf einige nationale Minderheiten zu beenden, einschließlich der am stärksten ausgegrenzten. Dies impliziert, dass alle Mitarbeiter ausreichend ausgebildet und kompetent sein müssen, um ihre Arbeit effektiv erbringen zu können.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über das Vereinigte Königreich, verabschiedet am 30. November 2001, Absätze 96 bis 99.

<sup>49</sup> Siehe z. B. die Zweite Stellungnahme über Kroatien, verabschiedet am 1. Oktober 2004, Absätze 154 bis 159.

<sup>50</sup> Siehe auch die Anmerkungen in den Absätzen 36 und 37 oben.

126. Staatliche Auflagen im Hinblick auf Sprachkenntnisse für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung sollten jedoch nicht über das hinausgehen, was für die fragliche Stelle oder Dienstleistung erforderlich ist. Auflagen, die in ungebührlicher Weise den Zugang von Angehörigen nationaler Minderheiten zu Stellen in der öffentlichen Verwaltung einschränken, sind mit den im Rahmenübereinkommen niedergelegten Standards unvereinbar.<sup>51</sup> Wo notwendig, muss eine gezielte Förderung angeboten werden, um das Erlernen der Amtssprache seitens der Stellenbewerber oder des Personals von nationalen Minderheiten zu erleichtern.

127. Umfassende Daten und Statistiken sind unerlässlich, um die Auswirkungen von Einstellungs-, Beförderungs- und von anderen verbundenen Praktiken im Hinblick auf die Minderheitenvertretung im öffentlichen Dienst evaluieren zu können. Sie bilden die Grundlage für das Verfassen geeigneter Gesetze und politischer Maßnahmen, um identifizierte Mängel zu beheben. Das Erfassen von Daten über die Lage nationaler Minderheiten muss in Übereinstimmung mit internationalen Standards zum Datenschutz erfolgen,<sup>52</sup> und das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten respektieren, frei zu entscheiden, ob sie als Angehöriger einer Minderheit behandelt werden wollen oder nicht. Die Vertreter der betreffenden nationalen Minderheit sollten in den kompletten Prozess der Datenerfassung involviert sein, und die Methoden zur Erhebung solcher Daten sollten in enger Zusammenarbeit mit ihnen konzipiert werden.

128. Auch der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in der Exekutive muss Beachtung geschenkt werden. Eine wirksame Teilnahme kann durch diverse Mittel, u.a. die Einführung von speziellen Stellen für Minderheitenvertreter auf allen Ebenen der Exekutive, verstärkt werden. Maßnahmen, die Angehörige nationaler Minderheiten von öffentlichen Stellen ausschließen, sind potenziell diskriminierend.<sup>53</sup>

#### **e) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch untergeordnete Verwaltungsformen**

129. Untergeordnete Verwaltungsformen können eine wichtige Rolle bei der Schaffung der erforderlichen Bedingungen für eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an der Entscheidungsfindung sein. Dies ist insbesondere für Regionen wichtig, in denen Angehörige nationaler Minderheiten geballt leben.

130. Um sicherzustellen, dass in der Praxis Dezentralisierungs- und Übertragungsprozesse einen positiven Effekt auf die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben haben, ist es wichtig, die entsprechenden Zuständigkeiten der untergeordneten und der zentralen Stellen klar zu definieren. Ein Mangel an Klarheit in dieser Hinsicht kann den Grad der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten mindern und auch den Zugang der Minderheit zu öffentlichen

---

<sup>51</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über Aserbaidschan, verabschiedet am 22. Mai 2003, Absatz 79.

<sup>52</sup> Siehe z. B. die Konvention zum Schutz des Individuums des Europarats in Bezug auf die automatische Verarbeitung persönlicher Daten (ETS 108) und die Empfehlung (97) 18 des Ministerkomitees über den Schutz personenbezogener Daten, die für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden.

<sup>53</sup> Siehe z. B. die Erste Stellungnahme über Bosnien-Herzegowina, verabschiedet am 27. Mai 2004, Absatz 98.

Geldern für ihre Aktivitäten beeinträchtigen. Außerdem ist es wichtig, die lokalen Stellen mit angemessenen Ressourcen auszustatten, damit sie ihre Aufgaben effektiv erbringen können.<sup>54</sup>

131. Wo Reformen im Hinblick auf untergeordnete Verwaltungsformen erwogen werden, ist es unerlässlich, ihre Auswirkung auf den Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten sorgfältig zu analysieren. Zu diesem Zweck sind die Vertragsstaaten gefordert, Wege für die Einbeziehung regionaler Institutionen und von Minderheitenvertretern in Reformprozesse zu schaffen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den potenziell negativen Folgen dieser Maßnahmen auf den Schutz nationaler Minderheiten gewidmet werden, vor allem im Hinblick auf den Zugang von Minderheiten zu Entscheidungsprozessen und finanziellen Mitteln.<sup>55</sup>

132. Ungeachtet der von den Vertragsstaaten verabschiedeten territorialen Struktur sollten die zentralen Behörden sich nach wie vor ihrer generellen Verantwortung verpflichtet fühlen, die sich aus ihren internationalen Pflichten und dem nationalen Rechtsrahmen im Hinblick auf die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in diversen Bereichen ergibt. In dieser Hinsicht sind die Vertragsstaaten aufgefordert, die Respektierung der sich aus dem Rahmenübereinkommen für die untergeordneten Stellen ergebenden Verpflichtungen sicherzustellen. Zu diesem Zweck ist häufig Aufklärung auf lokaler und regionaler Ebene vonnöten.

### **c) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten durch Autonomieabkommen**

133. Das Rahmenübereinkommen enthält kein Recht auf Autonomie für Angehörige nationaler Minderheiten, sei es territorial oder kulturell. Der Beratende Ausschuss hat jedoch die Arbeitsweise und die Auswirkungen territorialer und kultureller Autonomieabkommen auf die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in den Vertragsstaaten untersucht, in denen sie existieren.

134. Der Beratende Ausschuss hat festgestellt, dass in den Vertragsstaaten, in denen es aufgrund spezifischer historischer, politischer und anderer Umstände territoriale Autonomieabkommen gibt, sie eine effektivere Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in diversen Lebensbereichen bewirken.

135. Der Beratende Ausschuss hat die kulturellen Autonomieabkommen umfassender für jene Vertragsstaaten kommentiert, in denen sie vorhanden sind. Diese kulturellen Autonomieabkommen werden kollektiv den Mitgliedern bestimmter nationaler Minderheiten, unabhängig vom Territorium, gewährt. Sie zielen u.a. darauf ab, den nationalen Minderheitenorganisationen wichtige Kompetenzen im Bereich der Minderheitenkultur, -sprache und -bildung zu übertragen und sie können auf diesem Wege zur Bewahrung und Weiterentwicklung von Minderheitenkulturen beitragen.

<sup>54</sup> Siehe auch die Anmerkungen in den Absätzen 138 und 139 unten.

<sup>55</sup> Siehe z. B. Stellungnahme über den Kosovo (UNMIK), verabschiedet am 25. November 2005, Absatz 113.

136. Wo Vertragsstaaten solche kulturellen Autonomieabkommen anbieten, sollten die entsprechenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen klar das Wesen und den Umfang der Autonomie sowie die Zuständigkeiten der Autonomiebehörden festlegen. Außerdem müssen ihr Rechtsstatus, ihre Beziehung zu anderen relevanten staatlichen Einrichtungen sowie die Finanzierung des geplanten Autonomiesystems in der entsprechenden Gesetzgebung festgelegt werden. Es ist wichtig, dass Angehörige nationaler Minderheiten einbezogen werden und dass ihre Meinungen gebührend berücksichtigt werden, wenn Gesetze über Autonomieabkommen entworfen oder geändert werden.

137. Bei dem Entwerfen von Wahlsystemen für Autonomiebehörden muss der repräsentative Charakter der betreffenden nationalen Minderheit Hauptaugenmerk sein. Wahlsysteme für Selbstverwaltungsabkommen sollten Absicherungen für einen möglichen Missbrauch vorsehen.<sup>56</sup>

#### **g) Verfügbarkeit finanzieller Mittel für minderheitenbezogene Aktivitäten**

138. Die Verfügbarkeit finanzieller Mittel für Gremien, die sich mit dem Schutz von Minderheiten befassen, ist wesentlich, damit sie ihre Aufgabe erfüllen können. Dies impliziert auf allen Ebenen die Finanzierung der Konsultationsmechanismen, der kulturellen Autonomieabkommen und Verwaltungsstellen, die sich mit Minderheitenfragen befassen.

139. Die zugeteilten Mittel sollten sich proportional zu den Zuständigkeiten der fraglichen Stellen verhalten. Finanzierungs- und Budgetvereinbarungen für Minderheitenautonomiebehörden sollten so konzipiert sein, dass sie nicht deren betriebliche Autonomie unterminieren.<sup>57</sup> Konsultationsgremien müssen ebenfalls angemessene Mittel erhalten, einschließlich Personal und Finanzmittel, um ihr effektives Funktionieren zu sichern. Ressourcen werden auch benötigt, um ihnen eine effektive Kommunikation mit ihren Wählern und die Überwachung und Evaluierung der Umsetzung der Gesetze und Richtlinien zu ermöglichen, die sie betreffen.

#### **h) Medien als Quelle für eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten**

140. Es ist unerlässlich, dass die Öffentlichkeit angemessen über Fragen informiert wird, die Angehörige nationaler Minderheiten betreffen, die außerdem Teil der Mehrheitsmedienberichterstattung sein sollten. Es ist wesentlich, dass sowohl Mehrheits- als auch Minderheitenmedien eine wichtige Rolle in diesem Prozess spielen, nicht nur durch die Vermittlung von Informationen, sondern auch durch die Förderung von Toleranz.<sup>58</sup> Gleichzeitig sollte jedoch eine übermäßige Politisierung von Minderheitenfragen durch die Medien vermieden werden. Darüber hinaus können die Medien, insbesondere die elektronischen Medien, Konsultationen von Angehörigen nationaler Minderheiten erleichtern.

---

<sup>56</sup> Siehe Erste Stellungnahme über Ungarn, verabschiedet am 22. September 2000, Absatz 52.

<sup>57</sup> Siehe Zweite Stellungnahme über Ungarn, verabschiedet am 9. Dezember 2004, Absatz 116 bis 109.

<sup>58</sup> Siehe auch Absätze 68 und 74 oben.



141. Die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in den Ausschichtsräten öffentlich-rechtlicher Sender, Hörerbeiräten und anderen medienbezogenen Gremien sowie in den Produktionsteams ist wesentlich, um eine angemessene Informationsverbreitung zu Minderheitenthemen sicherzustellen. Im Privatsektor können Anreize für Sendungen in Minderheitensprachen oder über Minderheitenthemen dazu beitragen, die Mitwirkung von Angehörigen nationaler Minderheiten in den Medien zu steigern.

**i) Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten bei der Überwachung des Rahmenübereinkommens**

142. Die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am Überwachungsprozess des Rahmenübereinkommens ist zur Erlangung eines ausgewogenen und hochwertigen Ergebnisses unerlässlich. Bei der Vorbereitung von Länderberichten oder anderen schriftlichen Kommunikationen, die laut Rahmenübereinkommen oder anderer internationaler Abkommen zu Minderheitenfragen gefordert werden, sollten die Vertragsstaaten die in Artikel 15 des Rahmenübereinkommens niedergelegten Grundsätze respektieren und Angehörige nationaler Minderheiten konsultieren. In diesem und in anderen Kontexten ist es wichtig, dass Gesprächspartner, wie z. B. Konsultationsgremien, nicht als ausschließliche Gesprächspartner betrachtet werden, sondern dass die Vertragsstaaten auch andere Akteure in den Konsultationsprozess einbeziehen, besonders Minderheiten- und/oder Nichtregierungsorganisationen. Der Beratende Ausschuss begrüßt die Berücksichtigung von Kommentaren von Minderheiten und der Zivilgesellschaft in den Länderberichten sowie in den Kommentaren zu den Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses.

143. Der Beratende Ausschuss begrüßt außerdem alternative Berichte, die von nichtstaatlichen Akteuren verfasst werden. Sie stellen häufig eine wertvolle zusätzliche Informationsquelle dar. Sie sind außerdem ein Beleg für den Wunsch nichtstaatlicher Akteure, einen konstruktiven Dialog auf der Basis der internationalen Menschenrechte zu führen.

144. Es ist wesentlich, dass die Transparenz von Konsultationen sichergestellt wird und dass die Vertragsstaaten den Angehörigen nationaler Minderheiten und der Allgemeinheit so früh und flächendeckend wie möglich den vollständigen Text der Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses und die Entschlüsse des Ministerkomitees des Europarats zur Verfügung stellen. Die Behörden sollten sicherstellen, dass diese und andere Überwachungsdokumente, einschließlich Länderberichte, in lokalen Sprachen bereitgestellt werden, damit Minderheiten in den Prozess einbezogen werden.

145. Der Beratende Ausschuss hat die Vertragsstaaten aufgefordert, regelmäßige Konsultationen abzuhalten und auf diesem Wege den Minderheitenvertretern die Gelegenheit zu geben, ihre Belange auch in der Zeit zwischen den einzelnen Überwachungszyklen des Rahmenübereinkommens vorzubringen, sei es in Nachbereitungsseminaren oder anderweitig. Dieser Dialog ist wesentlich, um auf die konkreten Belange eingehen zu können und um Vertrauen und Selbstbewusstsein im

Hinblick auf die Umsetzung des Rahmenübereinkommens aufzubauen. Es schafft eine Atmosphäre der Toleranz und des Dialogs, die Vielfalt zu einer Quelle und einem Faktor der Bereicherung, und nicht der Teilung einer Gesellschaft macht.

**TEIL IV SCHLUSSFOLGERUNGEN**

146. Dieser Kommentar ist das Ergebnis der Bemühungen des Beratenden Ausschusses, eine Zusammenfassung seiner Auslegungen von Artikel 15 und der damit verbundenen Artikel des Rahmenübereinkommens für jene bereit zu stellen, die mit der Umsetzung dieses Abkommens betraut sind. Das ultimative Ziel ist, die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in diversen Lebensbereichen zu steigern, die Umsetzung der Grundsätze des Rahmenübereinkommens zu verbessern und den staatlichen Behörden dabei zu helfen, eine kohärentere und besser funktionierende Gesellschaft aufzubauen.

147. Direkt und indirekt basierend auf der länderspezifischen Arbeit des Beratenden Ausschusses bietet der Kommentar den Entscheidungsträgern, Beamten, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftlern und anderen Interessenten, vor allem auch den Minderheiten, eine Analyse der möglichen Optionen, um ihnen eine angemessene und informierte Entscheidung beim Entwerfen von Gesetzen und Richtlinien zur Verbesserung der Minderheitenbeteiligung zu ermöglichen. Entscheidungen sollten von den Behörden und nationalen Minderheiten gemeinsam getroffen werden, damit sie nachhaltig sein können. Außerdem ist es wichtig, dass sie die Ansichten der Mehrheitsbevölkerung und die Art der Beziehung zu den diversen Gesellschaftsgruppen berücksichtigen.

148. Es ist offensichtlich, dass verschiedene Lösungen auf die unterschiedlichen nationalen Minderheiten und die unterschiedlichen Situationen in den Vertragsstaaten angewendet werden können. Die in einigen Vertragsstaaten ergriffenen Maßnahmen wurden vom Beratenden Ausschuss in den gegebenen Umständen als adäquate Implementierung von Artikel 15 des Rahmenübereinkommens betrachtet. Es ist jedoch wichtig, daran zu erinnern, dass eine Maßnahme, die zur wirksamen Teilnahme in einem Vertragsstaat führt, nicht notwendigerweise die gleiche Wirkung in einem anderen Kontext erzielt. Aus diesem Grund müssen die Vertragsstaaten im Licht ihrer eigenen innerstaatlichen Situation die Anwendbarkeit und Effektivität von Maßnahmen bewerten, die andernorts zu einer gesteigerten Teilnahme nationaler Minderheiten geführt haben. Das Ziel des Beratenden Ausschusses in diesem Kommentar ist, jene Erfahrungen herauszustellen, aus denen sinnvolle Rückschlüsse zum Wohle aller Vertragsstaaten gezogen werden können.

149. Darüber hinaus bedeutet die Tatsache, dass Aktionen, die von Vertragsstaaten unter bestimmten Umständen und zu einem bestimmten Zeitpunkt des Überwachungsprozesses als zufriedenstellend erachtet werden, nicht, dass sie auch in Zukunft die Einhaltung der Standards des Rahmenübereinkommens sicherstellen werden. Der Kommentar versucht daher auch, den Vertragsstaaten bei der Schaffung von Bedingungen zu helfen, die ihnen dabei helfen, in Zukunft die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens in nachhaltiger Weise zu erfüllen und längerfristige Perspektiven zum Minderheitenschutz und die Art der angestrebten Beziehungen innerhalb der Gesellschaft zu verabschieden.

150. Darüber hinaus ist die Situation von Minderheiten und Mehrheiten gleichermaßen einem beständigen Wandel unterworfen und es werden sich mit der Zeit neue Themen ergeben. Einige der in diesem Kommentar aufgegriffenen Themen, insbesondere im Bereich Teilnahme am sozioökonomischen Leben, wurden noch nicht zur Gänze geprüft und analysiert, weder vom Beratenden Ausschuss in seiner länderspezifischen Arbeit noch von anderen Akteuren, die im Bereich Schutz von Minderheiten tätig sind. Weitere Aufmerksamkeit muss einer Reihe diesbezüglicher Fragen gewidmet werden, insbesondere im Hinblick auf eine wirksame Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Beispiele für Themen, die weiter untersucht werden müssen, reichen von der Auswirkung von Umweltproblemen auf Angehörige schutzbedürftiger nationaler Minderheiten bis zum Zugang von Angehörigen nationaler Minderheiten zu Krediten und Bankleistungen.

151. Weitere Themen müssen vom Beratenden Ausschuss in den folgenden Überwachungszyklen neu bewertet werden, wenn eine längerfristige Perspektive über deren Auswirkung auf die Teilnahme verfügbar ist. Wie bereits in den Einleitenden Bemerkungen erwähnt, ist dieses Dokument als dynamisches Instrument zu verstehen, das im Verlauf des Überwachungsprozesses zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens weiterentwickelt werden muss.

**ANHANG**  
**RELEVANZ ANDERER ARTIKEL DES RAHMENÜBEREINKOMMENS FÜR**  
**DIE AUSLEGUNG VON ARTIKEL 15**

**Artikel 3<sup>59</sup>**

152. In seinem Artikel 3 legt das Rahmenübereinkommen das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten fest, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchten oder nicht. Die Einbeziehung des personenbezogenen Anwendungsumfangs des Rahmenübereinkommens ist für die Ausübung der Minderheitenrechte, die im Rahmenübereinkommen enthalten sind, wichtig, einschließlich des Rechts auf wirksame Teilnahme an allen Lebensbereichen. In seiner Untersuchung des personenbezogenen Anwendungsumfangs des Rahmenübereinkommens hat der Beratende Ausschuss durchgängig den Vertragsstaaten empfohlen, willkürliche oder ungerechtfertigte Ausgrenzungen vom Schutz des Rahmenübereinkommens zu vermeiden und einen „integrierenden“ Ansatz zu verfolgen. Bei vielen Gelegenheiten hat er die Vertragsstaaten aufgefordert, den personenbezogenen Anwendungsumfang des Rahmenübereinkommens zu prüfen und, angesichts sich ändernder Umstände, dessen Ausweitung zu erwägen.

**Artikel 6<sup>60</sup>**

153. Artikel 6(1) des Rahmenübereinkommens fordert die Vertragsstaaten auf, „den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs“ und die „gegenseitige Achtung und das gegenseitige Verständnis“ unter allen Menschen zu fördern, die in ihren Hoheitsgebieten leben. Wie bereits im Vorstehenden erwähnt,<sup>61</sup> ist die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in diversen Lebensbereichen ein wichtiges Instrument zur Stärkung des interkulturellen Dialogs.

154. Gleichzeitig hängt die Wirksamkeit der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten von der Existenz eines Klimas der gegenseitigen Achtung, Toleranz und Anerkennung in der Gesellschaft ab. Es ist daher unerlässlich, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, die den interkulturellen Dialog zwischen der Mehrheit und den

---

<sup>59</sup> 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.

3(2) Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und genießen.

<sup>60</sup> 6(1) Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.

6(2) Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.

<sup>61</sup> Siehe Absatz 21.

Minderheiten sowie zwischen den diversen Minderheiten und allgemein zwischen allen Menschen fördern, die in ihren Hoheitsgebieten leben. In diesem Kontext hat der Beratende Ausschuss mehrfach die Bedeutung der Integrationspolitik unterstrichen, sowohl als Mittel zur Förderung der Chancengleichheit als auch zur Verhinderung sozialer Spannungen.

155. Darüber hinaus hat der Beratende Ausschuss häufig die Bedeutung der Mitwirkung von Angehörigen nationaler Minderheiten an Entscheidungsprozessen betont, die sich auf Aktivitäten zur Förderung besserer Kenntnisse über Minderheitenkulturen in der Gesamtgesellschaft beziehen. Dies schließt den Bildungsbereich ein, insbesondere wenn über die Einbeziehung von Elementen bezüglich nationaler Minderheiten in Lehrmitteln, den Medien und dem Entwurf und der Umsetzung kultureller Richtlinien entschieden wird.

#### Artikel 7<sup>62</sup>

156. Die Vertragsstaaten werden gebeten sicherzustellen, dass das Recht aller Angehörigen nationaler Minderheiten, sich frei zu versammeln und zusammenzuschließen, wie in Artikel 7 des Rahmenübereinkommens festgelegt, geachtet wird. Dies schließt das Recht ein, Minderheitenverbände und politische Parteien zu gründen, die eine wichtige Form der Partizipation darstellen. Die Vertragsstaaten sollten von jeglichem ungerechtfertigten Eingriff in die Ausübung dieses Rechts absehen und Bedingungen schaffen, die den Minderheitenverbänden und –parteien ermöglichen, eine Rechtspersönlichkeit zu erwerben und frei zu agieren. Das Recht auf freie Versammlung und freien Zusammenschluss ist eine Voraussetzung für die Ausübung der Bestimmungen von Artikel 15, auch wenn diese allein unzureichend sind, um eine wirksame Teilnahme sicherzustellen.

#### Artikel 9<sup>63</sup>

157. Artikel 9(1) schützt das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf freien Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache, und damit ihre Chance, sich an öffentlichen Debatten und allgemein an öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen, insbesondere über die Medien. Darüber hinaus fordert Artikel 9(1) von den Vertragsstaaten, die Achtung des Diskriminierungsverbots gegenüber Minderheiten im Hinblick auf den Zugang zu den Medien sicherzustellen. Laut Artikel 9(4) des Rahmenübereinkommens sind die Behörden aufgefordert, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu ermöglichen.

158. Der Zugang zu den Medien und die Mitwirkung von Angehörigen nationaler Minderheiten in den Medien schließt diverse Dimensionen ein: sie müssen als

---

<sup>62</sup> Die Vertragsparteien stellen sicher, dass das Recht aller Angehörigen einer nationalen Minderheit, sich friedlich zu versammeln und sich frei zusammenzuschließen, sowie ihr Anspruch auf freie Meinungsäußerung und auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit geachtet werden.

<sup>63</sup> 9(4) Die Vertragsparteien ergreifen im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene Maßnahmen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen.

Konsumenten Zugang zu den Medien haben, als Eigentümer von Medien und als Vertreter von Minderheiten in den Mehrheitsmedien auftreten können.

159. Ein adäquater Zugang zu den Mehrheits- und Minderheitenmedien für Angehörige nationaler Minderheiten trägt in erheblichem Maße zu deren wirksamer Teilnahme an der Gesellschaft bei, insbesondere am kulturellen Leben. Es erleichtert die Aufklärung der Gesamtgesellschaft über die Kultur und die Identität von Minderheiten. Außerdem ist die Möglichkeit für nationale Minderheiten, ihre eigenen Medien zu schaffen und zu betreiben, an sich eine wirksame Form der Teilnahme, insbesondere an öffentlichen Angelegenheiten und am kulturellen Leben. Dies kann einen direkten und indirekten sozialen und wirtschaftlichen Nutzen für Angehörige nationaler Minderheiten erbringen.

Artikel 10<sup>64</sup>

160. Das Recht, Minderheitensprachen privat und in der Öffentlichkeit und in den Verwaltungsbehörden mündlich und schriftlich frei zu gebrauchen, ist ein signifikanter Faktor bei der Stärkung der Partizipation von Angehörigen nationaler Minderheiten. Dies ist besonders relevant für Angehörige nationaler Minderheiten, die in Gebieten leben, die traditionell oder in großer Zahl von nationalen Minderheiten bewohnt werden.<sup>65</sup> So sind z. B. Einstellungsrichtlinien für Angestellte im öffentlichen Dienst, die Personen mit Kenntnissen von Minderheitensprachen favorisieren, eine positive Methode zur Förderung und Stärkung der Minderheitenpartizipation in der öffentlichen Verwaltung. Gleichmaßen kann die Möglichkeit, Minderheitensprachen im Umgang mit den Verwaltungsbehörden zu benutzen, zu einer effektiveren Kommunikation von Angehörigen nationaler Minderheiten mit den Behörden führen. In gewählten Kommunalkörperschaften kann die Möglichkeiten, Minderheitensprachen zu benutzen, Angehörige nationaler Minderheiten in die Lage versetzen, effektiver an Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Im Gegensatz dazu könnten strikte Sprachanforderungen die Teilnahme nationaler Minderheiten an bestimmten Lebensbereichen ernsthaft behindern, insbesondere im sozioökonomischen Leben und an Wahlprozessen. Allerdings sollte die Bedeutung ausreichender Kenntnisse in der Amtssprache nicht unterschätzt werden, da diese ebenfalls zu einer wirksamen Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten beitragen.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> 10(2) In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.

<sup>64</sup> 10(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich frei und ungehindert zu gebrauchen.

<sup>65</sup> 10(2) In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.

<sup>66</sup> Siehe auch die Anmerkungen weiter unten zu Artikel 14.

## Artikel 12, 13 und 14

161. Die Artikel 12, 13 und 14 des Rahmenübereinkommens enthalten weitreichende Bestimmungen im Bereich Bildung, die umfassend vom Beratenden Ausschuss in seinem Kommentar über Bildung, verabschiedet 2006, analysiert wurden<sup>67</sup>.

162. Artikel 12 (1) fordert von den Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kenntnis der Kultur, der Sprache, der Geschichte und der Religion nationaler Minderheiten und der Mehrheit zu fördern. Zusammen mit Artikel 6 (1)<sup>68</sup> legt Artikel 12 damit die Zielsetzung der Vertragsstaaten fest, ein Klima des gegenseitigen Verständnisses und des interkulturellen Dialogs zu fördern, das Voraussetzung für eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten ist. Um diese Zielsetzung zu erreichen, gibt es die Notwendigkeit für eine angemessene Lehrerausbildung und für einen Zugang zu Lehrbüchern für Lehrer, damit diese angemessen ausgebildet werden können, sowie für einen Austausch zwischen Schülern und Lehrern, wie in Artikel 12(2) festgelegt. Darüber hinaus hat der Beratende Ausschuss in Bezug auf diesen Artikel mehrfach den Behörden empfohlen, die Mitwirkung von Angehörigen nationaler Minderheiten bei der Vorbereitung von Bildungsgesetzen und der Überwachung und Evaluierung von Bildungsrichtlinien und -programmen zu ermöglichen, insbesondere wenn diese sie betreffen.

163. Artikel 12(3) des Rahmenübereinkommens ist von besonderer Relevanz, wenn man Artikel 15 analysiert, da er von den Vertragsstaaten fordert, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern, einschließlich Berufsausbildung und Erwachsenenbildung.

164. Artikel 14 (1) und (2)<sup>69</sup> legt das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten fest, ihre Minderheitensprache zu erlernen, und besagt weiter, dass die Vertragsstaaten sich unter bestimmten Umständen bemühen sollen, angemessene Möglichkeiten bereit zu stellen, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden. Dies ist ein wichtiges Mittel für die Bewahrung und Entwicklung ihrer Identität und Kultur, wie auch in Artikel 5 niedergelegt.<sup>70</sup> Artikel 14 (3) andererseits legt fest, dass davon das Erlernen der Amtssprache oder der Unterricht in dieser Sprache nicht berührt werden. Adäquate Kenntnisse der Amtssprache bei Angehörigen nationaler Minderheiten ist in der Tat unerlässlich für die Teilnahme an diversen Lebensbereichen und ihre

---

<sup>67</sup> Siehe den Kommentar zur Bildung laut Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, vom Beratenden Ausschuss am 2. März 2006 verabschiedet.

<sup>68</sup> Siehe Absatz 152 oben.

<sup>69</sup> 14 (1) Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen.

14 (2) In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden.

14 (3) Absatz 2 wird angewendet, ohne dass dadurch das Erlernen der Amtssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird.

<sup>70</sup> Siehe auch Absätze 13 und 14 oben.



Integration in die Mehrheitsgesellschaft.<sup>71</sup> Aus diesem Grund sind die wichtigsten Fundamente, die dem Rahmenübereinkommen zugrunde liegen, wie bereits in den Absätzen 13 bis 15 oben in Zusammenhang der Artikel 4, 5 und 15 beschrieben, ebenfalls vollständig in Artikel 14 berücksichtigt.

165. Der Beratende Ausschuss hat mehrfach die Bedeutung einer wirksamen Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten für die Umsetzung der in Artikel 14 enthaltenen Rechte betont. Es ist insbesondere wichtig, Angehörige nationaler Minderheiten in Entscheidungen einzubeziehen, die im Hinblick auf die Organisation des Minderheitensprachunterrichts getroffen werden<sup>72</sup>, um sicherzustellen, dass dieser Unterricht die Bedürfnisse nationaler Minderheiten aufgreift.

### **Artikel 17 und Artikel 18<sup>73</sup>**

166. Artikel 17 (1) des Rahmenübereinkommens besagt, dass die Vertragsstaaten Angehörige nationaler Minderheiten nicht von der Gründung und Aufrechterhaltung freier und friedlicher grenzüberschreitender Kontakte abhalten dürfen, insbesondere von Personen, die nationalen Minderheiten angehören. Artikel 17 (2) soll sicherstellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten einen aktiven Beitrag zur Zivilgesellschaft auf nationaler und internationaler Ebene leisten können.

167. Wie Artikel 17 ermutigt Artikel 18 (2) zu einem aktiven Ansatz bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Staaten. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann erheblich zur Entwicklung der Partizipation von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten und am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben beitragen.

---

<sup>71</sup> Siehe auch die Anmerkungen unter Artikel 10 oben.

<sup>72</sup> Siehe auch den Kommentar zur Bildung laut Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, vom Beratenden Ausschuss am 2. März 2006 verabschiedet.

<sup>73</sup> 17 (1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugreifen, ungehindert und friedlich Kontakte über Grenzen hinweg zu Personen herzustellen und zu pflegen, die sich rechtmäßig in anderen Staaten aufhalten, insbesondere zu Personen mit derselben ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität oder mit demselben kulturellen Erbe.

17 (2) Die Vertragsparteien verpflichten sich, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf Teilnahme an der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einzugreifen.

18 (2) Gegebenenfalls treffen die Vertragsparteien Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

