

Die praktische Wirkung der Überwachungsverfahren des Europarats

auf die Achtung der Menschenrechte und der
Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsstaaten

Inhalt¹

Vorwort	6
Einleitung	7
Teil 1: Schutzverfahren und -organe	8
Europäische Menschenrechtskonvention	8
Europäische Sozialcharta	9
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter	10
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	10
Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen	11
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz	11
Übereinkommen des Europarats über Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels.....	12
Menschenrechtskommissar des Europarats.....	13
Staatengruppe gegen Korruption (GRECO).....	14
Sachverständigenausschuss zur Bewertung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Moneyval)	14
Teil 2: Praktische Beispiele für die Wirkung der Überwachungsverfahren des Europarats auf die Mitgliedsstaaten	16
Europäische Menschenrechtskonvention	16
Europäische Sozialcharta	27
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter	32
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	35
Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen	37
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz	39
Menschenrechtskommissar des Europarats.....	42
Staatengruppe gegen Korruption (GRECO).....	46
Sachverständigenausschuss zur Bewertung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Moneyval)	51

¹ Stand Januar 2014. Dieses Dokument gibt nur die Kapitel über die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen wieder. Die vollständige Fassung, einschließlich der Kapitel über weitere Überwachungsverfahren, kann in englischer und französischer Sprache von der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsfragen bezogen werden.

Einleitung

In den Jahren seines Bestehens hat der Europarat bedeutende Fortschritte im Bereich der Menschenrechte erzielt, ebenso in der Förderung und Absicherung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit. Diese Fortschritte – erst dann tatsächlich gewonnen, wenn wir wachsam bleiben – bestehen nicht nur aus *Normen* (die mit bürgerlichen und politischen Rechten, Sozialrechten, Minderheitenrechten, Maßnahmen gegen Rassismus, Korruption, Menschenhandel, Geldwäsche und Steueroasen verbunden sind), sondern auch aus *der aktiven Überwachung der Einhaltung dieser Normen*.

Diese Überwachung wird mittels verschiedener gut etablierter Sonderverfahren mit angepassten Arbeitsweisen, anerkanntem Fachwissen und anerkannter Professionalität durchgeführt. Dank dieser Verfahren ist der Europarat in der Lage, die Umsetzung seiner Normen zu überwachen, Fälle der Nichteinhaltung festzustellen und Lösungen vorzuschlagen oder Empfehlungen an seine Mitgliedsstaaten auszusprechen.

Das Ministerkomitee (insbesondere im Rahmen seines Auftrags, die verbindlichen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durchzuführen), der Europäische Menschenrechtskommissar, der Europäische Ausschuss für soziale Rechte, der Europäische Ausschuss gegen Folter, die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, die Gruppe der Staaten gegen Korruption, der Sachverständigenausschuss zur Bewertung der Maßnahmen gegen Geldwäsche (Moneyval), der Sachverständigenausschuss der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und die Sachverständigengruppe gegen Menschenhandel verkörpern zusammen in angemessener Weise die Verfahren zur Warnung und Kritik im Hinblick auf die Lage der Demokratie und der Menschenrechte in Europa. Sie handeln in vollkommener Übereinstimmung mit den Sorgen der Bürger, die sich wünschen, in einem Umfeld der Gerechtigkeit und Freiheit zu leben, in dem ihre Rechte geschützt werden.

Dieser Bericht² beschreibt, auf welche Weise die Verfahren des Europarats im Hinblick auf Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu eindeutigen Verbesserungen in der Gesetzgebung, der Praxis und der Lage einzelner Bürger in den Mitgliedsstaaten beitragen. Der zweite Teil des Berichts stellt eine Auswahl neuerer Beispiele für Fälle dar, in denen die Mitgliedsstaaten des Europarats unmittelbar oder mittelbar, teilweise oder ganz in Folge eines der Überwachungsverfahren des Europarats Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechte sowie gegen Korruption und Geldwäsche ergriffen haben.

Christos Giakoumopoulos
Abteilungsleiter für Überwachung
Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsfragen

² Dieser Bericht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; die angeführten Beispiele dienen lediglich der Veranschaulichung der nationalen Wirkung der Überwachungsverfahren des Europarats in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Er zeigt auch nicht die wichtigen Ergebnisse auf, die der Europarat in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit auf andere Weise erzielt hat:

- durch klassische zwischenstaatliche Arbeit, die zur Verabschiedung von Berichten und Rechtsinstrumenten des Ministerkomitees (z.B. Verträge, Empfehlungen, Richtlinien) führt
- durch die Arbeit der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) und der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz
- durch Unterstützungs- und Aufklärungsarbeit zum Zwecke der Einhaltung vorgeschriebener Normen
- durch andere Europarat-Einrichtungen mit einem umfassenderen Tätigkeitsfeld, z.B. die Parlamentarische Versammlung und der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas.

Teil 1: Schutzverfahren und -organe

Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ist der Rechtsrahmen für den Schutz und die Förderung der Sprachen angestammter nationaler und ethnischer Minderheiten. Bislang haben 25 Staaten die Charta ratifiziert. Weitere acht Staaten haben sie unterzeichnet. Sechs Staaten haben sich bei ihrem Beitritt zum Europarat verpflichtet, die Charta zu ratifizieren, ohne dies bisher getan zu haben.

Die Charta verpflichtet ihre Vertragsstaaten, den Gebrauch von Minderheitensprachen in nahezu allen Bereichen des öffentlichen Lebens zu fördern: Bildung, Gerichte, Verwaltung, Medien, Kultur, wirtschaftliches und soziales Leben und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. In ihren Geltungsbereich fallen die Sprachen, die herkömmlich in einem bestimmten Gebiet des Staates gesprochen werden. Die Charta gilt nicht für Sprachen von Zuwanderern aus jüngerer Zeit oder Mundarten der Amtssprache.

Die Charta sieht ein Überwachungsverfahren vor, mit dem alle drei Jahre geprüft wird, wie das Abkommen in einem Vertragsstaat angewendet wird. Der Sachverständigenausschuss der Charta ist für die Durchführung dieses Überwachungsverfahrens zuständig. Seine Aufgabe ist es, die Einhaltung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen zu beurteilen, Verbesserungsempfehlungen für Gesetzgebung, Politik und Praxis auszusprechen und dem Ministerkomitee Bericht zu erstatten.

Alle zwei Jahre legt der Generalsekretär des Europarats der Parlamentarischen Versammlung einen ausführlichen Bericht über die Anwendung der Charta vor. Dadurch wird sichergestellt, dass die Mitglieder der 47 Parlamente in ganz Europa über die Anwendung der Charta unterrichtet bleiben. Dies versetzt sie in die Lage, nötigenfalls politischen Druck auszuüben, um die nationalen Regierungen zur Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zu bewegen.

Netz: coe.int/minlang

Teil 2: Praktische Beispiele für die Wirkung der Überwachungsverfahren des Europarats auf die Mitgliedsstaaten

Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Armenien

Armenien hat neue Schulbücher für den Unterricht der assyrischen, kurdischen und jesidischen Sprache herausgegeben.

Dänemark

Wie vom Ministerkomitee empfohlen, hat Dänemark eine Reihe von Sondervereinbarungen getroffen, um nach der Gemeindereform in Nordschleswig den Schutz der deutschen Sprache sicherzustellen. Dazu wurden insbesondere die finanziellen Zuwendungen der Gemeinden und der Region Südjütland für kulturelle Tätigkeiten aufrechterhalten. Die dänischen Behörden unterstützen gemäß einer Ministerkomitee-Empfehlung auch Hörfunksendungen in deutscher Sprache. Im Einklang mit einer entsprechenden Chartabestimmung bietet das regionale Krankenhaus in Nordschleswig den Patienten die Möglichkeit, sich mit seinen Mitarbeitern in deutscher Sprache zu verständigen.

Deutschland

2004 verabschiedete das Land Schleswig-Holstein das „Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum“, das u.a. Bestimmungen über den Gebrauch des Nordfriesischen im Umgang mit Verwaltungsbehörden und die Einstellung nordfriesischsprachiger Beamter enthält. Der 2011 von Niedersachsen herausgegebene Erlass „Die Region und ihre Sprachen“ sieht die Möglichkeit des Unterrichts in Regional- oder Minderheitensprachen vor, was in den meisten Fällen zu zweisprachigem Unterricht führt. 2012 verabschiedete der Freistaat Sachsen einen Maßnahmenplan zur Förderung und Wiederbelebung des Gebrauchs der sorbischen Sprache, dessen Ziel es ist, Obersorbisch bekannter zu machen, die Kenntnis dieser Sprache zu fördern und ihren Gebrauch im öffentlichen Leben auszuweiten.

Finnland

Nach der Ratifizierung der Charta wurde das „Gesetz über die samische Sprache“ verabschiedet. Es stellt das Recht der Samen sicher, ihre Sprache und Kultur zu entwickeln und diese im Umgang mit Gerichts- und Verwaltungsbehörden zu gebrauchen. In der Region Oberlappland wird vermehrt Sprachunterricht angeboten, um die Zahl der samischsprachigen Beamten zu erhöhen, die zur Umsetzung der Chartaverpflichtungen und des Samischgesetzes benötigt werden.

Kroatien

Die Charta hat das Minderheitensprachenrecht in Kroatien gestärkt und im Jahr 2000 zur Verabschiedung des „Gesetzes über Bildung in den Sprachen und Schriften nationaler Minderheiten“ beigetragen.

Niederlande

Mit der Ratifizierung der Charta wurden Limburgisch, Niedersächsisch, Romanes und Jiddisch rechtlich anerkannt. Die niederländischen Behörden haben Schritte eingeleitet, um den Gebrauch des Friesischen vor Gericht zu fördern und zu erleichtern, u.a. mit der Durchführung von Friesischkursen für neue Gerichtsangestellte und Richter. Friesischsprachige erhielten das Recht, ihre Sprache auch außerhalb der Provinz Friesland vor Gericht zu benutzen. Zudem trat 2003 ein neuer Erlass über Familiennamen in Kraft, der den Gebrauch friesischer Namen in amtlichen Schriftstücken gestattet. Der Provinz Friesland wurde die Befugnis gewährt, in Rücksprache mit den nationalen Stellen einen Lehrplan herauszugeben, der auch den Unterricht der friesischen Sprache regelt.

Norwegen

Das Gericht für die innere Finnmark, das für den samischsprachigen Verwaltungsbezirk zuständig ist, wurde 2004 als einziges zweisprachiges Gericht des Landes eingerichtet. Norwegen hat das „Gesetz für Mitarbeiter im Gesundheitswesen“ geändert und Maßnahmen im Gesundheits- und Sozialbereich im samischsprachigen Verwaltungsbezirk ergriffen, um die Zahl samischsprachiger Mitarbeiter zu erhöhen. Im Rahmen der Umsetzung der Charta wurde ein Beirat für Samisch in der Informationstechnologie eingesetzt, der die öffentliche Verwaltung z.B. in Bezug auf samische Rechtstexte und die samische Schreibweise berät. Nach einer Empfehlung des Ministerkomitees hat Norwegen Kvenisch als eigenständige Sprache anerkannt und einen Rat für die kvenische Sprache gegründet.

Österreich

Österreich hat 2001 sein Rundfunkgesetz geändert und das Angebot von Sendungen in Minderheitensprachen in den öffentlich-rechtlichen Auftrag des ORF aufgenommen. Dabei wurde zudem die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass der ORF diesbezüglich mit privaten Rundfunkanbietern zusammenarbeiten kann.

Schweden

Die Ratifizierung der Charta stellte die erste rechtliche Anerkennung des Jiddischen in Schweden dar. Außerdem führte sie 1999 zur Verabschiedung des „Gesetzes über das Recht auf Gebrauch der samischen Sprache bei Verwaltungsbehörden und Gerichten“ und des „Gesetzes über das Recht auf Gebrauch von Finnisch und Meänkieli bei Verwaltungsbehörden und Gerichten“. In Folge von Empfehlungen des Sachverständigenausschusses hat Schweden 2009 die Verwaltungsbezirke, in denen Finnisch und Samisch im Umgang mit der Verwaltung und den öffentlichen Diensten gebraucht werden können, erweitert. Das Gebiet, in dem Südsamisch gesprochen wird, gehört nun zum samischen Verwaltungsbezirk. Das Sprachengesetz von 2009 verankert die Verantwortung des öffentlichen Dienstes, die Sprachen der nationalen Minderheiten zu schützen und zu fördern, und gibt den Minderheiten die Möglichkeit, ihre Sprachen zu erlernen, weiterzuentwickeln und zu gebrauchen. Das 2011 in Kraft getretene Bildungsgesetz regelt den Gebrauch von Minderheitensprachen im Kindergarten.

Serbien

Der hohe rechtliche Status, den Romanes gemäß Charta (Teil III) genießt, hat zur Verbesserung des zumeist geringen Ansehens dieser Sprache beigetragen und bereitet ihre Einführung als zusätzliche Amtssprache in einzelnen Gemeinden vor.

Slowakei

Die Slowakische Republik hat im Rahmen der Charta beträchtliche Verpflichtungen zur Förderung von Bulgarisch, Kroatisch und Polnisch übernommen. 2001 wurde gemäß einer Chartabestimmung ein Staatsrat für nationale Minderheiten und Volksgruppen eingesetzt. Beim Ombudsmann ist es möglich, Beschwerden in den von der Charta abgedeckten Minderheitensprachen einzureichen.

Slowenien

Durch die Ratifizierung der Charta hat sich Slowenien rechtlich verpflichtet, die autochthonen Sprachen Deutsch, Kroatisch und Serbisch im öffentlichen Leben zu schützen und zu fördern.

Spanien

2010 hat das katalanische Parlament dem Aranesischen den Status einer zweiten Amtssprache im gesamten Gebiet von Katalonien gewährt.

Tschechische Republik

Um die Umsetzung der Charta zu unterstützen, hat die tschechische Regierung den Gemeinden in den Bezirken Karwin und Friedeck-Mistek Gelder für die Einführung zweisprachiger (polnisch-tschechischer) Beschilderungen zur Verfügung gestellt. Ferner wurde das Mährische Kroatisch als Minderheitensprache im Sinne der Charta (Teil II) anerkannt.

Ukraine

2012 verabschiedete das Parlament der Ukraine das Gesetz „Über die Grundsätze der staatlichen Sprachenpolitik“, welches das ehemalige sowjetische Sprachengesetz von 1989 ersetzt.

Ungarn

Nach einer entsprechenden Empfehlung des Sachverständigenausschusses hat Ungarn das „Gesetz zur Strafprozessordnung“ (2002), das „Gesetz zur Zivilprozessordnung“ (2002) und das „Gesetz über die Allgemeine Regelung der amtlichen Verfahren und Organisation der öffentlichen Verwaltung“ (2004) geändert. Die Änderungen stellten klar, dass jedermann mündlich und schriftlich eine Minderheitensprache gebrauchen kann, Dolmetscher bereitgestellt werden müssen, wenn jemand eine Minderheitensprache gebrauchen möchte, und Übersetzungs- und Dolmetscherkosten vom Staat zu übernehmen sind. Angehörige nationaler Minderheiten haben diese Bestimmungen seither mehrfach in Anspruch genommen. Die Beförderung von Schülern zu Minderheitenschulen hat sich verbessert, was zur Erhaltung des Minderheitensprachenunterrichts in ländlichen Gebieten beiträgt. Darüber hinaus wurden mehr Minderheitenschulen von Selbstverwaltungen der nationalen Minderheiten (Körperschaften der Kulturautonomie) übernommen. Mit der Gründung von Radio MR4 gibt es jetzt einen öffentlich-rechtlichen Hörfunksender, der ausschließlich in Minderheitensprachen sendet, u.a. täglich in Beasch und Romanes.

Vereinigtes Königreich

Die Ratifizierung der Charta war der erste Schritt zur amtlichen Anerkennung des Schottischen und Kornischen. Nach einer Empfehlung des Ministerkomitees von 2004 wurde eine Rundfunklizenz an den irischsprachigen Hörfunksender Raidió Fáilte in Nordirland vergeben. Ferner haben die Behörden Verhaltensregeln für den Umgang mit Sprechern von Regional- und Minderheitensprachen herausgegeben. Die Kornischsprachigen haben sich auf eine Rechtschreibung für den öffentlichen Gebrauch des Kornischen geeinigt.

Zypern

Zypern hat auf Empfehlung des Ministerkomitees das Zyprische Arabisch als Minderheitensprache im Sinne der Charta anerkannt. Seither hat eine Wiederbelebung dieser Sprache eingesetzt, die auch verschriftlicht wurde.