

ABHANDLUNGEN

Minderheitenschutz in Europa

Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage

*Rainer Hofmann*¹

I. Einführung

Die Problematik des rechtlichen Schutzes nationaler, ethnischer und religiöser Minderheiten hat in jüngster Zeit, insbesondere im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der überkommenen gesellschaftlichen und staatsrechtlichen Strukturen in den ehemals sozialistischen Staaten Europas, in der internationalen Diskussion sowie auch in der Öffentlichkeit der vor allem betroffenen Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas ganz erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Brisanz der Minderheitenproblematik und ihr großer, potentieller Destabilisierungsfaktor für die internationale wie nationale Rechtsordnung wird derzeit am Beispiel des in Auflösung begriffenen Staates Jugoslawien am deutlichsten; aber auch für die künftige Gestaltung der innerstaatlichen Ordnung von Staaten wie Bulgarien und Rumänien und vor allem der aus der ehemaligen Sowjetunion

¹ Dr. iur., Docteur d'Université en Droit (Montpellier I); wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AVR = Archiv des Völkerrechts; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BT-Drs. = Bundestags-Drucksache; Bull. = Bulletin der Bundesregierung; BV = (schweizerische) Bundesverfassung; BWG = Bundeswahlgesetz; CCPR = International Covenant on Civil and Political Rights; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; EuGRZ = Europäische Grundrechte Zeitschrift; GBl. = Gesetzblatt; GG = Grundgesetz; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; JÖR = Jahrbuch des Öffentlichen Rechts; KSZE = Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; LGBl. = Landesgesetzblatt; LNTS = League of Nations Treaties Series; ÖBGBl = Österreichisches Bundesgesetzblatt; VfSlg. = Sammlung der Erkenntnisse des (österreichischen) Verfassungsgerichtshofs; WRV = Weimarer Reichsverfassung.

hervorgegangenen neuen souveränen Staaten ist eine möglichst allseits zufriedenstellende Regelung der Rechtsstellung solcher Minderheiten von entscheidendem Gewicht. Hieraus erklärt sich die zunehmende Befassung internationaler Gremien, namentlich der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und des Europarats, mit diesem Problemkomplex. Schließlich haben jüngst die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften am 16. Dezember 1991 in Brüssel auf ihrer außerordentlichen Ministertagung im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit den Schutz von Minderheiten als unabdingbare Voraussetzung zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion, insbesondere auch hinsichtlich der die Unabhängigkeit anstrebenden jugoslawischen Teilrepubliken, erklärt². Daneben tritt eine steigende Zahl bilateraler Abkommen, wie etwa der deutsch-polnische oder der deutsch-tschechoslowakische Vertrag, die Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten enthalten. Für die tatsächliche Sicherung und Förderung der Rechte nationaler, ethnischer und religiöser Minderheiten am wichtigsten sind aber ohne Zweifel die einschlägigen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts, des Verfassungs- wie des einfachen Rechts.

Vorauszuschicken ist, daß es im Völkerrecht bislang noch keine allseits akzeptierte Definition der Begriffe nationaler, ethnischer und religiöser Minderheiten gibt. Allerdings bestehen Anzeichen dafür, daß sich zumin-

² Es heißt dort: »Deshalb legen sie einen gemeinsamen Standpunkt zum Prozeß der Anerkennung dieser neuen Staaten fest, der folgendes erfordert:

- Achtung der Bestimmungen der VN-Charta und der Verpflichtungen aus der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris, insbesondere im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte;
- Garantien für die Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten im Einklang mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ...« (Bull. 19911173). Auch in ihrer »Erklärung zu Jugoslawien« vom gleichen Tag haben die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften als Voraussetzung für die Anerkennung jugoslawischer Republiken u.a. beschlossen, daß alle jugoslawischen Republiken bis zum 23.12.1991 erklären mögen, »ob sie als unabhängige Staaten anerkannt zu werden wünschen; ob sie die Verpflichtungen akzeptieren, die in den oben erwähnten Richtlinien [= Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion] enthalten sind; ob sie die Bestimmungen akzeptieren, die in dem Übereinkommensentwurf enthalten sind, der der Jugoslawienkonferenz vorliegt, insbesondere die Bestimmungen in Kapitel II über Menschenrechte und Rechte nationaler oder ethnischer Gruppen« (Bull. 19911173f.). Nachdem zufolge den Feststellungen der Badinter-Kommission diese Voraussetzungen von Kroatien und Slowenien erfüllt wurden, haben am 15.1.1992 bekanntlich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften Kroatien und Slowenien als souveräne Staaten anerkannt.

dest auf europäischer Ebene die Auffassung durchzusetzen beginnt, daß damit jedenfalls nur Personen gemeint sind, welche die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Staates besitzen, also insbesondere nicht ausländische Arbeitnehmer und andere ausländische Staatsangehörige, mögen sich diese auch schon sehr lange im jeweiligen Staat aufhalten. Weiter ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, daß zwar der Begriff »religiöse Minderheit« keine größeren Definitionsprobleme aufwirft, dies aber für »nationale« und »ethnische« Minderheiten zutrifft. Möglicherweise setzt sich dabei die häufig in den Staaten des östlichen Mitteleuropas zu findende Auffassung durch, daß »nationale Minderheiten« solche Minderheiten meint, die in einem anderen Staat die staatstragende Nation darstellen (für Deutschland träfe dies jedenfalls auf die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein zu), während »ethnische Minderheit« sich auf solche Minderheiten bezieht, die diese Voraussetzung nicht erfüllen (für Deutschland träfe dies etwa auf die Friesen, Sorben sowie die Sinti und Roma zu). Gerade am Beispiel der baltischen und anderen Völker der ehemaligen Sowjetunion oder auch der Völker des ehemaligen Jugoslawiens zeigt sich aber wohl die allenfalls begrenzte Tauglichkeit dieses Definitionsversuches, weshalb es wahrscheinlich am besten wäre, eine eindeutige inhaltliche Klärung dieser Begriffe (so sie überhaupt als notwendig erscheint) der künftigen Rechtsanwendung und Rechtsprechung zu überlassen. Andererseits ist zu betonen, daß etwa im Rahmen der KSZE oder des Europarats der Begriff »nationale Minderheit« zumeist die Kategorien »ethnische, kulturelle, religiöse und sprachliche Minderheiten« umfaßt. Schließlich ist noch zu erwähnen, daß aus völkerrechtlicher und rechtsvergleichender Sicht es heute als gesichert gelten kann, daß die Zugehörigkeit einer Person zu einer Minderheit in erster Linie von ihrem entsprechenden Willen abhängt (subjektiver Faktor), dem objektive Faktoren allenfalls in Extremfällen als korrigierende Umstände entgegengesetzt werden können. Mit einem solchen Verständnis wird zum einen der Tatsache Rechnung getragen, daß Angehörige von Minderheiten in der Vergangenheit häufig einem massiven Assimilierungsdruck ausgesetzt waren, der nicht selten etwa den Verlust sprachlicher Kompetenz in der Muttersprache zur Folge hatte; zum anderen wird so auch der ja durchaus legitime Wunsch einzelner Personen berücksichtigt, nicht als Angehöriger einer Minderheit angesehen und eventuell gar »ausgegrenzt« zu werden. Die entscheidende Bedeutung des individuellen Willens entspricht letztlich auch der vorherrschenden Tendenz, Minderheitenschutzrechte zwar als eine Kombination von Individual- und Gruppenrechten zu sehen, wobei aber der individualrechtlichen Komponente sicherlich Vorrang gebührt.

Im Hinblick auf diese Umstände ist ein Überblick über Entwicklung und gegenwärtigen Stand des Status von Minderheitenrechten im Völkerrecht und auf regionaler, europäischer Ebene von Interesse; ihm schließt sich eine Darstellung der rechtlichen Situation von Minderheiten in einigen europäischen Staaten an, wobei wegen der besonderen Bedeutung gerade auch die einschlägige Entwicklung in den ehemals sozialistischen Staaten des östlichen Mitteleuropas berücksichtigt wird. Im Vordergrund steht hier die verfassungsrechtliche Stellung der jeweiligen nationalen Minderheiten. Dabei wird nicht verkannt, daß eine umfassende Würdigung ihrer rechtlichen Lage gerade auch eine Untersuchung der einschlägigen einfachen Gesetze und ihrer Anwendung in der Praxis erforderte; eine solche Arbeit würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

II. Minderheitenschutz im Völkerrecht

1. Entwicklungen der Zwischenkriegszeit

Ein erster Höhepunkt³ des Schutzes der Rechte von Minderheiten durch das Völkerrecht⁴ wurde erreicht durch die am Ende des I. Weltkriegs geschlossenen Minderheitenschutzverträge als einer Reaktion auf die durch diesen Krieg und die ihn beendenden Pariser Vorortverträge⁵ bedingten Gebietsveränderungen. Im einzelnen wurden folgende Minderheitenschutzabkommen⁶ vereinbart: Der Vertrag von Versailles mit Polen vom 28. Juni 1919⁷; der Vertrag von Saint-Germain-en-Laye mit dem serbisch-kroatisch-slowenischen Staat vom 10. September 1919⁸; der Vertrag

³ Für frühere Entwicklungen vgl. G. Erler, Das Recht der nationalen Minderheiten (1931), 72ff.

⁴ Für einen Überblick vgl. statt aller F. Capotorti, Minorities, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law [EPIL]*, Instalment 8 (1985), 385ff.; siehe jüngst auch P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (1991).

⁵ Vgl. hierzu nur S. Verosta, *Peace Treaties after World War I*, EPIL Instalment 4 (1982), 110ff.

⁶ Vgl. hierzu Capotorti (Anm. 4), 386f.; zum Minderheitenschutzsystem unter dem Völkerbund siehe A. Balogh, *Der internationale Schutz der Minderheiten* (1928); Erler (Anm. 3), 127ff.; E. Flachbarth, *System des internationalen Minderheitenrechts* (1937); A. Mandelstam, *La protection internationale des minorités* (1931) und aus jüngerer Zeit C. Gütermann, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes* (1979); die für den Minderheitenschutz einschlägigen Bestimmungen der entsprechenden Verträge sind abgedruckt etwa bei H. Kraus, *Das Recht der Minderheiten* (1927).

⁷ Abgedruckt bei Kraus, *ibid.*, 50ff.

⁸ *Ibid.*, 78ff.

von Saint-Germain-en-Laye mit der Tschechoslowakei vom 10. September 1919⁹; der Vertrag von Paris mit Rumänien vom 9. Dezember 1919¹⁰ sowie der Vertrag von Sèvres mit Griechenland vom 10. August 1920¹¹. Ferner enthielten eine ganze Reihe von Friedensverträgen Minderheitenschutzbestimmungen, etwa der Vertrag von Saint-Germain-en-Laye mit Österreich vom 10. September 1919¹², der Vertrag von Neuilly-Sur-Seine mit Bulgarien vom 27. November 1919¹³ sowie der Vertrag von Trianon mit Ungarn vom 4. Juni 1920¹⁴.

Daneben bestanden eine ganze Reihe bilateraler Verträge zum Schutz von Minderheiten; zu nennen sind etwa der Vertrag zwischen Finnland und Schweden betreffend die schwedischsprachigen Åland-Inseln vom 27. Juni 1921¹⁵, das deutsch-polnische Abkommen betreffend Oberschlesien vom 15. Mai 1922¹⁶, der in Brünn am 7. Juni 1920 geschlossene Vertrag zwischen Österreich und der Tschechoslowakei¹⁷, der Friede von Dorpat zwischen Finnland und der Sowjetunion betreffend die finnischsprachige Bevölkerung in Ostkarelien vom 14. Oktober 1920¹⁸, das Abkommen zwischen Polen und der Freien Stadt Danzig vom 9. November 1920¹⁹ sowie das anlässlich der Eingliederung des Memelgebiets in den Staat Litauen zwischen diesem und den Hauptsiegermächten am 8. Mai 1924 abgeschlossene Memel-Statut²⁰. Inhaltlich am weitestgehenden waren dabei die Minderheitenschutzvorschriften in dem Vertrag mit Polen vom 28. Juni 1919, der in vieler Hinsicht Vorbildcharakter für die späteren Abkommen hatte, sowie der genannte finnisch-schwedische Vertrag betreffend die Åland-Inseln vom 27. Juni 1921.

Ungeachtet der an sich durchaus befriedigenden vertraglichen Vorschriften besteht Einigkeit darüber, daß sich das nach dem I. Weltkrieg unter der Ägide des Völkerbundes entstandene Minderheitenschutzsy-

⁹ *Ibid.*, 82ff.

¹⁰ *Ibid.*, 95ff.

¹¹ *Ibid.*, 101ff.; dieser Vertrag wurde jedoch nicht ratifiziert und später durch den Vertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923 ersetzt, LNTS Vol. 28 No. 12; abgedruckt bei Kraus, *ibid.*, 177ff.

¹² *Ibid.*, 73ff.

¹³ *Ibid.*, 88ff.

¹⁴ *Ibid.*, 99ff.

¹⁵ *Ibid.*, 116ff.

¹⁶ *Ibid.*, 126ff.

¹⁷ LNTS Vol. 3 No. 98.

¹⁸ LNTS Vol. 3 No. 91.

¹⁹ LNTS Vol. 6 No. 190.

²⁰ LNTS Vol. 29 No. 86.

stem nicht bewährte. Der Grund hierfür lag zum einen in der fehlenden Bereitschaft der meisten betroffenen Staaten, in einer zunehmend von einem betont nationalistischen Staatsverständnis geprägten Zeit die Verträge wirklich zu beachten und zu vollziehen, und zum anderen in der mangelnden Kompetenz und auch Bereitschaft des Völkerbundes, diesen Vollzug durchzusetzen²¹.

2. Entwicklungen nach dem II. Weltkrieg

Nach dem II. Weltkrieg wurden von den Vereinten Nationen zunächst keine vergleichbaren Anstrengungen unternommen, den völkerrechtlichen Schutz von Minderheiten zu sichern. Zum einen lag dies sicherlich an der zutreffenden Einschätzung, das unter dem Völkerbund eingerichtete System habe versagt; ausschlaggebend war aber die Auffassung, daß ein völkerrechtlicher Minderheitenschutz, verstanden als ein Schutz von Gruppenrechten, durch einen effektiven, auf das Individuum bezogenen Schutz der Menschenrechte ersetzt werden könnte. Dem entspricht auch die Tatsache, daß nach dem II. Weltkrieg kaum Minderheitenschutzverträge geschlossen wurden; als wichtigste Ausnahme ist insofern das in Paris am 5. September 1946 zwischen Italien und Österreich geschlossene sogenannte Gruber-de Gasperi-Abkommen zu nennen, das später als Annex IV Aufnahme in den Pariser Friedensvertrag vom 10. Februar 1947 fand²². In den anderen in Paris am gleichen Tag unterzeichneten Friedensverträgen²³ mit Bulgarien, Finnland, Rumänien und Ungarn wurden die Minderheiten nur durch ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot geschützt.

a) Ein vorsichtiger Wandel in der Haltung zum Schutz von Minderheiten durch völkerrechtliche Verträge auf universeller Ebene setzte in den 60er Jahren ein und führte zur Aufnahme des Art. 27 in den UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966²⁴ (CCPR). Diese Bestimmung²⁵, die zu Recht als die derzeit wichtigste

²¹ Vgl. nur Capotorti (Anm. 4), 387f.

²² Vgl. nur D. Schindler, *South Tyrol*, EPIL Instalment 12 (1990), 348ff.

²³ Vgl. hierzu E. von Putkamer, *Peace Treaties of 1947*, EPIL Instalment 4 (1982), 117ff.

²⁴ BGBl. 1973 II 1533 und GBl. DDR 1976 II 1068.

²⁵ Vgl. hierzu Capotorti (Anm. 4), 389ff.; F. Ermacora, *The Protection of Minorities before the United Nations*, *Recueil des Cours*, 182 (1985), 250ff.; M. Nowak, *Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (1989); R. Oxenknecht, *Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des*

vertragliche Regelung²⁶ des Völkerrechts zum Minderheitenschutz gilt, lautet im verbindlichen englischen Originaltext:

“In those States, in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language”.

Die in BGBl. 1973 II 1534 zu findende deutsche Übersetzung lautet:

»In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen«.

Diese Übersetzung ist insofern äußerst problematisch, wenn nicht sogar sinnentstellend, als das englische Wort “exist” nicht in den deutschen Wortlaut übernommen wurde. Dies ist deswegen von Bedeutung, weil aus diesem Wort – wie sogleich zu bemerken ist – gefolgert wird, daß von Art. 27 CCPR nur solche Minderheiten erfaßt werden, deren Angehörige sich bereits seit längerer Zeit im jeweiligen Aufenthaltsstaat befinden.

Ein zentrales Problem dieser Vorschrift ist die Definition des Begriffes der Minderheit. Während in der Staatenpraxis und im Schrifttum lange überwiegend angenommen wurde, Angehörige einer Minderheit im Sinne des Art. 27 CCPR müßten Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates sein, bezieht der zur Überwachung der staatlichen Verpflichtungen aus Art. 27 CCPR eingesetzte Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen ausdrücklich auch Ausländer ein²⁷, wobei die Darlegungen von Christian Tomuschat²⁸ offenbar erhebliche Bedeutung hatten. Im Hinblick auf das Wort “exist” wird jedoch auch von den in der Literatur jetzt vorherrschenden Befürwortern einer Ausländer jedenfalls nicht grundsätzlich ausschließenden Interpretation des Art. 27 CCPR verlangt, daß es sich dabei jedenfalls um bereits seit längerer Zeit im jeweiligen Aufenthalts-

Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (1988); Thornberry (Anm. 4), 141 ff., und C. Tomuschat, Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: FS Mosler (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 81) (1983), 949 ff.

²⁶ Zu anderen, etwa im Rahmen der ILO und der UNESCO abgeschlossenen Abkommen siehe Capotorti, *ibid.*, 391, und Thornberry, *ibid.*, 257 ff.

²⁷ Vgl. die umfangreichen Nachweise bei Nowak (Anm. 25), Rdnr. 11 ff. (16 f.) zu Art. 27 CCPR.

²⁸ Tomuschat (Anm. 25), 960 ff.

staat ansässige Personen handeln müsse²⁹. Ob diese Auffassung auch von der Überzeugung und Praxis der Staaten in einer Weise geteilt wird, daß insofern von Gewohnheitsrecht gesprochen werden kann, erscheint angesichts der später darzustellenden Entwicklungen im Rahmen der KSZE und vor allem des Europarats aber doch als sehr fraglich.

Der Begriff der »religiösen Minderheit« meint unter Art. 27 CCPR solche Gruppen, die sich zu einer Religion bekennen und diese ausüben, die sich von jener der Bevölkerungsmehrheit unterscheidet³⁰. Von »sprachlichen Minderheiten« ist dann die Rede, wenn sich ihre Angehörigen untereinander und in der Öffentlichkeit einer Sprache bedienen, die sich von jener der Mehrheit und der Staatssprache deutlich unterscheidet, wobei es sich allerdings grundsätzlich um eine Schriftsprache handeln muß – ein bloßer Dialekt reicht also nicht aus³¹. Schwieriger ist die Definition des Begriffes »ethnische Minderheit«: Klar ist nur, daß sie jedenfalls auch rassische Minderheiten umfaßt; aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift läßt sich wohl auch belegen, daß »ethnische Minderheit« weiter geht als der Begriff »nationale Minderheit«, der entweder einen sehr hohen Grad an Identifikation als Nation im eigentlichen Sinne oder aber die Existenz eines Staates verlangt, in dem Angehörige dieser Gruppe als Staatsvolk anerkannt sind – dies würde bedeuten, daß in Deutschland zweifellos nicht nur Angehörige der dänischen Minderheit, sondern auch Friesen, Sorben sowie Sinti und Roma unter Art. 27 CCPR fallen. Aus der bisherigen Praxis des UN-Menschenrechtsausschusses läßt sich für diese Frage wenig ableiten: Anerkannt wurden bislang als Minderheit Angehörige eines Indianerstammes in Kanada (*Lovelace-Fall*) und der Samen (Lappen) in Schweden (*Kitok-Fall*), während Individualbeschwerden bretonischer Lehrer wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges nicht angenommen wurden (außerdem wäre hier die Erklärung Frankreichs zu Art. 27 CCPR zur Anwendung gekommen, wonach im Hinblick auf Art. 2 der französischen Verfassung Art. 27 CCPR für Frankreich nicht anwendbar sei)³². Während sich aus Art. 27 CCPR unmittelbar nicht ergibt, wer Angehöriger einer solchen Minderheit ist, betont der UN-Menschenrechtsausschuß – in Übereinstimmung mit der ganz herrschenden Auffassung in der Literatur und wohl auch der sich aus der Rechtsvergleichung ergebenden Staatenpraxis – die subjekti-

²⁹ Vgl. Nowak (Anm. 25), Rdnr. 18 ff. zu Art. 27 CCPR.

³⁰ *Ibid.*, Rdnr. 22 zu Art. 27 CCPR.

³¹ *Ibid.*, Rdnr. 22 zu Art. 27 CCPR.

³² *Ibid.*, Rdnr. 23 ff. zu Art. 27 CCPR.

ven Kriterien, d.h. den individuellen Wunsch der betroffenen Personen, dem aber objektive Kriterien eingeschränkt als Korrektiv entgegeng gehalten werden können³³.

Unzweifelhaft ist auch, daß Art. 27 CCPR in allererster Linie als Individualgrundrecht konzipiert ist. Allerdings wird im Schrifttum zunehmend betont, daß dieser Bestimmung wegen der Formulierung »gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe« auch ein gewisser Kollektivcharakter zukomme³⁴; während diese Auffassung sicherlich überzeugend ist, erscheint fraglich, ob man aus ihr – so wünschenswert dies auch ist – ein Recht auf Bestandsschutz ableiten kann. Hinsichtlich des Inhalts der durch Art. 27 CCPR garantierten Rechte ist unzweifelhaft, daß Angehörigen von Minderheiten ein sie gegenüber der Mehrheit der Bevölkerung privilegierendes Recht auf gemeinsame Pflege ihrer Kultur, Sprache oder Religion garantiert ist. Als in erster Linie negatorisches Recht verpflichtet Art. 27 CCPR die Vertragsstaaten zu einem Unterlassen jeglicher Maßnahmen, von denen Integrations- oder Assimilationsdruck ausgehen könnte; ob darüber hinaus sich aus dieser Vorschrift aber auch eine Verpflichtung zu in vielen Fällen durchaus notwendigen positiven Gewährleistungspflichten, etwa im Sinne positiver Diskriminierung oder "affirmative actions", ableiten läßt, ist wohl zu verneinen³⁵.

Ein abschließendes Urteil über den genauen Inhalt der sich aus Art. 27 CCPR ergebenden Rechte von Minderheiten läßt sich nach zutreffender Einschätzung³⁶ auf der Grundlage der Arbeiten des UN-Menschenrechtsausschusses, d.h. der gemäß Art. 40 CCPR eingereichten Landesberichte und ihrer Diskussion sowie der wenigen auf Art. 27 CCPR gestützten Individualbeschwerden³⁷ nach dem Fakultativprotokoll zum Pakt, derzeit

³³ *Ibid.*, Rdnr. 31 ff. zu Art. 27 CCPR.

³⁴ *Ibid.*, Rdnr. 35 ff. zu Art. 27 CCPR.

³⁵ *Ibid.*, Rdnr. 38 ff. zu Art. 27 CCPR.

³⁶ Vgl. H. Hannum, *Contemporary Developments in the International Protection of the Rights of Minorities*, Notre Dame Law Review, 66 (1991), 1431 ff. (1436).

³⁷ Zudem betrafen diese fast ausschließlich Angehörige autochthoner Völker ("indigenous peoples"), nämlich des Stammes der Maliseet-Indianer in Kanada (*Lovelace-Fall*, Entscheidung vom 30.7.1981, abgedruckt u.a. in *Human Rights Law Journal*, 2 [1981], 158 ff.), einen Samen (Lappen) schwedischer Staatsangehörigkeit (*Kitok-Fall*, Entscheidung vom 27.7.1988, berichtet in *Human Rights Law Journal*, 11 [1990], 148) und des Stammes der Lubicon Lake-Indianer in Kanada (Entscheidung vom 26.3.1990, abgedruckt in *Human Rights Law Journal*, 11 [1990], 305 ff.). Die soweit ersichtlich bislang einzige Individualbeschwerde, die von Angehörigen einer Minderheit (Bretonen) eingelegt wurde, die nicht als "indigenous people" anzusehen ist, wurde vom Ausschuß hinsichtlich Art. 27 CCPR wegen der diesbezüglichen französischen Erklärung nicht zur Prüfung angenommen, vgl. Entscheidung vom 8.11.1989, abgedruckt in *Human Rights Law Journal*, 11 (1990), 300 ff.

aber nicht geben; dies zeigt sich insbesondere auch daran, daß es dem Ausschuß bislang noch nicht gelungen ist, einen "General Comment" zu Art. 27 CCPR zu formulieren.

b) Neben dem UN-Menschenrechtsausschuß hat sich ein weiteres Organ der Vereinten Nationen mit Fragen des Minderheitenschutzes beschäftigt, nämlich die Sub-Commission (der UN-Menschenrechtskommission) on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Im Jahre 1978 legte ihr Special Rapporteur, Francesco Capotorti, seinen umfassenden und auch heute noch sehr beachtlichen Bericht vor³⁸. Daraufhin empfahl die Sub-Commission die Erstellung einer "Declaration on the Rights of Minorities" und ein entsprechender Entwurf wurde 1979 von Jugoslawien der UN-Menschenrechtskommission unterbreitet, dessen revidierte Fassung³⁹ als Grundlage für die Tätigkeit einer "open-ended"-Arbeitsgruppe diente. Ihre Arbeiten schritten jedoch sehr langsam voran, was nicht zuletzt daran lag, daß während der 80er Jahre insbesondere Fragen des rechtlichen Status autochthoner Völker ("indigenous peoples" oder "indigenous populations") in den Vordergrund rückten⁴⁰.

Erst mit dem anfangs angesprochenen Umbruch in den ehemals sozialistischen Staaten erfuhr die Beschäftigung mit dem Minderheitenschutz eine Belebung. Im Jahre 1990 beendete die genannte Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission die erste Lesung ihres Deklarationsentwurfes⁴¹ und 1991 die zweite Lesung der Präambel und der ersten beiden Artikel des Deklarationsentwurfes⁴². Nach längeren Beratungen nahm diese Arbeitsgruppe dann am 13. Dezember 1991 den gesamten Text ihrer Draft Declaration on the rights of persons belonging to

Im kürzlich für unzulässig erklärten *Südtirol*-Fall war die Beschwerde auf eine angebliche Verletzung des in Art. 1 CCPR garantierten Selbstbestimmungsrechts und nicht auf eine angebliche Verletzung von Art. 27 CCPR gestützt worden, Entscheidung vom 2.11.1990, abgedruckt in *Human Rights Law Journal*, 12 (1991), 25 f.

³⁸ F. Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1.

³⁹ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/L.734 (1981).

⁴⁰ Vgl. hierzu nur G. Alfredsson, *Indigenous Populations, Protection*, EPIL Instalment 8 (1985), 311 ff.; H.-J. Heintze, *Völkerrecht und Indigenous Peoples*, ZaöRV 50 (1990), 39 ff., und Thornberry (Anm. 4), 331 ff. Diese Problematik betraf und betrifft aber neben Staaten der Dritten Welt vor allem Australien, Kanada, Neuseeland und die USA und in Zukunft wohl auch einige der auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion entstandenen neuen souveränen Staaten, während sie für den europäischen Raum nur hinsichtlich der Samen Nordskandinaviens von Belang ist.

⁴¹ Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/1990/41.

⁴² UN Doc. E/CN.4/1991/53.

national or ethnic, religious and linguistic minorities in zweiter Lesung an⁴³. Als aktuellster Nachweis der Arbeiten von Organen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes verdienen ihre Bestimmungen sicherlich Beachtung.

Gemäß Art. 1 trifft die Staaten eine Pflicht zu Wahrung und Förderung der Identität nationaler oder ethnischer, kultureller, religiöser und sprachlicher Minderheiten und zum Erlaß entsprechender Maßnahmen⁴⁴. Den Angehörigen solcher Minderheiten, die unter dem Oberbegriff »Minderheiten« zusammengefaßt werden, kommt gemäß Art. 2 u.a. das Recht auf freien Gebrauch ihrer Sprache im privaten wie öffentlichen Bereich und auf angemessene Beteiligung an sie betreffenden Entscheidungen zu; garantiert wird ferner die Vereinigungsfreiheit und die Möglichkeit, auch grenzüberschreitende Kontakte mit Angehörigen ihrer Gruppe zu unterhalten⁴⁵. Eine gewisse Anerkennung des Kollektivcharakters von Minderheitenrechten findet sich in Art. 3⁴⁶; unter den in Art. 4 spezifizierten staatlichen Verpflichtungen gegenüber Minderheiten fällt Abs. 3 auf, der in äußerst problematischer Form nur ein sehr schwaches Recht

⁴³ UN Doc. E/CN.4/1992/48.

⁴⁴ Art. 1 lautet: "(1) States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity. (2) States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends".

⁴⁵ Art. 2 lautet: "(1) Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (hereinafter referred to as persons belonging to minorities) have the right to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, and to use their own language, in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination. (2) Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life. (3) Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation. (4) Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain their own associations. (5) Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group, with persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties".

⁴⁶ Art. 3 lautet: "(1) Persons belonging to minorities may exercise their rights including those as set forth in this Declaration individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination. (2) No disadvantage shall result for any person belonging to a minority as the consequence of the exercise or non exercise of rights as set forth in this Declaration".

auf Erlernen der Muttersprache enthält⁴⁷. Schließlich ist noch auf Art. 8 Abs. 4 hinzuweisen⁴⁸, der betont, daß der Inhalt der Deklaration nicht so verstanden werden dürfe, als ob Tätigkeiten erlaubt seien, die sich gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen richten, wozu ausdrücklich auch die territoriale Integrität der Staaten gezählt wird; es ist nicht auszuschließen, daß diese Formulierung von denjenigen Staaten, die eine wenig minderheitenfreundliche Grundhaltung einnehmen, als Stütze für Maßnahmen angesehen werden kann, welche die Rechte von Minderheiten eher beschränken als fördern.

Ungeachtet aller Kritik, die sich insbesondere gegen die unzureichende Garantie des Rechts auf Unterricht in der Muttersprache richten muß, stellt dieser Deklarationsentwurf bei realistischer Einschätzung der Möglichkeiten der Vereinten Nationen doch einen erheblichen Fortschritt dar. Angesichts der Heterogenität der Mitglieder der Staatengemeinschaft und ihrer doch sehr unterschiedlichen Grundeinstellungen zu Minderheitenfragen muß jedenfalls als positiv gewertet werden, daß wenigstens die Rechte auf freien Gebrauch der Muttersprache, effektiver Teilhabe am politischen Entscheidungsprozeß und auch grenzüberschreitender Kontakte gesichert werden sollen. Allerdings ist natürlich erst das künftige Schicksal des Entwurfs in den noch zu befassenden Gremien der Vereinten Nationen abzuwarten, bevor ein endgültiges Urteil über den Stand der Beschäftigung mit der Rechtslage nationaler Minderheiten im Rahmen dieser universellen Organisation ausgesprochen werden kann.

III. Aktuelle Entwicklungen des Minderheitenschutzes in Europa

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950⁴⁹ enthält, entsprechend der zum Zeitpunkt ihrer Entstehung vorherrschenden Auffassung vom Vorzug individualrechtlichen Menschenrechtsschutzes, keine ausdrücklichen Bestimmungen zum Minderheitenschutz, sondern in Art. 14 EMRK nur die Verpflichtung an die Mitgliedstaaten, den Genuß der garantierten Rechte und Freiheiten ohne jede Benachteiligung zu gewährleisten, die insbesondere im Geschlecht,

⁴⁷ Art. 4 Abs. 3 lautet: "States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instruction in their mother tongue".

⁴⁸ Art. 8 Abs. 4 lautet: "Nothing in this Declaration may be construed as permitting any activity contrary to the purposes and principles of the United Nations, including sovereign equality, territorial integrity and political independence of States".

⁴⁹ BGBl. 1952 II 685, 953.

in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, in der nationalen oder sozialen Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder auch in einem sonstigen Status begründet wäre. Es handelt sich also um ein allgemeines Diskriminierungsverbot und keine Bestimmung zum Schutz von Minderheiten⁵⁰. Zu beachten ist jedoch, daß die Europäische Kommission für Menschenrechte in ihrer in diesem Zusammenhang wichtigsten Entscheidung festgestellt hat, daß die traditionelle Lebensweise einer Minderheit in den Schutzbereich des Art. 8 EMRK (Schutz des Privatlebens) fallen kann⁵¹.

Vor allem mit dem eingangs bereits angesprochenen Umbruch in den ehemals sozialistischen Staaten Europas ist nun das Interesse am rechtlichen Status von Minderheiten in Europa ganz allgemein wieder erwacht, da in diesem Problem – wie an der aktuellen Entwicklung in Jugoslawien deutlich wurde – zu Recht ein erheblich destabilisierender Faktor zu sehen ist. Während bis vor wenigen Jahren das Gebiet des Minderheitenrechts in Europa nur wenige, bisweilen auch etwas »völkisch« inspirierte Spezialisten beschäftigte und vor allem im Zusammenhang mit Autonomieregelungen bzw. -bestrebungen in Frankreich (Bretagne, Korsika u.a.), Italien (Aostatal, Südtirol) und Spanien (Baskenland, Galicien und Katalonien) diskutiert wurde, hat sich das Bild jüngst schlagartig geändert. Die Frage des Rechtsstatus von Minderheiten ist seit dem Kopenhagener Schlußdokument vom 29. Juni 1990 zu einem herausragenden Thema des KSZE-Prozesses geworden; das ganz überwiegend als unbefriedigend empfundene Ergebnis des Genfer KSZE-Expertentreffens zu

⁵⁰ Vgl. nur J.A. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar (1985), Kommentierung zu Art. 14 EMRK.

⁵¹ Vgl. die Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission vom 3.10.1983 (Decisions and Reports, 35 [1984], 30ff.), mit der diese zwei Individualbeschwerden norwegischer Samen (=Lappen) für unzulässig erklärte. Tatsächlicher Ausgangspunkt des Falles war die geplante Errichtung eines Staudamms im Tal des Alta-Flusses in Nordnorwegen, die zur Überflutung von insbesondere auch zur Rentierzucht genutzter Gebiete führen würde. Hinsichtlich des Vorbringens der Beschwerdeführer, daß sie als Angehörige einer Minderheit diskriminiert würden, erklärte die Kommission, daß die EMRK keine spezifischen Schutzrechte für Minderheiten enthalte. Dann stellte sie fest, daß der traditionelle Lebensstil einer Minderheit grundsätzlich in den Schutzbereich des Art. 8 EMRK fallen könne; im vorliegenden Fall stelle die Überflutung eines nur kleinen Gebietes in einem so weiten, von Rentierzüchtern, Jägern und Fischern genutzten Landstriches keinen Eingriff in das »Privatleben« der ansässigen Bevölkerung dar, der aber gegebenenfalls ohnehin wegen der Bedeutung des Staudammprojekts für das wirtschaftliche Wohl des Landes als im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt anzusehen wäre. Schließlich befand die Kommission, daß die traditionellen Landnutzungsrechte der Samen keine Eigentumsrechte im Sinne des Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK seien.

nationalen Minderheiten vom Juli 1991 hat die Dringlichkeit einer internationalen Befassung nur noch deutlicher werden lassen⁵². Insoweit ist zu hoffen, daß die im Rahmen des Europarats seit etwa einem Jahr unternommenen Anstrengungen zu einem befriedigenden Ergebnis führen werden. Da die einschlägigen Entwicklungen des KSZE-Prozesses und innerhalb des Europarats in der Öffentlichkeit bisher eher wenig beachtet wurden, sollen sie nachstehend ausführlicher als die jedenfalls wissenschaftlich sehr gut aufbereitete Rechtslage unter Art. 27 CCPR dargestellt werden.

1. Minderheitenschutz im KSZE-Prozeß

a) Das Kopenhagener Abschlußdokument über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990⁵³ gilt zu Recht als ein Meilenstein auf dem Weg zur völkerrechtlichen Verankerung des Schutzes von Menschenrechten in Europa. Auch wenn es sich bei den Dokumenten des KSZE-Prozesses eindeutig nicht um völkerrechtlich verbindliche Dokumente wie etwa einen Vertrag handelt, kommt ihnen doch erhebliche Bedeutung insofern zu, als sich die Mitgliedstaaten der KSZE verpflichten, die – im Konsensverfahren anzunehmenden – Dokumente zur Richtschnur ihres politischen wie rechtlichen Handelns zu machen. Für den Bereich des Minderheitenschutzes von erheblicher Bedeutung sind die in Teil IV des Kopenhagener Abschlußdokuments (Ziff. 30-40) enthaltenen Vereinbarungen.

Großes Engagement für den Minderheitenschutz zeigten insbesondere die Staaten der Pentagonale, die sich allerdings der in Fragen des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes schon fast als traditionell zu bezeichnenden »Ablehnungsfront«, bestehend aus Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Rumänien und der Türkei, gegenüberstehen. Die Ausarbeitung des einschlägigen Textes war denn auch äußerst schwierig, so daß das letztlich erreichte Ergebnis weithin doch als Erfolg gewertet wurde, obwohl vor allem die im Vorschlag der Pentagonale vorgesehenen Verpflichtungen der Staaten zur Anerkennung nationaler Minderheiten und bestimmter kollektiver Rechte nicht aufgenommen wurden.

Von den im Kopenhagener Abschlußdokument verankerten – daher nur individuellen – Minderheitenrechten sind insbesondere zu nennen:

⁵² Vgl. auch O. Kimminich, Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht, AVR 28 (1990), 1 ff.

⁵³ Abgedruckt etwa in EuGRZ 17 (1990), 239 ff.

Das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten⁵⁴, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten in voller Gleichheit vor dem Gesetz ausüben zu können, verbunden mit der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, besondere Maßnahmen zur Sicherung der Gleichstellung mit anderen Staatsangehörigen zu ergreifen (Ziff. 31); und das – als essentiell zu wertende – Recht jeder Person, über ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit selbst entscheiden zu können, ohne daß hieraus irgendwelche Nachteile entstehen dürfen (Ziff. 32). Die Ziff. 32 Abs. 1-6 enthalten dann näher spezifizierte individuelle Minderheitenrechte, namentlich hinsichtlich des privaten wie öffentlichen Gebrauchs der Minderheitensprache, der Religionsausübung, der Garantie grenzüberschreitender Kontakte, der Vereinigungsfreiheit und von kulturellen Aktivitäten. Einen – nicht völlig befriedigenden – Kompromiß stellt Ziff. 34 dar, wonach wahlweise Schulunterricht der Muttersprache oder Unterricht in der Muttersprache abzuhalten ist. Die Ziff. 33 und 35 gebieten schließlich Schutz und Förderung der Identität der nationalen Minderheiten; dabei gelang es erst nach offenbar erregten Debatten einen Kompromiß dahin gehend zu finden, daß die Einrichtung lokaler und autonomer Verwaltungseinheiten wenigstens als mögliche Maßnahme zur Stärkung der Identität von nationalen Minderheiten aufgenommen wurde.

b) Nachdem es in Kopenhagen noch nicht gelungen war, die Einberufung eines Expertentreffens zu Fragen der nationalen Minderheiten im Abschlußdokument festzulegen, wurde dies in der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990⁵⁵ erreicht. In dieser Charta, die mehr als die meisten anderen Dokumente der jüngsten Zeit das Ende des »Kalten Krieges« dokumentiert, bekräftigen die Teilnehmerstaaten, »daß die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten Schutz genießen muß und daß Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben, diese Identität ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz frei zum Ausdruck zu bringen, zu wahren und weiterzuentwickeln«⁵⁶. In den Leitsätzen zur menschlichen Dimension heißt es dann, daß die Teilnehmerstaaten entschlossen sind, »den wertvollen Beitrag nationaler Minderheiten zum Leben unserer Gesellschaften zu fördern« und sich »verpflichten, deren Lage weiter zu verbessern«. Weiter wird bekräftigt, »daß

⁵⁴ Betont werden muß, daß dieser Begriff nicht definiert wird.

⁵⁵ Abgedruckt u.a. in EuGRZ 17 (1990), 517 ff.

⁵⁶ Die Bedeutung dieser Formulierung ist nicht zuletzt darin zu sehen, daß hier der kollektive Charakter von Minderheitenrechten angesprochen wird.

freundschaftliche Beziehungen zwischen unseren Völkern sowie Friede, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie den Schutz der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten und die Schaffung von Bedingungen für die Förderung dieser Identität erfordern«. Schließlich wird anerkannt, »daß die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der allgemein anerkannten Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden müssen«. Zur weiteren Erörterung der Minderheitenproblematik wurde dann festgelegt, vom 1. bis 19. Juli 1991 ein Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf einzuberufen.

c) Dieses Expertentreffen stand nach Ansicht vieler Beobachter unter keinem guten Stern. Es litt deutlich unter dem – letztlich erfolglosen – Versuch Bulgariens, Rumäniens und Jugoslawiens, hinter die in Kopenhagen und Paris erreichten Standards zurückzugehen, was zur Folge hatte, daß diejenigen westlichen Staaten, die, wie z.B. Frankreich, Griechenland und die Türkei, seit jeher völkerrechtlichen Bemühungen um einen verstärkten Minderheitenschutz – euphemistisch bezeichnet – zurückhaltend gegenüberstehen, sich zusammen mit den anderen Teilnehmerstaaten auf die Bewahrung der genannten Standards beschränken konnten; Fortschritte wurden daher kaum erreicht. So gesehen kann es in der Tat schon als Erfolg angesehen werden, daß sich die Teilnehmerstaaten in letzter Minute auf ein von der sogenannten NATO-Gruppe vorgelegtes Abschlußdokument einigen konnten, den *Report of the CSCE-Meeting of Experts on National Minorities, Geneva 1991*⁵⁷. Es spiegelt deutlich die unterschiedlichen Ansichten wider und hat alle Charakteristika eines Kompromisses. Zum Teil wurde es als ein entscheidender Fortschritt gesehen, daß in Teil II anerkannt wird, daß »Fragen nationaler Minderheiten sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten ein berechtigtes internationales Anliegen und daher eine nicht ausschließliche innere Angelegenheit des jeweiligen Staates [sind]«. Diese Formulierung, die nach zutreffender Ansicht nach Ende des »Kalten Krieges« und der seither aufgegebenen Auffassung der ehemals sozialistischen Staaten, daß der Schutz der Menschenrechte eine innerstaatliche Angelegenheit sei und einschlägige internationale Bemühungen das völkerrechtliche Interventionsverbot verletzen, nur den aktuellen, von den nicht-sozialistischen Staaten schon immer vertretenen Stand des Völkerrechts bezeichnet, wird durch den anschließenden Satz gleich wieder stark

⁵⁷ Abgedruckt u.a. in EuGRZ 18 (1991), 492 ff.

eingeschränkt: Dort heißt es nämlich, die Teilnehmerstaaten »nehmen zur Kenntnis, daß nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führen«. Diese Formulierung, die etwa dem traditionellen Standpunkt Frankreichs entspricht, daß es dort keine nationalen Minderheiten gebe, erlaubt es den Teilnehmerstaaten nämlich, die Existenz nationaler Minderheiten schlicht zu leugnen. Zu bedauern ist ferner, daß es in Genf, wie schon in Kopenhagen, nicht gelang, den auch kollektiven Charakter von Minderheitenrechten zu verankern. Schließlich ist zu betonen, daß eine sehr große Zahl derjenigen Rechte und Mechanismen, die gemeinhin als essentiell für den Schutz und die Förderung nationaler Minderheiten angesehen werden, in Teil IV des Reports den Teilnehmerstaaten nur als Anregung für eine weitere Prüfung unterbreitet werden und darüber hinaus in verhältnismäßig wenig klaren Worten formuliert sind.

d) Die Sackgasse, in die der KSZE-Prozeß in bezug auf den Schutz und die Förderung nationaler Minderheiten geraten ist, wurde schließlich auf der Moskauer Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 10. September bis zum 4. Oktober 1991 ganz deutlich. Auf diesem Treffen, das wegen der Folgen des gescheiterten Staatsstreichs in der Sowjetunion lange gefährdet war, hatte insbesondere Ungarn den Versuch unternommen, einen substantiellen Fortschritt im Bereich der Minderheitenrechte zu erreichen; dies scheiterte schließlich an einer »unheiligen« Allianz aus Bulgarien, Belgien, Frankreich, Griechenland, Rumänien und der Türkei. Im Abschlußdokument dieser Konferenz⁵⁸ werden nationale Minderheiten nur in Ziff. 37 erwähnt, in der es heißt:

»Die Teilnehmerstaaten bekräftigen die in allen KSZE-Dokumenten, insbesondere im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE enthaltenen Bestimmungen und Verpflichtungen im Bereich der nationalen Minderheiten und der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten sowie jene im Bericht des Genfer KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten enthaltenen Bestimmungen und Verpflichtungen und fordern zu deren uneingeschränkten und baldigen Verwirklichung auf«.

Angesichts dieser Entwicklung ist es nicht überraschend, daß die nachstehend behandelten Bemühungen um einen effektiven Minderheitenschutz im Rahmen des Europarats zunehmend für wichtiger als der KSZE-Prozeß erachtet werden.

⁵⁸ Abgedruckt u.a. in EuGRZ 18 (1991), 495 ff.

2. Aktuelle Entwicklungen zum Minderheitenschutz im Europarat

Die sich aus dem immer deutlicher werdenden hohen Destabilisierungspotential von Minderheitenproblemen für die friedliche Entwicklung in Europa ergebenden Gefahren haben den Europarat seit etwa einem Jahr veranlaßt, sich intensiv mit Fragen des völkerrechtlichen Schutzes von Minderheiten zu beschäftigen. Dabei bestand bis vor kurzem Übereinstimmung dahin, daß es nicht als zweckmäßig erschien, die unter der EMRK arbeitenden Straßburger Konventionsorgane, Kommission und Gerichtshof, mit der ja auch sehr heikle politische Aspekte umfassenden Minderheitenproblematik zu belasten und ihre allgemein als äußerst erfolgreich angesehene Arbeit zu gefährden, indem etwa in einem weiteren Zusatzprotokoll zur EMRK Minderheitenrechte verankert würden⁵⁹. Vielmehr hat die vom Europarat eingesetzte European Commission for Democracy through Law⁶⁰ (Venice Commission) am 8. Februar 1991 einen von ihr erarbeiteten Entwurf einer eigenständigen European Convention for the Protection of Minorities angenommen⁶¹. Obwohl dieser Entwurf von den zuständigen Organen des Europarats noch nicht abschließend geprüft und den Mitgliedstaaten zur Unterzeichnung und Ratifikation unterbreitet ist, und es angesichts der bekannten Haltung mancher Mitgliedstaaten des Europarats, wie insbesondere Frankreichs, Griechenlands und der Türkei, zu Minderheitenrechten keineswegs als sicher gelten kann, daß eine solche Konvention in absehbarer Zeit von allen Mitgliedstaaten ratifiziert würde, soll der Entwurf als ein Dokument, das den aktuellen Trend im Europarat in bezug auf Minderheitenrechte am besten aufzeigt, nachstehend vorgestellt werden. Anschließend ist dann noch kurz der von Österreich Ende 1991 den zuständigen Organen des Europarats unterbreitete Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK "securing the Protection of Ethnic Groups" vorzustellen.

a) Der Entwurf der Venice Commission enthält zunächst in sei-

⁵⁹ Vgl. aber S. Breitenmoser/D. Richter, Die Verwirklichung der KSZE-Grundsätze zum Schutze nationaler Minderheiten durch Organleihe bei der EMRK, EuGRZ 18 (1991), 141 ff.

⁶⁰ Bei dieser Kommission handelt es sich um eine Gruppe völker- und staatsrechtlicher Experten, die ihre Tätigkeit auf der Grundlage von Ersuchen der Organe des Europarats oder seiner Mitgliedstaaten ausübt; deutsches Mitglied ist der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Helmut Steinberger.

⁶¹ Abgedruckt in Human Rights Law Journal, 12 (1991), 269 ff. Der Entwurf wird dort, S. 265 ff., vom schweizerischen Mitglied, dem Genfer Völkerrechtsprofessor Giorgio Malinverni, knapp erläutert.

nem Art. 2 Abs. 1 eine im Schrifttum und vor allem auch in der Staatenpraxis geläufige Definition des Minderheitenbegriffes⁶², die allerdings – im Unterschied zu den oben dargestellten Entwicklungen unter Art. 27 CCPR – ausländische Staatsangehörige nicht einbezieht. Bedeutsam ist auch, daß nach Art. 2 Abs. 3 des Entwurfs die Zugehörigkeit zu einer Minderheit – offenbar ausschließlich – von der entsprechenden Entscheidung der betroffenen Personen abhängt⁶³. Interessant ist ferner, daß der Entwurf in Art. 3 ein kollektives Recht von Minderheiten anerkennt⁶⁴ und in den Art. 13⁶⁵ und 14⁶⁶ den Staaten gegenüber Minderheiten gewisse Verpflichtungen auferlegt; da andererseits alle anderen substantiellen Rechte Personen zustehen, die einer Minderheit zugehören, beruht der Entwurf auf einer Kombination von Minderheiten schützenden Individual- und Gruppenrechten.

Unter den substantiellen Bestimmungen des Entwurfs verdient zunächst die Grundnorm des Art. 4⁶⁷ Beachtung, der neben dem in seinem Abs. 1 enthaltenen Verbot der Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten in seinem Abs. 2 klarstellt, daß Maßnahmen zur Förderung von Angehörigen von Minderheiten (in gewisser Weise also positive Diskriminierung) keine Diskriminierung darstellen. Das für alle sprachlichen Minderheiten essentielle Recht auf Gebrauch der Muttersprache, im pri-

⁶² Art. 2 Abs. 1 lautet: "For the purposes of this Convention, the term 'minority' shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, who are nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language".

⁶³ "To belong to a national minority shall be a matter of individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice".

⁶⁴ "(1) Minorities shall have the right to be protected against any activity capable of threatening their existence. (2) They shall have the right to the respect, safeguard and development of their ethnical, religious, or linguistic identity".

⁶⁵ "States shall refrain from pursuing or encouraging policies aimed at the assimilation of minorities or aimed at intentionally modifying the proportions of the population in the regions inhabited by minorities".

⁶⁶ "(1) States shall favour the effective participation of minorities in public affairs, in particular in decisions affecting the regions where they live or in the matters affecting them. (2) As far as possible, States shall take minorities into account when dividing the national territory into political and administrative sub-divisions, as well as into constituencies".

⁶⁷ "(1) Any person belonging to a minority shall have the right to enjoy the same rights as any other citizen, without distinction and on equal footing. (2) The adoption of special measures in favour of minorities or of individuals belonging to minorities and aimed at promoting equality between them and the rest of the population or at taking into due account of their specific conditions shall not be considered as an act of discrimination".

vaten wie im öffentlichen Bereich, wird durch Art. 7 garantiert⁶⁸; die Art. 8⁶⁹ und 9⁷⁰ ergänzen diese Vorschrift um Regeln zum Gebrauch der Muttersprache im Behördenverkehr und im Schulunterricht. Für religiöse Minderheiten entscheidend ist Art. 10⁷¹, der ihren Mitgliedern die Religionsfreiheit einschließlich deren Ausübung garantiert. Das Recht auf Beibehaltung der kulturellen Identität wird durch Art. 6⁷² umfassend gewährleistet; vor dem historischen Hintergrund der Behandlung vieler Minderheiten ist schließlich auch Art. 5⁷³ von Belang, der insbesondere auch das Recht umfaßt, mit anderen Angehörigen dieser Gruppe, die in einem anderen Staat leben, in Kontakt zu treten. Allen diesen Vorschriften haftet sicherlich nichts ungewöhnliches an; außerdem sind sie vorsichtig genug formuliert, um nicht den sofortigen Widerspruch »minderheitenfeindlicher« Staaten hervorzurufen. Andererseits ist zu unterstreichen, daß die für die Wahrung und Förderung der Existenz ethnischer, religiöser und kultureller Minderheiten unbedingt notwendigen Rechte in zufriedenstellender Weise verankert sind.

Hinzuweisen ist aber vor allem auch auf das von dem Entwurf vorgesehene internationale Schutzsystem. Zwar wird durch Art. 11, der allen Angehörigen von Minderheiten ein Recht auf effektiven Rechtsschutz vor

⁶⁸ "Any person belonging to a linguistic minority shall have the right to use his language freely, in public as well as in private".

⁶⁹ "Whenever a minority reaches a substantial percentage of the population of a region or of the total population, its members shall have the right, as far as possible, to speak and write in their own language to the political, administrative and judicial authorities of this region or, where appropriate, of the State. These authorities shall have a corresponding obligation".

⁷⁰ "Whenever the conditions of Article 8 are fulfilled, in State schools, obligatory schooling shall include, for pupils belonging to the minority, study of their mother tongue. As far as possible, all or part of the schooling shall be given in the mother tongue of pupils belonging to the minority. However, should the State not be in a position to provide such schooling, it must permit children who so wish to attend private schools. In such a case, the State shall have the right to prescribe that the official language or languages also be taught in such schools".

⁷¹ "Any person belonging to a religious minority shall have the right to manifest his religion or belief, either alone or in community with others and in public or private, in worship, teaching, practice or observance".

⁷² "(1) Persons belonging to a minority shall have the right to freely preserve, express and develop their cultural identity in all its aspects, free of any attempts at assimilation against their will. (2) In particular, they shall have the right to express themselves, to receive and to issue information and ideas through means of communication of their own".

⁷³ "With a view to promoting and reinforcing their common features, persons belonging to a minority shall have the right to associate and to maintain contacts, in particular with other members of their group, including across national borders. This right shall include notably the right to leave freely one's own country and to go back to it".

einer nationalen Behörde in Fällen einer behaupteten Rechtsverletzung gewährt, anerkannt, daß in erster Linie die nationalen Rechtsordnungen für die angemessene und erforderliche Umsetzung der völkerrechtlichen Vorschriften Sorge zu tragen haben. Daneben aber enthält der Entwurf in seinem Kapitel III (Art. 18 – 30) eine an den entsprechenden Vorschriften der EMRK angelehnte, sehr detaillierte Regelung eines internationalen Minderheitenschutzsystems. Zuständiges Organ ist ein neu zu schaffen-der Ausschuß (European Committee for the Protection of Minorities), dem die Mitgliedstaaten gemäß Art. 24 regelmäßige Berichte über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus der Konvention zu übergeben haben. Dieses – mit der Ratifikation der Konvention obligatorische – Staatenberichtsverfahren ist vor allem auf der Ebene des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen üblich, wird aber überwiegend als weniger effektiv als Staatenbeschwerde- und Individualbeschwerdeverfahren angesehen. Anders als die EMRK, die nur für die Zulässigkeit von Individualbeschwerden eine besondere Unterwerfungserklärung der Staaten verlangt, sieht der Entwurf in seinen Art. 25 (Staatenbeschwerdeverfahren) und 26 (Individualbeschwerdeverfahren) die Notwendigkeit einer entsprechenden Unterwerfungserklärung für beide Verfahren vor. Danach folgt das Verfahren weitgehend dem Vorbild der EMRK für die Europäische Menschenrechtskommission. Da der Ausschuß nicht als Gerichtshof konzipiert ist (was politisch auch kaum durchsetzbar wäre), erstellt er, nach dem erfolglosen Versuch einer gütlichen Einigung, gemäß Art. 29 Abs. 1 einen Bericht, der Feststellungen über eventuelle Verletzungen der Bestimmungen der Konvention und Vorschläge zur Abhilfe enthalten kann. Letztlich entscheidet dann aber der Ministerausschuß des Europarats über die notwendigen Maßnahmen. Mit diesem Schutzsystem, das allerdings nur bei entsprechend gutem Willen aller Beteiligten funktionieren kann, hatte der Entwurf einen entscheidenden Schritt über das hinaus getan, was bis dahin im Rahmen der KSZE oder auf sonstigen Fora debattiert wurde⁷⁴.

b) Der österreichische Entwurf eines minderheitenrechtlichen Zusatzprotokolls zur ERMK enthält in seinen Art. 1 und 2 zunächst eine dem europäischen Trend entsprechende Definition des Begriffes der »ethni-

⁷⁴ Zwar ist inzwischen im Teil I des Abschlußdokuments der Moskauer Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (vgl. Anm. 58) ein Verfahren zur Entsendung von Expertenmissionen zur Untersuchung von Situationen vereinbart worden, in denen eine Gefährdung der KSZE-Prinzipien im Bereich der Menschenrechte angenommen wird; dennoch erscheint das vom genannten Entwurf vorgesehene, stärker gerichtsförmige Verfahren als das für einen effektiven Schutz von Minderheitenrechten besser geeignete System.

schen Gruppe«⁷⁵; die Nicht-Verwendung des Begriffes »nationale Minderheit« dürfte wohl auf die Haltung einflußreicher Mitgliedstaaten des Europarats, wie namentlich Frankreich, zurückgehen, welche die Existenz »nationaler« Minderheiten bekanntlich leugnen. In Art. 3 finden sich grundlegende Bestimmungen zum Status von ethnischen Gruppen und ihren Angehörigen, die den Charakter von Minderheitenrechten als einer Kombination von Individual- und Gruppenrechten deutlich werden lassen⁷⁶. Während Art. 4 das übliche Diskriminierungsverbot enthält⁷⁷, verbietet Art. 5 in beachtlicher Weise gezielte Veränderungen der demographischen Zusammensetzung in den Siedlungsgebieten ethnischer Gruppen⁷⁸. Die Art. 6 – 8 des Entwurfs umfassen dann die anerkanntermaßen grundlegenden Minderheitenrechte, wie Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Ämtern, allerdings mit dem interessanten Zusatz der Berücksichtigung proportionaler Repräsentation⁷⁹, das Recht auf Gebrauch der Muttersprache im privaten wie öffentlichen Bereich und vor Behörden

⁷⁵ Art. 1 lautet: "For the purposes of this Convention the term 'ethnic group' shall mean a group of citizens within a State who (a) are traditionally residents of the territory of a State; (b) are smaller in number than the rest of the population of a State or a region within this State; (c) have ethnical, or linguistic features different from those of the rest of the population and (d) have their own cultural identity". Art. 2 lautet: "For the purposes of this Convention the term 'ethnic group region' shall comprise the distinct settlement area, including scattered neighborhoods, in which an ethnic group is traditionally resident".

⁷⁶ Art. 3 lautet: "(1) To belong to an ethnic group is a matter of a persons's individual choice. (2) No disadvantage may arise from the exercise of such choice. (3) Ethnic groups and their members have the right freely to express, preserve and develop their ethnic, linguistic and/or cultural identity free of any attempts of assimilation against their will. (4) Ethnic groups and their members may practice and enjoy their rights individually or in community with the other members of their group. (5) Each ethnic group has the right to choose its deputies in an election governed by democratic principles, who represent them at the public bodies and who have the right to safeguard the collective rights laid down in this Convention. (6) Each ethnic group and its members have the right to establish their own organizations, including political parties".

⁷⁷ Art. 4 lautet: "All members of ethnic groups have the right to equality before the law and to equal treatment by the law and the executive branch in the political, economic, social and cultural or any other field of public life. Any discrimination based on the choice or membership of a person to an ethnic group, especially with regard to the enjoyment of the rights laid down in the Convention and its Protocols shall be prohibited".

⁷⁸ Art. 5 lautet: "Ethnic groups and their members may neither be expelled from the territory nor forced into resettlement. Deliberate changes in the demographic composition of an ethnic group region at the expense of the ethnic group are inadmissible".

⁷⁹ Art. 6 lautet: "Members of an ethnic group have the right to access to public offices. In ethnic group regions public offices have to be filled with due consideration of the principle of proportional representation".

und Gerichten (insoweit mit der beachtenswerten Einschränkung, daß sich das letztgenannte Recht territorial auf die Siedlungsgebiete der ethnischen Gruppe bezieht)⁸⁰ sowie das Recht auf Erlernen der Muttersprache⁸¹. Hinzuweisen ist auch auf die Art. 9 und 10 Abs. 2 des Entwurfs, die Angehörigen ethnischer Gruppen und diesen selbst unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz vor nationalen Behörden garantieren⁸², und ferner klarstellen, daß staatliche Maßnahmen, die ethnische Gruppen fördern, nicht als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK anzusehen sind⁸³. Interessant erscheint schließlich auch Art. 11, wonach die Staaten bei der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls bzw. der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde dem Generalsekretär des Europarats diejenigen ethnischen Gruppen mitteilen müssen, auf welche das Zusatzprotokoll anzuwenden ist⁸⁴; diese Bestimmung erscheint deswegen problematisch, weil sie den Staaten – und nicht den zur Überwachung der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle

⁸⁰ Art. 7 lautet: "(1) Members of an ethnic group have the right to use freely their mother tongue in private as well as in public, in speech as well as in writing. The same applies to the use of their language in print-media and audiovisual media. (2) Every member of an ethnic group has the right to use his name in his mother tongue and have it officially recognized. (3) In ethnic group regions members of the ethnic group have the right to use their mother tongue in contact with all administrative authorities and in legal proceedings before courts and legal authorities. (4) Each ethnic group and its members have the right within their region to display local denominations, signboards, inscriptions and similar information appearing in public in their own language".

⁸¹ Art. 8 lautet: "(1) Each member of an ethnic group has the right to learn his mother tongue in the necessary number of public schools as well as education and training facilities, whose location have to take into account the geographical distribution of the ethnic group. (2) In ethnic group regions each member of the ethnic group moreover has the right to elementary instruction in his mother tongue. (3) Each ethnic group and its members have the right to establish and manage their own schools as well as education and training facilities within the legal system of the State".

⁸² Art. 9 lautet: "If a violation of the individual rights laid down in this Protocol is alleged each member of an ethnic group, if a violation of the collective rights laid down in this Protocol is alleged each ethnic group has the right to an effective remedy before the national authority".

⁸³ Art. 10 Abs. 2 lautet: "Measures taken for the sole purpose of securing ethnic groups and their adequate development, to ensure their equality of rights and treatment between them and the rest of the population in political, economic, social, cultural and other aspects shall not be considered as an act of discrimination in the sense of Article 14 of the Convention or Article 4 of this Protocol".

⁸⁴ Art. 11 lautet: "(1) Each contracting State shall notify at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, each ethnic group resident in its territory in accordance with Article 1 to which the provisions of this Protocol shall apply. (2) Each contracting State may, at any subsequent time, supplement this notification".

befugten Organen – die Entscheidung überläßt, welche Personengruppen unter den Schutz des Zusatzprotokolls fallen, was dessen Wirksamkeit potentiell sehr einschränkt.

Die Kompetenz der Straßburger Konventionsorgane zur Überwachung der Garantien des Zusatzprotokolls wird in Übereinstimmung mit entsprechenden Vorschriften anderer Zusatzprotokolle zur EMRK begründet, indem Art. 13 des Entwurfs bestimmt, daß zwischen den Vertragsparteien des Zusatzprotokolls dessen Art. 1 – 9 als Zusatzartikel zur EMRK gelten, auf die alle ihre Bestimmungen, namentlich also auch Art. 25 und 46 EMRK, Anwendung finden. Gemäß Art. 15 des Entwurfs soll dieses Zusatzprotokoll drei Monate nach der Hinterlegung der dritten Ratifikationsurkunde in Kraft treten; diese niedrige⁸⁵ Zahl soll offenbar das möglichst schnelle Inkrafttreten und die damit erstrebte »Sogwirkung« auf andere Mitgliedstaaten des Europarats bewirken.

Auch wenn der im internationalen Vergleich einzigartige Erfolg der Tätigkeit der Straßburger Konventionsorgane unbestritten ist, was sicherlich als Argument dafür dienen kann, auch den Schutz von Rechten ethnischer Gruppen diesen wahrlich bewährten Organen mit ihrer auch großen prozeduralen Erfahrung anzuvertrauen, bleiben doch gewichtige Bedenken, ob es richtig ist, dieses System mit der Problematik des Schutzes ethnischer Minderheiten zu belasten. Die Entscheidung, ob hierfür nicht doch ein spezialisiertes Organ zuständig sein sollte, dem dann allerdings durchaus stärkere Durchsetzungskompetenzen, als im Entwurf der Venice Commission vorgesehen, zugewiesen werden sollten, bedarf daher sicherlich ganz gründlicher Überlegung.

IV. Minderheitenschutz im Recht ausgewählter Staaten Europas

Vorauszuschicken ist, daß es in Europa kaum Staaten gibt, die unter ihren Staatsbürgern keine Angehörigen von Minderheitengruppen in dem hier verstandenen Sinne haben. In praktisch allen Verfassungen findet sich zwar ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das für den Schutz der Interessen von Minderheiten von gewisser Bedeutung sein kann; eigentliche Vorschriften zum Schutz und der Förderung von Minderheitenbelangen

⁸⁵ Zum Inkrafttreten verlangten die früheren materiellrechtlichen Zusatzprotokolle zur EMRK jeweils mehr Ratifikationen, nämlich das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK gemäß seinem Art. 6 Abs. 1 zehn Ratifikationen, das 4. Zusatzprotokoll zur EMRK gemäß seinem Art. 7 Abs. 1 sieben Ratifikationen, das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK gemäß seinem Art. 8 Abs. 1 fünf Ratifikationen und das 7. Zusatzprotokoll gemäß seinem Art. 9 sieben Ratifikationen.

im Verfassungstext sind aber immer noch selten. In Staaten, in denen Minderheiten geschlossene Siedlungsgebiete besitzen, wird diesen bisweilen im Zuge der Föderalisierung oder Regionalisierung ehemals zentralistisch aufgebauten Staaten ein gewisses Maß an territorialer Autonomie gewährt; der tatsächliche Umfang der Minderheitenrechte ist dann abhängig vom Ausmaß der Kompetenzen dieser unterstaatlichen Gebietskörperschaften. Ein weiteres, relativ häufig anzutreffendes Modell besteht darin, daß für bestimmte Bereiche, namentlich im Kultur- und Erziehungswesen, personenbezogene Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Schließlich gibt es Staaten, die einzelne Personengruppen auf bestimmten Teilen ihres Staatsgebietes privilegieren.

Es erscheint hier als wenig sinnvoll, die minderheitenrechtliche Situation aller jetzt 38 Mitgliedstaaten der KSZE darzustellen. In einigen Fällen, wie etwa dem im Zerfall begriffenen Jugoslawien⁸⁶ und den aus der

⁸⁶ Vgl. aber für Kroatien die umfassende Regelung im »Verfassungsgesetz No. 1664 über Menschenrechte und Freiheiten und über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften oder Minderheiten in der Kroatischen Republik« vom 4.12.1991, Narodne Novine No. 65 vom 4.12.1991, das in Ausführung der Art. 3, 14 und 15 der Verfassung der Republik Kroatien, Narodne Novine No. 56 vom 22.12.1990, ergangen ist. Während Art. 3 der Verfassung die Gleichberechtigung der Nationalitäten und die Achtung der Menschenrechte zu den höchsten Gütern der Verfassungsordnung der Kroatischen Republik erklärt und Art. 14 allen Staatsbürgern die in der Verfassung verankerten Grundfreiheiten, Menschen- und Bürgerrechte unabhängig u.a. von ihrer Rasse, Sprache und nationaler Abstammung garantiert, stellt Art. 15 die eigentliche Minderheitenschutzbestimmung dar; er lautet in nicht-offizieller deutscher Übersetzung: »In der Kroatischen Republik sind die Angehörigen aller Nationalitäten und Minderheiten gleichberechtigt. Den Angehörigen aller Nationalitäten und Minderheiten wird die Freiheit des Ausdrucks ihrer nationalen Identität, des freien Gebrauchs ihrer Sprache und Schrift sowie kulturelle Autonomie gewährleistet«. Noch umfassender sind die einschlägigen Bestimmungen der Verfassung der Republik Slowenien, veröffentlicht in Uradni List vom 28.12.1991: Schon in dem zu den Allgemeinen Bestimmungen gehörenden Art. 5 heißt es, daß der Staat »die Rechte der autochthonen italienischen und ungarischen Volksgruppe schützt und garantiert«. Eigentliche Minderheitenschutzbestimmungen sind dann die Art. 64 und 65 der Verfassung, die in nicht-offizieller Übersetzung wie folgt lauten: »Art. 64 (Sonderrechte der autochthonen italienischen und ungarischen Volksgruppe in Slowenien): Der autochthonen italienischen und ungarischen Volksgruppe und ihren Angehörigen wird das Recht gewährleistet, ihre nationalen Symbole frei zu verwenden und Organisationen für die Wahrung ihrer nationalen Identität zu gründen. In Einklang mit dem Gesetz haben diese Volksgruppen und ihre Angehörigen das Recht auf Erziehung und Ausbildung in ihrer Sprache und auf Gestaltung und Entwicklung ihrer Erziehung und Ausbildung. Das Gesetz bestimmt die Gebiete, in denen ein zweisprachiges Schulwesen obligatorisch ist. Den Volksgruppen und ihren Angehörigen wird das Recht gewährt, ihre Beziehungen mit ihren Mutternationen und deren Staaten zu pflegen. Der Staat fördert materiell und moralisch die Verwirklichung dieser Rechte. In den Gebieten, in denen diese Volksgruppen leben, gründen ihre Angehörigen für die Verwirklichung ihrer Rechte Selbstverwaltungsorganisationen. Auf deren Vorschlag

ehemaligen Sowjetunion entstandenen neuen souveränen Staaten, ist dies wegen der in vieler Hinsicht noch ungeklärten zukünftigen staatlichen Ordnung dieser Gebiete nicht angebracht⁸⁷. Für die baltischen Staaten lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine endgültigen Lösungen absehen. Daneben gibt es eine Vielzahl von Staaten, wie etwa die Niederlande⁸⁸, die in ihren Verfassungen praktisch keinen erheblichen Minderheitenschutz kennen, und solche, wie etwa Irland, Island und Portugal, in denen sich das Problem wegen der völligen Homogenität der Bevölkerung nicht stellt. Unter den skandinavischen Staaten ist eine Beschränkung auf Dänemark und Finnland angebracht, da die Regelungen

kann der Staat die Selbstverwaltungsorganisationen der Volksgruppen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben aus dem staatlichen Zuständigkeitsbereich ermächtigen und ihnen die Mittel für deren Erfüllung gewähren. Die Volksgruppen sind unmittelbar in den Repräsentativorganen der lokalen Selbstverwaltung und im Parlament vertreten. Das Gesetz regelt Status und Art der Verwirklichung der Rechte der italienischen bzw. ungarischen Volksgruppe in ihren Siedlungsgebieten, die Pflichten der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften hinsichtlich der Verwirklichung dieser Rechte und diejenigen Rechte, die den Angehörigen der Volksgruppen außerhalb dieser Gebiete zustehen. Die Rechte beider Volksgruppen und ihrer Angehörigen werden ungeachtet der Zahl der Angehörigen der Volksgruppe gewährleistet. Gesetze und andere Vorschriften, welche nur die Verwirklichung der in der Verfassung bestimmten Rechte und den Status der Volksgruppen betreffen, können nicht ohne Zustimmung der Vertreter der Volksgruppen verabschiedet werden«. »Art. 65 (Stellung und Sonderrechte der Gruppe der Roma in Slowenien): Die Stellung und die Sonderrechte der in Slowenien lebenden Roma regelt das Gesetz«.

⁸⁷ Hingewiesen sei jedoch auf den Minderheitenschutzartikel im Abkommen über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) vom 8.12.1991, abgedruckt in Rossiskaja Gazeta vom 10.12.1991; dieser Art. 3 lautet in nicht-offizieller deutscher Übersetzung: »Die Hohen Vertragsschließenden Parteien, in dem Wunsche, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Eigenart der ihre Territorien bewohnenden nationalen Minderheiten und der bestehenden ethno-kulturellen Regionen zu wahren und zu fördern, nehmen diese unter ihren Schutz«.

⁸⁸ Vgl. hierzu etwa T. Veiter, Die sprachenrechtliche Situation in der Mitte Europas, AVR 28 (1990), 17ff. (33f.), betreffend die friesische Minderheit. Insoweit ist zu bemerken, daß Friesisch seit einiger Zeit grundsätzlich als offizielle Sprache der Niederlande anerkannt ist; in der Provinz Friesland kann sie im Behördenverkehr und vor Gericht gebraucht werden und wird auch in den Schulen unterrichtet.

in Norwegen⁸⁹ und Schweden⁹⁰ betreffend die jeweiligen finnisch- und sami-sprachigen (Lappen) Minderheiten rechtsvergleichend nicht von größerem Interesse sind. Hinsichtlich der Staaten, in denen es zwar erhebliche Minderheitenprobleme gibt, diese aber von der vorherrschenden Staatsdoktrin weitgehend bestritten werden (in erster Linie Frankreich, Griechenland und die Türkei in bezug auf die Kurden⁹¹), ist nicht zuletzt wegen der problematischen Quellenlage eine Beschränkung auf Frankreich angezeigt. Aus ähnlichen Gründen wird auch auf eine Darstellung der Rechtslage von Minderheiten in Albanien, Bulgarien⁹² und Rumä-

⁸⁹ Hinzuweisen ist jedoch auf die vom norwegischen Parlament am 21.4.1988 verabschiedete Einfügung eines Art. 110 a in die Verfassung vom 17.5.1814; die neue Bestimmung lautet in nicht-offizieller deutscher Übersetzung: »Es obliegt den staatlichen Organen, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die samische Volksgruppe ihre Sprache, ihre Kultur und ihre Lebensart sichern und weiterentwickeln kann«, Norsk Lovtidende Nr. 432 vom 27.5.1988. Zu erwähnen ist ferner das sogenannte »Samengesetz«, Norsk Lovtidende Nr. 56 vom 12.6.1987, das die Errichtung eines von der samischen Bevölkerung gewählten Vertretungsorgans, des Sameting, vorsieht, das in allen die Samen betreffenden Angelegenheiten zu konsultieren ist und auch eigene Vorschläge zur Verabschiedung von Normen formulieren kann; vgl. E. Smith, Constitutional Protection of Minorities: The Rights and Protection of the Sami Population in Norway, Scandinavian Studies in Law, 34 (1990), 235 ff., und Veiter, *ibid.*, 34 f.

⁹⁰ Vgl. B. Bengtsson, Samernas rätt i ny belysning, Svensk Juristtidning, 75 (1990), 138 ff.; ders., Samernas rätt och statsmakten, Nordisk Administrativ Tidning, 71 (1990), 195 ff., und Veiter, *ibid.*, 64 ff.

⁹¹ Vgl. nur Y. Peeters, The Rights of National Minorities in Present-day Turkey, Europa Ethnica, 44 (1987), 131 ff., und C. Rumpf, Das Sprachenverbot in der Türkei unter besonderer Berücksichtigung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen, Orient, 30 (1989), 413 ff.

⁹² Vgl. nur T. Michel, La minoranza turca in Bulgaria, Civiltà Cattolica, 141 (1990), 367 ff. Die sicherlich in der Geschichte des bulgarischen Volkes begründete Haltung gegenüber der türkischen Minderheit kommt auch in der neuen Verfassung des demokratischen Bulgariens vom 12.7.1991, Durzhaven Vestnik No. 56 vom 13.7.1991, zum Ausdruck. Im Unterschied zu allen anderen neuen Verfassungen der ehemals sozialistischen Staaten Europas enthält sie keine ausdrückliche Bestimmung zum Schutz nationaler Minderheiten, obwohl die Vorschriften des I. Kapitels (Grundsätze) und des II. Kapitels (Grundrechte und Grundpflichten der Bürger) durchaus den Geist liberal-demokratischer Verfassungen atmen. Die sehr restriktive Grundhaltung gegenüber der türkischen Minderheit wird hingegen in vielen Bestimmungen deutlich; so heißt es etwa in Art. 2 Abs. 1, daß es keine autonomen Gebietskörperschaften gibt, und in Art. 11 Abs. 4, daß es keine auf ethnischen, rassischen oder religiösen Merkmalen gegründete politische Parteien geben darf (eine die Möglichkeit der parlamentarischen Vertretung der türkischen Minderheit äußerst behindernde Vorschrift). Andererseits enthält die Verfassung in ihrem Art. 6 Abs. 2 ein auch auf Rasse, Nationalität und ethnische Identität bezogenes Diskriminierungsverbot, das aber ausdrücklich auch Privilegierungen (worumter wohl auch Maßnahmen positiver Diskriminierung fallen) ausschließt, und in Art. 36 Abs. 2 die Vorschrift, daß bulgarische Staatsbür-

nien⁹³ verzichtet, obwohl insofern außer Frage steht, daß die in diesen Ländern lebenden Minderheiten in ganz starkem Umfang Maßnahmen ausgesetzt sind, welche die Wahrung ihrer Identität gefährden.

1. Belgien

Das Königreich Belgien, 1831 gegründet als zentralistischer Staat nach französischem Vorbild, ist mit der Verabschiedung des die im Jahre 1970 eingeleitete umfassende Verfassungsreform abschließenden Verfassungsgesetzes vom 18. August 1988 zu einem föderalen Staat besonderer Prägung geworden⁹⁴. Dieser ist gekennzeichnet durch einen äußerst komplizierten Staatsaufbau und die Existenz zweier Volks- bzw. Sprachgruppen, den Wallonen und den Flamen, mit den entsprechenden Gemeinschaften («Communautés»); hinzu kommt noch die zahlenmäßig wesentlich geringere deutschsprachige Gemeinschaft im Gebiet von Eupen-Malmedy⁹⁵. Diesen Gemeinschaften entspricht nur zum Teil die Gliederung

ger, deren Muttersprache nicht Bulgarisch ist, das Recht haben, ihre Sprache neben dem obligatorischen Erlernen des Bulgarischen zu erlernen und zu gebrauchen.

⁹³ Vgl. nur B. Mihok, Die rumänische Nationalitätenpolitik seit 1945, Südosteuropa, 39 (1990), 204ff., und Veiter (Anm. 88), 62ff. Die Ende 1991 in einem Referendum angenommene neue rumänische Verfassung enthält in ihrem Art. 6 eine ausdrückliche Minderheitenschutzbestimmung, die in offizieller englischer Übersetzung wie folgt lautet: "(1) The State recognizes and guarantees to any person belonging to a national minority the right to the preservation, development and expression of one's ethnical, cultural, linguistic and religious identity. (2) The protective measures taken by the Romanian State for the preservation, development and expression of identity of the national minorities shall conform to the principles of equality and non-discrimination pertaining to the other Romanian citizens". Hinsichtlich des Sprachenrechts bestimmt Art. 13, daß Rumänisch die offizielle Sprache Rumäniens ist. Im Grundrechtsteil verdient vor allem der dem Recht auf Bildung gewidmete Art. 32 Beachtung, dessen Abs. 2 zwar bestimmt, daß Unterricht in allen Stufen in Rumänisch zu erfolgen hat, dessen Abs. 3 dann aber jeder einer nationalen Minderheit angehörenden Person das Recht auf Erlernen ihrer Muttersprache und das Recht auf Unterricht in ihrer Muttersprache garantiert, wobei allerdings die Ausübung dieser Rechte durch einfaches Gesetz zu regeln ist. Zu erwähnen ist schließlich noch das in Art. 4 Abs. 2 der Verfassung enthaltene Verbot von u.a. auf Rasse, Nationalität und ethnischer Herkunft gegründeter Diskriminierung. Im Prozeß der Verfassungsgebung haben bekanntlich vor allem die Vertreter der ungarischen Minderheit den verfassungsrechtlichen Minderheitenschutz als ungenügend kritisiert. Ob sich ihre Befürchtungen bewahrheiten, wird naturgemäß erst die weitere Entwicklung, vor allem im Bereich der einfachen Gesetze und ihrer Anwendung und Auslegung, zeigen.

⁹⁴ Vgl. hierzu etwa A. Alen, Belgien: Ein zweigliedriger und zentrifugaler Föderalismus, ZaöRV 50 (1990), 501ff.

⁹⁵ Vgl. Art. 3ter; dieser lautet: «La Belgique comprend trois Communautés: la communauté française, la communauté flamande et la communauté germanophone». Zur rechtli-

Belgiens in eine flämische und eine wallonische Region, zu der auch das Siedlungsgebiet der deutschsprachigen Gemeinschaft gehört. Für das zweisprachige Gebiet der Hauptstadt Brüssel findet sich in Art. 107 *quater* der Verfassung eine Sonderregelung.

Aufgrund der neuen Verfassungslage⁹⁶ besitzen die Gemeinschaften weitgehende Kompetenzen in den Bereichen Bildung, Kultur und personenbezogene Angelegenheiten⁹⁷; die Befugnisse der deutschsprachigen Gemeinschaft bleiben allerdings hinter denen der beiden anderen Gemeinschaften zurück. In allen drei Gemeinschaften gibt es ein parlamentarisches Organ, den Rat, und ein von dessen Mitgliedern gewähltes Exekutivorgan⁹⁸. Für die deutschsprachige Gemeinschaft besteht er aus 25 von der Bevölkerung gewählten Mitgliedern. Die genannten Räte verfügen über Legislativkompetenzen; das Exekutivorgan besitzt Verordnungsgewalt. Dekrete des Rates und Erlasse der Exekutive werden in den jeweiligen Sprachen mit Übersetzungen im *Moniteur Belge*, dem Staatsblatt, veröffentlicht.

In der flämisch- und der französischsprachigen Gemeinschaft regeln die Gemeinschaftsräte durch Dekret die kulturellen Angelegenheiten, weitgehende Grundzüge des Schulwesens sowie den Gebrauch der Sprache in der Verwaltung und in den von staatlichen Behörden geschaffenen oder geförderten Einrichtungen. Hinsichtlich der kulturellen Angelegenheiten und des Unterrichtswesens haben die beiden Gemeinschaften auch die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Mit Ausnahme der Kompetenz zur Regelung des Sprachgebrauchs in der Verwaltung⁹⁹ hat die deutschsprachige Gemeinschaft entsprechende Befugnisse.

Auch wenn fraglich ist, ob sich im Falle von Flamen und Wallonen wirklich von Minderheiten im rechtlichen Sinne sprechen läßt, so verdient die belgische Lösung doch Beachtung: Schutz und Förderung der beiden großen Sprachgruppen werden durch eine den jeweiligen Siedlungsgebieten weitestgehend entsprechende Territorialisierung, d.h. Errichtung eigenständiger Regionen, erreicht. Ansatzweise wurde diese Lösung bereits in Italien, Jugoslawien und der Sowjetunion verfolgt, aber dort stehen den autonomen Regionen nur wesentlich geringere Befugnisse zu. Für die

chen Stellung der deutschsprachigen Minderheit siehe insbesondere B. Bergmans, Die rechtliche Stellung der deutschen Sprache in Belgien (1988).

⁹⁶ Zum folgenden vgl. A len (Anm. 94), 530ff.

⁹⁷ Vgl. Art. 59*bis*, 59*ter*.

⁹⁸ Vgl. Art. 59*bis*, 59*ter*.

⁹⁹ Diese Befugnis kann ihr jedoch von der französischsprachigen Gemeinschaft übertragen werden.

deutsche Diskussion hinsichtlich der Dänen und Sorben könnte die belgische Lösung in bezug auf die deutschsprachige Minderheit von Interesse sein, nämlich die einer Volksgruppe gewährte Autonomie für bestimmte, für sie besonders wichtige Bereiche, ohne daß ihr jedoch gleichzeitig eine eigene Region zugewiesen, also eine territoriale Gebietskörperschaft mit den gleichen Befugnissen geschaffen wurde wie es sie für die beiden Mehrheitsvölker gibt.

2. Dänemark

Die dänische Verfassung vom 5. Juni 1953 enthält keine ausdrücklich auf Minderheiten bezogene Regelung. Dennoch kennt die dänische Staatsordnung einen intensiven Minderheitenschutz, wobei dieser hinsichtlich der Bewohner der Färöer-Inseln und Grönlands durch die Gewährung ganz umfassender Autonomierechte (Territorialisierung) bewirkt wurde. Grundlage der Rechtsstellung der deutschsprachigen Minderheit in Nord-Schleswig ist die Bonn-Kopenhagener Erklärung vom 29. März 1955¹⁰⁰.

Dänemark hat den Färöern¹⁰¹ mit Statut vom 23. März 1948 eine weitreichende Autonomie gewährt. Danach bilden die Bewohner der Färöer eine sich im Rahmen dieses Statuts selbst verwaltende Volksgemeinschaft. Die Regelung fast aller staatlicher Befugnisse (Ausnahmen sind etwa Außenpolitik und Verteidigung) liegt bei eigenständigen, von den Bewohnern der Färöer gewählten Organen, die über Gesetzgebungs- und Gesetzesausführungszuständigkeit verfügen. Ferner besitzen die Färöer ein Konsultativrecht bei Gesetzesvorhaben des dänischen Folketing (in dem sie mit 2 Abgeordneten vertreten sind), die ausschließlich die Färöer betreffen sowie in bezug auf den Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Hauptsprache auf den Inseln ist Färöisch, Dänisch soll allerdings unterrichtet und kann in der Öffentlichkeit verwendet werden. Die besondere Stellung der Färöer wird u.a. auch darin deutlich, daß sie zu keinem Zeitpunkt zum Gebiet der Europäischen Gemeinschaften gehört haben.

Mit Gesetz vom 29. November 1978 erhielt auch Grönland eine ganz umfassende Autonomie¹⁰². Danach gibt es ein eigenes Parlament mit weitreichenden Gesetzgebungsbefugnissen und eine eigene Regierung.

¹⁰⁰ Abgedruckt etwa in Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31.3.1955, 4ff., und BT-Drs. 2/145.

¹⁰¹ Vgl. hierzu F. Harhoff, Faroe Islands, in: EPIL Instalment 12 (1990), 108ff.

¹⁰² Vgl. hierzu G. Alfredsson, Greenland, in: EPIL Instalment 12 (1990), 133ff., und T. Veiter, Die Autonomie Grönlands vom 21. November 1978 und ihre seitherige Entwicklung, in: FS Héraud (1989), 450ff.

Die Materien, die Grönland an sich ziehen kann (was es ganz überwiegend auch getan hat), umfassen u.a. Fischfang, Umweltschutz, Sozialfragen, Wirtschaftsrecht, Bildung und Kultur. Die Sprache der Inuit (Eskimos) ist neben Dänisch Amtssprache. Bei völkerrechtlichen Verträgen, denen vom dänischen Folketing zugestimmt werden muß und die besondere Interessen Grönlands berühren, haben seine Organe ein Mitspracherecht. Der tatsächliche Umfang der Selbständigkeit Grönlands wurde besonders durch den »Austritt« Grönlands aus den Europäischen Gemeinschaften Anfang der 80er Jahre deutlich.

Der auf der Bonn-Kopenhagener Erklärung beruhende Schutz der deutschsprachigen Minderheit ist hingegen nicht territorial, sondern eher personenbezogen und erfaßt namentlich kulturelle Fragen, das Schulwesen und den Gebrauch der deutschen Sprache.

3. Deutschland

a) Das Grundgesetz enthält bekanntlich keine unmittelbar den Schutz von Minderheiten betreffende Bestimmung. Schutz und Förderung der dänischsprachigen Minderheit in Schleswig-Holstein und der Sorben in Brandenburg und Sachsen beruhen auf Sonderregeln, die bislang auf Bundesebene keinen Verfassungsrang haben.

Anders war die Situation in der Weimarer Republik; Art. 113 WRV lautete nämlich: »Die fremdsprachigen Volksteile des Reiches dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, sowie in der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden«. Diese Bestimmung wurde jedoch – wie etwa auch die Grundrechtsverbürgungen – nur als Programmsatz verstanden, der durch einfache Gesetze erst noch konkretisiert werden mußte. Beispiele waren etwa der Schleswig'sche Schulerlaß vom 9. Februar 1926, der Polenerlaß vom 31. Dezember 1928 und ein sächsisches Landesgesetz vom 22. Juli 1919¹⁰³.

Unter dem Grundgesetz genießen Angehörige von Minderheiten nur

¹⁰³ Vgl. H. Gerber, *Minderheitenrecht im Deutschen Reich* (1929), 40ff.; diese Bestimmung stand deutlich in der Tradition von Art. XIII, § 188 der Paulskirchen-Verfassung, der lautete: »Den nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands ist ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet, namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprachen, soweit deren Gebiete reichen, in dem Kirchenwesen, dem Unterricht, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege«; vgl. hierzu J.D. Kühn e, *Die Reichsverfassung der Paulskirche* (1985), 312ff.

insofern besonderen Schutz und Förderung als sich dies aus Auslegung und Anwendung der Grundrechte, namentlich aus Art. 3 Abs. 3 GG, ergibt¹⁰⁴. Ein gegen den Staat gerichteter Anspruch auf Förderung einer Minderheit oder einer ihrer Angehörigen kann aus dieser Vorschrift aber nicht abgeleitet werden.

Anders war auch die Rechtslage in der Deutschen Demokratischen Republik, deren Verfassung in ihrem Art. 40 ausdrücklich eine Förderung der sorbischen Minderheit hinsichtlich der Pflege der Muttersprache und ihrer Kultur vorsah. Ergänzt wurde diese Bestimmung durch das sächsische Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung vom 23. März 1948, das auch nach der Auflösung Sachsens im Jahre 1952 fortgalt.

b) Der Schutz der sorbischen Minderheit ist nun bekanntlich im Einigungsvertrag, nämlich im Protokoll zum Einigungsvertrag Ziff. 14 erwähnt¹⁰⁵. Weitere Ausführungen zu dieser Thematik finden sich in der Denkschrift zum Einigungsvertrag¹⁰⁶ sowie in der Anlage I, Kap. III (Justiz/A. Rechtspflege)¹⁰⁷. Sinn und Zweck dieser Bestimmungen ist es, den Sorben den ihnen in der Deutschen Demokratischen Republik gewährten Standard und Status zu erhalten. Hieraus ist fraglos die Folgerung zu ziehen, daß jedenfalls die betroffenen Bundesländer Brandenburg¹⁰⁸ und Sachsen auch zu einer Förderung (nicht nur zum Schutz) der sorbischen Minderheit verpflichtet sind.

¹⁰⁴ Vgl. nur S. Messtorff, Die Rechtsstellung ethnischer Minderheiten in Deutschland (1987).

¹⁰⁵ Dort heißt es: »Zu Art. 35: Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik erklären im Zusammenhang mit Art. 35 des Vertrages: (1) Das Bekenntnis zum sorbischen Volkstum und zur sorbischen Kultur ist frei. (2) Die Bewahrung und Fortentwicklung der sorbischen Kultur und der sorbischen Traditionen werden gewährleistet. (3) Angehörige des sorbischen Volkes und ihre Organisationen haben die Freiheit zur Pflege und zur Bewahrung der sorbischen Sprache im öffentlichen Leben. (4) Die grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bleibt unberührt«.

¹⁰⁶ BT-Drs. 11/7760, 378; dort heißt es: »Mit dieser Protokollnotiz werden die Rechte der Sorben im vereinten Deutschland unter der Wahrung der Kompetenzen von Bund und Ländern gesichert. Dabei besteht auch Einigkeit darüber, daß Ziff. 3 der Protokollnotiz unter analoger Beachtung der Prinzipien der Zweisprachigkeit in der »Vierten Durchführungsbestimmung zum Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem – Bildung und Erziehung im zweisprachigen Gebiet der Bezirke Cottbus und Dresden« vom 20.12.1968 (GBl. DDR II 1969 Nr. 3, S. 3) Anwendung findet«.

¹⁰⁷ Dort heißt es: »Das Recht der Sorben, in den Heimatkreisen der sorbischen Bevölkerung vor Gericht sorbisch zu sprechen, wird durch § 184 [=Gerichtsverfassungsgesetz] nicht berührt«.

¹⁰⁸ Vgl. insoweit Art. 26 des Entwurfs der Verfassung des Landes Brandenburg, GVBl. Brandenburg 1991, 96 ff.; dieser lautet: »(1) Das Recht des sorbischen Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebietes«.

Aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten ist verständlich, daß die neue Verfassung von Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Juni 1990 in ihrem Art. 5 eine für den Schutz von Minderheiten einschlägige Bestimmung besitzt¹⁰⁹. Dort wird zum einen die Freiheit des Bekenntnisses zu nationalen Minderheiten garantiert und zum anderen erklärt, daß die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände stehen. Ergänzt wird dies durch die besondere Bestimmung, daß die nationale dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe Anspruch auf Schutz und Förderung haben. Diesem Anspruch entspricht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landes Schleswig-Holstein. Allerdings verbleibt dem Land, wie auch den anderen beiden Adressaten Gemeinden und Gemeindeverbänden, hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieser Verpflichtung zu Schutz und Förderung ein gewisser Spielraum, der erst noch durch Gesetze, Verordnungen, Satzungen sowie administrative und politische Entscheidungen ausgefüllt werden muß. Zu betonen ist jedenfalls, daß durch Art. 5 der neuen Verfassung Schleswig-Holsteins die Rechtsstellung der dänischsprachigen Minderheit, die bislang insbesondere auf der Bonn-Kopenhagener Erklärung vom 29. März 1955 beruhte¹¹⁰, eine erhebliche Sicherung und Erweiterung erfährt.

Keine besondere Berücksichtigung finden Minderheiten, mit Ausnahme der Sorben, in Deutschland hinsichtlich des Gebrauchs ihrer Sprache als Gerichts- oder Amtssprache. Zwar enthält das Grundgesetz keine diesbezüglichen Aussagen, doch ergibt sich etwa aus § 184 GVG, daß

tes wird gewährleistet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Verwirklichung dieses Rechtes, insbesondere die kulturelle Eigenständigkeit und die wirksame politische Mitgestaltung des sorbischen Volkes. (2) Das Land wirkt auf die Sicherung einer Landesgrenzen übergreifenden kulturellen Autonomie der Sorben hin. (3) Die Sorben haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Vorschuleinrichtungen. (4) Im Siedlungsgebiet der Sorben ist die sorbische Sprache in die öffentliche Beschriftung einzubeziehen. Die sorbische Fahne hat die Farben Blau, Rot, Weiß. (5) Die Ausübung der Rechte der Sorben regelt ein Gesetz. Dies hat sicherzustellen, daß in Angelegenheiten der Sorben, insbesondere bei der Gesetzgebung, sorbische Vertreter mitwirken«.

¹⁰⁹ Diese Bestimmung lautet: »(1) Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten. (2) Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände. Die nationale dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung«.

¹¹⁰ Vgl. Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31.3.1955, 4 ff., und BT-Drs. 2/145.

Deutsch Gerichtssprache ist. Von, auch in rechtsvergleichender Sicht, größerer Bedeutung sind schließlich die im deutschen Wahlrecht bestehenden Privilegierungen von Minderheiten. Bekanntlich läßt § 6 Abs. 6 BWG¹¹¹ für die Berücksichtigung am sogenannten Verhältnisausgleich eine Ausnahme für Parteien »nationaler Minderheiten« dergestalt zu, daß diese vom Erfordernis des Erreichens von 5 % der Wählerstimmen ausgenommen sind. Eine entsprechende Regelung, die auch von praktischer Bedeutung war und ist (Südschleswigscher Wählerverbund), findet sich in § 3 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein. Zu betonen ist insofern, daß mit diesen Bestimmungen jedoch keine parlamentarische Vertretung nationaler Minderheiten garantiert, sondern nur ihre Privilegierung gewährt ist¹¹². Vom Wortlaut her unterscheiden sich die beiden genannten Vorschriften darin, daß das Bundeswahlgesetz allgemein Parteien nationaler Minderheiten, das Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein nur die der dänischsprachigen Minderheit von der 5 %-Sperrklausel bei der Beteiligung am Verhältnisausgleich ausnimmt. Folglich hat das Bundeswahlgesetz einen weiteren Anwendungsbereich und müßte künftig auch auf entsprechende Parteien der sorbischen Minderheit Anwendung finden.

4. Finnland

a) Die finnische Regelung des Minderheitenschutzes¹¹³ gilt im internationalen Vergleich als vorbildlich. Bis vor kurzem betraf sie in erster Linie die schwedischsprachige Bevölkerung, die in zwei geschlossenen Siedlungsgebieten in Südwest- und Westfinnland lebt und dort vielerorts die Mehrheit darstellt; insgesamt umfaßt sie rund 300.000 Personen, was etwa 7 % der Bevölkerung Finnlands entspricht. Vom rein rechtlichen Standpunkt handelt es sich bei der schwedischsprachigen Bevölkerung nur um eine *de facto*-Minderheit, da gemäß Art. 14¹¹⁴ der Verfassung von

¹¹¹ Diese Bestimmung lautet: »Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 von 100 der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung«.

¹¹² Vgl. hierzu A. Kühn, Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins (1991).

¹¹³ Vgl. zum folgenden K. Myntti, The Protection of Persons Belonging to a National Minority in Finland (1991).

¹¹⁴ Dieser lautet in englischer Übersetzung: »Finnish and Swedish are the national languages of the Republic. The rights of Finnish citizens to use their own language,

1919 Finnisch und Schwedisch gleichermaßen Amtssprache sind. Dementsprechend bestimmt Art. 22 der Verfassung, daß alle Gesetze, Verordnungen, Gesetzentwürfe und parlamentarische Drucksachen in Finnisch und Schwedisch zu erstellen sind, was sich auch im zweisprachig gehaltenen Gesetzblatt niederschlägt. Gemäß Art. 88 des Parlamentsgesetzes von 1928 können im Parlament und in seinen Ausschüssen beide Sprachen gleichberechtigt benutzt werden. Schließlich bestimmt Art. 50 Abs. 3 der Verfassung, daß bei der Ziehung der Grenzen von Verwaltungseinheiten soweit wie möglich Rücksicht auf die gesprochenen Sprachen genommen wird, d.h. so weit wie möglich einsprachige Verwaltungseinheiten geschaffen werden, was wegen der Konzentration der schwedischsprachigen Bevölkerung auf zwei geschlossene Siedlungsgebiete auch tatsächlich weitgehend möglich ist.

b) Für die Praxis von ganz entscheidender Bedeutung sind die Bestimmungen des Sprachengesetzes und des Gesetzes über Sprachkenntnisse im öffentlichen Dienst, beide ursprünglich von 1922. Aus ihnen ergibt sich ein Kompromiß zwischen dem Territorial- und dem Personalprinzip. Letzteres, verankert in § 3 Abs. 1 Sprachengesetz, meint, daß jeder finnische Bürger das Recht hat, in Verfahren vor Gerichten, in denen er Partei oder unmittelbar Betroffener ist, seine Muttersprache – Finnisch oder Schwedisch – benutzen zu können; gegebenenfalls sind auf Staatskosten Übersetzungen anzufertigen oder Dolmetscher heranzuziehen. Sonst richtet sich die Verwendung einer der beiden oder beider Amtssprachen nach der sprachlichen Struktur der jeweiligen Gemeinde: Das Sprachengesetz unterscheidet in seinem § 2 zwischen ein- und zweisprachigen Gemeinden. Gemäß seinem § 2 Abs. 1 ist eine Gemeinde zweisprachig, wenn die dort lebende jeweilige Minderheit mehr als 8% der dortigen Wohnbevölkerung oder, falls dieser Prozentsatz nicht erreicht wird, mehr als 3000 Personen zählt. Nach § 2 Abs. 3 Sprachengesetz wird die Klassifizierung einer Gemeinde als ein- oder zweisprachig alle zehn Jahre von der Regierung auf der Grundlage des jeweils aktuellen Zensus neu festgelegt. So sind derzeit (für den Zeitraum 1982–1992) von etwa 460 Gemeinden in Finnland 24 Gemeinden einsprachig Schwedisch, 20 Gemeinden zweisprachig mit einer schwedischsprachigen Mehrheit und 21 zweispra-

Finnish or Swedish, as parties before courts of law and administrative authorities, and to obtain from them documents in these languages, shall be guaranteed by law, so as to provide for the rights of the Finnish-speaking and the Swedish-speaking populations in accordance with the principle of equality. The cultural and economic needs of the Finnish-speaking and Swedish-speaking populations shall be met by the State according to the principle of equality”.

chig mit einer finnischsprachigen Mehrheit. In zweisprachigen Gemeinden hat jeder Bürger ein unbedingtes Recht auf Erhalt von amtlichen Schriftstücken in seiner Muttersprache; in einsprachigen Gemeinden hat er Anspruch auf – im Grundsatz unentgeltliche – Übersetzung solcher Dokumente. Die Behörden der Zentralregierung schließlich arbeiten immer zweisprachig.

Das Gesetz über Sprachkenntnisse im öffentlichen Dienst unterscheidet in seinem § 1 zwischen Stellen, deren Inhaber einen Hochschulabschluß besitzen müssen, und solchen, für die dieses Erfordernis nicht zutrifft. Angehörige der ersten Kategorie müssen vollständige Kenntnisse der Mehrheitssprache ihres Amtsdistrikts haben; in einem zweisprachigen Distrikt muß jeder Beamte sich auch in der »zweiten« Sprache mündlich und schriftlich ausdrücken können. In einsprachigen Distrikten ist passive Kenntnis der »anderen« Sprache ausreichend, während Richter in jedem Fall beide Sprachen schriftlich und mündlich beherrschen müssen. Für die zweite Kategorie von Stellen im öffentlichen Dienst gelten geringere Anforderungen an die Sprachkenntnisse der Amtsinhaber; die Einzelheiten sind in einer umfangreichen Durchführungsverordnung zum Gesetz über Sprachkenntnisse im öffentlichen Dienst geregelt.

Hinsichtlich der anderen Minderheitensprachen, d.h. insbesondere Sami (Lappisch), gibt es in der Verfassung keine Bestimmungen¹¹⁵. Eine grundlegende Änderung dieser als zunehmend unbefriedigend angesehenen Situation wird durch das kürzlich verabschiedete und am 1. Januar 1992 in Kraft getretene Sami-Sprachgesetz bewirkt¹¹⁶. Gemäß Art. 2 dieses Gesetzes wurden die drei nördlichsten Gemeinden in der Provinz Lappland als grundsätzlich sami-sprachig anerkannt, wo künftig Sami in jeder Hinsicht als Amtssprache neben Finnisch tritt. Darüber hinaus haben Samen¹¹⁷ künftig das Recht auf Gebrauch ihrer Sprache vor einer ganzen Reihe von Behörden und Gerichten¹¹⁸ auch außerhalb ihres Siedlungsgebietes, soweit es sich um Angelegenheiten handelt, die Samen be-

¹¹⁵ Diese Minderheit zählt derzeit etwa 6000 Menschen.

¹¹⁶ Finlands Författningssamling 1991 Nr. 516.

¹¹⁷ Diese werden in § 2 des Sami-Gesetzes als diejenigen Personen definiert, die sich hierfür entscheiden und die selbst oder einer ihrer Eltern oder Großeltern Sami als Muttersprache erlernt haben.

¹¹⁸ Namentlich handelt es sich um regionale und kommunale Verwaltungsbehörden und erstinstanzliche Gerichte, deren Amtsbezirk ganz oder teilweise das Siedlungsgebiet der Samen umfaßt; die Provinzregierung von Lappland und die ihr nachgeordneten Behörden; den Justizkanzler und den Justizombudsman sowie den Ombudsman für Verbraucher- und Datenschutz.

sonders betreffen. Ferner werden aufgrund der §§ 11 ff. dieses Gesetzes sämtliche Rechtsakte finnischer Hoheitsträger, die Interessen der Samen berühren, neben Finnisch und Schwedisch künftig auch in Sami in den entsprechenden Veröffentlichungsorganen abgedruckt werden¹¹⁹.

c) Hinsichtlich der Wahrung der kulturellen Identität der schwedischsprachigen Minderheit ist zu betonen, daß ihre kulturellen Einrichtungen wie Theater und Bibliotheken gemäß dem eingangs erwähnten Art. 14 Abs. 3 der Verfassung Förderung auf gleicher Grundlage wie entsprechende finnischsprachige Einrichtungen genießen; eine darüber hinausgehende Förderung durch die Zentralregierung findet kaum statt. Zu erwähnen ist ferner die Existenz einer großen überregionalen schwedischsprachigen Zeitung, eines schwedischsprachigen Radiokanals und täglicher Fernsehprogramme in Schwedisch. Aufgrund des traditionell anderen Lebensstils der Samen ist die Wahrung ihrer kulturellen Identität schwieriger. Immerhin bemühen sich verschiedene Gesetze, wie etwa das Rentierzüchtergesetz¹²⁰, das Jagdgesetz¹²¹ und das Fischereigesetz¹²², den Anforderungen des traditionellen Lebensstils dieser Minderheit zu entsprechen. Noch ungeklärt ist (wie übrigens auch in Norwegen und Schweden), wie die traditionellen Landnutzungsrechte der Sami mit den (durchaus umstrittenen) Notwendigkeiten der Nutzung von Wasserkraft und anderer natürlicher Ressourcen in Einklang zu bringen sind.

In Finnland obliegt die Organisation des Schulwesens aufgrund der Bestimmungen des Gesetzes über die kommunale Schulverwaltung¹²³ den Gemeinden. Gemäß § 25 Abs. 1 des Grundschulgesetzes¹²⁴ ist Unterrichtssprache je nach der Muttersprache des Schülers Finnisch oder Schwedisch; nach § 8 Abs. 4 dieses Gesetzes sind in Gemeinden dann eigene Grundschulen für der jeweiligen Minderheit zugehörnde Schüler einzurichten, wenn deren Zahl mindestens 13 beträgt. Gemäß § 25 Abs. 3 Grundschulgesetz kann der Grundschulunterricht im Siedlungsgebiet der Samen – neben Finnisch – auch in Sami erfolgen. Für die Gymnasien

¹¹⁹ Erstes Beispiel ist das Sami-Gesetz selbst, das in Finlands Författningssamling 1991 Nr. 516 auch in Sami abgedruckt ist.

¹²⁰ Finlands Författningssamling 1990 Nr. 948.

¹²¹ Finlands Författningssamling 1962 Nr. 290 mit späteren Änderungen; nach seinem § 3 Abs. 3 gelten für die Gebiete, in denen traditionell Rentierzucht betrieben wird, besondere Bestimmungen.

¹²² Finlands Författningssamling 1982 Nr. 286.

¹²³ Finlands Författningssamling 1983 Nr. 479.

¹²⁴ Finlands Författningssamling 1983 Nr. 476.

bestimmt § 17 Gymnasiumsgesetz¹²⁵, daß Unterrichtssprache entweder Finnisch oder Schwedisch ist und in Gymnasien im Siedlungsgebiet der Samen auch Sami sein kann. Im Unterschied zum Grundschulwesen gibt es jedoch keine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Gymnasien mit Unterricht in der jeweiligen Minderheitensprache. Im Jahre 1990 besuchten rund 31.000 Schüler 321 schwedischsprachige Grundschulen (von insgesamt 4466 Grundschulen mit 568.000 Schülern); die 31 schwedischsprachigen Gymnasien (von insgesamt 447) zählten rund 4900 Schüler (von insgesamt 92.600). Entsprechende Zahlen für die Samen lagen nicht vor. Schließlich ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, daß in Åbo (Turku) eine schwedischsprachige Universität besteht und Finnlands größte Universität in Helsinki (Helsingfors) zweisprachig ist.

d) Hinsichtlich der Frage der politischen Rechte von Minderheiten in Finnland ist zu betonen, daß das finnische Wahlgesetz¹²⁶ keine ausdrückliche Privilegierung von Minderheitenparteien kennt, obwohl die Einteilung des Landes in derzeit 15 Wahlkreise, innerhalb derer die Verteilung der aus diesen zu entsendenden Abgeordneten nach dem Proporzsystem erfolgt, die parlamentarische Vertretung regional verankerter Parteien erleichtert. Dies gilt gerade auch für die sich in erster Linie als Wahrer der schwedischsprachigen Interessen verstehende Svenska Folkpartiet (Schwedische Volkspartei), die jetzt mit 5,5 % der Wählerstimmen im Parlament vertreten ist und seit dem II. Weltkrieg auch durchgängig in den jeweiligen Koalitionsregierungen Ministerposten innegehabt hat. Daneben besteht als semi-offizielles Repräsentativorgan das Svenska Finlands Folkting (Schwedisch-Finnlands Volksversammlung), deren Mitglieder sich aus den Gemeindeparlamenten rekrutieren. Seine Aufgabe liegt in erster Linie in der Vertretung der Interessen der schwedischsprachigen Bevölkerung, etwa im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben. Es wird zum größten Teil vom Staat finanziert. Seit 1973 gibt es eine vergleichbare Vertretung der Samen (Sami-Parlament), die in erster Linie bei Gesetzgebungsvorhaben gehört wird. Ab 1992 wird aufgrund einer Ergänzung von Art. 52 des Parlamentsgesetzes die Anhörung dieser Körperschaft durch das Parlament bei Interessen der Samen betreffenden Gesetzgebungsvorhaben zur Pflicht. Initiativen, den Samen eine Vertretung im Parlament selbst gesetzlich zu sichern, waren bisher nicht erfolgreich.

e) Schließlich ist noch auf die besondere Rechtslage der ausschließlich

¹²⁵ Finlands Författningssamling 1983 Nr. 477.

¹²⁶ Finlands Författningssamling 1969 Nr. 10.

schwedischsprachigen Åland-Inseln¹²⁷ hinzuweisen. Diese Inselgruppe, deren Zugehörigkeit zu Finnland 1921 in vom Völkerbund geförderten Verhandlungen zwischen Finnland und Schweden entschieden wurde, genießen eine völkerrechtlich abgesicherte, auf finnischem Recht beruhende, ganz weitgehende Autonomie. Das erste umfassende Selbstverwaltungsgesetz wurde 1922 verabschiedet, 1951 neu gefaßt und wird ab 1993 von einem ganz neuen Gesetz abgelöst werden¹²⁸. Danach ist, wie schon bisher, Schwedisch alleinige Amtssprache. Legislativorgan ist das aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Parlament, das dann die Provinzialregierung bestimmt. Die Legislativbefugnisse umfassen u.a. Erziehungswesen und Kultur, Gesundheit, Wirtschaftsangelegenheiten, Gemeinderecht und Polizei. Die Åland-Inseln haben einen garantierten Sitz im finnischen Parlament; sie besitzen kein Recht zur Steuererhebung, sondern erhalten aus dem finnischen Haushalt einen Fixbetrag, der dann vom Parlament der Åland-Inseln in einem eigenverantwortlich erstellten Haushalt verwendet wird. Es gibt eine eigenständige »Staatsbürgerschaft« der Åland-Inseln, was insbesondere deshalb von Bedeutung ist, weil nur ihre Inhaber Grundeigentum auf den Inseln erwerben können. Das neue Gesetz wird eine Reihe weiterer Materien in die Gesetzgebungshoheit der Åland-Inseln übertragen, namentlich die Regelung der Handelsschifffahrt mit dem Recht zum Führen der Flagge der Åland-Inseln, das Post- (schon jetzt gibt es z.B. eigene Briefmarken der Inseln) und Radiowesen und weite Bereiche des Sozialrechts. Alleinige Unterrichtssprache auf den Inseln ist Schwedisch, was von der zahlenmäßig sehr geringen finnischsprachigen »Minderheit in der Minderheit« zunehmend kritisiert wird.

5. Frankreich

Entsprechend seiner jakobinischen Tradition leugnet die offizielle französische Staatsdoktrin bekanntlich die Existenz nationaler Minderheiten auf französischem Staatsgebiet¹²⁹. Dies wird verfassungsrechtlich namentlich an Art. 2 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 deutlich, wonach Frankreich eine unteilbare Republik ist, was nicht zuletzt auf der An-

¹²⁷ Vgl. hierzu T. Modéen, Åland Islands, in: EPIL Instalment 12 (1990), 1 ff.

¹²⁸ Finlands Författningssamling 1991 Nr. 1144.

¹²⁹ Vgl. zum folgenden R. Grau, Les langues et cultures minoritaires en France (1985), und D. Lochak, Les minorités et le droit public français: du refus des différences à la gestion des différences, in: A. Fenet/G. Soulier (Hrsg.), Les minorités et leurs droits depuis 1789 (1989), 111 ff.

nahme einer «nation homogène» beruhe¹³⁰. Diese Auffassung wird von Frankreich auch auf internationaler Ebene nachdrücklich vertreten. So wird etwa im Rahmen der Arbeiten des UN-Menschenrechtsausschusses hinsichtlich der Anwendbarkeit von Art. 27 CCPR immer wieder betont, daß diese Bestimmung auf Frankreich nicht anzuwenden sei, da es in Frankreich keine ethnischen oder sprachlichen Minderheiten gebe, sondern nur französische Staatsbürger mit sprachlichen Besonderheiten. Die gleiche Politik wurde und wird von Frankreich auch im Rahmen des KSZE-Prozesses vertreten; so geht die Aufnahme der oben erwähnten Klausel im Report des CSCE Meeting of Experts on National Minorities in Genf im Juli 1991, daß nämlich die Existenz ethnischer und sprachlicher Besonderheiten nicht notwendig die Existenz nationaler Minderheiten begründe, nicht zuletzt auf entsprechende französische Initiativen zurück.

Nachdem die Existenz von Minderheitensprachen bis etwa Anfang der 50er Jahre offiziell nicht anerkannt wurde¹³¹, hat sich dies mittlerweile geändert, was etwa auch daran deutlich wird, daß mit Décret No. 85-1006 vom 23. September 1985¹³² ein Conseil National des Langues et Cultures Régionales eingerichtet wurde. Der Unterricht in diesen sogenannten »Regionalsprachen« ist zwar inzwischen grundsätzlich möglich, allerdings immer noch auf eher geringem Niveau. Ferner besteht nach wie vor ein ganz erheblicher Assimilierungsdruck auf die Angehörigen der nationalen Minderheiten, die insbesondere immer noch keine staatliche Förderung für Maßnahmen erhalten, die etwa der Wahrung der kulturellen Identität dieser Minderheiten dienen sollen. Die verfassungsrechtliche Begründung hierfür liefert eine recht extensive Auslegung des der Verfassung zugrunde liegenden *principe de l'égalité*, wonach die Gleichheit aller französischen Bürger ohne Unterschied ihrer Herkunft, Rasse oder Religion zu gewähren ist, was namentlich eine bevorzugende Sonderbehandlung der Angehörigen von Gruppen mit sprachlichen Besonderheiten ausschließe.

Andererseits ist anerkannt, daß weder das Prinzip der Unteilbarkeit der

¹³⁰ Vgl. nur F. Luchaire/G. Conac, La constitution de la République Française (1988), 129 ff.

¹³¹ Eine erste vorsichtige Öffnung brachte die sogenannte Loi Deixonne vom 11.1.1951 (Loi n. 51-45 du 11.1.1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux, Journal Officiel 13.1.1951, 483); vgl. hierzu Grau (Anm. 129), 39 ff.; dieses Gesetz wurde seither mehrfach ergänzt und erweitert, vgl. D. Latournerie, Le droit de la langue française, in: Conseil d'Etat (Hrsg.), Etudes et documents Nr. 36 (1984-1985), 89 ff. (97 f.). Anzumerken ist, daß die Regelungen der Loi Deixonne bislang nicht auf das deutsche Sprachgebiet im Elsaß erstreckt wurde.

¹³² Journal Officiel 25.9.1985, 11046.

Republik noch das der Gleichheit aller Franzosen der Einrichtung von Regionen mit an Autonomie heranreichenden Sonderbefugnissen entgegensteht. Allerdings hat sich gerade kürzlich wieder gezeigt, welche ganz erheblichen Einschränkungen sich aus diesen Prinzipien in der gesetzgeberischen Praxis ergeben. Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle wurde Anfang Mai 1991 der Conseil Constitutionnel von einer den Anforderungen an die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens genügenden Zahl von Abgeordneten der Assemblée Nationale und Senatoren mit dem Ziel angerufen, die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über das Autonomiestatut von Korsika vom 13. Mai 1991¹³³ zu erklären. Von Bedeutung hier sind vor allem die folgenden Ausführungen in der Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 9. Mai 1991¹³⁴:

«Considérant que l'article 1er de la loi [Autonomiestatut] est ainsi rédigé: «La République française garantit à la communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français, les droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques. Ces droits liés à l'insularité s'exercent dans le respect de l'unité nationale, dans le cadre de la Constitution, des lois de la République et du présent statut»;

Considérant que cet article est critiqué en ce qu'il consacre juridiquement l'existence au sein du peuple français d'une composante «le peuple corse»; qu'il est soutenu par les auteurs de la première saisine que cette reconnaissance n'est conforme ni au préambule de la Constitution de 1958 qui postule l'unicité du «peuple français», ni à son article 2 qui consacre l'indivisibilité de la République, ni à son article 3 qui désigne le peuple comme seul détenteur de la souveraineté nationale; qu'au demeurant, l'article 53 de la Constitution se réfère aux «populations intéressées» d'un territoire et non pas au concept de peuple; que les sénateurs auteurs de la troisième saisine font valoir qu'il résulte des dispositions de la Déclaration des droits de 1789, de plusieurs alinéas du préambule de la Constitution de 1946, de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, du préambule de la Constitution de 1958 comme de ses articles 2, 3 et 91, que l'expression «le peuple», lorsqu'elle s'applique au peuple français, doit être considérée comme une catégorie unitaire insusceptible de toute subdivision en vertu de la loi;

¹³³ Loi n. 91-428 du 13.5.1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, Journal Officiel 14.5.1991, 6318; vgl. hierzu F. Luchaire, Le statut de la collectivité territoriale de Corse, Revue du Droit Public, 107 (1991), 943 ff.

¹³⁴ Abgedruckt in Revue Universelle des Droits de l'Homme, 3 (1991), 183 ff.

Considérant qu'aux termes du premier préambule de la Constitution de 1958 «le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946»; que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle il est ainsi fait référence émanait des représentants «du peuple français»; que le préambule de la Constitution de 1946, réaffirmée par le préambule de la Constitution de 1958, énonce que le «peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés»; que la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination; que la référence faite au «peuple français» figure d'ailleurs depuis deux siècles dans de nombreux textes constitutionnels; qu'ainsi le concept juridique de «peuple français» a valeur constitutionnel;

Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine; que dès lors la mention faite par le législateur du «peuple corse, composante du peuple français» est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion;

Considérant en conséquence que l'article 1er de la loi n'est pas conforme à la Constitution; que toutefois il ne ressort pas du texte de cet article qu'il a été rédigé et adopté, que ses dispositions soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil Constitutionnel ...

DECIDE: Ne sont pas conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse:

- l'article 1er ...».

Deutlicher hätte die Absage an die Existenz »nationaler« Minderheiten innerhalb des französischen Volkes kaum formuliert werden können. Immerhin erkannte der Conseil Constitutionnel nicht, wie beantragt (nicht zuletzt wegen dieser Bestimmung), auf die Nichtigkeit des gesamten Statutsgesetzes, sondern nur auf die Teilnichtigkeit des Art. 1er. Die weiteren, für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen betrafen in erster Linie das sehr komplizierte Wahlverfahren zur Territorialversammlung in Korsika, die hier nicht von Interesse sind. Zu bemerken ist schließlich, daß Bestimmungen des Statuts, die der noch zu wählenden Territorialversammlung die Befugnis einräumen, im Wege der Schulgesetzgebung den Unterricht in Korsisch – ohne daß dies zu Lasten des Französischen ge-

hen dürfe – verstärkt zu ermöglichen, nicht als verfassungswidrig erkannt wurden. Insgesamt hat aber auch dieses Urteil die traditionelle Auffassung von der Nicht-Existenz nationaler Minderheiten in Frankreich bestätigt und nunmehr sogar als verfassungsrechtlich geboten erklärt.

6. Italien

a) Auch Italien ist nach Art. 5 seiner Verfassung vom 27. Dezember 1947¹³⁵ eine einheitliche und unteilbare Nation. Jedoch genießen einzelne Minderheiten, die gemäß Art. 6 der Verfassung als sprachliche Minderheiten bezeichnet sind, gewisse Sonderrechte¹³⁶. Die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage hierzu bieten die Art. 115 ff., welche die Ausgestaltung von Regionen als autonome territoriale Einheiten ermöglichen. Als solche autonome Regionen nennt Art. 116 ausdrücklich Trentino – Alto Adige, Friuli – Venezia Giulia und Aosta. Die italienische Verfassung folgt also dem häufigen Weg der Territorialisierung. Allerdings wurden die Versuche anderer als der drei genannten Regionen, durch regionale Normen den Schutz der sprachlichen Minderheiten zu gewährleisten, lange von der Corte Costituzionale mit der Begründung für verfassungswidrig erklärt, daß der Minderheitenschutz nach Art. 6 der Verfassung alleinige Aufgabe des Zentralstaats sei¹³⁷. Erst mit seiner Entscheidung Nr. 313 vom 10. Oktober 1983 gelangte die Corte Costituzionale zu der Auffassung, daß der Minderheitenschutz nach Art. 6 der Verfassung ein Grundprinzip darstelle, das alle öffentlichen Gewalten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich binde. Hiermit wurde der Weg für regionale Normsetzung zum Minderheitenschutz frei; gleichzeitig wurde aber auch die Regierung veranlaßt, den Entwurf eines allgemeinen Gesetzes zum Schutz aller sprachlicher Minderheiten¹³⁸ einzubringen, dessen Verabschiedung durch den Senat aber noch aussteht.

¹³⁵ Vgl. T. Ritterspach, Die italienische Verfassung nach vierzig Jahren, JÖR 37 (1988), 65 ff.

¹³⁶ Art. 6 der Verfassung lautet: «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

¹³⁷ Vgl. vor allem die Entscheidung vom 18.5.1960, Nr. 32, in Giurisprudenza Costituzionale 1960, 537.

¹³⁸ Zu dieser sogenannten Legge Labriola vgl. V. Vedovato, Tutela delle minoranze linguistiche. Progetti di legge al Parlamento italiano, Rivista di Studi Politici Internazionali, 56 (1989), 593 ff.

In der Praxis werden als sprachliche Minderheiten anerkannt¹³⁹: die deutschsprachige Minderheit in Südtirol und im Aostatal; die slowenischsprachige Minderheit in Venetien; die ladinischsprachige Minderheit in den Dolomiten und in Friaul; die französischsprachige Minderheit im Aostatal und die zahlenmäßig sehr kleinen Minderheiten wie Griechen (in Apulien und Sizilien), Provençalen (in Piemont), Katalanen (auf Sardinien) und Albaner (Kalabrien und Sizilien). Der Schutz dieser sprachlichen Minderheiten ist im Einzelfall sehr unterschiedlich; verfassungsrechtlich beruht er auf der ausfüllungsbedürftigen Grundbestimmung des Art. 6 der Verfassung, zu der teilweise völkerrechtliche Vereinbarungen treten, und auf einfachem Gesetzesrecht. Das auch in der italienischen Verfassung angelegte Spannungsverhältnis zwischen dem Postulat der einheitlichen Nation und den Verpflichtungen zum Schutz der sprachlichen Minderheiten ist häufig problematisch; immerhin wurden die Südtiroler Vorschriften über Proporz und Zweisprachigkeit bei der Besetzung staatlicher Stellen von der Corte Costituzionale im Jahre 1985 für verfassungsgemäß erklärt.

b) Völkerrechtliche Grundlage des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit in Südtirol¹⁴⁰ ist das eingangs bereits erwähnte Gruber/De Gasperi-Abkommen vom 5. September 1946. Diese Vereinbarung sichert den Südtirolern einmal die völlige Rechtsgleichheit mit den italienischsprachigen Einwohnern ihrer Heimat und enthält zum anderen recht detaillierte Regeln über Maßnahmen zum Schutz des ethnischen Charakters der deutschsprachigen Südtiroler. Neben der Gewährung von Individualrechten werden die Südtiroler aber auch als Rechtsgemeinschaft anerkannt, der besondere, in Gemeinschaft auszuübende Rechte zukommen. Namentlich begründet das Abkommen das Recht der deutschsprachigen Südtiroler auf muttersprachlichen Unterricht in Volks- und Mittelschulen; anerkannt wird ferner Deutsch als Amtssprache. Hierzu gehört auch das Recht, sich im Verkehr mit Ämtern in Südtirol der deutschen Sprache zu bedienen und gleichberechtigt Zugang zum öffentlichen Dienst zu haben.

In Erfüllung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung wurde am 30. Januar 1948 von der Verfassungsgebenden Versammlung das Sonderstatut

¹³⁹ Vgl. zum folgenden etwa A. Pizzorusso, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 24 (1974), 1097ff., und Veiter (Anm. 88), 44ff.

¹⁴⁰ Zur Autonomie Südtirols vgl. L. Bonell/I. Winkler, *Südtirols Autonomie* (1991).

für das Trentino-Alto Adige (Trient-Oberetsch) beschlossen, das als Verfassungsgesetz Nr. 5 vom 26. Februar 1948 am 13. März 1948 verkündet wurde und am darauffolgenden Tag in Kraft trat. Während sonst die italienischen Provinzen als reine Verwaltungsbezirke ausgestaltet sind, handelt es sich nach diesem Gesetz bei den Provinzen Bozen und Trient um echte Gebietskörperschaften mit regionalähnlichem Charakter, die über eigenständige legislative und exekutive Befugnisse verfügen. Nach erheblichen Verzögerungen bei der weiteren Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Gruber/De Gasperi-Abkommen, die etwa auch zur Befassung der Europäischen Menschenrechtskommission und zur ernsthaften Prüfung einer Klage Österreichs aufgrund der Schiedsklausel im Gruber/de Gasperi-Abkommen vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag führten, wurde schließlich Ende der 60er Jahre zwischen Italien und Österreich das sogenannte »Paket« vereinbart, das in detaillierter Weise umfangreiche Maßnahmen zur effektiven Gleichstellung der deutschsprachigen Bevölkerung der Provinz Bozen (die dort die Mehrheit darstellt) vorsieht¹⁴¹. Inzwischen wurden die danach erforderlichen Maßnahmen, wenn auch bisweilen eher zögerlich, weitgehend erfüllt, so daß nach Ansicht der italienischen Regierung die mit der Verwirklichung der Verpflichtungen aus dem »Paket« zusammenhängenden Probleme gelöst seien; von Südtiroler, und wohl auch österreichischer, Seite wird hingegen vorgebracht, daß zur endgültigen Sicherung der Rechtslage der deutschsprachigen Minderheit in Südtirol eine zusätzliche internationale Verankerung erforderlich sei¹⁴².

c) Die Rechtsstellung der französischsprachigen Bevölkerung des Aostats (die dort die Mehrheit darstellt) beruht auf Gesetz Nr. 196 vom 16. Mai 1978, das insbesondere die Verwendung der französischen Sprache im Schul- und Kulturwesen garantiert. Die örtlichen Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, in erster Linie Beamte mit den erforderlichen Kenntnissen des Französischen einzustellen. Den in Piemont in geringer Zahl ansässigen Provençalen und deutschsprachigen Walsern wird durch Gesetz Nr. 30 vom 20. Juni 1979 der Gebrauch ihrer Sprache auf lokaler Ebene gesichert. Die Rechtsstellung der slowenischsprachigen Minderheit, deren Anspruch auf Schutz gleichfalls auf einem völkerrechtlichen Vertrag, nämlich dem italienisch-jugoslawischen Vertrag von Osimo vom 10. November 1975, beruht, ist derzeit innerstaatlich im-

¹⁴¹ Vgl. hierzu namentlich F. Ermacora, Südtirol und das Vaterland Österreich (1984).

¹⁴² Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.1.1992, 2.

mer noch nicht eindeutig geregelt, da die Gesetzesvorhaben zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens in sein nationales Recht in der parlamentarischen Beratung nicht vorankommen. Gleichermaßen ungeklärt ist auch noch die rechtliche Situation der ladinischen Sprachgruppe außerhalb Südtirols (dort bemißt sich ihre Stellung als einer dritten Volksgruppe aufgrund der Vorschriften des »Pakets«).

7. Österreich

a) Als Rechtsgrundlage des Minderheitenschutzrechts in Österreich¹⁴³ läßt sich – obgleich umstritten¹⁴⁴ – möglicherweise Art. 19 des weitgehend in die heute geltende Verfassung übernommenen Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 ansehen, der die Gleichberechtigung der Volksstämme und ihrer Sprachen festlegt¹⁴⁵. Unstreitig anwendbar sind dagegen die Art. 62–69 des Friedensvertrags von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919 mit seiner Garantie eines individuellen Minderheitenschutzes¹⁴⁶, Art. 7 des Staatsvertrages von Wien vom 15. Mai

¹⁴³ Vgl. hierzu statt aller Österreichische Rektorenkonferenz (Hrsg.), Lage und Perspektiven der Volksgruppen in Österreich (1989), und Veiter (Anm. 88), 49 ff.

¹⁴⁴ Der Verfassungsgerichtshof hat sich in seinem Erkenntnis VfSlg. 2459/1952 für eine inzwischen eingetretene Derogation dieser Bestimmung mit der Begründung entschieden, daß es die dort genannten Volksstämme und landesüblichen Sprachen nach dem Zerfall der Österreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie nicht mehr gebe; in einem jüngeren Erkenntnis (VfSlg. 9224/1981) hat er es hingegen ausdrücklich offengelassen, ob diese Bestimmung noch anwendbar ist. Die Lehre dagegen geht überwiegend von einem modifizierten Fortgelten dieser Vorschrift aus.

¹⁴⁵ Diese Bestimmung lautet: »Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält«.

¹⁴⁶ Vgl. insbesondere Art. 66, 67 und 68; diese lauten: Art. 66: »Alle österreichischen Staatsangehörigen ohne Unterschied der Rasse, der Sprache oder Religion sind vor dem Gesetze gleich und genießen dieselben bürgerlichen und politischen Rechte. Unterschiede in Religion, Glauben oder Bekenntnis sollen keinem österreichischem Staatsangehörigen beim Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte nachteilig sein, wie namentlich bei Zulassung zu öffentlichen Stellungen, Ämtern und Würden oder bei den verschiedenen Berufs- und Erwerbstätigkeiten. Keinem österreichischem Staatsangehörigen werden im freien Gebrauch irgendeiner Sprache im Privat- oder Geschäftsverkehr, in Angelegenheiten der Religion, der Presse oder irgendeiner Art von Veröffentlichungen oder in öffentlichen Versammlungen, Beschränkungen auferlegt. Unbeschadet der Einführung einer Staatssprache durch die österreichische Regierung werden nicht Deutsch sprechenden österreichi-

1955¹⁴⁷ und das Volksgruppengesetz vom 7. Juli 1976¹⁴⁸ mit einigen insbesondere die Kärntner Slowenen betreffenden Durchführungsverordnungen. Das Bundesverfassungsgesetz (BVG) bestimmt in seinem Art. 8, daß die deutsche Sprache, »unbeschadet der den sprachlichen Minderhei-

schen Staatsangehörigen angemessene Erleichterungen beim Gebrauche ihrer Sprache vor Gericht in Wort oder Schrift geboten werden«.

Art. 67: »Österreichische Staatsangehörige, die einer Minderheit nach Rasse, Religion oder Sprache angehören, genießen dieselbe Behandlung und dieselben Garantien, rechtlich und faktisch, wie die anderen österreichischen Staatsangehörigen; insbesondere haben sie dasselbe Recht, auf ihre eigenen Kosten Wohltätigkeits-, religiöse oder soziale Einrichtungen, Schulen und andere Erziehungsanstalten zu errichten, zu verwalten und zu beaufsichtigen mit der Berechtigung, in denselben ihre eigene Sprache nach Belieben zu gebrauchen und ihre Religion frei zu üben«.

Art. 68: »Was das öffentliche Unterrichtswesen anlangt, wird die österreichische Regierung in den Städten und Bezirken, wo eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl anderssprachiger als deutscher österreichischer Staatsangehöriger wohnt, angemessene Erleichterungen gewähren, um sicherzustellen, daß in den Volksschulen den Kindern dieser österreichischen Staatsangehörigen der Unterricht in ihrer eigenen Sprache erteilt werde. Diese Bestimmung wird die österreichische Regierung nicht hindern, den Unterricht der deutschen Sprache in den besagten Schulen zu einem Pflichtgegenstande zu machen. In Städten und Bezirken, wo eine verhältnismäßig beträchtliche Anzahl österreichischer Staatsangehöriger wohnt, die einer Minderheit nach Rasse, Religion oder Sprache angehören, wird diesen Minderheiten von allen Beträgen, die etwa für Erziehung, Religions- oder Wohltätigkeitszwecke aus öffentlichen Mitteln in Staat-, Gemeinde- oder anderen Budgets ausgeworfen werden, ein angemessener Teil zu Nutzen und Verwendung gesichert«.

¹⁴⁷ ÖBGBl. Nr. 152/1955. Diese Bestimmung verpflichtet Österreich, zugunsten der slowenischen und der kroatischen Volksgruppen in Kärnten, der Steiermark und im Burgenland ein besonderes Minderheitenschutzsystem einzuführen. Sie lautet: »(1) Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark genießen dieselben Rechte aufgrund gleicher Bedingungen wie alle anderen österreichischen Staatsangehörigen, einschließlich des Rechtes auf ihre eigenen Organisationen, Versammlungen und Presse in ihrer eigenen Sprache. (2) Sie haben Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache und auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen; in diesem Zusammenhang werden Schullehrpläne überprüft und eine Abteilung der Schulaufsichtsbehörde wird für slowenische und kroatische Schulen errichtet werden. (3) In den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung wird die slowenische oder kroatische Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zugelassen. In solchen Bezirken werden die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfaßt. (4) Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark nehmen an den kulturellen, Verwaltungs- und Gerichtseinrichtungen in diesen Gebieten aufgrund gleicher Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teil. (5) Die Tätigkeit von Organisationen, die darauf abzielen, der kroatischen oder slowenischen Bevölkerung ihre Eigenschaft und ihre Rechte als Minderheit zu nehmen, ist zu verbieten«.

¹⁴⁸ ÖBGBl. Nr. 396/1976.

ten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, die Staatssprache der Republik ist«.

b) Die grundlegende völkerrechtliche Verpflichtung aus Art. 7 des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 wird durch das genannte Volksgruppengesetz vom 7. Juli 1976 innerstaatlich umgesetzt. Vom Schulrecht abgesehen, ist dieses Gesetz die zentrale Norm einfachgesetzlichen Ranges. Zu betonen ist aber, daß es eigentlich nur ein Rahmengesetz ist, das sich auf eher allgemeine Aussagen beschränkt, deren nähere Ausführung durch Verordnungen der Bundesregierung erfolgen muß. Diese ergehen im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Parlaments (Nationalrat) und nach Anhörung der betroffenen Landesregierungen. Nach der seither erfolgten Schaffung der Volksgruppenbeiräte sind diese zur Mitwirkung an der Formulierung solcher Verordnungen berechtigt. Im Volksgruppengesetz selbst finden sich vor allem die wesentlichen Bestimmungen über die Volksgruppenbeiräte (§§ 3 ff.), die Volksgruppenförderung (§§ 8 ff.) und die jeweilige Amtssprache (§§ 13 ff.). Von zentralem Gewicht sind die sogenannten grundlegenden Bestimmungen des § 1: Volksgruppen sind die in Österreich wohnenden und dort beheimateten österreichischen Staatsbürger¹⁴⁹ nichtdeutscher Muttersprache mit eigenem Volkstum; diese Volksgruppen müssen vom Staat geschützt und gefördert werden; das Bekenntnis zu ihnen ist frei; jegliche Diskriminierung aufgrund einer Volksgruppenzugehörigkeit ist untersagt. Bisher wurden zur Ausführung der Bestimmungen des Volksgruppengesetzes insbesondere folgende Verordnungen der Bundesregierung erlassen: Über die Errichtung von Volksgruppenbeiräten¹⁵⁰, deren wichtigste Aufgabe es ist, die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Volksgruppen zu vertreten; über die Bestimmung derjenigen Gebiete, in denen Ortsschilder u.ä. in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen sind¹⁵¹; über die Bestimmung derjenigen Gerichte, Verwaltungsbehörden und sonstigen Dienststellen, vor denen neben Deutsch auch Slowenisch als Amtssprache zugelassen ist¹⁵²; eine die slowenischen Ortsnamen festlegende Verord-

¹⁴⁹ Also nicht Ausländer!

¹⁵⁰ ÖBGBl. Nr. 38/1977; im einzelnen handelt es sich um Beiräte für Tschechen, Slowenen, Kroaten und Ungarn (nicht auch für Roma und Sinti).

¹⁵¹ ÖBGBl. Nr. 306/1977; in Übereinstimmung mit dem Volksgruppengesetz fallen nur solche Ortschaften unter diese Verordnung, in denen sich mindestens 25% der Bevölkerung zur slowenischen Sprache bekennen.

¹⁵² ÖBGBl. Nr. 307/1977.

nung¹⁵³ sowie kürzlich die Verordnung über die Zulassung des Kroatischen in einigen Gegenden des Burgenlandes¹⁵⁴.

c) Hinsichtlich des Gebrauchs von Minderheitensprachen im Schulwesen hatte sich Österreich bereits im genannten Friedensvertrag von Saint-Germain-en-Laye verpflichtet, in denjenigen Städten und Bezirken, in denen eine beträchtliche Zahl nicht-deutschsprachiger österreichischer Staatsangehöriger wohnte, sicherzustellen, daß deren Kinder in den Vorschulen Unterricht in der Muttersprache erteilt werden konnte. Von Belang wurde dies vor allem für die Beziehungen zur Tschechoslowakei: Der eingangs erwähnte Brünner Vertrag vom 7. Juni 1920 sieht entsprechende Vorschriften für die in Wien wohnhaften tschechischsprachigen Bürger vor. Von heute wesentlich größerer Bedeutung ist jedoch das in Durchführung des Art. 7 Ziff. 2 des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 im Jahre 1959 verabschiedete Minderheitenschulgesetz für Kärnten¹⁵⁵. Dieses sah insbesondere vor, daß alle Schüler in den durch ein Ausführungsgesetz näher bezeichneten Schulen das Recht hatten, Slowenisch als Unterrichtssprache zu haben bzw. es als Pflichtfach zu erlernen. Vorgesehen sind zwei Schultypen: Volks- und Hauptschulen mit ausschließlich Slowenisch als Unterrichtssprache sowie zweisprachige Volksschulen bzw. zweisprachige Volksschulklassen. Im Jahre 1988 wurde das Minderheitenschulgesetz für Kärnten novelliert¹⁵⁶; vorgesehen ist jetzt das sogenannte Trennungsmodell, das die zweisprachige Minderheitenschule ablöste, indem es die slowenischen Schüler von den nur in Deutsch unterrichteten Schülern trennt. Mit Erkenntnis vom 15. Dezember 1989 hat der Verfassungsgerichtshof das Kärntner Minderheitenschulgesetz insofern für verfassungswidrig aufgehoben, als es nicht – wie sich aus Art. 7 Staatsvertrag ergebe – für ganz Kärnten, sondern nur für den slowenischen Siedlungsbereich in Südkärnten galt. Diesem Erkenntnis wurde zwischenzeitlich durch entsprechende Änderung des Kärntner Gesetzes Rechnung getragen¹⁵⁷.

Für das Burgenland mit seiner kroatischen und ungarischen Volksgruppe gilt in Ausführung der Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag das jetzt als Bundesgesetz geltende burgenländische Landesschulgesetz aus dem Jahre 1937¹⁵⁸. Danach ist Unterrichtssprache entweder Deutsch oder

¹⁵³ ÖBGBl. Nr. 308/1977.

¹⁵⁴ ÖBGBl. Nr. 231/1990.

¹⁵⁵ ÖBGBl. Nr. 101/1959.

¹⁵⁶ ÖBGBl. Nr. 326/1988.

¹⁵⁷ ÖBGBl. Nr. 420/1990.

¹⁵⁸ LGBl. (Burgenland) Nr. 40.

in den Gemeinden mit mehr als 70% nicht-deutschsprachiger Bevölkerung deren Muttersprache¹⁵⁹; in Gemeinden mit zwischen 30 und 70% nicht-deutschsprachiger Bevölkerung ist der Unterricht in Deutsch und der jeweiligen Minderheitensprache zu geben. Zählt die Minderheitengruppe weniger als 30% der Ortsbevölkerung, kann die Gemeinde dafür Sorge tragen, daß die Minderheitensprache als Pflichtfach unterrichtet wird.

8. Polen

Die Rechtslage der deutschen, ukrainischen und weißrussischen Minderheit in Polen ist derzeit in völligem Umbruch begriffen¹⁶⁰. Die noch geltende polnische Verfassung enthält keinerlei Bestimmungen zum Schutz und zur Förderung dieser Volksgruppen (die auch nicht als solche anerkannt sind); andererseits garantiert Art. 67 Abs. 2 der Verfassung allen polnischen Bürgern gleiche Rechte unabhängig von u.a. Nationalität und Rasse. Erst im Zuge der Umwälzungen nach dem Runden Tisch des Jahres 1988/1989 ist auf dem Verordnungswege eine gewisse Berücksichtigung von Minderheitensprachen auf lokaler Ebene möglich geworden. Ferner wurden politische Vereinigungen auf ethnischer Grundlage erlaubt; so ist etwa die deutschsprachige Minderheit in 36 Gemeinderäten der Wojewodschaft Oppeln und seit den Wahlen vom Oktober 1991 mit sechs Abgeordneten im Sejm vertreten.

Eine grundlegende Änderung dieses Zustands zeichnet sich aber bereits im jetzigen Stadium der Beratungen über eine neue Verfassung ab. So heißt es etwa im Verfassungsentwurf des bis zu den Wahlen vom Oktober 1991 bestehenden – nur zur Hälfte aus freien Wahlen hervorgegangenen – Sejm in dessen Art. 15 (in englischer Übersetzung): "Everyone has the right to preserve his/her national and ethnic identity. Statute guarantees to national and ethnic minorities the rights to enable these minorities to preserve their distinctive character". Umfassender ist Art. 14 des Verfassungsentwurfs des bereits aus völlig freien Wahlen hervorgegangenen, bis zu den Wahlen vom Oktober 1991 bestehenden Senats; diese Bestimmung lautet (in englischer Übersetzung): "The Republic of Poland shall guarantee to national or linguistic minorities the right to preserve their own culture, language, customs and tradition. It shall also guarantee the right

¹⁵⁹ Derzeit ist dieses Quorum allerdings in keiner Gemeinde erreicht.

¹⁶⁰ Zur bisherigen Lage vgl. die – sehr kritische – Darstellung bei Veiter (Anm. 88), 58ff.

to set up their own educational, religious and cultural institutions as well as to participate in making decisions concerning the recognition and protection of their cultural identity". Insofern ist natürlich die künftige Entwicklung abzuwarten, insbesondere auch, ob die entsprechenden Ausführungsgesetze diese Minderheiteninteressen angemessen wahren werden.

Für die deutschsprachige Minderheit sind naturgemäß die völkerrechtlichen Vereinbarungen der Art. 20ff. des deutsch-polnischen Vertrages über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991 und der dazugehörige Briefwechsel der Außenminister beider Staaten von ausschlaggebender Bedeutung¹⁶¹. In Art. 20 Abs. 1¹⁶² wird auf der Basis der Gegenseitigkeit den jeweiligen, durch ihre Abstammung oder ihr Bekenntnis definierten, Angehörigen der Minderheit insbesondere das Recht garantiert, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ihre Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, sowie Schutz vor zwangsweiser Assimilierung gewährt. In Art. 20 Abs. 3¹⁶³ sind dann einige grundlegende

¹⁶¹ BGBl. 1991 II 1314ff.

¹⁶² »Die Angehörigen der deutschen Minderheit in der Republik Polen, das heißt Personen polnischer Staatsangehörigkeit, die deutscher Abstammung sind oder die sich zur deutschen Sprache, Kultur oder Tradition bekennen, sowie Personen deutscher Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, die polnischer Abstammung sind oder die sich zur polnischen Sprache, Kultur oder Tradition bekennen, haben das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden. Sie haben das Recht, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam auszuüben«.

¹⁶³ »Die Vertragsparteien erklären, daß die in Absatz 1 genannten Personen insbesondere das Recht haben, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe – sich privat und in der Öffentlichkeit ihrer Muttersprache frei zu bedienen, in ihr Informationen zu verbreiten und auszutauschen und dazu Zugang zu haben,
– ihre eigenen Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, -organisationen oder -vereinigungen zu gründen und zu unterhalten, die um freiwillige Beiträge finanzieller oder anderer Art sowie öffentliche Unterstützung im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften ersuchen können und gleichberechtigten Zugang zu den Medien ihrer Region haben,
– sich zu ihrer Religion zu bekennen und diese auszuüben, einschließlich des Erwerbs und Besitzes sowie der Verwendung religiösen Materials, und den Religionsunterricht in ihrer Muttersprache abzuhalten,
– untereinander ungehinderte Kontakte innerhalb des Landes sowie Kontakte über Grenzen hinweg mit Bürgern anderer Staaten herzustellen und zu pflegen, mit denen sie eine gemeinsame ethnische oder nationale Herkunft, ein gemeinsames kulturelles Erbe oder religiöses Bekenntnis teilen,
– ihre Vor- und Familiennamen in der Form ihrer Muttersprache zu führen,

Rechte aufgeführt, wie etwa das Recht auf privaten und öffentlichen Gebrauch der Muttersprache, eigene der Wahrung der besonderen Identität dienende Institutionen zu gründen, den Religionsunterricht (nicht jedoch anderen Unterricht) in ihrer Muttersprache abzuhalten, auch grenzüberschreitende Kontakte mit Bürgern anderer Staaten, mit denen sie eine gemeinsame ethnische oder nationale Herkunft teilen, herzustellen und zu pflegen, ihre Vor- und Familiennamen in ihrer Muttersprache zu führen, eigene Organisationen zu schaffen und sich wie jedermann wirksamer Rechtsmittel zur Verwirklichung ihrer Rechte zu bedienen. In Art. 21¹⁶⁴ verpflichten sich Deutschland und Polen dann in detaillierter Weise, die Identität der jeweiligen Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen. Wie oben bereits gesagt, ist die innerstaatli-

– Organisationen oder Vereinigungen in ihrem Land einzurichten und zu unterhalten und in internationalen nichtstaatlichen Organisationen mitzuarbeiten,
 – sich wie jedermann wirksamer Rechtsmittel zur Verwirklichung ihrer Rechte im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften zu bedienen«.

¹⁶⁴ »(1) Die Vertragsparteien werden die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität der in Artikel 20 Absatz 1 genannten Gruppen auf ihrem Hoheitsgebiet schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität schaffen. Sie erkennen die besondere Bedeutung einer verstärkten konstruktiven Zusammenarbeit in diesem Bereich an. Diese soll das friedliche Zusammenleben und die gute Nachbarschaft des deutschen und des polnischen Volkes verstärken und zur Verständigung und Versöhnung zwischen ihnen beitragen.

(2) Die Vertragsparteien werden insbesondere

- im Rahmen der geltenden Gesetze einander Förderungsmaßnahmen zugunsten der Angehörigen der in Artikel 20 Absatz 1 genannten Gruppen oder ihrer Organisationen ermöglichen und erleichtern,
- sich bemühen, den Angehörigen der in Artikel 20 Absatz 1 genannten Gruppen, ungeachtet der Notwendigkeit, die offizielle Sprache des betreffenden Staates zu erlernen, in Einklang mit den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften entsprechende Möglichkeiten für den Unterricht ihrer Muttersprache in öffentlichen Bildungseinrichtungen sowie, wo immer dies möglich und notwendig ist, für deren Gebrauch bei Behörden zu gewährleisten,
- im Zusammenhang mit dem Unterricht von Geschichte und Kultur in Bildungseinrichtungen die Geschichte und Kultur der in Artikel 20 Absatz 1 genannten Gruppen berücksichtigen,
- das Recht der Angehörigen der in Artikel 20 Absatz 1 genannten Gruppen achten, wirksam an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, einschließlich der Mitwirkung in Angelegenheiten betreffend den Schutz und die Förderung ihrer Identität,
- diesbezüglich die notwendigen Maßnahmen ergreifen, und zwar nach entsprechenden Konsultationen im Einklang mit den Entscheidungsverfahren des jeweiligen Staates, wobei diese Konsultationen Kontakte mit Organisationen oder Vereinigungen der in Artikel 20 Absatz 1 genannten Gruppen einschließen.

(3) Die Vertragsparteien werden im Hinblick auf die in diesem Artikel und in den Artikeln 20 und 22 angesprochenen Fragen die Bestimmungen von Artikel 3 anwenden«.

che Umsetzung dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen noch abzuwarten; immerhin ergibt sich aus ihnen ein grundsätzlich zufriedenstellender Rahmen für einen effektiven Schutz der deutschsprachigen Minderheit. Hinzuweisen ist schließlich noch auf die im genannten Briefwechsel erwähnten, in Polen seit 1990 geschaffenen Institutionen wie etwa die beim polnischen Ministerrat ressortierende Kommission für nationale Minderheiten, deren Aufgabe es ist, die Interessen dieser Minderheiten zu formulieren und zur Geltung zu bringen, und die in den betroffenen Wojewodschaften eingerichteten Stellen eines Minderheitenbeauftragten (in der Funktion eines Ombudsmans).

9. Schweiz

Die Schweiz weist als mehrsprachig¹⁶⁵ zusammengesetzter Bundesstaat hinsichtlich der rechtlichen Stellung von (sprachlichen) Minderheiten traditionell Besonderheiten im europäischen Kontext insoweit auf, als die Zugehörigkeit zu einer der vier Sprachgruppen nicht notwendig die Zugehörigkeit zur Mehrheit oder Minderheit bedingt. Insbesondere dort, wo die Kantons Grenzen nicht mit den Sprachgrenzen übereinstimmen (wie im Fall der zweisprachigen Kantone Bern, Freiburg und Wallis oder des dreisprachigen Kantons Graubünden), entstehen die klassischen Minderheitenprobleme. Zu berücksichtigen ist schließlich vor allem auch, daß aufgrund der – in rechtsvergleichender Hinsicht – ungewöhnlich starken Stellung der Gliedstaaten der Eidgenossenschaft, der Kantone, strikt zwischen der verfassungsrechtlichen Regelung der Stellung der Minderheiten auf Bundes- und Kantonalebene zu unterscheiden ist¹⁶⁶.

a) Die hier grundlegende Bestimmung der Bundesverfassung ist ihr Art. 116, der seit 1938¹⁶⁷ wie folgt lautet:

»(1) Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind die Nationalsprachen der Schweiz.

¹⁶⁵ Nach der Volkszählung von 1980 verteilte sich die Wohnsitzbevölkerung in 65 % deutsche, 18,4 % französische, 9,8 % italienische und 0,8 % rätoromanische Sprachzugehörige.

¹⁶⁶ Vgl. zum folgenden etwa Th. Fleiner, Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht, in: FS Kägi (1979), 115ff.; G. Malinverni, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1986), Kommentierung zu Art. 116, und P. Schächpi, Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen (1971).

¹⁶⁷ Bis dahin lautete Art. 116 Bundesverfassung: »Die drei Hauptsprachen der Schweiz, die deutsche, französische und italienische, sind Nationalsprachen des Bundes«.

(2) Als Amtssprachen des Bundes werden das Deutsche, Französische und Italienische erklärt«.

Diese Unterscheidung zwischen National- und Amtssprachen wird dahin gehend verstanden, daß Art. 116 Abs. 1 BV die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Eidgenossenschaft (Territorialitätsprinzip) bestätigt und damit den Kantonen auch das Recht einräumt, die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Grenzen und der Homogenität der Sprachgebiete zu treffen; ferner wird hieraus abgeleitet, daß auf der Grundlage des Territorialitätsprinzips die Mehrsprachigkeit der Schweiz und die grundsätzliche Gleichheit der vier Sprachgemeinschaften gewährleistet wird¹⁶⁸. Aus der Praxis des schweizerischen Bundesgerichts ergibt sich auch, daß das Territorialitätsprinzip eine durchaus restriktive Amtssprachenpolitik der Kantone rechtfertigt, die zugewanderte sprachliche Minderheiten einem starken Assimilierungsdruck aussetzt¹⁶⁹. Andererseits wird seit einiger Zeit diskutiert, ob sich aus dem Territorialitätsprinzip für die Kantone nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten ergeben, namentlich Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Nationalsprachen zu treffen¹⁷⁰.

Aus dem Wortlaut (»Amtssprachen des Bundes«) der Amtssprachenregelung des Art. 116 Abs. 2 BV wird allgemein gefolgert, daß sich diese nur auf den Verkehr zwischen Bürgern und Behörden des Bundes bezieht; demnach könne der Bund die Verfahrenssprache nur dann regeln, wenn dies seine Behörden betreffe, während die Kompetenz zur Bestimmung der Amtssprache bei den Kantonen liege, wenn diese Bundesrecht ausführen¹⁷¹. Dies bedeutet für die Bürger, daß sie im Verkehr mit Bundesbehörden Deutsch, Französisch und Italienisch (aber nicht Rätoromanisch) verwenden können. Schließlich wird aus dieser Vorschrift auch geschlossen, daß Gesetzestexte in allen drei Amtssprachen zu veröffentlichten sind, und alle drei Fassungen den gleichen Rang haben.

b) Hinsichtlich der Regelung der Amtssprachen in den zweisprachigen

¹⁶⁸ Vgl. Malinverni (Anm. 166), Rdnr. 2 zu Art. 116 BV.

¹⁶⁹ Vgl. A. Haefliger, Die Sprachenfreiheit in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: FS Zwahlen (1977), 77ff.

¹⁷⁰ Vgl. Malinverni (Anm. 166), Rdnr. 2 zu Art. 116 BV. Dieser Tendenz entspricht nun die Entschließung des Bundesrates betreffend eine Ergänzung des Art. 116 BV um einen neuen Abs. 3 folgenden Wortlauts: »Bund und Kantone sorgen für die Erhaltung und Förderung der Landessprachen in ihren Verbreitungsgebieten. Die Kantone treffen besondere Maßnahmen zum Schutze von Landessprachen, die in einem bestimmten Gebiet bedroht sind; der Bund leistet ihnen dabei Unterstützung«. Vgl. BBl. 1991 II 346.

¹⁷¹ Vgl. Malinverni, *ibid.*, Rdnr. 5 zu Art. 116 BV.

Kantonen Bern, Freiburg und Wallis und dem dreisprachigen Kanton Graubünden ergibt sich folgendes Bild:

Nach der Abspaltung derjenigen Gebiete, aus denen sich der rein französischsprachige Kanton Jura bildete, sind im Kanton Bern¹⁷² noch einige Bezirke des bernischen Jura französischsprachig, während der Bezirk Biel/Bienne zweisprachig ist. In dem 1983 novellierten Art. 17 Abs. 1 der Kantonsverfassung werden nun die deutsche und die französische Sprache als Landessprachen anerkannt; in ihrem Art. 17 Abs. 2 wird dann näher bestimmt, daß mit Ausnahme der drei französischsprachigen Bezirke des bernischen Jura, wo Französisch Amtssprache ist, und des Bezirks Biel/Bienne, wo Deutsch und Französisch Amtssprachen sind, Deutsch Amtssprache ist. Damit folgt die bernische Kantonsverfassung dem Territorialprinzip und sieht eine eigentliche Zweisprachigkeit nur im direkten Verkehr der Bürger mit den zentralen Kantonsbehörden vor.

Der jüngst geänderte Art. 21 der Kantonsverfassung von Freiburg¹⁷³ bestimmt in seinem Abs. 1, daß Französisch und Deutsch Amtssprachen sind und ihr Gebrauch in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt wird; gemäß Abs. 2 fördert der Staat das Verständnis zwischen den beiden Sprachgemeinschaften. Im Gegensatz zu den umfangreichen Regelungen im Kanton Bern ist die Zweisprachigkeit des Amtssprachenrechts im Kanton Freiburg aber offenbar immer noch wenig gesetzlich ausgestaltet.

Nach Art. 12 der Verfassung des Kantons Wallis¹⁷⁴ aus dem Jahre 1907 sind Französisch und Deutsch zu Landessprachen erklärt, deren Gleichberechtigung in Gesetzgebung und Verwaltung zu berücksichtigen ist, das Territorialitätsprinzip also nicht strikt gilt. Hieraus folgt etwa auch, daß sich jeder Bürger vor jedem Gericht (und nicht nur vor dem Kantonsgericht) einer der beiden Sprachen bedienen kann.

Für den Kanton Graubünden¹⁷⁵ bestimmt der seit 1892 unveränderte Art. 46 der Kantonsverfassung, daß alle drei Sprachen des Kantons Landessprachen sind. Eine Besonderheit der Rechtsordnung Graubündens besteht darin, daß diese drei Landessprachen Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch als Amtssprachen uneingeschränkt nur auf kantonaler Ebene gelten, während sonst das Bündner Amtssprachenrecht im Bereich der

¹⁷² Vgl. zum folgenden F. Dessemontet, *Le droit des langues en Suisse* (1984), 122ff., und E. Weibel, *Institutions politiques romandes. Les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois* (1990), 160ff.

¹⁷³ Weibel, *ibid.*, 10ff.

¹⁷⁴ Vgl. Dessemontet (Anm. 172), 119ff.

¹⁷⁵ Vgl. Dessemontet, *ibid.*, 125ff.

kommunalen Autonomie liegt, woraus auch folgt, daß Amtssprachen von Kreisen und Bezirken alle Amtssprachen der von ihnen umfaßten Gemeinden sind. Die Zulässigkeit dieser Kompetenzordnung ist inzwischen wohl allgemein anerkannt.¹⁷⁶

10. Spanien

Spanien war seit Anfang des 19. Jahrhunderts als Zentralstaat organisiert. Die während der Republik zwischen 1931 und 1939 begonnene Stärkung der rechtlichen Stellung der Regionen Baskenland und Katalonien wurde unter dem Franco-Régime völlig abgebaut und der öffentliche Gebrauch von Baskisch und Katalanisch massiv unterdrückt. Eine grundlegende Wende brachte die demokratische Verfassung vom 31. Dezember 1978¹⁷⁷. Zwar bestimmt auch sie in ihrem Art. 2 die Unauflöslichkeit der spanischen Nation und die Unteilbarkeit Spaniens; gleichzeitig wird aber die Autonomie der klassischen »Nationalitäten« (Basken, Galicier und Katalanen) und der sonstigen Regionen betont¹⁷⁸. In Art. 3 der Verfassung wird zwar Kastilisch als Amtssprache bezeichnet, doch können die Autonomen Gemeinschaften (semi-föderale Gebietskörperschaften) durch Gesetze »Regionalsprachen« für ihr Territorium zur Amts- und Unterrichtssprache erklären¹⁷⁹. Hiervon haben Gebrauch gemacht: die Balearen

¹⁷⁶ Grundlegend hierzu D. Thü r e r, Zur Bedeutung des sprachenrechtlichen Territorialprinzips für die Sprachenlage im Kanton Graubünden, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 85 (1984), 241 ff. Mit Urteil vom 31.10.1990 hat das Bundesgericht auf kommunales Baurecht gestützte Einschränkungen der Handels- und Gewerbebefreiheit des Art. 31 BV zur Erhaltung des Rätoromanischen im Hinblick auf Art. 116 Abs. 2 BV für mit der Bundesverfassung vereinbar erklärt, vgl. EuGRZ 18 (1991), 284 ff.

¹⁷⁷ Vgl. hierzu A. We b e r, Die Spanische Verfassung von 1978, JÖR 29 (1980), 209 ff.

¹⁷⁸ Art. 2 lautet: »La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas«. Vgl. hierzu R. Entrena Cuesta, Comentarios al Artículo 2, in: F. Garrido Falla (Hrsg.), Comentarios a la Constitución (1985), 41 ff.

¹⁷⁹ Art. 3 lautet: »(1) El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho al usarla. (2) Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. (3) La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección«. Vgl. hierzu Entrena Cuesta, *ibid.*, 57 ff.

(Katalanisch)¹⁸⁰, Baskenland (Baskisch)¹⁸¹, Galicien (Galicisch)¹⁸², Katalonien (Katalanisch)¹⁸³, Navarra (Baskisch)¹⁸⁴ und Valencia (Katalanisch)¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Vgl. Art. 3 des Autonomiestatuts der Balearen vom 1.3.1983 (Boletín Oficial del Estado No. 51 vom 1.3.1983): «La lengua catalana, propia de las islas Baleares, tendrá, junto con la castellana, el carácter de idioma oficial, y todos tienen el derecho de conocerla y utilizarla. Nadie podrá ser discriminado por razón del idioma».

¹⁸¹ Vgl. Art. 6 des Autonomiestatuts des Baskenlandes vom 22.12.1979 (Boletín Oficial del Estado No. 306 vom 22.12.1979): «(1) El euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas. (2) Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento. (3) Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua. (4) La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzandia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera. (5) Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan aquellas territorios y comunidades, afín de salvaguardar y fomentar el euskera».

¹⁸² Vgl. Art. 5 des Autonomiestatuts von Galicien vom 28.4.1981 (Boletín Oficial del Estado No. 101 vom 28.4.1981): «(1) La lengua propia de Galicia es el gallego. (2) Los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos. (3) Los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa, y dispondrán los medios necesarios para facilitar su conocimiento. (4) Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua».

¹⁸³ Vgl. Art. 3 des Autonomiestatuts von Katalonien vom 22.12.1979 (Boletín Oficial del Estado No. 306 vom 22.12.1979): «(1) La lengua propia de Cataluña es el catalán. (2) El idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español. (3) La Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña. (4) El habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección».

¹⁸⁴ Vgl. Art. 9 des Autonomiestatuts von Navarra vom 16.8.1982 (Boletín Oficial del Estado Nos. 195 und 204 vom 16. bzw. 26.8.1982): «(1) El castellano es la lengua oficial de Navarra. (2) El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua».

¹⁸⁵ Vgl. Art. 7 des Autonomiestatuts von Valencia vom 10.7.1982 (Boletín Oficial del Estado No. 164 vom 10.7.1982): «Los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma son el valenciano y el castellano. Todos tienen derecho a conocerlos y usarlos. (2) La Generalidad Valenciana garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento. (3) Nadie podrá ser discriminado por

Die Einzelheiten der Errichtung der jeweiligen Autonomen Gemeinschaften und ihre teils durch die Verfassung selbst vorgegebenen Kompetenzen, teilweise durch die jeweiligen Autonomiestatute in Anspruch genommenen Zuständigkeiten sind in den – auch von spanischer Seite als äußerst kompliziert eingestuft – Bestimmungen der Art. 143 ff. der Verfassung niedergelegt¹⁸⁶. Inzwischen haben alle *Comunidades Autónomas* die von der Verfassung eingeräumten Möglichkeiten zur Kompetenzübernahme weitestgehend ausgeschöpft und insbesondere auch ganz erhebliche Kompetenzen im Bereich des Kultur- und Bildungswesens übernommen. In den Autonomen Gemeinschaften mit »Regionalsprachen« sind diese durch entsprechende Sprachgesetze¹⁸⁷ überall in den Rang von Amts- und Gerichtssprachen erhoben worden; auch die Gesetzblätter der jeweiligen *Comunidades Autónomas* sind in Kastilisch und der jeweils anderen Sprache gefaßt. In den jeweiligen Sprachgesetzen wird festgelegt, innerhalb welcher Übergangsfristen gewährleistet sein muß, daß sämtlicher Behördenverkehr auch in den »Regionalsprachen« möglich sein muß; daneben treten vor allem im Baskenland und Katalonien ganz erhebliche Anstrengungen, den in der Franco-Zeit eingetretenen Verlust an sprachlicher Kompetenz auszugleichen, zutage.

Rechtsvergleichend interessant ist die spanische Lösung insofern, als sie es in erster Linie den betroffenen Territorien, den *Comunidades Autónomas* überläßt, in welcher Weise sie die Identität der auf gesamtstaatlicher Ebene als Minderheiten, auf regionaler Ebene aber zu-

razón de su lengua. (4) Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano. (5) La ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y en la enseñanza. (6) Mediante ley se delimitarán los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que pueden exceptuarse de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunidad».

¹⁸⁶ Vgl. hierzu E. Aja, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (1985), und J.L. Meilán Gil, *La ordenación jurídica de las autonomías* (1988).

¹⁸⁷ Diese sind die (baskische) Ley 10/1982 vom 24.11.1982, die (katalanische) Ley 7/1983 vom 18.4.1983, die (galicische) Ley 3/1983 vom 15.6.1983, die (valencianische) Ley 4/1983 vom 23.11.1983 und die (balearische) Ley 3/1986 vom 29.4.1986; insoweit als diese Gesetze Bestimmungen enthielten, die den »Regionalsprachen« vor Gerichten und Verwaltungsorganen einen Vorrang vor dem Kastilischen einräumten, wurden diese in Urteilen des Tribunal Constitucional für verfassungswidrig erklärt, vgl. insbesondere Urteil 82/1986 vom 26.6.1986, abgedruckt etwa in *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* 1986, 808 ff. (betreffend das baskische Gesetz) und das Urteil 83/1986 vom gleichen Tag, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* 1986, 823 ff. (betreffend das katalanische Gesetz); vgl. hierzu F. Moderne, *L'élaboration d'un modèle linguistique dans l'Espagne des autonomies*. A propos des décisions du Tribunal Constitucional espagnol du 26 juin 1986, in: *FS Héraud* (1989), 262 ff.

meist als Mehrheiten aufzufassenden nicht-kastilischen Sprachgruppen wahren und fördern wollen. Eine für die Praxis nicht unbedeutende Schranke ergibt sich allein aus dem in Art. 14 der Verfassung niedergelegten Diskriminierungsverbot, das den kastilischsprachigen Spaniern in den mehrheitlich anderssprachigen *Comunidades Autónomas* jedenfalls einen Anspruch auf Gleichbehandlung gibt.

11. Tschechoslowakei

In der Folge der »samtenen Revolution« des Novembers 1989 und der danach grundsätzlich geänderten politischen Situation wird auch die Rechtsstellung der nationalen Minderheiten in der ČSFR neu geregelt. Zur Zeit geht es dabei vor allem um die unter-verfassungsrechtliche Normierung und Ausgestaltung der allgemeinen Bestimmungen zu den nationalen und ethnischen Minderheiten wie sie in den Art. 24 und 25 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 9. Januar 1991 (Verfassungsgesetz Nr. 23/1991) niedergelegt sind¹⁸⁸. Rein tatsächlich ist zu bemerken, daß bei der letzten Volkszählung im Jahre 1980 sich 4 % der Bevölkerung als Angehörige der ungarischen Minderheit, je 0,5 % als Angehörige der deutschen und polnischen Minderheit und je 0,1 % als Angehörige der ruthenischen und der ukrainischen Minderheit bekannten. Allerdings dürfte die tatsächliche Zahl mancher Minderheiten höher liegen, da es häufig nicht als opportun erschien, sich zu einer Minderheit zu bekennen. Ferner ist zu betonen, daß Tschechen und Slowaken immer als Staatsvölker der Tschechoslowakei angesehen wurden und in der Diskussion um eventuelle Minderheitenrechte daher nicht einbezogen sind.

Für die Rechtslage der nationalen Minderheiten war bis vor kurzem das Gesetz Nr. 144/1968, das »Verfassungsgesetz betreffend den Status der Nationalitäten in der ČSSR«, entscheidend¹⁸⁹. Es zählte die berechtigten Nationalitäten abschließend auf und beschränkte somit zugleich die entsprechenden Rechte auf Angehörige der ungarischen, deutschen, polnischen, ruthenischen und ukrainischen Minderheit. Art. 5 dieses Verfassungsgesetzes verwies auf weitere Gesetze der Föderalen Versammlung und der Nationalräte (d.h. des tschechischen und des slowakischen Parlaments), welche die Grundregeln des Verfassungsgesetzes ausgestalten sollten; diese Gesetze sind jedoch nie verabschiedet worden. Das Verfas-

¹⁸⁸ Vgl. M. Hošková, Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten der ČSFR, EuGRZ 18 (1991), 369ff. (mit deutscher Übersetzung des Textes der Charta).

¹⁸⁹ Vgl. dazu Weiter (Anm. 88), 71ff.

sungsgesetz Nr. 144/1968 wurde durch die genannte Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 9. Januar 1991 aufgehoben.

Die Art. 24 und 25 der Charta¹⁹⁰ verzichten auf eine Aufzählung der Minderheiten und führen einen allgemeinen Terminus »nationale und ethnische Minderheiten« ein. Art. 24 der Charta enthält ein spezielles Diskriminierungsverbot: die nationale oder ethnische Identität einer Person darf ihr nicht zum Nachteil gereichen. Art. 25 umfaßt dann sowohl Gruppen- als auch Individualrechte; genauere Bestimmungen sollen durch einfaches Gesetz getroffen werden.

Die einfache Gesetzgebung auf diesem Gebiet ist jedoch noch gering. Zu nennen ist vor allem, daß die Novelle zum Schulgesetz, Gesetz Nr. 171/1990, ausdrücklich die Regelung des Jahres 1984 (Schulgesetz Nr. 29/1984) aufnimmt, das im § 3 den Staatsbürgern der ungarischen, deutschen, polnischen, ruthenischen und ukrainischen Minderheit das Recht auf Erziehung in ihrer Muttersprache garantiert. Problematisch erscheint das Gesetz des Slowakischen Nationalrats Nr. 428/1990 über die Amtssprache in der Slowakei, die den Gebrauch der Minderheitensprache nur dort erlaubt, wo die Angehörigen der nationalen Minderheit mindestens 20% der Bevölkerung ausmachen. Die Beamten sind jedoch nicht verpflichtet, die Minderheitensprachen zu beherrschen oder zu benutzen. Andererseits sehen die Gesetze über den Slowakischen Rundfunk und das Slowakische Fernsehen die Möglichkeit von Sendungen in den Minderheitensprachen vor. Gegenwärtig wird in der ČSFR vor allem die Frage diskutiert, ob die Rechtsstellung der nationalen Minderheiten durch ein allgemeines Minderheitengesetz oder durch Vorschriften in den entsprechenden Fachgesetzen geregelt werden soll. Diese Diskussion wird gesetzgeberisch begleitet von den auf föderaler und tschechischer bzw. slowakischer Ebene eingerichteten Sonderkommissionen.

Abschließend ist somit festzustellen, daß die ČSFR zwar auf Verfas-

¹⁹⁰ Diese lauten in deutscher Übersetzung: »Art. 24: Die nationale oder ethnische Identität einer Person darf nicht zu ihrem Nachteil mißbraucht werden«. Art. 25: »(1) Den Staatsbürgern, die eine nationale oder ethnische Minderheit bilden, wird umfassende Entwicklung gewährleistet, insbesondere das Recht, gemeinsam mit anderen Angehörigen der Minderheit ihre eigene Kultur zu entwickeln, das Recht, in ihrer Sprache Informationen zu verbreiten und zu empfangen, und das Recht, sich in ethnischen Vereinigungen zusammenzuschließen. Genauere Bestimmungen hierzu trifft das Gesetz. (2) Den Staatsbürgern, die nationalen und ethnischen Minderheiten zugehören, wird unter den vom Gesetz bestimmten Voraussetzungen auch gewährleistet: (a) das Recht auf Erziehung in ihrer Sprache; (b) das Recht auf Gebrauch ihrer Sprache im öffentlichen Verkehr; (c) das Recht auf Teilnahme an der Regelung von die nationalen und ethnischen Minderheiten betreffenden Angelegenheiten«.

sungsebene die Rechtsstellung ihrer nationalen Minderheiten – auch nach internationaler Einschätzung – vorbildlich gelöst hat; aber auch hier liegen die größten Probleme wohl noch im Detail, d.h. der Erarbeitung der notwendigen einfachen Gesetze. Für die deutschsprachige Minderheit von großer Bedeutung sind naturgemäß die einschlägigen Bestimmungen des am 7. Oktober 1991 in Prag paraphierten deutsch-tschechoslowakischen Vertrages über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit¹⁹¹; namentlich ist dies der Art. 20¹⁹².

12. Ungarn

Der Schutz der nationalen Minderheiten in Ungarn (vor allem Deutsche, Slowaken sowie Sinti und Roma) ist auch nach internationaler Einschätzung seit Anfang der 80er Jahre als außerordentlich gut anzusehen¹⁹³. Dies beruht nicht zuletzt darauf, daß Ungarn sich für die große Zahl ungarischsprechender Menschen in Siebenbürgen (Rumänien), der Vojvodina (Jugoslawien) und der Slowakei verantwortlich fühlt. Dementsprechend ist Ungarn eines der aktivsten Länder im Rahmen des KSZE-Prozesses und des Europarats hinsichtlich einer Verbesserung des Schutzes nationaler Minderheiten.

¹⁹¹ Der Wortlaut dieses Vertrages ist bis Mitte Januar 1992 noch nicht im Bulletin der Bundesregierung abgedruckt worden; Auszüge finden sich in der Süddeutschen Zeitung vom 8.10.1991.

¹⁹² »(1) Die Vertragsparteien erfüllen mindestens die in den KSZE-Dokumenten, insbesondere dem Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, verankerten politischen Verpflichtungen als rechtlich verbindliche Verpflichtungen. (2) Die Angehörigen der deutschen Minderheit in der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, das heißt Personen tschechoslowakischer Staatsangehörigkeit, die deutscher Abstammung sind oder die sich zur deutschen Sprache, Kultur oder Tradition bekennen, haben demzufolge das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ihre ethnische, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden. Sie haben das Recht, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam auszuüben. (3) Die Zugehörigkeit zur deutschen Minderheit in der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik ist persönliche Entscheidung jedes einzelnen, die für ihn keinen Nachteil mit sich bringen darf. (4) Jeder Angehörige der deutschen Minderheit in der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik ist nach Maßgabe vorstehender Bestimmungen gehalten, sich wie jeder Staatsbürger der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik zu verhalten, indem er sich nach den Verpflichtungen richtet, die sich auf Grund der Gesetze dieses Staates ergeben. (5) Die Tschechische und Slowakische Föderative Republik ermöglicht und erleichtert im Rahmen ihrer geltenden Gesetze der Bundesrepublik Deutschland Förderungsmaßnahmen zugunsten der deutschen Minderheit oder ihrer Organisationen«.

¹⁹³ Vgl. nur Veiter (Anm. 88), 39 ff.

Gemäß Art. 68 der geltenden Verfassung¹⁹⁴ genießen die nationalen Minderheiten einen umfassenden Schutz ihrer Identität und haben Anspruch auf staatliche Förderung. Anders als in der Tschechoslowakei ist in Ungarn bereits die Entscheidung gefallen, die Rechte der nationalen Minderheiten in einem eigenständigen Gesetz zu bestimmen. Der derzeit (Anfang Oktober 1991) aktuelle Entwurf regelt in z.T. sehr detaillierten, insgesamt 75 Artikeln, soweit ersichtlich alle für die Wahrung und Förderung der Identität nationaler Minderheiten wichtigen Bereiche. Er geht aus von der staatlichen Verpflichtung, zum Schutz und zur Förderung nationaler Minderheiten beizutragen, und bestimmt, daß die Zugehörigkeit zu einer Minderheit allein auf dem freien Willen der betroffenen Person beruht. Er umfaßt die notwendigen Individual- (wie Gebrauch der Muttersprache im öffentlichen Leben) und Kollektivrechte (Einrichtung kultureller und schulischer Institutionen), sieht eine rechtsvergleichend neue Form der Organisation von Minderheiten in nicht territorial bezogenen Mitbestimmungskörperschaften vor, garantiert umfassend die kulturelle Autonomie der nationalen Minderheiten, gewährleistet in großzügiger Weise Unterricht in der Muttersprache (bereits bei 8 einer nationalen Minderheit zugehörigen Schülern ist nach dem Entwurf eine Klasse einzurichten, in welcher der Unterricht in der Minderheitensprache zu erfolgen hat) und sieht einen Anspruch auf staatliche Förderung der von den nationalen Minderheiten unterhaltenen Privatschulen vor, verpflichtet den

¹⁹⁴ Diese Bestimmung lautet in der Fassung vom 9.8.1990: »(1) Die in der Republik Ungarn lebenden nationalen und sprachlichen Minderheiten sind an der Macht des Volkes beteiligt. Sie sind staatsbildende Faktoren. (2) In der Republik Ungarn wird den nationalen und sprachlichen Minderheiten Schutz gewährt. Sie haben das Recht, sich am öffentlichen Leben gemeinschaftlich zu beteiligen, ihre eigene Kultur zu pflegen, ihre Muttersprache zu gebrauchen, den Unterricht in ihrer Muttersprache zu genießen und ihre Namen in eigener Sprache zu führen. (3) Die Gesetze der Republik Ungarn sichern die Vertretung der auf dem Landesgebiet lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten. (4) Die nationalen und ethnischen Minderheiten können örtliche und zentrale Selbstverwaltungen bilden. (5) Die Annahme des Gesetzes über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten«. Grundsätzlich ist zum gegenwärtigen Prozeß der Verfassungsänderung in Ungarn zu bemerken, daß rein faktisch immer noch die stalinistisch inspirierte Verfassung von 1949 in Kraft ist, diese aber insbesondere durch die am 23.10.1989 in Kraft getretene, ganz umfassende Verfassungsrevision in praktisch allen bedeutsamen Teilen grundlegend geändert wurde; auch seither sind immer wieder durch verfassungsändernde Gesetze Korrekturen und Ergänzungen am Verfassungstext erfolgt. Die Verabschiedung der derzeit in Ausarbeitung befindlichen neuen Verfassung steht aber immer noch aus; vgl. hierzu G. Halmai, Einleitung zur ungarischen Verfassungsrevision, JÖR 39 (1990), 253ff. (mit dem aktuellen Text der Verfassung).

Staat zur Förderung der Ausbildung von Lehrern der Minderheitensprachen und schafft schließlich die Institution eines auch zur Anrufung des Verfassungsgerichts befugten Ombudsman für nationale Minderheiten.

Ungeachtet der noch ausstehenden endgültigen Formulierung dieses Gesetzes wird davon auszugehen sein, daß der Minderheitenschutz in Ungarn künftig auch auf einfachgesetzlicher Ebene als vorbildlich anzusehen ist. Für die deutschsprachige Minderheit von erheblicher Bedeutung sind die einschlägigen Bestimmungen des am 6. Februar 1992 in Budapest unterzeichneten deutsch-ungarischen Vertrages über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa¹⁹⁵; namentlich ist dies der Art. 19¹⁹⁶.

V. Schlußbemerkung

Die vorstehende Untersuchung erlaubt den Schluß, daß sich in Europa auf völkerrechtlicher und innerstaatlicher Ebene die Auffassung durchzusetzen scheint, daß ein effektiver Schutz nationaler Minderheiten notwendig und sinnvoll ist. Wenn auch nicht zu verkennen ist, daß insofern insbesondere den einfachen, d.h. unter-verfassungsrechtlichen, Gesetzen

¹⁹⁵ Bull. 1992105.

¹⁹⁶ Art. 19 lautet wie folgt: »(1) Die Vertragsparteien vereinbaren die rechtliche Verbindlichkeit des im Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990 sowie in weiteren KSZE-Dokumenten niedergelegten Standards zum Schutze von nationalen Minderheiten.

(2) Die Angehörigen der deutschen Minderheit in der Republik Ungarn haben demzufolge insbesondere das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden. Sie haben das Recht, sich privat und in der Öffentlichkeit ihrer Muttersprache frei zu bedienen, in ihr Informationen zu verbreiten und auszutauschen und dazu Zugang zu haben. Sie haben das Recht, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam auszuüben.

(3) Die Zugehörigkeit zur deutschen Minderheit in der Republik Ungarn ist persönliche Entscheidung jedes einzelnen, die für ihn keinen Nachteil mit sich bringen darf.

(4) Die Republik Ungarn schützt und stärkt durch konkrete Förderungsmaßnahmen die Identität der deutschen Minderheit in der Republik Ungarn. Sie ermöglicht und erleichtert Förderungsmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der deutschen Minderheit in der Republik Ungarn. Die Angehörigen der deutschen Minderheit und ihre Organisationen haben das Recht, an Entscheidungen, die die Erhaltung und Entwicklung ihrer Identität betreffen, sowie an der Umsetzung dieser Entscheidungen voll mitzuwirken.

(5) Die Vertragsparteien werden im internationalen Rahmen dafür eintreten, daß die bestehenden KSZE-Verpflichtungen zum Schutze und zur Förderung nationaler Minderheiten allgemein rechtliche Verbindlichkeit erhalten«.

und ihrer minderheitenfreundlichen Anwendung und Auslegung letztlich ausschlaggebende Bedeutung zukommt, erscheint die Aufnahme entsprechender Minderheitenschutzartikel in die Verfassungen der jeweiligen Staaten von erheblicher Wichtigkeit. Für die Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland betreffend die mögliche Einfügung eines Minderheitenschutzartikels in das Grundgesetz¹⁹⁷ folgt aus dieser Sachlage, daß sich das vereinte Deutschland, dem im Ausland wegen der jüngsten ausländerfeindlichen Ausschreitungen zunehmend besorgte Aufmerksamkeit gewidmet wird, mit an die Spitze einer Bewegung setzen sollte, welche die für das »neue Europa« essentielle Toleranz gegenüber Minderheiten auch durch entsprechende verfassungsrechtliche Bestimmungen gewahrt sehen will. Daneben ist zu bedenken, daß sich die Bundesrepublik Deutschland in jüngerer Zeit offenbar verstärkt als an der Wahrung der Rechte deutschsprachiger Minderheiten vor allem im östlichen Mitteleuropa (Polen, Tschechoslowakei und Ungarn), aber auch in Ost- (Sowjetunion bzw. die auf ihrem Gebiet entstandenen neuen souveränen Staaten wie insbesondere Rußland und Kasachstan) und Südosteuropa (Rumänien) interessierter Staat – wenn auch nicht als »Schutzmacht« im klassischen völkerrechtlichen Sinne – versteht und entsprechend handelt. Insofern muß nicht weiter betont werden, daß eine solche Politik sich ganz grundlegend unterscheidet und auch unterscheiden muß von der Politik, die nach dem I. Weltkrieg während der Weimarer Republik und vor allem während der Zeit des Nationalsozialismus im Hinblick auf deutschsprachige Minderheiten im Ausland verfolgt wurde; Vorbild muß und wird vielmehr die Politik sein, die von der Bundesrepublik Deutschland durchgängig hinsichtlich der deutschsprachigen Minderheiten in Nordschleswig und Ostbelgien betrieben wurde, die sicherlich zur Herstellung guter nachbarschaftlicher, ja freundschaftlicher Beziehungen mit Belgien und Dänemark geführt hat; so können Minderheiten die Brückenfunktion erfüllen,

¹⁹⁷ Bekanntlich beschäftigt sich der Arbeitsausschuß 2 der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates mit dieser Frage; das insoweit federführende Land Brandenburg hat am 28.11.1991 diesem Arbeitsausschuß einen Bericht unterbreitet, wonach dieser Ausschuß der genannten Kommission vorschlagen möge, die Aufnahme eines Minderheitenschutzartikels folgenden Wortlauts in das Grundgesetz zu empfehlen: »(1) Die Angehörigen der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten haben das Recht auf Wahrung und Entwicklung ihrer Identität. (2) Die in Absatz 1 genannten Minderheiten, deren Angehörige die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen (nationale Minderheiten), haben das Recht auf Schutz und Förderung sowie auf Mitwirkung an sie betreffenden Regelungen. (3) In ihren Siedlungsgebieten haben die Angehörigen der nationalen Minderheiten das Recht auf Gebrauch ihrer Sprache im öffentlichen Verkehr«.

für die sie geradezu prädestiniert sind. Aus diesen Gründen ist auch die Politik des vereinten Deutschlands hinsichtlich der Vorgänge im auseinanderfallenden Jugoslawien von der Sorge um einen angemessenen und effektiven Minderheitenschutz geprägt. Der Erreichung der damit verbundenen Absichten wäre es sicherlich förderlich, wenn die deutsche Verfassungsordnung daher einen gewissen Vorbildcharakter hätte. Hinzu kommt ferner, daß die Sorben in der Deutschen Demokratischen Republik einen, jedenfalls auf dem Papier, vorbildlichen Status an Minderheitenrechten genossen; es müßte daher für viele Beobachter als fatal erscheinen, wenn das vereinte Deutschland hinter diesem gesetzten Standard zurückbliebe. Schließlich könnte mit der Aufnahme eines Artikels zum Schutz und zur Förderung nationaler Minderheiten in das Grundgesetz in einem von zunehmender Intoleranz gegenüber solchen Minderheiten geprägten Klima ein willkommenes und durchaus bedeutsames Signal gesetzt werden. Was schließlich den personalen Anwendungsbereich eines solchen Minderheitenschutzartikels im Grundgesetz angeht, ist zu betonen, daß jedenfalls auf europäischer Ebene eine starke Tendenz dahin besteht, unter den Begriff »nationale Minderheiten« nur solche Personen zu fassen, die Staatsangehörige des jeweiligen Staates sind, also insbesondere nicht auch ausländische Arbeitnehmer. Insofern bleibt diese Entwicklung hinter den Bemühungen um die Schaffung einer auch Ausländer einbeziehenden »multikulturellen Gesellschaft« zurück. Ferner muß es als sehr fraglich erscheinen, ob die Aufnahme eines in Deutschland seit langem ansässige Ausländer umfassenden Minderheitenschutzartikels in das Grundgesetz politisch durchsetzbar wäre; aus völkerrechtlicher und rechtsvergleichender Sicht ist dies jedenfalls nicht geboten.

(Abgeschlossen am 28. Januar 1992)

Summary¹

The Protection of Minorities in Europe

The Current Situation in International and Constitutional Law

The fundamental changes in the legal and social structures of the formerly socialist states of Europe have resulted in a sharper focus on the legal situation of national minorities in Europe in general and in these states in particular. The enormous destabilizing potential of minority rights issues has recently become most obvious in the case of what used to be Yugoslavia. A satisfactory solution of this problem is, moreover, of utmost importance for the process of peaceful development in other countries, in particular the successor states of the Soviet Union. These factors explain why international bodies and organizations, such as the organs of the CSCE and the Council of Europe, and most recently even the European Communities in the context of the question of recognition of the former constituent republics of Yugoslavia, in particular Croatia and Slovenia, have come to address the problem of the legal protection of national minorities and to devote their efforts to its solution. It is, on the other hand, beyond any doubt that an efficient protection of national minorities, in the sense of providing for the legal means necessary to preserve and promote their distinct identity, is not only a matter of international law, but much more so one of domestic law; in this context, particular importance attaches to the pertinent provisions of constitutional law. Therefore, it seems appropriate to present a survey of the current state of minority rights under international and constitutional law, although it must be admitted that a truly complete study would, by necessity, have to encompass an in-depth analysis of the relevant infra-constitutional norms and their application in the practice of the competent state organs; such a study would, however, exceed the limits of this paper.

Thus, the first section of this study deals with the pertinent norms of international law and with current developments. It starts with a brief presentation of the legal machinery for the protection of national minorities set up under the aegis of the League of Nations, followed by a more detailed analysis of the pertinent activities carried out under the United Nations system. It is submitted that Art. 27 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, although admittedly the most important provision of present-day international treaty law in this field, is of only minor relevance to the problem of precisely defining the current scope and contents of minority rights under international law; this conclusion is supported by the fact that the Human Rights Committee

¹ Summary by the author.

has so far been unable to agree upon the formulation of a "general comment" with respect to Art. 27. The second United Nations body active in the field of minority rights is the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the United Nations Human Rights Commission. The Sub-Commission's pertinent activities which already in the 1970s had resulted in the presentation of an important study by its special rapporteur, Francesco Capotorti, have recently regained momentum and led to the adoption, by its special working group, of a draft declaration on the rights of persons belonging to national, ethnic, religious and linguistic minorities.

Given the particular situation of minorities in Europe which is characterized by the absence of indigenous peoples (with the exception of the Sami people of Northern Scandinavia), the presently prevailing attitude seems to consist in addressing the issue of their legal protection within the European context, in particular as part of the CSCE process and within the framework of the human rights activities of the Council of Europe. The – as yet – most important text is the Final Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE of 29 June 1990 which contains in its Part IV a large number of principles relevant to the protection and promotion of minority rights in Europe; of particular importance are the principles dealing with the use of minority languages (a person's right to freely use his/her mother tongue in private as well as in public), education (schooling either of the mother tongue or in the mother tongue), and political participation (establishment of appropriate local or autonomous administrations). Given the high potential of the Copenhagen principles for further development of minority rights, the rather vague conclusions of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities in Geneva in July 1991 which added little to the Copenhagen principles may be considered disappointing. The deadlock into which the CSCE process in the field of minority issues seems to have got stuck is also reflected in the Final Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE of 4 October 1991 which, notwithstanding the considerable efforts of many delegations to reach a substantial improvement of the Copenhagen principles, contains in its paragraph 37 only a reference to the previous CSCE documents calling for the full and early implementation of the pertinent commitments relating to national minorities.

These developments add to the importance of the current activities of the Council of Europe relating to minority issues. Apparently, the prevailing view rightly consists of not over-loading the existing Strasbourg system with these problems (e.g. by way of drafting a further Additional Protocol to the European Human Rights Convention) but rather of establishing a separate system based upon a specific treaty relating to minority rights and a separate control machinery. This perception is well reflected in the draft European Convention for the

Protection of Minorities, produced by the European Commission for Democracy through Law, presently under examination by the competent bodies of the Council of Europe. This Draft Convention is by no means an extremely "progressive" document as regards the substantive contents of the rights of minorities and of persons belonging to such minorities enshrined therein; it guarantees, however, all the rights necessary for the protection and promotion of the distinct identity of minorities and, considering in particular its provisions regarding a European Committee for the Protection of Minorities to be set up as the organ competent to supervise the implementation of the Convention's substantial provisions, should, once entered into force, contribute to a great extent to the undoubtedly necessary international scrutiny of minority rights in Europe.

The conclusion to be drawn from the analysis of the international law rules relating to the protection of the rights of national minorities and of persons belonging to such minorities in Europe supports the view that these norms do not provide for such protection to an extent deemed necessary to effectively reduce the high destabilizing potential of minority issues for the process of peaceful development in many sensitive regions of Europe. This conclusion constitutes an additional argument for the need to thoroughly study the relevant norms of domestic law, in particular constitutional law, which are, therefore, dealt with in the second section of this paper, complemented by brief presentations of the relevant infra-constitutional law (in particular legislation regulating the use of minority languages before administrative organs, courts and in the field of education). Given, however, the large number of European States faced with minority rights issues, this section is limited, partly for reasons of inadequate access to reliable sources as regards in particular the factual application of the pertinent norms, and partly because the current state of the legislative process relating to minority rights precludes any substantial analysis of such norms, to a survey of the relevant state of the law in only twelve countries, namely Austria, Belgium, Czechoslovakia, Denmark, Germany, Hungary, Finland, France, Italy, Poland, Spain and Switzerland.

Among these countries only France, as a consequence of her traditional concept of a strictly unitarian state based upon a very rigid concept of equality amongst all her citizens, does not recognize national minorities as such but rather tends to perceive persons belonging to them only as speakers of local or regional languages or dialects. Those states in which national minorities form distinct concentrations in certain parts of the national territory (where they often constitute the majority of the population) are increasingly following the model of territorial autonomy, i.e. the establishment of regional entities vested with legislative and executive powers of their own which, with respect to their extent, may vary between the rather limited competences attributed to the Italian *Regioni* (with the exception of some regions such as South Tyrol and the Aosta Valley), the

semi-federal *Comunidades Autónomas* of Spain (where in particular the Basque Country and Catalonia have acquired quite a strong position) and federal constituent entities such as the Belgian *Communautés* or the Swiss *Cantons*. Those states where national minorities are either numerically quite small and/or do not live in well-definable areas of the national territory usually tend to protect the distinct identity of the persons belonging to such national minorities by providing for norms guaranteeing free use of the minority language in private and public and education of or in such minority languages. Such is the case e.g. in Austria, Czechoslovakia, Hungary (which is generally considered to have adopted a very generous legal system with regard to minority rights) and Germany (but here so far only on the level of the *Länder* concerned, namely Schleswig-Holstein and probably also soon in Brandenburg and Saxony). To be mentioned finally is Finland which has developed a specific solution combining elements of both models.

By way of conclusion it seems justified to state that there is a strong tendency in present-day Europe to recognize the existence of national minorities as a valuable component of the cultural wealth of a country instead of considering it as a threat to national unity to be fought against by means of forced assimilation. This changed perception results in an ever increasing set of rules of constitutional and infra-constitutional law aiming at the preservation and promotion of the specific identity of national minorities, including in particular norms guaranteeing to persons belonging to such minorities their rights to freely use their language in private and in public and to be educated in their mother tongue. With a view to the current discussion in Germany as to the inclusion in the *Grundgesetz* of a provision specifically protecting and promoting the distinct identity of Germany's national minorities (Danes, Frisians and Sorbs), the present author strongly proposes that such a decision should be made in order to keep German constitutional developments in line with an apparently pan-European trend and to strengthen the credibility of German foreign policy which has recently been placing a strong emphasis upon the protection of national minorities even beyond the situation of German-speaking minorities in Europe.