

## **Besuch aus Straßburg: Sprachencharta und Rahmenübereinkommen - Hintergrund und Bedeutung**

Im Sommer (Juni und September) 2010 erhielt die deutsche Minderheit gleich zwei Mal Besuch aus Straßburg. Das Expertenkomitee der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* (Sprachencharta) und der Beratende Ausschuss für das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (Rahmenübereinkommen) hatten sich in Nordschleswig angekündigt, um dem Minderheitenschutz in Dänemark einer Bestandsaufnahme zu unterziehen. Im Folgenden beschreibt Jan Diedrichsen die Hintergründe der beiden Minderheitenschutz-Dokumente, sowie die Bedeutung und Möglichkeiten für die deutsche Minderheit in Dänemark.

*Jan Diedrichsen, Leiter des Sekretariats der deutschen Volksgruppe in Kopenhagen*

### **Hintergrund - Geschichte mit Eigendynamik**

Als Ende der 80er Jahre der „Eiserne Vorhang“ fiel und die Welt von einem „Ende der Geschichte“ (*Francis Fukuyama*) träumte, - dem zu Folge sich nach dem Niedergang des Kommunismus alles zum Guten wenden würde - musste man sich in Europa schnell eines Besseren belehren lassen:

Die Minderheiten in Europa waren bislang eher ein kleines „Nischenphänomen“ gewesen. Abgesehen von den gewaltsamen baskischen und nordirischen Konflikten, spielten die Volksgruppen und kleinen Völker ohne eigenen Staat auf der politischen Agenda keine wesentliche Rolle. Das sollte sich nun fundamental ändern. Die neu-erstarkten Minderheiten in Mittel-Osteuropa nutzten ihre demokratischen Freiheiten, um sich zu organisieren. In vielen Ländern drohte das Aufbrechen von schlummernden Nationalitäten-Konflikten. 1,5 Millionen Ungarn in Rumänien, große deutsche Minderheiten in fast allen Staaten, Russische Bevölkerungsgruppen in den baltischen Staaten, der Nationalitäten-Flickenteppich auf dem Balkan; die Liste von potentiellen Konfliktgebieten war lang.

Als dann Anfang der 90er Jahren die blutigen Kriege auf dem Balkan ausbrachen, mit ihren dramatischen Nationalitätenkonflikten im Schlepptau, fand in Europa keine Sicherheitskonferenz statt, die nicht die Frage der nationalen Minderheiten als das Top-Thema auf der Tagesordnung hatte. Man arbeitete in den europäischen Hauptstädten fieberhaft an einer Strategie, wie den verschiedenen akuten und potentiellen Minderheitenkonflikten zu begegnen sei.

Es wurden viele Ideen und Ansätze diskutiert. Weitreichende Vorschläge - unter anderem von der FUEV, der Venice-Kommission, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und anderen Akteuren wurden vorgelegt und vor allem in Regie des Europarates diskutiert. Die Zielrichtung bestand darin, in Verbindung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein Zusatzprotokoll zum Minderheitenschutz zu erarbeiten. Dadurch hätten die Minderheiten in Europa ein konkretes Instrument in Händen, das es ihnen erlauben würde, die eigenen nunmehr einklagbar verbrieften Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof in Straßburg vorzubringen.

Soweit wollten es die Staaten dann mit dem Minderheitenschutz doch nicht treiben, und im Zuge der Beruhigung der meisten Minderheitenkonflikte und der Stabilisierung der Staaten im Osten, nahm auch das Ambitionsniveau der Regierungen hinsichtlich eines nachhaltigen Minderheitenschutz wieder ab. Statt auf die Vorschläge der Minderheiten und Experten zu hören, erarbeite man die beiden bekannten Dokumente - das Rahmenübereinkommen und die Sprachencharta. Es entstanden dadurch sozusagen „Light-Produkte“ des Minderheitenschutzes:

Das **Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten** trat am 1. Februar 1998 in Kraft und wurde bisher von 39 Staaten (Stand: Februar 2010) ratifiziert.

Das Rahmenübereinkommen ist das erste rechtlich verbindliche, multilaterale Abkommen zum Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Es zielt neben der Gleichbehandlung auf die Erhaltung und Entwicklung der Kultur und Identität der Minderheit ab. Wichtige Punkte sind das Recht auf Chancengleichheit, Grundfreiheiten gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention, Nichtdiskriminierung beim Zugang zu den Massenmedien, Sprachgebrauch privat und öffentlich, Personennamen in der Minderheitensprache, Unterricht in der Minderheitensprache.

Es werden Grundsätze festgelegt und die Zeichnerstaaten sind selbst für die Umsetzung verantwortlich. Es steht ihnen frei, die zu schützenden Minderheiten zu benennen.

Die Überwachung obliegt dem Ministerkomitee des Europarates, das mit Hilfe eines Beratenden Ausschusses die angeforderten Staatenberichte überprüft.

Der Europarat hatte darüber hinaus bereits 1992 eine **Charta für Regional- oder Minderheitensprachen** verabschiedet. Die Charta bezieht sich auf die Förderung der Sprachen und beinhaltet keine unmittelbar verbindlichen Rechte der Sprecher von Regional- oder Minderheitensprachen.

Die Staaten legen selbst fest, für welche Regional- oder Minderheitensprache der 3. Teil der Fördermaßnahmen Anwendung finden soll und die Staaten müssen aus einem sog. "à la carte" Angebot, 35 Fördermaßnahmen auswählen.

Bislang ist die Charta in 24 europäischen Staaten in Kraft getreten (Stand: April 2010).

*Daniel Toggenburg* und *Günther Rautz*, die beiden Südtiroler Autoren, die 2010 mit einem „ABC des Minderheitenschutzes in Europa“ ein prägnantes, verständliches Buch - im UTB-Verlag erschienen - zu den Fragen der Minderheiten in Europa geschrieben haben, kommen zu folgendem Urteil:

„Im Unterschied zum ursprünglich geplanten Zusatzprotokoll zur EMRK enthält das Rahmenübereinkommen keinerlei Autonomierechte und auch kein Recht für Minderheitenangehörige, sich wirksam zu beschweren. Der Kontrollmechanismus ist politisch dominiert und juristisch schwach ausgestaltet. Einzelne "Rechte" sind bis zur Unkenntlichkeit durch Bedingungen zersetzt und somit entkräftet. Nichtsdestotrotz ist es beachtlich, dass mit dem Rahmenübereinkommen ein rechtsverbindliches Instrument geschaffen wurde, das die Staaten in einen permanenten und internationalisierenden Dialog bezüglich des Schutzes ihrer Minderheiten zwingt. Dieser Dialog sowie die Monopolstellung des Rahmenübereinkommens als europäisches Rechtsinstrument prädestinieren es, die Funktion des normativen Brutkastens für die Herausbildung akzeptierter europäischer Standards im Minderheitenbereich zu übernehmen.“

Die Einschätzung zur Sprachencharta fällt noch zurückhaltender aus; so meint der ehemalige Vorsitzende des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens, Rainer Hofmann, in einem Artikel aus dem Jahre 2005:

Es [das Rahmenübereinkommen] wurde innerhalb ganz weniger Jahre zu einem der Europaratsabkommen mit der größten Mitgliedschaft. Wegen dieser großen Zahl an Vertragsparteien, seiner Eigenschaft als das umfassendste rechtlich verbindliche Instrument im Bereich der Minderheitenrechte und seines nach allgemeiner Ansicht sehr erfolgreich gestarteten Überwachungssystems ist das Rahmenübereinkommen zur Feststellung des Standes von Minderheitenrechten in Europa besonders geeignet.

Dies gilt für die Sprachencharta nur eingeschränkt: Zum einen bedingt dies ihre verhältnismäßig geringe Mitgliederzahl und den nur auf Sprachenrechte bezogenen materiellen Anwendungsbereich; entscheidend ist aber ihre besondere Struktur, die es letztlich unmöglich macht, allgemeine Standards festzustellen: Jeder Mitgliedstaat verfügt nämlich über ein weites Ermessen, zur Durchführung welcher der vielen in Teil III der Charta genannten Maßnahmen er sich zugunsten derjenigen Sprachen verpflichtet, die aufgrund seiner Entscheidung unter die Charta fallen.

Das Urteil über die beiden Europaratsdokumente fällt demnach durchwachsen-kritisch aus. Doch, wie gleich am Beispiel von Dänemark und der deutschen Minderheit gezeigt werden soll, ist mit der Charta und dem Rahmenübereinkommen dennoch eine positive Entwicklung im Minderheitenschutz zu verbinden, wenngleich die hehren Hoffnungen an einen europäischen Minderheitenschutz aus den 90er Jahren als gescheitert gelten dürfen.

### **Sprachencharta und Rahmenübereinkommen in Dänemark**

Bei der Erarbeitung der beiden Europarats-Dokumente hat sich Dänemark auf der europäischen Bühne zurückgehalten. Da es im Königreich nur die zahlenmäßig kleine und gut integrierte deutsche Minderheit gibt, erachtete man ein verstärktes Engagement im Minderheitenschutz auf europäischer Ebene nicht als außenpolitische Priorität. Man blockierte den Prozess jedoch auch nicht, denn in Kopenhagen hatte man die wachsende europäische Bedeutung der Minderheitenfragen ebenfalls erkannt.

Dänemark hat das Rahmenabkommen 1. Februar 1998 und die Sprachencharta 8. September 2000 durch das Folketing ratifiziert. Seitdem wurde für beide Dokumente jeweils drei Staatenberichte in Straßburg eingereicht. Rahmenübereinkommen: 1999, 2004, 2010 / Sprachencharta: 2004, 2007, 2010

Die sechs Staatenberichte Dänemarks sind in Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ministerien, unter Federführung des Innenministeriums, erarbeitet worden (Innenministerium, Sozialministerium, Justizministerium, Staatsministerium, Außenministerium, Beschäftigungsministerium). Die Kommunen in Nordschleswig sowie das Staatsamt, Region Syddanmark und andere Grenzlandakteure wurden vorab schriftlich befragt. Die sechs Europarats-Berichte über den Minderheitenschutz in Dänemark umfassen mittlerweile mit Anhängen rund 600 Seiten.

Die Staatenberichte Dänemarks werden nach Fertigstellung durch den dänischen Botschafter am Europarat dem Generalsekretär des Europarates in Straßburg überstellt. Die Berichte werden anschließenden von dem Beratenden Ausschuss (Rahmenübereinkommen) und dem Expertenkomitee (Sprachencharta) analysiert. Bei

einem Vorortbesuch werden neben Gesprächen mit der deutschen Minderheit auch Interviews mit Beamten und Politikern (Staats- und Kommunalebene), Interessenvertretern, Wissenschaftlern etc. geführt, um ein möglichst vollständiges Bild zu erhalten.

Die Deutsche Minderheit beteiligt sich mit einem sogenannten „Shadow Report“, in dem der Staatenbericht Dänemarks kommentiert wird. Wichtiger noch als die Möglichkeit die offizielle dänische Stellungnahme kommentieren zu können, ist die Chance all das anzubringen, was im Rahmen der Charta und Rahmenkonvention aus Sicht der Minderheit noch verbesserungswürdig erscheint.

In Vorbereitung der Treffen mit dem Europarat und der Erarbeitung der beiden Schattenberichte hat sich eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus Vertretern des BDN und den Verbänden zusammensetzt.

Bei dem im Juni und September stattfindenden Besuchen des *Expertenkomitees* und des *Beratenden Ausschusses* standen folgende Themen im Mittelpunkt:

- Beschränkung des Geltungsbereiches auf die staatliche Ebene
- die finanzielle Situation der Minderheit
- Auswirkungen der Kommunalreform
- Medien-Situation im Allgemeinen
- die deutsche Sprache (in der Verwaltung, dänischen Bildungssystem etc.)
- Die Unkenntnis der Kommunen über die völkerrechtlich bindenden Bestimmungen die Dänemark mit den beiden Europaratsdokumenten eingegangen ist.

Die deutsche Minderheit konnte in den Schattenbericht auch ganz konkrete Themen anschnitten und schriftlich fixieren, wie zum Beispiel die fehlende Anerkennung von Ausbildungen aus Deutschland, die fehlende Nennung der Minderheit in den Public Service Verträgen zwischen Regierung und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, die nicht bewilligte finanzielle Unterstützung der Arbeit der deutschen Minderheit im Bereich der Geschichtsvermittlung, die nur unzureichend gewährleistete Empfangsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens aus Deutschland etc.

Auf Grundlage der Gespräche und den schriftlichen Stellungnahmen erarbeiten die Experten aus Straßburg dann ihren endgültigen Bericht. Aus diesem meist sehr umfassenden Material, werden wiederum einige konkrete Empfehlungen herausgefiltert, die dem Ministerrat des Europarates (also den Außenministern) vorgelegt werden. Die Empfehlungen werden dann vom Ministerrat abgestimmt und anschließend an die Vertragsstaaten geschickt.

## **Konklusion**

Die große Schwachstelle der beiden Dokumente ist die Tatsache, dass keine rechtliche Verbindlichkeit besteht. Daher ist es richtig und wichtig, dass auf europäischer Ebene immer wieder darauf verwiesen wird, dass die beiden Dokumente nicht der Schlusspunkt

im europäischen Minderheitenschutz sein können, sondern dass es signifikante (sprich einklagbare) Verbesserungen geben muss.

Gleichzeitig hat das Berichtswesen jedoch einen Fundus an Informationen über die jeweiligen Minderheitenregelungen in Europa entstehen lassen, der vor allem von der Wissenschaft, weniger von der politisch-gestaltenden Praxis, genutzt wird. Über die Jahre sind so unzählige wissenschaftliche Kommentare, Artikel und Bücher entstanden. Gleichzeitig - so unsere Annahme - führt die Beschäftigung bei der Erarbeitung des Staatenberichtes nicht zuletzt bei den beteiligten Verwaltungen und Politikern in Dänemark zu einer erhöhten Sensibilisierung für die Minderheiten-Materie. Darüber hinaus kann durch das völkerrechtliche Dokument und damit zusammenhängende Monitoring-Verfahren ein gewisser Druck aufgebaut werden, und die beiden Dokumente sind ein guter Referenzrahmen in den laufenden Verhandlungen mit der dänischen Regierung.

Wer sich für einen Vergleich der verschiedenen Länder in Europa interessiert, sei auf das umfangreiche Werk des ehemaligen FUEV-Präsidenten *Prof. Pan* verwiesen - der in „Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen“, Band 2 einen analytischen Vergleich des Minderheitenschutzes wagt (Quellen sind vor allem die Berichte der beiden Europarats-Dokumente).

Dieser Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist aufschlussreich, zeigt er doch, dass die Förder- und Schutzmaßnahmen in Dänemark zwar befriedigend sind, der Vergleich mit vielen anderen Minderheiten in Europa sowohl juristisch als auch ganz konkret manchmal zu Ungunsten von Dänemark ausfällt. Oder anders formuliert: auch die deutsche Minderheit in Dänemark hat bei der Verbesserung ihrer Förderung und Rechte im europäischen Vergleich noch „Luft nach oben“: Beispiele dafür:

- In Polen zahlt der Staat rund 125% des Pro-Kopf-Zuschusses der öffentlichen Schüler an die Minderheitenschulen
- In Slowenien erhalten Beamte in der Verwaltung einen Lohnzuschlag, wenn sie der Minderheitensprache mächtig sind.
- In Kroatien sind im Parlament für alle Minderheiten direkte Sitze - mit vollem Stimmrecht - reserviert.
- In Polen sind zweisprachige Ortsschilder (polnisch-deutsch) keine Seltenheit mehr.

*Die Schattenberichte des Bundes Deutscher Nordschleswiger finden sich unter [www.nordschleswig.dk](http://www.nordschleswig.dk) > Regelungen*