

Minderheitenschutz im Völkerrecht und im Europarecht – unter besonderer Berücksichtigung der Roma

1. Einführung

Die Abschiebung einer größeren Anzahl von Roma aus Frankreich hat zu internationaler Empörung geführt, gleichzeitig aber auch offen gelegt, welche Defizite im Schutz verwundbarer Gruppen selbst in einem hochentwickelten Grundrechtsraum wie dem europäischen bestehen. Gerade weil in dieser Region unterschiedliche Grundrechtsregime in wechselseitiger Konkurrenz stehen und sich mit immer fortschrittlicheren Schutzvorkehrungen materieller und prozeduraler Natur laufend zu überbieten suchen, wird diese Lücke als umso gravierender empfunden. Diese Situation sollte Anlass für eine Bestandsaufnahme in der Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts darstellen.¹

In der Völkerrechtswissenschaft wurde vom Minderheitenrecht als einer „internationalen Rechtsnorm auf der Suche nach ihrem Gegenstand“ gesprochen.² Tatsächlich verblüfft, wie umfang- und detailreich das internationale Minderheitenrecht mittlerweile geworden ist, während andererseits noch so viele Anwendungsdefizite und Anwendungszweifel bestehen. Wenn nachfolgend auf die Situation der Roma einzugehen sein wird und dabei aufgezeigt wird, dass die vorhandenen Instrumente nur unzureichend dem entsprechenden Schutzbedarf gerecht werden können, so muss vorab ein genereller Rahmen erstellt werden, der das Potenzial, aber auch die Unzulänglichkeiten dieses Rechtsgebietes im Allgemeinen sichtbar macht. Es wird zu zeigen sein, dass das Minderheitenrecht verschiedene Reibungsflächen mit einer modernen, grundsätzlich individualistisch orientierten Verfassungsordnung aufweist. Andererseits wird aber auch zu zeigen sein, dass gerade in einer hochentwickelten Rechtsordnung Minderheitenschutz unver-

1 Dieser Beitrag wurde auch abgedruckt in: *Journal für Rechtspolitik* 19, 1 (2011), S. 251–262.

2 Vgl. Ernst-Jörg von Studnitz, *Minderheitenschutz im KSZE-Prozess*, in: Dieter Blumenwitz/Hans von Mangoldt (Hg.), *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*, Bonn 1991, S. 31–37, hier S. 34.

zichtbar ist. Über die Bezugnahme auf den Schutzbedarf der Roma kann wiederum verdeutlicht werden, dass das Minderheitenrecht einer Fortentwicklung und Ergänzung bedarf. Die weit in die Vergangenheit zurückreichende Geschichte des Minderheitenrechts liefert reichlich Anschauungsmaterial für die Beurteilung der Frage, welche Fehler vermieden werden sollen und auf welche Herausforderungen besonders zu achten ist.

2. Die Entwicklung des Minderheitenrechts bis zum Ende des Ersten Weltkrieges

Das internationale Minderheitenrecht ist weit älter als der internationale Menschenrechtsschutz, der sich erst im Schoße der Vereinten Nationen herausbilden konnte. Umgekehrt können im Minderheitenrecht der Vergangenheit erste Ansätze für die Herausbildung des modernen Menschenrechtsschutzes gesehen werden.³

Die ersten Minderheitenschutzregelungen galten den religiösen Minderheiten: So wurde im Augsburger Religionsfrieden von 1555 zwar dem Landesherren das Recht eingeräumt, die Konfession der Untertanen zu bestimmen („*cuius regio eius religio*“). Andererseits wurde aber den Untertanen, die mit der Religion ihres Landesherren nicht einverstanden waren, das Recht eingeräumt auszuwandern.⁴

Im Westfälischen Frieden von 1648 wurden diese Rechte bestätigt und ausgedehnt, wobei die Reformierten besonderen Schutz erfuhren. Zahlreiche Verträge der Folgezeit führten diese Praxis fort und verdichteten sie.⁵

Ab der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts wurde der Minderheitenschutz im Verhältnis zwischen dem russischen Zarenreich und dem Osmanischen Reich immer wichtiger. Das Zarenreich, der weltliche Hüter der Ostkirche, legte dem immer schwächer werdenden Osmanischen Reich Verpflichtungen zum Schutz der Christen (Kapitulationen) auf.

Der im 18. Jahrhundert aufkommende Nationalismus und die damit verbundene Herausbildung von Nationalstaaten führten im Reflexwege zu einer neuen Kategorie von

3 Dies gilt insbesondere für den breiten Bereich des Kampfes gegen Diskriminierung. Zu den Spuren des Menschenrechtsschutzes im Völkerrecht der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg siehe Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, New York 1950, S. 33.

4 Vgl. dazu Erich Pircher, *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*, Bern 1979, S. 62.

5 Vgl. insbesondere die Friedensverträge von Oliva (1660), Nymegen (1678) und Rijswijk (1678), den Vertrag von Warschau (1773) und den Friedensvertrag von Kucuk Kainardji (1779).

Minderheiten, der ethnisch-nationalen. Die Forderung „Jeder Nation ihr eigener Staat“ war eben nicht erfüllbar, die ethnisch homogene Nation eine Chimäre. Virulent wurde dieses Problem dann, wenn es infolge von Kriegen zu Grenzverschiebungen kam und damit zusammengefügt wurde, was auf den ersten Blick nicht homogen war. Es wurde aber auch erkannt, dass der Volksbegriff stark von subjektiven Elementen geprägt war, Völker rasch ineinander aufgehen und Schutz insbesondere in der ersten Phase der Neufestlegung von Staatsgrenzen erforderlich war. Dieser Schutz war vornehmlich als Schutz vor Diskriminierung konzipiert.

Ein wichtiger diesbezüglicher Schritt wurde mit dem Berliner Kongress von 1878 gesetzt: Dabei wurde insbesondere den neu entstandenen Staaten auf dem Balkan als Voraussetzung für eine Anerkennung das Eingehen von entsprechenden Minderheitenschutzverpflichtungen abverlangt.⁶

Mit dem Ersten Weltkrieg und seinen politisch-territorialen Konsequenzen wurde eine völlig neue Phase eingeleitet, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Ereignisse, die zum Krieg geführt hatten, und der Krieg selbst hatten als Grundlage eine Eskalation des nationalistischen Geistes, der schließlich auch für die Friedensverhandlungen prägend wurde.
- Die Zerschlagung der Vielvölkerstaaten Österreich-Ungarn und Osmanisches Reich, die über weite Gebiete von einer ethnischen Gemengelage geprägt waren, musste zur Entstehung zahlreicher neuer Minderheiten führen. Dasselbe galt für die territoriale Verkleinerung des Deutschen Reiches.
- Viele dieser Ethnien waren ihrerseits schon längst vom nationalen Gedanken erfasst worden bzw. Teil eines national gefestigten Volkes. Von einer freiwilligen Assimilierung durch eine neue Mehrheitsbevölkerung, welche oft kurz zuvor noch den Status einer Minderheit nachrangigen Rechts innegehabt hatte, war nicht auszugehen.

Damit war also der Bedarf an Schutzvorkehrungen gegeben, die möglichst langfristig die Wahrung der kulturellen Identität dieser neu entstandenen Minderheiten schützen und ihre Diskriminierung verhindern sollten. Damit waren die wesentlichen Herausforderun-

⁶ Vgl. dazu ausführlich Hersch Lauterpacht, *Recognition in international law*, Cambridge 1947 sowie Peter Hilpold, *Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 4 (1993), S. 387–408.

gen des Minderheitenschutzsystems im Völkerbund, aber auch die extreme Dimension der damit verbundenen Herausforderungen schon vorgezeichnet.

3. Das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes

Nachdem der Selbstbestimmungsanspruch im Rahmen der Friedensregelungen nach dem Ersten Weltkrieg nur in sehr eingeschränkter, ja willkürlicher Form Anerkennung gefunden hat, hat man in der Gewährung von Minderheitenschutz eine Alternative bzw. zumindest einen partiellen Ausgleich gesehen. In der Folge wurde ein komplexes System von Schutzregelungen materiellrechtlicher und verfahrensrechtlicher Natur entwickelt. Im Einzelnen wurden gesonderte Minderheitenschutzverträge abgeschlossen, Minderheitenschutzverpflichtungen in einzelne Friedensverträge aufgenommen oder auch nur Deklarationen mit entsprechenden Schutzzusagen abgegeben.

a) Minderheitenschutzverträge

Es handelt sich dabei um die Verträge der alliierten und assoziierten Mächte mit:

- Polen (Vertrag von Versailles vom 28. Juni 1919, in Kraft seit dem 10. Januar 1920);
- dem Serbisch-Kroatisch-Slowenischen Staat (Vertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, in Kraft seit dem 16. Juli 1920);
- der Tschechoslowakei (Vertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, in Kraft seit dem 16. Juli 1920);
- Rumänien (Vertrag von Paris vom 9. Dezember 1919, in Kraft seit dem 4. September 1920);
- Griechenland (Vertrag von Sèvres vom 10. August 1920, abgeändert durch das Protokoll von Lausanne vom 24. Juli 1923, in Kraft seit dem 6. August 1924).

b) Friedensverträge

Z. T. wurden Minderheitenschutzverpflichtungen in die Friedensverträge aufgenommen. Es handelt sich dabei um die Verträge der alliierten und assoziierten Mächte mit:

- Österreich (Vertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, in Kraft seit dem 16. Juli 1920);

- Bulgarien (Vertrag von Neuilly-sur-Seine mit Bulgarien vom 27. November 1919, in Kraft seit dem 26. Juli 1921);
- der Türkei (Vertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923, in Kraft seit dem 6. August 1924).⁷

c) Minderheitenschutzzerklärungen

Von einzelnen Staaten wurden schließlich Minderheitenschutzzerklärungen abgegeben, und zwar von:

- Albanien (am 2. Oktober 1921);
- Litauen (am 12. Mai 1922);
- Lettland (am 7. Juli 1923);
- Estland (am 17. September 1923);
- Irak (am 30. Mai 1923).

Diese Regelungen – insbesondere die Minderheitenschutzverträge – enthielten umfassende Vorkehrungen zum Schutz vor Diskriminierung, aber auch positive Leistungsrechte. Zur ersten Gruppe zählen verschiedene Freiheitsrechte (Leben, Freiheit, Religionsausübung, Sprachgebrauch und Meinungsäußerung) sowie die politischen Rechte und die sonstigen bürgerlichen Rechte (Wahlrechte, Zulassung zu öffentlichen Ämtern, Ausübung von Berufen und Gewerben). Zu den Leistungsrechten zählen dagegen der Anspruch auf einen staatlich finanzierten Grundschulunterricht in der Minderheitensprache sowie die Zuweisung eines „gerechten Anteils“ an den öffentlichen Ausgaben für Erziehung, Religion und Wohlfahrt. Schließlich wurde noch das Recht eingeräumt, auf eigene Kosten soziale, religiöse und kulturelle Einrichtungen, insbesondere Schulen und Erziehungsanstalten, zu errichten, zu leiten und zu beaufsichtigen und in ihnen die Minderheitensprache frei zu gebrauchen und die Minderheitenreligion auszuüben.

Wichtig war die Schaffung eines entsprechenden Kontrollmechanismus. Grundsätzlich sollten die Mitglieder des Völkerbundes diesen auf Verletzungen der Schutzverpflichtungen aufmerksam machen. Im Grunde war damit ein Staatenbeschwerdeverfahren geschaffen worden. Es ist allerdings aus den Erfahrungen der Gegenwart bekannt,

⁷ Dieser zuletzt genannte Vertrag ist an die Stelle des Vertrages von Sèvres vom 10. August 1920 getreten und beinhaltete aus minderheitenschutzrechtlicher Sicht einen klaren Rückschritt im Vergleich zu der drei Jahre zuvor getroffenen Regelung. Die militärische Erstarkung der Türkei und die verheerende Niederlage Griechenlands im Krieg 1920/1922 hatten aber neue Fakten geschaffen.

dass Staatenbeschwerdeverfahren im menschenrechtlichen Bereich kaum wirksam sind, da sich kaum ein Staat bereit findet, für Anliegen dieser Art, die ja die Staatengemeinschaft als Ganze betreffen, seine Beziehungen zum Staat aufs Spiel zu setzen, der Adressat dieser Kritik ist. Kontrollverfahren sollten deshalb vorzugsweise von der staatlichen Sphäre losgelöst und bei einem internationalen Organ angesiedelt werden. Es war damit sehr weitblickend, dass man Anfang der 1920er-Jahre innerhalb des Völkerbundes diese Problematik bereits erkannt hat und in einer Form faktischer Fortentwicklung des Organisationsrechts ein Prüfverfahren für Individualbeschwerden eingeführt hat. Ein Dreierausschuss, bestehend aus dem Ratspräsidenten sowie zwei weiteren Ratsmitgliedern nahm die Überprüfung der Beschwerde vor und konnte schließlich auch den Völkerbundrat damit befassen. Der Völkerbundrat konnte – mit Unterstützung der Minderheitenabteilung – dazu selbst Stellung beziehen oder auch den Ständigen Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten ersuchen. Beides ist in der Zwischenkriegszeit wiederholt geschehen. Das Ergebnis ist ein umfangreiches Corpus an Erhebungen, Analysen und Empfehlungen, die die weitere Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts nachhaltig geprägt haben.

Auf der faktischen Ebene ist das Ergebnis allerdings enttäuschend: Bekanntlich ist das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes samt und sonders untergegangen. In einer Ex-post-Betrachtung ist besonders der Umstand erschütternd, dass gerade jene Minderheiten, die durch dieses System in der Zwischenkriegszeit einen gewissen Schutz erfahren haben, nur wenige Jahre später Opfer einer ganz massiven Diskriminierung geworden sind. Sie wurden verfolgt, vertrieben, ausgelöscht. Das ist ein entmutigender Befund und könnte dazu verleiten, überhaupt am Sinn des Minderheitenschutzes zu zweifeln. Ist es nicht zynisch, einer Minderheit den Eindruck zu vermitteln, man nehme sie ernst, man wolle sie schützen und fördern, nur um dann jede Forderung nach Einhaltung dieser Zugeständnisse als Illoyalität auszugeben und mit dem Argument, die Minderheit habe es nicht anders gewollt, nicht anders verdient, mit jener Brutalität diesem „Problem“ ein Ende zu bereiten, die man unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg nicht an den Tag zu legen gewagt hatte?

Tatsächlich sind bei der sachgerechten Aufarbeitung dieser Epoche nach wie vor viele Versäumnisse festzustellen.⁸ Allzu leichtfertig wird den betreffenden Minderheiten eine

⁸ Dabei gäbe es genügend zeitgenössische Literatur, die ein verlässliches, einprägsames Bild dieser Zeit vermitteln würde. Vgl. bspw. Arthur von Balogh, *Der internationale Schutz der Minderheiten*, München 1928; Julius Stone, *International Guarantees of Minority Rights*, London 1932; Carlile Aylmer Macartney, *National states and national*

Mitschuld, wenn nicht sogar die Hauptverantwortung für das Versagen dieses Systems zugesprochen. Immer wieder findet sich das Argument, insbesondere die deutschen Minderheiten hätten sich von Hitler als „fünfte Kolonne“ missbrauchen lassen. Eine sorgfältigere Auseinandersetzung mit dieser Epoche belegt hingegen sehr klar, dass diese Argumentation unhaltbar ist. Sieht man sich die zeitgenössischen Beschwerden und Lagebeschreibungen an, so muss man vielmehr den Eindruck gewinnen, dass sich das minderheitenpolitische Klima europaweit zusehends verschlechterte. Eine wirkliche Bereitschaft, den Minderheiten entgegen zu kommen, war am ehesten in der Tschechoslowakei festzustellen und dies auch nur in der ersten Periode. Den Minderheiten kann allenfalls der Vorwurf gemacht werden, dass sie die Möglichkeiten des Völkerbundes überschätzten und nicht erkennen wollten, dass die Zeit gegen sie arbeitete, wobei die sich anbahnende Katastrophe kaum jemand in ihrer vollen Dimension vorhersehen konnte. Auffallend ist tatsächlich, dass die deutschen Minderheiten über viele Jahre hin am nachhaltigsten auf die Einhaltung der gemachten Zusagen pochten und sich dabei auch der Unterstützung eines doch immer noch einflussreichen Mutterlandes sicher wussten. Daraus sollten aber keine voreiligen Schlussfolgerungen gezogen werden. Es war gerade der deutsche Außenminister Stresemann, der sich für einen Ausgleich zwischen den Nationen und für einen Minderheitenschutz im unmittelbaren Dienste der betroffenen Individuen stark gemacht hatte. Zudem ist auch zu berücksichtigen, dass mit dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes ein Vertrauenstatbestand begründet worden ist. Millionen Minderheitenangehörigen wurde der vom US-amerikanischen Präsidenten proklamierte Selbstbestimmungsanspruch gerade unter Hinweis auf die Alternative des Minderheitenschutzes verwehrt. Wäre 1919/1920 schon deutlich gewesen, dass dieses System letztlich zur Chimäre verkommen sollte, so hätten die Siegermächte wohl nur schwer auf derart breiter Ebene den Selbstbestimmungsgrundsatz missachten können. Als die Nationalsozialisten in Deutschland an die Macht kamen, war das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes praktisch schon gescheitert gewesen. Definitiv besiegelt war das Schicksal dieses Systems schließlich mit der Kündigung des Minderheitenschutzvertrages durch Polen im Jahr 1934.⁹

Hitler-Deutschland hat nicht das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes missbraucht, sondern sich bewusst außerhalb davon gestellt. Nach der nationalsozialistischen

minorities, London 1934; Jacob Robinson u. a., *Were the Minorities Treaties a Failure?*, New York 1943 und Pablo de Azcárate, *League of nations and National Minorities – An Experiment*, Washington 1945.

9 Der Vertrag mit Polen aus 1919 hatte gleichsam die Schablone für die übrigen Minderheitenschutzverträge gebildet.

Machtergreifung hat Deutschland sogar zwei Beschwerden in Minderheitenfragen, die vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof anhängig gemacht worden sind, zurückgenommen. Das Versagen des Minderheitenschutzsystems war umgekehrt Wind in den Segeln der Nationalsozialisten.

Eine völlig andere Haltung als die deutschen Volksgruppen nahmen die jüdischen Minderheiten in Mittel- und Osteuropa ein. Diesen schlug eine besonders ausgeprägte Ablehnung entgegen. Polen hatte schon gegen die Berücksichtigung der jüdischen Minderheit im Minderheitenschutzvertrag von 1919 schärfsten Widerstand an den Tag gelegt. Die Angehörigen der jüdischen Minderheiten haben nur vereinzelt ihr Los über eine Anrufung des Völkerbundes zu verbessern versucht. Dennoch war diese Minderheit auch in der Zwischenkriegszeit in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas schwerster, systematischer Verfolgung ausgesetzt.

Aus dem Scheitern dieses Systems können dennoch nützliche Erkenntnisse für die Zukunft gewonnen werden – zumindest in dem Sinne, dass die Ursachen dieses Versagens ermittelt werden und für die Zukunft Sorge getragen wird, ähnliche Fehler zu vermeiden:

- Ein internationales Minderheitenschutzsystem kann sich nur eingebettet in einem allgemeinen Menschenrechtsschutzsystem wirksam entfalten.
- Es ist Menschenrechtsarbeit in den einzelnen Vertragsstaaten zu leisten, damit sich eine solide Grundrechtskultur herausbilden kann.
- Die Unterstützung einer Minderheit durch eine Mutternation kann nützlich sein; es handelt sich dabei aber stets um eine heikle Angelegenheit.¹⁰ Am nachhaltigsten unterstützt eine Mutternation „ihre“ Minderheit im Ausland, wenn sie für gute internationale Beziehungen sorgt und jene internationalen Organisationen unterstützt, die Minderheiten in ihren Anliegen Hilfestellung leisten können.
- Generell können internationale Organisationen einen zentralen Beitrag zum Minderheitenschutz leisten. Das Versagen des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes war nicht zuletzt das Versagen des Völkerbundes selbst. Ein Bekenntnis zu Multilateralismus und internationaler Friedenssicherung stellt wichtige Garantien für den Erfolg eines Minderheitenschutzsystems dar. Zudem war die Partikularität und Selektivität dieses Systems Anlass für massive Kritik. Völlig unbeachtet blieben in dieser

¹⁰ Vgl. zu dieser Thematik Peter Hilpold/Christoph Perathoner, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht – The „kin state“, Wien u. a. 2006.

Zeit die Roma, die ohne Fürsprecher, ohne „kin state“, massiver Diskriminierung ausgesetzt waren, die direkt überleiten sollte in den Holocaust während der nationalsozialistischen Schreckensherrschaft.¹¹

4. Minderheitenschutz im UN-System

Nach dem Zweiten Weltkrieg schien die Idee des Minderheitenschutzes schwerwiegend kompromittiert zu sein. Auf der faktischen Ebene konnte der Eindruck entstehen, dass Vertreibung und Vernichtung von ganzen Volksgruppen einen Bedarf an spezifischen minderheitenrechtlichen Schutzvorkehrungen hinfällig gemacht hätten.

Wie der bekannte in den USA tätige österreichische Völkerrechtler Josef Kunz sagte: Minderheitenschutz war außer Mode gekommen. Nun trägt man Menschenrechte.¹² Das Individuum sollte im Mittelpunkt stehen, nicht mehr das Kollektiv. Rasch wurde aber erkannt, dass die grundlegenden Rechte des Individuums auch sein soziales Sein mit umfassen und verschiedenste Rechte nur über das Kollektiv vermittelt und garantiert werden können. Doch wie sollte der Schutz dieser Ansprüche erfolgen, ohne gleichzeitig die Gefahr heraufzubeschwören, Antagonisten für das nationale System zu schaffen und damit die Souveränität der Staaten zu schwächen, die gerade erst eine Neubetonung erfahren hat? Zusätzlich erschwert wurde die Suche nach einer Lösung dieser Frage durch den sehr rasch ausbrechenden Kalten Krieg. Ideologische Gegensätze überlagerten nun traditionelle juristische Kategorien und führten zu einer Verwirrung in den Orientierungen:

- Der westlich-liberale Block hatte zwar Erfahrungen mit dem Konzept des Minderheitenschutzes und strebte prinzipiell nach einem umfassenden Grundrechtsschutz. Gleichzeitig misstraute man mehr denn je der kollektivrechtlichen Prägung dieses

11 Dass die Politik der Zwischenkriegszeit in Bezug auf die Sinti und Roma wegbereitend war für die Vernichtungsmaßnahmen während der nationalsozialistischen Zeit, zeigt exemplarisch die Situation in Österreich, wo eine „Zigeunerkartothek“ mit Daten und Fingerabdrücken der Sinti und Roma angelegt wurde, die 1938 dem „Rasse- und Siedlungshauptamt –SS“ zur Verfügung gestellt worden ist – der erste Schritt zur planmäßigen Vernichtung dieser Volksgruppe. Vgl. dazu im Detail Erika Thurner, *Die Zigeuner als Opfer nationalsozialistischer Verfolgung in Österreich*, Dissertation, Salzburg 1982. Vgl. zur Situation der Sinti und Roma in Österreich auch Peter Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Wien 2001, S. 391ff.

12 „At the end of the First World War, 'international protection of minorities' was the great fashion ... Recently this fashion has become obsolete. Today the well dressed international lawyer wears 'human rights'“. Vgl. Josef-Laurenz Kunz, *The Present Status of the International Law in the Protection of Minorities*, in: *AJIL*, 1 (1954), S. 282.

Anspruchs, die mit der Gefahr verbunden zu sein schien, eine Konkurrenz bzw. eine Alternative für den Individualrechtsschutz zu schaffen.

- Die sozialistischen Staaten hatten dagegen den genau spiegelverkehrten Zugang zu dieser Materie: Einer Stärkung der kollektivrechtlichen Komponente im internationalen Grundrechtsschutz war man grundsätzlich sehr gewogen, doch betrachtete man die Einfügung dieses Schutzansatzes in internationale Mechanismen, die primär dem Individualrechtsschutz gewidmet und mit einer Relativierung der nationalen Souveränität verbunden waren, mit Argwohn.
- Das Ergebnis jahrelanger Verhandlungen und Bemühungen war schließlich ein Kompromiss, Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes über bürgerliche und politische Rechte (sog. UN-Pakt II), der folgendermaßen 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.“

Nachdem die Verhandlungen für einen Menschenrechtspakt schon unmittelbar nach der Verabschiedung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung 1948 aufgenommen worden waren, stand die genannte Bestimmung in Art. 27 1954 fest. Definitiv verabschiedet wurde sie – gemeinsam mit dem gesamten Vertragstext – im Jahr 1966. Sie trat nach dem Zusammenkommen der nötigen Ratifikationen im Jahr 1976 in Kraft – über ein Vierteljahrhundert, nachdem die Arbeiten daran begonnen hatten.

Nun musste aber die genannte, doch eher vage Bestimmung erst mit Leben gefüllt werden. Dazu diente in erster Linie das – fakultative – Individualbeschwerdeverfahren. Danach können sich Personen, die in den Vertragsstaaten Opfer einer Vertragsverletzung geworden sind, mit einer Mitteilung an den Menschenrechtsausschuss wenden.¹³ Dieser prüft diese Beschwerden – *audiatur altera pars* – und kann dann entsprechende Bemerkungen abgeben. Dieses sehr souveränitätsschonend formulierte Verfahren hat über die Jahre hin zu einer beeindruckenden „Rechtsprechung“ geführt, die mittlerweile wichtige Anhaltspunkte für die Definition internationaler Minderheitenschutzstandards liefert. Eine weitere Präzisierung dieses Standards ist mit der Deklaration über die Rechte von

¹³ Voraussetzung dafür ist, dass der betreffende Vertragsstaat das I. Zusatzprotokoll zum UN-Pakt I ratifiziert hat.

Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören, erfolgt, die am 18. Dezember 1992 von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden ist.¹⁴ Im Jahr 1994 folgte ein „Allgemeiner Kommentar“ des Menschenrechtsausschusses zu Art. 27, der auf der Grundlage der bereits behandelten Fälle, aber auch prospektiv im Sinne einer wirksameren Auseinandersetzung mit minderheitenrechtlichen Fragen in der Zukunft erarbeitet worden ist.

Insgesamt kann zu dieser Entwicklung festgehalten werden, dass aus unscheinbaren Anfängen, ausgehend von einer Situation, die dem Minderheitenschutzgedanken gegenüber ablehnend gestimmt zu sein schien, zwischenzeitlich wieder ein breites Gebäude an substantiellen und verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen zugunsten von Minderheitenangehörigen entstanden ist. Minderheitenschutz ist – um mit Kunz zu sprechen – definitiv wieder in Mode.

Was sind nun die wesentlichen Eigenschaften dieses Rechtsgebäudes?

- Das Minderheitenrecht ist integrierender Teil des Menschenrechtsschutzsystems. Das Individuum steht im Vordergrund, nicht das Kollektiv. Gleichzeitig wird aber erkannt, dass der Minderheitenangehörige seine Identität in einem erheblichen Ausmaß aus dem Kollektiv bezieht und dass bestimmte Minderheitenrechte sinnvollerweise nur im Kollektiv ausgeübt werden können. Das Kollektiv erfährt damit auf indirektem Wege Schutz, gleichsam im Reflexwege.
- Lange war strittig, ob Art. 27 allein Schutz vor Diskriminierung bietet oder auch positive Gewährleistungspflichten beinhaltet. Nunmehr überwiegt eindeutig die zweitgenannte Position.¹⁵ U. U. haben die Staaten auch finanzielle Hilfestellung zu leisten.¹⁶
- Die Zugehörigkeit zu einer Minderheit bestimmt sich grundsätzlich über das subjektive Bekenntnisprinzip. Objektive Elemente können allenfalls für eine nachprüfende

¹⁴ GV Res. 47/137 vom 18.12.1992.

¹⁵ Grundlegend dazu war die Arbeit von Christian Tomuschat, *Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: Festschrift Hermann Mosler, Berlin 1983, S. 949–979. Vgl. auch Peter Hilpold, *Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen – Die Deklaration v. 18. Dezember 1992*, in: SZIER, 1-2 (1994), S. 31–54; Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law*, o. O. 1997 und Peter Hilpold, *UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, 14 (2007), S. 181–205.

¹⁶ Vgl. Kay Hailbronner, *Der Schutz der Minderheiten im Völkerrecht – Zum Problem besonderer politischer Repräsentationsrechte von Minderheiten*, in: Festschrift Dietrich Schindler, Basel/Frankfurt 1989, S. 75 ff.

Missbrauchskontrolle herangezogen werden. Es darf also dem Einzelnen grundsätzlich nicht verwehrt werden, sich zu einer Minderheit zu bekennen.¹⁷

- Besondere Aufmerksamkeit hat der Menschenrechtsausschuss dem Schutz von Landrechten und der natürlichen Lebensweise von Minderheiten – insbesondere wenn es sich um indigene Völker gehandelt hat – geschenkt (vgl. Kitok gegen Schweden, Lubicon Lake Band gegen Kanada oder Länsman et al. gegen Finnland).
- Sehr umstritten war und ist die Frage, ob Art. 27 des UN-Paktes II allein „traditionelle“, „autochthone“, d. h. alteingesessene Minderheiten schützt oder auch sog. neue Minderheiten. Mittlerweile besteht weitgehende Einigkeit darin, dass zwischen diesen beiden Kategorien differenziert werden kann. Ein gewisser Schutz, zumindest ein Schutz vor Diskriminierung, darf aber auch den neuen Minderheiten nicht verwehrt werden.
- Die Einhaltung der Minderheitenrechte wird nicht nur im Beschwerdeverfahren kontrolliert, sondern auch über ein Berichtsverfahren. Danach haben die Vertragsstaaten des Menschenrechtspaktes II periodisch über die Einhaltung der Paktverpflichtungen Bericht zu erstatten. Diese Berichte werden dann vom Menschenrechtsausschuss einer Prüfung und Würdigung unterzogen. Die damit verbundene Publizität stellt ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung der Einhaltung dieser Verpflichtungen dar.¹⁸

Insgesamt sind damit auf UN-Ebene wertvolle Beiträge zur Fortentwicklung und Sicherung minderheitenrechtlicher Garantien erbracht worden.

5. Die europäische Ebene

Der Gedanke des Minderheitenschutzes nimmt in Europa seinen Ausgang. In Europa sind die kulturellen Rahmenbedingungen und die ideologischen Grundhaltungen im Menschenrechtsschutz auch viel homogener als auf universeller Ebene. Es ist also davon

17 Dies hat der Menschenrechtsausschuss schon sehr früh und deutlich im Lovelace-Fall (Mitteilung Nr. 24/1977; Bemerkungen in A/36/40 [1981]) zum Ausdruck gebracht. In der kanadischen Indianergesetzgebung, die einer Indianerin, Sara Lovelace, die Rückkehr in das Reservat verwehrte, nachdem sie sich von ihrem weißen Ehemann hat scheiden lassen, wurde ein Verstoß gegen Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes II gesehen.

18 Grundsätzlich stellt Publizität ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung der Einhaltung völkerrechtlicher Normen dar. Vgl. Hanspeter Neuhold, in: Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1, Wien 2004, S. 12f.

auszugehen, dass im europäischen Raum ein Konsens für viel weiter reichende Maßnahmen gefunden werden kann. Dies ist auch durchaus der Fall, wenngleich dieser Prozess ein sehr mühsamer war und immer wieder ein Neustart vorzunehmen war.

5. 1 Die Europäische Union

Große Erwartungen wurden in die Europäische Gemeinschaft bzw. nunmehr in die Europäische Union gesetzt. Diese hat aber sehr lange die Frage des Minderheitenschutzes zu meiden versucht. Die EG galt lange Zeit als „minderheitenblind“. Mit der Ausweitung des gemeinschaftlichen Kompetenzbereichs musste sie sich aber schließlich dieser Frage stellen.¹⁹

Virulent wurde die Problematik mit dem Zusammenbruch Jugoslawiens und der UdSSR. Die EG musste sich eine Strategie zurecht legen, wie sie mit den um Anerkennung ersuchenden Staaten verfahren sollte. Sie erkannte sofort, dass aufgrund der ethnischen Gemengelage auf dem Balkan und in Osteuropa ein hinreichender Minderheitenschutz der zentrale Faktor für eine Stabilisierung dieses Gebietes sein würde. In ihren Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten vom 16. Dezember 1991²⁰ hat sie dann auch die Gewährleistung eines hinreichenden Minderheitenschutzes zur Vorbedingung für eine Anerkennung gemacht – ähnlich wie dies schon im Rahmen des Berliner Kongresses 1878 geschehen ist. Tatsächlich waren die sich neu konstituierenden Staatsgebilde fortan auch bemüht, entsprechende Verpflichtungen zu übernehmen. Bekanntlich hat der jugoslawische Zerfallsprozess letztlich zu schwersten Verbrechen gerade vor dem Hintergrund eines ethnischen Konfliktes geführt. Dennoch ist der EU-Anerkennungspolitik zugute zu halten, dass sie dazu beigetragen hat, über weite Regionen einen weitgehend friedlichen Übergang von kommunistischen Gewaltherrschaften, die die ethnischen Konflikte nur unterdrückten, zu liberal-demokratischen Systemen zu ermöglichen, die sich diesen Konflikten stellten und sie zu lösen versuchten.

Im Zuge des EU-Erweiterungsprozesses wurden ebenfalls Bedingungen gestellt: Es wurde ein Annäherungsprozess in die Wege geleitet, in dessen Rahmen den Beitrittskan-

19 Vgl. ausführlich dazu Peter Hilpold, Minderheiten im Unionsrecht, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 39, 2001, S. 432–471; Bruno de Witte/Enikő Horváth, The many faces of minority policy in the European Union, in: Kristin Henrard/Robert Dunbar, Synergies in Minority Protection, o. O. 2008, S. 365–384 und Gabriel N. Toggenburg (Hg.), A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities, EIOP, Bd. 4, 2000, Nr. 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm> (Zugriff 4. 11. 2010).

20 31 ILM 1992, S. 1485–1487.

didaten eine Vielzahl an Verpflichtungen wirtschaftlicher und politisch-rechtlicher Natur auferlegt worden ist, wobei Vorgaben im Bereich des Minderheitenschutzes eine ganz prominente Rolle eingenommen haben. Dabei wurde insbesondere auch auf eine Verbesserung des Loses der Roma abgezielt.

Nachfolgend sind EU-intern Bemühungen in die Wege geleitet worden, die von der EU außenpolitisch vertretene Position auch intern zur Geltung zu bringen, von der EU selbst also die Übernahme minderheitenrechtlicher Verpflichtungen zu verlangen. Dabei traten extreme Gegensätze zu Tage. Diese Bemühungen, die im Europäischen Parlament insbesondere von deutschen Vertretern vorangetragen worden sind und auf einem Konzept eines „völkischen“ Minderheitenrechts²¹ beruhten, waren von vornherein zum Scheitern verurteilt, da diese Konzeption des Minderheitenschutzes in diametralem Gegensatz zu der insbesondere von Frankreich, aber auch von Großbritannien an den Tag gelegten Haltung stand. Für diese Staaten – und auch für viele andere – war in diesen Entwürfen das kollektivrechtliche Element viel zu stark ausgeprägt. Wenn es überhaupt Platz für einen Schutz von Minderheitenrechten in der EU geben sollte, dann musste dieser Schutz unmittelbar aus dem vorherrschenden, klar individualrechtlich orientierten Grundrechtsschutz abgeleitet werden. Wegbereitend dazu wirkte der EuGH, der im Urteil „Bickel und Franz“ vom 24. November 1998 obiter festgestellt hat, dass Minderheitenschutz ein „legitimes Ziel“ sei, das vom Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen sei.²²

Zahlreiche weitere Faktoren haben dazu beigetragen, dass die EU sich schließlich immer deutlicher zum Minderheitenschutz bekannte:

- das immer stärkere Grundrechtsbewusstsein in der EU;
- die immer profundere wissenschaftliche Durchdringung der Grundrehtediskussion, die verdeutlichte, dass Minderheitenschutz ein integraler Bestandteil des Grundrechtsschutzes auch dann sein muss, wenn dieser grundsätzlich individualrechtlich konzipiert ist;
- das starke Lobbying verschiedener NGOs, die im Bereich der Menschenrechte und Minderheitenrechte ihren Schwerpunkt haben;
- die fortschreitende Föderalisierung einzelner EU-Mitgliedstaaten und die immer größere Bereitschaft auf nationaler Ebene, sich der Minderheitenfrage unvoreingenommen zu stellen.

21 Vgl. dazu insbesondere die Entwürfe der Abgeordneten Graf Stauffenberg und Alber. Vorarbeiten dazu wurden in der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) geleistet.

22 Vgl. Rn 44 des Urteils in der Rs. C-274/96, Bickel und Franz, Slg. 1998, S. I-7637.

- Am (vorläufigen) Ende dieser Entwicklung steht nun eine primärrechtliche Situation in der EU, die die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes in einer Form anerkennt, die vor zwei Jahrzehnten noch undenkbar gewesen wäre:
- Schon die im Dezember 2000 proklamierte und seit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages zum EU-Primärrecht zählende Grundrechtecharta enthält in Art. 21 ein Verbot der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Gemäß Art. 22 der Grundrechtecharta achtet die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.
- Gemäß Art. 19 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) kann die EU Vorkehrungen treffen zur Bekämpfung der Diskriminierung, u. a. aufgrund der ethnischen Herkunft.²³ Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 2000 u. a. die sog. Antirassismus-Richtlinie, die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft²⁴ erlassen.

Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, wurde schließlich ein grundlegender Schritt gesetzt: Art. 2 EUV (Vertrag über die Europäische Union) erwähnt nun unter den Werten, auf welchen sich die Union gründet, „die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Dies ist eine Errungenschaft, die man noch vor wenigen Jahren für undenkbar erachtet hatte. Sucht man nach den Gründen für diese Haltungsänderung der EU, so sind neben den oben genannten, primär EU-internen Anlässen auch die EU-externen Rahmenbedingungen zu erwähnen.

Weitgehend mit der EU überschneidend sind zwischenzeitlich in Europa nämlich parallele Grundrechtsräume entstanden – mit eigenen substantiellen Rechtsverbürgungen und mit gesonderten Durchsetzungsmechanismen. Verankert sind diese im System des Europarates.

23 Diese Bestimmung wurde durch den Vertrag von Amsterdam – damals als Art. 13 EGV – in das EG-Recht eingeführt.

24 ABl. Nr. L 180 v. 19. Juli 2000, S. 22.

5.2 *Der Europarat*

5.2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention

Die EMRK enthält keine gesonderte Minderheitenschutzbestimmung. Art. 14 EMRK bietet, was Minderheitenfragen anbelangt, nur akzessorischen Schutz, d. h. primär muss eine andere Konventionsbestimmung tangiert werden, damit Art. 14 greift:

Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

Allein das 2005 in Kraft getretene XII. Zusatzprotokoll enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot auch in Bezug auf die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Der Ratifikationsstand ist jedoch noch relativ niedrig.

Lange Zeit haben die Europäische Menschenrechtskommission und der EuGHM nur wenig Bereitschaft gezeigt, das Instrumentarium der EMRK zugunsten der Minderheiten anzuwenden. Dies hat sich jetzt grundlegend geändert, und zwar im Besonderen in Hinblick auf zwei Minderheiten: die Kurden und die Roma. Während in Bezug auf die erstgenannte Minderheit insbesondere die Menschenrechtsverletzungen in Haftanstalten gerügt worden sind und auch zahlreiche Verurteilungen der Türkei folgten, hat der EuGHM, was die Roma anbelangt, mittlerweile das breite Spektrum an Diskriminierung, mit welchem diese Minderheit konfrontiert ist, umfassend zur Kenntnis genommen. So hat sich der EuGHM gerade letzthin mit der Zwangssterilisierung von Roma-Frauen in der Slowakei und der Zerstörung von Roma-Siedlungen auf Kreta, in Frankreich und in Rumänien beschäftigt und Vertragsparteien aufgrund der Verletzung der Rechte von Roma-Angehörigen auch wiederholt verurteilt.²⁵ Dabei wurde wiederholt auch eine – besonders schwerwiegend erscheinende – Verurteilung aufgrund der Verletzung von Art. 3 EMRK, wegen „unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung“ ausgesprochen.

25 Für eine rezente Zusammenstellung vgl. Leto Cariolou, *Recent Case Law of the European Court of Human Rights Concerning the Protection of Minorities*, in: EYMI 7 (2007/2008), S. 512–544, hier S. 522ff.

Besonderes Aufsehen haben auch die Urteile gegen Tschechien und Griechenland wegen schulischer Diskriminierung von Roma-Kindern, die systematisch in Sonderschulen abgeschoben worden sind, erregt.²⁶ Der statistische Nachweis der auffällig großen Anzahl an Roma-Kindern, die in Sonderschulen unterrichtet werden, welche an und für sich für Kinder mit Lernbehinderung eingerichtet worden sind, war für den EuGHM Beweis genug für eine Diskriminierung. Das diesbezüglich angeblich aus freien Stücken abgegebene Ersuchen der betreffenden Eltern, eine Einschreibung in diese Sonderschulen vorzunehmen, wurde als unbeachtlich angesehen, wobei der Druck der Straße, insbesondere in Griechenland, nach Separierung der Kinder ein weiteres wichtiges Beweiselement für die Unbeachtlichkeit eines solchen „Konsenses“ ist. Insbesondere dem Lobbying von Menschenrechtsaktivisten und -institutionen ist es zu verdanken, dass der EuGHM das Problem der Roma nunmehr aus einem ganz anderen Blickwinkel betrachtet und von einer systematischen Diskriminierung dieser Minderheit ausgeht, die beim Nachweis des Diskriminierungstatbestands mit zahlreichen prozesstechnischen Erleichterungen verbunden ist.²⁷

5.2.2 Die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995 und die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen 1992

Im Schoße des Europarates sind zwei Konventionen ausgearbeitet worden, in welchen besonderes Potenzial zum Schutz der Roma steckt: die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, beide in Kraft seit 1998. Anfänglich wurde vielfach bemängelt, es handle sich hierbei um eher zahme, politisch-diplomatische Instrumente ohne wirksamen Durchsetzungsmechanismus. Tatsächlich ist hier allein ein Berichtsverfahren vorgesehen, doch dieses hat sich als wirksamer erwiesen denn ursprünglich gedacht. Es hat sich gezeigt, dass die Vertragsparteien Kritik an der Lage ihrer Minderheiten durchaus ernst nehmen und im Regelfall auch bemüht sind, für Abhilfe zu sorgen. Beide Berichtsverfahren haben offengelegt, dass die Roma europaweit Opfer systematischer Diskriminierung sind und

26 Vgl. D.H. gegen Tschechien, Beschwerde Nr. 57325/00, Urteil v. 7.2.2006 bzw. (Große Kammer) Urteil v. 13.11.2007 sowie Sampanis u. a. gegen Griechenland, Urteil v. 5.6.2008.

27 Vgl. dazu im Detail James A. Goldston, *The Struggle for Roma Rights: Arguments that Have Worked*, in: *Human Rights Quarterly*, 32, 2010, S. 311–325.

wahrscheinlich die in grundlegenden menschenrechtlichen Ansprüchen am meisten diskriminierte Gruppe.

5.2.3 Die OSZE

Der KSZE/OSZE gebührt das Verdienst, wegbereitend in Europa für die Entwicklung eines modernen Minderheitenschutzes gewirkt zu haben. Grundlegend war dabei die Konferenz über die menschliche Dimension von Kopenhagen. Das Abschlussdokument vom 29. Juni 1990 nimmt umfassend auf das Problem des Minderheitenschutzes Bezug und hat de facto Minderheitenschutz in Europa wieder allgemein hoffähig gemacht. Zu beachten ist aber, dass der Zugang der KSZE/OSZE zur Minderheitenfrage ein unterschiedlicher ist, je nachdem, welche Perspektive man wählt. Als Rechtschöpfungsforum ist die KSZE/OSZE auch unmittelbar um die Verbesserung des Loses der Minderheiten und ihrer Angehörigen bemüht. Für diese Institution – und insbesondere wenn man auf die Tätigkeit des Hohen Kommissars für Minderheitenfragen abstellt – steht der Sicherheitsaspekt im Vordergrund und Minderheitenschutz hat dazu nur eine instrumentale Funktion.²⁸ Die Verbesserung der Lage der Roma und Sinti ist der OSZE – unter Berücksichtigung beider Perspektiven – seit Jahren ein besonderes Anliegen. So sei bspw. der Aktionsplan des Jahres 2003 zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet erwähnt. Gegenwärtig setzt die OSZE besondere Akzente im Bemühen, einen gleichberechtigten Zugang von Roma- und Sinti-Kindern zum Schulunterricht zu gewährleisten sowie den Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und Wohnraum sicherzustellen. Auch der Diskriminierung der Roma und Sinti bei Polizei und Medien widmet die OSZE besondere Aufmerksamkeit.

28 So hat der erste Hohe Kommissar für nationale Minderheiten hervorgehoben, dass er sich gemäß seiner englischen Titulierung eben als „Commissioner ‘on’ National Minorities“ verstehe und nicht als „Commissioner ‘for’ National Minorities“. Er sei weder ein Ombudsmann noch untersuche er Verletzungen von Minderheitenrechten im Einzelfall. Vgl. Max van der Stoep, Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung, in: OSZE Jahrbuch 1999, S. 429–441.

6. Schlussbemerkungen: Roma – ein Thema des Minderheitenrechts?

Es wurde aufgezeigt, welche tiefgehenden historischen Wurzeln der internationale Minderheitenschutz im Allgemeinen und der Schutz der Minderheiten in Europa im Besonderen haben. Die diesbezüglichen Bemühungen haben maßgeblich dazu beigetragen, dass sich in Europa ein Rechtsraum mit höchsten grundrechtlichen Standards herausformen konnte. Wie gezeigt, haben die frühen Bemühungen zur Schaffung geeigneter Minderheitenschutzvorkehrungen auch Pate gestanden für die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes im Allgemeinen.

Sind diese Minderheitenstandards aber geeignet, die Lage der Roma zu verbessern? Es wurde die Meinung vertreten, dass Minderheitenschutz im traditionellen Sinne dieser Aufgabe nicht gerecht werden kann. Zu sehr stehe hier ein traditionelles Bild einer Minderheit im Vordergrund, die durch Grenzverschiebungen entstanden ist, ansonsten aber sesshaft ist und – häufig mit Unterstützung eines benachbarten Mutterstaates – ihre Sprache, Kultur und Religion aufrecht erhalten möchte. Dieses Bild ist tatsächlich nur schwer oder überhaupt nicht auf die Roma übertragbar. Die Lage der Roma ist europaweit schlichtweg desolat.²⁹ Weder ist eine einheitliche Roma-Sprache noch eine einheitliche Roma-Kultur erkennbar. Das, was weithin als Roma-Kultur wahrgenommen wird, die spezielle Form der Behausung, die Wanderschaft, Betteln, das Auftreten auf Märkten, die Übernahme von Gelegenheitsarbeiten, ist tatsächlich eher Ausdruck extremer wirtschaftlicher Not.³⁰ Zweifelsohne sind neue Ansätze des Minderheitenschutzes gerade in Hinblick auf einen wirksameren Schutz der Roma erforderlich. Dies bedeutet aber nicht, dass alles bisher Erreichte aufzugeben wäre. Es kann vielmehr sehr gut darauf aufgebaut werden. Es konnte gezeigt werden, dass selbst so traditionell orientierte Einrichtungen wie der EuGHM die besondere Problemlage der Roma erkannt und völlig neue prozedurale Ansätze entwickelt haben. Im System der Rahmenkonvention werden die Vertragsparteien kompromisslos mit ihren Versäumnissen in diesem Bereich konfrontiert.³¹

29 Vgl. dazu im Detail Istvan Pogány, *Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, in: *Human Rights Law Review*, 6, 2006, S. 1–25.

30 Ebd.

31 Vgl. bspw. das Gutachten des Sachverständigenausschusses zu Rumänien v. 24. November 2005, ACFC/OP/II(2005)007, in dem, beginnend mit Abs. 54, eine Reihe von Diskriminierungstatbeständen über zahlreiche Bereiche der gesellschaftlichen Wirklichkeit hinweg aufgezählt wird. Dort findet sich auch die zusammenfassende Fest-

Es ist aber klar erkennbar, dass Roma-Angehörige nicht primär mit einer Diskriminierung im Bereich der bürgerlich-politischen Rechte konfrontiert sind. Diese ist zweifelsohne gegeben, doch wird diese überlagert von wirtschaftlich-existenziellen Problemen, die dann auch zu einer Schlechterstellung im schulischen Bereich und bei der Wahrnehmung bürgerlicher Rechte führen. Wenn die Multidimensionalität des minderheitenschutzrechtlichen Schutzziels (Schutz der menschlichen Würde, Sicherstellung von Frieden und Sicherheit, Schutz der kulturellen Vielfalt und Ermöglichung einer effektiven Beteiligung am demokratischen Willensbildungsprozess)³² mittlerweile immer stärker betont wird, dann gilt dieser Umstand in Zusammenhang mit der Gruppe der Roma in besonders ausgeprägter Form. Es liegt deshalb im unmittelbaren Interesse der Beherbergungsnationen, wenn nach wirksameren Schutzmechanismen gesucht wird. Schutzziel darf dabei nicht die Aufrechterhaltung einer trügerischen Folklore sein, sondern es muss auch hier der Schutzbedarf des Individuums in seinem sozialen Kontext im Vordergrund stehen. Das „Roma-Problem“ ist letztlich eine Ressourcenfrage. Trotz Wirtschafts- und Finanzkrise wird kein Weg daran vorbeiführen, sich umfassend dieser Herausforderung zu stellen, und zwar vorzüglich in den am meisten betroffenen Ländern wie Rumänien und Bulgarien. Dies ist wahrscheinlich weniger stimmenwirksam als populistisch motivierte Ausweisungen aus westeuropäischen Staaten, aber zweifelsohne effektiver auf der praktischen Ebene und bei weitem kohärenter mit der großen liberal-demokratischen Grundrechtstradition, derer sich gerade die westeuropäischen Staaten so rühmen.

stellung, wonach „... the Roma continue to face serious problems in many areas, and to be victims of marginalisation and social exclusion“ (Abs. 55).

32 Vgl. Athanasia Spiliopoulou Akermark, Shifts in the Multiple Justifications of Minority Protection, in: EYMI 7 (2007/2008), S. 5–18, hier S. 7.