

# NOMOSKOMMENTAR

Hofmann | Angst | Lantschner  
Rautz | Rein [Hrsg.]

## Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Handkommentar

**Sonderdruck**

– nicht im Buchhandel erhältlich –



Nomos

facultas



DIKE

Rainer Hofmann | Doris Angst | Emma Lantschner |  
Günther Rautz | Detlev Rein [Hrsg.]

## Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Handkommentar

Elisabeth Alber | Charlotte Altenhöner-Dion, LL.M. | Doris Angst, lic. phil., DAS  
in Law | Romedi Arquint | Dr. Claudine Brohy | Kathrin Buchmann, LL.M. | Ser-  
giu Constantiu | Lisa Ellemunter | Dr. Alice Engl | Anna Fontaine | Prof. Dr.  
Gerhard Hafner | Prof. Dr. Peter Hilpold | Prof. Dr. Mahulena Hofmann | Prof.  
Dr. Dr. Rainer Hofmann | Dr. Karl Kössler | Ass.-Prof. Dr. Emma Lantschner |  
Thomas Leitner | Dr. Roberta Medda-Windischer, LL.M. | Maren Meyer | Johanna  
Mitterhofer | Ass.-Prof. MMag. Dr. Jürgen Pirker | Dr. Günther Rautz | Elisa  
Ravasi | Dr. Detlev Rein | Dr. Daniel Rietiker | Marc Röggl | Adela Schmidt |  
Inga Stricker | Prof. Dr. Dr. h.c. Daniel Thüerer, LL.M. | Dr. Gabriel N. Toggenburg,  
LL.M. | Alexandra Tomaselli | Alma Wiecken | Eva Wiesendanger | Verena Wis-  
thaler | Prof. Dr. Jens Woelk | Nesa Zimmermann, LL.M. | Deva Zwitter, M.A.I.S.  
| Dr. Heike Zygojannis



Nomos



DIKE

Die Erarbeitung dieses Kommentars und der Druck dieses Werkes wurden gefördert vom Bundesministerium des Innern aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Gefördert aus Mitteln der Volksgruppenförderung des Bundeskanzleramtes, Österreich.

Unterstützt durch die Direktion für Völkerrecht DV, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Schweiz.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1310-3 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-7089-1121-2 (facultas Verlag, Wien)

ISBN 978-3-03751-615-7 (Dike Verlag, Zürich/St. Gallen)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

---

## Vorwort

Das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) ist am 1. Februar 1998 in Kraft getreten. Am 30. Juni 2014, dem Datum des Redaktionsschlusses, gehörten dem RÜ 39 Staaten an, von vier weiteren wurde es gezeichnet. Das Kontrollverfahren zur Anwendung des Übereinkommens, das im fünfjährigen Rhythmus durchgeführt wird und dem sich die Mitgliedstaaten unterworfen haben, ist inzwischen in den vierten Zyklus eingetreten. Bis Mitte 2014 hat der Beratende Ausschuss zum RÜ, der das Monitoringverfahren im Wesentlichen durchführt, sich in mehr als hundert Stellungnahmen zur normkonformen Anwendung des RÜ geäußert. Da es kaum Rechtsprechung in Anwendung des RÜ gibt, sind diese Stellungnahmen die wesentliche interpretative Quelle für die einzelnen Mitgliedstaaten und nationalen Minderheiten, darüber hinaus aber zugleich *standard setting* für das Minderheitenrecht.

Das Sprachenregime des Europarates und die Vorherrschaft des Englischen in völkerrechtlichen Publikationen führen dazu, dass die meisten Abhandlungen zum Minderheitenrecht in englischer, nicht aber in deutscher Sprache vorliegen. Und dies, obwohl in keinem Land Europas Englisch eine Minderheitensprache ist. In Europa gibt es drei Gruppen von Minderheiten, die in einer zweistelligen Zahl von Staaten siedeln: Roma, russische sowie deutsche und deutschsprachige Minderheiten.

Die Angehörigen nationaler Minderheiten sehen sich bereits dem Postulat der Zweisprachigkeit ausgesetzt: Sie sollen und wollen ihre Minderheitensprache pflegen und sprechen; überdies wird von ihnen erwartet, dass sie in der Staatssprache kommunizieren können. Für Englisch als weitere Sprache ist da nicht immer Raum, insbesondere in den Staaten östlich von Wien, in denen jedenfalls für die mittlere und ältere Generation Englisch erst an vierter Stelle kam. Damit ist eine der Zielgruppen des deutschsprachigen Kommentars zum Rahmenübereinkommen bezeichnet: Es sind dies die deutschsprachigen Minderheiten in ganz Europa.

Diese Zielgruppe wird ergänzt durch diejenigen Minderheiten, deren Muttersprache zwar nicht Deutsch ist, die aber Deutsch als Staatssprache beherrschen, also insbesondere die Minderheiten in Deutschland und Österreich.

Eine dritte Zielgruppe sind die Rechtsanwender in den Staaten oder Regionen, in denen Deutsch erste oder gleichberechtigte Amtssprache ist. Es ist bisweilen ein langer Weg von der Ratifizierung eines europäischen Übereinkommens bis zu seiner Beachtung und Anwendung in den örtlichen Amtsstuben. Hier soll mit dem Kommentar erreicht werden, dass die Minderheitenangehörigen wie auch die Behörden sich auf eine Handreichung stützen können, die ihnen erläutert, wozu sich die ratifizierenden Staaten zum Wohle der Minderheiten verpflichtet haben.

Den rechtsetzenden Gewalten wird aufgezeigt, welche legislativen Anstrengungen immer noch oder zukünftig erforderlich sind, um dem Geist und dem Wortlaut des Übereinkommens zu entsprechen.

Schließlich ist auch der Bereich der Wissenschaft Zielgruppe des Werkes. Hier soll zum einen der Bedarf an kompetenter deutschsprachiger Literatur berücksichtigt werden. Zum anderen sind die vier Staaten, aus denen die Herausgeber und Autoren stammen, solche mit föderalen Strukturen, die sich in der konkreten Kompetenzverteilung auch noch deutlich voneinander unterscheiden. In der einschlägigen englischen und französischen Literatur kommt dieser Aspekt meist zu kurz. Auch deshalb folgt bei allen Artikeln, die einer konkreten Anwendung in den Mitgliedstaaten bedürfen, nach dem, „Allgemeinen Teil“, ein „Besonderer Teil“, der in vier Abschnitten auf die konkreten Bedingungen in den hier vertretenen Staaten und Regionen eingeht.

Die vorgenannten Zielgruppen und ihre Bedürfnisse hatte das deutsche Bundesinnenministerium im Blick, als es im Jahr 2012 an Rainer Hofmann mit dem Vorschlag

herantrat, einen Kommentar zum Rahmenübereinkommen zu erarbeiten. Er führte sowohl Mitherausgeber als auch weitere Autoren aus den vier Gebieten zusammen, in denen Deutsch Amts- beziehungsweise Staatssprache ist, das Rahmenübereinkommen in Kraft ist und konkret angewendet wird. Die Herausgeber danken allen diesen Autoren, die es ermöglicht haben, die weitgefächerte Rechtsmaterie des Rahmenübereinkommens – vom Völkerrecht bis zum Strafprozess-, Kirchen-, Namens- und Schulrecht – zu erläutern und zu kommentieren.

Die Herausgeber danken den Regierungen Deutschlands, Österreichs, der Schweiz und der Autonomen Provinz Bozen für die finanzielle Unterstützung bei der Erarbeitung und beim Druck des Handkommentars, die es ermöglicht, ein erschwingliches Werk herauszugeben.

Ein besonderer Dank gilt dem Redaktionsteam an der Goethe-Universität Frankfurt unter Leitung von Anna Fontaine, in dem Alek Dumanovic, Linda Karl, Dirk Ludwig, Sabine Schimpf, Adela Schmidt und Lisa Schmitt mitwirkten.

*Rainer Hofmann   Doris Angst   Emma Lantschner   Günther Rautz   Detlev Rein*

---

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Autorenverzeichnis .....	15
Abkürzungsverzeichnis .....	21
Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes .....	27
<i>Gerhard Hafner</i>	
Nationale Minderheiten und das Völkerrecht: Aktuelle Probleme und mögliche Lösungen .....	46
<i>Daniel Thürer</i>	
Das Recht der Europäischen Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten .....	52
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten Einführung, Überblick, Würdigung .....	68
<i>Rainer Hofmann</i>	
Landesbericht Deutschland .....	87
<i>Rainer Hofmann</i>	
Landesbericht Österreich .....	103
<i>Emma Lantschner</i>	
Landesbericht Schweiz .....	121
<i>Doris Angst/Daniel Rietiker</i>	
Landesbericht Italien .....	137
<i>Verena Wisthaler</i>	
Fundstellen des Rahmenübereinkommens im nationalen Recht Deutschlands, Italiens, Österreichs und der Schweiz .....	153
[Präambel] .....	154
<i>Gerhard Hafner</i>	
<b>Abschnitt I</b>	
Artikel 1 .....	158
<i>Rainer Hofmann</i>	
Artikel 2 .....	161
<i>Rainer Hofmann</i>	

Artikel 3 .....	164
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	164
<i>Doris Angst</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	175
1. Deutschland .....	175
<i>Heike Zygojannis/Inga Stricker</i>	
2. Österreich .....	179
<i>Marc Emanuel Röggl</i>	
3. Schweiz .....	181
<i>Doris Angst</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	185
<i>Marc Emanuel Röggl</i>	

### Abschnitt II

Artikel 4 .....	187
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	187
<i>Adela Schmidt</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	195
1. Deutschland .....	195
<i>Rainer Hofmann</i>	
2. Österreich .....	199
<i>Thomas Leitner</i>	
3. Schweiz .....	203
<i>Alma Wiecken</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	207
<i>Thomas Leitner</i>	
Artikel 5 .....	211
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	211
<i>Jürgen Pirker</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	223
1. Deutschland .....	223
<i>Inga Stricker</i>	
2. Österreich .....	225
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	231
<i>Nesa Zimmermann</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	235
<i>Johanna Mitterhofer</i>	

Artikel 6 .....	238
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	238
<i>Doris Angst</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	249
1. Deutschland .....	249
<i>Detlev Rein</i>	
2. Österreich .....	253
<i>Roberta Medda-Windischer</i>	
3. Schweiz .....	256
<i>Kathrin Buchmann</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	259
<i>Roberta Medda-Windischer</i>	
Artikel 7 .....	262
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	262
<i>Anna Fontaine</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	271
1. Deutschland .....	271
<i>Anna Fontaine</i>	
2. Österreich .....	273
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	274
<i>Daniel Rietiker</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	275
<i>Jürgen Pirker</i>	
Artikel 8 .....	278
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	278
<i>Heike Zygojannis</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	283
1. Deutschland .....	283
<i>Heike Zygojannis</i>	
2. Österreich .....	285
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	286
<i>Daniel Rietiker</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	290
<i>Roberta Medda-Windischer</i>	

Artikel 9 .....	292
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	292
<i>Mahulena Hofmann/Günther Rautz</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	304
1. Deutschland .....	304
<i>Detlev Rein</i>	
2. Österreich .....	307
<i>Günther Rautz</i>	
3. Schweiz .....	311
<i>Romedi Arquint</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	314
<i>Günther Rautz</i>	
Artikel 10 .....	317
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	317
<i>Rainer Hofmann</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	327
1. Deutschland .....	327
<i>Heike Zygojannis</i>	
2. Österreich .....	329
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	334
<i>Daniel Rietiker</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	338
<i>Sergiu Constantin/Lisa Ellemunter</i>	
Artikel 11 .....	342
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	342
<i>Rainer Hofmann</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	351
1. Deutschland .....	351
<i>Inga Stricker</i>	
2. Österreich .....	354
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	359
<i>Nesa Zimmermann</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	363
<i>Jens Woelk</i>	

Artikel 12 .....	371
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	371
<i>Charlotte Altenböner-Dion</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	380
1. Deutschland .....	380
<i>Anna Fontaine</i>	
2. Österreich .....	384
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	390
<i>Elisa Ravasi</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	394
<i>Elisabeth Alber/Verena Wisthaler</i>	
Artikel 13 .....	399
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	399
<i>Detlev Rein</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	403
1. Deutschland .....	403
<i>Detlev Rein</i>	
2. Österreich .....	407
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	408
<i>Elisa Ravasi</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	411
<i>Elisabeth Alber/Verena Wisthaler</i>	
Artikel 14 .....	414
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	414
<i>Claudine Broby</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	423
1. Deutschland .....	423
<i>Heike Zygojannis</i>	
2. Österreich .....	426
<i>Deva Zwitter</i>	
3. Schweiz .....	430
<i>Claudine Broby</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	434
<i>Elisabeth Alber/Verena Wisthaler</i>	

Artikel 15 .....	440
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	440
<i>Emma Lantschner</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	458
1. Deutschland .....	458
<i>Detlev Rein</i>	
2. Österreich .....	460
<i>Karl Kössler</i>	
3. Schweiz .....	463
<i>Eva Wiesendanger</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	467
<i>Karl Kössler</i>	
Artikel 16 .....	471
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	471
<i>Jürgen Pirker</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	480
1. Deutschland .....	480
<i>Detlev Rein</i>	
2. Österreich .....	482
<i>Jürgen Pirker</i>	
3. Schweiz .....	483
<i>Daniel Rietiker</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	484
<i>Maren Meyer/Alexandra Tomaselli</i>	
Artikel 17-18 .....	486
A. Allgemeiner Teil – Europarat .....	486
<i>Emma Lantschner</i>	
B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten .....	492
1. Deutschland .....	492
<i>Anna Fontaine/Detlev Rein</i>	
2. Österreich .....	496
<i>Alice Engl</i>	
3. Schweiz .....	498
<i>Doris Angst</i>	
4. Autonome Provinz Bozen .....	501
<i>Alice Engl</i>	
Artikel 19 .....	504
<i>Rainer Hofmann</i>	

**Abschnitt III**

Artikel 20 .....	506
<i>Peter Hilpold</i>	
Artikel 21 .....	512
<i>Peter Hilpold</i>	
Artikel 22 .....	514
<i>Peter Hilpold</i>	
Artikel 23 .....	516
<i>Peter Hilpold</i>	

**Abschnitt IV**

Artikel 24-26 .....	518
<i>Detlev Rein</i>	

**Abschnitt V**

Artikel 27 .....	529
<i>Detlev Rein</i>	
Artikel 28 .....	532
<i>Detlev Rein</i>	
Artikel 29 .....	533
<i>Detlev Rein</i>	
Artikel 30 .....	535
<i>Detlev Rein</i>	
Artikel 31 .....	537
<i>Detlev Rein</i>	
Artikel 32 .....	538
<i>Detlev Rein</i>	
Auswahlbibliographie .....	539
Ausgewählte Dokumente internationaler Organisationen .....	545
Ratifikationstabelle und Übersicht über Monitoring .....	547
Erläuternder Bericht .....	549
Verfahrensregeln zur Durchführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten .....	563
Stichwortverzeichnis .....	569



---

## Autorenverzeichnis

**Alber, Elisabeth;** Studium der internationalen Beziehungen und Diplomatie mit Fachrichtung Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität von Turin (Italien) und der Universität von Turku (Finnland). Nach Arbeitserfahrungen u.a. am Europäischen Zentrum für Minderheitenfragen (ECMI) und am Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) arbeitet sie seit 2006 als Wissenschaftlerin und Projektleiterin am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen (EURAC). Sie widmet sich Fragen der territorialen Autonomie, der vergleichenden Föderalismusforschung, der Dezentralisierung in multinationalen Staaten sowie der partizipativen Demokratie in Mehrebenensystemen.

**Altenhöner-Dion, Charlotte;** Jurastudium in Deutschland und Frankreich, LL.M. (Internationales Recht) Georgetown University, USA. UNHCHR Erfahrung in Rwanda, Kolumbien und Genf. 1997–2007 UNHCR (Zentralasien und Balkan). 2008–2010 OSZE Hochkommissar für Nationale Minderheiten in Den Haag, Niederlande. Seit 2010 am Europarat, Sekretariat des Rahmenschutzübereinkommens für Nationale Minderheiten.

**Angst, Doris,** lic.phil.; DAS in Law, leitete 1995–2014 die Geschäfte der Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. Sie ist Stv. Schweizer Expertin an der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI, Vizepräsidentin des Beirats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und heute als unabhängige Expertin in den Bereichen Minderheiten, Rassismus und Diskriminierungsschutz tätig.

**Arquint, Romedi;** Gemeindepräsident in S-chanf 2010–2013, Mitglied des Graubündner Parlamentes (1995–2010), Präsident der Lia Rumantscha (Dachvereinigung der Rätoromanen) (1975–1983), wiss. Adjunkt im Bundesamt für Kultur in Bern, Mitglied der Expertenkommission des Europarates zur Erarbeitung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Vorstandsmitglied und Präsident der Föderalistischen Union europäischer Volksgruppen FUEV/FUEN (1994–2007); Stiftungsrat der Schweizer Stiftungen BABYLONIA und CONVIVENZA. Veröffentlichungen zu Fragen der sprachlichen Minderheiten.

**Brohy, Claudine,** Dr. in Soziolinguistik; Lektorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Fribourg/Freiburg, Schweiz; seit 2008 Mitglied für die Schweiz des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Straßburg; Mitarbeit bei der Vorbereitung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften; Mitglied des wissenschaftlichen Ausschusses der Internationalen Akademie für Sprachenrecht, Montréal; Vorträge und Publikationen u.a. zu den Themen Sprachminderheiten, Sprachenpolitik, Sprachenrechte, institutionelle Mehrsprachigkeit, Mehrsprachigkeit und Bildung.

**Buchmann, Kathrin;** studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Fribourg und Brüssel. Nach dem Rechtsstudium an der University of Minnesota Law School in Minneapolis (LL.M.) arbeitete sie sowohl für Nichtregierungsorganisationen wie auch für die Regierung. Von 2009 bis 2014 war sie stellvertretende Geschäftsführerin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR. Sie widmete sich dabei insbesondere der Bekämpfung der mehrdimensionalen Diskriminierung von Minderheiten. Derzeit ist sie Geschäftsleiterin einer NPO im Asyl- und Integrationsbereich und setzt sich für die Einhaltung der Menschenrechte für Flüchtlinge ein.

- Constantin, Sergiu;** Absolvent der Rechtsfakultät der Universität Bukarest (Rumänien) und Masterstudium an der Universität Graz (Österreich). Seit 2001 arbeitet er als Forscher am Institut für Minderheitenrecht an der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano (Südtirol, Italien). Seine Forschungstätigkeit konzentriert sich vor allem auf den rechtlichen Schutz von nationalen und ethnischen Minderheiten, Zentral- und Osteuropa und Autonomiearrangements.
- Ellemunter, Lisa;** Studium der Politikwissenschaften an der LUISS Universität in Rom und der Universität Leiden (Niederlande) im Bereich internationale Beziehungen und Diplomatie. Seit 2013 Forscherin am Institut für Minderheitenrecht an der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano (Südtirol, Italien). Arbeitsschwerpunkt ist der Schutz von nationalen Minderheiten.
- Engl, Alice, Dr.;** seit 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano. Studium der Politikwissenschaften in Innsbruck und Absolventin eines postgradualen Masterlehrgangs zu Europastudien an der Universität Wien. 2014 Promotion an der Universität Innsbruck. Forschung und Veröffentlichungen zum Minderheitenschutz in Europa und Forschung und Veröffentlichungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionen.
- Fontaine, Anna;** Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg, Grenoble (Erwerb des Diploms DAPI, Diplôme d'Administration et Politique Internationales) und Frankfurt am Main; seit 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann; zeitgleiche Promotion im Bereich des Europarechts.
- Hafner, Gerhard, Univ. Prof. i.R. Dr.;** ehem Vorstand des Instituts für Europarecht, Internationales Recht und Rechtsvergleichung der Universität Wien; Professor an der Paneurópska Vysoká Škola und der Comenius Universität (Bratislava), 1997–2001 Mitglied der International Law Commission, Mitglied des Institut de Droit international; Mitglied des Ständigen Schiedshofs; zahlreiche Veröffentlichungen im Bereich des Völker- und Europarechts, einschließlich Minderheitenrecht.
- Hilpold, Peter, Prof. Dr.;** Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck, Gastprofessor an der Universität Padua, Autor von über 200 Publikationen, Mitherausgeber der Zeitschrift *Europa Ethnica*, der „Austrian Review of International and European Law“, der Buchreihe „Völkerrecht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht“, ständiger Mitarbeiter der Zeitschrift „Archiv des Völkerrechts“, Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des „Hague Yearbooks of International Law“, der Zeitschrift „migralex“ und der Zeitschrift „Diritto internazionale e diritti umani“, Träger zahlreicher Wissenschaftspreise und -auszeichnungen.
- Hofmann, Mahulena, Prof. Dr.;** nach Studium der Rechtswissenschaften und Promotion an der Karls-Universität Prag langjährige Tätigkeit als wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg; nach Habilitation an der Universität Köln Inhaberin der Professur für Europarecht und Transformationsforschung an der Universität Gießen (2006–2011); seither Inhaberin der SES Professur für Satellitenkommunikations- und Medienrecht der Universität Luxemburg; seit 2007 Mitglied (für die Tschechische Republik) des Sachverständigenausschusses unter der Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen; seit 2013 auf der Liste der ad hoc-Richter

des EGMR; zahlreiche Veröffentlichungen im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte sowie des Medien- und Telekommunikationsrechts.

**Hofmann, Rainer**, Prof. Dr. Dr.; seit 2004 Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main; seit 1996 Mitglied und stellvertretender Vorsitzender (seit 2011) des Vorstands des European Centre for Minority Issues, Flensburg; 1998–2004 und 2008–2012 Mitglied und Präsident (1998–2004, 2010–2012) des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg; 2005–2012 Mitglied und Vorsitzender (2008–2012) des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen; zahlreiche Veröffentlichungen zu Menschen- und Minderheitenrechten.

**Kössler, Karl**, Dr. Mag.; ist seit 2007 am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen (EURAC) tätig, seit 2011 als Senior Researcher. Nach Universitätsabschlüssen in Rechtswissenschaften und Politikwissenschaft absolvierte er ein Doktoratsstudium mit Schwerpunkt auf Vergleichendem Verfassungsrecht sowie Politikwissenschaft. Im Rahmen seiner Forschungstätigkeiten beschäftigt er sich insbesondere mit dem Themenbereich Föderalismus und Autonomie in multinationalen Staaten (in Europa, Nordamerika und Asien). Weitere Arbeitsschwerpunkte sind die Integration von Migranten, Grundrechtsschutz sowie politische Partizipation in Mehrebenensystemen. Er ist Mitglied der Euroregionalen Vereinigung für Öffentliches Recht und Europarecht und war an der Erarbeitung eines Gutachtens für den Europarat zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen beteiligt. Zu den oben genannten Themen hat er bisher über 20 Publikationen, davon drei Bücher, vorzuweisen.

**Lantschner, Emma**, Ass.-Prof. Dr.; ist seit 2010 Assistenzprofessorin am Zentrum für Südosteuropastudien an der Karl-Franzens-Universität Graz, wo sie im Jahr 2007 mit einer Doktorarbeit zu den Funktionen der Kontrollmechanismen bi- und multilateraler Instrumente zum Minderheitenschutz promovierte. In dieser Arbeit widmete sie einen großen Teil dem BA zum RÜ. Von 2000 bis 2010 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Minderheitenrecht an der Europäischen Akademie Bozen beschäftigt.

**Leitner, Thomas**, Mag.; nach seinem Studium der Rechtswissenschaften an der Karl-Franzens-Universität Graz arbeitete er von 2010 bis 2013 als Junior Researcher am Institut für Minderheitenrecht an der Europäischen Akademie Bozen. Momentan verfasst er eine Dissertation über die antidiskriminatorische Bedeutungsschicht des Gleichheitssatzes am Institut für öffentliches Recht der Universität Graz.

**Medda-Windischer, Roberta**; seit 2001 *Senior Researcher/Group Leader* am Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano (EURAC). Nach Abschluss des Universitätsstudiums der Rechtswissenschaften und des Masters (LL.M.) in *International Human Rights Law* an der Universität Essex (UK), Doktorat (PhD) in Rechtswissenschaften an der Universität Graz (AT). Sie beschäftigt sich an der Europäischen Akademie mit dem internationalen Minderheitenschutz, insbesondere der neuen Minderheiten, die durch Migration entstehen. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Menschen- und Minderheitenrechten, neue Minderheiten und Vielfalt.

**Meyer, Maren**; seit 2010 Mitarbeiterin des Instituts für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano (Italien). Die Politikwissenschaftlerin ist

Co-Managing Editor des European Yearbook of Minority Issues, das das Institut in Zusammenarbeit mit dem ECMI in Flensburg herausgibt.

**Mitterhofer, Johanna;** Studium der Sozialanthropologie an Universitäten in Großbritannien und den USA. Seit 2013 Forscherin am Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano (Südtirol, Italien) und Koordinatorin von Integrationsprojekten.

**Pirker, Jürgen,** Ass.-Prof. MMag. Dr.; seit 2014 Assistenzprofessor am Institut Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Karl-Franzens-Universität Graz; zuvor Senior Researcher am Institute for Minority Rights der European Academy Bozen (EURAC) und Univ.-Ass. am genannten Institut der Karl-Franzens-Universität Graz (2010–2013). Forschungsschwerpunkte, -projekte und mehrere Veröffentlichungen im Bereich des Minderheitenrechts.

**Rautz, Günther,** Mag. Dr. iur.; seit 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Europäischen Akademie Bozen, wo er das Institut für Minderheitenrecht koordiniert. Neben der Leitung von EU-Menschenrechtsprogrammen in Südasien wirkte der Verfassungsrechtler ab 1999 an der Ausarbeitung eines Autonomiestatus für Tibet im Auftrag der Exilregierung des Dalai Lama mit; 2007–2010 Koordinator des Europa-Südasiens EU-FP7 Projektes "EURASIA-Net"; 2011–2013 Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Europa-Indien EU-FP7 Projektes "CORE"; 2008–2010 Mitglied der Expertengruppe zur Reform des Österreichischen Volksgruppenrechts; seit 2007 Lehrauftrag an der Fakultät für Politikwissenschaften, Philosophie und Kommunikationswissenschaften der Universität Temeswar/Timișoara; seit 2001 Generalsekretär der Europäischen Vereinigung von Tageszeitungen in Minderheiten- und Regionalsprachen (MIDAS); zahlreiche Veröffentlichungen zu Menschen- und Minderheitenrechten.

**Ravasi, Elisa;** kommt aus dem Tessin und gehört somit zur 6 % zählenden italienischsprachigen Minderheit der Schweiz. Nach ihrem Jurastudium in Zürich, Neuchâtel und New York war sie Assistentin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, wo sie auch ihre Doktorarbeit über Menschenrechte in der EMRK und in der EU schreibt. Im Januar 2014 hat sie eine *research grant* Doc.CH vom Schweizerischen Nationalfonds zugesprochen bekommen.

**Rein, Detlev,** Dr., Ministerialrat a. D.; von 2000 bis 2013 Leiter des Referats für Minderheitenrecht und Minderheitenpolitik im Bundesministerium des Innern, Bonn, seit 2000 stellvertretendes Mitglied des Vorstands des European Centre for Minority Issues, Flensburg, seit 2013 zusätzliches Mitglied des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg, Mitglied (2005–2010), Vorsitzender (2005–2006) und stellvertretender Vorsitzender (2007) des Expertenausschusses für Minderheitenfragen des Europarates (DH-MIN), Straßburg, Mitherausgeber und Mitautor des Handkommentars zur Sprachencharta.

**Rietiker, Daniel,** Dr.; Jurastudium Universitäten Zürich und Lausanne (1994–1999); Nachdiplomstudium Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (IUHEI), Genf (1999–2001); Assistenz an der Universität Lausanne (Völkerrecht, 2000–2003); Juristischer Mitarbeiter am EGMR (seit 2003); Doktorarbeit Universität Lausanne (2010); Lehrbeauftragter an der Universität Lausanne (Völkerrecht, seit 2012); Mitglied des Institut International des Droits de L'homme, Strasbourg; Visiting Fellow im Human Rights Programm der Harvard Law School (2014).

- Röggla, Marc;** Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Innsbruck; seit 2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Minderheitenrecht an der Europäischen Akademie Bozen und Projektmanager für die Europäische Vereinigung von Tageszeitungen in Minderheiten- und Regionalsprachen (Midas).
- Schmidt, Adela;** absolvierte ihr Studium der Rechtswissenschaften und das Referendariat in Frankfurt am Main. Seit 2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann; zeitgleiche Promotion im Bereich des europäischen Flüchtlingsrechts.
- Stricker, Inga;** seit 2007 Referentin im Bundesministerium des Innern, seit 2009 Referentin im Referat MII4 (Nationale Minderheiten und Regionalsprachen in Deutschland, Europäische Minderheitenpolitik); Mitglied des Stiftungsrates der Stiftung für das sorbische Volk seit 2012.
- Thürer, Daniel,** Dr. iur. Dr. rer. publ. h.c. LL.M. (Cambridge); Professor em. für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Zürich; Vizepräsident des Internationalen Zentrums für Minderheiten CONVIVENZA; Repräsentant der Schweiz bei der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats.
- Toggenburg, Gabriel N.,** Dr. Mag. LL.M.; Senior Legal Advisor im Direktorat der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte; Gastprofessor an der Universität Graz; vormals Senior Researcher am Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen (1998–2008) und Gastdozent an den Universitäten Innsbruck und Miami; zahlreiche Veröffentlichungen zu Menschen- und Minderheitenrechten.
- Tomaselli, Alexandra;** seit 2006 Forscherin am Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano EURAC (Italien); Mitarbeiterin an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Trient (Italien) und Doktorandin in Völkerrecht an der Goethe-Universität Frankfurt a.M. Seit 2007 verschiedene Forschungsprojekte über Menschen- und Minderheitenrechte sowie Rechte von indigenen Völkern in Europa, Südasien und Amerika.
- Wiecken, Alma;** ihr Jurastudium, mit den Schwerpunkten Europarecht und Völkerrecht, absolvierte Alma Wiecken in Fribourg, Basel, Freiburg im Brsg. und Strasbourg. Seit 2012 arbeitet sie bei der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR. In diesem Rahmen beschäftigt sie sich unter anderem mit dem Schutz vor Diskriminierung von Minderheiten in der Schweiz.
- Wiesendanger, Eva;** Psychologiestudium in Lausanne und Jurastudium in Neuchâtel. Seit 2011 stellvertretende Leiterin der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Die Fachstelle fördert, koordiniert und vernetzt Maßnahmen gegen rassistische Diskriminierung. Sie unterstützt Behörden und Institutionen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene und wirkt maßgeblich mit bei der Zusammenarbeit mit den Institutionen auf internationaler Ebene (insbesondere UNO, OSZE, Europarat).
- Wisthaler, Verena,** Mag.; Studium der deutschen Literatur und Linguistik an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Masterstudium an der Karl-Franzens-Universität Graz. Seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen/Bolzano. Mitarbeit und Veröffentlichungen zur Mehrsprachigkeit und Bildung. Derzeit Promotion an der Universität Leicester zu Minderheitenparteien und Immigration.

**Woelk, Jens, Prof. Dr.;** seit 2010 *Professore Associato* für Vergleichendes Verfassungsrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Trento (Italien). Studium und Promotion zum vergleichenden Föderalismus an der Universität Regensburg. Seit 1994 in Norditalien, zunächst als Senior Researcher an der Europäischen Akademie in Bozen (Forschungsbereich „Minderheiten und Autonomien“), seit 2000 in Trento. Schwerpunkt der Forschungsinteressen: vergleichende Föderalismus- und Regionalismusforschung, Minderheitenrecht und Fragen der Verfassungstransition in Südosteuropa. Zusammen mit Francesco Palermo Autor eines Lehrbuchs zum „Vergleichenden Verfassungsrecht der Gruppen und Minderheiten“ (in italienischer Sprache; Cedam, 2008 und 2011) und Mitherausgeber von „Tolerance Through Law: Self-Governance and Group Rights in South Tyrol“ (Martinus Nijhoff, 2008).

**Zimmermann, Nesa;** nach ihrem Jurastudium in Neuchâtel und Zürich hat Nesa Zimmermann in London einen LLM in Völkerrecht absolviert. Zur Zeit arbeitet sie als Assistentin am Departement für öffentliches Recht der Universität Genf, wo sie eine Doktorarbeit schreibt über den Schutz von besonders verletzlichen Personen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

**Zwitter, Deva, Mag. M.A.I.S.;** Studium der Rechtswissenschaften an der Karl-Franzens-Universität Graz und der Universität Maribor (2010); befasste sich mit dem Minderheitenschulwesen in Kärnten und dem Burgenland und untersuchte im Rahmen des EU-Forschungsprojektes „ELDIA“ die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der ungarischen Minderheit in Österreich (2011); Lehrgang für Rechtsberatung im Asyl- und Fremdenwesen (2011); wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Karl-Franzens-Universität Graz (2012) und Projektmitarbeit am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2014); absolvierte ein interdisziplinäres Masterstudium an der Diplomatischen Akademie in Wien (2014). Forschungsinteressen: Menschenrechte, Minderheitenrecht, Asylrecht, Recht auf Wasser sowie African Studies.

**Zygojannis, geb. Schwier, Heike, Dr.;** seit August 2010 Referentin im Bundesministerium des Innern, u.a. im Referat für Nationale Minderheiten und Regionalsprachen in Deutschland, Europäische Minderheitenpolitik; zuvor Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Völkerrecht in Bonn und am Institut für Luft- und Weltraumrecht in Köln sowie Referentin bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE. Dissertation u.a. zum Recht auf Selbstbestimmung der Völker. Sie ist Mitautorin des Buchs „A Coherent European Procurement Law and Policy for the Space Sector“.

*Die Beiträge geben die persönlichen Auffassungen der Autoren wieder.*

---

## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
ACFC	Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Arbeitsgemeinschaft
AGG (Deutschland)	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AJIL	American Journal of International Law
AJP	Aktuelle Juristische Praxis/ Pratique Juridique Actuelle (PJA)
ANR (Schweiz)	Agentura da novitads Rumantscha
Appl.	application
AS (Schweiz)	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASt	Autonomiestatut
ASTAT	Landesinstitut für Statistik der Autonomen Provinz Bozen
BA	Beratender Ausschuss
BBG (Deutschland)	Bundesbeamtengesetz
BBergG (Deutschland)	Bundesberggesetz
BFS (Schweiz)	Bundesamt für Statistik
BG (Schweiz)	Bundesgesetz
BGB (Deutschland)	Bürgerliches Gesetzbuch
BGE (Schweiz)	Bundesgerichtsentscheid
ber.	berichtigt
BGBI. (Deutschland)	Bundesgesetzblatt
BGer (Schweiz)	Bundesgericht
BGG (Schweiz)	Bundesgesetz über das Bundesgericht
BKA (Österreich)	Bundeskanzleramt
BKM (Deutschland)	Beauftragte(r) der Bundesregierung für Kultur und Medien
BlgNR (Österreich)	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BMI (Deutschland)	Bundesministerium des Innern
BPG (Schweiz)	Bundespersonalgesetz
BT-Drs. (Deutschland)	Bundestags-Drucksache
BT-Plenarprot. (Deutschland)	Bundestags-Plenarprotokoll
BüG (Schweiz)	Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
BV (Schweiz)	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVerfG (Deutschland)	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE (Deutschland)	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
B-VG (Österreich)	Bundes-Verfassungsgesetz
BVG (Österreich)	Bundesverfassungsgesetz
BVG-RD (Österreich)	Bundesverfassungsgesetz zur Durchführung der Rassen-diskriminierungskonvention
BWahlG (Deutschland)	Bundeswahlgesetz

CAHMIN	Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities (Ad-hoc-Ausschuss für den Schutz nationaler Minderheiten)
CAHMEC	Ad Hoc Committee on the Implementation Mechanism of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Ad-hoc-Ausschuss für den Implementierungsmechanismus des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten)
CAHLR	Ad Hoc Committee of Experts on Regional or Minority Languages in Europe (Ad-hoc-Sachverständigenausschuss für Regional- oder Minderheitensprachen in Europa)
CCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte)
CDCC	Council for Cultural Co-operation (Rat für kulturelle Zusammenarbeit)
CDDH	Steering Committee for Human Rights (Lenkungsausschuss für Menschenrechte)
CDMM	Steering Committee on the Mass Media (Lenkungsausschuss für Massenmedien)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau)
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Komitee gegen Rassendiskriminierung)
CLIL	Content and Language Integrated Learning (Integriertes Fremdsprachen- und Sachfachlernen)
CLRAE	Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (Ständige Konferenz der Kommunal- und Regionalbehörden Europas)
CM	Committee of Ministers (Ministerkomitee)
CoE	Council of Europe (Europarat)
CONFEMILI (Italien)	Committee of Linguistic Minorities of Italy (Comitato Nazionale Federativo per le Minoranze Linguistiche Italiane) (Föderatives nationales Komitee für die Sprachminderheiten in Italien)
d.h.	das heißt
DH-MIN	Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (Sachverständigenausschuss für Fragen betreffend den Schutz der nationalen Minderheiten)
DGVN (Deutschland)	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
DVB-T	Digital Video Broadcasting – Terrestrial (Digitales, terrestrisches Fernsehen)
EBLUL	European Bureau for Lesser-used Languages (Europäisches Büro für Sprachminderheiten)
ECMI	European Centre for Minority Issues (Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen)
ECRM/ ECRML	European Charter for Regional or Minority Languages (Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen)
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)

ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EDAP	European Diversity and Autonomy Papers
EDK (Schweiz)	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdi- rektoren
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB (Deutschland)	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJM	Europäisches Journal für Minderheitenfragen
EYMI	European Yearbook of Minority Issues
EKD (Deutschland)	Evangelische Kirche in Deutschland
EKMR	(Ehemalige) Europäische Kommission für Menschenrech- te
EKR (Schweiz)	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grund- freiheiten/Europäische Menschenrechtskonvention
ESC	European Social Charter (Europäische Sozialcharta)
ETS	European Treaty Series (Vertragssammlung des Europa- rats)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäischen Union
e.V.	eingetragener Verein
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FCNM	Framework Convention for the Protection of National Minorities (Rahmenübereinkommen zum Schutz nationa- ler Minderheiten)
Fn.	Fußnote
FPÖ (Österreich)	Freiheitliche Partei Österreich
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights (Agen- tur der Europäischen Union für Grundrechte)
FRB (Schweiz)	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FUEN/FUEV	Federal Union of European Nationalities/ Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GBL	Gesetzblatt
GBK (Österreich)	Gleichbehandlungskommission
GG (Deutschland)	Grundgesetz
GGO (Deutschland)	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GIBG (Österreich)	Gleichbehandlungsgesetz
GP (Österreich)	Gesetzgebungsperiode
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRETA	Group of Experts in Action against Trafficking in Human Beings (Expertengruppe für die Bekämpfung von Men- schenhandel)
GR-H	Rapporteur Group on Human Rights (Berichterstatter- gruppe für Menschenrechte)
GVBl. (Deutschland)	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVT/COM	Government Comments (Stellungnahme der Regierung)

GZ (Österreich)	Gerichtszeitung
HarmoS-Konkordat (Schweiz)	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule
HKNM (OSZE)	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Internationales Übereinkom- men zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminie- rung)
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
i.d.F.	in der Fassung
i.g.F.	in geltender Fassung
i.d.S.	in diesem Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization (Internationale Ar- beitsorganisation)
IMK (Deutschland)	Innenministerkonferenz
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kul- turelle Rechte
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
itVerf (Italien)	Italienische Verfassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristen-Zeitung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Euro- pa
LTWO (Österreich)	Landtagswahlordnung
LV (Deutschland)	Landesverfassung
LWahlG (Deutschland)	Landeswahlgesetz
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MRA	(UN-) Menschenrechtsausschuss
MS	Mitgliedstaat
MSG (Österreich)	Minderheitenschulgesetz
M.-V.	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NFA (Schweiz)	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteil- ung zwischen Bund und Kantonen
NFP (Schweiz)	Nationales Forschungsprogramm
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorgani- sation)
NRP (Schweiz)	Neue Regionalpolitik
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

o.a.	oben angegeben
ODIHR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSZE Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte)
ÖGfE	Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
OP des BA	opinion (Stellungnahmen)
op.cit.	opere citato (im zitierten Werk)
OR (Schweiz)	Obligationenrecht
ORF	Österreichischer Rundfunk
OSZE (OSCE)	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Organization for Security and Co-operation in Europe)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ParteienG (Deutschland)	Parteiengesetz
PCIJ	Permanent Court of International Justice (Ständiger Internationaler Gerichtshof)
PD (Italien)	Partito Democratico
RAI (Italien)	Radiotelevisione Italiana
RAS (Italien)	Rundfunk und Fernsehanstalt Südtirol
ResCMN	Committee of Ministers Resolution (Entschließung des Ministerkomitees)
RG	Rumantsch Grischun
RGBl. (Deutschland)	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RStV (Deutschland)	Rundfunkstaatsvertrag
RTR (Schweiz)	Radio e Television Rumantscha
RTVG (Schweiz)	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
RÜ	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
RV (Österreich)	Regierungsvorlage
SchulG (Deutschland)	Schulgesetz
S.-H.	Schleswig-Holstein
SIG (Schweiz)	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (FSCI/Fédération suisse des communautés israélites)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SpG (Schweiz)	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz)
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SRG/SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (Société suisse de radiodiffusion et télévision)
SpV (Schweiz)	Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung)
SR	state report (Staatenbericht)
SSW (Deutschland)	Sydslesvigsk Vælgerforening (Südschleswigscher Wählerverband)
StGB (Deutschland)	Strafgesetzbuch
StGB (Schweiz)	Strafgesetzbuch
StGBL. (Österreich)	Staatsgesetzblatt

## Abkürzungsverzeichnis

---

StGG (Österreich)	Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
StV	Staatsvertrag
SVP (Schweiz)	Schweizerische Volkspartei
SVP (Italien)	Südtiroler Volkspartei
TANGRAM (Schweiz)	Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)
TSchG (Schweiz)	Tierschutzgesetz
UN	United Nations
UNAR (Italien)	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Nationales Amt gegen Diskriminierung und Rassismus)
UNCCPR	United Nations International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte)
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Interimsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo)
UNTS	United Nations Treaty Series (Vertragssammlung der Vereinten Nationen)
VfGH (Österreich)	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VfSlg (Österreich)	Verfassungssammlung
VGG (Schweiz)	Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht
VGG (Österreich)	Volkstgruppengesetz
VSG (Schweiz)	Volksschulgesetz
VwGH (Österreich)	Verwaltungsgerichtshof
WP	Wahlperiode
WPELD	Working Papers in European Language Diversity
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
Z.	Ziffer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEI	Zentraleuropäische Initiative
zfmr	Zeitschrift für Menschenrechte
zhr	Zeitschrift für Hochschulrecht
Ziff.	Ziffer
ZP	Zusatzprotokoll
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

---

## Abschnitt III

### Artikel 20

Bei der Ausübung der Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, haben Angehörige einer nationalen Minderheit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer, insbesondere diejenigen von Angehörigen der Mehrheit oder anderer nationaler Minderheiten, zu achten.

#### 1. Einführung

- 1 Art. 20 RÜ<sup>1</sup> soll im weiteren Sinne **Rechtsmissbrauch durch die Minderheitenangehörigen verhindern**. Ausnahmsweise verpflichtet das RÜ hier nicht die Vertragsstaaten, sondern die unmittelbaren Nutznießer des Abkommens, die Minderheitenangehörigen. Damit zielt diese Bestimmung auf Achtung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**, auf eine Minderheitenpolitik mit Augenmaß, auch wenn das RÜ als Ganzes niemals als reziprokes Austauschkonstrukt interpretiert werden darf, in dem sich Rechte und Pflichten die Waage halten. Minderheitenschutzvorkehrungen gehen von der Prämisse aus, dass sich Minderheiten und ihre Angehörigen in einer strukturell schwächeren Position befinden, weshalb bei Anwendung eines materiellen und nicht nur formellen Gleichheitsgrundsatzes auch positive, fördernde Schutzmaßnahmen zulässig bzw. geboten erscheinen.<sup>2</sup> Selbst wenn also bei jedem Minderheitenschutzsystem von einem immanenten Ungleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten auszugehen ist, so muss es auch Grenzen in Bezug auf die Forderungen der Minderheiten und ihrer Angehörigen geben. Diese Grenzen ergeben sich allerdings schon von der Sachlogik und aus der Anwendung der gängigen Interpretationsverfahren. Diese eigens in das RÜ aufzunehmen, ist damit nicht ungefährlich, da sie ihrerseits Ansatzpunkt für eine missbräuchliche Anwendung des RÜ werden könnten. Die genaue Tragweite dieser Bestimmung bedarf deshalb einer genauen Analyse, wobei die spezifische historische Diskussion mitzuberücksichtigen ist, in deren Rahmen diese und vergleichbare Bestimmungen zur Verhinderung von Missbrauch entstanden sind.

#### 2. Normanalyse

##### a. Die Achtung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und das Loyalitätsgebot

- 2 Angesichts der aufgezeigten ambivalenten Natur des Art. 20 RÜ muss eine Normanalyse an den beiden Hauptfacetten dieser Bestimmung ansetzen: Einerseits ist die Funktion dieser Norm im System des RÜ zu ergründen und zum anderen sind die „**Schranken-Schranken**“ dieser Regelung zu prüfen und es ist aufzuzeigen, worin die Gefahren einer zu weit reichenden Auslegung der darin enthaltenen Pflichten liegen.
- 3 Bestimmungen ähnlicher bzw. vergleichbarer Art gibt es in zahlreichen menschenrechtlichen Schutzinstrumenten. Diese sind aber überwiegend als **Missbrauchsverbote**

---

1 Vgl. ausführlich dazu Peter Hilpold, Article 20, in: Marc Weller (ed.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2005, S. 537-546.

2 Grundlegend dazu das Gutachten des StIGH zu den Minderheitenschulen in Albanien, 1935, PCIJ, Series A/B No. 64, 3, S. 17. Vgl. auch Christian Tomuschat, *Protection of minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: Rudolf Bernhardt (Hg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte*, FS für Hermann Mosler, 1983, S. 949-979; Athanasia Spilioupoulou-Akermark, *Justifications of minority protection in international law*, 1997, S. 127-131, sowie Peter Hilpold, *UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights*, 14 *International Journal on Minority and Group Rights* 2-3/2007, S. 181-205, 187.

im engeren Sinne ausgestaltet, die eine Untersagung der Normanwendung in einer Form beinhalten, welche ansonsten die praktische Wirksamkeit des jeweiligen Normenwerkes untergraben würde.<sup>3</sup> Ein solches Verbot würde sich an und für sich bereits aus der Anwendung allgemeiner Auslegungsgrundsätze ergeben (Prinzip des *effet utile, ut res magis valeat quam pereat, favor contractus*), doch ist die spezifische Bekräftigung im jeweiligen Menschenrechtsdokument selbst durchaus sinnvoll, zumal gerade bei Menschenrechtsinstrumenten die Sicherstellung der Wirksamkeit über den Reziprozitätsgrundsatz nicht greifen kann.<sup>4</sup>

Vergleichbares gilt für den vorliegenden Fall. Art. 20 RÜ hat eine präventive Funktion, indem den Minderheitenangehörigen die Grenzen ihres Handelns und ihrer Ansprüche schon vorab verdeutlicht werden. Gleichzeitig soll damit Ängsten bei den Vertragsstaaten begegnet werden, die fürchten, dass die Übernahme von Minderheitenschutzverpflichtungen ihre interne Verfassungsstruktur gefährden könnte. Die in Art. 20 RÜ enthaltene Klarstellung soll damit dazu beitragen, ein politisches Klima zu schaffen, in dem die Übernahme von Minderheitenschutzverpflichtungen erleichtert wird. Was sich auf den ersten Blick als Einschränkung der Minderheitenrechte ausnimmt, soll diesen auf der praktischen Ebene zu größerer Verbreitung und Wirksamkeit verhelfen.

Gleichzeitig sind aber auch die Gefahren nicht zu übersehen, die mit einer solchen Regelung einhergehen können. So fällt auf, dass Art. 20 RÜ nicht allein ein Missbrauchsverbot i.e.S. wie die oben zitierten Menschenrechtsdokumente enthält, sondern in viel weiter reichender, genereller Form die nationale Rechtsordnung gegenüber möglichen negativen Einwirkungen durch das RÜ abschirmt. Schon der Erläuternde Bericht zum RÜ baut in Rn. 89 Missverständnissen vor, die diesbezüglich spontan entstehen könnten: Der in Art. 20 RÜ enthaltene Vorbehalt ist keinesfalls als allgemeine Vorrangregel des nationalen Rechts der Vertragsstaaten gegenüber der völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem RÜ zu deuten. Ein solcher Ansatz stünde in klarem Kontrast zu Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention und würde im Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht ein System des Monismus mit Primat des Landesrechts konstituieren, was einer Leugnung der Verbindlichkeit des Völkerrechts gleichkäme.

Wie bereits einleitend erwähnt, ist Art. 20 RÜ vielmehr als Missbrauchsverbot im weiteren Sinne zu verstehen. An der Verbindlichkeit der Verpflichtungen aus dem RÜ ist nicht zu zweifeln und selbst wenn von einem dualistischen Verständnis des Verhältnisses von Landesrecht und Völkerrecht ausgegangen wird, sind beide Rechtsordnungen miteinander zu koordinieren und für die praktische Wirksamkeit der Verpflichtungen aus dem RÜ ist Sorge zu tragen. Während die oben erwähnten Missbrauchsverbote der Menschenrechtsverträge den *effet utile* der menschenrechtlichen Verbürgungen im System des jeweiligen Instruments sicherstellen sollen, ist hier die Wirkungsweise breiter: Es soll verhindert werden, dass Konventionsmissbrauch Landesrecht negativ tangiert.

Die zentrale Herausforderung liegt somit gerade in der Koordinierung von Völkerrecht und Landesrecht. Wenn der *effet utile* des RÜ gewahrt bleiben soll, dann kann Art. 20 RÜ nur so auszulegen sein, dass im Konfliktfall dem Landesrecht dann der Vorrang einzuräumen sein wird, wenn der Widerspruch zum Landesrecht aus einer missbräuchlichen Auslegung des RÜ resultiert. Im „Normalfall“ genießt die völkerrechtliche Verpflichtung hingegen Vorrang.

3 Vgl. schon Art. 30 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948. Vgl. weiters Art. 5 der beiden Menschenrechtspakte 1966; Art. 17 EMRK sowie Art. 54 der Grundrechte-Charta.

4 Vgl. Peter Hilpold, WTO Law and Human Rights: Bringing Together Two Autopoietic Orders, 10 Chinese Journal of International Law 2011, S. 323-337.

- 8 Art. 20 RÜ könnte aber zu weiteren fehlerhaften Auslegungen zum Schaden der Minderheitenangehörigen und damit letztlich zur Verletzung der Grundphilosophie des RÜ führen.
- 9 Diese Bestimmung erinnert nämlich an Vorkehrungen der Vergangenheit, die Minderheitenangehörigen – gleichsam als Vorbedingung bzw. als Gegenleistung für die Gewährung von Minderheitenschutz – die **Verpflichtung zur Loyalität** auferlegte.<sup>5</sup> Sollte Art. 20 des RÜ in dieser Form ausgelegt werden, so wäre dies nicht nur eine grundlegende Fehldeutung der Konventionsnatur, sondern auch eine Missachtung der gesamten Fachdiskussion zum Loyalitätsgebot im Minderheitenschutzbereich.
- 10 Bekanntlich wurde nach dem Ersten Weltkrieg ein Netz an internationalen Minderheitenschutzverträgen geschaffen, das die durch umfassende Grenzverschiebungen in Europa entstandene Minderheitenproblematik lindern sollte.<sup>6</sup> Diese Minderheitenschutzverträge stellten einen revolutionären Schritt und eine Vorstufe zur Einführung eines internationalen Menschenrechtsschutzsystems ab 1945 dar. Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg, in einer noch sehr souveränitätsbewussten Zeit, stieß die Forderung nach unbedingter Übernahme von Minderheitenschutzverpflichtungen auf massiven Widerstand. Zudem fürchteten die Staaten, in denen die Minderheiten ansässig waren, secessionistische Tendenzen. Da die Minderheitenschutzverträge nur Rechte zugunsten der Minderheitenangehörigen vorsahen, sollte über die Schaffung einer gesonderten Loyalitätsverpflichtung den genannten Befürchtungen Rechnung getragen werden.<sup>7</sup> In einer Resolution der Völkerbundversammlung vom 21. September 1921 wurde die Loyalitätspflicht der Minderheitenangehörigen proklamiert. Dem Sekretariat wurde aufgetragen, den Rat bei der Feststellung zu unterstützen, ob Angehörige rassischer, sprachlicher oder religiöser Minderheiten ihre Pflichten gegenüber dem Staat unterstützen. Diese Informationen sollten den MS des Völkerbundes zur Verfügung gestellt werden.
- 11 Die **Forderung nach Loyalität** war jedoch schon im **damaligen System rechtstechnisch verfehlt**. So war es kaum vertretbar, die Zuerkennung von Rechten an eine Gruppe rückgängig zu machen, wenn einzelne Mitglieder dieser Gruppe ein Fehlverhalten an den Tag legen sollten.<sup>8</sup> Dies gilt umso mehr für ein Schutzsystem wie jenem des Völkerbundes, das auf der Zuerkennung von individuellen Rechten beruhte.<sup>9</sup> Loyalität wird hier als Vorleistung gesehen, die zu erbringen sei, um in den Genuss spezieller Rechte zu gelangen. Übersehen wird dabei, dass die betreffenden Minderheiten durchgehend gegen ihren Willen Staaten zugeschlagen worden sind, die kaum Erfahrung im Umgang mit kulturell verschiedenen Volksgruppen vorzuweisen hatten. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker stellte zum damaligen Zeitpunkt zwar noch keinen völkerrechtlichen Rechtsanspruch dar,<sup>10</sup> doch hätte dieses nach den Vorstellungen von US-Präsident Woodrow Wilson zum bestimmenden Prinzip für die Neuordnung Europas werden sollen. Die Vorenthaltung der Selbstbestimmung sollte zumindest durch ausreichende Minderheitenschutzvorkehrungen kompensiert werden. Es hätte somit umgekehrt an den Staaten, in denen die Minderheiten ansässig waren, gelegen, Vorleistungen zu erbringen und eine Vertrauensbasis aufzubauen. Die Realität war aber vom genau gegenteiligen Phänomen gekennzeichnet: In den verpflichteten Staaten Mittel-

5 Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen auch Hilpold, (Fn. 1), S. 538 ff.

6 Vgl. dazu Peter Hilpold, *The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment*, 17 MPYUNL 2013, S. 87-124, verfügbar unter [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2305920](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2305920) [30.6.2014].

7 Vgl. André N. Mandelstam, *La Protection internationale des minorités*, Première partie. *La Protection des minorités en droit international positif*, 1931, S. 131-147.

8 Vgl. Otto Luchterhand, *Nationale Minderheiten und Loyalität*, 1997, S. 35 ff.

9 Ebd.

10 Vgl. Peter Hilpold, *Von der Utopie zur Realität – das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Europa der Gegenwart*, 68 JZ 22/2013, S. 1061-1070.

und Osteuropas standen in der Zwischenkriegszeit Übergriffe gegenüber den Minderheiten an der Tagesordnung und oft wurde bloßer Widerspruch bzw. die Anrufung des Völkerbundes oder einer konationalen Schutzmacht als Loyalitätsverletzung gebrandmarkt, weshalb dieses Rechtssystem letztlich zum Scheitern verurteilt war.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges wurden Millionen Deutsche aus mittel- und osteuropäischen Staaten vertrieben. Soweit überhaupt nach einer Rechtfertigung dafür gesucht wurde, wurde auf das angeblich illoyale Verhalten der Vertriebenen verwiesen. Im Ergebnis zeigten diese Vorfälle, dass unter Berufung auf eine behauptete Illoyalität nahezu jeglicher Eingriff in die Rechte der Minderheiten möglich ist. 12

Von Minderheitenangehörigen darf auf keinen Fall ein größeres Maß an Loyalität verlangt werden als von den übrigen Staatsangehörigen. Es ist im Gegenteil dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Minderheitenangehörige über besondere Bedürfnisse verfügen, wie bspw. fördernde Schutzmaßnahmen oder die Aufrechterhaltung von Beziehungen mit Angehörigen derselben Sprach- und Kulturnation im Ausland. Die Einforderung dieser Schutzmaßnahmen – wie von Minderheitenschutzmaßnahmen generell – kann niemals als Akt der Illoyalität gewertet werden. 13

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, als das Minderheitenrecht in Europa eine neue Renaissance erlebte und intensive Bemühungen in die Wege geleitet wurden, entsprechende Schutzinstrumente zu schaffen, wurde auch über die Berücksichtigung des Loyalitätsgebots diskutiert, doch wurde schlussendlich zu Recht davon Abstand genommen.<sup>11</sup> Das RÜ enthält keine diesbezügliche Verpflichtung und nach Maßgabe der obigen Ausführungen sollte Art. 20 RÜ auch nicht in diesem Sinne ausgelegt werden. 14

## b. Die Achtung der Rechte anderer

Minderheitenrechte stellen keine Privilegien zugunsten einzelner Gruppen und ihrer Angehörigen dar, sondern sie werden zur Befriedigung eines spezifischen, menschenrechtlich fundierten Schutzbedarfs gewährt. Stellen Minderheitenrechte somit Ausdruck eines allgemeinen menschenrechtlichen Prinzips dar, so hat eine Abwägung der Rechte dann zu erfolgen, wenn gleichwertige Ansprüche auf dem Spiel stehen. Minderheiten haben somit die Rechte anderer Minderheitenangehörigen oder auch die Rechte von Angehörigen der Mehrheit zu achten. Dieses Problem wird sich insbesondere dann stellen, wenn Minderheitenrechte territorial beschränkt auf ein bestimmtes Gebiet – etwa in der Form einer Autonomieregelung – gewährt werden und auf dem betreffenden Territorium auch Angehörige der Mehrheit bzw. anderer Minderheiten leben. Hier sind wir mit dem Phänomen der „Minderheit in der Minderheit“ konfrontiert. Dieses wird in Rechtspraxis und -lehre erst allmählich zur Kenntnis genommen.<sup>12</sup> 15

Die Minderheit in der Minderheit wird in ihrem sprachlich-kulturellen Überlebenskampf häufig nicht nur durch die Mehrheit bedroht (soweit sie nicht überhaupt dieser angehört), sondern auch – und möglicherweise zuerst – durch die größere Minderheit. Demokratische Systeme können zu „intolerant democracies“ werden, und zwar nicht nur gegenüber ihren eigentlichen Gegnern,<sup>13</sup> sondern auch gegenüber jenen Gruppen, 16

11 Ausführlich dazu Hilpold, (Fn. 1), S. 539.

12 Vgl. dazu Peter Hilpold, Die Minderheit in der Minderheit, *migralex* 1/2003, S. 3-12 (abgedruckt auch in: Peter Hilpold/ Christoph Perathoner (Hg.), *Die Ladinier – Eine Minderheit in der Minderheit*, 2005).

13 In dieser Konstellation erscheint Intoleranz auch demokratiepolitisch gerechtfertigt. Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, 1971, S. 214. Vgl. zu dieser Thematik des Weiteren Gregory H. Fox/Georg Nolte, *Intolerant democracies*, in: Gregory H. Fox/ Brad R. Roth, *Democratic Governance and International Law*, 2000, S. 389-435.

die aufgrund ihrer permanenten gesonderten Identifizierbarkeit in für sie essentiellen Fragen nie die Mehrheitshürde schaffen.<sup>14</sup>

- 17 Die „Minderheit in der Minderheit“ ist keine feststehende, eindeutig definierte Kategorie. Sie ist vielmehr relationaler Art und die in diesem Kontext auftretenden Problemstellungen präsentieren sich situationsspezifisch in völlig unterschiedlicher Form, wobei die Siedlungsform und der der Minderheit zuerkannte Rechtsstatus von entscheidender Bedeutung sind. Siedelt bspw. eine Minderheit in kompakter Form und wird ihr ein autonomer Status zuerkannt, so kann es sein, dass sich Angehörige der Mehrheit, die im Siedlungsgebiet der Minderheit leben, zumindest partiell mit einem ähnlichen Schutzbedürfnis konfrontiert sehen, wie dies ansonsten unmittelbar für Minderheiten der Fall ist.
- 18 Als sich der UN-Menschenrechtsausschuss mit einem entsprechenden Sachverhalt auseinandersetzen hatte, war dieses Gremium im Fall **Ballantyne, Davidson, McIntyre gegen Kanada** jedoch nicht bereit, einem Schutzanspruch der „Minderheit in der Minderheit“ zu entsprechen.<sup>15</sup> Hierbei ging es um die Frage, ob englischsprachige kanadische Staatsbürger in der französischsprachigen Provinz Quebec Anspruch auf Minderheitenschutz gemäß Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) hätten. Der Menschenrechtsausschuss verneinte dies mit der Begründung, dass sich diese Bestimmung auf „Staaten“, d.h. deren gesamtes Territorium, beziehe und nicht auf einzelne Gliedstaaten oder, wie im Fall von Kanada, auf Provinzen.<sup>16</sup>
- 19 Im Rahmen der Überprüfung des finnischen Staatenberichts hatte der BA im ersten Kontrollzyklus Gelegenheit, zur Frage der „Minderheit in der Minderheit“ Stellung zu beziehen. Dabei ging es um die Rechte der finnischsprachigen Bevölkerung auf den Åland-Inseln. Der BA kam zu dem Schluss, dass dieser Bevölkerungsgruppe im Hinblick auf die umfassenden und weitreichenden Befugnisse und Kompetenzen der Provinz Åland die Möglichkeit gegeben werden kann, sich auf die Bestimmungen des RÜ in Fragen, welche diese Befugnisse und Kompetenzen betreffen, zu berufen.<sup>17</sup>

14 Diese Thematik wird in der Sozialwissenschaft unter dem Stichwort der „*cross-cutting cleavages*“ behandelt. Angesprochen ist damit die in Praxis gemachte Erfahrung, dass politische Entscheidungsprozesse in einem demokratischen System normalerweise zu ständig wechselnden Mehrheiten führen, wobei aber die Qualifizierbarkeit einer Gruppe als Minderheit dazu führen kann, dass diese – unabhängig vom Entscheidungsgegenstand – permanent in der Minderheit verbleibt. Vgl. dazu grundlegend Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, 1968 sowie ders., *Democracy in Plural Societies*, 1977.

15 Vgl. die Mitteilungen Nr. 359/1989 und 385/1989; U.N. Doc. CCPR/C/47-D/359/1989 und 385/1989/rev. 1 (1993).

16 Vgl. die Mitteilungen Nr. 359/1989 und 385/1989; U.N. Doc. CCPR/C/47-D/359/1989 und 385/1989/rev. 1 (1993): „*As to article 27, the Committee observes that this provision refers to minorities in States; this refers, as do all references, to the 'State' or to 'States' in the provision of the Covenant, to ratifying States. Further, article 50 of the Covenant provides that its provisions extend to all parts of Federal State without any limitations or exceptions. Accordingly, the minorities referred to in article 27 are minorities within such a State, and not minorities within any province. A group may constitute a majority in a province but still be a minority in a State and thus be entitled to the benefits of Article 27. English speaking citizens of Canada cannot be considered a linguistic minority. The authors therefore have no claim under Article 27 of the Covenant*“.

17 Siehe ACFC, 1. OP Finnland (2000), Rn. 17: „*According to the Report, the Finnish-speaking population living in the province of Åland can be considered a 'minority in the minority'. Taking into account the level of autonomy enjoyed and/or the nature of the powers exercised by the Province of Åland the Advisory Committee is of the opinion that the Finnish-speaking population there could also be given the possibility to rely on the protection provided by the Framework Convention as far as the issues con-*

### 3. Würdigung

Zu Art. 20 RÜ existiert **kaum Berichtspraxis**. Weitgehend wird diese Bestimmung in den Staatenberichten ignoriert und der BA sieht ebenfalls darüber hinweg. Am ehesten wurde noch in den ersten Stellungnahmen des BA darauf Bezug genommen – allerdings primär in der Form, dass die gesetzten Erfordernisse als erfüllt erklärt wurden. Damit kommt dieser Bestimmung die Funktion einer Norm, die eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringt und deshalb auch ohne weiteres im Hintergrund bleiben kann, wobei es aber dennoch sinnvoll ist, dass die betreffende Thematik außer Streit gestellt worden ist. 20

Gezeigt wurde aber auch, dass die betreffende Bestimmung nicht unproblematisch ist und deshalb erscheint es angezeigt, die historische Diskussion rund um das Loyalitätsprinzip evident zu halten. 21

Wenn im zweiten Absatz dieser Bestimmung die Frage der „Minderheit in der Minderheit“ angesprochen wird, so wird damit verdeutlicht, dass Minderheitenschutz Ausdruck eines allgemeinen Prinzips ist. Minderheiten und ihre Angehörigen brauchen sich nicht über eine besondere Loyalität gegenüber dem Staat für den ihnen zugekommenen Schutz erkenntlich zu zeigen. Sie müssen aber gegenüber anderen Gruppierungen und ihren Angehörigen, die denselben oder einen gar noch ausgeprägteren Schutzbedarf zeigen, ebensolches Entgegenkommen und Verständnis äußern, wie sie es vom Staat bzw. der Mehrheitsbevölkerung erwarten. 22

---

*cerned are within the competence of the Province of Aaland. The Advisory Committee is of the opinion that Finland should consider this issue in consultation with those concerned.*

## Artikel 21

Die Bestimmungen dieses Rahmenübereinkommens sind nicht so auszulegen, als gewährten sie das Recht, irgendeine Tätigkeit auszuüben oder irgendeine Handlung vorzunehmen, die den wesentlichen Grundsätzen des Völkerrechts, insbesondere der souveränen Gleichheit, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Staaten, zuwiderläuft.

### 1. Einführung

- 1 Art. 21 RÜ<sup>1</sup> steht in enger inhaltlicher Verbindung mit Art. 20 RÜ und erfüllt eine vergleichbare Normfunktion. Mit der Einhaltung der durch Art. 20 RÜ gesetzten Verpflichtungen sollten parallel auch die Verpflichtungen aus Art. 21 RÜ erfüllt werden. Bei der Aushandlung des RÜ schien es den Parteien aber angezeigt, den schließlich in Art. 21 RÜ aufgenommenen Vorbehalt gesondert im Vertragstext zu verankern.
- 2 Vergleichbare Vorbehalte sind in zahlreichen Menschenrechts- und Minderheitenrechtsinstrumenten zu finden, so in Art. 30 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948, in Art. 5 der beiden Menschenrechtspakte 1966, in Abs. 37 des Kopenhagener Dokuments der Konferenz der Sicherheit und Zusammenarbeit 1990 (KSZE) und in Art. 8 Abs. 4 der UN-Deklaration über die Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten vom 18. Dezember 1992.
- 3 Innerhalb des RÜ weist Art. 21 RÜ – außer zu Art. 20 RÜ – Bezüge zu Art. 2 RÜ (Verpflichtung zur Auslegung des RÜ nach gutem Glauben), Art. 18 RÜ (Kooperation mit Nachbarstaaten) und Art. 17 RÜ (Befugnis der Minderheiten zu grenzüberschreitender Kooperation) auf.

### 2. Normanalyse

- 4 Ähnlich wie Art. 20 RÜ soll Art. 21 RÜ einen Missbrauch des RÜ verhindern. Im Mittelpunkt steht hier das Bestreben zu verhindern, dass die Bestimmungen über den Minderheitenschutz zur Gefährdung der staatlichen Integrität missbraucht werden.
- 5 In einer formaljuridischen Betrachtungsweise werden von dieser Norm die Vertragsparteien verpflichtet. Das RÜ ist **nicht unmittelbar anwendbar** und deshalb sind von dieser rechtstechnisch weder Rechte noch Pflichten für die einzelnen Minderheiten und ihre Angehörigen ableitbar. In einer **politisch-pragmatischen Auslegung** dieser Bestimmung wird aber deutlich, dass sich diese Vorschrift von ihrer Funktion her **primär an die Minderheiten und ihre Angehörigen richtet**: Von diesen wird erwartet, dass sie den Bestand des Staates, in dem die Minderheit ansässig ist, (und natürlich auch jenen anderer Staaten) nicht gefährden. Zwar lassen sich **gewisse Verhinderungspflichten auch für die Vertragsparteien** selbst ableiten. So haben diese Aktivitäten von Personen oder Gruppen zu verhindern, die ausgehend vom eigenen Staatsgebiet die territoriale Integrität und Souveränität anderer Staaten gefährden.<sup>2</sup> Darin die primäre Funktion des Art. 21 RÜ zu sehen, wäre aber zweifelsohne verfehlt, da das zentrale Anliegen des RÜ – auch um keine weiteren Missbrauchsgefahren heraufzubeschwören – nicht in der Repression von Minderheitenaktivitäten durch die Vertragsparteien liegen kann. Es sind vielmehr die Minderheiten und ihre Angehörigen selbst, denen *de facto* die Verpflichtungen aus dieser Bestimmung auferlegt werden.
- 6 Ähnlich wie durch Art. 20 RÜ wird durch diese Bestimmung den Minderheiten und ihren Angehörigen eine Vorschrift präsentiert, die an und für sich eine Selbstverständ-

1 Vgl. ausführlich dazu Peter Hilpold, Article 21, in: Marc Weller (ed.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2005, S. 547-556.

2 Vgl. Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht*, Band 1/3, 2. Aufl., 2002, S. 910.

lichkeit darstellt und die sich eigentlich aus der Rechtsordnung insgesamt ergibt. Diese Verpflichtung den Minderheiten nochmals vor Augen zu führen, kann aber dennoch sinnvoll sein, um dies Minderheitenangehörigen schon antizipativ und umfassend zu einem regelkonformen Verhalten anzuhalten.

In einer dynamischen Betrachtungsweise sind dann aber wiederum die Vertragsstaaten die Destinatäre dieser Bestimmung: Gerade weil Minderheitenschutzverpflichtungen in der Vergangenheit immer wieder zu Ängsten bei den Regierungen geführt haben und in der Folge zu einer zögerlichen Übernahme und Umsetzung dieser Verpflichtungen oder aber überhaupt zu ihrer Ablehnung Anlass gegeben haben, soll Art. 21 RÜ Vertrauen schaffen. Den Minderheiten und ihren Angehörigen werden Grenzen ihres Handelns aufgezeigt und damit wird Ängsten vorgebaut, Minderheitenschutz könnte den Bestand der Staaten gefährden. 7

Diese Regelung verweist auf eine breitere Problematik, die unter Verwendung einer partiell verschiedenen Terminologie diskutiert wird. Die Grundfrage lautet dabei: In welchem Verhältnis stehen **Selbstbestimmungsrecht** der Völker und Minderheitenschutz zueinander? Ein erhebliches Maß an Komplexität wird in diese Materie durch den Umstand hineingetragen, dass die einschlägige Terminologie uneinheitlich verwendet wird.<sup>3</sup> So wird häufig ein klarer Gegensatz zwischen Selbstbestimmung und Minderheitenschutz gesehen. Während Selbstbestimmung die staatliche Integrität zum Wegfall bringe und zur Herausbildung von Neustaaten führen könne, würde Minderheitenschutz dem Schutzbedarf von Gruppen, die sich vom Mehrheitsvolk durch besondere Charakteristika unterscheiden, innerhalb des bestehenden Staatsverbandes gerecht. Auf diese Weise wird aber Selbstbestimmung mit externer Selbstbestimmung gleichgesetzt, was einer Verkürzung des Selbstbestimmungskonzepts gleichkommt. Tatsächlich ist das Selbstbestimmungsrecht im Völkerrecht ein viel breiteres Konzept. Während Minderheiten kein Anspruch auf externe Selbstbestimmung zukommt, haben diese sehr wohl Anspruch auf innere Selbstbestimmung, d.h. auf umfassende Partizipation im demokratischen Willensbildungsprozess. Damit verschmelzen völkerrechtliche Minderheitenrechte und innere Selbstbestimmung zu einem umfassenden Rechtskonglomerat.<sup>4</sup> 8

Art. 21 RÜ trägt dieser Rechtsentwicklung Rechnung: Den Minderheiten wird nochmals vor Augen geführt, dass die **Gewährung von Minderheitenschutz nicht Sprungbrett zur Verwirklichung (externer) Selbstbestimmung sein kann**, wobei dieser Vorbehalt in einem umfassenden Schutzsystem zu finden ist, das auch als Ausdruck einer Gewährleistung (innerer) Selbstbestimmung gesehen werden kann. 9

### 3. Schlussfolgerungen

Auch zu Art. 21 RÜ existiert **kaum Praxis des BA**. Diese Bestimmung berührt Grundwerte, die in einem komplexen Minderheitenschutzsystem innerhalb der Friedensordnung in Europa in keiner Form in Frage zu stellen sind. Indem dieser Sachverhalt angesprochen wird, wird aber auch Klarheit geschaffen und darauf aufbauend wurde eine Vertrauensbasis geschaffen, die es erlaubt, an immer ausgefeilteren und weiter reichenden Minderheitenschutzbestimmungen zu arbeiten. 10

3 Vgl. zu dieser Thematik Peter Hilpold, Von der Utopie zur Realität – das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Europa der Gegenwart, 68 JZ 22/2013, S. 1061-1070. Vgl. generell zum aktuellen Stand zur Selbstbestimmungsdiskussion Antonio Cassese, Self-determination of peoples, A Legal Reappraisal, 1995 sowie Peter Hilpold, Self-Determination in the 21st Century – Modern Perspectives for an Old Concept, 36 Israel Yearbook on Human Rights 2006, S. 247-288.

4 Vgl. auch die diesbezüglichen Beiträge in Peter Hilpold (Hg.), Das Kosovo-Gutachten des IGH vom 20. Juli 2010, 2012.

## Artikel 22

Die Bestimmungen dieses Rahmenübereinkommens sind nicht als Beschränkung oder Minderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die nach den Gesetzen einer Vertragspartei oder nach einer anderen Übereinkunft, deren Vertragspartei sie ist, gewährleistet sind.

- 1 Art. 22 RÜ regelt das sog. „Günstigkeitsprinzip“, das in zahlreichen menschenrechtlichen Instrumenten zu finden ist. Dieses besagt, dass neue menschenrechtliche Schutzvorkehrungen nicht in Konkurrenz zu bereits bestehenden Schutzmaßnahmen treten, sondern darauf aufbauen und den Menschenrechtsschutz kontinuierlich fortentwickeln und verbessern. Es handelt sich dabei somit um eine Kollisionsregel, die sicherstellt, dass die für den Einzelnen jeweils günstigere Regel zur Anwendung kommt. Im weiteren Sinne soll auch mit dieser Bestimmung – gleich wie mit den Normen in Art. 20 RÜ und 21 RÜ – möglicher Missbrauch ausgeschlossen werden: Hier in der Form, dass unter dem Vorwand einer Fortentwicklung des Menschenrechts- bzw. Minderheitenschutz Normen vereinbart werden, die tatsächlich einen Rückschritt bedeuten und in Wahrheit zur Verschlechterung der Position ihrer Schutzadressaten führen.
- 2 Das Günstigkeitsprinzip wirkt sowohl gegenüber nationalen Bestimmungen als auch in Bezug auf internationale Verpflichtungen.
- 3 Vergleichbare Bestimmungen finden sich in Art. 53 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), in Art. 53 der Grundrechte-Charta und in Art. 5 Abs. 2 der beiden Menschenrechtspakte aus 1966.
- 4 In einer Reihe von menschenrechtlichen Dokumenten sind ähnliche Klauseln enthalten, die geringfügig verschieden formuliert sind. Beispielfhaft soll hier auf Art. 41 der Kinderrechte-Konvention verwiesen werden:

„Dieses Übereinkommen lässt zur Verwirklichung der Rechte des Kindes besser geeignete Bestimmungen unberührt, die enthalten sind:

- a) im Recht eines Vertragsstaats oder
- b) in dem für diesen Staat geltenden Völkerrecht.“<sup>1</sup>

- 5 In der Literatur wurde die Auffassung vertreten, dass diese Formel, die auch für das RÜ zur Diskussion stand, dann aber verworfen wurde, besser geeignet gewesen wäre, dem zugrunde liegenden Normierungsanliegen gerecht zu werden.<sup>2</sup> Die Formulierung in Art. 22 RÜ könnte hingegen den Eindruck erwecken, beim RÜ handle es sich um ein politisches, rechtlich unverbindliches Dokument. Zu Recht wird aber auch betont, dass solche Missverständnisse außerhalb des Expertenbereichs auftreten können,<sup>3</sup> wodurch ein weiteres Argument dafür geliefert wird, die Informations- und Aufklärungsarbeit zum RÜ zu intensivieren.
- 6 Art. 22 RÜ bringt ein allgemeines Prinzip zum Ausdruck, das wegleitend bei der Fortentwicklung des Menschenrechts- (und Minderheitenschutz)systems ist. Konfliktfälle, wie sie von Art. 22 RÜ angesprochen werden, sind bislang nicht aufgetreten und deshalb konnte sich auch keine diesbezügliche Praxis des BA herausbilden. Dies kann

---

1 Ähnliche Bestimmungen finden sich in Art. 23 CEDAW 1979, Art. 81 der Konvention über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer 1990, Art. 31 der Europäischen Sozialcharta 1961 und Art. 26 der Europäischen Konvention über die Staatsangehörigkeit 1997.

2 So Lauri Hannikainen, Article 22, in: Marc Weller (ed.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2005, S. 557-560.

3 Ebd.

aber auch darauf zurückzuführen sein, dass Art. 22 RÜ seine Funktion erfüllt hat und das damit geschaffene Problembewusstsein die Entstehung derartiger Kollisionsfälle – bislang – von vorherein verhindert hat.

## Artikel 23

Die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, sind, soweit sie Gegenstand einer entsprechenden Bestimmung in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten oder den Protokollen dazu sind, in Übereinstimmung mit diesen zu verstehen.

### Rechtliche Analyse<sup>1</sup>

- 1 Art. 23 RÜ enthält eine sog. **Kohärenzbestimmung**, die sicherstellen soll, dass sich die Auslegung des RÜ an jener der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) orientiert, soweit entsprechende Bestimmungen vorhanden sind. Da die EMRK das **zentrale Menschenrechtsschutzinstrument** im System des Europarats darstellt, wird damit auch erreicht, dass sich das RÜ gut in dieses Ordnungssystem fügt.
- 2 Im weiteren Sinne können alle Bestimmungen des Abschnittes III des RÜ als Kohärenzbestimmungen gedeutet werden, wobei Art. 23 RÜ auf einen Werterahmen Bezug nimmt, dem ganz besondere Autorität zukommt.
- 3 Die Sicherstellung von **Kohärenz** ist ein ganz **spezielles Anliegen im Völkerrecht**, da dieses – anders als die nationalen Rechtsordnungen – keinen zentralen Rechtssetzer kennt und sich deshalb aus einer Vielzahl an Einzelregelungen zusammensetzt. Wirklich universell geltende Regelungen stellen in dieser Ordnung die Ausnahme und nicht die Regel dar. Es wurde auch vom Völkerrecht als einem „fragmentierten System“ gesprochen.<sup>2</sup> Im Bereich des **Menschenrechts- (und Minderheiten)schutzes** stellt sich diese Problematik als **nochmals akzentuiert** dar, da hier das **Reziprozitätsprinzip** als Normentwicklungsprinzip **nicht greift**.<sup>3</sup>
- 4 Die Sicherstellung der Kohärenz des menschenrechtlichen (und minderheitenrechtlichen) Schutzinstrumentariums ist ein wichtiges Anliegen, das vom Normsetzer aufmerksam im Auge behalten werden muss. Es bietet sich dabei an, dasjenige Wertesystem als Referenzmaßstab heranzuziehen, das über den höchsten Dichtegrad, die größte Autorität und die längste Tradition in diesem Bereich verfügt. Für den regionalen europäischen Bereich ist dies zweifelsohne die EMRK.
- 5 Allerdings ist die EMRK **kein spezifisches Minderheitenschutzinstrument**, ja es wurde sogar vielfach beklagt, dass dieses Schutzinstrumentarium den Minderheiten eine viel zu geringe Beachtung schenke.<sup>4</sup> Nur hinsichtlich einiger weniger Bestimmungen kann eine unmittelbare Normentsprechung zwischen Rahmenkonvention und EMRK gefunden werden: Dies gilt für die Art. 7, 8 und 10 Abs. 3 des RÜ. Bei der Anwendung dieser Normen kann auf die entsprechende reichhaltige Rechtsprechung und Praxis im EMRK-System Bezug genommen werden.
- 6 Die Kohärenzverpflichtung kann sich jedoch nicht allein auf diese Bestimmungen beschränken, die eine unmittelbare Entsprechung zwischen beiden Normenwerken auf-

1 Vgl. dazu weiterführend Peter Hilpold, Article 23, in: Marc Weller (ed.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2005, S. 561-570.

2 Vgl. dazu den Bericht der ILC-Studiengruppe über „Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law“, A/CN.4/L.702 v. 18.7.2006.

3 Vgl. dazu Bruno Simma, *Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge: Gedanke zu einem Bauprinzip der internationalen Rechtsbeziehungen*, 1972, S. 205 ff. sowie Peter Hilpold, *WTO Law and Human Rights: Bringing Together Two Autopoietic Orders*, *ChinJIL*, 2011, S. 323-372, 368.

4 Vgl. Roberta Medda-Windischer, *The European Convention on Human Rights and Language Rights: Is the Glass Half Empty or Half Full?*, *EYMI* 2008/09, S. 95-121.

weisen. In einer menschenrechts- und minderheitenpolitischen Perspektive ist es zweifelsohne ratsam, die Praxis des RÜ im weiteren Sinne an der Rechtsprechung zur EMRK zu orientieren, da das RÜ damit am Renommee des über ein halbes Jahrhundert alten Straßburger Konventionswerkes partizipieren kann. Es kann allerdings kein Zweifel daran bestehen, dass dies weit schwieriger ist als bspw. im Verhältnis zwischen Grundrechtecharta und EMRK, wo eine viel breitere inhaltliche Entsprechung vorzufinden ist.<sup>5</sup>

Das Kohärenzgebot erfüllt schließlich noch eine weitere Funktion: Damit wird erneut verdeutlicht, dass **Minderheitenrechte Menschenrechte sind**.<sup>6</sup> Sie haben damit teil an der hohen Wertschätzung, die Menschenrechtsbestimmungen im System der Völkerrechtsnormen entgegengebracht wird. Dies bedeutet eine zusätzliche Sicherung ihrer Wirkung und Bestandskraft. 7

---

5 Vgl. das diesbezügliche Kohärenzgebot in Art. 52 Abs. 3 der Grundrechtecharta.

6 Vgl. dazu auch Peter Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, 2001.