

Aufnahme einer Minderheitenklausel in Artikel 3 des Grundgesetzes

- 1. Bisheriger Verfahrensgang, Aufgabenstellung**
- 2. Aufgabenstellung**
- 3. Allgemeine Regeln des Völkerrechts, völkerrechtliche Verträge**
- 4. Überblick über die Rechtsstellung der in der Aufgabenstellung genannten völkerrechtlichen Dokumente**
- 5. Völkerrecht und Verfassungsrecht**
- 6. Zu den einzelnen Dokumenten**
 - 6.1 Vorbemerkung
 - 6.2 Die UN-Resolution 47/135 und das Kopenhagener Abschlussdokument von 1990: Minderheitenschutz als Querschnittsaufgabe
 - 6.3 Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)
 - 6.4 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) der Vereinten Nationen vom 19. 12. 1966 und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) vom 19.12.1966
 - 6.5 Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
- 7. Die Fragen der Aufgabenstellung**
 - Zur ersten Frage
 - Zur zweiten Frage
 - Zur dritten Frage

Dr Wilhelm Mecklenburg
Rechtsanwalt
Hätschenkamp 7
25421 Pinneberg

15. Mai 2021

1. Bisheriger Verfahrensgang, Aufgabenstellung

- 1.1 Mit Schreiben der schleswig-holsteinischen Staatskanzlei vom 10. September 2019 haben die Landesregierungen von Schleswig-Holstein, Sachsen und Brandenburg dem Bundesrat die

Entschließung des Bundesrates - nationale Minderheiten und Volksgruppen in das Grundgesetz aufnehmen

mit der Bitte zugeleitet, die entsprechende Vorlage auf die Tagesordnung der 89. Sitzung des Bundesrates am 20. September 2019 zu setzen und anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen,

Bundratsdrucksache 447/19 vom 17. September 2019.

- 1.2 Der Schleswig-Holsteinische Landtag wurde mit Unterrichtung 19/175 der Landesregierung gemäß § 7 Abs. 2 Parlamentsinformationsgesetz über die Bundratsinitiative in Kenntnis gesetzt.

- 1.3 Der **Textvorschlag für die Entschließung** lautete:

Entschließung des Bundesrates – Nationale Minderheiten und Volksgruppen in das Grundgesetz aufnehmen

1. Der Bundesrat stellt fest, dass die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten als zentrale völkerrechtliche Vereinbarungen zum Minderheitenschutz eine gesamtstaatliche Verantwortung für den Schutz der in Deutschland anerkannten nationalen Minderheiten und Volksgruppen übernommen hat.

2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher eine Grundgesetzänderung vorzubereiten, um die folgende Achtensklausel in Artikel 3 GG als neuen Absatz 4 einzufügen:

„Der Staat achtet die Identität der autochthonen Minderheiten und Volksgruppen, die nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats in Deutschland anerkannt sind.“

1.4 Am 27. September 2019 empfahlen der federführende Rechtsausschuss und der Ausschuss für innere Angelegenheiten dem Bundesrat,

die Entschließung nicht zu fassen,

Bundratsdrucksache 447/1/19.

1.5 Die ursprünglich für die 981. Sitzung des Bundesrates unter Tagesordnungspunkt 19 vorgesehene Befassung des Bundesrates wurde daraufhin von der Tagesordnung abgesetzt.

2. Aufgabenstellung

2.1 Mit Schreiben vom 23. April 2021 bat der Vorsitzende des SSW im Landtag Schleswig-Holstein den Unterzeichner vor diesem Hintergrund um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Inwiefern lösen
 - a) Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) vom 19. 12. 1966 der Vereinten Nationen,
 - b) die Deklaration über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören, von 1992 der Vereinten Nationen,
 - c) die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK) des Europarates,
 - d) das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 des Europarates,
 - e) die Artikel 21 und 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie
 - f) das Kopenhagener Abschlussdokument über die menschliche Dimension von 1990 der KSZE,

auch die Notwendigkeit aus, das deutsche Grundgesetz an diese internationalen Vereinbarungen anzupassen?

2. Welche Rechte würde eine solche Grundgesetzbestimmung auslösen, die über das Diskriminierungsverbot nach Artikel 3 GG hinausgehen?

3. Auf welche Art und Weise müssten zukünftig Auslegungen des bestehenden Rechts und der zukünftigen Rechtssetzung erfolgen, wenn eine solche Grundgesetzbestimmung beschlossen werden würde?

2.2 Die Begründung für den Entschließungsantrag (Unterrichtung 19/175 und Bundesratsdrucksache 447/19) lautet:

Die Verfassungen mehrerer Länder enthalten Bestimmungen zugunsten der hier beheimateten nationalen Minderheiten und Volksgruppen. Sie dokumentieren damit, dass diese Minderheiten und Volksgruppen integrierter Bestandteil der Gesellschaft sind und deshalb Anspruch auf Schutz und Förderung haben. Das Grundgesetz enthält eine solche Bestimmung jedoch bislang nicht. Die Aufnahme einer solchen Formulierung unterstreicht die gesamtstaatliche Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für den Schutz nationaler Minderheiten, die in der föderalen Struktur Deutschlands gemeinsam vom Bund und den Ländern wahrgenommen wird.

Darüber hinaus sendet Deutschland mit der Aufnahme einer verfassungsrechtlichen Bestimmung zum Minderheitenschutz auch ein starkes Signal der Unterstützung für deutschsprachige Minderheiten in Osteuropa, deren Förderung sich die Bundesrepublik Deutschland zu einem wesentlichen außenpolitischen Anliegen gemacht hat. Gerade gegenüber den Ländern, in denen heute deutsche Minderheiten leben, wäre eine Norm im Grundgesetz ein deutliches Zeichen für die Glaubwürdigkeit deutscher Minderheitenpolitik.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung werden keine Individualrechte für die Angehörigen der anerkannten autochthonen Minderheiten und Volksgruppen geschaffen. Es handelt sich vielmehr um den kollektivrechtlichen Schutz der sprachlichen und kulturellen Identität der traditionell hier beheimateten nationalen Minderheiten und Volksgruppen. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass ausdrücklich nur der Schutz für die in der Ratifizierungserklärung zum Rahmenübereinkommen genannten nationalen Minderheiten und Volksgruppen in das Grundgesetz aufgenommen wird.

- 2.3 Eine Nachfrage des Unterzeichners beim Auftraggeber ergab, dass die Begutachtung unter der Voraussetzung erfolgen soll, dass textliche Änderungen des Entschließungsantrages nicht ins Auge gefasst werden sollen.

- 2.4 Die Bearbeitung der Aufgabenstellung unterstellt deshalb, dass genau danach gefragt wird, ob eine Erweiterung des Grundgesetzes um ein "kollektives Grundrecht" zum Schutz von nationalen Minderheiten geboten ist, wobei dieser Schutz in Form einer "**Achtensklausel**", erfolgen soll.

3. Allgemeine Regeln des Völkerrechts, völkerrechtliche Verträge

3.1 Der Antwort auf die konkret gestellten Fragen vorausgeschickt werden sollen einige einführende Bemerkungen zum Völkerrecht und der Wirkungsweise von völkerrechtlichen Verträgen im deutschen Recht.

3.2 Völkerrecht und innerstaatliches Recht führen jeweils ein juristisches Eigenleben. Es gibt aber vielfache Verschränkungen,

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, Seite 181,

und im Einzelnen aber bleibt das Verhältnis nach wie vor umstritten,

Streinz, in: Sachs (Hg): GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 25 Rn 11ff.

3.2.1 Im Allgemeinen gilt Völkerrecht nur insoweit im innerstaatlichen Recht, als dies durch eine Norm des innerstaatlichen Rechts geboten ist,

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, Seite 181.

Solche Normen finden sich im deutschen Grundgesetz, dort Artikel 59 Abs. 2 und Artikel 25.

3.2.2 Eine besondere Stellung hat insoweit die in der Aufgabenstellung genannte Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), die als dritte Säule des Europäischen Parlamentsrechts und damit als echte unmittelbar geltende Rechtsquelle anzusehen ist,

Jarass, GRCh-Kommentar, 4. Auflage 2021, Einleitung, Rn 6.

Die Präambel der Grundrechtecharta nimmt zudem insbesondere die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR in Bezug, in dem sie diese "bekräftigt".

3.2.3 Der unter 3.2.1 zuvor genannte Artikel 25 des Grundgesetzes lautet:

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.

Seine Bedeutung für den vorliegenden Zusammenhang ist zunächst, dass er einen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung zum Ausdruck bringt,

Bleckmann, Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung, DÖV 1996, 137.

Artikel 25 öffnet die deutsche Rechtsordnung zum Völkerrecht, das nur Völkerrechtssubjekte, insbesondere Staaten, berechtigt und verpflichtet, also keine unmittelbare Rechtswirkung im innerstaatlichen Bereich beanspruchen kann. Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Artikels 25 besteht deshalb darin, den allgemeinen Regeln des Völkerrechts im deutschen Recht Geltung zu verleihen. Alle staatlichen Organe werden dadurch verpflichtet, diese Regeln zu beachten und anzuwenden sowie das gesamte innerstaatliche Recht völkerrechtsfreundlich zu interpretieren.

Streinz, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 25 Rn 8, m.w.N.

- 3.2.4 Dieser Grundsatz ist bei der Auslegung des Artikel 59 GG zu berücksichtigen. Diese Vorschrift regelt das Zustandekommen **völkerrechtlicher Verträge**. Sie lautet:

Artikel 59 GG

(Absatz 1) Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.

(Absatz 2) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

- 3.2.5 Völkerrechtliche Verträge werden zunächst zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt, wobei praktisch nicht der Bundespräsident, sondern die Bundesregierung (ggfs. mit Vollmacht des Bundespräsidenten) als Verhandlungspartner auftritt.

In den in Absatz 2 genannten Fällen bedarf es auch "der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes." Das hier genannte "Bundesgesetz" wird als "Zustimmungsgesetz" bezeichnet.

3.2.6 Mit dem Zustimmungsgesetz unterwirft sich Deutschland nicht nur den Anforderungen des völkerrechtlichen Vertrags gegenüber dem Vertragspartner, vielmehr wird der Vertrag zugleich unmittelbar geltendes nationales deutsches Recht.

3.3 Für die Einordnung der **allgemeinen Regeln des Völkerrechts** gilt nach Artikel 25 des Grundgesetzes (siehe schon oben):

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.

3.3.1 Die Regel "sie gehen den Gesetzen vor" wirft die Frage auf, ob der Vorrang nur gegenüber einfachen Gesetzen oder auch gegenüber dem Grundgesetz besteht

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, Seite 188f, Rn 12ff,

Streinz, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 25, 17.

Im Schrifttum werden die Auffassungen vertreten,

- die allgemeinen Regeln des Völkerrechts stünden rangmäßig über dem Grundgesetz,

- sie stünden auf gleicher Ebene wie das Grundgesetz,

und schließlich,

- sie stünden im Rang zwischen dem einfachen Bundesgesetz und dem Grundgesetz,

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, Seite 188f, Rn 12ff, m.w.N.

3.3.2 Streinz weist demgegenüber zu Recht darauf hin, dass sich der Rang des (transformierten) Völkerrechts nach dem Rang des (einfachen) transformierenden Gesetzes richte und dass eine höhere Rang als eine einfache Gesetzesnorm nur eine Verfassungsnorm aufweisen könne,

Streinz, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 25, Rn 17.

3.3.3 Der Schutz nationaler Minderheiten ist auch im Völkervertragsrecht vorgesehen (hierzu Weiteres unten). Die Bestimmungen

völkerrechtlicher Verträge scheiden in dieser Eigenschaft als allgemeine Regel des Völkerrechts aus,

Streinz, in. Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 25, Rn 29, m.w.N.

Die Situation ist jedoch nicht ganz eindeutig, denn schon Streinz weist auf die Möglichkeiten hin, dass Verträge durchaus Völkergewohnheitsrecht kodifizieren können oder Völkervertragsrecht auch Völkergewohnheitsrecht werden kann,

Streinz, in. Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 25, Rn 31.

3.3.4 Auch wenn die Situation unentschieden bleiben muss, bleibt doch in Erinnerung zu behalten, dass hiernach die Notwendigkeit einer Kodifizierung von Völkerrecht auch auf Verfassungsebene durchaus geboten sein kann.

3.4 Im Völkervertragsrecht führt das Vertragsgesetz nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG dazu, dass der Vertrag als völkerrechtliche Norm für innerstaatlich vollziehbar erklärt wird.

3.4.1 Nach einer Lehre ("Vollzugstheorie") bleibt der Vertrag im Völkerrecht, das (lediglich) innerstaatlich vollzogen wird.

Nach der anderen Lehre ("Transformationstheorie") wird der Vertrag in die innerstaatliche Rechtsordnung transformiert, d.h., umgewandelt in innerstaatliches Recht,

vgl Streinz, in. Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 59, Rn 60ff.

3.4.2 Auch hier bleiben offene Streitfragen. Nach wohl h.M. ist es so, dass (nur) solche Vertragsbestimmungen (unmittelbar) in den staatlichen Bereich übernommen werden, die nach ihrem Inhalt "unmittelbar anwendbar" ("self-executing") sind,

Streinz, in. Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 59 Rn 66.

3.4.3 Andererseits kann die Rechtswirkung des völkerrechtlichen Vertrages nicht auf die darin enthaltenen unmittelbar anwendbaren Normen reduziert werden. Im Allgemeinen wird daher zumindest ergänzend eine konkretisierende Gesetzgebung erforderlich sein,

Streinz, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 59, Rn 67.

3.4.4 Eine insoweit prototypische Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts lautet:

40 Bei der Biodiversitätskonvention, auf die sich die Kläger berufen, handelt es sich um einen in Bundesrecht transformierten völkerrechtlichen Vertrag (BGBl. II 1993 S. 1741). Er findet nur dann unmittelbare Anwendung, wenn seine Bestimmungen nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie eine innerstaatliche Norm rechtliche Wirkung zu entfalten, es also dafür keiner weiteren normativen Ausführung bedarf (BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 46). Daran fehlt es bei der Biodiversitätskonvention in Bezug auf die von den Klägern angesprochenen Art. 6, 7, 8 und 14 über sektorübergreifende Pläne, Überwachungsmaßnahmen, die Einrichtung eines Systems von Schutzgebieten und die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Alle diese Vorgaben bedürfen einer weiteren normativen Ausführung im nationalen Recht und stehen unter dem Vorbehalt der jeweiligen besonderen Umstände und Möglichkeiten einer jeden Vertragspartei. Im Übrigen ist die Konvention umgesetzt worden, etwa in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UVPG a.F., wonach die Umweltverträglichkeitsprüfung die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens unter anderem auf die biologische Vielfalt umfasst (BVerwG, Urteil vom 6. November 2013 - 9 A 14.12 - BVerwGE 148, 373 Rn. 152). Ferner ist die biologische Vielfalt Schutzziel gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.

BVerwG 9 A 8.20 (9 A 10.17) vom 24. Februar 2021¹ (A20 Schmalfeld), Rn 40.

Klar erkennbar hat sich das Bundesverwaltungsgericht der Transformationstheorie einerseits und der Auffassung der Notwendigkeit ergänzender Gesetzgebungen angeschlossen.

3.4.5 Bevor der Frage nachgegangen wird, ob und wieweit sich auch Anforderungen an den Verfassungsgesetzgeber ergeben, soll noch ein kurzer Überblick über die rechtliche Einordnung der in Aufgabenstellung genannten völkerrechtliche Dokumente gegeben werden.

¹ Nach der Datenbank des Gerichts.

4. Überblick über die Rechtsstellung der in der Aufgabenstellung genannten völkerrechtlichen Dokumente

4.1 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) vom 19. 12. 1966 der Vereinten Nationen.

4.1.1 Der Pakt hat im Verfahren nach Artikel 9 des Grundgesetzes Gesetzeskraft erlangt. Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag; das Ratifizierungsgesetz findet sich auf BGBl II, 1973, 1533.

4.1.2 Am gleichen Tage wurde der **Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)** vom 19.12.1966 der Vereinten Nationen geschlossen. Auch hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag; das Ratifizierungsgesetz findet sich auf BGBl II, 1973, 1569.

4.1.3 Beide Verträge enthalten Regelungen über den Schutz nationaler Minderheiten und fordern insbesondere die Vertragspartner auf, hierzu gesetzgeberische Maßnahmen (Artikel 2 Abs. 1 IPWSKR) bzw. Vorkehrungen (Artikel 2 Abs. 2 IPBPR) zu treffen.

4.2 Die Deklaration 47/135 über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören, von 1992 der Vereinten Nationen,

Hierbei handelt es sich um die Erklärung ("Resolution") 47/135 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 18. Dezember 1992 (92. Plenarsitzung), wobei es eine Einleitung mit einer Darstellung von Motiven und des Verfahrensgangs der Entscheidungsfindung gibt, die von der als Anlage hinzugefügten eigentlichen Erklärung gefolgt wird,

<https://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar47135.pdf>,

Abruf: 30. April 2021

Eine neuere Folgeresolution hierzu ist die Resolution

74/165. Wirksame Förderung der Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, vom 18. Dezember 2019.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen kann nur Empfehlungen aussprechen. Soweit die Generalversammlung

bspw. über die Neuaufnahme eines Mitglieds entscheidet (Artikel 4 der Charta), betrifft dies nur den organisationsinternen Bereich,

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, Seite 335f, Rn 11, vgl *e contrario* Seite 337, Rn 14.

In der Tat lautet Artikel 10 der UN-Charta:

Aufgaben und Befugnisse

Artikel 10

Die Generalversammlung kann alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen dieser Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen; vorbehaltlich des Artikels 12 kann sie zu diesen Fragen und Angelegenheiten Empfehlungen an die Mitglieder der Vereinten Nationen oder den Sicherheitsrat oder an beide richten.

Die Deklaration ist also nicht als völkerrechtlicher Vertrag zu werten.

4.3 **Die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK) des Europarates** (Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten).

Die EMRK hat im Verfahren nach Artikel 59 des Grundgesetzes Gesetzeskraft erlangt,

Artikel II des Gesetzes über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl II 1952, 724 (Berichtigung: BGBl II 1952, 685, Bekanntmachung vom 15. Dezember 1953 des Inkrafttretens: BGBl II 1954, 14),

und ist damit Völkervertragsrecht.

Die EMRK ist, wie schon angesprochen, auch im Zusammenhang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu lesen.

Im Übrigen nimmt die EMRK eine Sonderrolle insofern ein, als der Kontrolle der EMRK ein eigener Gerichtshof ("Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, EGMR") zugeordnet ist.

Zudem bezieht sich das Bundesverfassungsgericht regelmäßig auf dessen Rechtsprechung, wofür sich unten ein Beispiel findet.

4.3 **Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 des Europarates.**

Dieses Rahmenübereinkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag, das Ratifizierungsgesetz findet sich auf BGBl II, 1997, 1406 und enthält als Artikel 2 ein "Gesetz zur Ausführung des Artikels 11 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten".

In diesen Kontext gehört auch die "Charta der Regional- und Minderheitensprachen des Europarats" vom 5. November 1992. Das Ratifizierungsgesetz hierzu findet sich auf BGBl II, 1998, 1314.

4.4 **Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.**

Die Charta ist zwar (wie das Ratifizierungsgesetz eines völkerrechtlichen Vertrags) auf BGBl II 2008, 1165 veröffentlicht worden.

Für die Rechtsnatur der Charta wurde aber bei der Veröffentlichung im BGBl II festgehalten:

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben am 12. Dezember 2007 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. EU 2007 Nr. C 303 S. 1) proklamiert. Der Wortlaut übernimmt mit Anpassungen die am 7. Dezember 2000 proklamierte Charta der Grundrechte (ABl. EU 2000 Nr. C 364 S. 1) und ersetzt sie ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (BGBl. 2008 II S. 1038).

Ab diesem Zeitpunkt ist die Charta der Grundrechte nach Artikel 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon rechtlich gleichrangig mit den Verträgen über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union jeweils in der Fassung des Vertrags von Lissabon. Sie wird nachstehend in der amtlichen deutschen Fassung veröffentlicht.

Insofern hat die Charta mit den Verträgen über die Europäische Union (EUV) und über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine völkerrechtliche Grundlage.

Die Charta ist aber nach der soeben zitierten Erklärung unmittelbar Bestandteil des europäischen Primärrechts und hat damit in den Mitgliedstaaten der EU unmittelbare Wirkung.

Darüber hinaus ist die Union der EMRK beigetreten (Artikel 6 Abs. 3 EUV) und erklärt in Artikel 6 Abs. 3 EUV:

Die Grundrechte, wie sie in der europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie

sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

4.5 Das Kopenhagener Abschlussdokument über die menschliche Dimension von 1990 der KSZE.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass die Rechtsnatur der KSZE (nunmehr: OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) nicht geklärt ist. Lediglich in negativer Hinsicht scheint Einigkeit zu bestehen, dass die OSZE **kein Völkerrechtssubjekt** ist.

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, Seite 301f, Rn 8.

Eine Beschreibung der OSZE lautet wie folgt:

Die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* bildet eine Art verstetigte Staatenkonferenz, die eine zunehmende organisatorische Verfestigung mit einem dauerhaften Institutionsgefüge erfahren hat. Die OSZE hat sich aus der "Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)" entwickelt. Die Umbenennung in OSZE bringt die institutionelle Verfestigung dieses zwischenstaatlichen Forums zum Ausdruck.

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, Seite 389, Rn 1.

Die Politiken der OSZE werden in einer Reihe von Dokumenten festgehalten, für die an dieser Stelle auf die Darstellung bei

Herdegen, Völkerrecht, 19. Auflage 2020, § 45, Seiten 389-392

verwiesen werden soll.

Hingewiesen werden soll insoweit nur auf das "Budapest-Dokument 1994", das in den OSCE-Prozess gehört -

CSCE - BUDAPEST DOCUMENT 1994 - TOWARDS A GENUINE PARTNERSHIP IN A NEW ERA,

<https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf> - Abruf: 29. April 2021.

Dort in der Eingangserklärung

Budapest Summit Declaration – Towards a genuine Partnership in a New Era,

heißt es unter Ziffer 22:

22. The Government of Hungary is requested to transmit to the Secretary-General of the United Nations the text of the Budapest Document, **which is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations**, with a view to its circulation to all the members of the Organization as an official document of the United Nations.

Hervorhebung: Unterzeichner

Der hier angesprochene Artikel 102 der UN-Charta lautet:

Artikel **102**

(1) Alle Verträge und sonstigen internationalen Übereinkünfte, die ein Mitglied der Vereinten Nationen nach dem Inkrafttreten dieser Charta schließt, werden so bald wie möglich beim Sekretariat registriert und von ihm veröffentlicht.

(2) Werden solche Verträge oder internationalen Übereinkünfte nicht nach Absatz 1 registriert, so können sich ihre Vertragsparteien bei einem Organ der Vereinten Nationen nicht auf sie berufen.

Mit der vorangehenden zitierten Formulierung "not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations" ist also gemeint, dass das Budapest-Dokument eben nicht als völkerrechtlicher Vertrag registriert werden sollte. Entsprechendes gilt die vergleichbaren (bspw. bei Herdegen genannten) Dokumente.

Die Dokumente der OSZE sind also **nicht** als völkerrechtliche Verträge einzuordnen.

- 4.6 Insgesamt sind die in der Fragestellung genannten völkerrechtlichen Dokumente von höchst unterschiedlicher Natur. Sie nehmen zudem in vielfacher Weise aufeinander Bezug. Dies wird bei der Beantwortung der gestellten Fragen zu berücksichtigen sein.

5. Völkerrecht und Verfassungsrecht

- 5.1 Völkerrecht mit dem (formellen) Rang eines einfachen Bundesgesetzes hat das Potenzial des Einflusses auf Verfassungsrecht.

Nicht zuletzt die jüngst ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutz,

BVerfG 1 BvR 2656/18 u.a. vom 24. März 2021, dort Rn 7ff zum Pariser Übereinkommen², zu den verfassungsrechtlichen Aspekten BVerfG 1 BvR 2656/18 u.a. vom 24. März 2021, dort Rn 182ff,

² Vertragsgesetz siehe: BGBl II 2016, 1082

zeigt die Wirkmächtigkeit völkerrechtlicher Verträge im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes.

5.2 Eine besondere Anforderung stellt es freilich dar, wenn sich im Transformationsprozess des jeweiligen völkerrechtlichen Dokuments die Notwendigkeit einer Anpassung bzw. Änderung des Grundgesetzes ergeben sollte.

5.2.1 In diesem Falle ist Artikel 79 Abs. 1 Satz 1 GG ("Änderungen des Grundgesetzes") zu beachten, wonach das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Dies gilt auch für das Zustimmungsgesetz nach Artikel 59 Abs. 2 GG,

Vgl Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 79, Rn 11.

Andererseits ist das Zusammenspiel zwischen dem Verfassungstext und den Regelungen völkerrechtlicher Verträge auch deshalb nicht ohne Probleme, weil die Frage der völkerrechtlichen Bindung an die Verfassung im Raum steht,

Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 79, Rn 11.

5.2.2 Im Rahmen der Aufgabenstellung steht jedenfalls die Frage im Raum, ob eine Verfassungsänderung durch einen völkerrechtlichen Vertrag initiiert werden kann, ohne dass der völkerrechtliche Vertrag bzw. das zugehörige Zustimmungsgesetz seinerseits eine ausdrückliche Änderung des Grundgesetzes anordnet.

5.2.3 Hier können in der vorliegenden Fallgestaltung aus Sicht des Unterzeichners die Grundsätze des Verfassungswandels herangezogen werden, die von Artikel 79 Abs. 1 Satz 1 GG nicht erfasst werden,

Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Einführung, Rn, 27.

Zwar betrifft das genannte Konzept originär den Verfassungstext, dessen Bedeutung sich im Laufe der Zeit wandeln kann,

Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Einführung, Rn, 27.

- 5.2.4 Vorliegend geht es aber um die Frage, ob die Texte völkerrechtlicher Verträge sich in Richtung "verfassungsändernde Texte" wandeln können.

Dies ist aus Sicht des Unterzeichners zu bejahen, und durchaus im Zusammenhang mit der oben angesprochenen Vorstellung, völkervertragsrechtliche Texte könnten sich zu "allgemeinen Regeln des Völkerrechts" wandeln, zu sehen.

- 5.2.5 Es entsteht dann ggfs. eine Konfliktlage, d.h., die Anforderungen des völkerrechtlichen Vertrags einerseits und des Grundgesetzes andererseits sind nicht miteinander vereinbar.

Zu dieser Konfliktlage und der Möglichkeit ihrer Auflösung haben sich sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Bundesverwaltungsgericht geäußert.

- 5.3 In einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahre 2011

BVerfG, Urteil 2 BvR 2365/09 u.a. vom 4. Mai 2011 (Sicherungsverwahrung, EMRK)

führt das Bundesverfassungsgericht in den ersten beiden Leitsätzen aus:

1. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die neue Aspekte für die Auslegung des Grundgesetzes enthalten, stehen rechtserheblichen Änderungen gleich, die zu einer Überwindung der Rechtskraft einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führen können.

2. a) Die Europäische Menschenrechtskonvention steht zwar innerstaatlich im Rang unter dem Grundgesetz. **Die Bestimmungen des Grundgesetzes sind jedoch völkerrechtsfreundlich auszulegen.** Der Konventionstext und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes (BVerfGE 74, 358 <370>; stRspr).

b) Die völkerrechtsfreundliche Auslegung erfordert keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit denen der Europäischen Menschenrechtskonvention (vgl. BVerfGE 111, 307 <323 ff.>).

c) Grenzen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung ergeben sich aus dem Grundgesetz. Die Berücksichtigung der Europäischen Menschenrechtskonvention darf nicht dazu führen, dass der Grundrechtsschutz nach dem Grundgesetz eingeschränkt wird; das schließt auch die Europäische Menschenrechtskonvention selbst aus (vgl. Art. 53 EMRK). Dieses Rezeptionshemmnis kann vor allem in mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen relevant werden, in denen das „Mehr“ an Freiheit für den einen Grundrechtsträger zugleich ein „Weniger“ für den ande-

ren bedeutet. Die Möglichkeiten einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung enden dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheint.

BVerfG, Urteil 2 BvR 2365/09 u.a. vom 4. Mai 2011 (Sicherungsverwahrung, EMRK), Leitsätze 1 und 2,

Hervorhebung: Unterzeichner.

Dieser Lösungsansatz folgt dem Modell, das Grundgesetz konventionsform (völkerrechtskonform, "völkerrechtsfreundlich") auszulegen.

Die Überraschung hierbei ist, dass die Konvention im Range eines einfachen Bundesgesetzes und damit im Range unter dem Grundgesetz steht.

5.4 Das Bundesverwaltungsgericht ist in einer ähnlichen Konstellation noch weiter gegangen. In dem Verfahren

BVerwG 2 C 1.13 vom 27. Februar 2014 (beamtenrechtliches Streikverbot)³

ging es darum, dass aus Artikel 33 Abs. 5 GG das Verbot für Beamte, zur Durchsetzung von Arbeitsbedingungen kollektiver Kampfmaßnahmen zu ergreifen ("Streikverbot"), aus Artikel 33 Abs 4 und 5 als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums hergeleitet wird,

vgl BVerwG 2 C 1.13 vom 27. Februar 2014 (beamtenrechtliches Streikverbot), Rn 31.

5.4.1 Andererseits ergibt sich aus Artikel 11 Abs. 1 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR ein Streikrecht auch für Angehörige des öffentlichen Dienstes:

Im Anschluss an das Urteil vom 12. November 2008 (a.a.O.) hat der EGMR das durch Art. 11 Abs. 1 EMRK geschützte Recht auf Kollektivverhandlungen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes und ihrer Gewerkschaften um das Streikrecht ergänzt. Dabei bezieht er sich wiederum auf die Europäische Sozialcharta, die das Streikrecht als ein Mittel zur wirksamen Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen gewährleistet. Das Streikrecht sei von den Kontrollorganen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als untrennbarer Teil der Vereinigungsfreiheit anerkannt (EGMR, Urteil vom 21. April 2009 - Nr. 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen - NZA 2010, 1423).

BVerwG 2 C 1.13 vom 27. Februar 2014 (beamtenrechtliches Streikverbot), Rn 38.

³ Nach der Datenbank des Gerichts

5.4.2 Das Bundesverwaltungsgericht stellt alsdann fest

6. Das umfassende Verbot kollektiver Kampfmaßnahmen nach Art. 33 Abs. 5 GG und die nach Art. 11 Abs. 2 EMRK zulässigen Einschränkungen der konventionsrechtlichen Koalitionsfreiheit sind inhaltlich unvereinbar: ...

BVerwG 2 C 1.13 vom 27. Februar 2014 (beamtenrechtliches Streikverbot), Rn 47.

5.4.3 Zusammenfassend führt das Bundesverwaltungsgericht aus:

52 7. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Rang eines Bundesgesetzes (Gesetz vom 7. August 1952, BGBl II S. 685 in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2002, BGBl II S. 1054). Dies bedeutet nicht, dass sich inhaltlich entgegen stehendes Verfassungsrecht im Kollisionsfall bereits aufgrund des höheren Rangs durchsetzt. Zum einen ist die Bundesrepublik Deutschland völkervertragsrechtlich verpflichtet, der Konvention (in ihrer Auslegung durch den EGMR) innerstaatliche Geltung zu verschaffen, d.h. das deutsche Recht grundsätzlich konventionskonform zu gestalten (vgl. Art. 1 EMRK). Zum anderen folgt diese Verpflichtung aus dem Verfassungsgrundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 - 2 BvR 1481/04 - BVerfGE 111, 307 <322 f.> = NJW 2004, 3407 <3408 f.>; Urteil vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2365/09 u.a. - BVerfGE 128, 326 <371 f.> = NJW 2011, 1931 Rn. 93 f.).

53 **Daher muss die Bundesrepublik Deutschland sicherstellen, dass ihre Rechtsordnung in der Gesamtheit nach Möglichkeit mit der Konvention übereinstimmt.** Diese dient als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt. Die Verwaltung und insbesondere die Gerichte sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Befugnisse das gesamte innerstaatliche Recht in Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention auszulegen (Gebot der konventionskonformen Auslegung). Allerdings setzt eine derartige Auslegung voraus, dass sie nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation vertretbar erscheint. Auch ist zu berücksichtigen, welche Folgen die Geltung eines konventionsrechtlichen Rechtsgrundsatzes für das Regelungsgefüge eines nationalen Teilrechtssystems hat (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 a.a.O. S. 327 und 329 bzw. 3410; Urteil vom 4. Mai 2011 a.a.O. S. 371 bzw. Rn. 93).

54 Es liegt nahe, dass für die konventionskonforme Auslegung diejenigen Regeln Anwendung finden, die für die verfassungskonforme Auslegung entwickelt worden sind. Demnach findet auch diese Auslegung ihre Grenze in dem eindeutigen Wortlaut der Norm sowie in dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers; sie darf Wortlaut und gesetzgeberischem Willen nicht widersprechen (Urteil vom 28. Februar 2013 – BVerwG 2 C 3.12 (/ ²⁸⁰²¹³U2C3.12.0)- BVerwGE 146, 98 Rn. 49).

55 Die völker- und verfassungsrechtliche Pflicht, der Europäischen Menschenrechtskonvention innerstaatlich Geltung zu verschaffen, erledigt sich nicht, wenn eine vollständige Anpassung des nationalen Rechts an einen konventionsrechtlichen Rechtsgrundsatz im Wege der konventionskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts nicht möglich ist. Vielmehr tritt der Rechtsgrundsatz nur zurück, wenn nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Verfassungsgrundsätze abzuwenden ist (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 a.a.O. S. 329).

BVerwG 2 C 1.13 vom 27. Februar 2014 (beamtenrechtliches Streikverbot), Rn 52 bis 55.

Hervorhebungen: Unterzeichner.

Das hier angesprochene Erfordernis der "Übereinstimmung der Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit mit der Konvention" kann eben auch das Erfordernis einer Änderung des Grundgesetzes bedeuten.

5.4.4 Wie sich aus den hervorgehobenen Passagen ergibt, kann, anders als in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2011, nicht immer unterstellt werden, dass die Problemlage durch konventionskonforme Auslegung (des Grundgesetzes) möglich ist.

5.4.5 In der Tat führt das Bundesverwaltungsgericht weiter aus:

56 8. Nach diesen Maßstäben ist das statusbezogene beamtenrechtliche Streikverbot nach wie vor geltendes Recht bis zu einer Auflösung der dargestellten Kollisionslage durch den dazu allein berufenen Gesetzgeber.

57 a) Die verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtung, die Vorgaben des Art. 11 EMRK zur Koalitionsfreiheit der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in die deutsche Rechtsordnung zu integrieren, kann nicht durch eine konventionskonforme Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GG erfüllt werden (a.A. VG Kassel, Urteil vom 27. Juli 2011 - 28 K 574/10.KS.D - ZBR 2011, 386; Polakiewicz/Kessler, NVwZ 2012, 841 <844>). Wie unter 4. dargestellt gelten die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums mit demjenigen Inhalt, der sich im traditionsbildenden Zeitraum herausgebildet hat. Dieser Traditionsbestand darf nicht im Wege der Auslegung geändert werden. Vielmehr kann allein der Gesetzgeber den Geltungsanspruch eines hergebrachten Grundsatzes in Wahrnehmung seines Auftrags zur Regelung und Fortentwicklung des Beamtenrechts in Grenzen einschränken.

58 **Aufgrund dessen ist eine Auflösung der Kollisionslage im Wege richterlicher Rechtsfortbildung nicht möglich.** Insoweit unterscheidet sich der Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits von dem Streit über Geltung und Reichweite der Koalitionsfreiheit in kirchlichen Einrichtungen, für den das Bundesarbeitsgericht in der Tradition dieses durch Richterrecht geprägten Rechtsgebiets, ohne

durch einen entsprechenden Gesetzesvorbehalt eingeschränkt zu sein, eine Lösung in Gestalt des sog. „Dritten Wegs“ entwickelt hat (BAG, Urteil vom 20. November 2012 - 1 AZR 179/11 - BAGE 143, 354 Rn. 118 ff.)

59 Aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Statusrecht der Beamten nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG **ist es Sache des Bundesgesetzgebers**, darüber zu entscheiden, ob und inwieweit die verfassungsunmittelbare Geltung des statusbezogenen Verbots kollektiver Kampfmaßnahmen für Beamte im Hinblick auf die Gewährleistungen des Art. 11 EMRK eingeschränkt werden soll.

BVerwG 2 C 1.13 vom 27. Februar 2014 (beamtenrechtliches Streikverbot), Rn 56 bis 59.

5.4.6 Damit liegt eine Fallgestaltung vor,

in der der Einfluss eines völkerrechtlichen Vertrages (mit dem Rang eines einfachen Gesetzes) zu der Notwendigkeit einer Änderung des Grundgesetzes führt:

Das Bundesverwaltungsgericht erkennt ausdrücklich an, die Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung erreicht zu haben und gibt die Bewältigung der Konsequenzen seiner Erkenntnisse an den (Bundes-) Gesetzgeber zurück.

5.5 Dieses im Verhältnis zu Artikel 79 Abs. 1 Satz 1 GG prima facie überraschende Ergebnis folgt aus dem hier am Beispiel erläuterten komplexen Zusammenspiel von Grundgesetz und Völkerrecht.

Es zeigt sich, dass namentlich eine förmliche Betrachtung bspw. nach Maßgabe des Gesetzesrangs der Problemlage nicht gerecht wird.

Aus den Anforderungen völkerrechtlicher Verträge können sich Anforderungen entwickeln, die nicht mehr im Rahmen richterlicher Rechtsfortbildung, sondern nur durch den (Verfassungs-) Gesetzgeber erfüllt werden können.

6. Zu den einzelnen Dokumenten

6.1 Vorbemerkung

Nachfolgend sollen im Lichte der vorangehenden Ausführungen einige Anmerkungen zu den relevanten Inhalten der einzelnen in

der Aufgabenstellung genannten völkerrechtlichen Dokumente erfolgen.

6.2 Die UN-Resolution 47/135 und das Kopenhagener Abschlussdokument von 1990: Minderheitenschutz als Querschnittsaufgabe

6.2.1 Kein Völkervertragsrecht sind nach dem Vorangehenden die

Deklaration (Erklärung, Resolution) der (Generalversammlung der) Vereinten Nationen von 1992 über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören, von 1992

sowie das

Kopenhagener Abschlussdokument von 1990 über die menschliche Dimension der KSZE.

6.2.2 Dass sie (völker-)rechtlich höchst beachtlich sind, steht aber außer Zweifel.

Sie geben einer völkerrechtlich unumstrittenen Wertung Ausdruck, wonach

der Schutz nationaler Minderheiten den Menschenrechten zuzuordnen ist.

6.2.3 Nach Auffassung der UN-Resolution,

siehe dort die Einleitung,

ist es aber auch so, dass

der Schutz nationaler Minderheiten zur politischen und sozialen Stabilität der Staaten beitragen, in denen sie leben.

So heißt es auch in der Einführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 (das zum Völkervertragsrecht gehört):

- in der Erwägung, dass die geschichtlichen Umwälzungen in Europa gezeigt haben, dass der Schutz nationaler Minderheiten für Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden auf diesem Kontinent wesentlich ist;

Überhaupt ist das Rahmenübereinkommen in die genannten Bemühungen im Rahmen der UN und der OSZE eingebettet:

- Im Hinblick auf die den Schutz nationaler Minderheiten betreffenden Verpflichtungen, die Übereinkommen und Erklärungen der Vereinten Nationen und in den Dokumenten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, insbesondere dem Kopenhagener Dokument vom 29 Juli 1990, enthalten sind;

6.2.4 In der Tat kann gerade das Beispiel der nationalen Minderheiten nördlich und südlich der deutsch-dänischen Grenze als herausragendes Beispiel dafür dienen, wie sehr die Wahrung der Rechte nationaler Minderheiten der Friedenssicherung dienen kann.

Denn es heißt in der Bonner Erklärung von 1955:

In dem Wunsche, das friedliche Zusammenleben der Bevölkerung beiderseits der deutsch-dänischen Grenze und damit auch die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark allgemein zu fördern und eingedenk der völkerrechtlichen Verpflichtung, welche die Bundesrepublik durch ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Konvention für Menschenrechte hinsichtlich der Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung nationaler Minderheiten (Artikel 14) übernommen hat, erklärt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundsätze, auf welche die Schleswig-Holsteinische Landesregierung in ihrer Erklärung vom 26. 9. 1949 Bezug genommen hatte, folgendes: ...

zitiert nach: Jäckel, Die Schleswig-Frage seit 1945, Frankfurt u.a., 1959, Seite 74.

Umgekehrt zeigen beispielsweise die neueren Entwicklungen an der inneririschen Grenze, dass auch nach längeren Friedensperioden alte Konflikte rasch wieder mit hoher Virulenz aufbrechen können.

In diesem Sinne hält auch die UN-Resolution 74/165 von 2019 (als Folgeresolution zur UN-Resolution 47/135) fest:

- erklärend, dass die Förderung und der Schutz der Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, und der Dialog zwischen diesen Minderheiten und der übrigen Gesellschaft sowie die konstruktive und alle Seiten einschließende Schaffung von praktischen und institutionellen Vorkehrungen mit dem Ziel, der Vielfalt einen Platz in der Gesellschaft zu bieten, zu politischer und sozialer Stabilität beitragen und die Prävention und friedliche Beilegung von Konflikten fördern, die die Rechte von Personen berühren, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören,

6.2.5 Insoweit ist der Schutz nationaler Minderheiten nicht nur integraler Bestandteil der Menschenrechte, sondern dient auch ganz maßgeblich der Friedenssicherung.

6.2.6 Dies vorausgeschickt, ist es für die vorliegende Aufgabenstellung von Bedeutung, dass die UN-Resolution 47/135 in ihrem Artikel 1 Nr 2 festhält:

Die Staaten treffen geeignete Gesetzgebungs- und sonstige Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

Die Resolution sieht klar und deutlich, dass jedenfalls gesetzgeberische Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene zur Sicherung der Rechte nationaler Minderheiten geboten sind.

6.2.7 Auch wenn UN-Resolutionen, wie dargelegt, empfehlenden Charakter haben und insoweit kein verbindliches Völkervertragsrecht setzen, so ist doch zu beachten, dass die genannten Resolutionen ebenso wie das Kopenhagener Abschlussdokument vom 1990 vom Völkervertragsrecht, insbesondere dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in Bezug genommen werden.

6.2.8 Das Kopenhagener Abschlussdokument von 1990 gehört historisch in die Umbruchsphase der Auflösung des Ost-West-Konflikts. Es war zu diesem Zeitpunkt bereits abzusehen, dass innerhalb Europas neue Grenzen und zahlreiche neue Minderheitskonflikte entstehen würden, was dann im Rahmen der Osterweiterung der EU konkret wurde, siehe beispielhaft nur:

Pan, Der Minderheitenschutz im Neuen Europa und seine historische Entwicklung, Wien 1999,

Heun, Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Definition der Roma als nationale Minderheit sowie der Möglichkeit positiver Maßnahmen im Rahmen von Artikel 19 AEUV, Berlin 2011.

6.2.9 Die völkerrechtliche Einordnung des Kopenhagener Dokuments ist, wie dargelegt, schwierig. Aber auch hier kann darauf hingewiesen werden, dass das Dokument insbesondere im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 in Bezug genommen wird.

6.2.10 Das Dokument enthält einen ausdifferenzierten Katalog zu gewährleistender materieller Rechte der nationalen Minderheiten,

dort: Kapitel IV, Rn 30 bis 40.7,

und nimmt insoweit einleitend (Rn 30) Bezug auf einen "erforderlichen Rahmen gesetzlicher Regeln", was an die Klausel

Die Staaten treffen geeignete Gesetzgebungs- und sonstige Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

der UN-Resolution 47/135 anknüpft.

6.2.11 Zu diesem letzten Punkt ist an die obige Analyse zu erinnern, dass völkerrechtliche Verträge, auch wenn sie nur den Rang eines einfachen Bundesgesetzes haben, durchaus als Treiber nicht nur von Änderungen der einfachgesetzlichen Rechtslage, sondern auch von Verfassungsänderungen in Betracht kommen.

6.2.12 Sowohl das Kopenhagener Dokument als auch die UN-Resolution decken nicht nur ein inhaltlich breites Spektrum ab, sondern formulieren den Schutz von nationalen Minderheiten auch als **Querschnittsaufgabe**, der sämtliche Sektoren gesellschaftlicher und staatlicher Tätigkeiten betrifft.

Insofern besteht eine Hierarchie zwischen den beiden Dokumenten.

Die UN-Resolution formuliert knapp:

Bei der Planung und Durchführung innerstaatlicher Politiken und Programme sind die legitimen Interessen der Angehörigen von Minderheiten gebührend zu berücksichtigen.

Artikel 5 Nr 1 der UN-Resolution 47/135.

Siehe auch:

Die Staaten ergreifen erforderlichenfalls Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Angehörige von Minderheiten all ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll wirksam ausüben können.

Artikel 4 Nr 1 der UN-Resolution 47/135.

6.2.13 Damit ist festgehalten, dass nicht nur alle Politiken und Programme, sondern auch alle Menschenrechte und Grundfreiheiten unter minderheitsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen sind,

was in der Tat bedeutet, dass insoweit eine **Querschnittsaufgabe** formuliert ist.

6.2.14 Das Kopenhagener Dokument, das zum OSZE-Prozess gehört, greift dies auf und differenziert dies aus. Auch dieses Dokument nimmt Bezug auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten:

Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll wirksam ausüben. Die Teilnehmerstaaten werden, wo dies erforderlich ist, besondere Maßnahmen ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern bei der Ausübung in dem Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten,

Kopenhagener Abschlussdokument von 1990 über die menschliche Dimension der KSZE, Kapitel IV, Rn 31.

6.3 Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

6.3.1 Die Präambel der Grundrechtecharta nimmt insbesondere die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR in Bezug, in dem sie diese "bekräftigt".

Die GRCh formuliert den Schutz von Minderheitenrechten als **Nichtdiskriminierungsgebot**, Artikel 21 Abs. 1 GRCh.

6.3.2 Dies entspricht den Vorgaben der EMRK, deren Artikel 14 die Formulierungen von Artikel 21 Abs. 1 GRCh weitgehend aufgreift.

6.3.3 In beiden Fällen geht es um individuelle Rechtspositionen, die der in der Aufgabenstellung vorgegebenen Formulierung eher nicht entsprechen.

6.3.4 Nicht ausgeschlossen sind freilich **positive Diskriminierungen (Nachteilsausgleiche)**, die darauf abzielen, faktische Ungleichheiten zu korrigieren,

Sauer, in: Karpenstein/ Meyer (Hg) – EMRK-Kommentar 2012, Artikel 14, Rn 47, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

Dieser Grundsatz ist inzwischen auch in Artikel 19 AEUV (Antidiskriminierungsmaßnahmen) verankert.

6.3.5 Auch wenn die Rechtsprechung des EGMR als Beleg anzusehen ist, dass der Gerichtshof insgesamt auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots einen rechtlichen Ansatz für einen effektiveren Minderheitenschutz zu entwickeln versucht, so ist doch zu

konstatieren, dass sich die weitergehenden Ansätze der UN-Resolution 47/135 nicht vollständig in der EGMR und, dieser folgend, der GRCh niedergeschlagen haben.

6.3.6 Festzuhalten ist allerdings, dass **Artikel 22 GRCh** im Hinblick auf den Formulierungsvorschlag für einen Artikel 3 Abs. 4 GG einen beachtlichen weitergehenden Ansatz enthält.

6.3.7 Artikel 22 GRCh lautet:

Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.

Die Vorschrift wird unter anderem auf Artikel 3 Abs 3 UAbs. 4 des Vertrags über die Europäische Union gestützt; letztere Vorschrift lautet:

Sie (die Union, Unterzeichner) wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

6.3.7.1 Die Vorschrift dient deshalb insbesondere der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Union; sie kommt entsprechenden Minderheiten zugute und dient dem Minderheitenschutz,

Jarass, GRCh-Kommentar, 4. Auflage 2021, Artikel 22, Rn 2.

6.3.7.2 Art. 22 GRCh enthält einen "Grundsatz" im Sinne des Artikels 52 Abs. 5 GRCh.

Jarass, GRCh-Kommentar, 4. Auflage 2021, Artikel 52, Rn 3.

Letztere Vorschrift hält *specialiter* im Verhältnis zu Artikel 51 Abs. 1 GRCh fest:

Die Bestimmungen dieser Charta, in denen **Grundsätze** festgelegt sind, können durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe, Einrichtungen sonstigen Stellen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden.

Hervorhebung: Unterzeichner.

6.3.7.3 Der Minderheitenschutz ist aber schon nach Artikel 22 GRCh ein Bestandteil des Rechts der Union; siehe im Übrigen die These vom "Minderheitenschutz als Bestandteil der Strukturprinzipien des Unionsrechts",

Heun, Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Definition der Roma als nationale Minderheit sowie der Möglichkeit positiver Maßnahmen im Rahmen von Artikel 19 AEUV, Berlin 2011, Seite 221ff,

vgl auch die Qualifizierung der "Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, als (einen) der grundlegenden Werte, auf die sich die Union gründet" in Artikel 2 EUV.

Insofern können die Grundsätze des Artikels 52 GRCh (auch) "durch Akte der Mitgliedstaaten" ... "umgesetzt werden".

Nicht entgegen steht dem, dass Artikel 22 GRCh davon spricht, dass die **Union** die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen achtet. Denn es rechnen zur "Union" regelmäßig auch die Mitgliedstaaten, soweit es um die Durchführung von Unionsrecht geht.

Jarass, GRCh-Kommentar, 4. Auflage 2021, Artikel 52, Rn 70.

- 6.3.7.4 Weitergehend ist festzuhalten, dass die Grundsätze verbindliches Recht enthalten, da sie gemäß Art. 52 Abs. 1 Satz 2 von den Verpflichteten zu "halten ("observe")" sind. Die Grundsätze sind somit keine bloßen Programmsätze. Zudem teilen die Grundsätze den Primärrechtscharakter der Charta.

Jarass, GRCh-Kommentar, 4. Auflage 2021, Artikel 52, Rn 69.

- 6.3.7.5 Zudem ist charakteristisches Merkmal der Grundsätze deren **Umsetzungsbedürftigkeit**

Jarass, GRCh-Kommentar, 4. Auflage 2021, Artikel 52, Rn 69

mit der Folge, dass in diese Umsetzungsbedürftigkeit je nach Kompetenzzuweisung bei der Union und den Mitgliedstaaten angesiedelt ist.

- 6.3.7.6 Die Grundsätze sind zwar geltendes Recht, aber als solche nicht unmittelbar anwendbar. Sie können zwar auch ohne Umsetzung bei der Rechtmäßigkeitskontrolle herangezogen werden,

Jarass, GRCh-Kommentar, 4. Auflage 2021, Artikel 52, Rn 69, 75.

Unmittelbar geltendes Recht, insbesondere subjektives Recht, kann sich erst aus den Umsetzungsakten ergeben.

6.3.7.7 Nach alledem ist davon auszugehen, dass sich aus dem beschriebenen Regelungsgefüge der GRCh und der EMRK, namentlich aus Artikel 21, 22 i.V.m. Artikel 52 GRCh ein Handlungsauftrag auch der Mitgliedstaaten zum Schutz der nationalen Minderheiten ergibt.

6.4 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) der Vereinten Nationen vom 19. 12. 1966 und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) vom 19.12.1966

6.4.1 Artikel 27 des IPBPR 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.

Des Weiteren lautet Artikel 24 Abs. 1 IPBPR:

Jedes Kind hat ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert.

6.4.2 Artikel 2 Abs. 2 IPBPR lautet:

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsgemäßen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen sind.

6.4.3 Artikel 2 Abs. 2 IPWSKR lautet:

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.

6.4.4 Artikel 13 Abs. 1 IPWSKR lautet:

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss.

6.4.5 Artikel 2 Abs. 1 IPWSKR lautet:

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

6.4.6 Wie schon erwähnt, enthalten sowohl IPBPR als auch IPWSKR die Verpflichtung

auch **gesetzgeberische** Vorkehrungen/ Maßnahmen

zu treffen, um den jeweiligen

anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen (IPBPR)

bzw.

die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen (IPWSKR).

Dies steht im Einklang mit UN-Resolution 47/135 in ihrem Artikel 1 Nr. 2 (siehe auch oben).

Hierbei ist zu bedenken, dass "gesetzgeberisch" von vornherein so zu verstehen ist, dass auch die Verfassungsgesetzgebung eingeschlossen ist, ein Gesichtspunkt, der in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Streikverbot für Beamte,

siehe hierzu die Erörterung in Kapitel 5 oben,

konkret bestätigt wurde.

- 6.4.7 Ergänzend ist hinzuzufügen, dass Artikel 2 Abs. 3 IPBPR verlangt, dass es möglich sein muss, die Verletzung von Gewährleistungen des IPBPR im Beschwerde- und Gerichtsweg zu verfolgen.

Gerade im Hinblick darauf, dass die Rechte nationaler Minderheiten den Menschenrechten zugeordnet sind, drängt sich auf, dass diese Möglichkeiten auch vor den Verfassungsgerichten bestehen müssen.

- 6.4.8 Abschließend für dieses Unterkapitel ist auf folgendes hinzuweisen:

Beiden Vertragswerken ist gemein, dass der Begriff der "nationalen Minderheit" nicht ausdrücklich verwendet wird, siehe zu dieser Eigenschaft des IPBPR

Heun, Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Definition der Roma als nationale Minderheit sowie der Möglichkeit positiver Maßnahmen im Rahmen von Artikel 19 AEUV, Berlin 2011, Seite 86, dort mit Hinweisen zur Entstehungsgeschichte des IPBPR in Fußnote 232.

Hintergrund ist die – auch politische – Schwierigkeit der Bestimmung des Begriffs der "nationalen Minderheit".

Siehe zum Ganzen:

Heun, Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Definition der Roma als nationale Minderheit sowie der Möglichkeit positiver Maßnahmen im Rahmen von Artikel 19 AEUV, Berlin 2011; Teil D, Seiten 80 bis 137.

Weder im KSZE-/OSZE-Prozess noch in der Grundrechtecharta (und ebenso wenig in der EMRK) wird der Begriff definiert, vgl.

Heun, Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Definition der Roma als nationale Minderheit sowie der Möglichkeit positiver Maßnahmen im Rahmen von Artikel 19 AEUV, Berlin 2011; Teil D, Seite 134ff.

- 6.4.9 Das Problem ist früh erkannt worden; speziell für die Dänische Minderheit in Schleswig-Holstein ist von Anfang an auf den Grundsatz gesetzt worden, eine Bekenntnisprüfung dürfe nicht verlangt werden ("Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei" – Artikel 6 Abs. 1 LVerf-SH).

Die Einzelheiten dieser Diskussion und die verschiedenen möglichen Verzweigungen, wie sie insbesondere bei Heun nachgezeichnet sind, sind für die vorliegende Aufgabenstellung nur ein-

geschränkt von Interesse, da die vorgeschlagene Grundgesetzänderung von

autochthonen Minderheiten und Volksgruppen, die nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats in Deutschland anerkannt sind

spricht und sich damit eine bestimmte Auslegung des Begriffes "nationale Minderheit" zu Eigen macht,

Heun, Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Definition der Roma als nationale Minderheit sowie der Möglichkeit positiver Maßnahmen im Rahmen von Artikel 19 AEUV, Berlin 2011; Seite 95ff.

Insoweit kann auf den (aktuellen)

Fünften Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikels 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, dort: Seite 8f, Seite 127-129,

verweisen werden.

6.4.10 Die offene Frage ist insoweit nur, ob die Bestimmungen des IPBPR

ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten,

ohne Diskriminierung hinsichtlich der ... nationalen ... Herkunft, ...

und des IPWSKR

ohne Diskriminierung hinsichtlich der ... nationalen ... Herkunft, ...

Allen rassistischen, ethnischen und religiösen Gruppen

so verstanden werden können, dass sie auf nationale Minderheiten angewendet werden können.

6.4.11 Hier ist es aber so, dass die in IPBPR und IPWSKR genannten Gruppen umfassender sind als die der (autochthonen) nationalen Minderheiten. In der Tat ist das (zusätzliche) Merkmal "national" im IPBPR nicht aufgenommen worden, weil man Beschränkungen der ins Auge gefassten Freiheitsrechte befürchtete,

Heun, Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Definition der Roma als nationale Minderheit sowie der Möglichkeit positiver Maßnahmen im Rahmen

von Artikel 19 AEUV, Berlin 2011; Seite 86, m.w.N. in Fußnote 232 dortselbst.

6.4.12 All dies bedeutet, dass die Gewährleistungen des IPBPR und des IPWSKR auf nationale Minderheiten anzuwenden sind.

6.4.13 Jeweils Teil III des IPBPR und des IPWSKR enthalten einen umfassenden Katalog von freiheitsrechtlichen Gewährleistungen. Da diese Gewährleistungen ausdrücklich auch den nationalen Minderheiten zugesprochen werden, da insoweit insbesondere ein Verbot von Diskriminierungen ausgesprochen wird, konstituiert dies zusammen mit dem Auftrag (auch) zu gesetzgeberischem Handeln wiederum eine **Querschnittsaufgabe**.

6.5 **Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten**

6.5.1 Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der auf Initiative des Europarats entstanden, aber auch von Staaten unterzeichnet worden ist, die nicht Mitgliedstaaten des Europarats sind. Das Rahmenübereinkommen beruft maßgeblich die Verpflichtungen, die in Übereinkommen und Erklärungen der Vereinten Nationen und in Dokumenten der KSZE, namentlich dem Kopenhagener Dokument von 1990, enthalten sind.

6.5.2 Im Einklang mit den Dokumenten der Vereinten Nationen und denen der KSZE/ OSZE spricht das Rahmenübereinkommen ausdrücklich von nationalen Minderheiten, freilich, ohne sich auf eine bestimmte Definition festzulegen.

6.5.3 Das Rahmenübereinkommen enthält eine Reihe von Gewährleistungen, die,

soweit sie Gegenstand einer entsprechenden Bestimmung in der Konvention zum Schutze der Grundrechte und Grundfreiheiten oder den Protokollen dazu sind, in Übereinstimmung mit diesen zu verstehen.

Gleichwohl sind die im Rahmenübereinkommen ausgesprochenen Gewährleistungen überwiegend solche, die minderheitsspezifische Rechte betreffen, bspw. Ansprüche auf eigene Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen (Artikel 13 Rahmenübereinkommen) oder das Recht auf Nutzung der Minderheitensprache im

privaten und öffentlichen Bereich (Artikel 10 Rahmenübereinkommen).

6.5.4 Darüber hinaus lautet Artikel 15 des Rahmenübereinkommens:

Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.

Dies kann wiederum als **Querschnittsklausel** für alle Lebensbereiche gesehen werden.

6.5.5 Die Vertragsstaaten sind umfassend verpflichtet, "geeignete Maßnahmen" zu treffen und in der Einleitung heißt es, die Vertragsstaaten seien

gewillt, die in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze mittels innerstaatlicher Rechtsvorschriften und geeigneter Regierungspolitik zu verwirklichen.

6.5.6 Auch insoweit kann kein Zweifel bestehen, dass ganz allgemein **gesetzgeberische Maßnahmen** erforderlich sind, um einen dem Rahmenübereinkommen entsprechenden Schutz der Minderheiten zu gewährleisten; dies schließt nach der in der vorliegenden Ausarbeitung vertretenen Auffassung auch **gesetzgeberische Maßnahmen auf verfassungsrechtlicher Ebene** ein.

6.5.7 Aufgrund seiner Bezugnahme auf die einschlägigen Dokumente der UN und des OSZE-Prozesses kann das Rahmenübereinkommen auch als ein Dokument gelesen werden, das den Dokumenten der UN und des OSZE-Prozesses in seinem Anwendungsbereich die völkervertragsrechtliche Durchsetzbarkeit verleiht.

7. Die Fragen der Aufgabenstellung

Nach alledem ist auf die gestellten Fragen wie folgt zu antworten:

Zur ersten Frage

Inwiefern lösen Artikel 27 des IPBPR ... auch die Notwendigkeit aus, das deutsche Grundgesetz an diese internationalen Vereinbarungen anzupassen?

Die genannten völkerrechtlichen Dokumente verlangen, die Gewährleistungen an die nationalen Minderheiten mit allen erforderlichen Vorkehrungen und Maßnahmen auch gesetzgeberischer Art zu sichern. Es handelt sich um Querschnittsmaßnahmen auf gesetzgeberischer Ebene. Auch wenn der Kern des Minderheitenschutzes vielfach ein Diskriminierungsverbot ist, zeigt gerade das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, dass es auch um positive Diskriminierungen (Fördermaßnahmen) geht. Da es um den Schutz von Menschenrechten geht, ist nach deutschem Verfassungsverständnis von vornherein der Bereich der Grundrechte, namentlich das Gleichheitsgebot des Artikels 3 GG, berührt.

Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG lautet:

Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

Damit ist klar, dass das Grundgesetz bereits einzelne Schutzgüter, die auch in besonderem Maße nationale Minderheiten betreffen, im Auge hat.

Es geht unter dem Gewicht der seit Inkrafttreten des Grundgesetzes namentlich im KSZE-/ OSZE Prozess sich verstärkt aufdrängenden Minderheitenschutzes darum, die entsprechenden Anforderungen an den Schutz nationaler Minderheiten nun auch *expressis verbis* und übergreifend in das Grundgesetz zu inkorporieren, die Einzelteile "Sprache, Heimat, Herkunft" einerseits zusammenfassend durch ein "Mehr als seine Teile", andererseits ergänzend mit dem Schutz "nationaler Minderheiten" in das Grundgesetz aufzunehmen.

Insofern kann an dieser Stelle durchaus daran erinnert werden, dass schon die Paulskirchenverfassung in ihrem Abschnitt VI

("Die Grundrechte des deutschen Volkes") in ihrem § 188 regelte:

§ 188 – Fremdsprachige Volksstämme: Den nicht-deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands ist ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet, namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprachen, soweit deren Gebiete reichen, in dem Kirchenwesen, dem Unterrichte, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege.

Ähnlich hielt die Weimarer Verfassung in den "Grundrechten und Pflichten der Deutschen" als Artikel 113 fest:

Artikel 113 (Fremdsprachige Volksteile): Die fremdsprachigen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden.

Insgesamt ist aus der völkerrechtlichen Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg und speziell nach den Umbrüchen der 1990er-Jahre und hier aus einem differenzierten Zusammenspiel von Völkerrecht und nationalem (deutschen) Recht, wie in der Streikrecht-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts beispielhaft erläutert, herzuleiten, dass die angesprochenen völkerrechtlichen Dokumente die Notwendigkeit auslösen, (auch) das deutsche Grundgesetz anzupassen. Der gebotene Querschnittscharakter des Schutzes nationaler Minderheiten erfordert es auch, es nicht bei einzelnen landesrechtlichen Regeln zu belassen, sondern auch eine gesamtstaatliche Perspektive einzunehmen.

Zur zweiten Frage

Welche Rechte würde eine solche Grundgesetzbestimmung auslösen, die über das Diskriminierungsverbot nach Artikel 3 GG hinausgehen?

Das jetzige Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz schützt (nur) einzelne Facetten (Sprache, Heimat, Herkunft) der Lebenssituation nationaler Minderheiten.

Die Einfügung des Schutzes nationaler Minderheiten als solchem würde hier zunächst Lücken füllend wirken, aber, da auch das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile, einen qualitativ anderen Schutz bedeuten.

Allerdings schließt die Begründung des Entschließungsantrags die Schaffung von Individualrechten ausdrücklich aus. Individualrechte kommen aber nach der vorgesehenen Stellung der Änderung im Grundrechtskatalog den nationalen Minderheiten als

solchen zu. Als ein Reflex kann dies auch Individuen begünstigen. Eine solche Situation ist beispielsweise bei den verfassungsrechtlichen Regeln für Schulen der nationalen Minderheiten in Schleswig-Holstein gegeben, wo das Recht, Schulen der Minderheit zu betreiben, den Minderheiten zusteht (Artikel 12 Abs. 5 LVerf-SH), um so letzten Endes den Eltern überhaupt erst die Entscheidung zu ermöglichen, ihre Kinder solche Schulen besuchen zu lassen (Artikel 12 Abs. 4 LVerf-SH). So würde auch eine Diskriminierungspraxis ggfs. die gebotene Achtung der Minderheiten vermissen lassen und wäre rechtswidrig.

Im Übrigen ist auf die Antwort zur nachfolgenden Frage 3 zu verweisen.

Zur dritten Frage

Auf welche Art und Weise müssten zukünftig Auslegungen des bestehenden Rechts und der zukünftigen Rechtssetzung erfolgen, wenn eine solche Grundgesetzbestimmung beschlossen werden würde?

Rechtssetzung auf der Ebene des "einfachen Rechts" muss sich immer am Maßstab des Grundgesetzes orientieren. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Eigenschaften von Grundrechten als (Abwehr-) Freiheitsrechte gegen den Staat.

Zwar hält das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung seit

BVerfG 1 BvR 400/51 vom 15. Januar 1958 (BVerfGE 7, 198 bis 230 – Lüth)

fest, Grundrechte seien in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat.

Aber schon früh sind die Konzepte wie die der "**Teilhaberechte**"

Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage, Vor Artikel 1, Rn 46 m.w.N.

und der "**Schutzrechte**"

Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, 8. Auflage, Vor Artikel 1, Rn 47 m.w.N.

entwickelt worden.

Vor allem aber erklärt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes verkörpere sich auch eine **objektive Werteordnung**, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelte,

seit: BVerfG 1 BvR 400/51 vom 15. Januar 1958 (BVerfGE 7, 198 bis 230 – Lüth), Leitsatz 1.

In neueren Entscheidungen spricht das Bundesverfassungsgericht **auch** von einer "**Ausstrahlungswirkung der Grundrechte**"

Murswik/ Rixen, in: Sachs (Hg): GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 2, Rn 37f m.w.N.

Insofern ist eine Verfassungsklausel auch immer bei der Auslegung des einfachen Rechts, aber auch bei der Auslegung und Anwendung von Verfassungsrecht zu berücksichtigen. Dies gilt, wie die jüngst ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz gezeigt hat, erst recht, wenn Grundrechte im Zusammenspiel mit völkerrechtlichen Vereinbarungen wirken.

Praktisch bedeutet dies, dass nach der Aufnahme der in der vorliegenden Untersuchung angesprochenen Grundgesetzänderung im Rahmen der gesamten Rechtsordnung ein im Rahmen des Gleichheitsgebots verankerter Grundsatz der "Achtung der Identität autochthoner Minderheiten und Volksgruppen" zu beachten ist. Dies gilt auch und insbesondere bei allen (auch) auf Abwägungen beruhenden Einzelfallentscheidungen.

Dr Wilhelm Mecklenburg, Rechtsanwalt