

In der Angelegenheit der vorgeschlagenen internationalen Klage gegen

DEN DEUTSCHEN STAAT

ZUSAMMENFASSUNG DES RECHTSGUTACHTENS

A: Einführung

1. Ein internationales Team von Rechtsexperten von Doughty Street Chambers [Professor Marc Weller, Steven Powles KC und Margherita Cornaglia] wurde gebeten, dem "Serbski Sejm" (Sorbisches Parlament) ein Rechtsgutachten über mögliche Klagegründe/Beschwerden gegen den deutschen Staat vorzulegen, die sich aus dem mutmaßlichen Versäumnis ergeben, die Minderheiten- und indigenen Rechte der Sorben zu garantieren.
2. Der Serbski Sejm hat drei Hauptanliegen:
 - (i) die Anerkennung der Repräsentationsrechte des Serbski Sejm,
 - (ii) die Finanzierung von Kultur- und Bildungsrechten und
 - (iii) die Anerkennung der Indigenität.

B: Quellen des anwendbaren internationalen Rechts

3. Das Völkerrecht regelt die Beziehungen zwischen Staaten und anderen internationalen Subjekten. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen gehen nicht von einem zentralen, internationalen Gesetzgeber aus, sondern erhalten ihren Charakter als "Recht" durch die Zustimmung der Staaten.
4. Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland können die Normen des Völkergewohnheitsrechts unmittelbar als Teil des deutschen Rechts angewendet werden, auch vor deutschen Gerichten. Das Gleiche gilt für Verträge, sofern deren Bestimmungen hinreichend spezifiziert sind, um eine unmittelbare Anwendung ohne weitere Umsetzung ins deutsche Recht zu ermöglichen.

5. Das Völkerrecht kann auf Verträgen und Konventionen, auf dem Völkergewohnheitsrecht oder auf allgemeinen Rechtsgrundsätzen beruhen. Verträge und Konventionen können vollständig universell sein, indem sie die Zustimmung aller oder fast aller Staaten der Welt erhalten. Es gibt keinen einzigen Vertrag, der sich speziell mit den Rechten von Minderheiten befasst und vollständig universell ist. Im Hinblick auf die Rechte indigener Völker ist das ILO-Übereinkommen 169 über indigene und in Stämmen lebende Völker von 1989 potenziell universell anwendbar. Bislang haben 24 Staaten das Übereinkommen ratifiziert, darunter auch Deutschland.

6. Das ILO-Übereinkommen enthält eine Legaldefinition seines Anwendungsbereichs, die sich an folgende Personen richtet:

... Völker in unabhängigen Ländern, die aufgrund ihrer Abstammung von den Völkern, die das Land oder eine geografische Region, zu der das Land gehört, zum Zeitpunkt der Eroberung oder Kolonisierung oder der Festlegung der gegenwärtigen Staatsgrenzen bewohnten, als eingeborene Völker angesehen werden und die ungeachtet ihres rechtlichen Status einige oder alle ihrer eigenen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Einrichtungen beibehalten.

7. Darüber hinaus fügt das Übereinkommen hinzu, dass 'die Selbstbezeichnung als eingeboren oder stammesangehörig als grundlegendes Kriterium für die Bestimmung der Gruppen anzusehen ist, auf die die Bestimmungen dieses Übereinkommens Anwendung finden.'

8. Es gibt eine Reihe weiterer internationaler Instrumente mit universellem Anspruch, die auf den vorliegenden Kontext anwendbar sind. Dabei handelt es sich entweder um allgemeine oder spezielle internationale Menschenrechtsübereinkommen.

9. Das Internationale Abkommen über bürgerliche und politische Rechte hat auf internationaler Ebene breite Akzeptanz gefunden. Das Abkommen bekräftigt die Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung und enthält den Artikel 27, der sich ausdrücklich auf Minderheiten bezieht:

Artikel 27

In Staaten, in denen es ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten gibt, darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht verweigert werden, sich in Gemeinschaft mit den anderen Mitgliedern ihrer Gruppe an ihrer eigenen Kultur zu erfreuen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder ihre eigene Sprache zu gebrauchen.

10. Zu den anderen, quasi universellen internationalen Übereinkommen, die sich mit spezifischeren Fragen befassen, die auch für Minderheiten von besonderer Bedeutung sein können, gehören beispielsweise internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes, über Diskriminierung oder UNESCO-Übereinkommen, die sich mit Aspekten der Bildung befassen.
11. Neben den Verträgen kann das Völkerrecht auch durch Bestimmungen des "weichen Rechts" (Soft Law) weiterentwickelt werden. Zwei "Soft Law"-Instrumente sind von besonderer Bedeutung. Dabei handelt es sich um die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen, ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, von 1992 (Resolution 47/135 der UN-Generalversammlung) und die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte eingeborener Völker von 2007 (Resolution 61/295 der UN-Generalversammlung).
12. Über die universelle Ebene hinaus werden die Menschenrechte in der Regel durch regionale Instrumente weiterentwickelt. Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Protokolle bieten eine sehr solide Grundlage für die "harten" Menschenrechte in ihrem Anwendungsbereich. Diese können über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durchgesetzt werden. Darüber hinaus wurden in diesem Zusammenhang eine Reihe wichtiger spezieller Konventionen verabschiedet.
13. Im Rahmen des Europarats gibt es auch eine der wenigen regionalen Konventionen, die sich mit Minderheitenrechten befassen, nämlich das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.

C: Politische Partizipation und Selbstorganisation

14. Das Internationale Abkommen über bürgerliche und politische Rechte garantiert die Vereinigungsfreiheit für alle, wie in Artikel 22 vorgesehen:
1. Jeder hat das Recht, sich mit anderen frei zu vereinigen, einschließlich des Rechts, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten.
15. Außerdem hat nach Artikel 25 jeder Bürger das Recht und die Möglichkeit, "an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen". Die Betonung liegt auf "frei gewählt", was das Recht auf Selbstbestimmung bei der Wahl der Vertretungsmechanismen oder -vereinigungen und natürlich auch bei der Wahl der Vertreter unterstreicht.

16. Der Allgemeine Kommentar des Menschenrechtsausschusses, des maßgeblichen Organs für die Auslegung des Abkommens, hat die Verbindung zwischen Artikel 25 und der Vereinigungsfreiheit in dem Sinne bestätigt, dass "das Recht, Organisationen und Vereinigungen zu bilden und ihnen beizutreten, die sich mit politischen und öffentlichen Angelegenheiten befassen, eine wesentliche Ergänzung des durch Artikel 25 geschützten Rechts ist". (Allgemeiner Kommentar, Artikel 25). Auch hier schließt die politische Beteiligung also das Recht auf Selbstorganisation ein.
17. In der UN-Erklärung über die Rechte von Minderheiten wird dieser Grundsatz weiter ausgeführt. Darin wird bekräftigt, dass Minderheiten das Recht haben, "sich ihrer eigenen Kultur zu erfreuen, sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen und diese auszuüben und ihre eigene Sprache privat und in der Öffentlichkeit frei und ohne Einmischung oder irgendeine Form der Diskriminierung zu verwenden". Darüber hinaus haben "Angehörige von Minderheiten das Recht, wirksam am kulturellen, religiösen, sozialen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben teilzunehmen". Konkret bedeutet dies:

Angehörige von Minderheiten haben das Recht, an Entscheidungen auf nationaler und gegebenenfalls regionaler Ebene, die die Minderheit, der sie angehören, oder die Regionen, in denen sie leben, betreffen, in einer Weise wirksam mitzuwirken, die mit den nationalen Rechtsvorschriften nicht unvereinbar ist.
18. Am wichtigsten ist, dass Angehörige von "Minderheiten das Recht haben, zu diesem Zweck eigene Vereinigungen zu gründen und zu unterhalten". Auch dies steht in direktem Gegensatz zu jeglichem Vorschlag, dass die Regierung solche Vereinigungen bilden oder kontrollieren sollte.
19. Dies spiegelt sich auch in Artikel 7 des Rahmenübereinkommens wider und wird dort weiter ausgeführt. Angehörige von Minderheiten "können politische Parteien und/oder Organisationen bilden". Dies würde ganz klar den Serbski Sejm einschließen, der eine politische Organisation ist.
20. Gemäß Artikel 15 des Rahmenübereinkommens:

Die Vertragsparteien schaffen die erforderlichen Voraussetzungen für die wirksame Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben sowie an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere an solchen, die sie betreffen.

21. Der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten hat sich bereits bei der Prüfung der Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland mit der Frage der Vertretung befasst. In seiner Antwort auf den jüngsten, den 5. Staatenbericht, bekräftigte der Ausschuss, dass "bei der Einrichtung spezifischer Beratungsmechanismen für eine einzelne nationale Minderheit die Vielfalt innerhalb dieser Gruppe gebührend berücksichtigt werden sollte. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, die Ernennungsverfahren regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die betreffenden Gremien so integrativ wie möglich sind ... und wirklich ein breites Spektrum von Ansichten der Angehörigen nationaler Minderheiten vertreten. (zitiert aus dem 5. Bericht des AC, Absatz 244).
22. Die von der Bundesrepublik Deutschland gewählte singuläre repräsentative Struktur scheint mit den Forderungen nach Transparenz, Vielfalt und regelmäßiger Überprüfung der Repräsentativität ihrer Mitglieder unvereinbar zu sein. Die derzeitige Struktur scheint alles andere als ein "breites Meinungsspektrum" unter den Angehörigen der nationalen Minderheit widerzuspiegeln.
23. In Anbetracht der Tatsache, dass die Regierung der Bundesrepublik Deutschland behauptet, einen völlig angemessenen Mechanismus für die politische Beteiligung von Minderheiten und für ihre Teilnahme am politischen Leben geschaffen zu haben, ist die folgende abschließende Bemerkung des Beratenden Ausschusses, die sich speziell auf den Serbski Sejm bezieht, bemerkenswert:
- 246. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden nachdrücklich, integrative Konsultationsprozesse zu schaffen, die eine Erleichterung darstellen und die verschiedenen Perspektiven innerhalb der nationalen Minderheiten berücksichtigen.*
24. Es besteht offensichtlich die Erwartung, dass die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ihre Position in dieser Frage angemessen gestaltet, insbesondere in Bezug auf ihre Anerkennung des Serbski Sejm.

D: Überblick über die Verfahrenswege

25. Bei der Verfolgung von Anliegen auf internationaler Ebene steht den Sorben eine Vielzahl von Mechanismen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen ("UN"), auf der Ebene der Europäischen Union ("EU"), vor der Internationalen Arbeitsorganisation ("ILO") und bei Verletzungen der durch die Europäische Menschenrechtskonvention ("EMRK") geschützten Rechte zur Verfügung.

26. Die erstgenannten UN-Mechanismen lassen sich in zwei große Kategorien einteilen: vertragsbasierte Gremien und chartabasierte Gremien. Vertragsorgane überwachen die Umsetzung der zehn UN-Menschenrechtsverträge; der Zugang zum Beschwerdemechanismus im Rahmen der Verträge hängt davon ab, dass die Unterzeichnerstaaten die Zuständigkeit des vertragsbasierten Beschwerdemechanismus anerkennen, in der Regel durch Ratifizierung eines Zusatzprotokolls.
27. Zu den in der Charta verankerten Gremien gehören der Menschenrechtsrat, die Sonderverfahren, die allgemeine regelmäßige Überprüfung und die unabhängigen Ermittlungen. Bei den Sonderverfahren des Menschenrechtsrats handelt es sich um unabhängige Menschenrechtsexperten, die über länderspezifische Situationen oder thematische Fragen in allen Teilen der Welt berichten und beraten. Das für den Fall der Sorben relevante Sonderverfahren ist der Sonderberichterstatter für Minderheitenrechte ("der Sonderberichterstatter"). Der Menschenrechtsrat und der Sonderberichterstatter verfügen jeweils über einen Beschwerdemechanismus und Mechanismen zur Übermittlung von Beschwerden, die unter das Mandat des Sonderberichterstatters fallen. Es gibt auch einen Beschwerdemechanismus bei der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur ("UNESCO"), der den Sorben offensteht.
28. Außerhalb des UN-Systems gibt es Mechanismen bei der EU, bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und bei der ILO.
29. In unserer Stellungnahme werden die wichtigsten rechtlichen Möglichkeiten, die nationalen Minderheiten zur Verfügung stehen, um ihre Rechte auf internationaler Ebene durchzusetzen, ausführlich dargelegt:
- (i) Einschaltung des Sonderberichterstatters für Minderheitenfragen;
 - (ii) Beschwerden bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO);
 - (iii) Mechanismen, die im Rahmen der Europäischen Union zur Verfügung stehen;
 - (iv) Mechanismen, die im Rahmen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte zur Verfügung stehen;
 - (v) Beschwerden bei der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur ("UNESCO");

- (vi) Individuelle Mitteilungen an eines oder mehrere der folgenden Vertragsorgane:¹
- Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Umsetzung des Internationalen Abkommens über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überwacht²;
 - Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, der die Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung überwacht;
 - Der Ausschuss für die Rechte des Kindes, der die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes überwacht;
 - Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, der die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung der Frau ("CEDAW") überwacht.
- (vii) Beschwerden an den Menschenrechtsausschuss, der die Umsetzung des Internationalen Abkommens über bürgerliche und politische Rechte überwacht³.
- (viii) Beschwerden über Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

¹ Diese Beschwerden erfordern die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs.

² Damit der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für die Entgegennahme von Individualbeschwerden zuständig ist, muss der betreffende Vertragsstaat die Zuständigkeit des Ausschusses durch Ratifizierung des Fakultativprotokolls anerkannt haben.

Deutschland hat die Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkannt.

³ Dieses Beschwerdeverfahren setzt die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs voraus.

E: Schlußfolgerung

30. Es ist klar, dass den Sorben bei der Verfolgung ihrer Ziele bereits eine Reihe von internationalen Verfahrenswegen zur Verfügung steht. Andere hängen von der Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs ab. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es sehr zu hoffen, dass der deutsche Staat die Gespräche mit dem Serbski Sejm aufnimmt und damit die Notwendigkeit solcher Schritte vermeidet.

Steven Powles KC

9 July 2023

Professor Marc Weller

Margherita Cornaglia

DOUGHTY STREET CHAMBERS