Dirk Engel, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht (MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Band 13), Berlin 2002, 296 S., ISBN 3-8305-0264-8, 34 €.

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz wird auf der universellen Ebene maßgeblich durch Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) bestimmt. Weitere Verbürgungen, vor allem auf den unterschiedlichen regionalen Ebenen, treten hinzu. Hier sind insbesondere die im Rahmen von Europarat und KSZE/OSZE entstandenen Garantien zu berücksichtigen. Die Arbeit wendet sich dieser Vielzahl von Rechtsinstrumenten unter dem spezifischen Blickwinkel des sprachenrechtlichen Schutzes von Minderheiten zu. *Engel* analysiert den Verpflichtungsgehalt und das Durchsetzungsvermögen der einschlägigen Instrumente mit Blick auf den sprachenrechtlichen Schutz. Das besondere Augenmerk der Arbeit liegt dabei auf den Einzelbestimmungen der im Rahmen des Europarates entstandenen Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen.

Der Autor unterstreicht, daß für die Angehörigen sprachlicher Minderheiten die rechtliche Regelung des Sprachgebrauchs im privaten und öffentlichen Bereich, in der Beziehung zu Behörden und Gerichten sowie Fragen der schulischen Vermittlung ihrer Sprache von eminenter Wichtigkeit sind. Er wendet sich daher vor allem der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zu, die im Kreis der völkerrechtlichen Minderheitenschutzinstrumente das bislang einzige spezifisch sprachenrechtliche Instrument darstellt. Da es sich hierbei aber um ein vergleichsweise neues Instrument handelt, kommt *Engel* nicht umhin, nach einer kurzen Einführung in die historische Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes bis zur Gegenwart eine kurze und gehaltvolle Analyse der Bedeutung von Art. 27 IpbPR vorzunehmen. Hierfür wertet er die Arbeit des für die Überwachung dieses Paktes zuständigen Vertragsorgans, des Menschenrechtsausschusses, sorgfältig und umfassend aus. Es gelingt *Engel* damit eindrucksvoll, die seinen Überlegungen vorangestellte These, daß die Norm besser sei als ihr Ruf, zu bestätigen. Vom Inhalt her erstreckt sich diese Bewertung darauf, daß der Bestimmung eine positive Dimension innewohnt, die *Engel* als Existenzschutzverpflichtung versteht. Diese gewährleiste die diskriminierungsfreie Namensführung und den Gebrauch der Minderheitensprache im Privaten wie in der Öffentlichkeit. Hinzu komme die Einbindung dieser Norm in das – nach völkerrechtlichen Maßstäben – relativ starke Überwachungsverfahren des Paktes (Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerdeverfahren).

Allerdings bleibe festzuhalten, daß der spezifisch sprachenrechtliche Schutz in Art. 27 IpbPR naturgemäß gering ausfalle. Deswegen komme unter dem Blickwinkel der der Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung den einschlägigen Instrumenten des Europarates mindestens gleichrangige Bedeutung zu.

Engel wendet sich sodann der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen zu. Er beleuchtet zunächst ihre Entstehungsgeschichte und konstatiert, daß dieses Instrument trotz einer gerade in den letzten Jahren wachsenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Fragen des Minderheitenschutzes in der Fachliteratur bislang wenig Beachtung gefunden hat.

Breiten Raum nimmt die Darstellung des Inhalts der Sprachencharta ein. Hierbei wird die differenzierte Herangehensweise des Instruments an die vielgestaltige Lebenswirklichkeit sprachlicher Minderheiten sehr gut deutlich gemacht. Die Ausführungen zum Überwachungsmechanismus, der der Sprachencharta beigegeben ist, fallen naturgemäß und leider recht kurz aus. Dies ist kein Versäumnis des Verfassers, sondern resultiert daraus, daß es sich um einen schwachen Kontrollmechanismus mit einem Sachverständigenausschuß handelt, der regelmäßige Berichte über die

Umsetzung der Sprachencharta in den jeweiligen Vertragsstaaten prüft und kommentiert. Zu Recht merkt *Engel* kritisch an, daß die Sprachencharta hiermit deutlich hinter dem Stand der mittlerweile erreichten europäischen Menschenrechtsüberwachung und -durchsetzung zurück bleibt. Insbesondere nach dem Reformschub durch das Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist dieser Umstand zu beklagen.

In seiner Gesamtbewertung der Sprachencharta muß *Engel* feststellen, daß das Ziel einer „möglichst breiten Akzeptanz, dem inhaltliche Anforderungen immer wieder untergeordnet wurden", (noch) nicht erreicht wurde. Sowohl der Ratifikationsstand des Übereinkommens als auch der Grad der eingegangenen Verpflichtungen haben die jeweils in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Einerseits belegen die Auswahlentscheidungen der bisherigen Vertragsstaaten in den einzelnen Regelungsbereichen, daß wenig Neigung besteht, die Charta zum Anlaß zu nehmen, das bislang erreichte nationale Niveau durch weitergehende Verbürgungen anzuheben. Dies gilt, wie *Engel* bedauernd feststellt, zum Teil auch für die deutschen Wahlentscheidungen, die nicht erkennen ließen, „daß ein Interesse an der Hebung des bereits gewährten Standards besteht". Unter Hinweis darauf, daß eine völkerrechtliche Verfestigung auch bereits nationalrechtlich bestehender Regelungen stets zu begrüßen sei, weist *Engel* darauf hin, daß die Charta eingedenk ihrer Defizite gleichwohl das erste rechtsverbindliche Instrument eines ausdrücklich sprachenrechtlichen Minderheitenschutzes im Völkerrecht darstellt. Er gibt seiner Hoffnung Ausdruck, die Charta könnte bereits durch ihre Existenz zur Vermittlung von Rechtsüberzeugung - und nachfolgender Beachtung - beitragen. Positiv zu bewerten sei auch, daß die Staaten bislang weder von der „befürchteten Option Gebrauch gemacht" hätten, überhaupt keine Sprache zu benennen und die Charta gleichwohl zu ratifizieren, noch bestimmte Regional- oder Minderheitensprachen von Bedeutung auszuschließen. Führen inhaltliche Zielsetzungen und rechtliche Ausgestaltung letztendlich durchaus zu einer tendenziell positiven Beurteilen, so stellt der wenig überzeugend ausgestaltete Überwachungsmechanismus eine wesentliche Schwäche dar. Hierauf weist *Engel* zurecht und mit Nachdruck hin.

Ausführungen zum sprachenrechtlichen Schutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention, die Rahmenkonvention für den Schutz nationaler Minderheiten, im Rahmen der Europäischen Union und schließlich im Rahmen der KSZE/OSZE runden das aufbereitete Material ab. Das Buch, das sich durch eine souveräne Stoffbeherrschung auszeichnet, gewinnt überdies durch das vierte Kapitel, indem *Engel* einen Rechtsvergleich des Schutzumfangs der Instrumente vornimmt.

Der Autor unterteilt diese abschließende Untersuchung in die Betrachtung des materiellen Verpflichtungsgehalts einerseits und die Erörterung der den Garantien beigegebenen Überwachungsmechanismen andererseits. In seiner abschließenden Gesamtwürdigung kommt *Engel* zu folgenden Ergebnissen:

Die wachsende, sich teilweise ergänzenden, teilweise überlagernden Garantien sind Ausdruck einer zunehmenden Verrechtlichung des sprachenrechtlichen Minderheitenschutzes. Nagelprobe für die Wirksamkeit dieser Instrumente ist - wie stets - die Überwachung und Durchsetzung der vorgenannten Verpflichtungen. Die beobachteten Disparitäten zwischen der internationale Ebene einerseits und der europäischen Ebene andererseits müssen, so die optimistische Prognose Engels, nicht von vorneherein als Negativum begriffen werden. Er gibt seiner Hoffnung Ausdruck, daß die zum Teil noch eher schwach ausgeprägten Mechanismen sich à la longue einer Verbesserung und Stärkung erfreuen könnten. Hoffnungen setzt er insoweit auch darauf, daß es zukünftig auch zu einer Einbeziehung in das Rechtsschutzsystem unter dem EGMR kommen könnte.

Die Arbeit bietet in konzentrierter Form einen gut lesbaren Überblick über die einschlägigen Instrumente des sprachenrechtlichen Minderheitenschutzes und nimmt eine kenntnisreiche Bewertung ihrer Gehalte und Überwachungsmechanismen vor. In den Anhängen runden eine Übersicht der wichtigsten Bestimmungen und Erklärungen zum sprachenrechtlichen Minderheitenschutz im Völkerrecht und im Bereich der KSZE/OSZE sowie ein Entscheidungsregister das Werk ab.

Norman Weiß