



# DAS RECHT AUF POLITISCHE PARTIZIPATION

der autochthonen, nationalen  
Minderheiten/Volksgruppen in Europa

**Brüssel/Ljubljana  
2009/2010**



# **Das Recht auf Politische Partizipation der autochthonen, nationalen Minderheiten/Volksgruppen in Europa**

55. FUEV Kongress vom 12.-15.05.2010 in Ljubljana/Slowenien

Das Recht auf Politische Partizipation der autochthonen, nationalen Minderheiten wurde 2009 zum FUEV Jubiläumskongress in Brüssel vorgestellt und 2010 anlässlich des 55. FUEV Kongresses in Ljubljana verabschiedet.

In Zusammenarbeit der FUEV mit Oleh Protsyk, Senior Researcher am European Centre for Minority Issues (ECMI).

Verantwortlich: Heinrich Schultz, FUEV-Vizepräsident

Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen

Die FUEV ist der größte europäische Dachverband der autochthonen, nationalen Minderheiten / Volksgruppen in Europa.

Präsident: Hans Heinrich Hansen

Kontakt:

FUEV Generalsekretariat, Schiffbrücke 41, 24939 Flensburg, Deutschland  
[www.fuen.org](http://www.fuen.org), [info@fuen.org](mailto:info@fuen.org)

2. Auflage Mai 2010

Das Recht auf Politische Partizipation der autochthonen, nationalen Minderheiten/Volksgruppen in Europa kann unter Angabe der Quelle frei verwendet werden.

# VORWORT

Das Recht auf Politische Partizipation ist der 3. Teil des von der FUEV herausgegebenen Kompendiums der Grundrechte der europäischen autochthonen, nationalen Minderheiten, welches in Zusammenarbeit mit renommierten wissenschaftlichen Instituten bearbeitet wird.

Zielsetzung ist es, ergänzend zur Charta, ein anwendbares Kompendium des Minderheitenschutzes in Europa zu erarbeiten. Leitend dabei ist der Gedanke, dass nur die Kenntnis der eigenen Rechte den Angehörigen der autochthonen, nationalen Minderheiten deren praktische Umsetzung, zeitgemäße Ausgestaltung und Weiterentwicklung ermöglicht. Dies ist Voraussetzung für die Erhaltung und Entwicklung der autochthonen, nationalen Minderheiten, ihrer Identität, der oftmals vom Aussterben bedrohten Sprachen, ihrer Kultur und Eigenart - als unwiederbringliches Erbe und Wert eines vielfältigen und mehrsprachigen Europas.

Das Recht auf Politische Partizipation und dessen Verwirklichung wurde durch Oleh Protsyk, Senior Researcher am European Centre for Minority Issues (ECMI) erarbeitet.

Es wurde 2009 auf dem Jubiläumskongress der FUEV in Brüssel vorgestellt und im Jahr 2010 unter Mitwirkung der FUEV-Mitgliedsorganisationen in Ljubljana verabschiedet.

Das Grundrecht liefert die Einbettung der politischen Partizipation in die völkerrechtlichen und politischen Zusammenhänge, in den Kontext der direkten Demokratie und des politischen Regierens des 21. Jahrhunderts und legt die Zielsetzung und Voraussetzungen für die Beteiligung von Minderheiten dar.

Das Grundrecht ist verfasst im Wissen, dass die unterschiedlichen Voraussetzungen in den europäischen Staaten, die unterschiedlichen politischen Systeme und Traditionen und die Situation der jeweiligen Minderheiten ausschlaggebend sind, für eine spezifische Gestaltung der politischen Beteiligung jeder einzelnen Minderheit. Es gibt nicht das eine Modell – sondern für jede Minderheit ihre spezifische Umsetzung und Weiterentwicklung. Verbindend dabei ist die Zusammenarbeit und politische Partizipation im europäischen Kontext.

Unser Dank gilt allen engagierten Mitgliedsorganisationen und Diskutanten, die mit ihren Beiträgen und Überlegungen die Arbeit am Grundrecht bereicherten.

Ljubljana, Mai 2010

# Das Recht auf Politische Partizipation der autochthonen, nationalen Minderheiten/Volksgruppen in Europa

Unter Berufung auf

die 2006 von der FUEV und JEV beschlossene **Charta der autochthonen, nationalen Minderheiten/Volksgruppen in Europa** und dem darin verankerten Selbstverständnis der europäischen Minderheiten, den Grundprinzipien und Grundrechten sowie den politischen Forderungen und Handlungsempfehlungen,

Unter Berufung auf

die in völkerrechtlichen und politischen Dokumenten verankerten **allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten**,

Sowie unter Berufung auf

folgende explizite **völkerrechtliche und politische Dokumente, die das Recht auf politische Partizipation und die europäischen Minderheiten betreffen**,

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte AEMR; UNO; 1948; Artikel 19, 20 und 21
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; UNO; 1966; Artikel 19, 21, 22 und 25
- Erklärung über die Rechte nationaler oder ethnischer, religiöser und linguistischer Minderheiten; UNO; 1992; Artikel 2
- Erklärung über die Rechte der indigenen Völker; UNO; 2007; Artikel 5, 18, 19 und 20
- Europäisches Übereinkommen über Menschenrechte; Europarat; 1950; Artikel 10 und 11, Artikel 3 des Protokolls Nr. 1
- Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE; 1990; Artikel 35
- Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten; Europarat; 1995; Artikel 15
- Lund-Empfehlungen über die effektive Partizipation nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben; Hoher Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE; 1999

formuliert die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) das Recht auf politische Partizipation und dessen Ausgestaltung für Angehörige der autochthonen, nationalen Minderheiten in Europa unter Beachtung der jeweiligen minderheitenspezifischen Kontexte wie folgt:

# Recht auf politische Partizipation

**Das Recht auf politische Partizipation ist ein universales Menschenrecht, direkt oder durch einen frei gewählten Vertreter an staatlichen Entscheidungen teilzunehmen.**

## Ziele

Politische Partizipation ist Voraussetzung für

- die Verwirklichung von Bedürfnissen und Bestrebungen der Angehörigen von Minderheitengemeinschaften in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens
- die Verbesserung von Bedingungen zur Bewahrung, zum Ausdruck und zur Förderung der Identität von Minderheitengemeinschaften
- die Sicherstellung, dass Minderheitenbelange auf öffentlichen Tagesordnungen vorzufinden und erkennbar sind, und dass Minderheitenstimmen in öffentliche Debatten einbezogen werden
- die Förderung der vollständigen und wirksamen Gleichberechtigung von Angehörigen nationaler Minderheiten
- die Erfüllung der Verpflichtungen zur demokratischen Regierungsführung und Verantwortung in Minderheitengemeinschaften und der Gesellschaft im Allgemeinen
- das Erreichen einer inklusiven, freien und harmonischen Gesellschaft

## **Verwirklichung des Rechts auf politische Partizipation**

Für die Verwirklichung des Rechts auf politische Partizipation auf der Grundlage der Chancengleichheit müssen Entscheidungsstrukturen und -prozesse für alle verfügbar, zugänglich, annehmbar und anwendbar gestaltet werden.

Der politische Prozess soll das Abhalten regelmäßiger und regulärer Wahlen für alle Regierungsebenen beinhalten. Solche Wahlen sind ein Kernelement eines demokratischen Systems. Sie drücken den Willen der Menschen aus und bilden die Grundlage der Regierungstätigkeit.

Bei der Ausübung des Rechts auf politische Partizipation ist eine vollständige und wirksame Gleichbehandlung zwischen Angehörigen einer nationalen Minderheit und denen der Mehrheit zu gewährleisten. Während Einrichtungen, Mechanismen und Abläufe für staatliche Entscheidungen festgelegt werden, haben die staatlichen Behörden den spezifischen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten gebührend Rechnung zu tragen.

## **Politische Partizipation im 21. Jahrhundert**

Mitbestimmende Demokratie ist ein Grundprinzip der politischen Führung im 21. Jahrhundert in Europa und in zunehmendem Maße in anderen Teilen der Welt. Partizipation der Bürger bei staatlichen Entscheidungen, entweder direkt oder indirekt durch ihre gewählten Vertreter, stellt Verantwortlichkeit der Regierung und ihre Zugänglichkeit hinsichtlich der Bedürfnisse und Bestrebungen der Menschen sicher.

Politische Partizipation schließt, ohne jedoch darauf beschränkt zu sein, solche Maßnahmen wie Wahlbeteiligung und Stimmabgabe, Kontaktaufnahme mit den gewählten Organen und Regierungsmitgliedern, Teilnahme am Aufbau und an der Arbeit politischer Organisationen, Wahlkampf, Kandidatur für ein Amt und die Pflichterfüllung eines Vertreters in gewählten und beratenden Körperschaften ein.

Partizipation der Bürger ist ein Schlüsselement moderner Demokratie. Ein hohes Maß an Partizipation gibt die Vitalität politischer Praktiken zu erkennen.

## **Politische Partizipation und Minderheiten**

Politische Partizipation ist für die Verwirklichung der Grundwerte und Zielsetzungen, die Minderheiten haben, wichtig.

Politische Partizipation bietet Minderheiten vielfältige Wege zur Stärkung ihrer Selbstorganisation, Sicherstellung einer angemessenen Vertretung und zum Erreichen politischer und strategischer Ziele. Durch Partizipation am politischen Prozess

erneuern Angehörige autochthoner, nationaler Minderheiten ihre Verbindungen zu KollegInnen, stärken ihre Selbstidentifikation und bekräftigen nochmals ihren Willen, gemeinsam zu handeln. Politische Partizipation bietet Mechanismen zur Auswahl von Vertretern von Minderheitengemeinschaften und zur Steigerung der Sichtbarkeit von Minderheiten in einer Gesellschaft. Politische Partizipation mobilisiert Minderheiten und befähigt sie, ihre gemeinschaftlichen Ziele zu verfolgen.

Die Verfolgung des gleichen Rechts auf politische Partizipation durch Angehörige autochthoner, nationaler Minderheiten ist verknüpft mit deren Fähigkeit, andere Grundrechte durchzusetzen und auszuüben. Diese schließen vor allem das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit ein.

**Um das Recht auf politische Partizipation verwirklichen und die damit verbundenen Ziele auf Grundlage internationaler Rechtsdokumente und moderner Standards der politischen Partizipation vor dem Hintergrund der spezifischen Anforderungen und Gegebenheiten, sowie den Traditionen und regionalen Besonderheiten jeder einzelnen autochthonen, nationalen Minderheit entsprechend, erfüllen zu können, unterstreicht die FUEV:**

### **Ratifizierung und Umsetzung der rechtlichen Verpflichtungen**

Dringend erforderlich für die Verwirklichung des Rechts auf politische Partizipation ist

- die Ratifizierung und eine für die Bedürfnisse der Minderheit angemessene und vollständige Umsetzung der völkerrechtlichen Dokumente, vor allem des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die jeweiligen Staaten.
- die Verankerung von Standards und Garantien zur politischen Partizipation in der innerstaatlichen Rechtsordnung auf konstitutioneller, legislativer und sublegislativer Ebene.
- die Einführung klarer und zuverlässiger Mechanismen für die gerichtliche Konfliktlösung im Zusammenhang mit der Verletzung von Rechten auf politische Partizipation.

### **In diesem Zusammenhang ergeht die Aufforderung der FUEV:**

- an alle Staaten, die Grundsätze, Verpflichtungen und Maßnahmen der entsprechenden Dokumente für alle Minderheiten im Land umzusetzen.
- an die Interessenvertretungen der autochthonen, nationalen Minderheiten, kontinuierlich die vorhandenen Möglichkeiten zur Teilnahme an den Monitoringprozessen zu nutzen und zum transparenten Berichtswesen beizutragen.

## **Anerkennung als Voraussetzung für politische Partizipation**

Die Existenz von Minderheitengruppen ist eine Tatsache und folglich nicht willkürlich. Staaten sollten vermeiden, ihre Regelungsbefugnisse zu nutzen, um die Anerkennung von Minderheitengruppen zu verweigern. Anerkennung ist ein Minderheitenrecht und eine wichtige Voraussetzung für die effektive Partizipation von Minderheiten im politischen Prozess.

## **Ganzheitlicher Ansatz für politische Partizipation**

Entsprechend geltender internationaler Standards und Praktiken der demokratischen Regierungsführung umfasst das Recht auf politische Partizipation viele spezifische Arten von Bürgerbeteiligung am politischen Prozess.

Politische Partizipation umfasst folgende Bereiche und Maßnahmen, ist aber nicht darauf beschränkt:

- I. Wahlbeteiligung und andere Abstimmungsverfahren
- II. Engagement in der parteipolitischen Arbeit
- III. Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren
- IV. Beteiligung am exekutiven Prozess
- V. Beteiligung durch beratende Gremien
- VI. Minderheitenselbstverwaltung und Autonomie
- VII. Interne Demokratie

Autochthone, nationale Minderheiten haben einen Anspruch auf Mitspracherecht bei allgemeinen Regierungsangelegenheiten und darauf, in wichtigen Staatseinrichtungen vertreten zu sein. Unter Punkt III-V aufgeführte Maßnahmen beziehen sich auf diese Arten von Ansprüchen. Minderheitengemeinschaften haben ebenfalls die Befugnis, ihre eigenen Geschäfte zu betreiben. Das ist ein Anspruch, der verschiedene, unter Punkt VI zusammengefasste Maßnahmen und Praktiken betrifft.

Wahlbeteiligung und Beteiligung an der Parteitätigkeit – Punkte I und II – liefern die Grundlage für die Bemühungen von Minderheitengemeinschaften, sich sowohl an Angelegenheiten von allgemeinem Staatsinteresse als auch der Selbstverwaltung von Minderheiten zu beteiligen.

## **Wahlbeteiligung und andere Abstimmungsverfahren**

Wahlen für verschiedene Regierungsebenen stellen ein wichtiges Merkmal demokratischer Regierungsführung dar. Durch Wahlen entscheiden sich Minderheiten für ihre Vertreter in sowohl landesweiten als auch minderheitenspezifischen Einrichtungen.

Daher ist es wichtig:

1. sicherzustellen, dass Angehörige autochthoner, nationaler Minderheiten nicht in der freien Ausübung ihres Stimmrechts eingeschränkt sind.
2. die unvoreingenommene Nutzung anderer Rechte durch Angehörige von Minderheitengemeinschaften im Zusammenhang mit Wahlverfahren, wie das Recht, politische Informationen zu bekommen, äußern und verbreiten, Wahlkämpfe im Namen der Kandidaten zu führen, Geld beizusteuern, für ein Amt zu kandidieren, zu gewährleisten.
3. die Anwendung spezieller Wahlmechanismen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Betracht zu ziehen, um eine angemessene Vertretung von Minderheiten in landesweiten Einrichtungen sicherzustellen.
4. Offenheit, Transparenz und Konkurrenzfähigkeit von Wahlen in Einrichtungen der Minderheitenführung sicherzustellen.

## **Engagement in der parteipolitischen Arbeit**

Politische Parteien nehmen einen zentralen Platz im politischen Prozess moderner Demokratien ein. Parteien sind entscheidende Vermittler zwischen Gesellschaft und Staat. Die Beteiligung von Angehörigen von Minderheitengemeinschaften an der Parteitätigkeit ist eine Voraussetzung für die effektive politische Partizipation von Minderheiten.

Um solch eine Beteiligung zu gewährleisten, ist wichtig, dass:

1. das grundlegende Menschenrecht auf Vereinigungsfreiheit voll respektiert wird, und dass die Bestimmung hinsichtlich Bildung und Tätigkeit von politischen Parteien dem Grundsatz der Vereinigungsfreiheit entspricht.
2. Parteien, die auf kommunaler Identität basieren, tätig sein dürfen.
3. Wahlbestimmungen Minderheitenparteien sinnvolle Möglichkeiten bieten, eine Vertretung in den Staatseinrichtungen zu erhalten.
4. die Beteiligung von Minderheiten in politischen Mainstream-Parteien durch Regeln und Vorschriften, die es Minderheitenkandidaten ermöglichen, Positionen mit Einfluss in diesen Organisationen zu erhalten, gefördert wird.

## **Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren**

Gesetzgebende Körperschaften stellen die wichtigsten Foren für die Besprechung und Beschließung öffentlicher Politiken dar. Durch Partizipation in gesetzgebenden Körperschaften nehmen Angehörige von Minderheitengemeinschaften am Prozess der landesweiten Entscheidungsfindung teil. Partizipation von Minderheiten mit Hilfe dieser Körperschaften steigert auch die Sichtbarkeit von Minderheitenbelangen, ermöglicht Debatten über Maßnahmen, die Minderheitengemeinschaften betreffen, und sichert durch den Beratungsprozess die Unterstützung der Mehrheit für diese Maßnahmen.

Partizipation von Minderheiten im legislativen Prozess erfordert, dass:

1. Wahlbestimmungen die Präsenz von Minderheiten in nationalen und regionalen Versammlungen ermöglichen. Wenn Möglichkeiten der Minderheitenvertretung durch reguläre Wahlmechanismen praktisch eingeschränkt sind, sind spezielle Mechanismen in Betracht zu ziehen.
2. die Berücksichtigung spezieller Wahlmechanismen solche Bestimmungen wie niedrigere Sperrklauseln für Minderheitenparteien, Vereinbarungen über Mindestsitze, Anpassung geographischer Wahlkreisgrenzen, Formen der Vorzugswahl einschließen sollte.
3. parlamentarische Verfahren es Minderheitenvertretern erlauben, einen bedeutenden Beitrag zu der gesetzgebenden Entscheidungsfindung zu haben.
4. auf Minderheitenbelange spezialisierte parlamentarische Gremien in Form von ständigen Kommissionen oder Subkomitees gebildet werden.
5. Transparenz im gesetzgebenden Prozess und Zugänglichkeit zu den gesetzgebenden Aufzeichnungen der Vertreter gewährleistet sind.

## **Beteiligung am exekutiven Prozess**

Minderheitengemeinschaften haben einen Anspruch auf Mitspracherecht bei der Umsetzung öffentlicher Politik auf allen Regierungsebenen. Eine effektive Eingliederung in und ein angemessener Zugang von Minderheiten sowohl zu politischen Mandaten als auch Verwaltungstätigkeiten der Exekutiven sind in dieser Hinsicht wichtig.

Die Sicherstellung der Eingliederung von Minderheiten in und des Zugangs zur exekutiven Entscheidungsfindung erfordert, dass:

1. Maßnahmen, die die Vertretung von Minderheiten in politischen Mandaten der Exekutiven sicherstellen, umgesetzt werden.
2. sowohl formale als auch informale Ansätze für die Zuteilung von Kabinettsposten oder anderer Posten der Exekutiven an Angehörige von Minderheitengemeinschaften berücksichtigt werden.

3. Personalbeschaffungs- und Beförderungsmaßnahmen in der Staatsverwaltung die Notwendigkeit berücksichtigen, einen Verwaltungsdienst zu haben, der die Vielfältigkeit der Gesellschaft widerspiegelt.
4. Fördermaßnahmen zugunsten von Minderheiten umgesetzt werden, um Ungleichheiten bei der Beschäftigung einiger nationaler Minderheiten, insbesondere der Marginalisiertesten, im öffentlichen Sektor zu beheben.
5. auf Minderheitenbelange spezialisierte Staatsorgane in der Struktur der Exekutiven gebildet werden.

## **Beteiligung durch beratende Gremien**

Partizipation von Minderheiten in staatlichen Entscheidungen wird verbessert, wenn beratende Gremien oder beratende Körperschaften zusätzliche Kommunikations- und Dialogwege zwischen den Minderheitengemeinschaften und den Regierungsbehörden bieten. Diese Körperschaften liefern oft innovative Mechanismen für die Beteiligung von Minderheitengemeinschaften am politischen Prozess.

Um die Wirksamkeit der Minderheitenpartizipation durch beratende Körperschaften sicherzustellen, ist es wichtig, dass:

1. beratende Körperschaften eine klare Rechtsstellung genießen und nach Regeln und Vorschriften arbeiten, die für effiziente und beständige Beratungen sorgen.
2. angemessene Ressourcen verfügbar gemacht werden, um das erfolgreiche Funktionieren der beratenden Mechanismen zu unterstützen.
3. beratende Körperschaften bei der Entscheidungsfindung zu Themen, die sie direkt oder indirekt auf einer regelmäßigen und dauerhaften Basis betreffen, beteiligt sind.
4. Inklusivität, Vertretung und Verantwortlichkeit der beratenden Körperschaften durch die Transparenz des Ernennungs-/Wahlprozesses gewährleistet sind.

## **Minderheitenselbstverwaltung und Autonomie**

Das Minderheitenrecht auf politische Partizipation kann nicht vollständig verwirklicht werden, ohne dass Minderheiten ihre eigenen Geschäfte überwachen können. Das Ausmaß dieser Überwachung und ihre Formen hängen von den spezifischen Umständen der einzelnen Minderheitengruppen ab. Sowohl die territorialen als auch die nicht territorialen Formen der Selbstverwaltung sind für den Schutz der Minderheitenidentität und das Erreichen anderer Ziele von Minderheitengemeinschaften wichtig.

Eine effektive Partizipation von autochthonen, nationalen Minderheiten im politischen Prozess erfordert, dass:

1. Staaten die Bestrebungen von Minderheitengemeinschaften zur Selbstverwaltung vollständig respektieren.
2. es eine Kompetenzaufteilung zwischen Organen der Selbstverwaltung und den staatlichen Behörden gibt, und dass die Art und der Umfang der Bestimmungen hinsichtlich der Selbstverwaltung klar festgelegt sind.
3. Vereinbarungen zur territorialen Selbstverwaltung den Organen der Selbstverwaltung ausreichend Amtsgewalt bieten, um erfolgreich auf die Bedürfnisse und Belange der Minderheitengemeinschaften einzugehen.
4. nicht territoriale Vereinbarungen in den Bereichen Minderheitenkultur, Sprache, Bildung und anderen vereinbarten Bereichen eine sinnvolle Delegation an die Kompetenzen der Organe der Selbstverwaltung ermöglichen.
5. Staaten entsprechende Ressourcen verwenden, um Bestimmungen zur Selbstregierung und Autonomie durchzusetzen.

## **Interne Demokratie**

Bei der Organisation ihres eigenen Lebens binden sich Minderheitenorganisationen an die Grundsätze der mitbestimmenden Demokratie. Angehörige von Minderheitengemeinschaften sollten von ihren Organisationen folgendes erwarten:

1. Respekt vor Pluralismus und Meinungsverschiedenheiten
2. Inklusivität und Vertretung der organisatorischen Strukturen
3. Handlungsbereitschaft und Verantwortung der Minderheitenvertreter
4. Offenheit und Transparenz bei organisatorischen Entscheidungsprozessen
5. Förderung der direkten Beteiligung von Angehörigen von Minderheitengruppen am Leben ihrer Gemeinschaften durch gemeinschaftsweiter Referenden, Volksinitiativen und viele andere Formen der Anhörung.