

**Alte und neue Minderheiten –
Wahrung und Erhaltung der eigenständigen Identität durch das Recht**

Nathalie Baumgart*

I. Einleitung	1
II. Rechtliche Instrumente auf nationaler Ebene	6
1. Bund	6
III. Rechtliche Instrumente auf internationaler Ebene	9
1. Europäische Union (EU)	9
2. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	12
3. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen / RÜ)	14
a) Allgemeines	14
b) Umsetzung in Deutschland (v.a. Bildung / Sprache)	18
4. Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (Sprachencharta) 22	
a) Allgemeines	22
b) Umsetzung in Deutschland (v.a. Bildung / Sprache)	26
IV. Vorhandene Instrumente bzgl. neuer Minderheiten	35

I. Einleitung

Im Rahmen des LOEWE-Schwerpunkts „Minderheitenstudien: Sprache und Identität“ beschäftigt sich das Teilprojekt A.1 mit der Frage, ob das Völkerrecht ein geeignetes Instrument zur besseren gesellschaftlichen Integration sogenannter ‚neuer Minderheiten‘, also insbesondere Zuwanderer und ihre Nachkommen, sein kann – und dies bei gleichzeitiger Wahrung ihrer eigenständigen Identität. Das Völkerrecht enthält allerdings bisher kaum Regelungen zur Rechtslage der Angehörigen solcher neuer Minderheiten, wohl aber, vor allem das regionale europäische Völkerrecht, umfassende Normen zu sogenannten ‚alten Minderheiten‘, also von der Mehrheitsbevölkerung unterschiedliche Gruppen, die schon seit längerem in den von

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Goethe-Universität Frankfurt am Main und im Teilprojekt A.1 „Das Völkerrecht als Instrument zur gesellschaftlichen Integration ‚Neuer Minderheiten‘ bei gleichzeitiger Wahrung ihrer eigenständigen Identität“, LOEWE-Schwerpunkt: „Minderheitenstudien: Sprache und Identität“.

ihnen besiedelten Gebieten ansässig sind. Daher bietet sich es sich an, in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme derjenigen Regelungen zu erstellen, die bezüglich dieser alten Minderheiten für deren gesellschaftliche Integration, bei gleichzeitiger Wahrung ihrer eigenständigen Identität als förderlich angesehen werden.

In Europa leben über 300 anerkannte europäische Minderheiten, von denen Roma die größte europäische Minderheit mit etwa zehn bis zwölf Millionen Menschen sind. In der EU leben zurzeit ungefähr sechs Millionen Roma.¹

In Deutschland gibt es vier anerkannte nationale Minderheiten: Die Dänen, die Friesen, die Sorben und die deutschen Sinti und Roma. Sie gehören zu den sogenannten ‚alten‘ Minderheiten und genießen in Deutschland wie in vielen anderen europäischen Staaten einen besonderen, gesetzlich geregelten Schutz,² den Angehörige der sogenannten ‚neuen‘ Minderheiten, die in der Regel aus Zuwanderern wie Wanderarbeitnehmer, aber auch Flüchtlingen bestehen, nicht haben.

Wer in den Genuss dieser privilegierten Rechtsstellung kommt, hängt jedoch in den meisten europäischen Staaten – und so auch in Deutschland – nicht davon ab, ob sich eine Gruppe selbst als nationale Minderheit versteht, sondern vielmehr, ob der Heimatstaat sie als solche anerkennt.³

In Deutschland sehen diese Anerkennungskriterien vor, dass die Angehörigen der Gruppe deutsche Staatsangehörige sind, die sich von der Mehrheitsbevölkerung durch Sprache, Kultur und Geschichte unterscheiden und diese besondere oder auch eigenständige Identität bewahren wollen. Gleichzeitig muss die Gruppe traditionell in Deutschland heimisch sein und in angestammten Siedlungsgebieten innerhalb

1 *Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten*, Europäische Minderheiten, abrufbar unter: <https://www.fuen.org/de/europaeische-minderheiten/allgemein/> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), Abs. 2; *European Union Agency for Fundamental Rights*, Roma, abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/de/theme/roma> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), Abs. 1; *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 5.4.2011, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:52011DC0173> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 2.

2 *Weiss*, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), *Rechte Nationaler Minderheiten* (2004), S. 71 (88).

3 *Socha*, Definitionen und Anerkennung substaatlicher Gruppen im Völkerrecht, Eine Untersuchung der rechtlichen Anwendung völkerrechtlicher Konstruktionen substaatlicher kollektiver Identitäten und aktueller Entwicklungen im Intergovernmental Committee der WIPO (2017), S. 126; ausführlich zur Anerkennung von Minderheiten und indigenen Völkern *Socha*, *ibid.*, S. 125 ff.

Deutschlands leben. Aus historisch bedingten Gründen ist das letzte Kriterium der traditionellen Siedlungsgebiete auf die deutschen Sinti und Roma nicht anzuwenden.⁴ ‚Alte‘ (oder autochthone) Minderheiten heben sich insbesondere aufgrund ihrer Kultur, Geschichte und einer eigenen identitätsstiftenden Sprache von der Bevölkerungsmehrheit ab. Abzugrenzen sind sie von den allochthonen bzw. ‚neuen‘ Minderheiten, die sich im Zuge von Flucht oder Arbeitsmigration in Deutschland eingefunden haben.⁵ Die Voraussetzung der traditionellen Ansiedlung im Bundesgebiet stellt damit den Hauptunterschied zwischen nationalen Minderheiten und Zuwanderern dar.⁶

Aufgrund ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit gelten nationale Minderheiten und insbesondere ihre traditionellen Sprachen als besonders schutzwürdig. Die Sprache stellt ein wesentliches Identitätsmerkmal dar, so dass Bemühungen um ihren Schutz und ihre Förderung von großer Bedeutung sind.⁷ Daneben sind auch Mitwirkungsrechte, Religion sowie soziale, politische und kulturelle Teilhabe zentrale Rechte der Minderheiten, die es zu schützen gilt.

Die jüdische Gemeinschaft ist – anders als in einigen anderen Staaten Europas, wie z.B. Schweden – in Deutschland auf eigenen Wunsch nicht als nationale, sondern religiöse Minderheit anerkannt. Neben der Kategorie der ‚Minderheitensprachen‘, die von Angehörigen der ‚alten‘ nationalen Minderheiten gesprochen werden, kennt man in Europa auch rechtliche Kategorie der sogenannten ‚Regionalsprachen‘, die nicht von Angehörigen nationaler Minderheiten, sondern von der Mehrheitsbevölkerung zugehörenden Menschen verwendet werden. In Deutschland ist Niederdeutsch als solche schützenswerte Regionalsprache anerkannt. Das Bestehen einer niederdeutschen Minderheit wird damit jedoch nicht verbunden.⁸

4 *Bundesministerium des Innern*, Nationale Minderheiten, 3. Auflage 2015, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/nationale-minderheiten/minderheiten-und-regionalsprachen-dritte-auflage.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 10.

5 *BMI*, Nationale Minderheiten, 3. Auflage (2015), abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/nationale-minderheiten/minderheiten-und-regionalsprachen-dritte-auflage.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S.10; Minderheitensekretariat, Übersicht.

6 *Hofmann*, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 87 (87 f. Rn. 3).

7 *Opitz*, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 84.

8 *Hofmann*, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 87 (87 f. Rn. 3).

Zur geografischen Veranschaulichung der Siedlungs- und Sprachgebiete der alten Minderheiten innerhalb Deutschlands sollen folgende Karten dienen:



Abbildung 1: Siedlungs- und Sprachgebiete der nationalen alten Minderheiten in Deutschland.⁹

Seit dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg hat der Minderheitenschutz in Europa und insbesondere auch im Europarat eine bemerkenswerte Entwicklung zurückgelegt. Die wichtigsten regionalen Instrumente des Minderheitenschutzes sind die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in Verbindung mit der Rechtsprechung des

⁹ BMI, Nationale Minderheiten, 3. Auflage (2015), abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/nationale-minderheiten/minderheiten-und-regionalsprachen-dritte-auflage.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 8 f.

Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen / RÜ) sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta).

Der Minderheitenschutz ist ein Teilbereich des Menschenrechtsschutzes.¹⁰ Dies zeigt sich auch Art. 1 des Rahmenübereinkommens.¹¹ Allerdings zielt der Schutzzweck beider Bereiche auf unterschiedliche Ziele ab: Der Menschenrechtsschutz fokussiert einen Schutz der individuellen Menschen u.a. unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe. Bereits aus dem Menschsein, also der bloßen Existenz heraus, ergibt sich im Völkerrecht das Innehaben bestimmter Rechte. Der Minderheitenschutz basiert demgegenüber gerade auf einer solchen Zugehörigkeit und ist nicht auf alle Menschen gleichermaßen anwendbar, sondern nur auf solche, die sich unter den jeweiligen Minderheitenbegriff subsumieren lassen. Der Schutz von Rechten nationaler Minderheiten wird zum einen mit der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Personen und zum anderen dadurch gerechtfertigt, dass die Staatengemeinschaft ein allgemeines Interesse an Frieden und Sicherheit hat.¹² Die große Gefahr, die ungeklärte Konflikte zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung für die Wahrung von Sicherheit und Frieden darstellen können, zeigte sich an vielen Stellen der geschichtlichen Entwicklung des Minderheitenschutzes in Europa (u.a. Erster und Zweiter Weltkrieg, postjugoslawische Kriege, Konflikte auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien) und findet auch Erwähnung in der Präambel des Rahmenübereinkommens.¹³

10 *Heintze*, Article 1, in: Weller (Hrsg.), *The rights of minorities in Europe. A C commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2005), S. 77 (86 f.); *Hofmann*, *Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten*, *ZaöRV*, Vol. 65 (2005), S. 587 (587); *Lahnsteiner*, *Minderheiten, Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung* (2014), S. 85.

11 Dieser lautet: „Der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten ist Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte und stellt als solcher einen Bereich internationaler Zusammenarbeit dar.“, *Council of Europe*, *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 157*, 1.2.1998.

12 *Hofmann*, *Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten*, *ZaöRV*, Vol. 65 (2005), S. 587 (587 f.).

13 Dort heißt es in der bereits genannten deutschen Übersetzung: „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“.

II. Rechtliche Instrumente auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene ist zwischen Bundes- und Landesregelungen zum Schutz nationaler Minderheiten zu unterscheiden. Insbesondere auf Landesebene konzentrieren sich die vorhandenen Maßnahmen spezifisch auf die in dem jeweiligen Bundesland ansässigen Minderheiten.¹⁴

1. Bund

Anders als die Frankfurter Paulskirchen-Verfassung mit ihrem Art. XIII, § 188, die Weimarer Reichsverfassung mit ihrem Art. 113 und die Verfassungen der Deutschen Demokratischen Republik von 1968 und 1974 mit ihrem Art. 40 enthält das Grundgesetz (GG) keine spezifischen Vorschriften zum Schutz nationaler Minderheiten. Allein der allgemeine und der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 I bzw. III GG werden durch das Diskriminierungsverbot aufgrund der dort genannten Merkmale der Sprache und Herkunft als Grundlage des nationalen Minderheitenschutzes angesehen.¹⁵

Darüber hinaus schützen einzelne Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) die politische Teilhabe der anerkannten Minderheiten durch die Verleihung besonderer Privilegien bei Wahlen, insbesondere die Befreiung von der 5%-Klausel (v.a. §§ 6 VI 2, 20 II 3, 27 I 4 BWahlG). Auch das Parteiengesetz begünstigt in §§ 18 III, IV, 25 II Nr. 1 b) Minderheiten in Hinblick auf staatliche Finanzierung und ausländische Spendengelder.¹⁶ Die aus dem Jahr 2000 stammende EG-Richtlinie 2000/43 zur Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft wurde erst im Jahr 2006 mit Schaffung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) umgesetzt. Es ist jedoch unklar, ob damit auch alle Verpflichtungen des Art. 4 RÜ erfüllt werden. Eine weitere Vorschrift zum expliziten Schutz der Sorben findet sich in § 184 S. 2 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), der bestimmt, dass Sorben vor Gerichten in ihren Heimatkreisen Sorbisch sprechen können, während sonst Deutsch ausschließliche Gerichtssprache ist.¹⁷

¹⁴ Hofmann, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 87 (92 Rn. 22).

¹⁵ *Ibid.*, S. 92 Rn. 23.

¹⁶ *Ibid.*, S. 93 Rn. 25 f.

¹⁷ *Ibid.*, S. 93 Rn. 28 f.

2. Länder

Auf Länderebene kann wiederum in Vorschriften zugunsten der jeweiligen Minderheit unterschieden werden.

Die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein wird durch Art. 6 der Landesverfassung geschützt. So garantiert Abs. 1 die Bekenntnisfreiheit und Abs. 2 begründet die staatliche Pflicht zum Schutz der im Bundesland ansässigen nationalen Minderheiten. Auch durch die Bonn-Kopenhagener Erklärungen wird die Bekenntnisfreiheit der dänischen Minderheit in der Praxis maßgeblich geschützt, wenngleich sie keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag darstellen. Nach Art. 12 IV der Landesverfassung können Eltern zudem entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen. Auch von der 5%-Klausel für die Wahlen zum Landtag in Schleswig-Holstein ist die dänische Minderheit gemäß § 1 2 LWahlG ausgenommen. Nach einem Erlass auf Grundlage von § 46 II Straßenverkehrsordnung (StVO) können im Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit zweisprachige Ortsschilder auf Deutsch und Dänisch errichtet werden.¹⁸

Auch der friesischen Volksgruppe kommen die Regelungen aus der Landesverfassung Schleswig-Holsteins zugute. Einer der wichtigsten Unterschiede ist jedoch, dass es keine Schulen gibt, in denen (Nord)Friesisch die Hauptunterrichtssprache darstellt. Ein weiterer Unterschied ist die einfachgesetzliche Grundlage zum Schutz und zur Förderung der Sprache, das *Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum* aus dem Jahr 2004, welches u.a. die Verwendung von Friesisch im Kontakt mit Behörden im friesischen Siedlungsgebiet, die zweisprachige Beschilderung in Deutsch und Friesisch an öffentlichen Gebäuden und Ortstafeln gewährleistet.¹⁹

Die Landesverfassung Schleswig-Holsteins erwähnt auch die Sinti und Roma in Art. 6. Daneben hat der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma mit einigen Landesregierungen (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz) Abkommen geschlossen.²⁰ Schließlich schützt die Landesverfassung Brandenburgs u.a. in Art. 25 sowie das *Gesetz über die Ausgestaltung der Rechte der Sorben / Wenden in Brandenburg* die

18 Hofmann, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 87 (94 Rn. 30 ff.).

19 *Ibid.*, S. 94 f. Rn. 35 f.

20 *Ibid.*, S. 95 Rn. 37 f.; der Vertrag zwischen dem Land Hessen und dem Landesverband Hessen der deutschen Sinti und Roma ist abrufbar unter: <https://zentralrat.sintiundroma.de/wp-content/uploads/2018/03/vertrag-zwischen-dem-land-hessen-und-dem-verband-deutscher-sinti-und-roma-landesverband-hessen.pdf> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

dort ansässigen Sorben. Ähnliche Regelungen finden sich in Art. 5 der sächsischen Landesverfassung sowie dem *Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen*. Anders als in Brandenburg und Schleswig-Holstein enthält jedoch das sächsische Landeswahlgesetz keine Vorschriften zur Privilegierung von Minderheitenparteien.²¹

Die niederdeutsche (auch Plattdeutsch genannte) sowie die saterfriesische Sprache spielen vor allem in Niedersachsen²² eine größere Rolle. Dies betrifft neben der kulturellen auch die sprachliche Förderung an Schulen und in Verwaltungen. Niederdeutsch und Saterfriesisch werden explizit in § 2 I 3 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) genannt und teilweise an Schulen unterrichtet bzw. im Deutschunterricht behandelt.²³ Durch den Erlass "Die Region und die Sprachen Niederdeutsch und Saterfriesisch im Unterricht"²⁴ und das Projekt "Ostfriesland und das Saterland als Modellregionen für frühe Mehrsprachigkeit" steht den Schulen die Möglichkeit offen, ausgewählten Unterricht auf Niederdeutsch oder Saterfriesisch zu erteilen.

So gibt es Schulen, an denen Saterfriesisch in Arbeitsgemeinschaften sowie im Immersionsunterricht unterrichtet wird.²⁵ Inzwischen wurden in Niedersachsen 3.916 Schulen als „Plattdeutsche Schule“ sowie 2 Schulen als „Saterfriesische Schule“ ausgezeichnet. Erstmals 2018, sowie ein weiteres Mal 2020, ist auch eine berufsbildende Schule ausgezeichnet worden.²⁶

21 Hofmann, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 87 (95 ff. Rn. 39 ff.).

22 Daneben zum Teil auch in weiteren norddeutschen Ländern wie Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, vgl.

https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/schulerinnen_und_schuler_eltern/plattdeutsch_und_saterfriesisch_in_der_schule/plattdeutsch-und-saterfriesisch-in-der-schule-150271.html (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

23 Vgl. Informationen des Landes Niedersachsen, abrufbar unter

https://www.mwk.niedersachsen.de/service/leichte_sprache/sprache/niederdeutsch-und-saterfriesisch-18876.html; <https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/bu/schulen/unterricht-faecher/schulformuebergreifende-beratung/region-im-unterricht/plattdeutsch-und-saterfriesisch-in-der-schule> (alle zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

24 <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVND-224100-MK-20190601-SF&psml=bsvorisprod.psml&max=true> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

25 U.a. "Litje Skoule Skäddel" <http://www.grundschule-scharrel.de/seite/196926/saterfriesisch.html>; Marienschule <https://www.marienschule-struecklingen.de/seite/137418/saterfriesisch.html>; <https://hrs-saterland.de/schulleben/saterfriesisch/>.

26

https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/schulerinnen_und_schuler_eltern/plattdeutsch_und_saterfriesisch_in_der_schule/plattdeutsch-und-saterfriesisch-in-der-schule-150271.html (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

Durch die Initiative des Seelter Bundes wurden zweisprachige Ortsschilder zur Erhaltung des Saterfriesischen aufgestellt. In einigen Verwaltungen der betroffenen Gemeinden wird zudem Saterfriesisch als zusätzliche Sprache gesprochen.²⁷ In Verwaltungen spielt Niederdeutsch eher eine nur untergeordnete Rolle.²⁸

III. Rechtliche Instrumente auf internationaler Ebene

1. Europäische Union (EU)

Die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union (EU) befasste sich bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon / EUV im Jahr 2009 zunächst nur am Rande mit Minderheitenschutz.²⁹ Wichtige Werte sind vor allem der Schutz der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie sowie der Rechtsstaatlichkeit. Trotz dieser Bemühungen spielte die EU in Bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten in ihren Mitgliedstaaten bislang eine untergeordnete Rolle.³⁰ Erhebliche Bedeutung haben Fragen des Minderheitenschutzes allerdings im Rahmen der Beitrittsverhandlungen – ein angemessener Schutz nationaler Minderheiten ist eines der sogenannten Kopenhagener Kriterien – und auch in der ‚Nachbarschaftspolitik‘ gegenüber Staaten in Osteuropa und dem Kaukasus.³¹

Auch inhaltlich wurde das Thema außerdem bislang meist widersprüchlich behandelt. Einerseits spielt wie erwähnt der Minderheitenschutz innerhalb der EU kaum eine größere Rolle. Neben dem allgemeinen Prinzip der Nichtdiskriminierung existieren erweiternd Diskriminierungsverbote in Art. 18, 19 AEUV³² sowie die

27 Vgl. <https://www.aussiedlerbeauftragter.de/Webs/AUSB/DE/themen/minderheiten-sprachgruppen/friesische-volksgruppe/friesen-volksgruppe.html> sowie <https://www.dw.com/de/abseits-der-deutschen-sprache/a-3947783> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

28 Zu Niederdeutsch als Rechts- und Verwaltungssprache siehe *Gerders, Joachim*, Juristische Fachsprache in niederdeutschen Verfassungstexten (2013), abrufbar unter http://www.farum.it/publiforum/ezine_pdf.php?art_id=233; *Schipper, Anneke*, Die Amtssprache ist Deutsch? Multilingualität in der kommunalen Behörde unter besonderer Berücksichtigung des Niederdeutschen; <https://www.niederdeutschsekretariat.de/wp-content/uploads/2020/03/Bachelorarbeit-Anneke-Schipper.pdf> (alle zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

29 *Hornburg*, Transnationales Minderheitenrecht im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots (2009), S. 33.

30 *Petricusic*, The Rights of Minorities in International Law, *Croatian International Relations Review*, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (54).

31 Heidbreder, Minderheitenschutz in der neuen EU: Beitrittskriterien nach dem Beitritt, *Osteuropa* Vol. 54, Nr. 5/6 (2004), S. 473 (473).

32 Vgl. *Streinz*, Artikel 18, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV / AEUV* (2018), S. 398 (398 Rn. 1 ff.) sowie *Streinz*, Artikel 19, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV / AEUV* (2018), S. 417 (417 Rn. 1 ff.).

Grundrechtecharta (GRC) der EU. Letztere enthält keine spezifischen Rechte für Minderheiten, sondern umfasst deren Schutz lediglich in Art. 21 GRC im Rahmen eines allgemeinen Nichtdiskriminierungsgebotes.³³ Daneben könnte auch Art. 22 GRC, in dem die EU zur Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen verpflichtet wird, für die Belange nationaler Minderheiten nutzbar gemacht werden.³⁴ Immerhin nennt Art. 2 EUV das Gebot der Achtung der Menschenrechte „einschließlich der Rechte der Personen, die nationalen Minderheiten angehören“.³⁵ Darüber hinaus gibt es ein allgemeines und ungeschriebenes Minderheitenschutzprinzip der EU. Zumindest aus Art. 6 II EUV lässt sich schließen, dass bei der Auslegung des Primärrechts neben einer Zuhilfenahme der gemeinsamen Verfassungsprinzipien auch ein Rückgriff auf die EMRK möglich ist.³⁶ Daneben ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH, dass das Rahmenübereinkommen zur Auslegung des ungeschriebenen EU-Verfassungsgrundsatzes herangezogen werden kann.³⁷ Geschützt sind vom allgemeinen Minderheitenschutzprinzip allerdings nur Rechte einzelner und keine Gruppenrechte.³⁸

Darüber hinaus ist auch die EG Richtlinie 2000/43 vom 29. Juni 2000 von Bedeutung. Sie gewährleistet nach ihrer Umsetzung in nationales Recht den Angehörigen nationaler Minderheiten einen Schutz vor Diskriminierung durch Behörden und Private. Allerdings ist vorrangiges Ziel der Richtlinie nicht der Schutz nationaler Minderheiten, sondern die Prävention von Diskriminierung aufgrund unterschiedlicher Merkmale.³⁹

33 *Weiss*, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), *Rechte Nationaler Minderheiten* (2004), S. 71 (83 f.); *Hoffmeister*, Grundlagen und Vorgaben für den Schutz der Minderheiten im EU-Primärrecht, *ZaöRV*, Vol 68 (2008), S. 175 (185 f.); *Petricusic*, The Rights of Minorities in International Law, *Croatian International Relations Review*, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (54); *Hornburg*, Transnationales Minderheitenrecht im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots (2009), S. 34.

34 Vgl. *Streinz*, Artikel 22 GRC, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV / AEUV* (2018), S. 2822 (2822 Rn. 3).

35 Vgl. *Pechstein*, Artikel 2, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV / AEUV* (2018), S. 15 (17 Rn. 7).

36 *Hoffmeister*, Grundlagen und Vorgaben für den Schutz der Minderheiten im EU-Primärrecht, *ZaöRV*, Vol 68 (2008), S. 175 (182).

37 In der deutschen Übersetzung des EuGH-Gutachtens 2/94, *EuGHE* 1996 I-1759, § 33 heißt es: „Nach ständiger Rechtsprechung gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Dabei lässt sich der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungs-traditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind.“; so auch *Hoffmeister*, Grundlagen und Vorgaben für den Schutz der Minderheiten im EU-Primärrecht, *ZaöRV*, Vol 68 (2008), S. 175 (184).

38 *Hoffmeister*, Grundlagen und Vorgaben für den Schutz der Minderheiten im EU-Primärrecht, *ZaöRV*, Vol. 68 (2008), S. 175 (191).

39 *Hofmann*, Minorities, European Protection, in: *Wolfrum* (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2012), Vol. VII, S. 240 (244 Rn. 14).

Andererseits ist die Aufnahme neuer möglicher Mitgliedstaaten in die EU an die Achtung und Umsetzung des Minderheitenschutzes in nationales Recht sowie der grundlegenden Menschenrechten geknüpft (Vgl. die oben erwähnten Kopenhagener Kriterien, 1993). Die Bedeutung von Minderheitenrechten ergibt sich u.a. aus dem Bedürfnis nach politischer Stabilität.⁴⁰

Daneben ist die Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten (FUEN) zu nennen. Sie ist der Hauptvertreter und größte Dachverband der autochthonen nationalen Minderheiten, Nationalitäten und Sprachgemeinschaften Europas und besteht aus mehr als 100 Mitgliedsorganisationen aus 35 europäischen Ländern. Die Union vertritt europaweit die Interessen der europäischen Minderheiten auf unterschiedlichen Ebenen.⁴¹ In den letzten Jahren hat die Union insbesondere durch eine bedeutende Bürgerinitiative namens *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe* auf sich aufmerksam gemacht. Nach eigenen Angaben konnten sie hierfür bis April 2018 insgesamt 1,2 Millionen Unterschriften gesammelt werden.⁴² Nachdem die Kommission sich mit Entscheidung vom 13. September 2013 geweigert hatte, die Initiative als Bürgerinitiative im Sinne des Art. 11 IV EUV⁴³ anzuerkennen, erklärte das EuG auf Klage des die Initiative betreibenden Bürgerausschusses mit Urteil vom 3. Februar 2017⁴⁴ für nichtig. Daraufhin registrierte die Kommission die Initiative. Sie zielt auf eine Verbesserung des Schutzes nationaler und sprachlicher Minderheiten innerhalb der EU und rief hierzu die EU auf, Rechtsakte zu erlassen, welche diesen Schutz verbessern könnten.⁴⁵ Die öffentliche Anhörung vor dem Europäischen Parlament sollte am 22. März 2020 stattfinden, musste jedoch wegen der Corona-Virus-Pandemie auf den 15. Oktober 2020 verschoben werden. Bei diesem Termin

40 Hofmann, Minderheitenschutz in Europa, Entwicklung und aktueller Stand, APUZ, Nr. 67 (2017), S. 9 (9); Petricusic, The Rights of Minorities in International Law, Croatian International Relations Review, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (54).

41 Vgl. <https://www.fuen.org/de/article/Die-Foederalistische-Union-Europaeischer-Nationalitaeten-FUEN> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

42 Vgl. <http://www.minority-safepack.eu/> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020); Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten, The Minority SafePack - One Million Signatures for Diversity in Europe, 5.2.2020, S. 1.

43 Vgl. Huber, Artikel 11 EUV, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV (2018), S. 102 (107 Rn. 32 ff.).

44 Urteil des EuG, *Minority SafePack one million signatures for diversity in Europe v. Commission*, Urteil vom 3.2.2017, Nr. T-646/13.

45 Europäische Kommission, Beschluss (EU) 2017/652 über die geplante Bürgerinitiative „Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe“, S. 1, 4; https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_de (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

wird das Parlament Stellung zu den Positionen der Minority SafePack Initiative beziehen.⁴⁶

2. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Das wichtigste völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtsschutzinstrument in Europa ist nach wie vor die EMRK. Dies lässt sich jedoch nicht uneingeschränkt hinsichtlich der Rolle für den Schutz nationaler Minderheiten sagen.⁴⁷ Dennoch beruht ein großer Teil des Minderheitenschutzes des Europarates nach wie vor auf der EMRK und ihren Zusatzprotokollen sowie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR).⁴⁸ Sie war das erste umfassende und völkerrechtlich verbindliche Instrument zum Schutz bürgerlicher und politischer Menschenrechte mit gerichtlichem Kontrollmechanismus.⁴⁹ Sie wurde bislang von 47 Staaten und somit allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert.⁵⁰

Allerdings schützt die EMRK wie auch andere Instrumente keine spezifischen Minderheitenrechte, sondern widmet sich dem allgemeinen Schutz aller Individuen und ihrer Rechte. Dies stellt einen großen Unterschied zum Rahmenübereinkommen dar. Allein Art. 14 EMRK enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot, welches als eines der Merkmale auch die Zugehörigkeit zu einer (nationalen) Minderheiten umfasst.⁵¹

46 <http://www.minority-safepack.eu/> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

47 Hofmann, Minorities, European Protection, in: Wolfrum (ed.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2012), Vol. VII, S. 240 (245 Rn. 17); de Vrennes, Using the European Court of Human Rights to Protect the Rights of Minorities, in: Council of Europe (ed.), Mechanisms for the Implementation of Minority Rights (2004), S. 83 (103); Medda-Windischer, Old and new Minorities, Reconciling Diversity and Cohesion (2009), S. 35.

48 Wille, Minority Questions in the Council of Europe, Helsinki Monitor, Vol. 5, Nr. 1 (1994), S. 26 (28); vertiefend zur EMRK und dem Minderheitenschutz vgl. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Pamphlet No. 7.

49 Weiss, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), Rechte Nationaler Minderheiten (2004), S. 71 (80); Petricusic, The Rights of Minorities in International Law, Croatian International Relations Review, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (50); United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Pamphlet No. 7, S. 1.

50 Council of Europe, Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 005, 3.9.1953.

51 Meyer-Ladewig, Artikel 14, in: Meyer-Ladewig et al., EMRK (4. Aufl. 2017), Rn. 16 ff.; Weiss, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), Rechte Nationaler Minderheiten (2004), S. 71 (80); Lenz, Chancen und Grenzen der Menschenrechtsbeschwerde, Dargestellt am Beispiel der Horno-Entscheidung des EGMR, LKV, Nr. 10 (2001), S. 446 (447); United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Pamphlet No. 7, S. 1; Raselli, EMRK und Minderheitenschutz (2016), abrufbar unter: https://www.gms-minderheiten.ch/wp-content/uploads/2016/06/EMRK_und_Minderheiten.pdf (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 2; Medda-Windischer, The European Court of Human Rights and Minority Rights, Journal of European Integration, Vol. 25, Nr. 3 (2003), S. 249 (249).

Problematisch ist, dass Art. 14 EMRK akzessorisch zu anderen Konventionsrechten ist und daher für sich genommen keinen eigenständigen Schutz entfaltet (anders als Art. 1 ZP 12 EMRK, s.u. und Art. 26 ICCPR).⁵² Wichtig ist, dass nicht nur der Umfang der wörtlich geschützten Rechte von Bedeutung ist, sondern auch die Art und Weise der Auslegung der jeweiligen Artikel durch den Gerichtshof in seinen Urteilen.⁵³

Gestärkt wird die Wirkung des Art. 14 EMRK durch Art. 1 Zusatzprotokoll (ZP) Nr. 12 EMRK, welcher ein selbstständiges Diskriminierungsverbot enthält.⁵⁴ Das Zusatzprotokoll trat im Jahr 2005 in Kraft und wurde bislang allerdings nur von 20 Staaten ratifiziert.⁵⁵ Auch Deutschland ist kein Mitgliedstaat. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die positiven Handlungspflichten, die den Vertragsstaaten auferlegt werden.⁵⁶ Die wichtigsten Vorschriften zum Schutze nationaler Minderheiten im Rahmen der EMRK sind insbesondere kulturelle Rechte und Teilhaberechte wie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 EMRK⁵⁷, die Freiheit der Meinungsäußerung nach Art. 10 EMRK⁵⁸, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 11 EMRK⁵⁹, das Recht auf Bildung nach

52 Meyer-Ladewig, Artikel 14, in: Meyer-Ladewig et al., EMRK (4. Aufl. 2017), Rn. 5 ff.; Weiss, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), Rechte Nationaler Minderheiten (2004), S. 71 (80).

53 Wille, Minority Questions in the Council of Europe, Helsinki Monitor, Vol. 5, Nr. 1 (1994), S. 26 (28).

54 Hannikainen, Legal Nature of Minority Rights as Part of Human Rights, Limitations, Derogations, Reservations and Interpretative Statements, in: Weller (ed.), Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies (2007), S. 27 (31).

55 Council of Europe, Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 177, 04.11.2000.

56 Buonomo, Protocol 12 to the European Convention on Human Rights, EYMI, Nr. 1 (2001/2002), S. 421 (432); Malloy, Minority Issues in Europe (2013), S. 55 f.; Malloy, National Minority Rights in Europe (2005), S. 76 f.

57 Einige wichtige Urteile des EGMR zu Art. 8 EMRK sind: EGMR, Buckley v. the United Kingdom, Urteil vom 25.9.1996, Nr. 20348/92; Chapman v. UK, Urteil vom 18. Januar 2001, Nr. 27238/95; Bagdonavicius a.o. v. Russia, Urteil vom 11.10.2016, Nr. 19841/06.

58 Einige wichtige Urteile des EGMR zu Art. 10 EMRK sind: EGMR, Özgür Gündem v. Turkey, Urteil vom 16.3.2000, Nr. 23144/93; Cyprus v. Turkey, Urteil vom 10.5.2001, Nr. 25781/94; Petropavlovskis v. Latvia, Urteil vom 13.1.2015, Nr. 44230/06.

59 Einige wichtige Urteile des EGMR zu Art. 11 EMRK sind: EGMR, United Communist Party of Turkey a.o. v. Turkey, Urteil vom 30.1.1998, Nr. 19392/92; Sidiropoulos a.o. v. Greece, Urteil vom 10.7.1998, Nr. 26695/95; Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, Urteil vom 2.10.2001, Nr. 29221/95; Gorzelik a.o. v. Poland, Urteil vom 17.2.2004, Nr. 44158/98.

Art. 2 ZP 1 EMRK⁶⁰ sowie die Gewährleistung des aktiven und passiven Wahlrechts aus Art. 3 ZP 1 EMRK⁶¹.

3. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen / RÜ)

a) Allgemeines

Die Wiener Gipfelkonferenz des Europarates im Jahr 1993 bildete das Fundament für die Ausarbeitung des *Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten* (Rahmenübereinkommen / RÜ). Dieses Instrument trat im Jahr 1998 in Kraft und ist weltweit der erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag, der sich ausschließlich mit Minderheitenrechten befasst. Es wurde bislang von 39 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert.⁶² Einige Autoren bezeichneten das Inkrafttreten des Übereinkommens als Meilenstein in der Geschichte des Minderheitenschutzes oder *major historical achievement*^{63, 64}. Es ist bislang ohne Frage eine der größten Entwicklungen im Bereich des Minderheitenschutzes.⁶⁵ Dennoch enthält das Rahmenübereinkommen wie viele andere Instrumente auch keine

60 Einige wichtige Urteile des EGMR zu Art. 2 ZP 1 EMRK sind: EGMR, Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium, Urteil vom 23.7.1968, Nr. 1474/62 a.o.; D.H. a.o. v. Czech Republic, Urteil vom 13.11.2007, Nr. 57325/00; Sampanis a.o. v. Greece, Urteil vom 5.6.2008, Nr. 32526/05; Orsus a.o. v. Croatia, Urteil vom 16.3.2010, Nr. 15766/03; Horvath and Kiss v. Hungary, Urteil vom 29.1.2013, Nr. 11146/11.

61 Einige wichtige Urteile des EGMR zu Art. 3 ZP 1 EMRK sind: EGMR, Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Urteil vom 2.3.1987, Nr. 9267/81; Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina, Urteil vom 22.12.2009, Nr. 27996/06 und 34836/06.

62 *Council of Europe*, Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 157, 1.2.1998; das Rahmenübereinkommen wurde ratifiziert von Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Georgien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Malta, Montenegro, Niederlande, Nordmakedonien, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Republik Moldau, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern (Stand: November 2020); *Petricusic*, The Rights of Minorities in International Law, *Croatian International Relations Review*, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (52); *Hornburg*, *Transnationales Minderheitenrecht im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots* (2009), S. 30.

63 *Eide*, *International Cooperation for Group Accommodation through Minority Protection*, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 13, Nr. 2-3 (2006), S. 153 (153).

64 *Petricusic*, *The Rights of Minorities in International Law*, *Croatian International Relations Review*, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (52).

65 Ebenso *Malloy/Caruso*, *Introduction and Acknowledgements*, in: Malloy/Caruso (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (1); dennoch weist auch das Rahmenübereinkommen merkliche Probleme auf, vgl. *Henrard*, *Charting the Gradual Emergence of a More Robust Level of Minority Protection*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 22, Nr. 4 (2004), S. 559 (563 ff.).

Definition des Begriffs *nationale Minderheit*. Dennoch nähert es sich zumindest einer Definition an, indem es an verschiedenen Stellen auf objektive und subjektive Merkmale hinweist.⁶⁶ Dieses Fehlen einer Definition führte dazu, dass einige Staaten ihre Ratifikation durch eine Erklärung modifizieren, wonach nur *alte* oder *traditionelle Minderheiten* vom Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens erfasst sein sollen.⁶⁷

Das Rahmenübereinkommen bezweckt die Wahrung und Förderung einer eigenen Identität der jeweiligen nationalen Minderheiten, den Schutz von Sicherheit und Frieden in der Staatengemeinschaft sowie die Vermeidung von Assimilation.⁶⁸ Es soll Rahmenbedingungen zum Kulturerhalt und Identitätswahrung der Minderheiten schaffen. Dazu enthält es u.a. Grundsätze wie das Recht, sich friedlich zu versammeln, sich frei zusammenzuschließen, die freie Meinungsäußerung, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und den Zugang zu Medien.⁶⁹ Auch das Rahmenübereinkommen schützt jedoch ausdrücklich nur Individualrechte und keine Gruppenrechte.⁷⁰ Der Fokus liegt auf den Handlungen der Staaten, insbesondere auf der Anerkennung von Minderheiten und ihren Rechten.⁷¹

Der Name des Übereinkommens weist auf seine programmatische Natur hin. Es handelt sich um einen rechtsverbindlichen Rahmen von Mindeststandards, der durch die einzelnen Vertragsstaaten auf nationaler Ebene ausgefüllt und ergänzt werden muss. In Deutschland ist dies zumeist Aufgabe der Bundesländer.⁷²

66 Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 68 (72 Rn. 18); Opitz, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 28, 86.

67 Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al., Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 68 (72 Rn. 18).

68 Raselli, EMRK und Minderheitenschutz (2016), abrufbar unter: https://www.gms-minderheiten.ch/wp-content/uploads/2016/06/EMRK_und_Minderheiten.pdf (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 1 f.; Opitz, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 86.

69 Council of Europe, Details zum Vertrag-Nr. 157; vertiefend zu geschützten Rechten siehe Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al., Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 68 (76 ff. Rn. 23 ff.).

70 Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al., Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 68 (72 Rn. 17).

71 Alfredsson, A Frame with an Incomplete Painting, International Journal of Group and Minority Rights, Vol. 7, Nr. 4 (2000), S. 291 (293).

72 Weiss, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), Rechte Nationaler Minderheiten (2004), S. 71 (81); Kälin/Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz (4. Aufl. 2019), S. 450 Rn. 11.130; Petricusic, The Rights of Minorities in International

Der Durchsetzungsmechanismus des Rahmenübereinkommens besteht im Wesentlichen aus einer Berichtspflicht.⁷³ Diese Berichte werden nach Fertigstellung den beiden Überwachungsorganen – dem Ministerkomitee und dem *Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC)*⁷⁴, welcher im Jahr 1998 nach Art. 26 I EMRK etabliert wurde – zugeleitet.⁷⁵

Die Art. 24-26 EMRK enthalten Regelungen zu Einzelheiten der Überwachung der Durchführung des Rahmenübereinkommens.⁷⁶ Die Durchführung obliegt nach Art. 24 I RÜ dem Ministerkomitee des Europarates. Dabei wird das Komitee vom Beratenden Ausschuss unterstützt, welcher sich nach Art. 26 I RÜ sowie Resolution (97)10⁷⁷ aus fachkundigen Personen auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes zusammensetzt. Der achtzehnköpfige Ausschuss ist mit der Aufgabe betraut, die Formulierung von landesspezifischen Empfehlungen und Analysen zur Verbesserung des Schutzes nationaler Minderheiten vorzunehmen.⁷⁸ Er kann hierfür auch Staatenbesuche abhalten und sich hierbei mit Vertreter*innen der Regierung, Abgeordneten des Parlaments, Vertreter*innen von Minderheiten und *Nichtregierungsorganisationen* (NRO / NGO) treffen.⁷⁹ Die Mitglieder des Ausschusses sind unabhängig, unparteiisch und widmen sich der effektiven Beratung des Ministerkomitees. Ihre Wahl wird alle vier Jahre durchgeführt. Die Kontrollzyklen des RÜ finden im Fünfjahresturnus statt und

Law, *Croatian International Relations Review*, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (52); *Hornburg*, *Transnationales Minderheitenrecht im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots* (2009), S. 30.

73 *Opitz*, *Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven* (2007), S. 86.

74 Ausführlich zur Rolle des Beratenden Ausschusses *Rein*, *Articles 24-26 of the FCNM* in: Hofmann/Malloy/Rein (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 324 (327 ff.); *Alfredsson*, *A Frame with an Incomplete Painting*, *International Journal of Group and Minority Rights*, Vol. 7, Nr. 4 (2000), S. 291 (297 ff.); die "Activity Reports" und "Meeting Reports" des Beratenden Ausschusses sind abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/minorities/meeting-reports-activity-reports> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

75 *Malloy/Caruso*, *Introduction and Acknowledgements*, in: Malloy/Caruso (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (1); *Opitz*, *Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven* (2007), S. 86.

76 *Council of Europe*, *Factsheet on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Abs. 11; *Malloy/Caruso*, *Introduction and Acknowledgements*, in: Malloy/Caruso (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (2).

77 *Council of Europe*, *Resolution (97) 10*, 17.9.1997.

78 *Council of Europe*, *Monitoring the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Abs. 1.

79 *Malloy/Caruso*, *Introduction and Acknowledgements*, in: Malloy/Caruso (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (3).

beginnen mit der Einreichung des jeweiligen Staatenberichtes, welcher Grundlage der Überwachung darstellt.⁸⁰ Minderheiten und NROs können ihren Beitrag durch sogenannte *Shadow Reports* leisten.⁸¹

Nach Eingang des Staatenberichts wird dieser vom Beratenden Ausschuss bearbeitet und eine Stellungnahme (*Opinion*) formuliert. Auf dieser Grundlage widmet sich das Ministerkomitee sodann der Formulierung einer Resolution, welche üblicherweise Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens im jeweiligen Staat enthält. Der technische Prozess wandelt sich in einen politischen Prozess, womit die Verantwortung der Umsetzung nun bei dem jeweiligen Vertragsstaat liegt.⁸²

Deutschland hat zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus Art. 11 I RÜ u.a. das Recht etabliert, dass Angehörige nationaler Minderheiten auf Wunsch ihren minderheitenspezifischen Namen in der jeweiligen Minderheitensprache weiterführen können. Umstritten ist nach wie vor, ob die dem zugrundeliegende Schaffung des Minderheiten-Namensänderungsgesetzes aus dem Jahre 1997 diesen Verpflichtungen genügt.⁸³

Kritisch ist allerdings, dass viele Bestimmungen des Übereinkommens vage formuliert ist und somit sehr unterschiedliche Auslegungen erlauben. Es fehlen auch Durchsetzungsmöglichkeiten durch Sanktionen, da der finale Überwachungsakt in der Verantwortung des Ministerkomitees liegt und dieses nur eingeschränkte politische Einflussmöglichkeiten hat.⁸⁴ Darüber hinaus steht das Ministerkomitee faktisch über

80 *Malloy/Caruso*, Introduction and Acknowledgements, in: *Malloy/Caruso* (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (2); *Council of Europe*, Factsheet on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Abs. 11; *Council of Europe*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Abs. 1 f.; *Lantschner*, *Soft Jurisprudence im Minderheitenrecht* (2009), S. 39.

81 *Malloy/Caruso*, Introduction and Acknowledgements, in: *Malloy/Caruso* (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (3).

82 *Ibid.*, S. 3; alle Staatenberichte, Stellungnahmen und Resolutionen zu Deutschland sind abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/minorities/germany> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

83 *Hofmann*, Landesbericht Deutschland, in: *Hofmann/Angst et al.* (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 87 (93 Rn. 27).

84 *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: *Hofmann/Angst et al.*, *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 68 (73 f. Rn. 19 f.); *Malloy/Caruso*, Introduction and Acknowledgements, in: *Malloy/Caruso* (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (4); *Alfredsson*, A

dem Beratenden Ausschuss, sodass am Ende des Prozesses die politischen Belange mehr Gewicht haben könnten.⁸⁵ Dies zeigt die besondere Wichtigkeit eines starken und unabhängigen Beratenden Ausschusses.⁸⁶

Andererseits ist es gerade die offene Formulierung, welche das Rahmenübereinkommen flexibel bei der Auslegung und Anwendung gestaltet. Unterstützt wird dies durch den direkten Dialog mit Regierungen. Im formalen Sinne ist es zumindest ein großer Erfolg, dass das Übereinkommen bereits nach kurzer Zeit von so vielen Mitgliedsstaaten des Europarats ratifiziert wurde.⁸⁷

Ob das Rahmenübereinkommen auch auf neue Minderheiten anwendbar ist, kann mit einem Hinweis auf den *article-by-article-approach* erklärt werden, welcher dem Instrument zugrunde liegt. Der Beratende Ausschuss nutzt diesen, um Artikel einzeln zu bewerten und ihren Anwendungsbereich auf neue Minderheiten auszuweiten. So betonte der Beratende Ausschuss insbesondere, dass u.a. die Art. 3 bis 8 RÜ in einigen Fällen auf neue Minderheiten anwendbar seien.⁸⁸

b) Umsetzung in Deutschland (v.a. Bildung / Sprache)

Deutschland befindet sich seit Einreichen des Staatenberichts am 31. Januar 2019 im fünften Kontrollzyklus. Der Besuch des Beratenden Ausschusses ist für den 2. – 6-November 2020 angesetzt.⁸⁹

In Deutschland liegt die Umsetzung des Art. 12 RÜ, welcher insbesondere auch Sprachen im Bildungsbereich schützt, in der Verantwortung der Länder (Vgl. Art. 70 I

Frame with an Incomplete Painting, *International Journal of Group and Minority Rights*, Vol. 7, Nr. 4 (2000), S. 291 (293 f.).

⁸⁵ *Alfredsson*, A Frame with an Incomplete Painting, *International Journal of Group and Minority Rights*, Vol. 7, Nr. 4 (2000), S. 291 (296); *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al., *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 68 (73 f. Rn. 20).

⁸⁶ *Alfredsson*, A Frame with an Incomplete Painting, *International Journal of Group and Minority Rights*, Vol. 7, Nr. 4 (2000), S. 291 (297).

⁸⁷ *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al., *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 68 (73 Rn. 19, 23); *Malloy/Caruso*, Introduction and Acknowledgements, in: Malloy/Caruso (eds.), *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2013), S. 1 (4).

⁸⁸ *Opitz*, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, *Probleme, Potentiale, Perspektiven* (2007), S. 87.

⁸⁹ <https://www.coe.int/en/web/minorities/germany> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

GG).⁹⁰ In seinen Stellungnahmen sprach der Beratende Ausschuss gegenüber Deutschland im Rahmen des Art. 12 RÜ häufig die Themen der (multikulturellen) Lehrpläne, der Ausbildung von Lehrer*innen sowie von Sinti und Roma im Bildungssystem an.⁹¹

Das Erlernen einer Minderheitensprache ist in Deutschland nach den Voraussetzungen des Art. 14 I RÜ nicht ausdrücklich geschützt, jedoch auf Landesebene in einigen Landesverfassungen und Gesetzen verankert. Jedoch wird Art. 14 II RÜ insofern umgesetzt, als dass in einigen Bundesländern schulischer Unterricht in Dänisch, Friesisch, Romanes und Sorbisch, zum Teil als Sprach- und zum Teil als Fachunterricht, angeboten wird.⁹² Die Effektivität bzw. Einzelheiten der Umsetzung der jeweiligen Sprache variieren dabei stark.⁹³

Die Verpflichtung aus Artikel 14 II RÜ zur Sicherstellung angemessener Möglichkeiten zum Erlernen von Minderheitensprachen ist auf Gebiete beschränkt, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in ausreichender Zahl bewohnt werden. Die Verpflichtung sich um diese Umsetzung zu bemühen gilt dabei nur im Rahmen des deutschen Bildungssystems und ist auf das Maß des Möglichen beschränkt. Außerdem ist Voraussetzung, dass eine ausreichende Nachfrage seitens der Angehörigen einer nationalen Minderheit besteht.⁹⁴

Am Ende des Staatenberichtes kommt der Minderheitenrat zu Wort, welcher die vier autochthonen Minderheiten in Deutschland vertritt. Seine ausführlichen Stellungnahmen sind häufig sehr kritisch.⁹⁵

In Deutschland wurde u.a. zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 11 I RÜ angestrebt, den Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit zu geben, ihren

90 Zu weiteren geschützten Rechten und ihrer konkreten Umsetzung in Deutschland siehe *Hofmann*, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 87 (87 ff.).

91 *Fontaine*, Art. 12 RÜ Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 380 (380 f. Rn. 1 ff.).

92 *Zygojannis*, Art. 14 RÜ Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 423 (423 Rn. 1 ff.).

93 *Zygojannis*, Art. 14 RÜ Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 423 (423 ff. Rn. 3 ff.).

94 <https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 6 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020)

95 Vgl. Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 282 ff.

traditionellen Namen in der jeweiligen Minderheitensprache zu führen. Es ist allerdings umstritten, ob die hiermit verbundene Schaffung des Minderheiten-Namensänderungsgesetzes aus dem Jahre 1997 diese Verpflichtungen vollumfänglich erfüllt.⁹⁶ Insbesondere geht es darum, ob Sorbinnen das Recht haben sollen, in amtlichen Dokumenten den im Sorbischen übliche Suffix –owa zu verwenden.

In allen Stellungnahmen befasste sich der Beratende Ausschuss vor allem mit der Gestaltung von Lehrplänen und Lehrbüchern sowie der Lehrer*innenausbildung und wies in seiner Kritik darauf hin, dass Ausführungen zu Geschichte, Kultur und Tradition der Minderheiten auch in Lehrplänen Anklang finden müssten.⁹⁷

Der Beratende Ausschuss lobte u.a. Projekte auf Länderebene, die die Kenntnis um Geschichte und Kultur von Minderheiten verbessern sollten und im zweiten Staatenbericht beschrieben wurden. Dieses Lob wurde in der dritten Stellungnahme als Reaktion auf die nunmehr in den Lehrplan Hessens integrierte Geschichte und Kultur der Sinti und Roma fortgesetzt.⁹⁸

Des Weiteren forderte der Beratende Ausschuss zum Beispiel in Hinblick auf die Umsetzung in Schleswig-Holstein, dass das Land wenigstens einen wesentlichen Teil des vorschulischen Nordfriesischunterrichts systematisch und durch adäquate institutionelle und finanzielle Unterstützung zur Verfügung stellen müsse. Die Sprachbildung ist als Bildungsziel im Kindertagesstättengesetz (KitaG SH) ausdrücklich vorgesehen. Inzwischen wurde die friesische Sprache auch in Kindertagesstätten eingeführt, so dass sie in unterschiedlichem Umfang in 17 Kindertagesstätten angeboten wird. Die Vermittlung und Anwendung der Sprache durch entsprechend fortgebildetes Fachpersonal wird seit 2017 überwacht und gezielt finanziell unterstützt.⁹⁹ Die dänische Sprache wird dagegen in einigen Schulen Schleswig-Holsteins bereits mustergültig implementiert. Das Bildungsministerium des

⁹⁶ Hofmann, Landesbericht Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 87 (93 Rn. 27).

⁹⁷ U.a. ACFC, 1. OP Deutschland (2002), Rn. 55; ACFC, 2. OP Deutschland (2006), Rn. 116; ACFC, 3. OP Deutschland (2010), Rn. 149 f.; ACFC, 4. OP Deutschland (2015), Rn. 109, 118.

⁹⁸ Fontaine, Art. 12 RÜ Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 380 (381 Rn. 4).

⁹⁹ Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 216.

Landes unterstützt den *Dansk Skoleforening for Sydslesvig* (Dänischer Schulverein) bei der Umsetzung.¹⁰⁰

Der aktuelle Bericht bezüglich des Rahmenübereinkommens legt offen, dass in Brandenburg zurzeit (Stand 2019) an 20 Grundschulen, an zwei Oberschulen und einem Gymnasium Sorbisch als Fremdsprache angeboten werden.¹⁰¹

Sachsen bedient sich zum Schutz und zur Förderung der Sorben „weicher“ Planungsinstrumente.¹⁰² Der Freistaat stellt seit dem Schuljahr 2013/2014 eine zweisprachige sorbisch-deutsche Schule (2plus) und damit ein durchgängiges Spracherwerbskonzept von der Kindertagesstätte bis zum sorbischen Gymnasium zur Verfügung. Im Fach Sorbisch ist die sorbische Sprache sowohl Unterrichtssprache als auch Unterrichtsgegenstand. In anderen Fächern ist sie zumindest teilweise Unterrichtssprache. Darüber hinaus existiert ein Fremdsprachenunterricht im Fach Sorbisch auf der Grundlage des Lehrplans „Intensives Sprachenlernen –Sorbisch als Fremdsprache“ der Grundschule.¹⁰³ Ferner trat zum 1. August 2017 eine gesetzliche Änderung des Sächsischen Hochschulzulassungsgesetzes (SächsHZG) in Kraft. Mit der Änderung wurde bezweckt, mehr Lehrer ausbilden zu können. Das Gesetz sieht nun vor, dass der Nachweis vertiefter Kenntnisse der sorbischen Sprache bei der Auswahlentscheidung auch bei denjenigen zu berücksichtigen ist, die sich für andere Lehramtsfächer ohne das Fach Sorbisch bewerben. Dies wird inzwischen an der Technischen Universität Dresden, der Universität Leipzig und der Technischen Universität Chemnitz in allen Fächern umgesetzt.¹⁰⁴

Zudem wurden die Weiterbildungsmaßnahmen für die Minderheitensprache Saterfriesisch erweitert. Das Land Niedersachsen fördert Kulturprojekte für den Erhalt der Sprache, die die Identität der Saterfriesen stärken und Anreiz zum aktiven Sprachgebrauch der Sprache geben sollen.¹⁰⁵

Während die anderen Minderheitensprachen im öffentlichen Schul- und Bildungswesen aktiv gefördert werden, ist dies bei Romanes nicht der Fall. Für die

100 Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 213 ff.

101 Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 219.

102 Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 223.

103 Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 116.

104 Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 119.

105 Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 143.

Implementierung stellen die Bedürfnisse und Wünsche der Romanes Sprechenden den Ausgangspunkt der Arbeit von Bund und Länder dar. Viele Länder berichten jedoch, dass die deutschen Sinti und Roma keine besondere Förderung ihrer Sprache im Rahmen des öffentlichen Bildungssystems wünschen. Insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte und der Verfolgung der Sinti und Roma im Dritten Reich, ist die allgemeine Zugangsmöglichkeit von Menschen außerhalb der Minderheit zu ihrer Sprache unerwünscht. In Frankfurt am Main existiert jedoch z.B. der Verein „Schaworalle“, der eine Zwischenstation oder Alternative zur Regelschule darstellen soll. Hier haben die Schüler*innen die Möglichkeit, in Romanes zu kommunizieren. Der Verein hat das Ziel, die Einschulung in die Regelschule zu begleiten. Positiv zu bewerten ist, dass zahlreiche Schüler*innen, die in den Regelschulen teilweise weniger erfolgreich am Unterricht teilnehmen konnten, in "Schaworalle" aufgenommen und zu einem erfolgreichen Schulabschluss geführt werden.¹⁰⁶

4. Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (Sprachencharta)

a) Allgemeines

Die alten Minderheiten definieren sich insbesondere durch eine eigene Sprache. Dadurch heben sie sich von der Mehrheitsbevölkerung ab. Ihre Muttersprache fungiert unter anderem als ein offenkundiges Zugehörigkeits- und Unterscheidungsmerkmal.¹⁰⁷ Für eine friedliche Koexistenz in einer multikulturellen Gesellschaft ist der Schutz von Minderheiten von essenzieller Bedeutung. Dies umfasst insbesondere die rechtliche Gewährleistung der Freiheit zu individueller und kultureller Selbstbestimmung von Minderheiten wie durch Sprachenrechte zur Wahrung der eigenen Identität.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Fünfter Bericht, FCNM Deutschland (2019), S. 116, 220 f.

¹⁰⁷ Hofmann, Der Völkerrechtliche Schutz von Minderheitensprachen, in: Bergner/Zehetmair (Hrsg.), Minderheitensprachen (2014), S. 9 (9).

¹⁰⁸ Bielefeldt/Lüer, Vorwort der Herausgeber, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), Rechte nationaler Minderheiten (2004), S. 7 (8); Opitz, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 84.

Die Identität von Minderheitenangehörigen wird von verschiedenen Faktoren geprägt und geformt. Eines der wesentlichen Kriterien für die Identitätsentwicklung ist insbesondere die Sprache. Sie stellt den entscheidenden Zugang zu anderen Menschen derselben Gruppe dar. Zudem hat sie für den Sprecher neben dem instrumentellen auch einen symbolischen bzw. emotionalen Wert.¹⁰⁹

Neben einer vertrauten Kultur und Umgebung und dem Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einer Gruppe prägt insbesondere die zwischenmenschliche Kommunikation in der Muttersprache die individuelle Selbstbestimmung eines Menschen. Die Sprache stellt mithin einen wichtigen Teil der Identität und Persönlichkeit dar.¹¹⁰

Das enge Verhältnis zwischen Sprache und Identität nimmt besonders dann an Bedeutung zu, wenn Sprachenvielfalt herrscht bzw. wenn die eigene Sprache von der Sprache der Mehrheitsbevölkerung abweicht. Denn die Sprache trägt nicht nur zur Entwicklung der individuellen Selbstbestimmung bei, sondern spielt eine bedeutende und identitätsstiftende Rolle für die Gruppenzugehörigkeit. In Hinblick auf die Gruppenidentität einer Minderheit kann eine gemeinsame Sprache zum Teil von größerer Bedeutung sein als ein gemeinsamer kultureller Hintergrund oder dieselbe geographische Herkunft.¹¹¹

Die *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* (Sprachencharta) ist ein weiteres Instrument, welches u.a. auch den Schutz von Minderheitenrechten umfasst und bislang von 25 Vertragsstaaten ratifiziert wurde. Sie trat am 1. März 1998 in Kraft.¹¹² Dabei stehen im Mittelpunkt der Charta, im Unterschied zum Rahmenübereinkommen, gerade nicht die Angehörigen von Sprachminderheiten als solche, sondern Regional- und Minderheitensprachen als Teil des europäischen Kulturerbes. Dies war notwendig, da einige Staaten die Anerkennung von Minderheiten als problematisch empfanden und ein bestmöglicher Kompromiss

109 Dose, Nationale Minderheiten im Ostseeraum (2011), S. 341.

110 Kresić, Sprache und Identität, in: Kilian/Brouër/Lüttenberg (Hrsg.), Handbuch Sprache in der Bildung (2016), S. 122.

111 Starke, Zeitung als Zeichen (2014), S. 60.

112 Council of Europe, Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 148, 1.3.1998; die Sprachencharta wurde ratifiziert von Armenien, Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Deutschland, Finnland, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern (Stand: November 2020).

gefunden werden musste, sodass die Charta von möglichst vielen Staaten ratifiziert werden konnte. Die Charta verpflichtet die Staaten zur Förderung und zum Schutz von Sprachen, welche in den Anwendungsbereich der Charta fallen, statt individuelle und kollektive Rechte zu schützen.¹¹³ Damit strebt sie Integration und Vermittlung an und vermeidet die Entstehung von Spannungen oder Konkurrenzen zwischen Mehrheits- und Minderheitensprache.¹¹⁴

Das Sprechen traditioneller Sprachen ist identitätsstiftend für Angehörige nationaler Minderheiten, woraus sich die Bedeutung der Sprachencharta ergibt. Der Verlust der Sprache kann damit den Verlust der Identität auslösen.¹¹⁵ Auch die Sprachencharta umfasst keine Definition des Begriffs *nationale Minderheit*. Sie definiert allerdings den Umfang von Regional- oder Minderheitensprachen, wodurch eine Ausstrahlungswirkung auf Erstere entsteht.¹¹⁶

Viele der geschützten Sprachen sind insbesondere durch die Omnipräsenz von Amts- oder Staatssprachen im alltäglichen Leben existentiell gefährdet. In Deutschland gilt dies für alle Minderheitensprachen mit Ausnahme der dänischen Sprache.¹¹⁷

Als ein Vorteil der Sprachencharta wird gesehen, dass sie – im Unterschied zum Rahmenübereinkommen – den Mitgliedstaaten die Freiheit lässt, aus einer Reihe von Bestimmungen diejenigen auszuwählen, welche am besten in das nationale Rechtssystem integriert werden können. Die Charta enthält 8 Grundprinzipien sowie 68 spezifische Prinzipien, aus welchen die Vertragsstaaten mindestens 35 auswählen und umsetzen müssen.¹¹⁸ Nach Art. 2 I ist dann auf alle im jeweiligen Staat

113 Weiss, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt/Lüer (Hrsg.), Rechte Nationaler Minderheiten (2004), S. 71 (82); Petricusic, The Rights of Minorities in International Law, Croatian International Relations Review, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (52 f.); Woehrling, Introduction, in: Nogueira Lopez/Ruiz Vieyetez/Urrutia Libarona (Hrsg.), Shaping Language Rights (2012), S. 11 (16 f.).

114 Boysen, Einführung, in: Boysen et al. (Hrsg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (2011), S. 23 (24 Rn. 3).

115 Opitz, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 84; Boysen, Einführung, in: Boysen et al. (Hrsg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (2011), S. 23 (24 Rn. 3).

116 Opitz, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 84.

117 Boysen, Einführung, in: Boysen et al. (Hrsg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (2011), S. 23 (23 Rn. 1); zur Umsetzung der Sprachencharta in Deutschland siehe *Deutscher Bundestag*, WD 10 - 3000 - 025/19, Berlin 12.3.2019 sowie *Deutscher Bundestag*, WD 10 - 3000 - 050/16, Berlin 16.10.2016.

118 Art. 2 § 2; Petricusic, The Rights of Minorities in International Law, Croatian International Relations Review, Vol. 11, Nr. 38/39 (2005), S. 47 (53); Boysen, Einführung, in: Boysen et al. (Hrsg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (2011), S. 23 (31 Rn. 11).

gebrauchten Regional- oder Minderheitensprachen Teil II (Art. 7) der Charta anzuwenden. Aus Teil III muss der Staat dann, wie erwähnt, eine Reihe von Verpflichtungen auswählen und umsetzen.¹¹⁹

Diese Umsetzung auf nationaler Ebene unterliegt der Kontrolle durch besondere Überwachungsorgane. Hierzu veröffentlichen die Staaten in regelmäßigen Abständen nach Art. 15 I Staatenberichte.¹²⁰ Diese werden durch einen Sachverständigenausschuss überprüft, welcher nach Art. 17 der Charta eingesetzt wurde und aus Expert*innen des Minderheitenschutzes besteht. Von diesen Expert*innen wird eine Person pro Vertragsstaat gestellt. Der Ausschuss hat die Möglichkeit, sich an die jeweils betroffene sprachliche Minderheit zu wenden und um Stellungnahmen zu bitten oder sich einen Eindruck vor Ort zu verschaffen. Alle hieraus resultierenden Informationen bilden die Grundlage für einen Prüfbericht, welcher Umsetzungsdefizite des jeweiligen Staates aufweisen soll.¹²¹ Alle Prüfberichte werden dem Ministerkomitee des Europarates vorgelegt, welches konkrete Handlungsoptionen benennt und Empfehlungen bzw. Aufforderungen an den jeweiligen Staat formuliert.¹²²

Ein Nachteil der Sprachencharta – wie auch des Rahmenübereinkommens – ist, dass ihre Effektivität durch mehrere Faktoren geschwächt wird. Zum einen haben nicht alle Mitgliedstaaten des Europarats, geschweige denn der EU dieses Instrument ratifiziert oder die Ratifikation nur unter Vorbehalt erklärt. Zum anderen fehlt es dem Europarat in vielen Bereichen an Durchsetzungsbefugnissen, was eine schwache Umsetzung in der Praxis und Abhängigkeit vom politischen Willen der Vertragsstaaten begünstigt.¹²³ Einige Staaten halten trotz Ratifizierung der Sprachencharta an ihrer alten Vorgehensweise gegenüber Regional- oder Minderheitensprachen fest und nur wenige Staaten haben sie effektiv in nationales Recht umgesetzt. Die größten

119 *Boysen*, Einführung, in: *Boysen et al. (Hrsg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (2011)*, S. 23 (31 Rn. 11).

120 *Ibid.*, S. 34 Rn. 16; alle Staatenberichte, Stellungnahmen und Empfehlungen zu Deutschland sind abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#%2228993157%22:8> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

121 *Boysen*, Einführung, in: *Boysen et al. (Hrsg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (2011)*, S. 23 (34 Rn. 16).

122 *Ibid.*, S. 34 f. Rn. 16.

123 *Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten*, *The Minority SafePack - One Million Signatures for Diversity in Europe*, 5.2.2020, S. 7 f.

Kritikpunkte sind wohl jedoch, dass nicht die Angehörigen von Minderheiten, sondern nur Minderheitensprachen von der Sprachencharta geschützt werden und dass einzelne Bestimmungen zu flexibel und offen formuliert sind.¹²⁴

Insgesamt ist festzustellen, dass die Sprachencharta mit einem nicht besonders effektiven Durchsetzungsmechanismus ausgestattet ist. Dazu wird angeführt, dass der Ermessensspielraum der Staaten bei der Auswahl der Sprachen und der zu ergreifenden Maßnahmen zu weit sei. Zudem herrsche Unsicherheit aufgrund von unbestimmten Rechtsbegriffen und die Möglichkeit von Vorbehalten ermögliche es den Staaten, Rechtswirkungen einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auszuschließen oder zu ändern. Diese lockeren Bedingungen würden somit die nachhaltige Verbesserung des sprachlichen Minderheitenschutzes verhindern.¹²⁵

Die verhältnismäßig hohe Anzahl an Ratifikationen zeigt nichtsdestotrotz, dass die Vertragsstaaten die Charta als unterstützenswertes Instrument zur Sprachförderung wahrnehmen und akzeptieren.¹²⁶

b) Umsetzung in Deutschland (v.a. Bildung / Sprache)

Deutschland befindet sich zurzeit im siebten Kontrollzyklus. Der Staatenbericht ist am 1. Juli 2021 fällig und der sechste Zyklus endete mit der Empfehlung des Ministerkomitees am 30. Januar 2019.¹²⁷

Die Sprachencharta schützt in Deutschland insbesondere die Sprachen alter Minderheiten. Darunter fallen Nord- und Saterfriesisch, Nieder- und Obersorbisch, Dänisch, Romanes und die Regionalsprache Niederdeutsch.¹²⁸ Die Umsetzung des

124 *Woehrling*, Introduction, in: Nogueira Lopez/Ruiz Vieyetz/Urrutia Libarona (Hrsg.), *Shaping Language Rights* (2012), S. 11 (22 f.).

125 *Opitz*, *Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven* (2007), S. 85.

126 *Woehrling*, Introduction, in: Nogueira Lopez/Ruiz Vieyetz/Urrutia Libarona (Hrsg.), *Shaping Language Rights* (2012), S. 11 (29).

127 [https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#{%2228993157%22:\[8\]}](https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#{%2228993157%22:[8]}) (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

128 Bei Niederdeutsch handelt es sich um eine Regionalsprache, die keine nationale Minderheit umfasst; abrufbar unter https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=nIHbQOI6&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=GER&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10; <https://www.niederdeutschsekretariat.de/wp-content/uploads/2018/01/Chartasprachen-in-Deutschland.pdf> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

Sprachenschutzes liegt vor allem in der Verantwortung der Bundesländer.¹²⁹ Dabei sind die Sprachen wie folgt geschützt:

- Dänisch bei den Dänen in Schleswig-Holstein nach Teil II (Artikel 7) und Teil III (Artikel 8-14) der Charta,
- Niedersorbisch bei Sorben in Brandenburg, nach Teil II (Artikel 7) und Teil III (Artikel 8-14) der Charta
- Obersorbisch, bei Sorben in Sachsen, nach Teil II (Artikel 7) und Teil III (Artikel 8-14) der Charta,
- Nordfriesisch bei Friesen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen nach Teil II (Artikel 7) und Teil III (Artikel 8-14) der Charta,
- Saterfriesisch, die Sprache der Saterfriesen, eine Variante der ostfriesischen Sprache, nach Teil II (Artikel 7) und Teil III (Artikel 8-14) der Charta,
- Romanes, die Sprache der (Sinti) und Roma, nach Teil II (Artikel 7) oder Teil II (Artikel 7) und Teil III (Artikel 8-14) der Charta.¹³⁰

Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben Niederdeutsch unter den Schutz von Teil III der Sprachencharta gestellt und je 35 Schutzpunkte ausgewählt, zu deren Einhaltung sie sich verpflichten. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt fällt der Schutz der niederdeutschen Sprache unter Teil II der Sprachencharta und verpflichtet damit zu aktivem Handeln der Bundesländer.¹³¹ Hinsichtlich der anderen Minderheitensprachen beschränken sich Maßnahmen auf die Bundesländer, in welchen die Sprache verbreitet ist (s.o.).¹³² Die genauen Maßnahmen zur Umsetzung der Sprachencharta finden sich in den Berichten der Bundesrepublik.¹³³

129 Eine ausführliche Darstellung des rechtlichen Schutzes auf Ebene der Bundesländer findet sich in *Hofmann, Landesbericht Deutschland*, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 87 (94 ff.).

130 Vgl. <https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 6 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

131 <https://www.niederdeutschsekretariat.de/grundlagen-der-sprachencharta/>; <https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 7 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

132 https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=R457TDj3 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

133 Staatenberichte, Stellungnahmen und Empfehlungen sind abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

In Deutschland fällt die Umsetzung hauptsächlich in den Aufgabenbereich der Bundesländer, die die Empfehlungen den an unterschiedlichen Orten angesiedelten Minderheiten anpassen.¹³⁴

Die Sprachencharta ist ausgestattet mit einem Berichtssystem als Durchsetzungsmechanismus. Dementsprechend ist Deutschland, wie alle übrigen Unterzeichnerstaaten, dazu verpflichtet, dem Europarat zu einem bestimmten Zeitraum einen Bericht über die Umsetzung der Sprachencharta vorzulegen; bis zum 1. Juli 2019 sollte dies alle drei Jahre geschehen¹³⁵, was zunehmend als zu kurzer Zeitraum erschien, weshalb das Ministerkomitee am 28. November 2018 entschied, den Berichtszeitraum dem des Rahmenübereinkommens anzugleichen, nämlich auf fünf Jahre zu erweitern.¹³⁶

Für jede der vier anerkannten Minderheitensprachen wurden jeweils unterschiedliche Maßnahmen bestimmt. Ihre Umsetzung wird in Berichten der Bundesregierung an den Generalsekretär des Europarats beschrieben. Zu diesen Berichten können – wie beim Rahmenübereinkommen - auch Vertreter der Sprachgemeinschaften Stellungnahmen abgeben. Das Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) fasst die von den Bundesländern eingereichten Berichte zu einem Staatenbericht für die gesamte Bundesrepublik zusammen, in dessen Anhang sich die Stellungnahmen der Sprachengruppen befinden. Der Staatenbericht besteht im Hauptteil aus Informationen über aktuelle Entwicklungen sowie Berichten über die Umsetzung der Empfehlungen des Ministerkomitees und der Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses, jeweils bezüglich aller von Deutschland umgesetzten Bestimmungen der Charta.¹³⁷

134 *BMI*, Artikel Heimat und Integration, Nationale Minderheiten in Deutschland, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/minderheiten/minderheiten-in-deutschland/minderheiten-in-deutschland-node.html> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

135 *Rein*, Artikel 15, in: Boysen et al., Europäische Charta der Regional – oder Minderheitensprachen (2011), S. 361 (361 ff.); *Opitz*, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 84; *BMI*, Artikel Heimat und Integration, Nationale Minderheiten in Deutschland, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/minderheiten/minderheiten-in-deutschland/minderheiten-in-deutschland-node.html> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

136 Vgl. ECM(2018)165.

137 <https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 6 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

Die meisten Bundesländer setzen die Schutzbestimmungen auf den Stufen des Bildungssystems, also Kindergarten, Grundschule, Ober- und Gymnasialstufe, Universität, um. Es wird darauf geachtet, dass ausreichend geeignetes Unterrichtsmaterial zur Verfügung steht und eine angemessene Lehrerausbildung stattfindet.¹³⁸ Die nachfolgende Tabelle entstammt einem Dokument des Deutschen Bundestages zum Sachstand bezüglich Regional- und Minderheitensprachen und ihre Förderung in Deutschland.¹³⁹

Sprache	Maßnahme
Dänisch	Der dänische Schulverein (Dansk Skoleforening for Sydslesvig) unterhält ein gut ausgebautes Privatschulsystem für die dänische Minderheit mit Grund- und Gemeinschaftsschulen, einer Nachschule (Internat) und zwei Gymnasien. Auch die Erwachsenenbildung gehört zum Bereich des dänischen Schulvereins. Bei den Schulen handelt es sich nicht um Sprachschulen, sondern um gezielt auf die Minderheit ausgerichtete Bildungseinrichtungen
Sorbisch	Ab 2001 wurde die strikte Einteilung in Muttersprachler und Nichtmuttersprachler (A- und B-Klassen) an sorbischen Schulen aufgehoben und zunehmend durch ein Konzept zweisprachigen sorbisch-deutschen Unterrichtes ersetzt. Das Ziel des Konzeptes „2plus“ ist es, durch bilingualen Sach-Fachunterricht in einzelnen Fächern und intensiven Sorbisch-Unterricht ein möglichst muttersprachliches Niveau sowohl in Deutsch als auch in Sorbisch zu erreichen. Das sorbische Schulnetz ist in Sachsen besser ausgebaut als in Brandenburg. Insgesamt gibt es in der Lausitz heute etwa 25 Grundschulen, in denen Sorbisch obligatorisches Unterrichtsfach ist. In Sachsen gibt es derzeit vier Oberschulen mit Sorbisch als Lehrvermittlungssprache in Bautzen, Räckelwitz, Ralbitz und in Radibor, sowie eine Oberschule mit zweisprachigem Unterricht in Schleife. Darüber hinaus wird in drei weiteren sächsischen Oberschulen Sorbisch als Fremdsprache vermittelt. (Stand 2009). Im sorbischen Siedlungsgebiet in Sachsen und Brandenburg gibt es mehrere Kindertagesstätten und Schulen von der Grundschule bis zum Gymnasium, in denen die ober- bzw. niedersorbische Sprache entweder in Form von zweisprachigem Unterricht oder als Fremdsprache unterrichtet wird. Wie das Nachrichtenportal moz.de unter Bezug auf die Nachrichtenagentur dpa im Februar 2018 bekanntgab, lag das Interesse am

138 <https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 8 (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

139 <https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 8 ff. (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

	<p>Sorbisch-Schulunterricht in Brandenburg auf stabilem Niveau. Rund 1160 Schüler an 20 Schulen würden Sorbisch lernen, wie das Staatliche Schulamt Cottbus in einer Sitzung des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden mitgeteilt habe. Im Schuljahr 2016/17 seien es 1114 gewesen. Seit Jahren sei die Schülerzahl stabil. Die Daten beziehen sich auf die Primarstufe, also die Klassen 1 bis 6. Daten für die höheren Klassenstufen lägen nicht vor. Die Schulen mit Sorbisch-Unterricht liegen im Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden in Südbrandenburg. Die Zahl der Sorben und Wenden, die in der Niederlausitz leben, wird auf 20 000 geschätzt. In der sächsischen Oberlausitz sind es der Schätzung zufolge doppelt so viele. In den Regionen in Brandenburg und Sachsen, die zum Siedlungsgebiet zählen, gilt die Zweisprachigkeit. Ortsschilder sind zum Beispiel auf Deutsch und Sorbisch, genauso wie Straßenschilder. Es gibt zweisprachige Kitas und Schulen. Das Volk der Sorben und Wenden mit slawischen Wurzeln siedelt seit ungefähr 1500 Jahren in der Lausitz und heute nur noch dort. In insgesamt zehn Kindertagesstätten des Landes Brandenburg werden Kinder in sorbischer Sprache betreut. Diese befinden sich in verschiedenen Trägerschaften, es engagieren sich kommunale Träger ebenso wie Träger der freien Jugendhilfe. Die finanzielle Ausstattung der Einrichtungen liegt in der Eigenverantwortung der Träger. Im Schulamtsbereich Cottbus bieten 20 staatliche Schulen sowie eine kirchliche Einrichtung Unterricht in sorbischer Sprache in allen Jahrgangsstufen der Primarstufe an. Außerdem sind Projekte zur sorbischen Sprache an einzelnen Schulen zu verzeichnen. Im Schuljahr 2011/12 konnten im Bereich Cottbus insgesamt 906 Schülerinnen und Schüler die sorbischen Unterrichtsangebote im Primarbereich und 239 Schülerinnen und Schüler die Angebote des WITAJ Sprachenzentrums nutzen. Im Schulamtsbereich Wünsdorf wird an zwei Grundschulen Sorbisch unterrichtet, davon an einer Grundschule zusätzlich das WITAJ-Projekt. Die Schulen bieten den Unterricht in sorbischer Sprache in allen Jahrgangsstufen der Primarstufe an. In Cottbus gibt es das einzige Niedersorbische Gymnasium. Straßen- und Ortsschilder in dieser Region sind zweisprachig, und verschiedene Vereine und Organisationen setzen sich für den Erhalt und die Pflege der Niedersorbischen Kultur und Sprache ein. Bei dem Sorbisch Unterricht an Schulen handelt es sich im Allgemeinen um ein fakultatives Unterrichtsangebot, mit Ausnahme des Unterrichts am Niedersorbischen Gymnasium, an dem für alle Schülerinnen und Schüler die Verpflichtung besteht, am Sorbisch-Unterricht als zweiter Fremdsprache teilzunehmen.</p>
Niedersorbisch	<p>Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg hat einen „Landesplan zur Stärkung der niedersorbischen Sprache“ herausgegeben. Zu den Arbeitsbereichen, die der Stärkung des Niedersorbischen dienen sollen gehören: die</p>

	<p>Entwicklung sprachpolitischer Konzepte, das Informieren über Sprache und Sprachenrechte, die Ermutigung zum Sprachgebrauch, eine Ausweitung des öffentlichen Sprachgebrauchs, und Sprachenlernen und Wissenschaft. Im Bereich von Sprachenlernen und Wissenschaft sind beispielsweise folgende Maßnahmen geplant: - Das Projekt „öffentliche Vermittlung der sorbisch/wendischen Sprache an Kindertagesstätten“, die Fortführung einer Arbeitsgruppe für sorbisch/wendische Bildung, die Evaluierung sorbisch/wendischer Bildungsangebote an Grundschulen, die Verstärkung der Fachdidaktik Niedersorbisch am Institut für Sorbistik der Universität Leipzig, die Unterstützung von Projekten zur Digitalisierung der niedersorbischen Sprache.</p>
Niederdeutsch	<p>Im Land Brandenburg wird Niederdeutsch in einigen Grundschulen im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften angeboten. Hierbei handelt es sich um ein freiwilliges schulisches Angebot für die Schüler, bei dem erbrachte Leistungen nicht auf der Grundlage der für den Unterricht geltenden Bestimmungen bewertet werden. Für die Durchführung können Lehrkräfte aber auch nichtschulisches Personal eingesetzt werden. In der Freien Hansestadt Bremen gibt es einen Kooperationsvertrag zwischen dem Institut für niederdeutsche Sprache und der Universität Bremen. Die Pflege und Förderung der niederdeutschen Sprache, Literatur und Kultur ist unter anderem Aufgabe des Instituts für niederdeutsche Sprache (INS). Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind die Dokumentation, die Information, der Aufbau und die Pflege eines Netzwerks sowie Erhalt und Weitergabe des Niederdeutschen. Der Erlass „Die Region und ihre Sprachen im Unterricht“ (RdErl. d. MK v. 7.7.2011) sieht vor, dass Grundschulen in ausgewählten Fächern der Pflichtstundentafel mit Ausnahme der Fächer Deutsch, Mathematik und der Fremdsprachen Unterricht in der Regional- oder der Minderheitensprache (bilingual, d. h. als Immersionsunterricht) erteilen. Schulen des Sekundarbereichs I können zusätzlich im Wahlpflichtunterricht bzw. in Wahlpflichtfächern (mit Ausnahme der Fremdsprachen) niederdeutsche oder saterfriesische Angebote machen. Die Schulen sind aufgefordert, über den Fachunterricht hinaus Angebote zum aktiven Sprachgebrauch bzw. zum Spracherwerb im wahlfreien Unterricht (Arbeitsgemeinschaften), in Projekten und im Ganztagschulbetrieb zu unterbreiten. Schulen, die sich nachhaltig um den Erwerb der Regional- bzw. Minderheitensprache verdient machen und sie als Teil des Schulprofils sehen, kann der Titel „Plattdeutsche Schule“ bzw. „Saterfriesische Schule“ durch das Niedersächsische Kultusministerium verliehen werden. Die niedersächsische Landesschulbehörde erstellt im Rahmen der Umsetzung des Erlasses regelmäßige Berichte. Das Institut für niederdeutsche Sprache weist darauf hin, dass an mehreren Universitäten in Norddeutschland niederdeutsche Philologie in unterschiedlichen Zusammenhängen studiert werden kann. Lehrstühle für Niederdeutsch oder mit</p>

niederdeutschen Anteilen gäbe es derzeit in Hamburg, Kiel, Münster, Oldenburg und Rostock. In Studiengänge eingebunden und somit im regelmäßigen Angebot finden sich Niederdeutsch in Bremen, Flensburg, Greifswald, Magdeburg und Paderborn. Schwerpunkte der niederdeutschen Philologie bilden traditionell die Mediävistik und die Dialektologie. In den meisten Fällen ist das Studium des Niederdeutschen an die Germanistik angebunden. Bisher gibt es nur vereinzelte Ansätze für eine verbindliche Berücksichtigung regional-sprachbezogener Kenntnisse oder Fertigkeiten in der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Die Entwicklung von didaktischen und methodischen Ansätzen für den Niederdeutsch-Unterricht zählt sicherlich zu den Herausforderungen künftiger Forschung und Lehre. An der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg kann innerhalb des Germanistikstudiums Niederdeutsch und Saterfriesisch als Schwerpunkt belegt werden. Dieses Angebot beinhaltet auch Möglichkeiten der Dissertation. Außerdem wurde ein Zertifikat Niederdeutsch eingeführt, das den erfolgreichen Besuch fachspezifischer Lehrveranstaltungen, Übungen zur Sprachpraxis und eine auf das Niederdeutsche bezogene Abschlussarbeit erfordert. Im Bereich der universitären Bildung und Ausbildung ist für das Land Nordrhein-Westfalen zu vermerken, dass an der Universität Münster die „Professur Niederdeutsch“ aufgewertet wurde. Auch in Münster sind Promotions- und Habilitationsverfahren im Fach Niederdeutsch möglich. Verschiedene universitäre Projekte erforschen Aspekte der niederdeutschen Sprache. Weitere universitäre Forschungsbereiche gibt es an den Universitäten Bielefeld oder Paderborn. So hat an den Universitäten Paderborn, Bonn, Münster, und Siegen im Jahr 2016 das Projekt „Dialektatlas Mittleres Westdeutschland“ (DMW) begonnen. Es ist ein Projekt, das von der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften und der Künste gefördert wird und das das Ziel hat, die Dialekte im gesamten Bundesland Nordrhein-Westfalen sowie in den angrenzenden Bundesländern Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zu erfassen, zu dokumentieren und zu untersuchen. Im Rahmen dieses Projektes soll das Niederdeutsche (Plattdeutsche), dort, wo es gesprochen wird, erfasst werden. Im Land Sachsen-Anhalt ist im Masterstudiengang Germanistik: Kultur, Transfer und Intermedialität das Wahlpflichtmodul „Niederdeutsch zwischen Oralität und Schriftlichkeit“ realisiert worden. Die Arbeitsstelle Niederdeutsch Sachsen-Anhalt an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg bietet gemeinsam mit dem Landesheimatbund regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen zum Niederdeutschen für Lehrkräfte und Erziehungspersonal an. Der Gebrauch des Niederdeutschen im Bereich der Bildung (Kindergarten, Schule, Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften) und dessen Umsetzung ist auch Thema einer Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage. In der

Antwort der Landesregierung (zu Frage 4) heißt es unter anderem: „Im Bereich der frühkindlichen Bildung (Kindergärten) hat das Landesverwaltungsamt - Landesjugendamt - im Jahr 2016 eine Fortbildung mit dem Thema „Platt for Kinner - Frühkindlicher Spracherwerb: Niederdeutsch“ in der Landeshauptstadt Magdeburg für pädagogische Fachkräfte aus Kindertageseinrichtungen, Tagespflegepersonen und interessierte Eltern angeboten. Die Veranstaltung wurde allerdings nicht durchgeführt, da es keine Anmeldungen hierzu gab. 2017 organisierte das Landesverwaltungsamt, Landesjugendamt, keine Fortbildung zu dieser Thematik. (...) Im damaligen Kultusministerium (Abteilung Kultur) wurde eine Fibel für Niederdeutsch entwickelt, die einige Schulen nutzen. Der Einsatz kann im Deutschunterricht der Primarstufe bei der Entwicklung der Lese-, Ausdrucks- und Gestaltungsfähigkeit erfolgen, indem neben der Orientierung an der Standardsprache auch regionale sprachliche Besonderheiten berücksichtigt werden. So ist bei der Behandlung im Bereich „Sprache und Sprachgebrauch untersuchen sowie richtig schreiben“ die Ausbildung von Teilkompetenzen (wie Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Sprachen und Sprachformen entdecken oder Dialekt - Standardsprache) im Lehrplan ausgewiesen. Des Weiteren ist die Thematisierung der Mundarten entsprechend der regionalen Bedeutung Bestandteil des Lehrplanes Deutsch der Sekundarstufe I (Teilkompetenz: Perioden der Sprachentwicklung des Deutschen - Existenzformen des Deutschen). Darüber hinaus gibt es regional (Altmark/Harz) den Vorlesewettbewerb „Schülerinnen und Schüler lesen PLATT“. An diesem Wettbewerb beteiligen sich ausgewählte Schulen. Der Aufruf dazu wird auf dem Bildungsserver des Landes Sachsen-Anhalt veröffentlicht. Schulen können außerunterrichtlich im Rahmen der verlässlichen Öffnungszeiten mit den Heimatverbänden, Heimatvereinen oder dem Landesheimatbund (u. a. in Zusammenarbeit mit dem Altmärkischen Heimatbund) kooperieren und Niederdeutsch als Sprache in Arbeitsgemeinschaften anbieten. (...).“ Im Land Schleswig-Holstein regelt der Erlass „Niederdeutsch in der Schule“, dass Plattdeutsch durchgängiges Unterrichtsprinzip in allen Schulen in Schleswig-Holstein ist. Daneben wird die Möglichkeit eingeräumt, Arbeitsgemeinschaften einzurichten. An einzelnen Schulen wird Niederdeutsch sowohl als Unterrichts- als auch als Forschungsgegenstand durch die Landesregierung gefördert. Gemäß eines Senatsbeschlusses der Hamburger „Behörde für Bildung und Sport“ soll der Deutschunterricht in Hamburg verbindlich einen Pflichtteil Niederdeutsch enthalten. Die Rahmenpläne sehen vor, dass in der Grundschule pro Schuljahr mindestens ein kurzer niederdeutscher Text, ein Lied und ein Gedicht behandelt werden. Das Niederdeutsche wird in der Sekundarstufe I in Grund-, Real- und Hauptschulen sowie dem Gymnasium der Integrierten Gesamtschule berücksichtigt.

	<p>Auch im Deutschunterricht der gymnasialen Oberstufe findet es Anwendung. Der Schleswig-Holsteinische Landtag, das Ministerium für Bildung und Wissenschaft sowie der Schleswig-Holsteinische Heimatbund haben gemeinsam einen Preis zur Förderung des Niederdeutschen in Kindertageseinrichtungen, Schulen, Hochschulen und Jugendgruppen ins Leben gerufen. Dieser nennt sich „Emmi för Plattdüütsch in Sleswig-Holsteen“. Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages verleiht diesen Preis einmal jährlich gemeinsam mit der Ministerin für Bildung und Wissenschaft des Landes Schleswig-Holstein und dem Schleswig-Holsteinischen Heimatbund. An der Universität Flensburg ist das Fachgebiet Niederdeutsch am Institut für Germanistik angesiedelt. Alle Studierenden des Teilfaches Deutsch müssen im ersten Semester wahlweise eine Einführung in das Niederdeutsche oder in das Friesische belegen. Im dritten Studienjahr haben die Studierenden des Faches Deutsch die Möglichkeit, einen "Studienschwerpunkt Niederdeutsch" zu wählen. Neben dem regulären Abschluss im Bachelor of Arts-Teilfach Deutsch erteilt die Universität nach erfolgreichem Abschluss der Module zusätzlich ein "Niederdeutsch Zertifikat". Am Germanistischen Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) ist die Niederdeutsche Abteilung (Lehrstuhl für Deutsche Sprachwissenschaft, insbesondere für niederdeutsche Sprache und Literatur) fest verankert. Studierende des Faches Deutsch haben in vielen Modulen des Bachelor- und des Masterstudiums die Möglichkeit, Kurse mit einem niederdeutschen Schwerpunkt zu wählen. Zudem haben sowohl Germanistikstudenten als auch Studierende anderer Fächer über die dritte Säule eines nicht lehramtsbezogenen Studiums ("Profilbereich Fachergänzung") die Möglichkeit, Module mit niederdeutscher Thematik zu wählen, um sich besonders in der niederdeutschen Philologie zu qualifizieren. Lehramtsstudierende aller Fächer können "Niederdeutsch als Ergänzungsfach" im Rahmen eines Lehramtsstudiums oder im Anschluss an ein Lehramtsstudium wählen. Im Bereich des Zwei-Fächer-Masterstudiengangs Deutsch mit der Abschlussoption Master of Arts besteht weiterhin die Möglichkeit, einen Schwerpunkt "Deutsch: Niederdeutsch" zu wählen, der die Kenntnisse im Bereich der niederdeutschen Philologie vertieft.</p>
Saterfriesisch	<p>Im Land Niedersachsen gibt es innerhalb eines Projektes zur frühen Mehrsprachigkeit an einzelnen Schulen auch eine Grundschule des Saterlandes. Im Saterland lernen Grundschul Kinder regulär Saterfriesisch. Außerdem gibt es an der Universität Oldenburg ein erstes Projekt zum Sprachkontakt zwischen dem Saterfriesischen, Niederdeutschen und Hochdeutschen im Saterland, das von der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG) bewilligt wurde. Die Universität Oldenburg tritt mit dem Schwerpunkt Niederdeutsch und Saterfriesisch als Kooperationspartner in verschiedenen weiteren Projekten auf, bei denen Aspekte der Sprachförderung, des Sprachschutzes und der Kulturarbeit</p>

<p>überwiegen. Für den Erhalt und die Förderung des Saterfriesischen initiierte der Seelter Buund (Heimatverein Saterland) zweisprachige Ortsschilder und saterfriesischen Unterricht in Kindergärten und Schulen. Inzwischen wird an allen öffentlichen Schulen des Saterlandes von hauptamtlichen Lehrkräften freiwilliger Unterricht (Arbeitsgemeinschaften, Wahlpflichtunterricht) in saterfriesischer Sprache angeboten.</p>

Kritik äußerte der Sachverständigenausschuss – wie auch der Beratende Ausschuss in Hinblick auf das Rahmenübereinkommen – gegenüber den Lehrplänen und fehlenden Inhalten zu nationalen Minderheiten.¹⁴⁰

Auf Grundlage der Sprachenkonferenz in Berlin im November 2014 wurde ein Grundsatzpapier veröffentlicht, welches sich mit dem spezifischen Schutz des Niederdeutschen und einzelnen Regelungen befasst.¹⁴¹

IV. Vorhandene Instrumente bzgl. neuer Minderheiten

Neue Minderheiten zählen in Deutschland bislang nicht zu den anerkannten Minderheiten. Mit Blick auf *neue* Minderheiten, die - wie eingangs erwähnt - vor allem ein Ergebnis der Zuwanderung seit den 1950er Jahren sind und sich als neue Gruppierungen innerhalb der Gesellschaft geformt haben, stellt sich die Fragen, ob diese Gruppen möglicherweise unter den Minderheitenbegriff fallen könnten. Gerade die Verbindung von Bildung und Sprache stellt auch bei Migrant*innen ein zentrales Thema dar. In der Schule werden vor allem bei Kindern von Migrant*innen sprachliche Defizite im Umgang mit der deutschen Sprache festgestellt, weshalb die Entwicklung von Programmen zur deutschen Sprachförderung vorangetrieben wird, da es – um sinnvoll am Schulunterricht teilnehmen zu können – unerlässlich ist, die Unterrichtssprache sicher zu beherrschen.¹⁴² Dabei muss jedoch verhindert werden,

140 U.a. Recommendation ECRML (2002) 1, Rn. 174, 255; ECRML (2008) 4, Rn. 200, 205, 267; ECRML (2011) 2, Rn. 266, 271; ECRML (2014) 6, Rn. 237, 240; CM(2018)142, siehe Tabelle "The Committee of Experts considers the undertaking", 8 I b IV, 8 I c III, 8 I c IV, 8 I d III, 8 I d IV.

141 <https://www.niederdeutschsekretariat.de/wp-content/uploads/2018/01/Chartasprachen-in-Deutschland.pdf> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

142 Mecheril/ Dirim, Die Sprache(n) der Migrationsgesellschaft, in: Mecheril/Castro-Varela et al., Migrationspädagogik (2010), S. 99 (100); Heckmann, Integration von Migranten (2014), S. 137.

dass die eigenständige, sprachliche Identität der neuen Minderheiten im Integrationsprozess verloren geht.¹⁴³

Besonders stark repräsentiert in allgemeinbildenden Schulen sind die Herkunftsländer Türkei (57.690), Polen (57.075), Rumänien (56.847), Bulgarien (37.923), Italien (36.171), Russische Föderation (26.379), Kroatien (24.375), Griechenland (23.946), Kosovo (22.500).¹⁴⁴ Diese Schüler*innen könnten aufgrund ihrer unterschiedlichen Sprache, Kultur oder Religion und der zahlenmäßigen Unterlegenheit im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft bei Vorliegen aller objektiven und subjektiven Kriterien der Minderheiten-Definition neue Minderheiten darstellen. Bei einigen von ihnen ist in der Tat davon auszugehen, dass diese Gruppen zumindest begrifflich (neue) Minderheiten darstellen.¹⁴⁵

1996 veröffentlichte die Kultusministerkonferenz erstmals eine Empfehlung zur „Interkulturellen Bildung und Erziehung in der Schule“ und leitete damit einen Paradigmenwechsel ein. Anstelle einer Zielgruppenpädagogik, die sich nur an ausländische Schüler und Schülerinnen richtete, wurde gefordert, alle an der Schule Beteiligten im Umgang mit anderen Kulturen zu sensibilisieren. Die Schule soll einen Ort der Vielfalt frei von Diskriminierung sein, der sich bewusst auf die soziale, kulturelle und sprachliche Heterogenität der Schülerschaft ausrichtet. Mehrsprachige Kompetenzen der Schüler*innen sollen Würdigung und Förderung erfahren.¹⁴⁶

Zu möglichen neuen Minderheiten wurde in einer Repräsentativuntersuchung türkische, polnische und rumänische Staatsangehörige befragt, wobei zum Teil auch Personen der zweiten und dritten Generation berücksichtigt wurden. Türkische Zugewanderte sind demnach grundsätzlich gut integriert, wohingegen über die

143 *Uslucan/ Yalcin*, Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung der Einführung des islamischen Religionsunterrichts (2018), Abbildung auf S. 45 (in der die überwiegende Mehrheit der befragten Schüler*innen angibt, v.a. die türkische Sprache nicht vergessen zu wollen; Türkisch wird als Minderheitensprache eingeordnet, Vgl. *Wirrer*, Minderheiten- und Regionalsprachen in Europa (2000), S. 7.

144 Dazu u.a. 40.146 aus afrikanischen Ländern, 17.079 aus Amerika, 324.420 aus Asien; Statistisches Bundesamt Darstellung vom 12.11.2019, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Tabellen/auslaendischeschueler-staatsangehoerigkeit.html> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

145 Diese Einschätzung basiert auf der Stellungnahme des *Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* vom 1. März 2002, der (bezogen auf die Situation 1999) die Türken, Jugoslawen, Polen und Kroaten nennt; ACFC, 1. OP Deutschland (2002), Rn. 17 ff.

146 *Kultusministerkonferenz 1996*, Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule, abrufbar unter https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1996/1996_10_25-Interkulturelle-Bildung.pdf (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 3 ff.

Integration der polnischen und rumänischen Gruppen wenige Informationen vorliegen.¹⁴⁷

In den hessischen allgemeinbildenden Schulen gab es im Schuljahr 2018/2019 insgesamt etwa 630 000 Schüler*innen, von denen etwa 82.000 ausländischer Herkunft waren.¹⁴⁸ Der herkunftssprachliche Unterricht, der sich nur an Muttersprachler*innen richtet, wurde in Hessen im Schuljahr 2019/2020 von den zuständigen Konsulaten in elf Sprachen¹⁴⁹ für insgesamt 5.343 Schüler*innen angeboten, wobei über die Hälfte der Schüler*innen den Türkischunterricht besuchte. In Hessen steht der konsularische Unterricht unter staatlicher Aufsicht, was bedeutet, dass das Land Hessen überprüft, ob die im Hessischen Schulgesetz verankerten Grundsätze im Konsulatsunterricht umgesetzt werden.¹⁵⁰ In staatlicher Durchführung wurden 2019/2020 acht Sprachen¹⁵¹ für insgesamt 8.329 Schüler*innen unterrichtet. Hiervon nahmen über 80 % am Arabisch- oder Türkischunterricht teil.¹⁵²

Die Ausbildung in der jeweiligen Herkunftssprache spielt eine wichtige Rolle in der Identitätsentwicklung der Kinder.¹⁵³ Der herkunftssprachliche Unterricht ist somit eine

147 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Erkenntnisse aus der Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2015“ (RAM), abrufbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/ProjekteReportagen/DE/Forschung/Integration/repraesentativuntersuchung-2015.html?nn=283560> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 64; ausführliche Informationen zu Sprache, Bildung und Teilhabe der jeweiligen Gruppe finden sich in den dort aufgeführten Berichten.

148 *Statistisches Bundesamt*, Bildung und Kultur, Fachserie 11 Reihe 1 (2020), abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-11.html (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S.48.

149 Türkisch, Spanisch, Griechisch, Kroatisch, Portugiesisch, Serbisch, Italienisch, Bosnisch, Albanisch, Slowenisch und Mazedonisch.

150 *Mediendienst Integration*, Wie verbreitet ist herkunftssprachlicher Unterricht?, Studie von August 2020, abrufbar unter https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Infopapier_MDI_Herkunftssprachlicher_Unterricht_2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 11.

151 Türkisch, Arabisch, Griechisch, Polnisch, Italienisch, Portugiesisch, Kroatisch und Serbisch.

152 *Mediendienst Integration*, Wie verbreitet ist herkunftssprachlicher Unterricht?, Studie von August 2020, abrufbar unter https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Infopapier_MDI_Herkunftssprachlicher_Unterricht_2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020), S. 11 f..

153 *Geesat*, Konsulatsunterricht muss unter staatliche Aufsicht gestellt werden (2017), abrufbar unter <https://www.gew-bw.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/konsulatsunterricht-muss-unter-staatliche-aufsicht-gestellt-werden/> (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).

geeignete Maßnahme, um die Sprachidentität der neuen Minderheiten zu stärken und ihre Sprache auf mit Blick auf die Zukunft zu wahren.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Zum herkunftssprachlichen Unterricht in anderen Bundesländern siehe https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Infopapier_MDI_Herkunftssprachlicher_Unterricht_2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 2.11.2020).