

**Alte und neue Minderheiten –
Art. 12 bis 14 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler
Minderheiten**

Nathalie Baumgart*

I. Einleitung.....	1
II. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.....	3
1. Entwicklung, Ziele und Ausgestaltung	3
2. Durchsetzungsmechanismus und Überwachungsorgane.....	5
3. Kritik am Rahmenübereinkommen.....	7
4. Einzelne Bestimmungen zur Bildung	9
a) Artikel 12 RÜ	9
aa) Allgemeines.....	9
bb) Herausforderungen im Rahmen des Artikel 12 RÜ	12
cc) Zwischenfazit.....	15
b) Artikel 13 RÜ	15
c) Artikel 14 RÜ	17
aa) Allgemeines.....	17
bb) Herausforderungen im Rahmen des Artikel 14 RÜ	19
cc) Zwischenfazit.....	21
III. Fazit	22

I. Einleitung

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 zur Zeit die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK) in Verbindung mit der Rechtsprechung des *Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte* (EGMR), das *Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten*

* 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“.

(Rahmenübereinkommen / RÜ) sowie die *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* (Sprachencharta).

Das Teilprojekt A.1 des LOEWE-Schwerpunkts *Minderheitenstudien: Sprache und Identität* befasst sich mit der Frage, ob das Völkerrecht ein geeignetes Instrument zur besseren gesellschaftlichen Integration sogenannter *neuer* Minderheiten, also insbesondere Zuwanderer und ihrer Nachkommen, sein kann, während ihre eigenständige Identität gewahrt wird. Bislang enthält das Völkerrecht nur wenige Regelungen zum Schutz der Angehörigen solcher neuen Minderheiten. Das regionale europäische Völkerrecht hingegen stützt sich auf umfassende Normen zu sogenannten *alten* Minderheiten, also von der Mehrheitsbevölkerung unterschiedliche Gruppen, die traditionell in dem von ihnen besiedelten Gebieten ansässig sind. Ein erster Schritt ist daher eine Bestandsaufnahme der bereits vorhandenen Regelungen, die die gesellschaftliche Integration alter Minderheiten bei gleichzeitiger Wahrung ihrer eigenständigen Identität fördern. Aufbauend auf dem vorangegangenen Bericht¹, in welchem verschiedene Schutzbereiche beleuchtet und einzelne Schwerpunkte des Minderheitenschutzes herausgearbeitet wurden, konzentriert sich dieser Artikel auf die Bildungsrechte aus Art. 12 bis 14 RÜ.

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. Um die Förderung von Minderheitensprachen gewährleisten zu können, ist es essenziell, sie Angehörigen der jeweiligen Minderheit so früh wie möglich zu vermitteln. Dies schließt insbesondere den Unterricht in Kindertagesstätten und Schulen ein. Art. 12 bis 14 RÜ befassen sich explizit mit dem minderheitensprachlichen Unterricht an Schulen. In Hinblick auf die bereits genannte Bestandsaufnahme stellt sich mithin die Frage, inwiefern sich die bereits bestehenden Unterrichtsarten bewährt haben.

¹ Baumgart, Alte und neue Minderheiten – Wahrung und Erhaltung der eigenständigen Identität durch das Recht (2020), abrufbar unter: <https://www.uni-frankfurt.de/94193835.pdf> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

Der erste Abschnitt legt den Fokus zunächst auf die Entwicklungen, Ziele und den Durchsetzungsmechanismus des Rahmenübereinkommens. Abschließend folgt eine Kritik. Sodann folgt eine Darstellung der bildungsspezifischen Artikel: Zu Art. 12 und 14 RÜ unterteilt sich diese in eine allgemeine Erläuterung, mögliche Herausforderungen und ein Zwischenfazit. Der Unterpunkt zu Art. 13 RÜ verzichtet aufgrund seiner beschränkten Bedeutung auf eine derart detaillierte Herangehensweise. Der Artikel schließt hieran anknüpfend mit einem Fazit.

II. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

1. Entwicklung, Ziele und Ausgestaltung

Den Grundstein für die Ausarbeitung des Rahmenübereinkommens, welches im Jahr 1998 in Kraft trat, legten die Staaten des Europarates auf der Wiener Gipfelkonferenz im Jahr 1993. Im Vergleich zu anderen Instrumenten des internationalen Minderheitenschutzes, ist das Rahmenübereinkommen weltweit der erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag, der sich ausschließlich mit Minderheitenrechten befasst. Er wurde bislang von 39 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert.² Auch im Kosovo ist das Rahmenübereinkommen dank einer Vereinbarung zwischen dem Europarat und UNMIK³ anwendbar.⁴ In der Literatur gingen einige Autor*innen so weit, das Inkrafttreten des Übereinkommens als Meilenstein in der Geschichte des

² *Council of Europe*, Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 157 (1998), abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020); 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 und Zypern (Stand: Dezember 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.

³ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo); zu Details zum Mandat, Befugnissen etc. siehe <https://archive.unric.org/html/german/kosovo/unmik.htm> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

⁴ *Hofmann/Malloy/Rein*, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 3 (3).

Minderheitenschutzes bzw. als *major historical achievement*⁵ zu bezeichnen.⁶ Es ist bislang ohne Frage eine der größten Entwicklungen im Bereich des Minderheitenschutzes.⁷

Ziele des Rahmenübereinkommens sind insbesondere die Wahrung und Förderung einer minderheitenspezifischen Identität, der Schutz von Sicherheit und Frieden in der Staatengemeinschaft sowie die Vermeidung von Assimilation.⁸ Es schafft ferner Rahmenbedingungen zum Kulturerhalt und zur Identitätswahrung der Minderheiten. Dazu enthält das Übereinkommen 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.⁹ Wie die meisten anderen Instrumente schützt das Rahmenübereinkommen jedoch ausdrücklich nur Individualrechte und keine Gruppenrechte.¹⁰ Der Fokus liegt dabei nicht auf einer möglichen Verletzung der*s Einzelnen, sondern auf den Handlungen der Staaten und insbesondere auf der Anerkennung von Minderheiten und ihren Rechten.¹¹

Bereits der Name des Übereinkommens weist auf seine lediglich programmatische Natur hin: Es stellt einen abstrakten und rechtsverbindlichen Rahmen von Mindeststandards dar, welcher durch die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene konkret

5 *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).

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

7 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); kritisch zum Rahmenübereinkommen *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.).

8 *Raselli*, EMRK und Minderheitenschutz (2016), abrufbar unter: https://www.gms-minderheiten.ch/wp-content/uploads/2016/06/EMRK_und_Minderheiten.pdf (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020), S. 1 f.; *Opitz*, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 86.

9 *Council of Europe*, Details zum Vertrag-Nr. 157 (1998), abrufbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020); vertiefend zu geschützten Rechten siehe *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: *Hofmann/Angst et al.* (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 68 (76 ff. Rn. 23 ff.).

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

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

ausgefüllt und ergänzt werden muss. In Deutschland ist dies insbesondere Aufgabe der Bundesländer.¹²

2. Durchsetzungsmechanismus und Überwachungsorgane

Der Durchsetzungsmechanismus des Rahmenübereinkommens beruht im Wesentlichen auf einer Berichtspflicht.¹³ Eine über das Instrument wachende internationale Gerichtsbarkeit (wie der EGMR), die mögliche Verstöße feststellt, wurde bewusst nicht etabliert.¹⁴ Nach ihrer Fertigstellung werden die Staatenberichte den beiden Überwachungsorganen – dem *Ministerkomitee des Europarates (Committee of Ministers, CM)* und dem *Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC)*¹⁵ – vorgelegt.¹⁶

Die Einzelheiten des Verfahrens regeln die Art. 24 bis 26 RÜ.¹⁷ Die Durchführung des Verfahrens ist gemäß Art. 24 I RÜ Aufgabe des Ministerkomitees. Bei dieser Aufgabe wird das Ministerkomitee vom Beratenden Ausschuss unterstützt. Letzterer setzt sich nach Art. 26 I RÜ sowie Resolution (97)10¹⁸ aus achtzehn fachkundigen Personen auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes zusammen. Dem Ausschuss wiederum obliegt die Formulierung von landesspezifischen Empfehlungen und Analysen zur

12 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 (2019), S. 450 Rn. 11.130; 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.

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

14 Hofmann/Malloy/Rein, Preface, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. XI (XI).

15 Ausführlich zur Rolle des Beratenden Ausschusses in 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 21.12.2020).

16 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.

17 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).

18 Council of Europe, Resolution (97) 10 (1997), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/16804f9214> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

Verbesserung des Schutzes nationaler Minderheiten.¹⁹ Hierfür hat er u.a. die Möglichkeit, Staatenbesuche abzuhalten und sich mit Vertreter*innen der Regierung, Abgeordneten des Parlaments, Vertreter*innen von Minderheitengruppen und *Nichtregierungsorganisationen* (NROs / NGOs) zu treffen.²⁰ Die Mitglieder des Ausschusses sind unabhängig, unparteiisch und mit der effektiven Beratung des Ministerkomitees betraut. Ihre Wahl findet alle vier Jahre statt. Die Kontrollzyklen des Rahmenübereinkommens finden im Fünfjahresturnus statt und beginnen mit der Einreichung des jeweiligen Staatenberichtes.²¹ Minderheiten und NROs können ihren Beitrag durch sogenannte *Shadow Reports* leisten.²²

Nach der Bearbeitung des Staatenberichts durch den Beratenden Ausschuss, formuliert dieser eine Stellungnahme (*Opinion*). Die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses bilden die Basis der Resolutionen, welche am Ende des Verfahrens vom Ministerkomitee verabschiedet werden. Dabei bedient sich der Ausschuss des sog. *article-by-article-approach*²³, welcher oftmals als *soft jurisprudence based on hard law* bezeichnet wird.²⁴ Auf dieser Grundlage widmet sich das Ministerkomitee im Anschluss der Ausarbeitung einer Resolution, welche sich meist auf Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens im jeweiligen Staat konzentriert. Der technische Prozess wandelt sich an dieser Stelle

19 *Council of Europe*, Monitoring the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/minorities/monitoring> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020), Abs. 1.

20 *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).

21 *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*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/minorities/advisory-committee> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020), Abs. 1 f.; *Lantschner*, *Soft Jurisprudence im Minderheitenrecht* (2009), S. 39.

22 *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).

23 Ausführlich zum article-by-article approach siehe *Wilson*, Educational Rights of Persons Belonging to National Minorities, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 10, Nr. 4 (2004), S. 315 (320 ff.).

24 *Hofmann/Malloy/Rein*, Preface, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. XI (XI).

in einen politischen Prozess, womit die Verantwortung der Umsetzung nun bei dem jeweiligen Vertragsstaat bzw. seiner Gesetzgebung und Politik liegt.²⁵

Deutschland befindet sich seit Einreichen des Staatenberichts am 31. Januar 2019 im fünften Kontrollzyklus. Der Besuch des Beratenden Ausschusses fand vom 2. – 6. November 2020 statt.²⁶ Die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses wird vermutlich zu Beginn des Jahres 2021 fertiggestellt.

3. Kritik am Rahmenübereinkommen

Kritisch kann die Tatsache bewertet werden, dass der Überwachungsmechanismus lediglich drei Vorschriften (Art. 24 bis 26 RÜ) umfasst. Die vorgesehene Rolle des Beratenden Ausschusses war zudem limitiert und den eigentlichen politischen Hauptakteur sollte das Ministerkomitee darstellen, weshalb der Überwachungsmechanismus oftmals als ein *system without teeth* bezeichnet wurde.²⁷ Auch wenn sich diese Bedenken weitestgehend nicht bewahrheitet haben, liegt der finale Überwachungsakt in der Verantwortung des Ministerkomitees, welches bedingte politische Einflussmöglichkeiten, jedoch keine Möglichkeit zur Auferlegung von Sanktionen hat. Zudem ist problematisch, dass viele Bestimmungen des Rahmenübereinkommens vage formuliert sind und damit Spielraum für diverse Auslegungsmöglichkeiten eröffnen.²⁸ Darüber hinaus steht das Ministerkomitee faktisch über dem Beratenden Ausschuss, sodass am Ende des Prozesses die politischen Belange mehr Gewicht haben könnten als die Meinungen der

25 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); Hofmann/Malloy/Rein, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 3 (10 f.); alle Staatenberichte, Stellungnahmen und Resolutionen zu Deutschland sind abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/minorities/germany> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

26 <https://www.coe.int/en/web/minorities/germany> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

27 Hofmann/Malloy/Rein, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 3 (11 f.).

28 Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), *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 Frame with an Incomplete Painting, *International Journal of Group and Minority Rights*, Vol. 7, Nr. 4 (2000), S. 291 (293 f.).

Expert*innen.²⁹ Daher ist es besonders wichtig, dass sich der Beratende Ausschuss in Zukunft zu einem starken und unabhängigen gleichrangigen Partner des Ministerkomitees entwickelt.³⁰

Problematisch ist an der Ausgestaltung als Rahmeninstrument, dass das Übereinkommen wie andere Instrumente keine explizite Definition des Begriffs *nationale Minderheit* enthält. Es nähert sich lediglich einer Definition an, indem es an verschiedenen Stellen auf objektive und subjektive Kriterien hinweist.³¹ Das Fehlen einer Definition führte im Rahmen der Ratifikationen des Rahmenübereinkommens dazu, dass einige Staaten eine modifizierende Erklärung beifügten, wonach im jeweiligen Staatsgebiet nur *alte* oder *traditionelle Minderheiten* (autochthone Minderheiten) vom Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens erfasst sein sollen.³²

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass gerade diese offene Formulierung eine flexible Weiterentwicklung und dynamische Auslegung des Rahmenübereinkommens sicherstellt.³³ Hierzu bedienen sich der Beratende Ausschuss und das Ministerkomitee des direkten Dialogs mit Vertreter*innen der Regierungen. Auf formaler Ebene stellt die große Anzahl an Staaten, die das Rahmenübereinkommen bereits nach kurzer Zeit ratifiziert haben, einen beachtlichen Erfolg dar.³⁴ Dies ist im Vergleich zu anderen

29 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. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 68 (73 f. Rn. 20).

30 Hofmann/Malloy/Rein, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 3 (12); Alfredsson, A Frame with an Incomplete Painting, *International Journal of Group and Minority Rights*, Vol. 7, Nr. 4 (2000), S. 291 (297).

31 Hofmann/Malloy/Rein, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 3 (15 f.); 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.

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

33 Hierzu betonte der Beratende Ausschuss: "The Framework Convention was deliberately conceived as a living instrument. Its interpretation must be adjusted regularly to ensure that minority rights can be enjoyed effectively in societies that are affected by constant transformation, including through mobility and migration.", vgl. *ACFC, Thematic Commentary No 4 on the Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2016), S. 3.

34 Hofmann/Malloy/Rein, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 3 (12); Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 68 (73 Rn. 19, 23).

internationalen Schutzinstrumenten ebenso darauf zurückzuführen, dass das Rahmenübereinkommen ein Instrument ist, welches speziell auf politischer Ebene wirkt und wenige konkrete rechtliche Verbindlichkeiten auferlegt.

Die Frage nach der Anwendbarkeit des Rahmenübereinkommens auf neue Minderheiten lässt sich mit einem Verweis auf den bereits genannten *article-by-article-approach* erklären. Der Beratende Ausschuss nutzt diesen Ansatz, um den jeweiligen Artikel einzeln auszulegen und anzuwenden. Nach Ansicht des Beratenden Ausschusses ergibt sich in einigen Fällen hieraus insbesondere eine Anwendbarkeit der Art. 3 bis 8 RÜ auf neue Minderheiten.³⁵

4. Einzelne Bestimmungen zur Bildung

Art. 12, 13 und 14 RÜ schützen den Bereich der Bildung und entsprechen damit etwa Art. 8 des ZP-Entwurfs sowie Art. 2 ZP 1 EMRK. Teil dieses Rechts ist das Recht auf Erlernen der Muttersprache sowie der Unterricht von Geschichte und Kultur der jeweiligen Minderheit. Da Minderheiten sich oftmals über ebendiese Kriterien definieren, ist das Erlernen der jeweiligen Muttersprache einer Minderheit eine *conditio sine qua non*.³⁶

a) Artikel 12 RÜ

aa) Allgemeines

Art. 12 I RÜ kombiniert die zentralen Aspekte der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion in einem Artikel und stellt damit eine Verbindung zu Art. 14 RÜ her. Die Absätze 2 und 3 konkretisieren den in Absatz 1 genannten Schutzbereich.³⁷

Der Schutz der Bildung nimmt innerhalb des Rahmenübereinkommens bereits dadurch eine besondere Rolle ein, als dass er sich anders als andere Thematiken über

35 *Opitz*, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, Probleme, Potentiale, Perspektiven (2007), S. 87; zu weiteren ungelösten Herausforderungen siehe *Hofmann/Malloy/Rein*, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 3 (20 f.).

36 *Hofmann/Malloy/Rein*, Introduction, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 3 (19 f.); *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015), S. 68 (79 Rn. 36).

37 *Spiliopoulou Akermark*, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (236 f.).

drei Artikel erstreckt. Darüber hinaus wird minderheitenspezifischen Bildungsrechten bereits seit dem Völkerbund bzw. dem Ende des Ersten Weltkrieges eine herausragende Bedeutung zugesprochen.³⁸ Dies lässt sich auch auf die heutige Zeit übertragen und ergibt sich u.a. daraus, dass der erste Thematische Kommentar des Beratenden Ausschusses der Bildung gewidmet ist. Dabei ist Bildung nicht nur ein unabhängiges Ziel als solches, sondern dient auch der Vermittlung aktuellen Wissens und grundlegender Werte.³⁹

Art. 12 I RÜ konzentriert sich im Rahmen eines interkulturellen Blickwinkels neben der Bildung auch auf die Forschung, wobei der Schutz durch das Wort *erforderlichenfalls*⁴⁰ geschwächt wird. Insbesondere in der englischen Fassung ist zudem fraglich, in welchem Kontext ein Austausch von Minderheit und Mehrheit nicht angemessen oder erforderlich sein könnte. Diese Formulierung soll jedoch lediglich hervorheben, dass unterschiedliche Methoden zur Umsetzung des Art. 12 I RÜ zur Verfügung stehen, die in ihrer Angemessenheit variieren können. Der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen geht nur relativ knapp auf Art. 12 RÜ ein. Er verweist durch den interkulturellen Blickwinkel auf die Verbindung zu Art. 6 I RÜ und betont die Werte von Toleranz und Dialog. Auch in seinen Stellungnahmen geht der Beratende Ausschuss immer wieder auf die Bedeutung des Kontaktes zwischen Minderheit und Mehrheit ein.⁴¹

Der zweite Absatz der Norm zählt Beispiele möglicher Herangehensweisen auf. Dies umfasst die Ausbildung von Lehrer*innen, den Zugang zu Lehrbüchern und den Austausch von Schüler*innen und Lehrer*innen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen.⁴² Zu Art. 12 II RÜ weist der Erläuternde Bericht darauf hin, dass die dort enthaltene Aufzählung nicht abschließend sei; der Ausdruck *Zugang zu*

38 Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (234 f.).

39 ACFC, Thematic Commentary No 1 on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2006), S. 5 ff.; Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (235).

40 In der englischen Fassung heißt es "where appropriate".

41 Vgl. FCNM, Explanatory Report H (95)10 (1995), § 71; ACFC, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 79; Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (236).

42 Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (236 f.).

Lehrbüchern umfasse auch die Veröffentlichung und den Erwerb in anderen Ländern.⁴³ In seinem vierten Thematischen Kommentar sowie einigen Stellungnahmen weist der Beratende Ausschuss darauf hin, dass staatliche Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien auch Informationen über die Zusammensetzung der Gesellschaft einschließlich Lerneinheiten über (nationale) Minderheiten enthalten müssten. Dies fördere nicht zuletzt den gegenseitigen Respekt der Schüler*innen, sondern auch das Ansehen und das Selbstbewusstsein von Minderheitenangehörigen.⁴⁴

Absatz 3 weist eine Verbindung zu Art. 4 RÜ auf. Dieser schützt die Chancengleichheit und den effektiven Schutz der Gleichheit durch *angemessene Maßnahmen*. Dabei spricht Art. 12 III RÜ alle Ebenen der Bildung bzw. Bildungsstufen an. Der Beratende Ausschuss betonte in seinem vierten Kommentar das Erfordernis eines weiten und inklusiven Ansatzes.⁴⁵

In Deutschland haben die Länder die Kompetenz und Verantwortung zur Umsetzung von Art. 12 RÜ – und damit auch zum Sprachschutz im Bildungsbereich (Vgl. Art. 70 I GG).⁴⁶ In seinen Stellungnahmen kritisierte der Beratende Ausschuss gegenüber Deutschland im Rahmen des Art. 12 RÜ oftmals die Themen der (multikulturellen) Lehrpläne, der Ausbildung von Lehrer*innen sowie der Integration von Sinti und Roma im Bildungssystem.⁴⁷

43 FCNM, Explanatory Report H (95)10 (1995), § 71.

44 ACFC, Thematic Commentary No 4 on the scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016), § 59; ACFC, 4. OP Austria (2016), § 60; 5. OP Spain (2020), §§ 163 ff.

45 ACFC, Thematic Commentary No 4 on the scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016), § 73; *Spiliopoulou Akermark*, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 234 (237).

46 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.).

47 ACFC, 4. OP Germany (2015), §§ 104 ff., 113 ff.; *Fontaine*, Art. 12 RÜ Deutschland, in: Hofmann/Angst et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2015), S. 380 (380 f. Rn. 1 ff.).

bb) Herausforderungen im Rahmen des Artikel 12 RÜ⁴⁸

Probleme bestehen in der Praxis insbesondere bei der Beschaffung oder Anpassung von Lehrbüchern und sonstigen Unterrichtsmaterialien zur Unterrichtung von und über Minderheitenangehörige. Dies betrifft neben der Verfügbarkeit, Qualität, Herstellung und Finanzierung auch die unangemessene oder unzureichende Darstellung von Kultur und Identität der Minderheit. Der Aufgabe zur korrekten und ausreichenden Darstellung nationaler Minderheiten nehmen sich in vielen Fällen lediglich die Minderheiten selbst sowie die jeweiligen *kin-states*⁴⁹ an. Jedoch entbinde dies den jeweiligen *home-state* nicht von seiner Verantwortung zur Förderung minderheitenspezifischer Bildung, da andernfalls insbesondere Minderheiten, die sich keinem *kin-state* zugehörig fühlten, massiv benachteiligt würden.⁵⁰ So kritisierte der Beratende Ausschuss in einigen jüngeren Stellungnahmen die stereotypische oder nicht ausreichende Darstellung von Minderheiten in Unterrichtsmaterialien.⁵¹

Auch die Verfügbarkeit und die hinreichende Ausbildung von Lehrpersonal stellt einige Staaten vor große Herausforderungen, auf die der Beratende Ausschuss u.a. bereits im dritten Thematischen Kommentar einging.⁵² Die Rückmeldung der betroffenen Staaten bezieht sich oftmals darauf, dass es an ausreichend qualifizierten Lehrkräften mangelt und daher auch kein minderheitenspezifischer Unterricht zustande kommt. Die Empfehlung des Beratenden Ausschusses lautete diesbezüglich, dass die Staaten einen strategischen Ansatz wählen sollten, um den Bedürfnissen von Minderheitenangehörigen gerecht zu werden. Auch eine ausreichende Finanzierung

48 Eine detaillierte Zusammenfassung der aktuellen ACFC-Stellungnahmen zu Art. 12 RÜ des vierten Kontrollzyklus bietet folgendes Dokument: *ACFC, Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 12 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2017)*, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680648f93> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

49 Der "home-state" ist der Staat, in welchem die Minderheit als solche lebt. Das Gegenteil hiervon ist der "kin-state" oder "mother-country", also der Staat, aus welchem die Minderheit ursprünglich stammt, *Huber/Mickey, Defining the Kin-State*, in: *Bloed (Hrsg.), Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties (1999)*, S. 17 (17 f.).

50 *ACFC, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012)*, § 77; *Thematic Commentary No 4 on the scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016)*, § 60; *ACFC, 5. OP Finland (2019)*, §§ 156 f.; *4. OP Croatia (2015)*, § 73, *Norway (2016)*, §§ 72 ff., *Italy (2016)*, § 92; *Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM*, in: *Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018)*, S. 234 (237 f.).

51 *ACFC, 4. OP Bulgaria (2020)*, §§ 147, 150; *3. OP Montenegro (2019)*, §§ 123 ff.

52 *ACFC, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012)*, § 76.

und eine Zusammenarbeit mit den Minderheitengruppen seien zur Förderung dieses Zieles erforderlich. Zumindest dürfe der beklagte Mangel an qualifizierten Lehrkräften keine dauerhafte Entschuldigung für mangelhafte Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Art. 12 RÜ sein.⁵³

Die Segregation von bestimmten Minderheitengruppen im Bereich der Bildung ist nach wie vor eines der größten Probleme innerhalb des Minderheitenschutzes. Dabei besteht die Hauptaufgabe darin, die Balance zwischen der Stärkung von Minderheitenidentität und -sprache auf der einen Seite sowie dem Kontakt und dem interkulturellen Dialog zwischen Mehrheit und Minderheit auf der anderen Seite zu wahren.⁵⁴ In einigen Mitgliedstaaten die Lage dagegen noch immer akut. Teilweise werden Angehörige der Roma in separaten Klassen unterrichtet, vom Unterricht ausgeschlossen oder in der Schulgemeinschaft ausgegrenzt.⁵⁵ Da dieses Phänomen häufig in Gesellschaften auftritt, welche sich mit den Folgen (inter)nationaler Konflikte konfrontiert sehen, werden Ansätze zur Versöhnung von Bevölkerungsgruppen und Unterstützung von Rehabilitation gestärkt.⁵⁶ Obwohl sich viele Staaten konstant um eine Verbesserung des Zugangs zu Bildung für Angehörige der Roma bemühen, sind die bisherigen Errungenschaften nach wie vor nicht vollends zufriedenstellend. Die angewandten Maßnahmen sind oftmals nur befristet, unterfinanziert und / oder nicht zusammenhängend. Es meldet sich nach wie vor nur eine begrenzte Anzahl an Roma-Schüler*innen an Schulen an und viele verlassen die Einrichtungen vorzeitig wieder.⁵⁷

53 *ACFC*, 3. OP Netherlands (2019), §§ 148 f.; 5. OP Hungary (2020), §§ 138 ff.; *Spiliopoulou Akermark*, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 234 (239).

54 Siehe auch Art. 4 II, 5, 6, 13 f. RÜ; *ACFC*, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 68; *Spiliopoulou Akermark*, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 234 (239 f.).

55 Vgl. Rechtsprechung des EGMR u.a. 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; Sampani a.o. v. Greece, Urteil vom 11.12.2012, Nr. 59608/09; Horvath and Kiss v. Hungary, Urteil vom 29.1.2013, Nr. 11146/11; Lavidia a.o. v. Greece, Urteil vom 30.5.2013, Nr. 797310; *ACFC*, 4. OP Austria (2016), §§ 55 f.; 4. OP Croatia (2015), §§ 68 ff.; 4. OP Czech Republic (2015), §§ 90 ff.; 5. OP Hungary (2020), §§ 121 ff.; 4. OP Bulgaria (2020), §§ 160 f.

56 *ACFC*, 1. OP Bosnia Herzegovina (2004), § 85; *Spiliopoulou Akermark*, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 234 (240).

57 *ACFC*, 4. OP Serbia (2019), §§ 97 f.; 4. OP Bulgaria (2020), § 152; *Spiliopoulou Akermark*, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 234 (243 f.); teilweise positive Anmerkungen des *ACFC* jedoch in *ACFC*, 4. OP Poland (2019), § 139; 5. OP Spain (2020), §§ 171 ff.

In einigen Staaten haben sich Unterrichtsassistent*innen bewährt, die den Unterricht begleiten, oftmals selbst Angehörige der Roma sind und somit als Bindeglied zwischen der Minderheit und der Mehrheit dienen. Problematisch ist einzig, dass sich häufig zu wenige Assistent*innen um zu viele Schüler*innen kümmern müssen und so deren Bedürfnissen nicht vollkommen gerecht werden können.⁵⁸

Ein weiterer kritischer Aspekt ist, dass die Voraussetzungen von Kontakt und Dialog im Rahmen der Art. 6 und 12 RÜ ein gewisses Konfliktpotential hinsichtlich der Gründung von Privatschulen oder getrennten Klassen für Minderheitenangehörige beinhalten (siehe Art. 13 RÜ). Der Beratende Ausschuss hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Staaten sich zur Auflösung dieses Konflikts um die Etablierung eines inklusiven und flexiblen Systems bemühen müssen.⁵⁹

Der Prozess der (De-)Zentralisierung hat insofern mögliche negative Auswirkungen auf das Bildungssystem und Art. 12 RÜ, als dass hierdurch im regionalen Kontext Schwierigkeiten bei der Überwachung der Umsetzung von minderheitenfördernden Maßnahmen oder Kapazitätsengpässe entstehen können. Die Dezentralisierung bietet den Regionen jedoch die Möglichkeit, individuelle Lösungen im Umgang mit Minderheiten zu entwickeln, Beispiele für *good practice* untereinander zu teilen und so einen Erfahrungsaustausch mit Weiterentwicklungsoptionen zu ermöglichen.⁶⁰

Weitere Schwierigkeiten bestehen im Geschichtsunterricht hinsichtlich der negativen stereotypischen Darstellung von Minderheiten in Ländern mit Konflikt- und Kriegsgeschichte⁶¹ sowie bei der Darstellung von Minderheitenreligionen im Bereich der Schulbildung⁶². In Bezug auf vorschulische Bildung zeigte sich der Beratende Ausschuss in mehreren Fällen kritisch.⁶³

58 ACFC, 4. OP Poland (2019), §§ 11, 134 f., 139., 141 f.; 4. OP Croatia (2015), § 69; 4. OP Czech Republic (2015), § 93; 4. OP Republic of Moldova (2016), §§ 77 ff.; 4. OP Slovak Republic (2014), §§ 63, 66.

59 ACFC, Thematic Commentary No 4 on the scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016), § 73; ACFC, 2. OP Slovenia (2005), § 139; 3. SR Austria (2010), §§ 71 ff.; Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (240).

60 Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (242).

61 ACFC, 2. OP Denmark (2004), § 145; 1. OP Georgia (2009), § 140.

62 ACFC, 2. OP Russian Federation (2006), § 222; 3. OP Ireland (2012), §§ 111 ff.; 4. OP Cyprus (2015), § 64.

63 ACFC, 4. OP Croatia (2015), §§ 68, 71; 4. OP Armenia (2016), §§ 75 ff.; 3. OP Azerbaijan (2012), § 102; 3. OP Bulgaria (2020), §§ 10, 151 ff.; 4. OP Portugal (2019), § 114.

In Deutschland ist die Kenntnis von der Existenz und der Kultur der nationalen Minderheiten außerhalb der typischen Siedlungsgebiete gering, was der Beratende Ausschuss in seiner jüngsten Stellungnahme zu Deutschland kritisierte.⁶⁴

cc) Zwischenfazit

Es zeigt sich bei einem Blick in die Unterlagen des Beratenden Ausschusses, dass inklusive Bildung für Minderheitenangehörige einen besonderen Stellenwert hat und absolute Voraussetzung für eine diverse und dynamische Gesellschaft ist. Dabei stehen zwei Balance-Verhältnisse im Vordergrund: Zum einen muss ein Ausgleich zwischen Kontakt und Separation gefunden werden. Zum anderen muss Integration von Minderheiten bei gleichzeitiger Wahrung und Förderung ihrer eigenständigen Identität erreicht werden. Die größte Verantwortung hinsichtlich der Umsetzung solcher Maßnahmen obliegt dem jeweiligen Staat.⁶⁵

b) Artikel 13 RÜ⁶⁶

Art. 13 RÜ befasst sich mit der Gründung und Finanzierung von Privatschulen für Angehörige nationaler Minderheiten. Seine praktische Bedeutung ist nichtsdestotrotz begrenzt, da insbesondere die Regionen, in welchen die jeweilige Minderheitensprache häufig vorkommt, die Sprache in ihr staatliches Unterrichtssystem integriert haben. In allen anderen Fällen gestaltet sich die Etablierung von minderheitensprachlichen Privatschulen sowohl finanziell als auch organisatorisch als sehr schwierig.⁶⁷

Der Erläuternde Bericht enthält bewusst keine Definition des Ausdrucks *Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen*. Dies beruht insbesondere darauf, dass die Bildungs- und Schulsysteme der Staaten des Europarates in ihrer Ausgestaltung stark variieren.

64 ACFC, 4. OP Germany (2015), § 108.

65 Spiliopoulou Akermark, Commentary of Article 12 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 234 (244).

66 Eine detaillierte Zusammenfassung der aktuellen ACFC-Stellungnahmen zu Art. 13 RÜ des vierten Kontrollzyklus bietet folgendes Dokument: ACFC, Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 13 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2017), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680648f94> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

67 Dies betrifft z.B. Bolzano, die Åland Inseln und die deutschsprachige Gemeinde in Belgien; Rein, Commentary of Article 13 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 246 (246, 252 f.).

Einen Definitionsansatz könnte jedoch Art. 8 der Sprachencharta darstellen, welcher die folgenden Bildungsinstitutionen aufzählt: Vorschulische Erziehung, Grundschulunterricht, Unterricht im Sekundarbereich, berufliche Bildung, Bildung an Universitäten und anderen Hochschulen sowie Erwachsenen- und Weiterbildung. Sonntagsschulen können ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zum Erlernen von Sprache, Kultur und Geschichte leisten. Private Institutionen können dabei der gleichen Aufsicht unterliegen wie staatliche Schulen.⁶⁸

In seiner Stellungnahme zum Staatenbericht der Schweiz wies der Beratende Ausschuss darauf hin, dass die auferlegten Einschränkungen bezüglich der Unterrichtssprachen an Privatschulen problematisch sein könnten.⁶⁹

Ein weiterer Aspekt der Berichte des Beratenden Ausschusses ist die (inter)nationale Finanzierung von Privatschulen, wobei der finanzielle Bedarf bedingt durch die besondere Ausbildung, oftmals kleinere Klassen und den unter Umständen erforderlichen Transport der Schüler*innen zur Schule höher ausfallen kann als der Bedarf von staatlichen Schulen. Finanzielle Verpflichtungen werden den Staaten allerdings durch Art. 13 RÜ nicht auferlegt.⁷⁰ Zudem stellt es einige Staaten auch in diesem Kontext vor die Herausforderung, ausreichend qualifiziertes Lehrpersonal für die Privatschulen zu finden. Ein Mangel an qualifizierten Lehrkräften kann dazu führen, dass diese aus Nachbarländern oder *kin-states* eingestellt werden müssen.⁷¹

Weitestgehend positiv äußerte sich der Beratende Ausschuss in seinen Stellungnahmen zu Privatschulen in Dänemark⁷², Österreich⁷³ und Deutschland⁷⁴.

68 *FCNM*, Explanatory Report H (95)10 (1995), § 72; *Rein*, Commentary of Article 13 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 246 (247 f.).

69 *ACFC*, 1. OP Switzerland (2003), §§ 65 ff.; 2. OP Switzerland (2008), §§ 144 ff.; keine Hinweise mehr auf Art. 13 RÜ im 3. OP Switzerland (2013) und im 4. OP. Switzerland (2018); ähnlich auch *ACFC*, 5. OP Cyprus (2019), §§ 174 ff.

70 *FCNM*, Explanatory Report H (95)10 (1995), § 73; *Rein*, Commentary of Article 13 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 246 (250 f.); *Ulasjuk*, Comparative Analysis of Legal Guarantees of Educational Rights of National Minorities and Migrants in Europe, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 21, Nr. 4 (2014), S. 469 (490).

71 *Rein*, Commentary of Article 13 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 246 (252).

72 *ACFC*, 5. OP Denmark (2019), §§ 126 ff.

73 *ACFC*, 1. OP Austria (2002), §§ 58 ff., 94.

74 *ACFC*, 4. OP Germany (2015), § 117.

c) Artikel 14 RÜ

aa) Allgemeines

Art. 14 RÜ bildet eine Verschmelzung aus Sprachen- und Bildungsrechten. Er konkretisiert das Recht auf Bildung in einer Minderheitensprache und auf Erlernen dieser Sprache im Rahmen des nationalen Bildungssystems. Aus dieser Kombination heraus muss Art. 14 RÜ im Kontext von Art. 12 und 13 RÜ gelesen werden, welche sich ebenfalls mit Bildungsrechten befassen. Daneben spielen bei der Einordnung des Artikels die Sprachenrechte aus Art. 5, 9 und 10 RÜ eine Rolle. Eine Besonderheit des Art. 14 RÜ ist, dass er nicht einzelne spezifische Sprachen schützt, sondern auf der Ebene der bestehenden praktischen Umsetzungen, Bedürfnisse und Interessen der Menschen ansetzt, die sich als Angehörige einer Minderheit identifizieren.⁷⁵ Der Ansatz des Art. 14 RÜ hängt also unmittelbar mit der Eigen- und Fremdentifizierung zusammen.

Die Unterteilung des Artikels in drei Absätze und seine Komplexität sind dadurch begründet, dass es bei seiner Ausarbeitung zu Uneinigigkeiten kam.⁷⁶ Der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen enthält zu Art. 14 RÜ eine Fülle von Hinweisen und Konkretisierungen, die noch einmal den besonderen Stellenwert des Artikels betonen.⁷⁷

Art. 14 I RÜ schützt das Recht von Minderheitenangehörigen, ihre Sprache und in ihrer (Minderheiten-)Sprache zu lernen, wobei nicht nur das Erlernen im privaten Bereich, sondern auch ein weiterführender Prozess im schulischen Kontext gemeint ist. Dies ist nach dem Erläuternden Bericht eines der wichtigsten Mittel zur Bewahrung der minderheitenspezifischen Identität. Allerdings enthält der erste Absatz keine konkreten Verpflichtungen, wie z.B. eine Auflage der finanziellen Unterstützung.⁷⁸

⁷⁵ Busch, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 254 (255 f.).

⁷⁶ Busch, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 254 (255).

⁷⁷ Vgl. FCNM, Explanatory Report H (95)10 (1995), §§ 74 ff.

⁷⁸ ACFC, Thematic Commentary No 4 on the Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016), § 73; FCNM, Explanatory Report H (95)10 (1995), § 74; Wilson, Educational Rights of Persons Belonging to National Minorities, International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 10, Nr. 4 (2004), S. 315 (336).

Art. 14 II RÜ betrifft das Erlernen einer Minderheitensprache und den zugehörigen Unterricht. Der Absatz setzt jedoch wie Art. 10 II und 11 III RÜ lediglich ein Bemühen des Staates um minderheitensprachlichen Unterricht voraus, sofern eine ausreichende Anzahl an Minderheitenangehörigen und eine entsprechende Nachfrage vorliegen. Die Verpflichtung zur Sicherstellung angemessener Möglichkeiten zum Erlernen von Minderheitensprachen ist damit allein auf Gebiete beschränkt, die von Minderheitenangehörigen traditionell oder in ausreichender Zahl bewohnt werden. Den Staaten wurde durch die flexible Formulierung und aufgrund möglicher finanzieller, verwaltungsmäßiger und technischer Herausforderungen bewusst ein großer Ermessensspielraum gelassen. Auf eine Definition des Begriffs *ausreichende Nachfrage* wurde aus diesem Grund verzichtet.⁷⁹ Die Alternativen des Absatzes *die Minderheitensprache zu erlernen* und *in dieser Sprache unterrichtet zu werden* schließen sich nicht gegenseitig aus und können gemeinsam von den Staaten umgesetzt werden. Dennoch sind die Staaten dazu nicht verpflichtet. Die Vorgaben des Art. 14 II RÜ können außerdem auf den vorschulischen Bereich ausgeweitet werden.⁸⁰

Art. 14 III RÜ geht auf die Balance zwischen Mehrheits- und Minderheitensprachen ein.⁸¹ Die Möglichkeit, eine Minderheitensprache zu erlernen oder in ihr unterrichtet zu werden, beeinflusst dabei nicht das Erlernen oder den Unterricht in einer oder der Amtssprache. Das Angebot zum Lernen einer Minderheitensprache darf also die Möglichkeit zum Lernen der Amtssprache(n) nicht ausschließen.⁸²

79 FCNM, Explanatory Report H (95)10 (1995), §§ 75 f.; Busch, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 254 (255, 260); *Deutscher Bundestag*, *Regional- und Minderheitensprachen und ihre Förderung in Deutschland* (2019), abrufbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 6 (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

80 FCNM, Explanatory Report H (95)10 (1995), § 77; Busch, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 254 (255 f.).

81 Busch, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 254 (255).

82 ACFC, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 72; ACFC, Thematic Commentary No 4 on the Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016), §§ 73 f.; FCNM, Explanatory Report H (95)10 (1995), § 78; ACFC, 4. OP Republic of Moldova (2016), § 81.

Das Erlernen einer Minderheitensprache ist in Deutschland nach den Voraussetzungen des Art. 14 I RÜ auf Landesebene in einigen Landesverfassungen und Gesetzen verankert. Art. 14 II RÜ wird in diesen Bundesländern in der Form umgesetzt, dass schulischer Unterricht in Dänisch, Friesisch, Romanes und Sorbisch, zum Teil als Sprach- und zum Teil als Fachunterricht, angeboten wird.⁸³ Die Effektivität und Umsetzung des Sprachunterrichts weisen allerdings zum Teil große Unterschiede auf.⁸⁴ Die Verpflichtung zur Umsetzung des Art. 14 II RÜ ist dabei auf das deutsche Bildungssystem und den Rahmen des Möglichen beschränkt.⁸⁵

bb) Herausforderungen im Rahmen des Artikel 14 RÜ⁸⁶

Art. 14 RÜ begünstigt in der praktischen Umsetzung sowie durch seinen Wortlaut einige Herausforderungen. Dies ergibt sich aus der flexiblen und unbestimmten Formulierung des zweiten Absatzes und dem Fehlen einer Definition von *ausreichende Nachfrage* sowie aus dem Ausdruck von *Bemühungen* statt *Verpflichtungen*. Da eine Nachfrage kein statischer Faktor ist, muss sie kontinuierlich überprüft werden, z.B. anhand der Anzahl von Schüler*innen, welche minderheitensprachlichen Unterricht in Anspruch nehmen. Nach Ansicht des Beratenden Ausschusses ist dies jedoch eine (aktive) Handlungsverpflichtung der Staaten, die nicht darauf warten dürfen, dass Minderheiten ihnen gegenüber kontinuierlich ihre Bedürfnisse äußern.⁸⁷

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

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

85 *Deutscher Bundestag*, Regional- und Minderheitensprachen und ihre Förderung in Deutschland (2019), abrufbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/636974/8b759f62c1aaa71d793dacfa9b35bdbb/WD-10-025-19-pdf-data.pdf>, S. 6 (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

86 Eine detaillierte Zusammenfassung der aktuellen ACFC-Stellungnahmen zu Art. 14 RÜ des vierten Kontrollzyklus bietet folgendes Dokument: *ACFC, Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 14 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2017), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680648f95> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).

87 *ACFC*, 4. OP Bulgaria (2020), §§ 164, 185; *ACFC*, Thematic Commentary No 1 on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2006), S. 24 f.; Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 71; *Busch*, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 254 (257 f.).

Der Beratende Ausschuss forderte in diversen Stellungnahmen die Aufnahme von Minderheitensprachen in das staatliche Schulsystem und in den Pflichtlehrplan.⁸⁸

Andere Faktoren, die einen negativen Einfluss auf die Inanspruchnahme des minderheitensprachlichen Unterrichts haben können, entstehen insbesondere dadurch, dass minderheitensprachlicher Unterricht nicht im Pflichtlehrplan enthalten ist und nur als zusätzlicher Wahlunterricht angeboten wird oder dass Unterrichtsstunden nur zu ungünstigen Zeiten bzw. an schwer erreichbaren Orten stattfinden. Die Attraktivität des Unterrichts für Minderheitenschüler*innen hängt daher maßgeblich von der Qualität und der Kontinuität des Unterrichts ab. Hieran knüpfen auch mögliche Schulschließungen in ländlichen und abgelegenen Gegenden an, durch welche einige Schüler*innen keinen Zugang mehr zum minderheitensprachlichen Unterricht haben.⁸⁹ Kontinuität muss auch hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Netzwerke der minderheitensprachlichen Schulen gewährleistet werden, da sich diese über einen langen Zeitraum hinweg etabliert haben und nur mit großer Anstrengung wieder re-etabliert werden können.⁹⁰

Art. 14 RÜ ist aufgrund seiner Formulierung eines der prägnantesten Beispiele dafür, dass einige generelle Prinzipien des Rahmenübereinkommens – wie das Prinzip der umfassenden und effektiven Gleichheit – durch spezifische Einschränkungen innerhalb der Vorschriften stark limitiert werden. Der Artikel enthält geografische, zeitliche, numerische und nachfragebasierte Bedingungen (sog. *claw-back clauses*), die einen weiten Spielraum für Interpretationen bieten und den Staaten ermöglichen,

88 *ACFC*, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), §§ 73, 81; *ACFC*, 3. OP Hungary (2010), § 122; 3. OP Cyprus (2010), §§ 154, 156; 3. OP Croatia (2010), §§ 156, 168; 2. OP Poland (2009), §§ 24, 176.

89 *ACFC*, 4. OP Croatia (2015), § 77; 4. OP Slovak Republic (2014), § 73; 3. OP Russian Federation (2011), § 192; *ACFC*, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 74; *Busch*, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 254 (258 f., 261).

90 *ACFC*, 4. OP Germany (2015), § 128; 3. OP Russian Federation (2011), § 192; *ACFC*, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 69; *Busch*, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 254 (261).

sich ihrer eigentlichen Verpflichtung zu entziehen.⁹¹ Diese Reaktion der Staaten hat der Beratende Ausschuss in einigen Stellungnahmen bereits festgestellt.⁹²

Die finanziellen und administrativen Herausforderungen können die Umsetzung von Art. 14 RÜ auf Gebiete beschränken, in welchen nationale Minderheiten traditionellerweise angesiedelt oder in ihrer Angehörigenanzahl relativ stark vertreten sind.⁹³

Als Minderheit ohne *kin-state*, die stark von Misshandlung und Assimilierung betroffen war und ist, benötigen Roma nicht nur im Rahmen von Art. 12 RÜ, sondern auch in Hinblick auf Art. 14 RÜ und ihre bildungsspezifischen Bedürfnisse besondere Aufmerksamkeit.⁹⁴ Dies betrifft an erster Stelle Möglichkeiten zum Erlernen des Romanes, welche der Beratende Ausschuss in einigen Stellungnahmen lobte.⁹⁵

Außerdem sind viele Empfehlungen des Beratenden Ausschusses zu Art. 14 RÜ eher zurückhaltend formuliert, sodass eine direkte Konfrontation des jeweiligen Staates und die offene Aussprache von Handlungsempfehlungen vermieden werden.⁹⁶

cc) Zwischenfazit

In Zeiten, in denen sprachlich homogene Gesellschaften als erstrebenswert galten, wurden Schulen, die Minderheitensprachen unterrichteten, oftmals als potenzieller Ursprung von Illoyalität betrachtet. In der heutigen Zeit genießen diese Institutionen in vielen Fällen dagegen ein hohes Ansehen und werden nicht nur von Schüler*innen der jeweiligen Minderheit besucht, sondern auch von Kindern aus Familien, in denen nur

91 u.a. "wenn ausreichende Nachfrage besteht", "soweit wie möglich", "im Rahmen ihres Bildungssystems", "angemessene Möglichkeiten"; *Wilson*, Educational Rights of Persons Belonging to National Minorities, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 10, Nr. 4 (2004), S. 315 (319, 335).

92 z.B. in *ACFC*, 1. OP Ukraine (2002), § 63.

93 *Busch*, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2018), S. 254 (260, 263).

94 Siehe v.a. *ACFC*, 4. OP Croatia (2016), § 80; 4. OP Czech Republic (2015), § 99.

95 *ACFC*, 4. OP Finland (2016), § 88; 3. OP Romania (2012), §§ 174 f.; *ACFC*, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 70; Kritik jedoch in *ACFC*, 4. OP Bulgaria (2020), §§ 165 ff.

96 *ACFC*, 1. OP Croatia (2001), § 52; *Wilson*, Educational Rights of Persons Belonging to National Minorities, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 10, Nr. 4 (2004), S. 315 (335, 339).

ein Elternteil der Minderheit angehört, ein oder beide Elternteile sich der Minderheit verbunden fühlen oder einen Migrationshintergrund aufweisen.⁹⁷

Die Grundlage zur Weiterentwicklung der Sprachenrechte besteht aus drei Säulen: Angehörige einer Minderheit müssen die Möglichkeit haben, (I) ihr Anderssein auszudrücken und dieses anerkennen zu lassen, (II) ungeachtet des Andersseins einen gleichen Zugang zu Ressourcen und Rechten haben und (III) auf der Grundlage von Respekt und Verständnis über Unterschiede hinweg sozial interagieren können.⁹⁸ Dies lässt sich auf den Bereich der Bildung übertragen: Bildungseinrichtungen sollten auf allen Ebenen die sprachliche Fähigkeit ihrer Schüler*innen wertschätzen und fördern und ihre sprachliche Andersartigkeit nicht als Hindernis, sondern als Bereicherung betrachten.⁹⁹

III. Fazit

Das Recht auf Bildung ist für Angehörige (nationaler) Minderheiten eine *conditio sine qua non*. Dies betrifft neben der gesellschaftlichen Inklusion auch das Erlernen und Sprechen der jeweiligen Minderheitensprache. Allerdings birgt Bildung immer auch das Risiko der erzwungenen Assimilierung, siehe die Segregation der Roma. Weitere Risiken sind Abgrenzung und politische Radikalisierung von Minderheiten.¹⁰⁰

Die Minderheitensprache dient vor allem der internen Kommunikation und fördert gleichzeitig die Bewahrung des kulturellen Erbes sowie der minderheitenspezifischen Identität.¹⁰¹ Beide Rechte – das Recht auf Bildung und das Recht auf Erlernen und

97 Busch, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 254 (267).

98 ACFC, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 95; Thematic Commentary No 4 on the Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016), § 4.

99 Busch, Commentary of Article 14 of the FCNM, in: Hofmann et al. (eds.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities (2018), S. 254 (268).

100 Thornberry, Education, in: Weller (eds.), Universal Minority Rights (2007), S. 325 (328 f.); Toggenburg/Rautz, ABC des Minderheitenschutzes in Europa (2010), S. 32.

101 ACFC, Thematic Commentary No 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2012), § 72; Toggenburg/Rautz, ABC des Minderheitenschutzes in Europa (2010), S. 24, 32.

Sprechen einer Minderheitensprache – sind somit eng und unzertrennlich miteinander verbunden und sind im Bereich der Schulbildung von besonderer Bedeutung.¹⁰²

Die Europäische Union unterstützt Maßnahmen zur Förderung der Inklusion von Roma im Rahmen der Bildung: Laut einem Bericht der Europäischen Kommission besuchten Ende der Achtzigerjahre nur 30-40% der Roma- und Traveller-Kinder regelmäßig eine Schule, über die Hälfte von ihnen besuchte gar keine Schule. Durch gezielte und verbesserte Maßnahmen konnte dieser Anteil jedoch stark gesenkt werden.¹⁰³

Bewährt haben sich in diesem Kontext insbesondere Unterrichtsassistent*innen zur besseren Inklusion und Unterstützung von Roma, die Etablierung von minderheitensprachlichen Privatschulen bei administrativer und finanzieller Unterstützung des Staates sowie Sonntagsschulen oder Sprachkurse. Auch der vorschulische Unterricht hat sich als gute Möglichkeit erwiesen, Angehörige nationaler Minderheiten bereits früh sowohl mit der Minderheiten- als auch mit der Amtssprache vertraut zu machen (Vgl. Art. 14 III RÜ). Die Förderung regionaler Netzwerke von minderheitensprachlichen oder minderheitensprachfördernden (Privat-)Schulen sowie der allgemeine Austausch von *good practice* erscheint eine verlässliche Möglichkeit zu sein, auch in Zukunft eine Weiterentwicklung des Systems zu gewährleisten.

102 *EGMR*, Cultural Rights in the Case-Law of the European Court of Human Rights (2017), abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_cultural_rights_ENG.pdf (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020), S. 23 Rn. 58.

103 *Europäische Kommission*, School Provision for Gypsy and Traveller Children (1996), abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/a5ded9ee-2995-4171-8ece-05be09a88d89/language-en#> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020), S. 7 Rn. 10, S. 23 ff. Rn. 56 ff.; *O’Nions*, Different and Unequal, Intercultural Education, Vol. 21, Nr. 1 (2010), S. 1 (2); Vgl. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmwomeq/360/report-files/36008.htm> (zuletzt aufgerufen am 21.12.2020).