

Norman Weiß

Der Schutz von Sprachenrechten im Menschenrechtssystem des Europarates

1 Einleitung

So wie es das Ziel autoritärer Herrschaft ist, Menschen vorzuschreiben, wie sie in sozialer und politischer Hinsicht ihr Leben zu führen haben, ist es umgekehrt das Ziel der Menschenrechte, jedem und jeder ein freies und selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Um den Dreiklang von Freiheit, Gleichheit und Solidarität zu verwirklichen, ist die freie Artikulation der eigenen Position und der gleichberechtigte Zugang zum Diskurs von grundlegender Bedeutung. Zu Recht ist in der Geschichte des Ringens um die Verwirklichung der Menschenrechte besonderes Gewicht auf den freiheitlichen Aspekt der Meinungsäußerung und Meinungsbildung gelegt worden.¹ Nicht minder wichtig ist freilich auch das Recht, diese Beteiligung in der eigenen Sprache vornehmen zu können.² Es trägt maßgeblich zur Identitätsstiftung für den einzelnen Menschen bei und ist gleichzeitig ein Integrationsfaktor, der das Gemeinwesen stabilisiert.

Dem Recht, die eigene Sprache (ungestraft) benutzen zu können, ist der Anspruch auf Schulunterricht in dieser Sprache vorgelagert. Die Benutzung der Sprache kann aber in einem freiheitlichen Gemeinwesen nicht auf die Schule, den privaten Raum und den öffentlich-politischen Diskurs beschränkt werden. Wichtig und von hoher Integrationsfunktion ist auch die Benutzung dieser Sprache gegenüber staatlichen Stellen.³

§ 188 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 (Paulskirchenverfassung)⁴ fasst die unterschiedlichen Dimensionen der Sprachenrechte in einmal mehr zu lobender Modernität wie folgt zusammen:

„Den nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschland's ist ihre volksthümliche Entwicklung gewährleistet, namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprachen, so weit deren Gebiete reichen, in dem Kirchenwesen, dem Unterrichte, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege.“

-
- 1 Vgl. *Weiß, N.*, Praxis des Menschenrechtsausschusses zum Schutz der Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit, in: MRM, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, Potsdam 2002, S. 65–95 (S. 65–76); *Haratsch, A.*, Die Geschichte der Menschenrechte (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Bd. 7), Potsdam, 4. Aufl. 2010, S. 41–48.
 - 2 *Klein, E.*, Menschenwürde und Sprache, in: Grözinger, K.E. (Hrsg.), Sprache und Identität im Judentum, Wiesbaden 1998, S. 59–74.
 - 3 Zur Bedeutung von Sprachenrechten siehe ausführlich *Engel, D.*, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, 2002, S. 80ff.; *Varennes, F. de*, Linguistic Identity and Language Rights, in: Weller, M. (Hrsg.), Universal Minority Rights, A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies, 2007, S. 253–323.
 - 4 Abgedruckt bei *Sautter, U.* (Hrsg.), Deutsche Geschichte seit 1815: Daten, Fakten, Dokumente, Bd. II: Verfassungen, 2004, S. 48–77; zu finden auch unter <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfdr1848.htm> (alle Internetadressen wurden am 4. Januar 2011 besucht).

Die Vorschrift deutet aber auch auf eine weitere wichtige Frage hin, nämlich die, wer Träger solcher Sprachenrechte ist.⁵ Dass die Rechtsentwicklung in diesem Punkt nicht wesentlich über die Lösung der Paulskirchenverfassung hinausgelangt ist, muss jedoch weniger als Beweis für die Modernität letzterer, sondern vielmehr als Indiz für die Rückwärtsgewandtheit ersterer gesehen werden. Träger entsprechender Minderheitenrechte sind nach den derzeit immer noch maßgeblichen völkerrechtlichen Übereinkünften nur Staatsangehörige des jeweiligen Staates, die gemeinhin als nationale Minderheiten bezeichnet werden, also nicht die sogenannten neuen Minderheiten,⁶ unter denen man Migranten versteht.

Hier soll ein Überblick über diejenigen völkerrechtlichen Garantien gegeben werden, die für die Bundesrepublik Deutschland im regionalen Kontext Europas relevant sind. Dabei handelt es sich nicht um Recht der Europäischen Union (EU), sondern um Verträge, die im Rahmen des Europarates mit deutscher Beteiligung ausgearbeitet und abgeschlossen wurden.

Der Europarat wurde bereits 1949 gegründet,⁷ um die Zusammenarbeit in (West-)Europa zu organisieren und den kriegsverwüsteten Kontinent in die erhoffte neue Zeit zu führen. Während die wirtschaftliche Integration später zu einer Aufgabe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – der heutigen EU – wurde, konzentrierte sich der Europarat auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Die hier interessierenden Verträge sind die Europäische Menschenrechtskonvention (2.), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (3.) und die Charta der Regional- und Minderheitensprachen (4.). Alle drei sind für die Bundesrepublik Deutschland verpflichtend. Ihre Schutzgehalte werden nachfolgend kurz vorgestellt und außerdem wird auf die Überwachungsmechanismen eingegangen.

2 Sprachenrechte im System der Europäischen Menschenrechtskonvention

2.1 Überblick

Die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK)⁸ war unter dem unmittelbaren Eindruck des zurückliegenden Zweiten Weltkriegs, des Völkermords an den europäischen Juden und den Praktiken totalitärer Herrschaft unter Hitler und Stalin sowie der am 10. Dezember 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)⁹ formuliert worden. Ausweislich ihrer Präambel versteht sie sich als ersten Schritt „auf dem Wege zu einer kollektiven Garantie gewisser in der Allgemeinen Erklärung verkündeter Rechte“. Die damals zehn (west-)europäischen Regierungen appellieren an ihr „gemeinsames Erbe an geistigen

5 Einen mehr als 500 Seiten starken Überblick über die allein in Mitteleuropa existierenden Sprachminderheiten vermittelt *Hinderling, R./Eichinger, L.M.*, Handbuch der mitteleuropäischen Sprachminderheiten, 1996.

6 Zu diesen *Hilpold, P.*, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, in: AVR 2004, S. 80–110. Dieses klassische Konzept wird seit einiger Zeit recht kontrovers diskutiert, s. hierzu unten 3.1.

7 Vgl. Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949, BGBl. 1950 I 263, zuletzt geändert BGBl. 2003 II 703. Abgedruckt in: Sartorius II, Internationale Verträge/Europarecht, Nr. 110.

8 [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; der aktuelle konsolidierte Text ist dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 130.

9 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19.

Gütern, politischen Überlieferungen, Achtung der Freiheit und Vorherrschaft des Gesetzes“. Sie unterstreichen ihren

„tiefen Glauben [...] an diese Grundfreiheiten, welche die Grundlage der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bilden, und deren Aufrechterhaltung wesentlich auf einem wahrhaft demokratischen politischen Regime einerseits und auf einer gemeinsamen Auffassung und Achtung der Menschenrechte andererseits beruht, von denen sie sich herleiten“.

Ein explizites Recht auf den Gebrauch der eigenen Sprache findet sich unter den Rechten, die Eingang in die EMRK gefunden haben, allerdings nicht. Dennoch haben sich in der Praxis Konstellationen ergeben, in denen eine Herleitung aus anderen Konventionsrechten diskutiert worden ist (s. unten 2.3).

2.2 Rechtsnatur der EMRK, Verhältnis zum deutschen Recht und Überwachungsmechanismen

Die EMRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag und trifft als solcher auf die deutsche Rechtsordnung. Das Grundgesetz ist, wie sich aus der Präambel, Art. 1 Abs. 2, 24, 25 und 26 sowie anderen Vorschriften ergibt, eine völkerrechtsfreundliche Verfassung und gibt diese Prägung an die gesamte Rechtsordnung weiter.¹⁰ Der Staat ist somit auch auf das Völkerrecht verpflichtet und gehalten, seine Durchsetzung zu sichern. Er muss dementsprechend seine Rechtsordnung im Einklang mit völkerrechtlichen Vorgaben halten, Völkerrechtsverstöße vermeiden oder zumindest wiedergutmachen.¹¹ Völkerrechtliche Verträge – auch solche menschenrechtlichen Inhalts – haben gemäß Art. 59 Abs. 2 GG den Rang einfachen Bundesrechts.¹²

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann deshalb auch keine Verfassungsbeschwerde mit der Begründung eingelegt werden, ein Akt öffentlicher Gewalt verletze den Betroffenen in seinen Rechten aus der EMRK.¹³ Um der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung auch im Bereich der Verfassungsbeschwerde Ausdruck zu geben, hat das Bundesverfassungsgericht jedoch erklärt, die menschenrechtlichen Verbürgungen als Hilfe bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes heranzuziehen.¹⁴ Die Bereitschaft zur Berücksichtigung erstreckt sich ausdrücklich auch auf die Erkenntnisse internationaler Kontrollinstanzen, im hier interessierenden Fall also auf Entscheidungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte (bis ins Jahr 1999 aktiv) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.¹⁵

10 Dreier, H., in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Präambel, Rn. 36ff.; ders., in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 1 Abs. 2, Rn. 12ff.; Freiherr von Hodenberg, P., Das Bekenntnis des deutschen Volkes zu den Menschenrechten in Art. 1 Abs. 2 GG, 1997; Hobe, S., Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 137ff.

11 Zu diesem Komplex Kunig, P., Völkerrecht und staatliches Recht, in: Graf Vitzthum, W. (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, S. 73–146.

12 Mit Blick auf die EMRK dazu: Hilf, M., Der Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention im deutschen Recht, in: Ernst Gottfried Mahrenholz/Meinhard Hilf/Eckart Klein, Entwicklung der Menschenrechte innerhalb der Staaten des Europarates, 1987, S. 19–41; Haratsch, A., Die Europäische Menschenrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung – eine innerstaatliche Standortbestimmung, in: MenschenRechtsMagazin, Themenheft 50 Jahre EMRK, 2000, S. 62–75, beide m.w.Nw.

13 BVerfGE 10, 271 (279); 41, 126 (149); 96, 152 (170). Siehe auch Benda, E./Klein, E., Verfassungsprozeßrecht, Ein Lehr- und Handbuch, 2. Aufl. 2001, Rn. 66.

14 BVerfGE 74, 358 (370); 83, 119 (128); siehe auch schon BVerfGE 31, 58 (67f.).

15 BVerfGE 74, 358 (370).

Der Europarat hat mit der EMRK nicht nur Grundfreiheiten und Menschenrechte normiert, sondern mit den beiden vorgenannten Institutionen auch ein Rechtsschutzsystem eingerichtet.¹⁶ Dabei sieht die Konvention in den Staaten und heute vor allem im Individuum die natürlichen Wächter der Menschenrechte.¹⁷ Das System wurde durch Protokoll Nr. 11 reformiert: Der neugestaltete, ständig tagende Gerichtshof nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 1998 auf und löste die Kommission im Jahre 1999 vollständig ab.

Besonders wichtig und, wie der Fall „Görgülü“ aus Sachsen-Anhalt (dazu sogleich) gezeigt hat, nicht selbstverständlich ist die Beachtung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg.¹⁸ Diese Urteile ergehen auf sogenannte Individualbeschwerden nach Art. 34, mit denen u. a. eine natürliche Person rügen kann, durch einen Vertragsstaat in einem Konventionsrecht verletzt zu sein. Die Urteile des EGMR sind gemäß Art. 46 Abs. 1 verbindlich; die Vertragsstaaten sind verpflichtet, „das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen“. Eine „Durchsetzungskompetenz“ des Gerichtshofs fehlt freilich ebenso wie eine eigene Vollzugsbehörde.¹⁹

Die Rechtskraft wirkt *inter partes*, so dass unmittelbar nur der beklagte Staat Konsequenzen aus dem Urteil ziehen muss. Es kommt in Einzelfällen dazu, dass auch andere Staaten, in denen die Rechtslage vergleichbar ist, das gegen einen anderen Staat ergangene Urteil zum Anlass nehmen, um bei sich Änderungen vorzunehmen.²⁰

Stellt der Gerichtshof einen Verstoß gegen die EMRK fest, so ist der Völkerrechtsverstoß nach den allgemeinen Regeln²¹ wiedergutzumachen. Hierzu gehört die Beendigung des völkerrechtswidrigen Akts, Wiederholungen müssen – durch Gesetzesänderungen oder die Änderungen von Verwaltungsrichtlinien – ausgeschlossen werden; außerdem ist Wiedergutmachung in immaterieller (Entschuldigung, Rehabilitierung) und materieller Form (Schadenersatz in Geld) zu leisten. In Art. 41 ist dem EGMR ausdrücklich die Kompetenz zugewiesen, im Falle von Konventionsverletzungen Schadenersatz zuzusprechen.²² Darüber hinaus ist es eine innere Aufgabe des Staates, die Umsetzung der EGMR-Urteile vorzunehmen.²³ Die Urteile stellen jedenfalls grundsätzlich keine innerstaatlich einsetzbaren Rechtstitel dar.

Der deutsche Gesetzgeber hat ihre Wirksamkeit nach 1998 allerdings durch die Möglichkeit der Wiederaufnahme eines Strafverfahrens nach § 359 Nr. 6 StPO in den Fällen erhöht, in de-

16 Vgl.: Klein, E., 50 Jahre Europarat – Seine Leistungen beim Ausbau des Menschenrechtsschutzes, in: AVR 2001, S. 121–141. Siehe auch Ehlers, D., Allgemeine Lehren der EMRK, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, § 2.

17 Eindeutig Tomuschat, C., Individueller Rechtsschutz: das Herzstück des „ordre public européen“ nach der EMRK, in: EuGRZ 2003, S. 95–100.

18 Grundlegend zu den Urteilswirkungen: Polakiewicz, J., Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, 1993; Uerpman, R., Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993. Für eine Würdigung aus heutiger Sicht vgl. etwa Röben, V., Außenverfassungsrecht, Eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates, 2007, S. 442ff.; Schilling, J.M., Deutscher Grundrechtsschutz zwischen staatlicher Souveränität und menschenrechtlicher Europäisierung, 2010, S. 133ff., 158ff.

19 Vgl. Mosler, H., Judgments of International Courts and Tribunals, in: EPIL, Bd. III, 1997, S. 31–38.

20 Dazu Ress, G., Wirkung und Beachtung der Urteile und Entscheidungen der Straßburger Konventionsorgane, in: EuGRZ 1996, S. 350–353.

21 Dazu Klein, E., Individual Reparation Claims under the International Covenant on Civil and Political Rights: The Practice of the Human Rights Committee, in: Albrecht Randelzhofer/Christian Tomuschat (Hrsg.), State Responsibility and the Individual, Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights 1999, S. 27–41.

22 Hierzu Dannemann, G., Schadenersatz bei Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1994.

23 So auch Kilian, D., Die Bindungswirkung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 1994, S. 213ff.

nen die Verurteilung auf einer vom EGMR festgestellten Verletzung der Konvention beruhte. Seit 2006 wurde diese Möglichkeit mit § 580 Nr. 8 ZPO (Restitutionsklage) auch auf die anderen Gerichtszweige erstreckt.

Der bereits erwähnte Fall „Görgülü“ steht als prominentes Beispiel dafür, dass dieses Ineinandergreifen von Völkerrecht und nationalem Recht in der Praxis nicht immer reibungslos funktioniert. Herr Görgülü hatte vergeblich versucht, als nichtehelicher Vater das Sorge- und Umgangsrecht mit seinem von der Mutter zur Adoption freigegebenen und bei Pflegeeltern lebenden Kind zu erhalten. Eine nach der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eingelegte Beschwerde zum EGMR ergab, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die behördliche Sorgerechtsentscheidung, die von den Gerichten bis hinauf zum Bundesverfassungsgericht gestützt worden war, den Beschwerdeführer in seinem Recht auf Achtung des Familienlebens verletzt hatte. Die Entscheidung des EGMR bewog die Behörden und Gerichte aber nicht, ihre Haltung zu überdenken. Das OLG Naumburg erklärte sie im Ergebnis für unbeachtlich, so dass Herr Görgülü sich hilfesuchend an das Bundesverfassungsgericht wandte.

Angesichts dieser Verweigerungshaltung des OLG Naumburg sah sich das Bundesverfassungsgericht nunmehr genötigt, die Rechtslage noch einmal in aller Deutlichkeit klarzustellen:

„Die Europäische Menschenrechtskonvention gilt in der deutschen Rechtsordnung im Range eines Bundesgesetzes und ist bei der Interpretation des nationalen Rechts – auch der Grundrechte und rechtsstaatlichen Garantien – zu berücksichtigen (1.). Die Bindungswirkung einer Entscheidung des Gerichtshofs erstreckt sich auf alle staatlichen Organe und verpflichtet diese grundsätzlich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ohne Verstoß gegen die Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) einen fortdauernden Konventionsverstoß zu beenden und einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen (2.). Die Art und Weise der Bindungswirkung hängt von dem Zuständigkeitsbereich der staatlichen Organe ab und von dem Spielraum, den vorrangig anwendbares Recht lässt. Gerichte sind zur Berücksichtigung eines Urteils, das einen von ihnen bereits entschiedenen Fall betrifft, jedenfalls dann verpflichtet, wenn sie in verfahrensrechtlich zulässiger Weise erneut über den Gegenstand entscheiden und dem Urteil ohne materiellen Gesetzesverstoß Rechnung tragen können (3.). Ein Beschwerdeführer kann die Missachtung dieser Berücksichtigungspflicht als Verstoß gegen das in seinem Schutzbereich berührte Grundrecht in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip rügen (4).“²⁴

Das Bundesverfassungsgericht unterstrich bei dieser Gelegenheit ausdrücklich die Bedeutung der Entscheidungen des EGMR,

„weil sich in ihnen der aktuelle Entwicklungsstand der Konvention und ihrer Protokolle widerspiegelt. Das Konventionsrecht selbst misst den Sachentscheidungen des Gerichtshofs unterschiedliche Rechtswirkungen zu. Nach Art. 42 und Art. 44 EMRK werden die Urteile des Gerichtshofs endgültig und erwachsen damit in formelle Rechtskraft. Die Vertragsparteien haben sich durch Art. 46 EMRK verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.“²⁵

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Klarstellung wichtig, dass die Nichtbeachtung eines EGMR-Urteils mit einer Verfassungsbeschwerde „als Verstoß gegen das in seinem Schutzbereich berührte Grundrecht [hier also Art. 6 GG] in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip“ rügen kann. Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Wirkung von EGMR-Urteilen nachhaltig gestärkt.

24 BVerfGE 111, 307 (315f.). Vgl. die Besprechung von *Cremer, H.-J.*, Zur Bindungswirkung von EGMR-Urteilen, Anmerkung zum Görgülü-Beschluss des BVerfG vom 14.10.2004, EuGRZ 2004, 741, in: EuGRZ 2004, S. 683–700.

25 BVerfGE 111, 307 (319f.).

2.3 Herleitung aus anderen Konventionsrechten

Auch wenn die Konvention keinen expliziten Minderheitenschutzartikel aufweist, haben sich in der Rechtsschutzpraxis gleichwohl Konstellationen ergeben, in denen Minderheitenangehörige versucht haben, Schutz für ihre besondere Lebensweise und auch ihre Sprache zu finden. Dabei ist dann auf andere Vorschriften der Konvention zurückgegriffen worden.

Die Konvention thematisiert „Sprache“ in Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 lit. a und e. Diese Vorschriften gelten jedoch nur im Strafverfahren und nur für solche Personen, die keine oder unzureichende Kenntnis der vorgesehenen Verfahrenssprache haben. Angehörige klassischer Sprachminderheiten – wie die Dänen in Südschleswig – sind aber üblicherweise zweisprachig und unterfallen diesen Normen daher nicht. Überdies legen die Konventionsorgane diese Normen eng aus und entnehmen ihnen ausdrücklich keine „linguistic freedom“²⁶.

Es wurde in der Praxis daher versucht, aus Art. 8 EMRK Schutzrechte für Minderheiten herzuleiten. Diese Vorschrift lautet in Absatz 1:

„Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.“

Abs. 2 enthält einen Schrankenvorbehalt, der Einschränkungen der Rechte aus bestimmten Gründen und unter einer Reihe von Voraussetzungen ermöglicht.

Bereits in den 1980er Jahren hat die Europäische Kommission für Menschenrechte unterstrichen, dass Art. 8 EMRK grundsätzlich zum Schutze des besonderen Lebensstils von Minderheiten herangezogen werden kann.²⁷ Die Rechte aus dieser Norm können allerdings aus bestimmten übergeordneten Gemeinwohlinteressen eingeschränkt werden, so dass in der Praxis etwa im vorgenannten Fall gegen Norwegen die traditionellen Weidegründe von Rentieren dem Bau eines Wasserkraftwerkes weichen mussten.

Der Gerichtshof hatte im Belgischen Sprachenfall sogar noch früher das Recht, eine Minderheitensprache zu sprechen, indirekt anerkannt.²⁸ Anknüpfungspunkt war hier allerdings das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK, das die Merkmale Sprache und Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit nennt, in Verbindung mit Art. 2 des Zusatzprotokolls²⁹ (ZP), der das Recht auf Bildung garantiert und materiell Bestandteil der Konvention ist. Konkret durfte im französischsprachigen Landesteil der Schulunterricht nur auf Französisch, in Flandern nur auf Flämisch erteilt werden. Die Differenzierung knüpfte mithin an der Sprache an, so dass der Gerichtshof untersuchen musste, ob dies mit Blick auf die verfolgten Gemeinwohlinteressen noch verhältnismäßig war. Nach Ansicht des EGMR war es im konkreten Fall nicht zu beanstanden, dass der Staat die Spracheinheit innerhalb der jeweiligen Sprachgemeinschaft wahren will. Lediglich für einige fran-

26 Beginnend mit Europäische Kommission für Menschenrechte, Isop *.l.* Österreich, E 808/60, Jahrbuch EMRK 1962, S. 108. Weitere Nachweise bei *Pentassuglia, G.*, Minorities in international law, An introductory study, 2002, S. 121.

27 Europäische Kommission für Menschenrechte, G. und E. *.l.* Norwegen, E 9278/91 und 9415/81, DR 35, 30 (35); P. *.l.* Vereinigtes Königreich, DR 67, 264 (271); vom Gerichtshof später ebenfalls bekräftigt in: Noack et al. *.l.* Deutschland, 46346/99, RJD 2000-VI, A. Chapman *.l.* Vereinigtes Königreich, 27238/95, RJD 2001-I.

28 EGMR, Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium (Merits), Urteil vom 23. Juli 1968, Serie A Bd. 6. Deutsche Übersetzung in EGMR-E 1, S. 31–53, abrufbar unter <http://www.eugrz.info>.

29 Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, aktuelle Fassung BGBl. II 2002, S. 1072f.

zösischsprachige Randgemeinden Brüssels, die im flämischen Landesteil liegen, mussten Ausnahmen gemacht werden, weil die ursprüngliche Regelung sich diskriminierend auswirkte.

Der Gerichtshof war allerdings im Ergebnis nicht dazu bereit, der EMRK einen unmittelbaren Minderheitenschutz zu entnehmen.³⁰ Dieser Fall bietet Anlass, die beiden Vorschriften (Art. 14 EMRK und Art. 2 ZP) genauer zu untersuchen:

Von unmittelbarer Sprachenrelevanz ist Art. 2 Satz 1 ZP, demzufolge niemanden das Recht auf Bildung verwehrt werden darf. Eingangs wurde auf die hohe Bedeutung des Spracherwerbs hingewiesen. Der Gerichtshof hat im Belgischen Sprachenfall klargestellt, dass Art. 2 ZP (nur) das Recht auf Zugang zu den bestehenden Bildungseinrichtungen garantiere. Ein Anspruch auf staatlichen Schulunterricht in der Sprache eigener Wahl wurde ebenso abgelehnt wie auf Subventionierung anderssprachiger Privatschulen.³¹ Dieser ältere, restriktive Ansatz wurde in der Sache Zypern *./. Türkei*³² zumindest leicht für neue Überlegungen geöffnet: Der EGMR hielt zwar daran fest, dass das Recht auf Bildung nicht verweigert werde, wenn der Unterricht nicht in der gewünschten Sprache angeboten werde (Rn. 277), wies aber darauf hin, dass angesichts der Einsprachigkeit beider Volksgruppen ein Sprachwechsel in der Sekundarstufe unangemessen sei. Der Verweis auf die Fortsetzung des Schulbesuchs im anderen Landesteil sei, auch mit Blick auf den Schutz des Familienlebens in Art. 8 EMRK, ebenfalls nicht hinzunehmen (Rn. 278).

Art. 14 EMRK formuliert ein klassisches Diskriminierungsverbot, das vom EGMR als akzessorisch bezeichnet wird, also nur in konkreter Verbindung mit einem Freiheitsrecht aus der Konvention oder ihren Protokollen verletzt werden kann.³³ Eines der genannten Merkmale, an das für eine Differenzierung nicht in diskriminierender Weise angeknüpft werden darf, ist die Sprache. Wie im Belgischen Sprachenfall mit Blick auf die französischsprachigen Randgemeinden Brüssels im flämischen Landesteil gesehen, kann die EMRK in bestimmten Konstellationen so materiellen Schutz bieten. Der EGMR hat sich in jüngster Zeit mehrfach mit der systematischen Einweisung von Roma-Kindern in Sonderschulen beschäftigen müssen,³⁴ die etwa im Falle Kroatiens mit den mangelnden Kenntnissen in der Landessprache begründet worden war. Ansatzpunkt der gerichtlichen Prüfung in dem kroatischen Fall war erneut Art. 2 Satz 1 ZP in Verbindung mit Art. 14 EMRK. Dabei hat der EGMR einerseits eine mögliche Vereitelung des Rechts auf Bildung der betroffenen Jugendlichen in den Blick genommen und andererseits bedacht, dass die Sinti und Roma eine besonders gefährdete Gruppe darstellen, die besonderen Schutzes bedarf.³⁵ Die Gesamtschau der Rechts- und schwierigen Faktenlage bewertete der EGMR im Ergebnis so, dass die kroatischen Behörden sich zwar um eine Lösung für die Beschulung bemüht hatten, aber gleichwohl der Wechsel in gemischte Klassen eher die Ausnahme darstellte und nach intransparenten Kriterien erfolgte. Ingesamt konnte die Beschulungspraxis nicht als gerechtfertigt beurteilt werden, so dass der EGMR eine Verletzung von Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 2 ZP annahm.

30 Hierzu *Engel* (Anm. 3), S. 184ff.; jüngst EGMR, *Sabrina Birk-Levy ./. Frankreich*, Beschluss vom 21. September 2010 (Zulässigkeit), Beschwerde-Nr. 39426/06 (en droit I.b).

31 EGMR-E 1, S. 35f.

32 EGMR, *Zypern ./. Türkei*, Urteil vom 10. Mai 2001, RJD 2001-IV.

33 Vgl. unlängst EGMR, *Oršuš u.a. ./. Kroatien*, GK, Urteil vom 16. März 2010, Rn. 144, abrufbar unter <http://www.unher.org/refworld/docid/4ba208fe2.html>.

34 EGMR, *D.H. u.a. ./. Tschechische Republik*, GK, Urteil vom 13. November 2007; *Sampanis u.a. ./. Griechenland*, Urteil vom 5. Juni 2008.

35 EGMR, *Oršuš u.a. ./. Kroatien* (Fn. 33), Rn. 147f.

Wichtige Voraussetzung für eine Verletzung von Art. 14 EMRK ist in jedem Fall, dass überhaupt ein Freiheitsrecht vorliegt. Die EMRK enthält kein Art. 2 Abs. 1 GG vergleichbares Recht einer allgemeinen Handlungsfreiheit und überdies sind bestimmte Rechte, wie etwa das Recht auf Bildung, in Zusatzprotokolle „ausgelagert“. Systematisch handelt es sich dabei um einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag, der zumindest in den Anfangsjahrzehnten der EMRK nicht zwingend ratifiziert werden musste. Staaten konnten also Vertragspartei der EMRK werden, ohne sich an ein Zusatzprotokoll zu binden. In einem solchen Fall hätte dem schutzsuchenden Individuum der Anknüpfungspunkt für das Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK schlicht gefehlt.

Inhaltlich einschlägig ist auch Art. 10 EMRK, der die Meinungsäußerungsfreiheit garantiert. Zwar fehlt hier ein ausdrücklicher Bezug zur Sprache, nach allgemeiner Ansicht umfasst die Äußerungsfreiheit aber die Wahl der Form, wozu auch die Sprache gehört. Für den privaten Gebrauch sollten sich hier eigentlich keine Probleme ergeben,³⁶ doch finden sich in der Praxis Fälle, in den Staaten gegen Druckerzeugnisse, die in bestimmten Sprachen verfasst sind, vorgehen.³⁷ Anders verhält es sich mit dem Gebrauch einer Sprache im Amtsverkehr. Hier kann jeder Staat eine Amts- oder Gerichtssprache festlegen,³⁸ ohne dadurch Art. 10 EMRK zu verletzen. Eine Ausnahme für Sprachminderheiten wurde in vergleichbaren Fällen vor dem Menschenrechtsausschuss mit dem zutreffenden Hinweis abgelehnt, dass die Minderheitenangehörigen die Amts- oder Gerichtssprache beherrschten.³⁹

Was bedeutet das konkret? Minderheiten können die EMRK nicht für den umfassenden Schutz ihrer Rechte fruchtbar machen, sondern sind auf einzelne Freiheitsrechte und im Zusammenhang damit das allgemeine Diskriminierungsverbot verwiesen. Hierdurch werden aber bestenfalls nur Ausschnitte der für Minderheiten relevanten Lebenswirklichkeit erfasst.⁴⁰ Deswegen wurde von den Mitgliedstaaten des Europarates lange darum gerungen, ein weiteres, nunmehr spezifisches, Instrument zum Schutz der Rechte von Minderheiten auf den Weg zu bringen.⁴¹ Dies ist mit dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten schließlich gelungen.

36 Für skurrile Verbote des Gebrauchs bestimmter Sprachen in der Öffentlichkeit oder gar am Telefon vgl. *Engel* (Fn. 3), S. 81f.

37 Der EGMR (Fn. 32), Rn. 245, beurteilte die Zurückweisung griechischsprachiger Schulbücher durch die nordzyprischen Behörden allein wegen der Sprache auch bei völlig unbedenklichen Inhalten als Verletzung von Art. 10 EMRK.

38 Vgl. § 23 Abs. 1 VwVfG: „Die Amtssprache ist deutsch.“; § 184 Satz 1 GVG: „Die Gerichtssprache ist deutsch.“ Für die Bundesrepublik Deutschland gilt im Gefolge der Wiedervereinigung der ergänzende Satz 2: „Das Recht der Sorben, in den Heimatkreisen der sorbischen Bevölkerung vor Gericht sorbisch zu sprechen, ist gewährleistet.“

39 Z.B. Menschenrechtsausschuss, *Guesdon ./. Frankreich*, Beschwerde-Nr. 219/1986, UN-Dok. A/45/40 (II), S. 61ff.

40 So auch das Ergebnis der Analyse von *Engel* (Fn. 3), S. 179–200.

41 Vgl. die Darlegungen im Erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen, Dok. H (95) 10, abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_Text_FCNM_de.pdf, dort S. 11f. zur Vorgeschichte des RÜM.

3 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜM)

3.1 Inhalt

Dieses Übereinkommen vom 10. November 1994⁴² ist das bei weitem umfassendste Dokument zum Schutz nationaler Minderheiten.⁴³ Es ist der weltweit erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag in diesem Rechtsgebiet. Aus seinem Inhalt geht klar hervor, dass der ausdrückliche Schutz der Rechte nationaler Minderheiten als solcher einen wesentlichen Bestandteil des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte bildet⁴⁴. Damit wird auf der völkerrechtlichen Ebene – nach Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte – ein weiteres Mal klargestellt, dass die individuellen Freiheits- und Gleichheitsrechte, die für jedermann gelten, für den Schutz der spezifischen Bedürfnisse von Minderheiten nicht ausreichend sind.⁴⁵

Die kulturellen Rechte von Minderheiten gehören zum zentralen Schutzanliegen des RÜM; hierzu gehören auch die Sprachenrechte, die sich unmittelbar auf Bildungsfragen auswirken und konkrete Anforderungen an die Vertragsstaaten stellen.

So sind die Vertragsstaaten nach Art. 12 Abs. 1 RÜM verpflichtet, Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung zu treffen, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern. Dazu stellen sie unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit (Art. 12 Abs. 2 RÜM) und fördern die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen (Art. 12 Abs. 3 RÜM).

Somit muss das nationale Bildungssystem im Rahmen der Lehrerbildung Elemente enthalten, die es allen Schülern erlaubt, im Schulunterricht Kenntnis von Kultur, Geschichte, Sprache und Religion nicht nur der Mehrheitsbevölkerung, sondern auch ihrer nationalen Minderheiten zu erlangen. Außerdem sind entsprechende Inhalte in das Curriculum zu integrieren.

Angehörige einer nationalen Minderheit haben das Recht, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben (Art. 13 Abs. 1 RÜM); freilich soll die Ausübung dieses Rechts für die Vertragsparteien keine finanziellen Verpflichtungen mit sich bringen.

Art. 14 Abs. 1 RÜM schließlich zielt auf die Anerkennung des Rechts jedes Minderheitenangehörigen, die eigene Minderheitensprache zu erlernen. In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden

42 ETS Nr. 157, BGBl. 1997 II S. 31.

43 Für eine Überblicksdarstellung siehe *Weiß, N.*, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Heiner Bielefeldt/Jörg Lürer (Hrsg.), *Rechte nationaler Minderheiten, Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung*, 2004, S. 71–90. Ausführlich die Beiträge in *Verstichel, A.* (Hrsg.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a useful pan-European instrument?*, 2008.

44 Vgl. zu dieser Frage generell *Bielefeldt, H.*, Rechte kultureller Minderheiten als Freiheitsanspruch, *Zur menschenrechtlichen Begründung des Minderheitenschutzes*, in: ders./Lürer (Fn. 43), S. 27–56.

45 Ausführlich *Scherer-Leydecker, C.*, *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen, Eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht*, 1997.

(Art. 14 Abs. 2 RÜM). Diese weichen Formulierungen sollen jegliche positive Pflicht der Vertragsstaaten, insbesondere finanzieller Natur, ausschließen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat bei der Ratifikation des RÜM erklärt, dass das Übereinkommen ausschließlich auf die vier autochthonen Minderheitengruppen (Dänen, Sorben, Friesen sowie Roma und Sinti) anzuwenden ist. Das bedeutet, wie zuvor in Art. 14 angeführt, Auswirkungen nur in den Bundesländern mit Siedlungsgebieten dieser anerkannten nationalen Minderheiten.

Nicht vom RÜM erfasst werden nach dem Willen der Vertragsparteien die sogenannten neuen Minderheiten und Migrantengruppen. In der Literatur wird unter Anknüpfung an die facettenreiche Kommunitarismusdebatte in den angelsächsischen Ländern über eine Erstreckung von Minderheitenrechten auch auf diese Gruppen diskutiert.⁴⁶ Auch der Beratende Ausschuss (unten 3.2) hat etwa gegenüber der Bundesrepublik darauf hingewiesen, „dass die Einbeziehung von Angehörigen anderer Gruppen, sowohl von Staatsbürgern als auch von Ausländern, in die Anwendung des Rahmenübereinkommens von einem Artikel zum anderen in Erwägung gezogen werden könnte“,⁴⁷ und daran auch in späteren Stellungnahmen⁴⁸ und gegenüber anderen Vertragsstaaten festgehalten.⁴⁹

Hier ist zumindest auf die Gefahr hinzuweisen, dass sich unter dem Schutzmantel der Minderheitenidentität Exklaven der Unfreiheit bilden können, insbesondere für Frauen und „Minderheiten innerhalb der Minderheit“.⁵⁰ Dem kann das Grundgesetz und können auch die völkerrechtlichen Menschenrechte nicht tatenlos zusehen – weder gegenüber alten noch neuen Minderheiten! Denn es geht nicht um den Schutz bestimmter Kulturen an sich, sondern um die gleichberechtigte Freiheitsausübung von Menschen. Daher kann nicht jedes kulturelle Handlungs- oder Verhaltensmotiv grund- und menschenrechtlich relevant sein.⁵¹ Im Vordergrund der gesellschaftlichen Realität steht freilich nicht mehr die alte Angst der Minderheiten vor Assimilation, sondern – gerade in der Bundesrepublik Deutschland – Fragen der Segregation und Ghettoisierung.⁵²

46 Vgl. nur *Rommelspacher, B.*, Anerkennung und Ausgrenzung, Deutschland als multikulturelle Gesellschaft, 2002; S. 175ff.; *Bielefeldt, H.*, Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft, Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus, 2007, S. 57ff.

47 Dok.-Nr. ACFC/INF/OP/I(2002)008, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Germany_en.pdf, Rn. 18

48 3. Stellungnahme zu Deutschland, Dok.-Nr. ACFC/OP/III(2010)003, abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OPCom_Germany_de.pdf, Rn. 34.

49 Beispielsweise gegenüber Irland, Dok.-Nr. ACFC/INF/OP/I(2004)003, abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Ireland_en.pdf, Rn. 26, wenn er sich besorgt über Rassismus gegenüber „neuen Immigrantengruppen“ zeigt. Ob dies freilich vom RÜM gedeckt ist, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. Ähnlich problematisch und missverständlich ist eine Aussage des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in seinem General Comment Nr. 23 vom 8. April 1994 über die Rechte von Minderheiten: “Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights.” (Rn. 5.2).

50 Vgl. zu dieser oft unterschätzten Problematik die eindeutige Position von *Bielefeldt*, (Fn. 35) S. 19ff., 67ff. und öfter.

51 Vgl. die ausführliche Untersuchung von *Britz, G.*, Kulturelle Rechte und Verfassung, Über den rechtlichen Umgang mit kultureller Differenz, 2000, S. 110ff., 183ff.

52 *Rommelspacher* (Fn. 35), S. 151ff.

3.2 Überwachung

Die Überwachung der Umsetzung erfolgt durch ein spezielles Vertragsgremium, den Beratenden Ausschuss (BA).⁵³ In seiner ersten Stellungnahme zur Bundesrepublik Deutschland vom 2. März 2002⁵⁴ äußerte er sich besorgt, dass sorbischsprachige Schulen geschlossen werden sollten. Das Netzwerk der Schulen, die einen Vollunterricht in der sorbischen Sprache anbieten, bestehe schon seit vielen Jahrzehnten und im Fall einiger Schulen seit mehr als hundert Jahren. In der Vergangenheit hatte dieses Netzwerk 12 Schulen umfasst, wegen behördlich angeordneter Schließungen waren es später nur noch sechs. Angesichts ihrer historischen Bedeutung haben diese Schulen nicht nur eine Bildungsaufgabe, sondern tragen auch zum Ausdruck der sorbischen Identität in den angestammten Siedlungsgebieten dieser Minderheit bei. Dementsprechend war der BA über weitere Schulschließungen und die Einschränkungen der Lehrerausbildung sehr besorgt.⁵⁵

In seiner zweiten Stellungnahme vom 1. März 2006⁵⁶ musste der BA zur Kenntnis nehmen, dass entgegen seiner Empfehlung vier Jahre zuvor weitere Schulen geschlossen worden waren oder ihre Schließung bevorstand. Dies wurde insbesondere vom Land Sachsen mit dem Rückgang der Bevölkerung begründet. Dem hielt der BA entgegen, dass die Gleichbehandlung von Minderheiten in der Bildung aktive Maßnahmen und Förderung bedeute, nicht Streichung. Immerhin konnten zum Teil positive Entwicklung bei der Lehrerfortbildung verzeichnet werden. Demgegenüber bemängelte der Ausschuss, dass die universitäre Lehrerausbildung in den Minderheitensprachen Friesisch und Sorbisch reduziert worden ist.

3.3 Aktuelles

In ihrem dritten Bericht zum RÜM aus dem Februar 2009⁵⁷ unterstreicht die Bundesregierung erneut die von den im Wesentlichen zuständigen Ländern unternommenen Anstrengungen zur Förderung des Gebrauchs der Minderheitensprache. Diese Berichte (aller Vertragsparteien, auch in vergleichbaren Überwachungsmechanismen) sind in der Regel als Erfolgsbilanzen verfasst, bedürfen also gelegentlich einer korrigierenden oder zumindest kontrastierenden Ergänzung.

Der Bericht führt als positive Maßnahmen beispielsweise das Schleswig-Holsteinische Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum (Friesisch-Gesetz) vom 13. Dezember 2004⁵⁸ oder eine Konferenz der Bürgermeister und Landräte zum Thema „Erfahrungen zum sorbischen (wendischen) Leben in der Gemeinde“, die im September 2006 auf Einladung der Länder Sachsen und Brandenburg durchgeführt wurde, an. Ferner den „Tag der dänischen Sprache“, der am 9. Februar 2006 unter der Schirmherrschaft des schleswig-holsteinischen Landtagspräsidenten stattgefunden hat, an dem sich Bürger in Flensburg, Husum, Leck und Schleswig im Rahmen eines umfangreichen Angebots mit der dänischen Sprache vertraut machen konnten. Der Dänisch-Tag

53 Zu dessen Arbeit siehe *Hofmann, R.*, The Work of the Advisory Committee under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, with Particular Emphasis on the Case of Germany, in: Scheinin, M./Toivanen, R. (Hrsg.), *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*, 2004, S. 51–96.

54 Oben Fn. 38.

55 Hierzu *Mahler/Weiß*, in: RDJB 4/2007, S. 430–446.

56 Dok.-Nr. ACFC/OP/II(2006)001, abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Germany_en.pdf.

57 Abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Germany_de.pdf.

58 GS Schl.-H. II, Gl.NR. 188-1.

war der Höhepunkt einer Sprachkampagne, die der Regionalrat der Region Schleswig-Sønderjylland 2006 veranstaltet hat.

Die Wirksamkeit solcher Aktionen ist sicher schwer zu ermitteln. Dass der Regierungsbericht mehr hineinliest, als tatsächlich feststellbar ist, mag – in manchen Fällen durchaus berechtigt – vermutet werden. Hierdurch werden solche Staatenberichtsverfahren aber nicht von vorneherein überflüssig oder unglaublich. Der BA stützt sich bei seiner Prüfung nicht nur auf die Informationen des jeweiligen Staates. Vielmehr zieht er auch andere Quellen heran, z. B. Dokumente anderer Gremien und Organisationen sowie Informationen von Nichtregierungsorganisationen.⁵⁹ So müssen sich die Regierungsdelegationen in den Gesprächen über den Bericht (üblicherweise als „konstruktiver Dialog“ konzipiert) oft detaillierten Fragen nach bestimmten Problemfällen stellen und Zusatzinformationen liefern. Die Stellungnahmen, mit denen der BA auf die Staatenberichte antwortet, vermitteln denn auch dieses Gesamtbild.

Die Äußerungen des BA zu diesem Bericht vom 27. Mai 2010 sind inzwischen veröffentlicht, nachdem die Bundesregierung am 2. Dezember 2010 ihre Stellungnahme abgegeben hat. Der BA legt einen deutlichen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus, diskutiert ausführlich die Erstreckung des Schutzes des RÜM auf die in Deutschland lebenden Polen und Deutschen polnischer Herkunft, erörtert Defizite bei der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe von Minderheiten und beschäftigt sich auch mit den Sprachenrechten.

In diesem Zusammenhang werden die finanziellen Anstrengungen zur Unterstützung bei der Bewahrung und Entwicklung der Sprache und Kultur nationaler Minderheiten im Detail erörtert. Der BA empfiehlt die Etablierung langfristig orientierter Programme, dringt auf Verlässlichkeit der Förderung und regt eine stärker auf die Bedürfnisse der jeweiligen Minderheit ausgerichtete Kooperation an. Die föderale Struktur mache eine erhöhte Koordination zwischen den beteiligten staatlichen Stellen notwendig.

Der BA unterstreicht die Bedeutung von Medienangeboten in den Minderheitensprachen. Daher sei der Staat unter Respektierung der Presse- und Rundfunkfreiheit gehalten, die Bereitstellung entsprechender Angebote zu unterstützen. Um das gesellschaftliche Klima gegenüber den Minderheiten positiv zu beeinflussen und Diskriminierungen vorzubeugen, sollte im Rahmen des rechtlich Möglichen auf eine vorurteilsfreie Darstellung von Minderheiten in den Medien hingewirkt werden.

Dies mag auf den ersten Blick etwas befremdlich erscheinen und könnte in die Nähe einer Beeinträchtigung der Presse- und Rundfunkfreiheit gelangen. Doch erstens ruft der BA ja ausdrücklich zur Beachtung dieser Grenzen auf und zweitens ist dieser Ansatz als Mittel zum Schutz von gefährdeten Gruppen üblich. So fordert Art. 5 lit. a CEDAW⁶⁰ die Vertragsstaaten auf, Maßnahmen zu ergreifen, „um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder an-

59 Vgl. 3. Stellungnahme zu Deutschland (Fn. 39), Rn. 1: „Den Ergebnissen liegen die Informationen des am 1. Februar 2009 fälligen und am 9. April 2009 eingegangenen Staatenberichts (nachstehend „Staatenbericht“) und anderer schriftlicher Quellen sowie die Erkenntnisse zugrunde, die der Beratende Ausschuss von staatlichen und nicht staatlichen Ansprechpartnern während seiner Besuche vom 7. bis 10. Dezember 2009 in Berlin und Bautzen erhalten hat.“ Teile dieser Informationen sind auf S. 63ff. des Dokuments abgedruckt.

60 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, BGBl. 1985 II S. 647.

deren Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen“.

Mit Blick auf die Verwendung der Minderheitensprache im Verkehr mit kommunalen Verwaltungsbehörden anerkennt der BA die vorbildliche Gesetzeslage, weist aber auf die teilweise eklatanten Umsetzungsprobleme hin (keine Mitarbeiter mit Sprachkenntnissen, keine ausreichend „bejahende“ Haltung in der Praxis). Hinsichtlich des Schulunterrichts forderte der BA die Bundesrepublik Deutschland auf, weitere Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass Lehrer und Schüler mehr über die Kultur und Geschichte nationaler Minderheiten erfahren, auch außerhalb der traditionellen Siedlungsgebiete. Insbesondere sollten Projekte zur Aufklärung über die Geschichte und Kultur der Roma und Sinti vorangetrieben und weiterentwickelt werden. Auf allen Ebenen des Bildungssystems müsse die Verfügbarkeit von Lehrern, die für das Unterrichten in der Minderheitensprache qualifiziert sind, gesteigert werden. Dementsprechend werden die staatlichen Stellen aufgerufen, in enger Abstimmung mit den Minderheitenvertretern weiterhin Maßnahmen zu ergreifen, um Angehörigen der verschiedenen Minderheiten Unterricht in ihrer Sprache anbieten zu können.

4 Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen

Mit dieser Charta vom 5. November 1992⁶¹ sollen neben den Sprachen nationaler Minderheiten ausdrücklich auch Regionalsprachen mit zum Teil nur wenigen tausend Sprechern geschützt werden. Diese Sprachen – und nicht die Minderheiten selbst! – sollen in ihrer Eigenschaft als Teil des bedrohten europäischen Erbes geschützt und als lebendige Facetten der kulturellen Identität Europas am Leben erhalten und weiterentwickelt werden.⁶² Die Vorarbeiten waren vor dem Mauerfall abgeschlossen worden und hatten auf die besonderen Sensibilitäten einiger westeuropäischer Staaten, wie Spanien, Frankreich oder die Türkei, Rücksicht nehmen müssen, für deren Regierungen Minderheitenrechte oft nach verkappten Separatismusforderungen klangen.

Die gewählte Struktur der Charta folgt daher einem für die Staaten niedrigschwelligen Ansatz: Statt einen eindeutigen Katalog von Rechten gibt es einen Teil mit allgemeinen Verpflichtungen, zu denen sich die Staaten bekennen, und eine Reihe von konkretisierenden Einzelbestimmungen, aus denen eine bestimmte Anzahl ausgewählt werden muss. Dieses in der Literatur oft als „Warenhausprinzip“ bezeichnete Strukturmerkmal findet sich auch in der Europäischen Spezialcharta und weist deutlich darauf hin, dass nur ein geringer rechtlicher Verpflichtungsgrad gewollt ist.⁶³

Der Überwachungsmechanismus (Art. 15ff. Sprachencharta) besteht ebenfalls in einem Berichtsverfahren an einen Sachverständigenausschuss. Die Bundesrepublik Deutschland hat seit dem Jahr 2000 mittlerweile vier Berichte, zuletzt im Juni 2010, vorgelegt. Der Anwendungsbereich der Charta ist von der Regierung abschließend auf die Regionalsprache Niederdeutsch und auf die Sprachen der (anerkannten) nationalen Minderheiten, d. h. die dänische Minderheit, die friesische Volksgruppe, das sorbische Volk sowie die deutschen Sinti und Roma begrenzt worden.

61 ETS Nr. 148, BGBl. 1998 II, 1314.

62 Vgl. Erläuternder Bericht, Rn. 10f., abrufbar unter http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Report_de.pdf. Vgl. auch Engel (Fn. 3), S. 107ff. 113f.

63 Hierzu mit zahlreichen Nachweisen Engel (Fn. 3), S. 115ff.

In seinem stellungnehmenden Bericht vom April 2008⁶⁴ zum dritten Staatenbericht der Bundesrepublik hatte der Sachverständigenausschuss klare (innerstaatliche) Rechtsgrundlagen und umfangreiche strukturelle Maßnahmen angemahnt, um das Erlernen und den Gebrauch der geschützten Sprachen zu ermöglichen.

Dem entgegenete die Regierung im vierten Staatenbericht, man wolle nicht durch neue Rechtsvorschriften weitere Verpflichtungen schaffen, sondern bewusst am offenen Charakter der Sprachencharta und der daraus resultierenden Rechtsfolgen festhalten. Diese Kontroverse ist typisch für den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz:

Auf der einen Seite interpretieren die Überwachungsorgane den jeweiligen Vertrag extensiv und tendieren dazu, ihn an gewandelte Bedingungen anzupassen. So versteht der EGMR die EMRK ausdrücklich als „living instrument“, das nicht auf dem Stand von 1950 stehengeblieben sei.⁶⁵ Der BA nach dem RÜM möchte, wie gezeigt, auch Migranten in den Schutzbereich des RÜM einbeziehen. Diese und ähnliche Ansätze sollen den Menschenrechtsschutz stärken. Die jeweiligen Gremien sprechen dabei natürlich auch pro domo, nimmt ihre eigenen Bedeutung doch mit der des zu kontrollierenden Vertrages zu. Auf der anderen Seite stehen die Staaten, die auf ihre Souveränität verweisen, sich gegen schleichende Erweiterungen ihrer Zugeständnisse bei der Ratifikation eines Vertrages verwahren und eine gewisse Berechenbarkeit übernommener Verpflichtungen erwarten dürfen. Insgesamt dürfte den Überwachungsorganen anzuraten sein, den Bogen nicht zu überspannen. Dies kann – wie sich am Beispiel von Trinidad und Tobago gezeigt hat – zu einer Abwendung von Staaten führen, die unter Umständen keine Chance sehen, gerecht behandelt zu werden.⁶⁶

5 Schlussbetrachtung

Die Rechte der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Minderheiten genießen einen weitgehenden Schutz, der sich aus unterschiedlichen Quellen speist. Während die Grundrechte des Grundgesetzes überwiegend einen individualistischen Ansatz verfolgen und bei der einzelnen Freiheit (Religionsfreiheit, Gründung von privaten Schulen) ansetzen,⁶⁷ enthalten die Verfassungen derjenigen Bundesländer, in denen die Minderheiten der Dänen, Sorben und Friesen leben, besondere Schutzrechte für Minderheiten. Diese Gruppen sind ebenso wie die Sinti und Roma als nationale Minderheiten in Deutschland anerkannt und genießen den spezifischen Schutz des RÜM. Keinen besonderen Minderheitenschutz gibt es, ebensowenig wie in anderen Staaten, für die Migranten.

Die drei vorgestellten Instrumente des Europarates sind für die Bundesrepublik als Vertragspartei völkerrechtlich verbindlich und stellen nach Art. 59 Abs. 2 GG innerstaatliches Recht dar. Je nach Inhalt begründen sie unmittelbare Rechte und Pflichten für die Bürger oder bedürfen der

64 Alle Dokumente zum Berichtsverfahren nach der Sprachencharta sind abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp#Germany.

65 Das ist natürlich vernünftig, schon, um technische Innovationen angemessen berücksichtigen zu können, vgl. hierzu etwa *Trenkelbach, H.*, Internetaufreifeit, Die Europäische Menschenrechtskonvention als „living instrument“ vor neuen Herausforderungen?, 2005. In den USA ist der Streit um die am Wortlaut orientierte Interpretationsmethode sehr prominent, vgl. *Heun, W.*, Originalism als Interpretationsmethode im U.S.-amerikanischen Verfassungsrecht, in: Wahl, R. (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, 2008, S. 233–245.

66 Vgl. *Stahn, C.*, Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen : Anmerkung zur Entscheidung des UN-Ausschusses für Menschenrechte im Fall R. Kennedy gegen Trinidad und Tobago, in: *EuGRZ* 2000, S. 607–614.

67 Zu den Grenzen dieses Konzepts vgl. *Britz* (Fn. 48), S. 116f., 133 und öfter.

Umsetzung durch weitere Rechtsakte. Alle drei Verträge betreffen mit unterschiedlicher Akzentuierung die Sprachenrechte von Minderheiten.

Das RÜM als das umfassend angelegte Instrument erfasst die zahlreichen Facetten der Minderheitenrechte und legt dabei besonderes Gewicht auf die Sprachenrechte, vor allem im Umgang mit Behörden und Gerichten sowie in der Schule. Die Bundesrepublik muss regelmäßig über die zur Umsetzung des RÜM ergriffenen Maßnahmen berichten. Der BA erörtert diese Berichte mit der Regierung und gibt im Anschluss eine Bewertung ab, wobei er gegebenenfalls Fortschritte würdigt, Defizite benennt und Vorschläge zur Abhilfe macht. Dieses Verfahren des konstruktiven Dialogs hat sich in vielen Feldern des internationalen Menschenrechtsschutzes bewährt; es dient einerseits der innerstaatlichen Selbstreflexion und Rechenschaftslegung. Andererseits erlaubt der Blick von außen durch die Möglichkeit des Vergleichs mit anderen Ländern andersartige Erkenntnisse. Dieser Prozess führt idealerweise zu einer kontinuierlichen Verbesserung des betroffenen Bereichs.

Dies gilt auch für die Sprachencharta, in deren Fokus aber nicht die Minderheit als solche, sondern die jeweilige Regional- oder Minderheitensprache stehen soll. Die EMRK als das zentrale Menschenrechtsinstrument des Europarates setzt, vergleichbar dem Grundgesetz, auf die Freiheitsrechte des Individuums. Hieraus ergibt sich eine begrenzte Tauglichkeit für den Schutz von Minderheitenrechten, wie die Praxis des EGMR gezeigt hat. Ihr Vorteil liegt allerdings darin, dass gegebenenfalls der EGMR im konkreten Einzelfall eine Verletzung der Rechte des betroffenen Individuums feststellen kann.

Im Zusammenspiel der völkerrechtlichen Regelungen und der innerstaatlichen Garantien kann ein ordentlicher Bestand an Schutzbestimmungen für die Sprachenrechte von Minderheiten erkannt werden. Die tatsächliche Situation von Sprachminderheiten und Minderheitensprachen hängt jedoch auch von anderen Faktoren, wie der finanziellen Ausstattung der relevanten Einrichtungen und dem Bewusstsein der betroffenen Minderheiten, der Mehrheitsgesellschaft und der staatlichen Entscheidungsträger ab.

Verf.: Dr. Norman Weiß, MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, E-Mail: weiss@uni-potsdam.de