



Straßburg, 5. Juli 2012

**Öffentlich**  
ACFC/44DOC(2012)001 rev.

**BERATENDER AUSSCHUSS FÜR DAS RAHMENÜBEREINKOMMEN  
ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN (ACFC)**

**KOMMENTAR Nr. 3**

**DIE SPRACHRECHTE VON PERSONEN, DIE NATIONALEN MINDERHEITEN  
ANGEHÖREN, NACH MASSGABE DES RAHMENÜBEREINKOMMENS**

*Verabschiedet am 24. Mai 2012*

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>PART I</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>PART II</b>	<b>LANGUAGE RIGHTS AND IDENTITIES</b> .....	<b>7</b>
1.	Language and personal identities.....	7
1.1.	Inclusive approach .....	7
1.2.	Freedom of choice, multiple and situational affiliation .....	7
1.3.	Data collection.....	8
2.	Promoting the essential elements of minority identity, including language .....	9
<b>PART III</b>	<b>LANGUAGE RIGHTS AND EQUALITY</b> .....	<b>11</b>
1.	Equality before the law and equal protection of the law, effective equality in all areas of life.....	11
2.	Tolerance, intercultural dialogue and non-discrimination .....	12
2.1.	Reflecting cultural and linguistic diversity .....	13
2.2.	Inter-relations between majority and minority language speakers .....	13
<b>PART IV:</b>	<b>LANGUAGE RIGHTS AND MEDIA</b> .....	<b>15</b>
1.	Public Sector media .....	15
2.	Private sector media.....	16
3.	Print media .....	17
4.	Technological advances in the media and impact on minorities .....	17
5.	film/music industry and minority languages.....	18
<b>PART V:</b>	<b>PUBLIC AND PRIVATE USE OF MINORITY LANGUAGES</b> .....	<b>19</b>
1.	Use of minority languages in public, in the administration and in the judicial system .....	19
1.1.	Official language laws or ‘state language’ laws .....	19
1.2.	Use of minority languages in relations with administrative authorities in areas inhabited by national minorities traditionally or in substantial numbers.....	20
1.3.	Right to be informed in criminal proceedings .....	21
1.4.	Alphabet of minority languages.....	22
2.	Manifestations of Minority languages: Personal names, Place names and Topographical indications .....	22
2.1.	Personal names and patronyms.....	22
2.2.	Information of a private nature visible to the public.....	23
2.3.	Public signs.....	23
<b>PART VI:</b>	<b>LANGUAGE RIGHTS AND EDUCATION</b> .....	<b>25</b>
1.	Access to education .....	25
2.	Adequate opportunities for teaching and learning of and in minority languages.....	26
2.1.	Open and inclusive approach to minority languages in education .....	26
2.2.	Means to enable the full enjoyment of educational rights .....	28
2.3.	Striking a balance between majority and minority languages in education .....	29
2.4.	The promotion of linguistic diversity and intercultural education .....	30
<b>PART VII</b>	<b>LANGUAGE RIGHTS AND PARTICIPATION</b> .....	<b>31</b>
1.	Language rights and effective participation in cultural, social and economic life .....	31
2.	Language rights and effective participation in public affairs.....	33
<b>PART VIII</b>	<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>35</b>

## TEIL I EINLEITUNG

1. In Anbetracht der zentralen Bedeutung der Sprachrechte für eine effektive Umsetzung des Schutzes aller Rechte von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, und der Bedeutung der Sprache als Ausdrucksmittel der individuellen und kollektiven Identität widmet der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten seinen dritten Kommentar den Sprachrechten von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören.
2. Das Rahmenübereinkommen fordert von den Staaten, die volle und wirksame Gleichstellung von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens zu fördern. Dies impliziert das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz, vor allen Formen der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder anderer Gründe, einschließlich Sprache, geschützt zu sein. Eine volle und wirksame Gleichstellung impliziert auch die Notwendigkeit, dass die Nationalen Stellen besondere Maßnahmen ergreifen, um vergangene oder strukturelle Ungleichheiten zu überwinden und sicherzustellen, dass alle Menschen, einschließlich jener, die einer nationalen Minderheit angehören, Chancengleichheit erfahren. Darüber hinaus schließt das Rahmenübereinkommen die Pflicht der Vertragsstaaten ein, „...die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.“<sup>1</sup>
3. Obwohl das Rahmenübereinkommen die Rechte einzelner Personen schützt, die nationalen Minderheiten angehören, weist die Ausübung bestimmter Rechte eine kollektive Dimension auf.<sup>2</sup> Tatsächlich können einige Rechte, u.a. das Recht auf Gebrauch einer Minderheitensprache in der Öffentlichkeit, nur in der Gemeinschaft mit anderen ausgeübt werden. Während nahezu alle Minderheitenrechte miteinander verbunden sind, trifft dies im Fall der Sprachrechte besonders zu. Da Sprache eine unverzichtbare Ausdrucks- und Kommunikationsform ist, muss der Schutz der Sprachrechte in Zusammenhang mit anderen Rechten garantiert werden, u.a. das Recht auf Bildung, auf Zugang zu den Medien und auf Teilnahme am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten.
4. Der Kommentar konzentriert sich zunächst auf die große Bedeutung der Sprachrechte für die Erhaltung der Identität oder Identitäten einer Person (Teil II - Artikel 3 und 5 des Rahmenübereinkommens). Teil III untersucht die Sprachrechte im Hinblick auf die gleichermaßen unverzichtbaren Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Förderung einer vollen und effektiven Gleichstellung (Artikel 4 und 6 des Rahmenübereinkommens). Die Teile IV bis VII des Kommentars befassen sich mit relevanten Bereichen der Sprachrechte in Bezug auf die Medien, den öffentlichen und privaten Gebrauch von Sprachen, die Bildung und eine wirkeffektive Teilnahme (Artikel 9-17 des Rahmenübereinkommens).
5. Nach dem gründlichen vergleichenden und analytischen Lesen der Stellungnahmen, die bisher vom Beratenden Ausschuss angenommen wurden, präsentiert der Kommentar deren wichtigsten Erkenntnisse zu den Sprachrechten, die in den länderspezifischen

<sup>1</sup> Vgl. Artikel 5 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens.

<sup>2</sup> Vgl. auch Artikel 3 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens: „Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und genießen.“ Diese gemeinsame Ausübung der Rechte und Freiheiten unterscheidet sich laut Absatz 37 des Begründungstextes, H(1995)010, Februar 1995, vom Begriff der Kollektivrechte.

Stellungnahmen des ersten, zweiten und dritten Zyklus enthalten sind.<sup>3</sup> Der Kommentar stützt sich demnach auf das gründliche Monitoring der Umsetzung des Rahmenübereinkommens in den Vertragsstaaten seit 1998 und baut auf zwei vorherigen Kommentaren des Beratenden Ausschusses auf: dem Ersten Kommentar über Bildung im Rahmen des Rahmenübereinkommens vom 2. März 2006<sup>4</sup> und dem Zweiten Kommentar über die effektive Teilnahme von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, am kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten vom 27. Februar 2008.<sup>5</sup> Wertvolle Beiträge stammen auch von Vertretern nationaler Minderheiten und der Zivilgesellschaft<sup>6</sup>, Wissenschaftlern und anderen Gesprächspartnern, u.a. im Verlauf der weiter gefassten Konsultationen, die in der Endphase des Entwurfsprozesses abgehalten wurden.

6. Die im Kommentar verwendete Terminologie steht in Einklang mit dem flexiblen Ansatz, der vom Beratenden Ausschuss in seiner bisherigen Tätigkeit angewandt wurde. „Minderheitensprache“ meint daher in diesem Kommentar jeden der verschiedenen Begriffe, die von den Mitgliedstaaten verwendet werden, u.a. „Sprache der nationalen Minderheit“, „von der nationalen Minderheit benutzte Sprache“, „Sprache der Menschen, die nationalen Minderheiten angehören“, „einheimische Sprache“ oder „Muttersprache“.<sup>7</sup> Dies impliziert keine offizielle Anerkennung als „Minderheitensprache“ seitens der Nationalen Stellen.

7. Eine gestiegene Mobilität und Migration sind aktuelle gesellschaftliche Phänomene, die auch die Kommunikationsmittel diversifiziert haben. In Folge haben sich auch die soziolinguistischen Ansätze der Auffassung von Sprache verändert, die man lange als eng verbunden mit statischen Konzepten, z. B. Gebiet und Zugehörigkeit zu einer Gruppe, betrachtet hat. Das Rahmenübereinkommen basiert auf einem Ansatz der individuellen Rechte. Es konzentriert sich dementsprechend weder auf Sprache an sich noch auf eine Sprachgemeinschaft, sondern auf die einzelnen Sprecher. Deren Kommunikationsrepertoire, das eine Bandbreite an sprachlichen Ressourcen einschließen kann (Standard- und nicht-Standardformen von Sprachen, Dialekte, etc.), entwickelt sich häufig im Verlauf des Lebens in Folge von Interaktion und Mobilität.

8. Während die Staaten weiterhin eine wesentliche Rolle bei der Festlegung der rechtlichen Bedingungen spielen, die die Nutzung von Sprachen regeln, gewinnen andere Einheiten an Einfluss, u.a. lokale, regionale oder transnationale Einheiten, in denen die Funktionalität und das Prestige von Sprachen durch verschiedene Akteure beeinflusst werden. Ungleiche Machtverhältnisse zwischen verschiedenen Gruppen von Sprechern können zu gesellschaftlichen Hierarchien führen, die sich auch in Sprachpraktiken und in der politischen Auseinandersetzung über Sprachen widerspiegeln können. Dies beeinflusst, wie Sprecher bestimmter Sprachen von anderen wahrgenommen werden und auch, in gewissem Maße, wie sie sich selbst wahrnehmen. Eine Sprachenpolitik, die auf eine Wertschätzung sprachlicher Ressourcen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene abzielt, muss sich aus diesem Grund auch mit der Frage der Hierarchie in Sprache und Gesellschaft und der Frage eines ungleichen Zugangs zur vollen Teilnahme an der Gesellschaft befassen.

---

<sup>3</sup>Der Kommentar verweist häufig auf die Stellungnahmen des ersten, zweiten und dritten Zyklus, in denen bestimmte Erkenntnisse gewonnen wurden. Diese Verweise dienen lediglich als Hinweise. Man hat sich bemüht, ein breites Spektrum an Erkenntnissen zu präsentieren, die in den Vertragsstaaten gewonnen wurden. Da jedoch Sprachrechte nicht überall ein Thema sind, wird nur auf 34 der 39 Vertragsstaaten verwiesen.

<sup>4</sup> Vgl. ACFC Erster Kommentar über Bildung im Rahmen des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, ACFC/25DOC(2006)002, verabschiedet am 2. März 2006, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>5</sup> Vgl. ACFC Zweiter Kommentar über die effektive Teilnahme von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, ACFC/31DOC(2008)001, 5. Mai 2008, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>6</sup> Der Begriff „Minderheitenvertreter“ im Text enthält keine rechtliche Dimension, sondern bezieht sich vielmehr auf Interessenvertreter oder Sprecher, die ihre Meinung mitgeteilt haben.

<sup>7</sup> Der Begriff „Muttersprache“ impliziert nicht notwendigerweise eine ethnische Konnotation, sondern spiegelt vielmehr die Sprache wider, für deren häuslichen Gebrauch man sich frei entschieden hat, sei es eine Minderheiten- oder Amtssprache.

9. Der Schutz der nationalen Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, wie im Rahmenübereinkommen festgelegt, bildet einen integralen Teil des internationalen Schutzes der Menschenrechte.<sup>8</sup> Daher bildet auch das Recht jedes Menschen, der einer nationalen Minderheit angehört, frei und ohne Eingriffe seine/ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich zu benutzen, wie in Artikel 10.1 des Rahmenübereinkommens festgelegt, einen Teil der internationalen Menschenrechtsstandards.

10. Neben dem Rahmenübereinkommen sind auch andere internationale Rechtstexte für den Schutz der Sprachrechte von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, von Relevanz und wurden vom Beratenden Ausschuss im Entwurf dieses Kommentars berücksichtigt. Diese reichen von rechtsverbindlichen Standards zu Empfehlungen und Leitfäden. Rechtsverbindliche Standards sind jene, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem mit ihr verbundenen Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte enthalten sind, sowie die revidierte Europäische Sozialcharta. Des Weiteren wurden die Oslo-Empfehlungen über Sprachrechte von nationalen Minderheiten, veröffentlicht vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, sowie die sprachbezogenen Aspekte seiner Empfehlungen, wie z. B. Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten, sorgfältig vom Beratenden Ausschuss ausgewertet. Verschiedene Rechtstexte der Vereinten Nationen haben ebenfalls zur Ausarbeitung von Normen im Bereich der Sprachrechte beigetragen, vor allem die Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, sowie der Kommentar der Arbeitsgruppe der Erklärung für Minderheiten, die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker, und relevante Empfehlungen des UN-Minderheitenforums, insbesondere über Bildung und Beteiligung. In allgemeiner Hinsicht wurden auch das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Konvention über die Rechte des Kindes berücksichtigt. Der Beratende Ausschuss hat auch die Praxis der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) sowie - sofern relevant und anwendbar - den EU-Besitzstand zu den Sprachrechten ausgewertet.

11. Die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen hat im Bereich Sprachen besondere Relevanz. Die Charta, die die Verpflichtung der Staaten betont, Regional- und Minderheitensprachen als Teil des kulturellen Erbes zu schützen, anstatt den Sprechern dieser Sprachen Sprachrechte zu gewähren, stellt ein einzigartiges internationales Rechtsinstrument von großer Bedeutung in diesem Bereich dar und spielt eine ergänzende Rolle im Hinblick auf das Rahmenübereinkommen. Signifikante Ähnlichkeiten der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens und der Charta sind insbesondere in den detaillierten Bestimmungen in Teil III der Charta zu finden. Allerdings findet Teil III nur auf jene Minderheitensprachen Anwendung, die die Vertragspartei zum Zeitpunkt der Ratifizierung der Charta angegeben hat. Darüber hinaus steht den Vertragsstaaten ein gewisser Ermessensspielraum bei der Festlegung offen, welche der Verpflichtungen in Teil III, die häufig umfassender sind als die Sprachrechte des Rahmenübereinkommens, sie für jede Sprache übernehmen werden. Obwohl dementsprechend die Art und der Umfang der Anwendung dieser beiden Rechtsinstrumente voneinander abweichen können, führen der Individualrechtsansatz des Rahmenübereinkommens und der breitere Ansatz des kulturellen Schutzes und der Förderung in der Charta zu einer Stärkung des allgemeinen rechtlichen Rahmens, der für den Schutz der Sprachrechte von Menschen relevant ist, die nationalen Minderheiten angehören.

---

<sup>8</sup> Vgl. Artikel 1 des Rahmenübereinkommens.

12. Dieser Kommentar soll den Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen und Menschen, die nationalen Minderheiten, der Zivilgesellschaft und dem akademischen Bereich angehören, als umfassendes Instrument dienen. Dieser Kommentar, während er zum einen die unterschiedlichen Rollen von Sprache als wichtiges und identitätsstiftendes Minderheitenmerkmal und zum anderen als wichtiges Instrument zur Förderung der vollen und effektiven Gleichstellung und Integration multikultureller und sprachlich vielfältiger Gesellschaften darstellt, verfolgt das Ziel, die größten Herausforderungen wiederzugeben, mit denen Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, im Hinblick auf ihre Sprachrechte heute konfrontiert sind. Als solcher sollte er als lebendiges Dokument betrachtet werden, dessen Interpretation sich mit dem beginnenden Monitoring-Prozess im Rahmen des Rahmenübereinkommens weiterentwickeln wird.

## TEIL II      SPRACHRECHTE UND IDENTITÄTEN

13. Sprache ist ein wesentlicher Teil der individuellen und kollektiven Identität. Für viele Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, ist Sprache einer der wichtigsten Faktoren ihrer Minderheitenidentität und -identifizierung. Sprache ist jedoch, wie Identität, nicht statisch, sondern entwickelt sich im Leben eines Menschen. Die volle und effektive Garantie des Rechts, die eigene/n (Minderheiten-) Sprache/n zu benutzen, impliziert, dass die Nationalen Stellen Menschen eine freie Identifizierung durch Sprache erlauben und davon absehen, persönliche Identitäten in rigide Sprachkategorien zu zwingen. Die freie Entscheidung jedes Menschen, der einer nationalen Minderheit angehört, als Angehöriger einer solchen Minderheit behandelt oder nicht behandelt zu werden, muss gemäß Artikel 3.1 des Rahmenübereinkommens respektiert werden. Dieses Kapitel befasst sich mit der Dimension der Sprachrechte, die mit der persönlichen/individuellen Identität und Identitäten verbunden sind, und mit den damit zusammenhängenden Rechten.

### 1.      SPRACHE UND PERSÖNLICHE IDENTITÄTEN

#### 1.1.    Integrierender Ansatz

14. Die Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen genießen einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung ihres innerstaatlichen Anwendungsbereichs. Allerdings darf die Bezeichnung als nationale oder sprachliche Minderheit nicht zu einer willkürlichen oder unbegründeten Unterscheidung in der Behandlung dieser Gruppen führen.<sup>9</sup>

15. In mehreren Vertragsstaaten haben Gruppen, die als nationale Minderheit anerkannt werden und vom Schutz des Rahmenübereinkommens profitieren möchten, Anträge gestellt. Der Beratende Ausschuss ruft die betreffenden nationalen Stellen auf, einen offenen und integrierenden Ansatz zu verfolgen und eine Ausweitung des Rahmenübereinkommens auf die Gruppen, die nicht abgedeckt sind, zu erwägen.<sup>10</sup> Der personenbezogene Umfang der Anwendung, wo angemessen, sollte auch auf Nichtstaatsangehörige ausgeweitet werden, besonders wenn der Ausschluss aufgrund der Staatsangehörigkeit zu ungerechtfertigten und willkürlichen Unterscheidungen führen könnte, z. B. wenn dieser Ausschluss staatenlose Personen betrifft, die nationalen Minderheiten angehören, die dauerhaft in einem bestimmten Gebiet leben.<sup>11</sup> Dies steht in Einklang mit den weiter gefassten Bemühungen auf europäischer Ebene, einen nuancierteren Ansatz für die Anwendung des Kriteriums Staatsangehörigkeit für den Schutz nationaler Minderheiten zu entwickeln.<sup>12</sup>

#### 1.2.    Freie Entscheidung, mehrfache und situationsgebundene Angehörigkeit

16. Artikel 3.1 des Rahmenübereinkommens erklärt, „Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.“ Die Achtung des Grundsatzes der freien Selbstidentifizierung ist damit von vorrangiger Bedeutung für die Interpretation und die Umsetzung des Rahmenabkommens.<sup>13</sup> Obwohl die Sprache im Allgemeinen als wesentliches Kennzeichen einer Identität wahrgenommen wird, dürfen Sprachkenntnisse oder das Fehlen derselben sowie der bloße Gebrauch einer Sprache nicht automatisch mit einer Zugehörigkeit

<sup>9</sup> Vgl. z. B. die Zweite Stellungnahme zu Polen; Erste Stellungnahme zu Albanien.

<sup>10</sup> Erste Stellungnahme zu Bosnien-Herzegowina; Zweite Stellungnahme zu Kroatien.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Zweite Stellungnahme zur Russischen Föderation; Dritte Stellungnahme zu Kroatien.

<sup>12</sup> Vgl. auch Venedig-Kommission, Bericht über die Rechte von Nichtstaatsangehörigen und Minderheiten, CDL-AD(2007)001, 18. Januar 2007, angenommen durch die Venedig-Kommission bei ihrer 69. Plenarsitzung am 15.-16. Dezember 2006.

<sup>13</sup> Vgl. auch ACFC Erster Kommentar über Bildung.

zu einer bestimmten Gruppe verbunden werden.<sup>14</sup> Im Gegenzug darf die Ausübung von Sprach- oder kulturellen Rechten weder von den Kenntnissen einer Person in ihrer Minderheitensprache noch den Kenntnissen einer Person in anderen Sprachen abhängig gemacht werden.<sup>15</sup>

17. Die Zugehörigkeit zu einer Minderheitengruppe ist eine Frage der persönlichen Entscheidung, die jedoch auf einigen sachlichen Kriterien beruhen muss, die für die Identität eines Menschen relevant sind.<sup>16</sup> Aus dem Zugehörigkeitsgefühl zu einer bestimmten Gruppe dürfen keine Nachteile erwachsen. Der freien Entscheidung muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, besonders wenn die Erklärung der Zugehörigkeit zu einer Minderheit nicht anonym erfolgt, wenn sie für lange Zeit unveränderlich ist und wenn die Weigerung, z. B. die sprachliche Zugehörigkeit zu einer der vorab festgelegten Sprachkategorien zu äußern, zum Ausschluss von bestimmten politischen oder Bürgerrechten führt.<sup>17</sup> Die Zuordnung von Menschen zu einer bestimmten Gruppe basierend auf sichtbaren oder sprachlichen Merkmalen oder auf Vermutung ohne ihre Zustimmung ist mit dem Rahmenübereinkommen unvereinbar.<sup>18</sup>

18. Darüber hinaus kann eine Person den Wunsch haben, sich mit mehreren Gruppen zu identifizieren. Das Phänomen der mehrfachen Angehörigkeit ist tatsächlich weit verbreitet, z. B. aufgrund von Mischehen oder in Fällen von Nachfolgestaaten. Eine Person kann sich auch für unterschiedliche Zwecke auf unterschiedliche Weise identifizieren, abhängig von der Relevanz der Identifizierung für sie in einer bestimmten Situation. Der Beratende Ausschuss vertritt die Meinung, dass der Grundsatz der Selbstidentifizierung, wie in Artikel 3 des Rahmenübereinkommens aufgeführt, auch die Möglichkeit mehrfacher Zugehörigkeit einschließt. Dies impliziert, dass prinzipiell eine Person Sprachrechte im Hinblick auf mehrere Minderheitensprachen beanspruchen kann, solange die relevanten Bedingungen, wie z. B. Nachfrage und/oder traditioneller Wohnsitz, in den jeweiligen Artikeln des Rahmenübereinkommens erfüllt werden.<sup>19</sup>

### **1.3. Datenerfassung**

19. Der Beratende Ausschuss betont die Bedeutung einer Erfassung zuverlässiger unterteilter Daten, um politische Maßnahmen, die die sprachlichen Anforderungen und Rechte von Menschen achten, die verschiedenen Gruppen angehören, erarbeiten, umsetzen und effektiv evaluieren zu können. Die Erfassung, Speicherung und Nutzung dieser Daten müssen die bestehenden Standards zum Schutz von personenbezogenen Daten vollumfänglich achten.<sup>20</sup> Wichtig ist es, die Staaten aufzufordern, Daten aus vielfältigen Quellen zu beziehen, zusätzlich zu den Volkszählungen, u.a. formale und informelle Haushalts- oder Schulumfragen sowie unabhängige Forschung. Bei der Auswertung der erfassten Daten müssen sich die nationalen Stellen bewusst sein, dass die Erfahrungen der Vergangenheit und die Angst vor Diskriminierung Menschen dazu verleiten können, ihre sprachliche Zugehörigkeit und Identität zu verheimlichen.<sup>21</sup> Quantitative Daten sollten aus diesem Grund nicht als alleiniges Mittel für die Erlangung zuverlässiger Informationen für den Entwurf

---

<sup>14</sup> Auch wenn sich Menschen, die einer nationalen Minderheit angehören, häufig selbst einer bestimmten Minderheit aufgrund sprachlicher Kriterien zugehörig fühlen, befasst sich dieser Kommentar nicht mit den Rechten von Personen, die sprachlichen Minderheiten angehören, sondern vielmehr mit den Sprachrechten dieser nationalen Minderheiten.

<sup>15</sup> Zweite Stellungnahme zu Schweden; Zweite Stellungnahme zur Ukraine.

<sup>16</sup> Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und Begründungstext, H(1995)010, Februar 1995, Absatz 35.

<sup>17</sup> Erste Stellungnahme zu Italien; Dritte Stellungnahme zu Zypern.

<sup>18</sup> Erste Stellungnahme zu Deutschland; Erste Stellungnahme zur Slowakischen Republik.

<sup>19</sup> Zweite Stellungnahme zu Armenien.

<sup>20</sup> Vgl. z. B. Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (ETS Nr. 108) und die Empfehlung Rec(97)18 des Ministerkomitees über den Schutz personenbezogener Daten, die für statistische Zwecke erfasst und bearbeitet werden.

<sup>21</sup> Zweite Stellungnahme zu Kroatien.



einer Sprachenpolitik betrachtet werden, sondern sollten durch qualitativ gute soziologische, ethnografische und andere wissenschaftliche Studien ergänzt werden, besonders wenn Trends eine abnehmende Zahl von Sprechern einer bestimmten Sprache zeigen oder wenn statistische Daten sich von Schätzungen unterscheiden, die von Minderheitenvertretern abgegeben werden.

20. Sprache als Marker für eine ethnische Zugehörigkeit wurde im 19. Jahrhundert in Volkszählungen aufgenommen. Unter der Annahme, dass jeder Mensch eine dominante Sprache hat, wurden alle Personen, die mehr als eine Sprache angaben, nichtsdestotrotz in der Regel bei Volkszählungen als einsprachig erfasst. Damit jedoch die Sprachenpolitik auf aktuelle Herausforderungen eingehen kann, müssen sie die individuelle Mehrsprachigkeit und die soziale und sprachliche Vielfalt zeitgenössischer Gesellschaften anerkennen. Sprecher von Minderheitensprachen können die Amtssprache(n) häufig verwenden und verfügen häufig über bessere Schreibkompetenzen in dieser Sprache. Dies sollte sie aber nicht daran hindern, sich auch als Muttersprachler der Minderheitensprache zu identifizieren. Damit die Sprecher einer Minderheitensprache nicht auf eine einzige Sprachkategorie reduziert werden, u.a. wegen statistischer Zwecke, müssen Fragebogen den Befragten auch ermöglichen, mehr als eine Sprache anzugeben. Optionale Fragen und offene Listen alternativer Antworten, ohne Verpflichtung, sich einer festgelegten Kategorie zuzuschreiben, sind wesentlich, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse die Entscheidung der Person widerspiegeln.<sup>22</sup>

21. Der Beratende Ausschuss ruft die nationalen Stellen auf, Daten in strikter Einhaltung des Grundsatzes der Selbstidentifizierung und der Empfehlungen der Europäischen Konferenz zur Qualität in der amtlichen Statistik zu erfassen.<sup>23</sup> Der Beratende Ausschuss ruft die Stellen auf, Maßnahmen zu ergreifen, als Volkszähler auch Personen von Minderheiten einzusetzen und Personen, die die relevanten Minderheitensprachen sprechen. Darüber hinaus sollten Fragebögen und andere Datenerfassungsinstrumente in die Minderheitensprachen übersetzt werden; und Minderheitenvertreter sollten in der Vorbereitungsphase in Bezug auf die für die Datenerfassung geplanten Methoden konsultiert werden, einschließlich in Bezug auf Fragen, die sich auf die ethnische oder sprachliche Zugehörigkeit einer Person beziehen. Diese Grundsätze finden auf alle Arten der Datenerfassung Anwendung, wie z. B. jene in Bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Dienste, Bevölkerungsumfragen sowie andere relevante Forschung in Bezug auf nationale Minderheiten, u.a. im privaten Bereich.

## **2. FÖRDERUNG DER WESENTLICHEN ELEMENTE DER MINDERHEITENIDENTITÄT, EINSCHLIEßLICH SPRACHE**

22. Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass die nationalen Stellen in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der nationalen Minderheiten ausgewogene und stimmige Strategien entwickeln sollten, um die Bedingungen zu fördern, die für Angehörige nationaler Minderheiten für die Bewahrung und Entwicklung ihrer Kultur notwendig sind, und um die wesentlichen Elemente ihrer Identität, einschließlich Sprache, zu bewahren. Die besondere Verbindung zwischen Sprache und Wahrung der Kultur wird vom Beratenden Ausschuss in vielen länderbezogenen Stellungnahmen betont, insbesondere wenn es um zahlenmäßig kleine Minderheiten und indigene Volksgruppen geht, deren Traditionen und Kulturen u.a. durch den laufenden Gebrauch ihrer Sprachen bewahrt werden.<sup>24</sup> Das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten, ihre Sprachen zu gebrauchen, sollte aus diesem Grund klar definiert

<sup>22</sup> Vgl. z. B. die Dritte Stellungnahme zu Finnland, in der die (einzelne) Sprachzugehörigkeit, die im Bevölkerungsverzeichnis angegeben ist, auch die Sprache der verfügbaren Tagesbetreuung bestimmt.

<sup>23</sup> UN-Wirtschaftskommission für Europa, Konferenz der europäischen Statistiker - Empfehlungen für die Volkszählung und Erhebung zu den Wohnverhältnissen 2010. Vorbereitet in Kooperation mit dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT). UN-Wirtschaftskommission für Europa, Genf (2006): §430-436 über Sprache.

<sup>24</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation.

sein und vom Recht angemessen geschützt werden, und seine Umsetzung sollte regelmäßig überwacht werden.<sup>25</sup>

23. Die Stellen sollten weiterhin Projekte für den Erhalt und die Entwicklung von Minderheitenkulturen und -sprachen fördern, in Konsultation mit Vertretern der nationalen Minderheiten, und Zuschüsse gemäß dem Bedarf der verschiedenen Gruppen zuweisen, im Einklang mit fairen und transparenten Bewilligungsverfahren.<sup>26</sup> Darüber hinaus müssen die Sorgen von Angehörigen nationaler Minderheiten in Bezug auf ihr Recht zur Wahrung und Entwicklung ihrer konkreten Identität und Kultur und bei Entscheidungen über Zuschüsse in gebührender Weise Gehör finden.<sup>27</sup> Programme und Projekte in Bezug auf kulturelle Aktivitäten der nationalen Minderheiten sollten, wann immer möglich, unter Einbeziehung von Minderheitenvertretern verwaltet werden, und es sind Gründe zu nennen, wenn die Empfehlungen von Minderheitenverbänden oder beratenden Gremien nicht befolgt werden.

24. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass eine Verhinderung von Assimilierung nicht nur beinhaltet, von einer Politik Abstand zu nehmen, die eindeutig auf eine Assimilierung von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, in die Mehrheitsgesellschaft abzielt.<sup>28</sup> Es impliziert auch, wie in Artikel 5.1 des Rahmenübereinkommens erklärt, positive Maßnahmen, um „die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität ... zu bewahren“, einschließlich ihrer Sprache. Insbesondere im Hinblick auf zahlenmäßig kleine Minderheiten erfordert diese Verpflichtung die aktive Förderung und Ermutigung des Gebrauchs der Minderheitensprachen und die Schaffung eines allgemeinen Umfelds, das dem Gebrauch dieser Sprachen förderlich ist, um deren Verschwinden aus dem öffentlichen Leben zu verhindern. Obwohl die Assimilierung ein freiwilliger individueller Prozess sein kann, geht ihr häufig eine Periode kultureller, sozialer oder politischer Ungleichheit zwischen der Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung voraus, die dann Angehörige von nationalen Minderheiten dazu verleiten, der Assimilierung zuzustimmen.

25. Integration, im Gegensatz zur Assimilierung, wird als legitimes Ziel betrachtet, zu dem sowohl die Mehrheits- als auch die Minderheitenkulturen beitragen. Sie wird in diesem Kontext als Prozess der sozialen Kohäsion verstanden, der in respektvoller Weise der Vielfalt Rechnung trägt und gleichzeitig ein positives Zugehörigkeitsgefühl aller Mitglieder der Gesellschaft fördert. Die Schaffung geeigneter Bedingungen für Angehörige von nationalen Minderheiten, damit diese ihre Kulturen bewahren und entwickeln und ihre jeweiligen Identitäten annehmen können, wird somit als unverzichtbar für integrierende Gesellschaften betrachtet.<sup>29</sup> Integration, als zweigleisiger Prozess, erfordert die Anerkennung und den Respekt beider Seiten und kann häufig zu Veränderungen innerhalb der Mehrheits- und Minderheitenkulturen führen. Dies impliziert eine offene Haltung und Bereitschaft für Veränderungen seitens der Mehrheitsbevölkerung, um die Bereicherung durch die Minderheitenkulturen zu begrüßen.

---

<sup>25</sup> Dritte Stellungnahme zu Großbritannien; Zweite Stellungnahme zur Schweiz.

<sup>26</sup> Dritte Stellungnahme zu Armenien; Dritte Stellungnahme zu Zypern.

<sup>27</sup> Vgl. auch den Zweiten Kommentar des ACFC über eine effektive Teilnahme.

<sup>28</sup> Erste Stellungnahme zu Norwegen.

<sup>29</sup> Erste Stellungnahme zu Bulgarien; Erste Stellungnahme zu Dänemark; Dritte Stellungnahme zu Finnland.

### **TEIL III      SPRACHRECHTE UND GLEICHSTELLUNG**

26. Gemäß Artikel 3.2 des Rahmenübereinkommens können die in dem Übereinkommen aufgeführten Rechte einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen ausgeübt werden. Obwohl die Minderheitenrechte des Rahmenübereinkommens nicht als Kollektivrechte betrachtet werden, weisen einige der Rechte, vor allem die Sprachrechte, eine kollektive Dimension auf. Darüber hinaus hat, da die Formulierung „in Gemeinschaft mit anderen“ auch Angehörige anderer Minderheiten oder der Mehrheitsbevölkerung einschließt, die Ausübung dieser Rechte eine interkulturelle Dimension, die ein allgemeines Klima der Gleichheit und Toleranz in der Gesellschaft voraussetzt (Artikel 4 und 6). Diese besondere soziale Dimension der Sprachrechte, die von der Umsetzung des Diskriminierungsverbots und der Förderung einer effektiven Gleichstellung abhängt, wird in diesem Kapitel untersucht.

#### **1.      GLEICHHEIT VOR DEM GESETZ UND GLEICHER SCHUTZ DURCH DAS GESETZ, WIRKSAME GLEICHSTELLUNG IN ALLEN LEBENSBEREICHEN**

27. Viele Grundsätze, die in anderen Abschnitten des vorliegenden Kommentars aufgeworfen werden, beziehen sich auf die wirksame Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes vor dem Gesetz, gleichen Schutz durch das Gesetz und eine wirksame Gleichstellung in allen Lebensbereichen, wie in Artikel 4 des Rahmenübereinkommens aufgeführt. Der Beratende Ausschuss ruft alle Vertragsparteien auf, einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen in Bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten anzunehmen, der neben der Intensivierung des Bewusstseins für die Verpflichtung der Stellen bezüglich Schutz und Förderung der Rechte von Angehörigen von nationalen Minderheiten auch konkrete Bestimmungen enthalten sollte, die auf eine Förderung einer effektiven Gleichstellung abzielen. Artikel 4.2 führt aus, dass der Gleichheitsgrundsatz keine identische Behandlung von und Herangehensweisen an alle Sprachen und Situationen voraussetzt. Im Gegenteil, die Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung müssen zum Ziel haben, die spezifischen Bedürfnisse der Sprecher unterschiedlicher Minderheitensprachen zu erfüllen. Separate Bestimmungen können für Sprecher von Sprachen zahlenmäßig kleiner Minderheiten erforderlich sein, um eine Wiederbelebung der Sprache im öffentlichen Leben sicherzustellen, während andere, verbreitetere Minderheitensprachen andere Schutzvorkehrungen erfordern.

28. Vielfältige Methoden können von den Staaten zur Förderung der Gleichheit und zur Überwachung der Umsetzung der Gleichstellungsgesetze angewendet werden, u.a. die Schaffung spezifischer Antidiskriminierungsstellen, von Ombudsstellen oder anderen Fachorganen. Angehörige nationaler Minderheiten müssen, wenn möglich in ihrer eigenen Sprache, Zugang zu Informationen über ihre Rechte, über die Arbeit der Antidiskriminierungsstellen und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel in Fällen von Diskriminierung haben, einschließlich indirekter Formen der Diskriminierung und Fällen von Mehrfachdiskriminierung.

29. Des Weiteren ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass für eine Erreichung eines gleichen Schutzes durch das Gesetz, die diskriminierende Behandlung strafbar sein und von allen Vertragsparteien sanktioniert werden sollte. Das Strafgesetz sollte Bestimmungen enthalten, die ausdrücklich die Möglichkeit für die Gerichte vorsehen, diskriminierende Motive aufgrund von Sprache, Kultur, ethnischer Herkunft oder Religion als strafverschärfend bei allen Straftaten zu betrachten.<sup>30</sup> Hassreden und Anstachelung zu allen Formen von Feindseligkeit aufgrund von ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität müssen in das Strafrecht aufgenommen werden, um eine angemessene Bestrafung dieser Taten sicherzustellen.

<sup>30</sup> Vgl. u.a. Erste Stellungnahme zu Albanien.

30. Der Beratende Ausschuss hat bestimmte Formen von Vorurteilen und Diskriminierung gegenüber Angehörigen besonders schutzbedürftiger Gruppen beobachtet, wie z. B. Roma-Gemeinden. Damit diese Diskriminierung bekämpft werden kann, sollten konkrete Maßnahmen zur Förderung und wirksamen Gleichstellung von Angehörigen schutzbedürftiger Gruppen entwickelt und umgesetzt sowie regelmäßig in enger Kooperation mit Vertretern dieser Gruppen überwacht werden. Da die Hürden für die Ausübung einer vollständigen und wirksamen Gleichstellung normalerweise weit über Sprache hinausgehen, ruft der Beratende Ausschuss die nationalen Stellen auf, in umfassender Weise gegen die Verbreitung von Stereotypen, gegen diskriminierende Behandlung und die reale Ungleichheit von Angehörigen schutzbedürftiger Gruppen, wie z. B. Roma, in allen Lebensbereichen vorzugehen, in dem Versuch, die gesellschaftlichen Einstellungen gegenüber diesen Gruppen zu ändern. Diese Bemühungen können z. B. die Förderung des Gebrauchs der Sprache Romani einschließen, wo anwendbar.

31. Sprachanforderungen, wie sie von manchen Vertragsparteien verlangt werden, um eine öffentliche Anstellung oder in einigen Fällen sogar die Staatsbürgerschaft zu erhalten, können eine unverhältnismäßige Hürde für Angehörige nationaler Minderheiten im Hinblick auf Chancengleichheit sein und können eine indirekte diskriminierende Wirkung haben. Es muss sich bemüht werden sicherzustellen, dass diese Anforderungen in nicht diskriminierender und transparenter Weise verfasst und umgesetzt werden und Mechanismen für ihre regelmäßige Überprüfung und Evaluierung enthalten, einschließlich im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten. In diesem Kontext ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass ein leichter Zugang zu gutem Sprachunterricht für die Amtssprache(n) für Angehörige nationaler Minderheiten ein nützliches Instrument sein kann, um die Ungleichheiten zu reduzieren und eine umfassendere Gleichstellung zu fördern.<sup>31</sup>

## **2. TOLERANZ, INTERKULTURELLER DIALOG UND NICHTDISKRIMINIERUNG**

32. Artikel 6 des Rahmenübereinkommens findet Anwendung auf alle Menschen, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei wohnen. Diese Bestimmung wendet sich an die Gesellschaften als Ganzes und fördert eine Politik, die Vielfalt widerspiegelt und fördert, Hürden abschafft und Kontakte und die Zusammenarbeit von Menschen aus unterschiedlichen Gruppen fördert, insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien. Die Verpflichtung zur Förderung von Toleranz und gegenseitigem Verständnis und zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung untermauert somit alle Sprachrechte. Dementsprechend und im Einklang mit dem allgemeinen Geist der einzelnen Zwei- und Mehrsprachigkeit im Rahmenübereinkommen<sup>32</sup> basiert die Arbeit des Beratenden Ausschusses auf der Anerkennung und Wertschätzung der Vorteile von Mehrsprachigkeit, um Toleranz und Respekt für die Vielfalt in Gesellschaften zu fördern.

33. Die Sprachpolitik sollte sicherstellen, dass alle in der Gesellschaft existierenden Sprachen hörbar und sichtbar in der Öffentlichkeit vertreten sind, damit sich jeder der mehrsprachigen Natur der Gesellschaft bewusst ist und sich als integraler Teil der Gesellschaft erkennt. Die Sprachpolitik sollte, um Respekt für weniger häufig benutzte Sprachen zu schaffen, den Gebrauch verschiedener Sprachen im öffentlichen Bereich fördern, z. B. in Gemeindezentren oder den Medien. Des Weiteren ist es nicht nur für Sprecher von Minderheitensprachen wichtig, die Sprachen der Mehrheitsbevölkerung zu lernen, sondern auch umgekehrt. In Einklang mit den Grundsätzen in Artikel 6 des Rahmenübereinkommens sollte eine inklusive Sprachpolitik den Bedürfnissen aller nachkommen, einschließlich

<sup>31</sup> Erste Stellungnahme zu Lettland.

<sup>32</sup> Vgl. Erster Kommentar über Bildung, Teil 2.1.2.

Angehörigen nationaler Minderheiten, die außerhalb ihres traditionellen Verbreitungsgebiets leben, Migranten und Nichtstaatsangehörigen.<sup>33</sup>

## 2.1. Kulturelle und sprachliche Vielfalt

34. Der Beratende Ausschuss hat wiederholt Situationen kritisiert, in denen Minderheitenkulturen und -sprachen nicht als integraler Teil der Mehrheitsgesellschaft, sondern vielmehr als „Randerscheinung“ präsentiert werden. Dies kann zur Isolation der Minderheitenkulturen und -sprachen führen und in der Assimilierung der Angehörigen nationaler Minderheiten in die Mehrheitskultur münden, die als „moderner“ wahrgenommen wird. Der Beratende Ausschuss empfiehlt daher, die Minderheitenkulturen als integralen Teil der allgemeinen kulturellen Entwicklung zu betrachten, unter gebührender Berücksichtigung ihrer spezifischen Merkmale und ihres positiven Beitrags zur Gesellschaft. Insbesondere hat der Beratende Ausschuss die nationalen Stellen aufgerufen, Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Bewusstseins dieser Sprachen und Kulturen von Angehörigen nationaler Minderheiten durch Schullehrpläne zu ergreifen. Dies sollte im gesamten Hoheitsgebiet der Vertragspartei erfolgen, anstatt nur in den Gebieten, in denen traditionell diese Minderheiten leben. Der Beratende Ausschuss drängt die nationalen Stellen, die Aufklärungsmaßnahmen fortzusetzen, die durch die Medien und in Schulen entwickelt werden, um die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Gesellschaften zu fördern und herauszustellen.<sup>34</sup> Dies sollte die Ausbildung von Lehrkräften und Beamten, einschließlich der Polizeikräfte, durch ein inter- und multikulturelles Training und eine Menschenrechtserziehung einschließen.<sup>35</sup>

## 2.2. Beziehungen zwischen den Sprechern der Mehrheits- und Minderheitensprache

35. Der Beratende Ausschuss ist besorgt angesichts der steigenden Spannungen und Gräben bei sprachenbezogenen Themen, die selbst in Gesellschaften auftreten können, die sich allgemein durch friedliche Beziehungen zwischen Angehörigen unterschiedlicher Gruppen auszeichnen. Der Beratende Ausschuss findet es besonders besorgniserregend, wenn sprachliche Unterschiede für politische Zwecke missbraucht und als Ursache für Gräben in der Gesellschaft präsentiert werden, und wenn Intoleranz aufgrund der sprachlichen Zugehörigkeit in der politischen Auseinandersetzung hochgepeitscht wird. Diese Entwicklungen können die guten Beziehungen zwischen Gemeinschaften auf Jahrzehnte schädigen.<sup>36</sup>

36. Diskriminierende politische Ansätze und Maßnahmen, vor allem im Bereich Bildung, werden häufig mit den unzureichenden Kenntnissen in der/den Amtssprache(n) gerechtfertigt. In diesem Kontext hat der Beratende Ausschuss die rassistisch motivierte Diskriminierung und Absonderung von Roma kritisiert und Maßnahmen gefordert, die den gleichen Zugang zu einem Romani-Sprachunterricht und zu einem Unterricht in den Sprachen der Mehrheitsbevölkerung für Angehörige der Roma-Minderheit sicherstellen. Der Beratende Ausschuss ruft die nationalen Stellen des Weiteren auf, einen flexibleren Ansatz im Hinblick auf Angehörige der Roma-Minderheit zu verfolgen, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen. Sie sollten ihnen gestatten, wo dies relevant ist, von den Maßnahmen zu profitieren, die im Hinblick auf Angehörige der Roma-Minderheit, die Staatsangehörige sind, ergriffen wurden, insbesondere im Bereich Bildung.<sup>37</sup>

37. Besondere Aufmerksamkeit sollte den sprachlichen Hürden für Angehörige von Minderheiten im Hinblick auf den Zugang zu Diensten gewidmet werden, die in manchen

<sup>33</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zu Österreich.

<sup>34</sup> Dritte Stellungnahme zu Ungarn.

<sup>35</sup> Erste Stellungnahme zu Liechtenstein.

<sup>36</sup> Dritte Stellungnahme zu Moldau; Dritte Stellungnahme zu Großbritannien; Dritte Stellungnahme zur „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“.

<sup>37</sup> Dritte Stellungnahme zu Deutschland; Dritte Stellungnahme zu Italien. Diese Praxis wurde vom Beratenden Ausschuss in seiner dritten Stellungnahme zu Norwegen und Österreich begrüßt.

Fällen einer indirekten Diskriminierung gleichkommen können. Dies kann auf numerisch kleine Gruppen von Sprechern von Sprachen mit offiziellem Status, auf nationale Minderheiten im Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens außerhalb ihrer traditionellen Siedlungsgebiete und auf Sprecher von Sprachen ohne Rechtsschutz zutreffen.

38. Der Beratende Ausschuss begrüßt die Maßnahmen, die von den nationalen Stellen im Hinblick auf die Integration von Migranten- und Flüchtlingskindern in Schulen ergriffen wurden, insbesondere die Förderung des Unterrichts in der Muttersprache und des interkulturellen Unterrichts, und hat sie ermutigt, diese Maßnahmen auszubauen.<sup>38</sup> Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass Migrantenkinder u.a. aufgrund von sprachlichen Problemen Schwierigkeiten beim Zugang zu Bildung haben können; dies führt häufig zu einer Überrepräsentation in den auf die Unterstufe beschränkten Schulen und einer Unterrepräsentation in der Sekundarstufe II und der höheren Bildung. Um den Zugang und die effektive Integration dieser Kinder in der Schule zu verbessern, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, u.a. Intensivkurse in Sprachen, Zusatzunterricht und Informationen sowie Aufklärungsmaßnahmen für Familien. Der Beratende Ausschuss begrüßt des Weiteren die Unterstützung von Migrantenfamilien, und insbesondere von Frauen mit Migrationshintergrund, in Form von Kursen in den Amtssprachen, Beratungsdienste und Informationen.

39. Der Beratende Ausschuss stellt auch fest, dass einige Staaten Integrationsverträge mit ausländischen Migranten eingeführt haben. Obwohl er die Bedeutung von Sprache als Mittel der Integration anerkennt, betont er, dass die Integration sowohl die Mehrheits- als auch die Minderheitengemeinschaften involviert und sich nicht allein auf die Bemühungen der Migranten stützen sollte.<sup>39</sup> Diesbezüglich hat der Beratende Ausschuss insbesondere den Einsatz von Sanktionen im Kontext der Integrationsverträge kritisiert, u.a. die Kürzung von Sozialleistungen oder die Nichterneuerung der Aufenthaltsgenehmigung und die Androhung einer Ausweisung, da er Zwang als ungeeignetes Mittel für die Förderung der Integration betrachtet.<sup>40</sup> Darüber hinaus müssen alle ergriffenen Maßnahmen dem Einzelnen ermöglichen, sein/ihr gesamtes sprachliches Repertoire zu bewahren und zu entwickeln, einschließlich der Muttersprache. Die Bewahrung und Entwicklung der Identität und Kultur eines Menschen, einschließlich der mehrfachen Identitätszugehörigkeit und Mehrsprachigkeit, müssen respektiert und unterstützt werden, nicht nur aufgrund ihrer signifikanten kognitiven Vorteile für den Betroffenen, sondern als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft.

---

<sup>38</sup> Dritte Stellungnahme zu Finnland.

<sup>39</sup> Dritte Stellungnahme zu Liechtenstein.

<sup>40</sup> Dritte Stellungnahme zu Österreich.

## TEIL IV: SPRACHRECHTE UND MEDIEN

40. Die Medien spielen im Hinblick auf die Sprachrechte nationaler Minderheiten eine wichtige Rolle. Das Recht, Informationen und Ideen in einer Minderheitensprache zu erhalten und mitzuteilen, wie in Artikel 9 des Rahmenübereinkommens festgelegt, hängt von den wirksamen Zugangsmöglichkeiten zu den Medien ab. Darüber hinaus ist die Möglichkeit, Informationen in einer Sprache, die man vollständig versteht und in der man kommunizieren kann, zu erhalten und mitzuteilen, eine Voraussetzung für eine gleichberechtigte und wirksame Beteiligung am öffentlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Außerdem muss die Sprache, damit sie sich in allen Bereichen entwickeln und dem Sprecher als allumfassendes Kommunikationsmittel dienen kann, im öffentlichen Bereich präsent sein, u.a. in den Medien. Die Präsenz von Minderheitensprachen in den öffentlichen Medien stärkt die soziale Kohäsion, da sie ein allgemeines integrierendes Vorgehen in Bezug auf Minderheiten demonstriert, auf der Grundlage der Anerkennung und Förderung der Selbstidentifizierung.

### 1. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE MEDIEN

41. Damit öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten die kulturelle und sprachliche Vielfalt einer Gesellschaft widerspiegeln können, müssen sie eine angemessene Präsenz von Angehörigen von Minderheiten und ihren Sprachen garantieren, einschließlich zahlenmäßig kleiner Minderheiten. Dies schließt die Gewährung von Zuschüssen für Medien und Programme für, von und über nationale/n Minderheiten in den Minderheiten- und Mehrheitssprachen sowie für zwei- oder mehrsprachige Formate ein. Die Interessen und Probleme von Minderheiten sollten ebenfalls in den regulären Sendebetrieb aufgenommen werden, anstatt sie in gelegentlichen Programmen zu behandeln, und die Hauptmedien sollten sich an einer weiter gefassten politischen Auseinandersetzung beteiligen, die für Angehörige von Minderheiten von Interesse ist.<sup>41</sup> Zu diesem Zweck sollten Maßnahmen ergriffen werden, um Journalisten, die einer Minderheit angehören, in die Hauptmedienprogramme zu integrieren und um sicherzustellen, dass Minderheiten auch in den Rundfunkräten vertreten sind. Außerdem sollten Angehörige von Minderheiten an der Ausarbeitung von Sendungen in den Minderheitensprachen mitwirken, um sicherzustellen, dass diese Programme angemessen die Interessen und Sorgen der Minderheitengemeinschaften widerspiegeln. Es sollte sorgfältig darauf geachtet werden, qualitativ hochwertige Programme in der Minderheitensprache zu produzieren, die für ein breites Publikum von Interesse sind, und dass diese zu gängigen Zeiten ausgestrahlt werden.<sup>42</sup>

42. Da Sendungen in Minderheitensprachen häufig ergänzende Maßnahmen in Form von Übersetzungen und die Ausarbeitung einer angemessenen Terminologie erfordern, müssen Zuschüsse für diese Programme angepasst werden.<sup>43</sup> Der Zugang von Minderheitenorganisationen und Medienanstalten zu staatlichen Zuschüssen muss erleichtert werden, indem man sicherstellt, dass Ausnahmeregelungen für allgemeine Kriterien angewendet werden können, wie z. B. ein Mindestverbreitungs- oder Empfangsgebiet oder besondere Konditionen für die Teilnahme bei Ausschreibungen.<sup>44</sup> Besondere Aufmerksamkeit sollte den Bedürfnissen zahlenmäßig kleiner Minderheiten oder besonders schutzbedürftiger Gruppen gewidmet werden, z. B. Roma-Gemeinschaften, die in der Regel nur einen sehr begrenzten Zugang zu den Medien in ihren eigenen Sprachen haben und die unter dem Mangel an qualifizierten Journalisten leiden, die in einer Minderheitensprache arbeiten

<sup>41</sup> Dritte Stellungnahme zu Kroatien.

<sup>42</sup> Zweite Stellungnahme zu Rumänien.

<sup>43</sup> Dritte Stellungnahme zu Ungarn.

<sup>44</sup> Dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation und Dritte Stellungnahme zu Österreich.

können. Wenn die Medien eine zentrale Rolle im laufenden Prozess der Wiederbelebung von Sprachen spielen, dann ist eine resolute staatliche Unterstützung erforderlich. Die nationalen Stellen sollten weitere Gelder für Organisationen oder Medienanstalten zur Verfügung stellen, die diese Minderheiten vertreten, um deren Identität, Sprache, Geschichte und Kultur in der Mehrheitsbevölkerung bekannt zu machen.

43. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass mehrere Staaten wesentliche Sendequoten in der/den Amtssprache(n) verabschiedet haben. Obwohl er die Legitimität der Förderung der Amtssprache(n) anerkennt, hat der Beratende Ausschuss durchgehend in seinen Feststellungen betont, dass Sonderbestimmungen erlassen werden sollten, um sicherzustellen, dass die Sprachrechte von Angehörigen nationaler Minderheiten garantiert sind, z. B. durch die flexible Umsetzung dieser Quoten und/oder durch Ausnahmeregelungen für Regionen, in denen Minderheiten in beträchtlicher Zahl leben.<sup>45</sup> Die Verfügung von Sprachquoten darf niemals eine Regulierung des Inhalts implizieren und muss die Freiheit der Medien vollumfänglich achten. Die Kosten für Übersetzungen oder Untertitelung, um diese Quoten zu erfüllen, sollten bei der Zuweisung staatlicher Mittel an Minderheitenmedien berücksichtigt werden.

44. Darüber hinaus ist es wichtig festzustellen, dass Artikel 6 des Rahmenübereinkommens ausdrücklich Maßnahmen im Bereich Medien fordert, um Toleranz und den interkulturellen Dialog in der Gesellschaft und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Der Beratende Ausschuss hat wiederholt die bedeutende Rolle der Medien im Hinblick auf die Förderung von Toleranz und Respekt für Vielfalt unterstrichen und hat die Medien kritisiert, die durch ihre einseitige Berichterstattung Feindseligkeiten zwischen ethnischen Gruppen geschürt haben.<sup>46</sup> In diesem Kontext ist es wichtig sicherzustellen, dass Aufsichtsbehörden für die Förderung eines ethischen Journalismus gegründet werden, u.a. durch gezielte Trainings- und Aufklärungsangebote, und dass diese Stellen auch Vertreter der Minderheiten einschließen und regelmäßig die Minderheitengruppen konsultieren.

## **2. PRIVATE MEDIEN**

45. Der Beratende Ausschuss schätzt die signifikante Rolle der privaten Medien und der Community Media bei der Umsetzung von Sprachrechten von Angehörigen nationaler Minderheiten und hat den Beitrag begrüßt, den die privaten Medien in den Bereichen Integration und für die allgemeine Wertschätzung der kulturellen Vielfalt in der Gesellschaft leisten.<sup>47</sup> Angesichts des Konkurrenzdrucks im Sektor der privaten Medien sollten die nationalen Stellen die Schaffung von Anreizen für die Anbieter von privaten Medien und Community Media erwägen, z. B. durch Zuschüsse und die Zuweisung von Frequenzen, um den Zugang, insbesondere zahlenmäßig kleiner Minderheiten und deren Sprachen zu den Medien und ihre Präsenz in den Medien zu erhöhen. Besondere Aufmerksamkeit sollte diesbezüglich den besonderen Erfordernissen ländlicher und entfernter Gebiete gewidmet werden, in denen Angehörige nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl leben.

46. Im Hinblick auf die Anwendung von Quoten in den Amtssprachen in den privaten Medien findet der Beratende Ausschuss, dass insbesondere sicherzustellen ist, dass Privatinitiative nicht ungebührlich beschränkt wird und dass Sprachenquoten nicht die Schaffung oder Fortführung von Minderheitenmedien behindern.<sup>48</sup> Der Beratende Ausschuss vertritt die Meinung, dass die Anwendung von Quoten für die Amtssprachen von 75% im

---

<sup>45</sup> Zweite Stellungnahme zur Ukraine.

<sup>46</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zur Ukraine; Dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation.

<sup>47</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zu Österreich.

<sup>48</sup> Dritte Stellungnahme zu Moldau.



Bereich der privaten Medien mit Artikel 9.3 des Rahmenübereinkommens unvereinbar ist.<sup>49</sup> Die negativen Folgen für Medienkanäle in den Minderheitensprachen können die Einschränkung der Sendezeit, erhöhte Kosten aufgrund der Notwendigkeit von Übersetzungen oder die Untertitelung in der Amtssprache und in einigen Fällen sogar Strafzahlungen für den Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen in diesem Bereich einschließen.

### 3. PRINTMEDIEN

47. Obwohl Artikel 9.3 im Wesentlichen eine negative Verpflichtung enthält, *nicht die Schaffung und die Verwendung von Printmedien zu verhindern*, hat der Beratende Ausschuss in einigen länderbezogenen Stellungnahmen deren besondere Bedeutung für Angehörige nationaler Minderheiten betont.<sup>50</sup> Printmedien in Minderheitensprachen haben, da sie ein wichtiges und traditionelles Mittel für den Empfang von Informationen und Nachrichten darstellen, insbesondere für ältere Angehörige der betroffenen Minderheiten, auch einen erheblichen symbolischen und „sinnbildlichen“ Wert für die Gemeinschaft als Ganzes, da sie die Existenz der Sprache im öffentlichen Bereich bestätigt. Darüber hinaus hat der Beratende Ausschuss wiederholt festgestellt, dass Minderheitengemeinschaften ihre Printmedien in der Minderheitensprache als wichtiges Mittel betrachten, um ihre spezifische Kultur und Sprache in einer Mehrheitsgesellschaft zu bewahren und zu entwickeln. Der Beratende Ausschuss hat aus diesem Grund die Notwendigkeit betont, die Unterstützung dieser Drucksachen aufrechtzuerhalten, die aufgrund ihrer geringen Auflage häufig kommerziell nicht lohnenswert sind, da ihre besondere Bedeutung für die Minderheiten nicht durch moderne und elektronische Medien ersetzt werden kann. Er hat die Staaten aufgerufen sicherzustellen, dass ihre allgemeinen Vorschriften für Pressezuschüsse, die häufig Bedingungen enthalten, u.a. Mindestauflagen oder nationaler Vertrieb, keine Anwendung auf Printmedien in den Minderheitensprachen finden sollten, die wahrscheinlich nie diese Bedingungen werden erfüllen können.<sup>51</sup> Wenn Zuschüsse und Unterstützungen für Printmedien in den Minderheitensprachen bereitgestellt werden, sollte dies im Einklang mit klaren und transparenten Verfahren und unter vollständiger Achtung der Meinungsfreiheit erfolgen.

### 4. TECHNOLOGISCHE FORTSCHRITTE IN DEN MEDIEN UND AUSWIRKUNGEN AUF DIE MINDERHEITEN

48. Wie das Programmangebot in Minderheitensprachen in den privaten Medien nehmen auch im Internet die Publikationen in den Minderheitensprachen zu. Elektronische Medien spielen häufig eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von Informationen in Minderheitensprachen. Obwohl sie die traditionellen Printmedien nicht ersetzen, müssen sie bei der Gewährung von Zuschüssen für Medienproduktionen in den Minderheitensprachen berücksichtigt werden. Zudem besteht die Notwendigkeit für die professionelle und finanzielle Unterstützung für die Verwaltung von Webseiten und für den Ausbau von Trainingsangeboten für Journalisten, die für elektronische Medien in den Minderheitensprachen arbeiten.<sup>52</sup>

49. Technische und technologische Entwicklungen im Bereich der Medien, einschließlich sozialer Medien, bieten Chancen, können sich aber auch als Hürden für den Zugang zu Medien in den Minderheitensprachen erweisen, abhängig davon, wie diese Veränderungen eingeführt und wie ihre Annahme durch interessierte Gruppen unterstützt wird. Besondere Bedürfnisse und Interessen von Minderheiten müssen z. B. beim Wechsel von Frequenzen

<sup>49</sup> Zweite Stellungnahme zu Ukraine.

<sup>50</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zu Finnland.

<sup>51</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zu Österreich; Dritte Stellungnahme zu Finnland.

<sup>52</sup> Dritte Stellungnahme zu Zypern.

berücksichtigt werden.<sup>53</sup> Da es nur eine begrenzte Verfügbarkeit terrestrischer Frequenzen gibt, kann die Zahl der Sendekanäle durch Digitalisierung vervielfacht werden. Es ist jedoch unerlässlich, dass Fortschritte in der Digitalisierung der Medien nicht die Fähigkeit von Angehörigen nationaler Minderheiten einschränken, Medien in ihren Sprachen zu empfangen. Die Einführung neuer Technologien kann auch den Empfang von Programmen in Minderheitensprachen erleichtern, die in anderen, häufig Nachbarstaaten produziert werden, wie in Artikel 17 des Rahmenübereinkommens gefordert. Dies sollte jedoch kein Ersatz für vor Ort produzierte Programme sein, die normalerweise besser an die Bedürfnisse und Interessen der Minderheitengemeinschaften angepasst sind.<sup>54</sup>

## **5. FILM-/MUSIKINDUSTRIE UND MINDERHEITENSPRACHEN**

50. Innerstaatlich produzierte Filme oder Musik können ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Förderung des Ansehens und der Präsenz einer Minderheitensprache im öffentlichen Leben spielen und werden gleichermaßen durch die Bestimmungen von Artikel 9 des Rahmenübereinkommens geschützt. Der Beratende Ausschuss hat z. B. die Meinung vertreten, dass die nationalen Stellen keine übermäßigen Auflagen im Hinblick auf Synchronisation, Post-Synchronisation oder Untertitelung in die Amtssprache schaffen dürfen, da diese in unverhältnismäßiger Weise die Produktion und Wiedergabe von Filmen in Minderheitensprachen behindern würden.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Dritte Stellungnahme zur Slowakischen Republik.

<sup>54</sup> Dritte Stellungnahme zu Deutschland; Dritte Stellungnahme zu Moldau.

<sup>55</sup> Zweite Stellungnahme zur Ukraine.

## **TEIL V: ÖFFENTLICHER UND PRIVATER GEBRAUCH VON MINDERHEITENSPRACHEN**

### **1. GEBRAUCH VON MINDERHEITENSPRACHEN IN DER ÖFFENTLICHKEIT, IN DER VERWALTUNG UND IN DER JUSTIZ**

51. Sprachrechte sind nur dann wirksam, wenn man sie im öffentlichen Bereich ausüben kann. Artikel 10 des Rahmenübereinkommens enthält die wichtigsten Grundsätze in Bezug auf das Recht, Minderheitensprachen mündlich und schriftlich, privat und in der Öffentlichkeit zu gebrauchen, einschließlich, unter bestimmten Umständen, im Umgang mit Verwaltungsbehörden. Angesichts der Tragweite dieses Rechts ist es unerlässlich, dass jede Entscheidung in Bezug auf die Sprachpolitik und die Ausübung von Sprachrechten nach sorgfältiger Konsultation von Minderheitenvertretern erfolgt, um sicherzustellen, dass die Bedenken von Angehörigen nationaler Minderheiten gebührend berücksichtigt werden.

#### **1.1. Gesetze über Amtssprache oder „Staatsprache“**

52. Das Recht, seine eigene Sprache privat und öffentlich, mündlich und schriftlich, frei und ungehindert zu gebrauchen, wird als grundlegendes Mittel betrachtet, um die sprachliche Identität zu behaupten und zu bewahren. Obwohl niemals in das Recht auf Gebrauch einer Minderheitensprache eingegriffen werden darf, schränkt Artikel 10.1 auch den staatlichen Eingriff in den öffentlichen Gebrauch einer Minderheitensprache in der Öffentlichkeit ein, z. B. an öffentlichen Plätzen und in der Anwesenheit anderer Menschen. Gesetze zur Sprache dürfen den Gebrauch von Minderheitensprachen nur in den Fällen einschränken, in denen das Handeln von privaten Unternehmen, Organisationen oder Institutionen ein legitimes öffentliches Interesse berühren, z. B. die öffentliche Sicherheit, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsrechte oder die Sicherheit am Arbeitsplatz. Die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme muss nachgewiesen und die Rechte und Interessen von betroffenen Personen in jedem Einzelfall berücksichtigt werden. Der Gedanke des legitimen öffentlichen Interesses muss daher sehr eng ausgelegt werden. In Bezug auf Verbraucherrechte haben z. B. Auswirkungen auf Gesundheit und Sicherheit (wie z. B. in Bezug auf Medikamente) Vorrang vor Fragen der bloßen Präferenz der Mehrheit der Verbraucher für die Amtssprache.

53. Die Staaten können Gesetze verabschieden, die die Stärkung des Schutzes der Amtssprache(n) zum Ziel haben.<sup>56</sup> Dieses legitime Ziel muss jedoch auf eine Weise verfolgt werden, die in Einklang steht mit den Rechten in Artikel 10 und 11 und anderen relevanten Bestimmungen des Rahmenübereinkommens und seinem allgemeinen Geist der Förderung von Toleranz und gegenseitigen Verständnis in der Gesellschaft. In Anbetracht des ausdrücklichen Rechts von Menschen, enthalten in Artikel 10.1, die nationalen Minderheiten angehören, ihre Sprache frei und ungehindert zu gebrauchen, dürfen Gesetze über Staatsprachen insbesondere nicht in die Privatsphäre eines Menschen eingreifen. Maßnahmen, die der Förderung der Amtssprachen dienen, müssen auf eine Weise umgesetzt werden, die die Identität und die sprachlichen Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten respektieren. Die nationalen Stellen müssen sich daher bemühen, eine Ausgewogenheit zwischen dem Schutz der Amtssprache(n) und den Sprachrechten von Angehörigen nationaler Minderheiten zu finden. Diesbezüglich sind Fördermaßnahmen und auf Anreizen basierende Maßnahmen wesentlich effektiver für den Ausbau der Kenntnisse über und den Gebrauch der Amtssprache(n) durch alle Mitglieder der Bevölkerung als jede Form von Zwang.

---

<sup>56</sup> In einigen Staaten wird die Amtssprache (wie in Artikel 14.3 des Rahmenübereinkommens und im Begründungstext) als „Staatsprache“ bezeichnet und impliziert eine wichtige staatliche Identifizierungsfunktion von Sprache.

54. Einige Staaten haben Strafmaßnahmen eingeführt und umgesetzt, wie z. B. das Verhängen von Geldstrafen oder den Entzug von Berufslizenzen, um den Gebrauch der Amtssprache durchzusetzen.<sup>57</sup> Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass wie auch immer geartete Sanktionen für die Nichteinhaltung von Bestimmungen von Gesetzen über Staatssprachen die Grenze der Verhältnismäßigkeit und die Existenz eines klar erwiesenen, legitimen und vorrangigen öffentlichen Interesses achten müssen. Diesbezüglich hat der Beratende Ausschuss die Meinung vertreten, dass die bloße rechtliche Möglichkeit, Geldstrafen, sei es für juristische Personen oder selbständige natürliche Personen, für den Gebrauch ihrer Minderheitensprachen im privaten Bereich zu verhängen, unvereinbar ist mit den Bestimmungen des Rahmenübereinkommens. Gleichermäßen unvereinbar mit dem Rahmenübereinkommen ist die Auferlegung eines Spracheninspektionssystems im privaten Bereich, da dieses unverhältnismäßig in die Privatsphäre von Menschen eindringt.<sup>58</sup>

## **1.2. Der Gebrauch von Minderheitensprachen in Bezug auf Verwaltungsbehörden in Gebieten, in denen nationale Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl leben**

55. Artikel 10.2 enthält die Bedingungen, nach denen Minderheitensprachen auch in Bezug auf Verwaltungsbehörden gebraucht werden können. Dieser Gebrauch ist ohne Schaden der Amtssprache(n). Obwohl die Staaten einen gewissen Ermessensspielraum in Bezug auf die Bezeichnung von Gebieten haben, in denen Minderheiten „in beträchtlicher Zahl“ leben, haben sie die Pflicht, klare Kriterien anzuführen, was „eine beträchtliche Zahl“ oder eine „ausreichend hohe Anzahl“ ist.<sup>59</sup> Die Möglichkeit des Gebrauchs von Minderheitensprachen im Umgang mit der Verwaltung in allen Gebieten, in denen die in Artikel 10.2 des Rahmenübereinkommens festgelegten Kriterien erfüllt werden, darf nicht allein dem Ermessen der betreffenden lokalen Behörden überlassen werden. Es ist daher wichtig, klare und transparente Verfahren einzuführen, wie und wann man den Gebrauch von Minderheitensprachen zulässt, einschließlich in schriftlicher Form, um sicherzustellen, dass das Recht gleichberechtigt ausgeübt wird.

56. Da die Rechte von Artikel 10.2 durch ein Kriterium oder mehrere Kriterien ausgelöst werden (beträchtliche Zahl *oder* traditionell bewohntes Gebiet), finden sie auch auf Gebiete Anwendung, in denen nur ein relativ geringer Prozentsatz von Angehörigen nationaler Minderheiten leben, vorausgesetzt, dass die Angehörigen nationaler Minderheiten *traditionell* das betreffende Gebiet bewohnen, dass es einen Antrag dieser Menschen gibt und dass ein solcher Antrag einem realen Bedarf entspricht. Die Staaten sollten sorgfältig die Nachfrage ermitteln und den bestehenden Bedarf in dem geografischen Gebiet untersuchen, in dem es beträchtliche oder traditionelle Siedlungen von Angehörigen nationaler Minderheiten gibt, wobei auch die konkrete lokale Situation zu berücksichtigen ist.<sup>60</sup> „Bedarf“ impliziert in diesem Kontext nicht die Unfähigkeit von Angehörigen nationaler Minderheiten, die Amtssprache zu sprechen und deren daraus resultierende Abhängigkeit von Diensten in ihrer Minderheitensprache. Eine Bedrohung der Funktionalität der Minderheitensprache als Kommunikationstool in einer bestimmten Region ist ausreichend, um einen „Bedarf“ i. S. von Artikel 10.2 des Rahmenübereinkommens darzustellen.<sup>61</sup> Schutzvorkehrungen müssen vorhanden sein, um die Dienste in der Minderheitensprache aufrechtzuerhalten, selbst wenn diese nicht weit verbreitet ist, da sie ansonsten aus dem öffentlichen Bereich verschwinden könnte. Darüber hinaus sollten die Staaten keine Entscheidungen über die Existenz einer

---

<sup>57</sup> Dritte Stellungnahme zur Slowakischen Republik; Erste und Zweite Stellungnahme zu Estland.

<sup>58</sup> Erste Stellungnahme zu Lettland.

<sup>59</sup> Erste Stellungnahme zu Armenien.

<sup>60</sup> Erste Stellungnahme zu Bulgarien.

<sup>61</sup> Erste Stellungnahme zu den Niederlanden.

ausreichenden Nachfrage basierend auf Diskussionen treffen, die in Gremien stattfinden, in denen Vertreter nationaler Minderheiten nicht wirksam vertreten sind.<sup>62</sup>

57. Numerische Grenzwerte dürfen keine ungebührliche Hürde für den offiziellen Gebrauch einer bestimmten Minderheitensprache in Gebieten sein, in denen Angehörige nationaler Minderheiten entweder traditionell oder in beträchtlicher Zahl leben. Insbesondere die Anforderung, dass die Minderheitengruppe mindestens die Hälfte der Bevölkerung eines Bezirks ausmachen muss, um den Gebrauch der Minderheitensprache im Umgang mit den Verwaltungsbehörden zuzulassen, ist mit dem Rahmenübereinkommen unvereinbar.<sup>63</sup> Wenn es Grenzwerte gibt, dürfen sie nicht rigide angewandt werden, und es sollten Flexibilität und Vorsicht eingesetzt werden.<sup>64</sup> Der Beratende Ausschuss hat die Flexibilität begrüßt, die von einigen Beamten der lokalen Verwaltung bei der Anwendung rigider gesetzlicher Bestimmungen über den Gebrauch von Minderheitensprachen gezeigt wurde, und die in der Praxis, in der Kommunikation und im Schriftverkehr den Gebrauch von Minderheitensprachen immer noch zulassen, selbst wenn schriftliche Antworten in der Amtssprache verfasst werden.<sup>65</sup> Generell ruft der Beratende Ausschuss die Staaten auf, das Festlegen von Grenzwerten sorgfältig für Gebiete zu überdenken, die in beträchtlicher Zahl von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden, und er begrüßt Maßnahmen, die von den nationalen Stellen ergriffen wurden, um diese Grenzwerte, wie angemessen, zu senken.

58. Der Beratende Ausschuss fordert eine maximale Umsetzung der gesetzlichen Möglichkeiten, die den Gebrauch von Minderheitensprachen im Umgang mit den Verwaltungsbehörden auf lokaler Ebene und in der Bildung gestatten. Die nationalen Stellen sollten diese Maßnahmen durch die Schaffung eines Umfelds unterstützen und aktiv fördern, das dem Gebrauch von Minderheitensprachen förderlich ist, einschließlich der Zuweisung der erforderlichen Finanzmittel und des erforderlichen Personals.<sup>66</sup> In diesem Kontext sind die nationalen Stellen auch aufgerufen, sorgfältig die Situation jener nationalen Minderheiten und Sprachgemeinschaften zu berücksichtigen, deren Angehörige in beträchtlicher Zahl außerhalb ihrer traditionellen Gebiete leben (häufig in Großstädten). Der Beratende Ausschuss hat diesbezüglich wiederholt, dass die Bedingungen von Artikel 10.2 solange erfüllt sind wie ein Bedarf besteht und Angehöriger nationaler Minderheiten in beträchtlicher Zahl dort leben.<sup>67</sup>

### **1.3. Das Recht auf Unterrichtung bei Strafverfahren**

59. Gemäß Artikel 10.3 des Rahmenübereinkommens hat jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht, bei Strafverfahren über die Gründe der Festnahme und die Art und den Grund der gegen sie vorgebrachten Beschuldigung in einer ihr verständlichen Sprache unterrichtet zu werden. Diese Rechte werden auch von den Artikeln 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert. Der Beratende Ausschuss hat jedoch wiederholt festgestellt, dass dieses Recht, obwohl angemessene gesetzliche Bestimmungen existieren können, aufgrund unzureichender Finanzmittel und/oder des Fehlens qualifizierter Dolmetscher häufig systematisch nicht umgesetzt wird. Dies trifft insbesondere für die Sprachen zahlenmäßig kleiner Minderheiten zu. Der Beratende Ausschuss hat beständig die nationalen Stellen aufgefordert, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Minderheitensprachrechte im Justizsystem vollständig abgesichert werden, einschließlich im Hinblick auf die Ermittlungs- und Prozessvorbereitungsphasen.<sup>68</sup> Darüber hinaus hat der Beratende Ausschuss die Garantie des Rechts auf Einbeziehung eines

<sup>62</sup> Erste Stellungnahme zu Italien.

<sup>63</sup> Zweite Stellungnahme zu Bosnien-Herzegowina.

<sup>64</sup> Vgl. Dritte Stellungnahme zur Slowakischen Republik im Hinblick auf einen Grenzwert von 20%.

<sup>65</sup> Dritte Stellungnahme zu Estland.

<sup>66</sup> Dritte Stellungnahme zu Slowenien; Zweite Stellungnahme zur Schweiz.

<sup>67</sup> Dritte Stellungnahme zu Finnland; Erste Stellungnahme zu Norwegen.

<sup>68</sup> Erste Stellungnahme zur Tschechischen Republik.

Dolmetschers einer Minderheitensprache begrüßt, nicht nur im Kontext von Strafverfahren, sondern auch in Zivil- und Verwaltungsverfahren.<sup>69</sup>

#### **1.4. Alphabet der Minderheitensprachen**

60. Artikel 10 befasst sich nicht separat mit der Frage nach der Wahl eines Alphabets in Zusammenhang mit dem Recht auf Gebrauch einer Minderheitensprache. Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass das Alphabet ein integraler Bestandteil der Sprache ist und drängt daher die Staaten, keine Unterscheidung zwischen den zwei Konzepten zu machen oder separate Regelungen zu treffen. Darüber hinaus findet der Beratende Ausschuss, dass in Fällen, in denen der Gebrauch einer Sprache nicht die Beziehungen zu öffentlichen Behörden berührt, die Entscheidung des Alphabets generell dem Ermessen der betreffenden Person überlassen sein und keiner normativen Einschränkung unterliegen sollte.<sup>70</sup>

## **2. MANIFESTATIONEN VON MINDERHEITENSPRACHEN: PERSONENNAMEN, ORTSNAMEN UND TOPOGRAFISCHE HINWEISE**

### **2.1. Personennamen und Patronyme**

61. Das Recht, den eigenen Namen in einer Minderheitensprache zu verwenden und diesen offiziell anerkannt zu bekommen, ist ein unverzichtbares Sprachrecht, eng verbunden mit der persönlichen Identität und der Würde, und wurde vom Beratenden Ausschuss in einer Reihe von länderbezogenen Stellungnahmen betont.<sup>71</sup> Die Vertragsparteien müssen sicherstellen, dass Personen im Hinblick auf den Gebrauch und die Anerkennung ihrer Namen in ihrer eigenen Sprache frei von Hürden oder Druck sind. Dies bedeutet, dass die entsprechenden Beamten, z. B. jene, die Geburtsurkunden ausstellen, sich ihrer Pflichten bewusst sein müssen. Obwohl die Bestimmung auf eine Weise formuliert ist, die den Vertragsparteien gestattet, sie im Licht ihrer eigenen Umstände und ihres eigenen Rechtssystems anzuwenden, sollte ein klarer gesetzlicher Rahmen in Einklang mit internationalen Standards existieren und in gleichberechtigter Weise umgesetzt werden.

62. In Fällen, in denen Personen gezwungen waren, ihren Namen zu ändern oder aufzugeben, fordert Artikel 11 des Rahmenübereinkommens die Möglichkeit, den ursprünglichen Namen zusätzlich in Pässe, Personaldokumente oder Geburtsurkunden aufzunehmen. Die Anmeldung sollte auf Antrag der betreffenden Person oder ihrer Eltern erfolgen.<sup>72</sup> Die Anforderung, urkundliche Beweise dafür vorzulegen, sollte in der Praxis nicht ungebührlich das Recht beschränken, die ursprüngliche Form des Namens zusätzlich in Personaldokumente aufzunehmen, auch sollten die Kosten nicht unzumutbar hoch sein.<sup>73</sup> Die nationalen Stellen können, in Einklang mit Artikel 11, fordern, dass persönliche Identitätsurkunden eine phonetische Transkription des Namens in das offizielle Alphabet aufweisen, falls dieser fremde Zeichen enthält. Die Transkription sollte jedoch so präzise wie möglich sein und nicht von den wesentlichen Elementen der Minderheitensprache losgelöst sein, wie z. B. ihrem Alphabet und ihrer Grammatik. Darüber hinaus erwartet der Beratende Ausschuss, dass das Recht auf offizielle Anerkennung von Namen in Minderheitensprachen immer vollständig respektiert wird.<sup>74</sup> Neue Technologien erleichtern den Gebrauch diakritischer Zeichen und von Alphabeten nationaler Minderheiten. Die Staaten sind daher aufgefordert, die verfügbaren technischen Möglichkeiten vollumfänglich zu nutzen, um die

<sup>69</sup> Erste Stellungnahme zu Georgien; Zweite Stellungnahme zu Rumänien.

<sup>70</sup> Zweite und Dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation.

<sup>71</sup> Vgl. z. B. Zweite Stellungnahme zu Litauen; Dritte Stellungnahme zu Finnland.

<sup>72</sup> Erste Stellungnahme zu Litauen; Erste Stellungnahme zur Ukraine.

<sup>73</sup> Erste Stellungnahme zu Lettland.

<sup>74</sup> Erste Stellungnahme zu Aserbaidschan; Vgl. in diesem Kontext auch die UN HRC-Entscheidung im Fall *Raihan vs. Lettland*, bei dem der Ausschuss die Umschreibung eines persönlichen Namens gemäß der lettischen Grammatik als Verstoß des IPbPR betrachtet hat.

Rechte in Artikel 11 des Rahmenübereinkommens vollumfänglich und wirksam zu garantieren.<sup>75</sup>

63. Probleme können sich aus dem Konflikt von Sprachtraditionen ergeben, z. B. bei der Bestimmung des Suffix weiblicher Namen nach der Heirat, der auch die Namen der Kinder betreffen kann. Der Beratende Ausschuss begrüßt die Gesetze, die die Möglichkeit vorsehen, Nachnamen ohne Suffix in Registern einzutragen, wie von einigen slawischen Sprachregelungen gefordert, und im Gegenzug Gesetze, die ein slawisches Suffix in Staaten gestatten, die in der Regel keine solche Praxis haben und der Regel der geschlechtlichen Deklination von Namen folgen.<sup>76</sup>

## 2.2. Informationen privater Natur in der Öffentlichkeit

64. Bestimmungen, die in ungebührlicher Weise den Gebrauch einer Minderheitensprache (allein oder zusätzlich zu einer Amtssprache) in Werbungen und Anzeigen, auf Schildern und in anderen Informationen privater Natur in der Öffentlichkeit beschränken, sind mit Artikel 11.2 des Rahmenübereinkommens unvereinbar. In diesem Zusammenhang erinnert der Beratende Ausschuss daran, dass der Ausdruck „privater Art“ in Artikel 11 des Rahmenübereinkommens sich auf alle Manifestationen einer Minderheitensprache bezieht, die nicht amtlich sind, einschließlich u.a. Schilder, Plakate oder Werbung. Der Beratende Ausschuss begrüßt auch Maßnahmen, die das Profil der Minderheitensprachen und Minderheitengeschichte auf Karten hervorheben.<sup>77</sup>

## 2.3. Öffentliche Schilder

65. Artikel 11.3 des Rahmenübereinkommens erklärt, dass topografische Hinweise, die in Gebieten, die traditionell von „einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden“, aufgestellt werden, auch in Minderheitensprachen verfasst werden müssen. Die Bedingungen sind daher strikter als jene, die in Artikel 10.2 enthalten sind, da die Besiedlung sowohl traditionell als auch in beträchtlicher Zahl vorhanden sein muss. Wie in Artikel 10.2 wird für Letzteres kein Mindestprozentsatz festgelegt. Transparente Verfahren, die klare Kriterien enthalten, was „beträchtlich“ beinhaltet, müssen von den Vertragsparteien festgelegt werden, z. B. in der Form von Grenzwerten. Obwohl die Staaten einen Ermessensspielraum beim Festlegen des Grenzwerts haben, sollte dies nicht auf eine Weise erfolgen, die eine unverhältnismäßige Hürde im Hinblick auf bestimmte Minderheitensprachen darstellt. So hat der Beratende Ausschuss z. B. festgestellt, dass die Anforderung einer absoluten oder relativen Mehrheit in städtischen, kommunalen oder lokalen Gemeinschaften Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Artikel 11 des Rahmenübereinkommens aufwarf.<sup>78</sup> Die relativ flexible Formulierung dieser Bestimmung entspringt dem Wunsch, die spezifischen Umstände in den verschiedenen Vertragsstaaten gebührend berücksichtigen zu können. Darüber hinaus berücksichtigt Artikel 11.3, sofern anwendbar, auch bestehende Verträge mit anderen Staaten, ohne jedoch eine Verpflichtung für Staaten herzustellen, diese Verträge einzugehen.<sup>79</sup>

66. Der Beratende Ausschuss begrüßt immer die Absenkung von Grenzwerten. Da Artikel 11.3 des Rahmenübereinkommens sich auf Gebiete bezieht, die „traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt“ werden, sollte die demografische Struktur des fraglichen Gebietes über einen gewissen Zeitraum berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass neuere Assimilierungstendenzen nicht gegen die Bewahrung

<sup>75</sup> Dritte Stellungnahme zu Finnland; Zweite Stellungnahme zu Polen.

<sup>76</sup> Erste Stellungnahme zur Tschechischen Republik; Dritte Stellungnahme zu Deutschland.

<sup>77</sup> Dritte Stellungnahme zu Deutschland.

<sup>78</sup> Erste Stellungnahme zu Bosnien-Herzegowina; Zweite Stellungnahme zu Polen.

<sup>79</sup> Vgl. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und Begründungstext, H(1995)010, Februar 1995, Absatz 70.

der Minderheitensprache arbeiten.<sup>80</sup> Aus diesem Grund sollten die nationalen Stellen die Gesetze in flexibler Weise auslegen und anwenden, ohne sich zu sehr auf den Grenzwert zu stützen.

67. Artikel 11.3 des Rahmenübereinkommens fordert, dass das Aufstellen von Schildern in Minderheitensprachen eine klare und unzweideutige gesetzliche Grundlage erhält. Es reicht nicht aus, wenn diese Praxis gewährt wird, ohne sie gesetzlich zu verankern.<sup>81</sup> Straßenverkehrssicherheit oder der Gebrauch eines anderen Alphabets können nicht als Argumente gegen zweisprachige Wegweiser benutzt werden.<sup>82</sup> Im Gegenteil, zweisprachige Wegweiser sollte gefördert werden, da sie die Botschaft vermitteln, dass ein Gebiet harmonisch von verschiedenen Bevölkerungsgruppen bewohnt wird.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Dritte Stellungnahme zu Österreich.

<sup>81</sup> Erste Stellungnahme zu Georgien.

<sup>82</sup> Erste Stellungnahme zu Dänemark.

<sup>83</sup> Dritte Stellungnahme zu Italien.



## TEIL VI: SPRACHRECHTE UND BILDUNG

### 1. ZUGANG ZU BILDUNG

68. Artikel 12 des Rahmenübereinkommens fordert die Verpflichtung der Vertragsstaaten, auf allen Ebenen Angehörigen nationaler Minderheiten einen gleichen Zugang zu Bildung anzubieten.<sup>84</sup> Sprache kann jedoch eine signifikante „Torwächterfunktion“ sein und wird somit als ein wesentliches Element für den Zugang zu allen Bildungsstufen betrachtet. Benachteiligungen und Diskriminierung können sich aus der Ausgrenzung von Minderheitensprachen in der Bildung ergeben, aus fehlenden geeigneten Lernmöglichkeiten für Minderheitensprachen und aus der Absonderung, die sprachbedingt ist oder mit der Sprache begründet wird, in „Spezialschulen“ oder „Spezialklassen“.<sup>85</sup> Der Lehrplan für solche Klassen kann häufig erheblich in Umfang, Inhalt und Qualität reduziert sein, im Vergleich zu den offiziell vorgeschriebenen Unterrichtsplänen. Benachteiligungen zeigen sich an hohen Analphabetenzahlen, wenigen Schulanmeldungen, hohen Schulabbrecherraten, Schulausschluss sowie an einer erheblichen Unterrepräsentation von Angehörigen nationaler Minderheiten in der Sekundarstufe und Hochschulbildung. Obwohl der Beratende Ausschuss diesbezüglich besonders besorgt ist über die Situation der Roma, erfordert die Entwicklung einer integrativen Bildungspolitik allgemeine Aufmerksamkeit.

69. Die nationalen Stellen müssen außerdem demografische Entwicklungen berücksichtigen, da Angehörige nationaler Minderheiten in Gebiete außerhalb ihrer traditionellen Siedlungsgebiete ziehen können (siehe Kommentare in Bezug auf Artikel 10.2 oben). Die Bewahrung der lokalen Schulnetzwerke für Minderheitensprachen sollte garantiert werden, und Menschen, die außerhalb ihrer traditionellen Siedlungsgebiete leben, sollten, sofern umsetzbar und wo diese in beträchtlicher Zahl vorhanden sind, die Chance erhalten, ihre Sprache zu lernen oder in ihrer Sprache unterrichtet zu werden.<sup>86</sup> Da die Erfüllung der Bedingungen, wie in Artikel 14 behandelt, im Hinblick auf den Bedarf für einen Unterricht der Minderheitensprachen und die beträchtliche Zahl an Angehörigen nationaler Minderheiten in bestimmten Gebieten variieren kann, sollten die von den Staaten angebotenen Maßnahmen für den Unterricht der Minderheitensprachen flexibel sein, um der gegebenen Situation Rechnung zu tragen.<sup>87</sup> Bei Minderheitensprachen, die nur von einer kleinen Zahl von Menschen gesprochen werden, kann ein besonderer Bedarf bestehen, die Sprache wiederzubeleben, z. B. durch die Einrichtung separater Klassen oder durch ein Immersionsprogramm. Die Funktionen und der Bedarf der verschiedenen Sprachen und Sprecher dieser Sprachen müssen daher analysiert werden, um gemäß Artikel 14.2 die „Nachfrage“ zu ermitteln. Außerdem muss Anträgen für das Unterrichten von Minderheitensprachen in gleichberechtigter Weise nachgekommen werden, und Ablehnungen müssen der gerichtlichen Überprüfung offenstehen.<sup>88</sup> Die Sprachkompetenzen innerhalb der Gemeinschaft von Sprechern einer Minderheitensprache können variieren. Es ist jedoch inakzeptabel, Schüler vom Minderheitensprachenunterricht allein auf der Grundlage unzureichender Sprachkenntnisse auszuschließen.

<sup>84</sup> Der Beratende Ausschuss widmete seinen ersten Kommentar im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Bildung, siehe Fußnote 3.

<sup>85</sup> Dritte Stellungnahme zu Kroatien. Vgl. auch *D.H. und andere gegen die Tschechische Republik*, Beschwerde Nr. 57325/00, Urteil 13. November 2007, <http://www.echr.coe.int/echr>.

<sup>86</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zu Deutschland; Dritte Stellungnahme zu Österreich.

<sup>87</sup> Vgl. auch ACFC Erster Kommentar über Bildung.

<sup>88</sup> Zweite Stellungnahme zur Ukraine.

## **2. ANGEMESSENE CHANCEN FÜR DAS UNTERRICHTEN UND LERNEN VON MINDERHEITENSPRACHEN**

### **2.1. Offene und inklusive Ansätze für Minderheitensprachen in der Bildung**

70. Die nationalen Stellen sind aufgerufen, detaillierte gesetzliche Garantien für den Schutz und die Förderung von Minderheitensprachen in der formalen und informellen Bildung zu verabschieden und regelmäßig die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen in die Praxis zu überwachen. Der Beratende Ausschuss begrüßt Maßnahmen, die über die in Artikel 14 aufgeführten Garantien auf andere Gruppen ausweiten, sowie die Gesetze, die zusätzliche Minderheitensprachen einschließen. Besondere Aufmerksamkeit muss den Sprachen zahlenmäßig kleiner Minderheiten gewidmet werden, wie z. B. denen indigener Gruppen, da ihre Sprachen häufig besonders bedroht sind.<sup>89</sup> Die Staaten sollten ebenfalls erwägen, die Garantien auf geografisch verstreute Minderheiten und deren Sprachen auszuweiten, wie z. B. Romani.<sup>90</sup>

71. Der Beratende Ausschuss schätzt die Tatsache, dass das Unterrichten der Minderheitensprachen häufig in Reaktion auf die lokale Nachfrage angeboten wird und fordert daher eine regelmäßige Überwachung dieser Nachfrage. Ein rein passiver Ansatz seitens der nationalen Stellen ist daher keine angemessene Reaktion; die Nachfrage nach einem Unterricht in einer Minderheitensprache sollte vielmehr durch Aufklärung der Eltern und jungen Menschen und die Förderung bestehender Möglichkeiten für das Unterrichten von Minderheitensprachen stimuliert werden. Eltern, die nationalen Minderheiten angehören, müssen in die Lage versetzt werden, informierte Entscheidungen über den Sprachunterricht ihrer Kinder zu treffen.

72. Das Recht, die eigene Minderheitensprache zu lernen und zu entwickeln, wie in Artikel 14.1 des Rahmenübereinkommens vorgesehen, ist nicht nur mit der Bewahrung der individuellen Identität verbunden, sondern bildet auch eine wichtige Grundlage für die Entwicklung des individuellen Sprachenrepertoires und den Erwerb zusätzlicher Sprachen.<sup>91</sup> Die Möglichkeit, in einer Minderheitensprache unterrichtet zu werden, kann ebenfalls ein wichtiger Faktor sein, um einen gleichen Zugang zu Bildung sicherzustellen und um zur vollen und wirksamen Beteiligung an der Gesellschaft beizutragen. Nichtsdestotrotz ist es gleichermaßen wichtig, wie in Artikel 14.3 betont, dass ordentliche Kenntnisse der Amtssprache(n) erworben werden, da ihr Fehlen die Chancen von Angehörigen nationaler Minderheiten erheblich einschränken, effektiv am öffentlichen Leben teilzunehmen, und ihren Zugang zur Hochschulbildung verhindern können.<sup>92</sup> Es sollte keine sich gegenseitig ausschließende Entscheidung zwischen dem Erlernen einer Minderheitensprache oder der Amtssprache(n) geben, und die nationalen Stellen sollten mehrsprachige und zweisprachige Schulmodelle unterstützen, die Kinder aus der Mehrheits- und der Minderheitengesellschaft anziehen und um Kinder werben, die zweisprachig oder in „gemischten“ Familien aufwachsen.<sup>93</sup> Zwei- oder mehrsprachige Bildung, die allen Sprachgruppen offensteht, u.a. Schülern von Minderheiten und der Mehrheitsgesellschaft, können neben signifikanten kognitiven Vorteilen für den Einzelnen auch zum interkulturellen Verständnis und zur Kooperation beitragen.

---

<sup>89</sup> Dritte Stellungnahme zur Russischen Föderation.

<sup>90</sup> Zweite Stellungnahme zu Spanien.

<sup>91</sup> OSCE HCNM, Haager Empfehlungen, 1996.

<sup>92</sup> Vgl. z. B. Erste Stellungnahme zu Georgien.

<sup>93</sup> Erste Stellungnahme zu Serbien und Montenegro; Erste Stellungnahme zu Norwegen.

73. Die Möglichkeiten für das Unterrichten und Lernen von und in Minderheitensprachen variieren abhängig von den spezifischen lokalen Bedingungen: zwei- und mehrsprachige Schulen können Minderheitensprachunterricht parallel zum Unterricht in der Amtssprache anbieten; Minderheitenklassen können in das staatliche Bildungssystem aufgenommen werden oder es kann private Schulen für Minderheitensprachen oder „Sonntagsschulen“ geben, die von den Gemeinden organisiert werden, mit oder ohne Unterstützung angrenzender Staaten oder der Vertragspartei.<sup>94</sup> Der Beratende Ausschuss fordert die Aufnahme von Minderheitensprachen in das staatliche Schulsystem und in den Pflichtlehrplan, einschließlich Sprachen zahlenmäßig kleinerer Minderheiten. Die Schulen sollten Unterricht in und von Romani anbieten, wo angemessen.<sup>95</sup> Besondere Aufmerksamkeit wird in diesem Kontext auf den Rahmenlehrplan für Romani gelenkt, der vom Europarat erstellt wurde.<sup>96</sup> Außerdem begrüßt der Beratende Ausschuss auch private oder kommunale Initiativen, die von den nationalen Stellen unterstützt werden.

74. Eine Reihe besonderer Probleme kann im Hinblick auf Chancen für das Lernen von Minderheitensprachen auftauchen, u.a. die unzureichende Zahl an Unterrichtsstunden für eine oder in einer Minderheitensprache oder die Organisation der Klassen außerhalb der regulären Schulzeiten, die hohen numerischen Grenzwerte für die Gründung von Klassen für Minderheitensprachen, das Fehlen von Lehrern und Unterrichts- und Lernmaterialien oder die unzureichende Verfügbarkeit von Klassen aufgrund der Schließung oder Zusammenlegung von Schulen. Dies wirft Fragen nach der Vereinbarkeit mit Artikel 14.2 auf, selbst in den Fällen, in denen der Transport zu alternativen Schulen von den nationalen Stellen organisiert und finanziert wird.<sup>97</sup> Insbesondere müssen Minderheitenvertreter wirksam bei allen Veränderungen in Bezug auf Bildungsreformen oder Dezentralisierung konsultiert werden, da diese häufig unmittelbare und negative Auswirkungen für das Unterrichten von Minderheitensprachen haben. Bei Schulzusammenlegungen können Schritte ergriffen werden, um z. B. verschiedene Sprachklassen in einer Schule zu erhalten oder um zwei- oder mehrsprachige Unterrichtsmethodologien zu entwickeln, um die negativen Folgen für Minderheiten zu reduzieren.

75. Damit die Sprecher den Vorteil von Kenntnissen in ihren Minderheitensprachen entwickeln können, ob sie nun zu einer Minderheit gehören oder nicht, muss das Unterrichten und Lernen der Minderheitensprachen kontinuierlich in allen Bildungsstufen erfolgen, von der Vorschule bis zur Sekundarstufe und der Erwachsenenbildung. Besondere Schwächen der schulischen Angebote in Minderheitensprachen werden häufig in der Vorschule und in der Sekundarstufe beobachtet. Fehlende Anreize oder unzureichende Möglichkeiten der Vorschule, Sekundarstufe oder Hochschulbildung können die Attraktivität des Unterrichts von Minderheitensprachen in der Pflichtstufe erheblich mindern. Eine besondere Hürde stellt auch der Gymnasialabschluss oder die Zugangsprüfung für die Universität dar, die nur in der Amtssprache angeboten werden, da dies die Chancen von Angehörigen nationaler Minderheiten mindern kann, Zugang zu höherer Bildung zu bekommen und sich dadurch negativ auf ihre weiteren beruflichen Chancen auswirkt. Da Zugangsprüfungen für Universitäten in der Regel nicht für mehrsprachige Zwecke entwickelt und nicht an die Bedürfnisse von Sprechern von Minderheitensprachen angepasst werden, können sie das akademische Lernen von Minderheitensprachen auf höchstem Kenntnisstand verhindern. Dies reduziert weiter die Akzeptanz und Funktionalität einer Minderheitensprache im öffentlichen Leben. Im Gegenzug hat der Beratende Ausschuss wiederholt die Bereitstellung eines

<sup>94</sup> Vgl. auch ACFC Erster Kommentar über Bildung.

<sup>95</sup> Dritte Stellungnahme zu Ungarn; Dritte Stellungnahme zu Zypern; Dritte Stellungnahme zu Kroatien; Zweite Stellungnahme zu Polen.

<sup>96</sup> *Rahmenlehrplan für Romani*. Abteilung für Sprachenpolitik, Europarat, Straßburg, 2008, vorbereitet in Kooperation mit dem Europäischen Forum für Roma und Fahrende.

<sup>97</sup> Dritte Stellungnahme zu Deutschland.

Zugangs zur Hochschulbildung in Minderheitensprachen als wichtigen Beitrag für die Entwicklung und das Prestige von Minderheitensprachen in einem Land begrüßt.<sup>98</sup>

## **2.2. Methoden, um die vollständige Ausübung von Bildungsrechten zu ermöglichen**

76. Um die Qualität der Bildung in und von Minderheitensprachen zu gewährleisten, müssen angemessene Schullehrpläne und Standards entwickelt und die Unterrichtsmethodologie sowie das Unterrichtsmaterial angepasst werden. Ein besonders wichtiger Aspekt bei der Sicherstellung der Qualität der Bildung in und von Minderheitensprachen ist jedoch die Lehrerausbildung. Es ist unerlässlich, dass Lehrkräfte, die in Minderheitensprachen arbeiten, in ausreichender Zahl ausgebildet werden, und dass diese Ausbildung von angemessener Qualität ist und die Lehrkräfte auf alle Bildungsstufen vorbereitet, einschließlich Vorschule oder Kindergarten. In vielen Situationen wird von diesen Lehrkräften gefordert, in einem zwei- oder mehrsprachigen Kontext zu arbeiten. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Rekrutierung und Ausbildung von Lehrkräften für Minderheitensprachen, die in diesem Umfeld arbeiten können, begrüßt und befürwortet der Beratende Ausschuss die Entwicklung moderner und interaktiver Methodologien, die für eine mehrsprachige Lernumgebung geeignet sind.

77. Der Beratende Ausschuss betrachtet die Verfügbarkeit von Schulbüchern in Minderheitensprachen als Voraussetzung für das Verstärken des Interesses bei Schülern und Eltern am Erlernen einer Minderheitensprache und als unverzichtbares Element für die Bereitstellung einer qualitativ hohen Bildung. Obwohl sich der Beratende Ausschuss der hohen Kosten für die Produktion von Material mit geringer Auflage bewusst ist, ist er der Meinung, dieses Material sollte kostenlos oder zumindest nicht teurer als Material in der Mehrheitssprache sein. Besonders in der Sekundarstufe fehlt es generell häufiger an Unterrichtsmaterial. Da es wichtig ist, dass der Inhalt und der Sprachgebrauch auf die konkreten Bedürfnisse der betroffenen Minderheitengruppen zugeschnitten sind, u.a. im Hinblick auf die konkrete Minderheitensprachenterminologie technischer Fächer, sollte Material, das im Land produziert wird, Vorrang genießen. Materialien, die in Nachbarstaaten erarbeitet wurden, können auch zugelassen und zur Verfügung gestellt werden, wenn geeignet.<sup>99</sup> Eine Kooperation dieser Art wird in Artikel 17 des Rahmenübereinkommens explizit begrüßt. Es muss jedoch auf die Gefahr geachtet werden, die mit dem Entstehen paralleler Bildungssysteme verbunden ist, und die den sozialen Zusammenhalt gefährden können.<sup>100</sup>

78. Des Weiteren werden Maßnahmen begrüßt, die Studenten für das Studium von oder in Minderheitensprachen anziehen sollen, wie z. B. die Reservierung von Studienplätzen oder die Abschaffung restriktiver Quoten.<sup>101</sup> Forschung zu Minderheitensprachen und Sprachpraxis spielt eine besondere Rolle im Hinblick auf die Entwicklung eines qualitativ hochwertigen Unterrichts sowie für Lernmethoden und Unterrichtsmaterial. Gleichmaßen wichtig ist sie für die Entwicklung von Terminologie, Dolmetschen und Übersetzungen. In diesem Bereich werden die nationalen Stellen aufgefordert, den Sprachen zahlenmäßig kleiner oder verstreuter Minderheiten besondere Beachtung zu schenken, die sich im Begriff der Kodifizierung befinden.<sup>102</sup> In diesem Kontext muss die Tatsache beachtet werden, dass der Prozess der Kodifizierung eine Sprache nicht „einfriert“, und dass die Ansichten der Sprecher zentral für das Verstehen einer Sprache sind.

---

<sup>98</sup> Vgl. z. B. Dritte Stellungnahme zu Rumänien.

<sup>99</sup> Dritte Stellungnahme zu Zypern; Dritte Stellungnahme zu Kroatien.

<sup>100</sup> Zweite Stellungnahme zu Bosnien-Herzegowina.

<sup>101</sup> Dritte Stellungnahme zu Deutschland.

<sup>102</sup> Dritte Stellungnahme zu Norwegen.

### 2.3. Ausgewogenheit zwischen Mehrheits- und Minderheitensprachen in der Bildung

79. Artikel 12 des Rahmenübereinkommens fordert konkrete Maßnahmen für die Förderung von Minderheiten- und Mehrheitssprachen. Sprache spielt bei der Integration, dem gegenseitigen Respekt von Gruppen und der gesellschaftlichen Solidarität eine wichtige Rolle. Dies impliziert nicht nur die Bereitstellung von Sprachunterricht für Angehörige nationaler Minderheiten, sondern auch Bildung über und von Minderheitensprachen zugunsten der Sprecher der Mehrheitssprache und der Gesellschaft als Ganzes. Die Möglichkeit für Sprecher der Mehrheitssprache, Minderheitensprachen zu lernen, und besonders die Möglichkeit, eine zwei- oder mehrsprachige Bildung für alle zu erhalten, können das interkulturelle Verständnis und die Zusammenarbeit stärken.<sup>103</sup> Im Sinne des lebenslangen Lernens schließt dies auch die Erwachsenenbildung ein. Wo die Staaten Maßnahmen zur Förderung der Amtssprache(n) ergriffen haben, ist es besonders wichtig, dass diese Hand in Hand gehen mit Maßnahmen für den Schutz und die Entwicklung der Minderheitensprachen, da ansonsten diese Praktiken eher zur Assimilierung als zur Integration führen.

80. Andererseits können fehlende Kenntnisse in der Amtssprache die gleichberechtigte Beteiligung an der Gesellschaft, den Zugang zur höheren Bildung und den Zugang zum Arbeitsmarkt einschränken. Eltern könnten sich in Folge dafür entscheiden, ihre Kinder in regulären Schulen anzumelden, da diese häufig bessere Chancen für die Integration in die Gesellschaft und den Zugang zu gewinnbringenden Arbeitsplätzen zu bieten scheinen. Aus diesem Grund müssen Schulen für Minderheitensprachen eine angemessene Entwicklung der Kenntnisse in der/den Amtssprache(n) anbieten. Diesbezüglich muss jedoch darauf geachtet werden, eine Absenkung der allgemeinen Bildungsstandards in Folge von Richtlinien zu vermeiden, die plötzlich mehr Unterricht in der Amtssprache einführen. Dies kann eine Gefahr darstellen, wenn die Lehrkräfte für Minderheitensprachen aufgefordert sind, in der Amtssprache zu unterrichten, ohne ordentliche Unterstützung oder Vorbereitung.<sup>104</sup> Bildungsreformen, die auf eine Förderung eines vermehrten Unterrichtens der Amtssprache in Schulen für Minderheitensprachen abzielen, müssen schrittweise und flexibel umgesetzt werden, um eine Anpassung an den Bedarf der Lehrkräfte und Schüler zu gestatten. In diesem Kontext ist es wichtig, regelmäßig die Qualität der Bildung zu überprüfen, die während des Reformprozesses angeboten wird. Dies sollte in enger Zusammenarbeit mit Vertretern des Schulvorstands, der Eltern und den Elternverbänden stattfinden.

81. Der Beratende Ausschuss befürwortet die Entwicklung zwei- oder mehrsprachiger Unterrichtsmodell als Teil des Pflichtlehrplans.<sup>105</sup> Idealerweise, wenn dies die Situation erlaubt, können zweisprachige Ansätze verfolgt werden, bei denen die Minderheiten- und die Mehrheitssprachen im gleichen Verhältnis stehen. In besonderen Situationen kann es jedoch auch sinnvoll sein, eine oder eine andere Sprache zu fördern, um Unterschieden im Ansehen einer Sprache entgegenzuwirken, um die Rechte der Sprecher zahlenmäßig kleiner Minderheitensprachen zu garantieren und um den legitimen Bedarf von Eltern und Kindern an Schutz laut Rahmenübereinkommen zu erfüllen. Zweisprachige Ansätze können ihr Ziel durch einen Wechsel der Sprachen, im Hinblick auf Wochentage oder Fach, oder durch Anwenden des Ein-Lehrer-Eine-Sprache-Modells erreichen. Wenn Sprachen durch das Fach bestimmt werden, sollten Minderheitensprachen nicht auf kulturelle oder geschichtliche Fächer beschränkt werden. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den nationalen Stellen, in enger Konsultation mit Angehörigen nationaler Minderheiten eine umfassende

<sup>103</sup> Vgl. auch ACFC Erster Kommentar über Bildung.

<sup>104</sup> Dritte Stellungnahme zu Estland.

<sup>105</sup> Dritte Stellungnahme zu Ungarn; Erste Stellungnahme zu Schweden; Zweite Stellungnahme zur Schweiz.

Langzeitstrategie zu entwickeln, um in den bildungspolitischen Richtlinien Mehrsprachigkeit zu fördern.<sup>106</sup>

#### **2.4. Die Förderung sprachlicher Vielfalt und interkultureller Bildung**

82. Die Schulbildung sollte eine faire Spiegelung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt einer Gesellschaft sein und daher die Werte Toleranz, interkultureller Dialog und gegenseitiger Respekt fördern. Neben dem Unterrichten von und in Minderheitensprachen sollte der Pflichtlehrplan daher auch Informationen über die Geschichte und den Beitrag von Minderheiten zum kulturellen Erbe und zur Gesellschaft des Staates einschließen. Dieser Unterricht sollte sich nicht auf Gebiete beschränken, die traditionell von nationalen Minderheiten bewohnt wird, damit im ganzen Land die Kenntnisse über und die Achtung für die sprachliche Vielfalt der Gesellschaft von Kindesbeinen an vermittelt werden. In diesem Kontext begrüßt der Beratende Ausschuss den Einsatz von Karten im Geschichts- und Erdkundeunterricht, die Gebiete von historischer Bedeutung für nationale Minderheiten zeigen und die Ortsnamen in den Minderheitensprachen anführen. Darüber hinaus wird die Bedeutung betont, mehrere Sichtweisen im Geschichtsunterricht vorzustellen.<sup>107</sup>

83. Im Hinblick auf die soziale Kohäsion werden Initiativen, um die Anmeldung von Kindern aus anderen Gemeinschaften in Schulen mit Minderheitensprachen zu fördern, vom Beratenden Ausschuss begrüßt, da es sich um Maßnahmen handelt, die die interkulturellen und grenzübergreifenden Kontakte und den Sprachunterricht durch partielle oder vollständige Immersionsprogramme fördern. Bei der Entwicklung dieser interkulturellen Ansätze ist es wichtig, dass nicht nur die Struktur des Bildungssystems (z. B. durch diversifizierte Klassen, Schulen und Schulverwaltungsgremien), sondern auch der Inhalt der Bildung selbst die Werte des gegenseitigen Respekts und des interethnischen Verstehens fördert, unter gleichzeitiger Berücksichtigung anderer Elemente der Identität, i.e. Religion, geografische Lage oder Geschlecht.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Vgl. auch ACFC Erster Kommentar über Bildung.

<sup>107</sup> Dritte Stellungnahme zu Estland.

<sup>108</sup> Vgl. auch ACFC Erster Kommentar über Bildung.

## TEIL VII    SPRACHRECHTE UND PARTIZIPATION

84. Das Recht von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, auf effektive Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten, wie in Artikel 15 angeführt, wird als zentrale Bestimmung des Rahmenübereinkommens betrachtet, dem der Beratende Ausschuss seinen zweiten Kommentar gewidmet hat.<sup>109</sup> Eine effektive Teilnahme ist der Schlüssel für die volle Ausübung anderer Rechte, die durch das Rahmenübereinkommen geschützt werden, erleichtert den interkulturellen Dialog und fördert die soziale Kohäsion. Alle diese Aspekte der Partizipation können jedoch aufgrund von Sprachbarrieren problematisch für Angehörige nationaler Minderheiten sein. Dieses Kapitel über Sprachrechte und Partizipation befasst sich aus diesem Grund mit Erwägungen, die auch in anderen Kapiteln dieses Kommentars von Relevanz sind, wie z. B. Fragen der Gleichstellung und des Diskriminierungsverbots, Gebrauch von Minderheitensprachen in der Öffentlichkeit und das Lernen von und in Minderheiten- und Amtssprachen.

85. Die Fragen nach Sprachen und Sprachengesetzgebung sind häufig für Minderheitengemeinschaften von zentraler Bedeutung und können zu Spannungen in der Gesellschaft führen. Aus diesem Grund müssen zwei gleichermaßen wichtige Ziele verhandelt werden: einerseits Garantien und Respekt für den Gebrauch von Minderheitensprachen und andererseits die soziale Kohäsion. Letzteres enthält häufig Verweise auf eine vorrangige Amtssprache. Der Beratende Ausschuss hat in einigen relevanten Stellungnahmen die Legitimität des Ziels der Förderung einer Amtssprache bestätigt, da sie eine äußerst wichtige Rolle beim Erreichen kohärenter Gesellschaften spielt und eine effektive Teilnahme von Personen am öffentlichen Leben fördert, die nationalen Minderheiten angehören. Kenntnisse der Amtssprache erleichtern die Identifizierung als Bewohner und aktiver Bürger eines Staates und sind daher unverzichtbar für Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, um effektiv am öffentlichen Leben teilzunehmen. Andererseits und wie bereits erwähnt schließen sich das Beherrschen der Amtssprache und die Ausübung spezifischer Sprachrechte von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, nicht gegenseitig aus. Alle Pläne oder Maßnahmen zur Stärkung der Amtssprache müssen in rechtzeitigen und öffentlichen Konsultationsprozessen diskutiert werden. Diese müssen die aktive Beteiligung von Vertretern nationaler Minderheiten einschließen, um sicherzustellen, dass die Minderheitensprachrechte effektiv geschützt werden.

### 1.    SPRACHRECHTE UND DIE EFFEKTIVE TEILNAHME AM KULTURELLEN, SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LEBEN

86. Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, sind beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Bildung und Ausbildung, Wohnen, Gesundheit und anderen Sozialdiensten häufig mit signifikanteren Schwierigkeiten konfrontiert als andere. Diese Schwierigkeiten sind u.a. auch auf Sprachbarrieren zurückzuführen, die mit dem unzureichenden Beherrschen der Amtssprache zusammenhängen.<sup>110</sup> Diese Situation kann für Menschen, die nationalen Minderheiten angehören und die aufgrund qualitativ schlechter Lernangebote für Minderheitensprachen nur mit geringen Sprachkenntnissen in dieser Minderheitensprache und ohne ein Beherrschen der Amtssprache von der Schule gehen, sogar noch schlechter sein. In den meisten Fällen sind ein qualitativ guter Unterricht in der Amtssprache und ein Beherrschen der Amtssprache Voraussetzungen für die effektive Teilnahme am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben. Das Erlernen der Amtssprache durch Menschen, die

<sup>109</sup>ACFC - Zweiter Kommentar über die effektive Teilnahme von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, ACFC/31DOC(2008)001, 5. Mai 2008, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>110</sup>Vgl. z. B. Erste Stellungnahme zu Georgien.

nationalen Minderheiten angehören, sollte daher für alle Altersgruppen befürwortet werden, einschließlich jener, die sich bereits in öffentlicher oder privater Beschäftigung befinden. Insbesondere in Staaten, in denen neue Amtssprachen eingeführt wurden, sollten die nationalen Stellen es attraktiv für Menschen machen, die nationalen Minderheiten angehören, die neue Amtssprache zu erlernen, z. B. durch das Angebot von beruflichen Chancen für Menschen, die die Amtssprache und Minderheitensprachen sprechen.

87. Übermäßige Anforderungen für das Beherrschen der Amtssprache(n), um Zugang zu bestimmten Positionen zu bekommen oder besondere Waren und Dienste zu beziehen, können jedoch in ungebührlicher Weise den Zugang zum Arbeitsmarkt und den Sozialschutz von Menschen beschränken, die nationalen Minderheiten angehören.<sup>111</sup> Die Vertragsstaaten sollten daher wirksame Maßnahmen ergreifen, um alle unverhältnismäßigen Einschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu entfernen. Im Hinblick auf Positionen, in denen das Beherrschen der Amtssprache eine legitime Bedingung ist, müssen die Anforderungen für das Beherrschen der Sprache in jedem Fall verhältnismäßig im Hinblick auf das öffentliche Interesse sein und dürfen nicht über das hinaus gehen, was für das Erreichen des Ziels notwendig ist. Darüber hinaus sollten Trainingskurse und, wenn erforderlich, gezielte Unterstützungsmaßnahmen angeboten werden, bevor Sprachanforderungen durchgesetzt werden, um das Erlernen der Amtssprache zu erleichtern und eine Diskriminierung oder unzureichende Teilnahme von Mitarbeitern oder Bewerbern zu verhindern, die nationalen Minderheiten angehören.<sup>112</sup>

88. Der Zugang zu Sozialleistungen und zu bestimmten öffentlichen Diensten und Versorgungsgütern darf nicht durch ungebührliche Auflagen in Bezug auf Sprachkenntnisse oder Wohnaufenthalt behindert werden.<sup>113</sup> Informationen und Beratungen zu öffentlichen Diensten und Sozialeinrichtungen sollten, wo anwendbar, in den Sprachen der nationalen Minderheiten leicht zugänglich und verfügbar sein.<sup>114</sup> Das medizinische und Verwaltungspersonal, das bei Gesundheitsdiensten und in der Altenpflege in Gebieten beschäftigt ist, in denen Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, in beträchtlicher Zahl leben, sollte in der Lage sein, die Dienste in den Minderheitensprachen anzubieten, und es sollte darüber hinaus auch ein Training zum kulturellen und sprachlichen Hintergrund der nationalen Minderheiten erhalten, damit es in angemessener Weise auf deren spezifische Bedürfnisse eingehen kann. Der Beratende Ausschuss hat in diesem Kontext festgestellt, dass die lokalen Stellen sich aktiv darum bemühen sollten, angemessen qualifiziertes Personal mit den erforderlichen Sprachkenntnissen einzustellen.<sup>115</sup> Darüber hinaus kann die Beschäftigung von medizinischen Mediatoren oder Assistenten, die nationalen Minderheiten angehören (oder zumindest von Dolmetschern, die die Minderheitensprache sprechen) zu einer besseren Kommunikation beitragen.<sup>116</sup>

89. Des Weiteren sollten die Vertragsstaaten die Beschäftigung, Beförderung und Bewahrung von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören und/oder die Sprache(n) sprechen, in der Verwaltung und den öffentlichen Diensten fördern, sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene. Es ist unerlässlich, dass die effektive Teilnahme von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören und/oder Minderheitensprachen sprechen, innerhalb der Verwaltung gewährleistet ist, u.a. der Polizei und in der Justiz, um dem Recht auf Gebrauch von Minderheitensprachen im Umgang mit den nationalen Stellen Wirksamkeit zu verschaffen. Des Weiteren trägt eine angemessene Präsenz der Minderheitensprachen im öffentlichen und behördlichen Leben dazu bei sicherzustellen, dass die Minderheitensprachen

---

<sup>111</sup> Vgl. z. B. Erste Stellungnahme zu Georgien.

<sup>112</sup> Vgl. ACFC Zweiter Kommentar über die effektive Teilnahme.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid. Dritte Stellungnahme zu Dänemark.

<sup>115</sup> Dritte Stellungnahme zu Estland; Dritte Stellungnahme zu Schweden.

<sup>116</sup> Vgl. ACFC Zweiter Kommentar über die effektive Teilnahme.



ein ausreichendes Ansehen entwickeln oder erhalten, um für junge Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, sowie für die Allgemeinheit ein attraktives Lernziel zu werden. Zu diesem Zweck sollten Kenntnisse in der Minderheitensprache immer als Gewinn betrachtet werden und in traditionell besiedelten Gebieten sogar eine Einstellungsvoraussetzung für Beamte sein.

## 2. SPRACHRECHTE UND DIE EFFEKTIVE TEILNAHME AM ÖFFENTLICHEN LEBEN

90. Der Beratende Ausschuss weiß, dass eine föderale Struktur, Dezentralisierung und verschiedene Autonomiesysteme für Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, von Vorteil sein können.<sup>117</sup> Arrangements der kulturellen Autonomie können z. B. darauf abzielen, nationalen Minderheitenorganisationen wichtige Zuständigkeiten in den Bereichen Minderheitenkultur, Sprache oder Bildung zu übertragen. Wo es solche Arrangements gibt, müssen die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen eindeutig die Art und den Umfang des Autonomiesystems festlegen. Die Beziehung zwischen den relevanten staatlichen Institutionen sowie ihre Finanzierung sollten gesetzlich geregelt sein.<sup>118</sup> Eine Verteilung von Zuständigkeiten auf verschiedene Regierungsebenen kann nicht als Rechtfertigung für die Nichtumsetzung von Richtlinien angeführt werden, die die Förderung von Bedingungen für Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, zum Ziel haben, ihre Kultur und Sprache zu entwickeln, da die Zentralregierung weiterhin die volle Verantwortung für die Achtung ihrer internationalen Verpflichtungen in diesem Bereich trägt, einschließlich jener des Rahmenübereinkommens.<sup>119</sup>

91. Werden Reformen erwogen, die auf eine Änderung von Verwaltungsgrenzen abzielen, sollten die nationalen Stellen die Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, konsultieren, damit sie die möglichen Folgen dieser Reformen auf die Ausübung ihrer Sprachrechte abwägen können. Auf keinen Fall sollten Maßnahmen verabschiedet werden, die darauf abzielen, den Anteil der Bevölkerung in Gebieten, die von Menschen bewohnt werden, die nationalen Minderheiten angehören, zu reduzieren, oder die die durch das Rahmenübereinkommen geschützten Rechte zu beschränken. In einigen wenigen Staaten hat der Beratende Ausschuss sich mit der Situation von Menschen befasst, die der Mehrheitsbevölkerung angehören und die in Gebieten des Landes wohnen, in denen sie eine Minderheit darstellen. Die Sprachrechte dieser so genannten „Mehrheit in der Minderheit“ erfordern nach Meinung des Beratenden Ausschusses ähnliche Absicherungen wie bei jenen Menschen, die nationalen Minderheiten angehören.<sup>120</sup> Er stellte z. B. fest, dass herabgesetzte Grenzwerte bezüglich der Anzahl von Schülern pro Klasse Anwendung auf diese Situation finden sollten, wie dies auch in Schulen mit Minderheitensprachen der Fall ist, damit der Unterricht in und von der „faktischen“ Minderheitensprache effektiv stattfinden kann.<sup>121</sup>

92. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass politische Parteien, die Menschen vertreten oder einschließen, die nationalen Minderheiten angehören, Chancengleichheit in Wahlkämpfen haben. Dies kann Wahlkampfwerbung in den Minderheitensprachen einschließen. Die nationalen Stellen sollten ebenfalls erwägen, Gelegenheiten für den Gebrauch von Minderheitensprachen in öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Radiosendungen, die für Wahlkampagnen ausgewiesen sind, und auf Wahlscheinen und anderem Wahlmaterial in Gebieten einzuräumen, die von Angehörigen nationaler Minderheiten in beträchtlicher Zahl bewohnt werden. Anforderungen für Sprachkenntnisse, die Kandidaten für Parlaments- und Kommunalwahlen auferlegt werden, können Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit

<sup>117</sup> Vgl. auch OSZE HCNM Lund-Empfehlungen, 1999.

<sup>118</sup> Vgl. ACFC Zweiter Kommentar über die effektive Teilnahme.

<sup>119</sup> Dritte Stellungnahme zu Italien.

<sup>120</sup> Ein ähnlicher Ansatz sollte auch im Hinblick auf so genannte „Minderheit in einer Mehrheit“-Situationen eingesetzt werden.

<sup>121</sup> Dritte Stellungnahme zu Finnland; Dritte Stellungnahme zu Estland; Dritte Stellungnahme zu Rumänien.

Artikel 15 des Rahmenübereinkommens aufwerfen, da sie sich negativ auf die Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten auswirken.<sup>122</sup> Insbesondere innerhalb von kommunal gewählten Gremien kann die Möglichkeit, Minderheitensprachen zu gebrauchen, Angehörigen nationaler Minderheiten erlauben, sich effektiver an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Der Beratende Ausschuss hat Bemühungen begrüßt, die Minderheitensprachen intern in der öffentlichen Verwaltung der Gebiete zu gebrauchen, die in beträchtlicher Zahl von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden.<sup>123</sup>

93. Das Recht auf freien Gebrauch einer Minderheitensprache, mündlich und schriftlich, privat und öffentlich, sowie im Umgang mit den Verwaltungsbehörden ist ebenfalls ein signifikanter Faktor, der die Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten von Angehörigen nationaler Minderheiten fördert, besonders in Gebieten, die traditionell oder in beträchtlicher Zahl von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden. Die Möglichkeit, Minderheitensprachen im Umgang mit den Verwaltungsbehörden zu verwenden, kann häufig zu einer effektiveren Kommunikation bei Themen beitragen, die nationale Minderheiten unmittelbar betreffen, wohingegen der ausschließliche Gebrauch der Amtssprache(n) erheblich deren effektive Konsultation und Teilnahme behindern kann/können. Es ist daher wichtig sicherzustellen, dass Minderheitengemeinschaften die erforderlichen Dolmetscher- und Übersetzungsdienste erhalten, wenn z. B. relevante Gesetzesentwürfe diskutiert werden, um sicherzustellen, dass sie eine effektive Gelegenheit haben, ihre Bedenken vorzutragen. Zusätzlich müssen Garantien vorhanden sein, die sicherstellen, dass die Konsultationsmechanismen für Angehörige nationaler Minderheiten, wie z. B. Beiräte, angemessen die Beiträge der Minderheitenvertreter bearbeiten können und diese effektiver im Entscheidungsprozess berücksichtigen können.

---

<sup>122</sup> Erste Stellungnahme zu Georgien.

<sup>123</sup> Dritte Stellungnahme zu Estland; Zweite Stellungnahme zur Ukraine.

## TEIL VIII SCHLUSSFOLGERUNGEN

94. Durch Ratifizierung des Rahmenübereinkommens stimmen die Vertragsstaaten zu, „die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität ... zu bewahren“, einschließlich ihrer Sprache. Dieser Kommentar ist eine Bestandsaufnahme der Interpretation der sprachbezogenen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens durch den Beratenden Ausschuss mit dem Ziel, einen langfristigen Leitfaden für eine verbesserte Auslegung der Grundsätze des Rahmenübereinkommens vorzulegen. Er wendet sich an die nationalen Stellen, Entscheidungsträger, Minderheitenvertreter, Beamte, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler und andere relevante Akteure. Er bietet Ratschläge und praktische Empfehlungen, um bei der Entwicklung einer kohäsiven Gesellschaft zu assistieren, wenn Gesetze und politische Maßnahmen entworfen werden, die die Sprachrechte von Angehörigen nationaler Minderheiten berühren.

95. Minderheitenrechte, wie vom Rahmenübereinkommen vorgesehen und durch den Monitoring-Prozess weiter betrieben, erfordern eine inklusive Sprachenpolitik. Dies impliziert, dass jeder das Recht hat, Unterschiede auszudrücken, und dass diese Unterschiede anerkannt werden müssen. Diese Anerkennung darf jedoch nicht zur Schaffung unveränderlicher Identitäten führen. Da Sprache eng mit Ideologie und hierarchischen Beziehungen verbunden ist, kann die Kategorisierung von Angehörigen nationaler Minderheiten dazu führen, ihnen einen gleichberechtigten Status in der sozialen Interaktion zu verwehren. Die Anerkennung von Unterschieden sollte auf der vollen und effektiven Gleichstellung aller Mitglieder der Gesellschaft basieren, ungeachtet ihrer Identität und Sprachzugehörigkeit. Die Förderung dieser Gleichstellung erfordert die Annahme von Maßnahmen, die einen gleichen Zugang zu Ressourcen und Rechten trotz Unterschieden ermöglichen, und die soziale Interaktion über Unterschiede hinweg erlauben.

96. Das Rahmenübereinkommen, als einzelnes Rechtsinstrument, konzentriert sich auf den einzelnen Sprecher und dessen Rechte und Freiheiten, wenn er in sozialen Kontexten interagiert. Politische Maßnahmen zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens müssen daher berücksichtigen, dass die Sprachzugehörigkeit auf der freien Selbstidentifizierung basiert und weder statisch noch exklusiv ist. Außerdem müssen umfassende Fördermaßnahmen für die volle Entwicklung der Sprachrechte, obwohl konkrete Bestimmungen auf Gruppen von Personen abzielen, wie z. B. für deren effektive Gleichstellung, auch die Gesellschaft als Ganzes betreffen.

97. Neben den allgemeinen Grundsätzen in Zusammenhang mit der vollständigen und effektiven Gleichstellung und der Förderung von Toleranz und gegenseitig respektvollen interethnischen Beziehungen bietet das Rahmenübereinkommen einen Katalog besonderer Bestimmungen zu den Bereichen, die einerseits ausschlaggebend für eine ausgewogene Entwicklung der Sprachrechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sind und andererseits für den Fortschritt vielfältiger Gesellschaften. Diese schließen die Medien (sowohl öffentlich-rechtliche als auch private, traditionelle und internetgestützte), den privaten und öffentlichen Gebrauch von Sprache, Bildung und die effektive Teilnahme ein. Dieser Kommentar befasst sich daher im Besonderen mit diesen Bereichen.

98. Um zum allgemeinen Ziel der Förderung der sozialen Kohäsion beizutragen, indem die Rechte und Freiheiten von Angehörigen nationaler Minderheiten garantiert werden, müssen die Lösungen an die Situation jeder nationalen Minderheit im spezifischen Kontext des jeweiligen Vertragsstaates angepasst werden. Da beständig Veränderungen stattfinden, werden die Maßnahmen, die von den Vertragsparteien in Reaktion auf bestimmte Umstände ergriffen werden, nicht notwendigerweise die Einhaltung der Standards des Rahmenübereinkommens in der Zukunft sicherstellen. Aus diesem Grund müssen die

politischen Ansätze, die Rechtsrahmen und Umsetzungsmechanismen, die direkt oder indirekt die Sprachrechte von Angehörigen nationaler Minderheiten berühren, kontinuierlich überwacht, evaluiert und angepasst werden, in enger Konsultation mit den betroffenen Gruppen. Dementsprechend wird der Beratende Ausschuss in anstehenden Monitoring-Zyklen die staatlichen Maßnahmen in Bezug auf die Sprachrechte erneut beurteilen und seine Erkenntnisse weiter ausarbeiten. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, ist der Kommentar als lebendiges Instrument zu sehen, dessen Auslegung im Verlauf der Monitoring-Tätigkeit im Rahmen des Rahmenübereinkommens weiterentwickelt werden sollte. \*\*\*