



FÜNFTE STELLUNGNAHME ZU DEUTSCHLAND

Advisory Committee
on the Framework
Convention for
the Protection of
National Minorities
(ACFC)

Angenommen am 3. Februar 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2021)6

Veröffentlicht am 14.06. 2022

Sekretariat des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten
Europarat
F-67075 Straßburg Cedex
Frankreich

www.coe.int/minorities

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

1. Deutschland hat seinen soliden Schutzrahmen, der eine langfristige und nachhaltige Unterstützung für die vier anerkannten nationalen Minderheiten Dänen, Friesen, Sinti und Roma sowie Sorben vorsieht, weiter ausgebaut. Das Schutzniveau für Angehörige nationaler Minderheiten ist jedoch in den 16 Bundesländern in wichtigen Bereichen wie Nichtdiskriminierung und Gleichstellung, Unterricht über nationale Minderheiten und Beteiligungsmechanismen unterschiedlich. Die Bekämpfung des weit verbreiteten Antiziganismus wurde auf die politische Tagesordnung gesetzt, doch sind weitere Untersuchungen über die bestehenden Ungleichheiten, von denen Sinti und Roma betroffen sind, und ein nationaler politischer Ansatz zu diesem Thema erforderlich.

Anwendungsbereich

2. Deutschland wendet das Rahmenübereinkommen weiterhin ausschließlich auf Dänen, Friesen, Sinti und Roma und Sorben an. Die Behörden dehnen die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens nicht systematisch auf Sinti und Roma ohne deutsche Staatsangehörigkeit aus, wenngleich sich ein pragmatischer Ansatz in Bezug auf das Kriterium der Staatsangehörigkeit herausbildet. Vertreter der Polen halten an ihrer Forderung nach offizieller Anerkennung fest, stellen aber konkrete Forderungen in den Bereichen Kultur und Bildung. Vertreter der Jenischen haben die Anerkennung als nationale Minderheit gefordert.

Föderale Verantwortung

3. Das Rahmenübereinkommen wird in den 16 Bundesländern nicht einheitlich angewandt. Der rechtliche Rahmen und die politischen Maßnahmen, die für die Rechte nationaler Minderheiten in Bezug auf Nichtdiskriminierung (Artikel 4), Schutz vor Anfeindungen (Artikel 6), Förderung des Wissens über nationale Minderheiten (Artikel 12) und Partizipation (Artikel 15) relevant sind, unterscheiden sich erheblich zwischen den einzelnen Bundesländern. Ein Versuch, eine Klausel zum Schutz nationaler Minderheiten in das Grundgesetz aufzunehmen, ist gescheitert. Dies ist bedauerlich, da damit ein Signal gesetzt worden wäre, dass die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in der Verantwortung des Bundes und aller Länder liegt.

Antidiskriminierung und Gleichstellung

4. Der rechtliche und institutionelle Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung hat sich kaum verändert. Weder die Antidiskriminierungsstelle des Bundes noch Verbände können Diskriminierungsopfer vor Gericht vertreten, und Sprache ist im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz nicht ausdrücklich als Diskriminierungsmerkmal aufgeführt. Ein wirksamer Rechtsbehelf gegen Diskriminierung kann nur vor Gericht erlangt werden, was für Angehörige nationaler Minderheiten eine hohe Hürde darstellt, insbesondere im Falle von Diskriminierung durch öffentliche Stellen. Diskriminierung von Sinti und Roma ist weit verbreitet, und es bestehen

strukturelle Ungleichheiten in den Bereichen Bildung, Bereitstellung von Sozialdienstleistungen und Wohnraum. Auf lokaler und Länderebene werden einige spezifische Maßnahmen ergriffen, aber es gibt keine koordinierte Politik und einen erheblichen Mangel an Gleichstellungsdaten.

Förderung der Kulturen nationaler Minderheiten

5. Die Finanzierung der nationalen Minderheiten wird durch langfristige Rahmenvereinbarungen sichergestellt. Mehrere Bundesländer haben neue Rahmenvereinbarungen mit Dachverbänden der Sinti und Roma abgeschlossen. Eine neue "Stiftung für die friesische Volksgruppe" wurde im Jahr 2020 gegründet, was zu begrüßen ist. Was die Entscheidungsfindung im Bereich der Kulturförderung anbelangt, so ist zu betonen, dass die Hauptaufgabe der Behörden darin besteht, die notwendigen Bedingungen zu schaffen, damit die Vertreter der nationalen Minderheiten selbst entscheiden können, wie sie ihre Kultur erhalten und weiterentwickeln wollen.

Toleranz und interkultureller Dialog

6. Mit der Einsetzung der unabhängigen Kommission Antiziganismus haben die Behörden das Thema ganz oben auf die politische Agenda gesetzt, was zu begrüßen ist. Der Bericht der Kommission aus dem Jahr 2021 befasst sich nicht nur mit dem nationalsozialistischen Völkermord an den Sinti und Roma, sondern auch mit Unrecht, das den Mitgliedern der Gemeinschaft in der Nachkriegszeit widerfahren ist. Antiziganistische Stereotype sind in der deutschen Gesellschaft weit verbreitet und werden durch eine einseitige Berichterstattung in den Medien weiter angeheizt. Aktionspläne gegen Rassismus und Rechtsextremismus wurden verabschiedet, aber es bedarf einer systematischeren Sensibilisierung von Fachkräften für Menschenrechte und Nichtdiskriminierung, um Intoleranz in der Gesellschaft wirksam zu bekämpfen.

Schutz vor Anfeindungen und Gewalt

7. Der Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Hassreden und Hasskriminalität wurde durch Änderungen des Strafgesetzbuchs und das Netzwerkdurchsetzungsgesetz 2017 verbessert. Politisch motivierte Straftaten gegen Sinti und Roma haben im Beobachtungszeitraum zugenommen. Einige solcher Straftaten wurden auch im Zusammenhang mit Sorben registriert, insbesondere in Sachsen. Da die meisten Diskriminierungen und Anfeindungen gegen Sinti und Roma nicht zur Anzeige gebracht werden, ist die Absicht der Bundesregierung zu begrüßen, einen unabhängigen Meldemechanismus für antiziganistische Vorfälle einzurichten. Polizeiliches Fehlverhalten gegenüber Sinti und Roma, wie rassistische und ethnische Profilerstellung, und unzureichende unabhängige Untersuchungsmechanismen für polizeiliches Fehlverhalten geben weiterhin Anlass zur Sorge.

Medien

8. Die gemachten Fortschritte sind unzureichend. Hinsichtlich der Dauer und Häufigkeit von Sendungen über nationale Minderheiten und in ihren Sprachen im Radio und Fernsehen gab es keine spürbaren Verbesserungen. Eine Klausel zur Unterstützung nationaler Minderheiten wurde 2021 in den neuen NDR-Staatsvertrag aufgenommen, aber es bleibt abzuwarten, wie sich dies in der Praxis auswirken wird. Insbesondere die friesische Minderheit braucht mehr Unterstützung für die professionelle Produktion von Medieninhalten. Die Vertretung nationaler Minderheiten in Rundfunkräten hat sich für den Landessender in Sachsen (MDR) und einen der bundesweiten Fernsehsender (ZDF) verbessert. Die Vertretung von Dänen und Friesen in der regionalen Rundfunkanstalt NDR sowie Sinti und Roma im Allgemeinen bleibt ungelöst.

Sprachenrechte

9. Die rechtlichen und finanziellen Bedingungen für den Gebrauch von Minderheitensprachen bei Behörden und in der topographischen Beschilderung wurden für Dänisch und Nordfriesisch in Schleswig-Holstein sowie für Niedersorbisch in Brandenburg verbessert. Problematisch sind nach wie vor die sorbische Beschilderung an Autobahnen und die Verwendung von weiblichen Endungen in Familiennamen.

Bildung

Eine der Hauptsorgen der Vertreter der nationalen Minderheiten ist das mangelnde Wissen der Mehrheitsbevölkerung über ihre Geschichte, Kultur, gegenwärtige Situation und ihren Beitrag zur deutschen Gesellschaft. Die Inhalte der Lehrpläne sind in den 16 Bundesländern sehr unterschiedlich. Eine Arbeitsgruppe der Kultusministerkonferenz der Länder, die versucht, die Wissensvermittlung über Sinti und Roma zu koordinieren, hat nur geringe Fortschritte erzielt, vergleichbare Anstrengungen für nationale Minderheiten im Allgemeinen sind gerade erst aufgenommen worden. Der Zugang von Kindern aus Sinti- oder Roma-Familien zu Bildung verbessert sich, doch bestehen nach wie vor gravierende Ungleichheiten. Während sich die Situation des dänischen Privatschulsystems verbessert hat, leidet das nord- und saterfriesische sowie das sorbische Schulwesen unter starkem Lehrermangel.

Teilhabe

10. Konsultationsmechanismen sind für alle nationalen Minderheiten auf Bundesebene und für Dänen, Friesen und Sorben in den jeweiligen Bundesländern gut etabliert. Der Grad der Beteiligung von Sinti und Roma ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Die Vielfalt innerhalb der nationalen Minderheiten nimmt zu, und es wurden neue Organisationen gegründet, die sich für Sinti und Roma einsetzen und die sorbischen Interessen vertreten. Es ist wichtig, dass die Behörden bei den Konsultationsprozessen einen inklusiven Ansatz verfolgen, der dieser Vielfalt Rechnung trägt.

EMPFEHLUNGEN

11. Der Beratende Ausschuss ist der Auffassung, dass die vorliegenden abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen als Grundlage für die Entschließung des Ministerkomitees zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch Deutschland dienen könnten.

12. Die Behörden werden aufgefordert, die im Einzelnen ausgeführten Beobachtungen und Empfehlungen aus der vorliegenden Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu berücksichtigen. Insbesondere sollten sie folgende Maßnahmen ergreifen, um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens weiter zu verbessern:

Empfohlene Sofortmaßnahmen

13. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf, die erforderlichen rechtlichen, politischen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um die uneingeschränkte Anwendung des Rahmenübereinkommens in allen Bundesländern zu gewährleisten.

14. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf sicherzustellen, dass Schülerinnen und Schüler in ganz Deutschland die Geschichte und den Beitrag von Friesen, Dänen, Sinti und Roma sowie Sorben zur deutschen Gesellschaft kennenlernen, um ein Verständnis für die Kontinuität und den Nutzen von Diversität zu schaffen. Die Behörden sollten alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, damit die laufenden und geplanten Initiativen zu diesem Thema im Rahmen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder zum Abschluss gebracht werden.

15. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf, Lücken im Antidiskriminierungsrecht des Bundes und der Länder zu schließen, es insbesondere auf den öffentlichen Sektor auszudehnen, Sprache als Diskriminierungsgrund aufzunehmen, Ungleichbehandlung auch im Wohnungssektor vollständig zu verbieten, das Recht von Vereinigungen auf Vertretung von Opfern vor Gericht einzuführen und die Möglichkeit zu prüfen, Verbandsklagen zuzulassen. Die Behörden sollten sicherstellen, dass der institutionelle Rahmen für die Bekämpfung von Diskriminierung unabhängig, sichtbar und flächendeckend leicht zugänglich ist und Angehörigen nationaler Minderheiten, die diskriminiert werden, einen wirksamen Rechtsbehelf bieten kann. Das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte dahingehend erweitert werden, dass sie Opfer vor Gericht vertreten und Gerichtsverfahren einleiten kann.

16. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf, strukturelle Ungleichheiten gegenüber Sinti und Roma durch einen koordinierten Ansatz sowie gezielte, faktengestützte Maßnahmen anzugehen, die in

enger Abstimmung mit den Vertretern der Minderheit entwickelt werden.

Weitere Empfehlungen¹

17. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, mit den Vertretern der Jenischen in einen Dialog über ihren Antrag auf Anerkennung als nationale Minderheit zu treten.

18. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, mit den Vertretern der nationalen Minderheiten in einen Dialog über die Erhebung disaggregierter Daten über den Status und die Ausübung ihrer Rechte zu treten. Jede derartige Datenerhebung muss gemeinsam mit den betroffenen Gruppen entwickelt und durchgeführt werden und den höchsten Menschenrechts- und Datenschutzstandards genügen, insbesondere den Grundsätzen der Einwilligung, Anonymität und Information über den Zweck der Verarbeitung.

19. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, umfassende Verfahren zur Meldung von Hassrede und Hasskriminalität einzurichten und ihre Anstrengungen zur Verhütung, Untersuchung und Ahndung solcher Vorfälle zu intensivieren. Die Behörden sollten weiterhin die Wirksamkeit des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes bei der Eindämmung von Hassrede im Internet gegen Angehörige nationaler Minderheiten auswerten.

20. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die Empfehlungen der Unabhängigen Kommission Antiziganismus in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern von Sinti und Roma umzusetzen. Das Bewusstsein für Antiziganismus unter Fachkräften in den Bereichen Bildung, Soziales, Strafverfolgung und Justiz sollte durch systematische Schulungen zu Menschenrechten und Nichtdiskriminierung als zentraler Bestandteil der Aus- und Weiterbildung geschärft werden. Solche Schulungen sollten unter Beteiligung von Vertretern von Sinti und Roma entwickelt und durchgeführt werden.

21. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, alle Fälle mutmaßlichen polizeilichen Fehlverhaltens umgehend und transparent zu untersuchen und diskriminierende Verhaltensweisen, insbesondere gegen Sinti und Roma, angemessen zu ahnden. Es sollten unabhängige Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollten die Behörden ihre Anstrengungen zur Bekämpfung rassistischer Stereotype bei Polizeikräften durch systematische Schulungen entgegenwirken und Maßnahmen ergreifen, um eine größere Diversität innerhalb der Polizei zu erreichen.

22. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die Dauer und Häufigkeit von Sendungen in Minderheitensprachen, insbesondere in Dänisch und Nordfriesisch, zu erhöhen, unter anderem durch die Unterstützung der Produktion von Radio- und

¹ Die nachstehenden Empfehlungen sind in der Reihenfolge der entsprechenden Artikel des Rahmenübereinkommens aufgeführt.

Fernsehinhalten in Minderheitensprachen durch professionelle Journalisten.

23. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Chancengleichheit von Kindern aus Sinti- oder Roma-Familien auf allen Ebenen zu gewährleisten, u. a. durch eine konsequente Lernunterstützung mit Hilfe von Schulmediatoren und durch die Sicherstellung einer angemessenen Ausbildung der Lehrkräfte, um diskriminierende Haltungen systematisch zu verhindern und zu bekämpfen. Eine umfassende Studie über die Herausforderungen, mit denen Kinder aus Sinti oder Roma Familien im Bildungswesen konfrontiert sind, sollte durchgeführt werden, um diese Maßnahmen auf solide Fakten zu stützen. Vertreter der Sinti und Roma sollten

sowohl an der Gestaltung der Studie als auch an den ergriffenen Maßnahmen wirksam beteiligt werden.

24. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, umfangreiche Maßnahmen zu ergreifen, um Anreize für das Lernen in und Erlernen der nordfriesischen Sprache auf Vorschul-, Schul- und Hochschulniveau zu schaffen.

25. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, in enger Abstimmung mit sorbischen Vertretern alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der bevorstehende Strukturwandel in der Lausitz nach dem Ausstieg aus dem Braunkohleabbau genutzt wird, um die Attraktivität der Region für junge Sorben in sozioökonomischer und kultureller Hinsicht zu steigern.

Der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist ein unabhängiges Gremium, das das Ministerkomitee des Europarats bei der Bewertung der Angemessenheit der von den Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der darin festgelegten Grundsätze unterstützt.

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, das vom Ministerkomitee des Europarats am 10. November 1994 angenommen wurde und am 1. Februar 1998 in Kraft trat, legt die von Staaten zu beachtende Grundsätze fest, um den Schutz nationaler Minderheiten zu gewährleisten. Der Text des Rahmenübereinkommens ist in englischer und französischer Sprache sowie in Deutsch und vielen anderen Sprachen verfügbar.

Die vorliegende Stellungnahme enthält die Bewertung des Beratenden Ausschusses nach seinem fünften Länderbesuch in Deutschland.

www.coe.int/mincrities

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation des Kontinents. Ihm gehören 46 Mitgliedsstaaten an, darunter alle Mitglieder der Europäischen Union.

Alle Mitgliedsstaaten des Europarats haben die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet, einen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überwacht die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedsstaaten.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE