

Zehn Jahre Sprachencharta in Deutschland: Erfahrungen aus der Sicht des Expertenkomitees

1. Einleitung

Für den Schutz des Niederdeutschen als einer unter dem Druck der heutigen Sprachverhältnisse mittelfristig vom Aussterben bedrohten Sprache wurde die Ratifikation der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen durch die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1998 als eine Art Durchbruch empfunden. Zum ersten Mal war das Niederdeutsche offiziell als eine eigene Sprache anerkannt und in einem verbindlichen Rechtsdokument mit dem Anspruch auf konkrete Schutzvorkehrungen versehen worden, über die allgemeinen Schutzversprechen einiger weniger Landesverfassungen hinaus. In fünf Ländern – Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein – waren unter Teil III der Sprachencharta spezifische Gewährleistungsverpflichtungen für den Schutz und die Förderung des Niederdeutschen übernommen worden – ein Schritt, der bei vielen Beteiligten große Hoffnungen weckte, nun werde sich in der Sprachenpolitik gegenüber dem Niederdeutschen etwas bewegen. Heute, gut zehn Jahre später, scheint sich nur wenig von diesen Hoffnungen erfüllt zu haben. In drei Berichtszyklen wurde von der Bundesrepublik Deutschland ausführlich Bericht an den Europarat erstattet über den Stand der Umsetzung, mit anschließenden Prüfberichten des für die Sprachencharta eingesetzten Expertenkomitees. Der kritische Grundton dieser Prüfberichte ist unverkennbar. Gerade im Blick auf den Schutz und die Förderung des Niederdeutschen hat sich in den betroffenen Ländern bislang viel zu wenig bewegt, ein erheblicher Teil der eingegangenen Verpflichtungen wurde bislang nicht zureichend erfüllt. Hat die Charta also die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt, ist sie wieder einmal nur eine symbolische Ersatzhandlung, mit der die Politik sich über ihren fehlenden Willen zu nachhaltigen Maßnahmen des Schutzes und der Förderung hinwegzumogeln versucht?

Der Beitrag versucht gut zehn Jahre nach Inkrafttreten der Sprachencharta eine Bilanz der Umsetzung der für das Niederdeutsche und Saterfriesische übernommenen Verpflichtungen in Niedersachsen zu ziehen, einschließlich der immer noch vorhandenen massiven Probleme bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Vertrag. Der kulturelle Anpassungsdruck, der in modernen Nationalstaaten von der Mehrheitsgesellschaft ausgeht, ist enorm. Von der Omnipräsenz der Mehrheitssprachen im Berufs- und Geschäftsleben über die schulische Ausbildung, den Umgang mit Behörden, die Massenmedien, das Vereinswesen bis hin zur Familie – die Faktoren, die auf ein Verschwinden der rechtlich und sozial benachteiligten Sprachen hinarbeiten, scheinen übermächtig. Wenn überhaupt, dann kann nur über eine Politik gezielten staatlichen Schutzes, über Arrangements des Unterrichts in der Minderheitensprache an den öffentlichen Schulen, über Radio- und Fernsehsendungen in den Minderheitensprachen, Gebrauch der Sprache im Bereich von Behörden und Gerichten, über öffentliche Förderung des Kulturlebens in den Minderheitensprachen ein Zustand geschaffen werden, in dem auch die benachteiligten Sprachen eine Chance des Überlebens haben.

2. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Von Anfang an beschritt man im Kontext des Projektes einer Charta der Regional- und Minderheitensprachen einen anderen Weg als bei den Entwürfen und Vorschlägen zu einer allgemeinen Minderheitenschutzkonvention des Europarates.¹ Man versuchte gar nicht erst, sich auf einen einheitlichen Standard zu einigen, der für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlich sein sollte, sondern hat einzig einen sehr allgemein formulierten Mindeststandard an Zielvorgaben für die Sprachenpolitik der Staaten in Teil II der Charta fest-

¹ Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Europ. Charta der Regional- oder Minderheitensprachen nur Patrick Thornberry / Maria Amor Martin Estebanez, *Minority Rights in Europe*, Strasbourg 2004, S. 137 f., sowie Jean-Marie Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages. A Critical Commentary*, Strasbourg 2005, S. 23 f.

geschrieben.² Der eigentliche Schutz aber soll durch Teil III der Charta bewirkt werden. Teil III ist nun ein sehr komplexes 'Menü' aus weit über hundert Optionen, aus denen sich die Staaten mindestens fünfunddreißig Verpflichtungen herausuchen sollen.³ Die Charta gibt in Art.2 Abs.2 vor, dass für jeden Bereich – Bildung und Schule, Justiz, Verwaltung, Medien, Kulturförderung, Wirtschafts- und Sozialleben – eine bestimmte Mindestzahl an Verpflichtungen zu übernehmen ist, stellt es den Staaten aber ansonsten frei, wo sie die Schwerpunkte des Schutzes setzen wollen. Dies ermöglicht – und darin liegt die eigentliche Stärke der Charta – ein der konkreten Situation der Minderheitensprache angepasstes Schutzregime festzuschreiben. Die Staaten müssen sich also nicht einfach verpflichten, um ein Beispiel zu geben, irgendwelche nicht näher bestimmte Möglichkeiten der schulischen Ausbildung in der Minderheitensprache zu gewähren, sondern müssen – wie etwa in Art.8 (1) (b) (iv), der in den meisten betroffenen Ländern für das Niederdeutsche gewählt wurde – eine Verpflichtung übernehmen, entweder einen erheblichen Teil des Grundschulunterrichts in Niederdeutsch anzubieten oder zumindest innerhalb des Grundschulunterrichts den Unterricht des Niederdeutschen als integrierenden Bestandteil des Lehrplans vorzusehen, und zwar zumindest für diejenigen Schüler, deren Familien dies verlangen, wenn die Zahl der Schüler am jeweiligen Ort als genügend groß anzusehen ist für die Einrichtung eines entsprechenden Kurses.⁴ Die konkrete Verpflichtung, die der Staat für eine bestimmte Sprache in einem bestimmten Sachbereich übernimmt, wird also – und das ist das erstrebte Ergebnis – sehr viel bestimmter als in den klassischen Verträgen zum Minderheitenschutz, die regelmäßig nur mit so etwas wie dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ arbeiten.

Die Sprachen-Charta soll aber – das war eine politisch motivierte Vorgabe bei der Ausarbeitung des Vertrages – keine einforderbaren Individual- oder Gruppenrechte begründen, sondern soll – als rein 'objektives' Schutzregime – nur einen allgemeinen rechtlichen Standard des Umgangs mit Minderheitensprachen im Bereich des staatlichen Handelns aufstellen, dessen Einhaltung dann vom Europarat überwacht wird.⁵ Prinzipiell sind diese Verpflichtungen also aus der Sicht der Vertragsstaaten keine subjektiven Rechte, die man vor Gericht einklagen könnte, sondern rein zwischenstaatliche, völkerrechtliche Verpflichtungen gegenüber dem Europarat und den anderen Vertragsstaaten. Nun ist das 'Ministerkomitee', also das zentrale Entscheidungsorgan des Europarates, das aus Vertretern der Mitgliedstaaten, also Diplomaten, Ministerialbeamten, gelegentlich auch tatsächlich Ministern besteht, nicht gerade das geeignete Organ, um sich in jedem Mitgliedstaat des Vertrages die Details des Umgangs mit den Minderheitensprachen im Schul- und Bildungswesen, vor Gerichten und Verwaltungsbehörden, in den Massenmedien, im Bereich der Kulturförderung anzusehen. Man hat daher die eigentliche Kontrollfunktion in ein Komitee aus unabhängigen Experten ausgelagert.⁶ Jeder Mitgliedstaat schlägt in einer Vorschlagsliste drei Experten des Schutzes von Minderheitensprachen vor, aus denen das Ministerkomitee dann einen Experten auswählt. Dem Komitee gehören damit genau so viele Experten an wie die Charta Mitgliedstaaten hat, im Moment gut 20 Personen, die zum Großteil entweder Linguisten oder Juristen sind, mit Erfahrungen im Schutz von Minderheitensprachen, sei es als Angehörige von Sprachminderheiten, als ehemalige Ministerialbeamte oder als in diesem Bereich tätige Hochschullehrer. Die Vertragsstaaten erstatten dem Komitee regelmäßig einen Rechenschaftsbericht über ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Charta – da die Charta vor acht Jahren in Kraft getreten ist und die meisten Staaten sogar erst später beigetreten sind, beschäftigt das Komitee sich auf seinen regelmäßigen Sitzungen in Straßburg im Moment zum Teil noch mit den Eingangsberichten, in denen eine umfassende Darstellung des Schutzes der Minderheitensprachen gegeben werden soll, zum Teil aber auch schon mit den dritten oder vierten periodischen Berichten, die alle drei Jahre fällig sind.⁷

Das Komitee sieht sich die in den Berichten gegebenen Informationen genau an, stellt regelmäßig auch noch Rückfragen in den Bereichen, in denen die Informationen des Berichtes nicht ausreichend sind, berücksich-

² Siehe Woehrling (o.Fußn. 1), S. 103 ff.

³ Vgl. zum System der Teile ausführlich Woehrling (o.Fußn. 1), S. 137 ff.

⁴ Vgl. zum Gewährleistungsgehalt dieser Bestimmung Woehrling (o.Fußn. 1), S. 149 ff.

⁵ Vgl. hierzu Thornberry/Martin Estebanez (o.Fußn. 1), S. 138 ff.

⁶ Zum Expertenkomitee vgl. Woehrling (o.Fußn. 1), S. 256 ff. sowie Stefan Oeter, The European Charter for Regional or Minority Languages, in: Council of Europe (Hrsg.), Mechanisms for the Implementation of Minority Rights, Strasbourg 2004, S. 131, 136 ff.

⁷ Vgl. zum Berichtsmechanismus Woehrling (o.Fußn. 1), S. 245 ff.

tigt auch die ergänzenden Kommentare, die die Organisationen der Sprachminderheiten an das Komitee gesandt haben, und versucht dann, sich auf der Grundlage des vorliegenden Mosaiks aus Einzelinformationen ein Bild von der Lage zu machen.⁸ Dabei sind zwei Dinge wichtig: Zum einen die ergänzenden Stellungnahmen aus den Sprachminderheiten selbst. Je mehr Mühe sich die betroffenen Sprachgruppen bzw. deren Organisationen machen, den Staatenbericht auf Unvollständigkeiten und Einseitigkeiten durchzusehen und dann diese Informationsmängel über ergänzende Stellungnahmen zu korrigieren, desto besser wird in der Folge auch das Komitee in der Lage sein, die Schwachpunkte der jeweiligen staatlichen Politik zu identifizieren und in ihren Prüfbericht zu kritisieren. Man kann an alle betroffenen Gruppen insofern nur appellieren, die Möglichkeiten, die die Charta an diesem Punkt einräumt, auch tatsächlich zu nutzen. Wichtiges Instrument der Informationsgewinnung ist zum anderen für das Expertenkomitee die Möglichkeit eines 'Vor-Ort-Besuches'. Eine Arbeitsgruppe aus drei Mitgliedern des Komitees geht dabei für ein paar Tage in das Land, das gerade zur Prüfung ansteht, und unterhält sich mit den für die einzelnen Regelungsbereiche zuständigen Ministerialbeamten, vor allem aber mit den Vertretern der Sprachminderheiten selbst, um sich vor Ort ein Bild von der Situation zu machen. Das Expertenkomitee hat bislang in fast allen Fällen diese Möglichkeit der 'Nachschau' vor Ort genutzt und hat dabei immer wieder festgestellt, wie wertvoll die an Ort und Stelle erlangten Informationen sind, gerade die in den Gesprächen mit den Betroffenen möglichen Einsichten in die Problemzonen und Schwachpunkte der jeweiligen staatlichen Sprachenpolitik.⁹

Auf der Grundlage der gewonnenen Informationen erarbeitet das Expertenkomitee dann eine Art 'Prüfbericht', in dem der Zustand der Umsetzung der Charta kritisch dargestellt wird.¹⁰ Mittlerweile sind bereits eine Vielzahl solcher Berichte öffentlich, zugänglich über die Homepage des Europarates.¹¹ Auch drei Prüfberichte zur Bundesrepublik Deutschland stehen hier der Öffentlichkeit zur Verfügung, sind allerdings in Deutschland kaum öffentlich zur Kenntnis genommen worden, obwohl sie massive Kritik an der Politik der betroffenen Bundesländer enthalten – dies spiegelt allerdings das weitgehende Desinteresse der deutschen Öffentlichkeit an Fragen des Schutzes von Minderheitensprachen und -kulturen wieder. Die interessante Erfahrung bei den Berichtsprüfungen der letzten Jahre war dabei, dass es praktisch keinen Staat gibt – selbst bei so wohlmeinenden Staaten wie der Schweiz, den Niederlanden und Finnland – in denen nicht gravierende Probleme und Defizite im Umgang mit Minderheitensprachen festzustellen wären. Der Bericht wird dem Ministerkomitee des Europarates zugeleitet, das dann entsprechende Aufforderungen an den Staat richtet, sich um die Schwachstellen im Schutz zu kümmern, und dafür eine Reihe konkreter Maßnahmen vorschlägt. Der Prüfbericht des Komitees und die Resolutionen des Ministerkomitees werden in der Folge routinemäßig veröffentlicht.

Es bleibt die Frage, welche konkreten rechtlichen Wirkungen sich aus einem solchen Dokument des Völkerrechts ergeben. Begründet die Sprachen-Charta tatsächlich keine subjektiven Rechte, auf die ich mich als Betroffener vor Gericht berufen kann? Die Antwort auf diese Frage ist komplizierter als man denken könnte. Hier gilt – wie so oft – die berühmte Antwort des Juristen: „Es kommt darauf an!“ Worauf nun aber? Letzten Endes ist es eine Frage des nationalen Rechts, ob Regelungen eines völkerrechtlichen Abkommens Rechtssätze darstellen, auf die ich mich vor Gericht berufen kann.¹² Die Europäische Sprachencharta ist, wie alle völkerrechtlichen Verträge des Bundes, Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Range eines Bundesgesetzes. Sie geht damit etwa – falls eine Kollision mit Landesrecht aufträte – sogar Landesgesetzen vor.¹³ Ob die einzelne Verpflichtung „unmittelbar anwendbar“ ist, also eine Rechtsposition begründet, auf die ich mich als Einzelner 'unmittelbar', also ohne Umsetzung durch ein deutsches Gesetz, vor Gericht beru-

⁸ Zur Arbeitsweise des Expertenkomitees vgl. Oeter (o.Fußn. 6), S. 137 ff.

⁹ Zum hohen Stellenwert der 'on-the-spot visits' vgl. ebda., S. 139 f.

¹⁰ Vgl. auch Woehrling (o.Fußn. 1), S. 253 f.

¹¹ Abrufbar unter <http://www.coe.int/minlang>

¹² Vgl. als Überblicksdarstellung zur Frage des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht Michael Schweitzer, Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Heidelberg 8. Aufl. 2004, S. 24 ff.

¹³ Vgl. zum Rangverhältnis völkerrechtlicher Verträge in der deutschen Rechtsordnung nur exemplarisch Bernhard Kempfen, Kommentierung zu Art. 59 Abs.2 Rdnr. 19 ff., in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz Bd.2, 5. Aufl. München 2005, sowie Schweitzer (o.Fußn. 12), S. 24 ff.

fen kann, ist eine komplizierte Frage, deren Beantwortung von einer Vielzahl von Faktoren abhängt.¹⁴ Im Ergebnis halte ich dies bei der Charta gesamthaft für eher unwahrscheinlich, wenn es auch einzelne Bestimmungen gibt, wie die Normen des Art.8 zum Bildungswesen, die so konkret und bestimmt sind, dass sie zur unmittelbaren Anwendung geeignet sind.¹⁵ Selbst wenn man den Verpflichtungen der Charta aber diese besondere Qualität abspricht, sind sie doch Bestandteil der deutschen Rechtsordnung, und jedes Gesetz ist – im Sinne des Gebotes der ´völkerrechtsfreundlichen Auslegung´ - so zu interpretieren, dass Verstöße gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik möglichst vermieden werden.¹⁶ Zumindest mittelbar kann man sich damit auf die Bestimmungen der Charta doch vor deutschen Behörden und Gerichten berufen.

Doch allein damit ist die Frage der Rechtswirkungen noch nicht zureichend beantwortet. Hat man – wie in der Sprachencharta – bestimmte Grundstandards des Schutzes von Minderheitensprachen einmal rechtlich festgeschrieben, so trifft den Staat in der Folge grundsätzlich eine ´Gewährleistungsverantwortung´ für den Erhalt der geschützten Minderheitensprachen. Schutz der Sprachenvielfalt und der diese Vielfalt begründenden Sprachen bedeutet insoweit nicht nur Achtung und Gewährleistung des freien Gebrauchs dieser Sprachen, sondern verlangt nach positiven Maßnahmen der Bewahrung und Förderung dieser Sprachen. Dies erfordert eigentlich sehr konkrete Maßnahmen im Bildungssektor, im Amtssprachengebrauch des Staates, in den Medien, im Bereich der Kulturpflege. Die Umsetzung der geforderten Schutz- und Fördermaßnahmen darf der Staat nicht einfach auf andere private und öffentliche Träger abschieben, etwa auf Kreise und Kommunen. ´Gewährleistungsverantwortung´ verlangt dem Staat insoweit ab, die notwendigen gesetzgeberischen und organisatorischen Maßnahmen selbst zu treffen, die eine Erfüllung der übernommenen Pflichten sicherstellen, also die Gemeinden etwa gesetzlich zu bestimmten Maßnahmen zu verpflichten und sie auch mit den dazu erforderlichen Mitteln auszustatten. Die Tragweite dieser Feststellung wird erst so recht deutlich, wenn man sich die faktische Lage vieler der als schutzwürdig anerkannten Regional- und Minderheitensprachen genau ansieht. Hier sollte man sich keiner Illusion hingeben. Wir haben es gerade auch in Deutschland mit einer für die Sprachenvielfalt zutiefst bedrohlichen Situation des Sprachensterbens zu tun. Eine tradierte Regional- und Minderheitensprache nach der anderen droht zerrieben zu werden zwischen den Mühlsteinen staatlicher Homogenisierung über das Schul- und Bildungswesen, die Medien, den Sprachgebrauch im öffentlichen Leben zum einen, den Auswirkungen einer zusehends ´entwurzelten´ Massengesellschaft andererseits, die über Anforderungen räumlicher Mobilität, die Vermittlung traditionsfeindlicher Werte und Leitbilder, die Individualisierung der Lebensentwürfe den Kitt traditionaler Sprach- und Kulturgemeinschaften auflöst. Wunschdenken ist hier fehl am Platze, die benannten Entwicklungen der sozialen Sphäre sind für Politik letztlich kaum gestaltbar.

Was gerade angesichts dieser Grenzen staatlicher Gestaltung in den Augen der Sprecher vom Aussterben bedrohter Sprachen jedoch immer mehr zu einer Frage elementarer Gerechtigkeit wird, ist das Verhalten des Staates in seiner eigenen Sphäre. Zumindest dort, im Bereich der staatlichen Institutionen und Verfahren, sollte den existentiellen Belangen der Minderheit Rechnung getragen werden, sollten elementare Entfaltungschancen gewährleistet werden. Wie dies sinnvoll geschehen kann und welche Probleme sich dabei stellen, wird in den folgenden Bemerkungen am Beispiel des von der Bundesrepublik Deutschland für Schutz und Förderung des Niederdeutschen und des Saterfriesischen in Niedersachsen übernommenen Verpflichtungsmenus vorgeführt, wobei klar erkennbar ist, dass die mit der Umsetzung der Sprachencharta verbundenen Herausforderungen von den betroffenen staatlichen Stellen bislang nicht zureichend ernst genommen werden. Ergebnis ist eine hochgradig defizitäre Erfüllungsbilanz, die der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des Europarates zu Recht massive Kritik eingetragen hat.

3. Die konkreten Schutzgewährleistungen der Europäischen Sprachen-Charta

Sieht man sich die Aktionsfelder staatlichen Handelns näher an, so schälen sich mit Blick auf den Schutz und die Förderung bedrohter Regional- und Minderheitensprachen vier wichtige Handlungsfelder heraus,

¹⁴ Vgl. nur Schweitzer (o.Fußn. 12), S. 147 ff.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Woehrling (o.Fußn. 1), S. 30 f.

¹⁶ Vgl. hierzu nur Rudolf Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 2. Aufl. München 1994, S. 190 f.

die in Teil III der Sprachencharta dann auch besondere Beachtung gefunden haben. Es sind dies die Sektoren

- Bildung
- Medien
- Kulturförderung
- Verwaltung und Justiz

Mit Ratifikation der Charta unter Teil III sind eine Serie spezifischer Verpflichtungen für diese vier Handlungsfelder einzugehen, deren rechtlicher Gewährleistungsgehalt wie deren Umsetzung im Folgenden im Blick auf die Verpflichtungen für das Niederdeutsche und das Saterfriesische in Niedersachsen näher behandelt werden wird.

3.1. Bildungswesen

Je bedrohter die Sprache ist, desto wichtiger wird es, Möglichkeiten des sekundären Spracherwerbs und des Sprachausbaus, letztlich also der Entwicklung der sprachlichen Ausdrucksfähigkeiten, in Kindergarten und Schule anzubieten. Die Skala der Bedrohtheit reicht dabei von der schleichenden Kontraktion des (räumlichen) Anwendungsbereiches der Sprache, der zum Flickenteppich der Sprachinseln führt, über den Rückzug auf immer enger umgrenzte Sprachdomänen im funktionalen Gebrauch der Sprache bis zum Verlust der 'muttersprachlichen' Vermittlung in der Familie, also zum Absterben des 'ungesteuerten Spracherwerbs'. Sprachwissenschaftliche Untersuchungen zeigen mit aller Deutlichkeit, wie weit dieser Prozess im Falle des Niederdeutschen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts vorangeschritten ist.¹⁷ Das Niederdeutsche ist soziolinguistisch eine real vom Aussterben bedrohte Sprache, trotz der quantitativ immer noch recht hohen Zahl von Sprechern. Will man dem schleichenden Prozess des 'Absterbens' entgegenwirken, so erweist es sich als von zentraler Bedeutung, dies zeigen die Erfahrungen mit allen Systemen des Minderheitenschulwesens, möglichst früh mit der sprachlichen Ausbildung in der Regionalsprache zu beginnen, wenn die Kinder nicht überhaupt in der Regionalsprache alphabetisiert werden, im weiteren Verlauf aber den Ausbau der entsprechenden Sprachkompetenz konsequent fortzuführen, bis in die Ober- und Gymnasialstufen des Sekundarschulwesens hinein. Beginnt man zu spät, so verpasst man die für den Spracherwerb optimalen Lernphasen und gelangt nie mehr zu der Selbstverständlichkeit des Sprechvermögens, die Muttersprachen und in früher Kindheit erlernte Zweitsprachen auszeichnet. Bricht man die sprachliche Ausbildung an irgendeinem Punkt der weiteren Schulkarriere ab - wie oft in Südosteuropa, wo Kinder aus den Sprachminderheiten zwar in Kindergarten und Grundschule vielfach allein in der Minderheitensprache unterrichtet werden, in Sekundarstufe und erst recht Gymnasium dann aber überschwenken auf das allgemeine Schulwesen, ohne irgendeinen weiteren Unterricht in ihrer angestammten Sprache - so verkümmert die Sprachkompetenz und wird zusehends überlagert von der immer dominanter werdenden Mehrheitsprache. Die angestammte Sprache degeneriert dann zu einer Art 'Küchenidiom', das man vielleicht noch für alltägliche Kommunikationen im familiären Hausgebrauch verwendet, das man aber sofort verlässt, wenn man mit der Außenwelt kommuniziert oder wenn man kompliziertere Sachverhalte der beruflichen oder gesellschaftlichen Sphäre erörtern möchte. Hier entstehen in der Folge dann immer dramatischere Formen von Asymmetrien des Sprachgebrauchs, von 'Sprachenhierarchien'. Anzustreben wäre aber genau das Gegenteil: Idealerweise sollten Angehörige von Sprachminderheiten in der Lage sein, jeden Sachverhalt auf jeder Diskursebene in beiden Sprachen darzustellen, also beliebig von der einen Sprache in die andere zu wechseln. Dies setzt allerdings eine enorm anspruchsvolle sprachliche Ausbildung voraus - eine Ausbildung, die bislang in der Realität eher selten ist. Man muss in Deutschland schon Absolventen des dänischen Gymnasiums kennen, um Anschauungsmaterial für das beeindruckende Potential an Mehrsprachigkeit und interkulturellen Fähigkeiten zu bekommen, die ein vernünftiges Minderheitenschulwesen hervorzubringen geeignet ist.

¹⁷ Vgl. insoweit nur die überblickshafte Darstellung im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees für die Sprachencharta - Report of the Committee of Experts on the Application of the Charter - Germany, 5. Juli 2002, ECRML (2002) 1, paras. 34 ff.; der Bericht ist im Internet verfügbar unter http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/regional_or_minority_languages/2_monitoring/2.3_Committee_of_Experts%27_Reports/Germany_1st_report.pdf

Von zentraler Bedeutung ist in diesem Kontext zunächst die Festigung der Sprachkompetenz der Kinder – soweit vorhanden – über entsprechende sprachliche Betreuung im Kindergarten bzw. – soweit keine Sprachkompetenz aus dem Elternhaus mitgebracht wird – der frühe Sekundärspracherwerb schon in der Kindergartenphase. Welche Ergebnisse sich hier mit entsprechendem Einsatz erzielen lassen, haben Modellversuche bei anderen Regional- und Minderheitensprachen gezeigt. Selbst für die Gebiete, in denen der sogen. ´ungesteuerte´ Spracherwerb nicht mehr stattfindet, gibt es mit dem Modell der ´Immersion´ in die im weiteren Umfeld zwar vielleicht noch irgendwie präsent, im Familienkreis aber nicht mehr gesprochene Sprache eine Form der minderheitensprachlichen Ausbildung, die – soweit das Modell vernünftig funktioniert – zu Formen kindlicher Zweisprachigkeit führt.¹⁸ Diese Modelle der frühen minderheitensprachlichen Erziehung mehr oder weniger flächendeckend im niederdeutsch-sprachigen Bereich – wie auch immer dieser aussieht, aber das ist eine eigene Frage - anzubieten, hat sich nicht zuletzt auch Niedersachsen verpflichtet, als es der Bindung an Art.8 (a) (iii) und (iv) zugestimmt hat.¹⁹ Das Land Niedersachsen wäre danach eigentlich verpflichtet, in den öffentlichen Kindergärten einen erheblichen Teil der vorschulischen Erziehung in Niederdeutsch für die Kinder anzubieten, deren Familien dies verlangen (unter der Voraussetzung einer Mindestzahl an entsprechenden Kindern im örtlichen Bezirk) bzw. – soweit die Kindergärten in privater Trägerschaft betrieben werden – auf ein entsprechendes Angebot mit speziellen Fördermaßnahmen hinzuwirken. Es liegt also primär in der Verantwortung der Eltern, ob sie eine derartige Kindergarten-/Vorschulerziehung für ihre Kinder wollen, und darf nicht in das Ermessen der Gemeinden bzw. Kindergartenleitungen gestellt werden, ob sie ein derartiges Angebot überhaupt für opportun halten. Dass im Hinblick auf diese Verpflichtung in den nach wie vor niederdeutschsprachigen Teilen Nordniedersachsens, insbesondere Ostfriesland, einiges zu tun bleibt, brauche ich nicht weiter auszuführen.²⁰ Die Bestimmung ist so formuliert, dass letzten Endes viel dafür spricht, den Eltern müsse gesetzlich ein Recht auf entsprechende Kindergartenplätze eingeräumt werden. Auch im Hinblick auf die entsprechende Verpflichtung für den Schutz des Saterfriesischen ist die Umsetzung defizitär. Zwar gibt es eine gewisse Präsenz des Saterfriesischen in der Kindergartenerziehung im Saterland. Diese ist aber schon rein quantitativ zu wenig, zudem auch zu unprofessionell und damit qualitativ defizitär. Dies soll keine Kritik an dem hohen Engagement der Freiwilligen implizieren, die mit den Kindern in einigen Stunden auf Saterfriesisch sprechen und singen; dieses freiwillige Engagement ist jedoch zu wenig, um die Anforderungen der entsprechenden Chartaverpflichtung zu erfüllen.²¹ Kindergartenerziehung müsste nach Art.8 (a) (iii) und (iv) der Charta entweder voll oder jedenfalls zu erheblichen Teilen in Saterfriesisch gegeben werden, was ein entsprechendes Konzept bilingualer Kindergartenerziehung und entsprechendes Personal voraussetzt.

Das Problem setzt sich fort im Primar- und Sekundarschulwesen. Niedersachsen ist für diesen Bereich weder im Hinblick auf das Niederdeutsche noch im Hinblick auf das Saterfriesische irgendwelche Verpflichtungen eingegangen.²² Im Vergleich der Teil III-Ratifikationen ist dies in ganz Europa einzigartig – und rechtspolitisch ist dies in mehrfacher Hinsicht nachgerade ein Stück absurden Theaters. Hat man – was eigentlich jeder Ratifikation der Charta unter Teil III zugrunde liegen sollte - die ernste politische Absicht, eine gezielte Sprachenpolitik zum Schutz einer bedrohten Regional- oder Minderheitensprache zu entwickeln, so muss sich dies unweigerlich in massiven Bemühungen einer Stärkung der Stellung der Minderhei-

¹⁸ Vgl. zum Modell der Immersion nur Katherine Rehner, *Developing Aspects of Second Language Discourse Competence*, München 2005; Robert Keith Johnson/Merrill Swain, *Immersion Education: International Perspectives*, Cambridge 1997; Henning Wode, *Lernen in der Fremdsprache: Grundzüge von Immersion und bilinguaem Unterricht*, Ismaning 1995.

¹⁹ Vgl. allerdings zu der in Teilen sehr mangelhaften Umsetzung dieser Verpflichtungen den ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), para. 355, sowie den zweiten Prüfbericht v. 1.3. 2006 - Germany, 1 March 2006, ECRML (2006) 1, paras.547 ff., 611 ff.; der Bericht ist im Internet verfügbar unter http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/GermanyECRML2_de.pdf .

²⁰ Vgl. zu der in Teilen sehr mangelhaften Umsetzung dieser Verpflichtungen den ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), para. 355, sowie den zweiten Prüfbericht v. 1.3. 2006 (o.Fußn.19), paras.611 ff.

²¹ Vgl. zu der mangelhaften Umsetzung dieser Verpflichtung den ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), para.215, sowie den zweiten Prüfbericht v. 1.3. 2006 (o.Fußn.19), paras.320 ff.

²² Siehe auch den kritischen Tenor der Bemerkungen im zweiten Prüfbericht v. 1.3. 2006 (o.Fußn.19), para..610, sowie im dritten Prüfbericht des Expertenkomitees für die Sprachencharta zu Deutschland – Germany, 3. April 2008, ECRML (2008) 1, para. 601; der Bericht ist im Internet verfügbar unter http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/GermanyECRML3_de.pdf.

tensprache im Primar- und Sekundarschulbereich ausdrücken. Klammert man diesen Bereich von vornherein aus, so demaskiert man das gesamte Schutzmenü als eine wenig ernst gemeinte Alibiaktion. Im übrigen handelt es sich um einen Irrglauben, meint man, damit Verpflichtungen für den Primar- und Sekundarschulbereich entgehen zu können. Sind unter Teil III der Charta keine einschlägigen Verpflichtungen übernommen, so fällt man in der Charta zurück auf den Mindeststandard des Teiles II, der aber seinerseits vorsieht, Sorge für den Unterricht der Regional- oder Minderheitensprache in der Schule zu tragen.²³ Im Blick auf Art.7 Abs.1 (f) der Charta ist somit der Verpflichtung auf die Vornahme entsprechender Maßnahmen rechtlich eigentlich kaum zu entgehen – man macht sich mit einem insoweit bewusst abstinenter Verpflichtungsmenü nur europaweit lächerlich.

Andere Länder, wie Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, haben sich hier verpflichtet, jedem Schüler, dessen Familie dies wünscht, unter bestimmten Bedingungen eine schulische Erziehung in Niederdeutsch zu garantieren, zumindest in der Form eines ausgebauten Unterrichts des Niederdeutschen als in das Curriculum integrierte Zweitsprache.²⁴ In ersten Ansätzen gibt es hier durchaus bemerkenswerte Bemühungen, man denke nur an die Versuche in Schleswig-Holstein, über die klassische 'Plattdeutsch-AG' hinauszugehen und ein echtes Wahlpflichtfach Niederdeutsch einzuführen. Ähnliche Bestrebungen finden sich auch in Mecklenburg-Vorpommern. Als Instrument wenig bewährt hat sich dagegen das in den meisten anderen Ländern Norddeutschlands üblicherweise gewählte Modell einer ‚integrierten‘ Vermittlung des Niederdeutschen im Rahmen des allgemeinen Deutschunterrichts. Soweit es wirklich um den Erhalt des Niederdeutschen als eigener Sprache geht, ist dies ein evident ungeeigneter Ansatz, und er entspricht im übrigen – wie man dem Kontrollbericht des Expertenkomitees entnehmen kann – auch nicht dem von Art. 8 Abs.1 (b) (iii) geforderten „Unterricht der betreffenden Regionalsprache als integrierenden Bestandteil des Lehrplans“.²⁵

Schwierigkeiten bereitet erfahrungsgemäß auch immer die universitäre Ausbildung in der Minderheitensprache. Dabei ist es oft gerade der Mangel an qualifizierten Lehrern, der den zentralen Flaschenhals jeglicher Verbesserung des minderheitenspezifischen Bildungswesens formt. Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern sowie Niedersachsen haben sich hier für das Niederdeutsche zur Förderung einer Hochschulausbildung in dieser Sprache verpflichtet, aber auch (hier mit der Ausnahme Niedersachsens) zur Gewährleistung einer den übernommenen Verpflichtungen zur Pflege des Niederdeutschen angemessenen Lehrerausbildung.²⁶ Mit der im Staatenbericht der Bundesrepublik erwähnten Infrastruktur von Ausbildungsmöglichkeiten an einer Reihe von Universitäten war insoweit historisch ein Niveau der Hochschulausbildung und Forschung in Niederdeutsch geschaffen worden, das den Erfordernissen der Charta durchaus hätte gerecht werden können.²⁷ In den vergangenen zehn Jahren ist von diesen Kapazitäten für Forschung und Lehre im Bereich Niederdeutsch aber derart viel abgebaut worden, gerade auch in Niedersachsen, dass die Erfüllung der Verpflichtungen aus Art.8 Abs.1 (e) (ii) notleidend zu werden droht. Bis zur Errichtung der einschlägigen Professur in Oldenburg war – seit der Streichung der Professur in Göttingen – Niedersachsen von allen Angeboten an Forschung und Lehre entblößt.²⁸ Gleiches gilt für das Saterfriesische, das seit der Streichung der einschlägigen Mittelbaustelle in Oldenburg in universitärer Forschung und Lehre nicht mehr ver-

²³ Vgl. insoweit nur den zweiten Prüfbericht zu Deutschland v. 16. Juni 2005 (o. Fußn. 19), para.50, wo dies explizit ausgeführt wird.

²⁴ Siehe auch zur Umsetzung dieser Verpflichtungen die Bemerkungen im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), paras.322, 394, sowie den zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 552 ff., 675 ff.

²⁵ Siehe exemplarisch nur die kritischen Anmerkungen zur Lage in Schleswig-Holstein im zweiten Prüfbericht zu Deutschland v. 16.6.2005, paras. 675 ff.

²⁶ Zur (teilweise unzureichenden) Umsetzung dieser Verpflichtungen siehe die Bemerkungen im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn.17), para.327.

²⁷ Siehe den dritten Bericht der Bundesrepublik Deutschland gem. Artikel 15 Abs.1 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 2007, Paras. 5037 ff., 5052 ff. ; der Bericht ist verfügbar im Internet unter : http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Dritter_Bericht_der_Bundesrepublik_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Dritter_Bericht_der_Bundesrepublik_de.pdf

²⁸ Siehe die kritischen Anmerkungen zur Lage des Niederdeutschen an den Universitäten in Niedersachsen im zweiten Prüfbericht zu Deutschland v. 16.6.2005 (o.Fußn. 19), paras. 614 ff.

ankert war.²⁹ Man mag dies für lässlich halten – schließlich gibt es doch in anderen Ländern (zumindest für das Niederdeutsche) noch einschlägige Lehrstühle bzw. Institute. Aber bildet dieser Verweis auf landesfremde Hochschulen für ein großes Flächenland wie Niedersachsen wirklich eine überzeugende Antwort? Die neue Professur in Oldenburg schafft hier tatsächlich eine gewisse Abhilfe. Allerdings ist diese Professur wohl bislang nicht dauerhaft im Stellenplan verankert und droht nach Auslaufen der Landesfinanzierung wieder wegzubrechen. Dabei ruht – und dies ist wortwörtlich gemeint – die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen für Niedersachsen unter Art.8 Abs.1 (e) und (h) der Sprachencharta einzig und allein auf den Schultern von Herrn Prof. Peters und seinen Mitarbeitern. So erfreulich diese Entwicklung auch ist – kapazitär scheint sie mir den Anforderungen nicht zu genügen, die unter der Charta zu stellen sind.³⁰ Nicht nur Forschung und Lehre ganz allgemein, sondern auch die Förderung akademischen Nachwuchses wie die Lehrerbildung hängen hier an einer recht kärglich ausgestatteten W2-Stelle. Als nachhaltige Lösung wird man diese Konstruktion kaum bezeichnen können.

Besonders dramatisch ist der skizzierte Befund für den Bereich der Lehrerbildung. Der Staat hat – meint er seine Verpflichtung zum Ausbau eines Unterrichtswesens in der Minderheitensprache ernst – Sorge dafür zu tragen, dass die universitären Institutionen der Lehrerausbildung genügend Nachwuchs an Lehrern in der Regionalsprache ausbilden, um den erkennbaren Bedarf an einschlägigen Lehrern in den Schulen abzudecken.³¹ Dies erstreckt sich nicht nur auf Lehrer, die zur Ausbildung von Schülern in der Regionalsprache als Unterrichtsgegenstand ausgebildet sind, sondern auch auf Lehrer, die die Fertigkeit zum Sachunterricht in der Regionalsprache als Unterrichtsmedium haben.³² Bereits hier liegt in der Bundesrepublik vieles im argen, nicht nur für das Niederdeutsche, auch für das Friesische und das Sorbische.³³ Noch schlimmer aber ist es, wenn die Wissenschaftsministerien die Lehrerausbildung in den Regional- und Minderheitensprachen ressourcen- und personalmäßig immer weiter austrocknen, obwohl das wiederentdeckte Interesse an der Sprache und die steigenden Zahlen von Kindern mit einschlägiger Kindertagenausbildung eigentlich einen erhöhten Bedarf an einschlägig vorgebildeten Lehrern signalisieren. Das Schicksal der einschlägigen universitären Institutionen auf Gedeih und Verderb der 'Löwengrube' inneruniversitärer Verteilungskonflikte im Kontext der Selbstverwaltung der Universität auszuliefern, heisst bei derart kleinen Fächern mit wenig institutioneller Macht, den schleichenden Tod solcher Ausbildungsgänge sehenden Auges in Kauf zu nehmen. Niedersachsen etwa war hier für das Saterfriesische sehenden Auges in den Zustand der Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtungen marschiert – ob aus Ignoranz oder aus bewusster Mißachtung dieser Verpflichtungen, sei hier einmal dahingestellt.³⁴ Das Land Niedersachsen stellt aber sowieso im Blick auf die Charta ein Kapitel eigener Art und Güte dar.

'Hungert' man die universitären Institutionen aus, über die die Lehrerausbildung in den Minderheitensprachen erfolgt, so bringt man auf Dauer unweigerlich das Gesamtunternehmen der Revitalisierung bedrohter Regional- und Minderheitensprachen zum Einsturz, für letztlich eher minimale Rationalisierungsgewinne. Ohne einschlägige Professoren, Dozenten und Assistenten gibt es keinen akademischen Nachwuchs und keine geordnete Lehrerausbildung, ohne Lehrerausbildung aber bleibt nur das punktuelle Improvisieren auf niedrigstem Niveau an den Brennpunkten des Sprachsterbens. Der Staat führt hier letztlich allzuleicht seine ganzen sonstigen Bemühungen im Bildungsbereich ad absurdum.

3.2. Medien – Rundfunk und Fernsehen

²⁹ Siehe nur die kritischen Anmerkungen im zweiten Prüfbericht zu Deutschland v. 16.6.2005 (o. Fußn. 19), paras. 324 ff.

³⁰ So auch der Tenor der Bemerkungen im dritten Prüfbericht des Expertenkomitees für die Sprachencharta zu Deutschland v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), para. 610.

³¹ Vgl. nur Woehrling (o.Fußn. 1), S. 156 f.

³² Ebda., S. 157.

³³ Siehe die Bemerkungen im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), paras. 180, 296, 327, 437, 481 ff.

³⁴ Siehe die kritischen Anmerkungen zur Lage in Niedersachsen im zweiten Prüfbericht zu Deutschland v. 16.6.2005 (o.Fußn. 1), paras. 324 ff.

Vergleichbare Probleme stellen sich auch für den zweiten Bereich, der für die Konsolidierung alltäglichen Sprachgebrauches überaus elementar ist, den Bereich der Medien und der Kultur. Der Betrieb entsprechender Medien in der Minderheitensprache hängt an der Existenz einer ausreichenden Zahl ausgebildeter Journalisten. Zwar kann man für eine Übergangszeit anderweitig ausgebildete Intellektuelle der Minderheit in diesen Funktionen verwenden. Auf Dauer aber leidet darunter notwendig die professionelle Qualität der Medien.³⁵ Dies ist noch weniger tragisch bei den Printmedien, die auch ansonsten strukturell relativ leicht über den Staat zu fördern sind. Es reicht hier aus, dass der Staat oder von diesem eingerichtete Stiftungen den zentralen Zeitungen und Zeitschriften der Minderheiten über entsprechende Subventionen eine Grundfinanzierung sicherstellt.³⁶ Doch der Einfluß der Printmedien auf die Sprachpraxis geht immer weiter zurück. Im Vordergrund stehen längst Radio und Fernsehen. Man kann nun, wie es auch die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen als eine denkbare Option in ihrem Menü vorsieht, den Staat verpflichten, einen bestimmten Mindestanteil von Sendungen in der Minderheitensprache im öffentlich betriebenen Rundfunk und Fernsehen zu senden³⁷ (diese Option ist von der Bundesrepublik allerdings in keinem Fall gewählt worden, wohl als – m.E. falschverstandener – Kotau vor der vielbeschworenen 'Staatsferne' der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten). Im Radio sollte diese Garantie eines Mindestmaßes an Sendungen in der Minderheitensprache (angesichts der enormen Auffächerung der Programme) ohne allzu große Probleme möglich sein – um so verwunderlicher ist es, wie dürftig die Bedienung des Niederdeutschen hier durch die öffentlich-rechtlichen Veranstalter ist.³⁸ Schwieriger wird diese Garantie eines notwendigen Minimums an minderheitensprachlichen Sendungen in dem erheblichen technischen Aufwand erfordernden Fernsehen. Es mag zwar sein, dass das digitale Fernsehen hier in Zukunft ganz neue Möglichkeiten bereithält. Unter den bisherigen technischen Möglichkeiten aber sind die Kosten der Herstellung und Ausstrahlung von Fernsehsendungen in Minderheitensprachen, zumindest bei kleineren Minderheiten, kommerziell nicht wieder einzuspielen. Minderheitenprogramme bleiben damit dann aber dauerhafte Kostgänger der staatlichen Subventionströge, mit allen Abhängigkeiten, die daraus resultieren können.

Die eigentliche Last wird hier normalerweise auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten liegen müssen. Doch diese zieren sich, wie gerade auch im Falle des Niederdeutschen erkennbar ist, verstecken sich hinter formalen Argumenten. Zwar gibt es ein gewisses Grundangebot an Radiosendungen in Niederdeutsch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk – und zwar in quantitativ so ausreichendem Maße, dass das Expertenkomitee insoweit die Verpflichtungen der Bundesrepublik als erfüllt angesehen hat.³⁹ Dass dieses niederdeutsche Programmangebot im Radio aber quantitativ wie qualitativ alle berechtigten Wünsche der Niederdeutschsprachigen erfüllt, wird man – gerade angesichts der numerischen Größe dieser Gruppe – kaum behaupten können. Blickt man ergänzend aber auch auf das Angebot der privaten Veranstalter und vor allem der offenen Kanäle, so wird man sagen müssen, dass zumindest für den Radiobereich die Verhältnisse sich hier zum Positiven bewegt haben.⁴⁰ Dies gilt gerade auch für das Saterfriesische, das über die von Saterfriesen selbst hergestellten und auf der Ems-Vechta-Welle gesendeten Programme nun erstmals auch ernsthaft im Radio vertreten ist.

³⁵ Vgl. nur Woehrling (o.Fußn. 1), S. 210.

³⁶ Ebda., S. 208.

³⁷ Zu den daraus folgenden Verpflichtungen vgl. nur Woehrling (o.Fußn. 1), S.202 ff.

³⁸ Siehe die kritischen Anmerkungen im zweiten Prüfbericht zu Deutschland v. 16.6.2005 (o. Fußn. 19), paras. 427 ff., 505 ff., 580 ff., 648 ff., 706 ff.

³⁹ Siehe zur Umsetzung dieser Verpflichtungen die Bemerkungen im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), paras. 233, 371 f., im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 359 ff., sowie im dritten Prüfbericht des Expertenkomitees für die Sprachencharta zu Deutschland v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), paras. 372 ff., 645 ff.

⁴⁰ Vgl. hierzu die Anmerkungen des Expertenkomitees im dritten Prüfbericht zu Deutschland v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), paras. 372 ff., 645 ff.

Schwieriger ist die Situation im Bereich des Fernsehens.⁴¹ Für die auf Zuschauerquoten wie das Kaninchen auf die Schlange starrenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stellen die Sprecher von Regional- und Minderheitensprachen eine unbedeutende, völlig zu vernachlässigende Randgruppe dar. Dies gilt allemal für eine Kleingruppe wie die Saterfriesen, für die sowohl die Landesbehörden wie der NDR jegliche Bemühung als 'sinnlos' erachten.⁴² Doch auch eine relativ große Sprachgruppe wie die Niederdeutschen leiden hier unter mangelnder Aufmerksamkeit. In den Rundfunkräten sind sie als gesellschaftlich relevante Gruppe kaum vertreten, politisch spielen sie auch keine ernstzunehmende Rolle. Dass die Sprecher dieser Sprachen Rundfunkgebühren zahlen wie alle sonstigen Nutzer auch und damit zumindest ihrem zahlenmäßigen Anteil nach eigentlich ein Anrecht auf Berücksichtigung ihrer Anliegen hätten, kümmert die Rundfunkräte, Intendanten und Programmabteilungen nicht. Materiale Gleichbehandlung von Minderheiten - wofür gibt es denn die 'offenen Kanäle'? Öffentlicher Programmauftrag? Wird offensichtlich weitgehend für irrelevant gehalten. Nicht dass von den Privaten besseres zu erwarten wäre - aber die machen auch keinen Hehl aus ihrer Orientierung auf Quoten, Werbeeinnahmen und letzten Endes 'cash flow'. Übrigens bestünden insoweit praktisch weitgreifende Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand, zumindest in der Theorie. Sieht man sich die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten einmal an, so hätte es der Rundfunkgesetzgeber im Bereich des privaten Rundfunks und Fernsehens weit einfacher, die Veranstalter zu einem Mindestanteil an Programmen in Minderheitensprachen zu zwingen als im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, deren rechtliches Regime im Gefolge der einschlägigen Verfassungsgerichtsentscheidungen weitgehend versteinert ist.⁴³ Unter der Sprachencharta hat sich daher auch das Land Niedersachsen für das Niederdeutsche interessanterweise zu einem entsprechenden Einwirken auf private Veranstalter verpflichtet, ohne dass dementsprechende Bemühungen bislang sichtbar geworden wären.⁴⁴ Dabei deckten die Landesrundfunkgesetze ohne Probleme einschlägige Lizenzaufgaben an private Veranstalter - man muss dies nur politisch wollen.

3.3. Kulturförderung

Ergänzendes Mittel zur Förderung nicht nur des kulturellen Ausdrucks, sondern der gesellschaftlichen Kommunikation in der Regionalsprache ist die klassische Kulturförderung, die über staatliche Programme mit recht geringen Budgetmitteln erfolgen kann, aber zugleich ein relativ hohes politisches Profil besitzt. Um diese traditionelle Kulturförderung sieht es im Blick auf das Niederdeutsche wie das Saterfriesische prinzipiell nicht schlecht aus (zu den Problemen des Niederdeutschen komme ich gleich): Mit verhältnismäßig wenig Mitteln lässt sich hier eigentlich hohe öffentliche Aufmerksamkeit erzielen. Für Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ist dementsprechend auch eine ganze Liste von Verpflichtungen zu bestimmten Formen und Gestaltungen der Förderung niederdeutscher Kulturarbeit übernommen worden.⁴⁵ Das Land - und in bestimmtem Umfang auch der Bund - gewährt auch durchaus gewisse finanzielle Förderungen. Negativ bemerkbar macht sich im Falle einer benachteiligten Sprachgruppe wie der des Niederdeutschen aber das Fehlen einer leistungsfähigen Organisationsstruktur, die mit dem Fehlen finanzieller Ressourcen zusammenhängt. Der völlige Rückzug des Bundes aus jeder Form institutioneller Förderung hat dieses Problem noch verschärft, ist eine weitgehend auf ehrenamtliche Arbeit angewiesene

⁴¹ Siehe zur Umsetzung des Art. 11 (c) (ii) die Bemerkungen im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), paras. 234, 373, im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o. Fußn. 19), paras. 364 ff., 648 ff., sowie im dritten Prüfbericht des Expertenkomitees für die Sprachencharta zu Deutschland v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), paras. 377 ff., 649 ff.

⁴² Siehe insoweit nur die kritischen Anmerkungen im dritten Prüfbericht des Expertenkomitees für die Sprachencharta zu Deutschland v. 3. April 2008 (o. Fußn. 22), paras. 377 ff.

⁴³ Zum verfassungsrechtlichen Regime des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. nur Frank Fechner, *Medienrecht*, 5. Aufl. Tübingen 2004, S. 236 ff., sowie Karl-Heinz Ladeur, *Medienfreiheitsgrundrechte*, in: Marian Paschke/Wolfgang Berlit/Claus Meyer (Hrsg.), *Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht*, Baden-Baden 2008, 4. Abschnitt Rdnrn. 68 ff.

⁴⁴ Siehe die Nachweise o.Fußn. 41.

⁴⁵ Siehe zur Umsetzung dieser Verpflichtungen die Bemerkungen im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), paras. 343 ff., 378 ff., 416 ff., sowie den zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 593 ff., 657 ff., 722 ff.

Institution doch kaum in der Lage, die administrativ extrem aufwendigen Projektanträge und –abrechnungen zu leisten, die die klassische Projektförderung verlangt. Zwischen den übernommenen Verpflichtungen nach Art. 12 der Charta und der Realität des eher spärlichen Mittelflusses an die Organisationen des Niederdeutschen klafft hier eine erhebliche Diskrepanz

3.4. *Verwaltung und Justiz*

Der vierte wichtige Bereich der Sprachförderung, der einen genaueren Blick verdient, hängt mit den Fragen des Gebrauches der Minderheitensprache vor Behörden und Gerichten zusammen. Will man einen funktionsfähigen Sprachraum auch für die Minderheitensprachen schaffen, der es den Minderheitenangehörigen erlaubt, die eigene Sprache umfassend auch im alltäglichen Umfeld zu benutzen, so erweist es sich als sinnvoll, den Behörden und Gerichten aufzugeben, zumindest Eingaben und Anträge in der Minderheitensprache zu akzeptieren.⁴⁶ Praktisch alle völkerrechtlichen Dokumente zum Minderheitenschutz, wie die beiden Europaratsabkommen, sehen dies auch als eine Art Mindeststandard vor. Für das Niederdeutsche etwa hat die Bundesrepublik unter der Charta die Verpflichtung übernommen, die Einreichung von Anträgen und Beweismitteln in Niederdeutsch in zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren zuzulassen. In der Praxis funktioniert dies nicht wirklich, wissen doch – mangels klarer gesetzlicher Grundlage im Gerichtsverfassungsgesetz und in den Prozessordnungen – weder die Betroffenen noch die zuständigen Gerichte in der Regel etwas von den nach der Charta den Sprechern der Regional- und Minderheitensprachen zustehenden Rechten.⁴⁷

Bestätigt wird dieser Eindruck durch einen Blick in das für das Niederdeutsche gewählte Ratifikationsmenü zu Art.10 der Charta. Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen sind demnach verpflichtet, Sprechern des Niederdeutschen die Möglichkeit zu gewähren, sich an staatliche wie regionale und gemeindliche Behörden in ihrer eigenen Sprache zu wenden.⁴⁸ Nach einzelnen Landesverwaltungsverfahrensgesetzen, wie etwa § 82 a Abs.2 LVwVfG SLH, besteht theoretisch auch eine derartige Möglichkeit, wenn es auch im Ermessen der Behörde liegt, derartige Anträge zu akzeptieren (dieses Ermessen ist sicherlich im Hinblick auf Art.10 Abs.1 (a) (v) und Abs.2 (b) auf Null reduziert). Wirklich praktiziert wird eine derartige Behördenkommunikation, in der zumindest das Ausgangsdokument auf Niederdeutsch abgefasst wäre, zumindest in Niedersachsen nirgends.⁴⁹ Eine rudimentäre Praxis auf Ebene der Bezirksregierungen im Norden, die existiert zu haben scheint, ist mit der Abschaffung der Bezirksregierungen entfallen.⁵⁰ Dokumente auf Niederdeutsch sind bei den neuen Zentralämtern kaum einzureichen, werden auch immer wieder zurückgewiesen.⁵¹ Erst recht nicht zu denken ist an eine behördliche Praxis der Antwort auf Niederdeutsch, wie sie eigentlich durch Art.10 Abs.1 (c) der Charta ermöglicht werden soll – eine Bestimmung, die interessanterweise auch für Niedersachsen ratifiziert worden ist. Das Land konnte hier keinerlei Beleg für eine entsprechende Praxis beibringen.⁵² Vergleichbares gilt erst recht für den Gebrauch des Saterfriesischen vor den und durch die Behörden.⁵³ Die entsprechenden Verpflichtungen, die Niedersachsen insoweit für seine eigenen Landesbehörden übernommen hat, erweisen sich bei genauer Prüfung mithin mehr oder weniger als ‘Luftnummern’.

⁴⁶ Vgl. zu den einschlägigen Bestimmungen der Charta und deren Gewährleistungsgehalt Woehrling (o.Fußn. 1), S. 165 ff., 178 ff.

⁴⁷ Siehe die kritischen Bemerkungen im ersten Prüfbericht des Expertenkomitees zu Deutschland v. 5.7.2002 (o.Fußn. 17), paras. 332, 362.

⁴⁸ Siehe zu den Defiziten in der Umsetzung dieser Verpflichtungen die Bemerkungen im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 568 ff., 624 ff., 691 ff.

⁴⁹ Siehe zu den Defiziten in der Umsetzung dieser Verpflichtungen die Bemerkungen im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 624 ff., sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), paras.621 ff.

⁵⁰ Siehe dazu nur den dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), paras. 621 ff.

⁵¹ Siehe hierzu die kritische Bemerkung im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), para. 625.

⁵² Siehe insoweit nur die Bemerkungen im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), para. 628, sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), paras. 627 ff

⁵³ Siehe zu den Defiziten in der Umsetzung dieser Verpflichtungen die Bemerkungen im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 338 ff., 341 ff., sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o.Fußn. 22), paras. 346 ff.

Nicht ganz so desolat stellt sich – zumindest für das Niederdeutsche – die Lage im Bereich der Kreis- und Gemeindeverwaltungen dar. Hier ist eine gewisse Praxis auch der Kommunikation mit Behörden in Niederdeutsch in bestimmten Regionen des Nordens erkennbar, wenn auch letztlich in sehr eingeschränktem Umfang.⁵⁴ Es ist jedoch unverkennbar, dass zumindest auf kommunaler Ebene vielerorts ernsthafte Bemühungen unternommen werden, Niederdeutsch als Sprache der kommunalen Behörden zu stärken. Blickt man auf das Gesamtbild, also die gesamte Fläche des Sprachgebietes, so sind die Verpflichtungen aus Art.10 Abs.2 (a) und (b) allerdings weiterhin nur bruchstückhaft erfüllt.⁵⁵ Was überhaupt nicht praktiziert wird, ist die in Art.10 Abs.2 (c) und (d) geforderte Veröffentlichung der amtlichen Dokumente und Mitteilungen in Niederdeutsch.⁵⁶ Auch der Gebrauch des Niederdeutschen in Ratsversammlungen eigentlich dominant plattdeutscher Gemeinden ist nicht sehr ausgeprägt.⁵⁷ Zugezogene ohne Kenntnisse des Niederdeutschen pochen hier immer wieder auf das Recht, die Verhandlungen in Hochdeutsch zu führen. Insgesamt müsste das Land hier deutlich aktiver werden und proaktiv die Umsetzung der Bestimmungen fördern.

Katastrophal ist die Bilanz der Umsetzung im Blick auf das Saterfriesische.⁵⁸ Es gibt wohl kaum ein Verpflichtungsmenü unter Teil III der Charta irgendwo in Europa, das so systematisch nicht erfüllt wäre wie in Niedersachsen die Verpflichtungen für das Saterfriesische nach Art.10. Es ist keinerlei Bemühen erkennbar, auch nur einen kleinen Schritt in Richtung auf Erfüllung der Verpflichtungen zu unternehmen – die Negativbilanz ist rekordverdächtig.

Man kann nun natürlich fragen, ob der Verwaltungsgebrauch von Sprachen wie Saterfriesisch oder Niederdeutsch überhaupt irgendeinen Sinn ergibt. Die Bestimmungen zum Gebrauch der Minderheitensprachen vor Gerichten und Verwaltungsbehörden haben, im Gegensatz zu den Standards im Bildungsbereich, keinen wirklichen Eigenwert im Schutz der etablierten Sprachdomänen und in der Weitergabe der Sprache in der Generationenfolge. Sie sollen den Minderheitensprachen jedoch zumindest symbolisch gewisse Domänen des auch öffentlichen Gebrauchs der Sprache sichern, um so den Sprechern das Signal zu geben, ihre Sprache sei keine reine 'Küchensprache' zum Haus- und Familiengebrauch, sondern eine im Prinzip kommunikativ vollwertige Sprache, die bei Bedarf überall verwendet werden kann, selbst im Blick auf sehr komplexe und technische Verwaltungs- und Rechtsfragen.⁵⁹ Werden Bestimmungen über den Amtsgebrauch ernst genommen, hat dies zudem den positiven Nebeneffekt, den Staat zur Entwicklung entsprechender Terminologien für moderne, technisch-administrative Anwendungsbereiche in den Minderheitensprachen zu zwingen und Anreize zur Übersetzung zumindest der wichtigsten Gesetzeswerke zu geben.⁶⁰ Rein funktional dagegen bedarf es des Angebots der Minderheitensprache als 'kooffizieller' Sprache in Verwaltung und Justiz aus der Sicht der individuellen Sprecher eigentlich nicht. Angehörige autochthoner Sprachminderheiten sind in der Regel voll zweisprachig, beherrschen also Minderheiten- und Mehrheitensprache wie Muttersprachler. Häufig ist das sprachliche Register im Bereich der offiziellen Domänen bei Sprechern von Minderheitensprachen sogar so unterentwickelt, dass sie aus eigener Entscheidung zum Gebrauch der Mehrheitssprache vor Behörden und Gerichten tendieren, selbst wenn diese offiziell als zusätzliche, quasi 'amtliche' Sprache angeboten wird.

⁵⁴ Siehe hierzu die Bemerkungen im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 629 ff., sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o. Fußn. 22), paras. 630 ff. .

⁵⁵ Siehe hierzu den zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 632, 637, sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o. Fußn. 22), paras. 632, 635.

⁵⁶ Siehe den zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 638 ff., sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o. Fußn. 22), paras. 636 ff..

⁵⁷ Siehe hierzu den zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 641 ff., sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o. Fußn. 22), paras. 639 ff.

⁵⁸ Siehe zu den Defiziten in der Umsetzung dieser Verpflichtungen die Bemerkungen im zweiten Prüfbericht v. 16. Juni 2005 (o.Fußn. 19), paras. 344 ff., sowie im dritten Prüfbericht v. 3. April 2008 (o. Fußn. 22), paras. 352 ff

⁵⁹ Vgl. insoweit *Woehrling* (o.Fußn.10), S. 159 ff.

⁶⁰ Siehe insoweit auch Art.9 Abs.3 Sprachencharta; vgl. hierzu *Woehrling* (o.Fußn.10), S. 177 f.

Will man unter derartigen Bedingungen den Verwaltungs- oder gar Gerichtsgebrauch der Minderheitensprache institutionalisieren, so bedarf es enormer Anstrengungen. Vielen mögen diese Anstrengungen unverhältnismäßig erscheinen. Man darf aber – wie oben angedeutet – die enorme symbolische Signalwirkung derartiger Arrangements nicht verkennen. Minderheitensprachen sind von der schleichenden Kontraktion der Domänen bedroht, in denen ihr Gebrauch den Sprechern noch als sinnvoll erscheint. Nur bei voller Verankerung im institutionellen Gebrauch der staatlichen Organe und Behörden wird die Sprache auch als vollwertige Verkehrssprache wahrgenommen und nimmt voll an der allgemeinen Sprachentwicklung teil, zwingt Amtsgebrauch doch zur steten Neuentwicklung moderner Terminologie. Von zentraler Bedeutung ist dies natürlich vor allem im Fall der Sprachen ohne sogenannten 'kin state', also ohne sprachliches 'Mutterland'. Obwohl trotz eines gewissen Aufwands der reale Gebrauch der Minderheitensprache vor Behörden und Gerichten häufig minimal bleiben wird, ist der institutionelle Einbau der Minderheitensprache in die institutionelle Kommunikation der Bürger mit Behörden, unter Umständen gar in die institutionelle Kommunikation innerhalb der Behörden, für die Entwicklung der Sprache und das Selbstverständnis der Sprecher zentral, im übrigen auch für die Wahrnehmung der Funktion der Sprache im Bewusstsein der Mehrheitsgesellschaft.

4. *Schlussfolgerungen*

Sieht man sich die Bilanz der Sprachencharta quer durch Europa hinweg nach zehn Jahren an, so fällt der Befund insgesamt sehr gemischt aus. In einzelnen Staaten ist die Umsetzungsbilanz sehr ermutigend – dort sind zahlreiche Schritte unternommen worden, um die Schwierigkeiten anzugehen und Defizite in der Erfüllung des Vertrages zu beseitigen. In anderen Staaten dagegen empfindet man als Beteiligter der Verfahren der Überwachung der Umsetzung dagegen erhebliche Frustration. Zu diesen Staaten zählt sicherlich die Bundesrepublik Deutschland, wo zahlreiche Umsetzungsprobleme bestehen, ohne dass ein nennenswertes Bemühen um Verbesserungen erkennbar wäre. Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sticht nun wiederum das Land Niedersachsen als ein besonders schlechtes Beispiel heraus. Die Entscheidung, sowohl für das Niederdeutsche wie das Saterfriesische unter Teil III zu ratifizieren, wird man im Ansatz als einen überaus positiven Schritt beurteilen müssen. Ausgedrückt wurde damit eine deutliche Anerkennung beider Sprachen als Teil des zu schützenden kulturellen Erbes Niedersachsens. Diesem ersten, symbolischen Schritt hätte dann jedoch ein ernsthaftes Bemühen um operative Umsetzung der im Ratifikationsmenü übernommenen Verpflichtungen folgen müssen. Die Mehrzahl der übernommenen Verpflichtungen war nicht aus sich heraus erfüllt, entsprach nicht wirklich der Staatspraxis Niedersachsens, sondern hätte konkrete Maßnahmen einer gezielten Sprachpolitik im Sinne des Schutzes und der Förderung des Niederdeutschen wie des Saterfriesischen erfordert. Derartige Maßnahmen sind aber seit 1999, also dem Datum des Inkrafttretens der Charta, kaum unternommen worden. Konsequenz dieses Unterlassens ist eine im europäischen Vergleich äußerst miserable Umsetzungsbilanz. In einzelnen Teilen des Ratifikationsmenüs, wie etwa hinsichtlich der Verpflichtungen aus Art.10 für das Saterfriesische, ist praktisch keine einzige der übernommenen Verpflichtungen jemals erfüllt worden.

Der skizzierte Befund verleitet zu einer – zugegebenermaßen sehr bösen – Metapher: Die Ratifikation der Sprachencharta ist in Niedersachsen offensichtlich als so etwas wie ein Instrument sprachpolitischer Palliativmedizin verstanden worden. Zwei vom Aussterben bedrohte Sprachgruppen sollten durch die Ratifikation des Vertrages, als einer Art symbolischer Placebopille, ruhig gestellt werden. Man wollte den politischen Forderungen der Betroffenen die Spitze brechen, den Eindruck vermitteln, man „kümmere sich um sie“. Die Sprachencharta kam hier wohl gerade recht, konnte man mit der Ratifikation unter Teil III für das Niederdeutsche wie das Saterfriesische doch genau diesen Eindruck erwecken. Zugleich zeigt die völlige Abstinenz, im Gefolge der Charta irgendwelche seriösen Bemühungen um Umsetzung der übernommenen Verpflichtungen zu ergreifen, dass diese Ratifikation letztlich politisch nicht wirklich ernst gemeint war, im Sinne eines Handlungswillens zu einem konkreten Bemühen um Schutz und Förderung dieser Sprachen. In Wahrheit nahm man sehenden Auges das langsame Sterben beider Sprachen in Kauf.

Im Blick auf die Sprachencharta ist dies überaus problematisch. Die konkreten Verpflichtungen unter der Charta sind eigentlich als eine Art Behandlungsplan im Kampf gegen das allmähliche Sterben von Sprachen gedacht. Ein ernst gemeinter Behandlungsplan setzt jedoch voraus, dass die dort festgelegten Maßnahmen

der Behandlung dann auch konkret ergriffen werden. Mit anderen Worten: Die Ratifikation der Charta ergibt eigentlich nur dann einen Sinn, wenn man von politischer Seite bereit ist, den Worten des völkerrechtlichen Vertrages dann auch die Taten entsprechender sprachenspolitischer Maßnahmen in der staatlichen Politik folgen zu lassen. Im Ergebnis muss sich jeder Staat fragen lassen: Liegt ihm tatsächlich etwas am Erhalt von Regional- oder Minderheitensprachen als Teil des kulturellen Erbes? Das Land Niedersachsen jedenfalls hat diese Frage bis heute nicht klar beantwortet.

Mit freundlicher Genehmigung der Autoren und des Verlages aus:

Peters, Jörg / Diekmann-Dröge, Gabriele: 10 Jahre Europäische Sprachencharta in Niedersachsen. Symposium an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg am 4. September 2009. 2010, Oldenburg, Isensee. ISBN 978-3-89995-712-9