



**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/1880**

Hamburg, den 07.02.2011

***Stellungnahme***

***zum Entwurf eines Gesetzes zur Minderheiten- und Sprachenförderung im kommunalen Bereich***

***eingebracht von der Fraktion der SSW – Landtags-Drs. 17/522***

*Einleitung:*

Die Stellungnahme erfolgt im Kontext der Sachverständigenanhörung des Europaausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 9. Februar 2011. Der Inhalt der Stellungnahme beschränkt sich auf einige zentrale Aspekte, die sich zum einen im Blick auf den Sinn der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, aber auch auf konkrete Details der Formulierung stellen. Die Anmerkungen geben allein die persönliche Auffassung des Verfassers als Hochschullehrer und Wissenschaftler wieder und sind keiner Institution als offizielle Position zuzurechnen.

*Notwendigkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen:*

Im Blick auf Art. 5 Abs. 2 der Landesverfassung könnte man zunächst argumentieren, die vorgeschlagenen Änderungen in der Gemeindeordnung, Amtsordnung und Kreisordnung seien überflüssig, da ja schon nach dem Text der Landesverfassung die kulturelle Eigenständigkeit und politische Mitwirkung der Minderheiten „unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände“ stehen.

Erstes Problem einer derartigen Argumentation ist die beschränkte Schutzgewährleistung der beiden einschlägigen Verfassungsartikel – neben Art. 5 Abs.2 noch Art. 9 Abs.2. Nach Art. 5 Abs. 2 S.2 LV haben ausdrücklich nur die dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe „Anspruch auf Schutz und Förderung“. Die Minderheit der Sinti und Roma ist in dieser Gewährleistung nicht erwähnt. Die Schutzbestimmung zugunsten der neiderdeutschen Sprache (Art. 9 Abs. 2) erwähnt wiederum als Adressaten der Schutzverpflichtung – im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 2 S.1 LV – nur das Land, nicht dagegen Gemeinden und Gemeindeverbände. In einer engen Interpretation könnte man dies als

Eingrenzung sowohl des Kreises der geschützten Minderheiten (und Minderheitensprachen) wie der verpflichteten Normadressaten konstruieren.

Unabhängig von diesen (eventuellen) Beschränkungen des Gewährleistungsgehaltes der landesverfassungsrechtlichen Schutzbestimmungen ist es aber nach allgemeiner Erfahrung sowieso sinnvoll, die Verpflichtungen zu Schutz und Förderung von Minderheiten und Minderheitensprachen in den Fachgesetzen zu wiederholen und näher zu konkretisieren. Das mit dem Gesetzesvollzug betraute Verwaltungspersonal, das häufig dem mittleren und gehobenen Dienst angehört und keine breite juristische Ausbildung genossen hat, orientiert sich häufig eng am Text der einschlägigen Fachgesetze und der dazu ergangenen Erlasse und Verwaltungsvorschriften und neigt nicht unbedingt in der alltäglichen Verwaltungspraxis dazu, stetig die komplementären Gewährleistungen der Verfassung beim alltäglichen Verwaltungsvollzug in Betracht zu ziehen und die Praxis des Gesetzesvollzuges an den übergeordneten Vorgaben der Verfassung auszurichten (und erst recht nicht der ergänzenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland). Dies ist maßgeblicher Grund dafür, dass der Expertenausschuss für die Sprachencharta des Europarates in seinen Prüfberichten zu Deutschland immer wieder eine normative Konkretisierung und Umsetzung der im Vertrag eingegangenen Verpflichtungen angemahnt hat. Selbst wenn man, wie die Bundesregierung, die Sprachencharta für in weiten Teilen unmittelbar anwendbar hält, bedarf es für die Wirksamkeit der dort eingegangenen Verpflichtungen im Verwaltungsvollzug einer Wiederholung und weiteren Entfaltung der Schutz- und Förderverpflichtungen im Rahmen der konkretisierenden Normenkaskade. Dies ist besonders wichtig bei sehr programmatisch gehaltenen Bestimmungen wie denen des Art. 10 Abs.2 der Sprachencharta, die konkret den Verwaltungsapparat und die Verwaltungspraxis der Kreise, Ämter und Gemeinden betreffen. Ohne eine den Normengehalt weiter entfaltende normative Konkretisierung auf der Stufe der Fachgesetze und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften ist ein ordnungsgemäßer Vollzug derartiger Verpflichtungen kaum wirklich sicher zu stellen. Im Blick auf die Sprachencharta, und dort insbes. der für das Dänische, (Nord-)Friesische und Niederdeutsche in Schleswig-Holstein anwendbaren Verpflichtungen des Art. 10 Abs.2, halte ich die im Entwurf des SSW vorgeschlagenen normativen Konkretisierungen der allgemeinen Schutz- und Förderverpflichtungen aus Landesverfassung und Sprachencharta für nachgerade zwingend erforderlich.

Man könnte sich vielleicht eine noch weiter ins normative Detail gehende Konkretisierung dieser Schutz- und Förderverpflichtungen vorstellen. Im Blick auf die vielfältigen Verpflichtungen der Sprachencharta, die für den Schutz der Regional- und Minderheitensprachen in Schleswig-Holstein eigentlich Anwendung verlangen, hätte eine derartige normative Konkretisierung durchaus Sinn. Je stärker man sich jedoch insoweit in

einer kasuistischen Detailregelung verliert, desto aufwendiger (in gesetzgebungstechnischer Hinsicht) und letztlich auch streitbefangener (im Blick auf die zu normierenden materiellen Verpflichtungen) wird jedoch ein derartiger Gesetzentwurf. Um überhaupt in absehbarer Zeit zu einem vernünftigen Ergebnis zu gelangen, ist die relativ pauschale und abstrakte Formulierung der Schutz- und Förderverpflichtung in § 1 des jeweiligen Gesetzes durchaus sinnvoll. Zeigen sich im weiteren Vollzug Anwendungsprobleme, so lässt sich über eine nachholende Konkretisierung auch später durchaus noch nachsteuern.

Gleiches gilt auch für die in § 45 c Nr.8 GO, § 24 a Amtsordnung und § 40 c Kreisordnung verankerte Berichtspflicht. Eine derartige Berichtspflicht verursacht zusätzlichen Verwaltungsaufwand, hat sich jedoch im Blick auf (eher weich formulierte) Schutz- und Förderverpflichtungen wie die des § 1 Abs.1 GO und § 1 Abs.2 Kreisordnung als wirksames Instrument erwiesen, die Adressaten dieser Verpflichtungen zu einer regelmäßigen Rechenschaftslegung über die von Ihnen bewirkten Maßnahmen des Schutzes und der Förderung anzuhalten. Schutz- und Förderverpflichtungen, die man nach ihrer Struktur eher als Zielbestimmungen denn als unmittelbar operable Vollzugsnormen mit der klassischen Koppelung Tatbestand-Rechtsfolge verstehen muss, bedürfen der prozeduralen Verstärkung, um nicht zu reiner (in Rechtsform gegossener) Symbolpolitik zu werden. Über Verfahrenspflichten zu regelmäßiger Rechenschaftslegung und Berichtserstattung nach außen kann man die Normadressaten in Kommunal- und Kreisverwaltung dazu anhalten, zumindest immer wieder in eine Reflexion über das Erreichte wie über die noch notwendigen Maßnahmen der Umsetzung einzutreten – und den (häufig unzureichenden) Stand der Umsetzung dann auch nach außen vertreten zu müssen. In der neueren Terminologie der Rechtstheorie ausgedrückt, wird über derartige Berichtspflichten ein Element der 'Reflexivität' in das Recht eingebaut. Auch die Sprachencharta arbeitet – wenn auch in anderen Referenzfeldern – mit dem Instrument der Berichtspflichten. Ich halte die vorgeschlagenen Berichtspflichten dementsprechend für durchaus sinnvoll.

#### Sprachliche Fassung:

Im Blick auf die vorgeschlagene sprachliche Fassung der Schutz- und Förderverpflichtung stellt sich die Frage, ob man wirklich die recht komplizierte terminologische Unterscheidung des (schon etwas älteren) Normtextes der Landesverfassung in die Fachgesetze übertragen möchte oder ob man nicht besser – der neueren Debatte über Fragen des Minderheitenschutzes folgend – formulieren sollte: „schützen und fördern die dänische und friesische Minderheit und die Sinti und Roma“. Bei der Benennung der geschützten Sprachen stellt sich darüber hinaus die Frage, ob man nicht 'Ross und Reiter' nennen und dementsprechend formulieren sollte: „sowie deren Minderheitensprachen und Niederdeutsch als anerkannte Regionalsprache“.