

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Umsetzung europäischer Abkommen zum nationalen
Minderheitenschutz und Kompetenzverteilung nach dem
Grundgesetz**

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Umsetzung europäischer Abkommen zum nationalen Minderheitenschutz und
Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz

Ausarbeitung WD 3 - 033/08

Abschluss der Arbeit: 26. Februar 2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

In der Bundesrepublik Deutschland leben vier anerkannte nationale Minderheiten:

- Sorben in Brandenburg und Sachsen,
- Friesen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen,
- Dänen in Schleswig-Holstein sowie
- Sinti und Roma.

Die Rechte nationaler Minderheiten werden u. a. aufgrund des **Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten** geschützt. Das Übereinkommen ist in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 1. Februar 1998 in Kraft. Das Übereinkommen verbietet jede Diskriminierung einer Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sowie die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen und verpflichtet die Vertragsstaaten zum Schutz der Freiheitsrechte, die für die Angehörigen nationaler Minderheiten besondere Bedeutung haben. Dazu gehören beispielsweise die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit und Gleichheit vor dem Gesetz. Zudem werden aufgrund des Übereinkommens die Pflege und Weiterentwicklung der Kultur und Sprache geschützt sowie die Schaffung eigener Medien und Zugang zu Medien gewährleistet.

Im Zusammenhang mit den zu treffenden Schutzmaßnahmen im Bereich der Bildung, der Kultur, des Schulwesens und des gesellschaftlichen Lebens steht die **Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen**, mit der traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Sprachen als bedrohter Aspekt des europäischen Kulturerbes geschützt und gefördert werden. Die Charta ist am 1. Januar 1999 in Deutschland in Kraft getreten. Sie enthält Kriterien für den Schutz der Regional- oder Minderheitensprachen und bezieht sich auf traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Sprachen. Die aufgrund der Charta ergehenden Schutz- und Fördermaßnahmen beziehen sich auf das Bildungswesen, vor allem den Unterricht der Sprache und in der Sprache, die Verwendung der Regional- oder Minderheitensprachen im Gerichtsverfahren, vor Verwaltungsbehörden, in Rundfunk und Presse, bei kulturellen Tätigkeiten und Einrichtungen sowie im wirtschaftlichen und sozialen Leben.

Die **Umsetzung dieser völkerrechtlichen Abkommen** in innerstaatliches Recht richtet sich in der Bundesrepublik Deutschland nach der **Kompetenzordnung des Grundgesetzes** (GG). Es ist zu unterscheiden zwischen der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz. Von der jeweiligen Materie der Regelungsaufträge in den Abkommen hängt es ab, ob der Bund oder die Länder die Regelungskompetenz besitzen. Eine angesichts der Komplexität der Materie auf die wichtigsten Regelungsberei-

che der Abkommen beschränkte Auswertung ergibt, dass **die meisten Regelungen bereits durch Bundes- bzw. Landesrecht umgesetzt sind**. Dabei haben die **jeweiligen Gesetzgeber - abhängig von der in Rede stehenden Materie - von den ihnen nach dem Grundgesetz zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch gemacht**, etwa ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 70 GG (z. B. im Bereich des Schulwesens), konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nach dem Katalog des Art. 74 GG (z. B. für das gerichtliche Verfahren).

Umstritten ist die **Förderung des Bundes von Kultureinrichtungen nationaler Minderheiten**. Beispielsweise durch das Auslaufen des im Staatsvertrag von 1998 verabredeten Finanzierungsabkommens für die **Stiftung für das sorbische Volk** am 31. Dezember 2007 hat die Problematik neue Aktualität erlangt.

Gem. **Art. 104a Abs. 1 GG** tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der **Wahrnehmung ihrer Aufgaben** ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Der Bund steht somit für die finanzielle Erfüllung seiner Aufgaben ein; die Länder müssen die aus der Durchführung ihrer Aufgaben, vor allem den Vollzug der Bundesgesetze, folgenden finanziellen Konsequenzen tragen. Die Kulturhoheit liegt grundsätzlich bei den Ländern. Eine **Förderkompetenz des Bundes** wird aber zum Teil **aus der Natur der Sache** angenommen. Die Mitfinanzierung kultureller Einrichtungen durch den Bund stößt zum Teil aber auch auf verfassungsrechtliche Bedenken in der Literatur. Gegen eine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache wird etwa eingewandt, dass diese nur gegeben ist, wenn ein Gegenstand begriffsnotwendig nur durch ein Bundesgesetz geregelt werden kann, was im Falle der Förderung kultureller Einrichtungen nationaler Minderheiten nicht anzunehmen sei.

Der **Bundesgesetzgeber** geht offensichtlich von einer **verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der bestehenden Kulturförderung durch den Bund** unter dem geltenden Grundgesetz aus. Dies ergibt sich aus der **Begründung zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Föderalismusreform I)**, in der auf eine entsprechende Aussage der **Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005** hingewiesen wird.

Inhalt

1.	Einleitung	5
1.1.	Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten	5
1.2.	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen	6
2.	Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben und innerstaatliche Kompetenzordnung	7
2.1.	Freies Bekenntnis zu einer Minderheit (Art. 3 des Rahmenübereinkommens)	8
2.2.	Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 7 des Rahmenübereinkommens)	9
2.3.	Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit sowie die Freiheit der ungestörten Religionsausübung (Art. 7 und 8 des Rahmenübereinkommens)	10
2.4.	Diskriminierungsverbot (Art. 4 und 6 des Rahmenübereinkommens)	10
2.5.	Meinungs- und Informationsfreiheit/ Medienzugang für nationale Minderheiten (Art. 9 des Rahmenübereinkommens, Art. 11 der Charta)	11
2.6.	Mitwirkung an der politischen Willensbildung (Art. 15 des Rahmenübereinkommens)	12
2.7.	Minderheitensprachen (Art. 10, 11, 14 des Rahmenübereinkommens; Art. 9, 10 der Charta)	13
2.8.	Förderung der Kultur und Bildung (Art. 5, 12, 13 des Rahmenübereinkommens; Art. 8, 12 der Charta)	15
2.8.1.	Umsetzung der Abkommen	15
2.8.2.	Sonderproblem: Finanzielle Förderung von Kultureinrichtungen nationaler Minderheiten durch den Bund	16
2.8.2.1.	Bisherige Förderpraxis am Beispiel sorbischer Kultureinrichtungen	16
2.8.2.2.	Finanzierungskompetenz des Bundes	17

1. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland leben vier anerkannte nationale Minderheiten:

- Sorben in Brandenburg und Sachsen,
- Friesen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen,
- Dänen in Schleswig-Holstein sowie
- Sinti und Roma.

Der Begriff der „nationalen Minderheit“ wird entsprechend dem Vorschlag der Parlamentarischen Versammlung des Europarates von 1993 definiert. Danach ist eine nationale Minderheit eine Gruppe von Personen, die

- im Staatsterritorium lebt und dessen Staatsangehörigkeit besitzt,
- langwährende, feste und fortdauernde Verbindungen mit diesem Staat besitzt,
- eindeutige ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Charakteristika aufweist (objektive Merkmale),
- ausreichend repräsentativ ist, obwohl
- ihre Zahl geringer als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates ist.¹

1.1. Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten

Die Rechte nationaler Minderheiten werden u. a. aufgrund des **Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten** geschützt. Das Übereinkommen ist in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 1. Februar 1998 in Kraft. Nach dem Vertragsgesetz² gilt es in Deutschland als Bundesgesetz, das nachrangiges Recht - einschließlich Landesgesetze - bricht und gegenüber sonstigen Bundesgesetzen grundsätzlich als das speziellere Gesetz anzuwenden ist.³ Das auch für Nichtmitglieder des Europarates offene Übereinkommen verbietet jede Diskriminierung einer Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sowie die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen und verpflichtet die Vertragsstaaten zum Schutz der Freiheitsrechte, die für die Angehörigen nationaler Minderheiten

1 Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, abzurufen unter: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/erec1201.htm#1>.

2 Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten, BGBl. II 1997 S. 1406, **Anlage 1**.

3 Nationale Minderheiten in Deutschland, Bundesministerium des Innern (BMI), S. 24, abzurufen unter: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Nationalen__Minderheiten_in_Deutschland_Id_25495_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Nationalen_Minderheiten_in_Deutschland_Id_25495_de.pdf.



besondere Bedeutung haben. Dazu gehören beispielsweise die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit und Gleichheit vor dem Gesetz.⁴

Zudem werden aufgrund des Übereinkommens die Pflege und Weiterentwicklung der Kultur und Sprache geschützt sowie die Schaffung eigener Medien und Zugang zu Medien gewährleistet.

1.2. Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Im Zusammenhang mit den zu treffenden Schutzmaßnahmen im Bereich der Bildung, der Kultur, des Schulwesens und des gesellschaftlichen Lebens steht die **Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen**, mit der traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Sprachen als bedrohter Aspekt des europäischen Kulturerbes geschützt und gefördert werden. Die Charta geht auf Initiativen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und der Ständigen Konferenz der Kommunal- und Regionalbehörden Europas zurück.⁵ Die Charta ist am 1. Januar 1999 in Deutschland in Kraft getreten. Nach dem Vertragsgesetz⁶ gilt sie in Deutschland als Bundesgesetz, das nachrangiges Recht - einschließlich Landesgesetze - bricht und gegenüber sonstigen Bundesgesetzen grundsätzlich als das speziellere Gesetz anzuwenden ist.

Die Charta enthält die Kriterien für den Schutz der Regional- oder Minderheitensprachen und bezieht sich auf traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Sprachen. Als Minderheitensprachen werden die Sprachen der nationalen Minderheiten, die in Deutschland unter das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten fallen, geschützt. Entsprechend der Verpflichtung in Art. 3 der Charta hat die Bundesrepublik erklärt, dass Minderheitensprachen im Sinne der Charta folgende Sprachen sind: das Dänische, das Obersorbische, das Niedersorbische, das Nordfriesische, das Saterfriesische und das Romanes der deutschen Sinti und Roma; Regionalsprache ist das Niederdeutsche.⁷ Die aufgrund der Charta ergehenden Schutz- und Fördermaßnahmen beziehen sich auf das Bildungswesen, vor allem den Unterricht der Sprache und in der Sprache, die Verwendung der Regional- oder Minderheitensprachen im Gerichtsverfahren, vor Verwaltungsbehörden, in Rundfunk und Presse, bei kulturellen Tätigkeiten und Einrichtungen sowie im wirtschaftlichen und sozialen Leben.

4 BMI (Fn. 3).

5 BMI (Fn. 3), S. 25.

6 Gesetz vom 9. Juli 1998 zu der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats vom 5. November 1992, BGBl. II 1998 S. 1314, **Anlage 2**.

7 Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Vorbereitung der Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 23. Januar 1998, BGBl. II S. 1334.

2. Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben und innerstaatliche Kompetenzordnung

Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht richtet sich in der Bundesrepublik Deutschland nach der **Kompetenzordnung des Grundgesetzes (GG)**. Es ist zu unterscheiden zwischen der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz. Von der jeweiligen Materie der Regelungsaufträge in den Abkommen hängt es ab, ob der Bund oder die Länder die Regelungskompetenz besitzen. Die meisten Regelungen in den Abkommen sind bereits durch Bundes- bzw. Landesrecht umgesetzt.⁸

Im Folgenden soll ein **Überblick über die wichtigsten Regelungsbereiche der Abkommen**, ihre **nationale Umsetzung**⁹ und die jeweiligen kompetentiellen Grundlagen gegeben werden. **Angesichts der Komplexität der Materie** ist die nachfolgende Auswertung im Wesentlichen **auf die Gesetzgebungskompetenzen beschränkt**. Aus aktuellem Anlass erfolgt darüber hinaus hinsichtlich der Finanzierungskompetenz eine Auseinandersetzung mit dem **Problem der Förderung von Kultureinrichtungen** durch den Bund.

Zu den **Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz** sei vorab bemerkt: Für die Gesetzgebung legt Art. 70 Abs. 1 GG fest, dass die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (**ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder**).

Die **ausschließliche Gesetzgebung des Bundes** (Art. 71 GG) schließt die Länder grundsätzlich von jeder eigenen gesetzgeberischen Tätigkeit aus. Die Länder können nur dann Gesetze erlassen, wenn und soweit Bundesgesetze eine ausdrückliche Ermächtigung für die Landesgesetzgebung enthalten. Die Gegenstände der ausschließlichen

8 Vgl. BMI, Zweiter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, 2004, S. 14, abzurufen unter: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2005/Zweiter__Staatenbericht__Minderheiten,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Zweiter_Staatenbericht_Minderheiten.pdf.

9 Zu den Einzelheiten der Umsetzung vgl. die ausführliche Darstellung in den folgenden Berichten des BMI:

- Erster Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz Nationaler Minderheiten, 1999, abzurufen unter: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2000/Erster__Bericht__der__Bundesrepublik__Id__2434__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Erster_Bericht_der_Bundesrepublik_Id_2434_de.pdf .
- Zweiter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (Fn. 8).
- Dritter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, 2007, abzurufen 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.

Gesetzgebung bestimmen sich nach dem Kompetenzkatalog des Art. 73 GG. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG) besitzen die Länder die Gesetzgebungsbe-
fugnis, soweit nicht der Bund die hierunter fallenden Gegenstände durch Gesetz regelt. Die Gegenstände der **konkurrierenden Gesetzgebung** sind in Art. 74 GG aufgelistet. Der Bund durfte bislang von der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nur Gebrauch machen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Mit dem am 1. September 2006 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (**Föderalismusreform I**) gibt es nunmehr neben der **konkurrierenden Gesetzgebung mit Erforderlichkeitsklausel** eine solche **ohne Erforderlichkeitskriterium**. Daneben entsprach man dem Länderwunsch nach materiellen Abweichungsrechten (**sog. Abweichungsgesetzgebung** als neue Kategorie der konkurrierenden Gesetzgebung Art. 72 Abs. 3 GG).

Die **Rahmengesetzgebung** (Art. 75 GG a. F.) war eine spezielle Form der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hatte auch hier das Recht, unter den Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bestimmte Materien - allerdings nur als von der Landesgesetzgebung auszufüllenden Rahmen - zu regeln. Diese wurde durch die Föderalismusreform I **abgeschafft**.

2.1. Freies Bekenntnis zu einer Minderheit (Art. 3 des Rahmenübereinkommens)

Jede einer nationalen Minderheit angehörende Person kann sich frei zur Zugehörigkeit bekennen. Dies ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland aus der im Grundgesetz geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit, nach der jeder das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit hat, sofern er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt (Art. 2 Abs. 1 GG).

Über die allgemeine Freiheit der Bekenntnis zu einer Minderheit hinaus bestehen zugunsten von Parteien nationaler Minderheiten im Bundesrecht spezielle Regelungen in §§ 6 Abs. 6; 20 Abs. 2; 27 Abs. 1 **Bundeswahlgesetz**¹⁰, die der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner ausschließlichen **Gesetzgebungskompetenz für das Bundeswahlrecht nach Art. 38 Abs. 3 GG** erlassen hat.¹¹ Entsprechende **Landeswahlregelungen** könnten von den **Ländern** in ihrer **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz** getroffen werden (Art. 70 GG). In §§ 18 Abs. 4; 25 Abs. 2 Nr. 3b **Parteiengesetz**¹² sind wei-

10 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

11 Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München, 2007, Art. 38 Rn. 21 GG.

12 Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3673).



tere Sonderregelungen für nationale Minderheiten enthalten.¹³ Der Bund besitzt hier die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 21 Abs. 3 GG**; diese erstreckt sich grundsätzlich auch auf die Parteien der Länder.¹⁴

In einzelnen Bundesländern ist das **Prinzip der Bekenntnisfreiheit zu nationalen Minderheiten verfassungsrechtlich oder gesetzlich geregelt**.¹⁵

- Art. 5 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein¹⁶,
- Art. 37 Landesverfassung Sachsen-Anhalt¹⁷,
- Art. 5 Sächsische Verfassung¹⁸.

§ 1 des Gesetzes über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen¹⁹ und § 2 des Gesetzes zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg²⁰ bestimmen, dass zum sorbischen Volk gehört, wer sich zu ihm bekennt, und dass dieses Bekenntnis frei ist. Daneben wird ausdrücklich festgestellt, dass das Bekenntnis weder bestritten noch nachgeprüft werden darf.

2.2. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 7 des Rahmenübereinkommens)

Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind in Deutschland durch Art. 8 und 9 GG für alle deutschen Staatsangehörigen geschützt. Dies schließt die Angehörigen der nationalen Minderheiten und Volksgruppen ein.²¹ Das Versammlungsgesetz²² gewährt darüber hinaus jedermann - auch Angehörigen nationaler Minderheiten - das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten oder an ihnen teilzunehmen. Nach § 1 des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts²³ (Vereinsgesetz) ist die Bildung von Vereinen frei. Diese Bestimmung gewährleistet somit - über Art. 9 Abs. 1 GG hinaus - auch Ausländern die Vereinsfreiheit.

Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wird auch in den Verfassungen verschiedener Länder ergänzend zum Grundgesetz abgesichert. Sie ist in Deutschland

13 BMI (Fn. 8), S. 33.

14 Pieroth (Fn. 11), Art. 21 Rn. 2.

15 BMI (Fn. 8), S. 29.

16 In der Fassung vom 13. Juni 1990 (GVOBl. 1990 S. 391).

17 In der Fassung vom 27. Januar 2005 (GVBl. LSA S. 44).

18 Vom 27. Mai 1992, GVBl. S. 234.

19 Vom 31. März 1999, GVBl. Sachsen S. 161.

20 Vom 7. Juli 1994, GVBl. Brandenburg I S. 294.

21 BMI (Fn. 8), S. 108.

22 Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 2005 (BGBl. I S. 969).

23 Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts Gesetz vom 05.08.1964 (BGBl. I S. 593), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 3198) m.W.v. 01.01.2008.

ebenfalls durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verbürgt. Das **Versammlungsrecht** war **bislang** Gegenstand der **konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a. F.). Seit Inkrafttreten der Änderungen des Grundgesetzes am 1. September 2006 (**Föderalismusreform I**) ist diese Materie in die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder** (Art. 70 GG) überführt worden. Das **Vereinsrecht** basiert auf **Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG (konkurrierende Bundesgesetzgebung)**.

2.3. Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit sowie die Freiheit der ungestörten Religionsausübung (Art. 7 und 8 des Rahmenübereinkommens)

Jedermann hat in Deutschland das Recht, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden sowie religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen. Die Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit sowie die ungestörte Religionsausübung sind in **Art. 4 GG** garantiert. Sie wird ebenfalls durch Art. 9 EMRK verbürgt. Zudem darf nach **Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG** niemandem aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.

Es gibt keine gesetzlichen Regelungen, die sich auf das Bekenntnis von Angehörigen nationaler Minderheiten beziehen.²⁴ Für Sachsen ist allerdings in Art. 10 des Vertrages zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Sachsen²⁵ ausdrücklich bestimmt, dass die katholische Kirche das katholisch geprägte sorbische Kulturgut bewahrt und schützt. Zudem verpflichtet sich der Freistaat Sachsen, die katholische Kirche hierbei im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen.²⁶

2.4. Diskriminierungsverbot (Art. 4 und 6 des Rahmenübereinkommens)

Zentrale Vorschriften im Grundgesetz sind **Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 GG**, der Bevorzugungen oder Benachteiligungen wegen des Geschlechtes, der Abstammung, der Rasse, der Sprache, der Heimat und Herkunft, des Glaubens und der religiösen oder politischen Anschauungen verbietet. Das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG schließt die Angehörigen der Minderheiten ein. Der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht (entsprechend Art. 1 Abs. 3 GG). Die Verfassungsgebote für den Schutz dieser Gruppen werden **durch Gesetze, Verordnungen, Satzungen und Verwaltungshandeln konkretisiert**. Beispielsweise wird das Diskriminierungsverbot in Art. 33 Abs. 2 GG normiert. Danach hat jeder deutsche Staatsan-

24 BMI (Fn. 8), S. 114.

25 Vom 2. Juli 1996.

26 BMI (Fn. 8), S. 114.

gehörige nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. In Ausführung dessen regelt § 8 Abs. 1 Satz 2 **Bundesbeamtengesetz**²⁷, dass die Auslese von Bewerbern für das Beamtenverhältnis nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Glauben, religiöse oder politische Anschauung, Herkunft oder Beziehungen vorzunehmen ist. Der Bund hat dabei von der **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 73 Nr. 8 GG** Gebrauch gemacht. Vergleichbares bestimmt § 7 **Beamtenrechtsrahmengesetz**²⁸. Für diese Bestimmung bestand eine **Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a. F.** für die Rechtsverhältnisse der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Nach der **Föderalismusreform I** wären bundesgesetzliche Regelungen auf der Grundlage der **neuen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG** möglich.

Als weitere Grundlage gegen Diskriminierung nationaler Minderheiten dient das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz**²⁹. Hier kann sich der Bundesgesetzgeber wegen der Regelungsbreite des Gesetzes auf mehrere Kompetenztitel stützen: So ist etwa **Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (konkurrierende Gesetzgebung für das bürgerliche Recht)** einschlägig, soweit es um den Schutz vor Benachteiligung im Zivilrechtsverkehr geht. Hinsichtlich der Organisationspflichten des Arbeitgebers ergibt sich eine **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht)**.

Das Verfassungsgebot nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gilt unmittelbar auch in den Ländern und wird durch Bestimmungen in den Landesverfassungen teilweise nochmals ausdrücklich wiederholt, so z. B. in Art. 12 Brandenburgische Verfassung³⁰ und in Art. 18 Sächsische Verfassung.

2.5. Meinungs- und Informationsfreiheit/ Medienzugang für nationale Minderheiten (Art. 9 des Rahmenübereinkommens, Art. 11 der Charta)

In Deutschland ist die Meinungsfreiheit durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 10 EMRK umfassend gewährleistet. Das Grundgesetz sichert für jeden das Recht, die eigene Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten, und ebenso das Recht, die eigene Meinung zu verschweigen (negative Pflicht zur Anerkennung des Rechts auf Gebrauch der Minderheitensprachen).

27 In der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 675).

28 Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748).

29 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), geändert durch Artikel 8 Abs. 1 des Gesetzes vom 2. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2742).

30 Vom 16. Juni 2004 (GVBl. I S. 254).

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet auch die Informationsfreiheit, d. h. das Recht, sich selbst zu informieren. Geschützt ist sowohl das aktive Handeln zur Informationsbeschaffung als auch die schlichte Entgegennahme von Informationen.

Art. 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG garantieren ferner die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film ohne Vorzensur. Zur Presse- und Rundfunkfreiheit gehört vor allem die grundsätzliche Staatsferne, die dem Staat jegliche Einflussnahme versagt, die nicht mit der Presse und Rundfunkfreiheit vereinbar oder durch die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG gerechtfertigt ist.

Die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Presse liegt nach der Föderalismusreform I bei den Ländern. Zuvor bestand noch eine **Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG a. F.)**. Die verfassungsrechtlichen Garantien wurden durch die einzelnen Landespressegesetze ausgestaltet.³¹

Zuständig für das **Rundfunkwesen** sind ebenfalls die **Länder**.³² Rechtliche Grundlage für das Rundfunkwesen sind die Rundfunkstaatsverträge, die Mindestanforderungen festlegen, auf deren Basis die Länder in ihrer Zuständigkeit jeweils detaillierte Regelungen in den **Landesmediengesetzen** erlassen haben. Sie enthalten die landesspezifischen Programmanforderungen und Vorkehrungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit.³³

2.6. Mitwirkung an der politischen Willensbildung (Art. 15 des Rahmenübereinkommens)

Die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung ist zunächst durch die Freiheit zur Gründung von Parteien gewährleistet. Dies ist in Art. 21 GG bestimmt. Die Gründung von Parteien darf von Staats wegen nicht zahlenmäßig begrenzt und nicht von einer Erlaubnis abhängig gemacht werden. Das Recht zur Gründung einer Partei steht den Angehörigen nationaler Minderheiten und Volksgruppen ebenso uneingeschränkt zu wie der Mehrheitsbevölkerung. Ebenso treffen auf sie als deutsche Staatsangehörige die Regelungen zum aktiven oder passiven Wahlrecht für den Deutschen Bundestag, die Landtage und entsprechenden Parlamente der Stadtstaaten Deutschlands und die Kommunalvertretungen zu.³⁴ Parteien nationaler Minderheiten sind bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und zum Landtag der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein von der Fünf-Prozent-Sperrklausel im **Wahlgesetz** befreit (§§ 6 Abs. 6; 20 Abs. 2; 27

31 BMI (Fn. 8), S. 118.

32 BMI (Fn. 8), S. 119.

33 BMI (Fn. 8), S. 119.

34 BMI (Fn. 8), S. 227.

Abs. 1 Bundeswahlgesetz und in §§ 18 Abs. 4; 25 Abs. 2 Nr. 3b **Parteiengesetz**; § 3 Brandenburgisches Wahlgesetz³⁵ und in § 3 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein³⁶). Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenzen für das Parteien- und Wahlrecht wird auf die Ausführungen zu 2.1. verwiesen.

2.7. Minderheitensprachen (Art. 10, 11, 14 des Rahmenübereinkommens; Art. 9, 10 der Charta)

Das Recht der Angehörigen nationaler Minderheiten, sich ihrer Sprache im alltäglichen Leben zu bedienen, ist durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt, der das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit garantiert. Gleiches gilt für die Freiheit des Einzelnen, eine Sprache der eigenen Wahl unbeeinträchtigt von äußeren Einflüssen - insbesondere staatlichen Eingriffen - zu erlernen.

Dementsprechend existieren in der Bundesrepublik Deutschland keinerlei rechtliche Restriktionen für den Gebrauch der Minderheitensprache in der Privatsphäre oder in der Öffentlichkeit.³⁷

Soweit Art. 10 des Rahmenübereinkommens und Art. 9 und 10 der Charta die Pflicht zur Bemühung um bedarfsgerechte Einräumung der Möglichkeit formulieren, Minderheitensprachen im Verkehr mit Behörden und Gerichten zu verwenden, betrifft dies insbesondere die Bereiche Verwaltungs- und gerichtliches Verfahren. Das Grundgesetz sieht das Verwaltungsverfahren nicht als eigene Sachmaterie. Für **Regelungen auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrens** besitzt der **Bund die Gesetzgebungskompetenz**, wenn und **soweit dem Bund die materiell-rechtliche Gesetzgebungskompetenz** zusteht (**Annexkomptenz**).³⁸ Auf dieser Grundlage hat der Bund das Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen.³⁹ § 23 des **Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes** bestimmt im Verhältnis zur Verwaltung Deutsch zur Amtssprache. Auch nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen bzw. Verwaltungsgesetzen der Länder ist die Amtssprache Deutsch. Die Verpflichtung des Absatzes 2, den Gebrauch von Minderheitensprachen zu ermöglichen, ist beschränkt auf Gebiete, die traditionell oder in beträchtlicher Zahl von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnt werden. So hat neben den durch das Grundgesetz für das gesamte deutsche Staatsgebiet garantierten Freiheiten etwa das Land Brandenburg den Gebrauch der sorbischen Sprache in § 8 des Gesetzes zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) nochmals ausdrücklich für frei erklärt. Entsprechend der Sächsischen Verfassung und § 8 des Sächsischen Sorbengesetzes sowie meh-

35 Vom 28. Januar 2004 (GVBl.I/04), S.30.

36 In der Fassung vom 7. Oktober 1991 (GVOBl. 1991), S. 442.

37 BMI (Fn. 8), S. 139.

38 Bonk, Heinz Joachim/Schmitz, Herbert, in: Stelkens, Ulrich/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München, 2001, § 1 Rn. 22.

39 Bonk/Schmitz (Fn. 38), § 1 Rn. 22.

rerer anderer Gesetze und Verordnungen haben die Sorben im Freistaat Sachsen das Recht, in der Öffentlichkeit und im Privaten schriftlich wie mündlich in ihrer Sprache zu kommunizieren.⁴⁰ Konkret haben die Bürger im sorbischen Siedlungsgebiet das Recht, sich vor Gerichten und Behörden des Freistaates Sachsen sowie der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts der sorbischen Sprache zu bedienen. In Schleswig-Holstein wurde entsprechend das Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum⁴¹ erlassen.

Für das **gerichtliche Verfahren** besteht die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG**. Der Bund hat von seiner Gesetzgebungszuständigkeit in § 184 **Gerichtsverfassungsgesetz**⁴² Gebrauch gemacht. Danach ist die Gerichtssprache Deutsch. Weiter wird bestimmt, dass das Recht der Sorben, in den Heimatkreisen der sorbischen Bevölkerung vor Gericht sorbisch zu sprechen, gewährleistet ist.

In Deutschland ist die Änderung von Vor- und Familiennamen grundsätzlich zulässig, wenn ein wichtiger Grund die beantragte Änderung rechtfertigt. Diese Materie zählt zum **bürgerlichen Recht**, für das eine **konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG** besteht. Die Voraussetzungen und das Verfahren regelt das **Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen**⁴³. Unabhängig davon hat die Bundesrepublik Deutschland Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht eingeräumt, den eigenen Namen in der Minderheitensprache zu führen. Zur Verwirklichung der Verpflichtungen aus Artikel 11 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens ist das **Minderheiten-Namensänderungs-Gesetz**⁴⁴ vom 22. Juli 1997 beschlossen worden.

Das Recht, für die **Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Auf- und Inschriften sowie andere Mitteilungen** privater Art **in der Minderheitensprache** anzubringen, ist durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet. Durch Art. 25 Abs. 3 der Landesverfassung von Brandenburg wird das Recht der Sorben/Wenden auf Bewahrung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben garantiert. Dies beinhaltet das Recht, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater

40 BMI (Fn. 8), S. 140.

41 Vom 13. Dezember 2004, GVBl. Schleswig-Holstein S. 481.

42 In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. April 2007 (BGBl. I 509).

43 Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 401-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122).

44 Minderheiten-Namensänderungsgesetz vom 22. Juli 1997 (BGBl. 1997 II S. 1406), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122).

Art anzubringen.⁴⁵ Im sorbischen Siedlungsgebiet sind Orte, Gemeinden, Landkreise usw. sowie öffentliche Gebäude, Einrichtungen, Straßen, Wege, Plätze und Brücken größtenteils zweisprachig beschriftet. Betroffen sind insoweit etwa das **Straßen- und Wegerecht**, für das nach **Art. 70 GG die Länder** zuständig sind, und - soweit es um Verkehrszeichen geht - die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Straßenverkehr gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG**. Umgesetzt sind die Vorgaben in § 10 des Sächsischen Sorbengesetzes und § 11 des Sorben-(Wenden-) Gesetzes Brandenburg. Die in § 11 des Sorben-(Wenden-) Gesetzes Brandenburg vorgeschriebene Verpflichtung zur zweisprachigen Beschriftung betrifft auch die Anordnung und Aufstellung von Verkehrszeichen nach der Straßenverkehrsordnung.

2.8. Förderung der Kultur und Bildung (Art. 5, 12, 13 des Rahmenübereinkommens; Art. 8, 12 der Charta)

2.8.1. Umsetzung der Abkommen

Im Rahmen der Kompetenzverteilung in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland unterliegen Kultur und Bildung grundsätzlich **der Kulturhoheit der Länder**, da dem Bund hierfür weder eine ausschließliche noch eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht (**Art. 70 GG**). Soweit in der Charta Vorgaben für die Hochschulen gemacht werden (z. B. Angebot von Minderheitensprachen an den Hochschulen), gilt: Vor der Föderalismusreform I bestand eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundzüge des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a. F.). Für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse besteht nunmehr die konkurrierende Gesetzgebung für den Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG. Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG).

Maßnahmen zur Kenntniserlangung auf dem Gebiet der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion der nationalen Minderheiten sind z. B. in den jeweiligen Landesschulgesetzen vorgesehen.⁴⁶ Ein die Bestimmungen des Absatzes 1 umsetzender Bildungsauftrag findet sich beispielsweise in § 2 des Niedersächsischen **Schulgesetzes**, wonach die Schülerinnen und Schüler befähigt werden sollen, „ihre Wahrnehmungs- und Empfindungsmöglichkeiten sowie ihre Ausdrucksmöglichkeiten unter Einschluss der bedeutsamen jeweiligen regionalen Ausformung des Niederdeutschen oder des Friesischen zu entfalten,....“, in § 4 des Brandenburgischen Schulgesetzes, wonach die Fähigkeit und Bereitschaft der Schüler zu fördern ist, die eigene Kultur sowie andere Kulturen - unter besonderer Berücksichtigung der sorbischen (wendischen) Kultur - zu verstehen, sowie

45 BMI (Fn. 8), S. 162.

46 BMI (Fn. 8), S. 170.

in § 2 des Sächsischen Schulgesetzes, wonach an allen Schulen im Freistaat Sachsen Grundkenntnisse aus der Geschichte und Kultur der Sorben zu vermitteln sind.⁴⁷

Des Weiteren regelt unter anderem das **Kindertagesstättengesetz** Schleswig-Holstein⁴⁸ in § 7 Abs. 4, dass das Recht nationaler Minderheiten und Volksgruppen, eigene Kindertageseinrichtungen zu errichten und zu betreiben, gewährleistet wird und bei der kommunalen Bedarfsplanung berücksichtigt werden muss.

2.8.2. Sonderproblem: Finanzielle Förderung von Kultureinrichtungen nationaler Minderheiten durch den Bund

Laut Zweitem Bericht des BMI zu Art. 25 des Rahmenübereinkommens wird die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Rahmenbedingungen zu fördern, derer es zur Pflege und Weiterentwicklung der Kultur und zur Bewahrung der Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten bedarf, in Deutschland durch das geltende Recht und die Förderpraxis der staatlichen Stellen verwirklicht.⁴⁹ Obwohl die Kulturhoheit bei den Ländern liegt⁵⁰, unterstützt auch der Bund kulturelle Einrichtungen nationaler Minderheiten.⁵¹

2.8.2.1. Bisherige Förderpraxis am Beispiel sorbischer Kultureinrichtungen

Der Bund förderte bis zum Endes des Jahres 2007 unter anderem Kultureinrichtungen des sorbischen Volkes.⁵² Die Aufgabe, die sorbische Sprache und Kultur als Ausdruck der Identität des sorbischen Volkes zu schützen und zu pflegen, erfüllte bisher die 1991 gegründete **„Stiftung für das sorbische Volk“**.⁵³ Dies wurde im Staatsvertrag⁵⁴ zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen festgelegt. Die Stiftung verteilte die Fördermittel des Bundes und der Länder Sachsen und Brandenburg an Einrich-

47 BMI (Fn. 8), S. 170.

48 Vom 12. Dezember 1991 (GVObI. 1991, S. 651).

49 BMI (Fn. 8), S. 50.

50 Zur Kompetenz der Länder auf dem Gebiet der Kultur vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Steffen Kampeter, Dr. Norbert Lammert, Bernd Neumann (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/4290 –, BT-Drs. 14/6993 vom 27. September 2001: „Die Zuständigkeit des Bundes auf diesem Sektor bezieht sich vor allem auf rechts- und ordnungspolitische Aspekte. Diese Verantwortung wird durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Kunst und Kultur wahrgenommen. Darüber hinaus fördert er subsidiär Projekte und Einrichtungen, an denen ein besonderes bundesstaatliches Interesse besteht und in denen das Wesen des Gesamtstaates als föderal organisierter Kulturstaat zum Ausdruck kommt. Aus dieser Aufgabe leitet sich aber auch ab, drängende kulturpolitische Themen aufzugreifen und den gesellschaftlichen Diskurs mit Ländern und Kommunen, mit Interessenvertretungen aus Kultur und Wirtschaft anzuregen und zu führen.“

51 BMI (Fn. 8), S. 51.

52 BMI (Fn. 8), S. 69.

53 BMI (Fn. 8), S. 68.

54 Vgl. Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“ vom 26. November 1998 (GVBl.I/98, [Nr. 15], S.220), abzurufen unter: <http://www.verfassungen.de/de/bb/brandenburg92-index.htm>.

tungen der Kultur-, Kunst- und Heimatpflege.⁵⁵ Der Bund brachte etwa die Hälfte, Sachsen ein Drittel und das Land Brandenburg ein Sechstel der Finanzierung auf. Der Bund beteiligte sich seit 1998 konstant mit jeweils 16,0 Mio. DM bzw. 8,181 Mio. Euro an der Finanzierung der „Stiftung für das sorbische Volk“.⁵⁶ Das im Staatsvertrag von 1998 verabredete **Finanzierungsabkommen ist am 31. Dezember 2007 ausgelaufen** (Art. 5 Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der „Stiftung für das sorbische Volk“⁵⁷). Bezüglich einer etwaigen weiteren Förderung durch den Bund hat der **Bundesrechnungshof** im März 2007 einen bisher noch unveröffentlichten und vom Beauftragten für Kultur und Medien noch unkommentierten Prüfbericht vorgelegt, der den **Einigungsvertrag als Rechtsgrundlage für die Förderung der sorbischen Sprache und Kultur als „verbraucht“** betrachtet und die **finanzielle Förderung der sorbisch-wendischen Minderheit durch den Bund grundsätzlich in Frage stellt**.⁵⁸ Da die Förderung bislang nicht neu vereinbart wurde, hat der Bundestag rund 2,6 Millionen Euro aus dem Etat eingefroren.⁵⁹

2.8.2.2. Finanzierungskompetenz des Bundes

Fraglich ist, ob der Bund weiterhin verpflichtet ist, die Finanzierung sorbischer Kultureinrichtungen zu unterstützen. Gegen eine Mitfinanzierung von Kultureinrichtungen durch den Bund könnten die Vorgaben der Finanzverfassung sprechen, da grundsätzlich die Länder aufgrund der Konnexität von Aufgabenverantwortung und Aufgabenlast für die Finanzierung der Kultur zuständig sind.⁶⁰

Gem. **Art. 104a Abs. 1 GG** tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der **Wahrnehmung ihrer Aufgaben** ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Der Bund steht somit für die finanzielle Erfüllung seiner Aufgaben ein; die Länder müssen die aus der Durchführung ihrer Aufgaben, vor allem den Vollzug der Bundesgesetze, folgenden finanziellen Konsequenzen tragen.⁶¹ Die Kulturhoheit liegt - wie bereits erwähnt - grundsätzlich bei den Ländern. Eine „Mitwirkung“ des Bundes ist nach dem Wortlaut des Art. 104a GG nicht vorgesehen.

55 BMI (Fn. 8), S. 69.

56 Bericht der Sächsischen Staatsregierung zur Lage des sorbischen Volkes, 31. Juli 2003, S. 9, abzurufen unter: http://www.smwk.sachsen.de/elemente/dateien/Sorbenbericht_2003.pdf.

57 Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der „Stiftung für das sorbische Volk“ vom 28. August 1998, abzurufen unter: <http://www.stiftung.sorben.com/docs/finanzierung.pdf>.

58 BT-Drs. 16/6758 vom 19. Oktober 2007; Kailitz, Susanne, Leere Töpfe in der Lausitz, Das Parlament mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 51/2007 vom 17. Dezember 2007, abzurufen unter: <http://www.bundestag.de/dasparlament/2007/51-52/Thema/18857393.html>.

59 Kailitz (Fn. 58).

60 Siekmann, Helmut, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München, 2007, Art. 104a Rn. 2.

61 Stettner, Rupert, Der verkaufte Verfassungsstaat, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2002, 315 (323).

Eine Förderkompetenz kann für den Bund aber kraft Natur der Sache bestehen.⁶² Der Bund nimmt im Kulturbereich **ungeschriebene Kompetenzen kraft Natur der Sache** und damit eine eigene Zuständigkeit für kulturelle Aufgaben von nationaler oder internationaler, überregionaler oder landesübergreifender Bedeutung sowie in Bezug auf die generelle nationale Repräsentation des Gesamtstaats auch im Inland für sich in Anspruch.⁶³

Dazu werden auf dem Gebiet der Kultur gezählt⁶⁴:

- die Rahmenverbesserungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur,
- der Aufbau und die Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer kultureller Einrichtungen,
- die Bewahrung und der Schutz des kulturellen Erbes,
- die Bewältigung der besonderen Schwierigkeiten der Kulturerhaltung in den neuen Bundesländern und Ost-Berlin seit der Wiedervereinigung.

Die Förderung der sorbischen Minderheiten könnte nach diesen Voraussetzungen als notwendig zur Bewahrung und zum Schutz des kulturellen Erbes angesehen werden.⁶⁵

Eine Kompetenz kraft Natur der Sache kann sich auch aus der Pflicht zur Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen ergeben. Im **Eckpunktepapier** der Länder für die Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung vom 26. Juni 2003 wird die **Kompetenz des Bundes zur Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen** wie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen und die Genfer Flüchtlingskonvention für gegeben betrachtet (Anlage

62 Heintzen, Markus, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 3, 5. Auflage, München, 2003, Art. 104a Rn. 28.

63 Stettner, Rupert, Natur der Sache und Kulturförderung durch den Bund, in: Verfassung im Diskurs der Welt, Tübingen 2004, S. 681 (694); Eckpunkte für die Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung vom 26. Juni 2003, abzurufen unter: <http://www.kulturrat.de/dokumente/Dokumente/eckpunktepapier.htm>.

64 Schulz, Christina, Neugestaltung der öffentlichen Kulturförderung in Deutschland, Marburg, 2007, S. 48.

65 Anders Raabe, Paul, Blaubuch, Kulturelle Leuchttürme in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berlin 2006, S. 56: Nach seiner Einschätzung sind die von der Stiftung finanzierten Kultureinrichtungen der Sorben nicht als national bzw. international bedeutsame Kulturinstitution anzusehen, die es besonders durch die Bundesregierung zu fördern gilt. Im sogenannten Blaubuch werden „herausragende“ Kultureinrichtungen („Leuchttürme“) der neuen Bundesländer aufgeführt, die nach Einschätzung des Autors einer besonderen Förderung durch den Bund bedürfen. Das Blaubuch wird auf Veranlassung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) herausgegeben; Gegen eine Förderung der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg durch den Bund: Uppenbrink, Eva, Finanzverfassungsrechtliche Fragen der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2004, 109 (110).



zum Eckpunktepapier, „Korb 1“, Punkt 8).⁶⁶ Als Beispiel für Projektförderungen aus dem Eckpunktepapier wird explizit die „Stiftung für das sorbische Volk“ genannt.

Eine **Kompetenz kraft Natur der Sache** kann sich ferner **aus Art. 35 Abs. 3 Einigungsvertrag**⁶⁷ ergeben, nach dem die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung zu sichern ist, wobei Schutz und Förderung von Kultur und Kunst den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes obliegen. Zudem wird nach dem Protokoll zum Einigungsvertrag die Bewahrung und Fortentwicklung der sorbischen Kultur und der sorbischen Traditionen gewährleistet. Doch auch dabei ist die grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern zu berücksichtigen⁶⁸ sowie der Umstand, dass die Förderung durch den Bund zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands nur Übergangsweise vorgesehen war (Art. 35 Abs. 7 Einigungsvertrag).

Die Mitfinanzierung kultureller Einrichtungen durch den Bund stößt in der **Literatur zum Teil auf verfassungsrechtliche Bedenken**, da sie gegen die Finanzverfassung verstoße.⁶⁹ Jedenfalls nach der vollendeten Vereinigung Deutschlands könne eine Kompetenz aus dem Einigungsvertrag nicht mehr existieren. Ansonsten könne der Bund eine Sachkompetenz der Länder unter dem Hinweis auf die (noch jahrzehntelang wirksamen) „Auswirkungen der Teilung“ begründen.⁷⁰ Auch eine extrakonstitutionelle „Notkompetenz“ kenne das Grundgesetz nicht. Die Berufung auf die Auswirkungen der Teilung Deutschlands und damit auf die große Aufgabe der kulturellen Wiedervereinigung könne kulturpolitisch zweckmäßig sein - eine zusätzliche verfassungsrechtliche Kompetenz gebe sie dem Bund aber nicht.⁷¹

Gegen eine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache wird weiter eingewandt, dass diese nur gegeben ist, wenn ein Gegenstand **begriffsnotwendig nur durch ein Bundesgesetz geregelt** werden kann.⁷² Begriffsnotwendigkeit in diesem Sinne wurde anerkannt für die Bestimmung der Bundessymbole, des Sitzes der Bundesregierung

66 Die Ministerpräsidenten nahmen dieses Eckpunktepapier im Sommer 2003 vorbehaltlos an. Bei den abschließenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Bundesrat Ende Dezember 2003 hat das Land Bayern sein Vetorecht ausgeübt (vgl. hierzu Schulz, Christina, Neugestaltung der öffentlichen Kulturförderung in Deutschland, Marburg, 2007, S. 43).

67 Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889).

68 Schulze-Fielitz, Helmuth, Art. 35 Einigungsvertrag - Freibrief für eine Bundeskulturpolitik? Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Politik der kulturellen Erneuerung in den neuen Bundesländern, NJW 1991, 2456 (2457).

69 Schulze-Fielitz (Fn. 68), S. 2457; Stettner (Fn. 61), S. 332.

70 Schulze-Fielitz (Fn. 68), S. 2457.

71 Schulze-Fielitz (Fn. 68), S. 2457.

72 Degenhardt, Christoph, in Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München, 2007, Art. 70 Rn. 31.

und eines Nationalfeiertages.⁷³ Als zweifelhaft wird dies für die Notwendigkeit der Kulturförderung durch den Bund betrachtet.⁷⁴ Aus der Begriffsnotwendigkeit ließe sich nach dieser Auffassung keine Kompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Kulturinstitutionen nationaler Minderheiten herleiten.⁷⁵

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der **Bundesgesetzgeber** offensichtlich von einer **verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der bestehenden Kulturförderung** durch den Bund unter dem geltenden Grundgesetz ausgeht. In der **Begründung zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Föderalismusreform I)** wird aus der **Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005**, Anlage, Rn. 35 zitiert. Es heißt dort unter Berufung auf das bereits erwähnte Eckpunktepapier zur Kulturförderung von 2003 zum neuen Art. 104 b GG (Finanzhilfekompetenz des Bundes): „Die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern einschließlich der im Einigungsvertrag enthaltenen Bestimmungen über die Mitfinanzierung von kulturellen Maßnahmen und Einrichtungen durch den Bund bleibt unberührt (vgl. Eckpunktepapier der Länder für die Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung vom 26. Juni 2003).“⁷⁶

73 Degenhardt (Fn. 72).

74 Degenhardt (Fn. 72).

75 Gegen die Zulässigkeit einer Mischfinanzierung auf dem Gebiet der Kultur: Stettner (Fn. 61), S. 329, 332; Schulze-Fielitz (Fn. 68), S. 2459; Uppenbrink (Fn. 65), S. 112; anders: Nevermann, Knut, Bund und Länder in der Kulturpolitik, Anmerkungen zur Entflechtung und Systematisierung, Jahrbuch für Kulturpolitik 2006, Band 6, S. 245 (249).

76 BT-Drs. 16/813, S. 19.