



Universität Hamburg

Institut für Internationale Angelegenheiten
Schlüterstr. 28, 20146 Hamburg

INSTITUT FÜR
INTERNATIONALE ANGELEGENHEITEN

Geschäftsführender Direktor
Prof. Dr. Stefan Oeter

Tel.: +49 - (0)40 / 42838 - 4565
Fax: +49 - (0)40 / 42838 - 6262
E-Mail: s-oeter@jura.uni-hamburg.de
Homepage: <http://www.jura.uni-hamburg.de/~iia>

PLZ bei Frachtsendungen: 20146 Hamburg

Hamburg, den 4. Dezember 2008

Kurzgutachten

Minderheitenpolitik und das bundesstaatliche System der Kompetenzverteilung

1. Einleitung

Der deutsche Bundesstaat verfügt über kein ganzheitliches Konzept von Minderheitenpolitik.¹ Minderheitenpolitik ist in Deutschland ein sehr fragmentiertes Politikfeld – und dies aus mehreren Gründen. Zum einen ist Minderheitenpolitik im deutschen Kontext immer Politik im Blick auf eine spezifische Minderheit. Diese Politik (und das diese Politik spiegelnde Recht) ist jeweils historisch aus ganz spezifischen Entstehungsbedingungen heraus entstanden und auf einem je eigenen Entwicklungspfad gewachsen, ist also schon aus historisch-genetischen Gründen spezifisch je nach konkretem Kontext.² Zum anderen aber ist Minderheitenpolitik in Deutschland auch aufgrund der bundesstaatlichen Struktur schon von Anfang an auf Differenz angelegt, folgt den je eigenen Politiktraditionen und Wertvorstellungen der einzelnen Länder.³ Aus einer dezidiert föderalen Perspektive kann es in Deutschland insoweit per definitionem keine von Anfang an einheitliche Minderheitenpolitik geben, sondern nur eine je nach einzelner Minderheit und einzelner Land

¹ Siehe hierzu nur die ausführliche Darstellung von *Stefan Oeter/Alistair Walker*, The Case of the Federal Republic of Germany, in: *Sia Spiliopoulou Akermark et al. (eds.), International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea*, 2006, S. 227, 235 ff.

² Siehe *Michael J. Hahn*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, in: *J.A. Frowein/R. Hofmann/S. Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten Teil 1*, 1993, S. 62 ff., ferner *Jan Lemke*, Nationale Minderheiten und Volksgruppen im schleswig-holsteinischen und übrigen deutschen Verfassungsrecht, 1998, S.103 ff., 132 ff., 164 ff., 367 ff.

³ Vgl. nur *Dietrich Murswiek*, Schutz der Minderheiten in Deutschland, in: *J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VIII, 1995, S. 663 ff., insbes. Rdnrn. 23 ff., 29 ff.

spezifische Politik im Blick auf eine konkrete Problemkonstellation. Dies ist an sich nicht zu bedauern. Föderale Vielfalt bietet im Ansatz die Möglichkeit kontextangepasster, spezifisch auf die konkrete Problemsituation hin entwickelter, 'differenzierender' Minderheitenpolitik, stellt insoweit eine gute Vorkehrung dar gegenüber einer zu gleichmacherischen, recht verschiedene Kontexte formal gleich behandelnden Politik. Doch die föderale Vielfalt hat ihren Preis – ein Preis, der im Verlauf dieses Kurzgutachtens aus der Perspektive des Bundesstaatsrechts zu beleuchten sein wird.

Der Ausgangspunkt ist dabei völlig unbestritten. Minderheitenpolitik ist – im Blick auf die dabei betroffenen materiellen Regelungsbereiche – in weiten Teilen ein Politikfeld, das gesetzgeberisch von reinen Länderkompetenzen geprägt ist.⁴ Betroffen sind die Schul-, Wissenschafts- und Kulturpolitik, die Medienpolitik, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren.⁵ Selbst wenn er wollte – der Bundesgesetzgeber hätte insoweit für den Erlass eines einheitlichen gesetzlichen Rahmens keinerlei Kompetenz. Dies gilt erst recht für den verwaltungsmäßigen Vollzug der landesrechtlichen Regelungen, der sowieso den Ländern bzw. Landesverwaltungen zufällt. Ganz besonders trifft dies für den Bereich der Kulturpolitik zu.⁶ Im Feld der Kulturpolitik ist der Bund zwar – obwohl es sich im Prinzip um eine reine Ländermaterie handelt – seit Jahrzehnten in erheblichem Umfang tätig geworden, insbes. auf dem Weg der finanziellen Förderung bestimmter kultureller Aktivitäten.⁷ Die kompetenzielle Basis dieser 'Bundeskulturpolitik' ist dabei aber immer brüchig gewesen, was den Bund jedoch nicht von erheblichen Aktivitäten auf diesem Felde abgehalten hat.⁸

Fraglich ist jedoch, ob das Argument des 'gesamtstaatlichen Interesses', das üblicherweise als Rechtfertigung kultureller Förderprogramme des Bundes angeführt wird⁹, auch auf dem Bereich der Minderheitenpolitik angeführt werden kann. Kultur-, Medien- und Schulpolitik zugunsten einer bestimmten, meist recht lokalisierten Minderheit ist per se zunächst ureigene Materie der Landespolitik und kann – gerade auch angesichts des fragmentierten Charakters von

⁴ Vgl. *Oeter/Walker* (o.Fußn.1), S. 255 ff.

⁵ Ebda; vgl. außerdem *Julia Platter*, Völkerrechtliche und bundesstaatliche Aspekte der Pflicht zur Förderung der Kultur der nationalen Minderheit der Sorben (Wenden), Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg v. 22.5.2008, S.7 ff.

⁶ Vgl. *Thomas Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, 1989, S.36 f.

⁷ Siehe nur die ausführliche Darstellung bei *Köstlin* (o.Fußn.6), S.75 ff.

⁸ Siehe *Jochen Rozek*, Rdnr.12 zu Art.70, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd.2, 5.Aufl. 2005; *Peter Häberle*, Kulturhoheit im Bundesstaat – Entwicklungen und Perspektiven, AöR Bd.124 (1999), S. 549 ff.; *Ernst-Gottfried Mahrenholz*, Die Kultur und der Bund, DVBl. 2002, S. 857 ff.; *Köstlin* (o.Fußn.6), S. 24 ff., 34 ff., 38 ff., 75 ff.

⁹ Kritisch hierzu *Köstlin* (o.Fußn.6), S.47 ff.

Minderheitenpolitik in Deutschland – schwerlich zur gesamtstaatlichen Aufgabe erklärt werden. Selbst das Eingehen relativ weitreichender völkerrechtlicher Verpflichtungen, die den deutschen Staat gesamthaft dazu verpflichten, bestimmte Schutzstandards einzuhalten, begründet an sich noch kein ´gesamtstaatliches Interesse`, da nach allgemeinen Kategorien die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen der staatlichen Ebene obliegt, in deren sachlichen Kompetenzbereich die Verpflichtung fällt.¹⁰ Handelt es sich – wie bei den mit Ratifikation der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen eingegangenen Verpflichtungen – um Handlungspflichten, die prinzipiell von den Ländern im Rahmen ihrer landeseigenen Zuständigkeiten zu erfüllen wären, so begründet das Pflichten der Länder, in einem bestimmten Umfang tätig zu werden oder bestimmte den völkerrechtlichen Vertrag verletzende Maßnahmen zu unterlassen, begründet aber keine neuen Befugnisse des Bundes, an Stelle der Länder zu handeln. Der völkerrechtliche Vertrag gilt als innerstaatlich anwendbares Recht im Range eines Bundesgesetzes. Sind die vertraglichen Verpflichtungen nicht bestimmt und präzise genug, um unmittelbar als einzelfallbezogenes Recht angewendet zu werden, so verpflichten sie zumindest den Landesgesetzgeber und die Landesverwaltung, das in ihnen vorgegebene Programm durch geeignete Maßnahmen in Gesetzgebung und Verwaltung zu verwirklichen.¹¹

2. Kulturförderung durch den Bund als Ausnahmefall

Der Möglichkeit des Bundes, unmittelbar Institutionen und Projekte im Bereich der Kultur zu fördern, sind durch das Verfassungsrecht enge Grenzen gesteckt.¹² Im Grundsatz ist Kulturpolitik – und damit auch Kulturförderung – ausschließlich Sache der Länder. Zwar ist traditionell die Ausgabenzuständigkeit nicht ganz so streng behandelt worden wie die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenz. Soweit sich die Förderung bestimmter kultureller Einrichtungen und Projekte halbwegs plausibel mit einem ´gesamtstaatlichen Interesse` begründen ließ, hat die Verfassungspraxis der letzten Jahrzehnte auch Förderprogramme des Bundes in bestimmtem

¹⁰ Vgl. allgemein zu Rang und Stellung des Vertragsgesetzes *Bernhard Kempen*, Rdnrn.91 ff. zu Art.59, in: von Mangold/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd.2, 5.Aufl. 2005; vgl. ferner *Michael Schweitzer*, Staatsrecht III, 7.Aufl. 2000, S.58 Rdnr.171, sowie *Ondolf Rojahn*, Rdnr.55 zu Art.32, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2001.

¹¹ Vgl. *Bernhard Kempen*, Rdnrn.95 zu Art.59, in: von Mangold/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd.2, 5.Aufl. 2005

¹² Siehe nur *Jochen Rozek*, Rdnr.12 zu Art.70, in: von Mangold/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd.2, 5.Aufl. 2005; *Markus Heintzen*, Rdnrn.73 ff. zu Art.70, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz; *Rupert Stettner*, Natur der Sache und Kulturförderung durch den Bund, in: Blankenagel u.a. (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle, 2004, S. 681, 685 ff.; *ders.*, Der verkaufte Verfassungsstaat, ZG 2002, S. 315, 321 ff.; *Ernst-Gottfried Mahrenholz*, Die Kultur und der Bund, DVBl. 2002, S. 857 ff.; *Köstlin* (o.Fußn.6), S. 24 ff., 38 ff.; *Peter Häberle*, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980, S. 49 f.

Umfang akzeptiert.¹³ Beispielsfälle sind – neben der auswärtigen Kulturpolitik, die logischerweise nur vom Bund wahrgenommen werden kann – zentrale Einrichtungen mit ‘Leuchtturm’-Charakter wie die Stiftung Preußischer Kulturbesitz¹⁴, eine Reihe von Museen, Theatern und sonstigen Kulturinstitutionen in Berlin und Bonn (gefördert nach dem Hauptstadtvertrag)¹⁵ oder die Bundeskulturstiftung¹⁶. Die Zuständigkeit für die Errichtung bzw. Förderung dieser Institutionen kann sich – mangels ausdrücklicher Kompetenzzuweisung im Grundgesetz – nur aus dem Argument der „Kompetenz kraft Natur der Sache“ ergeben.¹⁷ Unter welchen Voraussetzungen eine derartige „Kompetenz kraft Natur der Sache“ für den Bund anzunehmen ist, erweist sich nach wie vor als streitig. Traditionell wurde in der Literatur hier mit Begründungskategorien wie „Unmöglichkeit einer Länderregelung“, der Notwendigkeit gesamtstaatlicher Repräsentation, „eindeutiger Überregionalität“ oder „gesamtstaatlicher Aufgabe“ argumentiert.¹⁸ Die Tragfähigkeit dieser tradierten Begründungskategorien für eine Kulturzuständigkeit des Bundes auf der Grundlage einer „Kompetenz kraft Natur der Sache“ wird allerdings mit guten Gründen bezweifelt.¹⁹ Lässt man diese Zweifel durchschlagen, so bleiben nur noch wenige – und recht eng umgrenzte – Anwendungsfelder für eine „Kompetenz kraft Natur der Sache“. Halbwegs unproblematisch wäre eine derartige Zuständigkeit letztlich nur dann, wenn Bund und Länder in der Staatspraxis sich konsensual auf eine bestimmte ‘natürliche’ Zuständigkeit des Bundes verständigen, die dem Bund dann in Instrumenten der Kompetenzabgrenzung zugewiesen wird.²⁰

Die Praxis des Bundes geht ersichtlich über diesen engen Kernbereich hinaus, wie gerade auch die Förderpraxis des Bundesinnenministeriums und des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien zugunsten der verschiedenen Minderheiten in Deutschland zeigt. Begründungsansätze eines ‘gesamtstaatlichen Interesses’ lassen sich hier sicherlich finden, aber letztlich stehen diese Fördermaßnahmen auf einer doch recht fragilen Kompetenzgrundlage. Dies ist anders für die Förderung der deutschen Minderheiten im Ausland, die man dem unstrittigen Titel der auswärtigen

¹³ Köstlin (o.Fußn.6), S. 75 ff., 84 ff., 87 ff., 99 ff.

¹⁴ Vgl. insoweit nur Köstlin (o.Fußn.6), S. 75 ff.

¹⁵ Vgl.hierzu Ulrich Battis/H. Lüthmann, Der Interessenausgleich im Berlin-Bonn-Gesetz, Landes- und Kommunalverwaltung – LKV 1995, S. 28 ff.

¹⁶ Siehe nur Ernst-Gottfried Mahrenholz, Die Kultur und der Bund, DVBl. 2002, S. 857 ff.

¹⁷ Vgl. hierzu ausführlich Köstlin (o.Fußn.6), S. 44 ff.

¹⁸ Siehe Köstlin (o.Fußn.6), S.47 ff.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Siehe Köstlin (o.Fußn.6), S. 58 ff.

Kulturpolitik wird zuweisen können.²¹ Warum aber der Bund – komplementär zu den Ländern, die dies sicherlich unstreitig auch in eigener Regie durchführen können – kulturelle Aktivitäten und Institutionen bezuschussen muss (oder zumindest kann), erschließt sich in der Logik eines engen Verständnisses der „Kompetenz kraft Natur der Sache“ nicht unbedingt.

3. Förderung der Minderheiten durch den Bund

Vor dem Hintergrund der geschilderten allgemeinen Kompetenzlage erklärt sich dann auch die extreme Unterschiedlichkeit, die die Politik des Bundes im Blick auf einzelne Minderheiten kennzeichnet. Ein Teil der nationalen Minderheiten in Deutschland profitiert von ganz spezifischen, historisch gewachsenen Sonderregimen der Förderung. Dies gilt vor allem für die Dänen in Schleswig-Holstein, in einem deutlich geringerem, aber immer noch nennenswerten Umfang auch für die Sorben in Sachsen und Brandenburg sowie für die Sinti und Roma. Andere Volksgruppen, insbes. die Friesen, haben dagegen kein derartiges Sonderarrangement im Rücken und sind damit weitgehend auf die Finanzkraft (und den politischen Goodwill) der jeweiligen Sitzländer verwiesen, können vom Bund allenfalls kleinere ergänzende Hilfen in Form gelegentlicher Projektförderung erlangen.²²

In dieser krassen Divergenz der Förderregime spiegelt sich die ganz unterschiedliche kompetenzielle Basis der jeweiligen Förderarrangements, die in den folgenden Abschnitten etwas eingehender untersucht werden soll. Ausgangspunkt ist dabei der schon in der Praxis der Weimarer Jahre angelegte historische Entwicklungspfad deutscher Minderheitenpolitik. Am Anfang stand ein im Kern außenpolitischer Belang – die Sorge für die durch den Versailler Vertrag bzw. die anderen Pariser Vorortverträge unter fremde Herrschaft gebrachten deutschen Minderheiten im Osten. Die Sorge für diese deutschen Minderheiten stand im Kontext der auf eine Revision der Ergebnisse von Versailles zielenden deutschen Außenpolitik.²³ In der Zwischenzeit waren zumindest die Härten der Nachkriegssituation für die Deutschen im Osten abzumildern. Eine gezielte Minderheitenpolitik für die Minderheitengruppen anderer Sprache und Kultur innerhalb Deutschlands wurde erst später,

²¹ Vgl. *Bernhard Kempen*, Rdnrn.69 zu Art.32, in: von Mangold/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd.2, 5.Aufl. 2005.

²² Siehe zu dieser krassen Unterschiedlichkeit der Förderung *Oeter/Walker* (o.FuBn.1), S. 235 ff.

²³ Siehe hierzu *Stefan Oeter/Malte Jaguttis*, Volkstumspolitik und Volkstumsarbeit im nationalsozialistischen Staat, in: Christoph Pan/Beate Sybille Pfeil (Hrsg.), Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd.3: Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, 2006, S. 216, 217 ff.

quasi als Reflex der außengerichteten Sorge für die deutschen Minderheiten im Osten, entwickelt.²⁴ Diese (im Ergebnis fatale) Schlagseite der Weimarer Minderheitenpolitik mündete nach 1933 in eine ganz klar erkennbare Instrumentalisierung der deutschen Minderheiten für die nationalsozialistische Großraumpolitik²⁵ – eine Politik, unter deren Räder dann der Großteil der deutschen Minderheiten im Osten geriet.

a) Die Förderung der Dänen

Eine ähnliche Blickrichtung kennzeichnete auch die ersten Ansätze einer Minderheitenpolitik in den frühen Jahren der Bundesrepublik. Minderheitenpolitik – das war für die ersten Bundesregierungen zunächst einmal einzig und allein die Frage der Befriedung der deutsch-dänischen Minderheitenprobleme in Nord- und Südschleswig.²⁶ Der Fokus der Bemühungen um eine derartige Befriedung der Minderheitenfrage im deutsch-dänischen Grenzraum war klar durch außenpolitische Belange geprägt. Zentrales Dokument, mit dem diese Bemühungen zu einem Ergebnis gebracht wurden, war dementsprechend ein außenpolitisches bzw. völkerrechtliches Dokument, die Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955.²⁷ Die tragende Konstruktion des über diese bilateralen Erklärungen begründeten Schutzmechanismus war offen ein bilaterales Arrangement wechselseitiger Förderung der 'eigenen' Minderheiten durch ihre 'kin-states', also eine letztlich außenpolitisch bzw. völkerrechtlich konzipierte, auf Reziprozität angelegte Förderung der jeweiligen Minderheit im Nachbarstaat. Unter Kompetenzgesichtspunkten bereitet diese Konstruktion zunächst keinerlei Schwierigkeiten. Der Bund ist eindeutig zuständig zur Förderung der deutschen Minderheiten im Ausland, als Teil der auswärtigen Kulturpolitik, die letztlich wohl zwanglos unter den Titel der „auswärtigen Angelegenheiten“ des Art.73 Nr.1 GG zu bringen ist.²⁸ Wie der Bund die deutschen Minderheiten in Ostmitteleuropa und im Bereich der ehemaligen Sowjetunion mit relativ hohen Summen fördert, so kann er auch die deutsche Minderheit im dänischen Nordschleswig auf der gleichen Kompetenzgrundlage fördern.²⁹ Die Mittel, die hier aufgewendet werden, sind im Vergleich zu den Mitteln, die die Minderheiten in Deutschland vom Bund erhalten, erheblich. Diese Förderung sichert der deutschen Gemeinschaft in Nordschleswig

²⁴ Siehe *Oeter/Jaguttis* (o.Fußn.23), S. 222.

²⁵ Siehe. *Oeter/Jaguttis* (o.Fußn.23), S. 223 ff., insbes. 235 ff.

²⁶ Vgl. hierzu nur *Oeter/Walker* (o.Fußn.1), S. 237 f.

²⁷ Vgl. zu den Bonn-Kopenhagener Erklärungen *Jørgen Kühl*, *The «Schleswig Experience». The National Minorities in the Danish-German Border Area*, 1998, S.53 f.

²⁸ Vgl. *Markus Heintzen*, Rdnr.9 zu Art.73, in: von Mangold/Klein/Starck, *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd.2, 5.Aufl. 2005.

²⁹ Vgl. auch *Eckart Klein*, *Der Status der deutschen Volkszugehörigkeiten und die Minderheiten im Ausland*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VIII, 1995, S. 623 ff., dort Rdnr.83.

denn auch eine recht auskömmliche und stabile Situation, mit einer hervorragenden Infrastruktur der Sprach- und Kulturförderung.³⁰ Gleiches geschieht umgekehrt durch die dänische Regierung, die mit hohen Summen die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein unterstützt. Die eingesetzten Fördermittel sind weitgehend komplementär zu den aus regulärem Mittelaufkommen stammenden Budgetmitteln für das Schul- und Kulturwesen.³¹ So bezuschusst das Land Schleswig-Holstein die dänischen Privat- bzw. Ersatzschulen, die vom dänischen Schulverein betrieben werden, mit dem gleichen Kostensatz für Personalmittel, die auch deutschen Regelschulen pro Kopf der Schülerschaft zur Verfügung stehen.³² Investitions- und Sachmittel der dänischen Schulen werden dagegen aus den Fördermitteln des dänischen Staates bestritten. Das Arrangement hat letztlich für den Bund unter Kompetenzgesichtspunkten den Charme, keine Fördermittel für Institutionen und Projekte in Deutschland selbst aufwenden zu müssen. Gefördert werden einzig Institutionen und Projekte der deutschen Minderheit in Dänemark, also eine deutsche Minderheit im Ausland – und hierfür ist die Kompetenzgrundlage unbestritten.

b) Die Förderung der Sorben

Eine ähnliche Sonderkonstruktion, wenn auch auf deutlich anderer verfassungsrechtlicher Grundlage, prägt das Rechtsregime der Förderung der sorbischen Kultur und Sprache aus Mitteln des Bundeshaushalts.³³ Adressat der Förderung ist hier – im Gegensatz zum deutsch-dänischen Fall – eine inländische Volksgruppe bzw. deren Institutionen. An sich wäre eine derartige Förderung mit einem nicht geringen Millionenbetrag (nach der neuen, aber noch umstrittenen Finanzierungsvereinbarung 7.6 Mio. pro Jahr) im Lichte der oben analysierten allgemeinen Kategorien hoch problematisch. Allerdings besteht für diese Förderpolitik eine ganz spezielle Kompetenzgrundlage im Einigungsvertrag bzw. in der Protokollnotiz Nr.14 zu Art. 35 EinV.³⁴ Diese Regelung des Einigungsvertrages sah man als notwendig an, um nicht das zu DDR-Zeiten recht großzügig ausgestattete Institutionengefüge der Sorben zusammenbrechen zu lassen.³⁵ Allzu offensichtlich war, dass die beiden betroffenen Länder, Sachsen und Brandenburg, finanziell nicht in der Lage sein würden, die relativ hohen Mittel allein aufzubringen, die zum Erhalt der sorbischen

³⁰ Siehe hierzu nur den 1. Evaluationsbericht des Unabhängigen Expertenkomitees für die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zu Dänemark vom 21.11.2003, paras. 51 ff. – abrufbar im Internet unter: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/DenmarkECRML1_en.pdf.

³¹ Siehe hierzu ausführlich *Lemke* (o.Fußn.2), S. 310 ff.

³² *Lemke* (o.Fußn.2), S. 317 f.

³³ Vgl. hierzu *P. Barker*, *Slavs in Germany. The Sorbian Minority and the German State since 1945*, 2000, S. 129 ff.

³⁴ Vgl. zu dieser Bestimmung und deren Anwendungspraxis *Otto Singer*, *Förderpolitik des Bundes für das sorbische Volk*, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 7.3.2008, WD 10-018/08, S. 4 ff.

³⁵ Siehe nur *Oeter/Walker* (o.Fußn.1), S. 248.

Institutionen nötig sein würden. Dementsprechend hat sich der Bund im Einigungsvertrag in eine Gewährleistungsverantwortung für das sorbische Institutionensystem begeben, die ihn verpflichtet, diese Institutionen neben bzw. mit den betroffenen Ländern zusammen zu finanzieren.³⁶ Da der Einigungsvertrag eine Sonderregelung mit verfassungsänderndem Charakter darstellt, also im Blick auf die Sonderprobleme der deutschen Einheit das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig modifiziert hat³⁷, stellt die in der Protokollnotiz festgeschriebene Gewährleistungsverantwortung des Bundes zugleich eine Sonderkompetenz dar.³⁸ Wäre dem Bund mit dem Einigungsvertrag nicht zugleich mit der Gewährleistungsverantwortung auch eine eindeutige Förderkompetenz zugestanden worden, so liefe die Verpflichtung des Bundes aus dem Einigungsvertrag letztlich ins Leere.

Diese Sonderregelung des Einigungsvertrages hätte das rechtliche und politische Potenzial gehabt, einen dem deutsch-dänischen Arrangement, das international immer wieder als Modellfall einer gelungenen Befriedung von Minderheitenproblemen gehandelt wird, vergleichbaren zweiten Modellfall zu schaffen. Der Bund und die beiden ebenfalls in der Verantwortung stehenden Länder hätten – bei entsprechender Konstruktion und Ausstattung der Stiftung für das sorbische Volk³⁹ – diese zum Ansatzpunkt nehmen können, ein vorbildliches Arrangement des Minderheitenschutzes zu schaffen. Über die reine Kulturförderung hinaus hätten sich auf diesem Wege auch erhebliche Teile der Problematik des sorbischen Schulwesens⁴⁰ entschärfen lassen – über eine Auslagerung der sorbischen Schulen entweder in einen Trägerverein nach dänischem Vorbild oder in eine öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaft, die dann als Schulträger hätte fungieren können. Voraussetzung einer derartigen Lösung wäre jedoch – wie im deutsch-dänischen Kontext – eine zur Grundfinanzierung durch das Land komplementäre Finanzierung von dritter Seite gewesen, die (mangels ‚kin-state‘) nur aus den Mitteln des Bundes bzw. der Stiftung hätte stammen können. Leider ist die durch den Einigungsvertrag gebotene Chance jedoch nur unzureichend genutzt worden. Das Potenzial wurde letztlich verschenkt in den Detailscharmützeln der bürokratischen

³⁶ Skeptisch zum Argument einer Gewährleistungsverantwortung *Platter* (o.Fußn.5), S.17 sowie *Thomas Höch*, Der Einigungsvertrag zwischen völkerrechtlichem Vertrag und nationalem Gesetz, 1995, S. 16.

³⁷ Vgl. zur Rechtsnatur des Einigungsvertrages grundlegend *Peter Badura*, § 189: Die innerdeutschen Verträge, insbesondere der Einigungsvertrag, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII, 1995, S. 171 ff., dort insbes. S.193 Rdnr.39 mit starken Einschränkungen im Blick auf den Verfassungsrechtscharakter des EinV; skaptisch auch *Platter* (o.Fußn.5), S.14.

³⁸ Vgl. in diesem Sinne etwa *Singer* (o.Fußn.34), S. 6 f.

³⁹ Vgl. zu deren Konstruktion *Platter* (o.Fußn.5), S. 10 f.

⁴⁰ Vgl. zu den Problemen des sorbischen Schulwesens *Jan Nuk*, Zur aktuellen Situation des sorbischen Schulwesens, in: Domowina/WITAJ-Sprachzentrum (Hrsg.), Das sorbische Schulwesen als Minderheitenschulwesen im Kontext europäischer Übereinkommen, 2004, S. 10 ff.; vgl. ferner *Ludwig Elle*, Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und die Sprachenpolitik in der Lausitz, 2004, S. 17 ff.

Interessenkämpfe – die zuständigen Fachbürokratien wollten diesen hohen Kostenblock abschmelzen, setzten letztlich in den rechtlichen Grunddokumenten immer wieder eine degressiv abnehmende Fördersumme des Bundes durch, die dann aufgrund politischer Interventionen aber im Ergebnis doch mehr oder weniger konstant gehalten wurde.⁴¹ Der Konflikt um die 2008 neu ausgehandelte Finanzierungsvereinbarung ist symptomatisch für die Problemlage. Mangels Planbarkeit und Berechenbarkeit des entsprechenden Mittelaufkommens lassen sich in einer derartigen Konstellation keine langfristigen Arrangements treffen – die aber zu einer wirklich modellhaften Lösung der anstehenden Fragen eigentlich nötig wären.

Das Drängen nach Abschmelzung der in diesem Bereich eingesetzten Bundesmittel führt mittlerweile auch zu Scharmützeln um die verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen der Förderung der Stiftung für das sorbische Volk durch den Bund. Als Symptome seien hier das entsprechende Gutachten des Bundesrechnungshofes sowie die Stellungnahme des Bundesverwaltungsamts genannt, die beide die These vertreten, der Einigungsvertrag habe nur ein vorübergehendes Sonderregime geschaffen, das als Provisorium nun beendet werden müsse.⁴² Laufe die Sonderermächtigung der Protokollnotiz zum Einigungsvertrag aber mit Zeitablauf (und zunehmender Vollendung der inneren Einheit) nun aus, so falle auch die exzeptionelle Gewährleistungsverantwortung des Bundes für die sorbischen Institutionen weg - und die damit verkoppelte Sonderzuständigkeit. Somit sei der Bund eigentlich gar nicht mehr zur Förderung dieser Institutionen zuständig, ja dürfe eigentlich gar nicht mehr fördern, soweit hier nicht ganz allgemein eine „Kompetenz kraft Natur der Sache“ zu begründen sei – was angesichts des oben geschilderten Streitstandes eher schwierig wäre.⁴³

Diese Rechtsauffassung – und es gibt bislang leider keine abgestimmte Rechtsauffassung der Bundesregierung insgesamt zu dieser Frage - ist allerdings ersichtlich falsch. Zwar ist es zutreffend, dass in der Kommentarliteratur zum Einigungsvertrag allgemein davon ausgegangen wird, der Vertrag sei in weiten Teilen als ein vorübergehendes Sonderregime angelegt, das mit Erfüllung seiner Zwecke mehr und mehr obsolet werde.⁴⁴ Gesamthaft wird man dieser Sicht sicherlich zustimmen können. Dies ermöglicht aber noch keine gesicherte Aussage im Einzelfall. Trotz

⁴¹ Siehe hierzu *Singer* (o.Fußn.34), S. 5 f.

⁴² Siehe hierzu die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes an den Beauftragten des Bundes für Kultur und Medien und das Bundesministerium des Innern über die Prüfung „ausgewählter Aspekte des Zuschusses an die Stiftung für das sorbische Volk“ vom 20.3.2007 (unveröff.); vgl. insoweit auch *Singer* (o.Fußn.34), S.3, 7 f.

⁴³ Vgl. auch *Platter* (o.Fußn.5), S.13.

⁴⁴ Vgl. etwa *Michael Kilian*, Die Erhaltung der kulturellen Substanz der neuen Bundesländer in Art. 35 II Einigungsvertrag, Landes- und Kommunalverwaltung – LKV 1992, S. 241, 244; vgl. ferner *Singer* (o.Fußn.34), S. 7, sowie *Helmuth Schulze-Fielitz*, Art. 35 Einigungsvertrag – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik?, NJW 1991, S. 2456, 2459.

weitgehender Erledigung können bestimmte Regelungen auch noch längerfristig Wirkungen entfalten. Um dieses wirklich zutreffend beurteilen zu können, muss man sich Sinn und Zweck der einzelnen Regelung ansehen und diese daraufhin abklopfen, ob mit dem erreichten Sachstand des Prozesses des Zusammenwachsens der beiden Teile Deutschlands wirklich der Regelungszweck vollständig erfüllt worden ist.⁴⁵ Im Blick auf die nachhaltige Sicherung des sorbischen Institutionenwesens wird man dies jedoch schwerlich behaupten können.⁴⁶ Der Fall könnte nur eintreten, wenn entweder die sorbischen Institutionen in der Lage wären, sich selbst zu tragen – was nach allen Erfahrungswerten, auch im europäischen Vergleich, nie der Fall sein wird – oder die betroffenen zwei Länder finanziell so gut gestellt wären, dass sie die Institutionen der Minderheit allein aus eigener Kraft unterhalten könnten. Sieht man sich nun aber die miserablen Steuerfinanzierungsquoten der beiden betroffenen Länder an, die auf absehbare Zeit am Tropf des Länderfinanzausgleichs und des darauf aufgesattelten Solidarpakts hängen werden, so wäre eine derartige Behauptung abenteuerlich. Im Gegenteil – mit dem in mittelfristiger Perspektive drohenden Auslaufen der Solidarpaktmittel werden die Haushalte der betroffenen Länder wohl noch in weit größere Schieflage geraten als heute, und dementsprechend kaum in der Lage sein, einen entfallenden Bundesanteil an der Finanzierung der Stiftung für das sorbische Volk aus eigenen Mitteln kompensieren zu können. Einzige Alternative wäre dann die drastische Verkleinerung der Fördervolumina seitens der Stiftung, was zu radikalen Einschnitten bei den sorbischen Kulturinstitutionen zwingen würde. Die von dem geschilderten Rechtsstreit ausgehenden Signale an die Minderheit sind fatal. Die Fortsetzung der Bundesförderung wird zu einem diskretionären Erweis politischer ‘Gnade’, die tendenziell durch Wohlverhalten erkaufte werden muss. Die Ausbildung einer nachhaltigen Minderheitenpolitik, deren Grundlage ein allseitiger Konsens über Art und Umfang der zu leistenden Förderung bilden müsste, ist so blockiert.

c) Förderung der Sinti und Roma

Noch deutlich näher an der allgemeinen Förderkompetenz „kraft Natur der Sache“ ist die institutionelle Förderung der Sinti und Roma durch den Bund. Auch hier werden nicht unerhebliche Summen geleistet – ca. 450.000 Euro für die Finanzierung des Zentralrats, über eine Mio. Euro für die Finanzierung des Dokumentationszentrums in Heidelberg. Angesichts der demographischen Struktur dieser Volksgruppe ist tatsächlich schwer erkennbar, wie die Länder (einzeln oder auch gemeinsam) die kulturellen Bedarfe der Sinti und Roma vollständig abdecken sollten. Natürlich leisten einzelne Länder auch spezifische Förderungen für Institutionen und kulturelle Aktivitäten

⁴⁵ Vgl. auch *Badura* (o.Fußn.34), Rdnrn. 41 ff.

⁴⁶ Siehe auch *Platter* (o.Fußn.5), S.18.

der jeweiligen Landesverbände. Die zentralen Institutionen können aber sinnvoll nur vom Bund finanziert werden, was eine „Kompetenz kraft Natur der Sache“ nahelegt.

d) Förderung anderer Minderheiten

Keinerlei institutionelle Förderung des Bundes gibt es dagegen bislang für die anderen Minderheiten in Deutschland, insbes. die Nordfriesen in Schleswig-Holstein und die Saterfriesen in Niedersachsen. Zwar erhalten auch diese Volksgruppen immer wieder einmal Fördermittel des Bundes in Form von spezifischen Projektförderungen. Angesichts des sehr unterentwickelten .Institutionensystems dieser Gemeinschaften haben diese jedoch erhebliche Probleme, das aufwendige Verfahren der Projektförderung überhaupt administrativ angemessen zu bewältigen. Ohne einen (wenn auch kleinen) professionellen Stab von Administratoren ist es schwierig bis fast unmöglich, die administrativ relativ aufwendigen Verfahren der Projektförderung ordnungsgemäß zu durchlaufen und bewilligte Mittel dann auch den Regeln entsprechend zu verwalten.⁴⁷ In einem anstehenden größeren Projekt zugunsten der Nordfriesen soll daher vom Bund die bauliche Investition für eine Geschäftsstelle finanziert werden; während das Land Schleswig-Holstein dann dauerhaft die personelle Mindestausstattung einer derartigen Geschäftsstelle finanzieren müsste. Es ist jedoch nicht verwunderlich, dass finanzschwache Länder derart langfristig angelegte Bindungen von Haushaltsmitteln scheuen und die Verhandlungen zwischen Bund, Land und Minderheit .daher recht schleppend verlaufen sind.

4. Rolle des Bundes in der Minderheitenpolitik

Der Befund, den die kurze Überblicksdarstellung skizziert hat, ist frappierend – und in gewissem Umfang auch besorgniserregend. Der Umfang, in dem einzelne Minderheiten von Bund (und Ländern) gefördert werden, ist in hohem Maße von den Unterschieden in der politisch-historischen Ausgangssituation sowie den Entwicklungspfaden abhängig, den die einzelnen Schutzregime (und Fördermechanismen) im Verlauf ihrer Entwicklung genommen haben. Diese ‚Pfadabhängigkeit‘, die auch in ganz unterschiedlichen Kompetenzgrundlagen der Förderregime ihren Ausdruck findet, führt zu krassen Differenzen in der Förderung und dem Schutzniveau, das einzelnen Minderheiten, vor allem aber deren Sprachen und Kulturen zukommt. Soweit die Verantwortung der Länder betroffen ist, ist dies in gewissem Umfang unvermeidbar, ja geradezu logische (und beabsichtigte)

⁴⁷ Siehe hierzu nur den 1. Evaluationsbericht des Unabhängigen Expertenkomitees für die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zu Deutschland vom 05.07.2002, para. 201 – abrufbar im Internet unter: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/GermanyECRML1_en.pdf.

Systemfolge des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik.⁴⁸ Soweit die Förderpraxis des Bundes betroffen ist, wird man diesen Befund dagegen als problematisch ansehen müssen.

Was sich in diesem fragmentierten System von Minderheitenpolitik – und zwar fragmentiert nicht nur in den politischen Ansätzen und Zielvorgaben, sondern auch in den Kompetenzgrundlagen – als praktisch nicht möglich erweist, das ist die Rolle eines ausgleichenden, durch komplementäre Förderung die bestehenden Ungleichheiten moderierenden Garanten für die Einhaltung zumindest eines bestimmten Mindestmaßes an Schutz und Förderung. Aus der Sicht des Bundes ist dies umso leidiger, als die Bundesrepublik Deutschland (als Gesamtstaat) nach außen in zwei völkerrechtlichen Verträgen des Europarates weitreichende Verpflichtungen übernommen hat, zumindest so etwas wie einen plausiblen Mindeststandard an Schutz und Förderung der Minderheiten flächendeckend zu gewährleisten. Diese beiden Verträge – die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen – unterscheiden sich zwar in den Zielsetzungen wie in den verwendeten Schutzinstrumenten erheblich.⁴⁹ Im Bemühen um einen materiell anspruchsvollen Mindeststandard konvergieren beide Verträge aber letztlich doch. Für die Erfüllung der aus diesen beiden Verträgen resultierenden Anforderungen muss die Bundesregierung im Außenverhältnis Rede und Antwort stehen – und wird bei eklatanter Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen vom Ministerkomitee des Europarates auch zur Rechenschaft gezogen.⁵⁰ Die materielle Erfüllung der übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen obliegt aber inhaltlich weitgehend den Ländern, da die im Vertrag berührten Regelungsgegenstände weitgehend Materien reiner Länderkompetenz darstellen.

In der vorstehend beschriebenen Kompetenzstruktur fehlt es dem Bund weithin an den Zuständigkeiten, um bei Defiziten in der Erfüllung der völkervertraglichen Pflichten kompensierend einzugreifen. Das verfassungsrechtliche Kompetenzverteilungssystem überlässt mithin die Umsetzung der beiden erwähnten Verträge fast völlig dem Belieben der Länder. Zwar handelt es sich – wie oben schon erwähnt – rein formal bei den Vorgaben der von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Verträge um Bundesrecht, das als solches die Länder in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung bindet. Leider besteht jedoch in den Landesverwaltungen eine

⁴⁸ Siehe hierzu nur *Sigrid Boysen*, Gleichheit im Bundesstaat, 2005, S. 6 ff., 44 ff.

⁴⁹ Zu den unterschiedlichen Ansätzen der beiden Konventionen vgl. *Patrick Thornberry/Maria Amor Martín Estébanez*, Minority Rights in Europe. A Review of the Work and Standards of the Council of Europe, 2004, S. 89 ff., 137 ff.

⁵⁰ Zu den Monitoring-Mechanismen von Rahmenkonvention und Sprachencharta vgl. die Beiträge von *Alan Phillips* und *Stefan Oeter* in: Gaetano Pentassuglia (ed.), Mechanisms for the Implementation of Minority Rights, 2004, S.109 ff., 131 ff.

tradierte Haltung, völkerrechtliche Verpflichtungen nicht mit dem gleichen Ernst zu behandeln wie staatliches Gesetzesrecht, Verpflichtungen aus Völkervertragsrecht mehr als eine symbolische Ressource denn als wirklich 'hartes', die staatlichen Akteure bindendes Recht zu betrachten. Ergebnis dieser traditionellen Geringschätzung völkerrechtlicher Verpflichtungen seitens der Parlamente und Verwaltungen der Länder ist ein erhebliches Implementationsdefizit im Blick auf die vertraglichen Verpflichtungen, wie die Prüfberichte des Beratenden Ausschusses für die Rahmenkonvention wie des unabhängigen Expertenkomitees für die Sprachencharta zeigen.⁵¹ Aus den vertraglichen Regelungen sich ergebende operative Verpflichtungen, die von den Ländern eigentlich zwingend umzusetzen wären, werden häufig ignoriert, weil sie 'nur' dem Völkerrecht zu entnehmen sind. Das problematische Rechtsstaatsverständnis, das hinter diesem nachlässigen Umgang mit Rechtsbindungen staatlicher Organe steckt, sei an dieser Stelle nur angetippt – dem Bund beschert diese Nachlässigkeit der Länder im Umgang mit Völkerrecht jedoch massive Probleme im völkerrechtlichen Außenverhältnis.

Der für den Bund eigentlich nahe liegende Weg, die von den Ländern nicht beseitigten Defizite in der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen durch eigene Aktivitäten zu beseitigen, ist mit der bundesstaatlichen Kompetenzteilungsstruktur verbaut. Im Wege der Gesetzgebung oder auch des bundeseigenen Vollzugs nun die Erfüllungsdefizite abzubauen, geht schwerlich in Bereichen, die im Grundsatz der reinen Länderkompetenz unterfallen. Zwar unterstehen die Länder wohl auch beim Vollzug von völkerrechtlichen Verträgen im Range eines Bundesgesetzes im Prinzip der Bundesaufsicht gem. Art.84 Abs.3 GG und unterliegen im Extremfall auch dem Bundeszwang gem. Art.37 GG; dieses Instrumentarium hat sich in der Praxis allerdings als äußerst stumpf erwiesen und ermöglicht dem Bund nicht wirklich Abhilfe bei Defiziten der Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen auf der operativen Ebene.

5. Minderheitenförderung – ein Thema der Föderalismusreform II?

Weitgehend abgemildert würde das Problem, wenn der Bund zumindest die Kompetenz zur finanziellen Förderung der Minderheiten und ihrer kulturellen Institutionen und Aktivitäten hätte. Doch gerade um diese Kompetenz der Kulturförderung sieht es – wie oben beschrieben – eher schlecht aus. Die realiter erfolgende Förderung bestimmter Institutionen und Projekte der

⁵¹ Siehe nur den 2. Evaluationsbericht des Beratenden Ausschusses zur Rahmenkonvention v. 01.03.2006, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNDocs/PDF_2nd_OP_Germany_en.pdf, sowie den 3. Evaluationsbericht des Expertenkomitees für die Sprachencharta v. 03.04.2008, im Internet abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/GermanyECRML3_en.pdf.

Minderheiten steht kompetenziell auf tönernen Füßen. Noch verschärft worden ist diese Verfassungslage durch die Neuregelung des Art.104 b GG im Rahmen der Föderalismusreform I.⁵² Die neue Formulierung des Art.104 b Abs.1 GG geht ersichtlich von dem Gedanken aus, die (traditionell weithin angenommene) ungeschriebene Mitfinanzierungskompetenz des Bundes für Aufgaben im Bereich der Länderzuständigkeit sei prinzipiell durch den Umfang seiner Gesetzgebungskompetenz beschränkt.⁵³ Insgesamt liegt dem System der Finanzierungskompetenzen in den Abschnitten VIIIA und X des Grundgesetzes nun ersichtlich die Vorstellung zugrunde, eine (Mit-)Finanzierungskompetenz des Bundes unterstehe einem numerus clausus ausdrücklich dem Bund zugewiesener Förderzuständigkeiten. Überall da, wo keine solche ausdrückliche Förderzuständigkeit zu finden sei, obliege die Finanzierung allein den Ländern – ein Grundsatz, der besonders im Bereich ausschließlicher Länderzuständigkeiten zu gelten hat. Hinter dieser Neuregelung der grundgesetzlichen Regelungsarchitektur im Bereich der Finanzströme stand die Zielsetzung einer Entflechtung und klareren Aufgabenzuweisung, die in dem ausdrücklichen Anliegen ihren Ausdruck gefunden hat, Aufgabenbereiche, für die die Sachverantwortung umfassend den Ländern zugewiesen ist, vor einer Einflussnahme durch den Bund unter Einsatz von Finanzierungsbefugnissen zu bewahren.⁵⁴ Zwar war man sich in den Arbeiten der Föderalismuskommission durchaus bewusst, dass es in der Sache nicht auszuschließen sei, dass auch in Bereichen ausschließlicher Länderzuständigkeiten Aufgaben auftreten könnten, deren Erfüllung im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sei, deren Erfüllung aber die Kräfte der einzelnen betroffenen Länder überfordere.⁵⁵ Doch hat man – trotz dieses möglichen Eventualfalles – das Prinzip einer strikten Trennung der Finanzierungskompetenzen durchzusetzen gesucht. Als Hauptanwendungsfall dieser klarstellenden Trennungsregel wurde allgemein der Kulturbereich gesehen, für den man von der Neuregelung die größten Entflechtungsimpulse erwartete.⁵⁶ Und wenn überhaupt, dann sind – jenseits der Gemeinschaftsaufgaben der Art.91 a und 91 b GG – nur entweder die Tragung bestimmter Geldleistungskosten durch den Bund gem. Art.104 a Abs.3 GG oder die Gewährung von Investitionshilfen an die Länder gem. Art.104 b GG zulässig, nicht aber der direkte Finanzierungsdurchgriff auf andere Träger öffentlicher Gewalt.

⁵² Vgl. hierzu *Johannes Hellermann*, Bundesstaatliche Lastenverteilung (Art. 104 a, 104 b), in: Christian Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007, S. 145 ff.; *Jochen Riebel*, Reduzierung von Mischfinanzierungen und Abbau von Gemeinschaftsaufgaben, in: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, 2007, S. 320 ff.

⁵³ Siehe nur *Hellermann* (o.Fußn.52), S. 160.

⁵⁴ *Ebda.*

⁵⁵ Siehe etwa die Stellungnahme von *Joachim Wieland*, in: Gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenographischer Bericht, 18. Sitzung, 31.5.2006, Anlage 2, S.177, 179.

⁵⁶ Siehe *Hellermann* (o.Fußn.52), S. 161.

Vor dem Hintergrund dieser Neuregelung sind die institutionellen Förderungen und die Projektfinanzierungen des Bundes im Bereich der Minderheitenpolitik noch problematischer geworden als sie es schon unter der alten Fassung des Grundgesetzes waren. Soll die Gewährleistungsverantwortung des Bundes im Bereich der Minderheitenpolitik, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der insoweit von der Bundesrepublik eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, auf eine sichere kompetenzielle Grundlage gestellt werden, so bedürfte es letztlich einer speziellen Ermächtigung des Bundes für den Bereich der Minderheitenförderung im Kontext entweder des Art. 91 b GG oder der Art. 104 a und 104 b GG.

Der angemessene systematische Standort einer derartigen Sonderregelung ist nicht ganz einfach zu bestimmen. Möglich wäre zum einen eine neue Gemeinschaftsaufgabe im Stile des Art. 91 b GG, aber auch eine Einbeziehung dieser Fragen in die Regelung des Art. 91 b GG selbst. Folgeproblem einer derartigen Regelung wäre allerdings, dass die (Mit-)Finanzierung in Zukunft eingebettet wäre in den administrativen Überbau einer Gemeinschaftsaufgabe, die Mitfinanzierung also nur in kooperativen Formen unter Zusammenwirken von Bund und Ländern möglich wäre. Noch tückischer wäre allerdings eine Regelung im Kontext des Art. 104 b GG. Möglich wären dann nur noch Investitionshilfen an die Länder – nicht mehr aber dauerhafte institutionelle Förderungen oder direkte Projektförderungen. Zudem unterlägen diese Finanzhilfen dem Gebot der befristeten Gewährung unter degressiver Abschmelzung im Zeitablauf (Art. 104 b Abs. 2 S. 3 GG).⁵⁷ Vorzugswürdig wäre folglich eine eigenständige Regelung in einem neuen Art. 104 c GG, die auch direkte Finanzhilfen an gesellschaftliche Träger von Einrichtungen zur Förderung von Minderheitenkulturen und Minderheitensprachen ermöglichte. Der Wortlaut einer derartigen Sonderermächtigung dürfte dabei noch einiges Kopfzerbrechen bereiten, darf er doch nicht so gefasst werden, dass er interpretatorische Rückwirkungen auf die offenen Streitfragen der Kompetenzen des Bundes „kraft Natur der Sache“ im Kulturbereich zulässt. Doch gerade angesichts dieser bis heute offenen Streitpunkte wäre eine punktuelle Regelung, die dem Bund eine effektive Handlungsmöglichkeit als Garant eines adäquaten Schutzes und einer angemessenen Förderung der Minderheiten (im Sinne der völkervertraglich festgeschriebenen Standards) gäbe, dringend erforderlich. Man sollte die Probleme, die in dieser Ausarbeitung aufgezeigt wurden, nicht auf die leichte Schulter nehmen. Auch der Verweis auf die Neuregelung des Art. 104 a Abs. 6 GG, der nach Maßgabe der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung die Lasten einer Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen den Ländern zuweist, soweit das

⁵⁷ Siehe *Hellermann* (o.FuBn.52), S. 162, sowie *Helmut Siekmann*, Rdnrn. 38 ff. zu Art. 104 b, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2007.

völkerrechtliche Delikt durch deren Handeln (oder Unterlassen) entstanden ist,⁵⁸ vermag den hier aufgezeigten Handlungsbedarf nicht zu minimieren. Die Länder im Nachhinein für ihre Nichterfüllung völkervertraglicher Verpflichtungen zu belangen, vermag in vielen Situationen angemessenen Handlungsdruck aufzubauen. Nicht wirklich hinnehmbar ist eine derartige Strategie aber im Bereich des Schutzes von Minderheitensprachen und -kulturen – also Sprachen und Kulturen, die zum Teil akut vom Aussterben bedroht sind. Wenn hier nicht relativ schnell gehandelt wird, im Sinne der völkerrechtlich festgeschriebenen Standards, dann wird sich das Problem der Förderung zumindest der traditionellen, autochthonen Minderheiten in nicht allzu ferner Zukunft in großen Teilen von selbst erledigt haben. Auf eine solch zynische Form der Lösung von Minderheitenfragen sollte aber die Bundesrepublik Deutschland als Verfassungsstaat nicht bauen – sie sollte vielmehr durch angemessene rechtliche Arrangements dafür sorgen, dass die einmal in der Rechtsordnung als sachangemessen festgeschriebenen materiellen Standards auch ordnungsgemäß umgesetzt werden. Das gegenwärtige verfassungsrechtliche Arrangement stellt dies leider nicht zureichend sicher; nur deswegen wird hier einer komplementären Förderkompetenz des Bundes das Wort geredet.

⁵⁸ Vgl. hierzu *Volker Kröning*, Innerstaatliche Haftung für Rechtsverstöße der Bundesrepublik im Außen-verhältnis – Verfassungsergänzung und Ausführungsgesetzgebung am Beispiel von Artikel 104 a Abs.6 und 109 Abs.5 GG, in: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hrsg.), *Die Reform des Bundesstaates*, 2007, S. 335 ff.