

Emma Lantschner

Sprachenrechte im Konflikt: Anschauungsmaterial aus Lettland, der Ukraine und Nordmazedonien

Grazer Forschungsbeiträge zu Frieden und Konflikt, Hg. v. Lakitsch und Suppanz, 2022, S. 46-70.
<https://doi.org/10.25364/978-3-903374-03-4-04>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz, ausgenommen von dieser Lizenz sind Abbildungen, Screenshots und Logos.

Emma Lantschner, Universität Graz, emma.lantschner@uni-graz.at

Zusammenfassung

Der Beitrag geht darauf ein, inwieweit Regelungen zum Gebrauch von Minderheitensprachen zu Konflikten im Verhältnis zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsbevölkerung führen können. Die untersuchten Beispiele umfassen einerseits Regelungen, wie z. B. jene Lettlands und der Ukraine, mit denen die Staatssprache gefördert werden sollte, und andererseits die Regelung Nordmazedoniens, die den Gebrauch der albanischen Sprache wesentlich erweitert hat. Der Vortrag analysiert die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Probleme, die diese Regelungen aufgeworfen haben.

Schlagwörter: Sprachpolitik, Lettland, Ukraine, Nordmazedonien, Venedig-Kommission

Abstract

This contribution aims at establishing an understanding of what kind of language policy is needed to ensure that regulations on the use of minority and state languages do not lead to tensions or conflict. The examples examined include regulations such as those of Latvia and Ukraine, which were intended to promote the state language, as well as the regulation of Northern Macedonia, which significantly expanded the use of the Albanian language. The cases show the importance of striking a fair balance between the legitimate aim of promoting the use of the state language and the legal obligation to protect the linguistic rights of persons belonging to national minorities. Any differentiation between minority languages must be duly justified and minority representatives must be effectively involved in the drafting of such norms.

Keywords: language policy, Latvia, Ukraine, North Macedonia, Venice Commission

Einleitung

Sprache ist nicht nur ein Kommunikationsmittel, sondern hat für ihre Sprecher*innen auch eine starke symbolische Bedeutung für ihre Selbstidentifikation und für ihren Platz und ihre Rolle in der Gesellschaft. Die Art und Weise, wie ein Staat den Gebrauch von Staats- und Minderheitensprachen in verschiedenen Bereichen regelt, ist von großer Relevanz für die Art der Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit(en) (Ulasiuk, Hadîrcă und Romans 2018; Kachuyevski 2017, Moormann-Kimáková 2016). Daraus resultierende Konflikte können nicht nur die innerstaatlichen, sondern selbst die Beziehungen zwischen benachbarten Ländern beeinträchtigen. Nicht umsonst gehörten die Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten zu den ersten Empfehlungen, die 1998 vom Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) verabschiedet wurden. Ihnen voraus gingen nur die Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten von 1996, die sich teilweise ebenso mit der Frage der Sprache befassen. Der HKNM hatte erkannt, dass Konflikte zwischen Gruppen oder zwischen benachbarten Staaten um die Sprachenrechte die Stabilität und Sicherheit innerhalb eines Landes oder einer Region gefährden können. Auch die Verabschiedung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (1992) und des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (1994) stand im Zeichen der Bemühungen, Konflikte um Sprachenrechte aus der alleinigen Domäne der Staaten herauszuheben und Lösungen auf multilateraler Ebene zu finden (Commissioner for Human Rights 2019).

In den letzten Jahren haben einige Länder Gesetze mit dem Ziel verabschiedet, die Staatssprache zu stärken. Dies war insbesondere in solchen Ländern von Bedeutung, in denen die Sprache der nunmehrigen Mehrheitsbevölkerung über einen langen Zeitraum durch eine andere, dominante Sprache in starke Bedrängnis geraten waren, wie z. B. die baltischen Sprachen durch das Russische nach der Annexion durch die Sowjetunion. Entsprechenden Raum nimmt beispielsweise die lettische Sprache in der Präambel der Verfassung ein, wenn sie diese als Teil der lettischen Identität beschreibt und Treue zur lettischen Sprache als eine der Grundlagen für den Zusammenhalt in der Gesellschaft darstellt. In diesem Beitrag gehe ich unter anderem auf die 2018 beschlossene lettische Bildungsreform ein, die das Ziel hat, die Lettisch-Kompetenz der Minderheitenangehörigen, insbesondere der russischen Minderheit, zu erhöhen und dazu die Verwendung der Minderheitensprachen im Unterricht zurückdrängt. Ähnlich gelagert sind die Bemühungen in der Ukraine, durch Änderungen der Gesetzgebung im Bereich der Bildung und des Gebrauchs des Ukrainischen als Staatssprache, die Rolle des Ukrainischen zu fördern.

Während in diesen Fällen die Herausforderung darin besteht, dafür zu sorgen, dass Minderheitensprachen durch die Staatssprache nicht marginalisiert werden, scheint die Situation in Nordmazedonien durch das gegenteilige Problem gekennzeichnet zu sein: Kann ein Staat bei der Regulierung des Gebrauchs von Minderheitensprache(n) zu großzügig sein? 2018 wurde ein neues Gesetz über den Gebrauch von Sprachen verabschiedet, das den Gebrauch der albanischen Sprache erheblich ausweitete.

In allen diesen drei Fällen wurde die Venedig-Kommission (VK) des Europarats gebeten, die Vereinbarkeit dieser Gesetzesänderungen mit internationalen Standards zu prüfen. Auf den ersten Blick scheint es, als würden diese nach Ansicht der VK der Zurückdrängung der Minderheitensprachen in Lettland weniger entgegen stehen als der Stärkung der Minderheitensprache in Nordmazedonien. In der Folge werde ich die Situation in den drei Ländern besprechen und auf die Argumentation der VK eingehen. Im Anschluss daran werde ich versuchen, aus den Stellungnahmen der VK und anderer internationaler Gremien Kriterien für eine Sprachpolitik herauszufiltern, die nicht zu Konflikt, sondern zu sozialer Kohäsion beiträgt.

Rezente Beispiele mit Konfliktpotential

Lettland

In Lettland ist Sprache ein sehr kontroversielles Thema und hat immer noch das Potential, zu Spannungen zwischen der Mehrheitsbevölkerung einerseits und vor allem der russischsprachigen Minderheit andererseits zu führen. Die Ankündigung der geplanten Bildungsreform im Jahr 2017 hat wenig überraschend zu Protesten gegen den „Holocaust der russischen Bildung in Lettland“ geführt. Russland drohte gar mit wirtschaftlichen Sanktionen (Bushweller 2019, 82 und 84). Trotz allem hat Lettland 2018 gesetzliche Änderungen vom Kindergarten bis zur Hochschulbildung vorgenommen mit dem Ziel, wie es hieß, „jedem Kind in Lettland den gleichberechtigten Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung zu ermöglichen [...] die Möglichkeiten für Jugendliche aus Minderheiten in der Berufs- und Hochschulbildung, wo Lettisch die Unterrichtssprache ist, zu erweitern und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern“ (Lettisches Ministerium für Bildung und Wissenschaft 2018).¹

1 Übersetzung ins Deutsche durch die Autorin.

Zur Zeit der sowjetischen Besatzung zwischen 1940 und 1991 war Russisch die *lingua franca*, das Lettische wurde teilweise aktiv unterdrückt.² Die Lettisch-Kenntnisse hatten sich seit 1989 zwar dramatisch verbessert (laut Venice Commission 2020, § 22 konnten damals nur 23% der Nicht-Lettischen Einwohner Lettlands in Lettisch kommunizieren, 2009 waren es bereits mehr als 90%), dennoch wurde nach einer 2017 veröffentlichten Studie in der gesellschaftlichen Kommunikation noch immer mehr Russisch als Lettisch verwendet (Druviete und Kļava 2017, , 54). Laut derselben Studie verfügten Schüler aus ethnischen Minderheiten, die ihre Sekundarschulbildung an einer Schule mit Lettisch als Unterrichtssprache absolvierten, über lettische Sprachkenntnisse, die „etwas höher“ waren als die jener Schüler, die Schulen besuchten, in denen auch in Minderheitensprachen unterrichtet wurde (Druviete und Klava 2017, 82). Die Studie zeigte weiters, dass die Russischkenntnisse insbesondere unter der jungen Bevölkerung abnahmen.

Die folgende Tabelle zeigt, wie der Gebrauch der Minderheitensprachen im Bildungswesen bis zu den Änderungen im Jahr 2018 organisiert war. Dabei fällt auf, dass in der Pflichtschule bilingualer Unterricht (Modell 2) und eine Unterrichtsform, bei der das Lettische stetig zunimmt (Modell 3) gemeinsam 77% der Schulen ausmacht, in denen in Minderheitensprache unterrichtet wurde. Nur 5% der Schulen wählten das Modell, bei dem 80% des Unterrichts in Lettischer Sprache stattzufinden hatte. Auch in der oberen Sekundarstufe konnten noch 40% der Gegenstände in der Minderheitensprache unterrichtet werden. Bilingualität bestimmte auch den Vorschulbereich, während private Hochschulen von der verpflichtenden Verwendung des Lettischen ausgenommen waren. Abschlussprüfungen wurden zwar auf Lettisch gestellt, die Schüler konnten aber entscheiden, in welcher Sprache sie ihre Antworten verfassten.

2 Für einen historischen Überblick siehe Bushweller 2019, 65-69.

Kindergarten (zwischen 1,5 und 7 Jahren)	Bilingualer Zugang im spielbasierten Unterricht, sowie die Schaffung eines unterstützenden Umfelds für den Erwerb der Amtssprache
Pflichtschule (Klasse 1-9) Elementarstufe 1-6 Untere Sekundarstufe 7-9	Aus folgenden fünf Modellen konnte jede Schule wählen: Modell 1: 80% des Unterrichts in Lettisch (in 5% der Schulen) Modell 2: 50% Lettisch, 50% Minderheitensprache (in 42% der Schulen) Modell 3: jedes Jahr wird ein zusätzlich Fach auf Lettisch unterrichtet (in 35% der Schulen) Modell 4: von der 1.-4. Klasse überwiegender Gebrauch der Minderheitensprache (in 5% der Schulen) Modell 5: schulspezifisches Modell (in 13% der Schulen)
Obere Sekundarstufe Klassen 10-12	Mindestens 60% in Lettisch (geplante komplette Streichung des Minderheitenunterrichts wurde 2004 nach Protesten zurückgenommen)
Hochschule	Öffentliche Hochschulen: ausschließlicher Gebrauch des Lettischen, außer für das Studium von Sprachen, für internationale Studierende und gemeinsame Studienprogramme

Tabelle 1: Vor den gesetzlichen Änderungen des Jahres 2018³

Die gesetzlichen Änderungen führten zu den in Tabelle 2 dargestellten Änderungen. Hervorzuheben ist hier zum einen die Abkehr von der Bilingualität im Vorschulbereich für Kinder ab 5 Jahren und die geschwundene Möglichkeit des Unterrichts in der Minderheitensprache in der oberen Sekundarstufe, wobei die Schulen die Möglichkeit haben, Lerninhalte betreffend Minderheitensprachen und deren Identität zu inkludieren, ohne dabei die vorgesehene Höchstsanzahl an Stunden pro Tag (8 Stunden) und pro Woche (36 Stunden) zu überschreiten. Außerdem wurden die vorgeschriebenen Proportionen für die Verwendung gewisser Sprachen auf Privatschulen und die verpflichtende Verwendung des Lettischen auf Privatuniversitäten ausgeweitet.

³ Venice Commission 2020 und Druviete und Kļava 2017, 80.

Kindergarten (zwischen 1,5 und 7 Jahren)		Ab dem Alter von 5 Jahren: Lettisch als Hauptkommunikationssprache im spielbasierten Unterricht	
Pflichtschule (Klassen 1-9)	Elementarstufe 1-6	Min. 50% Lettisch	Modell 1: min. 80% von Klasse 1-9 Modell 2: min. 50% von Klasse 1-6 und min. 80% von Klasse 7-9
	Untere Sekundarstufe 7-9	Min. 80% Lettisch	Modell 3: wie M2 mit stärkerem Schwerpunkt auf der ethnischen Identität der Schüler (schulspezifisches Modell) (gilt auch für Privatschulen, gilt nicht für Schulen, die das Erlernen anderer offizieller EU-Sprachen zum Ziel haben)
Obere Sekundarstufe Klassen 10-12		100% Lettisch (gilt auch für Privatschulen)	
Hochschule		Regelung für öffentliche Hochschulen auch auf Privatuniversitäten ausgedehnt	

Tabelle 2: Nach den gesetzlichen Änderungen des Jahres 2018⁴

Die VK kritisierte insbesondere die Änderungen im Vorschulbereich – zum einen, weil in diesem Alter die Verwendung der Muttersprache als besonders wichtig gilt und zum anderen, weil es mit Blick auf das Gesamtsystem der Bildung in Minderheitensprache inkohärent sei (Venice Commission 2020, §§ 85-87). Das Verfassungsgericht befand, diese Regelung verletze weder das Recht auf Bildung noch Minderheitenrechte und sei auch nicht diskriminierend.⁵ Als eine Verletzung von Art. 13 RÜ bezeichnete die VK die Ausdehnung der Regelungen von öffentlichen Schulen auch auf private Einrichtungen. Während diesen Einrichtungen durchaus die Verpflichtung auferlegt werden darf, dafür zu sorgen, dass die Schüler*innen und Studierenden ein professionelles Lettisch-Niveau erreichen, müssen ihnen die Mittel und Wege dazu frei stehen (Venice Commission 2020, §§ 96-97). Das lettische Verfassungsgericht hingegen erklärte diese Änderung als verfassungskonform, wenn auch mit abweichenden Meinungen zweier Richter.⁶ Die VK äußerte auch Kritik an der Ausdehnung der verpflichtenden Verwendung des Lettischen von öffentlichen auf private Universitäten und empfahl, die Möglichkeiten des Hochschulstudiums in Minderheitensprache entweder durch öffentliche oder private Institutionen zu erweitern (Venice Commission 2020, §§ 99-100). Die Ausdehnung der

4 Venice Commission 2020.
5 Fall Nr. 2019-20-03, Urteil vom 19. Juni 2020.
6 Fall Nr. 2018-22-01, Urteil vom 13. November 2019, <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/press-release/the-norm-that-determines-the-language-of-instruction-in-private-institutions-of-education-complies-with-the-satversme/>. Siehe dazu auch Dimitrovs 2020.

Sprachenregelung von öffentlichen Einrichtungen auf Privatuniversitäten war auch für das Verfassungsgericht verfassungswidrig und es gab dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 1. Mai 2021, eine entsprechende Änderung des Gesetzes vorzunehmen.⁷

Für die Bildung in Minderheitensprachen im Elementarschulbereich und der unteren Sekundarstufe (1-9)⁸ sah die VK auch weiterhin viel Raum, mahnte aber an, dass das Angebot bei ausreichender Nachfrage auch sichergestellt werden müsse. Etwas erstaunlich ist die Einschätzung der Lage der oberen Sekundarstufe (10-12). Der VK zufolge gibt es auch im neuen System (100% des Unterrichts in lettischer Sprache) „etwas Raum“ für den Unterricht in Minderheitensprachen, da die Lerninhalte rund um Minderheitensprachen und deren Identität in der Minderheitensprache zu vermitteln seien. Es könnten also weiterhin einige Gegenstände in der Minderheitensprache vermittelt werden. Allerdings hält die VK auch fest, dass der Umfang dieses Unterrichts nur dann ausreicht, wenn er die Studierenden befähigt, ein hohes Niveau an mündlichen und schriftlichen Fertigkeiten in ihrer Muttersprache zu erreichen, sodass sie auch komplexe Themen in dieser Sprache abhandeln können (Venice Commission 2020, § 92). Es muss also eine hohe Qualität dieses Unterrichts sichergestellt sein, die entsprechende Unterstützung in Form von Lehrern, Lehrmaterialien etc zur Verfügung gestellt werden und die Auswirkungen dieser Reduktion des Unterrichts in der Minderheitensprache müssen laufend evaluiert werden, um gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können (Venice Commission 2020, § 118, 120).

In einem Punkt unterscheidet sich die Stellungnahme der VK im Falle Lettlands von jener zur Ukraine: Während sie in letzterem Fall die unterschiedliche Behandlung von Minderheitensprachen, die eine offizielle EU Sprache sind, im Vergleich zu jenen, die keine offizielle EU Sprache sind, als diskriminierend bezeichnete (siehe unten), fand sie die gleiche Unterscheidung im Falle Lettlands aus zwei Gründen als gerechtfertigt: Zum einen, so die VK, sei Lettland, anders als die Ukraine, Mitglied der EU, was ein entscheidendes Element bei der Beurteilung der Legitimität der differenzierten Behandlung sei. Zweitens werde in der lettischen Verfassung,

7 Fall Nr. 2019-12-01, Urteil vom 11. Juni 2020. Der Verfassungsgerichtshof befand, der Gesetzgeber habe alternative Maßnahmen zur Erreichung eines professionellen Lettisch-Niveaus, die weniger in die Autonomie und wissenschaftliche Freiheit der Universitäten eingreifen würde, zu wenig berücksichtigt. VC § 100. Siehe dazu auch Dimitrovs 2020.

8 Siehe dazu Fall Nr. 2018-12-01, Urteil vom 23. April 2019; sowie Dimitrovs 2019.

im Gegensatz zur Verfassung der Ukraine, in der es eine klare Bezugnahme auf die „freie Entwicklung, den freien Gebrauch und den Schutz des Russischen“ (Artikel 10) gibt, keine Minderheitensprache ausdrücklich anerkannt (Venice Commission 2020, § 114).

In Summe befand die VK, dass die Gesamtrichtung der jüngsten Änderungen kein Grund zur Besorgnis seien, räumte aber ein, dass einige der Änderungen dennoch kritikwürdig seien, da sie kein faires Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Rechte von Minderheiten und ihren Sprachen und dem an sich legitimen Ziel, die Staatssprache zu fördern, herstellen (Venice Commission 2020, § 120). Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass laut der Studie der Lettischen Sprachagentur, die Kenntnisse der russischen Sprache insbesondere innerhalb der jüngeren Bevölkerung abnehmen, während die Kenntnisse der lettischen Sprache auch bei Absolvierung einer Sekundarstufe in lettischer Sprache nur „etwas höher“ sind als bei Absolvierung einer bilingualen Schule. Auch wenn die VK für eine Vereinbarkeit mit internationalen Standards anmahnt, dass die Entwicklung der Sprachkenntnisse sowohl in Lettisch als auch in den Minderheitensprachen zu überwachen sind, um eventuellen nachteiligen Auswirkungen entgegenzutreten zu können, stellt sich die Frage, ob nicht von vorn herein gelindere Mittel (Verbesserung der Qualität der Lettisch-Anteile im Unterricht⁹) zur Erreichung des Ziels (hohe Sprachkenntnisse im Lettischen) im Sinne einer Vermeidung der Polarisierung der Gesellschaft und der Konfliktvermeidung sinnvoller gewesen wären.¹⁰

Ukraine

Ähnlich wie in Lettland ist die Sprachenfrage auch in der Ukraine ein konfliktträchtiges und stark politisiertes Thema. Goodman charakterisiert die nationale Sprachplanung in der ukrainischen Geschichte als Wellen der „Russifizierung“ oder „Ukrainisierung“. Der öffentliche Gebrauch der einen oder anderen Sprache wurde unter Ausschluss oder Verunglimpfung der jeweils anderen Sprache gefördert (Goodman 2009, 20). Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion schwappte die Welle wieder in Richtung Ukrainisch, das als alleinige Staatssprache zu einem Faktor des Staatsaufbaus und der Vereinigung für alle Bürger der Ukraine werden müsse.

9 Zur divergierenden Sicht zwischen Minderheitenvertretern und den lettischen Behörden darüber, ob diesbezüglich bereits genug unternommen worden war, siehe Venice Commission 2020, §§ 70-72.

10 Über externe Faktoren, die die Entscheidung bezüglich der Bildungsreform katalysiert haben könnten, siehe Ozolins 2019.

Ohne diesen einigenden Faktor könne es weder einen demokratischen ukrainischen Staat noch eine moderne politische Identität der Ukraine geben.¹¹ Artikel 6 des Gesetzes über die nationale Sicherheit bezeichnet die Regelung der Sprachfrage als eine Priorität unter den nationalen Interessen des Landes (Csernicskó und Fedinec 2016, 561). Der Sicherheitsaspekt der Sprachpolitik bekam nach der russischen Annexion der Krim eine noch stärkere Bedeutung.¹² Die Bemühungen zur Stärkung der ukrainischen Identität und der ukrainische Sprache als Titularsprache lösten eine Gegenreaktion von Seiten der Minderheiten aus, Csernicskó und Fedinec beschrieben dies als eine paradoxe Situation: Die Minderheiten sind mit den garantierten Sprachrechten unzufrieden, während die Elite der Titularnation um den gegenwärtigen und zukünftigen Status der ukrainischen Sprache fürchtet (Csernicskó und Fedinec 2016, 581-582). So wird der Kampf der Identitäten und Sprachen ein konfliktträchtiges Nullsummenspiel, das einen Kompromiss unmöglich macht (Korostelina 2013, 313).

Laut Bowring (2014, 58) ist die Ukraine einzigartig, was die Diskrepanz zwischen der erklärten ethnischen Zugehörigkeit (Russisch, Ukrainisch oder andere) und dem tatsächlichen Sprachgebrauch angeht (siehe auch Kulyk 2017-18 und Kulyk 2019). Nach der Volkszählung von 2001¹³ erklärten sich 77,8% der Bevölkerung der Ukraine selbst als ethnische Ukrainer und 17,3% als ethnische Russen. Von den ethnischen Ukrainern erklärten 85,2% Ukrainisch und 14,8% Russisch als ihre Muttersprache. Von den ethnischen Russen erklärten 95,9% Russisch als ihre Muttersprache und 3,9% gaben an, Ukrainisch zu sprechen. Ein großer Anteil der Angehörigen einiger kleiner nationaler Minderheiten erklärte Russisch als ihre Muttersprache (z. B. 88,5% der Griechen, 83% der Juden, 64,7% der Deutschen). Insgesamt erklärten 67,5% der ukrainischen Bevölkerung Ukrainisch und 29,6% Russisch als ihre Muttersprache (State Statistics Committee of Ukraine 2001).¹⁴

Im September 2017 startete das ukrainische Parlament eine lang erwartete Reform des Bildungswesens mit der Annahme eines neuen Bildungsgesetzes.¹⁵ Ähnlich wie in Lettland stieß diese Reform nicht nur unter Minderheitenangehörigen sondern

11 Csernicskó und Fedinec 2016, S. 580-581, wo sie aus einer Proklamation zitieren, die anlässlich einer Veranstaltung unter dem Titel „Sprache verbindet uns“ im Juli 2015 in Kiev stattfand.

12 Ein in der Stellungnahme der Venedig-Kommission zitiertes Positionspapier des ukrainischen Bildungsministeriums besagt, dass eine Weiterführung der bisherigen Sprachpolitik im Bereich der Bildung „not only does not contribute to national accord, but it is also a threat to national security, state sovereignty and territorial integrity of Ukraine.“ Venice Commission 2017, § 73.

13 Die nächste Volkszählung ist für Ende 2020 geplant.

14 Zu den unterschiedlichen Interpretationen des Begriffs „Muttersprache“ siehe Constantin [forthcoming].

15 Gesetz Nr. 2145-VIII vom 5. September 2017 über Bildung.

auch bei einer Reihe von Nachbarstaaten, neben Russland auch Rumänien und Ungarn, auf Kritik. Manche von ihnen warnten davor, dass dieses Gesetz nicht nur die bilateralen Beziehungen sondern auch die europäische Integration der Ukraine gefährden könne (Kulyk 2018). Das Gesetz intendierte zwar primär die Zurückdrängung des Russischen, führte aber auch zur Gefährdung des Unterrichts in anderen Minderheitensprachen, der teilweise seit dem 16. Jahrhundert besteht (Kulyk 2018; Hofmann 2021).

Vor der Annahme des neuen Bildungsgesetzes befanden sich etwa 400.000 Kinder in 735 Schulen, in denen ausschließlich in Minderheitensprache unterrichtet wurde, und Ukrainisch als Unterrichtsgegenstand gelernt wurde (Venice Commission 2017, § 26).¹⁶ Daneben gab es sowohl im Primar- als auch im Sekundarschulbereich einige bilinguale Schulen, in denen in einer Minderheitensprache und in Ukrainisch unterrichtet wurde. Viele Minderheitensprachen wurden als Unterrichtsgegenstand an ukrainische Primar- und Sekundarschulen unterrichtet.

Das Bildungsgesetz aus dem Jahr 2017 änderte diese Situation nun dahingehend, dass Ukrainisch als die offizielle Sprache im Bildungsprozess festgelegt wurde und für die Minderheiten ein differenziertes Regime eingeführt wurde: Zum einen wurde zwischen indigenen Völkern und nationalen Minderheiten unterschieden. Angehörigen von indigenen Völkern (das sind nach Angaben der Behörden jene Minderheiten, die keinen Mutterstaat haben¹⁷) soll demnach bilingualer Unterricht vom Kindergarten bis zum Ende der Sekundarstufe zur Verfügung gestellt werden, wenn auch das Gesetz nicht festschreibt, in welchem Verhältnis die Minderheitensprache und das Ukrainische zu verwenden sind. Das gleiche gilt für die Angehörigen einer nationalen Minderheit, allerdings nur im Kindergarten und im Primarschulbereich. Alle Angehörigen einer nationalen Minderheit haben außerdem das Recht, ihre Sprache als Unterrichtsgegenstand vom Beginn der Primarschule bis zum Ende der Sekundarschule zu lernen.

Was den Unterricht in der Minderheitensprache im Sekundarschulbereich angeht, werden die Angehörigen nationaler Minderheiten wiederum unterteilt in jene, deren Sprache eine offizielle EU-Sprache ist, und in jene, deren Sprache keinen solchen Status besitzt. Für erstere *können* ein oder mehrere Unterrichtsgegenstände in der Minderheitensprache unterrichtet werden (Art. 7(4) des Gesetzes). Das heißt es besteht kein Recht darauf, sondern es obliegt dem Ermessen der Schulbehörde, ob diese Möglichkeit eingeräumt wird. Letztere haben wie bereits erwähnt lediglich

16 Kulyk 2018 spricht von 305.000 Kindern im Schuljahr 2017-18, von denen 91% in Russisch unterrichtet wurden, gefolgt von 5% in Rumänisch und 3% in Ungarisch.

17 Venice Commission 2017, § 40. Dies betrifft somit die Krim-Tataren, die Karäer und Krimtschaken, aber wohl auch die Gagausen und Roma.

das Recht, ihre Sprache als Unterrichtsgegenstand zu lernen. Die betrifft neben der weißrussischen und jüdischen natürlich insbesondere die russische Minderheit. Für den Hochschulbereich ist die ausschließliche Verwendung des Ukrainischen vorgesehen mit der Ausnahme, dass, bei Nachfrage, eine Hochschule Sprachkurse in den Sprachen der indigenen Völker und der nationalen Minderheiten organisieren kann.

Der massivste Einschnitt betrifft also den Sekundarschulbereich für nationale Minderheiten, wobei hier für solche, deren Sprache eine offizielle EU-Sprache ist, bilingualer Unterricht noch stattfinden *kann*, während für solche, deren Sprache keine offizielle EU-Sprache ist, nur mehr der Unterricht der Minderheitensprache als Gegenstand vorgesehen ist.

Ein erster Kritikpunkt der VK betrifft die Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten bei der Erarbeitung des sie betreffenden Artikels des neuen Bildungsgesetzes. Während sie bei den Beratungen auf Regierungsebene noch beteiligt waren, fanden bezüglich der eilig während der parlamentarischen Debatte erfolgten Änderung des betreffenden Artikels keine Konsultationen mehr statt (siehe dazu auch Kulyk 2018, 4). Die VK war der Meinung, dass eine angemessene Beratung mit den nationalen Minderheiten und ihre Einbeziehung in die Diskussionen über die letzten Änderungen für den Gesetzgebungsprozess sowohl im Hinblick auf die Akzeptanz als auch auf die spätere Umsetzung von Vorteil gewesen wäre (Venice Commission 2017, § 54).

Des Weiteren kritisierte die VK einige unklare Formulierungen betreffend die Frage, wie der bilinguale Unterricht in Kindergarten und Primarschule geplant ist, ob der Unterricht der Minderheitensprache kulturellen Vereinigungen überlassen bleibt oder von öffentlichen Schulen sichergestellt wird und wie die Kann-Bestimmung von Art. 7(4) für den Sekundarschulbereich zu interpretieren sei. Sie stellte fest, dass das Bildungsgesetz ein Rahmengesetz darstellt und es daher von größter Wichtigkeit war, dass die Spezialgesetze die Modalitäten und Prozeduren der Umsetzung genau festlegten (Venice Commission 2017, § 66).

Was die Änderungen an sich angehen, bestätigte die VK einmal mehr, dass die Förderung einer hohen Sprachkompetenz in der offiziellen Landessprache ein legitimes Ziel sei (Venice Commission 2017, § 72). Es stellte sich also die Frage, ob die durch das neue Bildungsgesetz gesetzten Maßnahmen verhältnismäßig sind, also geeignet und notwendig, um dieses Ziel zu erreichen. D.h. es galt festzustellen, ob das Ziel auch durch gelindere Mittel hätte erreicht werden können, die das Recht der Minderheiten auf Bildung in und das Erlernen ihrer Sprache weniger eingeschränkt hätten (Venice Commission 2017, § 83-85).

Nach den Informationen der VK konnten die ukrainischen Behörden nicht zeigen, welche alternativen Lösungen zur Erreichung des Ziels in Betracht gezogen wurden, wie beispielsweise die Verbesserung der Qualität des Ukrainischunterrichts in den Minderheitenschulen oder auch die Erhöhung der Stundenanzahl, in denen Ukrainisch unterrichtet wird. In die Überlegungen mit einzubeziehen ist auch die lange Tradition der Minderheitenschulen in der Ukraine, die als Teil des geschichtlichen Erbes zu betrachten sind. Ihr Erhalt, bei gleichzeitiger Verbesserung der Sprachkompetenz im Ukrainischen wäre eher mit dem Erfordernis der Proportionalität und jenem nach interethnischem Dialog, Respekt und Verständnis in Einklang zu bringen, als die Schließung solcher Schulen (Venice Commission 2017, §§ 98-102).

Die VK schlussfolgert, dass nur eine Lösung, bei der sowohl in der Minderheitensprache als auch in der Amtssprache unterrichtet wird, gerechtfertigt sei. Das Spezialgesetz zur Sekundarschulbildung müsse also sicherstellen, dass, bei entsprechender Nachfrage, für die Sprachen, die eine offizielle EU-Sprache sind, großzügig und flexibel von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, einen oder mehrere Gegenstände in dieser Sprache zu unterrichten. Insbesondere die Angehörigen der numerisch stärkeren Minderheiten müssten einen wesentlichen Anteil ihres Unterrichts in ihrer Minderheitensprache absolvieren können, um sie in die Lage zu versetzen, diese Sprache sowohl mündlich als auch schriftlich für komplexe Themen zu verwenden (Venice Commission 2017, § 103). Außerdem befand die VK, die Ausdehnung der Verpflichtung zur Verwendung der Amtssprache für den Unterricht auf Privatschulen sei eine Verletzung von Art. 13 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (Venice Commission 2017, § 105).

Was die unterschiedliche Behandlung verschiedener Minderheitengruppen angeht, befand die VK, mit Blick auf den Grad der Vulnerabilität der als indigene Völker bezeichneten Gruppen und auf die Notwendigkeit zusätzlicher staatlicher Unterstützung für diese Gruppen, dass positive Maßnahmen zu ihren Gunsten gerechtfertigt sein können (Venice Commission 2017, § 110). Dahingegen sah die VK keine Rechtfertigung für die Unterscheidung zwischen Minderheiten, deren Sprache eine offizielle EU-Sprache ist und jenen, die diesen Status nicht haben. Da dies hauptsächlich die russische Sprache betraf, verwies die Kommission auch auf Art. 10 der Verfassung, welcher dem Russischen als einziger explizit genannten Sprache besonderen Schutz zusagt. Die Kommission schlug die Aufrechterhaltung zumindest einiger prominenter russischer Schulen als Teil der historischen und kulturellen Identität und des Erbes der betroffenen Gemeinschaften, die durch Konsultationen mit den Vertretern der russischen Minderheit ausgewählt werden, als einen möglichen Weg vor, den bestehenden Erwartungen innerhalb dieser Minderheit

entgegenszukommen. Dies würde auch eine offenere und integrative Haltung der Behörden gegenüber allen Minderheiten des Landes widerspiegeln und könne zur Erhaltung des sozialen Friedens und guter interethnischer Beziehungen beitragen, was für die ukrainische Gesellschaft als Ganzes von Vorteil sei (Venice Commission 2017, § 115).

Im Juli 2019 befand das ukrainische Verfassungsgericht den Art. 7 des Bildungsgesetzes als mit der Verfassung im Einklang¹⁸ und im Jänner 2020 nahm das ukrainisch Parlament schließlich das für eine Vereinbarkeit mit internationalen Standards so wichtige Gesetz für den Sekundarschulbereich an. Die Empfehlungen der VK wurden darin nur teilweise umgesetzt. Das Gesetz legt fest, dass private Bildungseinrichtungen, die keine öffentliche Finanzierung erhalten, das Recht haben, die Sprache des Bildungsprozesses frei zu wählen, während sie gleichzeitig verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass die Schüler die ukrainische Sprache nach staatlichen Standards beherrschen.¹⁹ Das heißt allerdings, dass private Einrichtungen, die öffentliche Finanzierung erhalten, weiterhin die gleichen Sprachregelungen, wie sie für die öffentlichen Schulen gelten, einzuhalten haben. Hier ist zu erwähnen, dass der Beratende Ausschuss des RÜ in seiner Stellungnahme zu Lettland bereits ausgeführt hat, dass staatliche Subventionen nicht als Argument ausreichen, um einen solchen Eingriff in die Privatsphäre zu rechtfertigen (Beratender Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 2008, §§ 148-149). Diese Position wird auch von der VK in ihrer Stellungnahme zum lettischen Bildungsgesetz zitiert (Venice Commission 2020, § 99). In ihrer Stellungnahme zur Ukraine von 2019, bei der diese Passage erst als Entwurf vorlag, empfiehlt sie jedoch ihre Annahme ohne Änderungsvorschläge bezüglich der Finanzierung vorzubringen. Die Kommission betont jedoch, dass es nicht allen Minderheiten gleichermaßen möglich sein wird, private Bildungseinrichtungen zu schaffen, um den Bedürfnissen ihrer Angehörigen gerecht zu werden (Venice Commission 2019a, § 79), womit sie durchklingen lässt, dass diesem Bedürfnis entweder durch öffentliche Schulen oder die Finanzierung privater Einrichtungen Sorge zu tragen ist.

Die von der VK in ihrer Stellungnahme als diskriminierend eingestufte Unterscheidung zwischen den Minderheitensprachen, die offizielle EU-Sprachen sind, und solchen, die das nicht sind, wurde im Sekundarschulgesetz jedoch beibehalten. Für

18 Eine Diskussion des Urteils bei Constantin 2021, der resümiert, dass die Argumentation des Gerichts eine starke ideologische Voreingenommenheit gegen sprachliche Heterogenität innerhalb eines klaren assimilationistischen Paradigmas widerspiegle.

19 Art. 5(10) des Gesetzes. Siehe dazu Constantin 2021.

erstere wurde festgelegt, dass der Anteil an Einheiten mit Ukrainisch als Unterrichtssprache von mindestens 20% in der 5. Schulstufe auf mindestens 40% in der 9. Schulstufe steigen muss und in der 10.-12. Schulstufe mindestens 60% betragen muss. Für andere Minderheitensprachen hat dieser Anteil von der 5. bis zur 12. Schulstufe mindestens 80% zu betragen. Obwohl die VK einen Anteil von 20% des Unterrichts in einer Minderheitensprache in seiner Stellungnahme zu Lettland als „nicht unangemessen niedrig“ bezeichnete (Venice Commission 2020, § 90), ist zu bemängeln, dass das Gesetz keine Vorkehrungen enthält, um willkürliche Entscheidungen der Schulbehörden zu verhindern, da das Gesetz ja *mindestens* 80% des Unterrichts in Ukrainisch vorschreibt, und nicht mindestens 20% des Unterrichts in der Minderheitensprache.²⁰ Weiterhin lässt sich auch eine Ungleichbehandlung der beiden Gruppen von Minderheitensprachen wohl kaum rechtfertigen, womit der Vorwurf der Diskriminierung der russischen Minderheit durch das Sekundarschulgesetz wohl nicht ausgeräumt werden konnte.

Auch das bereits am 25. April 2019 verabschiedete Gesetz zur Unterstützung des Funktionierens der ukrainischen Sprache als Staatssprache²¹ dehnt die Dreiteilung der Minderheitensprachen in Sprachen indigener Völker, sowie Sprachen nationaler Minderheiten, die wiederum in solche mit und solche ohne Status einer offiziellen EU-Sprache eingeteilt werden, auch auf andere Bereiche aus.

Nach Ansicht der VK enthält das Staatssprachengesetz mehrere Bestimmungen, die die in der EMRK verankerte Meinungs- und Vereinigungsfreiheit auf unverhältnismäßige Art und Weise einschränken können (Venice Commission 2019a, § 137; Constantin 2021; Hofmann 2021). Auch das RÜ war mehrmals Basis für kritische Kommentare. So würde eine gewisse Interpretation von „privater Kommunikation“ sowohl gegen Art. 10 RÜ als auch Art. 10 EMRK verstoßen (Venice Commission 2019a, § 46). Weiters müsse sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Bestimmungen betreffend der ukrainischen Sprachkompetenz für gewisse öffentliche Ämter in Einklang mit Art. 15 RÜ stünden (Venice Commission 2019a, §§ 53-54). Was die Verwendung einer Minderheitensprache im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung angeht, sah die VK einen Konflikt mit Art. 10(2) RÜ (Venice Commission 2019a, §§ 57-61), während manche Bestimmungen betreffend den Sprachgebrauch bei wissenschaftlichen, kulturellen und Sportaktivitäten mit Art. 5, 9(1) und 11(2) des RÜ inkompatibel seien (Venice Commission 2019a, §§ 86, 89, 92 und 94).

20 Das Sekundarschulgesetz wurde im März 2020 vor dem Ukrainischen Verfassungsgericht angefochten.

21 Gesetz Nr. 2704-VIII vom 25. April 2019 über Gewährleistung des Funktionierens der ukrainischen Sprache als Staatssprache. Siehe dazu Olszański 2019.

Weitere Inkompatibilitäten mit dem RÜ sah die VK bei den Bestimmungen betreffend Medien (Art. 9 RÜ) (Venice Commission 2019a, §§ 97 und 102) und die ausschließliche Verwendung des Ukrainischen für geographische Namen und Toponyme (Art. 11(3) RÜ) (Venice Commission 2019a, §§ 116-117).

Insgesamt kam die VK zum Schluss, dass dies nun der vierte ukrainische Gesetzestext im Zusammenhang mit Sprachenrechten sei, den sie zu analysieren hatte und der dem Erfordernis eines angemessenen Gleichgewichts zwischen den Bedürfnissen der verschiedenen Sprachen zur Vermeidung interethnischer Spannungen nicht gerecht wird (Venice Commission 2019a, § 136).

Nordmazedonien

Die Spannungen zwischen der mazedonisch-sprachigen Mehrheitsbevölkerung und der albanischen Minderheit des heutigen Nordmazedoniens führten im Jahr 2001 zu einem offenen Konflikt, bei dem es allerdings innerhalb von weniger Monate gelang, ihn auf Verhandlungswege beizulegen. Grundstein dafür war der Rahmenvertrag von Ohrid, der unter anderem die Grundzüge der Sprachpolitik festlegte. Der Vertrag wurde durch entsprechende Verfassungsbestimmungen und Gesetze bezüglich der Verwendung der Minderheitensprachen, die von mehr als 20% der Bevölkerung gesprochen wurden einerseits, sowie zur Verwendung kleinerer Minderheitensprachen andererseits umgesetzt. Für die Parlamentswahl 2016 stellten die albanischen Parteien die Verabschiedung eines neuen Gesetzes über den Sprachgebrauch als Koalitionsbedingung. Dieses wurde nach einigen prozeduralen Hindernissen im Jänner 2019 im Amtsblatt veröffentlicht und trat in Kraft. Kurz danach erbat der damalige Premierminister Zaev eine Stellungnahme durch die VK, die im Dezember 2019 angenommen wurde (Venice Commission 2019b; siehe auch Lantschner 2021)

Die VK kam zu dem Schluss, dass das neue Gesetz in vielerlei Hinsicht, insbesondere was die Verwendung der albanischen Sprache angeht, über die europäischen Standards hinausgeht, was sie „grundsätzlich lobenswert“ findet. Sie stellte jedoch auch fest, dass „das Gesetz in bestimmten Bereichen zu weit gehen könnte, indem es den öffentlichen Institutionen unrealistische rechtliche Verpflichtungen auferlegt“ (Venice Commission 2019b, §§ 99-100).²² Anders als in ihrer Stellungnahme zur Ukraine von 2011 (Venice Commission 2011, § 66) warf die VK allerdings nicht die Frage auf, ob das Gesetz über den Sprachgebrauch ausreichende Garantien für die

22 Übersetzung durch die Autorin.

Festigung der mazedonischen Sprache als alleinige Staatssprache, vorsieht. Dies hat aber auch mit der historischen Rolle der (nunmehrigen) Minderheitensprachen und ihrer Rolle im alltäglichen Sprachgebrauch zu tun, die in den beiden Ländern grundverschieden sind.

Einer der Kritikpunkte der VK bestand im Mangel an Klarheit und Präzision mancher Formulierungen. Es ist beispielsweise nicht immer klar, wann sich das Gesetz nur auf Albanisch bezieht und wann auch andere Minderheitensprachen gemeint sind, die von mindestens 20% der Bürger auf lokaler Ebene gesprochen werden (Venice Commission 2019b, § 39). Eine zweite Unklarheit betrifft den Kreis der Institutionen, in denen die Sprache, die von mindestens 20% der Bevölkerung gesprochen wird, als Amtssprache gilt. Die in Art. 1(3) gelisteten Institutionen unterscheiden sich von jenen im Art. 2(3), der den Gebrauch von Sprachen in der Kommunikation und in Verfahren regelt. Problematisch ist dies insbesondere deswegen, weil auf diese zwei Bestimmungen sehr oft verwiesen wird. Des weiteren kritisierte die VK, dass manche Bestimmungen bzw. Formulierungen Probleme bezüglich des Prinzips der Selbstidentifikation nach Art. 3 RÜ aufwerfen könnten.

Besonders kritisch äußerte sich die VK zu den neuen Regelungen des Gebrauchs des Albanischen im Bereich der Justiz (Venice Commission 2019b, §§ 80-91). Diese sehen eine bilinguale Prozessführung mit der Verpflichtung zur Übersetzung sämtlicher Prozessdokumente vor, wobei nicht nur die Streitparteien, sondern auch Richter, Staatsanwälte, und andere am Prozess Beteiligte dies einfordern können. Das Gesetz beschränkt diese Möglichkeit, wie in der Sprachencharta vorgesehen, nicht auf Gerichtsbezirke, in denen die Zahl der Einwohner*innen, die die Regional- oder Minderheitensprache gebrauchen, eine solche Maßnahme rechtfertigt, sondern dehnt sie auf das gesamte Staatsgebiet aus. All diese Bestimmungen werden durch Art. 9(5) des Sprachengesetzes gestärkt, wonach die Nichtgewährleistung der Übersetzung aller erforderlichen Dokumente und Materialien bzw. der notwendigen Simultanübersetzung während des gesamten Verfahrens als eine wesentliche Verletzung des Verfahrens angesehen wird. Die VK wurde von den Behörden darüber informiert, dass dies einen Grund für die Aufhebung einer gerichtlichen Entscheidung darstellen würde. Werden allerdings alle Vorschriften eingehalten, kann dies zu einer ungebührlichen Verzögerung des Prozesses führen, wodurch wiederum das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK gefährdet wäre. Da die Justizbehörden zum jetzigen Zeitpunkt nicht in der Lage sind, den sprachlichen Verpflichtungen nachzukommen und die sehr kostspieligen Verpflichtungen für sie viele Jahre der Vorbereitung erfordern würden, um vollständig umgesetzt zu

werden, empfahl die VK, die Bestimmungen über die Zweisprachigkeit in Gerichtsverfahren vorerst aufzugeben und ihre Wiedereinführung zu erwägen, sobald die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen (Venice Commission 2019b, §§ 90 und 102).

Das Gesetz erweitert weiters die Rechte der albanischen Minderheit im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung (Venice Commission 2019b, §§ 72-79). Das Sprachengesetz von 2018 weitet das Recht auf den Gebrauch dieser Sprache auf alle albanischsprachigen Bürger unabhängig von ihrem Wohnort und auf ein viel breiteres Spektrum zentraler Institutionen aus. Auf Antrag müssen alle Entscheidungen, Rechtsakte und sonstigen Dokumente zweisprachig ausgestellt werden. Für die VK problematisch ist, dass Albanisch auch in der „offiziellen Kommunikation“ der in Art 1(3) und 2(3) genannten Institutionen, sowie in zentralen Institutionen in Skopje und in Gemeinden, in denen mindestens 20% der Bürger Albanisch sprechen, verwendet werden soll, wenn einer der an der Kommunikation beteiligten Beamten albanischsprachig ist (Art. 3). Die VK hat diese Norm so ausgelegt, dass sie für alle Beamten und auch für ihre interne und interinstitutionelle Kommunikation gilt. Die VK verweist auf Art. 10(2) RÜ bezüglich des geographischen Anwendungsbezugs und darauf, dass internationale Standards interne und interinstitutionelle Kommunikation, insbesondere mündliche, nicht umfassen. Bestimmungen, die über diesen Standard hinausgehen, sind natürlich möglich, erfordern jedoch ernsthafte Anstrengungen seitens des Staates, um die gewährten Rechte wirksam umzusetzen. Um das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung nicht zu beeinträchtigen, bedarf es der Bereitstellung finanzieller Mittel, qualifizierter Dolmetscher*innen und der Beschäftigung zweisprachiger Beamte*innen. All dies scheint nach Ansicht der VK im Kontext Nordmazedoniens schwer zu erreichen zu sein. Die betreffenden Bestimmungen sollten also entweder revidiert werden, oder ihr Inkrafttreten aufgeschoben werden, bis eine ordnungsgemäße Umsetzung realistisch erscheint (Venice Commission 2019b, §§ 74-76 und 102).

Schlussfolgerungen: Welche Sprachpolitik?

Was kann nun aus diesen sehr rezenten Gesetzen und ihrer Analyse durch die VK gelernt werden? Was braucht es für eine Sprachpolitik, damit Sprachenrechte nicht zu Spannungen führen, insbesondere in Postkonfliktgesellschaften oder solchen, in denen es immer wieder um die Herrschaft der einen Sprache über die andere gegangen ist. Die beschriebenen Beispiele zeigen, dass die auf der Ebene des Europarats und der OSZE erarbeiteten Standards immer stärker ineinandergreifen, und dass insbesondere der Rolle des Beratenden Ausschusses zum RÜ und seiner Interpretation der die Sprachenrechte betreffenden Bestimmungen dieses Abkommens

große Bedeutung zukommt. Auch die Position des HKNM läuft dazu im Gleichklang, wie sich auch den Ljubljana Richtlinien für die Integration in vielfältigen Gesellschaften ableiten lässt.²³

Auch die Menschenrechtskommissarin des Europarats beruft sich auf die von diesen Institutionen erarbeiteten Grundsätze und Leitlinien. In ihrem erst im Oktober 2019 publizierten Menschenrechtskommentar zum Thema Sprachenrechte führte sie aus, dass eine solide Sprachpolitik, die die Vielfalt anerkennt und Wege findet, unterschiedliche Sprachen und Kulturen zu berücksichtigen, ein unverzichtbarer Schritt in Richtung Versöhnung und dauerhaftem sozialen Zusammenhalt sei (Commissioner for Human Rights 2019). Wichtig zu erkennen ist dabei, dass eine ausgewogene Sprachpolitik kein Nullsummenspiel ist. Die Respektierung der sprachlichen Rechte von Angehörigen von Minderheiten kann tatsächlich als Anreiz für sie wirken, die Staatssprache zu lernen und zu gebrauchen, da dies weniger wahrscheinlich als nachteilig für die Erhaltung ihrer kulturellen und sprachlichen Identität empfunden wird (Commissioner for Human Rights 2019). Damit wird nicht nur das Ziel erreicht, die Staatssprache als verbindendes Element zu etablieren sondern auch jene innere Stabilität zu erreichen, zu deren Erlangung es manchen Staaten sinnvoller erscheint, den Gebrauch der Minderheitensprache zurückzudrängen (siehe dazu Deen und Romans 2018).

Alle wichtigen Gremien zum Schutz der Minderheiten erkennen an, dass Staaten Gesetze zur Stärkung und Förderung der Staatssprache verabschieden können, betonen aber gleichzeitig, dass die Behörden dabei einen **fairen Ausgleich zwischen diesem legitimen Ziel und der gesetzlichen Verpflichtung zum Schutz der sprachlichen Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten** schaffen müssen. Der Beratende Ausschuss für das RÜ hat diesen Ansatz in seinem Thematischen Kommentar zu den Sprachenrechten (2012) niedergelegt. Insbesondere die Stellungnahmen der VK zu Lettland und zur Ukraine haben diesen Test bezüglich des Vorliegens eines fairen Ausgleichs mehrfach durchexerziert und ihm dadurch noch klarere Konturen gegeben. Im Prinzip handelt es sich um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der zunächst zu fragen ist, ob die Maßnahmen ein legitimes Ziel verfolgen, was – wie gesagt – bei der Förderung der Staatssprache grundsätzlich der Fall ist. Sodann ist zu fragen, ob die Maßnahmen geeignet und notwendig sind, um das Ziel zu erreichen, d.h. ob es auch gelindere Mittel zur Zielerreichung

23 Siehe dazu Richtlinie Nr. 42: „States’ policies should balance the need for one or more shared language(s) as a common basis for the integration and functioning of society with the obligation to safeguard and promote linguistic diversity, including by protecting the linguistic rights of minorities.“ Bedeutsam ist auch Richtlinie Nr. 45, in der einem integrierten und multilingualen Bildungssystem große Bedeutung beigemessen wird.

gäbe, die die Sprachenrechte der Minderheiten weniger einschränken würden.²⁴ Hier waren die Belege, die von den lettischen Behörden vorgelegt wurden, um zu zeigen, dass andere, weniger invasive Maßnahmen bereits zur Anwendung gekommen waren (Versuche zur Verbesserung der Qualität des Lettisch-Unterrichts), aber nicht zum Ziel geführt haben, offenbar ausreichend, um die VK davon zu überzeugen, dass es notwendig war, in der oberen Sekundarstufe 100% der Unterrichtsgegenstände auf Lettisch durchzuführen und nur Zusatzgegenstände bezüglich der Minderheitensprache und -kultur sowie der Integration in dieser Sprache anzubieten. Wie unten noch näher ausgeführt, setzt diese Reduktion des Unterrichts in Minderheitensprache aber voraus, dass es den Minderheitenangehörigen auch mit dem neuen System möglich sein muss, ein hohes Niveau an mündlichen und schriftlichen Fertigkeiten in ihrer Muttersprache zu erreichen, sodass sie auch komplexe Themen in dieser Sprache abhandeln können, was laufend zu evaluieren ist und einer negativen Entwicklung gegebenenfalls gegenzusteuern ist.

Ein weiterer Grundsatz, auf den hin die neuen Gesetze von der VK geprüft wurden, ist jener der **Nichtdiskriminierung**, bei dem zu fragen ist, ob vorgenommene Differenzierungen sachlich gerechtfertigt und objektiv nachvollziehbar sind. Wenn eine Minderheitensprache, wie jene der indigenen Völker in der Ukraine, einem besonderen Assimilierungsdruck ausgesetzt sind, so befand die VK, dass ein stärkerer Schutz dieser Sprachen durchaus gerechtfertigt sein kann. Eine unterschiedliche Behandlung von EU-Sprachen im Vergleich zu solchen, die keine offizielle EU Sprache sind fand die VK im Falle des EU-Mitglieds Lettland nachvollziehbar, im Falle der Ukraine aber nicht. Außerdem spielte im letzteren Fall auch eine Rolle, dass der dadurch hauptsächlich betroffenen russischen Minderheit in der Verfassung ein besonderer Status eingeräumt wurde, der eine derartige Schlechterstellung nicht rechtfertigte. Die Nichtdiskriminierungsgesetzgebung sollte jedenfalls Sprache als verpönten Diskriminierungsgrund einschließen und wirksame Rechtsmittel bereitstellen.

Von besonderer Bedeutung bei jedem Eingriff in die Sprachenrechte ist die **Beteiligung** der Betroffenen. Ihr Ausschluss oder die Führung von Scheinkonsultationen können zu sozialen Unruhen führen (Commissioner for Human Rights 2019). In Lettland wurde ein Mangel an Beteiligung vonseiten der Minderheitenangehörigen zwar beklagt, die VK schenkte aber den Darstellungen der Regierung Glauben, dass ausreichend Konsultationen durchgeführt wurden. In der Ukraine fanden Beratungen zwar statt, die letztendlich angenommene, stark geänderte Version des betreffenden Artikels des Bildungsgesetzes wurde dann allerdings ohne weitere Beratung

24 siehe Lettland, §§ xy, Ukraine, §§ 83-85

in der parlamentarischen Debatte formuliert und beschlossen, was von der VK auch entsprechend kritisiert wurde. In Nordmazedonien bemängelte die VK, dass besonders die kleineren Minderheiten sowie die Zivilgesellschaft oder Experten wenig bis gar nicht in den Entwurfsprozess involviert waren.

Aus rechtsstaatlicher Perspektive ist ein weiterer Punkt für eine erfolgreiche Sprachpolitik das Erfordernis sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Umsetzung eines Gesetzes gegeben sind. In der Stellungnahme zu Nordmazedonien haben diese Erwägungen den Eindruck erweckt, als würde die VK einem stärkeren Schutz einer Minderheitensprache skeptisch gegenüberstehen. Dazu ist eine **langfristige Planung** unter Einbeziehung verschiedener Bereiche notwendig. Ein ambitioniertes Sprachengesetz, wie jenes Nordmazedoniens, mit weitreichenden Möglichkeiten zur Verwendung einer Minderheitensprache in Justiz und Verwaltung muss insbesondere mit der entsprechenden Sprachpolitik im Bildungsbereich gekoppelt sein.

Ein wichtiger Punkt hierbei ist, die Qualität beim Erlernen der Staatssprache sicherzustellen. Hohe Sprachkompetenz in der offiziellen Amtssprache ist in allen besprochenen Länderbeispielen ein Problem und kann zu Nachteilen am Arbeitsmarkt und sozialer Segregation führen. Gleichzeitig muss aber auch sichergestellt werden, dass die Minderheitenangehörigen ihre eigene Sprache auf hohem Niveau erlernen können und auch Mehrheitsangehörige die Möglichkeit haben, die Minderheitensprache zu erlernen. Die relevanten internationalen Gremien empfehlen daher, mehrsprachige und integrative Bildung zu fördern und Segregation im Bildungsbereich zu vermeiden, da diese das Risiko von Konflikten erhöht. Wesentlich ist hierbei auch, dass die Kontinuität des Sprachunterrichts im gesamten Bildungssystem gewährleistet wird. Privatschulen müssen jedenfalls von für öffentliche Schulen vorgesehene Regelungen was den Anteil der offiziellen Amtssprache als Unterrichtssprache angeht ausgenommen werden, wobei ihnen aber auferlegt werden kann, dass ein gewisses Niveau an Kenntnissen in der offiziellen Amtssprache erreicht werden muss. Damit könnten sie als möglicher Kompromiss angesehen werden, um einerseits dem Wunsch einiger nationaler Minderheiten Rechnung zu tragen, ihr eigenes Schulsystem beizubehalten und andererseits das legitime Interesse der staatlichen Behörden zu respektieren, die Rolle der Staatssprache auch im Bildungsbereich zu fördern. Laut Hofmann könnten die verbesserten Möglichkeiten zur Einrichtung von Privatschulen dazu beitragen, die interethnischen Spannungen etwas abzumildern, die sich aus grundlegenden Änderungen an einem gut etablierten System von Minderheitenschulen, wie es sie in Lettland und der Ukraine gab, ergeben (Hofmann 2021).

In ihrem Kommentar zur Sprachpolitik machte die Menschenrechtskommissarin des Europarats deutlich: Was wir brauchen, sind integrative und pragmatische Ansätze, die die tatsächlichen Bedürfnisse der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigen und auf Ausgewogenheit, Kompromiss und Versöhnung und nicht auf Opposition und Spaltungen abzielen (Commissioner for Human Rights 2019).

Literatur

- Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 2008. Erste Stellungnahme zu Lettland, angenommen am 9. Oktober 2008. ACFC/OP/I(2008)002.
- Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 2012. Die Sprachenrechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, nach Maßgabe des Rahmenübereinkommens, ACFC/44DOC(2012)001 rev.
- Bowring, Bill. 2014. „The Russian Language in Ukraine: Complicit in Genocide, or Victim of State-building?“ In *The Russian Language Outside the Nation*, herausgegeben von Lara Ryzanova-Clarke, 56-78. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bushweller, Colin. 2019. „Majority to the Minority. The Isolative Complexities Associated with Ethnic Russians in Estonia and Latvia.“ *Southern California International Review* 9, Nr. 2: 64-93.
- Commissioner for Human Rights. 2019. „Human Rights Comment. Language policies should accommodate diversity, protect minority rights and defuse tensions.“ Aufgerufen am 12.2.2021. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/language-policies-should-accomodate-diversity-protect-minority-rights-and-defuse-tensions>.
- Constantin, Sigov [forthcoming]. „How to Lose Friends and Alienate People: Language(s), Law and Politics in Ukraine.“ In *Festschrift für Joseph Marko*, herausgegeben von Klaus Poier et al. Baden-Baden: Nomos.
- Csernicskó, István und Fedinec, Csilla. 2016. „Four Language Laws of Ukraine.“ *International Journal on Minority and Group Rights* 23: 560-582.
- Deen, Bob und Romans, William. 2018. „Introduction: Shaping Language Policies to Promote Stability.“ In *Language Policy and Conflict Prevention*, herausgegeben von Iryna Ulasiuk, Laurentju Hadîrcă und William Romans, 3-22. Leiden/Boston: Brill.
- Dimitrovs, Aleksejs. 2019. „A Dangerous Precedent for Minority Rights: the Latvian Constitutional Court's Ruling on Minority Schools.“ VerfBlog. Aufgerufen am 12. Februar 2021. <https://verfassungsblog.de/a-dangerous-precedent-for-minority-rightsthe-latvian-constitutional-courts-ruling-on-minority-schools/>.
- Dimitrovs, Aleksejs. 2020. „Riga and Venice on a Collision Course: On the Controversial New Constitutional Court Decisions on Minority Languages in Latvia.“ VerfBlog. Aufgerufen am 12. Februar 2021. <https://verfassungsblog.de/riga-and-venice-on-a-collision-course/>.
- Druviete, Ina und Kļava Gunta. 2017. *Language situation in Latvia: 2010–2015*. Riga: Latvian Language Agency.
- Goodman, Bridget. 2009. „The Ecology of Language in Ukraine.“ *Working Papers in Educational Linguistics* 24, Nr.2: 19-39.
- Hofmann, Rainer. „Discovering the Potential of a so far underestimated Provision – A new Role for Article 13 FCNM?“ In *Festschrift für Joseph Marko*, herausgegeben von Klaus Poier et al. Baden-Baden: Nomos.
- Kachuyevski, Angela. 2017. „The Russian World' and the Securitization of Identity Boundaries in Latvia.“ In *Borders in the Baltic Sea Region. Suturing the Ruptures*, herausgegeben

- von Andrey Makarychev und Alexandra Yatsyk, 227-247. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Korostelina, Karina V. 2013. „Mapping national identity narratives in Ukraine.” *Nationalities Papers* 41, Nr. 2: 293-315.
- Kulyk, Volodymyr. 2017-18. „Language Attitudes in Independent Ukraine: Differentiation and Evolution.” *Harvard Ukrainian Studies* 35, Nr. 1-4: 265-292.
- Kulyk, Volodymyr. 2018. „Ukraine’s 2017 Education Law Incites International Controversy Over Language Stipulation.” *PONARS Eurasia Policy Memo*, Nr. 525.
- Kulyk, Volodymyr. 2019. „Identity in Transformation: Russian-speakers in Post-Soviet Ukraine.” *Europe-Asia Studies* 71, Nr. 1: 156-178.
- Lantschner, Emma. 2021. „North Macedonia’s Language Law of 2018: Too Good to be True?” *European Yearbook of Minority Issues* 18: 184-202.
- Lettisches Ministerium für Bildung und Wissenschaft. 2018. *Discover the important facts regarding the transition to studying in the state language*. Aufgerufen am 12. Februar 2021. <https://www.izm.gov.lv/en/highlights/2762-information-regarding-the-transition-to-instruction-in-the-state-language-in-general-education-institutions-offering-education-programmes-for-minorities>.
- Moormann-Kimáková, Barbora. 2016. *Language-related Conflicts in Multinational and Multi-ethnic Settings. Success and Failure of Language Regimes*. Wiesbaden: Springer VS.
- Olszański, Tadeusz A. 2019. „Ukrainians and their language. The Act on the State Language of Ukraine.” *OSW Commentary* Nr. 304: 1-7.
- OSCE High Commissioner on National Minorities. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies. 7.11.2012.
- Ozolins, Uldis. 2019. „Language Policy, External Political Pressure and Internal Linguistic Change: The Particularity of the Baltic Case.” In *Multilingualism in the Baltic States: Societal Discourses and Contact Phenomena*, herausgegeben von Sanita Lazdiņa und Heiko Marten, 29-55. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- State Statistics Committee of Ukraine. *National composition of population*. Aufgerufen am 12.2.2021. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/>. und *Linguistic composition of the population*. Aufgerufen am 12. Februar 2021. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/language/>.
- Ułasiuk, Iryna, Hadîrcă, Laurențiu und Romans, William, Hrsg. 2018. *Language Policy and Conflict Prevention*. Brill, Leiden/Boston.
- Venice Commission 2011. Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011). CDL-AD(2011)047-e.
- Venice Commission 2017. Ukraine - Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017). CDL-AD(2017)030-e.

Venice Commission 2019a. Ukraine - Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2019). CDL-AD(2019)032-e.

Venice Commission 2019b. North Macedonia - Opinion on the Law on the Use of Languages, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2019). CDL-AD(2019)033.

Venice Commission 2020. Latvia - Opinion on the recent amendments to the Legislation on Education in Minority Languages, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session. CDL-AD(2020)012-e.

Verfassungsgericht Lettland, Fall Nr. 2018-12-01. Urteil vom 23. April 2019.

Verfassungsgericht Lettland. Fall Nr. 2018-22-01. Urteil vom 13. November 2019.
<https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/press-release/the-norm-that-determines-the-language-of-instruction-in-private-institutions-of-education-complies-with-the-satversme/>.

Verfassungsgericht Lettland. Fall Nr. 2019-12-01. Urteil vom 11. Juni 2020.

Verfassungsgericht Lettland. Fall Nr. 2019-20-03. Urteil vom 19. Juni 2020.