



Prof. Dr. iur. Stefan Oeter

Fakultät für Rechtswissenschaft
Institut für Internationale Angelegenheiten
Rothenbaumchaussee 33
20148 Hamburg

Tel. +49 (0)40 - 42838 - 4565
Fax +49 (0)40 - 42838 - 5328
stefan.oeter@jura.uni-hamburg.de
www.jura.uni-hamburg.de

Hamburg, den 09.05.2024

Gutachterliche Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz und zur Förderung der niederdeutschen Sprache im Land Brandenburg (Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz – BbgNdG) – Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 7/9342) und Änderungsantrag der Fraktion Die Linke (Drs. 7/9373)

Der Großteil des Landes Brandenburg zählt zum traditionellen, historischen niederdeutschen Sprachgebiet.¹ Dies war der Landesregierung wie dem brandenburgischen Landtag zum Zeitpunkt der Ratifikation des Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen im Jahre 1998 wohl nicht zureichend bewusst. Für die Regionalsprache Niederdeutsch, für die es seinerzeit noch keinerlei landespolitische bzw. landesrechtliche Regelungen gab, wurden in Zusammenarbeit mit der Germanistik der Universität Potsdam damals 17 Verpflichtungen übernommen. Da dies weniger als die für eine Teil III-Ratifikation vorgesehenen 35 Verpflichtungen sind, gilt Niederdeutsch in Brandenburg bislang nur als Teil II-Sprache und die Verpflichtungen nach Teil III sind nicht bindend im Sinne der Konvention.²

Mittlerweile wurde erkannt, dass dies dem Schutzbedarf des Niederdeutschen in Brandenburg nicht gerecht wird. In einer Grundlagenvereinbarung mit der Sprechergruppe (ABl. 2018, S. 275) verpflichtete sich das Land 2018, die übernommenen Verpflichtungen aus Teil III als Ziele seines Handelns zu betrachten.³ Seit Juli 2022 sind Schutz und Förderung der niederdeutschen Sprache zudem Staatsziel in der Brandenburger Landesverfassung (Art. 34 Abs. 4). In der Folge verstän-

¹ Landtag Brandenburg, Bericht zur Prüfung eines Gesetzgebungsvorhabens zum Schutz der niederdeutschen Sprache - gemäß Beschluss des Landtages Brandenburg vom 25. März 2021 (Drucksache 7/3204-B) in Verbindung mit dem Beschluss vom 18. Juni 2021 (Drucksache 7/3789-B) – Drucksache 7/6603, S. 3.

² Landtag Brandenburg, Bericht zur Prüfung und Empfehlung zur Neuübernahme weiterer Verpflichtungen nach Teil III der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen - gemäß Beschluss des Landtages Brandenburg vom 25. März 2021 (Drucksache 7/3204-B) – Drucksache 7/7476, S. 22.

³ Ebda.

digten sich die Landesregierung und der Landtag auf eine Nachratifikation weiterer Teil III-Verpflichtungen für Niederdeutsch (siehe den Bericht zur Prüfung und Empfehlung zur Neuübernahme weiterer Verpflichtungen nach Teil III der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen - Drucksache 7/7476). Die Übernahme eines vollwertigen Verpflichtungsmenüs unter Teil III für Niederdeutsch ist ein sinnvoller Anlass, auch den Stand der landesinternen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis zum Schutz des Niederdeutschen im Land Brandenburg einer Revision zu unterziehen. Nach längerer Prüfarbeit ist diese Revision nun in den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz und zur Förderung der niederdeutschen Sprache im Land Brandenburg (Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz – BbgNdG) gemündet, der von der Intention wie von der Zielrichtung her ohne Zweifel zu begrüßen ist.

Bisher gibt es für das Niederdeutsche kaum landesrechtliche Regelungen. Die Verpflichtungen aus der als Bundesrecht geltenden Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen sind – wie der Vorspann des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz zu Recht anmerkt - nicht alle direkt anwendbar.⁴ Die Staatszielbestimmung in der Landesverfassung enthält keine konkreten Regelungen zur Umsetzung. Weitere landesrechtliche Regelungen, die Verwaltungen und Behörden des Landes und der Kommunen einen Rahmen zu Schutz und Förderung der niederdeutschen Sprache aufzeigen, mögliche Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Bildung und öffentliche Zweisprachigkeit festlegen und Sprachenrechte für die Angehörigen der niederdeutschen Sprachgruppe definieren würden, fehlen völlig. Gleichmaßen fehlen Festlegungen, die die niederdeutsche Sprachgruppe, ihre politischen Mitwirkungsmöglichkeiten und den räumlichen Anwendungsbereich von Sprachenrechten rechtssicher definieren. Auch Verordnungsermächtigungen zur Regelung einzelner Fragen des Schutzes und der Förderung des Niederdeutschen fehlen.⁵

Im Beschluss 7/3204-B stellt der Landtag fest, dass „sich die beiden Sprachen Niedersorbisch und Niederdeutsch in einer anhaltend fragilen Situation [befinden]. Daher sind die bisherigen Maßnahmen des Landes fortzusetzen und punktuell auszubauen, um die begonnene Stärkung der Sprachen hierzulande nachhaltig zu verstetigen.“⁶ Das Niederdeutsche ist eine derzeit überwiegend mündlich genutzte Sprache, die regional stark ausdifferenziert ist und keine überregionale Standardisierung erfahren hat. Die Zahl der Sprecherinnen und Sprecher ist absolut zwar höher anzusetzen als beim Sorbischen. Jedoch ist die Altersstruktur ähnlich, so dass durch das Sterben der ältesten und älteren Generationen die Sprecherzahl massiv zurückgeht. Die aktiven Sprachkenntnisse variieren zwischen den Generationen deutlich, mit massiver Abnahme bei den jüngeren Generationen. Ein ähnlicher Befund gilt auch für die passiven Kenntnisse, wobei diese (zumindest in Teilen der ländlichen Räume) noch relativ breit vorhanden sind.⁷ Wie es im Bericht zur Prüfung eines Gesetzgebungsvorhabens zum Schutz der niederdeutschen Sprache

⁴ Landtag Brandenburg, Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zum Schutz und zur Förderung der niederdeutschen Sprache im Land Brandenburg (Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz – BbgNdG), Drucksache 7/9342, S. 1.

⁵ Ebda.

⁶ Bericht Drs. 7/6603, S. 2.

⁷ Ebda., S. 3.

(Drucksache 7/6603) heißt: „Damit ist die Sprache massiv in ihrem Fortbestand als Kommunikationsmittel bedroht und es bedarf dringender aktiver Maßnahmen, den Sprachgebrauch, das Sprachenlernen und die Sprachweitergabe zu fördern.“⁸

Angesichts dieses tatsächlichen Befundes ist es sehr zu begrüßen, dass sich Landesregierung und Landtag auf den Weg gemacht haben, ein eigenes Niederdeutschgesetz für das Land Brandenburg zu erarbeiten und zu verabschieden – als erstes Land in der Bundesrepublik. Wie zahlreiche Beispiele anderer Gesetze zum Schutz und zur Förderung von Regional- und Minderheitensprachen zeigen, steckt der Teufel in diesen Fragen sprichwörtlich im Detail – mit anderen Worten: ein gut gemeintes Gesetz kann mit unbedachten Formulierungen durchaus Schaden anrichten und dem übergreifenden Ziel der Erhaltung der Sprache einen Bärendienst erweisen. Unter diesem Blickwinkel sei der vorliegende Entwurf des BbgNdG (unter Einbeziehung der Vorschläge im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke) in der Folge einer kritischen Prüfung unterzogen. Diese Prüfung folgt in den Grundzügen dem Aufbau des vorgeschlagenen Gesetzes.

Präambel

Die Präambel scheint mir die leitenden rechts- und sprachpolitischen Aspekte in zureichender Klarheit wiederzugeben. Für richtig halte ich es, dass der erste (quasi vor die Klammer gezogene) Satz der Präambel den „Willen der Angehörigen der niederdeutschen Sprachgruppe, die seit Jahrhunderten im Land Brandenburg beheimatete niederdeutsche Sprache trotz vielfältiger Assimilierungsversuche auch in Zukunft zu bewahren und zu stärken“ als zentralen Ausgangspunkt des Gesetzes nimmt und ihm von Seiten des Landesgesetzgebers Anerkennung zollt. Ohne diesen **Willen der Sprachgruppe** selbst zur Bewahrung und Stärkung der Sprache wären alle Bemühungen vergebens – doch dieser Wille der Sprecher zur Bewahrung und Stärkung der Sprache scheint in erheblichem Umfang gegeben zu sein. Überzeugend ist auch, über die Eingangsformulierung die traditionale Präsenz der „seit Jahrhunderten im Land Brandenburg beheimateten“ niederdeutschen Sprache förmlich anzuerkennen und zugleich – mit der Formulierung „trotz vielfältiger Assimilierungsversuche“ - die akute Bedrohungslage einer solchen (weitgehend nur oral in Familie und Dorfleben tradierten) Traditionssprache in den Blick zu nehmen.

Sachlich angemessen sind mit Sicherheit auch die in den vier Spiegelstrichen der Präambel in Bezug genommenen Gesichtspunkte, die für ein solches Gesetz sprechen. Dies ist zum einen das **kultur- und identitätspolitische Interesse des Landes Brandenburg** am Erhalt und an der Stärkung der niederdeutschen Sprache, der Verweis auf die Notwendigkeiten der Zusammenarbeit mit den anderen norddeutschen Ländern, in denen das Niederdeutsche traditionell beheimatet ist, ferner der Verweis auf die **Gleichheitsgebote des Artikel 3 GG** und die einschlägigen verfassungsrechtlichen Gebote der **Artikel 12 und 34 der brandenburgischen Landesverfassung**. Von besonderer Bedeutung ist aber der Hinweis auf die **Anforderungen aus der Europäischen Charta**

⁸ Ebda.

der Regional- oder Minderheitensprachen, unter der die Bundesrepublik Deutschland weitreichende Verpflichtungen zum Schutz und zur Förderung der niederdeutschen Sprache übernommen hat, die auch für das Land Brandenburg verpflichtende normative Vorgaben des Bundesrechts darstellen.⁹

§ 1 – Niederdeutsche Sprachgruppe

Für gelungen halte ich weite Teile der Grundsatzbestimmungen des § 1, in denen geregelt wird, wer zur Sprachgruppe gehört, ein grundlegendes Bekenntnis zum Anspruch der Niederdeutschsprecher auf Schutz, Erhaltung und Pflege ihrer sprachlichen Identität abgelegt wird und eine Verpflichtung des Landes statuiert wird, durch einschlägige Maßnahmen positive Bedingungen zu schaffen, die es den Mitgliedern der niederdeutschen Sprachgruppe ermöglichen, ihre Sprache zu bewahren und weiterzuentwickeln. Es ist zu begrüßen, dass in Absatz 1 der Bestimmung das **Prinzip des freien Bekenntnisses** zur Grundlage der gesetzlichen Regelung erhoben wird, demzufolge es allen Einwohnern des Landes freisteht, sich zur niederdeutschen Sprachgruppe zu bekennen. Konsequenz ist in diesem Zusammenhang, den Grad und die Form der Sprachbeherrschung sowie die regionale Herkunft nicht zu – scheinbar objektiven – Kriterien einer Zugehörigkeit der Gruppe zu erheben und jegliche Form des Bestreitens oder gar einer (wie auch immer gearteten) Nachprüfung der Zugehörigkeit zu tabuisieren. Für angemessen halte ich in der Folge, die Verpflichtung zum Schutz und zur Förderung der niederdeutschen Sprache (so Absatz 3) in ein **subjektives Recht** der Angehörigen zu transformieren – das „Recht auf Schutz, Erhaltung und Pflege ihrer sprachlichen Identität sowie diese frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln“.

Konsequenz ist es, an die Statuierung eines solchen subjektiven Rechts die Verpflichtung des Landes anzuknüpfen, über **fördernde Maßnahmen** Bedingungen zu schaffen, „die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, ihre niederdeutsche Sprache zu bewahren und weiterzuentwickeln“ (so § 1 Abs.4 S.1). Da viele der für den Schutz und die Stärkung der Sprache relevanten Rahmenbedingungen aber gar nicht im eigenen Wirkungsbereich der Landesverwaltung liegen, sondern auf kommunaler Ebene gestaltet werden, bedarf es unweigerlich einer ergänzenden **Inpflichtnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände**. An dieser Stelle wirft der vorliegende Entwurf jedoch ein gravierendes Problem auf. Der Schritt, die im Gesetz statuierte Aufgabe der Schaffung positiver Rahmenbedingungen für Schutz und Förderung der niederdeutschen Sprache den Kommunen als **freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe** zuzuweisen, ist rechtspolitisch nachvollziehbar, sollen so doch größere Konflikte mit den Kommunen vermieden werden. In der Umsetzungspraxis wird diese Weichenstellung jedoch erhebliche Folgeprobleme bereiten, droht die Zuweisung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe doch, das Gesetz in seinen Effekten in erheblichem Umfang leerlaufen zu lassen. Diese Ausgestaltung vermeidet zwar weitere Kostenfolgen für das Land, bedeutet jedoch – in Zeiten extrem knapper Kommunalfinanzen –

⁹ Siehe auch Gesetzentwurf der Landesregierung Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz, Drs. 7/9342, Begründung S. 1 f.

einen Negativanreiz, sich der vom Gesetz vorgesehenen Aufgabe des Schutzes und der Förderung der niederdeutschen Sprache ernsthaft zuzuwenden. In den (sowieso vielfach schon heftigen) Verteilungskämpfen innerhalb der kommunalen Haushalte werden die Belange des Niederdeutschen häufig eher als nachrangig erachtet werden, mit der Folge, dass der Förderauftrag weitgehend leerzulaufen droht. Ich halte unter diesem Aspekt die im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke vorgeschlagene Streichung des Satzes 3 im jetzigen Abs.4 von § 1 des Regierungsentwurfes für richtig – was dann allerdings die im vorgeschlagenen § 2 des Änderungsentwurfes der Fraktion Die Linke ausgesprochene Kostentragungspflicht des Landes konsequenterweise erfordern dürfte. In der bestehenden Fassung droht der Impuls des Gesetzes auf kommunaler Ebene weitgehend ins Leere zu gehen.

§ 2 – Niederdeutsches Sprachgebiet und Ortsbezeichnungen

Die Regelung des § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfes, in der das niederdeutsche Sprachgebiet geographisch umrissen wird, scheint mir legislatorisch sinnvoll. Der Absatz stellt klar, dass das historische Sprachgebiet des Niederdeutschen große Teile des Landes abdeckt, im Kern vor allem den Norden und den mittleren Teil des Landes, bis hin zum Fläming und Havelland.

In praktischer Hinsicht nicht unproblematisch, aber gesetzgebungstechnisch kaum zu vermeiden ist die Ausgestaltung, dass das vorgeschlagene Gesetz in Absatz 2 die konkrete Umsetzung des Auftrages, **niederdeutsche Ortsbezeichnungen und Toponyme** im Sprachgebiet im amtlichen Gebrauch zu verwenden, von einem „entsprechenden Bedarf“ abhängig macht – wie dieser auch immer zu ermitteln sein wird. Angesichts des Umfangs des historischen Sprachgebietes ist es wohl nur schwer möglich, diesen amtlichen Gebrauch flächendeckend vorzusehen; zudem sind die tradierten niederdeutschen Ortsnamen und Toponyme erst einmal zu ermitteln. Hier eine Beteiligung des niederdeutschen Dachverbandes vorzusehen, ist ohne Zweifel sinnvoll. In der Verpflichtungswirkung extrem schwach ausgestaltet ist aber wiederum in Satz 3 die Erstreckung der Verpflichtung auf die kommunale Ebene. In konsequenter Fortführung des Ansatzes der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe stellt es das Gesetz den betroffenen Kommunen frei, ob sie entsprechende Beschlüsse zur Verwendung niederdeutscher Bezeichnungen treffen wollen oder nicht. Das hinter dieser Konstruktion stehende **Problem der Kostenfolgen** überwälzt die haushalterischen Auswirkungen auf die Kommunen und schafft damit Negativeinreize, entsprechende Beschlüsse zu fassen. Will man das Niederdeutsche im kommunalen Raum möglichst umfassend sichtbar machen, so spricht viel für die im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke vorgeschlagene Alternativfassung des Absatz 2 Satz 3, die eine Kostenerstattungspflicht des Landes statuieren würde. Nur auf diesem Wege kann erreicht werden, dass in möglichst vielen Gemeinden mit Präsenz des Niederdeutschen diese Präsenz auch in amtlichen Dokumenten durch Verwendung niederdeutscher Ortsnamen und Toponyme sichtbar gemacht wird.

Die Folgeregelungen der Absätze 3 bis 5 sind aus meiner Sicht unproblematisch.

§ 3 – Dachverband niederdeutscher Verbände und Vereine und Verbandsklagerecht

Sehr zu begrüßen ist die mit § 3 des Entwurfs in Aussicht genommene Anerkennung eines Dachverbands niederdeutscher Verbände und Vereine. Zwar wird der Verein für Niederdeutsch in Brandenburg e.V. auch heute schon faktisch als Dachverband vom Land gefördert.¹⁰ Mit der **förmlichen Anerkennung**, deren Voraussetzungen in Absatz 2 näher geregelt werden, wird dieser jedoch offiziell als Ansprechpartner der Landesverwaltung wie der kommunalen Stellen in Angelegenheiten der niederdeutschen Sprache bestimmt. Zudem wird in Absatz 3 in – allerdings eher schwacher Formulierung – der Umstand einer institutionellen Förderung in beschränkter Höhe wie der Möglichkeit weiterer Projektförderung festgeschrieben, in Absatz 4 wird dem Dachverband sinnvollerweise auch ein Verbandsklagerecht zugestanden. Nicht völlig nachvollziehbar ist allerdings, warum der Regierungsentwurf **die institutionelle Förderung** explizit auf „bis zu“ 50 000 Euro deckelt; diese Formulierung nimmt der Landesregierung die Flexibilität, den Betrag (in Anpassung an die Inflation) im Zeitverlauf zu erhöhen oder (in der Reaktion auf eine zunehmend größere Bandbreite an Aufgaben) diese institutionelle Förderung ganz generell zu erhöhen. Die Festschreibung einer Summe mit der Koppelung an die Formulierung „bis zu“ scheint mir legislatorisch unbedacht. Die im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke vorgeschlagene Abänderung in „mindestens“ wäre sachlich sicherlich vorzugswürdig, würde aber in der Folge den Förderbetrag als in jedem Fall zu zahlende Mindestsumme festschreiben.

§ 4 – Beirat für Niederdeutsch bei der Landesregierung

Ohne Zweifel sinnvoll ist die in § 4 des Gesetzentwurfes vorgesehene Regelung zur Einrichtung eines (institutionalisierten) Beirates für Niederdeutsch bei der Landesregierung. Die bisherige Arbeitsgruppe Niederdeutsch, deren Grundlage die Vereinbarung über die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Land und Sprachgruppe ist, wird damit als Beirat bei der Landesregierung institutionalisiert und auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Dies stellt den Dialog zwischen Landesregierung und niederdeutscher Sprachgruppe auf eine feste Grundlage. Aus meiner Sicht zielführend und der Sache angemessen ist auch die in Absatz 3 geregelte Zusammensetzung des Beirates.

§ 5 – Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Angelegenheiten des Niederdeutschen

Ebenfalls sinnvoll ist die Norm des vorgeschlagenen § 5 des BbgNdG, zumindest von der Regelungsentention her. Normativ ist der darin enthaltene Auftrag an Landkreise und Kommunen

¹⁰ Siehe auch Gesetzentwurf der Landesregierung Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz, Drs. 7/9342, Begründung S. 5.

eher schwach ausgestaltet. Für die Landkreise wie für die Kommunen wird keine hauptamtliche Benennung vorgeschrieben. Es bleibt den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung freigestellt, wie auf entsprechende Bedarfe reagiert wird. Wie es in der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung heißt: „Dies kann sowohl durch die **Benennung von Ansprechpersonen** geschehen als auch durch andere geeignete Maßnahmen, unter anderem auch die Einsetzung von Beauftragten oder Aktivitäten im Bereich kommunaler Kulturförderung. Wie bei den Kommunen im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden ist zudem freigestellt, ob es sich im Falle der Benennung um haupt-, neben- oder ehrenamtliche Ansprechpersonen oder Beauftragte handelt. Im Regelfall dürfte davon auszugehen sein, dass durch die Benennung lediglich eine bereits bestehende Zuständigkeit, beispielsweise im Bereich Bildung oder Kultur, für die Sprachgruppe oder das ehrenamtliche Engagement im Falle der Benennung von Personen oder Strukturen außerhalb der Verwaltung gegenüber der Verwaltung und kommunalpolitischen Gremien sichtbar und adressierbar gemacht wird.“¹¹ Der Mehrwert der Vorschrift ist überschaubar, aber es wird zumindest ein Handlungsbedarf auf der Ebene der Landkreise und Kommunen sichtbar gemacht.

§ 6 - Sprache

In seinem Absatz 1 setzt § 6 des Entwurfes die Verpflichtung aus Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben a und d der Europäischen Sprachencharta um.¹² Satz 1 stellt klar, dass es sich bei Niederdeutsch um eine Regionalsprache im Sinne der Europäischen Sprachencharta handelt und dass die mundartliche Vielfalt des Niederdeutschen als Spezifikum der niederdeutschen Sprache geschützt wird, und nicht nur eine bestimmte Varietät von den Regelungen des Gesetzes erfasst wird. Dieser Ansatz scheint mir durchaus sinnvoll zu sein.

Absatz 2 dient der Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 2 lit. b und Absatz 3 lit. c der Europäischen Sprachencharta.¹³ Es wird hier allerdings die einschränkende Voraussetzung formuliert, dass die personellen Voraussetzungen für eine derartige **Bearbeitung auf Niederdeutsch verfasster Anträge oder sonstiger Schriftstücke** im Bereich der jeweiligen Landes- oder Kommunalbehörde erfüllt sind. Diese Anwendungsvoraussetzung ist im Blick auf die erstrebte Umsetzung der unter Art. 10 Abs. 2 und 3 Sprachencharta ratifizierten

¹¹ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zum Schutz und zur Förderung der niederdeutschen Sprache im Land Brandenburg (Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz – BbgNdG), Drucksache 7/9342, S. 7.

¹² Vgl. zum Verpflichtungsgehalt von Art. 7 Abs. 1 lit. (a) und (d) der Sprachencharta Peter Hilpold, Artikel 7 – Ziele und Grundsätze, in: Sigrid Boysen et al., Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, Zürich/Baden-Baden/Wien: Dike/Nomos/facultas, 2011, S. 112, 116 ff., 131 ff.

¹³ Vgl. zu Art. 10 Absatz 2 lit. b und Absatz 3 lit. c der Europäischen Sprachencharta Jutta Engbers, Artikel 10 – Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienstleistungsbetriebe, in: Sigrid Boysen et al., Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, Zürich/Baden-Baden/Wien: Dike/Nomos/facultas, 2011, S.250,268 f., 278 f.

Bestimmungen problematisch. Die Mantelklauseln der Absätze 2 und 3 des Art. 10 Sprachencharta machen die Wirkung der jeweiligen Verpflichtung von der Voraussetzung abhängig, dass im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde „die Zahl der Einwohner, Regional- oder Minderheitensprachen gebrauchen, die nachstehenden Maßnahmen rechtfertigt“. Dies stellt eine einschränkende Bedingung auf der Bedarfsseite dar, koppelt die Verpflichtung also an einen erwartbaren Bedarf; eine Koppelung an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen auf der Angebotsseite ist davon nicht abgedeckt. Wenn die Sprecherzahl die entsprechenden Maßnahmen rechtfertigt, ist auf der Behördenseite die Möglichkeit zu schaffen, schriftlich und mündlich in der Regionalsprache zu kommunizieren. Unter Umständen stellt dies im Fall der Bearbeitung von Anträgen und Schriftstücken auf Niederdeutsch gar kein großes Problem dar, denn – wie die Landesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfes anmerkt – könne die formulierte Voraussetzung „angesichts der weit verbreiteten passiven Kenntnisse des Niederdeutschen“ lokal innerhalb der genannten Behörden, Verwaltungen und Institutionen leicht gegeben sein, die tatsächliche Sachlage sei „aber zentral weder festzustellen noch sicherzustellen“.¹⁴ Diese Begründung atmet etwas sehr stark den Geist der Vermeidung jeglicher Kostenfolgen. Wie es in der Begründung heißt: „Insofern zeigt die Regelung hier den Bereich des Zulässigen auf, überlässt es aber den zuständigen Strukturen selbst, die Erfüllung der personellen Voraussetzungen festzustellen oder anzustreben. Zusätzliche personelle und/oder finanzielle Ressourcen sind nicht zwingend einzusetzen.“

Die Regelungen des Absatzes 3, derzufolge die Behörden **offizielle Formulare, amtliche Bekanntmachungen und Briefköpfe zweisprachig** in Hoch- und Niederdeutsch abfassen können, ist dagegen ebenso zielführend wie die Regelung des Absatzes 4 zur Vorlage in Niederdeutsch abgefasster Urkunden und Beweismitteln vor Gerichten. Angemessen als Umsetzung der Verpflichtung aus Art. 10 Abs. 4 der Sprachencharta ist auch die mit der Regelung des Absatzes 5 geschaffene Möglichkeit der bevorzugten Berücksichtigung von Bewerbern mit niederdeutschen Sprachkenntnissen bei Stellenbesetzungen im niederdeutschen Sprachraum.¹⁵

Art. 7 - Bildung

Die mit Artikel 7 des Gesetzentwurfes der Landesregierung vorgeschlagenen Regelungen zur Bindung im Bereich Niederdeutsch stellen ersichtlich die zentrale Problemzone des Ge-

¹⁴ Gesetzentwurf BbgNdG, Drucksache 7/9342, S. 8.

¹⁵ Vgl. zum Verpflichtungsgehalt des Art. 10 Abs. 4 Sprachencharta Jutta Engbers, Artikel 10 – Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienstleistungsbetriebe, in: Sigrid Boysen et al., Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, Zürich/Baden-Baden/Wien: Dike/Nomos/facultas, 2011, S.250, 280 ff.

setzentwurfes dar. In ihrer normativen Steuerungswirkung sind die vorgeschlagenen Bestimmungen sehr schwach ausgestaltet – so schwach, dass sie weit hinter den unter Artikel 8 der Sprachencharta für Niederdeutsch in Brandenburg übernommenen Verpflichtungen zurückbleiben. Die Erfüllung der mit der Sprachencharta übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die das Land zudem als vorrangiges Bundesrecht binden, kann mit diesen Regelungen nicht wirklich sichergestellt werden.

- 1) Dies fängt schon an mit der Formulierung des Absatzes 1. Die dort verwendete Sprache – „In der Kindertagesbetreuung und in Schulen kann die niederdeutsche Sprache altersgerecht in die Spielgestaltung und Bildungsarbeit einbezogen werden“ – hat praktisch **keinerlei normative Steuerungskraft** und überlässt es dem Belieben der kommunalen Träger vorschulischer Bildungseinrichtungen wie der staatlichen Schulverwaltung, ob überhaupt und in welcher Form das Niederdeutsche in die Gestaltung der Bildungsangebote einbezogen werden soll.
- 2) Im Bereich der vorschulischen Erziehung verpflichtet die von Deutschland für Niederdeutsch in Brandenburg übernommene Verpflichtung des Art. 8 Ans. 1 a (iv) der Sprachencharta die staatlichen Stellen dazu, „die Anwendung der unter den Ziffern i bis iii vorgesehenen Maßnahmen zu begünstigen und/oder dazu zu ermutigen“. Die insoweit in Bezug genommenen Maßnahmen laufen darauf hinaus, die vorschulische Erziehung entweder ganz oder zu einem erheblichen Teil in der Regionalsprache anzubieten bzw. die vorgesehenen Modelle der Erziehung in der Regionalsprache zumindest auf diejenigen Schüler anzuwenden, deren Familien dies verlangen (soweit die Zahl der Schüler für das Angebot als zureichend groß angesehen wird). Letztlich folgt aus dieser Bestimmung der Sprachencharta die **Verpflichtung des Staates, über einschlägige Fördermaßnahmen Anreize für die (meist kommunalen) Träger zu schaffen**, entsprechende Angebote zumindest für die Eltern, die dies wünschen, vorzuhalten.¹⁶ Das Vorhalten des Angebots völlig den Trägern zu überlassen, wird der Verpflichtung nicht gerecht. Eine Bestimmung wie der im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke vorgeschlagene, neue Absatz 2 des Art. 7 wäre unter der Perspektive der Umsetzung der Sprachencharta das Minimum, um die von der Sprachencharta geforderten Maßnahmen zu gewährleisten.
- 3) Ähnliche Probleme stellen sich im Blick auf die unter übernommenen Verpflichtungen für den Primar- und Sekundarschulbereich. Der Regierungsentwurf des BbgNdG sieht hierzu in Absatz 2 vor: „In Schulen kann die niederdeutsche Sprache Gegenstand begegnungssprachlichen und fremdsprachlichen Unterrichts sein, als Unterrichtssprache Verwendung finden und in außerunterrichtlichen Angeboten vermittelt werden.“ Diese Bestimmung ist in ihrem Verpflichtungsgehalt viel zu schwach ausgestaltet, um den Anforderungen, die die Umsetzung der einschlägigen Chartabestimmungen an das Land

¹⁶ Vgl. zum Verpflichtungsgehalt des 8 Ans. 1 a (iv) der Sprachencharta nur Christine Langenfeld, Artikel 8 – Bildung, in: Sigrid Boysen et al., Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, Zürich/Baden-Baden/Wien: Dike/Nomos/facultas, 2011, S. 183, 202 ff.

stellt, gerecht zu werden. Die Verknüpfung der vier aufgezählten Modelle einer Vermittlung des Niederdeutschen in Schulen meinem bloßen „kann“ stellt es letztlich in das Ermessen der Schulen, ob überhaupt Angebote gemacht werden – und in welcher Form. Die Bestimmungen der Art. 8 Abs. 1 b (iv) und c (iv) Sprachencharta verlangen dagegen vom Staat, „eine der unter Ziffern i bis iii vorgesehenen Maßnahmen zumindest auf diejenigen Schüler anzuwenden, deren Familien dies verlangen, wenn die Zahl der Schüler als genügend groß angesehen wird“ – und die insoweit in Bezug genommenen Maßnahmen sind Unterricht in der Regionalsprache, bilingualer Unterricht mit einem erheblichen Anteil der Regionalsprache oder zumindest Unterricht der Regionalsprache als Schulfach. Dies läuft auf eine **zwingende Verpflichtung** hinaus, zumindest an Orten, an denen von Eltern zureichende Nachfrage artikuliert wird, auf jeden Fall Angebote des Niederdeutschunterrichts vorzuhalten, in der Regel wohl sinnvollerweise als **Unterricht des Niederdeutschen als (eigenständiger) Sprache**.¹⁷ Die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung sichert die Erfüllung dieser Verpflichtung in keiner Weise ab.

- 4) Zwei der vier in Art. 7 Abs. 2 des Regierungsentwurfs aufgezählten Modelle der Vermittlung des Niederdeutschen werden den Anforderungen der Sprachencharta zudem in keiner Hinsicht gerecht – der ‚**begegnungssprachliche**‘ **Unterricht** ebenso wenig wie ‚außerunterrichtliche Angebote‘. Beide sind Ausdruck der traditionellen Geringschätzung des Niederdeutschen als ‚Mundart‘. Eine indirekte Folge dieser Wahrnehmung des Niederdeutschen war das in den meisten Ländern für den Einbau der Sprache in den Schulunterricht gewählte Modell einer ‚integrierten‘ Vermittlung des Niederdeutschen im Rahmen des Deutschunterrichts – ein Modell, das sich definitiv nicht bewährt hat, leistet es doch keinen sinnvollen Beitrag zum Spracherhalt und bietet keine Möglichkeit des Zweitspracherwerbs für Schüler. Mit den für Niederdeutsch in Brandenburg unter der Sprachencharta ratifizierten Verpflichtungen der Art. 8 Abs.1 lit. (b) (iv) und lit. (c) (iv) geht eine Verpflichtung einher, die jeweils geschützte Regional- oder Minderheitensprache als eigene Sprache spezifisch in einem gesonderten Fach zu unterrichten – anders wäre es nicht möglich, zureichenden Unterricht der jeweiligen Sprache zu gewährleisten, denn – wie es in der deutschen (nichtauthentischen) Fassung etwas unpräzise übersetzt ist – „als integrierenden Teil des Lehrplans“ meint nicht die Verschleifung des Sprachunterrichts in einem anderen Fachunterricht bis zur völligen Unsichtbarkeit. Diese normativ eigentlich unabdingbare Konsequenz ist bislang allerdings nicht zureichend in der Schulpraxis der Länder umgesetzt. Das Schulsystem hat in der Fläche bis heute nie die Konsequenz aus dem Schutzmenü unter Teil III gezogen, nämlich die **Aufwertung des Niederdeutschen zu einer eigenen Sprache**, die in einem eigenen Schulfach als regulärer Teil der Stundentafel unterrichtet wird. Das Niederdeutsche

¹⁷ Vgl. zum Verpflichtungsgehalt der Art. 8 Abs. 1 b (iv) und c (iv) Sprachencharta nur Christine Langenfeld, Artikel 8 – Bildung, in: Sigrid Boysen et al., Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, Zürich/Baden-Baden/Wien: Dike/Nomos/facultas, 2011, S. 183, 205 ff., 208 ff.

wird in den meisten Schulen Norddeutschlands bis heute als sogen. ´Begegnungssprache´ in den Deutschunterricht verschliffen, häufig bis zur fast völligen Unkenntlichkeit, bei der von der ´Begegnungssprache´ allenfalls das Singen einiger alter Volkslieder auf ´Platt´ oder das Rezitieren einiger niederdeutscher Gedichte übrig bleibt. Darüber hinaus wird Niederdeutsch fast nur in Form von Arbeitsgemeinschaften außerhalb der regulären Stundentafel unterrichtet – soweit sich für ein solches Zusatzangebot konkret an der jeweiligen Schule ein engagierter Lehrer findet und ihm die entsprechenden Deputatsstunden für diesen ´Luxus´ zugestanden werden. Dabei ist der Unterricht der Regionalsprache als eigenes Fach innerhalb der regulären Stundentafel das Minimum dessen, was unter den Bestimmungen der Art. 8 Abs.1 lit. (b) (iv) und lit. (c) (iv) Sprachencharta als Umsetzung gefordert ist.¹⁸

- 5) Blickt man auf die Situation des Niederdeutschen, als einer fast flächendeckend von Auszehrung, wenn nicht gar vom Aussterben bedrohten Sprache, die in den jüngeren Generationen fast kaum noch gesprochen wird, so ist ein **dezidiertes Umbau der Stellung des Niederdeutschen im Bildungssystem zum Erhalt der Sprache unabdingbar**. Einschlägige Forschungen der Sprach- wie der Erziehungswissenschaften zeigen, dass Sprach-erhalt in derartigen Situationen am besten mit ambitionierten vorschulischen Erziehungsmodellen ansetzen muss, idealiter in Form von Immersionsmodellen, mit anschließendem kontinuierlichen Angebot des Unterrichts der Sprache in der Primar-schule und darauf aufbauenden Modellen bilingualen Unterrichts im Bereich der unteren bis oberen Sekundarstufen.¹⁹ Die Realität ist weit von derartigen Zielvorstellungen entfernt, aber man sollte – ist das Land tatsächlich am langfristigen Spracherhalt orientiert – zumindest perspektivisch auf ein vergleichbares Modell hinsteuern. Diesen Anspruch bringt die im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke aufgenommene Satz 2 der (neu zu Absatz 3 von Artikel 7 bestimmten) Schulbestimmung ganz gut zum Ausdruck: „Das Land wirkt durch gezielte Maßnahmen darauf hin, dass innerhalb des Gebietes nach § 2 Absatz 2 schulische Angebote zur Vermittlung der niederdeutschen Sprache bis hin zum Abitur aufgebaut werden.“ Ohne eine solche (oder eine im Anspruchsniveau vergleichbare) Bestimmung, die auf den Bedarf für ein kontinuierliches schulisches Angebot des Niederdeutschen hinweist, wird das Bildungsangebot im desolaten Zustand der systematischen Nichterfüllung der Chartavorgaben steckenbleiben.
- 6) Nimmt man die geschilderten Verpflichtungen für den Bildungsbereich ernst, so stellt dies auch erhebliche Anforderungen an den **Bereich der Lehrerausbildung** wie an die Aus- und Fortbildung von Erzieherinnen. Die in Absätzen 3 und 4 des Regierungsent-

¹⁸ Zum nahezu gleichartigen Problem des Niederdeutschunterrichts in Schleswig-Holstein vgl. Stefan Oeter, Minderheitenschutz in Schleswig-Holstein – Licht und Schatten einer Modellregion, in: Gerhard Hafner et al. (Hrsg.), Volksgruppenrecht und Volksgruppenpolitik in Bewegung, Klagenfurt: Hermagoras 2022, S. 103, 145 ff.

¹⁹ Siehe auch Advisory Committee for the Framework Convention on National Minorities, Thematic Commentary No. 1: Education of 2006, aufrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries-of-the-advisory-committee>, S. 25-28.

wurfes formulierten Regelungen zur Förderung entsprechender Sprach- und Didaktikkompetenzen in der Lehrkräftebildung wie zur Unterstützung der Entwicklung von bedarfsorientierten Aus-, Fort- und Weiterbildungsangeboten für Erzieherinnen und Erzieher sind relativ schwach formuliert, lassen aber Raum für eine zureichende Angebotsentwicklung.

- 7) Gleiches gilt für die Regelung zur **Erstellung von Lehr- und Lernmitteln** (Absatz 5 des Regierungsentwurfes) und die Vorschrift zum Unterricht der Geschichte der niederdeutschen Sprache (Absatz 6 des Regierungsentwurfes). Vom Grundansatz sind beide Bestimmungen sinnvoll, bedürfen aber weiterer Konkretisierung – sei es auch auf der anschließenden Verordnungsstufe.

§ 8 - Zweisprachige oder einsprachig niederdeutsche Beschriftung

Die mit § 8 des Regierungsentwurfs vorgeschlagene Vorschrift ist zweifellos sinnvoll. Sie dient nicht nur – wie in der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs angemerkt – der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben c und d der Europäischen Sprachencharta, sondern konkret auch der Umsetzung der (neu übernommenen) Teil III-Verpflichtung des Art. 10 Abs. 2 g der Sprachencharta.²⁰ Die Bestimmung des Art. 8 BbgNdG schafft eine Ermächtigungsgrundlage für zweisprachige bzw. – in Ausnahmefällen – auch einsprachige Beschilderungen in Niederdeutsch. Absatz 2 enthält eine Verpflichtung für das Land, gegenüber weiteren benannten öffentlichen Akteuren zu informieren und dafür zu werben, möglichst ebenfalls von den Möglichkeiten der Sprachverwendung Gebrauch zu machen, um die Sprachverwendung innerhalb der niederdeutschen Sprachgruppe zu aktivieren und die Sichtbarkeit der Sprache zu erhöhen.²¹ Dies entspricht dem Verpflichtungsgehalt des Art. 10 Abs. 2 g Sprachencharta, derartigen Gebrauch der Ortsnamen und Toponyme in der Regionalsprache „zuzulassen und/oder dazu zu ermutigen“.

§ 9 - Länderübergreifende Zusammenarbeit

Angesichts des länderübergreifenden Sprachraums des Niederdeutschen, der fast ganz Norddeutschland umfasst, ist eine Institutionalisierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit alternativlos. Absatz 1 regelt die Kooperation der Verbände der Niederdeutschsprecher über die Grenzen der Länder hinweg, einschließlich des Bundesrats für Niederdeutsch und des Niederdeutschsekretariats. Diese Zusammenarbeit ist vom Land zu fördern, wie es in § 9 Abs. 1 BbgNdG heißt – eine Verpflichtung, die auch der Umsetzung des Artikel 7 Abs. 1 e der Sprachencharta dient.²² Absatz 2 des Gesetzentwurfes sieht parallel

²⁰ Vgl. zum Verpflichtungsgehalt des Art. 10 Abs. 2 g Sprachencharta Jutta Engbers, Artikel 10 – Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienstleistungsbetriebe, in: Sigrid Boysen et al., Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, Zürich/Baden-Baden/Wien: Dik-e/Nomos/facultas, 2011, S.250, 273 ff.

²¹ Gesetzentwurf BbgNdG, Drucksache 7/9342, S. 11.

²² Gesetzentwurf BbgNdG, Drucksache 7/9342, S. 11.

dazu auch eine Bemühensverpflichtung vor, eine enge Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern des niederdeutschen Sprachgebietes, insbesondere Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, anzustreben – vom Ziel her sicherlich sinnvoll.

§ 10 – Verordnungsermächtigungen

Die in § 10 des Entwurfes vorgesehenen Verordnungsermächtigungen sind ohne Zweifel sinnvoll, ja dringend geboten. Vor allem die Verordnungsermächtigung des § 10 Abs. 2 BbgNdG wird dringend benötigt werden, um den im Gesetz noch weitgehend offengelassenen Fragen der konkreten Ausgestaltung der niederdeutschen Bildungsangebote konkrete Konturen zu geben und so eine ordnungsgemäße Umsetzung der für das Land Brandenburg übernommenen Verpflichtungen aus art. 8 Sprachencharta sicherzustellen.

§ 9 – Forschung (Vorschlag Änderungsantrag Fraktion Die Linke)

Der im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke vorgeschlagene neue § 9 zur Förderung der Forschung auf dem Gebiet der niederdeutschen Sprache ist ohne Zweifel sinnvoll, wenn nicht gar geboten, um die unter Art. 8 Abs. 1 e (iii) Sprachencharta übernommenen Verpflichtungen innerstaatlich umzusetzen.

§ 12 – Kostenerstattung (Vorschlag Änderungsantrag Fraktion Die Linke)

Gleiches gilt für die im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke vorgeschlagene zusätzliche Bestimmung zu den Modalitäten der Kostenerstattung für sprachpolitisch gebotene Maßnahmen der kommunalen Ebenen durch das Land. Geht man, wie oben ausgeführt, weg von der Überwälzung der Aufgaben auf die Kommunen als freiwillige Verwaltungsaufgabe, um den dadurch drohenden Leerlauf der Umsetzung zu vermeiden, so ist notwendig eine Kostenerstattungsregelung im Stil des vorgeschlagenen § 12 vorzusehen.

§ 14 – Evaluierung (Vorschlag Änderungsantrag Fraktion Die Linke)

Auch die im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke vorgeschlagene neue Bestimmung zur Evaluierung der Auswirkungen des Gesetzes ist ohne Zweifel sinnvoll, handelt es sich doch bei dem – mit dem Gesetz programmatisch zur Zielsetzung des Landes Brandenburg erklärten – Bemühen um Schutz und Stärkung der niederdeutschen Sprache um ein Langfristunternehmen, das mit dem Erlass eines solchen Gesetzes wie des vorgeschlagenen BbgNdG eindeutig gefördert wird, dessen Ziele damit aber längst noch nicht erreicht sein werden. Im Blick auf die langfristige Zielsetzung ist es geradezu geboten, sich nach einigen Jahren mit einer Evaluierung der Auswirkungen des Gesetzes Rechenschaft darüber abzulegen, wo die Ziele erreicht bzw. zumindest ein plausibler Pfad zur Zielerreichung eingeschlagen wurde, und wo umgekehrt die Maßnahmen des Gesetzes unzureichend zur Erfüllung der

sprachpolitischen Ziele des Gesetzessind - und damit wohl auch zur angemessenen Umsetzung der entsprechenden Verpflichtungen unter der Sprachencharta.

Bilanz: Gesamthaft lässt sich festhalten, dass der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zum Schutz und zur Förderung der niederdeutschen Sprache im Land Brandenburg (kurz: Brandenburgisches Niederdeutsch-Gesetz – BbgNdG) in seinem Grundanliegen uneingeschränkt zu begrüßen ist. Der Erlass eines solchen Gesetzes – des ersten Gesetzes dieser Art im gesamten niederdeutschen Sprachraum – wäre sicherlich eine Pioniertat, die großes Interesse auch in den anderen norddeutschen Ländern finden wird. Im legislatorischen Detail weist der vorliegende Entwurf allerdings noch erhebliche Schwächen auf – Schwächen, die in der bestehenden Fassung zur systematischen Nichterfüllung der unter der Sprachencharta für Niederdeutsch in Brandenburg führen werden. Es wäre angezeigt, hier noch einmal im Detail der Gesetzesformulierungen nachzuarbeiten – und die Verbesserungsvorschläge im Änderungsantrag der Fraktion Die Linke stellen fast durchgängig konstruktive Ansätze zur Behebung der Defizite des Regierungsentwurfs zur Abstimmung. Dies gilt insbesondere für den Bildungsbereich, wo der Regierungsentwurf weit hinter den sprachpolitischen Bedarfen (und auch den unter der Sprachencharta ratifizierten Verpflichtungen des Artikel 8) zurückzubleiben droht.

Hamburg, den 9. Mai 2024



(Prof. Dr. Stefan Oeter)