



Minderheiten im Unionsrecht

Author(s): Peter Hilpold

Source: *Archiv des Völkerrechts*, 39. Bd., No. 4 (Dezember 2001), pp. 432-471

Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40799976>

Accessed: 20-03-2017 21:49 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <http://about.jstor.org/terms>



Mohr Siebeck GmbH & Co. KG is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Archiv des Völkerrechts*

Minderheiten im Unionsrecht

Dr. iur. PETER HILPOLD
Professor an der Universität Innsbruck

A. Vorbemerkung

Die Frage der Rechtsstellung der Minderheiten im Unionsrecht ist ein oft andiskutiertes, aber noch kaum vertieft aufgearbeitetes Thema¹. Durch den sich ständig verdichtenden Integrationsprozeß, durch welchen immer weitere Bereiche der Lebensrealität im Unionsraum zu unionsrechtlich relevanten Sachverhalten werden, muß jedoch auch die Minderheitenproblematik verstärkt in dieser Rechtsordnung Berücksichtigung finden.

Die nachfolgenden Ausführungen werden zeigen, daß der Zugang zu dieser Thematik kein geradliniger, eindimensionaler ist; dazu ist diese Problematik allzu vielschichtig, ihre Abgrenzung ist vielzu stark abhängig vom Vorverständnis, mit welchem ihren einzelnen Elementen begegnet wird. In erster Linie wird auf die faktischen Schwierigkeiten zu verweisen sein, mit welchen eine – zumindest ursprünglich – primär wirtschaftlich orientierte Gemeinschaft konfrontiert war, wenn sie sich des politischen Anliegen des Minderheitenschutzes annimmt. Die verstärkte Zuwendung zur Grundrechtsproblematik hat nun neue Rahmenbedingungen für eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik geschaffen. Damit ist aber schon die Definitionsproblematik angesprochen. Bekanntlich gibt es keine allgemein anerkannte Definition der Minderheit²; der Definitionsversuch von Francesco Capotorti hat allerdings eine beachtliche Autorität erlangt³. Die entscheidende Frage, ob die sog. „neuen“ Minderheiten, also die nicht-autochtonen Zuwanderungsminderheiten (in Westeuropa in

¹ Siehe letzthin aber die grundlegenden Beiträge von *de Witte*, *Ethnic Minorities, the European Union and its Enlargement, Reflection Group on „Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border“* – Background Paper for the Meeting of 18-19 June in Florence (European University Institute) – Revised Version (March 1999) und *Toggenburg*, *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 (2000) No 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>. Der zuletzt genannte Beitrag ist auch in *European Yearbook on Minorities: European Minorities and Languages* (2000) erschienen.

² Vgl. *Hilpold*, *Minderheitenschutz – Die Definition des Schutzgegenstandes*, in *JAP* 4/1992-93, S. 203-206.

³ Vgl. *Capotorti*, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1 (1979) sowie *ders.*, *Minorities*, in *EPIL*, Bd. 8, 1985, S. 385-395.

erster Linie die Gastarbeiter und ihre Nachkommen) dazuzuzählen sind, hat jedoch auch Capotorti offengelassen⁴. Zusätzliche Komplexität gewinnt diese Frage durch den Umstand, daß Minderheitenschutz einerseits nur dort greifen kann, wo ein subjektiver Schutzanspruch geltend gemacht wird. Gerade die neuen Minderheiten sind aber häufig zu schwach organisiert, um wirksam und nachhaltig ihre Interessen vertreten zu können. Andererseits wird auch zu zeigen sein, daß ein Anspruch auf Minderheitenschutz im Unionsrecht rechtlich (und rechtspolitisch) nur dann vertretbar erscheint, wenn er menschenrechtlich fundiert ist und auf dem Gleichheitsgrundsatz beruht, weshalb die Frage der „Angestammtheit“ zumindest nicht grundsätzlich maßgeblich sein darf, ob überhaupt das Schutzinstrumentarium zur Anwendung kommt. Damit ist auch schon eine erste Erklärung dafür angedeutet, weshalb der Gedanke des Minderheitenschutzes bislang nur zögerlich auf der Ebene der Gemeinschaft bzw. der Union aufgegriffen werden konnte: Während in der Vergangenheit Minderheitenschutz Anliegen in erster Linie von traditionellen, angestammten Minderheiten verfochten worden sind und damit die Gleichheitsproblematik aufgeworfen worden ist, muß die immer deutlicher werdende Ausdehnung des Minderheitenbegriffs auch auf die neuen Minderheiten nunmehr den Widerstand jener Staaten heraufbeschwören, die in den vergangenen Jahrzehnten Zielpunkt einer intensiven Zuwanderung geworden sind.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die vielfältigen Berührungspunkte unionsrechtlicher Aktivitäten mit der Minderheitenthematik, sei es, daß die Union durch ihre Aktivitäten bzw. durch die Ausweitung ihres Kompetenzbereiches mit diesem Normenbereich in Berührung tritt, sei es, daß diese Rechtsordnung gezielt in den Dienst des Minderheitenschutzauftrages gestellt werden soll. Ergibt diese Analyse das Bild einer unvollständigen, ja inkohärenten Struktur der Schutznormen, so ist dieses Ergebnis Spiegelbild der Rechtswirklichkeit, die von endgültigen Ergebnissen noch weit entfernt ist. Angesichts grundlegender Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Abgrenzung des Minderheitenkonzeptes, aber auch in Anbetracht stark divergierender Vorstellungen auf mitgliedstaatlicher Ebene, inwieweit ein gesonderter Minderheitenschutz neben der Sicherstellung des Gleichheitsgrundsatzes überhaupt erforderlich ist, darf es nicht verwundern, daß die Suche nach einem gemeinsamen Nenner in diesem Bereich in vielerlei Hinsicht bislang erfolg geblieben ist. Anliegen dieses Beitrages ist es aufzuzeigen, daß trotz dieses auf den ersten Blick kaleido-

⁴ So definiert Capotorti Minderheiten in der ersten oben zitierten Arbeit folgendermaßen: „Minority is a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.“ In der zweitgenannten Arbeit aus 1985 fehlt der Einschub „being nationals of the State“, wodurch abstrakt auch die neuen Minderheiten erfaßt werden.

skopartigen Bildes schon jetzt Aussagen über generelle Entwicklungstendenzen im Themenbereich Unionsrecht und Minderheitenschutz möglich sind.

B. Allgemeines

Das Verhältnis der Europäischen Union zur Minderheitenproblematik ist sehr vielschichtig. Lange Zeit wurde diese Thematik weitgehend ignoriert. Dies ist nicht weiter erstaunlich, hat doch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – wie schon die Bezeichnung dieser Internationalen Organisation verdeutlicht – prioritär wirtschaftliche Zielsetzungen verfolgt, wobei Staatlichkeit nie angestrebt⁵ und auch auf absehbare Zeit wohl nicht verwirklicht wird⁶.

Damit fehlt aber die Grundvoraussetzung, die traditionell den Ruf nach Minderheitenschutzregelungen laut werden läßt: Der Gegensatz zwischen vorgegebenen Mehrheiten und Minderheiten in einem umfassenden gesellschaftspolitischen Entscheidungsprozeß, der in all seinen Nuancierungen bislang nur in einem staatlichen Gebilde anzutreffen ist⁷. Das Fehlen einer sachlichen Zuständigkeit hat somit dazu beigetragen, daß sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von dieser Problematik, die stattdessen den Europarat und die Organe der EMRK immer wieder beschäftigt hat – über Jahrzehnte hin unberührt zeigen konnte. Daß eine prioritär wirtschaftliche Ausrichtung der Gemeinschaft nicht eine Befassung mit Grundrechtsfragen erübrigt, wurde schon sehr früh erkannt⁸, die werten-

⁵ Damit würden die Mitgliedstaaten ihre eifersüchtig behütete Funktion als „Herren der Verträge“ verlieren.

⁶ Vgl. dazu *Oppermann*, *Europarecht*, 1999, S. 95, Rn 218. Dem steht auch die Wendung in Art. 1 EUV nicht im Wege, wonach der EU-Vertrag als Stufe einer „immer engeren Union“ darstelle. Darin wird zwar auf einen sich ständig verdichtenden Integrationsprozeß Bezug genommen. Dieser Prozeß ist aber sicherlich noch nicht so weit gediehen, daß er die verfassungsändernde Gewalt den Mitgliedstaaten entzogen hätte. Vgl. auch *Jacqué*, Artikel A, in *Groeben/Thiesing/Ehlermann*, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 1997, Bd. I, S. 62, Rn 14. Die Formel der „immer engeren Union“ ist damit z.T. Beschreibung eines faktischen Prozesses, z.T. politisches Programm mit Konkretisierungsbedarf durch die Mitgliedstaaten und verkörpert hinsichtlich dieser zuletzt genannten Komponente nicht einmal eine Selbstverpflichtung. „Überzogen ist die Vorstellung, aus der Kennzeichnung“ immer enger „eine Aussage über den Endzustand ablesen zu können“. So *Hilf*, Kommentar zu Art. A (=Art. 1 EUV neu), in *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, 1995, S. 3, Rn 11.

⁷ Die von *Bruno de Witte* angestellte Überlegung, inwieweit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten bereits die Eigenschaft von Minderheitennationen im Gesamtverband zugesprochen werden kann, ist durchaus originell, wird aber vom Autor selbst zu Recht im Ergebnis abgelehnt: Es war von jeher ein zentrales Ansinnen aller Mitgliedstaaten der EU (bzw. der EWG) eine Mehrheitsnation nicht entstehen zu lassen. Eine Harmonisierung der europäischen Kulturen war nicht nur nie angestrebt worden, sondern wurde gezielt zu verhindern versucht. Vgl. *de Witte*, *The European Community and its Minorities*, in *Bröhlmann/Lefebvre/Zieck*, *Peoples and minorities in international law*, 1993, S. 167-185 (167 ff.).

⁸ Vgl. insbesondere die Rechtssachen 29/69 „*Stauder/Ulm*“, Slg. 1969, S. 425; 11/70 „*Internationale Handelsgesellschaft*“, Slg. 1970, 1135 und 4/73 „*Nold*“, Slg. 1974, S. 507. Siehe nunmehr als vorläufigen Endpunkt dieses Prozesses die im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 proklamierte Europäische Grundrechtscharta.

de und formende Rezeption der im Gemeinschaftsraum geltenden Grundrechte über das Konstrukt der allgemeinen Rechtsgrundsätze⁹ hat aber dazu beigetragen, daß ein derart kontroverser Bereich wie jener der Minderheitenrechte, der in den einzelnen Mitgliedstaaten einen völlig unterschiedlichen Stellenwert genießt, schwerlich auf Gemeinschaftsebene einer substantiellen Regelung zugeführt werden konnte¹⁰.

Die minderheitenrechtlichen Vorkehrungen gegenüber ablehnende, zumindest aber agnostische Grundhaltung des Gemeinschaftsrechts sollte erst unter dem Einfluß besonderer Faktoren, die z.T. unabhängig wirkten, sich aber wechselseitig verstärkten, eine Änderung erfahren.

- In erster Linie ist in diesem Zusammenhang die Intensivierung der wirtschaftlichen Integration zu erwähnen, die mit der Forcierung der Freizügigkeit des Personenverkehrs dazu beigetragen hat, daß zunehmend mehr Gemeinschaftsbürger sich in einem anderen Mitgliedstaat in einer Minderheitenposition wiederfanden¹¹.

- Der Förderung der Freizügigkeit stand auf der anderen Seite das Bemühen gegenüber, einen wirtschaftlichen Aufschwung auch in den peripheren Gebieten der Gemeinschaft zu erreichen. Instrument dazu war die Regionalförderung; Nutznießer waren häufig – direkt oder indirekt – Minderheiten der Gemeinschaft.

- Nachdem einerseits die Minderheitenschutzproblematik in einzelnen Mitgliedstaaten zunehmende Aufmerksamkeit gefunden hat, was auch in der Intensivierung verschiedener Schutzregelungen seinen Niederschlag fand, andererseits auch auf internationaler Ebene die einschlägigen Regelungsversuche sich verdichteten, mußten Fragen des Minderheitenschutzes in der Gemeinschaft immer weniger als Fremdkörper und immer mehr als integrierender Teil des hier anwendbaren Grundrechtssystems empfunden werden. Das zweitgenannte Element, die sich verdichtenden internationalen Regelungen, die ein beachtlicher Teil der Mitgliedstaaten wesentlich mitgestaltete, äußerte sich dann unmittelbar in der Konsistenz des von der Gemeinschaft gesicherten Grundrechtsschutzes¹².

⁹ Vgl. dazu statt vieler *Everling*, Der Beitrag des EuGH zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, 1995. Zu dieser Form der Rechtsgewinnung als „allenfalls zweitbeste Lösung“ vgl. *Lenz*, Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft?, in NJW 49/1997, S. 3289-3290 (3289).

¹⁰ Selbst der mit Artikel F Absatz 2 (=Art. 6 Abs. 2 neu) in das Unionsrecht aufgenommene Verweis auf die Achtung der Grundrechte durch die Union wurde als „einlenkender und zugleich ausweichender Schritt der Vertragsstaaten“ im Vergleich zur Schaffung eines eigenen Grundrechtskatalogs bzw. zu einem förmlichen Beitritt zur EMRK bezeichnet. Vgl. *Hilf*, Kommentar zu Artikel F, in *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, 1995, S. 7, Rn 20.

¹¹ Vgl. dazu ausführlich *de Witte*, The European Community and its Minorities, (Fn. 7).

¹² *Thomas Oppermann* bezeichnet diese Bezugnahme auf internationale Dokumente als Weg zur Grundrechtsfindung, als „wertende Seitenblicke“ auf weitere „Quellen der Inspiration“ (Europarecht, 1999, S. 190, Rn 491).

- Die Ausweitung des Tätigkeitsbereichs brachte auch eine – wenngleich vorsichtig formulierte – Kompetenz in kulturellen Angelegenheiten mit sich. Wenn die Gemeinschaft seit dem Unionsvertrag von Maastricht nun auch offiziell¹³ „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes“ leistet (vgl. Art. 151 EGV = 128 alt), so kann sie die Minderheiten als Träger, Vermittler und Pfleger eines wesentlichen Teilausschnitts dieser Kultur nicht ignorieren, selbst wenn unmittelbarer Anknüpfungspunkt dieser Förderung nicht die kulturelle Gemeinschaft an sich ist, sondern ausdrücklich Bezug genommen wird auf die Kultur der Mitgliedstaaten. Bekräftigt wurde diese Sicht der Vielfalt als Bereicherung durch Art. 22 der Grundrechtscharta vom 7. Dezember 2000: „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.“

- Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt sichern letztlich auch individuelle Rechte. Damit stehen diese Maßnahmen unmittelbar auch im Dienste der Verwirklichung eines „Europas der Bürger“.

- Am deutlichsten äußerte sich der neue Stellenwert des Minderheitenschutzes aber weniger innerhalb der Union als in den Außenbeziehungen. In diesem Zusammenhang sind einmal die 1991 formulierten Bedingungen für die Anerkennung neuer Staaten hervorzuheben, innerhalb welcher dem Minderheitenschutz eine besondere Rolle beigemessen wurde. Zum anderen wird der Minderheitenthematik auch beachtliche Aufmerksamkeit in der bevorstehenden EU-Osterweiterung gewidmet. Die Verpflichtung zur Verbesserung der Minderheitenschutzvorkehrungen wurde Bestandteil der einzelnen Assoziationsverträge („Europa-Abkommen“). Wegbereitend für einen Beitritt wirken die sog. „Beitrittspartnerschaften“, in deren Rahmen ebenfalls auf die Minderheitenthematik Bezug genommen wird¹⁴.

- Die in diesem Beitrittsprozess zu erbringenden Garantien wurden als Vorbedingung für die Gewährleistung einer demokratischen Ordnung qualifiziert. Dahinter stehen in erster Linie sicherheitspolitische Bestrebungen. Angesichts der Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa wurden ausreichende Minderheitenschutzbestimmungen als zentraler Stabilitätsfaktor identifiziert.

Das Gesamtbild ist also vielfältig und inhomogen. Ohne daß die Minderheitenproblematik auf Gemeinschaftsebene je Gegenstand einer umfassenden und unmittelbaren Regelung geworden wäre, näherte sich diese Institution in einem funktionalen Ansatz gleich von mehreren Seiten diesem Gebiet: Förderung der Freizügigkeitsrechte, Sicherheitspolitik, Entfaltung der europäischen Kultur und Menschenrechtsschutz weisen auf den ersten Blick zwar kaum Verbindungslinien auf; wie angedeutet

¹³ Vgl. auch *Oppermann*, *Europarecht*, 1999, S. 855.

¹⁴ Vgl. ABl. Nr. L 85 v. 20. März 1998, S. 1.

und weiter unten noch näher auszuführen sein wird, kommen hier aber durchwegs minderheitenschutzrechtliche Vorkehrungen instrumental zur Anwendung. Eine Zusammenführung dieser Initiativen zu einem einheitlichen System ist allerdings noch ausständig und in der Praxis auch noch nicht absehbar. Dennoch entzieht sich diese Regelungsmasse auch jetzt schon nicht einer grundsätzlichen Bewertung, und hier soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, welche generellen Entwicklungslinien erkennbar sind und wie sich diese in die Struktur der weitgehend individualrechtlich und maßgeblich am Gleichheitsgrundsatz orientierten europäischen Wertordnung fügen¹⁵.

C. Aspekte minderheitenschutzrechtlicher Regelungen im Unionsrecht

I. Minderheitenschutz und die Dynamik der Integration

Es war stets ein Anliegen der Mitgliedstaaten, den Integrationsprozeß nicht so weit gedeihen zu lassen, daß einem mehrheitlichen Gemeinschafts- bzw. Unionsvolk nur mehr verschiedene Minderheitennationen gegenüberstünden¹⁶. Sosehr die Gemeinschaftsordnung für sich den Anspruch erhebt, eine Rechtsordnung „sui generis“ darzustellen, sosehr kam in diesem Punkt das typisch völkerrechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit der Nationen zum Tragen. Die Minderheiten der Union sind somit sowohl in rechtlich-politischer Hinsicht als auch unter dem ethnisch-politischen Gesichtspunkt nicht Minderheiten im Verhältnis zu einem (als kompakte Einheit nicht existenten) Mehrheitsvolk der Union, sondern nach wie vor grundsätzlich in nationaler Perspektive. Dies bedeutet aber nicht, daß sich deshalb ein eigenes Minderheitenrecht der Union erübrigen würde: die oben aufgezeigten, vielfältigen Berührungspunkte zwischen Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht und minderheitenschutzrechtlichen Problemstellungen erfordern vielmehr spezifische Vor-

¹⁵ Für eine gesamteuropäische Perspektive minderheitenschutzrechtlicher Maßnahmen unter Einbeziehung von Europarat, KSZE/OSZE und Europäischer Union siehe hingegen *Fenet, L'Europe et les Minorités*, in *ders.* (Hrsg.), *Le droit et les minorités*, 1995, S. 83-195.

¹⁶ Vgl. *de Witte*, *The European Community and its Minorities*, (Fn. 7), S. 168 sowie weiterhin *ders.*, *Ethnic Minorities, the European Union and its Enlargement*, (Fn. 1), S. 1 ff. Es kann nicht in Zweifel gezogen werden, daß die Kulturen aller Mitgliedstaaten zahlreiche Gemeinsamkeiten aufweisen, die die europäische Integration in dieser Form erst ermöglicht haben. Andererseits ist – parallel dazu – die Besonderheit der nationalen Identität eines jeden Mitgliedstaates ebenfalls ein Faktum, das Anerkennung gebietet, soll der Integrationsprozeß weiter erfolgreich verlaufen. Dieser Balanceakt kommt sehr deutlich in Art. 151 Abs. 1 EGV zum Ausdruck: „Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.“ Diese Bestimmung stellt auf die Kulturen der Mitgliedstaaten ab, und jede Förderung soll gleichzeitig ihrer Vielfalt wie dem gemeinsamen kulturellen Erbe gerecht werden.

kehrungen gerade auch auf Unionsebene. In erster Linie kommen dabei jene Minderheitensituationen in Frage, deren Entstehung in der Vergangenheit gerade auf das Wirken des Gemeinschaftsrechts zurückzuführen war. Es sind dies vor allem die Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die gemeinschaftsweite Öffnung der Arbeitsmärkte hat dazu geführt, daß sich innerhalb kurzer Zeit in in der Vergangenheit ethnisch homogenen Regionen beträchtliche Minderheitengruppierungen herausgebildet haben. Es handelt sich hierbei um sog. „neue Minderheiten“. In diesem Zusammenhang äußert sich das weitere Problem, daß auf internationaler Ebene neuen Minderheiten gegenüber eine eher ambivalente Haltung eingenommen wird und hinsichtlich eines beachtlichen Teils der einschlägigen Dokumente davon ausgegangen werden kann, daß diese die genannte Minderheitenkategorie ungeschützt lassen¹⁷. Nach ersten Entschlüssen und Erklärungen im Jahr 1976, die auch auf diese Fragestellungen Bezug nahmen¹⁸ wurde am 25.7.1977 eine Richtlinie über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern verabschiedet¹⁹. Im Jahr 1994 folgte der grundlegende Bericht der Kommission über die Schulbildung von Migrantenkindern in der Europäischen Union²⁰. Darin wird im wesentlichen auf die Verantwortung der Gemein-

¹⁷ Diese Haltung erscheint mehr als bedenklich, wenn man sich vor Augen hält, daß der moderne Minderheitenschutz menschenrechtlich fundiert ist und damit auf ein konkretes Schutzbedürfnis Bezug nehmen sollte. Die Nichtberücksichtigung der neuen Minderheiten bedeutet dagegen den Ausschluß einer breiten Kategorie von Gruppen allein aufgrund der geringeren Dauer ihrer Ansässigkeit bzw. aufgrund einer kürzeren historischen Tradition in einem bestimmten Siedlungsgebiet. Es genügt nicht, dagegen einzuwenden, neue Minderheiten hätten andere Bedürfnisse als traditionelle (autochthone) Gruppen; ihr Hauptanliegen sei auf eine möglichst reibungsfreie Assimilation gerichtet. Für viele Gruppen trifft diese Behauptung nicht oder nur in abgeschwächter Form zu und in diesem Falle gibt es im Schutzanliegen neuer und traditioneller Minderheiten keine oder keine grundlegenden Unterschiede. In diesem Sinne wird mittlerweile wohl überwiegend Art. 27 des Menschenrechtspaktes II interpretiert. Vgl. dazu den grundlegenden Beitrag von *Christian Tomuschat*, Protection of Minorities and Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in *Bernhardt/Geck/Jaenicke/Steinberger*, (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, FS Mosler, 1983, S. 949-979, der maßgeblichen Einfluß auch auf die Interpretation dieser Bestimmung durch den Menschenrechtsausschuß genommen hat. Vgl. dazu den Allgemeinen Kommentar zu Art. 27, abgedruckt in *Kálin/Malinvern/Nowak*, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 1997, S. 403-406. Vgl. zum ganzen auch *Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht, 2001.

¹⁸ Vgl. die Entschlüsselung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen vom 9. Februar 1976 mit einem Aktionsprogramm im Bildungsbereich (ABl. NR. C 34 vom 14. Februar 1976); die Entschlüsselung des Rates vom 9. Februar 1976 über ein Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ABl. Nr. C 38 v. 19. Februar 1976) und die Erklärung v. 1. Februar 1978 (R/1832 f/77 (SOC 173)).

¹⁹ Vgl. ABl. Nr. L 199 v. 6. August 1977. Für spezielle Teilbereiche dieser Problematik vgl. die Entschlüsselung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 22. Mai 1989 über die schulische Betreuung der Kinder von Binnenschiffen, Zirkusangehörigen und Schaustellern (ABl. Nr. C 153 v. 21. Juni 1989, S. 1) sowie die Entschlüsselung zur schulischen Betreuung von Kindern von Sinti und Roma und Fahrenden (ABl. Nr. C 153 v. 21. Juni 1989, S. 3).

²⁰ Vgl. KOM(94) 80 endg. v. 25. März 1994.

schaft im schulisch-erzieherischen Bereich gegenüber den Migrantenkindern, aber auch auf die Bereicherung hingewiesen, den diese für einen anspruchsvolleren Unterricht bringen können²¹. Weiters wird ein interessantes Phänomen hervorgehoben: An die Stelle der klassischen Wanderbewegungen niedrig qualifizierter Arbeitnehmer tritt in letzter Zeit verstärkt eine Wanderbewegung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Während hinsichtlich der erstgenannten Kategorie eine ausgeprägte Integrationsbereitschaft und kaum Willen zur Rückkehr gegeben war, sieht die zweite Kategorie von Arbeitskräften ihren Aufenthalt im EU-Ausland häufig nur als Provisorium und möchte vor allem den Kindern im Falle der Rückkehr eine problemlose Integration in das Heimatschulsystem ermöglichen. Ein mehrsprachiges Schulangebot wird damit zur faktischen Voraussetzung für die Wahrnehmung der Freizügigkeitsmöglichkeit²².

Als Konsequenz wird die Notwendigkeit hervorgehoben, die von der Gemeinschaft im Rahmen des Programms LINGUA unterstützen Politiken der Mitgliedstaaten zur Diversifizierung des Fremdsprachenunterrichts weiter zu vertiefen²³.

Insgesamt sind die Maßnahmen der Gemeinschaft in diesem Bereich aber eher bescheiden. Minderheitensprachen werden hier nur dann gefördert, wenn die Minderheitenproblematik Reflex der Ausübung des Freizügigkeitsrechts und gleichzeitig instrumental zur weiteren Förderung dieses Rechts ist. Zudem ist festzuhalten, daß das LINGUA-Programm²⁴ nur beschränkt geeignet ist, in den Dienst minderheitenrechtlicher Maßnahmen gestellt zu werden, da es nur auf die Amtssprachen der Union sowie auf Irisch (Gälisch) und Letzebuergesch (Luxemburgisch) anwendbar ist²⁵.

II. Minderheitenschutz im Rahmen der Regionalförderung

Maßnahmen der Regionalförderung erscheinen prima facie hervorragend geeignet, zur Verwirklichung minderheitenschutzrechtlicher Vorhaben eingesetzt zu werden. Da Minderheiten häufig in Randgebieten siedeln, die von den großen Leistungsströmen innerhalb der Union bzw. des jeweiligen Mitgliedstaates nur marginal erfaßt werden, diese – in wirtschaftlicher Betrachtungsweise – periphere Lage aber maßgeblich dazu beigetragen hat, daß die jeweiligen Minderheiten ihre sprachlichen und kulturellen Eigenheiten bewahren konnten, kann eine Regionalförderung,

²¹ Ibid., S. 2, Pkt. 6.

²² Ibid., S. 7, Pkt. 23.

²³ Ibid., S. 7, Pkt. 24.

²⁴ Vgl. den Beschluß des Rates vom 28. Juli 1989 über ein Aktionsprogramm zur Förderung der Fremdsprachenkenntnisse in der Europäischen Gemeinschaft (Lingua); ABl. Nr. L 239 v. 16. August 1989, fortgeführt im Rahmen des Sokrates-Programms; ABl. Nr. L 87 v. 20. April 1995, S. 10 ff. Vgl. dazu *Hilpold*, *Bildung in Europa*, 1995, S. 62 ff., S. 128 ff.

²⁵ Vgl. *Estébanez*, *The protection of national or ethnic religious and linguistic minorities*, in *Newwahl/Rosas* (Hrsg.), *The European Union and Human Rights*, S. 133-163 (143).

die gezielt die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere aber die Arbeitsmarktsituation in diesen strukturschwachen Regionen fördert, zumindest indirekt geeignet sein, auch als Minderheitenschutzinstrument zu dienen. Hier stellt sich aber die Frage, inwieweit der Zusammenhang zwischen Regionalförderung und Minderheitenschutz auch auf Unionsebene bewußt gesehen wird und inwieweit überhaupt die Intention feststellbar ist, beide Anliegen parallel zu fördern.

Sieht man sich die Konzeption der Regionalpolitik an, so muß man den Eindruck gewinnen, daß dieser Zusammenhang nicht wahrgenommen wird, die auf diesem Wege erfolgende Unterstützung minderheitenrechtlicher Anliegen auf jeden Fall eine rein zufällige ist. Dies bedeutet aber auch, daß in diesem Bereich noch lange nicht das gegebene Potential erschöpft ist. Es kann davon ausgegangen werden, daß eine stärkere Berücksichtigung des genannten Zusammenhangs nicht nur eine kostengünstige Förderung minderheitenrechtlicher Anliegen erlauben würde, sondern letztlich auch die Effizienz der Maßnahmen hinsichtlich der regionalpolitischen Zielsetzungen im engeren Sinne erhöhen würde.

Die Verantwortung für diese unbefriedigende Situation ist freilich nicht allein der Union anzulasten, sondern in wesentlichem Maße gerade den Mitgliedstaaten, die das Hauptinstrument der EG-Regionalpolitik, die Strukturfonds²⁶, häufig eher als Instrument der Mittelaquirierung im Umverteilungsprozeß der Gemeinschaft denn als Hilfe zur Abdeckung eines konkreten Entwicklungsbedarfs sahen²⁷. Entsprechend wurden auch die lokalen Körperschaften, die den konkreten Mittelbedarf am besten abschätzen können und die auch das geeignetste Forum für eine Konsultation der Minderheiten in diesem Entscheidungsprozeß darstellen würden, nur unzureichend eingebunden.

Im Rahmen neuerer Programme wurde versucht, diesem Mangel zu begegnen. So enthalten sowohl das für die Förderung der ländlichen Entwicklung bestimmte LEADER II-Programm als auch das Maßnahmen in Grenzregionen einschließlich der Energienetze fördernde Interreg II-Programm Bestimmungen über die Einbindung bzw. Konsultation der lokalen Ebene. Im Rahmen des LEADER II-Programms stellen Maßnahmen, die das Bewußtsein über die Identität des betreffenden ländlichen Raums erhöhen, sogar einen eigenen Fördergegenstand dar²⁸. Das Potential, das diesbezüglich für spezifische Minderheitenschutzmaßnahmen gegeben ist, ist zweifelsohne bei weitem noch nicht vollständig genutzt.

²⁶ Dabei wären in erster Linie der Europäische Regionalfonds (ERDF), der Europäische Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung (EAGFL), der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Kohäsionsfonds zu erwähnen.

²⁷ In diesem Sinne vgl. *Oppermann*, *Europarecht*, 1999, S. 371 f., Rn 979 f. Vgl. auch *Keating*, *The Continental Meso-Regions in the European Community*, in *Sharpe*, *The Rise of Meso-government in Europe*, S. 296 ff.

²⁸ Vgl. *Estébanez*, (Fn. 25), S. 153.

III. Kompetenzen im kulturellen Bereich und Minderheitenschutz

Wenn aus den bisherigen Ausführungen bereits deutlich wurde, daß sich die Mitgliedstaaten einer Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen auf den Minderheitenbereich grundsätzlich verschließen – und sei dies auch nur indirekt in der Form, daß die Existenz der Problematik an sich ignoriert wird – so zeigte sich für die – weitaus breitere – kulturelle Thematik lange Zeit ein ähnliches Phänomen und die mittlerweile erreichte kulturelle Kompetenz ist, insbesondere im Vergleich zum Integrationsgrad in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts, keineswegs als besonders weitreichend zu bezeichnen.

Die Notwendigkeit eines Gemeinschaftshandelns auch im kulturellen Bereich ergab sich im Zuge der vollen Entfaltung der Grundfreiheiten²⁹. Dies äußerte sich bspw. in Zusammenhang mit der Anwendung des Freizügigkeitsrechts hinsichtlich des Bildungsrechts, in Zusammenhang mit der Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit hinsichtlich des Rundfunkbereichs³⁰.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der bis dahin „faktisch gewachsene kulturelle *Acquis communautaire*“³¹ auf eine solide primärrechtliche Grundlage gestellt. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie Art. 151 (=Art. 128 alt) zu erwähnen, der die allgemeine Kulturzuständigkeit regelt.

Die „Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten“ (vgl. Art. 3 lit q = Art. 3 lit p alt) zählt zum Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft. Aus minderheitenrechtlicher Perspektive ebenfalls von Relevanz ist Art. 87 Abs. 3 lit d) (= Art. 92 Abs. 3 lit d alt), wo eine Sonderregelung für Beihilfen im kulturellen Bereich geschaffen wurde. Danach können Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar angesehen werden soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Zu beachten ist, daß der gemeinschaftsrechtliche Kulturbegriff enger gefaßt ist als jener des deutschen juristischen Sprachgebrauchs, da er die Bildung nicht mitumfaßt³². Hier soll aber der Kulturbegriff in seiner breiteren Bedeutung verwendet werden, weshalb weiter unten auch minder-

²⁹ Vgl. *Fechner*, Vorbemerkung zu Artikel 128, in *Groeben/Thiesing/Ehlermann* (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 3, 1999, S. 1491, Rn 5.

³⁰ *Ibid.*

³¹ So *Oppermann*, (Fn. 6), S. 855 f., Rn 1969. Der kulturelle Bereich war auch zuvor nicht ignoriert worden, soweit sich Berührungspunkte zum bestehenden Kompetenzbereich ergaben. Die Rechtsetzung erfolgte seit Mitte der 80er Jahre auf der Grundlage der „gemischten Formel“. Vgl. *Blanke*, Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft, 1994, S. 92 sowie *ders.*, Art. 151, in *Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, S. 1467, Rn 1.

³² Vgl. *Fechner*, (Fn. 29), S. 1495 f., Rn 13.

heitenrelevante Aktivitäten im Bildungssektor Berücksichtigung finden sollen.

Lange vor der Einführung der oben erwähnten kulturpolitischen Kompetenzen hat die Gemeinschaft schon Funktionen im kulturellen Bereich im Dienste des Minderheitenschutzes wahrgenommen, und zwar im Wege des 1982 eingerichteten Europäischen Büros für die weniger verwendeten Sprachen („European Bureau for Lesser-Used Languages“). Dieses Büro war aber auf eher unkonventionellem Wege geschaffen worden, nämlich über eine Resolution des Europäischen Parlaments ohne bindende Wirkung³³. Diese prekäre Grundlage sowie der bescheidene Budgetrahmen haben dazu geführt, daß das Überleben dieser Einrichtung nicht gesichert ist; die überaus erfolgreiche Minderheitenarbeit dieser Institution hat keineswegs zu ihrer Absicherung geführt, sondern im Gegenteil die aktive Opposition jener Staaten provoziert, denen an einer solchen Tätigkeit nicht gelegen war³⁴.

Im Rahmen von drei Programmen, Kaleidoscope³⁵, Ariane³⁶ und Raphael³⁷ wurde erstmals versucht, auf breiter Ebene Gemeinschaftsaktionen im Kulturbereich zu setzen. Dabei haben sich zahlreiche Berührungspunkte mit der Minderheitenthematik im weiteren Sinne gezeigt. Im Jahr 2000 wurden diese Maßnahmen durch ein umfassendes Programm, das Programm Kultur 2000, abgelöst, das die bisherigen Initiativen fortführen und festigen soll³⁸.

Wie bereits erwähnt, wird dem Begriff der Kultur insbesondere im deutschen Sprachbereich ein viel breiterer Bedeutungsgehalt beigemessen, der auch den Bereich der Bildung umfaßt. In diesem Zusammenhang seien die überaus erfolgreichen Programme Erasmus³⁹, Lingua⁴⁰, Sokrates⁴¹ und

³³ Vgl. *de Witte*, *The European Community and its Minorities*, (Fn. 7), S. 178 f.

³⁴ Vgl. *Biscoe*, *The European Union and Minority Nations*, in *Cumper/Wheatley*, *Minority Rights in the „New“ Europe*, 1999, S. 89-103, S. 95 f.

³⁵ ABl. Nr. L 99 v. 20. April 1996, S. 20.

³⁶ ABl. Nr. L 291 v. 24. Oktober 1997, S. 26.

³⁷ ABl. Nr. L 305 v. 8. November 1997, S. 31.

³⁸ An den bisherigen Programmen wurde ihre fehlende Eignung bemängelt, dauerhafte Strukturen und Kooperationsnetze herausbilden, die zu starke Streuung der budgetären Ressourcen und die damit zu geringe Sichtbarkeit der gemeinschaftlichen Aktionen. Insgesamt sei der Erfolg dieser Programme geringer gewesen als erwartet. Vgl. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions*, http://europa.eu.int/comm/dg10/culture/program-2000-part_1_en.html.

Zum Inhalt des neuen Programms, das vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2004 laufen soll vgl. den Beschluß Nr. 508/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Februar 2000; ABl. Nr. L 63 v. 10. März 2000, S. 1 ff.

³⁹ *European Action Scheme for the Mobility of University Students*, eingeführt mit Beschluß des Rates vom 15. Juni 1987; ABl. Nr. L 166 v. 25. Juni 1987.

⁴⁰ *Action Programme to promote foreign-language competence in the European Union*, eingeführt auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses v. 28. Juli 1989; ABl. Nr. L 239 v. 16. August 1989.

⁴¹ Vgl. ABl. Nr. L 87 v. 20. April 1995, S. 10 ff.

Leonardo⁴² angeführt. Diese nehmen zwar nicht unmittelbar auf die Minderheitenproblematik Bezug; durch die Förderung der Mobilität und der Sprachkenntnisse insbesondere der jungen Bevölkerung der Gemeinschaft sind diese aber dennoch geeignet, zur Schaffung jener Rahmenbedingungen beizutragen, die den Minderheitenschutzanliegen insgesamt förderlich sind⁴³.

Eine Globalbeurteilung all der hier erwähnten Initiativen scheint zu ergeben, daß auf der Grundlage der Bildungskompetenz bislang weit bedeutendere minderheitenrechtliche Maßnahmen gesetzt wurden als auf der Grundlage der Kulturkompetenz.

Ein Grund dafür mag sicherlich darin liegen, daß die Bildungskompetenz der Gemeinschaft schon seit viel längerer Zeit besteht: Die Kompetenz für berufliche Bildung war schon im Gründungsvertrag festgeschrieben, jene für allgemeine Bildung hat sich sukzessive durch die Rechtsprechung des EuGH herausgebildet und wurde schließlich durch den Vertrag von Maastricht im Primärrecht verankert⁴⁴.

Die Notwendigkeit einer kulturellen Zuständigkeit wurde – wie gezeigt – zwar auch schon lange vor Maastricht verspürt; der Vertrag von Maastricht zieht hier aber viel deutlicher eine Zäsur als in Zusammenhang mit der Bildungspolitik. Zudem ist hier auf die generellen Umsetzungs- und Koordinierungsschwierigkeiten bei der Implementierung der kulturpolitischen Maßnahmen im engeren Sinne zu verweisen.

Wie schon erwähnt, enthält auch die Europäische Grundrechtscharta in Art. 22 einen Verweis auf den kulturellen Bereich. Obwohl diese Bestimmung in den Erläuterungen des Präsidiums der Europäischen Union u.a. auf Art. 151 Abs. 1 und 4 abgestützt wird, zeigt sich inhaltlich eine erhebliche Divergenz. Während der Gemeinschaftsvertrag den fördernden Auftrag in diesem Bereich betont, enthält Art. 22 der Grundrechtscharta allein ein Gebot zur Achtung der Vielfalt der Kulturen. Diese Bestimmung steht damit eher in Zusammenhang mit dem von Art. 6 Abs. 3 EUV vorgegebenen Gebot, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten und kann wohl nur in dem Sinne in den Dienst des Minderheitenschutzes gestellt werden, daß die Union Abstand nehmen muß von Maßnahmen, durch welche über einen Eingriff in die mitgliedstaatlich festgelegten Min-

⁴² Vgl. ABl. Nr. L 340/8 v. 29. Dezember 1994.

⁴³ Was im speziellen das Erasmus-Programm anbelangt, so sei darauf verwiesen, daß über dieses Programm zahlreiche minderheitenrechtlich relevante Projekte abgewickelt und Netzwerke gebildet wurden, wobei bspw. katalanische und walisische Studien entstanden. Vgl. KOM (94) 602 v. 15. Dezember 1994.

⁴⁴ Vgl. *Hilpold*, *Bildung in Europa*, 1995, S. 79 ff. In diesem Zusammenhang wurde auch treffend von der „Festschreibung der zuvor durch die prätorische Rechtsprechung des EuGH zugunsten der Gemeinschaft ‘usurpierten’ Kompetenzen, die den Zustand ‘verfassungsrechtlicher Unterdeckung der Legitimation’ der EG beenden soll“ gesprochen. Vgl. *Blanke*, *Kommentar zu Art. 126 und 127*, in *Grabitz/Hilf*, *Kommentar zur Europäischen Union*, S. 2, Rn 1.

derheitenrechte auch die nationale Identität des betreffenden Staates gefährdet wird⁴⁵.

Schließlich ist noch hervorzuheben, daß auf Gemeinschaftsebene ein sehr großes Interesse an bildungspolitischen Maßnahmen festzustellen ist, und zwar deshalb, da Bildungsrechte einen besonders engen Nahebezug zu den Freizügigkeitsrechten aufweisen. Dieser Nahebezug hat eine unübersehbare Verstärkerfunktion ausgeübt und jene Bedenken zweitrangig werden lassen, die traditionell von einigen Mitgliedstaaten minderheitenschutzrechtlichen Maßnahmen entgegengestellt werden.

Trotz dieser – etwas günstigeren – Ausgangspositionen fügen sich die verschiedenen minderheitenschutzrechtlich relevanten Maßnahmen, die auf der Grundlage der Bildungspolitik gesetzt wurden, schwerlich zu einem Gesamtbild mit klaren Konturen. Obwohl die verschiedenen einschlägigen Maßnahmen über die Jahre hin zweifelsohne eine klare Verdichtung erfahren haben und auch ihre Instrumentalität in bezug auf die Freizügigkeitsrechte nicht mehr mit jener Insistenz bekundet wird, die die Anfänge dieser Initiativen gekennzeichnet haben, muß davon ausgegangen werden, daß ein klares Bekenntnis zum Minderheitenschutz als selbständigem Ziel, zu dessen Erreichung bildungspolitische Instrumente eingesetzt werden sollen, erst dann erfolgen wird, wenn die Union insgesamt ein solches Ziel anerkennt. Diesbezügliche Tendenzen haben sich einmal auf der Grundlage der außenpolitischen Entwicklungen abgezeichnet und zum anderen sind auch erste embryonale Ansätze für die Schaffung eines Katalogs von Minderheitenrechten festzustellen, die für die Union selbst gelten sollen. Es bleibt allerdings zu prüfen, inwieweit diese Maßnahmen tatsächlich auf mittlere Frist die Position der Minderheiten in der Union beeinflussen werden.

IV. Außenpolitik und Minderheitenschutz

In Zusammenhang mit dem Ende der 80er Jahre einsetzenden Umbruch in Osteuropa und auf dem Balkan hat die Gemeinschaft Maßnahmen gesetzt, denen gegenüber z.T. die Erwartung, z.T. die Hoffnung ausgedrückt wurde, daß sie auch nach innen wirken würden und somit die Rechtssituation in der Gemeinschaft beeinflussen könnten.

In erster Linie sind in dabei die im Rahmen einer Sondersitzung der EG-Außenminister auf der Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 16. Dezember in Brüssel vereinbarten Richtlinien für

⁴⁵ Der Verweis auf die „Vielfalt der Sprachen“ ist wohl ähnlich zu interpretieren: Die Verwendung des Plurals ergibt sich aus der Perspektive der Union, in der sich die Zusammenschau der einzelnen Sprachen der Mitgliedstaaten als Vielfalt darstellt. Die Vielfalt der Sprachen innerhalb einzelner Mitgliedstaaten findet nur dann Schutz, wenn der betreffende Mitgliedstaat diese als Teil seiner Identität definiert. Der Schutz der Minderheitensprachen über diese Bestimmung ist damit nur auf indirekte Art und Weise möglich und vor allem von einem entsprechenden Einsatz der Mitgliedstaaten abhängig.

die Anerkennung neuer Staaten⁴⁶ zu erwähnen⁴⁷, über welche die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bestimmte Ordnungsvorstellungen im europäischen Raum durchsetzen wollten, in deren Rahmen der Sicherstellung eines ausreichenden Minderheitenschutzes eine ganze zentrale Rolle eingeräumt wurde.

Die verschiedentlich unternommenen Versuche, aus diesen von der Gemeinschaft gesetzten Anerkennungsvoraussetzungen im Minderheitenschutzbereich eine reziproke Verpflichtung der Gemeinschaft selbst bzw. ihrer Mitgliedstaaten abzuleiten, können nicht überzeugen. Der Kern dieser Argumentation, die Gemeinschaft könne nicht von anderen Staaten verlangen, was sie selbst nicht zu gewähren bereit sei, beruht auf der unzulässigen Prämisse der Vergleichbarkeit der hier einschlägigen Situationen. Der Festschreibung der Bedingung, die um Anerkennung strebenden Neustaaten müssten bestimmte Minderheitenschutzstandards erfüllen, lag keineswegs das Bestreben zugrunde, den Minderheitenschutzgedanken generell aufzuwerten. Vielmehr war dieses Erfordernis allein auf die interne Situation der betreffenden Neustaaten bezogen, die überwiegend von einer erstzunehmenden ethnischen Konfrontation gekennzeichnet war. Während in mehreren Staaten der Gemeinschaft das Vorhandensein einer ethnisch-sprachlichen Heterogenität grundsätzlich geleugnet wird⁴⁸, wurde (bzw. wird) der Gegensatz zwischen Mehrheit und Minderheiten bzw. zwischen den einzelnen Minderheiten in einigen der anerkennungswerbenden Neustaaten geradezu kultiviert und im dialektischen Gegensatz dieser Gruppen ein historisch vorgegebener, unvermeidbarer Wettstreit gesehen. Da diese Auseinandersetzung potentiell destabilisierend wirkt und in der Folge auch die Achtung grundlegender Menschenrechte gefährdet schien, was wiederum auf den *ordre public* der

⁴⁶ Abgedruckt in 31 ILM 1992, S. 1485-1487.

⁴⁷ Im einzelnen wurden dabei folgende Bedingungen für eine Anerkennung der Neustaaten gesetzt:

- „- respect für the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;
- guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accordance with the commitments subscribed to in the framework of the CSCE;
- respect for the inviolability of all frontiers which can only be changed by peaceful means and by common agreement;
- acceptance of all relevant commitments with regard to disarmament and nuclear non-proliferation as well as to security and regional stability;
- commitment to settle by agreement, including where appropriate by recourse to arbitration, all questions concerning State succession and regional disputes.“

Vgl. zu diesen Richtlinien *Charpentier*, Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1992, S. 343-355; *Hilpold*, Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, in *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 31 (4/1993), S. 387-408.

⁴⁸ So insbesondere in Frankreich und in Griechenland.

Gemeinschaft rückwirken mußte⁴⁹, war die Gemeinschaft an einer antizipativen Kontrolle dieser potentiellen Entwicklung interessiert. Wenn es auch unzulässig erscheint, die Minderheitenproblematik in einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einfach zu leugnen, so kann diese Problematik doch nicht mit jener der Neustaaten auf dem Balkan und in Osteuropa verglichen werden. Inwieweit die genannten Anerkennungsbedingungen in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft eine generell verallgemeinerungsfähige Valenz aufweisen, ist im vorliegenden Kontext von keiner weiteren Relevanz und kann deshalb dahingestellt bleiben; eine Rückwirkung auf die Gemeinschaft ist aber, wie gezeigt, auszuschließen.

Analoge Überlegungen gelten auch hinsichtlich der weiteren Bemühungen der Gemeinschaft, im außenpolitischen Kontext Aspekten des Minderheitenschutzes ein stärkeres Gewicht beizumessen. Ein wesentlicher Schritt wurde in diesem Zusammenhang anlässlich des Kopenhagener Treffens des Europäischen Rates im Juni 1993 gesetzt, wo für die aufnahmewerbenden mittel- und osteuropäischen Staaten spezifische Beitrittsbedingungen festgelegt wurden. U.a. wurde dabei die Erfüllung „institutioneller Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und der Schutz von Minderheiten“⁵⁰ verlangt.

Diese Anforderungen gehen gerade im Bereich der Minderheitenschutzverpflichtung über die in Art. 49 EUV genannten Bedingungen hinaus, der die Achtung der in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätze verlangt⁵¹. Bekanntlich ist eine Minderheitenschutzverpflichtung in Art. 6 EUV nicht aufgenommen worden⁵².

Was die Umsetzung dieser Bedingungen anbelangt, so sind einmal die schon erwähnten Assoziationsabkommen der Gemeinschaft mit den verschiedenen Beitrittsprätendenten („Europa-Abkommen“) zu erwähnen, in denen die Anerkennung der Minderheitenrechte verlangt wird⁵³. In den

⁴⁹ Wie die Vorfälle in Jugoslawien in den 90er Jahren gezeigt haben, sollten die Konsequenzen dieses Volksgruppenkonflikts die Befürchtungen, die der 1991 von der Gemeinschaft eingeleiteten Politik zugrundelagen, noch in den Schatten stellen.

⁵⁰ Vgl. 26 Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6/1993, Pkt. 1.13, S. 13.

⁵¹ Vgl. *Oppermann*, *Europarecht*, 1999, S. 800, Rn 1841; *de Witte*, *Ethnic Minorities, the European Union and its Enlargement*, (Fn. 1), S. E f.

⁵² Art. 6 Abs. 1 lautet folgendermaßen: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“.

⁵³ Vgl. dazu den gleichlautenden Artikel 6 der Europa-Abkommen mit Rumänien (ABl. Nr. L 357, 1993, S. 1 ff.); Bulgarien (ABl. Nr. L 358, 1993, S. 1 ff.); der Slowakei (ABl. Nr. L 359, 1993, S. 1 ff.) und Tschechien (ABl. Nr. L 360, 1993, S. 1 ff.), der folgenden Wortlaut hat: „Die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, wie sie in der Schlußakte von Helsinki und in der Charta von Paris für ein neues Europa verankert sind, sowie die Grundsätze der Marktwirtschaft sind Richtschnur der Innen- und der Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentliche Bestandteile dieser Assoziation.“
Die Schlußakte von Helsinki enthält in Korb 1 folgende Verpflichtung:

Gutachten, in denen die „Beitrittsfähigkeit“ dieser Staaten geprüft wurde, wurde ausführlich auf die Frage Bezug genommen, inwieweit die Beitrittswerber diese Bedingung bereits erfüllen⁵⁴. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wird zudem über ein wirksames System von Überprüfungsmechanismen⁵⁵ und Suspensivklauseln⁵⁶ sichergestellt⁵⁷.

Zur Vorbereitung des Beitritts sind Unterstützungsmaßnahmen von seiten der EU-Mitgliedstaaten erforderlich; ein wichtiges Instrument dazu, die Beitrittspartnerschaft, wurde vom Europäischen Rat im Dezember

„Die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen, werden das Recht von Personen, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten; sie werden ihnen jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und werden auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen.“

Korb 3 enthält dagegen folgende Bestimmung:

„Die Teilnehmerstaaten, in Anerkennung des Beitrags, den die nationalen Minderheiten oder die regionalen Kulturen zur Zusammenarbeit zwischen ihnen in verschiedenen Bereichen der Kultur leisten können, beabsichtigen, wenn auf ihrem Territorium solche Minderheiten oder Kulturen existieren, diesen Beitrag unter Berücksichtigung der legitimen Interessen ihrer Mitglieder zu erleichtern.“

Hinsichtlich der Charta von Paris vom 21. November 1990 seien folgende minderheitenrelevante Feststellungen in Erinnerung gerufen:

„Wir bekräftigen, daß die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten Schutz genießen muß und daß Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben, diese Identität ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz frei zum Ausdruck zu bringen, zu wahren und weiterzuentwickeln.“ ... „Wir sind entschlossen, den wertvollen Beitrag nationaler Minderheiten zum Leben unserer Gesellschaften zu fördern, und verpflichten uns, deren Lage weiter zu verbessern. Wir bekräftigen unsere tiefe Überzeugung, daß freundschaftliche Beziehungen zwischen unseren Völkern sowie Friede, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie den Schutz der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten als Teil der allgemein anerkannten Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden müssen.“

⁵⁴ Vgl. dazu Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union, Beilage 5 des Bulletins der Europäischen Union 5/1997, S. 45 ff., wo auf einen Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Lage der Minderheiten in zahlreichen beitragswerbenden Staaten hingewiesen wurde. Besonders hervorgehoben wurde die Situation der Roma, jene der ungarischen Minderheit in der Slowakei und das Problem der schleppenden Einbürgerung der russischen Minderheit in Estland und Lettland.

⁵⁵ Vgl. dazu die regelmäßigen Berichte der Kommission über die Fortschritte der einzelnen Beitrittswerber auf dem Weg zum Beitritt, in denen ausführlich auf die Menschenrechts- und Minderheitensituation Bezug genommen wird. Für die „erste Runde“ dieses Evaluierungsverfahrens vgl. KOM(98) 700; KOM(98) 701; KOM(98) 702; KOM(98) 703; KOM(98) 704; KOM(98) 705; KOM(98) 706; KOM(98) 707; KOM(98) 708; KOM(98) 709. Für die Ergebnisse der zweiten Runde vgl. die Berichte vom 13. Oktober 1999 (ABl. Nr. L 335 v. 28. Dezember 1999). Für die Ergebnisse der dritten Runde siehe die Berichte vom 8. November 2000 <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm>.

⁵⁶ Vgl. dazu die Europa-Abkommen mit Bulgarien, Rumänien, der Slowakischen und der Tschechischen Republik.

⁵⁷ Zur Einführung von Legitimitätskriterien in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft vgl. jüngst auch *Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998; sowie *Hilpold*, EU Development cooperation at a crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of good Governance, in EFAR, Bd. 7, 2002.

1997 in Luxemburg geschaffen⁵⁸. Im März 1998 wurden die ersten Beitrittspartnerschaften beschlossen, die einerseits den Rahmen für konkrete Unterstützungsmaßnahmen liefern, andererseits aber auch die „Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen“ für einen Beitritt spezifizieren⁵⁹. Hinsichtlich der Prioritäten wird im Rahmen dieser Partnerschaften gleich zu Beginn auf die „Kopenhagener Kriterien“ und damit auf die Notwendigkeit von Minderheitenschutzmaßnahmen verwiesen. Die Jahresberichte für das Jahr 1998 wurden als Grundlage herangezogen für die zweite Auflage der Beitrittspartnerschaften im Jahr 1999⁶⁰. Diese bildeten dann wiederum die Basis für die Berichte im Jahr 2000. Die Überwachung erfolgt im Rahmen des geschilderten Instrumentariums der Europa-Abkommen.

Im Rahmen der bisherigen Überwachungstätigkeit war die Minderheitenproblematik durchaus auch Gegenstand einer aufmerksamen Analyse. Die im Herbst 1999 veröffentlichten Prüfungsberichte geben ein äußerst detailliertes Bild der aktuellen Minderheitensituation und verdeutlichen in ihrer Anknüpfung an die Resultate der ersten Prüfungsrunde die dynamische Entwicklung, der das Minderheitenrecht – gerade auch aufgrund der einschlägigen Bemühungen der EU – in den Rechtsordnungen der beitrittswerbenden Staaten unterliegt⁶¹. Die weitere Entwicklung ist den im November 2000 veröffentlichten Prüfberichten zu entnehmen. In der Konzeption des Prüfungsansatzes hat die EU einen äußerst pragmatischen Ansatz gewählt: Zum einen wurde explizit hervorgehoben, daß die formale Erfüllung der EU-Vorgaben noch nicht ausreiche; vielmehr müsse auf die faktische Einhaltung dieser Regeln abgestellt werden⁶². Dieser Aspekt ist gerade im minderheitenrechtlichen Kontext von großer Relevanz, da sich hier häufig eine beachtliche Lücke auftut zwischen den – auch auf Verfassungsebene getätigten formalen Bekundungen und der

⁵⁸ Die Grundstruktur der Beitrittspartnerschaften wurde mit Ratsverordnung 622/98 (ABl. Nr. L 85 v. 20. März 1998, S. 1) festgelegt.

⁵⁹ Der Ausdruck „Partnerschaft“ soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich hier nicht um ein völlig paritätisches Verhältnis handelt. Die Beitrittswerber haben Vorleistungen zu erbringen, d.h. Anpassungen im politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Bereich vorzunehmen, um den Anforderungen einer EU-Mitgliedschaft gerecht zu werden, wobei sie mit einer Unterstützung durch die EU rechnen können. Insbesondere kommt dabei die Finanzierung von Projekten zur Beitrittsvorbereitung aus Mitteln der PHARE-, ISPA- und SAPARD-Programme in Frage. Formal stellt sich die mit dem jeweiligen Beitrittswerber geschlossene Beitrittspartnerschaft als einseitiger Akt – nämlich als Beschluß der Kommission – dar, wengleich diesem Akt Konsultationen mit dem Beitrittswerber vorausgehen. Vgl. dazu auch *Toggenburg*, A rough orientation through a delicate relationship: The European Union's endeavours as regards its minorities, (Fn. 1), Fn. 83 des Manuskripts.

⁶⁰ Vgl. ABl. Nr. L 335 v. 28. Dezember 1999, S. 1 bzw. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm>.

⁶¹ Vgl. jeweils Pkt. B 1.2 der regelmäßigen Berichte der Kommission zum Fortschritt der einzelnen Beitrittswerber auf dem Weg zum Beitritt. Am deutlichsten dürften die Erfolge in der Slowakei ausgefallen sein, der „signifikante Fortschritte“ im Bereich des Minderheitenschutzes bescheinigt wurden.

⁶² Vgl. Pkt. 4 „Prioritäten und Zwischenziele“ der einzelnen Jahresberichte 1999 zur Beitrittspartnerschaft.

gelebten Verfassungsrealität⁶³. Zum anderen wurde auch die Frage der Minderheitendefinition in einer unmittelbar problemorientierten Perspektive angegangen: Wiederum hat hier die Union gezeigt, daß der auf der Ebene der Nationalstaaten zentralen Unterscheidung zwischen traditionellen Minderheiten und neuen Minderheiten im Unionsbereich nicht diese Relevanz zukommt⁶⁴.

Den nach traditioneller Terminologie als „neue Minderheiten“ zu qualifizierenden Gruppen wurde in den Prüfungsberichten für Estland und Lettland sogar prioritäre Aufmerksamkeit gewidmet, wobei in der Substanz darauf gedrängt wurde, diskriminierende Maßnahmen zurückzunehmen sowie positive Maßnahmen zugunsten der russischen Minderheit in die Wege zu leiten, um eine Integration dieser Bevölkerungsgruppe zu erleichtern⁶⁵. Dies verdeutlicht einmal mehr, daß die EU weniger ein prinzipielles Interesse an Minderheitenschutzregelungen ausgehend von EU-internen Erfahrungen entwickelt hat als vielmehr einen instrumentalischen Ansatz verfolgt, auf dessen Grundlage die Minderheitenproblematik insoweit wahrgenommen wird als sie eine konkrete Gefahr für den weiteren Integrationsprozeß darstellt.

Nun könnte man geneigt sein, hier die faktische Situation von jener der oben geschilderten Anerkennungssituation zu unterscheiden. Während in Zusammenhang mit der Anerkennung der Neustaaten die Übernahme von Minderheitenschutzverpflichtungen aus sicherheitspolitischen Gründen sowie aus dem Interesse an der Wahrung der Menschenrechte in

⁶³ Diese Diskrepanz wurde im Rahmen der ersten Umsetzungsberichte insbesondere in Zusammenhang mit der Situation in der Slowakei hervorgehoben, wo eine durchaus fortschrittliche Minderheitenregelung in der Verfassung in Gegensatz stand zu einer breitgefächerten Diskriminierung der Minderheit auf der faktischen Ebene. Vgl. KOM (1998) 703, S. 12: „Ungeachtet der Zusagen gegenüber der EU und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE und ungeachtet der Entscheidung des Verfassungsgerichtes vom August 1997 (das Verfassungsgericht erklärte im August 1997 Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes über die Staatssprache, der vorsieht, daß der öffentlich-rechtliche Themen betreffende Schriftverkehr mit den Behörden in der Staatssprache erfolgen muß, für verfassungswidrig), wonach das Fehlen einer gesetzlichen Regelung für die Verwendung von Minderheitensprachen im Widerspruch zur slowakischen Verfassung steht, sind in diesem Bereich keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen.“

⁶⁴ Vgl. dazu schon die Ausführungen unter Pkt. 2.1.

⁶⁵ In Estland haben 36% der Bevölkerung eine andere Muttersprache als Estnisch; in Lettland ist nur für 56% der Bevölkerung Lettisch die Muttersprache. Kritisiert wurde in den Berichten der Kommission in erster Linie die nur zögerliche Gewährung der jeweiligen Staatsbürgerschaft. Darüberhinaus wurden Maßnahmen gefordert, die die effektive Integration der Minderheiten sicherstellen sollen, und zwar in erster Linie über eine Förderung des Erwerbs der Mehrheitssprache. So wird im Rahmen der Beitrittspartnerschaft 1999 als kurzfristige Priorität für das Jahr 2000 sowohl von Estland als auch von Lettland die „Durchführung weiterer konkreter Maßnahmen [und u.a. die] Veranstaltung von Sprachkursen zur Integration [dieser Gruppen und die] Gewährung der erforderlichen finanziellen Unterstützung“ verlangt. Vgl. den jeweiligen Pkt. 4.1.

In den Prüfberichten des Jahres 2000 wurden konkrete Fortschritte in der Minderheitensituation in den beiden genannten Bereichen konstatiert; weitere Bemühungen wurden aber angemahnt.

Europa heraus verlangt wurde, bedeutet die Verpflichtung von Beitrittskandidaten, daß die betreffende Verpflichtung auch in die Gemeinschaft hineingetragen und Teil ihres Rechtsbestandes wird. Bei näherer Betrachtung erweist sich dieser Unterschied aber als weniger prononciert. Auch hinsichtlich der Beitrittskandidaten ist die Gemeinschaft nämlich in erster Linie an stabilen Rahmenbedingungen sowie an der Gewährung eines Menschenrechtsschutzes interessiert, der mit jenem der Gemeinschaft vergleichbar ist. In diesem Zusammenhang mußten auch konkrete Minderheitenschutzverpflichtungen auferlegt werden, gerade da die Minderheitensituation in einigen der beitriftswilligen Ländern durchaus stabilitätsbedrohendes Potential in sich birgt und auch für die Garantie grundlegender Menschenrechte an sich eine Herausforderung darstellt. Die betreffenden Minderheitenschutzverpflichtungen sind damit Bausteine zur Herausbildung eines umfassend verstandenen materiellen Gleichheitsgrundsatzes; sobald die Beitrittskandidaten effektiv Mitglieder der europäischen Rechtsgemeinschaft sind und somit des hier geltenden Grundrechtsschutzes teilhaft werden, sollten die bis dahin längst in das nationale Recht umgesetzten Verpflichtungen fester, nicht mehr ins Auge stechender, d.h. als selbstverständlich wahrgenommener Bestandteil der jeweiligen Verfassungsordnung sein.

Eine konkrete Rückwirkung dieser Regelungen auf den Stellenwert des Minderheitenschutzes in der Gemeinschaft ist damit aber nicht ausgeschlossen. So ist ein Prozeß denkbar, wonach mit steigender Zahl an Mitgliedstaaten, die in ihrem nationalen Recht spezifische Minderheitenschutzverpflichtungen verankert haben, die Notwendigkeit der Achtung von Minderheitenrechten durch die Union und innerhalb der Union auch von den übrigen Mitgliedstaaten verstärkt wahrgenommen wird. Viel wird auch von der weiteren Entwicklung dieser Schutzregelungen im Recht der beitretenden mittel- und osteuropäischen Staaten abhängen. Sollte es diesen Staaten gelingen, aus der „Not“ in dem Sinne eine Tugend zu machen, daß die nicht völlig freiwillig übernommenen Verpflichtungen in ihrer Umsetzung Vorzeigecharakter entfalten und sich dieses Modell des Zusammenlebens der Minderheiten bewährt, so könnten auch andere Mitgliedstaaten unter Zugzwang geraten, die Minderheitenproblematik nicht wie bisher zu ignorieren, sondern „offensiv“ anzugehen.

Schließlich ist noch der sog. „Stabilitätspakt für Europa“⁶⁶ zu erwähnen, eine im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik von der Europäischen Union lancierte politische Initiative, durch welche im Vorfeld des Beitritts mittel- und osteuropäischer Staaten die Stabilitätsbedingungen für einen solchen Beitritt geschaffen werden sollten, wobei Fragen des Minderheitenschutzes ein besonderer Stellenwert beigemessen

⁶⁶ Vgl. dazu im Detail *Benoît-Rohmer*, *La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, 1996, S. 31 ff.

wurde⁶⁷. Den Stabilitätspakt hat sich die OSZE im März 1995 anlässlich der Konferenz von Paris⁶⁸ zu eigen gemacht; diese Organisation wird auch seine Einhaltung kontrollieren. Seine minderheitenschutzrelevanten Wirkungen entfaltet der Stabilitätspakt über die als Annex beigefügten Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den neun Beitrittskandidaten, den einschlägigen Abkommen zwischen den einzelnen Beitrittskandidaten sowie über die von der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang durchgeführten Projekte, die konkret über das Phare-Programm abgewickelt werden⁶⁹.

Zusammenfassend kann zu diesem Abschnitt festgehalten werden, daß die Europäische Union im außenpolitischen Kontext die Sprengkraft der Minderheitenproblematik sehr wohl wahrgenommen und auch zahlreiche Initiativen gestartet hat, die dieser Problematik entgegenwirken können. Der Ideenreichtum, den die Union in diesem Zusammenhang entwickelt hat, ist beachtlich. Inhaltlich reichen die Maßnahmen von der Bereitstellung von Verhandlungsforen bis zur eindeutigen Parteiergreifung zugunsten der Minderheiten, indem die Union ihr gesamtes politisches und wirtschaftliches Gewicht in die Waagschale wirft, damit nur jene Staaten eine Anerkennung erfahren oder von einer Kooperation mit der Union profitieren können, die Aspekten des Minderheitenschutzes eine besondere Priorität zuerkennen. Grundsätzlich kann daraus aber, wie gezeigt, kein Kohärenzargument hinsichtlich der Behandlung ihrer eigenen Minderheiten abgeleitet werden. Dagegen spricht einmal die Tatsache, daß sich die faktische Situation innerhalb der Union wesentlich von jener im hier relevanten geographischen Bereich, dem Balkan und Osteuropa, unter-

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Die Konferenz währte vom 20. – 21. März 1995.

⁶⁹ *Benoit-Rohmer*, (Fn. 66). Im Rahmen des Phare-Programms wurden Mittel zur institutionalisierten Konfliktbewältigung zwischen Staaten und Minderheiten in Osteuropa bereitgestellt. Vergleichbare Aufgabenstellungen wurden im übrigen für die GUS-Staaten über das Tacis-Programm angegangen. Vgl. *Biscoe*, (Fn. 34), S. 98.

Vom normenstrukturellen Aufbau her stellt sich der Stabilitätspakt als Deklaration zusammen mit einem Annex von 130 bilateralen Abkommen dar, wobei die meisten davon schon vor der Unterzeichnung des Paktes abgeschlossen worden waren. Innovativ wirkte der Stabilitätspakt aber in dem – gerade aus minderheitenrechtlicher Sicht traditionell problembehafteten – Verhältnis zwischen der Slowakei und Ungarn, da ein diesbezügliches Minderheitenschutzabkommen gerade in Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Stabilitätspaktes abgeschlossen wurde. Darüberhinaus ist festzuhalten, daß der Stabilitätspakt nunmehr einen einheitlichen Referenzrahmen für die davon erfaßten bilateralen Abkommen, aber eventuell auch für weitere noch zu schließende Verträge liefert. Vgl. *Toggenburg*, *The European Union – A rough orientation through a delicate relationship: The European Union's endeavours as regards its minorities*, (Fn. 53), S. 20; *Gál*, *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?*, ECMI Working Paper Nr. 4, 1999, S. 5.

Die EU hat hier Geburtshilfe für ein Projekt geleistet, dessen Wirkungen durchwegs im Dienste des europäischen Integrationsprozesses stehen, dessen kontinuierliche Betreuung die EU aber wahrscheinlich institutionell und politisch überfordert hätte. Auf jeden Fall bleibt aber die „finanzielle Nabelschnur“ über das PHARE-Programm zur EU weiter aufrecht.

scheidet. Innerhalb der Union wird die Konsolidierung und Fortentwicklung des Minderheitenschutzes von einem modernen Verständnis materieller Gleichheit geboten; angesichts einer überwiegend hochentwickelten Grundrechtsgarantie handelt es sich hier also um eine Art „Feinsteuerung“ im Grundrechtsbereich. Völlig anderes gilt für jene Regionen, die Ziel der beschriebenen außenpolitischen Initiativen sind: Hier bestand die Gefahr – die z.T. auch in eine Wirklichkeitssituation umgeschlagen ist – daß die Zugehörigkeit zu einer Minderheit zu einem Anknüpfungspunkt für eine diskriminierende Behandlung, für eine Verletzung grundlegender Menschenrechte wird und daß in der Folge eine Konfliktsituation heraufbeschworen wird, die den Bestand der staatlichen Einheit selbst gefährdet, auf jeden Fall aber als Verletzung des gemeinschaftsinternen *ordre public* empfunden wird, wenn der Union zunehmend stärker eine friedensschaffende und menschenrechtssichernde Rolle über ihre Grenze hinaus beigegeben wird.

Wenn es nun rechtlich nicht möglich erscheint, aus dem hier einschlägigen außenpolitischen Handeln der Union Implikationen für die interne Behandlung der Minderheiten abzuleiten, so sind diese auf der politischen Ebene im Gesamtkontext allerdings zweifelsohne gegeben und wenn die handelnden Institutionen dies leugnen möchten, so äußern sie sich in diesem Punkt strategisch. Dabei sei betont, daß sich diese Implikationen nur aus einer Gesamtschau der verschiedenen minderheitenrechtlich relevanten Initiativen ableiten lassen. Aus einer isolierten Betrachtung der einzelnen Maßnahmen an sich wird sich dagegen schwerlich eine spezifische Selbstbindung der Gemeinschaft im Minderheitenbereich ergeben, da hierbei die jeweils unmittelbar verfolgte Zielsetzung im Vordergrund steht⁷⁰.

Schon die Auseinandersetzung mit Minderheitenfragen – und ist die Zielrichtung der betreffenden Initiativen auch eindeutig auf Situationen außerhalb der Unionsgrenzen lokalisiert – hat die unionsinterne minderheitenpolitische Diskussion belebt. Die Minderheitenfrage stellt kein Tabu mehr dar und die Schaffung von einschlägigen Schutzregelungen auch innerhalb der EU ist zumindest ein hoffähiges Diskussionsthema geworden.

Angedeutet wurde auch, daß von den verschiedenen außenpolitischen Minderheitenschutzinitiativen auf mittlere Frist direkte rechtliche Konsequenzen ausgehen könnten. Dies wäre dann möglich, wenn der über die Unionsinitiative geschaffene Schutzstandard in der Rechtsordnung der Beitrittskandidaten nach dem Beitritt beispielgebende Wirkung entfalten könnte und damit der neue Mitgliedstaat wirksam das Lager jener stärkte,

⁷⁰ Dies gilt insbesondere für die bereits erwähnten Anerkennungsbedingungen, aus denen – wie gezeigt – für sich allein genommen noch keine Rückwirkungen auf die Gemeinschaft im Sinne einer Verpflichtung zur Gewährung von Minderheitenrechten abgeleitet werden können.

die bereits über vorbildliche Minderheitenschutzregelungen verfügen. Dieses Lager ist nämlich eindeutig noch zu schwach und die betreffenden Regelungen situationsbezogen zu unterschiedlich als daß daraus spezifische Implikationen für die Ausgestaltung eines Minderheitenschutzsystems auf europäischer Ebene abgeleitet werden könnten. Je größer aber die Zahl der Mitgliedstaaten ist, deren Rechtsordnung mehr nur als ein formelles Diskriminierungsverbot gegenüber Minderheitenangehörigen enthält, desto eher wird auch die Entwicklung allgemeiner Minderheitenschutzstandards durch die Gemeinschaft selbst möglich sein.

V. Die Bemühungen auf Unionsebene zur Schaffung eines eigenen Katalogs von Minderheitenrechten

Im vorgehenden Abschnitt wurde darauf hingewiesen, daß die gemeinschaftsweite Behandlung von Minderheiten durch die einzelnen Mitgliedstaaten stark differiert und daß dies die Herausbildung einheitlicher Standards, die sich die Gemeinschaft unmittelbar zu eigen machen könnte, erschwert. Dabei ist auch hervorzuheben, daß das bisherige Mißlingen derartiger Bemühungen nicht allein auf die Indifferenz einzelner Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, sondern auf eine ausgesprochene Gegnerschaft in dieser Frage. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, daß – selbst nach den Neuerungen von Maastricht und Amsterdam und der damit verbundenen Stärkung der Position des Europäischen Parlaments – das Hauptlegislativorgan der Gemeinschaft nach wie vor der Rat ist und über diesen die einzelnen Mitgliedstaaten den Rechtsetzungsprozeß der Gemeinschaft unmittelbar mitbestimmen. Die Gegnerschaft einzelner Mitgliedstaaten gegenüber allgemeinen Minderheitenschutzregelungen kommt dabei umso stärker zum Tragen, wenn qualifizierte Zustimmungserfordernisse gegeben sind, eine Situation, die gerade dann festzustellen ist, wenn Harmonisierungsanstrengungen⁷¹ unternommen werden bzw. auf die Vertragslückenschließungskompetenz⁷² Rückgriff genommen werden muß.

Im Vergleich dazu arbeitet das Europäische Parlament, in dem eine Rückkoppelung des Abstimmungs- und Initiativverhaltens der einzelnen Abgeordneten auf nationale Positionen weit weniger deutlich ausgeprägt ist, unter gänzlich anderen Voraussetzungen. Zu zahlreichen politisch heiklen Themen hat das Europäische Parlament die Meinungsführerschaft übernommen; hinsichtlich verschiedenster Fragestellungen war im Europäischen Parlament ein breiter Konsens erreicht, lange bevor die Gemeinschaft legislativ tätig wurde. Andererseits bringt diese Situation notwendigerweise mit sich, daß zahlreiche Initiativen im Europäischen Parlament ohne konkretes Ergebnis bleiben, daß die auf einen breiteren

⁷¹ Vgl. bspw. Art. 94 EGV (=Art. 100 alt).

⁷² Vgl. Art. 308 EGV (=Art. 235 alt).

Konsens stoßenden Äußerungen im Zeitablauf nicht immer konsistent sind und selbst ein nachhaltiges Beharren auf einen bestimmten Standpunkt nicht in einen legislativen Akt münden muß.

Was den Erfolg dieser Bemühungen insgesamt anbelangt, so ist zu unterscheiden zwischen Initiativen, die eine allgemeine Sensibilisierung der Gemeinschaftsinstitutionen für Minderheitenanliegen bzw. eine verstärkte Förderung der Minderheiteninteressen in Teilbereichen anstreben und jenen Initiativen, die auf die Schaffung einer Volksgruppencharta abstellen. Während die erstgenannten Initiativen bereits zu beachtlichen Ergebnissen geführt haben und insgesamt im Europäischen Parlament auf breite Zustimmung gestoßen sind, gilt dies nicht hinsichtlich der Bemühungen zur Ausarbeitung einer Volksgruppencharta. Anders als die Breite der diesbezüglichen Diskussion (insbesondere im deutschsprachigen Raum) zu den bislang im Europäischen Parlament vorgebrachten Entwürfen vielleicht vermuten lassen würde, ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt in diesem Organ kein Anzeichen dafür festzustellen, daß sich ein Konsens für die Festlegung eines solchen Katalogs von Minderheitenrechten anbahnen würde. Das Europäische Parlament hat in dieser Frage also noch nicht Position bezogen, den verschiedenen Entwürfen kommt an sich kein höherer Stellenwert zu als zahllosen anderen Äußerungen und Initiativen, für die das Europäische Parlament ein Forum geboten hat, die aber ohne konkrete Legitimierung in der Form einer mehrheitlichen Zustimmung geblieben sind.

Unabhängig von der formalen Legitimierung der bislang vorliegenden Entwürfe und Entschließungen und der landesspezifischen Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse in der einschlägigen minderheitenrechtlichen bzw. minderheitenpolitischen Diskussion kann eine besondere Überlegung eine größere Aufmerksamkeit für diese Dokumente rechtfertigen: Es ist dies die Gesamtqualität des Entwurfs, seine Eignung, einen geltenden bzw. sich herausbildenden Standard widerzuspiegeln. Diese Eigenschaft ist in den verschiedenen Dokumenten zum Minderheitenschutz, die im Rahmen des Europäischen Parlaments ausgearbeitet wurden, in unterschiedlicher Ausprägung anzutreffen.

Schon im Jahr 1979 wurde im Europäischen Parlament ein Entwurf für eine Gemeinschaftscharta der regionalen Sprachen und Kulturen vorgelegt⁷³. Von nachhaltigem Einfluß war in der Folge der sog. Arfé-Bericht, der Grundlage für zwei einschlägige Entschließungen des Europäischen Parlaments darstellte⁷⁴. Im Jahr 1987 erging die Entschließung zu den Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in

⁷³ Vgl. den *Entwurf Hume, Josselin u.a.*, Doc I-436/79.

⁷⁴ Vgl. die Entschließung vom 16. Oktober 1981 zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen; ABl. Nr. C 287 v. 9. November 1981, S. 106 sowie die Entschließung vom 11. Februar 1983 zu Maßnahmen zugunsten sprachlicher und kultureller Minderheiten; ABl. Nr. C 68 v. 14. März 1983, S. 103.

der Europäischen Gemeinschaft⁷⁵. Die einschlägigen Arbeiten konnten seit der im Jahr 1983 erfolgten Bildung einer interparlamentarischen Gruppe für regionale Sprachen und Kulturen mit intensiviertem Einsatz vorangetragen werden. Den vorläufigen Schlußpunkt dieser Entwicklung bildet der sog. Killilea-Bericht über die sprachlichen und kulturellen Minderheiten vom 9.2.1994⁷⁶.

Diese Entschließungen weisen im Zeitablauf einen ständig dichteren Regelungsbereich auf⁷⁷, wobei über Bildung, Verwaltung und Justiz, Massenmedien, kulturelle Infrastruktur, Sprachgebrauch außerhalb des öffentlichen Bereichs, Finanzierung verschiedener Maßnahmen durch die Gemeinschaft, Einsatz der Regionalförderung zugunsten des Minderheitenschutzes und der besonderen Problematik der Nichtseßhaften, der Wanderarbeitnehmer und der Minderheiten in Übersee ein beachtlicher Teil der nach wie vor aktuellen Aspekte der Minderheitenproblematik thematisiert worden ist. Letzthin immer stärker erkennbar ist auch das Bemühen, Synergieeffekte zu schaffen und zu nutzen und die sich immer mehr intensivierenden Programm- und Förderaktivitäten der Gemeinschaft soweit wie möglich auch in den Dienst des Minderheitenschutzes zu stellen⁷⁸.

Diese Entschließungen sind damit ein Beleg dafür, daß die Minderheitenproblematik in der Gemeinschaft in ihren wesentlichen Dimensionen relativ früh erkannt wurde und in der Folge auch Bemühungen einer systematischen Aufarbeitung der Thematik sowie einer Anpassung an neue Erfordernisse festzustellen sind. Die verschiedenen Empfehlungen und Aufforderungen, die in diesem Zusammenhang ergangen sind, haben bislang nur vereinzelt Konsequenzen gezeitigt. Sie haben aber einmal dazu beigetragen, innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen das Problembewußtsein wachzuhalten und Fördermaßnahmen – wenn auch nur in bescheidenem Ausmaß bzw. auf indirektem Wege – in die Wege zu leiten⁷⁹. Zum anderen sind diese Bemühungen als Beitrag der in breiterem Rahmen, auf gesamteuropäischer Ebene ablaufenden Bemühungen zu sehen, ein europäisches Minderheitenstatut zu definieren. Als Ergebnis dieser Rechtsetzungsbemühungen des Europäischen Parlaments sind somit nicht allein die erwähnten Entschließungen zu sehen, sondern ins-

⁷⁵ Vgl. Doc A2-150/87 – Kujipers-Bericht.

⁷⁶ Vgl. ABl. Nr. C 61 v. 28. Februar 1994, S. 110. Speziell für die katalanische Minderheit erging am 11. Dezember 1990 auf der Grundlage des sog. Reding-Berichts eine eigene EntschlieÙung. Vgl. ABl. Nr. C 19 v. 28. Januar 1991, S. 42.

⁷⁷ So beschränkt sich die EntschlieÙung vom 16. Oktober 1981 im wesentlichen noch auf die Forderung nach zweisprachigem Unterricht, Zugang zu den Massenmedien, kommunale Zuständigkeit für Kulturfragen und Übereinstimmung von Kulturregionen und Gemeindegrenzen sowie auf Zweisprachigkeit vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden.

⁷⁸ Vgl. insbes. ABl. Nr. C 61 v. 28. Februar 1994, S. 110 ff.

⁷⁹ Unmittelbare Konsequenz der beiden Arfé-EntschlieÙungen (1981 und 1983) war die Einrichtung des Europäischen Büros für Sprachminderheiten (European Bureau for Lesser Used Languages) in Dublin im Jahr 1984. Vgl. dazu unten Pkt. 2.6.

besondere auch die Einflußnahme auf die Arbeiten der übrigen in diesem Bereich tätigen Institutionen⁸⁰.

Weit größere Aufmerksamkeit als die erwähnten Entschlüsse haben in der Öffentlichkeit die innerhalb des Europäischen Parlaments vorangetragenen Bemühungen erfahren, ein Europäisches Volksgruppenrecht zu schaffen. Diese Bemühungen waren von einer weit ausgeprägteren kollektivrechtlichen Komponente gekennzeichnet. Ausgangspunkt dieser Initiativen – die freilich im Kontext mit den oben erwähnten Berichten und Entschlüssen zu betrachten sind – war der 1984 von Alfons Goppel vorgelegte Berichtsentwurf samt nachfolgendem Entschlußantrag⁸¹. Diese Initiative wurde in der Folge vorangetragen bzw. mehrfach neu aufgegriffen und gewann dadurch zusehends an Konsistenz. Der genannte Entschlußantrag wurde im Ausschuß für Recht und Bürgerrechte behandelt; das Ergebnis, der Berichtsentwurf für eine Charta der Volksgruppenrechte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft des Jahres 1988 trägt den Namen des zuständigen Berichterstatters, Graf Stauffenberg⁸². Mit dem Ende der Wahlperiode des Europäischen Parlaments im Jahr 1989 verfielen diese Arbeiten, wurden aber vom neuen Parlament wieder aufgenommen, wobei erneut Graf Stauffenberg als Berichterstatter wirkte. Nachdem auch über diesen Entwurf nicht innerhalb der Wahlperiode abgestimmt werden konnte, wurde im Jahr 1993 ein weiterer Entwurf vorgelegt, wobei diesmal der Abgeordnete Alber als Berichterstatter fungierte⁸³. Auch diesem Entwurf war letztlich aber kein besseres Schicksal beschieden als seinen Vorgängern⁸⁴. Nicht allein das Ende der Wahlperiode war aber letztlich entscheidend dafür, daß den betreffenden Entwürfen kein Durchbruch beschieden war: Wie umstritten ihr Inhalt war, zeigte sich daran, daß bereits im Parlamentsausschuß für Recht und Bürgerrechte keine Mehrheit dafür gefunden werden konnte. Die Arbeiten an einer Volksgruppencharta wären erheblich erleichtert worden, wenn es gelungen wäre, eine explizite Kompetenzgrundlage für Maßnahmen in diesem Bereich in den Gemeinschaftsverträgen zu verankern. Diesbezügliche Versuche sind aber sowohl in Zusammenhang mit der

⁸⁰ So ist eine Einwirkung dieser Aktivitäten auf die in der Folge weit erfolgreicherer Bemühungen innerhalb des Europarats kaum zu übersehen.

⁸¹ Abgedruckt in *Europa Ethnica* 1984, S. 233 f.

⁸² Vgl. den Entwurf eines Berichts über eine Charta der Volksgruppenrechte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft v. 17. März 1988, PE 121.212.

⁸³ Dieser Entwurf findet sich – angereichert mit zahlreichen Quellenverweisen – in der von *Christoph Pan* (unter Mitarbeit von *Kustatscher* und *Belleli*) herausgegebenen Dokumentation „Quellensammlung zum Entwurf einer Charta der Volksgruppenrechte“, 1994.

⁸⁴ Vgl. dazu *Streinz*, *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union*, in *Blumenwitz/Gornig*, *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union*, 1996, S. 11-29 (27).

Regierungskonferenz von Maastricht als auch in Zusammenhang mit jener von Amsterdam gescheitert⁸⁵.

Wesentliche Vorarbeiten wurden in diesem Prozeß von der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) geleistet; der Alber-Entwurf beruht in weiten Teilen auf wissenschaftlichen Positionen und rechtspolitischen Forderungen dieses Vereins⁸⁶.

Die bereits angesprochene, starke gruppenrechtliche Komponente dieser Entwürfe stellt diese Bemühungen weitgehend außerhalb des positiven Minderheitenrechts, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat und das sich in erster Linie auf das Individuum als Regelungsadressaten bezieht⁸⁷. Nun ist Minderheitenschutz auch im Falle einer ausschließlichen Berechtigung des Individuums und nicht des Kollektivs, dem dieses zugehört, kaum ohne Berücksichtigung der gruppenrechtlichen Perspektive denkbar. So mag es zutreffen, daß der eigentliche Zweck des Minderheitenschutzes in der Basis des Menschenrechtsschutzes selbst, dem Schutz der Würde des Menschen zu suchen ist und damit notwendigerweise auf das Individuum abzustellen hat⁸⁸. Im minderheitenschutzrechtlichen Kontext definiert sich aber der hier relevante schutzbedürftige Ausschnitt der Menschenwürde gerade über die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft⁸⁹.

Wenn also die gruppenrechtliche Perspektive von Relevanz ist für die inhaltliche Definition der schutzwürdigen – inhärent individualrechtlich verbleibenden – Minderheitenrechte, so beruht aber der Schutz der Gruppe an sich nach wie vor auf einem völlig anderen Ansatz. Dieser im Staufenberg- bzw. Alber-Entwurf vertretene Ansatz definiert die Gruppe

⁸⁵ Allein die Bestimmung in Art. 13 des EG-Vertrages ermöglicht Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen u.a. aus Gründen der ethnischen Herkunft. Die in den verschiedenen Entwürfen zu einer Volksgruppencharta erhobenen Forderungen nach positiven Maßnahmen zugunsten von Volksgruppen und ihren Angehörigen bedürften angesichts ihrer Reichweite aber auf jeden Fall einer Kompetenzgrundlage gänzlich anderer Art.

⁸⁶ Dabei sind insbesondere die Leistungen des früheren FUEV-Präsidenten *Christoph Pan* hervorzuheben.

⁸⁷ Diese individualrechtliche Orientierung kann auch weiter in die Vergangenheit zurück verfolgt werden. So stellte das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes eindeutig auf das Individuum und nicht auf die Volksgruppe ab.

⁸⁸ Vgl. *Klein*, Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union, in *Beyerlin et al.* (Hrsg.), FS Rudolf Bernhardt, 1995, S. 1211-1224 (1217); *ders.*, The Protection of Minorities: Conceptions and Implementation, in 44 *Law and State* 1991, S. 79 ff.

⁸⁹ Dieser Aspekt kommt selbst in der nach wie vor grundlegenden, die individualrechtliche Orientierung versinnbildlichenden Norm des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes, Art. 27, zum Ausdruck, wo die Ausübung der darin gewährten Rechte „in community with the other members of their group“ garantiert wird.

selbst als Schutzobjekt und erkennt ihr eigene Rechte zu⁹⁰. Geistesgeschichtlich beruht diese Konzeption auf der deutschen ethnisch-kulturellen Definition der Nation, die historisch wiederum auf die späte Staatswerdung in Deutschland zurückzuführen ist⁹¹. Für eine europäische Charta zum Schutz von Minderheitenrechten ist dieser Ansatz aber kaum konsensfähig, insbesondere wenn man sich die Schwierigkeiten vor Augen hält, auf welche bereits der individualrechtliche Ansatz in Ländern wie Frankreich oder Großbritannien stößt. In Frankreich überwiegt auf Staatsebene geradezu eine strikt konträre Philosophie: Hier beruhte der nation-building-Prozeß auf der Abkehr von der Gruppe als konstitutivem Staatselement und der Atomisierung des Staatsvolkes in seine kleinsten Einheiten, den Individuen.

Es ginge hier zu weit, in eine vertiefte Kommentierung der erwähnten Entwürfe einzutreten. Angesichts der Bedeutung, die diesen Dokumenten aber vielfach (insbesondere im deutschsprachigen Raum) beigemessen wurde, sollen einzelne Punkte hervorgehoben werden, die verdeutlichen, daß es wenig ratsam erscheint, diesen Ansatz weiter zu verfolgen. Dies hervorzustreichen erscheint umso wichtiger, als durchaus noch eine breitere Anhängerschaft für eine gruppenrechtliche Orientierung anzutreffen ist.

- Die Entwürfe beziehen sich allein auf die traditionell in der Gemeinschaft ansässigen Volksgruppen. Eine solche Einschränkung ist durchaus legitim, koppelt aber das Minderheitenrecht sehr deutlich von seiner menschenrechtlichen Grundlage ab und steht auch in Widerspruch zu den oben aufgezeigten ersten Ansätzen für die Herausbildung eines europäischen Minderheitenrechts. Gerade die Gemeinschaftsebene bietet sich für eine Regelung an, die auch die „neuen“ Minderheiten mit einschließt, zumal die Problematik der Wanderarbeitnehmer insbesondere in diesem breiteren Rahmen besonders intensiv wahrgenommen wird. Ein Rege-

⁹⁰ Dabei ist der Stauffenberg-Entwurf revolutionärer als der Alber-Entwurf. Im erstgenannten Entwurf wird nämlich der Versuch unternommen, strikt zwischen Individualrechten (Art. 2) und Gruppenrechten (Art. 3) zu differenzieren und diese Kategorien allein über die Pflichten der Mitgliedstaaten (Art. 4) und die Rechtsschutzbestimmungen (Art. 5) zusammenzuführen. Der Alber-Entwurf setzt dagegen unmittelbar an den einzelnen Rechten an und differenziert in der Folge nach den Rechtsträgern. Von der äußeren Form her hebt sich der Alber-Entwurf somit weniger deutlich von traditionellen minderheitenrechtlichen Dokumenten ab, da einmal die gruppenrechtliche Orientierung erst in einem zweiten Moment in Erscheinung tritt und zum anderen über die in zahlreichen Bestimmungen enthaltene Fügung „die Volksgruppen und ihre Angehörigen“ der individualrechtliche Ansatz grundsätzlich offen bleibt, sollte der Anspruch über den Adressaten „Volksgruppe“ nicht umsetzbar sein.

⁹¹ Bestärkt wurde diese Strömung im übrigen durch die Gebietsverluste in der Folge der beiden Weltkriege in diesem Jahrhundert. Im Zuge dieser Entwicklung entstanden (weitere) deutsche Minderheiten in Mittel- und Osteuropa, die sich alle der deutschen Nation zugehörig fühlten. Der Schutz dieser Gruppen war durchgehend ein Ziel der deutschen Außenpolitik, wobei zeitweilig der kollektivrechtliche Aspekt gegenüber dem individualrechtlichen in den Vordergrund trat.

lungsansatz, der diesen Umstand unberücksichtigt läßt, wäre somit nicht mehr als die Festschreibung des ungleichen Rechtsstatus von „neuen“ und „traditionellen“ Minderheiten, die die Rechtsordnung zahlreicher Nationalstaaten kennzeichnet. Diese Ungleichbehandlung läßt sich auf nationalstaatlicher Ebene durchaus erklären, z.T. auch rechtfertigen, wenn sie sich auf die Wahrnehmung besonderer Leistungsrechte bezieht, deren Gewährung der einzelne Staat – angesichts ihrer Reichweite – den eigenen Staatsbürgern vorbehalten kann. Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts kann diese Divergenz zur Kenntnis genommen werden; es besteht aber kein Grund sie weiter zu festigen⁹².

- Bestimmte Rechtsverbürgungen haben kein Pendant im geltenden Minderheitenrecht und wären voraussichtlich auch schwer umsetzbar. Dies gilt bspw. für das Recht der Volksgruppen und ihrer Angehörigen auf angemessene Beteiligung an den natürlichen Ressourcen des Volksgruppengebietes (Art. 5 Abs. 2). Regelungen dieser Art sind zwar in Dokumenten zum Schutz indigener Völker enthalten⁹³, es erscheint aber völlig unzulässig, diese Ansätze auf das allgemeine Minderheitenrecht zu übertragen.

Auch der Anspruch auf eine proporzmäßige Verteilung öffentlicher Stellen wäre wohl kaum gemeinschaftsweit vertretbar. Zwar existiert hierzu ein erfolgreiches Modell in Südtirol; dieses ist aber Ergebnis einer ganz spezifischen historischen und zahlenmäßigen Konstellation, weshalb eine Übertragbarkeit nur unter ganz engen Voraussetzungen möglich erscheint.

- Die erwähnten Entwürfe stellen auf die Schaffung eines ausgeprägt fördernden Minderheitenrechts ab⁹⁴. Nun ist fördernder Minderheitenschutz tatsächlich ein europaweites Anliegen; der Fortbestand der Minderheiten setzt unzweifelhaft Maßnahmen dieser Art voraus. Der Umfang dieser Forderungen erscheint aber unrealistisch. So sei bspw. auf Art. 14 des Alber-Entwurfs verwiesen, in welchem ein Rechtsanspruch auf eigene Kommunikationsmittel mit der entsprechenden öffentlichen Finanzierung wie sie für Kommunikationsmittel der Mehrheitsbevölkerung gilt, verankert ist und wo darüberhinaus die Gewährleistung des Empfangs von ausländischen Hörfunk- und Fernsehübertragungen in der jeweiligen Muttersprache gefordert wird. Regelungen dieser Art sind verschiedentlich auf nationaler Ebene anzutreffen; sie auf Gemeinschaftsebene festzuschreiben scheint politisch und materiell kaum durchsetzbar.

⁹² Bedenklich erscheint auch, daß zu den „traditionellen“ Minderheiten nicht nur jene zählen, die seit mehreren Generationen ansässig sind; es werden „viele“ Generationen verlangt. Damit wäre dieser Ansatz restriktiver als jener der verschiedenen Mitgliedstaaten, in welchen auf die Unterscheidung zwischen neuen und traditionellen Minderheiten Bezug genommen wird.

⁹³ So verweist auch die Quellensammlung von *Christoph Pan* in diesem Kontext auf Art. 13, 14 Abs. 1 und 15, Abs. 1 der ILO-Konvention 169/1989 und auf Art. 15 und 16 des UN-Entwurfs 1992 für eine Deklaration über die Rechte indigener Völker.

⁹⁴ Vgl. die allgemeine Bestimmung in Art. 8 des Alber-Entwurfs.

- Besonders deutlich kommt die gruppenrechtliche Perspektive im Alber-Entwurf in den Artikeln 18 (Recht der Volksgruppen und ihrer Angehörigen auf Vertretung gegenüber den staatlichen Behörden); 20 (Recht auf eigene Verwaltungs- und Wahlgebiete) und 21 (Recht auf Verwaltungsautonomie) zum Ausdruck. Zwar werden die beiden letztgenannten Ansprüche durch die Wendung „wo immer dies möglich ist“ eingeschränkt; und es gibt durchaus Beispiele dafür, daß die eben genannten Vorkehrungen erfolgreich in den Dienst des Minderheitenschutzes gestellt wurden. Schon angesichts der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat völlig heterogenen minderheitenrechtlichen Problematik handelt es sich hier aber um Forderungen, die schwerlich auf eine völkervertragliche (bzw. gemeinschaftsrechtliche) Grundlage gestellt werden können, welche eine gemeinschaftsweite Anwendung dieser Regelungen zur Folge hätte.

- Ein völlig innovativer, auf dem gruppenrechtlichen Gedanken aufbauender Ansatz wird im Rahmen der Rechtsschutzbestimmungen vertreten: Hier wird sowohl den Volksgruppen als auch ihren Angehörigen u.a. das Recht eingeräumt, in Wahrnehmung der Rechte aus der Charta die zuständigen Gerichte anzurufen (vgl. Art. 22). Die damit verbundenen Probleme (z.B. Fragen der Repräsentation, mögliche Überschneidungen mit Aspekten des Individualrechtsschutzes in Zusammenhang mit dem Recht auf Klage und Verteidigung⁹⁵) sind aber bei weitem noch nicht hinreichend ausgeleuchtet; ob eine solche Regelung auf Akzeptanz stoßen würde, ist mehr als unwahrscheinlich.

Der Stauffenberg-, insbesondere aber der Alber-Entwurf ist eine intellektuell beachtliche Zusammenstellung von Minderheitenrechten bzw. von einschlägigen Schutzinstrumenten. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Systematisierungsleistung. Die explizite Aufnahme von Gruppenrechten ist nicht prinzipiell abzulehnen. Unter der Voraussetzung, daß eine Fassung der Gruppenrechte gelingt, die mit einem grundsätzlich individualrechtlich strukturierten Wertesystem vereinbar erscheint, kann darin sogar eine heilsame Gegenreaktion im Verhältnis zu den traditionellen, individualrechtlich ausgerichteten Minderheitenschutzdokumenten mit all ihren Unzulänglichkeiten gesehen werden. Es versteht sich aber von selbst, daß eine Auflistung von Maximalforderungen schwerlich konsensfähig sein kann, insbesondere wenn man sich vor Augen hält, welch unterschiedlichen Stellenwert der Minderheitenschutzgedanke in den einzelnen Mitgliedstaaten genießt und wenn teilweise sogar die Sinnhaftigkeit eines individualrechtlich orientierten Minderheitenschutzes in Frage gestellt wird.

⁹⁵ Dieses kollektive Klagerecht wird von *Eckart Klein* (Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union, Fn. 88), grundsätzlich positiv beurteilt. Zu Recht verweist der *Autor* aber auf die Notwendigkeit, bestimmte Mindestvoraussetzungen hinsichtlich der körperschaftlichen Verfaßtheit der Volksgruppenvertretung wie z.B. den demokratischen Aufbau zu garantieren. *Ibid.*, S. 1221.

Das Grundproblem dieses Ansatzes liegt in der Definition der anspruchsberechtigten Volksgruppe, die auf die „gemeinsamen ethnischen, sprachlichen, geschichtlichen, kulturellen und/oder religiösen Merkmale“ der Staatsbürger eines Mitgliedstaates abstellt. Diese Definition ist viel zu breit und zu vage, als daß sie brauchbare Indikatoren für eine klare Bestimmung der anspruchsberechtigten Volksgruppen liefern könnte. Nun ist, wie gezeigt, trotz zahlreicher Bemühungen und der Ausarbeitung mehrerer, durchaus beachtlicher Definitionsvorschläge, diesbezüglich noch immer keine vollends befriedigende Lösung gefunden worden. Dies ist aber solange nicht weiter problematisch, als sich die gewährten Rechte als unmittelbarer Ausfluß traditioneller Menschenrechte darstellen bzw. weitgehend in der Anwendung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes erschöpfen. Wird aber die Volksgruppe zum selbständigen Rechtssubjekt und mit weitreichenden Rechten ausgestattet, die sie in Konkurrenz zum Staat selbst stellen, so wird die Definition der Volksgruppe zu einer zentralen Fragestellung. Auf der Grundlage der eben genannten Definition wären Zahl und Größe der Anspruchsberechtigten nicht mehr genau bestimmbar; es wäre teilweise von einer sich überlagernden Subjektivität auszugehen. Die politische Landschaft der Gemeinschaft wäre gekennzeichnet von einer Vielzahl von Gruppierungen, die um politischen und wirtschaftlichen Einfluß einerseits gegen die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft, andererseits aber auch untereinander kämpfen würden. Für die Durchsetzung dieser Ansprüche wäre letztlich weniger der objektive Bedarf an Schutzvorkehrungen entscheidend als die Größe und Stärke der jeweiligen Organisation. Auf alle Unionsbürger, die Schutzbedarf in diesem Bereich verspüren, würde dadurch auch erheblicher Druck der Art ausgeübt, sich einer – möglichst starken – Volksgruppe anzuschließen, da sich außerhalb dieser Organisationen eine Geltendmachung dieser Ansprüche weit schwieriger gestalten würde. Alain Fenet spricht in diesem Zusammenhang treffend von einer „ethnicisation injustifiée de toute différence“⁹⁶. Es erscheint zweifelhaft, ob mit der Einführung derartiger korporativer Strukturen den Minderheiten bzw. dem Wohle der Union insgesamt gedient wäre.

Das Gesamturteil über diese Entwürfe muß also ambivalent ausfallen. Zu begrüßen ist aus wissenschaftlicher Sicht die Zusammenstellung von Minderheitenrechten und -schutzinstrumenten und der Versuch ihrer Systematisierung. Zu begrüßen ist auch die Bereitschaft, traditionell vorgegebene Schranken zu überwinden und sich auch der kollektiven Dimension des Minderheitenschutzes anzunehmen. Dieser Ansatz hätte aber einer Problematisierung seiner Voraussetzungen – insbesondere hinsichtlich der Volksgruppendefinition – und seiner Konsequenzen bedurft. Auf der praktischen Ebene haben diese Bemühungen die Minderheitenanlie-

⁹⁶ Vgl. Fenet, *L'Europe et les Minorités*, in *ders.* (Hrsg.), *Le droit et les minorités*, 1995, S. 83-195 (141).

gen zweifelsohne dadurch unterstützt, daß die Aufarbeitung des geltenden Minderheitenrechts den Minderheitenvertretern Argumentationshilfen an die Hand gegeben hat und damit ein Beitrag zur Versachlichung der einschlägigen Diskussion insgesamt geleistet wurde. Den Minderheitenanliegen wenig dienlich war aber die Tatsache, daß zahlreiche Maximalforderungen gestellt wurden, die die Minderheiten (bzw. ihre Angehörigen) weniger als schutzbedürftige Subjekte erscheinen lassen, sondern als potentielle Konkurrenten der Mitgliedstaaten. Damit werden unnötigerweise Ängste bestätigt, die bereits bislang der Entwicklung eines hinreichenden – individualrechtlich strukturierten – Minderheitenschutzsystems entgegenstanden⁹⁷.

VI. Sonstige Aktivitäten der Gemeinschaft im Bereich des Minderheitenschutzes

Bereits erwähnt wurde die Einrichtung des Europäischen Büros für Sprachminderheiten (European Bureau for Lesser Used Languages) in Dublin im Jahr 1984 als Folge der beiden Arfé-Entschlüsse. Dieses Büro hat auf einer sehr prekären Rechtsgrundlage (nichtbindende Entschlüsse des Europäischen Parlaments) und bescheidener, jährlich neu zur Diskussion stehender Finanzmittel⁹⁸ eine Vielzahl von Initiativen zur Förderung regionaler und Minderheitensprachen in der Gemeinschaft, zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für diese Problematik und zur Förderung des Spracherwerbs gestartet⁹⁹.

⁹⁷ Hart ins Gericht geht *Alain Fenet* mit diesen Entwürfen. Seine Schlußfolgerungen seien hier auszugsweise wiedergegeben, da sie – eloquent von einem profunden Kenner der Materie formuliert – die in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wohl vorherrschende Perspektive zum Ausdruck bringen und auch in wenigen Zeilen den diametralen rechtstheoretischen Gegensatz zu den im deutschsprachigen Raum vertretenen gruppenrechtlichen Ansätzen aufzeigen:

„Ces implications de la notion de groupe ethnique semblent renvoyer assez maladroitement à des conceptions closes de l'identité, heurtant celles prédominant dans divers pays d'Europe ainsi que la réflexion actuelle en la matière. Face aux transformations du monde contemporain, l'identité y est moins conçue en termes „d'îlots culturels“ que de „carrefours culturels“. De ce point de vue, le projet *Stauffenberg* apparaît moins moderne que les travaux du Conseil de l'Europe...“ Vgl. *Fenet*, (Fn. 96), S. 142.

Scharfe Kritik an diesem Modell des Minderheitenschutzes, das durchaus in der österreichischen Minderheitenschutztradition tief verwurzelt ist, wurde in Österreich von *Franjo Schruiff* geübt. Damit würde das „völkische Prinzip“ über das demokratische Prinzip gestellt und Menschen würden aufgrund völkischer Kriterien in Kategorien mit unterschiedlichen Rechten eingeteilt. Vgl. *Schruiff*, *Das neue völkische Prinzip – Kampfansage gegen die Demokratie*, in *Der Skolast* 1-2/1996, S. 22-27 (27).

⁹⁸ Ein (kleiner) Teil der Haushaltsmittel wird von den Regierungen Irlands und Luxemburgs, der Provinzregierung von Friesland, den deutsch- und französischsprachigen Gemeinschaften in Belgien und dem Generalitat de Catalunya zur Verfügung gestellt.

⁹⁹ Vgl. dazu *de Witte*, *The impact of European Community rules on linguistic policies of the Member States*, in *Coulmas* (Hrsg.), *A Language Policy for the European Community*, 1991, S. 163-177 (174 f.) sowie <http://www.eblul.org> und KOM (94) 602 v. 15. Dezember 1994, S. 16.

Die von der Gemeinschaft bereitgestellten Finanzmittel werden von der Kommission über eine spezielle Haushaltslinie verwaltet. Dabei ist allerdings das Problem aufgetreten, daß die zugrundeliegenden Entschließungen des Europäischen Parlaments nicht als Rechtsgrundlage für diese jährlich erneuerte Haushaltslinie ausreichen¹⁰¹.

Die Kommission prüft derzeit, ob sie ein mehrjähriges Aktionsprogramm für Regional- und/oder Minderheitensprachen vorschlagen kann¹⁰². Mit dem mehrjährigen Ansatz soll einem der Hauptkritikpunkte an der bisherigen Förderpraxis begegnet werden, der sich gerade auf die Unmöglichkeit längerfristiger Planung bezieht. Die in diesem Bereich erforderliche Aufbauarbeit läßt eine über mehrere Perioden reichende Planung unbedingt notwendig erscheinen.

Die Kommission geht in der „Union der 15“ von der Existenz von mehr als 50 Sprachgemeinschaften aus, wobei mehr als 40 Millionen Menschen

¹⁰⁰ Es handelt(e) sich dabei um die Haushaltslinie B3.1006, die im speziellen von der Task Force für Humanressourcen, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend der Europäischen Kommission verwaltet wurde.

¹⁰¹ Vgl. ABl. Nr. C 125 v. 6. Mai 1999, S. 14 ff. Dies ergibt sich deutlich aus dem Urteil des EuGH v. 12. Mai 1998 über ein Gemeinsames Aktionsprogramm gegen die soziale Ausgrenzung (Rs. C-106/96). Darin hat der EuGH festgehalten, daß jede Gemeinschaftsausgabe einer zweifachen Rechtsgrundlage bedürfe; ihrer Ausweisung im Haushaltsplan und in der Regel des vorherigen Erlasses eines Sekundärrechtsaktes. Ausgenommen von diesem zweifachen Erfordernis sei zwar die Finanzierung von nichtbedeutenden Maßnahmen, nämlich von Modellstudien und vorbereitenden Maßnahmen zur politischen Beurteilung von geplanten Maßnahmen (ibid., Rn 19). Das Vorliegen einer nichtbedeutenden Maßnahme könne nicht von vornherein angenommen werden, sondern müsse von der Kommission eigens nachgewiesen werden (ibid., Rn 30). Die Feststellung der Kommission, bei den betreffenden Maßnahmen handele es sich um kurzfristige Initiativen mit einer Höchstdauer von einem Jahr, die zudem untereinander nicht koordiniert seien, erachtete der EuGH nicht als ausreichend, um diese als nichtbedeutend bezeichnen zu können. Andernfalls könne über eine jährliche Verlängerung bestimmter Maßnahmen das Erfordernis der spezifischen Rechtsgrundlage umgangen werden und zudem hänge die Bedeutung einer Aktion nicht von dem Grad ihrer Koordinierung auf Gemeinschaftsebene ab (ibid., Rn 36). Dieselbe Überlegung kann nun auf die jährliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln zugunsten des Europäischen Büros für Sprachminderheiten übertragen werden. Der Umstand, daß diese Haushaltslinie bislang jährlich erneuert wurde und eindeutig der Finanzierung einer langfristig ausgerichteten Initiative dient, konnte zu keinem anderen Ergebnis führen, als daß es sich hier um eine nichtbedeutende Maßnahme handelt.

¹⁰² Ibid., S. 14. Ursprünglich hätte noch im Jahr 2000 ein mehrjähriges Minderheitenprogramm mit der Bezeichnung „Archipel“ gestartet werden sollen. Die Rechtsabteilung der Kommission äußerte aber die Überzeugung, daß ein solches Programm trotz des bildungspolitischen Schwerpunktes nicht allein auf Art. 149 EGV (Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend) gestützt werden könne, sondern zusätzlich auf Art. 151 EGV (Kulturpolitik) Bezug nehmen müsse. Die zuletzt genannte Bestimmung sieht Einstimmigkeit in der Beschlußfassung vor, die gerade im politischen heiklen Bereich des Minderheitenrechts nur schwer zu erreichen ist. Das Programm „Archipel“ wurde deshalb zurückgestellt in der Erwartung, daß im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz die Beschlußfassung im Kulturbereich erleichtert wird. Da die Union und der Europarat gemeinsam das Jahr 2001 zum Europäischen Jahr der Sprachen erklärt haben, wurde zudem die Hoffnung gehegt, daß damit die notwendige Sensibilisierung für eine derartige Beschlußfassung geschaffen würde. Vgl. dazu ausführlich das Interview mit *Domenico Leonarduzzi* in *contact bulletin*, Europäisches Büro für Sprachminderheiten, April 2000, Bd. 16, Nr. 2, S. 4 f.

neben der Amtssprache ihre Landes eine Regional- oder Minderheitensprache benutzen¹⁰³. Sie erklärt die Förderung und den Schutz der sprachlichen Vielfalt Europas zu einer der Grundvoraussetzungen für die Verwirklichung der Unionsbürgerschaft. Damit wird auf ein sehr breites Konzept der Unionsbürgerschaft Bezug genommen, so wie es sich aus Artikel 2 des Unionsvertrages ergibt, der als Ziel der Union u.a. die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung der Unionsbürgerschaft anführt und zu welchem die Bestimmungen in Art. 17 ff. EGV nur eine erste Teilkonkretisierung darstellen. Mit der Einbindung der Schutzvorkehrungen für Sprachminderheiten in das durch die Unionsbürgerschaft zu verwirklichende Zielsystem antizipiert die Kommission z.T. Entwicklungen, die sich in ihrer konkreten Ausgestaltung erst im positiven Recht niederschlagen müssen^{104 105}.

Gezielte Fördermaßnahmen setzen genaue Kenntnisse über die faktische Situation der Sprachminderheiten in der Gemeinschaft voraus.

In diesem Zusammenhang ist einmal das Mercator-Programm hervorzuheben, ein Forschungs- und Dokumentationsnetzwerk, das auf einer Initiative des Europäischen Büros für Sprachminderheiten des Jahres 1987 beruht und weiterhin durch dieses Büro koordiniert wird. Das Mercator-Programm gliedert sich in folgende Teilprogramme: Mercator Education, Mercator Language Law and Legislation und Mercator Media.

Mercator Education ist an der Fryske Akademy in Ljouwert/Leeuwarden (Niederlande) lokalisiert und hat den Austausch von Informationen, die Betreuung einer Datenbank und die Durchführung vergleichender Studien zum Thema Bildung und Minderheitensprachen zum Gegenstand.

Das Mercator Language Law and Legislation-Programm, das durch das CIEMEN (Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i les Nacions) mit Sitz in Barcelona geleitet wird, hat die Funktion, eine Datenbank einzurichten und zu führen, über welche alle einschlägigen Rechtsakte gesammelt werden, die das europäische Sprachenrecht regeln. Auch hierzu relevante Publikationen werden erfaßt.

Das Mercator-Media-Programm wird vom Department of Information and Library Studies an der Universität Wales in Aberystwyth betrieben und hat die Errichtung und Betreuung einer Datenbank zum Gegenstand, in der Informationen über Sprachminderheiten gesammelt werden, die der Allgemeinheit, insbesondere aber den Medien zur Verfügung gestellt werden.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Hinsichtlich der Freizügigkeitsrechte hat der EuGH aber jüngst im Fall *Bickel und Franz* (vgl. das Urteil v. 24. November 1998 in der Rechtssache C-274/96, 25 EuGRZ 20-22/1998, S. 591-593) auf eine bereits geltende Konkretisierung dieses Zusammenhangs verwiesen. Vgl. dazu die Ausführungen im letzten Abschnitt dieses Artikels.

¹⁰⁵ Gelegenheit dazu könnte die Evolutivklausel in Artikel 22 EGV liefern.

Die Kommission hat zudem mehrere Studien in Auftrag gegeben, die nicht nur ein sehr detailliertes Bild der jeweils aktuellen Faktenlage liefern, sondern auch einen Vergleich im Zeitablauf und damit – in Grenzen – Rückschlüsse über die Wirksamkeit einzelner Förderinstrumente ermöglichen.

Schon 1984 wurde eine Studie mit dem Titel „Die sprachlichen Minderheiten in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft“ veröffentlicht; 1990 wurde die Lage der sprachlichen Minderheiten in den drei zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien und Portugal beleuchtet¹⁰⁶.

Die bisher umfangreichste und vom Ergebnis interessanteste Studie trägt die Bezeichnung EUROMOSAIC und wurde im Zeitraum 1993–1995 ausgearbeitet¹⁰⁷. Mit dieser Studie wurde nicht nur eine Beschreibung der Stärke der einzelnen Sprachgruppen bzw. der diesbezüglichen Entwicklungstendenz angestrebt, sondern nach den Faktoren gesucht, die diese Entwicklung beeinflussen. Zu Recht wurde in dieser Studie in Hinblick auf diesen spezifischen Auftrag auf die Problematik verwiesen, die ein Vergleich der Situation verschiedener europäischer Sprachgruppen aufwirft. Dennoch wurde über die Beschreibung zahlreicher paralleler Entwicklungstendenzen und soziolinguistischer Kausalitäten aufgezeigt, daß ein solcher Vergleich durchaus sinnvoll ist und zu interessanten Ergebnissen führen kann, die wiederum als Grundlage für eine informiertere Diskussion und eine zielgenauere Förderung dienen können¹⁰⁸. Die EUROMOSAIC-Studie hat zu zahlreichen Erkenntnissen geführt, die als Handlungsempfehlungen für Minderheitenschutzinitiativen auf der rechtlich-politischen Ebene herangezogen werden können¹⁰⁹. Auch auf Zusam-

¹⁰⁶ KOM (94) 602 v. 15. Februar 1994.

¹⁰⁷ Die an dieser Studie beteiligten Zentren waren das *Institut de Sociolinguística Catalana*, das *Research Centre Wales* und die Forschungsstelle für Mehrsprachigkeit in Wales. Über 3000 Mitarbeiter waren an der Ausarbeitung dieser Studie beschäftigt.

¹⁰⁸ Auf die Problematik der Vergleichbarkeit der Situation verschiedener Volksgruppen wurde auch in der Arbeit „Modernes Minderheitenrecht,“ Manz/Nomos/Schulthess 2001, verwiesen. Im Verhältnis zu einer auf das gesamte Territorium der Gemeinschaft bezogenen Studie ist die Gegenüberstellung der Situation der österreichischen und der italienischen Minderheiten z.T. mit größeren, z.T. mit geringeren Problemen verbunden und z.T. genau mit denselben Bedingungen konfrontiert.

Die Problematik ist größer, da nur ein Teilausschnitt der gesamteuropäischen Realität erfaßt wird und damit Entwicklungen, die über breitere Räume anzutreffen sind, möglicherweise gerade im untersuchten geographischen Teilsegment nicht gegeben sind. Die Problematik ist andererseits aber auch geringer, da bei zwei Nachbarstaaten die Wahrscheinlichkeit größer ist, vergleichbare regionale Entwicklungen bzw. nationale Minderheiten anzutreffen, die ethnisch, sprachlich oder kulturell mit dem jeweils anderen Nachbarstaat verbunden sind. Hinsichtlich der – immer bedeutsamer werdenden – gesamtgemeinschaftlich wirkenden Faktoren ist hingegen von genau denselben Bedingungen auszugehen. Die Festlegung von internationalen bzw. gesamteuropäischen Standards erleichtert im übrigen zusehends den Vergleich zwischen einzelnen Minderheitenregelungen.

¹⁰⁹ Hinsichtlich einiger zentraler Ergebnisse dieser Studie vgl. *Nelde/Weber*, EUROMOSAIC – zur gegenwärtigen Situation von Minderheitensprachen in der Europäischen Union, in *Europa Ethnica* 1/1995, S. 31–38.

menhänge zwischen der Förderung sprachlicher Vielfalt und wirtschaftlicher Entwicklung wurde verwiesen: Sprache wird als Element der Vielfalt und der innovativen Entwicklung identifiziert und bedarf deshalb eines besonderen Schutzes. In dieser Studie wird aber auch auf die Schwierigkeiten – insbesondere finanzieller Natur – verwiesen, die die Umsetzung eines solchen Vorhabens aufwerfen muß. Die Verwirklichung längerfristiger Konzepte ist in erster Linie eine Frage der Finanzierung und damit eine Frage der Rechtsgrundlage für die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel.

Im Zuge der Umsetzung des durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Art. 13, der geeignete Vorkehrungen zur Bekämpfung einer Diskriminierung u.a. aufgrund der ethnischen Herkunft vorsieht, wurde eine spezifische Haushaltslinie bereitgestellt, auf deren Grundlage „Pilotprojekte zur multikulturellen Integration“ gestartet werden können¹¹⁰. Im einzelnen werden Pilotprojekte zur „Information, Kommunikation, Sensibilisierung und Hinterfragung in bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und auf neue Modelle zur Integration ethnischer Minderheiten“ unterstützt¹¹¹.

Die Festschreibung einer ausdrücklichen Zuständigkeit für die Bekämpfung der Diskriminierung ethnischer Minderheiten in Art. 13 EGV hat die Handlungsmöglichkeiten der Kommission im Bereich des Minderheitenschutzes erheblich erweitert. Erste Versuche zur Wahrnehmung dieser Kompetenz wurden bereits unternommen. Angesichts der Breite des Phänomens der „Diskriminierung“ wurden aber naturgemäß zuerst die eklatantesten Fälle, und zwar im Bereich der traditionellen, „negativen“ Diskriminierung behandelt¹¹².

Der genaue Umfang dieser Zuständigkeit ist freilich noch offen, zumal der Begriff der „Bekämpfung der Diskriminierung“ auslegungsbedürftig

¹¹⁰ Vgl. ABl. Nr. C 120 v. 1. Mai 1999, S. 22 ff.

¹¹¹ Ibid. Bspw. werden in diesem Zusammenhang Projekte unterstützt, die die „Entwicklung von Maßnahmen zur Unterstützung von Presse und Medien im Hinblick auf deren Beitrag zur Bekämpfung des Rassismus im allgemeinen und auf die bessere Bekanntmachung des Vorgehens der Gemeinschaft in diesem Bereich im besonderen“, die „Förderung der Führungsrolle von Mitgliedern ethnischer Minderheitsgruppen als Beispiel sozialer Integration“ oder die „Schärfung des Bewußtseins für das Vorhandensein ethnischer Minderheiten, insbesondere Sinti und Roma“ zum Gegenstand haben.

¹¹² Vgl. dazu das von *Anna Diamantopoulou* vorgelegte Maßnahmenpaket bestehend aus 1. einer Mitteilung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen; KOM(99) S. 564; 2. einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die jegliche Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung untersagt; KOM(99) S. 565; 3. einem zweiten Vorschlag für eine Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, die in der EU einen Mindestrahmen und einen Mindestschutz für Diskriminierungsopfer festlegt; KOM(99) S. 566; 4. einem Vorschlag für ein Aktionsprogramm (2001-2006), mit dem ein effektives Vorgehen der Mitgliedstaaten gegen Diskriminierungen unterstützt und künftige EU-weite Regelungen in diesem Bereich erleichtert werden sollen, KOM(99) S. 567.

ist. Wie aus dem eben erwähnten Dokument hervorgeht, plant die Kommission, auf dieser Grundlage positive Maßnahmen zu ergreifen.

D. Ausblick

Diese Ausführungen sollten zeigen, daß der in der Vergangenheit weitgehend totgeschwiegene Problembereich des Minderheitenschutzes mittlerweile auch im und vom Unionsrecht wahrgenommen wird, wenngleich ein ganzheitlicher Ansatz noch nicht erkennbar ist.

Wie erwähnt, ist eine Umsetzung der nach Art. 13 EGV zu treffenden Maßnahmen erst ansatzweise erfolgt. Insbesondere ist noch nicht ersichtlich, wie der den eigentlichen Streitpunkt darstellende fördernde Minderheitenschutz im Unionsrecht berücksichtigt werden soll. Das Unionsrecht kennt die Problematik der „affirmative action“ auch von einer anderen Warte her, nämlich jener der Gleichbehandlung von Mann und Frau¹¹³ und es erscheint durchaus angebracht, einzelne Gesichtspunkte dieser Diskussion auch im minderheitenrechtlichen Kontext zu berücksichtigen. Dabei ist freilich im Auge zu behalten, daß im Unionsrecht für die Förderung der Gleichheit von Mann und Frau bereits spezifische primärrechtliche Grundlagen mit einer beachtlichen potentiellen Wirkungsbreite bestehen¹¹⁴, während die diesbezügliche Grundlage für die Bekämpfung ethnischer Diskriminierung eine vergleichsweise viel engere Basis für Ausführungsmaßnahmen darstellt. Dennoch erscheinen einige Grundsätze, die in der Rechtsprechung zur Gleichbehandlung von Mann und Frau aufgestellt worden sind, durchaus verallgemeinerbar. Kann bspw. nachgewiesen werden, daß Angehörige ethnischer Minderheiten geringere Chancen in der gesellschaftlichen Realität haben, so können Maßnahmen, die unmittelbar die Ursachen der Chancenungleichheit beseitigen sollen, am ehesten akzeptiert werden. Anders sieht es hingegen bei solchen Vorkehrungen aus, die mit Hilfe von Quoten oder verbindlichen Zielvorgaben einen Ausgleich für eine frühere Diskriminierung schaffen wollen. Generalanwalt Tesouro hat sich bekanntlich in der Rechtssache „Kalanke“ entschieden gegen die Zulässigkeit solcher Maßnahmen ausgesprochen; mittlerweile dürfte die Zulässigkeit von Quoten – auch im Lichte des neuen Art. 141 Abs. 4 EGV – unbestritten sein, soweit sie keinen Automatismus darstellen bzw. eine Verhältnismäßigkeitsprüfung gewährleistet ist¹¹⁵. Trotz aller erwähnten Vorbehalte, die man gegen eine Übertragung dieser Rechtsprechung auf die Minderheitenschutzthematik hegen muß, kann darin doch der Ausdruck eines Prinzips gesehen werden, wonach im Unionsrecht eine sehr weitreichende „affirmative action“ in Bereichen möglich erscheint, in denen grundlegende Diskriminierungstatbestände iden-

¹¹³ Vgl. Rs. C-450/93, „Kalanke“, Slg. 1995, I-3051; Rs. C-409/95, „Marschall“, Slg. 1997, I-6363; Rs. C-158/97, „Badeck“, Urteil v. 28. März 2000.

¹¹⁴ Vgl. Art. 141 EGV.

¹¹⁵ Vgl. insbesondere letzthin die „Badeck“-Rechtsprechung, (Fn. 113).

tifiziert werden. Auch wenn sich Maßnahmen dieser Art somit durchaus in das Verfassungsgefüge der Union fügen würden, fehlen für unionsweite Initiativen im minderheitenschutzrechtlichen Bereich gegenwärtig die Kompetenzgrundlagen, da Art. 13 EGV dafür wohl kaum ausreichen wird. Im Mittelpunkt des Interesses steht damit gegenwärtig die Frage, inwieweit eine nationale bzw. regionale „affirmative action“ im Minderheitenschutzbereich zulässig erscheint. Im Urteil vom 24. November 1998 in der Rs. C-274/96, „Bickel und Franz“¹¹⁶ hat der EuGH obiter festgestellt, daß Minderheitenschutz ein „legitimes Ziel“ sei, das vom Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen sei¹¹⁷. Ausgeführt hat der EuGH diese Feststellung allerdings nicht und somit bleibt offen, welche Formen von Minderheitenschutz gegenwärtig mit dem Unionsrecht vereinbaren erscheinen bzw. welche Einschränkungen unionsrechtlicher Prinzipien in diesem Zusammenhang hinzunehmen sind. Aus dem jüngst ergangenen Urteil in der Rechtssache C-281/98 „Angonese“¹¹⁸ scheint sich zu erge-

¹¹⁶ Slg. 1998, S. I-7637 ff. Vgl. zu diesem Urteil Toggenburg, Der EuGH und der Minderheitenschutz, in *European Law Reporter* 1/1999, S. 11-15; *Gattini*, La non discriminazione di cittadini comunitari nell'uso della lingua nel processo penale: Il caso Bickel, in *LXXXII Rivista di Diritto Internazionale* 1/1999, S. 106-119; *de Witte*, Free Movement of Persons and Language Legislation of the Member States of the EU, in *18 Academia* 1999, S. 1-4; *Hilpold*, Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, in *122 JBl.* 2/2000, S. 93-101. In diesem Verfahren ging es um die Frage, ob ein österreichischer und ein deutscher Staatsbürger, die in Südtirol straffällig geworden sind und sich dort in einem Strafverfahren verteidigen mußten, berechtigt waren, sich dabei der deutschen Sprache zu bedienen. Bekanntlich finden in Südtirol weitreichende Minderheitenschutzregelungen Anwendung, in deren Rahmen der deutschsprachigen Bevölkerungsgruppe in Südtirol u.a. das Recht auf einen deutschsprachigen Prozeß eingeräumt worden ist. Vgl. zur Südtirol-Autonomie generell *Bonell/Winkler*, Südtirols Autonomie, 2000 sowie *Hilpold*, Die rechtliche Stellung der Deutsch-Südtiroler in Italien, in *Europa Ethnica* 3-4/1996, S. 117-130 und *ders*, Modernes Minderheitenrecht, 2001. Dieser Anspruch steht aber laut Autonomiestatut allein italienischen Staatsbürgern zu. Während die italienische Regierung bemüht war, eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der einschlägigen Bestimmungen der Südtirol-Autonomie abzuwehren und dies paradoxerweise unter Verweis auf ihren Charakter als Minderheitenschutzregelungen rechtfertigte, bestätigte der EuGH, daß Minderheitenschutz ein „legitimes Ziel“ des Gemeinschaftsrechts darstelle, bezog aber den Anspruch von *Bickel* und *Franz* auf das Prinzip der passiven Dienstleistungsfreiheit. Im Hintergrund stand auch das Prinzip der Unionsbürgerschaft, das ein beachtliches Entwicklungspotential aufweist, dessen genaue Tragweite aber noch offen ist.

¹¹⁷ Vgl. Rn 44 des Urteils, Slg. 1998, S. I-7637 ff.

¹¹⁸ Urteil vom 6. Juni 2000. In diesem Verfahren beanstandete der Südtiroler *Angonese*, der sich an einer Stellenausschreibung der Südtiroler Landessparkasse beteiligen wollte, dabei aber nicht zugelassen worden ist, da er den für den öffentlichen Dienst in Südtirol allgemein geforderten amtlichen Zweisprachigkeitsnachweis nicht erbringen konnte, daß kein Äquivalent für dieses Zertifikat zugelassen war. Da der amtliche Zweisprachigkeitsnachweis nur in Südtirol im Rahmen eines besonderen Verfahrens erworben werden kann, bedeutet dies eine indirekte Diskriminierung. Obwohl gute (nach Ansicht von Generalanwalt Fennelly die besseren) Gründe vorgelegen hätten, den vorliegenden Fall als (eventuelle) Inländerdiskriminierung abzutun und damit eine Zuständigkeit des EuGH zu verneinen (*Angonese* war kein Wanderarbeitnehmer, sondern hat in Österreich Sprachen studiert und dabei kein Abschlußdiplom erworben) hat der EuGH die Bestimmungen des Südtiroler Autonomierechts in dem Punkt als unverhältnismäßig qualifiziert, in welchem die angesprochene Erbringung des

ben, daß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in diesem Zusammenhang fundamentale Bedeutung beizumessen ist. Minderheitenschutzvorkehrungen, die von zentraler Bedeutung für das Überleben einer Minderheit sind, werden auch in Zukunft fortbestehen können, auch wenn damit die Einschränkung gewisser gemeinschaftsrechtlicher Prinzipien verbunden ist. Umgekehrt werden auch weniger schwerwiegende Verletzungen des Gemeinschaftsrechts die Aufhebung einer Schutzregelung erfordern, die vorwiegend historisch zu erklären ist und die nicht von unmittelbarer Bedeutung für die Behauptung der Minderheitenkultur ist. Funktion und Wirkung von Schutzvorkehrungen können im Zeitablauf ihre Gestalt verändern, und aus Regelungen, die einst einem unmittelbaren menschenrechtlichen Schutzanliegen gerecht werden sollten, können Privilegien werden, die u.U. auch in eine Diskriminierung anderer Gruppen ausarten. Den diesbezüglichen Beharrungstendenzen nationaler Verfassungstraditionen kann hier von der Unionsebene ein heilsamer Korrekturmechanismus entgegenwirken, der letztendlich diese Regelungen wiederum auf ihre ursprüngliche Funktion zurückführt. Der auf diesem Wege freigeschälte Kern der einschlägigen Schutznormen kann dann beispielgebenden Charakter für den Versuch entfalten, die noch immer unbefriedigende Regelungssituation auf Unionsebene einer zeit- und problemgerechten Lösung zuzuführen.

Abschließend soll noch kurz auf die Bemühungen eingegangen werden, die Minderheitenproblematik im Rahmen der Grundrechtscharta zu thematisieren, die anlässlich der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 proklamiert worden ist. Das diesbezügliche Ergebnis in Art. 21 Abs. 1 stellt einen Kompromiß dar, der in einer knappen Formel den bereits auf anderer Ebene verwirklichten Iststand gut widerspiegelt:

„Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“

Damit wurden also die Bemühungen der sich traditionell als National- oder Einheitsstaaten verstehenden Mitgliedstaaten abgewehrt, das Element der Ethnizität gänzlich unerwähnt zu lassen. Gleichzeitig wurde aber auch nicht den Bestrebungen derjenigen Vertreter im Konvent Folge geleistet, die einen fördernden Minderheitenschutz bzw. sogar einen kol-

äquivalenten Nachweises nicht möglich war. Damit hat sich der EuGH auch über die Tatsache hinweggesetzt, daß es sich bei der Südtiroler Landessparkasse um einen privaten Arbeitgeber handelte, was die Annahme einer horizontalen Wirkung des in Art. 39 EGV geregelten Freizügigkeitsrechtes voraussetzte. Vgl. auch *Toggenburg*, Horizontale Drittwirkung der Personenfreizügigkeit vor dem Hintergrund der Südtiroler Autonomie, in *European Law Reporter* 7-8/2000, S. 242-247.

lektiven Gruppenschutz in der Charta zu verankern suchten¹¹⁹. Insgesamt ist diese Regelung wohl hinter den Standards zurückgeblieben, die sich nach Maßgabe der obigen Ausführungen in dem hier behandelten Bereich in den letzten Jahren herauskristallisiert haben. Dies zeigt sich schon in der gewählten Begrifflichkeit. Interessanterweise nimmt diese Bestimmung an zwei Stellen mit unterschiedlichen Begriffen auf die Minderheitenthematik Bezug: Sowohl die ethnische Herkunft als auch die Zugehörigkeit zu einer „nationalen Minderheit“ stellen unerlaubte – und nur beispielhaft aufgezählte – Anknüpfungspunkte einer verbotenen Diskriminierung dar. Die – nicht näher definierte – Wendung „nationale Minderheit“ hat zwar in Europa und insbesondere in den Dokumenten des Europarats breiten Gebrauch gefunden. Damit erfolgt aber keine definitive Festlegung in der Frage, ob unter die zu schützenden Minderheiten auch die neuen Minderheiten fallen sollen. Hält man sich aber vor Augen, daß diese Formulierung gegenwärtig wohl überwiegend in einem neue Minderheiten nicht erfassenden Sinne verstanden wird, so kann darin eine restriktive Grundhaltung gesehen werden. Wie oben gezeigt, läßt sich aber ein solcher Ansatz schwerlich argumentativ aufrecht erhalten, wenn die Rechtfertigung für Minderheitenschutz aus einem grundrechtlichen Ansatz heraus entwickelt werden soll. Dagegen kann im Verweis auf die „ethnische Herkunft“ eine Öffnung auch gegenüber einem Schutz der neuen Minderheiten gesehen werden, da dieser Begriff wohl kaum allein auf die autochtonen Minderheiten eingegrenzt werden kann. Die scheinbar redundante Formulierung ist aber sicherlich nicht dazu angetan, die Konfliktualität zu mindern, die in der Vergangenheit in diesem Bereich aufgetreten ist.

Daß es sich hier um einen restriktiven Ansatz handelt, kommt schließlich im Umstand zum Ausdruck, daß Art. 21 der Grundrechtscharta allein eine (negative) Diskriminierung untersagt, aber auf keine irgendwie gear-tete Maßnahmen positiver Diskriminierung, d.h. eines fördernden Minderheitenschutz, verweist. Diesen Standard gewährleistet aber bereits der

¹¹⁹ Vgl. diesbezüglich insbesondere den Vorschlag von *Reinhard Rack* (Nr. 597) für folgenden Minderheitenschutzartikel:

„Angehörige einer nationalen, ethnischen, kulturellen, sprachlichen, religiösen oder sonstigen Minderheit haben das Recht, ihre traditionellen Eigenheiten auch öffentlich und gemeinsam zu leben, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, und ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln.

Die Union wirkt darauf hin, die Tradition und Pflege der Rechte von Minderheiten zu fördern.“

In der Begründung führte *Rack* aus, Minderheitenschutz bestehe entsprechend der europäischen Tradition auch aus dem Schutz kollektiver Rechte. Da dies in einzelnen europäischen Staaten nicht unbestritten sei, biete sich die europäische Ebene dafür geradezu an.

In den Vorschlägen von *Einem/Holoubek* (Nr. 470) und *Voggenhuber* (Nr. 598) ist das kollektive Element zwar auch präsent, wenn auch weniger deutlich. Klar herausgestrichen wurde in diesen Vorschlägen dagegen der Förderauftrag der Union zugunsten der Minderheiten.

seit jeher von Minderheitenseite als unzureichend kritisierte Art. 14 EMRK.

Insgesamt kann also festgehalten werden, daß die Minderheitenthematik von der Europäischen Union nun schon seit geraumer Zeit nicht mehr allein im Außenverhältnis wahrgenommen wird, sondern zusehends stärker auch als Themenbereich, der ihre internen Kompetenzen in vielfältiger Weise berührt. Ein kohärenter Ansatz dafür fehlt noch; es zeichnet sich aber ab, daß ein solcher sich nur dann strukturell überzeugend in das Unionsrecht fügen kann, wenn er breit gefaßt ist, auch neue Minderheiten mit einbezieht und individualrechtlich konzipiert ist¹²⁰. Die Widerstände, die bereits auf der Ebene einzelner Mitgliedstaaten der Herausbildung hinreichender Schutzstandards entgegengewirkt haben, sind aber auch auf Unionsebene aktiv. Die damit verbundene politische Vorfärbung und Emotionalität dieser Diskussion werden deshalb wohl auch weiterhin einer Versachlichung dieser Auseinandersetzung entgegenstehen.

¹²⁰ Vgl. dazu ausführlich *Hilpold*, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001.