Peter Hilpold
Christoph Perathoner
(Hg.)

Europäisches Minderheitenrecht

Festschrift für Professor Gilbert Gornig

BAND I

Nomos

facultas

Peter Hilpold
Christoph Perathoner (Hg.)

Europäisches Minderheitenrecht

Festschrift für Professor Gilbert Gornig

BAND I

Wien 2023

Nomos facultas

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung von:

REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE
AUTONOME REGION TRENTINO-SÜDTIROL
REGION AUTONÓMA TRENTIN-SÜDTIROL

DR. REINFRIED POHL
STIFTUNG

§ Forum
für Rechtsvergleichung

Südtiroler BZ BildungsZentrum

gefördert von
Stiftung Fondazione
Sparkasse
sostenuto da

AUTONOME PROVINZ
BOZEN - SÜDTIROL

PROVINCIA AUTONOMA
DI BOLZANO - ALTO ADIGE

PROVINZIA AUTONOMA DE BULSAN - SÜDTIROL

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr, eine Haftung der Autoren oder des Verlages ist ausgeschlossen.

© 2023 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas, Stolberggasse 26, 1050 Wien, Österreich
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.
Druck: Druckerei C.H.Beck
Printed in the EU
Österreich: ISBN 978-3-7089-2300-0
Deutschland: ISBN 978-3-7560-1083-7

Inhaltsverzeichnis

Band I

Einführung 9

Minderheitenschutz im Völkerrecht und in der EU

Tomuschat, Christian
Minority Rights under UN Auspices Reconsidered 13

Hilpold, Peter
Minderheiten im Recht der EU – Facetten einer vielschichtigen Thematik 43

Posselt, Bernd
Vielfalt bedeutet Stärke.
Volksgruppen- und Minderheitenpolitik
in der supranationalen Demokratie der EU 99

Palici di Suni, Elisabetta
The European Union between official and minority languages 109

Bernsdorff, Norbert
Minderheitenschutz als Anliegen der Europäischen Grundrechte-Charta –
„Vielfaltskonzept", kein (eigenständiges) Schutzrecht 127

Peterlini, Oskar
Regionen im Spannungsfeld zur EU.
Italien, Südtirol, Åland und Europa unter der Lupe – eine Bilanz 153

Trüe, Christiane
Minderheitenschutz und Klimawandel im Recht der Europäischen Union:
das Problem der Klagebefugnis auf brennendem Eis? 197

Minderheitenschutz in Ländersituationen

Pagliarin, Carola
Der Schutz von sprachlichen Minderheiten in der italienischen Verfassung 229

Piergigli, Valeria
Linguistic minorities and the Italian Constitution:
is article 6 still current? 249

Prader, Luis Thomas
Deutsche Sprachinseln in Italien 265

Vlad, Monica
Was ist spezifisch für die Minderheiten auf dem Balkan? 277

Baur, Jurgita
Schutz von Minderheitenrechten mit besonderem Blick auf Litauen 297

Geistlinger, Michael
Russischer Minderheitenschutz in Bezug auf die Republik Krim
und die Stadt mit föderaler Bedeutung Sevastopol' 317

Gornig, Carolin
Erneutes Aufflammen des Konflikts in Berg-Karabach..... 341

Küpper, Herbert
Von der Minderheit zur Nationalität.
Kontinuitäten und Diskontinuitäten
im ungarischen Minderheitenrecht seit 1989 371

Petrétei, József
The Parliamentary Representation of National Minorities in Hungary..... 395

Selejan-Gutan, Bianca
Rule of Law in Romania:
The Quality of the Law as a Constitutional Standard..... 413

Elsas, Christoph
Minderheitenprobleme am Beispiel Weihnachten in Bosnien 423

Yang, Yonghong
The Traditional Chinese International System
and its Implications for Contemporary International Relations..... 443

Zieck, Marjoleine
The Resettlement of ethnic Nepali Bhutanese Refugees from Nepal:
International Refugee Law and the Protection of Exiled Minorities 465

Autonomie und Selbstbestimmung

Klein, Eckart
Überlegungen zum Selbstbestimmungsrecht
der Völker und Minderheitenschutz..... 481

Kremser, Holger
Volksabstimmungen und Grundgesetz..... 501

Benedikter, Thomas
Territorialautonomie im 21. Jahrhundert.
Wie sich offene innerstaatliche Konflikte lösen
und ethnische Minderheiten wirksam schützen ließen 525

Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz

Hobe, Stephan
Zur Lage von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Europäischen Union ... 553

Hufeld, Ulrich
Rechtsstaatlichkeit in Europa.
Unter besonderer Berücksichtigung der LGBTIQ-Minderheiten 563

Einzelne Minderheitenrechte – spezifische Minderheitensituationen

Perathoner, Christoph
Der Schutz des Gebrauchs der Minderheitensprache vor Gericht.
Ist der Sprachgebrauch vor Gerichten in Südtirol ein
Minderheitenschutzinstrument mit internationaler Vorbildwirkung? 591

Weber, Albrecht
Protection of Indigenous Minorities: recent trends and perspectives 633

Lenzerini, Federico
Indigenous peoples in situations of pandemics –
an old problem reappering anew with COVID-19..... 651

Maučec, Gregor
Protecting minorities from mass violence and atrocity crimes
through the International Criminal Court: a legal appraisal..... 675

Medda-Windischer, Roberta
The Roma in Europe: Between diversity and social disadvantage.
Comparative perspectives from the Framework Convention
for the Protection of National Minorities..... 697

Rein, Detlev
Der Schutz religiöser Minderheiten in Europa..... 723

Geschichte des Minderheitenschutzes

Dhondt, Frederik
Constitutional Identity in the 18th Century Austrian Low Countries:
Count Goswin de Wynants's Viennese *Mémories* (1730)..... 749

Eisfeld, Alfred
Nützliche Arbeitskräfte oder „innere Feinde":
die Deutschen im Russischen Zarenreich und in der Sowjetunion..... 771

Hillgruber, Christian
Die Nordschleswigfrage in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts –
ein Lehrstück über die Notwendigkeit und die Schwierigkeiten eines
völkerrechtlichen Schutzes nationaler Minderheiten..... 805

Bausback, Winfried
Identität – menschenrechtlich geschützte Voraussetzung
von gelingendem Minderheitenschutz, moderner Staatlichkeit
und europäischer Integration..... 827

Banken, Roland
Das „Lausanner Prinzip“ – Erzwungene Trennung statt Minderheitenschutz.
Zum Griechisch-Türkischen Bevölkerungsaustausch von 1923 839

Villagrán Abarzúa, Marcelo
Die entscheidende Rolle der Gemeindeverwaltungen
bei der Förderung und Verteidigung des Minderheitenschutzes 871

Verzeichnis der Mitwirkenden 889

Minderheiten im Recht der EU – Facetten einer vielschichtigen Thematik[1]

Peter Hilpold

Abstract Deutsch

Der Schutz der Minderheiten in der EU und durch die EU stellt ein Thema dar, das seit vielen Jahren auf großes Interesse in Wissenschaft und Politik stößt. Die Haltung der EU hat in dieser Frage in den letzten vier Jahrzehnten einen erheblichen Wandel erfahren. Während ursprünglich vorwiegend im Europäischen Parlament Interesse an dieser Frage gezeigt wurde und z.T. sehr weitreichende, gruppenschutzrechtlich geprägte Initiativen vorangetragen worden sind, sind mittlerweile Ansätze für ein "mainstreaming" des Minderheitenschutzanliegens festzustellen. Im Europäischen Parlament werden jetzt ebenfalls primär individualrechtliche Schutzansätze vertreten und auch die übrigen Organe der EU zeigen eine größere Offenheit in dieser Frage. In den Außenbeziehungen ist die Akzeptanz des Minderheitenthemas noch größer. Im grundrechtlichen Kontext wird ein immer weiterreichender, auch fördernder Schutz vor Diskriminierung gewährt. Diese Disponibilität endet aber dort, wo die Gefahr besteht, dass Minderheiten eigenständige politische Akteure werden könnten. In Zusammenhang mit dem "Minority Safepack" hat die Europäische Kommission höflich, aber bestimmt Grenzen aufgezeigt. Das Minderheitenrecht der EU bleibt damit ein Rechtsgebiet mit vielen Grauzonen und Inkonsistenzen, aber auch mit einem großen Zukunftspotential.

Abstract English

For decades, in legal and political discussion, the protection of minorities within and by the European has been an important topic. While the European Union, initially, has been rather hesitant to take position and to act in this regard, eventually this position has somewhat changed. In the 1980s the European Parliament took the first initiatives to request a stronger protection of minorities, however with a pronounced emphasis on group rights. In the meantime, also other EU organs and institutions have become more open towards this issue and the minority question is approached primarily from an individual rights perspective also by the European Parliament. Particular attention is still given to the fight against discrimination and to the protection of particularly vulnerable groups, such as the Roma. At the same time, also more and more elements of "positive measures" can be found. Nonetheless, this change of attitude, that has taken place over the last four decades, is not a revolutionary one. The European Union (and most of its Member State) are still wary not to empower minorities to an extent that

1 Dieser Beitrag basiert auf der Abhandlung „Minderheiten im Unionsrecht". Vgl. *Peter Hilpold,* Minderheiten im Unionsrecht, AVR 39 (2001), 342–472, der adaptiert und fortgeschrieben wurde. Siehe auch *Peter Hilpold,* Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, AVR 42 (2004), 80–110. Zwischenzeitlich sind in dieser Materie zahlreiche Neuerungen in Kraft getreten, der Rechtsrahmen wurde erweitert, sicherlich auch „minderheitenfreundlicher" gestaltet. Viele der Wertungen und Grundüberlegungen, die vor zwei Jahrzehnten getroffen worden sind, haben aber nach wie vor ihre Gültigkeit behalten und können dementsprechend in diese Analyse einfließen.

they could enter into competition with states. The reserved attitude by the European Commission with regard to the "Minority Safepack" initiative provides testimony to this.

1. Vorbemerkung

Die Frage der Rechtsstellung der Minderheiten Recht der EU hat in den letzten Jahrzehnten zusehends an Bedeutung und Attraktivität gewonnen.[2]

Auf der praktischen Ebene hat dazu einmal der sich ständig verdichtende lntegrationsprozess beigetragen, durch welchen immer weitere Bereiche der Lebensrealität im Unionsraum zu unionsrechtlich relevanten Sachverhalten werden. Hinzu kam die Osterweiterung 2004, durch welche zahlreiche Staaten mit ungelösten Minderheitenfragen in die Union aufgenommen wurden, wodurch die Minderheitenthematik ein völlig neues Gewicht gewinnen musste. Ein neu aufgenommener Staat, Ungarn, war darüber hinaus aus historischen Gründen schon seit geraumer Zeit auf internationaler Ebene für Minderheitenfragen aktiv und führte sein diesbezügliches Engagement auch danach – in z.T. noch verstärkter Form – fort. Zudem wurden minderheitenrechtliche Sachverhalte auch immer stärker als Sicherheitsthemen – insbesondere in den internationalen Beziehungen – wahrgenommen, was eine Beschäftigung damit auch durch die EU nahelegte.[3]

All diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass der Zugang der EU und ihrer Mitgliedstaaten (bzw. zumindest des Großteils ihrer Mitgliedstaaten) zu Min-

2 Die schon 2001 zitierten Werke können nach wie vor als grundlegend angesehen werden: *Bruno 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 *Gabriel N. Toggenburg,* A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities, European Integration online Papers (EloP) Vol. 4 (2000) No 16, http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm.

Zahlreiche weitere bedeutende Arbeiten sind zwischenzeitlich dazu gekommen. Nur als Auswahl zitiert seien *Niamh Nic Shuibhne*, EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights, KLI: Dortrecht 2002; Gabriel N. Toggenburg (Hrsg.), Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward, LGI: Budapest 2004; *Robert Weber*, Individual Rights and Group Rights in the European Community's Approach to Minority Languages, Duke Journal of Comp. & Int.L 17 (2007), 361–413; Kristin Henrard (Hrsg.), Double Standards Pertaining to Minority Protection, Brill: Leiden/Boston 2010; *Tawhida Ahmed*, The Impact of EU Law on Minority Rights, Hart: Portland 2011; *Ulrike Barten*, Minority Rights in the European Union after Lisbon, Nordic Journal of Human Rights 33 (2015), 74–94; *Maria Cristina Carta*, La tutela delle minoranze; I principi ispiratori della risoluzione del Parlamento Europeo del 13 novembre 2018, Ordine internazionale e diritti umani (2019), 120–134; *Asli Bilgin*, Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect? IJMG 26 (2019) 92–115.

3 Zu dieser Dimension des Minderheitenschutzes vgl. auch *Anastasia Spiliopoulou Akermark*, Justifications of Minority Protection in International Law, Den Haag: Martinus Nijhoff 1997, 69.

derheitenfragen mittlerweile ein weit offener und weit weniger problembeladener ist, als dies noch vor zwei Jahrzehnten der Fall gewesen ist, als der hier zugrundeliegende, im AVR publizierte Artikel verfasst worden ist. Dennoch darf sich niemand, der sich mit der Thematik der Beziehungen der EU zur Minderheitenfrage beschäftigen möchte, erwarten, auf ein kohärent geregeltes oder auch nur einigermaßen klar abgegrenztes Rechtsgebiet zu stoßen. Zahlreiche Grundfragen in diesem Bereich sind vielmehr nur bruchstückhaft geregelt. Nach wie vor ist der Zugang zu dieser Thematik kein geradliniger, eindimensionaler; dazu bleibt diese Problematik allzu vielschichtig. Ihre Abgrenzung ist nach wie vor stark abhängig vom Vorverständnis, mit welchem ihren einzelnen Elementen begegnet wird. Einleitend wird auf die faktischen Schwierigkeiten zu verweisen sein, mit welchen eine – zumindest ursprünglich – primär wirtschaftlich orientierte Gemeinschaft konfrontiert war, als sie sich des politischen Anliegens des Minderheitenschutzes annahm. Die verstärkte Zuwendung zur Grundrechtsproblematik hat mit der Zeit neue Rahmenbedingungen für eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik geschaffen. Damit ist aber schon die Definitionsproblematik angesprochen. Bekanntlich gibt es keine allgemein anerkannte Definition der Minderheit;[4] der Definitionsversuch von Francesco Capotorti hat allerdings eine beachtliche Autorität erlangt.[5] Die entscheidende Frage, ob die sog. „neuen" Minderheiten, also die nicht-autochtonen Zuwanderungsminderheiten (in Westeuropa in erster Linie die Gastarbeiter und ihre Nachkommen) dazuzuzählen sind, hat jedoch auch Capotorti offengelassen.[6]

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 realisierbar 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 lange Zeit nur zögerlich auf der Ebene der Gemeinschaft bzw. der Union aufgegriffen werden konnte: Während in der Ver-

4 Vgl. *Peter Hilpold,* Minderheitenschutz – Die Definition des Schutzgegenstandes, JAP 4 (1992–93), 203–206.

5 Vgl. *Francesco Capotorti,* Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc (1979).

6 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 nondominant 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.

gangenheit Minderheitenschutzanliegen in erster Linie von traditionellen, angestammten Minderheiten verfochten worden sind und damit die Gleichheitsproblematik aufgeworfen worden ist, musste die immer deutlicher werdende Ausdehnung des Minderheitenbegriffs auch auf die neuen Minderheiten den Widerstand jener Staaten heraufbeschwören, die in den vergangenen Jahrzehnten Zielpunkt einer intensiven Zuwanderung geworden sind.

Auf der anderen Seite war und ist der Schutzbedarf auch für diese Gruppen ein unbestrittener und der minderheitenrechtliche Ansatz bot zumindest ansatzweise einen Zugang dazu.

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 sowie ausgeprägter Sezessionsängste bspw. in Spanien in Bezug auf Katalonien[7] darf es nicht verwundern, dass die Suche nach einem gemeinsamen Nenner in diesem Bereich in vielerlei Hinsicht bislang erfolglos geblieben ist. Anliegen dieses Beitrages ist es aufzuzeigen, dass trotz dieses auf den ersten Blick kaleidoskopartigen Bildes schon jetzt Aussagen über generelle Entwicklungstendenzen im Themenbereich Unionsrecht und Minderheitenschutz möglich sind, wenngleich die Ergebnisse dieses Prozesses bislang weniger konsistent sind als von vielen dargestellt oder erhofft.

2. 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 angestrebt wurde[8] und auch auf absehbare Zeit wohl nicht verwirklicht wird.[9]

7 Vgl. *Peter Hilpold*, Von Katalonien bis Kurdistan: Territoriale Integrität versus Selbstbestimmung, ZÖR 74 (2019) 3–20.

8 Damit würden die Mitgliedstaaten ihre eifersüchtig behütete Funktion als „Herren der Verträge“ verlieren. Berühmt ist die Charakterisierung der Europäischen Union als „Staatenverbund“ durch das deutsche BVerfG im „Maastricht“-Urteil geworden (BVerfGE 89, 155, 188; bestätigt im „Lissabon“-Urteil BVerfGE 123, 267 [348]). Vgl. zu diesem Prozess auch *Peter Hilpold*, So long “Solange”? The PSPP judgment by the

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 ist[10]. 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 erkannt.[11] Die wertende und formende Rezeption der im Gemeinschaftsraum geltenden Grundrechte über das Konstrukt der allgemeinen Rechtsgrundsätze[12] hat aber dazu beigetragen, dass ein

German Constitutional Court and the conflict between the German and the European 'popular spirit', Cambridge Yearbook of European Legal Studies 23 (2022), 159–192.

9 Vgl. dazu *Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein*, Europarecht, 12. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck 2020, Rn. 58 ff.: Das Recht der europäischen Integration zielt nicht auf (innerstaatliche) Homogenität der Lebensverhältnisse.

Dem steht auch die Wendung in Art. 1 Abs. 2 EUV nicht im Wege, wonach der EU-Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer „immer engeren Union" darstelle. Darin wird zwar auf einen sich ständig verdichtenden lntegrationsprozess Bezug genommen. Dieser Prozess ist aber sicherlich noch nicht so weit gediehen, dass er die verfassungsändernde Gewalt den Mitgliedstaaten entzogen hatte. Vgl. auch *Jean-Paul Jacque,* Artikel A, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Baden-Baden 1997, Art. 1 EUV, 62, Rn. 14 sowie *Matthias Pechstein*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Frankfurt/Leipzig: C.H. Beck 2018, Rn. 19. 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 *Meinhard Hilf,* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, München: C.H Beck 1995, Kommentar zu Art. A (= Art. 1 EUV neu), Rn. 11.

10 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. *Bruno de Witte,* The European Community and its Minorities, in: Brölmann/Lefeber/Zieck (Hrsg.), Peoples and minorities in international law, Dordrecht: Nijhoff 1993, 167–185 (167 ff.).

11 Vgl. insbesondere die Rechtssachen 29/69, „*Stauder/Ulm*", Sig. 1969, S. 425; 11/70, „*Internationale Handelsgesellschaft*", Sig. 1970, 1135 und 4/73 „*Nold*", Sig. 1974, S. 507. Siehe nunmehr als vorläufigen Endpunkt dieses Prozesses die im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 proklamierte und am 1.12.2009 in die EU-Primärrechtsordnung integrierte Europäische Grundrechtscharta.

12 Zu dieser Form der Rechtsgewinnung als „allenfalls zweitbeste Lösung" vgl. *Carl Otto Lenz,* Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft?, NJW 49 (1997), 3289–3290 (3289).

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 konnte.[13] Auch die Verdichtung des europäischen Integrationsprozesses im Recht der Europäischen Union konnte daran nichts Grundlegendes ändern, wenngleich die Grundhaltung in Minderheitenfragen über die Jahre hin doch eine andere geworden ist: Die minderheitenrechtlichen Vorkehrungen gegenüber ablehnende, zumindest aber agnostische Grundhaltung des Gemeinschaftsrechts sollte im Unionsrecht unter dem Einfluss besonderer Faktoren, die z.T. unabhängig wirkten, sich aber wechselseitig verstärkten, schrittweise 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 sich zunehmend mehr Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat in einer Minderheitenposition wiederfanden.[14]
- Der Förderung der Freizügigkeit stand auf der anderen Seite das Bemühen gegenüber, einen wirtschaftlichen Aufschwung auch in den peripheren Gebieten der Gemeinschaft und später der Union zu erreichen. Instrument dazu war die Regionalförderung; Nutznießer waren häufig – direkt oder indirekt – Minderheiten der Gemeinschaft bzw. der Union.
- 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 Union 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 Union gesicherten Grundrechtsschutzes[15].
- Die Ausweitung des Tätigkeitsbereichs brachte auch eine – wenngleich vorsichtig formulierte – Kompetenz in kulturellen Angelegenheiten mit sich. Wenn die

13 Selbst der mit Artikel F Absatz 2 (nunmehr Art. 6 Abs. 2) 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. *Meinhard Hilf*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, C.H. Beck 1995, Kommentar zu Artikel F, 7, Rn. 20.

14 Vgl. dazu ausführlich *De Witte* (Fn. 7) sowie *Peter Hilpold*, Union citizenship and language rights, in: Xabier Arzoz (Hrsg.), Respecting Linguistic Diversity in the European Union, Amsterdam: John Benjamins 2008, 107–122.

15 *Thomas Oppermann* bezeichnet diese Bezugnahme auf internationale Dokumente als Weg zur Grundrechtsfindung, als „wertende Seitenblicke“ auf weitere „Quellen der Inspiration“ Vgl. *Thomas Oppermann,* Europarecht, München: C.H. Beck 1999, 190, Rn. 491.

Gemeinschaft seit dem Unionsvertrag von Maastricht auch offiziell[16] „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes“ leistete (vgl. Art. 167 AEUV = 151 EGV), so konnte 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 Grundrechtecharta vom 7.12.2000, die am 1.12.2009 rechtlich verbindlichen Charakter erlangte:

„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 wurde der Minderheitenthematik besondere Aufmerksamkeit in der EU-Osterweiterung zum 1.5.2004 (mit der Aufnahme von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) bzw. zum 1.1.2007 (mit der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien) zuteil. Die Verpflichtung zur Verbesserung der Minderheitenschutzvorkehrungen wurde Bestandteil der einzelnen Assoziationsverträge („Europa-Abkommen“). Wegbereitend für einen Beitritt wirken die sog. „Beitrittspartnerschaften“, in deren Rahmen die sog. „Kopenhagener Kriterien“ (die im Juni 1993 im Hinblick auf die anstehende Osterweiterung vom Europäischen Rat in Kopenhagen vereinbart worden sind und die u.a. von den Beitrittskandidaten die Einhaltung von grundlegenden minderheitenrechtlichen Verpflichtungen verlangten) vorgegeben worden sind[17].
- 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. Aus der Festlegung dieser Kriterien, mit denen die Europäische Union erstmals dezidiert

16 Vgl. auch *Oppermann* (Fn. 15), 855.

17 Vgl. ABl. Nr. L 85 v. 20.3.1998, S. 1. In diesem Lichte ist auch die gegenwärtige Diskussion über einen beschleunigten Beitritt der Ukraine zur EU zu sehen. So sehr breiteste Unterstützung für dieses Land angezeigt erscheint, so ist doch – was einen Beitritt anbelangt – die Notwendigkeit eines Heranführungsprozesses zu betonen, gerade auch zum Zwecke der Garantie eines wirksamen Minderheitenschutzes, der im vorliegenden Kontext von besonderer Relevanz erscheint.

für den Minderheitenschutz Stellung bezogen hat, wurde anfänglich von verschiedener Seite der Gedanke abgeleitet, dass nun möglicherweise ein Paradigmenwechsel vollzogen würde. Tatsächlich war diese Maßnahme aber nur Ausdruck der vielschichtigen Zugangsweise der EU zu dieser Thematik: Die Minderheitenproblematik wurde als Sicherheits- und Stabilitätsproblem in Bezug auf die Beitrittskandidaten identifiziert und sollte – noch vor Vollzug des Beitritts – einer Lösung zugeführt werden, ohne dass dies die „alten" Mitgliedstaaten in ihrer Haltung zur Minderheitenfrage in irgendeiner Form präjudizieren würde.

Das Gesamtbild ist also vielfältig und inhomogen. Ohne dass die Minderheitenproblematik auf Gemeinschaftsebene je Gegenstand einer umfassenden und unmittelbaren Regelung geworden wäre und mit einer Unionsrechtsordnung, die auf primärrechtlicher Ebene anfänglich ebenfalls noch blind gegenüber der immer akuter werdenden Minderheitenfrage geblieben war, näherte sich die Gemeinschaft und später die Union 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 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 selbst mit dem am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon noch ausständig geblieben und auch für die nähere Zukunft 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 fügen[18].

Wie in dieser Arbeit zu zeigen sein wird, mögen die vielfältigen Versuche, einen umfassenden und kohärenten EU-rechtlichen Minderheitenschutzansatz zu schaffen, vielfach als utopisch qualifiziert worden sein, doch blieben diese Bemühungen keineswegs ohne Folgen. Es kann zwar noch nicht von einem richtiggehenden „Mainstreaming" EU-rechtlicher Aktivitäten in Hinblick auf die Berücksichtigung oder gar Förderung minderheitenrechtlicher Belange gesprochen werden, doch haben die EU-Institutionen in Bezug auf minderheitenrechtliche Initiativen, insbesondere insoweit sie punktueller Natur geblieben sind, ihre Berührungsängste abgelegt. Einmal mehr bestätigt diese Entwicklung die Beobachtung, dass Denken in zukunftsorientierten, spekulativen, ja utopischen Kategorien im Völkerrecht zumindest auf längere Frist zu durchaus handfesten, realen Konsequenzen führen kann.[19]

18 Für eine gesamteuropäische Perspektive minderheitenschutzrechtlicher Maßnahmen unter Einbeziehung von Europarat, KSZE/OSZE und Europäischer Union siehe hingegen *Alain Fenet,* L' Europe et les Minorites, in *ders.* (Hrsg.), Le droit et les minorites, Paris: Presses Univ. de France 1995, 83–195.

19 Vgl. dazu ausführlich *Peter Hilpold*, Autonomy and Self-determination, Cheltenham: Edward Elgar 2018.

3. Aspekte minderheitenschutzrechtlicher Regelungen im Unionsrecht

3.1. Minderheitenschutz und die Dynamik der Integration

Es war stets ein Anliegen der Mitgliedstaaten, den lntegrationsprozess nicht so weit gedeihen zu lassen, dass einem mehrheitlichen Gemeinschafts- bzw. Unionsvolk nur mehr verschiedene Minderheitennationen gegenüberstünden[20]. Sosehr zuerst die Gemeinschaftsordnung und später die Unionsrechtsordnung für sich den Anspruch erhoben hat, eine Rechtsordnung „sui generis" darzustellen[21], 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 Vorkehrungen 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

20 Vgl. *De Witte* (Fn. 7), 168 sowie *ders.,* (Fn. 2), S. 2 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. 167 Abs. 1 AEUV zum Ausdruck: „Die Union 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.

21 Vgl. *Neil Walker*, Legal and Constitutional Theory of the European Union, in: *Paul Graig/Gráinne de Burca*, The Evolution of EU Law, Oxford: OUP 3. Aufl. 2021, 90–122 (91 ff.).

ungeschützt lassen[22]. Nach ersten Entschließungen und Erklärungen im Jahr 1976, die auch auf diese Fragestellungen Bezug nahmen[23] wurde am 25.7.1977 eine Richtlinie über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern verabschiedet[24]. Im Jahr 1994 folgte der grundlegende Bericht der Kommission über die Schulbildung von Migrantenkindern in der Europäischen Union[25] Darin wird im Wesentlichen auf die Verantwortung der Gemeinschaft im schulisch-erzieherischen Bereich gegenüber den Migrantenkindern, aber auch auf die Bereicherung hingewiesen, den diese für einen anspruchsvolleren Unterricht bringen können[26]. Des Weiteren wird ein interessantes Phänomen hervorgehoben: An die Stelle der klassischen Wanderbewegungen niedrig qualifizierter Arbeitnehmer tritt immer mehr eine Wanderbewegung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Während hinsichtlich der erstgenannten Kategorie eine ausgeprägte lntegrationsbereitschaft und kaum Willen zur Rückkehr gegeben war, sieht die zweite Kategorie von Arbeitskräften ihren Aufenthalt im EU-Ausland häufig nur als Provisorium und wollte

22 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: *Bemhardt/Geck/Jaenicke/Steinberger* (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, FS Mosler 1983, 949–979, der maßgeblichen Einfluss auch auf die Interpretation dieser Bestimmung durch den Menschenrechtsausschuss genommen hat. Siehe dazu den Allgemeinen Kommentar zu Art. 27: Vgl. *Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak* (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag 1997, 403–406. Vgl. zum ganzen auch *Peter Hilpold,* Modernes Minderheitenrecht, Wien: Manz 2001.

23 Vgl. die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen vom 9.2.1976 mit einem Aktionsprogramm im Bildungsbereich (ABl. NR. C 34 vom 14.2.1976); die Entschließung des Rates vom 9.2.1976 über ein Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ABI. Nr. C 38 v. 19.2.1976) und die Erklärung v. 1.2.1978 (R/1832 f/77 [SOC 173]).

24 Vgl. ABl. Nr. L 199 v. 6.8.1977. Für spezielle Teilbereiche dieser Problematik vgl. die Entschließung des Rats und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 22.5.1989 über die schulische Betreuung der Kinder von Binnenschiffern, Zirkusangehörigen und Schaustellern (ABl. Nr. C 153 v. 21.6.1989, S. 1) sowie die Entschließung zur schulischen Betreuung von Kindern von Sinti und Roma und Fahrenden (ABl. Nr. C 153 v. 21.6.1989, S. 3).

25 Vgl. KOM (94) 80 endg. v. 25.3.1994.

26 Ibid., S. 2, Pkt. 6.

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 Freizügigkeitsmöglichkeit[27].

Im Kontext der Förderung des Spracherwerbs und der Mehrsprachigkeit in der Gemeinschaft bzw. in der Union boten die einschlägigen Programme eine Möglichkeit, spezifische Unterstützung für die Förderung von Minderheitensprachen zu gewähren, wobei diese Möglichkeit nur ansatzweise genutzt worden ist.[28] Im Wesentlichen geschah dies dann, wenn die Minderheitenproblematik Reflex der Ausübung des Freizügigkeitsrechts und gleichzeitig instrumental zur weiteren Förderung dieses Rechts war. Bezeichnend für diese Situation waren die Erfahrungen mit dem LINGUA-Programm[29].

Dieses hat sich nur beschränkt als geeignet erwiesen, in den Dienst minderheitenrechtlicher Maßnahmen gestellt zu werden, da es nur auf die Amtssprachen der Union[30] sowie auf Irish (Gälisch) und Letzebuergesch (Luxemburgisch) anwendbar war[31].

Die Förderprogramme der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Jugend und des Sports waren zweifelsohne ein Erfolgsausweis der Europäischen Union[32]. Der große Zuspruch, den diese Programme gefunden haben, hat zu ständigen neuen Aktionen in diesem Bereich geführt,[33] wobei diese Programme nunmehr seit fast einem Jahrzehnt unter der Rahmenbezeichnung Erasmus+ laufen.[34] Die Koordinierung und Strukturierung dieser vielfältigen Maß-

27 Ibid., S. 7, Pkt. 23. Dass hochqualifizierte Wanderarbeiternehmer z.T. aber in der EU nur unzureichenden Schutz erfahren, da gegenüber diesen protektionistische Kräfte zutage treten, die diese hochbegehrten Stellen für inländische Bewerber reservieren wollen, haben Gilbert Gornig und Paolo Piva letzthin sehr deutlich hervorgehoben. Siehe *Gilbert Gornig/Paolo Piva*, Freizügigkeit der Hochschullehrer, EuZW 11 (2020), 469–476 sowie *dies*., Zum Feststellungsinteresse übergangener Bewerberinnen und Bewerber im universitären Berufungsverfahren. Zugleich eine Replik zu Schweighofer, N@HZ 48 (2020), 131–134.

28 KOM(94) 80 endg. v. 25.3.1994, Pkt. 24.

29 Vgl. den Beschluss des Rates vom 28.7.1989 über ein Aktionsprogramm zur Förderung der Fremdsprachenkenntnisse in der Europäischen Gemeinschaft (Lingua); ABI. Nr. L 239 v. 16.8.1989, fortgeführt im Rahmen des Sokrates-Programms; ABI. Nr. L 87 v. 20.4.1995, S. 10 ff. Vgl. dazu *Peter Hilpold,* Bildung in Europa, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1995, 62 ff. und 128 ff.

30 Irisch (Gälisch) ist seit 1.1.2007 bekanntlich ebenfalls Amtssprache der EU, wobei dieser Sprache der volle Status einer Amtssprache aber erst seit 1.1.2022 zuerkannt wird.

31 Vgl. *Maria Estébañez,* The protection of national or ethnic religious and linguistic minorities, in: *Nanette Neuwah/Allan Rosas* (Hrsg.), The European Union and Human Rights, Brill 1995, 133–163 (143).

32 Art. 165 AEUV. Zu den Entwicklungen bis 1995 siehe *Hilpold*, (Fn. 29).

33 Zuerst wurde über das Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens (ABl. 2006 Nr. L 327/45) versucht, Struktur zu schaffen. Ab 2013 geschah dies über das Programm Erasmus+ (VO (EU) Nr. 1288/2013 v. 11.12.23013 zur Einrichtung von „Erasmus+), jetzt VO (EU) 2021/817 v. 20.5.2021 zur Einrichtung von Erasmus+, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport.

34 Ibid.

nahmen hätte eine einzigartige Gelegenheit geboten, die Förderung der Mehrsprachigkeit in den Dienst des Minderheitenschutzes zu stellen. Die Tatsache, dass dies nicht geschehen ist, ist weiterer Beleg dafür, dass es einen grundsätzlichen Willen, eine dezidierte Bereitschaft dazu, auf zentraler europäischer Ebene bislang nicht gegeben hat und weiter nicht gibt. Nur ansatzweise – allerdings durchaus nutzbar und erweiterungsfähig – wird in den einschlägigen Papieren auf die minderheitenrechtlichen Aspekte der Sprachenförderung Bezug genommen. So bspw. in der Entschließung des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021–2030)[35] – im Kontext der Definition der „prioritären Bereiche für die europäische Zusammenarbeit" – im „prioritären Bereich 1", wobei unter den „Themen und Maßnahmen" u.a. Folgendes vorgegeben wird:

> „Berücksichtigung der zunehmenden Diversität unter den Lernenden und Verbesserung des Zugangs zu hochwertiger und inklusiver allgemeiner und beruflicher Bildung für alle Lernenden, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, wie Lernende mit spezifischen Lernbedürfnissen, Minderheiten, Menschen mit Migrationshintergrund und Roma, sowie Gruppen, die aufgrund ihrer geografischen Lage und/oder ihrer sozioökonomisch benachteiligten Situation weniger Chancen haben."[36]

Ebenso enthält die Empfehlung des Rates v. 22.5.2019 zu einem umfassenden Ansatz für Lehren und Lernen von Sprachen[37] eine Vielzahl an Ansätzen, die im Sinne des Minderheitenschutzes genutzt werden können, so etwa, wenn darauf hingewiesen wird, dass die Lese- und Schreibkompetenz und die Mehrsprachenkompetenz zu den acht Schlüsselkompetenzen gezählt wird[38] oder wenn gefordert wird, die Sprachenvielfalt der Lernenden zu valorisieren[39] bzw.

> „Möglichkeiten zur Bewertung und Validierung von Sprachenkompetenz in Betracht ziehen, die nicht Bestandteil des Lehrplans sind, sondern durch informelles Lernen (beispielsweise im Falle von Lernenden mit Migrations- oder Flüchtlingshintergrund oder zweisprachigem Hintergrund) oder im formalen Schulsystem eines anderen Landes, in dem der oder die Lernende früher gelebt hat, erworben wurden, etwa durch Erweiterung des Spektrums der Sprachen, die in Schulabschlüssen berücksichtigt werden können".[40]

Betont wird ferner, dass die Mehrsprachenkompetenz im Zentrum der Vision eines europäischen Bildungsraums steht.[41]

Von Minderheitenseite (so im Rahmen der unten zu behandelnden "Minority Safepack"-Initiative) wurde beanstandet, dass die Förderprogramme in den Bereichen Bildung, Kultur, Medien und Jugend zu komplex strukturiert seien und

35 ABl. Nr. C 66 v. 26.2.2021.
36 Ibid., S. 18, lit viii).
37 ABl. Nr. C 189 v. 5.6.2019.
38 Siehe dazu schon die Empfehlung des Rates zu den Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen, ABl. C 189 vom 4.6.2018, S. 1.
39 Ibid., Pkt. 4 e).
40 Ibid., Pkt. 4 f).
41 Ibid., Erwägungsgrund 4.

keinen niederschwelligen Zugang von kleinen Regional- oder Minderheitensprachen ermöglichen. Die Europäische Kommission versuchte in ihrer Antwort auf diese Kritik mit relativierenden Bemerkungen zu reagieren und für die Zukunft Änderungen in diesem Zusammenhang anzukündigen.[42] Tatsächlich stellt dieser Aspekt einen akuten Problempunkt dar, dem wohl nur über eine Verlagerung von diesbezüglichen Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten beizukommen wäre.[43]

Eine weitere Forderung der Initiatoren der genannten Bürgerinitiative betraf die Realisierung des von Minderheitenseite schon lange gewünschten „Zentrums für Sprachenvielfalt", das die verschiedenen Initiativen in diesem Bereich bündeln und koordinieren sollte. Die Europäische Kommission zeigte sich aber auch in diesem Zusammenhang skeptisch und verwies auf die enge Zusammenarbeit mit dem Europarat in diesem Bereich, insbesondere mit dem Fremdsprachenzentrum des Europarats (EFSZ), das von der Kommission unterstützt wird.[44] Die Europäische Kommission weiß somit den Nutzen solcher Institutionen zur Förderung der Sprachenvielfalt durchaus zu schätzen, bevorzugt aber eine Institutionalisierung dieser Aufgabenerfüllung außerhalb des Unionsrechts, in der von den Mitgliedstaaten unmittelbar kontrollierbaren völkerrechtlichen Realität des Europarats.

Der strukturierte Ansatz in der europäischen Bildungspolitik, der sich seit ca. einem Jahrzehnt herausgebildet hat, stellt aus minderheitenrechtlicher bzw. minderheitenpolitischer Warte sicherlich eine Verbesserung in dem Sinne dar, dass die Förderung der Mehrsprachigkeit und der Sprachenvielfalt, die sich als instrumental zur Stärkung des Binnenmarktes und auch als wichtiger Behelf zur Wahrung der mitgliedstaatlichen Identität darstellt, auch, zumindest *en passant*, in der Minderheitenperspektive wahrgenommen wird. Anders als in der Vergangenheit bestehen nun keine grundsätzlichen Vorbehalte mehr, diesen Bezug offen zu benennen. Von einem aktiven, nachhaltigen Einsatz dieses Instrumentariums zugunsten der Minderheiten sind wir aber nach wie vor weit entfernt.

3.2. 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, 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

42 Vgl. C(2021) 171 final, S. 6.

43 Die Europäische Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Stärkung der „nationalen Agenturen". Ibid.

44 Vgl. C(2021) 171 final, S. 8.

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 sich eher zufällig ergibt und auf jeden Fall nicht Ausdruck umfassender und gezielter Bemühungen wäre. 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 EU-Regionalpolitik, die Strukturfonds[45], häufig eher als Instrument der Mittelaquirierung im Umverteilungsprozess der Union denn als Hilfe zur Abdeckung eines konkreten Entwicklungsbedarfs sahen[46].

Seit geraumer Zeit wird dieser Situation zwar lenkend entgegengesteuert, und zwar insbesondere durch die sog. „Lissabonisierung der Kohäsionspolitik“ ab 2007, die unionsweite wirtschaftspolitische Ziele in den Mittelpunkt stellt[47]. Der weitere Schritt aber, der die Kohäsionspolitik zu einem politischen Instrument umgestalten würde, ist noch mit vielen Fragezeichen versehen. So würde sich die Kohäsionspolitik – auch angesichts der finanziellen Volumina, die mit dieser bewegt werden – als Instrument der Konditionalität anbieten. Dabei wäre aber erneut zu differenzieren, inwieweit dieses Instrument im Sinne einer „negativen“ Konditionalität (Entzug/Einfrieren von Mitteln im Falle der Verletzung von Grundrechten) oder zur Verwirklichung einer „positiven“ Konditionalität (Schaffung zusätzlicher Anreize im Falle der Erfüllung oder der „Übererfüllung“ von Grundwerten bzw. politischen Vorgaben) zum Einsatz kommen kann. Erhebliche Konflikte zwischen den politischen Instanzen der EU und den Mitgliedstaaten wären damit vorprogrammiert. Ob der am 1.1.2022 in Kraft getretene „Rechtsstaatlichkeitsmechanismus“[48] auch als wirksames Instrument zum Schutz von Minderheitenrechten zu sehen ist, muss sich erst weisen. „Negative“ Konditionalität wird in diesem

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

46 In diesem Sinne vgl. *Oppermann,* (Fn. 15), 371 f., Rn. 979 f. Vgl. auch *Michael Keating,* The Continental Meso-Regions in the European Community, in: *Laurence J. Sharpe* (Hrsg.), The Rise of Meso-government in Europe, Cambdrige: Cambridge University Press 1993, 296 ff.

47 Vgl. *Peter Becker*, Die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds, in: *Peter Becker/Barbara Lippert* (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Bd. 2, Wiesbaden: Springer 2020, 869–885 (875).

48 VO 2020/2092 v. 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

Zusammenhang wohl nur bei schwerwiegenden Verstößen gegen diesbezügliche Verpflichtungen anzudenken sein.

Im engeren Bereich der Regionalförderung ist anzumerken, dass 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, lange unzureichend bis überhaupt nicht eingebunden waren.

Im Rahmen späterer Programme wurde versucht, diesem Mangel zu begegnen. So enthalten sowohl die für die Förderung der ländlichen Entwicklung bestimmten LEADER-Programme[49] als auch Maßnahmen in Grenzregionen einschließlich der Energienetze fördernde lnterreg-Programme nun schon seit längerem Bestimmungen über die Einbindung bzw. Konsultation der lokalen Ebene. Im Rahmen des LEADER-Programms stellen Maßnahmen, die das Bewusstsein über die Identität des betreffenden ländlichen Raums erhöhen, sogar einen eigenen Fördergegenstand dar[50].

Auch im Rahmen der "Minority Safepack"- Initiative wurde gefordert, die Kohäsionspolitik der EU unmittelbar in den Dienst des Minderheitenschutzes zu stellen. Die Kommission antwortete auf diese Forderung mit dem Hinweis, dass ohnehin bereits eine verstärkte Öffnung in diese Richtung gegeben sei. So sei das Prinzip der Nichtdiskriminierung als „bereichsübergreifender Grundsatz" mittlerweile Bestandteil aller Verordnungen der Kohäsionspolitik. Zudem werde im Rahmen der Dachverordnung 2021–27 die Achtung der Grundrechte-Charta als bereichsübergreifender Grundsatz und als horizontale Grundvoraussetzung mit Geltung für alle Politikbereiche verankert.[51] Der Zugang zu einem wirksamen Minderheitenschutz bleibt damit allerdings weiter ein indirekter, im Vergleich zu den genannten Forderungen, ein abgeschwächter.

Das Potential, das diesbezüglich für spezifische Minderheitenschutzmaßnahmen gegeben ist, ist zweifelsohne bei weitem noch nicht vollständig genutzt. Auf der anderen Seite sind auch klare Grenzen erkennbar. Diese wurden in einem Verfahren vor dem Gericht der Europäischen Union (EuG) (2013–2016) ausgelotet.[52] Gegenstand dieser Nichtigkeitsklage war die Weigerung der Europäischen Kommission, eine Bürgerinitiative gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV zu registrieren, mit welcher die Kohäsionspolitik in den Dienst des Schutzes nationaler Minderheiten gestellt werden sollte. Der EuG hat diese Klage abgewiesen. Die betreffende Initiative wäre mit einer Neudefinition der förderwürdigen Regionen unter Bezugnahme auf den Schutz der nationalen Minderheiten, ja sogar mit einem über ein Referendum zum Ausdruck gebrachten Wunsch nach Autonomie in Verbindung gebracht worden, wozu das EU-Recht keine Grundlage bietet. Die gezielte Förderung

49 Gegenwärtig läuft Leader 14–20 aus. Das Programm 2021–2027 (mit Start 2023) ist in Vorbereitung.

50 Vgl. *Estébañez,* (Fn. 25), 153.

51 Des Weiteren wird in Bezug auf die Roma für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 das Vorliegen eines nationalen strategischen Politikrahmens für die Integration verlangt. Vgl. C(2021) 171 final, S. 10.

52 Rs. T-52901/13, EuG, 10.5.2016.

von Regionen, die nach ethnisch-nationalen Kriterien abzugrenzen wären, sowie die zumindest indirekte Förderung von Autonomiebestrebungen, hätte auch zu einer Umgestaltung des Verfassungskonsenses in der EU geführt, für welche eine politische Mehrheit nicht erkennbar ist.[53]

3.3. Kompetenzen im kulturellen Bereich und Minderheitenschutz

Wenn aus den bisherigen Ausführungen bereits deutlich wurde, dass sich die Mitgliedstaaten einer Ausweitung der Unionskompetenzen 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 Unionsrechts, keineswegs als besonders weitreichend zu bezeichnen.

Die Notwendigkeit eines Gemeinschaftshandelns auch im kulturellen Bereich ergab sich im Zuge der vollen Entfaltung der Grundfreiheiten[54].

Dies äußerte sich bspw. in Zusammenhang mit der Anwendung des Freizügigkeitsrechts hinsichtlich des Bildungsrechts, im Kontext der Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit hinsichtlich des Rundfunkbereichs[55].

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der bis dahin „faktisch gewachsene kulturelle Acquis communautaire“[56] auf eine solide primarrechtliche Grundlage gestellt. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie Art. 167 AEUV (= Art. 151 EGV) zu erwähnen, der die allgemeine Kulturzuständigkeit als „Beitragskompetenz“ regelt.

Die „Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt“ sowie die „Sorge für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“ zählt zu den Zielbestimmungen des EUV (siehe Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV. Aus minderheitenrechtlicher Perspektive ebenfalls von Relevanz ist Art. 107 Abs. 3

53 Vgl. auch *Gabriel Toggenburg*, The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative?, 11 EJM 34 (2018), 362–391 (367), der von einer „vertanen Chance“ (376), einer Initiative mit „exzessiver“ Stoßrichtung (379) gesprochen hat.

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

55 Ibid.

56 So *Oppermann,* (Fn. 15), 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. *Hermann.-J. Blanke,* Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft, Köln: Heymann 1994, 92 sowie *ders.,* Art. 151, in: *Christian Calliess/Matthias Ruffert,* Kommentar zu EU-Vertrag und EG Vertrag, Neuwied: Luchterhand Literaturverlag 1999, 1467, Rn. 1, nunmehr *ders.*, Art. 167 AEUV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, Kommentar zu EUV und AEUV, München: C.H. Beck 2022.

lit d), 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 Binnenmarkt als vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Zu beachten ist, dass der unionsrechtliche Kulturbegriff enger gefasst ist als jener des deutschen juristischen Sprachgebrauchs, da er die Bildung nicht mitumfasst[57]. Hier soll aber der Kulturbegriff in seiner breiteren Bedeutung verwendet werden, weshalb weiter unten auch minderheitenrelevante 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 geringer 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 Wirkung[58]. Diese prekäre Grundlage sowie der bescheidene Budgetrahmen haben dazu geführt, dass das Überleben dieser Einrichtung von Anfang an nicht gesichert war; 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 war[59]. Aufgrund der unzureichenden Finanzierung musste dieses Büro im Jahr 2010 geschlossen werden. An seine Stelle trat im Jahr 2011 das *European Language Equality Network* (ELEN), eine NGOs, die sich zum Ziel gesetzt hat, die – nach eigener Qualifikation – 50 Millionen Minderheitenangehörigen (10% der Bevölkerung der Union) zu vertreten.[60]

Im Rahmen von drei Programmen, Kaleidoscope[61], Ariane[62] und Raphael[63] wurde erstmals versucht, auf breiter Ebene Gemeinschaftsaktionen im Kulturbereich zu setzen. Dabei haben sich zahlreiche Berührungspunkte mit der Minderheitenthematik im weiteren Sinne gezeigt. Die weiteren in der Folge gestarteten Programme (Kultur 2000 und nachfolgend das Rahmenprogramm „Kreatives Euro-

57 Vgl. *Fechner,* (Fn. 54), 1495 f., Rn. 13.

58 Vgl. *De Witte* (Fn. 7) 178 f.

59 Vgl. *Adam Biscoe,* The European Union and Minority Nations, in: *Peter Cumper/Steven Wheathley,* Minority Rights in the "New" Europe, Brill 1999, 89–103 (95 f.).

60 https://elen.ngo/information/. Das ELEN führt auf seiner Homepage aus, 44 Regional-, Minderheiten- und bedrohte Sprachen in 18 Staaten zu vertreten. Im Mittelpunkt der Aktivitäten dieser Einrichtung stehen Lobbying-Aktivitäten für Minderheitenanliegen. Laut Europäischem Parlament gehören ca. 8% der Unionsbürger einer nationalen Minderheiten an und etwa 10% sprechen eine Regional- oder Minderheitensprache (Entschließung v. 13.11.2018, P8_TA[2018]0447).

61 ABI. Nr. L 99 v. 20. April 1996, S. 20.

62 ABI. Nr. L. 291 v. 24.10.1997, S. 26.

63 ABI. Nr. L. 305 v. 8.11.1997, S. 31.

pa“ mit den Einzelprogrammen KULTUR, MEDIA und MEDIA Mundus) bestätigten und verdichteten dieses Bild.[64]

Das aktuelle Programm „Kreatives Europa 2021–2027“ betont u.a. den Aspekt der Inklusion, die Resilienz im Medien- und Kreativsektor sowie den Medienpluralismus.[65]

Wie bereits erwähnt, wird dem Begriff der Kultur insbesondere im deutschen Sprachbereich ein viel breiterer Bedeutungsgehalt beigemessen, der auch den Bereich der Bildung umfasst.

Bildungs- und kulturpolitische Maßnahmen weisen zahlreiche thematische Überschneidungen auf. In Bezug auf den Minderheitenschutz konnten im bildungspolitischen Bereich aber umfassendere und wirksamere Maßnahmen gesetzt werden. Ein wesentlicher Grund ist einmal darin zu sehen, dass die europäische Kulturpolitik eng mit der Achtung der Identität der Mitgliedstaaten verknüpft ist (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV). Wie in der Literatur zum Ausdruck gebracht worden ist, ist „das Kulturelle“ weniger als eigenständiger Rechtsbegriff der EU zu sehen, denn als „Reflex des komplexen Gepräges der Kulturen der Mitgliedstaaten“[66], was insbesondere als Gebot der Achtung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Situation zu interpretieren ist und weniger als Grundlage für die weitere Förderung der Akzentuierung dieser Vielfalt. In einer mehr pragmatischen Perspektive ist hervorzuheben, dass auf Unionsebene das Interesse an bildungspolitischen Maßnahmen deshalb ausgeprägter ist, 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

64 An den ersten Programminitiativen wurde ihre fehlende Eignung bemängelt, dauerhafte Strukturen und Kooperationsnetze herauszubilden, 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-part1_en.html. Durch die Einrichtung der Rahmenprogramme „Kreatives Europa“ sollte diesen Mängeln begegnet werden.

65 VO (EU) 2021/818 v. 20.5.2021 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2021 bis 2027). Zu den Programmzielen siehe Art. 3 Abs. 5 dieser VO: „Bei der Verwirklichung der Programmziele sollen Inklusion, Gleichstellung, Vielfalt und Teilhabe gefördert werden, welche gegebenenfalls durch besondere Anreize erreicht werden, die gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen, Angehörige von Minderheiten und Menschen aus gesellschaftlichen Randgruppen Zugang zum Kultur- und Kreativsektor erhalten, und ihre aktive Beteiligung an diesem Sektor begünstigen, und zwar sowohl beim kreativen Prozess als auch bei der Publikumsentwicklung, und die Gleichstellung der Geschlechter, insbesondere als Antrieb für Kreativität, Wirtschaftswachstum und Innovation, fördern.“ Die Umsetzung dieser Programmziele erfolgt im Sinne der Komplementarität (Art. 18 der VO).

66 So *Blanke* (Fn. 65), Rn. 3.

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 nicht nur ein solches Ziel anerkennt (seit dem Vertrag von Lissabon zählt der Minderheitenschutz, wie erwähnt, gemäß Art. 2 EUV zu den „grundlegenden Werten" der Union)[67], sondern auch eine entsprechende Handlungskompetenz erhält, was aber nicht absehbar ist. Zwar wurden verschiedene Öffnungen zum Minderheitenschutz im Bereich der Außenpolitik vorgenommen und auch eine Vielzahl an Aktivitäten des Europäischen Parlaments kann als Tendenz in die Richtung interpretiert werden, dass die Union bemüht sein könnte, zumindest erste embryonale Ansätze eines Katalogs von Minderheitenrechten zu schaffen, die für die Union selbst gelten sollten. Bald kamen aber auch Zweifel auf, inwieweit diese Maßnahmen tatsächlich die Position der Minderheiten in der Union beeinflussen würden.

3.4. Außenpolitik und Minderheitenschutz

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

In erster Linie sind dabei die im Rahmen einer Sondersitzung der EG-Außenminister auf der Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 16. Dezember in Brüssel vereinbarten Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten[68] zu erwähnen[69], über welche die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten be-

67 Siehe im Übrigen hierzu auch die beiden Urteile zum neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus v. 16. Februar 2022 in Bezug auf Ungarn und Polen (C-156/21 und C-157/21), in denen die identitätsbestimmende Natur der Werte gemäß Art. 2 AEUV hervorgehoben wird. Zu den „Grundwerten" vgl. auch *Gilbert Gornig*, Grundwerte in Europa, in: *Gilbert Gornig/Peter Hilpold* (Hrsg.), Europas Grundwerte und ihre Umsetzung insbesondere in den Ländern Mittel- und Ostmitteleuropas. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 35, Berlin: Duncker & Humblot 2020 sowie *Gilbert Gornig*, Europäische Grundwerte. Insbesondere Minderheitenschutz in Deutschland, europa ethnica 1/2 (2020), 2 – 16.

68 Abgedruckt in 31 ILM 1992, S. 1485–1487.

69 Im Einzelnen wurden dabei folgende Bedingungen für eine Anerkennung der Neustaaten gesetzt:

"– respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments sub scribed in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;

stimmte 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 (bzw. nachfolgend der Union) selbst bzw. ihrer Mitgliedstaaten abzuleiten, konnten 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 Union das Vorhandensein einer ethnisch-sprachlichen Heterogenität grundsätzlich geleugnet wird[70], 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 Gemeinschaft rückwirken musste[71], war die Gemeinschaft und nachfolgend die Union 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

– 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 arbitra tion, all questions concerning State succession and regional disputes."

Vgl. zu diesen Richtlinien *Jean Charpentier,* Les declarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats, Revue Generale de Droit International Public (1992) 343–355*; Peter Hilpold,* Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, Archiv des Völkerrechts, 31 (4/1993), 387–408.

70 So insbesondere in Frankreich und in Griechenland.
Zur Problematik des Minderheitenschutzes in Frankreich vgl. *Gilbert Gornig*, Minderheiten und Minderheitenschutz in Frankreich, europa ethnica 1/2 (2020), 126–132.

71 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 zugrunde lagen, noch in den Schatten stellen.

die genannten Anerkennungsbedingungen in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft eine generell verallgemeinerungsfähige Valenz zuzuschreiben war, ist im vorliegenden Kontext von keiner weiteren Relevanz und kann deshalb dahingestellt bleiben; eine Rückwirkung auf die Union ist aber, wie gezeigt, auszuschließen.

Analoge Überlegungen gelten auch hinsichtlich der weiteren Bemühungen der Gemeinschaft bzw. der Union, 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“[72] verlangt.

Diese Anforderungen gingen ursprünglich gerade im Bereich der Minderheitenschutzverpflichtung über die in Art. 49 EUV genannten Bedingungen hinaus, der anfänglich nur die Achtung der in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätze verlangte[73]. Bekanntlich ist eine Minderheitenschutzverpflichtung in Art. 6 EUV nicht aufgenommen worden[74]. Erst mit dem Vertrag von Amsterdam ist explizit ein diesbezüglicher Verweis in den Vertrag integriert worden, wodurch die Kopenhagener Kriterien im Primärrecht verankert wurden.

Was die Umsetzung dieser Bedingungen anbelangt,[75] so sind einmal die schon erwähnten Assoziationsabkommen der Gemeinschaft mit den verschiedenen Beitrittsprätendenten („Europa-Abkommen“) zu erwähnen, in denen die Anerkennung der Minderheitenrechte verlangt wurde[76]. In den Gutachten, in denen die „Bei-

72 Vgl. 26 Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6/1993, Pkt. 1. 13, S. 13.

73 Vgl. *Oppermann*, (Fn. 15) 800, Rn. 1841; *De Witte*, (Fn. 2).

74 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.“

75 Zur Umsetzung dieser Kriterien vgl. *Gwendolyn Sasse*, EU conditionality and minority rights: translating the Copenhagen Criterion into policy, EUI Working Papers RSCA 16 (2005) https://cadmus.eui.eu/handle/1814/3365.

76 Vgl. dazu den gleichlautenden Artikel 6 der Europa-Abkommen mit Rumänien (ABI. Nr, L 357, 1993, S. 1 ff.); Bulgarien (ABI. Nr. L 358, 1993, S. 1 ff.); Slowakei (ABI. Nr. L 359, 1993, S. 1 ff.) und Tschechien (ABI. 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 Assozation.“

Die Schlussakte von Helsinki enthält in Korb 1 folgende Verpflichtung: „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.“

trittsfähigkeit“ dieser Staaten geprüft wurde, wurde ausführlich auf die Frage Bezug genommen, inwieweit die Beitrittswerber diese Bedingung bereits erfüllten[77]. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wurde zudem über ein wirksames System von Überprüfungsmechanismen[78] und Suspensivklauseln[79] sichergestellt[80].

Im Rahmen der Überwachungstätigkeit war die Minderheitenproblematik durchaus auch Gegenstand einer aufmerksamen Analyse. Dabei war auch die Frage der Minderheitendefinition anzugehen: Diese Aufgabe wurde problemorientiert gelöst. Dabei hat die Union erneut unter Beweis gestellt, dass für sie der auf der Ebene der Nationalstaaten zentralen Unterscheidung zwischen traditionellen Min-

---

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 Kulturen 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 21.11.1990 seien folgende minderheitenrelevante Feststellungen in Erinnerung gerufen: „Wir bekräftigen, dass die ethnischem 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 bringen, zu wahren und weiterzuentwickeln.“ … „Wir sind entschlossen, den wertvollen Beitrag nationaler Minderheiten zum Leben unserer Gesellschaft 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.“

77 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 beitrittswerbenden 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.

78 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 13.10.1999 (ABI, Nr. L 225 v. 28.12.1999). Für die Ergebnisse der dritten Runde siehe die Berichte vom 8.11.2000: http//europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm.

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

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

derheiten und neuen Minderheiten im Unionsbereich geringere Relevanz zukommt[81].

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 erleichtern[82]. Dies verdeutlicht einmal mehr, dass die EU weniger ein prinzipielles Interesse an Minderheitenschutzregelungen ausgehend von EU-internen Erfahrungen entwickelt hat als vielmehr einen instrumentalen Ansatz verfolgt, auf dessen Grundlage die Minderheitenproblematik insoweit wahrgenommen wird als sie eine konkrete Gefahr für den weiteren lntegrationsprozess 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 Europa heraus verlangt wurde, bedeutet die Verpflichtung von Beitrittskandidaten, dass die betreffende Verpflichtung auch in die Union hineingetragen und Teil ihres Rechtsbestandes wird. Bei näherer Betrachtung erweist sich dieser Unterschied aber als weniger prononciert. Auch hinsichtlich der Beitrittskandidaten ist die Union nämlich in erster Linie an stabilen Rahmenbedingungen sowie an der Gewährung eines Menschenrechtsschutzes interessiert, der mit jenem der Union vergleichbar ist. In diesem Zusammenhang mussten auch konkrete Minderheitenschutzverpflichtungen auferlegt werden, gerade da die Minderheitensituation in einigen der beitrittswilligen 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

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

82 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. Darüber hinaus wurden die 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.

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 Union 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 sollte auch von der weiteren Entwicklung dieser Schutzregelungen im Recht der beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten abhängen. Sollte es in weiterer Folge 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"[83] 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 wurde[84]. Den Stabilitätspakt hat sich die OSZE im März 1995 anlässlich der Konferenz von Paris[85] zu Eigen gemacht; diese Organisation kontrollierte nachfolgend auch seine Einhaltung. Seine minderheitenschutzrelevanten Wirkungen entfaltete der Stabilitätspakt über die als Annex beigefügten Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten, die einschlägigen Abkommen zwischen den einzelnen Beitrittskandidaten sowie über die von der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang durchgeführten Projekte, die konkret über das Phare-Programm abgewickelt wurden[86]. Nach Abschluss

83 Vgl. dazu im Detail *Florence Benoit-Rohmer,* La question minoritaire en Europe: vers un systeme coherent de protection des minorites nationales, Strassburg: Strasbourg International Institute for Democracy 1996, 31 ff.

84 *Benoit-Rohmer,* (Fn. 83).

85 Die Konferenz währte vom 20. bis zum 21.3.1995.

86 *Benoit-Rohmer,* (Fn. 83). Im Rahmen des Phare-Programms (bis 1.1.2007) 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. 59), 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 problembeladenen – Verhältnis zwischen der Slowakei und Ungarn, da ein diesbezügliches Minderheitenschutzabkommen gerade in Zusammenhang mit der Un-

des Beitrittsprozesses wurde der Stabilitätspakt 2008 durch den Regionalen Kooperationsrat (*Regional Cooperation Council*) mit Sitz in Sarajevo abgelöst. Diese Organisation blieb der Minderheitenschutzaufgabe treu.[87]

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, unterscheidet. 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 unionsinternen ordre public empfunden wird, wenn der Union zunehmend stärker eine friedensschaffende und menschenrechtssichernde Rolle über ihre Grenze hinaus beigemessen 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,

---

terzeichnung des Stabilitätspaktes abgeschlossen wurde. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass der Stabilitätspakt nunmehr einen einheitlichen Referenzrahmen für die davon erfassten bilateralen Abkommen, aber eventuell auch für weitere noch zu schließende Vertrage liefert. Vgl. *Toggenburg,* (Fn. 2) 20; *Kinga Gal,* Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?, ECMI Working Paper 4 (1999), 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.

87 https://pjp-eu.coe.int/en/web/minority-rights/project.html.

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 Union im Minderheitenbereich ergeben, da hierbei die jeweils unmittelbar verfolgte Zielsetzung im Vordergrund steht[88].

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 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern), 2007 (Rumänien und Bulgarien) und 2013 (Kroatien) beigetretenen Länder beispielgebende Wirkung entfalten könnte und damit neue Mitgliedstaaten wirksam das Lager jener stärkten, die bereits über vorbildliche Minderheitenschutzregelungen verfügen. Dieses Lager war vor 2004 noch relativ schwach und die betreffenden Regelungen situationsbezogen zu unterschiedlich als dass daraus spezifische Implikationen für die Ausgestaltung eines Minderheitenschutzsystems auf europäischer Ebene abgeleitet hätten werden können. Je größer aber die Zahl der Mitgliedstaaten wurde, deren Rechtsordnung mehr nur als ein formelles Diskriminierungsverbot gegenüber Minderheitenangehörigen enthielt, desto eher sollte auch die Entwicklung allgemeiner Minderheitenschutzstandards durch die Union selbst möglich werden. Für eine gesamthafte Beurteilung dieser Entwicklung seit 2004 ist es zwar noch relativ früh, doch kann gesagt werden, dass die Haltung zur Minderheitenfrage in der EU mittlerweile sicherlich eine viel offenere geworden ist, auch wenn diese Elemente bislang noch zu wenig Substanz geboten haben, um die Mitgliedstaaten insgesamt dazu zu bewegen, die Union mit einer entsprechenden expliziten Kompetenz auszustatten. Eine treibende Kraft zur Schaffung weiterer Normen zum Schutz nationaler Minderheiten ist ab 2004 zweifelsohne die Republik Ungarn geworden.

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

Im vorgehenden Abschnitt wurde darauf hingewiesen, dass die unionsweite Behandlung von Minderheiten durch die einzelnen Mitgliedstaaten stark differiert

88 Dies gilt insbesondere für die bereits erwähnten Anerkennungsbedingungen, aus denen – wie gezeigt – für sich allein genommen noch keine Rückwirkungen auf die Gemeinschaft bzw. die Union im Sinne einer Verpflichtung zur Gewährung von Minderheitenrechten abgeleitet werden konnten (und nach wie vor für die Union nicht abgeleitet werden können).

und dass dies die Herausbildung einheitlicher Standards, die sich zuerst die Gemeinschaft und dann die Union unmittelbar hätte zu eigen machen können, 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, Amsterdam, Nizza und Lissabon und der damit verbundenen Stärkung der Position des Europäischen Parlaments – dem Rat nach wie vor eine dominante Rolle im Rechtsetzungsprozess der Union zukommt (wenngleich dem Europäische Parlament seit dem Vertrag von Lissabon formal eine gleichwertige Position zugeschrieben wird). 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 Harmonisierungsanstrengungen[89] unternommen werden bzw. auf die Vertragslückenschließungskompetenz[90] Rückgriff genommen werden muss.

Im Vergleich dazu arbeitet das Europäische Parlament, in dem eine Rückkoppelung des Abstimmungs- und Initiativverhaltens der einzelnen Abgeordneten auf nationale (Mehrheits-)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 bzw. die Union 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 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 Institutionen der Union für Minderheitenanliegen bzw. eine verstärkte Forderung der Minderheiteninteressen in Teilbereichen anstreben und jenen Initiativen, die auf die Schaffung kollektiver Rechte (in der Vergangenheit 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 in der Vergangenheit sehr ausgeprägten, durchaus aber auch in der Gegenwart nicht abhanden gekommenen Bemühungen zur Etablierung eines Gruppenschutzes, der dem Kollektiv – unabhängig von seiner Schutzkraft im Reflexwege für die Minderheitenangehörigen – einen Schutzanspruch zuerkennen sollte. Das Kollektiv sollte damit zum selbstständigen, eigenberechtigten Akteur im Unionsgefüge werden – eine Umgestaltung, die

89 Vgl. bspw. Art. 114 und 115 AEUV.
90 Vgl. Art. 352 AEUV.

im Rechtssystem der Europäischen Union einer Verfassungsänderung gleichkäme.[91]

Die innerhalb des Europäischen Parlaments unternommenen Bemühungen zur Schaffung eines kollektivrechtlich ausgeformten Minderheitenschutzes waren insbesondere in der weiter zurückliegenden Vergangenheit sehr intensiv (insbesondere in den 1980er- und 1990er-Jahren). Auf wissenschaftlicher Ebene haben diese in besonderem Maße in der deutschsprachigen minderheitenrechtlichen Literatur ihren Niederschlag gefunden, in der der kollektivrechtliche Minderheitenschutzansatz – in spezieller Verwebung mit einem „typischen deutschen Selbstbestimmungsprinzip"[92] – einen besonderen Nährboden dafür bot.

Anders als die Breite der diesbezüglichen Diskussion (insbesondere, wie erwähnt, im deutschsprachigen Raum) zu diesen Entwürfen vielleicht vermuten lassen würde, konnte sich in diesem Organ kein Konsens für die Festlegung eines solchen Katalogs von (kollektivrechtlich orientierten) Minderheitenrechten etablieren. Dennoch wurde damit ein Klima geschaffen, das vielfach zu Ablehnung und Gegenwehr gegenüber konsistenteren Minderheitenschutzansätzen geführt hat. Dennoch wurden im Europäischen Parlament aber auch „gemäßigtere" Ansätze vertreten und zudem stärker konsensfähig gemacht, so dass das Bild der vom Europäischen Parlament in den letzten Jahrzehnten gesetzten Initiativen zugunsten des Minderheitenschutzes ein sehr vielfältiges geworden ist. Unter dem Strich resultieren eindeutig positive Ergebnisse in dem Sinne, dass nun substanzielle Schutzkonzepte – stets mit prioritär individualrechtlicher Prägung – vorliegen, mögen diese auch durchgehend formal nicht verbindlichen Charakter aufweisen.

Wenn nachfolgend dieser Diskussions- und Beratungsprozess zusammenfassend nachgezeichnet werden soll, dann auch vor dem Hintergrund der Überlegung, dass damit Grundsatzfragen angesprochen werden, die die minderheitenpolitische und die minderheitenrechtliche Diskussion grundsätzlich weltweit prägen, und der darin zum Ausdruck kommende Gegensatz zwischen individualrechtlichem und kollektivrechtlichem Schutzansatz die einschlägigen Bemühungen und Auseinandersetzungen im EU-rechtlichen Bereich auch auf absehbare Zeit charakterisieren wird.

Die nachfolgenden Überlegungen sollen somit zweitgeteilt werden: einerseits sollen die – im Ergebnis gescheiterten – Bemühungen zur Etablierung eines gruppenrechtlichen Minderheitenschutzes (Stichwort: Volksgruppencharta) dargestellt und zum anderen soll auf die Initiativen Bezug genommen werden, die in den letzten beiden Jahrzehnten nach konsensfähigen Regelungsansätzen suchen.

91 Vgl. dazu auch *Carta* (Fn. 2) 134, die in diesem Zusammenhang die Äußerungen des EuGH im EWR-Gutachten 1/91 v. 14.12.1991 zitiert.

92 Siehe dazu *Peter Hilpold*, Self-determination and Autonomy: Between Secession and Internal Self-determination, International Journal on Minority and Group Rights 24 (1/2017), 1–34; *Gilbert Gornig*, Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts, Politische Studien, Sonderheft 6 (1993), 11–29 sowie *Gilbert Gornig/Adrianna Michel/Christina Bohle* (Hrsg.), Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Selbstbestimmungsrecht und Sezession aus interdisziplinärer Sicht. Territorial Sovereignty and Territorial Jurisdiction. The Right of Self-Determination and Secession. An Interdisciplinary View. Schriftenreihe Europäische Studien, Band 7, Marburg: Klages Verlag 2015.

3.5.1. Frühe Entschließungen und gruppenrechtlich geprägte Schutzbemühungen im Europäischen Parlament – die Bemühungen zur Schaffen einer „Volksgruppencharta“

Schon im Jahr 1979 wurde im Europäischen Parlament ein Entwurf für eine Gemeinschaftscharta der regionalen Sprachen und Kulturen vorgelegt[93]. Von nachhaltigem Einfluss war in der Folge der sog. Arfé-Bericht, der Grundlage für zwei einschlägige Entschließungen des Europäischen Parlaments darstellte[94]. Im Jahr 1987 erging die Entschließung zu den Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft[95]. Die einschlägigen Arbeiten konnten seit der im Jahr 1983 erfolgten Bildung einer interparlamentarischen Gruppe für regionale Sprachen und Kulturen mit intensiviertem Einsatz vorangetragen werden.[96] Einen weiteren Höhepunkt dieser Entwicklung bildete der sog. Killilea-Bericht über die sprachlichen und kulturellen Minderheiten vom 9.2. 1994[97].

Diese Entschließungen weisen im Zeitablauf einen ständig dichteren Regelungsbereich auf[98], wobei über Bildung, Verwaltung und Justiz, Massenmedien, kulturelle Infrastruktur, Sprachgebrauch außerhalb des öffentlichen Bereichs, Finanzierung verschiedener Maßnahmen durch die Gemeinschaft bzw. der Union, 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 war auch das Bemühen, Synergieeffekte zu schaffen und zu nutzen und die sich immer mehr intensivierenden Programm- und Förderaktivitäten der Gemeinschaft bzw. der Union soweit wie möglich auch in den Dienst des Minderheitenschutzes zu stellen[99].

Diese Entschließungen waren 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 Aufar-

93 Vgl. den *Entwurf Hume, Josselin u.a.,* Doc 1-436/79.

94 Vgl. die Entschließung vom 16.10.1981 zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen; AB1. Nr. C 287 v. 9.11.1981, S. 106 sowie die Entschließung vom 11. Februar 1983 zu Maßnahmen zugunsten sprachlicher und kultureller Minderheiten; ABI. Nr. C 68 v. 14.3.1983, S. 103.

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

96 Nach wie vor ist diese aus 40 Mitgliedern des Europäischen Parlaments bestehende Gruppe sehr aktiv.

97 Vgl. AB1. Nr. C 61 v. 28.2.1994, S. 110. Speziell für die katalanische Minderheit erging am 11.12.1990 auf der Grundlage des sog. Reding-Berichts eine eigene Entschließung. Vgl. AB1. Nr. C 19 v. 28.1.1991, S. 42.

98 So beschränkt sich die Entschließung vom 16.10.1981 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.

99 Vgl. insbes. AB1. Nr. C 61 v. 28. Februar 1994, S. 110 ff.

beitung der Thematik sowie einer Anpassung an neue Erfordernisse festzustellen sind. Diese frühen Empfehlungen und Aufforderungen, die in diesem Zusammenhang ergangen sind, haben nachfolgend allerdings 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 leiten[100]. Zum anderen waren diese Bemühungen als Beitrag der in breiterem Rahmen, auf gesamteuropäischer Ebene ablaufenden Bemühungen zu sehen, ein europäisches Minderheitenstatut zu definieren. Als Ergebnis dieser Rechtsetzungsanstrengungen des Europäischen Parlaments sind somit nicht allein die erwähnten Entschließungen zu sehen, sondern insbesondere auch die Einflussnahme auf die Arbeiten der übrigen in diesem Bereich tätigen Institutionen[101].

Weit größere Aufmerksamkeit als die erwähnten Entschließungen 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 Entschließungen zu betrachten sind – war der 1984 von Alfons Goppel vorgelegte Berichtsentwurf samt nachfolgendem Entschließungsantrag[102]. Diese Initiative wurde in der Folge vorangetragen bzw. mehrfach neu aufgegriffen und gewann dadurch zusehends an Konsistenz. Der genannte Entschließungsantrag 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 Stauffenberg[103] 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 fungierte.[104] Auch diesem Entwurf war letztlich aber kein besseres Schicksal beschieden

100 Unmittelbare Konsequenz der beiden Arfé-Entschließungen (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. 3.5.3.

101 So ist eine Einwirkung dieser Aktivitäten auf die in der Folge weit erfolgreicheren Bemühungen innerhalb des Europarats kaum zu übersehen, die auch tatsächlich in den 1990er Jahren mit der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen 1992 sowie mit der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995 von Erfolg gekrönt gewesen sind.

102 Abgedruckt in Europa Ethnica 1984, S. 233 f.

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

104 Dieser Entwurf findet sich – angereichert mit zahlreichen Quellenverweisen – in der von *Christoph Pan* (unter Mitarbeit von *Kustatscher* und *Belleli)* herausgegebenen Dokumentation: Vgl. *Christoph Pan*, Quellensammlung zum Entwurf einer Charta der Volksgruppenrechte, Ethnos 44, Wien: Braumüller (1994).

als seinen Vorgängern[105]. 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 Regierungskonferenz von Maastricht als auch in Zusammenhang mit jener von Amsterdam gescheitert.[106]

Erst mit dem am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde eine explizite Bezugnahme auf den Minderheitenschutz als „grundlegender Wert" in das Primärrecht aufgenommen (Art. 2 EUV), ohne dass jedoch parallel dazu eine explizite Handlungskompetenz in diesem Bereich geschaffen worden wäre.

Wesentliche Vorarbeiten für die Beratungen im Europäischen Parlament wurden von der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) geleistet; der Alber-Entwurf beruhte in weiten Teilen auf wissenschaftlichen Positionen und rechtspolitischen Forderungen dieses Vereins[107].

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 bezieht[108]. 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 eigent-

105 Vgl. dazu *Rudolf Streinz,* Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: *Dieter Blumenwitz,* Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union, Köln: Verl. Wiss. und Politik 1996, 11–29 (27).

106 Allein die Bestimmung in Art. 19 AEUV 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.

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

108 Diese individualrechtliche Orientierung kann auch weiter in die Vergangenheit zurückverfolgt werden. So stellte das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes eindeutig auf das Individuum und nicht auf die Volksgruppe ab. Vgl. *Peter Hilpold*, The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment, Max Planck Yearbook of United Nations Law 17 (2013) 87–124 sowie *ders.*, Minority Protection Within the System of the League of Nations – Under Particular Consideration of the Position of the United States, France, and Germany, in: *E. Castellarin/A. Hamann* (Hrsg.), The Versailles Treaty: French and German Perspectives in International Law on the Occasion of the Centenary, SFDI, 11èmes Journées franco-allemandes, Paris: Pedone 2020, 207–219.

liche 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 hat[109]. Im minderheitenschutzrechtlichen Kontext definiert sich aber der hier relevante schutzbedürftige Ausschnitt der Menschenwürde gerade über die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft[110].

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 Stauffenberg- bzw. Alber-Entwurf vertretene Ansatz definiert die Gruppe selbst als Schutzobjekt und erkennt ihr eigene Rechte zu.[111] Geistesgeschichtlich beruht diese Konzeption auf der deutschen ethnisch-kulturellen Definition der Nation, die historisch wiederum auf die späte Staatswerdung in Deutschland zurückzuführen ist.[112] Für eine europäische Charta

109 Vgl. *Eckart Klein,* Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union, in: *Beyerlin et al.* (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin: Springer 1995, 1211–1224 (1217); *ders.,* The Protection of Minorities: Conceptions and Implementation, Law and State 44 (1991), 79 ff.; *Christian Tomuschat*, Protection of Minorities Under Article 27 of International Covenant on Civil and Political Rights, in: *Rudolf Bernhardt et al.* (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung. Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler (Berlin: Springer et al 1983) 949–979, *ders.,* Minority Rights under UN Auspices Reconsidered (in diesem Band) sowie *Hilpold*, (Fn. 92).

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

111 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 offenbleibt, sollte der Anspruch über den Adressaten „Volksgruppe" nicht umsetzbar sein.

112 Bestärkt wurde diese Strömung im Übrigen durch die Gebietsverluste in der Folge der beiden Weltkriege im 20. 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.

Die Vertreibungen gegen Ende und nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Minderheitenfrage vielfach – unter klarer Verletzung der Menschenrechte – zum Wegfall gebracht. Vgl. *Gilbert Gornig*, Völkerrechtswidrigkeit von Vertreibung und entschädigungsloser Enteignung unter besonderer Berücksichtigung der Sudetendeutschen. Aspekte der Wiedergutmachung, Literaturspiegel 40 (1996), 1–25.

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 bzw. sich diese immer wieder neu formiert.

- 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 Unionsebene bietet sich für eine Regelung an, die auch die „neuen“ Minderheiten miteinschließt, zumal die Problematik der Wanderarbeitnehmer insbesondere in diesem breiteren Rahmen besonders intensiv wahrgenommen wird. Ein Regelungsansatz, 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 Unionsrechts kann diese Divergenz zur Kenntnis genommen werden; es besteht aber kein Grund sie weiter zu festigen[113].
- 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 Volker enthalten[114], es erscheint aber völlig unzulässig, diese Ansätze auf das allgemeine Minderheitenrecht zu übertragen.

113 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.

114 Vgl. Art. 8 1 b der UN-Deklaration über die Rechte der indigene Völker aus 2007, sowie die Art. 25 ff. dieser Deklaration.

Auch der Anspruch auf eine proporzmäßige Verteilung öffentlicher Stellen wäre wohl kaum unionsweit vertretbar. Zwar existiert hierzu ein erfolgreiches Modell in Südtirol;[115] 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 ab[116]. Nun ist fördernder Minderheitenschutz tatsächlich ein europaweites Anliegen; der Fortbestand der Minderheiten setzt unzweifelhaft Maßnahmen dieser Art voraus. Der Umfang der hier ins Auge gefassten Förderungen 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 darüber hinaus 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 Unionsebene festzuschreiben scheint politisch und materiell kaum durchsetzbar.[117]
– 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. unionsrechtliche) Grundlage gestellt werden können, welche eine unionsweite Anwendung dieser Regelungen zur Folge hatte.
– 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,

115 Vgl. dazu *Peter Hilpold,* Minority Census and Declaration of Membership to a Minority – A Pillar of the South Tyrolean Autonomy under International Scrutiny*,* IYIL XV (2000) 81–109 sowie *Stefania Baroncelli*, A Fluid implementation of the Special Statute of Autonomy of Trentino Alto Adige/South Tyrol?, Europa Ethnica 79 (1–2/2022), S. 69–80.

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

117 Eine Initiative, die in diese Richtung weist, enthält aber das “Minority Safepack”, das u.a. die Einführung eines einheitlichen Urheberrechts fordert, „das es erlauben würde, die gesamte Union als einen Binnenmarkt für Urheberrechte zu betrachten.“ Damit sollten Minderheitenangehörige auf Inhalte in gleicher Form zugreifen können, wie Angehörige derselben Sprachnation im Ausland. Die Europäische Kommission verweist in ihrer Stellungnahme vom 14.1.2021, C(2021) 171 final, auf die zahlreichen Hindernisse, die einem solchen (minderheitenschutzrechtlich durchaus sinnvollen) Vorhaben entgegenstehen. Ibid., S. 15 ff.

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 Verteidigung[118]) 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 gelänge, die mit einem grundsätzlich individualrechtlich strukturierten Wertesystem vereinbar erschiene, könnte 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.

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 waren Zahl und Größe der Anspruchsberechtigten nicht mehr genau bestimmbar; es wäre teilweise von einer sich überlagernden Subjektivität auszugehen. Die politische Landschaft der Union wäre gekennzeichnet von einer Vielzahl von Gruppierungen, die um politischen und wirtschaftlichen Einfluss einerseits gegen die Mitgliedstaaten und die Union, andererseits aber auch untereinan-

118 Dieses kollektive Klagerecht wird von *Eckart Klein,* grundsätzlich positiv beurteilt. Vgl. *Klein* (Fn.109). 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.

der 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 solcher Ansprüche weit schwieriger gestalten würde. *Alain Fenet* spricht in diesem Zusammenhang treffend von einer «*ethnicisation injustifiee de toute difference*».[119] 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 Minderheitenanliegen 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 entgegenstanden[120].

119 Vgl. *Fenet* (Fn. 18), 141.

120 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'identite, heurtant celles predominant clans divers pays d'Europe ainsi que la reflexion actuelle en la matiere. Face aux transformations du monde contemporain, l'identite y est moins concue en termes «d'ilots culturels» que de «carrefours culturels». De ce point de vue, le projet *Stauffenberg* apparait moins moderne que les travaux du Conseil de l'Europe...» Vgl. *Fenet,* (Fn. 18), 142.

Scharfe Kritik an diesem Modell des Minderheitenschutzes, das durchaus in der österreichischen Minderheitenschutztradition tief verwurzelt ist, wurde in Osterreich 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. *Franjo Schruiff,* Das neue völki-

3.5.2. Hinwendung zu verstärkt individualrechtlich orientierten Regelungsvorschlägen

Der betont gruppenrechtliche Ansatz hat sich mit der Zeit immer deutlicher als Sackgasse erwiesen. Von vornherein politisch aussichtslos, wurde er von Kräften betrieben, die entweder die Realisierungschancen nicht richtig einzuschätzen wussten oder aber von einem politisch-theoretischen Zugang zu dieser Materie bestimmt waren, der vielleicht in bestimmten Kulturkreisen (etwa dem deutschen oder vielleicht dem ungarischen) eine gewisse historische Tradition aufwies (aber auch dort nicht notwendigerweise mehrheitsfähig war), jedoch gemeinschafts- bzw. unionsweit von vornherein aussichtslos war. Der Umstand, dass um diese Initiativen ein „Beratungsgewerbe" entstand, mag mit erklären, weshalb diese von einer derartigen Ausdauer geprägt waren.

Auf jeden Fall zeichnete sich über die Jahre hin immer deutlicher ab, dass auch im Europäischen Parlament ein Strategiewechsel erforderlich war, wenn konsensgetragene Strategien entwickelt werden sollten. Dabei war zu beachten, dass selbst Mehrheiten im Europäischen Parlament nur einen ersten Schritt in einem längeren Implementierungsprozess darstellen, in dem wieder Institutionen und Kräfte eingebunden werden müssen, die dem Minderheitenschutzanliegen z.T. deutlich weniger freundlich gegenüberstehen.

Ab ca. 2001 änderte sich deshalb der Zugang des Europäischen Parlaments zu dieser Thematik. Dies war schon in der „Entschließung zum Entschließungsantrag Morgan" v. 11.12.2001 zu erkennen.[121] Damit wurde einerseits die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Förderung von Regional- und Minderheitensprachen sowie die punktuelle Ergänzung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Minderheitenschutzbereich gefordert, soweit diese unzureichend sind. Darüber hinaus wird aber eine Vielzahl an punktuellen Maßnahmen vorgeschlagen, die sich bereits nach Maßgabe der gegebenen Rechtslage realisieren lassen.

Diesen Weg beschreitet der „Ebner-Bericht" des Jahres 2003 weiter:[122] Dieser Bericht ist stark geprägt vom Potenzial, das sich mit der Proklamation der Grundrechte-Charta am 7.12.2000 abzuzeichnen schien, sowie von der damals anstehenden Osterweiterung, die der Minderheitenthematik in der EU ein völlig neues Gewicht verleihen sollte.

Unmittelbar nach der ersten Osterweiterung 2004 erging im Jahr 2005 die Entschließung des Europäischen Parlaments zum „Schutz von Minderheiten und Antidiskriminierungsmaßnahmen in einem erweiterten Europa".[123] Darin wurde erste Enttäuschung über die Umsetzung der Anti-Diskriminierungs-Richtlinien 2004/

sche Prinzip – Kampfansage gegen die Demokratie, Der Skolast 1–2 (1996), 22–27 (27).

121 B5-0815/2001.

122 Bericht v. 14.7.2003, A5-0271/2003.

123 2005/2008(INI), ABl. C 124 E/405. *Bruno de Witte* und *Eniko Horváth* bezeichneten diese Entschließung als "rather garrulous". Vgl. *Bruno de Witte/Eniko Horváth*, The many faces of minority policy in the European Union, in: *Henrard/Dunbar* (Hrsg.), Synergies in Minority Protection, Cambridge: CUP 2008, 365–384 (383).

43/EG und 2000/78/EG zum Ausdruck gebracht und Abhilfe verlangt. Zu diesem Zeitpunkt machten sich bereits die vielfältigen Aktivitäten bemerkbar, die im Bereich der 1998 in Kraft getretenen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten gesetzt worden sind und diese Entschließung fordert die Berücksichtigung dieser Regelungen aus dem Bereich des Europarats. Sie fordert das Festhalten an der Unterscheidung zwischen „traditionellen" (angestammten) und „neuen" Minderheiten (Zuwanderungsminderheiten). Während in Bezug auf die traditionellen Minderheiten insbesondere die Berücksichtigung der Bestimmungen der Rahmenkonvention 1995 verlangt wird,[124] sollen laut dieser Entschließung Angehörige von Zuwanderungsminderheiten „schnellstmöglich" in die Aufnahmegesellschaften integriert werden.[125] Besonders Augenmerk wird den besonderen Bedürfnissen der Roma gewidmet, deren Zahl innerhalb der EU durch die Osterweiterung stark angestiegen ist.[126]

Den Schutzbedarf für die Gruppe der Roma betont auch die 13 Jahre später ergangene Entschließung über „Mindestnormen für Minderheiten in der EU" v. 13.11. 2018.[127]

Darüber hinaus liegt das Schwergewicht des in dieser Entschließung enthaltenen Forderungskatalogs aber erneut beim Bemühen, die Position der „traditionellen" Minderheiten aufzuwerten, und zwar nicht allein in Form eines Schutzes vor „negativer" Diskriminierung, sondern über eine Vielzahl an positiven Maßnahmen.

Für die Definition der zu schützenden „nationalen Minderheiten" nimmt die Entschließung auf die Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats für ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur EMRK Bezug. Danach ist eine „nationale Minderheit" eine Gruppe von Personen in einem Staat, die

- im Hoheitsgebiet dieses Staates ansässig und Bürger dieses Staates sind,
- langjährige, feste und dauerhafte Verbindungen zu diesem Staat aufrechterhalten,
- besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen,
- ausreichend repräsentativ sind, obwohl ihre Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates,
- von dem Wunsch beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache, gemeinsam zu erhalten".

Problematisch an diesem Ansatz ist allerdings, dass dieser Vorschlag für ein Zusatzprotokoll keine Mehrheit gefunden hat. Wie bereits 2004 ausgeführt, ist der in diesem Entwurf enthaltene Definitionsansatz sehr eng und stark geprägt von einer

124 Ibid., Rn. 45 ff.
125 Ibid., Rn. 43.
126 Ibid., Rn. 38.
127 P8_TA(2018)0447. Vgl. zum „menschenrechtlichen Mindeststandard" auch *Gilbert Gornig,* Menschenrechtlicher Mindeststandard, in: *Burkhard Schöbener* (Hrsg.), Völkerrecht. Lexikon zentraler Begriffe und Themen. Grundbegriffe des Völkerrechts, C.F. Müller Verlag 2013, 300–304.

traditionellen „deutschen“ bzw. „deutsch-österreichischen“ Sichtweise, die EU-weit nicht mehrheitsfähig ist.[128]

3.5.3. Umsetzungsbemühungen auf zentraler und dezentraler Ebene: Vielfalt an Initiativen, mangelnde Kontinuität

Wie gezeigt, hat das Europäische Parlament in Fragen des Minderheitenschutzes über Jahrzehnte hin eine Vorreiterrolle eingenommen, wobei eine Vielzahl an Studien vorgelegt worden ist und unterschiedlichste Schutzansätze propagiert worden sind. Diese Bemühungen sind lange Zeit von einem „traditionellen“ Minderheitenschutzkonzept geprägt gewesen, das stark von deutschen bzw. österreichischen Vorstellungen beeinflusst gewesen ist.[129] Mit dem Beitritt Ungarns zur EU im Jahr 2004 erfuhr diese Position eine erhebliche Verstärkung,[130] wenngleich damit noch keine Mehrheiten gegeben sind, die einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel einleiten könnten. Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, sind Richtungsänderungen in dieser Frage aber kaum in radikaler Form denkbar, sondern es sind Nuancen, z.T. auch nur atmosphärische Elemente, die einen partiellen Wandel andeuten. Wenngleich dieser Prozess von verschiedenen Rückschlägen geprägt ist, kann doch festgestellt werden, dass die Auseinandersetzung mit Minderheitenfragen in der EU zusehends unbefangener und offener vonstattengeht.

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-Entschließungen. Dieses Büro hat auf einer sehr prekären Rechtsgrundlage (nichtbindende Entschließungen des Europäischen Parlaments) und bescheidener, jährlich neu zur Diskussion stehender Finanzmittel[131] eine Vielzahl von Initiativen zur Förderung regionaler und Minderheitensprachen in der Gemeinschaft, zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für diese Problematik und zur Förderung des Spracherwerbs gestartet[132]. Möglicherweise auch auf-

128 Vgl. *Hilpold*, (Fn 1). Vgl. auch *Gilbert Gornig*, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten (FUEN), Minderheitenschutz und Volksgruppenrechte in Mittel- und Mittelosteuropa, Bonn 2023 (im Erscheinen).

129 Vgl. zu diesem Ansatz im Detail *Peter Hilpold*, Selbstbestimmung und Autonomie – Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung, in: *Peter Hilpold* (Hrsg.), Autonomie und Selbstbestimmung – in Europa und im internationalen Vergleich, Baden-Baden/Zürich/Wien: Nomos/Dike/facultas 2016, 13–49.

130 Vgl. auch *Krisztiàn Manzinger*, The Question of National Minorities in the European Parliament between 2014 and 2019: A Hungarian Perspective, Hungarian Journal of Minority Studies III (2019), 7–30.

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

132 Vgl. dazu *Bruno de Witte,* The impact of European Community rules on linguistic policies of the Member States, in *Florian Coulmas* (Hrsg.), A Language Policy for

grund der regen Betriebsamkeit dieser Einrichtung wurden die Vorbehalte einzelner Mitgliedstaaten gegenüber dieser Institution immer größer, so dass die Finanzierung eingeschränkt wurde und das Büro 2010 schließlich seine Tätigkeit beenden musste.

Wie bereits erwähnt, geht die Europäische Union in der „Union der 27“ von einem Anteil von 8% an Minderheitenangehörigen (Angehörige einer nationalen Minderheit) aus, wobei 10% der Unionsbürger eine Regional- oder Minderheitensprache sprechen (Entschließung v. 13.11.2018, P8_TA[2018]0447).

Sie „wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“.[133]

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

In diesem Zusammenhang wurden in der Vergangenheit zahlreiche Programme gestartet bzw. unterstützt, auf deren Grundlage Forschungs- und Dokumentationsnetzwerke gegründet werden konnten, z.T. auf Initiative des Europäischen Büros für Sprachminderheiten und in Anlehnung an die oben erwähnten Arfè- und der Kujiper-Entschließung des Europäischen Parlaments. Das Mercator-Programm gliederte sich in folgende Teilprogramme: Mercator Education, Mercator Language Law and Legislation und Mercator Media.

Das Mercator-Education-Programm wurde samt Verlängerung bis zum Jahr 2006 von der EU finanziert; danach wurde es von den Niederlanden fortgeführt.

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

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 davor beigetretenen Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien und Portugal beleuchtet[134].

Eine äußerst umfangreiche Studie trägt die Bezeichnung EUROMOSAIC und wurde im Zeitraum 1993–1995 ausgearbeitet[135]. 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

the European Community, Berlin/Boston: De Gruyter1991, 163–177 (174 f.) sowie http://www.eblul.org und KOM (94) 602 v. 15.12.1994, s. 16.

133 Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV.

134 KOM (94) 602 v. 15. Februar 1994.

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

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 können.[136] Die EUROMOSAIC-Studie hat zu zahlreichen Erkenntnissen geführt, die als Handlungsempfehlungen für Minderheitenschutzinitiativen auf der rechtlich-politischen Ebene herangezogen werden können.[137]Auch auf Zusammenhänge 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 des Erweiterungsprozesses wurden weitere EUROMOSAIC-Studien erstellt, die die Lage der Minderheitensprachen in den neu beigetretenen Ländern untersuchten:

EUROMOSAIC II, 1999 (Österreich, Finnland und Schweden); EUROMOSAIC III, 2003–2004 (betreffend die acht 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Länder mit weiteren 90 sprachlichen Minderheiten); EUROMOSAIC IV, 2009 (betreffend die Situation in den 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien).

Kennzeichnend für diese Initiativen sind somit ihre Vielfalt sowie die Tatsache, dass Einrichtungen der Europäischen Union immer wieder ein genuines Interesse

136 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 Union 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.

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

an einer Erkundung der Situation der sprachlichen Minderheiten in der EU an den Tag legten. Auf der anderen Seite ist aber auch festzustellen, dass diese Initiativen und Programme vielfach diskontinuierlich verliefen und eine echte Institutionalisierung vermissen ließen. Dieser Umstand ist aber wohl weniger als Ausdruck mangelnder institutioneller Organisationsfähigkeit der EU-Institutionen zu deuten, sondern als Ergebnis widerstreitender Interessen zu sehen: Während einzelne Akteure und auch Mitgliedstaaten durchaus Interesse an einer nachhaltigen Beschäftigung mit dieser Fragestellung zeigten und nach wie vor zeigen, ist mehrheitlich keine Bereitschaft gegeben, eine umfassendere, kontinuierliche und schwerpunktmäßige Beschäftigung mit dieser für die Union aus politischer Sicht sehr heiklen Thematik zu gewährleisten.

Zudem soll hier das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen kommen und will sich die EU grundsätzlich auf eine Anschubfinanzierung beschränken.

4. Der aktuelle Stand des EU-Minderheitenrechts

4.1. Auf dem Weg nach Lissabon

Diese Ausführungen sollten zeigen, dass der Stellenwert der Minderheitenthematik im Gemeinschaftsrecht bzw. im Unionsrecht über ca. vier Jahrzehnte hinweg eine enorme Entwicklung durchgemacht hat, ohne dass das ursprünglich verfolgte Ziel, die Schaffung einer minderheitenrechtlichen Handlungskompetenz, in Reichweite gerückt wäre.

Die durch den Vertrag von Amsterdam geschaffene Regelung in Art. 19 AEUV (ex Art. 13 EGV) zur Annahme von Antidiskriminierungsmaßnahmen konnte die anfänglich in diese Norm gesetzten Hoffnungen aus minderheitenschutzrechtlicher Perspektive nicht erfüllen. Regelungen „fördernden“, „positiven“ Minderheitenrechts waren darauf bislang nicht zu begründen. Dabei kennt das Unionsrecht durchaus den Ansatz der “affirmative action”, und zwar von der Warte der Gleichbehandlung von Mann und Frau[138] 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 bestehen[139], während die diesbezügliche Grundlage für die Bekämpfung ethnischer Diskriminierung eine vergleichsweise viel engere Basis für Ausführungsmaßnahmen darstellt. Des Weiteren genießt der Kampf für die Gleichbehandlung von Mann und Frau politisch-historisch eine ganz andere Unterstützung als jene für die Förderung von Minderheiten. 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 ethni-

138 Vgl. Rs. C-450/93, »Kalanke«, Sig. 1995, 1-3051; Rs. C-409/95, »Marschall«, Sig. 1997, 1-6363; Rs. C-158/97, »Badeck«, Urteil v. 28. Marz 2000.

139 Vgl. Art. 141 EGV.

scher 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 Tesauro hat sich bekanntlich in der Rechtssache „Kalanke" entschieden gegen die Zulässigkeit solcher Maßnahmen ausgesprochen; in der Folge wurde die Zulässigkeit von Quoten – auch im Lichte des Art. 157 Abs. 4 AEUV – außer Streit gestellt, soweit sie keinen Automatismus darstellen bzw. eine Verhaltnismäßigkeitsprüfung gewährleistet ist. 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 identifiziert werden. Auch wenn sich Maßnahmen dieser Art somit durchaus in das Verfassungsgefüge der Union eingliedern ließen, fehlen für unionsweite Initiativen im minderheitenschutzrechtlichen Bereich gegenwärtig die Kompetenzgrundlagen, da Art. 19 AEUV 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. Einen ersten Schritt in Hinblick auf eine mögliche Öffnung in diese Richtung schien die Rechtsprechung zu setzen.

Im Urteil vom 24.11.1998 in der Rs. C-274/96, „Bickel und Franz"[140] hat der EuGH *obiter* festgestellt, dass Minderheitenschutz ein „legitimes Ziel" sei, das vom Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen sei.[141]

140 Sig. 1998, S. I-7637 ff. Vgl. zu diesem Urteil *Gabriel Toggenburg*, Der EuGH und der Minderheitenschutz, in European Law Reporter (1) 1999, 11–15; *Andrea Gattini,* La non discriminazione di cittadini comunitari nell'uso della lingua nel processo penale: Il caso Bickel, Rivista di Diritto Internazionale LXXXII (1/1999), 106–119; *Bruno de Witte,* Free Movement of Persons and Language Legislation of the Member States of the EU, Academia 18 (1999), 1–4; *Peter Hilpold,* Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, JBI 122 (2/2000), 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 *Lukas Bonell/Ivo Winkler,* Südtirols Autonomie, Bozen: Südtiroler Landesregierung 2000 sowie *Peter Hilpold,* Die rechtliche Stellung der Deutsch-Südtiroler in Italien, Europa Ethnica 3–4 (1996), 117–130 und *ders,* (Fn. 22). 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 Prin-

Eine Bestätigung und Erweiterung hat „Bickel und Franz“ im Urteil v. 27.3. 2014, in der Rs. C-322/13, „Grauel Rüffer“ erfahren. Dieses hatte wiederum das Sprachenstatut in Südtirol zum Gegenstand. Dabei erweiterte der EuGH die Sprachenrechte der Unionsbürger auf zivilprozessrechtliche Verfahren und leitete die Ansprüche nun explizit aus dem (nicht wirtschaftlichen) Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger ab.[142]

Diese Fälle zeigen, dass Minderheitenschutzregelungen die Freizügigkeit der Unionsbürger sogar fördern können. U.U. kann aber auch das genaue Gegenteil der Fall sein und in diesem Fall sind komplexe Abwägungen zu treffen. Aus dem im Jahr 2000 ergangenen Urteil in der Rechtssache C-281/98 „Angonese“[143] scheint sich zu ergehen, dass dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in diesem Zusammenhang fundamentale Bedeutung beizumessen ist. Minderheitenschutzvorkehrungen, die von zentraler Bedeutung für das Überleben einer Minderheit sind, können weiter fortbestehen, auch wenn damit die Einschränkung gewisser unionsrechtlicher Prinzipien verbunden ist. Umgekehrt werden auch weniger schwerwiegende Verletzungen des Unionsrechts die Aufhebung einer Schutzregelung erfordern, die vorwiegend historisch zu erklären ist und die nicht von unmittelbarer Bedeutung für die

zip der passiven Dienstleistungsfreiheit. Im Hintergrund stand auch das Prinzip der Unionsbürgerschaft, dessen Entwicklungspotential damals zwar schon erkannt worden ist, in dem betreffenden Fall in seiner Dimension aber noch offen bleiben musste. Vgl. auch jüngst *Stefania Baroncelli* (Fn 115).

Zum Verhältnis Minderheitenschutz – Strafrecht vgl. *Christoph Perathoner* in diesem Band sowie *ders*., Der strafrechtliche Schutz von Minderheiten innerhalb der italienischen Rechtsordnung und im internationalen Kontext. Vorüberlegungen zu einem „Minderheitenstrafrecht“, in: *Jayme, Mansel, Pfeiffer, Stürmer* (Hrsg.), Jahrbuch für Italienisches Recht, 2022 (im Erscheinen).

141 Vgl. Rn. 44 des Urteils, Sig. 1998, S. 1–7637 ff.

142 Vgl. *Peter Hilpold*, Zivilverfahrensrecht: Diskriminierung durch nur für inländische Bürger geltende Sprachregelung, EuZW (2014), 394–395.

143 Urteil vom 6.6.2000. 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, bedeute dies eine indirekte Diskriminierung. Obwohl gute (nach Ansicht von Generalanwalt *Fennelly* die besseren) Gründe vorgelegen hatten, 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 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 *Gabriel Toggenburg,* Horizontale Drittwirkung der Personenfreizügigkeit vor dem Hintergrund der Südtiroler Autonomie, European Law Reporter 7–8 (2000), 242–247.

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.

Weitere Regelungsansätze zum Minderheitenschutz finden sich bekanntlich in der Grundrechte-Charta, die am 7.12.2000 proklamiert und am 1.12.2009 – gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – Teil des EU-Primärrechts geworden ist. Die hier maßgeblichen Bestimmungen finden sich in Art. 21 und 22 der Charta.

Art. 21 Abs. 1 GRC stellt einen Kompromiss dar, der in einer knappen Formel den bereits auf anderer Ebene bis zum Jahr 2000 verwirklichten Ist-Stand 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 kollektiven Gruppenschutz in der Charta zu verankern suchten[144].

144 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 gemein sam 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.

In einer gesamthaften Beurteilung wäre wohl mehr Potential gegeben gewesen, das aber nicht genutzt worden ist. 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 autochthonen 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 GRC allein eine (negative) Diskriminierung untersagt, aber auf keine irgendwie gearteten Maßnahmen positiver Diskriminierung, d.h. eines fördernden Minderheitenschutzes, verweist.[145] Diesen Standard gewährleistet aber bereits der seit jeher von Minderheitenseite als unzureichend kritisierte Art. 14 EMRK. Gleichwohl bedeutete die Aufnahme eines Verbots der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit (trotz aller Unklarheiten in Bezug auf die Abgrenzung dieser Kategorie) einen großen qualitativen Fortschritt im Vergleich zum bloß akzessorischen Schutz gemäß Art. 14 EMRK[146], der zudem in ein System mit gravierenden Umsetzungsschwächen eingebunden ist.[147]

Dennoch kann der Antidiskriminierungsschutz, den die EU im Speziellen auf der Grundlage der Richtlinie 2000/43/EG gewährt, ein sehr weitreichender sein, der indirekt sogar Personen zugutekommen kann, die nur indirekt von Diskriminierungshandlungen betroffen sind. Dies hat das Urteil des EuGH in der Rs. C-83/14 v. 16.7.2015, Chez, gezeigt: In einer bulgarischen Stadt brachte das Strom-

145 Gleichzeitig verbietet Art. 21 GRC fördernden Minderheitenschutz aber auch nicht. Vgl. *Sebastian Heselhaus*, in: *Sebastian Heselhaus/Manfred Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl., C.H. Beck 2020, § 50, Rn. 42.

146 Vgl. dazu jüngst *Natalie Baumgart*, Effektiver Schutz nationaler Minderheiten durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte?, Baden-Baden: Nomos 2021.

147 Weitere Ausführungen dazu in *Peter Hilpold*, Zwischen fruchtbarer Utopie und trügerischer Illusion – Rechtsschutz im Öffentlichen Recht in einer Gesamtbetrachtung aus nationaler Warte, Europarecht 2/2022, S. 271–276.

unternehmen Chez in einem vorwiegend von Roma besiedelten Viertel die Stromzähler nicht – wie sonst üblich – auf 1,7 m, sondern auf 6–7 m Höhe an, um Beschädigungen und illegale Stromentnahmen zu verhindern. Der EuGH betonte, ausgehend von der grundsätzlichen Feststellung einer mittelbaren Diskriminierung, dass eine eventuelle Rechtfertigung belegt werden und verhältnismäßig sein müsse und auf keinen Fall beleidigend oder stimatisierend sein dürfe, wobei – wie im vorliegenden Fall – auch andere Bewohner dieses Viertel, die nicht einer ethnischen Minderheit angehören, in den Genuss dieses Diskriminierungsschutzes kommen.[148]

Große Hoffnungen wurden zum Zeitpunkt der Proklamation der GRC auch in Art. 22 gesetzt. Diese sollten sich aber nicht in dieser Form realisieren. Art. 22 besteht aus einem Satz:

> „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen."

Wie in der Literatur festgehalten worden ist,[149] wurde diese Bestimmung gezielt mit der Intention in die GRC eingeführt, damit den Minderheitenschutz in der Union zu stärken.

In den Erläuterungen zu Art. 22 der GRC wird ausgeführt, dass sich diese Bestimmung auf Art. 6 EUV sowie auf Art. 167 Abs. 1 und 4 stützt, wodurch wiederum die Ambivalenz dieses Schutzauftrages zum Ausdruck kommt, der auch die Verpflichtung zur Achtung der nationalen Identität gemäß Art. 4 Abs. 1 EUV zu berücksichtigen hat.[150]

Auch nach zwei Jahrzehnten ist die Praxis zu Art. 22 GRC bescheiden[151], wohl auch aufgrund ihrer Ambivalenz: Diese Bestimmung schützt nicht nur Minderheitensprachen, sondern auch Mehrheitssprachen[152], sowohl Staatsbürger als auch Fremde.[153] Dabei dürfte diese Norm noch erhebliches Potential haben, insbesondere als Rechtfertigungsgrund für Beschränkungen bzw. Ausnahmeregelungen bspw. zum Schutz der Medienvielfalt oder im Beihilfenbereich gemäß Art. 107 AEUV.[154]

Abschließend sei auf den – gleichsam als „Krönung" des EU-Minderheitenschutz zu verstehenden, mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten – Verweis in Art. 2 EUV einzugehen, wonach „die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören" zu den „grundlegenden Werten" der EU zu rechnen ist.

---

148 Vgl. dazu auch *Bilgin* (Fn. 2), 106.

149 Vgl. *Xabier Arzoz*, The protection of linguistic diversity through Article 22 of the Charter of Fundamental Rights, in: Xabier Arzoz (Hrsg.), Respecting Linguistic Diversity in the European Union, Amsterdam: John Benjamins B.V 2008, 145–173.

150 Vgl. *Rachael Craufurd Smith*, Art. 22, in: *Steve Peers et al*. (Hrsg.), The EU Charter of Fundamental Rights, Bloomsbury Publishing 2022, Rn. 22.04.

151 Ibid., Rn. 22.52 ff.

152 Ibid., Rn. 22.54.

153 Ibid, Rn. 22.49.

154 Vgl. *Matthias Rossi/Thorsten Kingreen*, Art. 44 GRC, in: *Christian Calliess/Matthias Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Rn. 3.

Schon die Bezeichnung verdeutlicht, dass es sich bei den „grundlegenden Werten“ um wegleitende Verfassungsbestimmungen handelt, um Vorgaben, die die Identität der Union bestimmen und über welche diese ihre Identität bei der Anwendung der Grundfreiheiten, in ihren Politiken sowie in der Sekundärrechtssetzung weiter gestaltet. Die Qualifikation des Minderheitenschutzes nicht als eigenständige, separate Kategorie, sondern als Teil des Menschenrechtsschutzes folgt nicht nur dem gängigen Ansatz, der auf diesem Wege die – politisch heikle – gruppenrechtliche Komponente des Minderheitenschutzes zurückdrängt und gleichzeitig seine Akzeptanz und Durchsetzungskraft über die Einbindung in ein etabliertes, allgemein anerkanntes Instrumentarium festigt. Gleichzeitig wird damit auch die Universalität der Minderheitenschutzidee und ihre Eignung zur dynamischen Fortentwicklung parallel zum Menschenrechtsschutz bekräftigt. In Anbetracht der national und regional stark abweichenden Standards des Minderheitenschutzes kann die generelle Natur dieses Schutzes aber nur für einen Kernbereich dieser Regeln gelten, nämlich allein zur Etablierung eines Mindestschutzes.[155] Es darf damit auch nicht verwundern, dass dieser „grundlegende Wert“ nicht mit einer spezifischen Kompetenznorm verbunden worden ist auch und auch keine Adaptierung der einschlägigen Bestimmungen (insbesondere Art. 21 und 22) der Grundrechte-Charta zur Folge gehabt hat.

Die Hoffnung, innerhalb der EU könnte ein ähnlicher Prozess Platz greifen wie im UN-System, in dem Charta-Bestimmungen, die rein auf eine „Förderung“ des Menschenrechtsschutzes (“to promote”) abstellten, mit der Zeit als Grundlage für die Schaffung eines ausgefeilten Schutzansatzes (“to protect”) herangezogen worden sind,[156] sind wenig realistisch in Anbetracht weitreichender Auffassungsunterschiede über das geeignete bzw. geforderte Maß an Minderheitenschutz innerhalb der EU.

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 ist[157]. Die Widerstände, die bereits auf der Ebene einzelner Mitgliedstaaten der Heraus-

155 Großes Potential in dieser Norm sieht hingegen Marco Ventura: “Even if this reference does not confer to the Union any specific competence regarding minorities, it paves the way for further developments, particularly in the recognition of the status of minorities and the right of minorities to self-determination and autonomy”.

Vgl. *Marco Ventura*, Non-discrimination and Protection of Diversity and Minorities, in: *Giuliano Amato et al.* (Hrsg.), The History of the European Union: Constructing Utopia, Oxford: Hart 2018, 239–256 (244).

156 Vgl. zu diesem Prozess bspw. letzthin *Philip Alston/Frédéric Mégret,* Introduction: Appraising the United Nations Human Rights Regime, in: *Frédéric Mégret/Philip Alston* (Hrsg.), The United Nations and Human Rights, Oxford: OUP 2020, 1–36.

157 Vgl. dazu ausführlich *Hilpold* (Fn. 22).

bildung 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.

4.2. Der "Minority Safepack"[158]

Den aufgezeigten Hindernissen und Hürden für die Schaffung einer umfassenden Minderheitenschutzregelung im EU-Recht versucht das gegenwärtig besonders intensiv diskutierte Regelungspaket Rechnung zu tragen, das die Bezeichnung "Minority Safepack" trägt.

Dieses Paket, das über den Weg einer Bürgerinitiative gemäß Art. 11 EUV die Kommission dazu bewegen will, im Wesentlichen im sekundärrechtlichen Wege die im Primärrecht mittlerweile gegebenen Ansätze für eine stärkere Berücksichtigung und Förderung des Minderheitenschutzansatzes zu nutzen, versucht, aus der Not einer diffusen, unklaren Rechtslage eine Tugend in dem Sinne zu machen, dass Grauzonen und potentielle Synergien gezielt fruchtbar gemacht werden, um die wachsende Akzeptanz, die zunehmenden Sympathien für die Minderheitenschutzidee in Handlungsgrundlagen umzuformen.

Das erst mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Instrument der Bürgerinitiative schien geradezu prädestiniert zu sein, auch aufgrund der starken Verankerung verschiedener Minderheitenvertragungsorganisationen in der Zivilgesellschaft, auf basisdemokratischem Wege die Kommission dazu zu bewegen, einen Rechtsetzungsprozess in der EU mit verschiedensten Bezügen zum Minderheitenrecht in Gang zu bringen. Gerade die betreffende Initiative, die die Bezeichnung "Minority Safepack" trägt, hat aber offengelegt, mit welchen Schwierigkeiten Rechtsetzungsvorhaben auf diesem Wege zu kämpfen haben. Der am 15.7.2013 eingebrachte Antrag wurde zuerst von der Kommission nicht registriert. Erst nach einer Nichtigkeitsklage, der das Gericht der Europäischen Union mit Urteil v. 1.2.2017 stattgab, wurde die Kommission veranlasst, dem Registrierungsantrag am 29.3. 2017 zumindest partiell nachzukommen. In der Folge wurden von den Initiatoren 1.128.422 Unterstützungsbekundungen in 11 Mitgliedstaaten gesammelt und der Kommission am 10.1.2020 übergeben. Im Dezember 2020 wurde diese Initiative im Europäischen Parlament erörtert und es wurde eine Unterstützungserklärung abgegeben.

Die Europäische Kommission nahm am 14.1.2021 Stellung dazu[159]: Im Ton wohlwollend, im Ergebnis aber ablehnend. Detailliert wurde ausgeführt, dass vieles von dem, was diese Initiative begehrte, ohnehin bereits umgesetzt bzw. auf dem Wege der Realisierung sei, darüber hinausgehende Initiativen aber nicht erforderlich bzw. nicht möglich seien.

158 Vgl. dazu *Barten*, (Fn. 2) 74–94; dies., The EU's Lack of Commitment to Minority Protection, EMIE 15 (2/2016), 104–123 sowie *Gabriel Toggenburg*, The European Union and the Protection of Minorities, 2018 (Fn. 53).

159 C(2021) 171 final.

Im Wesentlichen bringt die Kommission zum Ausdruck, dass eine Vielzahl von bildungs- und kulturpolitischen Initiativen, die von der EU laufend gesetzt werden, auch in den Dienst des Minderheitenschutzes gestellt werden können. Vergleichbares gilt für den Schutz vor Diskriminierung. Sie stellt sich aber dezidiert gegen Maßnahmen, die nationale Minderheiten als politische Kraft, als Akteure in der europäischen Realpolitik aufwerten.

Dagegen brachte das "Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe'" Nichtigkeitsklage beim Gericht ein, doch diese Klage wurde mit Urteil v. 9.11.2022 in der Rs. T-158/21 abgewiesen: Nach Auffassung des Gerichts sei die Mitteilung der Kommission hinreichend begründet gewesen.

5. Schlussbemerkungen

Innerhalb von ca. vier Jahrzehnten hat das Gemeinschaftsrecht bzw. das EU-Recht in vielem eine grundlegende Haltungsänderung in Minderheitenfragen vorgenommen. Bestanden im „Europa der Nationalstaaten" noch ausgesprochene Berührungsängste in Bezug auf das Minderheitenthema, ja wurde dieses trotz zahlreicher Berührungspunkte gerade im Bereich der Bildungs- und Kulturpolitik weitgehend ignoriert, so ist das Bild nun weit nuancenreicher und die Umgestaltung der EU in eine Grundrechtsunion konnte auch vor einer unmittelbaren Auseinandersetzung mit Minderheitenfragen nicht halt machen. Einen wesentlichen Beitrag zur Öffnung in dieser Frage trug auch die Erkenntnis bei, dass der Minderheitenfrage eine ausgeprägte sicherheitspolitische Dimension innewohnt. Die „Osterweiterung" hat der faktischen Dimension der Minderheitenfrage nochmals neues Gewicht gegeben. Davon zu unterscheiden ist aber der politische Aspekt, die Frage, in wie weit Minderheiten, insbesondere soweit sie als Gruppen verfasst und organisiert sind, als politische Akteure wahrgenommen werden sollen.[160] Zweifelsohne würde eine solche weitere Öffnung Minderheitenschutz wirksamer gestalten, gleichzeitig aber auch viele neue Fragen aufwerfen, bspw. was die genaue Abgrenzung der schutzberechtigten Minderheiten oder den Schutz der „Minderheiten in der Minderheit"[161] anbelangt, insbesondere aber auch, wie ein solcher Ansatz die gruppenrechtliche und die individualrechtliche Dimension des Minderheitenschutzes wechselseitig in Einklang bringen soll – eine auch über die EU hinausgehend noch weitgehend ungelöste Frage. Die Haltung der einzelnen EU-Organe in dieser

160 Hierbei ist auf jeden Fall ein differenzierter Ansatz geboten. Auch eine grundsätzlich individualrechtlich orientierte Schutzkonzeption kann und muss im Kontext des Minderheitenschutzes der Existenz der Gruppe Rechnung tragen. Vgl. dazu *Eckart Klein,* Die Evolution von Gruppenrechten im internationalen Menschenrechtsschutz, in: *Nele Matz-Lück* (Hrsg.), Der Status von Gruppen im Völkerrecht, Berlin: Duncker & Humblot 2016, 27–48.

161 Vgl. dazu *Peter Hilpold*, Die Minderheit in der Minderheit, migralex (1/2003), 3–12 – Veröffentlicht auch in: *Peter Hilpold/Christoph Perathoner* (Hrsg.), Die Ladiner – Eine Minderheit in der Minderheit, NMV 2005, 9–30.

Frage weist unterschiedliche Akzente auf: Wie gezeigt, konnten sich innerhalb des Europäischen Parlaments insbesondere ab 2004 traditionelle, auch gruppenrechtlich orientierte Schutzansätze relativ gut etablieren, während die Kommission in ihrer Ausrichtung stark individualrechtlich geprägt bleibt und in gewisser Hinsicht auch die diesbezügliche französische Staats- und Grundrechtsphilosophie zum Ausdruck bringt.[162] Auf absehbare Zeit wird somit das „europäische Minderheitenrecht" eine Materie mit vielen Brüchen und offenen Fragen bleiben, aber gleichzeitig weiter eine enorme Vielfalt und einen großen Farbenreichtum aufweisen – Eigenschaften, die dieser Materie in der Völkerrechts- und Menschenrechtswissenschaft sowie im Europarecht auch einen einzigartigen, besonderen Reiz verleihen.

Literaturverzeichnis

Alston Philip/Mégret Frédéric, Introduction: Appraising the United Nations Human Rights Regime, in: *Frédéric Mégret/Philip Alston* (Hrsg.), The United Nations and Human Rights, Oxford: OUP 2020, 1–36.

Arzoz Xabier, The protection of linguistic diversity through Article 22 of the Charter of Fundamental Rights, in: Xabier Arzoz (Hrsg.), Respecting Linguistic Diversity in the European Union, Amsterdam: John Benjamins B.V 2008, 145–173.

Baroncelli Stefania, A Fluid implementation of the Special Statute of Autonomy of Trentino Alto Adige/South Tyrol?, Europa Ethnica 79 (1–2/2022) S. 69–80.

Barten Ulrike, Minority Rights in the European Union after Lisbon, Nordic Journal of Human Rights 33 (2015), 74–94.

Baumgart Natalie, Effektiver Schutz nationaler Minderheiten durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte?, Baden-Baden: Nomos 2021.

Becker Peter, Die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds, in: *Peter Becker/ Barbara Lippert* (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Bd. 2, Wiesbaden: Springer 2020, 869–885.

Benoit-Rohmer Florence, La question minoritaire en Europe: vers un systeme coherent de protection des minorites nationales, Strassburg: Strasbourg International Institute for Democracy 1996, 31 ff.

Bilgin Asli, Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect? IJMG 26 (2019) 92–115.

Biscoe Adam, The European Union and Minority Nations, in: *Peter Cumper/Steven Wheathley,* Minority Rights in the "New" Europe, Brill 1999, 89–103 (95 f.).

Blanke Hermann-J., Art. 151, in: *Christian Calliess/Matthias Ruffert,* Kommentar zu EU-Vertrag und EG Vertrag, Neuwied: Luchterhand Literaturverlag 1999, 1467.

Blanke Hermann-J., Art. 167 AEUV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, Kommentar zu EUV und AEUV, München: C.H. Beck 2022.

162 Gegenwärtig sind im Europäischen Parlament Bemühungen im Gange, das Wahlrecht zum Europäischen Parlament zugunsten von Minderheitenvertretern abzuändern. Vgl. Entwurf eines Berichts Domènec Ruiz Devesa (PE693.622v03-00), Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments gemäß Artikel 223 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2020/2220[INL]). Auch diese Initiative stößt jedoch auf großen Widerstand.

Blanke Hermann-J., Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft, Köln: Heymann 1994.

Bonell Lukas/Winkler Ivo, Südtirols Autonomie, Bozen: Südtiroler Landesregierung 2000.

Capotorti Francesco, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc (1979).

Carta Maria Cristina, La tutela delle minoranze; I principi ispiratori della risoluzione del Parlamento Europeo del 13 novembre 2018, Ordine internazionale e diritti umani (2019), 120–134.

Charpentier Jean, Les declarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats, Revue Generale de Droit International Public (1992) 343–355.

Craufurd Smith Rachael, Art. 22, in: *Steve Peers et al*. (Hrsg.), The EU Charter of Fundamental Rights, Bloomsbury Publishing 2022.

De Witte Bruno, 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).

De Witte Bruno, Free Movement of Persons and Language Legislation of the Member States of the EU, Academia 18 (1999) 1–4.

De Witte Bruno, The European Community and its Minorities, in: Brölmann/Lefeber/Zieck (Hrsg.), Peoples and minorities in international law, Dordrecht: Nijhoff 1993, 167–185 (167 ff.).

De Witte Bruno, The impact of European Community rules on linguistic policies of the Member States, in *Florian Coulmas* (Hrsg.), A Language Policy for the European Community, Berlin/Boston: De Gruyter 1991, 163–177 (174 f.).

De Witte Bruno/Horváth Eniko, The many faces of minority policy in the European Union, in: *Henrard/Dunbar* (Hrsg.), Synergies in Minority Protection, Cambridge: CUP 2008, 365–384 (383).

Estébañez Maria, The protection of national or ethnic religious and linguistic minorities, in: *Nanette Neuwah/Allan Rosas* (Hrsg.), The European Union and Human Rights, Brill 1995, 133–163 (143).

Everling Ulrich, Der Beitrag des EuGH zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, 1995.

Fechner Frank, Vorbemerkung zu Artikel 128, in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann* (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 3, 1999, 1491.

Fenet Alain, L' Europe et les Minorites, in *ders.* (Hrsg.), Le droit et les minorites, Paris: Presses Univ. de France 1995, 83–195.

Gal Kinga, Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?, ECMI Working Paper 4 (1999), 5.

Gattini Andrea, La non discriminazione di cittadini comunitari nell'uso della lingua nel processo penale: II caso Bickel, Rivista di Diritto Internazionale LXXXII (1/1999), 106–119.

Gornig Gilbert, Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts, Politische Studien, Sonderheft 6 (1993) 11–29.

Gornig Gilbert, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten (FUEN), Minderheitenschutz und Volksgruppenrechte in Mittel- und Mittelosteuropa, Bonn (2022).

Gornig Gilbert, Europäische Grundwerte. Insbesondere Minderheitenschutz in Deutschland, europa ethnica 1/2 (2020), 2–16.

Gornig Gilbert, Grundwerte in Europa, in: *Gilbert Gornig/Peter Hilpold* (Hrsg.), Europas Grundwerte und ihre Umsetzung insbesondere in den Ländern Mittel- und Ostmitteleuropas. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 35, Berlin: Duncker & Humblot 2020.

Gornig Gilbert, Menschenrechtlicher Mindeststandard, in: *Burkhard Schöbener* (Hrsg.), Völkerrecht. Lexikon zentraler Begriffe und Themen. Grundbegriffe des Völkerrechts, C.F. Müller Verlag 2013, 300–304.

Gornig Gilbert, Minderheiten und Minderheitenschutz in Frankreich, Europa Ethnica 1/2 (2020), 126–132.

Gornig Gilbert, Völkerrechtswidrigkeit von Vertreibung und entschädigungsloser Enteignung unter besonderer Berücksichtigung der Sudetendeutschen. Aspekte der Wiedergutmachung, Literaturspiegel 40 (1996), 1–25.

Gornig Gilbert/Michel Adrianna/Bohle Christina (Hrsg.), Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Selbstbestimmungsrecht und Sezession aus interdisziplinärer Sicht. Territorial Sovereignty and Territorial Jurisdiction. The Right of Self-Determination and Secession. An Interdisciplinary View. Schriftenreihe Europäische Studien, Band 7, Marburg: Klages Verlag 2015.

Gornig Gilbert/Piva Paolo, Freizügigkeit der Hochschullehrer, EuZW 11 (2020).

Gornig Gilbert/Piva Paolo, Zum Feststellungsinteresse übergangener Bewerberinnen und Bewerber im universitären Berufungsverfahren. Zugleich eine Replik zu Schweighofer, N@HZ 48 (2020), 131–134.

Haratsch Andreas/Koenig Christian/Pechstein Matthias, Europarecht, 12. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck 2020.

Henrard Kristin (Hrsg.), Double Standards Pertaining to Minority Protection, Brill: Leiden/Boston 2010.

Heselhaus Sebastian, in: *Sebastian Heselhaus/Manfred Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl., C.H. Beck 2020.

Hilf Meinhard, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, München: C.H Beck 1995, Kommentar zu Art. A (=Art. 1 EUV neu).

Hilf Meinhard, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, C.H. Beck 1995, Kommentar zu Artikel F.

Hilpold Peter, Autonomy and Self-determination, Cheltenham: Edward Elgar 2018.

Hilpold Peter, Bildung in Europa, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1995.

Hilpold Peter, Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, Archiv des Völkerrechts, 31 (4/1993), 387–408.

Hilpold Peter, Die Minderheit in der Minderheit in: *Peter Hilpold/Christoph Perathoner* (Hrsg.), Die Ladiner – Eine Minderheit in der Minderheit, NMV 2005, 9–30.

Hilpold Peter, Die Minderheit in der Minderheit, migralex (1/2003), 3–12.

Hilpold Peter, Die rechtliche Stellung der Deutsch-Südtiroler in Italien, Europa Ethnica 3–4 (1996), 117–130.

Hilpold Peter, Minderheiten im Unionsrecht, AVR 39 (2001).

Hilpold Peter, Minderheitenschutz – Die Definition des Schutzgegenstandes, JAP 4 (1992–93), 203–206.

Hilpold Peter, Minority Census and Declaration of Membership to a Minority – A Pillar of the South Tyrolean Autonomy under International Scrutiny, IYIL XV (2005) 81–109.

Hilpold Peter, Minority Protection Within the System of the League of Nations – Under Particular Consideration of the Position of the United States, France, and Germany, in: *E. Castellarin/A. Hamann* (Hrsg.), The Versailles Treaty: French and German Perspec-

tives in International Law on the Occasion of the Centenary, SFDI, 11èmes Journées franco-allemandes, Paris: Pedone (2020) 207–219.

Hilpold Peter, Modernes Minderheitenrecht, Wien: Manz 2001.

Hilpold Peter, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, AVR 42 (2004).

Hilpold Peter, Selbstbestimmung und Autonomie – Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung, in: Peter Hilpold (Hrsg.), Autonomie und Selbstbestimmung – in Europa und im internationalen Vergleich, Baden-Baden/Zürich/Wien: Nomos/Dike/facultas 2016, 13–49.

Hilpold Peter, Self-determination and Autonomy: Between Secession and Internal Self-determination, International Journal on Minority and Group Rights 24 (1/2017), 1–34.

Hilpold Peter, So long "Solange"? The PSPP judgment by the German Constitutional Court and the conflict between the German and the European 'popular spirit', Cambridge Yearbook of European Legal Studies 23 (2022), 159–192.

Hilpold Peter, The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment, Max Planck Yearbook of United Nations Law 17 (2013) 87–124.

Hilpold Peter, Union citizenship and language rights, in: Xabier Arzoz (Hrsg.), Respecting Linguistic Diversity in the European Union, Amsterdam: John Benjamins 2008, 107–122.

Hilpold Peter, Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, JBI 122 (2/2000), 93–101.

Hilpold Peter, Von Katalonien bis Kurdistan: Territoriale Integrität versus Selbstbestimmung, ZÖR 74 (2019) 3–20.

Hilpold Peter, Zivilverfahrensrecht: Diskriminierung durch nur für inländische Bürger geltende Sprachregelung, EuZW (2014).

Hilpold Peter, Zwischen fruchtbarer Utopie und trügerischer Illusion – Rechtsschutz im Öffentlichen Recht in einer Gesamtbetrachtung aus nationaler Warte, Europarecht 2 (2022), 271–276.

Hoffmeister Frank, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, Berlin: Springer 1998.

Jaque Jean-Paul, Artikel A, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Baden-Baden 1997, Art. 1 EUV.

Kälin Walter/Malinverni Giorgio/Nowak Manfred (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag 1997, 403–406.

Klein Eckart, Die Evolution von Gruppenrechten im internationalen Menschenrechtsschutz, in: *Nele Matz-Lück* (Hrsg.), Der Status von Gruppen im Völkerrecht, Berlin: Duncker & Humblot 2016, 27–48.

Klein Eckart, The Protection of Minorities: Conceptions and Implementation, Law and State 44 (1991), 79 ff.

Klein Eckart, Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union, in: *Beyer/in et al.* (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin: Springer 1995, 211–1224 (1217).

Lenz Carl Otto, Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft?, NJW 49 (1997), 3289–3290 (3289).

Manzinger Krisztiàn, The Question of National Minorities in the European Parliament between 2014 and 2019: A Hungarian Perspective, Hungarian Journal of Minority Studies III (2019), 7–30.

Nelde Peter/Weber Peter, EUROMOSAIC – zur gegenwärtigen Situation von Minderheitensprachen in der Europäischen Union, Europa Ethnica 1 (1995), 31–38.

Oppermann Thomas, Europarecht, München: C.H. Beck 1999, 190, Rn. 491.

Pan Christoph, Quellensammlung zum Entwurf einer Charta der Volksgruppenrechte, Ethnos 44, Wien: Braumüller 1994.

Pechstein Matthias, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Frankfurt/Leipzig: C.H. Beck 2018.

Perathoner Christoph, Der strafrechtliche Schutz von Minderheiten innerhalb der italienischen Rechtsordnung und im internationalen Kontext. Vorüberlegungen zu einem „Minderheitenstrafrecht", in: *Jayme, Mansel, Pfeiffer, Stürmer* (Hrsg.), Jahrbuch für Italienisches Recht, 2022, S. 107–132.

Rossi Matthias/Kingreen Thorsten, Art. 44 GRC, in: *Christian Calliess/Matthias Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022.

Sasse Gwendolyn, EU conditionality and minority rights: translating the Copenhagen Criterion into policy, EUI Working Papers RSCA 16 (2005) https://cadmus.eui.eu/handle/1814/3365.

Schruiff Franjo, Das neue völkische Prinzip – Kampfansage gegen die Demokratie, Der Skolast 1–2 (1996), 22–27.

Sharpe Laurence J. (Hrsg.), The Rise of Meso-government in Europe, Cambdrige: Cambridge University Press 1993, 296 ff.

Shuibhne Niamh Nic, EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights, KLI: Dortrecht 2002.

Spiliopoulou Akermark Anastasia, Justifications of Minority Protection in International Law, Den Haag: Martinus Nijhoff 1997.

Streinz Rudolf, Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: *Dieter Blumenwitz,* Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union, Köln: Verl. Wiss. und Politik 1996, 11–29.

Tawhida Ahmed, The Impact of EU Law on Minority Rights, Hart: Portland 2011.

Toggenburg Gabriel N. (Hrsg.), Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward, LGI: Budapest 2004.

Toggenburg Gabriel N., A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities, European Integration online Papers (EloP) Vol. 4 (2000) No 16, http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm.

Toggenburg Gabriel, Der EuGH und der Minderheitenschutz, in European Law Reporter (1) 1999, 11–15.

Toggenburg Gabriel, Horizontale Drittwirkung der Personenfreizügigkeit vor dem Hintergrund der Südtiroler Autonomie, European Law Reporter 7–8 (2000).

Toggenburg Gabriel, The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative?, 11 EJM 34 (2018), 362–391 (367).

Toggenburg Gabriel, The European Union and the Protection of Minorities, 2018.

Tomuschat Christian, Minority Rights under UN Auspices Reconsidered (in diesem Band).

Tomuschat Christian, Protection of Minorities and Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: *Bemhardt/Geckljaenicke/Steinberger* (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, FS Mosler 1983.

Tomuschat Christian, Protection of Minorities Under Article 27 of International Covenant on Civil and Political Rights, in: *Rudolf Bernhardt et al.* (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung. Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler (Berlin: Springer et al 1983).

Ventura Marco, Non-discrimination and Protection of Diversity and Minorities, in: *Giuliano Amato et al.* (Hrsg.), The History of the European Union: Constructing Utopia, Oxford: Hart 2018, 239–256.

Walker Neil, Legal and Constitutional Theory of the European Union, in: *Paul Graig/ Gráinne de Burca*, The Evolution of EU Law, Oxford: OUP 3. Aufl. 2021, 90–122.

Weber Robert, Individual Rights and Group Rights in the European Community's Approach to Minority Languages, Duke Journal of Comp. & Int.L 17 (2007), 361–413.