ZÖR
61 (2006), 245–261

Zeitschrift für
öffentliches Recht

© Springer-Verlag 2006
Printed in Austria

Minderheiten im Europa der Regionen

Peter Hilpold, Innsbruck

I. Einleitung
II. Die Die Bestimmungsfaktoren für die Behauptung des Regionalismusgedankens und der Minderheitenschutzidee in der Europäischen Union
III. Das Schutzobjekt des Minderheitenrechts
IV. Der konkrete Gehalt des europäischen Minderheitenrechts
V. Zusammenfasung

Deskriptoren: Minderheitenschutz; Regionalismus; kollektive Rechte; individuelle Rechte; Diskriminierungsverbot; Grundrechte-Charta; Vertrag über eine Verfassung für Europa; Territorialitätsprinzip.

Rechtsquellen: Europäisches Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit v 21.5.1980; Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung v 5.11.1992; Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995; Art 6 EUV; Art 49 EUV; Art 27 UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) 1966; Art 21 und 22 Grundrechte-Charta; Vertrag über eine Verfassung für Europa.

I. Einleitung

Wenn die Rolle der Regionen im vereinten Europa untersucht wird, dann ist damit unweigerlich auch die Frage des Minderheitenschutzes in diesem Staatenverbund angesprochen. Wenn auch Regionalismus und Minderheitenschutz bei weitem nicht in jeder Hinsicht deckungsgleich sind, so gibt es doch zahlreiche Berührungspunkte zwischen diesen beiden Aspekten:[1]

[1] Vgl zum Thema Minderheitenschutz und Regionalismus im weiteren Sinne *Klein*, Volksgruppenrecht und föderaler Staat, in *Veiter* (Hrsg), System eines internationalen Volksgruppenrechts (1978) 91–101; *Steiner*, Ideals and Counter-Ideals in the Struggle Over Autonomy Regimes for Minorities, 66 Notre Dame Law Review (1991) 1539–1555; *Thürer*,

- Minderheitenschutz im traditionellen Sinne ist überwiegend regional radiziert. Der Existenz und der Schutzbedürftigkeit von Minderheiten wird häufig schon auf der Ebene der Mitgliedstaaten Rechnung getragen. Umgekehrt kann das Vorhandensein regionaler Gebietskörperschaften die Herausbildung von spezifischen Identitäten fördern, die sich schließlich im nationalen oder europäischen Verband als Minderheitenrealität darstellen.
- Minderheiten und Regionen ist gemein, dass sie sich über die Existenz übergeordneter Einheiten definieren und gegen diese Interessen durchzusetzen bemüht sind. Die Europäische Union wird in dieser Auseinandersetzung Alliierte und zusätzliche Kontrahentin zugleich. Ihre immer stärker werdende Präsenz verändert auf jeden Fall die Spielsituation: Die Bruchlinie läuft nicht mehr ausschließlich zwischen Nationalstaaten auf der einen Seite und Regionen bzw Minderheiten auf der anderen, sondern das Bild wird diffuser. Regionen, Mitgliedstaaten, Minderheiten und die Europäische Union stehen sich in unterschiedlichen Situationen und in unterschiedlichen Kombinationen als Gegner und Verbündete gegenüber.
- In politisch-verfassungsrechtlicher Perspektive ist das Thema „Regionen" für die Europäische Union gleichermaßen heikel wie jenes der Minderheiten. Es handelt sich dabei um Metaebenen, die für die Europäische Union nicht existenzbegründend sind und auch nachträglich nicht strukturtragend wurden. Sie wirken für diese nur beschränkt identitätsstiftend, können von ihr aber dennoch nicht ignoriert werden. Dabei hat die Europäische Union dafür Sorge zu tragen, dass Interessen und Empfindlichkeiten der Mitgliedstaaten nicht verletzt werden.
- Zusätzliche Komplexität erfährt dieser Sachverhalt durch den Umstand, dass die Präsenz der genannten Metaebene gleich in zwei Bereichen konstatiert werden kann: Zum einen auf rein nationalstaatlicher Ebene, zwischen Mitgliedstaat und Bürger, zum anderen als grenzüberschreiten-

---

Region und Minderheitenschutz – Aufbauelemente einer europäischen Architektur?, in Bernhardt-FS (1995) 1338–1357; *Fleiner*, Föderalistische und demokratische Institutionen und Verfahren zur Lösung ethnischer Konflikte, in *Samardzic/Fleiner* (Hrsg), Föderalismus und Minderheitenprobleme in multiethnischen Gemeinschaften, Institut du fédéralise Fribourg Suisse (1995) 41–96; *Delgrange*, Le fédéraisme belge: la protection des minorités linguistiques et idéologiques, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger 5/1995, 1157–1202; *Rittberger/Kittel*, Föderalistische Konfliktbewältigung – Der Beitrag föderalistischer Strukturen zur konstruktiven Bearbeitung innerstaatlicher Konflikte, 71 Die Friedens-Warte 4/1996, 373–394; *Eiff*, Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE, in *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH* (Hrsg), OSZE-Jahrbuch (1998) 255–264; *Graf Vitzthum*, Ethnischer Föderalismus unter Protektoratsbedingungen. Das Beispiel Bosnien-Herzegowina, in *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg), Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert (2003).

des Phänomen, das mehrere Mitgliedstaaten berührt. Auf diesen beiden Ebenen ist ein Tätigwerden der Europäischen Union unter völlig unterschiedlichen Voraussetzungen möglich, wobei selbstverständlich die zweitgenannte, grenzüberschreitende Situation weitaus bessere Ausgangsvoraussetzungen bietet.

- Schließlich ist noch zu erwähnen, dass die Europäische Union den Begriff der Region seit jeher selbständig definiert hat und gegenwärtig dabei ist, auch für die Minderheit einen solche eigenständige Definition zu finden. Diese unionseigene Definition überlagert die mitgliedstaatlichen Begriffe nicht völlig, sondern gesellt sich neben diese oder integriert sie.

Nachfolgend wird primär auf den Schutz der Minderheiten in der Europäischen Union eingegangen. Parallel dazu werden auch – dort, wo es opportun erscheint und wo Parallelen ersichtlich sind – verschiedene Querverweise auf die Entwicklung des Regionalismus innerhalb der Europäischen Union vorgenommen.

II. Die Bestimmungsfaktoren für die Behauptung des Regionalismusgedankens und der Minderheitenschutzidee in der Europäischen Union

A. Ausgangslage

1. In der EG/EU

Ein geflügeltes Wort lautete in der Vergangenheit, die Europäische Gemeinschaft sei regionen- (bzw landes- oder föderalismus-) blind.[2] Dass dies heute nicht mehr – oder zumindest nicht mehr uneingeschränkt – gilt, dazu haben im Wesentlichen zwei Einflussfaktoren beigetragen, die im übertragenen Sinne auch Maßgebliches zur Aufwertung des Minderheitenschutzgedankens beigetragen haben: die Mitgliedschaft föderal bzw regional strukturierter Staaten und verschiedene Initiativen des Europarates. Was den ersten Faktor anbelangt, so ist bekannt, dass diesbezüglich die Bundesrepublik Deutschland Grundlegendes geleistet hat, gerade im Vorfeld zu Maastricht und der dabei erfolgten Einführung des Ausschusses der Regionen. Es zeigt sich in diesem Zusammenhang sehr deutlich der Charakter des Gemeinschaftsrechts als übergeordneter Grundkonsens der Mitgliedstaaten, in welchen hinreichend nachhaltig vertretene Partikularinteressen regelmäßig auch berücksichtigt werden, häufig im Rahmen eines Gesamtpaketes wechselseitiger Konzessionen. Zwar sind im Gemeinschaftsrecht auch zahlreiche dynamische, sich

[2] Vgl *Ipsen*, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in Hallstein-FS (1966) 256; *Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: „Landes-Blindheit" und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen, Europarecht 3/1994, 301–324.

verselbständigende Elemente der Integration, insbesondere unter entscheidender Beitragsleistung von Kommission und EuGH zu verzeichnen, die freilich nicht immer manifest auf den vorgegebenen Verfassungsrahmen abgestützt werden können. Hinter tragenden Weichenstellungen stehen aber – und dies ist gemeinschaftsverfassungsrechtlich auch unvermeidlich – nach wie vor die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge". Es stellt somit häufig eine verkürzte Sicht der Dinge dar, bestimmte Defizite in der europäischen Rechtswirklichkeit ausschließlich der Gemeinschaft zuzuschreiben und bei dieser nach der Verantwortlichkeit zu suchen, wenn im Hintergrund klare Positionsnahmen der Mitgliedstaaten festzustellen sind, die das Ergebnis gemeinschaftlichen Handelns prädeterminieren. Damit soll nicht die autonome Rechtssubjektivität der Gemeinschaft geleugnet, sondern es soll der Blick für faktische Letztverantwortlichkeiten geschärft werden – hinsichtlich der Rolle der Regionen ebenso wie hinsichtlich jener der Minderheiten.

2. Im Europarat

Was die Rolle des Europarates für die Herausbildung, Festigung und kontinuierliche Erweiterung des europäischen Regionalismusgedankens anbelangt, so war diese eine ganz entscheidende, was ua in folgenden Übereinkommen zum Ausdruck kommt:

- dem *Europäische Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit* vom 21. Mai 1980 (das sog „Madrider Übereinkommen");[3]
- der *Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung* vom 15. Oktober 1985;[4]
- der *Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen* vom 5. November 1992[5] und
- dem *Kongress der Gemeinden und Regionen Europas*.[6]

Das Wirksamwerden dieser Abkommen bzw Einrichtungen bedurfte eines mühsamen Unterschrifts- und Ratifikationsprozesses sowie einer langwierigen Implementierung. Diese Vorgänge erfolgten häufig im diskreten diplomatischen Bereich, bei weitgehendem Desinteresse der breiten Bevölkerung. Die Realität dieser Initiativen – und dies ist ein grundsätzliches Dilemma des Europarates – wird überwiegend über ihre Konsequenzen erfasst und dieser im Schatten der Europäischen Union stehenden Institution nur in ungenügender Form zugerechnet.

---

[3] ETS Nr 106 mit Zusatzprotokoll vom 9.11.1995 (ETS Nr 159).

[4] ETS Nr 122.

[5] ETS Nr 148.

[6] Vgl zum Ganzen *Breitenmoser*, Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in *Thürer/Aubert/Müller* (Hrsg), Verfassungsrecht der Schweiz (2001) 507–523.

B. Weitere Entwicklungen in der EG/EU

Wenn wir uns nun den Minderheiten zuwenden, so ist das eingangs zu diesem Abschnitt abgegebene statement ohne weiteres auch auf diese Thematik übertragbar. Minderheiten waren ursprünglich eine „non-issue", ein Gegenstand, der auch nicht im weitesten Sinne für einen wirtschaftlich orientierten Integrationsprozess von Relevanz sein konnte.[7] Wiederum waren die beiden vorgenannten Faktoren maßgeblich für die grundlegende Änderung der Sachlage. Sieht man sich den Beitrag der Mitgliedstaaten dazu an, so folgte dieser aber doch einer anderen Dynamik als im Kontext der Durchsetzung des Regionalismusgedankens.

Es sticht ins Auge, dass die Gemeinschaft der Gründungsstaaten jene europäischen Staaten umfasste, in denen das Minderheitenproblem am geringsten ausgeprägt schien.[8] Der Umstand, dass diese Staaten gleichzeitig wirtschaftlich zu den erfolgreichsten zählten und unbestreitbar einen hohen demokratiepolitischen Entwicklungsstand aufwiesen, mag Gedanken an diesbezügliche Zusammenhänge und Kausalitäten evozieren. Für Minderheiten blieb nur mehr Platz als Randthema. Sie wurden in Ausnahmeregelungen berücksichtigt, die aufgrund ihrer Spezialität keiner Verallgemeinerung zugänglich schienen. Ein typisches Beispiel ist die Minderheitenschutzregelung für Südtirol, der erst in einer späten Entwicklungsstufe Vorbildcharakter zugeschrieben wurde.

Es waren vielmehr die Entwicklungen in Drittstaaten, die den Mitgliedstaaten das Instrument des Minderheitenschutzes in Erinnerung gerufen haben, und zwar sollten entsprechende Regelungen zur Pazifizierung der von ethnischen Konflikten in ihren Grundfesten erschütterten Nachbarstaaten der Gemeinschaft Anwendung finden. Dass dies Implikationen haben könnte für die Rechtsordnung der Gemeinschaft im Binnenbereich wurde auf politischer Ebene nie wirklich thematisiert.[9]

Das erste, dezidierte Bekenntnis zum Minderheitenschutz – als sinnvolles Instrument für Drittstaaten, nicht für die EU-Mitgliedstaaten selbst, dies sei nochmals betont – findet sich in den am 16. Dezember 1991 von den Außenministern der EG verabschiedeten Richtlinien für die Anerkennung

---

[7] *De Witte* formulierte diesen Sachverhalt – noch im Jahr 2000 – plastisch in folgender Form: „The notions of ethnic minority and European Union seem, at first sight, to belong to two different worlds." Vgl „Politics versus law in the EU's approach to ethnic minorities", EUI working papers, RSC No 2000/4, 1.

[8] Vgl für eine rechtsvergleichende Betrachtung auch *Liebich*, Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement, European University Institute, Working Paper RSC No 1998/49.

[9] *De Witte* hat für diesen Sachverhalt die schöne Formulierung geprägt: „For the European Union concern for minorities is primarily an export product and not one for domestic consumption". Vgl FN 7. Vgl auch *Van den Berghe*, The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?, 22 Yearbook of European Law (2003) 155–202.

neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion.[10] Diese Richtlinien enthielten eine Vielzahl von Bedingungen, die ein anerkennungswerbender Staat erfüllen muss, ua die Forderung nach „Garantien für die Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten im Einklang mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen". Im nachfolgenden Prüfverfahren hinsichtlich der eingegangenen Anerkennungsersuchen[11] wurde jeweils ausführlich die Einhaltung dieser Bedingung geprüft, wenngleich die Gutachten und im Besonderen auch die darin enthaltenen Äußerungen zu diesem letztgenannten Aspekt nicht immer maßgeblich waren für die letztlich getroffene Entscheidung.[12]

Dem Bestreben nach Anerkennung folgte bald danach der Ruf zahlreicher Neustaaten nach Aufnahme in die Europäische Union. Erneut setzte die Europäische Union Vorbedingungen, und zwar nunmehr sogar in qualifizierter Form. Während die Frage der Anerkennung die Frage der Sicherheit vor den Toren der Europäischen Union berührte, sollte nunmehr verhindert werden, dass die Beitrittswerber den hohen Entwicklungsstand der Gemeinschaftsrechtsordnung nivellieren oder dass sie gar Sicherheitsprobleme grundlegender Art in die Union einführen würden. Anlässlich des Kopenhagener Treffens des Europäischen Rates im Juni 1993 wurden für die aufnahmewerbenden mittel- und osteuropäischen Staaten spezifische Beitrittsbedingungen festgelegt. Ua wurde dabei die Erfüllung „institutioneller Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und der Schutz von Minderheiten"[13] verlangt.

Zweifelsohne wurde durch diese Kopenhagener Kriterien das Konzept des Minderheitenschutzes im EU-rechtlichen Kontext stark aufgewertet. In den nachfolgend abgeschlossenen „Europa-Abkommen", den Assoziationsabkommen mit den Beitrittsprätendenten, sowie in den „Beitrittspartnerschaften", die diese Länder im Wege einer auf umfassenden Hilfsmaßnahmen beruhenden „Heranführungsstrategie" „europareif" machen sollten, wurden diese Bedingung nochmals aufgegriffen, ihre Beachtung genauestens verfolgt bzw ihre Verletzung konsequent angeprangert.[14, 15]

---

[10] Abgedruckt in 31 ILM 1992, 1485–1487. Im Detail zu dieser Thematik vgl *Hilpold*, Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, 31 Archiv des Völkerrechts 4/1993, 387–408 (403ff).

[11] Vgl dazu die Gutachten der von *Badinter* geleiteten Schiedskommission, abgedruckt in ILM 31 (1992) 1497ff.

[12] So wurde bspw Kroatien anerkannt, obwohl im einschlägigen Gutachten der Minderheitenschutz im betreffenden Staat noch als unzureichend qualifiziert worden war.

[13] Vgl 26 Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6/1993, Pkt 1.13, 13.

[14] Besonders auffällig war anfänglich der unzureichende Schutzstandard in der Slowakei. Dieser Missstand wurde von der Europäischen Union konsequent kritisiert und diese Kritik führte schließlich zu einem Einlenken, wobei der Regierungswechsel – gefördert allerdings wiederum durch die klare Haltung der EU – ebenfalls von grundlegender Bedeutung war.

[15] Vgl dazu im Detail *Hilpold* (FN 25) 446ff.

Abgerundet wurden diese Initiativen noch durch den *„Stabilitätspakt für Europa"*,[16] der von der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lanciert worden ist und dessen Ziel es war, im Vorfeld des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Staaten die Stabilitätsbedingungen dafür zu schaffen und eine wesentliche Stabilitätsbedingung war gerade die Garantie eines hinreichenden Minderheitenschutzes.

Bei all diesen Initiativen ist klar erkennbar, dass sie auf völkerrechtlicher – und nicht auf gemeinschaftsrechtlicher – Ebene sowie allein im Außenverhältnis zum Tragen gekommen sind. Es ist auffällig, dass im Rahmen der beiden zentralen Einlasspforten, die für eine definitive Verankerung des Minderheitenschutzgedankens im Recht der Europäischen Union in Frage gekommen wären, Art 6 EUV und Art 49 EUV, diese Thematik keine Erwähnung findet. In Zusammenhang mit der zuletzt genannten Bestimmung ist dieses Schweigen des Unionsrechts besonders auffällig. Man kann den Eindruck gewinnen, dass das Minderheitenproblem nur als temporäre Erscheinung und als Herausforderung angesehen worden ist, die spezifisch ist für den mittel- und osteuropäischen Raum. In einem späteren Erweiterungsprozess wäre diese Bedingung vielleicht unangebracht gewesen. Tatsächlich dürften aber wohl Bedenken im Vordergrund gestanden haben, dem Minderheitenschutzkonzept einen allzu prominenten Stellenwert einzuräumen, da ansonsten unkontrollierbare Rückwirkungen zu befürchten waren.

So sehr also Minderheitenpolitiker gehofft hatten, über das Verhalten der Europäischen Union im Erweiterungsprozess die Begründung eines Vertrauenschutztatbestandes und somit eine auch nach innen wirkende Selbstbindung der Union nachweisen zu können, war das diesbezügliche Ergebnis auf den ersten Blick eher enttäuschend. Die Europäische Union hat mit Nachdruck die Begründung einer solchen Verpflichtung zu verhindern versucht.

An der Tür abgewehrt, zeigte sich das Minderheitenschutzkonzept aber alsbald am Fenster und hier vermochten die Mitgliedstaaten das Eindringen dieses Rechts nicht mehr zu verhindern. Allenfalls waren die für den Fortbestand der Nationalstaaten besonders gefährlichen Charakterzüge dieses Anspruchs noch über eine Umformung zu entschärfen. Mit dem Fenster ist der oben bereits erwähnte Europarat gemeint, der die Minderheitenthematik derart tiefgehend und konsequent angegangen ist, dass auch die Europäische Union diese Entwicklungen nicht mehr ignorieren konnte. Die beiden Instrumente, die innerhalb des Europarates zu diesem Zwecke entwickelt worden sind, sind die Charta der Regional- und Minderheitensprachen 1992[17] sowie die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995,[18] beide in Kraft getreten 1998.

---

[16] Vgl dazu ausführlich *Benoit-Rohmer*, La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent des minorités nationales (1996) 31ff.

[17] ETS Nr 148.

[18] ETS Nr 157.

Insbesondere das zuletzt genannte Dokument hat in den wenigen Jahren seiner Existenz den Boden für eine breite Akzeptanz des Minderheitenschutzes derart umfassend aufbereitet, dass Minderheitenschutz mittlerweile europaweit als notwendiger Bestandteil einer jeglichen europäischen Rechtsordnung anzusehen ist.

Anfänglich als materiell unzureichend massiv kritisiert hat der Überwachungsmechanismus der Europäischen Rahmenkonvention sehr rasch vorhandene Lücken im Minderheitenschutz offengelegt und im Dialog mit den betreffenden Vertragsparteien in vielen Fällen für Abhilfe sorgen können. Die Europäische Rahmenkonvention ist ein gutes Beispiel dafür, dass völkerrechtliche Durchsetzungsmechanismen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nicht nach Maßgabe von Kriterien des innerstaatlichen Rechts beurteilt werden dürfen. Obwohl zur Durchsetzung kein Beschwerdeverfahren, sondern „nur" ein Berichtsverfahren vorgesehen ist, hat sich dieses als völlig hinreichend erwiesen.[19]

Dabei reicht die Auseinandersetzung des Europarats mit minderheitenrechtlichen Fragestellungen viel weiter in die Vergangenheit zurück.[20] Schon im Rahmen der Ausarbeitung der Europäischen Menschenrechtskonvention war versucht worden, eine spezifische Minderheitenschutzbestimmung in die EMRK einzufügen. Ein diesbezüglicher Konsens wurde aber nicht erreicht und die Zugehörigkeit zu einer Minderheit findet nur in Art 14 EMRK Erwähnung, und zwar in Hinblick auf einen akzessorischen Diskriminierungsschutz. Ein unmittelbarer Schutz von Angehörigen ethnischer Minderheiten lässt sich daraus nicht ableiten. Ein allgemeiner Diskriminierungsschutz wird allerdings durch das – bislang noch nicht in Kraft getretene – 12. Zusatzprotokoll zur EMRK eingeführt. Mit dem In-Kraft-Treten dieses Protokolls ist auch eine Stärkung des Minderheitenschutzes im Anwendungsbereich der EMRK zu rechnen.[21] Im Rahmen des Europarates sind noch zahlreiche weitere Initiativen zur Förderung des Minderheitenschutzes gesetzt worden. So sei beispielsweise der Entwurf einer Minderheitenschutzkonvention erwähnt der von der sog. Venedig-Kommission („Europäische

[19] Zu den verschiedenen Verfahren zur Durchsetzung von Bestimmungen menschenrechtlicher Verträge vgl *Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, (2002) 92ff. Hinsichtlich der Besonderheiten in der Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche vgl bspw *Malanczuk*, Akehurst's Modern Introduction to International Law (1997) 3ff sowie *Henkin*, How Nations Behave (1979).

[20] Vgl dazu allgemein *Thornberry/Estébanez*, Minority Rights in Europe (2004).

[21] Vgl *Buonomo*, Protocol 12 of the European Convention on Human Rights, 1 European Yearbook of Minority Issues 2001/2, 425–433. Schon jetzt scheint das Berichtsverfahren zur Rahmenkonvention die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Minderheitenfragen zu beeinflussen. Siehe insbesondere Chapman gegen Großbritannien, Beschwerde Nr 27238/95, Urteil v 18.1.2001. Vgl dazu *Scheinin*, Minority rights: additional rights or added protection?, in *Bergsmo* (Hrsg), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden (2003) 487–504 (499).

Kommission für Demokratie durch Recht" ausgearbeitet worden. Diese Kommission ist innerhalb des Europarats eingesetzt worden, um die Urheberschaft an diesen – politisch heiklen – Arbeiten nicht unmittelbar dem Europarat zuzuschreiben. Weiters sind die intensiven Bemühungen innerhalb der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu erwähnen, ein eigens dem Minderheitenschutz gewidmetes Zusatzprotokoll zur EMRK auszuarbeiten. Diese Bemühungen waren allerdings von vornherein zum Scheitern verurteilt, da sie den kollektiven Minderheitenschutz in den Vordergrund stellten und zudem auch allzu sehr das ethnische Element betonten. Ein solcher Ansatz war nicht konsensfähig. Der einzig gangbare Weg konnte nur der menschenrechtliche sein. Nur wenn Minderheitenschutz als Teil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes begriffen wird, hat die Schaffung entsprechender Schutznormen eine Realisierungschance. Dann entfällt nämlich der Bedarf an einer autonomen Rechtfertigung und die Einführung diesbezüglicher Schutzvorkehrungen wird sogar zur Notwendigkeit, wenn ein umfassender Menschenrechtsschutz gewährleistet werden soll. Gleichzeitig wird damit Bedenken der Nationalstaaten begegnet, Minderheitenschutz schaffe die Grundlage für die Herausbildung atagonistischer Einheiten und würde letztlich die Existenz der Staaten gefährden. Genau diesen individualrechtsorientierten Weg ist der Europarat letztlich mit dem Europäischen Rahmenübereinkommen gegangen und dies – wie gezeigt – mit Erfolg.[22]

Gleichzeitig wurde damit auch die Grundlage geschaffen, das Minderheitenrecht auch in das Gemeinschaftsrecht – als Teil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes und als Allgemeiner Rechtsgrundsatz – zu integrieren.[23]

III. Das Schutzobjekt des Minderheitenrechts

Dass die Essenz des modernen Minderheitenrechts im Individualrechtsschutz zu sehen ist, wird heute überwiegend akzeptiert, wenngleich insbesondere in der deutschen traditionsorientierten Minderheitenrechtsliteratur nicht immer wahrgenommen. Der Weg zu dieser Erkenntnis war allerdings steinig

---

[22] Umfassend zum Minderheitenschutz als Teil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes *Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht (2001). Vgl auch *Bindig*, Regionaler Menschenrechtsschutz in Europa: Der schwierige Weg zur Normsetzung zum Schutz von Minderheiten beim Europarat, in *Holtz* (Hrsg), 50 Jahre Europarat (2000) 149–158.

[23] Laut Art 6 EUV „beruht die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben."

und die vielfältigen Irrgänge von Politik und Wissenschaft haben zu einer enormen Ressourcenfehlleitung, letztlich auch zum Schaden der Minderheitenschutzidee insgesamt geführt.

Die Frage, ob minderheitenschutzrechtliche Bemühungen primär auf das individualrechtliche oder auf das kollektivrechtliche Element abstellen sollen, ist nicht nur allein theoretisch-abstrakter Natur, sondern von immanenter Praxisrelevanz. Beide Ansätze führen zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen und bedingen auch völlig unterschiedliche Erfolgschancen für das Regelungsvorhaben insgesamt. Beide Ansätze stehen schließlich für eine völlig unterschiedliche Perspektive, was die Positionierung der Minderheit im Zusammenspiel von Nationalstaat, Region und Individuum anbelangt. Nach dem kollektivrechtlichen Ansatz wird die Minderheit zum selbständigen Rechtssubjekt erhoben, zu einer intermediären Instanz zwischen Nationalstaat und Individuum, und die Region wird zum idealen Anknüpfungspunkt für Schutzvorkehrungen. Der individualrechtliche Ansatz erkennt zwar auch die Faktizität der Gruppe an, gesteht dieser aber nur insoweit einen Schutzanspruch zu, als eine Letztrechtfertigung der Maßnahme im Individualrechtsschutz zu finden ist. Die Integration der kollektivrechtlichen Realität des Minderheitenschutzes in das individualrechtliche Instrumentarium des Menschenrechtsschutzes gelingt über die Berücksichtigung der besonderen Formen der Rechtsausübung in diesem Bereich. Dieser Sachverhalt kommt deutlich in Art 27 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte zum Ausdruck, nach welchem Minderheitenangehörigen nicht das Recht vorenthalten werden darf, *gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe* ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Obwohl diese Bestimmung eindeutig individualrechtlicher Natur ist, verkennt sie dennoch nicht, dass der Minderheitenangehörige diese Eigenschaft nur in der Gruppe leben kann. Sie akzeptiert somit die Gruppenbezogenheit dieser Rechte und damit selbst einen indirekten Schutz der Gruppe, ohne dieser aber selbst Rechtssubjektivität und einen vom Individuum losgelösten Schutzbedarf zuzuerkennen.

Im Europäischen Parlament glaubte man aber lange, einen eigenständigen Weg gehen zu können und die Europäische Gemeinschaft bzw die Europäische Union zum Vehikel für die Durchsetzung von Minderheitenrechten auch kollektivrechtlicher Natur gegenüber den Mitgliedstaaten umgestalten zu können, während gleichzeitig – völlig konträr zu den aktuellen Rechtsentwicklungen[24] – jede Anspruchsberechtigung auf die alteingesessenen, traditionellen Minderheiten beschränkt werden sollte. Die betreffenden Bemühungen, die stark geprägt waren von der traditionellen deutsch-österreichischen

[24] Vgl *Estébanez*, The protection of national or ethnic, religious and linguistic minorities, in *Neuwahl/Rosas* (Hrsg), The European Union and Human Rights (1995) 133–163 (139).

Schule des Minderheitenrechts und die parallel dazu, in wenn auch abgewandelter Form, in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, im Rahmen der Initiativen zur Verabschiedung eines speziellen Zusatzprotokolls, vorangetragen wurden, mussten aber kläglich scheitern.[25] Der bekannte französische Minderheitenrechtler Alain Fenet sprach in diesem Zusammenhang treffend von einer *„ethnicisation injustifiée de toute différence"*.[26]

Diese Initiativen verliefen im Nichts. Dass heute der Minderheitenschutz ein „legitimes Ziel" des Gemeinschaftsrechts ist, wie der EuGH in der Rechtssache „Bickel und Franz" 1998 obiter festgestellt hat,[27] ist auf gänzlich andere Entwicklungen zurückzuführen, nämlich auf die oben beschriebene Tatsache, dass ein individualrechtlich konzipierter – wenn auch die kollektive Verfasstheit der Minderheit nicht vernachlässigender – Minderheitenschutz nunmehr als notwendiger Bestandteil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes angesehen wird.

Minderheitenschutz ist damit zu einem integrierenden Element in einem insgesamt kohärenten Menschenrechtssystem geworden. Dabei wirken auf europäischem Boden Europarat und Europäische Union, aber auch die OSZE und die Vereinten Nationen in einer Form zusammen, dass Europa in diesem Bereich im Ergebnis weltweit eine Vorbildfunktion einnimmt.

IV. Der konkrete Gehalt des europäischen Minderheitenrechts

Zwei Elemente charakterisieren das europäische Minderheitenrecht heute: die erwähnte betont individualrechtliche Orientierung sowie die primäre Ausrichtung auf ein Diskriminierungsverbot. Dies kommt klar in der im Dezember 2000 proklamierten Europäischen Grundrechte-Charta zum Ausdruck. Gegenwärtig noch von unsicherer Rechtsnatur, soll dieses Dokument mit dem In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags (VVfE) als Teil II dieses Dokuments zum Primärrecht der Europäischen Union zählen. Art 21 Abs 1 GR-Charta dieses Dokuments enthält folgende Bestimmung:

„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

[25] Vgl diesbezüglich insbesondere die Berichte von *Goppel*, von *Graf Stauffenberg* und jenen des Abgeordneten *Alber*, die stark geprägt waren von Vorarbeiten der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV). Vgl dazu im Detail *Hilpold*, Minderheiten im Unionsrecht, 39 Archiv des Völkerrechts 4/2001, 432–471 (454ff).

[26] Vgl *Fenet*, L'Europe et les Minorités, *ders* (Hrsg), Le droit et les minorités (1995) 83–195 (141).

[27] Vgl das Urteil vom 24. November 1998 in der Rs C-274/96 „Bickel und Franz". Vgl dazu *Hilpold*, Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, 122 Juristische Blätter 2/2000, 93–101.

nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten."

Laut Art 22 GR-Charta achtet die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.

Auf den ersten Blick scheinen diese Bestimmungen nur einen sehr bescheidenen Minderheitenschutz zu gewähren.[28] Die Tatsache, dass sowohl die ethnische Herkunft als auch die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit Erwähnung finden, muss aber als erster großer Erfolg gewertet werden. Schutz vor Diskriminierung ist ein äußerst dehnbares, durchaus entwicklungsfähiges Konzept. Ist einmal ein Schutzbedarf für ein bestimmtes Subjekt außer Streit gestellt, so ist der Weg von einem restriktiv interpretierten, rein „negativen" Diskriminierungsschutz zu einer positiven Diskriminierung im Sinne einer *affirmative action* oft kein allzu weiter. Für den Minderheitenbereich im Speziellen ist dies sehr deutlich in Zusammenhang mit der Auslegung des Art 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu belegen: Ursprünglich sehr restriktiv interpretiert – was angesichts des kargen, sehr zurückhaltend formulierten Wortlautes dieser Bestimmung auch naheliegend war – wird diese Bestimmung mittlerweile schon seit geraumer Zeit als geeignete Basis für die Ableitung eines Anspruchs auf positive Schutzmaßnahmen gesehen.[29] Der Menschenrechtsausschuss hat in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 23 die potentielle Reichweite solcher Maßnahmen sogar überaus extensiv interpretiert.[30] Es ist aber nicht nur das enorme Entwicklungspotential eines vertraglich fixierten Diskriminierungsverbots über die nachfolgende Vertragspraxis[31] im Auge zu behalten, sondern

---

[28] Es sei angemerkt, dass ein von *Rack* aus Österreich eingebrachter Vorschlag, der stark von der oben beschriebenen kollektivrechtlichen Minderheitenschutzkonzeption geprägt war, keine Zustimmung fand. Dieser Vorschlag hatte folgenden Wortlaut: „Angehörige einer nationalen, ethnischen, kulturellen, sprachlichen, religiösen oder sonstigen Minderheit haben das Recht, ihre traditionellen Eigenheiten auch öffentlich und gemeinsam zu leben, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, und ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln. Die Union wirkt darauf hin, die Tradition und Pflege der Rechte von Minderheiten zu fördern."

[29] Siehe *Tomuschat*, Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in Mosler-FS (1983) 949–979; *Thornberry*, The UN Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update, in *Phillips/Rosas*, Universal Minority Rights (1995) 13–73.

[30] So kann laut Menschenrechtsausschuss von Art 27 CCPR ein Anspruch auf positive Maßnahmen abgeleitet werden (Abs 6.1). Was die Festlegung des Kreises der Anspruchsberechtigten anbelangt, ist der Menschenrechtsausschuss aber wohl zu großzügig, wenn er Folgendes festhält: „Just as they [persons belonging to minorities] need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights" (Abs 5.2).

[31] Vgl dazu Art 31 Abs 3 lit b WVK.

auch der bereits mehrfach erwähnten Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich der in der Europäischen Union zu gewährleistende Minderheitenschutz nicht über die Einzelbetrachtung eines Dokuments bestimmen lässt, sondern nur über die Zusammenschau einer Vielzahl von Rechtstexten, die insgesamt den menschenrechtlichen Schutzstandard in der europäischen Wertegemeinschaft bestimmen. Der im Verfassungsentwurf explizit anvisierte Beitritt der Europäischen Union zur EMRK[32] wird die Union an der minderheitenrechtlichen Rechtsentwicklung – die, wie angedeutet, durchaus vielsprechend erscheint – unmittelbar teilhaben lassen und nicht mehr bloß im Verweiswege, wie momentan über Art 6 EUV, der Einzelaspekte des von der EU zu berücksichtigenden Schutzstandards immer wieder strittig erscheinen lässt.

Auch der in Art 22 der GR-Charta enthaltene Hinweis, dass die Europäische Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen achtet, kann in den Dienst des Minderheitenschutzes gestellt werden. Dies wird mit dem In-Kraft-Treten des VVfE noch um vieles mehr gelten als bislang. So wurde in der Vergangenheit zu Recht auf die unklare Stoßrichtung der in Art 6 Abs 3 EUV enthaltenen Vielfaltsbestimmung hingewiesen, wobei verdeutlicht wurde, dass die Achtung der Vielfalt in den Mitgliedstaaten auch so gedeutet werden könne, dass die Europäische Union eben gerade keine Regionalpolitik betreiben dürfe, die zur Auflösung der Nationalstaaten führen würde.[33] Analoge Überlegungen können auch auf eine etwaige Minderheitenpolitik übertragen werden. Die Anerkennung der Vielfalt zwischen den Mitgliedstaaten impliziere auch die Anerkennung der Einheitlichkeit der kulturellen Ausrichtung in den Mitgliedstaaten.[34]

Im VVfE wird dagegen ein Ansatz verfolgt, der explizit auch die regionale und die kommunale Selbstverwaltung als unmittelbaren Ausdruck der nationalen Identität zur Kenntnis nimmt.[35] Schon jetzt wird das Ergreifen positi-

---

[32] Vgl Art 7 Abs 2 VVE: „Die Union strebt den Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten an. Der Beitritt zu dieser Konvention ändert nicht die in der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten der Union."

[33] Vgl *Beutler*, Kommentar zu Art 6 EUV, in *von der Groeben/Schwarze* (Hrsg), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2003) Rn 204. Dieses Prinzip stellt in diesem Sinne also ein Korrektiv gegenüber den Vertragselementen dar, die die Herausbildung eines Europa der Regionen fördern könnten. Ibid.

[34] Vgl ausführlich *Toggenburg*, Minority protection in a supranational context: New limitations and opportunities, in *Toggenburg* (Hrsg), Minority protection and the enlarged European Union: The way forward (2004) 1–36 (12).

[35] Art I-5 Abs 1 VvfE lautet folgendermaßen: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit." Damit liegt die Europäische Union auch auf der von der UNESCO vorgegebenen Linie. Art 3 der am 20. Oktober von der UNESCO-Generalkonferenz verabschiedeten Konvention zum

ver Maßnahmen auf der Grundlage des Art 22 der Grundrechte-Charta für möglich erachtet.[36]

Unabhängig davon ist auch das stille, aber dennoch ungemein effiziente Wirken des Kontrollverfahrens zur Europäischen Rahmenkonvention zu berücksichtigen, das sich momentan in der zweiten Durchlaufphase der Prüfverfahren befindet. Schließlich ist noch die OSZE zu erwähnen, deren Maßnahmen im Bereich des Schutzes von Minderheiten in Krisensituationen und der Roma das Bild abrunden.[37]

Wenn hier festgehalten worden ist, dass in Europa durch die hier wirkenden internationalen Institutionen ein individualrechtlicher Minderheitenschutzansatz verfolgt wird, so ist damit für die Definition der Anspruchsberechtigten noch ein wichtiger Mosaikstein ausständig: Sollen nur alteingesessene, traditionelle (autochtone) Minderheiten bzw Minderheitenangehörige geschützt werden oder sollen auch sog. neue Minderheiten schutzberechtigt sein? Unter neuen Minderheiten versteht man Zuwanderungsminderheiten. Es ist interessant festzuhalten, dass sich auch in diesem Punkt der deutsch-österreichische Ansatz, der stets von einer strikten Trennung zwischen beiden Kategorien gekennzeichnet war und nur der erstgenannten einen Schutzanspruch zuerkennen wollte,[38] nicht durchsetzen konnte. Dieser Ansatz, der verständlicherweise auch von vielen Vertretern traditioneller Minderheiten unterstützt worden ist – die Zuerkennung von Minderheitenrechten bedeutet auch die Zuerkennung von knappen Ressourcen[39] – wäre mit einer menschenrechtliche Fundierung des Minderheitenschutzes auch schwer zu

---

Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen lautet folgendermaßen: „This Convention shall apply to the policies and measures adopted by the Parties related to the protection and promotion of the diversity of cultural expressions."

[36] Vgl *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union (2004) 783, Rn 983.

[37] Kritisch dazu allerdings *Rose*, Die Politik der OSZE gegenüber Sinti und Roma muß sich ändern, OSZE-Jahrbuch 1999, 375–386.

[38] Vgl nur *Blumenwitz/Pallek*, Vorschlag einer Minderheitenschutzbestimmung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus (2001) 61ff. Die beiden Autoren führen auf S 66 der zitierten Abhandlung Folgendes aus: „Die ‚klassischen' Minderheiten sind in aller Regel gesellschaftlich gut integriert. Ihr Problem ist der Assimilationssog, der von der Mehrheitsbevölkerung ausgeht und der permanent den Verlust der besonderen kulturellen Identität der Minderheit bedrohlich erscheinen lässt. Die Immigrantengruppen kämpfen in erster Linie gegen Diskriminierungen, denen sie teilweise ausgesetzt sind und um ihre Eingliederung in die Arbeits- und Sozialwelt des Gastlandes." Dem entsprechend kommen sie zu folgender Schlussfolgerung: „Die Forderung, den bislang erreichten Minderheitenschutzstandard einfach *per definitionem* auf Immigrantengruppen auszudehnen, scheint in keinster Weise konsensfähig zu sein. Dies zu fordern scheint sinn- und aussichtslos zu sein." Ibid 67.

[39] *Liebich* (Fn 8) sieht einen Hauptgrund für das Wiedererwachen der ethnischen Auseinandersetzungen in Mittel- und Osteuropa gerade im sog „ethnischen Allokationsmodell", nach welchem die ethnische Zugehörigkeit zum Hauptkriterium für die Zuwendung knapper Ressourcen in den postkommunistischen Staaten geworden ist. Ibid 4.

vereinbaren. Dem entsprechend hat die Europäische Union in dem auf die Beitrittskandidaten angewandten Prüfverfahren die genannte Unterscheidung auch unberücksichtigt gelassen und in dieselbe Richtung scheint sich das Ministerkomitee des Europarates bei der Auslegung der Europäischen Rahmenkonvention hin zu bewegen.[40]

V. Zusammenfassung

Regionalismus und Minderheitenschutz sind zwei ungemein komplexe und politisch heikle Themengebiete, die im Recht der Europäischen Union ihren festen Platz haben. Gerade auch aufgrund der Sensibilität der davon berührten Fragestellungen sind aber bei der Herstellung von wechselseitigen Verknüpfungen voreilige Schlussfolgerungen zu vermeiden.

So ist bspw. die Regionalförderung durch die Europäische Union, die auf den ersten Blick geradezu prädestiniert erscheinen könnte für eine Verknüpfung mit minderheitenpolitischen Zielsetzungen, nur sehr begrenzt und allenfalls indirekt für diese Aufgabenstellung zum Einsatz gekommen.[41]

Weiters darf auch von der oben beschriebenen Tendenz, wonach in Europa allgemein und von der Europäischen Union im Besonderen ein individualrechtlicher Minderheitenschutzansatz verfolgt wird, der nicht auf alteingesessene Minderheiten beschränkt wird, sondern ausgreift auf „neue Minderheiten", die gerade durch ihre fehlende territoriale Verwurzelung

---

[40] In diesem Sinne vgl *Hilpold*, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, 42 Archiv des Völkerrechts 2004, 80–110.

[41] Indirekt für den Minderheitenschutz nutzbar gemacht werden konnte das Leader II-Programm, das für die Förderung der ländlichen Entwicklung eingerichtet worden, das Maßnahmen in Grenzregionen einschließlich der Energienetze fördernde Interreg-Programm (mittlerweile Interreg-III-Programm) sowie die Phare-, Tacis- und Obnova-Programme. Im Rahmen des Leader II-Programms stellen Maßnahmen, die das Bewusstsein über die Identität des betreffenden ländlichen Raums erhöhen, einen eigenen Fördergegenstand dar. Das Interreg-Programm konnte über die Förderung der Grenzregionen indirekt in den Dienst des Minderheitenschutzes gestellt werden, wobei in diesen Programmen auch Bestimmungen über die Einbindung bzw Konsultation der lokalen Ebene enthalten sind. Mit dem Phare-Program (für die beitrittswerbenden Staaten in Mittel- und Osteuropa), dem Tacis-Programm (für die früheren sowjetischen Republiken) sowie dem Obnova-Programm (für die früheren jugoslawischen Republiken) wurde eine spezifische Konditionalität im menschenrechtlichen Bereich für die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Hilfe geschaffen, die sich im Besonderen auch auf die Minderheitensituation auch und gerade im regionalen Raum auswirkte. Vgl *Pentassuglia*, The EU and the protection of minorities: The case of Eastern Europe, 12 EJIL 1/2001, 3–38 (14ff); *Hilpold*, Minderheiten im Unionsrecht (FN 25) 440; *Estebanez*, The protection of national or ethnic religious and linguistic minorities, in *Neuwahl/Rosas* (Hrsg), The European Union and Human Rights (1995) 133–163, 151ff; *Amato/Batt*, Minority Rights and EU Enlargement to the East, European University Institute, RSC Policy Paper 5/1998, 12.

gekennzeichnet sind, ohne weiteres abgeleitet werden, dass der Territorialbezug und damit die Region an Bedeutung verliert.

Durch den VVfE scheint die Region aufgewertet worden zu sein, denn „[d]ie Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt."[42] Daneben sind verschiedene bilaterale Minderheitenschutzregime aufrecht, wie zB jenes zwischen Österreich und Italien, zwischen Deutschland und Dänemark, aber auch zwischen zahlreichen neu beigetretenen Staaten in Mittel- und Osteuropa.[43]

Dies ist grundsätzlich kein Widerspruch. *Territorial abgegrenzte Minderheitenschutzregelungen*, die idealerweise in regional verfassten Einheiten gewährt werden, werden auch in Zukunft von zentraler Bedeutung für die Sicherstellung eines hohen Minderheitenschutzstandards in Europa sein. Gerade dann, wenn qualifizierte Schutzmaßnahmen getroffen werden, die im Detail materielle Gleichheit garantieren sollen und deshalb auch aufwändige Vorkehrungen implizieren, wird die territoriale Eingrenzung solcher Maßnahmen auf substaatliche Teilgebiete unverzichtbar bleiben. Ergänzend dazu wird sich aber ein *allgemeiner Minderheitenschutz* verfestigen, der die Intensität eines spezifischen Territorialbezuges relativieren dürfte. Zwischen beiden Ansätzen wird es wie zwischen kommunizierenden Gefäßen einen intensiven Austausch geben, und zwar zum wechselseitigen Vorteil der jeweiligen Nutznießer. Für den allgemeinen Minderheitenschutz können wertvolle Erfahrungen aus traditionellen Minderheitenschutzregelungen übernommen werden. Gerade in Zusammenhang mit den Bemühungen zur Stärkung des fördernden Minderheitenrechts kann versucht werden, traditionelle territorialbezogene Schutzinstrumente auf eine generelle Anwendbarkeit zu prüfen.

Umgekehrt ist aber auch der traditionelle, regionalbezogene Minderheitenschutz Nutznießer des Aufkommens eines allgemeinen, auf dem Diskriminierungsverbot aufbauenden Minderheitenrechts. Einmal wird dadurch verhindert, dass Minderheitenschutzregelungen eine Gemeinschaft von der sie umschließenden Gesamtgesellschaft hermetisch abriegeln, dass intern neue Trennlinien etwa in der Form von „Minderheiten in der Minderheit" entstehen und dass Schutzvorkehrungen letztlich zu einem Diskriminierungsinstrument werden. Jede Privilegierung bedarf einer Rechtfertigung. Der Verweis auf minderheitenschutzrechtliche Erfordernisse ist potentiell als Rechtfertigung geeignet – aber nicht notwendigerweise und nicht für jede Form der Privilegierung. Andererseits bedeutet in Zeiten einer immer größer werdenden Sensibilität gegenüber Verletzungen des formellen Gleichheitsprinzips

[42] Vgl Art I-5 Abs 1 Satz 1 VVfE.

[43] Vgl dazu *Bloed/van Dijk* (Hrsg), Protection of Minority Rights through bilateral treaties (1999).

eine Herleitung des Minderheitenschutzgedankens vom Gleichheitsgrundsatz – im Sinne eines Ansatzes zur Verwirklichung materieller Gleichheit – einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für die Sicherung des Fortbestandes dieser Regelungen auch im weiteren Verlauf des 21. Jahrhunderts.[44] Gerade weil das Erfordernis des strikten Territorialbezugs aufgegeben wird, besteht eine gute Chance, dass ein Europa der Regionen auch ein Europa der Minderheitenregionen sein kann, ohne dass ein falsch verstandener Egalitarismus die Berücksichtigung der Besonderheit in der sie schützen lokalen Realität verbieten würde.

Summary

At first sight it would seem that there is a strong connection between the phenomenon of regionalism and the protection of minorities in Europe. At least, this connection has often been evoked in literature but the situation is in reality far more complex than it was in many cases described. It is obvious that regions can provide an ideal framework for the provision of minority protection, but this holds true only if minority protection is intended in a traditional sense. For new minorities different instruments are needed.

There have been attempts to transpose traditional minority protection concepts (mainly of German/Austrian provenience) into the law of the European Union and to emphasize in this context the territorial element but these attempts have failed and, as argued here, rightly so. Also the hopes (or woes, if seen from another perspective) that the European Union would become a Europe of the Regions have been disappointed so far. Both with regard to regionalism and the protection of minorities the European Union is going its own ways. Although the results of this process are, up to this moment, not always fully coherent and the ensuing picture is far from being complete in the last years a very reach panoply of elements have come into existence that are hinting at a new awareness by the European Union of the need to take the demand for stronger regional elements and for meaningful minority protection better into consideration.

On the basis of these developments regionalism and the protection of minorities within the European Union are assuming widely autonomous traits. These new concepts are in part entering into conflict with the traditional ones and the resulting discrepancies have to be overcome.

However, it is argued here also that in part old and new concepts in this field are mutually enriching each other.

Korrespondenz: Ao. Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold, Institut für Italienisches Recht, Innrain 52, 6020 Innsbruck, Österreich, e-mail: peter.hilpold@uibk.ac.at

---

[44] Diese ist eine der zentralen [illegible] meinem Buch „Modernes Minderheitenrecht" (2001).