Peter Hilpold[1]

XVI. Minderheiten im Recht der Europäischen Union

1. Vorbemerkung

Das hier zu behandelnde Thema bietet viele Zugänge; keiner ist für sich allein erschöpfend, und ein einigermaßen repräsentatives Gesamtbild kann nur über eine Gesamtschau gewonnen werden. Aus der Sicht der Minderheiten ist die Europäische Union Hoffnungsträgerin und potentielle Gefahrenquelle zugleich, denn von dieser wird einerseits die Behebung von Unzulänglichkeiten des nationalen Schutzsystems erhofft, andererseits wird aber auch erkannt, dass von der Europäischen Union Eingriffe in das bestehende, nationale Minderheitenrecht ausgehen können. Die Haltung der Mitgliedstaaten in dieser Frage auf Gemeinschaftsebene wird wiederum maßgeblich von der historischen und auch tagespolitisch beeinflussten innerstaatlichen Position in diesem Bereich prädeterminiert. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, verfügt die Europäische Union noch über keine eigene, inhaltlich im Detail determinierte Minderheitenpolitik. Es lässt sich aber eine Vielzahl von Elementen identifizieren, die eine bestimmte, wenngleich nicht immer einheitliche Grundtendenz zum Ausdruck bringen, welche die Basis für weitere, in Zukunft zu erwartende Ausgestaltungen bilden dürften. Nachfolgend soll versucht werden, die wesentlichen Elemente dieser Thematik aufzuzeigen, ihnen Struktur zu geben und sie zu einem Gesamtbild zusammenzufügen.

2. Aspekte minderheitenschutzrechtlicher Regelungen im Recht der Europäischen Union

2.1. Minderheitenschutz und die Dynamik der Integration

Die Minderheiten der Union sind 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 vielfältigen Berührungspunkte zwischen Gemeinschafts- bzw Unionsrecht und minderheitenschutzrechtlichen Problemstellungen erfordern vielmehr spezifische

[1] Dr. iur. Mag. soc. oec. Mag. phil., ao.Univ.-Prof. am Institut für Italienisches Recht und am Institut für Unternehmens- und Steuerrecht der Universität Innsbruck.

Vorkehrungen gerade auch auf Unionsebene. Neben den unabhängig von der Union entstandenen Minderheitsproblemen kommen dabei auch jene Minderheitensituationen in Frage, deren Entstehung in der Vergangenheit gerade auf das Wirken des Gemeinschaftsrechts zurückzuführen war. Dabei ist primär auf die Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer Bezug zu nehmen. Die gemeinschaftsweite Öffnung der Arbeitsmärkte hat dazu geführt, dass sich innerhalb kurzer Zeit 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 – zumindest von der ursprünglichen Intention her – die genannte Minderheitenkategorie ungeschützt lassen.[2] Nach ersten Entschließungen und Erklärungen im Jahr 1976, die auch auf diese Fragestellungen Bezug nahmen[3] wurde am 25.7.1977 eine Richtlinie über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern verabschiedet.[4] Im Jahr 1994 folgte der grundlegende Bericht der Kommission über die Schulbildung

---

2 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der moderne Minderheitenschutz menschenrechtlich fundiert ist und damit auf ein konkretes Schutzbedürfnis Bezug nehmen sollte. Die Nichtberücksichtigung der neuen Minderheiten im Sinne einer noch immer weit verbreiteten Auffassung bedeutet den Ausschluss einer breiten Kategorie von Gruppen allein aufgrund der geringeren Dauer ihrer Ansässigkeit bzw aufgrund einer kürzeren historischen Tradition in einem bestimmten Siedlungsgebiet. Dagegen wird eingewendet, 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 Tomuschat 1983, der maßgeblichen Einfluss auch auf die Interpretation dieser Bestimmung durch den Menschenrechtsausschuss genommen hat. Vgl dazu den Kommentar zu Art 27, The rights of minorities (Art 27), CCPR General Comment 23, 8/4/1994.

3 Vgl die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen vom 9.2.1976 mit einem Aktionsprogramm im Bildungsbereich (Amtsblatt (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 (ABl Nr C 38 v 19.2.1976) und die Erklärung v 1.2.1978 (R/1832 f/77 (SOC 173)).

4 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, 1) sowie die Entschließung zur schulischen Betreuung von Kindern von Sinti und Roma und Fahrenden (ABl Nr C 153 v 21.6.1989, 3).

von Migrantenkindern in der Europäischen Union.[5] 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.[6] Weiters wird ein interessantes Phänomen hervorgehoben: An die Stelle der klassischen Wanderbewegungen niedrig qualifizierter Arbeitnehmer tritt in letzter Zeit verstärkt eine Wanderbewegung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Während hinsichtlich der erstgenannten Kategorie eine ausgeprägte Integrationsbereitschaft und kaum Willen zur Rückkehr gegeben war, sieht die zweite Kategorie von Arbeitskräften ihren Aufenthalt im EU-Ausland häufig nur als Provisorium und möchte vor allem den Kindern im Falle der Rückkehr eine problemlose Integration in das Heimatschulsystem ermöglichen. Ein mehrsprachiges Schulangebot wird damit zur faktischen Voraussetzung für die Wahrnehmung der Freizügigkeitsmöglichkeit.[7]

Als Konsequenz wurde in der Vergangenheit die Notwendigkeit hervorgehoben, die von der Gemeinschaft im Rahmen des Lingua-Programms[8] unterstützen Politiken der Mitgliedstaaten zur Diversifizierung des Fremdsprachenunterrichts weiter zu vertiefen.[9] Diese aus einer minderheitenrechtlicher Perspektive resultierende Notwendigkeit ist nach wie vor auch hinsichtlich der Lingua-Aktion gegeben.

Für die Förderung des Sprachenlernens und der Sprachenvielfalt wurde ein eigener Aktionsplan mit einer Laufzeit von 2004–2006 verabschiedet.[10] Danach soll sich jeder europäische Bürger außer in seiner Muttersprache in mindestens zwei anderen Sprachen gut verständigen können. Es wurde angeregt, bezüglich dieser beiden weiteren Sprachen auch die Regional- und Minderheitensprachen zu berücksichtigen.[11] Dies würde zweifelsohne zu einer starken Aufwertung dieser Sprachen und zu völlig neuen Fördermöglichkeiten führen.

Insgesamt sind die Maßnahmen der Gemeinschaft in diesem Bereich aber eher bescheiden. Minderheitensprachen werden hier primär dann gefördert, wenn die Minderheitenproblematik Reflex der Ausübung des Freizügigkeitsrechts und gleichzeitig instrumental zur weiteren Förderung dieses Rechts ist. Zudem ist festzuhalten, dass das Lingua-Pro-

---

5 Vgl Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM(94) 80 endgültig v 25.3.1994.

6 Ibid, 2, Pkt 6.

7 Ibid, 7, Pkt 23.

8 Im Mittelpunkt des Lingua-Programms (bzw nunmehr der Lingua-Aktion) steht die Förderung des Fremdsprachenerwerbs innerhalb der Europäischen Union.

9 Ibid, 7, Pkt 24. Das Lingua-Programm ist nunmehr Teil des Sokrates-Programms. Die zweite Phase des Sokrates-Programmes läuft bis zum 31. 12. 2006.

10 KOM (2003) 449 endgültig.

11 Vgl de Witte 2004, 121.

gramm[12] (bzw nunmehr die Lingua-Aktion) nur beschränkt geeignet ist, in den Dienst minderheitenrechtlicher Maßnahmen gestellt zu werden, da es nur auf die Amtssprachen der Union (zu welchen seit kurzem auch die irische Sprache gehört)[13] und Letzebuergesch (Luxemburgisch) anwendbar ist.[14] Gerade die typischen Regional- und Minderheitensprachen, die nicht gleichzeitig auch Nationalsprachen in einem anderen Mitgliedstaat sind, fallen damit nicht in den Anwendungsbereich dieser Förderungen. Für eine unmittelbare und nachhaltige Förderung der Regional- und Minderheitensprachen im Wege der Bildungs- und Kulturpolitik ist kein breiterer Konsens der Mitgliedstaaten erkennbar. Die Überzeugung, dass sprachliche Vielfalt einen Wert an sich darstellt, scheint sich erst langsam durchzusetzen.

2.2. *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 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 und die auf diesem Wege erfolgende Unterstützung minderheitenrechtlicher Anliegen auf jeden Fall eine rein zufällige ist.

Die Verantwortung für diese – aus minderheitenpolitischer Sicht – unbefriedigende Situation ist freilich nicht allein der Union anzulasten, son-

---

12 Vgl den Beschluss Nr 253/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. 1. 2000 über die Durchführung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung SOKRATES; ABl Nr L 28 v 3.2.2000 (Sokrates – Phase II). Vgl auch Hilpold 1995, 62ff, 128ff.

13 Vgl die Verordnung Nr 920/2005 des Rates v 13.6.2005, ABl Nr L 156 v 18.6.2005, 3.

14 Vgl Estébanez 1995, 133ff (143). Zu beachten ist, dass das Lingua-Programm einerseits zwar besonderes Augenmerk der Förderung der Kenntnisse in weniger verbreiteten und unterrichteten Sprachen widmet, dass dies aber nur insoweit gilt, als es sich um Amtssprachen handelt.

dern in wesentlichem Maße gerade den Mitgliedstaaten, die das Hauptinstrument der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, die Strukturfonds,[15] häufig eher als Instrument der Mittelakquirierung im Umverteilungsprozess der Gemeinschaft denn als Hilfe zur Abdeckung eines konkreten Entwicklungsbedarfs sahen.[16] Entsprechend wurde die lokale Ebene in die Umsetzung dieser Programme auch kaum eingebunden.

Im Rahmen neuerer Programme wurde versucht, diesem Mangel zu begegnen. So enthalten sowohl das für die Förderung der ländlichen Entwicklung bestimmte Leader-Programm (mittlerweile Leader+-Programm)[17] als auch das Maßnahmen in Grenzregionen einschließlich der Energienetze fördernde Interreg-Programm (mittlerweile Interreg-III-Programm) 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.[18] Das Potential, das diesbezüglich für spezifische Minderheitenschutzmaßnahmen gegeben ist, ist zweifelsohne bei weitem noch nicht vollständig genutzt.[19]

2.3. Kompetenzen im kulturellen Bereich und Minderheitenschutz

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

---

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

16 In diesem Sinne vgl Oppermann 1999, 371f, Rn 979f. Vgl auch Keating 1993, 296ff.

17 Das Leader II-Programm wurde für den Zeitraum 2000–2006 als Leader+-Programm fortgeführt.

18 Vgl diesbezüglich zum Vorgängerprogramm Leader II Estébanez 1995, 153. Zum aktuellen Leader+-Programm vgl die Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. 4. 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+), ABl C 139 v 18.5.2000, Titel 1 „Gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter".

19 Blickt man in die Zukunft, ist allerdings davon auszugehen, dass die Europäische Union die traditionelle Strukturförderung eher einschränken wird. Das Leader- und das Interreg-Programm werden wahrscheinlich aufgegeben. In der nächsten Strukturförderperiode (2007–2013) soll eine Schwerpunktverlagerung hin zu den Förderbereichen „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" sowie „Europäische Territoriale Zusammenarbeit" erfolgen. Inwieweit sich daraus minderheitenrechtsrelevante Förderansätze ergeben, ist noch offen.

anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts, keineswegs als besonders weitreichend zu bezeichnen.

Lange vor der Einführung kulturpolitischer Kompetenzen im eigentlichen Sinne hat die Gemeinschaft schon Funktionen im kulturellen Bereich im Dienste des Minderheitenschutzes wahrgenommen, und zwar im Wege des 1984 in Dublin eingerichteten Europäischen Büros für die geringer verwendeten Sprachen (European Bureau for Lesser-Used Languages), das die Umsetzung der Projekte im Bereich der „Förderung und Erhaltung von Regionalen und Minderheitensprachen und -kulturen" begleitete, für welche die EU bescheidene, oft aber letztlich entscheidende finanzielle Beiträge geleistet hatte. Dieses Büro war aber auf eher unkonventionellem Wege geschaffen worden, nämlich über Entschließungen des Europäischen Parlaments ohne bindende Wirkung.[20] Trotz einer sehr bescheidenen, jährlich neu zur Diskussion stehenden Finanzierung[21] hatte dieses Büro 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.[22]

Wie bereits ausgeführt, beruhten all diese Maßnahmen auf prekären Rechtsgrundlagen, was nach einem einschlägigen Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auch zu einer Einstellung der betreffenden Finanzierungslinien geführt hat.[23] Alle seitdem unternommenen Versuche,[24] eine klare Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich der Regionalen und Minderheitensprachen zu schaffen, sind gescheitert. Die überaus erfolgreiche Minderheitenarbeit hat keineswegs zu einer Absicherung dieser

---

20 Dieses Büro wurde auf der Grundlage von zwei Entschließungen des Europäischen Parlaments (die beiden sog „Arfé-Entschließungen", die Entschließung vom 16.10.1981 zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen; ABl Nr C 287 v 9.11.1981, 106 sowie die Entschließung vom 11. 2. 1983 zu Maßnahmen zugunsten sprachlicher und kultureller Minderheiten; ABl Nr C 68 v 14.3.1983, 103) eingerichtet.

21 Ein (kleiner) Teil der Haushaltsmittel wurde von den Regierungen Irlands und Luxemburgs, der Provinzregierung von Friesland, den deutsch- und französischsprachigen Gemeinschaften in Belgien und dem Generalitat de Catalunya zur Verfügung gestellt. Die Budgetlinie des Europäischen Parlaments trug die Bezeichnung B3–1006.

22 Vgl dazu de Witte 1991, 163ff (174f) sowie www.eblul.org und KOM (94) 602 v 15.12.1994, 16.

23 Vgl das Urteil in der Rechtssache C-106/96, Großbritannien gegen Europäische Kommission, Slg (Sammlung) 1998, I-2729.

24 Die grundsätzliche Bereitschaft der Europäischen Kommission, solche Maßnahmen zu setzen, lässt sich einer Bekanntmachung aus dem Jahr 2000 entnehmen, in welcher die Kommission ankündigt, dass sie beabsichtige, einen Vorschlag für ein Mehrjahresprogramm zur Unterstützung der Regional- und Minderheitensprachen und -kulturen in Europa vorzulegen. Vgl ABl Nr C 266 v 16.9.2000, 15.

Politik geführt, sondern im Gegenteil die aktive Opposition jener Staaten provoziert, denen an einer solchen Tätigkeit nicht gelegen war.[25]

Im Gefolge ist die EU zu einer Vorgangsweise zurückgekehrt, die prägend war für ihre ersten Gehversuche in diesem Bereich.

Im Rahmen von drei Programmen, Kaleidoscope,[26] Ariane[27] und Raphael[28] war versucht worden, auf breiter Ebene Gemeinschaftsaktionen im Kulturbereich zu setzen. Dabei haben sich zahlreiche Berührungspunkte mit der Minderheitenthematik im weiteren Sinne gezeigt. Im Jahr 2000 wurden diese Maßnahmen durch ein umfassendes Programm, das Programm Kultur 2000, abgelöst, das die bisherigen Initiativen fortführen und festigen sollte.[29] Im Rahmen dieses Programms werden nun Kooperationsvorhaben in allen Bereichen der Kunst und der Kultur gefördert, wobei ua die Übersetzung von literarischen und dramatischen Werken sowie von Referenzwerken, insbesondere in den weniger verwendeten europäischen Sprachen und in den Sprachen der mittel- und osteuropäischen Sprachen, förderungsfähig ist.[30]

Das Media Plus-Programm, das zur Förderung des europäischen Films lanciert worden ist, zielt ua auf die Förderung der sprachlichen Vielfalt ab.[31] Es darf allerdings davon ausgegangen werden, dass damit die sprachliche Vielfalt der Gemeinschaft und nicht jene der Mitgliedstaaten gemeint ist.

Auch die Europäische Grundrechtecharta enthält in Art 22 einen Verweis auf den kulturellen Bereich. Obwohl diese Bestimmung in den Erläuterungen des Präsidiums der Europäischen Union ua auf Art 151 Abs 1 und 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) abgestützt wird, zeigt sich inhaltlich eine erhebliche Divergenz. Während der Gemeinschaftsvertrag den fördernden Auftrag in diesem Bereich betont, enthält Art 22 der Grundrechtecharta allein ein Gebot zur *Achtung* der Vielfalt der Kulturen. Diese Bestimmung steht damit eher in Zusam-

---

25 Vgl Biscoe 1999, 89ff (95f).

26 ABl Nr L 99 v 20.4.1996, 20.

27 ABl Nr L 291 v 24.10.1997, 26.

28 ABl Nr L 305 v 8.11.1997, 31.

29 An den bisherigen Programmen wurde ihre fehlende Eignung bemängelt, dauerhafte Strukturen und Kooperationsnetze herausbilden, die zu starke Streuung der budgetären Ressourcen und die damit zu geringe Sichtbarkeit der gemeinschaftlichen Aktionen. Insgesamt sei der Erfolg dieser Programme geringer gewesen als erwartet. Vgl Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions, http://europa.eu.int/comm/dg10/culture/program-2000-part 1_en.html .
Dieses Programm, das ursprünglich vom 1. 1. 2000 bis zum 31. 12. 2004 laufen sollte (vgl den Beschluss Nr 508/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. 2. 2000; ABl Nr L 63 v 10.3.2000, 1) wurde bis 2006 verlängert (vgl Beschluss Nr 626/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl Nr L 283 v 2.9.2004, 16).

30 Vgl Anhang II, I b des Beschlusses.

31 Vgl die Entscheidung 821/2000 v 20.12.2000, ABl 2000 Nr L 336/82.

menhang mit dem von Art 6 Abs 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) vorgegebenen Gebot, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten und kann wohl nur in dem Sinne in den Dienst des Minderheitenschutzes gestellt werden, dass die Union Abstand nehmen muss von Maßnahmen, durch welche über einen Eingriff in die mitgliedstaatlich festgelegten Minderheitenrechte auch die nationale Identität des betreffenden Staates gefährdet wird.[32]

Was den Bereich der Bildungspolitik anbelangt, ist hervorzuheben, dass auf Gemeinschaftsebene ein sehr großes Interesse an bildungspolitischen Maßnahmen festzustellen ist, und zwar deshalb, da Bildungsrechte einen besonders engen Nahebezug zu den Freizügigkeitsrechten aufweisen. Dieser Nahebezug hat eine unübersehbare Verstärkerfunktion ausgeübt und jene Bedenken zweitrangig werden lassen, die traditionell von einigen Mitgliedstaaten minderheitenschutzrechtlichen Maßnahmen entgegengestellt werden. In diesem Zusammenhang seien die überaus erfolgreichen Programme Sokrates[33] und Leonardo[34] angeführt. Diese nehmen zwar nicht unmittelbar auf die Minderheitenproblematik Bezug; durch die Förderung der Mobilität und der Sprachkenntnisse insbesondere der jungen Bevölkerung der Gemeinschaft und auch durch das explizite Programmziel der

> quantitativen und qualitativen Verbesserung der Kenntnis der Sprachen der Europäischen Union, insbesondere der weniger verbreiteten und weniger häufig unterrichteten Sprachen,[35]

sind diese aber dennoch geeignet, zur Schaffung jener Rahmenbedingungen beizutragen, die den Minderheitenschutzanliegen insgesamt förderlich sind.[36]

---

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

33 Vgl den Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates v 24.1.2000 (ABl Nr L 28 v 3.2.2000). Die zweite Phase dieses Programms währt vom 1.1.2000 bis zum 31.12.2006. Das Sokrates-Programm umfasst bekanntlich acht Aktionen, zu welchen auch in der Vergangenheit unabhängige Programme wie Erasmus und Lingua zählen.

34 Vgl den Beschluss des Rates v 26.4.1999 (ABl Nr L 146 v 11.6.1999, 33). Die zweite Phase dieses Programms währt vom 1.1.2000 bis zum 31.12.2006.

35 Vgl Art 2 lit a) des Sokrates-Beschlusses. In Art 2 Abs 2 des Leonardo-Beschlusses wird auf das Ziel der Bekämpfung des Rassismus Bezug genommen.

36 Was im Speziellen das Erasmus-Programm (bzw nunmehr -Aktion) anbelangt, so sei darauf verwiesen, dass über dieses Programm (bzw nunmehr diese Aktion) zahlreiche minderheitenrechtlich relevante Projekte abgewickelt und Netzwerke

Trotz dieser – im Vergleich zur Kulturpolitik etwas günstigeren – Ausgangspositionen fügen sich die verschiedenen minderheitenschutzrechtlich relevanten Maßnahmen, die auf der Grundlage der Bildungspolitik gesetzt wurden, schwerlich zu einem Gesamtbild mit klaren Konturen. Obwohl die verschiedenen einschlägigen Maßnahmen über die Jahre hin zweifelsohne eine klare Verdichtung erfahren haben und auch ihre Instrumentalität in Bezug auf die Freizügigkeitsrechte nicht mehr mit jener Insistenz bekundet wird, die die Anfänge dieser Initiativen gekennzeichnet haben, muss davon ausgegangen werden, dass ein klares Bekenntnis zum Minderheitenschutz als selbständigem Ziel, zu dessen Erreichung bildungspolitische Instrumente eingesetzt werden sollen, erst dann erfolgen wird, wenn die Union insgesamt ein solches Ziel anerkennt. Diesbezügliche Tendenzen haben sich einmal auf der Grundlage der außenpolitischen Entwicklungen abgezeichnet und zum anderen sind auch erste embryonale Ansätze für die Schaffung eines Katalogs von Minderheitenrechten festzustellen, die für die Union selbst gelten sollen. Es bleibt allerdings zu prüfen, inwieweit diese Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, auf mittlere Frist die Position der Minderheiten in der Union zu beeinflussen. Die Feststellung des EuGH im Fall „Bickel und Franz", Minderheitenschutz stelle ein Ziel des EU-Rechts dar, hat Hoffnungen geweckt, die bislang keine Entsprechung in der Wirklichkeit gefunden haben und hinsichtlich welcher bislang auch weitgehend unklar ist, wie ihre Umsetzung erfolgen soll.

2.4. Außenpolitik und Minderheitenschutz

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

In erster Linie sind in dabei die im Rahmen einer Sondersitzung der EG-Außenminister auf der Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 16. 12. in Brüssel vereinbarten Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten[37] zu erwähnen,[38] über welche die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bestimmte Ordnungsvorstellungen im europäischen Raum durchsetzen wollten, in deren Rahmen der Sicherstellung

gebildet wurden, wobei zB katalanische und walisische Studien entstanden. Vgl KOM (94) 602 v 15.12.1994.

37 Abgedruckt in International Legal Materials 31 (1992), 1485ff.

38 Im einzelnen wurden dabei folgende Bedingungen für eine Anerkennung der Neustaaten gesetzt:
„– respect für the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;

eines ausreichenden Minderheitenschutzes eine ganz zentrale Rolle eingeräumt wurde.

Die verschiedentlich unternommenen Versuche, aus diesen von der Gemeinschaft gesetzten Anerkennungsvoraussetzungen im Minderheitenschutzbereich eine reziproke Verpflichtung der Gemeinschaft selbst bzw ihrer Mitgliedstaaten abzuleiten, können nicht überzeugen. Der Kern dieser Argumentation, die Gemeinschaft könne nicht von anderen Staaten verlangen, was sie selbst nicht zu gewähren bereit sei, beruht auf der unzulässigen Prämisse der Vergleichbarkeit der hier einschlägigen Situationen. Der Festschreibung der Bedingung, die um Anerkennung strebenden Neustaaten müssten bestimmte Minderheitenschutzstandards erfüllen, lag keineswegs das Bestreben zugrunde, den Minderheitenschutzgedanken generell aufzuwerten. Vielmehr war dieses Erfordernis allein auf die interne Situation der betreffenden Neustaaten bezogen, die überwiegend von einer Ernst zu nehmenden ethnischen Konfrontation gekennzeichnet war.

Analoge Überlegungen gelten auch hinsichtlich der weiteren Bemühungen der Gemeinschaft, im außenpolitischen Kontext Aspekten des Minderheitenschutzes ein stärkeres Gewicht beizumessen. Ein wesentlicher Schritt wurde in diesem Zusammenhang anlässlich des Kopenhagener Treffens des Europäischen Rates im Juni 1993 gesetzt, wo für die aufnahmewerbenden mittel- und osteuropäischen Staaten spezifische Beitrittsbedingungen festgelegt wurden. 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[39]

verlangt.

Diese Anforderungen gehen gerade im Bereich der Minderheitenschutzverpflichtung über die in Art 49 EUV genannten Bedingungen hinaus, der die Achtung der in Art 6 Abs 1 genannten Grundsätze verlangt.[40] Bekanntlich ist eine Minderheitenschutzverpflichtung in Art 6 EUV nicht aufgenommen worden.[41]

– guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accordance with the commitments subscribed to in the framework of the CSCE;
– respect for the inviolability of all frontiers which can only be changed by peaceful means and by common agreement;
– acceptance of all relevant commitments with regard to disarmament and nuclear non-proliferation as well as to security and regional stability;
– commitment to settle by agreement, including where appropriate by recourse to arbitration, all questions concerning State succession and regional disputes."
Vgl zu diesen Richtlinien Charpentier 1992, 343ff; Hilpold 1993.

39 Vgl Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 26 (1993), Heft 6, Pkt 1.13, 13.

40 Vgl Oppermann 1999, 800, Rn 1841; de Witte 2000, 4.

41 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". Nachdem Italien auf der Ministerkonferenz 2003 eine Erweiterung

Im Zuge des Beitrittsprozesses ist die Einhaltung der Bedingungen – auch und gerade im minderheitenrechtlichen Bereich – mit großer Aufmerksamkeit beobachtet worden.[42] Dies galt insbesondere für die Slowakei und hinsichtlich der baltischen Staaten, wo die Minderheitenproblematik bekanntlich besonders akut war bzw ist. Für einen Fortbestand dieser Verpflichtungen auch nach erfolgtem Beitritt wurde jedoch nicht unmittelbar Sorge getragen.

Dennoch ist ein Prozess denkbar, wonach mit steigender Zahl an Mitgliedstaaten, die in ihrem nationalen Recht spezifische Minderheitenschutzverpflichtungen verankert haben, die Notwendigkeit der Achtung von Minderheitenrechten durch die Union und innerhalb der Union auch von den übrigen Mitgliedstaaten verstärkt wahrgenommen wird. Viel wird auch von der weiteren Entwicklung dieser Schutzregelungen im Recht der beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten abhängen. Sollte es diesen Staaten gelingen, aus der „Not" in dem Sinne eine Tugend zu machen, dass die nicht völlig freiwillig übernommenen Verpflichtungen in ihrer Umsetzung Vorzeigecharakter entfalten und sollte sich dieses Modell des Zusammenlebens der Minderheiten bewähren, so könnten auch andere Mitgliedstaaten unter Zugzwang geraten, die Minderheitenproblematik nicht wie bisher zu ignorieren, sondern „offensiv" anzugehen.

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 (bzw dieser beitreten können), die Aspekten des Minderheitenschutzes eine besondere Priorität zuerkennen. Grundsätzlich kann man daraus wohl ein Konsistenzargument hinsichtlich der Behandlung ihrer eigenen Minderheiten ableiten. Allerdings unterscheidet sich die faktische Situation in Westeuropa wesentlich von jener im hier relevanten geographischen Bereich, dem Balkan und Osteuropa. Innerhalb der Union, so wie sie vor der Osterweiterung bestand, wurde die Konsolidierung und Fortentwicklung des Minderheitenschutzes von einem modernen Verständnis materieller Gleichheit getragen; angesichts einer überwiegend hochentwickelten Grundrechtsgarantie handelte es sich hier also um eine Art „Feinsteuerung" im Grundrechtsbereich. Dieser Schutzstandard

dieser Grundwerte um die „droits des personnes appartenant á dés minoritées" vorgeschlagen hatte, wurde in der Regierungskonferenz 2004 in Art I-2 des Verfassungsvertrages der Zusatz aufgenommen: „Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören".

42 Vgl dazu im Detail Hilpold 2001a und Toggenburg 2001.

war zu sichern, wobei die Beitrittsländer (bzw zuvor die anerkennungswerbenden Staaten) Regionen mitumfassten, in denen die Zugehörigkeit zu einer Minderheit zu einem häufig gewählten Anknüpfungspunkt für eine diskriminierende Behandlung und für eine Verletzung grundlegender Menschenrechte geworden ist. Damit wurden Konfliktsituationen heraufbeschworen, die den Bestand der staatlichen Einheit und für einen späteren Zeitpunkt möglicherweise auch jenen der Union gefährdeten.

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 es ist damit nicht auszuschließen, dass sich auf mittlere Frist dennoch Rückwirkungen auf den Binnenbereich einstellen, wobei aber zu betonen ist, dass diese aber über die politische und nicht über die rechtliche Schiene vermittelt werden und dass auf jeden Fall den unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen Rechnung zu tragen ist.

2.5. Die Tätigkeiten des Europäischen Parlaments

Die längste Tradition im Rahmen der Bemühungen, einen eigenständigen minderheitenrechtlichen Schutzansatz durch die Europäische Gemeinschaft zu begründen, kann das Europäische Parlament vorweisen.

Schon im Jahr 1979 wurde im Europäischen Parlament ein Entwurf für eine Gemeinschaftscharta der regionalen Sprachen und Kulturen vorgelegt.[43] Von nachhaltigem Einfluss war in der Folge der sog Arfé-Bericht, der die Grundlage für zwei einschlägige Entschließungen des Europäischen Parlaments darstellte.[44] Im Jahr 1987 erging die Entschließung zu den Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft.[45] Die einschlägigen Arbeiten konnten seit der im Jahr 1983 erfolgten Bildung einer interparlamentarischen Gruppe für regionale Sprachen und Kulturen mit intensiviertem Einsatz vorangetragen werden. Es folgte der sog Killilea-Bericht über die sprachlichen und kulturellen Minderheiten vom 9.2.1994[46] und im Jahr 2001 eine Entschließung über regionale und weniger verwendete europäische Sprachen.[47]

---

43 Vgl den Entwurf Hume, Josselin ua, Doc I-436/79.

44 Vgl die Entschließung vom 16.10.1981 zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen; ABl Nr C 287 v 9.11.1981, 106 sowie die Entschließung vom 11. 2. 1983 zu Maßnahmen zugunsten sprachlicher und kultureller Minderheiten; ABl Nr C 68 v 14.3.1983, 103.

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

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

47 Vgl ABl Nr C 177 E/334.

Diese Entschließungen weisen im Zeitablauf einen ständig dichteren Regelungsbereich auf,[48] wobei über Bildung, Verwaltung und Justiz, Massenmedien, kulturelle Infrastruktur, Sprachgebrauch außerhalb des öffentlichen Bereichs, Finanzierung verschiedener Maßnahmen durch die Gemeinschaft, Einsatz der Regionalförderung zugunsten des Minderheitenschutzes und der besonderen Problematik der Nichtsesshaften, der Wanderarbeitnehmer und der Minderheiten in Übersee ein beachtlicher Teil der nach wie vor aktuellen Aspekte der Minderheitenproblematik thematisiert worden ist. Letzthin immer stärker erkennbar ist auch das Bemühen, Synergieeffekte zu schaffen und zu nutzen und die sich immer mehr intensivierenden Programm- und Förderaktivitäten der Gemeinschaft soweit wie möglich auch in den Dienst des Minderheitenschutzes zu stellen.[49]

Diese Empfehlungen und Aufforderungen haben bislang nur vereinzelt Konsequenzen gezeitigt. Sie haben aber einmal dazu beigetragen, innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen das Problembewusstsein für Minderheitenschutzanliegen wachzuhalten und Fördermaßnahmen – wenn auch nur in bescheidenem Ausmaß bzw auf indirektem Wege – in die Wege zu leiten.[50] Zum anderen sind diese Bemühungen als Beitrag zu den in breiterem Rahmen, auf gesamteuropäischer Ebene, ablaufenden Bemühungen zu sehen, ein europäisches Minderheitenstatut zu definieren. Als Ergebnis dieser Rechtsetzungsbemühungen des Europäischen Parlaments sind somit nicht allein die erwähnten Entschließungen zu sehen, sondern insbesondere auch die Einflussnahme auf die Arbeiten der übrigen in diesem Bereich tätigen Institutionen.[51]

Weit stärkere Aufmerksamkeit als die erwähnten Entschließungen haben in der Öffentlichkeit die innerhalb des Europäischen Parlaments vorangetragenen Bemühungen erfahren, ein Europäisches Volksgruppenrecht zu schaffen, wobei einmal der von Alfons Goppel vorgelegte Berichtsentwurf samt nachfolgendem Entschließungsantrag[52] zu erwähnen ist als auch der Berichtsentwurf von Graf Stauffenberg für eine Charta der Volksgruppenrechte.[53] Eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung mit

---

48 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.

49 Vgl insbes ABl Nr C 61 v 28.2.1994, 110ff.

50 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.

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

52 Abgedruckt in Europa Ethnica 1984, 233f.

53 Vgl den Entwurf eines Berichts über eine Charta der Volksgruppenrechte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft v 17.3.1988, PE 121.212.

diesen Entwürfen ist an anderer Stelle erfolgt,[54] wobei insbesondere auf die in der Europäischen Union nicht mehrheitsfähige gruppenrechtliche Ausrichtung und auf die unrealistische Reichweite der betreffenden Forderungen eingegangen worden ist.

Hier bleibt allein festzuhalten, dass diese Bemühungen ohne konkrete Auswirkungen geblieben sind. Erneut eine Vorreiterrolle einnehmen konnte das Europäische Parlament erst, als es zu einem individualrechtlich orientierten, pragmatischen Ansatz zurückfand.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang vor allem der sog Ebner-Bericht vom 14. 7. 2003,[55] in welchem in erster Linie die Einrichtung einer Agentur sowie die Lancierung eines Programms für Sprachenvielfalt (einschließlich der Regionalen und Minderheitensprachen) und Sprachenlernen gefordert wurde. Während die erstgenannte Maßnahme auf institutioneller Ebene eine Referenzstruktur schaffen würde, die eine bessere Sichtbarkeit und auch eine Basis für eine effizientere Koordinierung der einschlägigen Maßnahmen garantieren könnte, würde mit der Lancierung eines Programms zur Förderung der Sprachenvielfalt eine solide Basis für konkrete Projekte in diesem Bereich bereit gestellt. Zu beachten ist, dass die Förderung der Regional- und Minderheitensprachen nur mehr ein Element eines größeren Paketes an Initiativen darstellen soll, das unter dem Titel der Förderung der Sprachenvielfalt läuft, ein Vorhaben, mit welchem sich auch und gerade jene Mitgliedstaaten anfreunden können, die traditionell Minderheitenschutzmaßnahmen ablehnend gegenüberstanden.

Neben diesen beiden Hauptmaßnahmen wird der Europäischen Kommission ua empfohlen:

- die Förderung der Sprachenvielfalt, einschließlich der Regional- und Minderheitensprachen, in die Kultur- und Bildungsprogramme der EU aufzunehmen und auch in anderen Programmen (zB in die Aktionsprogramme zur Bekämpfung der Diskriminierung oder in die Strukturfonds) zu integrieren;
- die Sprachprogramme gemäß Art 149 EGV für alle Sprachen – und damit auch für die weniger verbreiteten – zu öffnen;
- in Zukunft sicherzustellen, dass die Auslegung der Art 149, 150 und 151 EGV unter Berücksichtigung des Gesichtspunkts der Sprachenvielfalt erfolgt;
- auf der Basis des Art 6 EUV dem Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und dem Minderheitenschutz im Besonderen spezielle Beachtung zu schenken, und zwar nicht nur in den Außenbeziehungen, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten;
- auf der Basis des Art 6 EUV spezielle Monitoringverfahren im Bereich des Menschenrechtsschutzes (einschließlich des Minderheitenschutzes) einzurichten;

---

54 Vgl Hilpold 2001a, 453ff.

55 A5-0271/2003.

- die Unterstützung für das Büro für geringer verwendete Sprachen (EBLUL) und für die Mercator-Zentren fortzusetzen und auszubauen;
- die grenzüberschreitenden Aktivitäten von Minderheitenorganisationen sowie die Herausbildung von Netzwerken im kulturellen Bereich zu fördern;
- bei der Veröffentlichung von EU-Politiken in den Medien Zeitungen in Regionalen und Minderheitensprachen mit zu berücksichtigen.

Weiters wird eine auf verschiedensten Ebenen zu erfolgende Vernetzung mit den hier einschlägigen Aktivitäten des Europarats gefordert. So soll sich die Europäische Kommission laufend über den Ratifikationsstand der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen sowie des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten informieren und auch ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten verfolgen. Bei der Festlegung von Zielen, finanziellen Richtlinien und Prioritäten sollten die Ergebnisse des Monitoring-Prozesses in Zusammenhang mit der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und – soweit sprachliche Aspekte betreffend – mit dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten Berücksichtigung finden. In Bezug auf Beitrittskandidaten sollten die Prinzipien und Ziele der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen als Richtschnur für die Prüfung der Einhaltung der Kopenhagener Kriterien verwendet werden. Im Bericht wird dem Europäischen Parlament im Übrigen ein ähnlicher Auftrag zur Vernetzung seiner Aktivitäten mit jenen des Europarates aufgegeben.

Das Europäische Parlament sollte in den periodischen Menschenrechtsberichten in einem eigenen Abschnitt (oder überhaupt gesondert in einem eigenen Bericht) auf die Minderheitensituation in den Mitgliedstaaten eingehen.

In einer Gesamtbewertung kann festgehalten werden, dass es sich hier nicht um einen Alles-oder-Nichts-Ansatz handelt, sondern um eine Sammlung von durchaus realistischen Einzelmaßnahmen, damit das, was als Europäisches Minderheitenrecht bezeichnet wird, verstärkt Konturen gewinnt. Es wird nicht versucht, um jeden Preis alle noch offenen Fragen des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes einer Lösung zuzuführen, sondern es wird vielmehr ein pragmatischer Weg des Machbaren gegangen. Damit erscheint es durchaus auch realistisch, dass wichtige Teile der gemachten Vorschläge in den nächsten Jahren eine konkrete Umsetzung erfahren können. Gegen diesen Ansatz könnte nun eingewendet werden, dass damit die Sichtbarkeit des europäischen Minderheitenrechts nicht gewährleistet sei und dass sich zwischen den verschiedenen Einzelmaßnahmen nicht genügend Synergieeffekte für die definitive Behauptung dieses Rechtsgebietes entwickelten.

Auf den ersten Blick würde sich damit als Alternative die Konzipierung eines kohärenten, strategisch orientierten Minderheitenschutzansatzes anbieten, auf dessen Grundlage eine nachhaltige Minderheitenpo-

litik unter Nutzung des supranationalen Instrumentariums des Gemeinschaftsrechts[56] betrieben werden könnte. Bei näherem Hinsehen stellt sich aber die Frage, ob ein solcher Ansatz Sinn machen würde und überhaupt zweckdienlich wäre. Schon mehrfach wurde im Rahmen dieses Beitrages angedeutet, dass weiterführende Minderheitenschutzmaßnahmen durch die Europäische Union, die Schaffung eines fördernden Minderheitenrechts im eigentlichen Sinne, auf die Fundamentalopposition einiger EU-Mitgliedstaaten stoßen würde. Zudem ist hervorzuheben, dass einzelne traditionelle Befürworter von Minderheitenschutzmaßnahmen wie etwa Deutschland oder Österreich in der Frage der Förderung von neuen Minderheiten eine eher kritische Haltung einnehmen.[57] Auf der Grundlage der gegenwärtigen Verfassungslage und des zur Zeit vorherrschenden allgemeinen Stimmungsbildes in dieser Frage erscheint es deshalb vernünftiger, am bisherigen Ansatz weiterzuarbeiten und über Einzelmaßnahmen und Detailprojekte den Boden für mögliche weiterführende Projekte in der Zukunft zu bereiten.[58] Dieser Ansatz ist mühsamer und rechtstechnisch weniger befriedigend; er erscheint aber gegenwärtig der einzig mögliche zu sein. Wie in vielen anderen europäischen Rechtsbereichen auch eröffnet ein Paketlösungsansatz ein Regelungspotential, das ansonsten nicht gegeben wäre, wobei ein allzu starkes Herausstreichen der Tatsache, dass hier Neuland beschritten wird, eher kontraproduktiv wäre.

Besonders zu begrüßen ist schließlich der Umstand, dass hier eine engere Koordination minderheitenrechtlicher Aktivitäten mit jenen des Europarates empfohlen wird. Der Europarat kann durch seine Vorreiterrolle in diesem Bereich eine wesentliche technische Hilfestellung leisten und zudem einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für die politische Legitimierung dieser – im EU-Raum häufig noch kontrovers diskutierten – Maßnahmen leisten.

2.6. Minderheitenschutz als Kampf gegen Rassendiskriminierung

Mit der Einfügung des Art 13 in den EGV durch den Amsterdamer Vertrag wurde eine völlig neue Kompetenzgrundlage für die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der rassischen oder ethnischen Herkunft, der Religion oder des Glaubens, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung geschaffen. Nach Maßgabe der Wendung „rassische oder ethnische Herkunft" lässt sich diese Kompetenzgrundlage auch in den Dienst des klassischen Minderheitenschutzes stellen. Art 13 EGV ist aber nach allgemeiner Auffassung nicht unmittelbar anwendbar;[59] es bedarf also einer spezifischen Konkretisierung im Wege der gemeinschaftlichen Rechtsetzungsbefugnis. Bislang sind diesbezüglich zwei Richtlinien ergangen, nämlich die Richtlinie 2000/43 EG zur Anwendung des Gleich-

56 Vgl dazu Toggenburg 2004a.
57 Vgl Hilpold 2004.
58 In diesem Sinne auch de Witte 2004, 122f.
59 Vgl Epiney 2002, Rn 1.

behandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft[60] sowie die Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.[61] Beide Richtlinien sind geeignet, in den Dienst des Minderheitenschutzes gestellt zu werden, wobei die erstgenannte Richtlinie zweifellos in diesem Zusammenhang primär in Frage kommt.

Beeindruckend ist der Anwendungsbereich dieser Richtlinie: Sie umfasst sowohl Maßnahmen direkter und indirekter Diskriminierung, in vertikaler (dh von Behörden gegenüber Privaten) als auch in horizontaler Richtung (dh zwischen Privaten), wobei in materieller Hinsicht nicht nur der traditionelle Anwendungsbereich der EU-Antidiskriminierungspolitik, nämlich jener der Beschäftigung, erfasst wird, sondern auch der Sozialschutz, die Bildung, der Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich des Wohnraums.[62]

Besonders hervorzuheben ist der Umstand, dass die Rassendiskriminierungsrichtlinie nicht auf einem rein formellen Gleichbehandlungsgrundsatz aufbaut, sondern auch positive Maßnahmen zugunsten von Gruppen erlaubt, die in der Vergangenheit diskriminiert worden sind (Art 5 der Richtlinie). Damit ist also auch eine „affirmative action"-Politik mit dieser Richtlinie vereinbar, wobei allerdings noch nicht ersichtlich ist, wo der EuGH in Zukunft diesbezügliche Grenzen setzen wird.[63]

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Maßnahmen gegen Viktimisierung zu treffen[64] sowie die Regelung zur Beweislastumkehr in Art 8[65] tragen wesentlich dazu bei, die Durchsetzung der Ansprüche aus der Richtlinie zu erleichtern.

Obwohl Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt, dürften Angehörige neuer Minderheiten in erster Linie Nutznießer dieser Regelung sein, da rassische Diskriminierung im traditionellen Wortverständnis in diesem Zusammenhang im Unionsraum wohl am häufigsten anzutreffen ist. Auch für den Schutz der Sinti und Roma dürfte diese Richtlinie einen großen Fortschritt darstellen.[66]

---

60 ABl Nr L 180 v 19.7.2000, 22.

61 ABl Nr L 303 v 2.12.2000, 16.

62 Vgl Art 3. Vgl dazu de Witte 2004, 116f.

63 Vgl Waddington/Bell 2001, 601f; Henrard 2004, 581. Eine ähnliche Regelung enthält auch das UN-Übereinkommen über die Beseitigung der Rassendiskriminierung 1966 in Art 1 Abs 4, interessanterweise aber mit der Einschränkung, dass diese Maßnahmen „nicht fortgeführt werden [dürfen], nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind".

64 Vgl Art 9. Darunter sind Benachteilungen als Reaktion auf eine Beschwerde zu verstehen.

65 Wenn eine Person Tatsachen glaubhaft machen kann, die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen, so hat der Beklagte zu beweisen, dass keine Diskriminierung vorliegt.

66 Vgl de Witte 2004, 117 sowie Bell 2003.

Es ist auffallend, dass eines der schlagkräftigsten Instrumente im Dienste des Minderheitenschutzes für traditionelle, autochthone Minderheiten – also für Minderheiten, die auf EU-rechtliche Schutzmaßnahmen in der Vergangenheit häufig einen Ausschließlichkeitsanspruch erhoben haben – kaum von Nutzen sein wird.

Ergänzt wird diese spezielle Absicherung der Angehörigen neuer Minderheiten durch die Richtlinie betreffend die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.[67] Damit werden den Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen zur Integration von Drittstaatsangehörigen auferlegt, die sich fünf Jahre lang ununterbrochen auf ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

3. Fördernder Minderheitenschutz im EU-Recht?

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

Art 13 EGV hat zwar eine erste Umsetzung erfahren; die Rassendiskriminierungsrichtlinie ist aber nicht das, was die traditionellen Minderheiten im Auge hatten, als sie in der Vergangenheit nach einer größeren Aufmerksamkeit durch die Europäische Union gerufen haben. Insbesondere ist noch nicht ersichtlich, wie der den zentralen Streitpunkt darstellende fördernde Minderheitenschutz im Unionsrecht berücksichtigt werden soll. Das Unionsrecht kennt die Problematik der „affirmative action" auch von einer anderen Warte her, nämlich jener der Gleichbehandlung von Mann und Frau[68] und es erscheint durchaus angebracht, einzelne Gesichtspunkte dieser Diskussion auch im minderheitenrechtlichen Kontext zu berücksichtigen. Dabei ist freilich im Auge zu behalten, dass die Diskussion über die Förderung der Gleichheit von Mann und Frau im Unionsbereich bereits viel weiter gediehen ist als jene über die zu wählenden Ansätze zur Bekämpfung ethnischer Diskriminierung, was sich auch im Detailliertheitsgrad der beiden einschlägigen primärrechtlichen Bestimmungen – Art 141 bzw Art 13 EGV niederschlägt. Dennoch erscheinen einige Grundsätze, die in der Rechtsprechung zur Gleichbehandlung von Mann und Frau aufgestellt worden sind, durchaus verallgemeinerbar. Kann zB nachgewiesen werden, dass Angehörige ethnischer Minderheiten geringere Chancen in der gesellschaftlichen Realität haben, so können Maßnahmen, die unmittelbar die Ursachen der Chancenungleichheit beseitigen sollen, am ehesten akzeptiert werden. Anders sieht es hingegen bei solchen Vorkehrungen aus, die mit Hilfe von Quoten oder

---

[67] ABl Nr L 16 v 23.1.2004, 44.

[68] Vgl Rechtssache C-450/93, „Kalanke", Slg 1995, I-3051; Rechtssache C-409/95, „Marschall", Slg 1997, I-6363; Rechtssache C-158/97, „Badeck", Urteil v 28. 3. 2000.

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; mittlerweile dürfte die Zulässigkeit von Quoten im Gleichbehandlungsbereich – auch im Lichte des neuen Art 141 Abs 4 EGV – unbestritten sein, soweit sie keinen Automatismus darstellen bzw eine Verhältnismäßigkeitsprüfung gewährleistet ist.[69] Trotz aller erwähnten Vorbehalte, die man gegen eine Übertragung dieser Rechtsprechung auf die Minderheitenschutzthematik hegen muss, können einzelne Elemente davon doch als 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 fügen würden, fehlen für unionsweite Initiativen im minderheitenschutzrechtlichen Bereich gegenwärtig die Kompetenzgrundlagen, da Art 13 EGV dafür wohl kaum ausreichen wird. Im Mittelpunkt des Interesses steht damit gegenwärtig die Frage, inwieweit eine nationale bzw regionale „affirmative action" im Minderheitenschutzbereich zulässig erscheint. Im Urteil vom 24. 11. 1998 in der Rechtssache C-274/96, „Bickel und Franz"[70] hat der EuGH obiter festgestellt, dass Minderheitenschutz ein „legitimes Ziel" sei, das vom Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen sei.[71] Ausgeführt hat der EuGH diese Feststellung allerdings nicht und somit bleibt offen, welche Formen von Minderheitenschutz gegenwärtig mit dem Unionsrecht vereinbar erscheinen bzw welche Einschränkungen unionsrechtlicher Prinzipien in diesem Zusammenhang hinzunehmen sind. Aus dem Urteil in der Rechtssache

---

69 Vgl insbesondere letzthin die „Badeck"-Rechtsprechung, (Fn 72).

70 Vgl zu diesem Urteil Toggenburg 1999; Gattini 1999; de Witte 1999; Hilpold 2000. In diesem Verfahren ging es um die Frage, ob ein österreichischer und ein deutscher Staatsbürger, die in Südtirol straffällig geworden waren 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 ua das Recht auf einen deutschsprachigen Prozess eingeräumt worden ist. Vgl zur Südtirol-Autonomie generell Bonell/Winkler 2002 sowie Hilpold 1996. 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, bestätigte aber den Anspruch von Bickel und Franz unter Berufung auf das Prinzip der passiven Dienstleistungsfreiheit. Im Hintergrund stand auch das Prinzip der Unionsbürgerschaft, das ein beachtliches Entwicklungspotential aufweist, dessen genaue Tragweite sich aber erst langsam herauszukristallisieren beginnt. Vgl dazu Hilpold 2000.

71 Vgl Rn 44 des Urteils.

C-281/98 „Angonese“[72] scheint sich zu ergeben, dass dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in diesem Zusammenhang fundamentale Bedeutung beizumessen ist. Minderheitenschutzvorkehrungen, die von zentraler Bedeutung für das Überleben einer Minderheit sind, werden auch in Zukunft fortbestehen können, auch wenn damit die Einschränkung gewisser gemeinschaftsrechtlicher Prinzipien verbunden ist. Umgekehrt werden auch weniger schwerwiegende Verletzungen des Gemeinschaftsrechts die Aufhebung einer Schutzregelung erfordern, die vorwiegend historisch zu erklären ist und die nicht von unmittelbarer Bedeutung für die Behauptung der Minderheitenkultur ist. Funktion und Wirkung von Schutzvorkehrungen können im Zeitablauf ihre Gestalt verändern, und aus Regelungen, die einst einem unmittelbaren menschenrechtlichen Schutzanliegen gerecht werden sollten, können Privilegien werden, die uU 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.

4. Die Grundrechtecharta

Hier soll noch kurz auf die Bemühungen eingegangen werden, die Minderheitenproblematik im Rahmen der Grundrechtecharta zu thematisieren, die anlässlich der Regierungskonferenz von Nizza Anfang Dezember 2000 proklamiert worden ist. Das diesbezügliche Ergebnis in Art 21 Abs 1

[72] Urteil vom 6. 6. 2000, Slg 2000, I-4139. In diesem Verfahren beanstandete der Südtiroler Angonese, der sich an einer Stellenausschreibung der Südtiroler Landessparkasse beteiligen wollte, dabei aber nicht zugelassen wurde, da er den für den öffentlichen Dienst allgemein geforderten amtliche 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 hätten, den vorliegenden Fall als (eventuelle) Inländerdiskriminierung abzutun und damit eine Zuständigkeit des EuGH zu verneinen (Angonese war kein Wanderarbeitnehmer, sondern hatte 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 eines äquivalenten Nachweises nicht möglich war. Damit hat sich der EuGH auch über die Tatsache hinweggesetzt, dass es sich bei der Südtiroler Landessparkasse um einen privaten Arbeitgeber handelte, was die Annahme einer horizontalen Wirkung des in Art 39 EGV geregelten Freizügigkeitsrechtes voraussetzte. Vgl auch Toggenburg 2001.

stellt einen Kompromiss dar, der in einer knappen Formel den bereits auf anderer Ebene verwirklichten Iststand wiederzugeben versucht:

> 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 Gruppenrechte in der Charta zu verankern suchten.[73]

Insgesamt ist diese Regelung wohl hinter den Standards zurückgeblieben, die sich nach Maßgabe der obigen Ausführungen in dem hier behandelten Bereich in den letzten Jahren herauskristallisiert haben. Dies zeigt sich schon in der gewählten Begrifflichkeit. Interessanterweise nimmt diese Bestimmung an zwei Stellen mit unterschiedlichen Begriffen auf die Minderheitenthematik Bezug: Sowohl die ethnische Herkunft als auch die Zugehörigkeit zu einer „nationalen Minderheit" stellen unerlaubte – und nur beispielhaft aufgezählte – Anknüpfungspunkte einer verbotenen Diskriminierung dar. Die – nicht näher definierte – Wendung „nationale Minderheit" hat zwar in Europa und insbesondere in den Dokumenten des Europarats breiten Gebrauch gefunden. Damit erfolgt aber keine definitive Festlegung in der Frage, ob unter die zu schützenden Minderheiten auch die neuen Minderheiten fallen sollen. Hält man sich aber vor Augen, dass diese Formulierung gegenwärtig wohl überwiegend in einem neue Minderheiten nicht erfassenden Sinne verstanden wird, so kann darin eine restriktive Grundhaltung gesehen werden. Wenn die Rechtfertigung für Minderheitenschutz aus einem grundrechtlichen Ansatz heraus entwickelt werden soll, lässt sich aber ein solcher Ansatz schwerlich argumentativ aufrecht erhalten. 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

---

[73] Vgl insbesondere den Vorschlag von Reinhard Rack (Nr 597) für folgenden Minderheitenschutzartikel: „Angehörige einer nationalen, ethnischen, kulturellen, sprachlichen, religiösen oder sonstigen Minderheit haben das Recht, ihre traditionellen Eigenheiten auch öffentlich und gemeinsam zu leben, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, und ihre 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.

aber sicherlich nicht dazu angetan, die Konfliktualität zu mindern, die in der Vergangenheit in diesem Bereich aufgetreten ist.

Dass es sich hier um einen restriktiven Ansatz handelt, kommt schließlich im Umstand zum Ausdruck, dass Art 21 der Grundrechtecharta allein eine (negative) Diskriminierung untersagt, aber auf keine irgendwie geartete Maßnahmen positiver Diskriminierung, dh eines fördernden Minderheitenschutz, verweist. Diesen Standard gewährleistet aber bereits der seit jeher von Minderheitenseite als unzureichend kritisierte Art 14 EMRK.[74]

5. Schlussbemerkungen

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, auf menschenrechtlicher Grundlage beruht und individualrechtlich konzipiert[75] ist. Es wäre aber kurzsichtig, die Schuld an einem unzureichenden Minderheitenschutzstandard der Europäischen Union als solcher zuzuschieben. Entscheidend ist, wie bereits eingangs angedeutet, die Haltung der Mitgliedstaaten. So sind die Widerstände, die bereits auf der Ebene einzelner Mitgliedstaaten der Herausbildung hinreichender Schutzstandards entgegengewirkt haben, auch auf Unionsebene aktiv. Andererseits kann von einzelnen Mitgliedstaaten auch ein sehr starker Druck hin zu einer stärkeren Berücksichtigung substaatlicher sprachlicher Vielfalt ausgehen, wenn die betreffenden Gruppierungen auf die Zentralregierung der betreffenden Regierung entsprechenden Einfluss ausüben können. In diesem Lichte sind die Schlussfolgerungen des Rates vom 13. 6. 2005 über den amtlichen Gebrauch zusätzlicher Sprachen im Rat und gegebenenfalls in anderen Organen und Einrichtungen der Europäischen Union zu sehen.[76] Auf dieser Grundlage können nun Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Rat und einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen werden, wonach Sprachen, die im Hoheitsgebiet des jeweiligen antragstellenden Landes anerkannt sind, im Rat (und gegebenenfalls in anderen Organen und Einrichtungen der Europäischen Union auf der Grundlage eigener Verwaltungsvereinbarungen) amtlich gebraucht werden können. Die damit verbundenen Kosten

---

74 Zu beachten ist, dass dieser Diskriminierungsschutz durch das am 1.4.2005 in Kraft getretene 12. Zusatzprotokoll zur EMRK, das einen selbständigen und nicht allein einen akzessorischen Diskriminierungsschutz enthält – noch weiter ausgebaut worden ist. Vorerst freilich ist die Anzahl an Ratifikationen zu diesem Zusatzprotokoll noch relativ bescheiden (11 Ratifikationen am 24.8.2005).

75 Vgl dazu Hilpold 2001b.

76 ABl Nr C 148 v 18.6.2005, 1.

gehen zu Lasten des antragstellenden Mitgliedstaates. Nutznießer dieser Regelung dürften in erster Linie im jeweiligen Staatsverband starke Gruppen wie die katalanische in Spanien sein.

Insgesamt ist also weiter davon auszugehen, dass die Fortentwicklung des Minderheitenrechts in der Europäischen Union von einer Vielzahl an Faktoren und Akteuren bestimmt wird, die dazu beitragen, dass das Ergebnis bruchstückhaft und unausgewogen erscheint. Angesichts des aufgezeigten tiefgreifenden Interessenskonfliktes zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten in dieser Frage ist aber dennoch in den vergangenen Jahren Beachtliches erreicht worden. In all ihrer Unvollständigkeit und Widersprüchlichkeit sind damit Elemente eines Minderheitenrechts der Europäischen Union sicherlich bereits Realität.

Literaturverzeichnis

Biscoe, Adam (1999): The European Union and Minority Nations, in *Cumper, Peter/Wheathley, Steve* (Hrsg): Minority Rights in the "New" Europe. Den Haag ua, S 89ff

Bonell, Lukas/Winkler, Ivo (2002): Südtirols Autonomie. Bozen

Charpentier, Jean (1992): Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États, in Revue Générale de Droit International Public 96, S 343ff

De Witte, Bruno (1993): The European Community and its Minorities, in *Brölmann, Catherine/Lefeber, René/Zieck, Marjoleine* (Hrsg): Peoples and minorities in international law. Dordrecht ua, s 167ff

De Witte, Bruno (2000): Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities. Florenz (= European University Institute Working Papers RSC No 2000/4)

De Witte, Bruno (2004): The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy, in *Toggenburg, Gabriel* (Hrsg): Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way forward. Budapest, S 109ff

Epiney, Astrid (2002): Artikel 13 EGV, in *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag. Neuwied

Estébanez, María Amor Martín (1995): The protection of national or ethnic religious and linguistic minorities, in *Neuwahl, Nanette A./Rosas, Allan* (Hrsg): The European Union and Human Rights. Den Haag, S 133ff

Fenet, Alain (2000²): L'Europe et les Minorités, in *Fenet, Alain/Koubi, Geneviève/Schulte-Tenckhoff, Isabelle* (Hrsg): Le droit et les minorités. Paris

Frey, Bruno/Kirchgässner, Gebhard (20023): Demokratische Wirtschaftspolitik. München

Gattini, Andrea (1999): La non discriminazione di cittadini comunitari nell'uso della lingua nel processo penale: Il caso Bickel, in LXXXII Rivista di Diritto Internazionale (LXXXII), S 106ff

Henrard, Kristin (2004): Charting the gradual emergence of a more robust level of minority protection: Minority specific instruments and the European Union, in Netherlands Quarterly of Human Rights 22, S 559ff

Hilf, Meinhard (1995): Kommentar zu Art A (= Art 1 EUV neu), in *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard:* Kommentar zur Europäischen Union I. Baden-Baden

Hilf, Meinhard (1995): Kommentar zu Artikel F, in *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard*: Kommentar zur Europäischen Union. München

Hilpold, Peter (1992–93): Minderheitenschutz – Die Definition des Schutzgegenstandes, in Juristiche Ausbildung und Praxis 3, S 203ff

Hilpold, Peter (1993): Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, in Archiv des Völkerrechts 31, S 387ff

Hilpold, Peter (1995): Bildung in Europa. Baden-Baden

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

Hilpold, Peter (2000): Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, in Juristische Blätter 122, S 93ff

Hilpold, Peter (2001a): Minderheiten im Unionsrecht, in Archiv des Völkerrechts 39, S 432ff

Hilpold, Peter (2001b): Modernes Minderheitenrecht. Wien ua

Hilpold, Peter (2004): Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, in Archiv des Völkerrechts 42, S 80ff

Kaiser, Angela (2005): Minderheitenschutz in der Europäischen Union. Frankfurt aM ua

Keating, Michael (1993): The Continental Meso-Regions in the European Community, in *Sharpe, Lawrence* (Hrsg): The Rise of Meso-government in Europe. London, S 296ff

Oppermann, Thomas (1999): Europarecht. München

Schlögel, Jürgen (2004): Der Schutz ethnischer Minderheiten als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts. Hamburg

Toggenburg, Gabriel (1999): Der EuGH und der Minderheitenschutz, in European Law Reporter, S 11ff

Toggenburg, Gabriel (2001): A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities, in *Trifunovska, Snezana* (Hrsg): Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages. Den Haag, S 205ff

Toggenburg, Gabriel (2004a): Minority Protection in a Supranational Context: Limitations and Opportunities, in *Toggenburg, Gabriel* (Hrsg): Minority protection and the enlarged European Union: The way forward. Budapest, S 1ff

Toggenburg, Gabriel (Hrsg) (2004b): Minority protection and the enlarged European Union: The way forward. Budapest

Tomuschat, Christian (1983): Protection of Minorities and Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in *Bernhardt, Rudolf ua* (Hrsg): Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler. Heidelberg ua, S 949ff

Waddington, Lisa/Bell, Mark (2001): More Equal than Others: Distinguishing European Union Equality Directives, in Common Market Law Review 38, S 587ff