

Die Sprachenregelung der Union zwischen Grundfreiheiten und Kulturpolitik*

von Peter Hilpold, Innsbruck

Übersicht

I. Einführung	500
II. Die Grundproblematik	501
III. Mitgliedstaatliche Sprachförderung und Unionsrecht	502
IV. Sprachenregelung und freier Warenverkehr	504
V. Sprachenregelung und Freizügigkeit	506
VI. Die Anerkennung der substaatlichen Ebene	510
1. Der amtliche Gebrauch zusätzlicher Sprachen	510
2. Minderheitensprachen	512
VII. Schlussbemerkungen	514

I. Einführung

Der europäische Integrationsprozess steht nicht nur für ein beispielloses wirtschaftliches und politisches Projekt, sondern auch für ein einzigartiges sprachlich-kulturelles Unterfangen. Mehrsprachigkeit ist internationalen Organisationen zwar nicht fremd¹. Die Art und Weise aber, wie diese in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gepflegt wurde und nun in der Union praktiziert wird, der Status und der Respekt, den die Amtssprachen aller Mitgliedstaaten in der Union genießen, sind sowohl historisch als auch in einer aktuellen internationalen Perspektive unerreicht².

Regelmäßig wurde die Errichtung dieses Sprachenkonstruktes mit dem Turmbau von Babel verglichen und ein Einsturz dieses Gebäudes mit der nächsten Erweiterungsrunde vorausgesagt. Tatsächlich ist die prophezeite sprachliche Entfremdung in der Union aber nicht eingetreten, und das europäische Integrationskonstrukt ist durch den geometrischen Anstieg der Sprachenkombinationen keineswegs eingebrochen. Dass das integrationspolitische Ziel einer sehr weitgehenden Mehrsprachigkeit verwirklicht werden konnte, ist sicher in einem erheblichen Maße der sehr großzügigen Bereitstellung von Ressourcen zuzuschreiben. Die Verwirklichung dieser Mehrsprachigkeit ist aber nicht nur – wie oft dargestellt – eine institutionell-budgetäre Herausforderung, die damit ohne weiteres durch einen entsprechenden Ressourcentransfer zu lösen wäre. Sie be-

* Diese Abhandlung ist Teil umfassender Studien zum europäischen Sprachenrecht, die in nächster Zukunft veröffentlicht werden sollen.

¹ So war die Charta der 1945 gegründeten Vereinten Nationen in fünf Sprachen authentisch (Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch). Im Jahr 1973 kam Arabisch als Arbeits- und Amtssprache der Generalversammlung dazu.

² Vgl. dazu auch *Theodor Schilling*, Eine neue Rahmenstrategie für die Mehrsprachigkeit, Rechtskulturelle Aspekte, ZEuP 2007, 754, 761 ff.

rührt vielmehr – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – den Kernbereich des Unionsrecht, die Grundfreiheiten.

Wenn gesagt wird, die Grundfreiheiten seien darauf ausgerichtet, einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, dann wird damit von der Sprachenfrage abstrahiert. Allzu leichtfertig wird bei der Verwirklichung des Binnenmarktes nämlich häufig von der Sprachenfrage abstrahiert und von einem gleichsam sprachenlosen Binnenmarkt ausgegangen. In der Sprache wird ein kostenloses Transaktionsmedium gesehen, das beliebig und ohne Aufwand austauschbar ist. Die Realität ist aber eine andere. Das konstitutionell verankerte Mehrsprachigkeitsprinzip tangiert auch die Verwirklichung der Grundfreiheiten, und zwar sowohl als förderndes als auch als konterkarierendes Prinzip. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Sprachen sollte die Freizügigkeit innerhalb der Union erleichtern. Vielfältige Vorrang- bzw. Ausschließlichkeitsbestimmungen in Bezug auf die mitgliedstaatlichen Amtssprachen wirken aber wiederum als Barriere. Der Schutz der Sprachenvielfalt und die Verwirklichung der Grundfreiheiten treten damit häufig in Konflikt, so dass heikle Abwägungen zu treffen sind. Je mehr der Umstand in das politisch-rechtliche Bewusstsein eindringt, dass die sprachliche Realität in der Union nicht nur jene der Amtssprachen ist, sondern auch Regional- und Minderheitensprachen mit einschließt, desto schwieriger wird es aber, einen entsprechenden Kompromiss zu finden.

II. Die Grundproblematik

Wenn das Thema der Mehrsprachigkeit in der Europäischen Union – üblicherweise in institutioneller Perspektive – angegangen wird, so wird häufig in erster Linie geprüft, welche Schritte die Union selbst setzt, um eine möglichst umfassende Mehrsprachigkeit sicherzustellen³. Dabei wird regelmäßig aufgezeigt, dass die Mitgliedstaaten diesbezüglich sehr hohe Ansprüche stellen, die die Union in sehr weitgehendem Maße, aber nicht uneingeschränkt erfüllen kann. Wie bereits vermerkt, ist diese Leistung aber auf jeden Fall anerkennungswürdig. Die Frage, in wie weit die Union nationale Sprachregelungen akzeptiert, die potentiell der vollen Verwirklichung der Grundfreiheiten entgegenstehen, vervollständigt nicht nur das Bild, sondern stellt möglicherweise sogar den gewichtigeren Themen-

³ Vgl. dazu beispielsweise *Pascale Berteloot*, *Babylone à Luxembourg – Jurilinguistique à la Cour de Justice*, Saabrücken, 1988, abrufbar unter: <http://europainstitut.de/fileadmin/schriften/136.pdf>; *Dieter Martiny*, *Babylon in Brüssel? Das Recht und die europäische Sprachenvielfalt*, ZEuP 1998, 227ff.; *Thomas Bruha/Hans-Joachim Seeler* (Hg.), *Die Europäische Union und ihre Sprachen*, Baden-Baden, 1998; *Thomas Oppermann*, *Das Sprachenregime der Europäischen Union – reformbedürftig?*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 4 (2001), 1ff.; *Alain Fenet*, *Diversité linguistique et construction européenne*, Revue Trimestrielle de Droit Européen (RTD eur.) 37 (2001), 235ff.; *Yannic Yvon*, *Sprachenvielfalt und europäische Einheit – Zur Reform des Sprachenregimes der Europäischen Union*, Europarecht (EuR) 2003, 681ff.; *Gerte Reichelt* (Hg.), *Sprache und Recht unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Wien, 2006; *Franz C. Mayer*, *Europäisches Sprachverfassungsrecht*, Der Staat 44 (2005), 367ff. sowie *Peter Hilpold*, *Die europäische Sprachenpolitik – Babel nach Maß?*, EuR 2010, 695ff.

komplex dar, wenngleich dieser in der öffentlichen Aufmerksamkeit häufig in den Hintergrund gedrängt wird.

Grundsätzlich verbleibt der sprachenrechtliche Bereich in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, doch ist auch zu prüfen, ob eine indirekte Diskriminierung und gegebenenfalls ein Rechtfertigungsgrund dafür vorliegt.

Die nationalen Regelungen zur Amtssprache variieren in den Mitgliedstaaten sehr stark. Zum Teil wird auf verfassungsrechtlicher Ebene eine Amtssprache vorgegeben (so wie in Frankreich und in Österreich), zum Teil existieren diese allein auf einfachgesetzlicher Basis, wie in Deutschland⁴ und in Italien⁵. Zum Teil fehlt es völlig an solchen Normen. Einzelne Staaten erkennen nur eine einzige, einheitliche Amtssprache an (so wie Frankreich und Griechenland), andere (so wie Belgien) wenden ein gemischtes System an und eine immer größere Zahl von Mitgliedstaaten erkennt auf regionaler Ebene Regional- oder Minderheitensprachen einen zumindest beschränkten Amtssprachencharakter zu (so beispielsweise Italien, Österreich und Spanien).

III. Mitgliedstaatliche Sprachförderung und Unionsrecht

In wie weit die einzelnen Mitgliedstaaten eine aktive Sprachförderungspolitik bzw. Sprachverteidigungspolitik betreiben, variiert sehr stark und ist in erheblichem Maße von historischen Reminiszenzen geprägt, die häufig wiederum bestimmend sind für die Eigendefinition der nationalen Identität. Nationale Sprachpolitik, die sich nach außen hin oft sehr offensiv gibt, ist regelmäßig nur Ausdruck von Verteidigung. Verteidigung ist wiederum Folge des zumindest subjektiven Gefühls der Bedrohung. Es ist interessant festzustellen, dass sprachenrechtlicher Aktivismus regelmäßig dann einsetzt, wenn Konzessionen in diesem Bereich, wenn auch auf anderer Ebene, anstehen. Emblematisch ist in diesem Zusammenhang beispielsweise die Situation in Italien. Als am 15. Dezember 1999 mit dem Gesetz 482 das erste allgemeine Minderheitenschutzgesetz erlassen worden ist, wurde gleichzeitig in Art. 1 die Bestimmung aufgenommen, dass das Italienische Staatsprache ist⁶. Die berühmt-berüchtigte französische *loi Toubon*⁷ war wiederum direkte Folge der europäischen Integration bzw. der damit verbundenen Angst, die kontinuierliche Kompetenzausweitung zugunsten der Gemeinschaft könnte die Verwendung des Französischen durch die französische Verwaltung nachhaltig gefährden. Auf der Grundlage dieses Gesetzes besteht bekanntlich in Frankreich eine Verpflichtung zum Gebrauch des Französischen im öffentlichen und privaten Bereich. Was den erstgenannten Bereich anbelangt,

⁴ Dabei finden sich jeweils gesonderte Regelungen für den behördlichen und den gerichtlichen Bereich. Die im Herbst 2009 gebildete Regierungskoalition plant allerdings die Einfügung eines entsprechenden Artikels in das Grundgesetz („Die Sprache der Bundesrepublik ist deutsch“).

⁵ Vgl. Art. 1 des G. 482 v. 15.12.1999.

⁶ Vgl. dazu ausführlich *Peter Hilpold*, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, 82 ff.

⁷ G.Nr. 94-665 v. 4.8.1994.

so sind die öffentlichen Leistungen und der Unterricht in französischer Sprache zu erbringen⁸. Im privaten bzw. gewerblichen Bereich ist die Verpflichtung zur Verwendung des Französischen bei Inschriften, im geschäftlichen Verkehr, bei Produktbeschreibungen und Garantien und bei Werbeslogans zu betonen⁹. Die Verletzung dieser Bestimmungen wird strafrechtlich geahndet.

Sieht man sich diese Reaktionen zumindest einzelner Mitgliedstaaten an, so müsste man den Eindruck gewinnen, dass die europäische Integration sprachpolitisch eine Gefahr darstellt; ein nivellierender Mechanismus, der gleich einer Dampfwalze die Zäune der wunderschönen sprachlichen Schrebergärten in der Gemeinschaft niederreißt. Für dieses Wirken der Gemeinschaft kann aber auch ein viel positiveres Bild gefunden werden, das vor einigen Jahren in folgender Form gezeichnet worden ist: Da das Gemeinschaftsrecht auf die Beseitigung wirtschaftlicher Barrieren abzielt und da die Sprache das Medium zur Verwirklichung nahezu aller wirtschaftlicher Tätigkeiten im Binnenmarkt ist, ist diese Rechtsordnung gleichzeitig auch eine Quelle von Sprachenrechten¹⁰ für die Wahrnehmung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten. Das Gemeinschaftsrecht basiert somit nicht nur auf den bekannten vier Grundfreiheiten (Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital), sondern beinhaltet auch eine Freizügigkeit der Sprachen¹¹.

Dieser bestechende Gedanke soll hier nur leicht zurechtgerückt werden. Diese „Freizügigkeit der Sprachen“ ist, mangels einer expliziten Verankerung im Gemeinschaftsrecht, allenfalls eine Annexfreiheit und sie findet keine Entsprechung in einem expliziten Ziel der Gemeinschaft. Dagegen kann diesem Ziel vieles entgegen gehalten werden, das gegenüber den eigentlichen Grundfreiheiten nicht greift, bzw. angesichts deren Verdrängungskraft nicht in dieser Form greifen kann. So ist in Erinnerung zu rufen, dass die Gemeinschaft im sprachrechtlichen Bereich über keine Kompetenzen verfügt und dass sie umgekehrt die Identität der Mitgliedstaaten zu achten hat¹². Es ist zutreffend, dass nationale Regelungen vom EuGH immer kritischer dahingehend überprüft werden, ob darin „Maßnahmen gleicher Wirkung“¹³, indirekte Diskriminierungen, verschleierte Beschränkungen

⁸ Selbst bei wissenschaftlichen Tagungen, die in Frankreich veranstaltet werden, genießt die französische Sprache weitreichende Vorrechte. Öffentliche Einrichtungen und private Träger, die öffentlich subventioniert werden, haben fremdsprachigen Texten eine Übersetzung beizufügen. Vgl. Art. 6 und 7 der loi Toubon.

⁹ Vgl. die Art. 2 ff. der loi Toubon. So sind beispielsweise eingetragene englischsprachige Werbeslogans wie „Nike just do it“ oder „Drink Coca Cola“ in Frankreich verboten bzw. nur in französischer Übersetzung erlaubt. Vgl. *Thomas Bruha*, Rechtliche Aspekte der Vielsprachigkeit: Vertrags-, Amts-, Arbeits- und Verkehrssprachen in der Europäischen Union, in: Bruha/Seeler (Hg.) (Fn. 3) 83, 102.

¹⁰ Für eine grundlegende dogmatische Abhandlung zum Thema Sprachenrechte siehe jüngst *Xabier Arzo*, Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights, *European Constitutional Law Review* 6 (2010), 102 ff.

¹¹ So *Bruno de Witte*, Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity?, in: *Rachael Craufurd Smith* (Hg.), *Culture and European Union Law*, Oxford, 2007, 205, 230.

¹² Vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV. Vgl. aber die treffende Bemerkung von *Lord Mackenzie Stuart*, *The European Communities and the Rule of Law*, 29th Hamlyn Lecture, 1977, 1: „Community law has the habit of emerging in unlikely corners“. Zitiert nach *Christine Boch*, Language Protection and Free Trade: The Triumph of the Homo McDonaldus?, *European Public Law* 4 (1998), 379, 383.

¹³ Vgl. Art. 34 AEUV.

zu sehen sind. Gleichzeitig reklamieren die Mitgliedstaaten immer weiter reichende Ausnahmetatbestände im Sinne „zwingender Erfordernisse im Allgemeininteresse“, die auch in immer deutlicherer Form vom Gemeinschaftsrecht und von den Gemeinschaftsinstitutionen Anerkennung finden. In diesem Zusammenhang sind der Verbraucherschutz und der Minderheitenschutz besonders hervorzuheben. Darauf werden sich die nachfolgenden Ausführungen beziehen. Dabei steht in Bezug auf die Warenverkehrsfreiheit die geschriebene Sprache im Vordergrund, in Bezug auf die Personenverkehrsfreiheiten die gesprochene Sprache¹⁴. Die gesamte Problematik kann auch als Konfliktfall zwischen Herkunftslandprinzip und Bestimmungslandprinzip gesehen werden¹⁵. Die große Herausforderung besteht hier darin, legitimen nationalen Regulierungsanliegen im sprachlichen Bereich Rechnung zu tragen, gleichzeitig aber eine Segmentierung des Marktes entlang nationaler Linien bzw. entlang der Sprachgrenzen zu vermeiden¹⁶.

IV. Sprachenregelung und freier Warenverkehr

Gerade weil die Gemeinschaft über keine Zuständigkeit im sprachpolitischen Bereich verfügt, konnte die oben beschriebene, bunte Vielfalt an nationalen Sprachregelungen weitgehend ungehindert gedeihen. Was den freien Warenverkehr anbelangt, wurde aber mit dem Verbraucherrecht bzw. mit dem Kennzeichnungsrecht eine Basis geschaffen, diese Entwicklung gemeinschaftsrechtlich zu überprüfen. Besonders hervorzuheben ist dabei die Richtlinie 79/112/EWG, die sog. Etikettierungs-Richtlinie, die am 18.12.1979 ergangen ist. Zwar haben die dadurch ausgelösten Kontroversen zu Abänderungen an dieser Richtlinie und schließlich zu ihrer Neufassung¹⁷ geführt, doch kann anhand der Ursprungsfassung dieser Richtlinie der Kern des Konflikts exemplarisch verdeutlicht werden.

Laut Art. 14 der Richtlinie 79/112/EWG hatten die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, „dass in ihrem Hoheitsgebiet keine Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden dürfen, auf denen die in Art. 3 und 4 Abs. 2 genannten Angaben nicht in einer dem Käufer leicht verständlichen Sprache abgefasst sind, es sei denn, die Unterrichtung des Käufers ist durch andere Maßnahmen gewährleistet. Dies hindert nicht, dass die Angaben in mehreren Sprachen abgefasst werden.“

Streitpunkt war nun die Frage, was unter einer „leicht verständlichen Sprache“ zu verstehen sei. Wenn dies die Gebietsprache sein sollte, dann wäre damit im innergemeinschaftlichen Warenverkehr die Notwendigkeit der mehrsprachigen Etikettierung bzw. der Umetikettierung verbunden, ein nicht zu unterschätzender Kostenfaktor. Die Entstehungsgeschichte dieser Regelung spricht gegen eine sol-

¹⁴ Vgl. *Vanessa Bansch*, Sprachvorgaben im Binnenmarktrecht, Baden-Baden, 2005, 21.

¹⁵ *Bansch* (Fn. 14) 22.

¹⁶ Vgl. *Boch*, *European Public Law* 4 (1998), 379, 394.

¹⁷ Vgl. zuerst die Richtlinie 97/4/EG und nachfolgend die Richtlinie 2000/13/EG.

che Deutung¹⁸. Belgien interpretierte diese Regelung aber restriktiv: Laut einem Gesetz aus 1986 sollte die Etikettierung in diesem mehrsprachigen Land in der Sprache des jeweiligen Sprachgebietes erfolgen. Als der belgische Verband von Importeuren und Generalagenten ausländischer Mineralwässer Piageme eine Unterlassungsklage gegen die Firma Peeters NV einbrachte, die im flämischen Sprachgebiet französische und deutsche Mineralwässer mit Originaletikett vertrieb, hatte sich in weiterer Folge der EuGH mit dieser Thematik zu beschäftigen. In Piageme I gab der EuGH dem freien Warenverkehr den Vorrang gegenüber einem Verbraucherschutz mit protektionistischem Einschlag: Die Mitgliedstaaten dürfen nicht den Gebrauch einer bestimmten Sprache vorschreiben¹⁹. In Piageme II betonte der EuGH nochmals, dass die „leicht verständliche Sprache“ weder mit der „Amtssprache des Mitgliedstaates“ noch mit der „Sprache des Gebietes“ gleichzusetzen sei. Damit solle nämlich „die Unterrichtung des Verbrauchers gewährleistet und nicht der Gebrauch einer bestimmten Sprache vorgeschrieben werden“²⁰.

Seine marktfreundliche Haltung hat der EuGH auch nachfolgend in den Rechts-sachen „Goerres“²¹, „Colim“²² und „Geffroy“²³ bestätigt²⁴.

Gegen diese Rechtsprechung formierte sich aber alsbald Widerstand, der die Reform und schließlich die völlige Neufassung der Etikettierungsrichtlinie zur Folge hatte. Der nunmehr einschlägige Art. 16 der Richtlinie 2000/13/EG vom 20.3.2000²⁵ bestimmt folgendermaßen:

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrem Hoheitsgebiet keine Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden dürfen, bei denen die in Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 2 genannten Angaben nicht in einer dem Verbraucher leicht verständlichen Sprache abgefasst sind, es sei denn, die Information des Verbrauchers ist durch andere Maßnahmen für eine oder mehrere Angaben auf dem Etikett effektiv sichergestellt; diese Maßnahmen werden nach dem Verfahren des Artikels 20 Absatz 2 festgelegt.

(2) Der Mitgliedstaat, in dem das Erzeugnis vermarktet wird, kann in seinem Hoheitsgebiet unter Beachtung der Bestimmungen des EG-Vertrages vorschreiben, dass diese Angaben auf dem Etikett zumindest in einer oder mehreren von ihm bestimmten Amtssprachen der Gemeinschaft abgefasst sind.

(3) Die Absätze 1 und 2 stehen der Abfassung der Angaben auf dem Etikett in mehreren Sprachen nicht entgegen.

Wenngleich diese Bestimmung die Wendung „unter Beachtung der Bestimmungen des EG-Vertrages“ enthält, kann wohl kein Zweifel daran bestehen, dass nun die Mitgliedstaaten für Waren, die auf ihrem Territorium in den Verkehr

¹⁸ So ist der Versuch des Europäischen Parlaments, eine solche Regelung in expliziter Form einzuführen, gescheitert. Vgl. *Elisabeth Lege*, Sprache und Verbraucherinformation in der Europäischen Union, Deutschland und Luxemburg, München 2009, 159 f.

¹⁹ Vgl. *EuGH* 18.7.1991, Rs. C-369/89 (*ASBL Piageme u. a./BVBA Peeters*), Slg. 1991, I-2971, Rn. 13.

²⁰ Vgl. *EuGH* 12.10.1995, Rs. C-85/94 (*ASBL Piageme u. a./BVBA Peeters*), Slg. 1995, I-2955, Rn. 14 f.

²¹ Vgl. *EuGH* 14.7.1998, Rs. C-385/96 (*Goerres*), Slg. 1998, I-4431.

²² Vgl. *EuGH* 3.6.1999, Rs. C-33/97 (*Colim*), Slg. 1999, I-3175.

²³ Vgl. *EuGH* 12.9.2000, Rs. C-366/98 (*Geffroy*), Slg. 2000, I-6579.

²⁴ Vgl. zu dieser Rechtsprechung *Gabriel Toggenburg*, Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten, *European Diversity and Autonomy Papers* 2005, 23 ff.

²⁵ Vgl. *ABl.* 2000 L 109/29.

gebracht werden, die Verwendung „ihrer“ Amtssprache vorschreiben können^{26,27}. Für Tabakprodukte und Humanarzneimittel besteht sogar eine Verpflichtung, dass die Angaben auf den Etiketten „in [jener] Amtssprache bzw. den Amtssprachen des Mitgliedstaats“ ausgezeichnet werden, „in dem das Arzneimittel in den Verkehr gebracht wird“²⁸.

Produktetikettierung bleibt im Spannungsfeld zwischen sprachlicher Verständlichkeit²⁹, Schutz mitgliedstaatlicher Amtssprachen, Verbraucherschutz und Beseitigung von Binnenmarkthemmnissen eine komplexe Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, wobei dem Verbraucherschutz, wie der Fall „Schwarzkopf“ zeigt, eine ganz dominante Rolle zukommen muss³⁰. In diesem Fall hat der EuGH die Verlegung von obligatorischen Warnhinweisen vom Umkarton auf den Beipackzettel unter Hinweis auf die Platzfordernisse der Mehrsprachigkeit als gemeinschaftswidrig erklärt und damit ein sehr strenges verbraucherschutzrechtliches Kriterium angewandt.

V. Sprachenregelung und Freizügigkeit

Bekanntlich wird die faktische Wahrnehmung der Freizügigkeit ganz erheblich durch die Mehrsprachigkeit in der Gemeinschaft bzw. durch fehlende Sprachkenntnisse eingeschränkt. Es mag sein, dass die faktischen Barrieren dazu führen, dass die meisten Unionsbürger der verschiedenen rechtlichen Barrieren, die ihrer Freizügigkeit entgegenstehen, nicht gewahr werden³¹. Verschiedene lokale (aber

²⁶ So auch *H.-W. Micklitz*, in: Norbert Reich/Hans-Wolfgang Micklitz, Europäisches Verbraucherrecht, 4. Auflage, Baden-Baden, 2003, 407. A. A., *Bansch* (Fn. 14) 122 ff. *Bansch* ist aber Recht zu geben, dass ein potentieller Widerspruch gegenüber Art. 34 AEUV nach wie vor fortbesteht.

²⁷ Dieser nunmehr bestehende Spielraum wurde von den Mitgliedstaaten unterschiedlich genutzt. Zum Teil wird am abstrakten Konzept der „leicht verständlichen Sprache“ festgehalten (wie in Österreich), zum Teil wird hingegen die Verwendung der jeweiligen Amtssprache explizit vorgeschrieben (so wie in Frankreich, Italien oder in Polen). In verschiedenen Fällen wird damit eine bereits bestehende faktische Praxis rechtlich abgesichert.

²⁸ Vgl. Art. 63 Abs. 1 der konsolidierten Richtlinie 2001/83/EG v. 6.11.2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel, ABl. 2001 L 311/67 sowie Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/37/EG v. 5.6.2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen, ABl. 2001 L 194/26. Vgl. zum Ganzen *Toggenburg* (Fn. 24) 27.

²⁹ Offen ist auch noch die Frage, inwieweit das Sprachniveau der Aufschriften geregelt werden kann. So stellt sich die Frage, wie eine Situation zu behandeln ist, in welcher zwar eine im Vertriebsgebiet verständliche Sprache verwendet wird, das dabei erreichte Sprachniveau aber wiederum die faktische Verständlichkeit in Frage stellt.

³⁰ Vgl. *EuGH* 13.9.2001, Rs. C-169/99 (*Schwarzkopf*), Slg. 2001, I-5901.

³¹ Tatsächlich ist die Mobilität der Unionsbürger auch vergleichsweise gering: So wechselte bspw. im Jahr 2000 nur 0,1% der gesamten EU-Bevölkerung ihren Wohnort zwischen zwei Ländern. Die geographische Mobilität zwischen den Regionen wird aber immer wichtiger. So verlegte im Jahr 1999 1,2% der Gesamtbevölkerung ihren offiziellen Wohnsitz in eine andere Region (allerdings überwiegend innerhalb desselben Mitgliedstaates). Ein Vergleich mit den USA fördert einen auffallenden Kontrast zu Tage: Dort verlegte im selben Jahr 5,9% der Gesamtbevölkerung ihren Wohnsitz in einen anderen Verwaltungsbezirk. Vgl. den Aktionsplan der Kommission für Qualifikation und Mobilität, KOM(2002) 72 endg., S. 33.

auch nationale) Sprachregime schützen die nationale Identität, föderale Gleichgewichte oder nationale Minderheiten.

Damit dieser Schutz nicht zum Selbstzweck wird und das Freizügigkeitsrecht nicht ausgehebelt wird, ist in der Arbeitnehmerfreizügigkeitsverordnung eine entsprechende Vorkehrung getroffen worden, die diese widerstreitenden Interessen in Einklang bringen soll. Laut Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung finden keine Vorschriften und Verwaltungspraktiken eines Mitgliedstaates Anwendung, die „ohne auf die Staatsangehörigkeit abzustellen, ausschließlich oder hauptsächlich bezwecken oder bewirken, dass Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten von der angebotenen Stelle ferngehalten werden“. Gleichzeitig wird aber auch festgehalten, dass diese Bestimmung nicht für Bedingungen gilt, „welche die in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle erforderlichen Sprachkenntnisse betreffen“.

Wie ist nun diese Bestimmung auszulegen? Zieht man das Urteil im Fall „Groener“ heran, dann ist hier ein sehr breiter Spielraum für nationale Sonderwege geschaffen worden. Anita Groener war eine Holländerin, die in Dublin, am College of Marketing and Design, das Fach „Zeichnen“ unterrichten wollte. Die irische Gesetzgebung verlangt nun für Lehrtätigkeiten im festangestellten Dienstverhältnis den Nachweis von Irischkenntnissen. Frau Groener belegte zwar die einschlägigen Kurse, bestand aber die betreffende Prüfung nicht und machte anschließend den Einwand gelten, dass dieses Erfordernis eine indirekte Diskriminierung gemäß Verordnung 1612/1968 darstelle, zumal „Zeichnen“ ohnehin in englischer Sprache zu unterrichten sei (das Gälische somit nicht berufsrelevant sei). Der EuGH entschied jedoch zugunsten Irlands, wo das Gälische erste Amtssprache ist. Er betonte, dass der EG-Vertrag eine nationale Politik „zum Schutz und zur Förderung einer National- und ersten Amtssprache“ zulasse, wobei er aber gleichzeitig auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz betonte und forderte, dass dadurch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht gefährdet werden dürfe. Diese Abwägung lässt der EuGH hier zugunsten Irlands ausfallen, wobei er die „sprachliche Sonderstellung“ dieses Landes betont und die „Erforderlichkeit“ der Irischkenntnisse nicht nur eng an der vorgegebenen Unterrichtssprache (Englisch) misst, sondern die Rolle der Lehrperson „durch ihre Teilnahme am täglichen Leben der Schule und durch ihre privilegierten Beziehungen zu den Schülern“ hervorhebt³².

Dieses Urteil hat zu großen Hoffnungen bei den Kräften geführt, die generell um die Verteidigung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten einschließlich der sprachlichen Vielfalt bemüht sind, während es Sorge bei den Kräften ausgelöst hat, die um die Integrität des Binnenmarktes bangten. Dieses Urteil ist aber in einem ganz spezifischen historischen Kontext zu sehen, der einer Verallgemeinerungsfähigkeit der Aussagen des EuGH doch entgegenstehen. Im Jahr 1989 war

³² Vgl. *EuGH* 28.11.1989, Rs. C-379/87 (*Groener*), Slg. 1989, I-3967, Rn.20. Zu dieser Bildungsrechtssprechung vgl. *Peter Hilpold*, *Bildung in Europa*, Baden-Baden, 1995.

nämlich das Irische gemeinschaftsweit die einzige (und – bezogen auf Irland – die erste) nationale Amtssprache, die nicht Amtssprache der Gemeinschaft war. Diese Konzession Irlands, die für die Gemeinschaft eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung und Kostenersparnis bedeutete, sollte mit diesem Urteil wohl indirekt zumindest in der Form Anerkenntnis erfahren, als der Gerichtshof hiermit Gelegenheit fand, den besonderen Status dieser Sprache zu betonen. Es wird vielfach bezweifelt, ob heute der EuGH noch ähnlich entscheiden würde.

Es sind auch keine weiteren faktischen Situationen ersichtlich, auf welche die Groener-Rechtsprechung ohne weiteres übertragbar wäre.

In völlig unerwarteter Form kam der Freizügigkeitsgrund auch an anderer Stelle mit dem Sprachenregime der Mitgliedstaaten in Berührung.

Im Fall „Mutsch“ ging es um die Frage, ob ein in einer deutschsprachigen Gemeinde in Belgien wohnender und arbeitender Luxemburger auch die dortige Amtssprachenregelung, die zugunsten der deutschsprachigen belgischen Bevölkerung die Durchführung von Gerichtsverfahren in der Muttersprache vorsieht, in Anspruch nehmen kann³³. Der EuGH bejahte dies unter Hinweis auf Art. 7 Abs. 2 der Freizügigkeitsverordnung 1612/1968, und zwar unter Qualifizierung dieser Möglichkeit als „soziale Vergünstigung“.

In leicht abgewandelter Form präsentierte sich dieses Problem wenige Jahre später erneut. Ein österreichischer und ein deutscher Staatsbürger, die Herren Bickel und Franz, waren in Südtirol mit dem Gesetz in Konflikt geraten und sahen sich nun mit einem Strafverfahren konfrontiert, das gemäß italienischer Strafprozessordnung in italienischer Sprache (wenn auch mit Anspruch auf Dolmetscher und Übersetzer) abzuwickeln war. In Südtirol gibt es zwar die Möglichkeit, Deutsch als Verfahrenssprache zu wählen, doch war diese Möglichkeit italienischen Staatsbürgern vorbehalten. Die Arbeitnehmerfreizügigkeitsbestimmungen waren hier nicht anwendbar, da Bickel und Franz keine Arbeitnehmer waren. Der EuGH ließ Bickel und Franz dennoch in den Genuss dieser Sonderregelung kommen, und zwar unter Bezugnahme auf die passive Dienstleistungsfreiheit³⁴. Im Hintergrund stand freilich auch das Verbot der Diskriminierung von Unionsbürgern, ein Konzept, das sich immer mehr als sogenannte fünfte Grundfreiheit behauptet³⁵.

Die international einzigartige Minderheitenschutzregelung in Südtirol, die in ihrem Kernbereich gerade eine Sprachenschutzregelung ist³⁶, hat auch in einem weiteren Fall ein Koordinationsproblem mit dem Unionsrecht aufgeworfen. Kon-

³³ Vgl. *EuGH* 11.7.1985, Rs. C-137/84 (*Mutsch*), Slg. 1985, I-2681.

³⁴ Vgl. *EuGH* 24.11.1998, Rs. C-274/96 (*Bickel und Franz*), Slg. 1998, I-7637. Vgl. dazu *Peter Hilpold*, Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, *Juristische Blätter* 2000, 93 ff.

³⁵ Vgl. dazu *Ferdinand Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt: die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, Tübingen, 2007 sowie *Peter Hilpold*, Unterhaltsstipendien für Unionsbürger – Die Rechtssache „Förster“ und die Grenzen mitgliedstaatlicher Solidarität, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 2009, 40 ff. und *Norbert Reich*, Herkunftsprinzip oder Diskriminierung als Maßstab für Studentenfreizügigkeit?, *EuZW* 2009, 637 ff.

³⁶ Vgl. *Peter Hilpold*, *Modernes Minderheitenrecht*, Wien/Baden-Baden, 2001 sowie *ders.*, *South Tyrol*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online edition, 2009.

kret ging es dabei im Fall „Angonese“³⁷ um die Modalitäten des Nachweises der Zweisprachigkeit (deutsch/italienisch), der für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst in der Provinz Bozen (Südtirol/Italien) erbracht werden muss. Der EuGH bestätigte in diesem Urteil zwar die grundsätzliche Zulässigkeit solcher Anforderungen, erachtete aber die bis dahin geltende Regelung, wonach ein solcher Nachweis ausschließlich über eine spezielle in der Provinz Bozen abzulegende Prüfung nachzuweisen war, als diskriminierend³⁸.

Auch die Niederlassungsfreiheit, die sog. Freizügigkeit der Selbstständigen, erwies sich als sprachensensibel, was insbesondere im Fall „Haim“ evident geworden ist³⁹. Ein Zahnarzt türkischer Abstammung und italienischer Staatsangehörigkeit, Salomone Haim, hatte sein in der Türkei erworbenes Diplom in Belgien anerkennen lassen und wollte den Beruf als Kassenzahnarzt in Deutschland ausüben. Er weigerte sich aber, die dafür in Deutschland erforderliche Sprachprüfung abzulegen. Der EuGH bestätigte jedoch die Zulässigkeit eines solchen Nachweiserfordernisses, wenngleich unter Betonung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes⁴⁰. Dieser wird zur maßgeblichen Entscheidungsregel im Konflikt zwischen Binnenmarktbedürfnissen und nationaler Regelungsautonomie im Sprachbereich, wobei man dem EuGH Unrecht tun würde, wenn man ihm eine Voreingenommenheit zugunsten des erstgenannten Aspektes unterstellte. Dies zeigt sich anhand der Fälle *Wilson*⁴¹ und *Kommission gegen Deutschland*⁴². Im Fall *Wilson* erachtete es der EuGH als unangemessen zu verlangen, dass ein in Luxemburg tätiger britischer Anwalt den Nachweis der Beherrschung von Französisch, Deutsch und Letzeburgisch erbringen sollte. Im Fall *Kommission gegen Deutschland*, dem eine Aufsichtsbeschwerde der Kommission gegen das Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen („Arbeitnehmer-Entsendegesetz“) zugrunde lag, sah der EuGH die Verpflichtung zur Bereithaltung von Vertragsunterlagen in deutscher Sprache als gemeinschaftsrechtlich zulässig an, da dies dem Allgemeininteresse auf sozialen Schutz der Arbeitnehmer auf dem Bau und der effektiven Kontrolle dieses Schutzes durch die Behörde entspreche.

³⁷ Vgl. *EuGH* 6.6.2000, Rs. C-281/98 (*Angonese*), Slg.2000, I-4139.

³⁸ Dieses Urteil war freilich in vielerlei Hinsicht problematisch. So betraf der Ausgangsrechtsstreit einen privaten Arbeitgeber. Der EuGH hat damit die Personenverkehrsfreiheiten auf Privatrechtsverhältnisse angewandt. Zudem stellte sich in der Folge die Frage, welche ausländischen Sprachnachweise als äquivalent zur Zweisprachigkeitsprüfung in Südtirol erachtet werden sollten, ohne damit ein zentrales Instrument des Minderheitenschutzes auszuhöhlen. Selbst zehn Jahr nach dem Urteil in der Rechtssache *Angonese* ist diese Frage noch nicht in überzeugender Form geklärt.

³⁹ Vgl. *EuGH* 4.7.2000, Rs. C-424/97 (*Haim II*), Slg.2000, S. I-5123. Vgl. zuvor schon *EuGH* 9.2.1994, Rs. C-319/92 (*Haim I*), Slg. 1994, I-425.

⁴⁰ Vgl. *EuGH*, *Haim I* (Fn.39) Rz. 59: „Zu beachten ist jedoch, dass sprachliche Anforderungen, die gewährleisten sollen, dass sich der Zahnarzt mit seinen Patienten, deren Muttersprache die Sprache des betreffenden Mitgliedstaats ist, sowie mit den Verwaltungsbehörden und den Berufsorganisationen dieses Staates angemessen verständigen kann, nicht über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgehen dürfen.“ Interessant ist auch die anschließende Bemerkung, in welcher der EuGH auf eine besondere Funktion ausländischer Zahnärzte (im konkreten Fall türkischsprachiger Zahnärzte in Deutschland) eingeht: „Es liegt im Interesse der Patienten, deren Muttersprache nicht die Amtssprache ist, dass es eine gewisse Zahl von Zahnärzten gibt, die sich mit ihnen auch in ihrer eigenen Sprache verständigen können.“

⁴¹ Vgl. *EuGH* 19.9.2006, Rs. C-506/04 (*Wilson*), Slg.2006, I-8613.

⁴² Vgl. *EuGH* 18.7.2007, Rs. C-490/04 (*Kommission/Deutschland*), Slg.2007, I-6095.

Im Bereich der grenzüberschreitend angebotenen Lebensversicherungen hat der Unionsgesetzgeber die umfassenden Kontrollbedürfnisse gegenüber den Versicherungsunternehmen sowie die entsprechenden Schutzerfordernisse der Versicherungsnehmer gerade auch durch Regelungen im sprachlichen Bereich zu wahren versucht. So legte er zum einen den betreffenden Unternehmen die Verpflichtung auf, die Informationen für den Versicherungsnehmer in einer Amtssprache des Mitgliedstaates der Verpflichtung abzufassen⁴³.

„Diese Informationen können jedoch in einer anderen Sprache abgefasst werden, sofern der Versicherungsnehmer dies wünscht und es nach dem Recht des Mitgliedstaats zulässig ist oder sofern der Versicherungsnehmer das maßgebliche Recht frei wählen kann“⁴⁴.

Zum anderen ist aber auch die sprachliche Ebene im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Versicherungsunternehmen nicht unberücksichtigt geblieben. Demzufolge bestimmt die betreffende Richtlinie, dass die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats der Zweigniederlassung verlangen können, über die Tätigkeit der in diesem Staat tätigen Versicherungsunternehmen in der oder den Amtssprachen dieses Staates informiert zu werden⁴⁵.

VI. Die Anerkennung der substaatlichen Ebene

1. Der amtliche Gebrauch zusätzlicher Sprachen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Europäische Union in sehr vielfältiger Form Mehrsprachigkeit schützt und dafür sehr hohe Kosten und auch erhebliche Einschränkungen der Grundfreiheiten in Kauf nimmt. Unmittelbares Schutzobjekt ist jedoch regelmäßig die vom Mitgliedstaat selbst zu bestimmende Amtssprache. Die sprachliche Realität in der Europäischen Union ist aber viel reicher, da einzelne Mitgliedstaaten mehrere Amtssprachen kennen oder aber Regional- und Minderheitensprachen anerkannt haben. Es gibt sprachwissenschaftliche Schätzungen, wonach in Europa mehr als 200 Sprachen und ca. 2.000 Dialekte gesprochen werden⁴⁶. Es war nun das Anliegen einzelner Mitgliedstaaten (insbesondere Spaniens), diese Vielfalt zumindest ansatzweise auch auf europäischer Ebene anerkannt zu wissen. Das Ergebnis dieser Bemühungen ist in den Schlussfolgerungen des Rates über den amtlichen Gebrauch zusätzlicher Sprachen im Rat und gegebenenfalls in anderen Organen und Einrichtungen der Europäischen Union⁴⁷ zu finden. In Absatz 1 dieser Schlussfolgerungen wird festgehalten,

⁴³ Vgl. Anhang III der Richtlinie 2002/83/EG v. 5.11.2002 über Lebensversicherungen, ABl. 2002 L 345/40.

⁴⁴ Anhang III der Richtlinie 2002/83/EG (Fn. 43). Vgl. dazu auch *Michael Kling*, Sprachrisiken im Privatrechtsverkehr, Tübingen, 2008, 31 f.

⁴⁵ Vgl. Art. 44 der Richtlinie 2002/83/EG (Fn. 43).

⁴⁶ Vgl. das Interview der Deutschen Welle mit dem Sprachwissenschaftler *Wolfgang Schulze* v. 26.9.2007, abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2794618,00.html> (8.3.2011).

⁴⁷ Vgl. ABl. 2005 C 148/1.

dass diese sich auf Sprachen beziehen, die nicht unter die Verordnung Nr. 1/1958 des Rates fallen und deren Status durch die Verfassung eines Mitgliedstaats im gesamten Hoheitsgebiet desselben oder in einem Teil davon anerkannt wird oder deren Gebrauch als Landessprache gesetzlich zulässig ist.

Darunter würden in Luxemburg Letzeburgisch⁴⁸ und in Österreich bspw. Kroatisch und Slowenisch fallen, in Italien Deutsch, Französisch und Slowenisch, in Spanien Baskisch, Katalanisch und Galizisch, das Faröer in Dänemark und Sami in Finnland. Offen ist, ob diese Regelung auch auf jene Regional- und Minderheitensprachen zur Anwendung kommt, die allein auf einfachgesetzlicher oder Verwaltungsebene Anerkennung gefunden haben, wie jene der sogenannten „schwachen Minderheiten“ in Italien (Albanisch, Katalanisch, Friaulisch, Okzitanisch und Sardisch)⁴⁹ oder Bretonisch, Okzitanisch und Korsisch in Frankreich⁵⁰.

Der Rat rechtfertigt die Anerkennung dieser Sprachen auf Unionsebene mit dem Ziel, eine größere Bürgernähe sowie eine stärkere Identifikation mit den politischen Vorhaben der Europäischen Union zu erreichen. Konkretisiert wird diese Anerkennung im Wege von Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem antragstellenden Mitgliedstaat und dem Rat (bzw. auch anderen Organen und Institutionen)⁵¹.

Die tatsächliche Reichweite der Anerkennung dieser Sprachen ist allerdings eine sehr beschränkte. Im Wesentlichen reduziert sich diese auf die Bereitstellung und/oder Verlautbarung zusätzlicher Übersetzungen:

- So können die Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat beglaubigte Übersetzungen der im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsakte übermitteln. Diese Übersetzungen, die keine Rechtskraft entfalten, werden auf der Webseite des Rates veröffentlicht und zusätzlich kann eine Abschrift angefordert werden.
- Der Rat (und eventuell auch ein anderes Organ oder eine andere Einrichtung) kann ersucht werden, den Gebrauch der betreffenden Sprache durch ein Mitglied des Organs oder der Einrichtung zuzulassen.
- Die Mitgliedstaaten können Stellen einrichten, die Mitteilungen an die EU-Organe oder -Institutionen mit einer Übersetzung in eine Amtssprache gemäß Verordnung 1/1958 an diese weiterleiten.

Alle direkten oder indirekten Kosten sind von den Mitgliedstaaten zu tragen.

Mit dem Vertrag von Lissabon findet die mitgliedstaatsinterne Amtssprachenpluralität auch auf primärrechtlicher Ebene Anerkennung, ohne dass daraus jedoch

⁴⁸ Letzeburgisch ist zwei seit 1984 Amtssprache in Luxemburg, aber keine Amtssprache der EU. Im Gegensatz zum Irischen war das Letzeburgische auch nie authentische Sprache des EG-Vertrages und ist keine Verfahrenssprache vor dem EuGH.

⁴⁹ Vgl. Art. 2 des allgemeinen Minderheitenschutzgesetzes Nr. 482 v. 15.12.1999.

⁵⁰ Vgl. dazu *Inigo Urrutia/Inaki Lasagabaster*, Language Rights as a General Principle of Community Law, *German Law Journal* (GLJ) 8 (2007), 479, 484.

⁵¹ Insbesondere Spanien ist in diesem Bereich für die baskische, die katalanische und die galizische Sprache aktiv geworden. Versuche, mit dem Europäischen Parlament solche Abkommen zu schließen, sind aber gescheitert. Vgl. *Urrutia/Lasagabaster*, GLJ 8 (2007), 479, 484.

irgendeine Verpflichtung für die EU ersichtlich würde. So enthält Art. 55 Abs. 2 EUV in der Neufassung folgende Regelung:

„Dieser Vertrag kann ferner in jede andere von den Mitgliedstaaten bestimmte Sprache übersetzt werden, sofern diese Sprache nach der Verfassungsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats in dessen gesamtem Hoheitsgebiet oder in Teilen davon Amtssprache ist. Die betreffenden Mitgliedstaaten stellen eine beglaubigte Abschrift dieser Übersetzungen zur Verfügung, die in den Archiven des Rates hinterlegt wird.“

Diese Bestimmung beinhaltet in erster Linie die Anerkennung, dass die 23 Amtssprachen der EU nicht gleichzusetzen sind mit den Amtssprachen in der EU.

2. Minderheitensprachen

Die Frage, in wie weit in der EU Minderheitensprachen Anerkennung finden, ist eine vieldiskutierte und sie ist nur über die breitere Überlegung zu lösen, in welcher Form eine Minderheitenpolitik als solche von der EU betrieben wird. Dazu ist festzuhalten, dass man schwerlich von einer EU-Minderheitenpolitik im engeren Sinne sprechen kann. Es gibt nur einzelne Ansätze dazu und die Identifikation einer entsprechenden Politik ist allenfalls Ergebnis eines auf akademischer Ebene vollzogenen intellektuellen Prozesses⁵².

Wenn auch ein gesamtheitlicher Ansatz fehlt, so finden sich aber im weiten Tätigkeitsfeld der EU dennoch zahlreiche Elemente, die minderheiten- und minderheitensprachrechtlich von großer Relevanz sind⁵³.

In diesem Zusammenhang ist einmal auf die sogenannten „Beitragskompetenzen“ gemäß Art. 165 AEUV (allgemeine Bildung) sowie Art. 167 AEUV (Kultur) hinzuweisen. Wenngleich diese Bereiche nach wie vor grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben, „trägt die Gemeinschaft zur Entwicklung einer hochstehenden Bildung bei“ und leistet sie „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten“. Auf dieser Grundlage hat die Gemeinschaft eine Vielzahl an Programmen gestartet, die minderheitenrechtliche Anliegen zumindest tangieren. Auf jeden Fall hat die Gemeinschaft zur Bewusstseinsbildung für die Vorzüge der Mehrsprachigkeit beigetragen und konkret auch die Sprachausbildung gefördert⁵⁴.

Besonders aktiv war die Gemeinschaft in den letzten Jahrzehnten in der Außenpolitik, wobei sie gegenüber den beitragswerbenden Staaten gemäß den sog.

⁵² So Bruno De Witte/Enikő Horváth, *The many faces of minority policy in the European Union*, in: Kristin Henrard/Robert Dunbar (Hg.), *Synergies in Minority Protection*, Cambridge, 2008, 365 ff. Ein besonderes Problem, auf das hier nicht weiter eingegangen werden kann, stellen auch die Sprachen der sogenannten „neuen Minderheiten“ dar. Vgl. dazu Peter Hilpold, *Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht*, Archiv des Völkerrechts (AVR) 42 (2004), 80 ff. sowie Rainer J. Schweizer, *Sprache als Kultur- und Rechtsgut*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 65, 2006, 346, 374 ff.

⁵³ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Peter Hilpold, *Minderheiten im Unionsrecht*, AVR 39 (2001), 432 ff. sowie de Witte/Horváth (Fn. 52) und Bruno de Witte, *The protection of linguistic diversity through provisions of the EU Charter other than Article 22*, in: Xabier Arzo (Hg.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, 2008, 175 ff.

⁵⁴ Dies geschah direkt durch Sprachförderprogramme (umfassend ab 1989 mit dem Lingua-Programm) oder indirekt durch Studentenaustauschprogramme (wobei das Erasmus-Programm besondere Bekanntheit erlangt hat).

Kopenhagener Kriterien aus 1993⁵⁵ insbesondere auch die Einhaltung von Minderheitenschutzbestimmungen eingefordert hat. Dabei wurde gerade auch die Beachtung von sprachenrechtlichen Schutzkriterien geprüft⁵⁶. Da die Gemeinschaft aber keinerlei Bereitschaft zeigte, diese Kriterien auch nach innen wirken zu lassen, wurde ihr auch vorgeworfen, mit zweierlei Maß zu messen.

Der mit dem Vertrag von Maastricht eingefügte Art. 13 EGV (Art. 19 AEUV) hat eine neue Basis zur Bekämpfung von Diskriminierungen „aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ geschaffen. Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 2000 unter anderem die sogenannte Antirassismusrichtlinie⁵⁷ erlassen, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen war und die eine Handhabe zur Bekämpfung auch von Diskriminierungsfällen gegenüber Minderheiten bietet.

Das europäische Parlament hat sich in der Minderheitenpolitik besonders aktiv gezeigt. Die Eröffnung von spezifischen Finanzierungslinien für minderheitenpolitische Aktivitäten stieß aber angesichts einer geeigneten Rechtsgrundlage auf den Widerstand einzelner Mitgliedstaaten (vor allem Großbritanniens)⁵⁸. Weitreichende Legislativprogramme, die von einem volkstumpolitischen Minderheitenbegriff ausgingen, waren von vornherein zum Scheitern verurteilt⁵⁹.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und der damit einhergehenden Verbindlichkeit der Grundrechtecharta wird eine neue Stufe in dem Prozess der Anerkennung von Minderheitenrechten durch die Europäische Union erreicht:

- Art. 21 untersagt jegliche Diskriminierung unter anderem aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Sprache und der Religion. All diese Elemente sind von unmittelbarer Relevanz für den Minderheitenschutz. Die explizite Hervorhebung der Sprache als potentielles Diskriminierungsmerkmal erhebt diese Bestimmung auch im vorliegenden Kontext zu zentraler Bedeutung. Diese Bestimmung hat allerdings in erster Linie Untersagungscharakter. In wie weit sich darauf auch positive, fördernde Maßnahmen stützen lassen, muss sich erst weisen.
- Gemäß Art. 22 achtet die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen. Der Schutz der Sprachenvielfalt wird damit auf die grundrechtliche Ebene gehoben, wobei sich der Wirkungsradius dieser Bestimmung freilich nicht auf die „Kulturen, Religionen und Sprachen der Union“ beschränkt. Auch hier ist unklar, in welcher Form dieses Achtungsgebot auch eine Förderverpflichtung

⁵⁵ Unter anderem wurde dabei die Erfüllung „institutioneller Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und der Schutz von Minderheiten“ verlangt.

⁵⁶ So insbesondere gegenüber der Slowakei, gegenüber den baltischen Staaten sowie gegenüber der Türkei.

⁵⁷ Vgl. die Richtlinie 2000/43/EG v. 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. 2000 L 180/22.

⁵⁸ Dies galt für die Finanzierung des 1984 in Dublin eingerichteten Europäischen Büros für Sprachminderheiten (European Bureau for Lesser Used Languages).

⁵⁹ Vgl. dazu *Hilpold*, AVR 39 (2001), 432, 453.

impliziert. Wenngleich diese Bestimmung eine Politik der beschränkten Mehrsprachigkeit nicht von vornherein rechtswidrig werden ließe, würde eine solche Politik auf dieser Grundlage sicherlich einen zusätzlichen Rechtfertigungsbedarf bedingen. Subjektive Rechte begründet diese Bestimmung nach derzeit vorherrschender Auffassung allerdings keine⁶⁰.

VII. Schlussbemerkungen

Eingangswort wurde erwähnt, dass die politisch erwünschte, mitgliedstaatlich geforderte und konstitutionell verankerte Mehrsprachigkeit des Unionsrechts auf institutioneller Ebene lange Zeit über die äußerst großzügige Bereitstellung von Ressourcen gelöst werden sollte. Dieser Ansatz wurde aber nicht rigide verfolgt, sondern durchaus mit Augenmaß. Dies zeigt der Umstand, dass der EuGH die vollständige Mehrsprachigkeit nicht zum absoluten Dogma erhoben hat⁶¹.

Derselben Philosophie entspringen auch die verschiedenen Strategiepläne auf europäischer Ebene, die Aneignung von Grundkenntnissen insbesondere durch Fremdsprachenunterricht in mindestens zwei Sprachen vom jüngsten Kindesalter an zu verbessern („Muttersprache plus zwei Fremdsprachen“)⁶².

Eine auch nur passive Beherrschung aller Amtssprachen der Europäischen Union erscheint undenkbar; eine etwas erweiterte Mehrsprachenbeherrschung schien dagegen – zumindest auf den ersten Blick – eine praktikable Zweitbestlösung zu sein⁶³.

⁶⁰ Vgl. *Urrutia/Lasagabaster*, GLJ 8 (2007), 479, 488. Vgl. zu dieser Bestimmung auch *Xabier Arzo*, *The protection of linguistic diversity through Article 22 of the Charter of Fundamental Rights*, in: Arzo (Hg.) (Fn. 53), 145 ff.

⁶¹ Dies kam insbesondere in Zusammenhang mit der Rechtsprechung in Bezug auf das Sprachregime für das Europäische Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt in Alicante (*HABM – Europäisches Markenamt*) zum Ausdruck. Die Einschränkung der Verfahrenssprachen vor diesem Amt auf Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch wollte eine niederländische Patentanwältin, Frau *Kik*, nicht hinnehmen. Das EuG und der EuGH wiesen diese Klagen jedoch im Wesentlichen mit dem Hinweis zurück, dass es keinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts der Gleichheit der Sprachen gebe, der jedem Bürger einen Anspruch darauf gewähren würde, dass alles, was seine Interessen berühren könnte, unter allen Umständen in seiner Sprache verfasst sein müsse. Vgl. *EuG* 12.7.2001, Rs. T-120/99 (*Kik/HABM*), Slg. 2001, II-2235 und *EuGH* 9.9.2003, Rs. C-361/01 (*Kik/HABM*), Slg. 2003, I-8283.

⁶² Der Europäische Rat von Barcelona hat am 15. und 16. März 2002 die Durchführung der Lissabon-Strategie des Jahres 2000 beschlossen, wo die Bedeutung der Fremdsprachen besonders hervorgehoben worden ist. Ein Aktionsplan 2004–2006 mit dem Titel „Promoting Language Learning and Linguistic Diversity“ wurde 2003 beschlossen. Vgl. auch die Mitteilung der Europäischen Kommission, *Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung*, KOM(2008), 566 endg. Fremdsprachenkenntnisse gehören zu den Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen.

Die Verfolgung des „Muttersprache plus zwei“-Ansatzes wird im Übrigen von deutscher Seite auch als Kriterium für die Anstellung bei den EU-Institutionen propagiert, da dann die Dominanz der Sprachenkombination Deutsch/Französisch (möglicherweise zugunsten des Deutschen) gebrochen werden könnte. Vgl. Fritz Sturm, *Lingua Latina fundamentum et salus Europae*, *The European Legal Forum* 2 (2002), 313 ff.

⁶³ Dabei ist auch zu beachten, dass die Sprachlernkompetenz und die Sprachlernwilligkeit nicht überschätzt werden dürfen. Mehr als die Hälfte der Unionsbürger ist zwar der Ansicht, dass es sehr sinnvoll sei, eine zweite Fremdsprache zu erlernen. 44% der Unionsbürger spricht allerdings überhaupt keine Zweitsprache. Vgl. *Special Eurobarometer, Europeans and their Languages*, 2006, S. 27 und S. 8. *Ulrich Ammon* weist darauf hin, dass Deutsch innerhalb der EU neben Englisch und Französisch deshalb eine derart

Dies soll aber über eines nicht hinwegtäuschen: Am überdimensionierten unionsrechtlichen Sprachgerüst wird weiter gebaut, solange die Union erweiterungsoffen bleibt und der Grundsatz der zumindest tendenziell vollständigen Mehrsprachigkeit nicht aufgegeben wird.

Es ist also geboten, nicht allein auf der symptomatischen Ebene zu verharren, sondern zu prüfen, ob vollständige Mehrsprachigkeit tatsächlich rechtlich unabdingbar ist, wie vielfach behauptet wird. So werden hier häufig demokratiepolitische und rechtsstaatliche Grundsätze ins Feld geführt, die eine Abweichung von der Vielsprachigkeit nicht zuließen, wenn die europäische Hoheitsgewalt natürliche und juristische Personen in der Union unmittelbar als Normadressaten anspricht⁶⁴. Es wird aber auch die gegenteilige Auffassung vertreten: Gerade weil europäisches Recht vielfaches unscharfes Recht ist, verlangten demokratiepolitische und rechtsstaatliche Überlegungen die Einschränkung der Sprachenvielfalt⁶⁵. Die Vielzahl an Sprachvarianten vervielfachten die Unsicherheiten und Unklarheiten und machten letztlich den Richter zum Rechtsetzer⁶⁶.

Diese unterschiedlichen rechtlichen Sichtweisen verdeutlichen, dass ein streng dogmatischer Ansatz, der die Rechtswirklichkeit außer Acht lässt, wenig zielführend ist. Die Stellung des Englischen ist in der grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Realität der Union stärker als vielfach zugegeben wird, aber wiederum schwächer als von anderer Seite befürchtet wird. Aus einer nationalistischen Geisteshaltung heraus betriebener Sprachimperialismus muss letztlich erfolglos bleiben. Im internationalen – und wohl auch innergemeinschaftlichen – Verkehr ist die ständig wachsende Dominanz des Englischen wohl unumkehrbar. Dies bedeutet aber nicht, dass dem Englischen deshalb schrankenlos Einzug in den nationalen Sprachgebrauch gewährt werden müsste. Die kulturelle und sprachliche Vielfalt in Europa ist ein zu hoher, nicht nur ideeller, sondern auch ökonomischer Wert, als dass er auf dem Altar der Transaktionskostenreduktion geopfert werden sollte. Zudem ist zu beachten, dass rechtliche Regelungsansätze zwar auch in Hinblick auf ihre zukünftige Entwicklungsfähigkeit beurteilt werden können. Das maßgebliche Beurteilungskriterium ist aber ihre Eignung, gegenwärtigen Regelungsbedürfnissen, gerade auch grundrechtlicher Natur, gerecht zu werden.

marginale Rolle spielt, da es natürliche Kapazitätsgrenzen für den Fremdsprachenwerb gebe; die kognitiven Kapazitäten vieler EU-Beamten würden überfordert. Vgl. Ammon, Sprachenpolitik in Europa – unter dem vorrangigen Aspekt von Deutsch als Fremdsprache (I); Deutsch als Fremdsprache 2003, 195 ff., 206.

⁶⁴ Vgl. Mayer, Der Staat 44 (2005), 367, 395. Vgl. letzthin auch EuGH 11.12.2007, Rs. C-161/06 (*Skoma-Lux sro*), Slg. 2007, I-10841. Danach können Verpflichtungen in Bezug auf eine Gemeinschaftsregelung, die nicht im Amtsblatt der Europäischen Union in der Sprache eines neuen Mitgliedstaats veröffentlicht worden sind, obwohl diese Sprache eine Amtssprache der Europäischen Union ist, Einzelnen in diesem Staat nicht entgegen gehalten werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Betroffenen über andere Medien Kenntnis von dieser Regelung hätten haben können.

⁶⁵ So weist Max Baumann darauf hin, dass im internationalen und übernationalen Bereich „Sprachenschutz auch Rechtsverlust bedeuten kann.“ „Vielsprachigkeit öffnet weite Interpretationsräume, verschiebt die Gewichte im Recht und gefährdet die Gewaltenteilung.“ Vgl. Baumann, Europäische Sprachenvielfalt und das Recht oder der Vormarsch des Englischen und der Bilder, in: Peter Forstmoser et al. (Hg.), Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Schweiz, 1999, 15 ff., 25.

⁶⁶ Zu diesem Problem allgemein siehe Günter Roth/Peter Hilpold, Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten – Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsprechung auf ausgewählten Rechtsgebieten, 2008.

Hält man sich vor Augen, dass die sprachliche Realität in Europa eine vielfältige ist und die Verteidigung dieser Vielfalt ein auf breiter Ebene mitgetragenes Anliegen darstellt, so ist davon auszugehen, dass genau dieses Schutzbedürfnis prioritäre Berücksichtigung verdient. Grundrechtsschutz hat die Realität zum Bezugspunkt zu nehmen, wie sie heute und jetzt existiert und diese Realität ist eben geprägt von zahlreichen Partikularismen, wozu auch die vielfältigen Minderheiten- und Regionalsprachen zählen. Der von der Gemeinschaft in der Vergangenheit proklamierte Ansatz, den Erwerb von zumindest zwei Fremdsprachen zu fördern, war als Weg gedacht gewesen, eine gewisse Mehrsprachigkeit in den europäischen Institutionen zu sichern, ohne gleichzeitig die Dominanz einer Fremdsprache, des Englischen, zu zementieren.

In der Fachwelt ist diese Strategie aber zum Teil sehr kritisch aufgenommen worden, da dadurch die traditionellen Fremdsprachen (und damit im Besonderen auch die deutsche Sprache) eher geschwächt worden wären⁶⁷.

Die EU hat aber zwischenzeitlich, insbesondere mit der Abschaffung des Kommissariats für Mehrsprachigkeit, gemischte Signale in der Sprachenfrage gesandt. Darin kann eine Zurückstufung der Sprachenthematik gesehen werden, ein Zeichen, dass der Glaube an die Steuerbarkeit der Sprachenrealität in der EU immer mehr schwindet.

Das Vorhaben, auf der institutionellen Ebene eine vollständige, uneingeschränkte und gleichberechtigte Mehrsprachigkeit in der EU zu garantieren, mag ein wesentliches Element des Selbstverständnisses dieses Staatenverbundes darstellen. Es kommt aber immer mehr einer Herkulesaufgabe gleich und muss, was die Realisierbarkeit anbelangt, in letzter Konsequenz Utopie bleiben⁶⁸. Ohne dass das Ziel als solches aufgegeben wird, überwiegen auf der praktischen Ebene die Kompromisse. Dasselbe gilt für die sprachenbedingte Antinomie zwischen Grundfreiheiten und Kulturpolitik. Die hier auftretenden Konflikte lassen sich auf der Sachebene nicht widerspruchsfrei lösen. Es bedarf hier politischer Entscheidungen, die häufig weniger aufgrund ihrer sachlogischen Stringenz als aufgrund ihres Kompromisscharakters überzeugen.

Wenn das Ziel der möglichst weitreichenden Mehrsprachigkeit jenem der möglichst vollständigen Verwirklichung der Grundfreiheiten gegenübergestellt wird, dann wird deutlich, dass ein Denken in Extremen fehl am Platz ist, da wir hier mit einer mehrdimensionalen Zielfunktion konfrontiert sind, die Kompromisse geradezu erzwingen muss. Mehrdimensionalität im Zielbereich muss nicht grundsätzliche Unvereinbarkeit bedeuten. So wie die ressourcenintensive Pflege

⁶⁷ Vgl. *Ulrich Ammon*, Warum Deutsch in der EU diskriminiert wird, in: *Die Welt* v.25.2.2010, <http://www.welt.de/kultur/article6544187/Warum-Deutsch-in-der-EU-diskriminiert-wird.html> (8.3.2011).

⁶⁸ Vgl. auch letzthin den interessanten Vorschlag von *Theodor Schilling*, das Prinzip der gleichberechtigten Authentizität aller amtlichen Sprachfassungen des EU-Rechts aufzugeben und stattdessen – gerade zur Vermeidung von mehrdeutigen Auslegungsergebnissen und damit zur Erhöhung der Rechtssicherheit – nur mehr eine Sprachfassung als authentisch zu erklären. Vgl. *Schilling*, *Beyond Multilingualism: On Different Approaches to the Handling of Diverging Language Versions of a Community law*, *European Law Journal* 16 (2010), 47 ff.

der Mehrsprachigkeit in einem sprachlich-kulturell nivellierenden globalen Umfeld⁶⁹ auf einen funktionsfähigen Binnenmarkt und damit auf die entsprechende Umsetzung der Grundfreiheiten angewiesen ist, so ist die Verwirklichung dieser Freiheiten am Fortbestehen und an der Pflege des politisch-konstitutionellen Konsenses in der EU angewiesen, der auch die Achtung der sprachlichen Eigenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten bedingt.

Der bislang vom EuGH in diesem Zusammenhang eingeschlagene Weg mag nicht immer geradlinig erscheinen. Der Komplexität der hier beschriebenen Aufgabenstellung wird damit aber doch in sehr weitreichender Form Rechnung getragen.

⁶⁹ Vgl. dazu abwägend *Michael J. Trebilcock/Robert Howse*, *The Regulation of International Free Trade*, 3. Auflage, Oxford, 2005, 9 ff.

aufgespielt

„We have alimony. We have palimony. Why don't we have preglimony?“
„This article argues that the law should develop a new framework for addressing the unique relationship between unmarried lovers who conceive and that tax reform offers a practical and relatively modest first step for doing so. To this end, it proposes that Congress create a pregnancy-support deduction to benefit taxpayers who already support pregnant women, thereby extending to them the same deduction we now give taxpayers who pay alimony.“
(*Shari Motro*, *Preglimony*, [2011] 63 *Stanford Law Review* 647, 648 und 649)