

# Minderheitenschutz im Rahmen der Europäischen Union – Anmerkungen zur jüngeren literarischen Auseinandersetzung mit diesem Thema anhand einiger ausgewählter Werke

**Peter Hilpold**

Dem Thema „Minderheitenschutz im Rahmen der Europäischen Union“ kommt in der minderheitenrechtlichen Literatur zweifelsohne eine ständig an Gewicht gewinnende Sonderstellung zu. Auf den ersten Blick muss dies erstaunen, ist die Europäische Union doch nach wie vor kein Staat, während Minderheitenschutz traditionell als Staatsaufgabe angesehen worden ist. Dabei tritt die Europäische Union auch nicht in nachhaltig wahrnehmbarer Form als internationale Förderin von Minderheitenrechten auf, so wie dies für andere internationale Organisationen und Institutionen, wie bspw. die Vereinten Nationen, die OSZE und den Europarat gilt. Wenn das Thema Minderheitenrecht in Zusammenhang gebracht wird mit der EU dann zuallererst aus dem Blickpunkt, in wie weit die EU in ihrem eigenen Wirkungsbereich Minderheitenrechte achten und schützen kann. Da der Integrationsprozess ein gradueller ist und zumindest in den Anfangsjahren nur sehr geringe Berührungspunkte zum Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und zum Minderheitenschutz im Besonderen aufgewiesen hat, ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit von geeigneten Schutzmaßnahmen auch durch die EU nur langsam in das allgemeine Bewusstsein eingedrungen. Die EU selbst hat sich diesbezüglich sehr lange gesträubt, und zwar einmal aus dem Grund, da sie von ihrer Grundidee her auf die Überwindung des Denkens in nationalen Kategorien ausgelegt ist und zum anderen, weil sie Staaten mit völlig unterschiedlichen Vorstellungen zu dieser Frage vereint – Vorstellungen, die historisch zu erklären sind und den nationalen gesellschaftlichen Diskurs oft ganz nachhaltig prägen. Seit geraumer Zeit reift aber ein Konsens heran, dass sich die EU trotz dieser spezifischen Voraussetzungen, die oft auf eine Leugnung eines Minderheitenproblems an sich hinauslaufen, letztlich der Minderheitenproblematik stellen muss. Dieser politische Sinneswandel hat auch in der Literatur seinen Niederschlag gefunden. Nachdem vor ca. einem Jahrzehnt die ersten umfangreichen Detailanalysen zu dieser Frage in Form von Fachartikeln erschienen sind<sup>1)</sup>, liegen nunmehr verschiedene Monographien zu dieser Thematik vor. Auffallend ist dabei das besondere Interesse, das dieser Frage im deutschsprachigen Raum gewidmet wird. Einige

der minderheitenrechtlichen Monographien, die in den letzten Jahren erschienen sind, sollen hier gegenübergestellt werden, wobei jeweils ihre besonderen Charakteristika hervorgehoben werden sollen. In weiterer Folge soll geprüft werden, in wie weit sich daraus Anhaltspunkte für eine Bestimmung der generellen Orientierungsrichtlinien des EU-Minderheitenrechts ableiten lassen.

Eine sehr gute Gesamtdarstellung wurde von Jürgen Schlögel im Jahr 2004 unter dem Titel „Der Schutz ethnischer Minderheiten als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts“ im Verlag Dr. Kovac veröffentlicht. Diese 467 Seiten umfassende Abhandlung leuchtet die genannte Thematik von verschiedensten Perspektiven aus, so dass jeder, der sich ein Bild von dieser Materie machen möchte, mit diesem Werk gut bedient ist, zumal es auch den historischen Entwicklungsprozess sehr überzeugend nach gezeichnet hat.

Ein ähnliches Urteil kann hinsichtlich der beiden nachfolgend zu nennenden Werke gefällt werden, wobei diese etwas rezenteren Datums sind:

Angela Kaiser, *Minderheitenschutz in der Europäischen Union*, Peter Lang, 2005 und Maximilian Opitz, *Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union – Probleme, Potentiale, Perspektiven*, LIT, 2007.

Das erstgenannte Werk ist eine juristische Dissertation von 346 Seiten, verfasst beim Würzburger Staats- und Völkerrechtler Dieter Blumenwitz, der 2005 verstorben ist. Es handelt sich dabei um eine sehr profunde

1) Vgl. De Witte (2000), *Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, EU Working Paper RSC Nr. 2000/4, Badia Fiesolana; Hilpold (2001), *Minderheiten im Unionsrecht*, in: 39 AVR 2001, S. 432–471 und Von Toggenburg (2001), *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, in: Trifunovska (Hrsg.), *European Minorities and Languages*, S. 205–235. Hervorragende wegbereitende Studien für die Absteckung dieses Forschungsgebietes reichen freilich zumindest ein Jahrzehnt weiter in die Vergangenheit zurück, wobei insbesondere die Arbeiten von Bruno de Witte hervorzuheben sind. Vgl. ders. (1991), *The Impact of European Community rules on linguistic policies of the Member States*, in: Coulmas (Hrsg.), *A Language Policy for the European Community – Prospects and Quandaries*, S. 163–177; ders. (1992), *Surviving in Babel? Language Rights and European Integration*, in: Dinstein/Tabory (Hrsg.), *The Protection of Minorities and Human Rights*, S. 277–300 sowie ders. (1993), *The European Community and its Minorities*, in: Brölmann/Lefebvre/Zieck (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law*, S. 167–185.

Bestandsaufnahme, die schon durch das umfassende Literaturstudium besticht. Dasselbe kann auch von der zweitgenannten Arbeit gesagt werden, einer Augsburger politikwissenschaftlichen Diskussion, die rechtswissenschaftliche und politikwissenschaftliche Analyseansätze sehr gekonnt zusammenführt. Beiden Autoren gelingt es in sehr überzeugender Form, dem Leser die Vielschichtigkeit der Minderheitenschutzthematik in der Europäischen Union vor Augen zu führen und aufzuzeigen, dass wir dabei einerseits zwar noch weit entfernt sind von einem kohärenten Gesamtbild, andererseits aber schon eine Vielzahl an Elementen vorliegt, die die Herausbildung einer europäischen Minderheitenpolitik zu einer unumkehrbaren Entwicklung macht.

Das oben genannte Werk von Schlögel unterscheidet sich von diesen beiden Arbeiten dadurch, dass es zusätzlich zur europarechtlichen und völkerrechtlichen (bzw. auch der politikwissenschaftlichen) Analyse auch noch rechtsvergleichende Aspekte mitberücksichtigt und detaillierte Analysen zur Minderheitensituation in Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien enthält. Dieser umfassende Ansatz ist auch Ausfluss des Bemühens durch den Autor, nach „Allgemeinen Rechtsgrundsätzen“ im Minderheitenrecht der Gemeinschaft (der Union) zu suchen. Noch eine zweite Besonderheit des Werkes von Schlögel gegenüber den Arbeiten von Kaiser und Opitz sei hier hervorgehoben: Schlögel geht auch sehr detailliert auf die einschlägigen Diskussionen und Bemühungen im Europäischen Parlament ein, ein europäisches Volksgruppenrecht zu schaffen. Diese Initiativen sind für Leser aus dem deutschsprachigen Raum deshalb interessant, da sie Bemühungen kennzeichnen, einen Volksgruppenansatz in das europäische Minderheitenrecht einzubringen, der für Deutschland und insbesondere Österreich typisch ist. Bekanntlich sind diese Bemühungen, die auch das kollektivrechtliche Element im Minderheitenrecht erheblich gestärkt hätten, aber letztlich erfolglos geblieben.

Ein weiterer, letzthin erschienener Band zum EU-Minderheitenrecht ist das Werk von Kyriaki Topidi, *EU Law, Minorities and Enlargement*, Intersentia 2010. In diesem 271 Seiten umfassenden Werk wird das Thema des Minderheitenschutzes in der EU zwar ebenfalls umfassend angesprochen, doch liegt der Schwerpunkt der Analyse hier eindeutig auf dem Erweiterungsprozess und auf dem Doppelstandard, der im Minderheitenrecht diesbezüglich eingeführt worden ist: Während den Beitrittskandidaten strenge minderheitenrechtliche Vorschriften auferlegt worden sind, fanden diese nach innen keine Anwendung. Die Autorin zeigt aber auch auf, dass die Europäische Union im Begriff steht, diesen Widerspruch zu überwinden. Besonderes Augenmerk widmet sie der problematischen Minderheitensituation in Lettland und der Slowakei.

Schließlich sei noch auf folgendes, vom Publikationsdatum her jüngstes Werk verwiesen: Tawhida Ahmed: *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Hart Publishing

2011, das allerdings die Neuerungen des Lissaboner Vertrages noch nicht vollumfänglich berücksichtigt. Dieser mit 209 Seiten relativ schmale Band will erneut eine umfassende Darstellung des EU-Minderheitenrechts bieten, wobei besonderes Augenmerk auf das Diskriminierungsverbot gelegt wird. Besonders interessant an dieser Arbeit erscheinen die rechtsvergleichenden Ausführungen, wobei die einschlägigen EU-Bestimmungen jenen des Völkerrechts gegenübergestellt werden. Die Autorin zeigt auf, dass das Völkerrecht im minderheitenschutzrechtlichen Bereich viel weiter reichende Differenzierungen kennt, eben weil das völkerrechtliche Minderheitenrecht neben dem Diskriminierungsverbot auch zahlreiche positive Maßnahmen vorsieht. Laut der Autorin fehlen solche im EU-Recht völlig. Dies mag vielleicht etwas überzeichnend klingen, aber in der Tendenz ist ihr zuzustimmen. Wie bereits angedeutet, sind die Haltungen der EU-Mitgliedstaaten in dieser Frage zu unterschiedlich, als dass es möglich wäre, hier eine Basis für eine akkordierte Normsetzung zu finden. Zu Recht weist sie darauf hin, dass das EU-Recht primär daran interessiert ist sicherzustellen, dass die Minderheit am gesamtgesellschaftlichen Leben partizipieren kann und dabei aber übersieht, dass die kleinere Minderheitenrealität selbst Ausdruck schützenswerten gesellschaftlichen Seins ist. In diesem Zusammenhang könnte man noch anfügen, dass die Anerkennung und Förderung von minderheitenrechtlichen Daseinsformen wiederum neue Fragen der Partizipation und u.U. auch der Interaktion zwischen verschiedenen Minderheiten aufwirft (Stichwort: „Minderheit in der Minderheit“).<sup>2)</sup>

Auffallend ist, dass in den beiden zuletzt genannten Werken auf keines der vorzitierten deutschsprachigen Werke Bezug genommen wird.<sup>3)</sup> Angesichts der Sprachensituation im internationalen Wissenschaftsbetrieb ist dies den Autorinnen nicht vorzuwerfen: Es ist (leider) eine Tatsache, dass deutschsprachige völkerrechtliche und europarechtliche Werke kaum mehr wahrgenommen werden. Der deutschsprachige Literaturmarkt ist noch groß genug, um eine hinreichende Nachfrage nach Werken in deutscher Sprache zu generieren. Die Autoren dieser Werke dürfen aber nicht mehr damit rechnen, außerhalb dieser Region gelesen zu werden und auch auf wissenschaftlicher Ebene hat sich eine Hierarchie der Sprachen ergeben, derzufolge eine internationalrechtliche Untersuchung im Regelfall nicht mehr als unvollständig gilt, wenn sie deutschsprachige Werke ignoriert.<sup>4)</sup> Auch dieser Umstand zeigt, wie vielschichtig das Sprachenproblem innerhalb und außerhalb der Europäischen

2) Vgl. dazu Hilpold (2003), Die Minderheit in der Minderheit, in: *migrLex* 1/2003, S. 3–12, abgedruckt auch in: Hilpold/Perathoner (Hrsg.) (2005), *Die Ladiner – Eine Minderheit in der Minderheit*, S. 9–30.

3) Im Werk von Tawhida Ahmed wird überhaupt auf kein einziges deutschsprachiges Werk verwiesen.

4) Der obengenannte Umstand, dass der Volksgruppenansatz der deutschsprachigen Länder (und insbesondere jener aus Österreich) im modernen internationalen Minderheitenrecht weitgehend unbeachtet geblieben bzw. auf Ablehnung gestoßen ist, kann – zumindest z.T. – auch auf das Sprachenproblem zurückgeführt werden. Dieser Ansatz war international einfach viel zu wenig bekannt, als dass eine fundierte Auseinandersetzung damit zu erwarten gewesen wäre.

Union ist.<sup>5)</sup> Man mag diesen Umstand beklagen, wird ihn aber letztlich als Tatsache zur Kenntnis nehmen müssen. Sollte den Autoren der drei deutschsprachigen, hier rezensierten Werke an einer breiten internationalen Rezeption ihrer Werke in der Wissenschaftswelt gelegen sein, so wäre ihnen die Veröffentlichung zumindest einer Kurzfassung der Ergebnisse ihrer Arbeiten (bspw. als Artikel in einer Fachzeitschrift) anzuraten. Diese Arbeiten würden die Voraussetzungen dazu qualitativ allemal und uneingeschränkt erfüllen.

Abschließend ist noch die Frage zu stellen, in welche Richtung sich die weitere Forschung in diesem Bereich bewegen wird. Das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat aufgrund der damit verbundenen Aufwertung der Rolle des Minderheitenschutzes im EU-Recht sicherlich viel Raum geschaffen für eine Fortschreibung der Analyse, so wie sie bspw. in den hier angeführten Abhandlungen vorgezeichnet worden ist. Zudem erweitern sich aber auch kontinuierlich die Analyseebenen. Eine ganz zentrale Bedeutung nimmt dabei die Frage ein, in wie weit das strenge unionsrechtliche Diskriminierungsverbot positive Maßnahmen zugunsten von Minderheiten mitträgt. Diese Frage ist insbesondere in Zusammenhang mit hochentwickelten Minderheitenschutzregelungen, die mit Autonomierechten verbunden sind, von grundlegender Relevanz.<sup>6)</sup> Daneben wird die Reichweite der Definition der Minderheit selbst die Stoßrichtung der Analyse bestimmen. Dies gilt insbesondere in Zusammenhang mit der Frage der Berücksichtigung der sog. „neuen Minderheiten“.<sup>7)</sup> Das „Ob“ der Einbeziehung der neuen Minderheiten stellt sich mittlerweile wohl nicht mehr, sehr wohl hingegen die Dimension der Anspruchsberechtigung dieser Gruppen bzw. ihrer Angehörigen. Es gibt zwar verschiedene Tendenzen, das Minderheitenrecht mit dem internationalen Migrationsrecht zu verschmelzen. Realistischer erscheint es aber, die konzeptionelle Eigenständigkeit dieser beiden Bereiche zu verteidigen, wobei aber in vielerlei Hinsicht in diesem Zusammenhang eine Gesamtschau nützlich sein kann.<sup>8)</sup> Daneben stellen natürlich auch ganz spezifische minderheitenrechtliche Fragestellungen, wie jene betreffend die Roma, eine besondere Herausforderung für die EU dar.<sup>9)</sup> Das Thema „Minderheitenschutz in der Europäischen Union“ wird damit wohl auch in Zukunft ein attraktives Forschungsfeld – und wohl auch ein beliebter Gegenstand für Dissertationen im rechtswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Bereich – bleiben. Wie kaum ein anderer Themenbereich eignet es sich, völkerrechtliche, europarechtliche und politikwissenschaftliche Analysefelder zu verbinden und gleichzeitig auch einen umfassenden Einblick in die Entwicklungsvoraussetzungen und die Entwicklungsdynamik des europäischen und internationalen Grundrechtsschutzes zu gewinnen. Welche literarische Form bietet sich für eine Auseinandersetzung mit dieser Materie an? Nach Maßgabe der obigen Ausführungen scheint dies auf den ersten Blick die Monographie zu sein. Dieser erste Eindruck kann aber auch trügen, wird hier Form und Umfang der Auseinandersetzung doch maßgeblich von der Studienord-

nung und Studienpraxis bestimmt, die für die Erlangung eines entsprechenden akademischen Titels eben eine umfassende Abhandlung verlangt – mit all den Déjà-vus, die eine Gegenüberstellung solcher Dissertationen notwendigerweise dann aufzeigen muss. Wesentliche Beiträge werden aber – wie in der Vergangenheit – von Sammelbänden zu erwarten sein, die sich besonders in der englischsprachigen Literatur besonderer Beliebtheit erfreuen.<sup>10)</sup> Und selbstverständlich bieten auch die einschlägigen Fachzeitschriften Beiträge zur Thematik – wobei neben der altehrwürdigen „Europa Ethnica“ das relativ junge „Europäische Journal für Minderheitenfragen“ sowie, für den englischsprachigen Bereich, das „Journal on Minority and Group Rights“ genannt seien.<sup>11)</sup> Alles in allem ist dieser Bereich also von einer großen Lebendigkeit und Dynamik gekennzeichnet – sowohl von der legislativen Entwicklung her als auch in Hinblick auf seine literarische Aufarbeitung. Das europäische Minderheitenrecht ist also in der wissenschaftlichen Behandlung schon lange keine Minderheitenwissenschaft im Sinne einer Randwissenschaft, einer Wissenschaft für eine Handvoll Eingeweihter, mehr!

#### Literatur

- Schlögel, Jürgen, Der Schutz ethnischer Minderheiten als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts, Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2004, 467 S., € 127,-.  
 Kaiser, Angela, Minderheitenschutz in der Europäischen Union, Peter Lang: Frankfurt a.M. et al. 2005, 346 S., € 68,80.  
 Opitz, Maximilian, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union – Probleme, Potentiale, Perspektiven, Berlin et al.: LIT-Verlag, 2007, 349 S., € 39,90.  
 Topidi, Kyriaki, EU Law, Minorities and Enlargement, Antwerpen et al.: Intersentia, 2010, 271 S., € 70,-.  
 Ahmed, Tawhida, The Impact of EU Law on Minority Rights, Oxford: Hart Publishing, 2011, 209 S., € 57,99.

Umgekehrt ist aber auch anzumerken, dass sich der Volksgruppenansatz im deutschsprachigen Gebiet möglicherweise deshalb so beharrlich gehalten hat, weil die einschlägige Diskussion im angloamerikanischen Bereich, wohl wiederum aufgrund unzureichender Sprachkenntnisse, nicht hinreichend verfolgt worden ist. Daneben sind für diese Entwicklung natürlich auch ideologische Gründe maßgeblich. Vgl. zu dieser Entwicklung Hilpold (2011), Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbstständigung von Territorien in Europa, in: 68 Europa Ethnica 1-2/2011, S. 32-49.

5) Vgl. zur Sprachenproblematik in der EU im Allgemeinen auch Hilpold (2010), „Die europäische Sprachenpolitik – Babel nach Maß?“, in: 45 Europarecht 5/2010, S. 695-710 sowie ders., Die Sprachenregelung der Union zwischen Grundfreiheiten und Kulturpolitik, in: ZEuP 3/2011, S. 500-517.

6) In einigen der hier vorgestellten Arbeiten wird dieses Thema in Zusammenhang mit der Südtirol-Autonomie angesprochen.

7) Vgl. Hilpold (2004), „Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht“, in: 42 Archiv des Völkerrechts 2004, S. 80-110.

8) Eine solche wurde im Band Hilpold/Perathoner (Hrsg.) (2010), Immigration und Integration, versucht.

9) Vgl. dazu auch „EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. Thematic Comment no. 3: The Protection of Minorities in the European Union“, April 2005.

10) Unter den einschlägigen Sammelbänden mit europarechtlichem Schwerpunkt aus jüngerer Zeit vgl. inbes. Arzoz (Hrsg.) (2008), Respecting Linguistic Diversity in the European Union, sowie (in einem breiteren Verständnis des Europarechts) Henrad/Dunbar (Hrsg.) (2008), Synergies in Minority Protection.

11) Gut etabliert hat sich auch ein Jahrbuch, das European Yearbook of Minority Issues.