

Grundlagen und Vorgaben für den Schutz der Minderheiten im EU-Primärrecht

Frank Hoffmeister*

I. Einleitung

Als am 3. Oktober 2005 die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien eröffnete, nahmen die Mitgliedstaaten zwei weitgehend identische Verhandlungsrahmen für die beiden Regierungskonferenzen an¹. Wie aus früheren Beitrittsrunden bekannt, wurde den Kandidatenländern aufgegeben, baldmöglichst den europäischen Besitzstand, den *acquis communautaire*, zu übernehmen. Dieser wird definiert als

- “- the content, principles and political objectives of the Treaties on which the Union is founded;
- legislation and decisions adopted pursuant to the Treaties, and the case law of the Court of Justice;
- other acts, legally binding or not, adopted within the Union framework, such as interinstitutional agreements, resolutions, statements, recommendations, guidelines;
- joint actions, common positions, declarations, conclusions and other acts within the framework of the common foreign and security policy;
- joint actions, joint positions, conventions signed, resolutions, statements and other acts agreed within the framework of justice and home affairs;
- international agreements concluded by the Communities, the Communities jointly with their Member States, the Union, and those concluded by the Member States among themselves with regard to Union activities.”²

Während diese Definition auch bei der Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder galt, änderte sich die verwaltungstechnische Aufteilung des *acquis*. Von der Fachöffentlichkeit weitgehend unbemerkt erweiterte die Union die Anzahl der sogenannten Verhandlungskapitel von vormals 31 auf 35. Neu hinzu kam das Kapitel 23 über “Justiz und Menschenrechte”³. Damit werden Fragen des Minderheitenschutzes implizit zum europäischen Besitzstand gezählt. Das hat unter anderem die praktische Folge, dass die Europäische Kommission im Rahmen des sogenannten “*screening*”-Verfahrens den Inhalt der zu übernehmenden Normen und Prinzipien den Kandidatenländern im September 2006 systematisch vor-

* Dr. *iur.*, Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission, Professor (Teilzeit) an der Freien Universität Brüssel. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

¹ Negotiation framework for Turkey (Luxembourg, 3 Oct. 2005); Negotiation framework for Croatia (Luxembourg, 3 Oct. 2005), abrufbar unter <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/>.

² *Ibid.*, Verhandlungsrahmen, Absatz 10.

³ *Ibid.*, Verhandlungsrahmen, Anhang “Preliminary Indicative List of Chapter Headings”.

trug, jene über den Stand ihrer Gesetzgebung und Verwaltungspraxis einen Anfangsbericht vorlegen mussten und die Kommission mit einem Bericht an die Mitgliedstaaten den erreichten Integrationsstand des Kandidatenlandes in diesem Bereich im Juli 2007 kritisch prüfte⁴.

Anlässlich einzelner Verfahrensabschnitte zum Kapitel 23 stellte sich wiederholt die Frage, inwieweit der Minderheitenschutz tatsächlich zum europäischen Besitzstand gezählt werden kann. Insbesondere lassen sich nach wie vor kaum Aussagen zu diesem Bereich im Text des Primärrechts festmachen. Nach Artikel 13 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (EG) kann der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Die auf dieser Grundlage erlassenen Richtlinien zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse und der ethnischen Herkunft⁵ sowie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁶ sind zweifelsohne auch für Minderheiten von Bedeutung⁷. Allerdings verleiht Artikel 13 EG der Europäischen Union keine Sachzuständigkeit für eine minderheitenspezifische Politik und lässt die schwierige Frage nach der Reichweite von Maßnahmen der "positiven Diskriminierung" offen⁸. So bleibt es der Rechtsprechung überlassen, auf der Grundlage des allgemeinen Diskriminierungsverbotes des Artikels 12 EG entsprechende Vorgaben zu entwickeln, möglicherweise in Anlehnung an völkerrechtliche Standards⁹. Voraussetzung hierfür ist freilich, dass der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eröffnet ist. Damit können identitätsensible Bereiche grundsätzlich (nur) gemeinschaftsrechtlich erfasst werden, wenn eine grenzüberschreitende Situation vorliegt, wie dies der EuGH etwa in Bezug auf das Namensrecht eines Kindes mit doppelter Staatsangehörigkeit bejaht hat¹⁰.

Die Bildungs- und Kulturpolitik der Gemeinschaft wiederum ist als reine Förderkompetenz gestaltet. Gemäß der durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 eingefügten Artikel 149 und 151 EG ergänzt die Tätigkeit der Gemeinschaft die Politiken der Mitgliedstaaten, ohne sie zu harmonisieren. Doch bereits vor In-

⁴ Im Gegensatz zur früheren Praxis werden die "screening reports" in dieser Beitrittsrunde von der Kommission veröffentlicht. Siehe <http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/screening_reports_en.htm>.

⁵ Richtlinie 2000/43/EG, EG ABl. 2000, L 180, 22.

⁶ Richtlinie 2000/78/EG, EG ABl. 2000, L 303, 16.

⁷ Vgl. dazu G. T o g g e n b u r g, The Race Directive: A New Dimension in the Fight Against Ethnic Discrimination, European Yearbook of Minority Issues, 2002, 231 ff.

⁸ Denkbar ist eine Anlehnung an die Rechtsprechung zu geschlechtsspezifischen Fördermaßnahmen. Vgl. dazu EuGH, Rs. C-450/93 – *Kalanke*, EuGHE 1995, I-3051; Rs. C-409/95 – *Marschall*, EuGHE 1997, I-6363; Rs. C-158/97 – *Badeck*, EuGHE 2000, I-1875.

⁹ Vgl. dazu A. v. B o g d a n d y, State Duty Towards Minorities: Positive or Negative? How Policies Based on Neutrality and Non-discrimination Fail, ZaöRV 64 (2004), 37-64.

¹⁰ EuGH, Rs. C-148/02 – *Garcia Avello*, EuGHE 2003, I-11613, Rz. 24-29.

krafttreten dieser Vorschriften lassen sich gewisse Unterstützungsprogramme der EG für Minderheiten nachweisen¹¹, wie die 1982-1998 erfolgte Finanzierung von regionalen und Minderheitensprachen und -kulturen. Freilich stellte der EuGH in seinem Urteil von 1998 fest, dass derartige Programme einer Rechtsgrundlage in Form einer Ratsverordnung bedürften¹². Trotz einer politischen Initiative der Kommission¹³ ist es aufgrund der im Rat erforderlichen Einstimmigkeit seither nicht mehr zu einer Gemeinschaftsaktion zur Förderung von Minderheitensprachen gekommen.

Die Regionalpolitik der Gemeinschaft (Artikel 158 ff. EG) ließe es grundsätzlich zu, auch gezielt Minderheiten zu unterstützen, welche etwa in strukturschwachen Gebieten wohnen. Freilich ist laut Artikel 160 Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen“. Die entsprechende Verordnung¹⁴ führt weiter aus, dass in den sog. „Ziel-1“-Regionen auch Bildungsmaßnahmen unterstützt werden können. Gemäß des Programms zur Förderung ländlicher Gebiete (LEADER II) stellen Maßnahmen, die das Bewußtsein über die Identität des betreffenden ländlichen Raumes erhöhen, einen eigenen Fördergegenstand dar. Allerdings ist zuzugeben, dass die Unterstützung von minderheitenrechtlichen Anliegen in diesem Zusammenhang eher zufällig ist¹⁵.

Dieser sporadische Überblick führt zu der Erkenntnis, dass spezifische im Primärrecht niedergelegte EU-Politiken nur mittelbar den Schutz von Minderheiten in den Mitgliedstaaten im Blick haben und es an einer breit angelegten Minderheitenpolitik fehlt¹⁶. Konsequenterweise hat die Union bis heute auch keine Rolle in internen Konflikten übernommen, in denen es um die Rechtstellung von Minderheiten geht, sei es in Nordirland, Katalonien oder im Baskenland¹⁷. Gleichwohl gehen sowohl die Europäische Kommission als auch die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten im Rahmen der genannten Beitrittskonferenzen davon aus, dass der Minderheitenschutz einen Teil des europäischen Besitzstandes bildet. Um die Kluft

¹¹ Vgl. dazu den ausführlichen Überblick bei P. Hilpold, Minderheiten im Unionsrecht, Archiv des Völkerrechts 2001, 432 (441 ff.).

¹² EuGH, Rs. C-106/96, *Vereinigtes Königreich ./l. Kommission*, EuGHE 1998, I-2729.

¹³ Mitteilung der Kommission: Die Förderung des Spracherwerbs und der sprachlichen Vielfalt: Ein Aktionsplan für 2004-2006, KOM (2003) 449 v. 4.7.2003.

¹⁴ Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates Nr. 1783/1999 v. 12.7.1999, EG ABl. 1999, L 213, 1.

¹⁵ Hilpold (Anm. 11), 440.

¹⁶ B. de Witte, The Constitutional Resources for an EU-Minority Protection Policy, in: G. Toggengurg (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Bozen/Bolzano 2004, 107 (122).

¹⁷ A. v. Bogdandy, Die europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt – Aspekte einer wunderbaren Freundschaft, *European Diversity and Autonomy Papers (EDAP) 1/2007*, 1-64 (32 m.w.N.); abrufbar unter <www.eurac.edu/edap>.

zwischen dem geschriebenen Primärrecht und der jüngeren Praxis zu überbrücken, untersucht der hiesige Beitrag drei Fragen. Zunächst wird geklärt, ob der Minderheitenschutz ein europäisches Verfassungsprinzip darstellt. Anschließend soll auf den konkreten Inhalt eines derartigen Prinzips eingegangen werden. Es folgen einige Überlegungen, in welchen Konstellationen es zur Anwendung gelangen kann. Eine Schlussbemerkung fasst die Antworten zusammen.

II. Minderheitenschutz als europäisches Verfassungsprinzip

1. Text und Entstehungsgeschichte von Artikel 6 (1) EU

Die oben genannte Definition des *acquis* verweist in ihrem ersten Spiegelstrich auf den Inhalt, die Grundsätze und die politischen Ziele der Verträge, auf welche die Union gegründet ist. Juristisch gesehen wird hiermit ein Bezug zu Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union (EU) hergestellt. Dieser lautet auszugsweise:

“(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschen- und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

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

Die Vorschrift minderheitenfreundlich auszulegen, fällt auf den ersten Blick nicht leicht. Der Wortlaut “Achtung der Menschen- und Grundfreiheiten” zählt den Minderheitenschutz nicht gesondert auf. Auch die Entstehungsgeschichte ist nicht eindeutig. Die Regierungskonferenz zum Maastrichter Vertrag beabsichtigte unter anderem, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Gemeinschaftsgrundrechten zu kodifizieren. Der Gerichtshof wiederum hatte zwar bis 1991 einzelne Grundrechte als Bestandteil der europäischen Rechtsordnung anerkannt¹⁸, nicht aber einen spezifischen Minderheitenschutz. Auf der anderen Seite stehen Text und Entstehungsgeschichte von Artikel 6 (2) EU einer minderheitenfreundlichen Auslegung auch nicht entgegen. Denn Minderheitenschutz kann – wie etwa in Artikel 1 der Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheitenrechte des Europarates von 1994¹⁹ – durchaus als Kategorie des internationalen Menschenrechtsschutzes begriffen werden. Und der EuGH-Rechtsprechung war auch

¹⁸ Vgl. dazu den Überblick von C. Calliess/T. Kinggreen, Artikel 6 EUV, Rz. 31 ff., in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 3. Aufl. 2007.

¹⁹ Artikel 1 der Rahmenkonvention lautet: “The protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities forms an integral part of the international protection of human rights, and as such falls within the scope of international co-operation.”

keine ablehnende Haltung gegenüber dem Minderheitenschutz zu entnehmen²⁰, welche etwa von der Regierungskonferenz im Jahr 1991 bekräftigt worden wäre.

2. Ziel und Zweck von Artikel 6 (1) EUV

Vor diesem Hintergrund kommt dem Ziel und Zweck der Vorschrift sowie der Praxis der Institutionen die entscheidende Bedeutung zu. Artikel 6 (1) EUV enthält zum einen "von oben" wirkende Verfassungsstruktur- und Homogenitätsanforderungen an die Mitgliedstaaten²¹ und zum anderen eine Selbstbindung der Union.

a) Beitrittsvoraussetzung für Kandidatenländer

Die Funktion als objektives Strukturprinzip wirkt sich erstens auf den Beitritt neuer Mitgliedstaaten aus. Nur diejenigen europäischen Staaten, die die Prinzipien des Artikels 6 (1) EUV achten, sind gemäß Artikel 49 EUV beitragsfähig. Diesbezüglich zählte der Europäische Rat von Kopenhagen bereits 1993 in seinen berühmten Schlussfolgerungen bezüglich der mittel- und osteuropäischen Kandidaten als politisches Kriterium neben den Grundsätzen der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte auch den Minderheitenschutz auf²². Die Europäische Kommission widmete dem Thema in der vorigen Erweiterungsrunde breite Aufmerksamkeit in ihren jährlichen Fortschrittsberichten²³ und bekräftigte ihre Rechtsauffassung, dass das in Kopenhagen formulierte politische Beitrittskriterium in den Artikeln 49 und 6 (1) EUV fest verankert sei²⁴. Auch das Europäische Parlament stellte zahlreiche minderheitenspezifische Forderungen an die Beitrittskandidaten. Insgesamt waren sich die Mitgliedstaaten, der Rat, die

²⁰ Im Fall *Groener* aus dem Jahr 1989 setzte sich der EuGH mit der Sprachenpolitik Irlands auseinander. Er anerkannte, dass der EG-Vertrag einer nationalen Politik zum Schutz und zur Förderung seiner National- und Amtssprache nicht entgegensteht, sofern dadurch die Grundfreiheiten nicht beeinträchtigt werden (Rs. C-379/87, EuGHE 1989, 3967, Rz. 19 ff.). Dieser Grundsatz mag auf eine Sprachenpolitik aus Gründen des Minderheitenschutzes übertragbar sein, insofern als der Gerichtshof die kulturelle Vielfalt Irlands als Teil der irischen Identität schützen wollte (G. Toggenburg, *Minority Protection in a Supranational Context: Limitations and Opportunities*, in: ders. (Anm. 16), 1 (26)).

²¹ Grundlegend hierzu die hervorragende Dissertation von F. Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Artikel 6 (1) und Artikel 7 EUV*, 2000, 100 ff.

²² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 22./23. Juni 1993, EU-Bulletin 6/39. Punkt I.13.

²³ Zum Einfluss der Europäischen Kommission auf die minderheitenrechtlichen Entwicklungen in Osteuropa vgl. G. Sasse, *Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?*, in: Toggenburg (Anm. 16), 59 ff und F. Hoffmeister, *Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union*, *ibid.*, 85 (93-99).

²⁴ Vgl. die Standardfußnote in der Einleitung der Fortschrittsberichte der Kommission seit 2002 (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html>).

Kommission und das Europäische Parlament also einig, im Rahmen des Erweiterungsprozesses den Minderheitenschutz zu den Verfassungsprinzipien des Artikels 6 (1) EU zu zählen.

b) Homogenitätserfordernis für Mitgliedstaaten

Zweitens wirkt Artikel 6 (1) EU als Homogenitätserfordernis für die Mitgliedstaaten. Eine vergleichbare Praxis der EU-Institutionen gegenüber den "alten" 15 EU-Mitgliedstaaten in Sachen Minderheitenrechten fehlt zwar; hierfür gibt es allerdings einen gewichtigen verfahrensrechtlichen Grund. Denn im Gegensatz zu der intensiven Prüfung, ob Kandidatenländer zum Zeitpunkt des Beitritts die politischen Kriterien erfüllen, kommt eine EU-Aktion gegenüber einem Mitgliedstaat nur in Betracht, wenn eine "schwerwiegende und anhaltende Verletzung" der in Artikel 6 (1) EUV genannten Verfassungsprinzipien vorliegt. Diese hohe Schwelle des Artikels 7 (1) EUV führt dazu, dass die Minderheitensituation in den Mitgliedstaaten in der Regel kein Gegenstand einer allgemeinen EU-rechtlichen Untersuchung sein kann²⁵.

Gelegentlich wird mit Verweis auf insbesondere Frankreich und Griechenland geltend gemacht, der Minderheitenschutz sei nicht durchgängig in den Verfassungstraditionen aller EU-Mitgliedstaaten anerkannt. Die griechische Verfassung mag der Anerkennung ethnischer Minderheiten nicht offen gegenüber stehen, aber der Schutz von religiösen Minderheiten datiert zurück auf den Lausanner Vertrag von 1923. Auch die französische Staatsordnung, vom bedeutenden Minderheitenforscher Joseph Marko als "agnostisch liberal" bezeichnet²⁶, baut auf der Fiktion der ethnischen Neutralität auf. So hat der Verfassungsrat aus der Einheit des französischen Volkes abgeleitet, dass die Einräumung von Gruppenrechten verfassungswidrig wäre²⁷. Infolgedessen riet er der französischen Regierung, die Europäische Charta für Minderheiten- und Regionalsprachen nicht zu ratifizieren, weil in ihr Gruppenrechte enthalten seien²⁸. Gleichwohl ist es dem französischen Staat verfassungsrechtlich durchaus erlaubt, Vereinigungen finanziell zu unterstützen, die sich für den Erhalt von Regionalsprachen einsetzen, solange Französisch in den öffentlichen Schulen als Unterrichtssprache sein Gewicht behält²⁹. Regional- und Minderheitensprachen könnten daher in Frankreich durchaus halb-öffentlichen

²⁵ Vgl. dazu genauer unten Abschnitt IV 1.

²⁶ J. Marko, *Minority Protection through Jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction*, *European Integration* 2003 (Vol. 25/3), 175 (176).

²⁷ Conseil Constitutionnel, *Décision No. 99-214 DC v. 15. Juni 1999, considérant 6*: "Considérant que ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance." (<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99412dc.htm>>).

²⁸ *Ibid.*, considérant 10.

²⁹ Conseil Constitutionnel, *Décision No. 456-D v. 27.12.2001, considérant 49* (<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001456dc.htm>>).

Charakter im Rahmen weiterer Dezentralisierung erhalten³⁰. Aus diesem cursori-schen Überblick über die beiden schwierigsten Fälle ergibt sich, dass der Minderheitenschutz selbst den Verfassungstraditionen dieser beiden Mitgliedstaaten nicht fremd ist.

Der von der Regierungskonferenz am 29. Oktober 2004 unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa konnte daher auf Betreiben der ungarischen Regierung hin³¹ in Artikel I-2 über die Werte der Union festhalten:

“Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören”³².

Zwar ist mit dem Inkrafttreten dieses Vertrags nicht mehr zu rechnen. Allerdings ist die genannte Vorschrift wörtlich im Lissabonner Vertrag über die Änderung des Unionsvertrages und des EG-Vertrages vom 13. Dezember 2007 übernommen worden.³³ Damit ist mit der textlichen Anerkennung des Minderheitenschutzes als Wert der Union im künftigen EU-Primärrecht zu rechnen.

c) Grundrechtliche Selbstbindung der Europäischen Union

Neben den beiden genannten objektiven Funktionen kommt Artikel 6 EU auch eine subjektive Funktion zu. Wie bereits erwähnt, ist die Bezugnahme auf die Grundrecht- und Menschenrechte vor dem Hintergrund erstanden, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu kodifizieren. Das bedeutet nicht anderes als eine Selbstbindung der Europäischen Union an die gemeinsamen Grundrechtsstandards. Dies wird in Artikel 6 (2) EU mit seinem Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention sehr deutlich, welche bekanntlich sämtlichen Personen im Jurisdiktionsbereich der Mitgliedstaaten individuelle, direkt anwendbare Rechte verleiht.

Die Minderheitenrechte können an dieser subjektiven Funktion teilnehmen³⁴. Weil auch der Minderheitenschutz im Schutz der Würde des Menschen verankert ist, besteht kein Zweifel, dass Angehörige einer Minderheit mit subjektiven Rechten ausgestattet sein können³⁵. Die Besonderheit liegt lediglich darin, dass der rele-

³⁰ Vgl. G. Poggeschi, *Language Rights and Duties in Domestic and European Courts*, *European Integration* 2003 (Vol. 25/3), 207 (218).

³¹ Zur Entstehungsgeschichte dieser Norm ausführlich F. Hoffmeister, *La tutela delle minoranze prevista dalle Costituzioni Europee*, in: *La Rivista delle Scienze politiche*, November 2005/2-3, 181-194.

³² Abl. 2004, C 310, 11.

³³ Artikel 1 a des geänderten EU-Vertrages, Abl. 2007, C 306, 11.

³⁴ E. Friberg/R. Hofmann, *The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation*, in: *Toggenburg (Anm. 16)*, 127 (134).

³⁵ E. Klein, *Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union*, in: U. Beyerlin u.a. (Hrsg.), *FS Rudolf Bernhard*, 1995, 1211 (1217). Ob der Minderheitenschutz einer kollektivrechtlichen Ergänzung bedarf, – wie Klein weiter ausführt –, muss für die hiesige These, dass die Selbstbindung der Union an Grundrechte auch eine Selbstbindung an Minderheitenrechte in ihrer individualrechtlichen Dimension enthält, nicht entschieden werden.

vante Ausschnitt der Menschenwürde gerade in der schutzwürdigen Selbstwahrnehmung als Minderheitenangehöriger und der objektiven Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft vermittelt wird³⁶. Die Grundrechte Charta der Europäischen Union bestätigt diese subjektive Dimension des Minderheitenschutzes, ist doch das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit (Artikel 21 der Charta) so bestimmt formuliert, dass sich hieraus Rechte des Einzelnen gegenüber sachfremder unterschiedlicher Behandlung ableiten lassen.

Freilich ist – wie bei den Grundrechten – kein pauschaler Verweis auf “die Minderheitenrechte” möglich. Vielmehr gilt es, die subjektive Funktion eines gemeinschaftsweit anerkannten Minderheitenrechts im konkreten Fall zu entwickeln. Inhalt und Umfang des jeweiligen Schutzniveaus in verschiedenen Mitgliedstaaten mögen nämlich voneinander abweichen, in einigen Fällen sogar merklich. Dies schließt aber, wie auch bei den Gemeinschaftsgrundrechten³⁷, nicht die Annahme eines gemeinsamen Minderheitenrechtes aus. Vielmehr kommt es darauf an, bei der präzisen Bestimmung eines subjektiven Anspruchs die Unterschiede in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen zu berücksichtigen³⁸.

III. Inhalt des Minderheitenschutzprinzips

Aufgrund seines Charakters als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz ist es nicht überraschend, dass eine genaue Definition des Minderheitenschutzprinzips im Primärrecht fehlt. Bemühungen einzelner Abgeordneter im Europäischen Parlament, einen Katalog von Minderheitenrechten zu postulieren, fanden nie die erforderliche Mehrheit im Plenum³⁹. Parlamentarische Kodifikationsversuche bleiben daher für die Inhaltsbestimmung des Minderheitenschutzprinzips ohne Bedeutung. Aus Artikel 6 (2) EU ergibt sich jedoch, dass bei der Auslegung – neben den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen, auf die soeben hingewiesen wurde – insbesondere auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) zurückgegriffen werden kann.

³⁶ Hilpold (Anm. 11), 457.

³⁷ EuGH, Rs. 44/79 – *Hauer*, EuGHE 1979, 3727; Randziffer 22. Der EuGH leitete aus den Verfassungen von nur drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Irland) das Gemeinschaftsgrundrecht des Eigentumsschutzes ab.

³⁸ EuGH, Rs. 155/79 – *A & M Europe Limited ./. Kommission*, EuGHE 1982, 1875, Randziffer 18–21. Der Schutz der anwaltlichen Korrespondenz wurde als Grundsatz anerkannt, sein Inhalt mittels gemeinsamer Kriterien aus den nationalen Rechtsordnungen ermittelt.

³⁹ Vgl. zu den im Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments vorgelegten Entwürfen der Abgeordneten Graf Stauffenberg und Alber aus den Jahren 1992 und 1993 ausführlich Klein (Anm. 35), 1215 ff.

1. Europäische Menschenrechtskonvention

In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der EMRK lassen sich vereinzelte Hinweise auf minderheitenrechtliche Konstellationen nachweisen⁴⁰. Artikel 14 EMRK enthält das Verbot der Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit oder der Religion. Als akzessorisches Recht kommt es jedoch nur in Verbindung mit einem anderen Konventionsrecht zur Anwendung⁴¹. Minderheitenrelevant kann Artikel 11 EMRK werden, wenn ein Staat die Gründung eines Vereins zur Förderung von Minderheitenanliegen verbietet⁴², öffentliche Andenkensfeiern bzw. Märsche verhindert⁴³ oder eine politische Partei verbietet, die laut ihres Programms gewaltfrei minderheitenrelevante Politik betreibt⁴⁴. Die Meinungsfreiheit (Artikel 10 EMRK) und das Recht auf Familienleben (Artikel 8 EMRK⁴⁵) mag auch für Angehörige von Minderheiten relevant werden. Einschlägig ist natürlich auch die Religionsfreiheit (Artikel 9 EMRK). Gerade in diesem Bereich hat die Straßburger Rechtsprechung in jüngerer Zeit deutliche Hinweise gegeben, die insbesondere für die Rechtsstellung von religiösen Minderheiten in den Kandidatenländern von herausragender Bedeutung sind. Zu nennen ist etwa die Feststellung, dass das Recht auf freie Religionsausübung die Erwartung umfasst, dass die Gemeinschaft frei von willkürlichem Staatseinfluss friedlich funktionieren könne und somit das "organisatorische Leben" der Gemeinschaft schützt⁴⁶. Vor diesem Hintergrund stellt die Bereitstellung einer angemessenen Rechtsform für religiöse Gemeinschaften nach nationalem Recht eine wichtige Bedingung dar⁴⁷. Allerdings enthält die Konvention kaum Standards für die schwierige Frage der Erhaltung von Minderheiten und deren Identität durch positive Schutzmaßnahmen⁴⁸.

⁴⁰ Vgl. dazu den Überblick von R. Medda-Windischer, *The European Court of Human Rights and Minority Rights*, *European Integration* 2003, 253 ff. und dies., *The Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 4, 2004/5, Leiden/Boston 2006, 557-594.

⁴¹ Ein selbständiges Diskriminierungsverbot wird durch das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK geschaffen. Das Protokoll ist jedoch noch nicht in Kraft.

⁴² EGMR, *Sidiropoulos u.a. / Greece*, Rec. 1998-IV, § 44; *Gorzelik and others / Poland*, Beschwerde No. 44158/98, Urteil v. 2.10.2001, von der Großen Kammer bestätigt am 17.2.2004.

⁴³ EGMR, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden / Bulgaria*, Rec. 2001-IX, §§ 76-112.

⁴⁴ EGMR, *DKP and Elci / Turkey*, Application No. 51290/99, Urteil v. 3.5.2007, §§ 29-34.

⁴⁵ EGMR, *Slivenko / Latvia*, Urteil v. 9.10.2003.

⁴⁶ EGMR, *Hasan and Chaush / Bulgarien*, Rec. 2000-XI, § 62.

⁴⁷ EGMR, *The Moscow Branch of the Salvation Army / Russia*, Beschwerde No. 72881/01, Urteil v. 5.10.2006, § 73.

⁴⁸ Vgl. EGMR, *Chapman / Vereinigtes Königreich*, Rec. 2001-I. Die Strassburger Richter waren bei der Frage gespalten, ob Artikel 8 EMRK positive Schutzmaßnahmen zugunsten des traditionellen Lebensstils der Roma (Wohnen in Wohnwagen) fordert.

2. Europäische Rahmenkonvention zum Schutze nationaler Minderheiten

Bereits im Rahmen des letzten Erweiterungsprozesses entschied sich die Europäische Kommission dafür, besondere Aufmerksamkeit auf die Einhaltung der in der Rahmenkonvention niedergelegten Rechte zu legen⁴⁹. In den Jahren 1998-2002 enthielten die Fortschrittsberichte mehr und mehr Referenzen zu den einschlägigen Dokumenten der zuständigen Europaratsgremien. Im Jahr 2002 nahm die Kommission systematisch auf die länderbezogenen Schlussfolgerungen des Ministerrates Bezug, soweit sie vorlagen⁵⁰. In einem Fall wurde auch die Empfehlung des Beratenden Ausschusses für nationale Minderheiten zitiert⁵¹.

Juristisch stellt sich gleichwohl die Frage, ob die Rahmenkonvention als Auslegungshilfe für einen ungeschriebenen EU-Verfassungsgrundsatz dienen kann, obwohl fünf alte Mitgliedstaaten (Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Griechenland, Frankreich) die Konvention nicht ratifiziert haben und ein neuer Mitgliedstaat (Lettland) dies erst nach seinem Beitritt tat. Es darf daran erinnert werden, dass die EMRK erst dann vom EuGH herangezogen wurde, nachdem Frankreich ihr im Jahr 1974 beigetreten war⁵².

Ungeachtet dieser richterlichen Zurückhaltung lautete die juristische Formel des Luxemburger Gerichtshofs nuancierter. Damit ein völkerrechtlicher Vertrag für die Auslegung von Gemeinschaftsgrundrechten herangezogen werden kann, bedarf es nicht der Ratifikation sämtlicher Mitgliedstaaten. Vielmehr lässt sich der Gerichtshof von den Hinweisen leiten, "die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind"⁵³. Die Rahmenkonvention fällt hierunter, waren doch sämtliche Mitgliedstaaten im Rahmen des Europarates bei der Verhandlung beteiligt, und von den oben genannten fünf Mitgliedstaaten haben immerhin vier die Konvention unterzeichnet. Ähnlich sieht auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof die Rahmenkonvention als den Ausdruck eines "emerging international consensus among the states of the Council of Europe"⁵⁴, ohne sich von der mangelnden Ratifikation durch einige Europaratsstaaten irritieren zu lassen. Aus alledem lässt sich der Schluss ziehen, dass zur inhaltlichen Be-

⁴⁹ Vgl. das Strategiepapier der Europäischen Kommission 2002, 9 (abrufbar wie die Fortschrittsberichte, Anm. 24).

⁵⁰ Siehe die Fortschrittsberichte 2002 über die Slowakei, Malta, Ungarn, Tschechien und Zypern.

⁵¹ Europäische Kommission, Fortschrittsbereich 2002 über Zypern, 22 (abrufbar wie Anm. 24).

⁵² EuGH, Rs. 4/73 – *Nold*, EuGHE 1974, 504, § 13.

⁵³ EuGH, Gutachten 2/94, EuGHE 1996-III, 1759, § 33. Die Sprachfassungen dieses Passus divergieren. In der englischen Variante spricht der EuGH von "treaties on which member states have collaborated or to which they are signatories". Mit dieser weiten Formulierung scheint der EuGH die Beteiligung an Verhandlungen, die Unterzeichnung bzw. die Herbeiführung der formellen Bindung im Blick zu haben.

⁵⁴ EGMR, *Chapmann ./. UK*, (Anm. 48), § 93.

stimmung des Minderheitenschutzprinzips im EU-Recht sehr wohl auf die Rahmenkonvention zurückgegriffen werden darf.

An dieser Stelle würde es zu weit führen, die Rechte im Einzelnen nachzuzeichnen. Nur vier grundsätzliche Bemerkungen erscheinen angebracht. Erstens kommt der Erklärung der Regierungen bei Zeichnung der Rahmenkonvention, welche Gruppen auf ihrem Territorium sie als Minderheiten ansieht, durchaus eine rechtliche Bedeutung zu⁵⁵. Zweitens liegt der Praxis der Europäischen Kommission in Bezug auf die russische Minderheit in den baltischen Staaten die Überzeugung zugrunde, dass Staatsangehörigkeit nicht erforderlich ist, um als Angehöriger einer nationalen Minderheit als schutzwürdig zu gelten. Denn sonst könnte die willkürliche Enthaltung der Staatsangehörigkeit sämtliche Minderheitenregeln leer laufen lassen. Diesen Ansatz hat die Venedig-Kommission des Europarates in einem nuancierten Bericht vom Dezember 2006 unterstützt, als sie erklärte, dass die Staatsangehörigkeit nicht Teil der Definition von nationalen Minderheiten sei, sondern lediglich Zugangsvoraussetzung für einige Minderheitenrechte⁵⁶ (wie z.B. das Wahlrecht). Drittens werden (nur) den „Personen, die nationalen Minderheiten angehören“, Rechte eingeräumt. Es handelt sich also – in Übereinstimmung mit der oben skizzierten französischen Verfassungstradition – nicht um Gruppenrechte. Viertens ist bei der Auslegung der Minderheitenrechte der Rahmenkonvention im EU-Kontext die hierzu ergangene Praxis des Europarates, insbesondere des Ministerkomitees und des Beratenden Ausschusses zu beachten⁵⁷.

3. Europäische Grundrechtecharta

Die dritte wichtige Auslegungshilfe bei der inhaltlichen Bestimmung des Minderheitenschutzprinzips stellt die EU-Grundrechtecharta dar. Als gemeinsame Erklärung des Europäischen Rates, der Kommission und des Parlaments verharret sie derzeit noch im Range des unverbindlichen „*soft law*“. Solange der Reformvertrag, der die Charta laut Präsidentschaftsentwurf in den Rang von Primärrecht (mit einer Ausnahme für das Vereinigte Königreich) erheben würde, noch nicht in Kraft ist, stellt sie jedoch eine Auslegungshilfe im Gemeinschaftsrecht dar⁵⁸.

Artikel 21 der EU-Grundrechte-Charta verbietet die Diskriminierung u.a. aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Diese Vorschrift be-

⁵⁵ Vgl. dazu grundlegend J. Frowein/R. Bank, The Effect of Member States' Declarations Defining "National Minorities" upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention, ZaöRV 59 (1999), 649 ff.

⁵⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on Non-citizens and Minority Rights, Adopted at its 69th Plenary Session (15-16 December 2006), CDL-AD (2007), 001, 38, § 144. Abrufbar unter <[http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)001-e.pdf)>.

⁵⁷ Dazu Friberg/Hofmann (Anm. 34), 139.

⁵⁸ EuGH, Rechtssache C 540/03, *Europäisches Parlament ./l. Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 27.6.2006, § 38.

stätigt den individualrechtlichen Ansatz des Minderheitenschutzes im Unionsrecht. Denn weitergehende Anträge zur Aufnahme einer kollektiven Dimension des Minderheitenschutzes scheiterten im Grundrechtskonvent⁵⁹.

Das Bekenntnis zur Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen in Artikel 22 der EU-Grundrechtecharta wiederum kann Bedeutung entfalten, wenn es darum geht, einen legitimen Zweck für eine etwaige Ungleichbehandlung oder Beschränkung einer anderen Grundfreiheit anzuführen.

IV. Anwendungsbereich des Minderheitenschutzprinzips

Der zuletzt genannte Gesichtspunkt leitet bereits zur nächsten Frage über, nämlich zum Anwendungsbereich des Minderheitenschutzprinzips. In welchen Konstellationen kommt dieses ungeschriebene EU-Verfassungsprinzip zum Tragen?

1. Objektive Funktion

In seiner objektiven Funktion kommt dem Verfassungsprinzip eine gewichtige Rolle insoweit zu, als eine schwere und andauernde Verletzung das Sanktionsverfahren nach Artikel 7 EUV auslösen kann. Dieses Verfahren kann vom Europäischen Parlament, der Kommission oder einem Teil der Mitgliedstaaten angestrengt werden. Der Sanktionsbeschluss liegt in der Hand des Europäischen Rates, welcher ohne das betroffene Land abstimmt.

In der Praxis gab es noch keinen "echten" Anwendungsfall. Bei den Maßnahmen der 14 EU Mitgliedstaaten gegen Österreich im Jahr 1999/2000 gab es erhebliche Abweichungen gegenüber dem im Vertrag (prä-Nizza-Fassung) vorgesehenen Verfahren⁶⁰. Es handelte sich daher um keine EU-Sanktionen, sondern um koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten unterhalb der Schwelle der Artikel 6, 7 EU. Von diesen verfahrensrechtlichen Besonderheiten abgesehen, ist gleichwohl von Interesse, dass die 14 Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Sache den Minderheitenschutz als gemeinsames Verfassungsprinzip im Auge hatten. Denn sie baten die sog. "drei Weisen", einen Bericht vorzulegen "über das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte, insbesondere hinsichtlich der Rechte von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern"⁶¹. Der

⁵⁹ Hilpold (Anm. 11), 470 mit einer Diskussion der Vorschläge der Konventsabgeordneten R. Rack (Nr. 597); Einem/Holoubek (Nr. 470) und Voggenhuber (Nr. 598).

⁶⁰ Dazu ausführlich F. Schorkopf, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, Heidelberg 2002, 53-97 und Waldemar Hummer/Walter Obwexer, Die Verhängung der EU-Sanktionen und der mögliche Ausstieg aus ihnen, ZÖR 2000, 269 ff.

⁶¹ Das Mandat ist wiedergegeben im Österreich-Bericht für 14 Mitgliedstaaten der Europäischen Union von Martti Ahtisaari, Jochen Frowein und Marcelino Oreja, 8.9.2000, EuGRZ 2000, 404 (405).

Weisenbericht enthält daher einen gewichtigen Abschnitt über das österreichische Minderheitenrecht⁶².

Interessant ist weiterhin, dass die Existenz von Artikel 6 und 7 EU bei den Zypernverhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen 2003/2004 eine Rolle spielte. Bekanntlich äußerten sowohl die Griechisch-Zyprioten als auch die Türkisch-Zyprioten Befürchtungen, eine Wiedervereinigung könne am mangelnden Umsetzungswillen der anderen Seite scheitern. Insbesondere die türkisch-zypriotische Seite war nicht bereit, dem Abzug der türkischen Armee zuzustimmen, wenn nicht Garantien für ihre Mitwirkung im gemeinsamen Staatswesen geschaffen würden, welche nicht einseitig wieder abgeschafft werden könnten. In diesem Zusammenhang wiesen die EU und die Vereinten Nationen darauf hin, dass eine etwaige Missachtung der neuen verfassungsrechtlichen Garantien für die türkisch-zypriotische Volksgruppe durch das EU-Mitglied Zypern auch das EU-Sanktionsverfahren nach sich ziehen könnte⁶³. Leider ist der Annan-Plan zur Lösung des Zypern-Problems im Referendum am 24. April 2004 aus anderen Gründen gescheitert⁶⁴.

Noch ungeklärt ist, inwieweit Artikel 7 EUV eine regelmäßige Überwachung der Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Vorfeld erlaubt. Es lässt sich durchaus argumentieren, dass Europäische Kommission und Europäisches Parlament als antragsberechtigte Organe in der Lage sein müssen, Informationen und Analysen zur Minderheitenlage in den Mitgliedstaaten zu erstellen⁶⁵. Diesen Vorarbeiten würde für die Begründung eines etwa zu stellenden Antrags eine gewichtige Rolle zukommen. Im Europäischen Parlament werden bereits seit dem Jahr 2000 jährliche Berichte zur Menschenrechtslage in den Mitgliedstaaten angenommen, die gelegentlich auch auf die Situation von Minderheiten eingehen. In der Geschäftsordnung des Grundrechte- und Innenausschusses ist seit 2004 ein ausdrücklicher Verweis auf die Minderheitenrechte enthalten⁶⁶. Von der Kommission wiederum wurde seit 2002 ein Netzwerk unabhängiger Experten finanziert, welches einen ähnlichen Auftrag erhalten hatte⁶⁷. Seit 2007 wird die Beobachtungsfunktion der neu geschaffenen EU-Grundrechtsagentur übertragen⁶⁸. Laut Artikel 4 ihrer Gründungsverordnung soll die Agentur zu grundrechtsrelevanten Fragen unter anderem Daten sammeln, forschen, Berichte erstellen und Informationen verbreiten. Für den hiesigen Zusammenhang von Bedeutung ist, dass der Anwendungsbe-

⁶² Österreich-Bericht, *ibid.*, 404 (406 ff).

⁶³ Vgl. im Einzelnen F. Hoffmeister, Legal Aspects of the Cyprus Problem – Annan Plan and EU Accession, 2006, 142-144.

⁶⁴ Vgl. dazu Peter A. Zervakis, Die europäische Perspektive für das geteilte Zypern: Eine neue Chance zur Lösung des Zypern-Problems?, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2004, 451-500.

⁶⁵ v. Bogdandy (Anm. 17); Hoffmeister (Anm. 23), 100 ff.

⁶⁶ Vgl. die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Juli 2004, 108.

⁶⁷ Das Mandat der Expertengruppe und deren Berichte können abgefragt werden unter <http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm>.

⁶⁸ Verordnung des Rates (EG) No. 168/2007 v. 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Abl.* 2007, L 53, 1.

reich gemäß Artikel 3 (2) der Verordnung die in Artikel 6 (2) EU genannten Grundrechte umfasst. Laut Präambelerwägung Nr. 10 der Verordnung fallen auch die Rechte von Minderheitenangehörigen hierunter.

2. Subjektive Funktion

Bezüglich der subjektiven Funktion der Minderheitenrechte als Teil der Gemeinschaftsgrundrechte lassen sich wiederum zwei Kategorien bilden. Minderheitenrechte können erstens den Maßstab für die Annahme und Anwendung von EU-Rechtsakten bilden. Zweitens können sie aber auch bei der Prüfung von binnenmarktrelevanten Maßnahmen der Mitgliedstaaten von Bedeutung sein.

a) Maßstab für die Annahme und Anwendung von EU-Rechtsakten

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH bilden die Gemeinschaftsgrundrechte einen primärrechtlichen Rechtsmaßstab für die Gültigkeit und Auslegung von Sekundärrecht.

Dies bedeutet, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber bei Verabschiedung eines EU-Rechtsaktes keine Minderheitenrechte verletzen darf. In diesem Zusammenhang zählt es zu den Aufgaben der Grundrechtsagentur, die Gemeinschaft diesbezüglich zu beraten.

Weiterhin sind die Mitgliedstaaten gehalten, bei der Ausführung des Gemeinschaftsaktes die Gemeinschaftsgrundrechte einzuhalten⁶⁹. Praktisch kann diese Fallgruppe vor allem bei der Anwendung der eingangs erwähnten Richtlinie zur Herstellung der Gleichberechtigung beim Zugang zur Beschäftigung eine Rolle spielen. So mag etwa die Schutzbedürftigkeit einer religiösen Minderheit ein wichtiger Grund bei der Auslegung und Anwendung von Artikel 7 der Richtlinie sein, welcher positive und spezifische Maßnahmen zur Gewährleistung der völligen Gleichstellung im Berufsleben erlaubt.

b) Maßstab oder Rechtfertigung für binnenmarktrelevante Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Die zweite Fallgruppe betrifft Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die sich als Beschränkungen einer Grundfreiheit im Binnenmarkt herausstellen. Dabei sind wiederum zwei Stoßrichtungen zu unterscheiden.

Einerseits hat der EuGH festgehalten, dass bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer binnenmarktrelevanten Maßnahme eines Mitgliedstaates auch ihre Auswirkung auf ein EU-Grundrecht zu beachten ist⁷⁰. Hier geht es im Grunde

⁶⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-5/88, EuGHE 1989, 2609, § 19 – *Wachauf*; Artikel 51 der EU-Grundrechtecharta.

⁷⁰ EuGH, Rs C-368/95 – *Familiapress*, EuGHE 1997, I-3689, §§ 24 ff.

darum, eine weitere Anforderung an die Rechtmäßigkeit einer nationalen Maßnahme zu stellen: Wenn sie eine EU-Grundfreiheit einschränkt, muss sie nicht nur in verhältnismäßiger Weise einen legitimen Zweck verfolgen, sondern hierbei auch ein etwaiges EU-Grundrecht nicht übermäßig beeinträchtigen.

Andererseits kann es auch Konstellationen geben, dass ein gemeinschaftsweit anerkanntes Grundrecht herangezogen wird, um eine ansonsten EU-rechtswidrige nationale Maßnahme zu rechtfertigen. Im Bereich des Minderheitenschutzes haben zwei derartige Fälle bis dato die Luxemburger Richter beschäftigt⁷¹. Ein österreichischer Lastwagenfahrer und ein deutscher Tourist mussten sich wegen Trunkenheit am Steuer bzw. Einfuhr eines verbotenen Messers in einem in der Provinz Bozen durchgeführten Strafverfahren verantworten. Sie machten geltend, kein Italienisch zu verstehen, und beantragten unter Berufung auf die zum Schutz der deutschsprachigen Gemeinschaft in der Provinz Bozen bestimmten Vorschriften, das Verfahren gegen sie auf Deutsch durchzuführen.

Zunächst musste der Gerichtshof klären, ob der Anwendungsbereich des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbotes eröffnet ist. Hierzu stellt er fest, dass die Herren *Bickel* und *Franz* ihre Dienstleistungsfreiheit (Artikel 49 *ex 59* EGV) sowie ihr aus der Unionsbürgerschaft fließendes Recht auf Freizügigkeit (Artikel 18 EGV) ausgeübt hätten. Für die Unionsbürger sei die Möglichkeit, mit den Verwaltungs- und Justizbehörden eines Staates mit gleichem Recht wie die Bürger dieses Staates in einer bestimmten Sprache kommunizieren zu können, geeignet, die Ausübung der Freiheit, sich in einem anderen Mitgliedstaat zu bewegen und aufzuhalten, zu erleichtern. Folglich gäbe es einen grundsätzlichen Anspruch nach Artikel 12 EGV, nicht gegenüber den Angehörigen des Heimatstaates ungleich behandelt zu werden, was die Benutzung der dort verwendeten Sprachen angeht⁷².

Im nächsten Schritt wandte sich der Gerichtshof der Frage zu, ob es einen Rechtfertigungsgrund gebe, das Sprachenregime im Strafverfahren auf italienische Staatsbürger deutscher Muttersprache zu beschränken. Die italienische Regierung hatte in diesem Zusammenhang vorgebracht, Zweck der streitigen Vorschriften sei es, die ethnisch-kulturelle Identität der Person, die zu der geschützten Minderheit in Bozen gehöre, anzuerkennen. Daraus folge, dass der Anspruch auf Verwendung der Sprache der betreffenden ethnisch-kulturellen Minderheit nicht auf einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats ausgedehnt werden dürfe, der sich in der fraglichen Region gelegentlich und vorübergehend aufhalte, da er über die Mittel verfüge, sich ungeachtet dessen, dass er nicht die Amtssprache des betreffenden Staates spreche, angemessen verteidigen zu können. Der Gerichtshof wies diese Argumentation mit folgenden Worten zurück:

“Das Vorbringen der italienischen Regierung, diese Regelung solle die in der betreffenden Provinz wohnende ethnisch-kulturelle Minderheit schützen, stellt im vorliegen-

⁷¹ Ausführlich R. Hofmann, National Minorities and European Community Law, *Baltic Yearbook of International Law* 2002 (Vol. 2), 159 ff.

⁷² EuGH, Rs. C-274/96 – *Bickel und Franz*, EuGHE 1998, I-7639, §§ 14-16.

den Zusammenhang keine gültige Rechtfertigung dar. Gewiß kann der Schutz einer Minderheit wie der hier betroffenen ein legitimes Ziel darstellen. Aus den Akten ergibt sich jedoch nicht, daß dieses Ziel durch die Ausdehnung der streitigen Regelung auf deutschsprachige Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die von ihrem Recht auf freien Verkehr Gebrauch machen, gefährdet würde⁷³.

Im Ergebnis sprach der EuGH daher den beiden deutschsprachigen Angeklagten aus Österreich und Deutschland das Recht zu, ihr Strafverfahren wie deutschsprachige italienische Staatsbürger in Bozen auf Deutsch führen zu können. Dieses Urteil erkennt die Schutzbedürftigkeit von Minderheiten als eigenständigen Rechtfertigungsgrund ausdrücklich an. Im Rahmen des Binnenmarktes muss es aber möglich sein, den Schutz auch auf Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten auszuweiten, wobei der EuGH beruhigend darauf hinweist, dass diese Ausweitung praktisch und finanziell keine nennenswerten Belastungen für die Mitgliedstaaten mit sich bringt.

Im zweiten Fall ging es um die Praxis einer Bozener Bank, für die Einstellung von Personal ein von der Autonomen Provinz ausgestelltes Diplom über die Zweisprachigkeit zu verlangen. Herr Angonese, ein italienischer Staatsbürger mit Deutsch als Muttersprache, hatte in Österreich studiert. Er war perfekt zweisprachig, aber nicht im Besitz des Bozener Diploms. Der EuGH hielt die Praxis der Bank für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Arbeitnehmergleichbehandlung (Artikel 48 EGV). Zwar sei es legitim, Sprachkenntnisse und deren Nachweis bei der Einstellung zu verlangen⁷⁴. Es gebe aber keinen Grund, als Nachweis nur auf von der Regierung Bozen ausgestellte Dokumente zu vertrauen. Im Binnenmarkt mit Personenfreizügigkeit müsse es auch möglich sein, Sprachnachweise aus anderen Mitgliedstaaten (oder anderen Regionen Italiens) zu erbringen⁷⁵. Auch diesem Urteil ist nichts zu entnehmen, welches den minderheitenfreundlichen Grundsatz der Zweisprachigkeit in Bozen angreift. Vielmehr geht es darum, diesen Grundsatz in einer binnenmarktkonformen Weise umzusetzen.

Auch wenn also die Berufung auf den Minderheitenschutz als Rechtfertigung für die Vorenthaltung des Deutschen als Verfahrenssprache für EU-Bürger (*Bickel und Franz*) bzw. für die Nichtanerkennung von Sprachzeugnissen ausserhalb Bozens (*Angonese*) scheiterte, ist die Methodik bereits klar erkennbar. Wenn man den Minderheitenschutz als Teilmenge des Grundrechtsschutzes versteht, so wird es Fälle geben, in denen man ihn als grundsätzlich gleichwertigen Abwägungsbelang gegenüber einer Grundfreiheit wird anführen können. So war etwa im Fall *Schmidberger* die Erteilung einer Demonstrationserlaubnis seitens der österreichischen Behörden gemeinschaftsrechtlich nicht zu beanstanden, auch wenn hierdurch die Warenverkehrsfreiheit vorübergehend nicht ausgeübt werden konnte⁷⁶. Der EuGH stellte hierzu ganz allgemein fest, dass der "Schutz der Grundrechte ein

⁷³ EuGH, *ibid.*, § 29.

⁷⁴ EuGH, Rs. C-281/98 – *Angonese*, EuGHE 2000, I-4139, § 44.

⁷⁵ *Ibid.*, §§ 45-46 ff.

⁷⁶ EuGH, Rs. C-112/00 – *Schmidberger*, EuGHE 2003, I-5659.

berechtigtes Interesse darstellt, das grundsätzlich geeignet ist, eine Beschränkung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die nach dem Gemeinschaftsrecht, auch kraft einer durch den Vertrag gewährleisteten Grundfreiheit wie dem freien Warenverkehr bestehen⁷⁷. Dieser Grundsatz der praktischen Konkordanz zwischen einer Grundfreiheit und einem Grundrecht ist im Fall *OMEGA Spielhallen* in Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit bestätigt worden⁷⁸: Der EuGH hielt es für vereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht, wenn eine deutsche Behörde das Aufstellen von "Laserdroms" (welche das gezielte Beschiessen von Menschen mittels Laserstrahl spielerisch ermöglichen) verbietet, auch wenn dadurch die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit praktisch unmöglich gemacht wird. Dem Schutz des Grundrechtes (hier: Würde des Menschen) kam ein klarer Vorrang zu, weil kein milderer Mittel als ein Verbot der besagten Spielvariante zur Verfügung stand. Es erscheint durchaus denkbar, dass in ähnlicher Weise ein gemeinschaftsweit anerkanntes Minderheitenrecht grundsätzlich eine Einschränkung einer EU-Grundfreiheit rechtfertigen könnte, soweit die nationale Maßnahme sich als verhältnismäßig erweist.

V. Schlussbemerkung

Der Schutz von Minderheiten stellt einen ungeschriebenen Grundsatz des EU-Primärrechts dar und ist somit Bestandteil des europäischen Besitzstandes. Umfang und Bedeutung sind anhand der Menschenrechtskonvention und der Rahmenkonvention zum Schutz von Minderheiten des Europarates, sowie anhand der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der EU-Grundrechtecharta zu ermitteln. Im Kern handelt es sich um Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, nicht um Gruppenrechte. Als objektives Strukturprinzip entfaltet der Minderheitenschutz seine Bedeutung zum einen als Aufnahmekriterium für neue Mitgliedstaaten und zum anderen als Homogenitätserfordernis für derzeitige EU-Mitglieder. Ein Mitgliedstaat könnte bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der gemeinsamen Minderheitenstandards sogar mit einem Sanktionsverfahren überzogen werden. Ungeklärt ist derzeit, inwieweit auch ein präventives Überwachungsverfahren auf EU-Ebene möglich ist. Minderheitenschutz ist auch ein Teil des gemeinschaftlichen Schutzes von Grundrechten. In dieser subjektiven Funktion stellt die Einhaltung von Minderheitenrechten einen Maßstab für die Annahme und Anwendung von EU-Rechtsakten dar und muss von den Mitgliedstaaten bei der Beschränkung von Grundfreiheiten des Binnenmarktes beachtet werden. Ein subjektives Minderheitenrecht kann allerdings auch umgekehrt grundsätzlich zur Rechtfertigung von binnenmarktrelevanten nationalen Maßnahmen herangezogen werden. Insgesamt entfaltet der europäische Verfas-

⁷⁷ *Ibid.*, § 73.

⁷⁸ EuGH, Rs. C-36/02 – *Omega Spielhallen ./. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, EuGHE 2004, I-9609, § 35.

sungskonsens also Rahmenvorgaben für den Schutz von Minderheiten in den Mitgliedstaaten, welche für die Gerichtspraxis auf europäischer und nationaler Ebene relevant werden können.

Summary⁷⁹

The Protection of Minorities in European Primary Law – Legal Basis and Normative Content

In the negotiating framework for Turkey and Croatia of 3 October 2005, the EU Member States called upon the two candidate countries to adopt the *acquis communautaire*. As the new negotiation chapter 23 dealing with “judiciary and human rights” includes a section on the protection on minorities the question arose whether and to which extent minority protection forms part of European primary law given that the Treaties establishing the European Union and the European Community do not contain a reference thereto.

The article first analyses the principle of minority protection as a constitutional principle of the European Union under Article 6 para. 1 TEU. While the text and the *travaux préparatoires* are not supportive for this proposition, it is submitted that the object and purpose of the provision weigh in favour of treating the protection of minorities as part and parcel of the protection of human rights. That has been the constant practice of the European Union *vis-à-vis* accession countries in previous enlargement rounds. Furthermore, the principle was accepted by the Heads of States and Governments in Rome 2004 and was codified as a “value” of the European Union in the Lisbon Treaty signed in December 2007.

Second, the article recalls the content of minority protection principles in European primary law. It argues that both the European Convention of Human Rights and the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) can serve as reference points to specify the unwritten principle. In that regard jurisprudence of the European Court of Human Rights under Articles 8, 10, 11 and 14 of the Convention may be of particular importance for minorities. Moreover, the practice of the FCNM Advisory Committee may inform the EU institutions in their endeavour to apply EU standards in the field. Finally, Articles 21 and 22 of the European Union’s own Charter of Fundamental Rights and Freedoms becomes a valid source, although it has currently not achieved the status of a legally binding document. Taking account of the constitutional traditions of Member States it becomes clear that minority rights under EU primary law are designed as individual rights, not as group rights.

In the third part, the article reviews the scope of application of the EU’s minority protection principle. There is an objective function, namely to serve as a yardstick to verify whether Member State law and practice does not give rise to the clear risk of a serious breach. Once that high threshold is satisfied, either the European Parliament or the European Commission (or one third of the Member States) may propose to the Council to address appropriate recommendations to the State concerned under Article 7 (1) TEU. This procedure also seems to imply that both the Parliament and the Commission have a man-

⁷⁹ Summary by the author.

date to regularly survey factual developments in the Member States with relevance to minorities. In its subjective function, the EU's minority protection principle plays a role in the making and application of EU law. First, EU institutions are bound not to trespass upon minority rights when legislating or administering secondary law. Second, EU Member States may refer to minority protection as a legitimate reason to limit the exercise of certain EU fundamental freedoms. It can be deduced from the case law of the European Court of Justice in cases such as *Bickel and Franz*, *Angonese* or *Schmidberger* that in such situations the competing interests have to be balanced against each other. Provided that a legitimate objective of minority protection cannot be achieved by a less restrictive national measure, it may be acceptable under EU law.

The article concludes that minority protection constitutes an unwritten principle of EU primary law that works as a normative framework for the Member States which can be used as a legal source in the practice of European and Member State courts.

ZaöRV 68 (2008)

<http://www.zaoerv.de/>

© 2008, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht