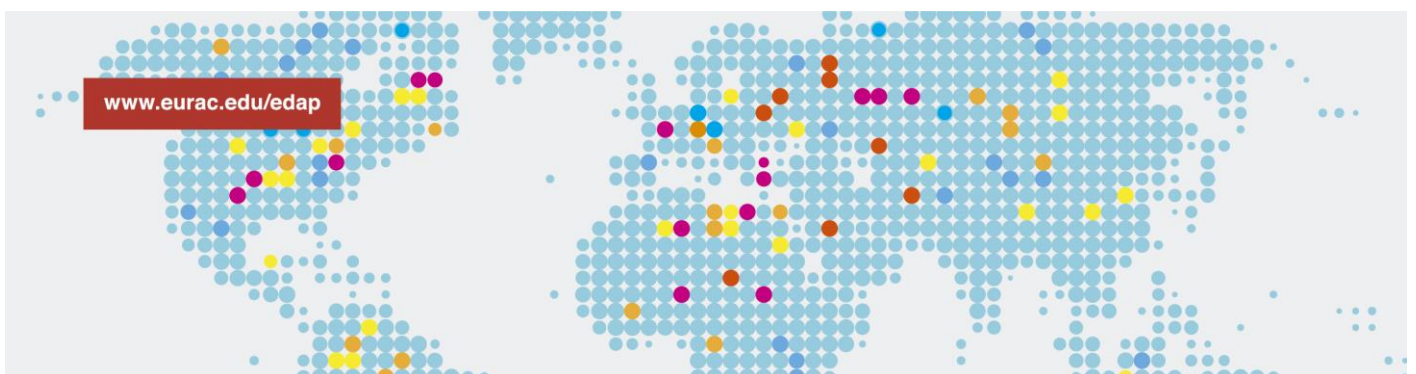


# Die Europäische Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: ignorieren, parallel “umsetzen“ oder gar beitreten?

Gabriel N. Toggenburg



***Managing editors:***

Emma Lantschner / Francesco Palermo / Gabriel N. Toggenburg

***Editorial Board (In alphabetical order):***

Bieber, Florian (Universität Graz, A)  
Burgess, Micheal (University of Kent, UK)  
Castellino, Joshua (Middlesex University, UK)  
Craufurd Smith, Rachel (University of Edinburgh, UK)  
Dani, Marco (Università di Trento, I)  
De Witte, Bruno (European University Institute, I)  
Gamper, Anna (Universität Innsbruck, A)  
Henrard, Kristin (Erasmus University of Rotterdam, NL)  
Hoffmeister Frank (Free University of Brussels, BE)  
Keating, Michael (University of Aberdeen, UK)  
Kujovich, Gil (Vermont Law School, US)  
Kymlicka, Will (Queens University, CAN)  
Marko, Joseph (Universität Graz, A)  
Medda-Windischer, Roberta (EURAC, I)  
Nic Shuibhne, Niamh (University of Edinburgh, UK)  
Oeter, Stefan (Universität Hamburg, D)  
Packer, John (United Nations Department of Political Affairs, University of Essex, UK)  
Pallaver, Günther (Universität Innsbruck, A)  
Poggeschi, Giovanni (Università di Lecce, I)  
Ruiz, Eduard (Universidad de Deusto, ES)  
Sasse, Gwendolyn (Oxford University, UK)  
Tarr, G. Alan (Rutgers University, US)  
Teachout, Peter (Vermont Law School, US)  
Toniatti, Roberto (Università di Trento, I)  
Triandafyllidou, Anna (European University Institute, I)  
Williams, Robert (Rutgers University, US)  
Woelk, Jens (Università di Trento, I)  
Xanthanki, Alexandra (Brunel University, UK)

***Assistant to the Managing editors:***

Verena Wisthaler, Johanna Mitterhofer

Europäische Akademie Bozen

Drususallee, 1

39100 Bozen - Italien

Tel. +39 0471 055200

[edap@eurac.edu](mailto:edap@eurac.edu)

[www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap)

Accademia Europea Bolzano

Viale Druso, 1

39100 Bolzano - Italia

Tel. +39 0471 055200

[edap@eurac.edu](mailto:edap@eurac.edu)

[www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap)

***Copyright Information:***

Any sort of reproduction - including excerpts - is permitted only when indicating the exact EDAP source. Please quote EDAP as indicated in the following example: Gabriel N. Toggenburg, "The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity", 1 *European Diversity and Autonomy Papers- EDAP* (2004), 10, at [www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap).

## Abstract

This paper looks at the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) through the lens of European Union law. It does so by posing four major questions: does the fact that 24 of 28 Member States of the EU ratified the FCNM have any legal implications for the European Union itself? Secondly, turning to the national level, does it make a difference for the implementation of the FCNM whether or not a state that has ratified the FCNM is also a member to the European Union? Thirdly, returning to the European Union itself, can and should the EU accede to the FCNM? Or are there, finally, any means beside ratification that would allow the European Union to implement the objectives and obligations as enshrined in the FCNM? These four questions are analysed in detail before the paper concludes on the potential role of the European Union in managing diversity and protecting (persons belonging to) minorities.

## Author

Gabriel N. Toggenburg is Senior Legal Advisor at the European Union Fundamental Rights Agency (FRA) and a Guest Professor at the University of Graz. This article was written in private capacity; the views expressed cannot be attributed to the FRA. Before joining the FRA in early 2009, he was a Senior Researcher at the European Academy Bolzano/Bozen for 10 years. His recent publications include “A European Fundamental Rights Ornament that turns into a European Fundamental Rights Order: The EU Charter of Fundamental Rights at its fifth birthday”. Other publications of the author are accessible at <http://uni-graz.academia.edu/GabrielToggenburg> .

The author can be reached at [gtoggenburg@gmail.com](mailto:gtoggenburg@gmail.com).

## Key words

Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) - European Union - Minority Protection - Diversity Pyramids - EU competences - cooperation between European Union and Council of Europe - coherence - immigration - integration - identity preservation.

## Table of contents

|  |    |
|--|----|
| 1. Vom Zusammenwirken verschiedener „Hausordnungen“ in Europa.....                                       | 6  |
| 2. Zur Bindung der Europäischen Union an das Rahmenübereinkommen .....                                   | 9  |
| 2.1 Ein Eintritt der EU in die Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten?.....                               | 9  |
| 2.2 Eine Ankoppelung an das RÜ durch autonomen Normenimport? .....                                       | 10 |
| 2.3 Ein Konterkarierungsverbot abgeleitet aus dem Loyalitätsgebot? .....                                 | 11 |
| 3. Zur Relevanz staatlicher EU Mitgliedschaft bei der Umsetzung des<br>Rahmenübereinkommens .....        | 11 |
| 3.1 Hebeleffekte .....   | 12 |
| 3.2 Knebeleffekte .....  | 13 |
| 4. Zur Frage, ob die EU selbst dem Rahmenübereinkommen beitreten soll ..                                 | 16 |
| 5. Zu den Alternativen eines Beitrittes: EU-Politikgestaltung im Sinne des<br>Rahmenübereinkommens ..... | 17 |
| 4.1 Die Kompetenzlage im Integrationsverbund der EU .....  | 18 |
| 4.2 Dreißig Vorgaben des RÜ und ihre unionsrechtliche Einordnung .....                                   | 20 |
| 5. Schlussfolgerung .....  | 24 |

# Die Europäische Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: ignorieren, parallel “umsetzen“ oder gar beitreten?<sup>1</sup>

Gabriel N. Toggenburg

## 1. Vom Zusammenwirken verschiedener „Hausordnungen“ in Europa

In gewisser Weise bildet das Rahmenübereinkommen (RÜ) die Hausordnung eines „Kondominiums“, in dem sich die Mitbewohner auf bestimmte gemeinsame Grundsätze verständigt haben. Zu diesen Grundsätzen gehört zum einen die Überzeugung, dass kulturelle Vielfalt „Quelle und Faktor nicht der Teilung sondern der Bereicherung“ darstellt und, zum anderen, dass „eine pluralistische und wahrhaft demokratische Gesellschaft nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten, sondern auch geeignete Bedingungen schaffen sollte, die es ihnen ermöglichen, diese Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln“.<sup>2</sup>

Diese Grundsätzen sowie die in dem Übereinkommen verankerten Standards verbinden die 39 Staaten, die das RÜ ratifiziert haben. Von den 39 Staaten dieses „Kondominiums“ gehören 24 gleichzeitig einem anderen, noch weitaus dichter reguliertem „Kondominium“ an, nämlich der EU. Auch die EU erklärt prominent in den primärrechtlichen Grundlagen ihrer „Hausordnung“, dass sie selbst als auch ihre Mitgliedstaaten die „Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ als gemeinsame Grundwerte anerkennen. Weiters ist die EU vertraglich verpflichtet, die „Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen“ zu achten.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag fußt auf einem Kapitel in Rainer Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar*, in Vorbereitung für Jänner 2015. Die hier geäußerten Ansichten sind ausschließlich privater Natur und können in keiner Weise dem Arbeitgeber des Autors (EU Grundrechteagentur) zugerechnet werden.

<sup>2</sup> Abs. 7 und 8 der Präambel des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (SEV Nr. 157) v. 01.02.1995.

<sup>3</sup> Für ausführliche Literaturverweise siehe Toggenburg, Gabriel N., *Das Recht der Europäischen Union und die Minderheiten Europas, Spielräume und Schranken in einem neuen Gestaltungsrahmen*, 2006. Siehe zum Verhältnis EU und Minderheiten: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Respect for and protection of persons belonging to minorities*, 2011. Für das gegenständliche Thema ganz unmittelbar relevant sind

Es gibt somit eine zweifache Überschneidung zwischen dem RÜ und der EU. Einerseits überschneiden sich die teilnehmenden Parteien, da über 60% der Staaten, welche das RÜ ratifiziert haben, der EU angehören. Und über 85% der EU-Mitgliedstaaten - alle außer Belgien, Frankreich, Griechenland und Luxemburg - haben das RÜ ratifiziert. Alle außer einem einzigen EU-Mitgliedstaat - Frankreich - haben das RÜ unterzeichnet, was das RÜ zu einem der prominenten Europaratsübereinkommen unter den EU-Mitgliedstaaten macht (siehe dazu die Vergleichstabelle unten). Andererseits überschneidet sich auch die Wertausrichtung des RÜ mit den EU-Verträgen, da die EU primärrechtlich vorgibt, dem Schutz (der Angehörigen) von Minderheiten zu dienen.

---

de Schutter, Olivier, "The Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Law of the European Union", 1 *CRIDHO Working Paper* (2006); Hillion, Christophe, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Union*, Council of Europe Conference Paper (2008); Hofmann, Rainer und Friberg, Erik, "The enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of standards and the quest for future cooperation in minority protection", in Toggenburg, Gabriel N. (ed.), *Minority protection and the enlarged European Union: the way forward* (Open Society Institute, Budapest, 2004), 125-147.

Tabelle 1: Ratifikationsstand in der EU 28 mit Stichtag 01. Januar 2014: Anzahl der Ratifikationen durch EU Mitgliedstaaten (EUMS)

|   |  |
|---|--|
| Sämtliche 28 EU-Mitgliedstaaten haben ratifiziert                             | Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Zusatzprotokolle 1 (Eigentum, Ausbildung, freie Wahlen) sowie 6 (Todesstrafe); Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten ; Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe; Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung  |
| Mehr als drei Viertel der EU-Mitgliedstaaten haben ratifiziert                | EMRK Zusatzprotokoll 4 - Verbot der Freiheitsentziehung wegen Schulden etc. (26 EUMS); Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (25 EUMS); EMRK Zusatzprotokoll 7 - Berufung in Strafsachen (25 EUMS); Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (24 EUMS); Übereinkommen zur Computerkriminalität (23 EUMS); Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (21 EUMS)   |
| Zwischen der Hälfte und drei Viertel der EU Mitgliedstaaten haben ratifiziert | Europäische Sozialcharta - überarbeitet 1996 (19 EUMS); Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (18 EUMS); Übereinkommen des Europarates über den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (18 EUMS); Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (17 EUMS) ; Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin (17 EUMS); Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden (14 EUMS)   |
| Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten haben ratifiziert                  | Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten (12 EUMS); Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Computerkriminalität (12 EUMS); Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (12 EUMS); Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung (8 EUMS); EMRK Zusatzprotokoll 12 - Diskriminierungsverbot (8 EUMS); Zusatzprotokoll Regionen (8 EUMS); Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (3 EUMS) |

Vor dem Hintergrund dieses scheinbaren Parallelismus zwischen dem RÜ und der EU stellen sich folgende Fragen:

- a) Hat die gleichgerichtete völkerrechtliche Verpflichtung, welche 24 der 28 EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des RÜ eingegangen sind, rechtliche Auswirkungen auf die EU?
- b) Hat, umgekehrt, die Mitgliedschaft eines Staates in der EU (positive und/oder negative) Auswirkungen auf die Möglichkeiten dieses Staates, das RÜ umzusetzen?
- c) Kann und soll die EU selbst dem RÜ beitreten?
- d) Gibt es, jenseits eines Beitritts, alternative Möglichkeiten, anhand derer die EU das RÜ „umsetzen“ könnte?



## 2. Zur Bindung der Europäischen Union an das Rahmenübereinkommen

Man könnte vermuten, dass in einem eng verflochtenen Staatenverbund wie der EU gleichgerichtete völkerrechtliche Verpflichtungen (fast) aller Mitgliedstaaten nicht effizient erfüllt werden können, wenn nicht auch deren zusammenführende Verbandsfigur in gleichgerichteter Weise verpflichtet wird. Dies, weil die EU Einfluss auf eine Reihe minderheitenrelevanter Politikbereiche der Mitgliedstaaten hat. Und, zweitens, weil auch außenpolitisch die EU und ihre Mitgliedstaaten in einem engen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Das Ziel einer EU als „kohärenten Kraft auf internationalen Ebene“<sup>4</sup> kann, so ließe sich argumentieren, in dieser Perspektive nur dann erreicht werden, wenn nicht nur „die Mitgliedstaaten [...] die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität“<sup>5</sup> unterstützen müssen, sondern auch die Union im Gegenzug entsprechende völkerrechtliche Festlegungen der Mitgliedstaaten mitträgt. Anderenfalls ist es schwierig, „die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union“ zu garantieren.<sup>6</sup>

Die juristische Ableitung solch eines politischen Desiderates einer parallelen EU-Bindung ist freilich ungleich schwerer. Art. 34 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) besagt, dass völkerrechtliche Verträge keine Pflichten Dritter begründen können. Und die Union - wenn auch in einem Verfassungsverbund *sui generis* sehr mit ihren Mitgliedstaaten verwoben - ist ein selbständiger „Dritter“ neben ihren Mitgliedstaaten. Der EU über einen Automatismus die völkerrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten anwachsen zu lassen, scheint suspekt und würde die Union zum völkerrechtlichen Anhängsel ihrer Mitgliedstaaten reduzieren. Allenfalls ließen sich aus unionsrechtlicher Sicht noch folgende Gedanken versuchen.

### 2.1 Ein Eintritt der EU in die Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten?

Man könnte fragen, ob der Tatsache, dass die völkerrechtlichen Verträge der EU gemäß Art. 216 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nicht nur die Organe der Union, sondern auch die Mitgliedstaaten „binden“, nicht eine spiegelbildliche Bindung der EU an die völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten gegenüber steht. Dies würde sich im Fall des RÜ anbieten, in dem eine Großzahl der EU-Mitgliedstaaten gleichgerichtete völkerrechtliche Verpflichtungen übernommen hat.

Bei näherer Hinsicht bindet Art. 216 Abs. 2 AEUV aber die Mitgliedstaaten nur im EU-Innenverhältnis an die völkerrechtlichen Abkommen der EU. Ein Durchgriff auf die Mitgliedstaaten durch die Vertragspartner der EU ist somit

---

<sup>4</sup> Siehe Art. 24 Abs. 3 EUV.

<sup>5</sup> Siehe Art. 24 Abs. 3 EUV.

<sup>6</sup> Siehe etwa Art. 16 Abs. 6 oder Art. 18 Abs. 4 EUV.

nicht möglich. Spiegelbildlich kann anderes auch nicht für die EU gelten. Soweit die EU nicht eigenständig - bzw. neben ihren Mitgliedstaaten im Rahmen eines gemischten Abkommens - dem RÜ beiträgt, bleibt sie völkerrechtlich ungebunden. Keinesfalls kann aus dem Beispiel des konsensualen Eintritts der EG in die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten im GATT-System auf eine generelle Anerkennung einer automatischen Substitutionswirkung geschlossen werden - dies bereits schon aufgrund der gänzlich unterschiedlichen Kompetenzlage.

## 2.2 Eine Ankoppelung an das RÜ durch autonomen Normenimport?

Es lohnt sich vielleicht noch, einen kurzen Blick zurück in die Geschichte des Verhältnisses der EU zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zu werfen. Bei aller Orientierung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) an der EMRK ist er in der Vergangenheit einer eindeutigen Direktbindung der EG an die EMRK ausgewichen. Und bei aller Prominenz der EMRK war sie immer mehr Rechtserkenntnisquelle als Rechtsquelle des EU-Rechts. Seit dem Vertrag von Maastricht hieß es dann ausdrücklich, dass die Union die Grundrechte achtet „wie sie in der ... [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“. Gerade der Verweis auf die Verfassungstraditionen zeigt aber, dass sich das EU-Recht selbst im Rahmen dieses ausdrücklichen „Normenimports“ eine gewisse „Nostrifizierung“ vorbehielt. Daran hat sich nichts geändert, sodass bis zum Beitritt der EU zur EMRK Letztere eine Rechtserkenntnisquelle bleibt, als sie die Auslegung des Begriffes der Grundrechte „normativ und autorativ, aber nicht exklusiv“ steuert.<sup>7</sup>

Das gilt dann natürlich umso mehr für das RÜ, welches ja nicht einmal im EU-Vertragswerk als solches Erwähnung findet. Natürlich kann man die Ansicht vertreten, dass Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) (die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten sind ein EU-Verfassungswert) sowie Art. 22 Grundrechtecharta der EU (GRC) (die EU muss Vielfalt respektieren) Einfallstore für die Standards des RÜ seien, so wie Art. 6 Abs. 3 EUV ein (allerdings ausdrückliches) Einfallstor für die Standards der EMRK ist. Doch selbst wenn man diese bereits weit gehende These vertritt, so ändert dies nichts daran, dass die EU als solche nicht aus dem RÜ verpflichtet wird.

Freilich bleibt es dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) unbenommen, in wertender Rechtsvergleichung und unter Zuhilfenahme des und in Inspiration durch das RÜ, Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts zu gewinnen.

---

<sup>7</sup> Kingreen, Thorsten, „Art. 6 EU“, in Calliess, Christian et al. (Hg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag* (Nomos, Baden-Baden, 2002), 54-147, 68.

Die Rechtsprechung des EuGH verlangt für die Gewinnung von Allgemeinen Rechtsgrundsätzen aus einem völkerrechtlichen Vertrag keineswegs, dass dieser zwingenderweise von allen Mitgliedstaaten ratifiziert sein muss.<sup>8</sup>

### 2.3 Ein Konterkarierungsverbot abgeleitet aus dem Loyalitätsgebot?

Seit dem Vertrag von Lissabon erstreckt sich das Loyalitätsgebot nun auch explizit auf die EU und ist somit keine Einbahnstraße: Art. 4 Abs. 3 EUV besagt, dass nach dem „Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit“ die EU und ihre Mitgliedstaaten sich gegenseitig zu „achten und unterstützen“ haben. Jedoch gilt dies nur „bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben“. Selbst nach der durch den Vertrag von Lissabon<sup>9</sup> herbeigeführte „Minderheitsierung“ des Unionsprimärrechtes ist nicht schlechthin davon auszugehen, dass die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat in Umsetzung des RÜ setzt, als eine Aufgabe betrachtet werden können, die sich aus den EU-Verträgen ergibt.

Inwieweit das Loyalitätsgebot dazu herangezogen werden kann, um unionsrechtliche Beschränkungen mitgliedstaatlicher Minderheitenschutzmaßnahmen abzuwehren (dazu mehr unter 3.2), hängt somit letztendlich von der Reichweite des in Art. 2 EUV prominent verankerten Unionswertes der „Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ ab. Die Reichweite dieses Wertes ist gegenwärtig unklar und kann allenfalls einer judikativen (durch den EuGH) und legislativen (durch den EU-Gesetzgeber) Klärung zugeführt werden, wobei allenfalls die Standards des RÜ der Union inspirierend zur Seite stehen können.

## 3. Zur Relevanz staatlicher EU Mitgliedschaft bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens

Wie erwähnt, sind drei Fünftel der Staaten, welche das RÜ ratifiziert haben, Mitgliedstaaten der EU. Es tut sich somit in dem „Kondominium“ jener Staaten, die das RÜ ratifiziert haben, eine Trennlinie zwischen EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Mitgliedstaaten auf. Diese Trennlinie ist insofern bedeutsam, als EU-Mitgliedstaaten in der Umsetzung des RÜ einerseits auf die Mithilfe der EU setzen können (Hebeleffekte), andererseits in ihrer Gestaltungsfreiheit eben gerade wegen ihrer Mitgliedschaft in der EU auch einigen Beschränkungen unterworfen sind (Knebeleffekte).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Siehe dazu Frank Hoffmeister, Monitoring minority rights in the enlarged European Union, in Gabriel N. Toggenburg (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Budapest OSI 2004, 87-106, at 91.

<sup>9</sup> Toggenburg, Gabriel N., „The Lisbon Treaty: a rich cocktail served in an only half-full glass“, *EJM* 5 (2012), 78-87.

<sup>10</sup> Für jene EU-Kandidatenstaaten, die das RÜ ratifiziert haben - Montenegro, Ehemalige jugoslawische

### 3.1 Hebeleffekte

Dort wo sich Regulationsanliegen des RÜ auch im Normbestand der EU finden, können diese Regulationsanliegen auf das effiziente Durchgriffssystem des EU-Rechts bauen. Solche Hebeleffekte können in unterschiedlichen Konstellationen auftreten. Erstens kann das Primärrecht der EU in den Dienst der Anliegen des RÜ gestellt werden. So ist zum Beispiel davon auszugehen, dass sich ein Einzelner direkt vor einem nationalen Gericht auf Art. 21 Abs. 1 GRC berufen kann, wenn eine nationale Norm, die im Anwendungsbereich des Unionsrechts ergeht, zu Diskriminierungen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit führt. Der betreffende Fall könnte allenfalls im Rahmen eines Vorlageverfahrens vor dem EuGH in Luxemburg gelangen. Ebenso stünde es der Europäischen Kommission offen, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat anzustrengen. Dies verleiht (dem Inhalt des) Art. 4 Abs. 1 RÜ (Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit) mittelbar eine Durchgriffswirkung, die in Staaten außerhalb der EU nicht zur Verfügung steht.

Zweitens ist es möglich, dass EU-Sekundärrecht Anliegen des RÜ in detaillierter und sanktionsbewehrter Weise regelt. Dies führt dazu, dass in EU-Mitgliedstaaten einige Standards des RÜ de facto in Unionsrecht gegossen werden und den Unionsorganen somit die Möglichkeit übertragen ist, für die Umsetzung dieser Standards in diesen Staaten zu sorgen. So findet zum Beispiel Art. 6 Abs. 1 RÜ („wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung [...] zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität“) eine juristisch hart gefasste Widerspiegelung in der Rassendiskriminierungsrichtlinie,<sup>11</sup> welche in einer Reihe von Lebensbereichen ein Diskriminierungsverbot vorschreibt, welches auch zwischen Privatpersonen zur Geltung kommt, unter anderen eine Beweislastumkehr vorsieht und durch Gerichte wie auch eigens zu errichtenden Gleichbehandlungsbehörden zu vollziehen ist.

Art. 6 Abs. 2 RÜ („geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können“) findet wiederum ein Spiegelbild im EU-Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und

---

Republik Mazedonien und Serbien - ist dies ebenso zumindest von mittelbarer Relevanz, da sie sich im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen auf die gänzliche Übernahme des Rechtsbestandes der EU vorbereiten.

<sup>11</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates v. 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.07.2000, S. 22-26.

Fremdenfeindlichkeit.<sup>12</sup> Mit Ende des Jahres 2014 läuft die Übergangsfrist für Maßnahmen der vormaligen „dritten Säule“ der EU aus, sodass dann auch für diese Maßnahme gilt, dass die Kommission bei Nichtumsetzung Vertragsverletzungsverfahren einbringen kann und der Gerichtshof entsprechende Zuständigkeit erwirbt.

Drittens ist neben parallel zum RÜ ausgerichteten Primär- und Sekundärrecht der EU noch auf die verschiedenen EU-Politiken zu verweisen. Besondere hier einschlägige Bedeutung hat z.B. der EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma. Dieser Rahmen wurde im Sommer 2011 auf höchster politischer Ebene vom Europäischen Rat der EU angenommen und bündelt politische Energie, um die Integration von Roma mittels eines strukturierten Verfahrens im Rahmen des „Europäischen Semesters“ auf der Agenda der EU zu halten. Über die (nicht) erreichten Fortschritte berichtet die Kommission jährlich und der Rat der EU erlässt entsprechend länderspezifische Stellungnahmen.

Ein derartiger Prozess enger Kooperation der Mitgliedstaaten in den Institutionen der EU mag als weiteres Beispiel dienen, wie Anliegen des RÜ im Unionsrahmen mit institutionell verstärkter Art und Weise angegangen werden können. Schließlich dient die erwähnte Roma-Strategie dem in Art. 4 Abs. 2 RÜ festgelegten Ziel, „Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern“.

In diesem Zusammenhang ist noch zu unterstreichen, dass verschiedene EU-Politiken auch Finanzmittel für minderheitenrelevante Kontexte zur Verfügung stellen. Um beim Thema der sozialen Integration zu bleiben: Im Zeitraum 2007-2013 haben die EU-Strukturfonds für Projekte der sozialen Integration insgesamt rund 26,5 Mrd. EUR bereitgestellt.<sup>13</sup> Ein Großteil der Mittel fließt in Projekte, die auf sozial ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen abzielen, inklusive Roma-Gemeinschaften. Auch dies zeigt, dass die EU-Mitgliedschaft einem Staat zusätzliche Instrumente einräumt, um den Anliegen des RÜ Folge zu leisten.

### 3.2 Knebeleffekte

Die soeben beschriebenen Hebeleffekte ergeben sich aus legislativen und administrativen Gestaltungsmöglichkeiten der EU, also Aspekten der positiven Integration. Integration im EU-System findet jedoch auch negativ statt. „Negativ“ ist nicht wertend gemeint, sondern in dem Sinne, dass hier die

---

<sup>12</sup> Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates v. 28.11.2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. 2008 L 328, 55.

<sup>13</sup> Siehe Europäische Kommission, „Erstmals EU-Rechtsinstrument für die Integration der Roma angenommen“, Pressemeldung IP/13/1226 vom 09.12.2013.

Union nicht aktiv (positiv) regulierend tätig wird, sondern vielmehr eine integrative Wirkung dadurch entstehen lässt, dass den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume genommen werden. Für den Erlass bzw. die Aufrechterhaltung nationaler Minderheitenschutznormen kann dies allerdings tatsächlich zu negativen Beschränkungen führen.<sup>14</sup>

Grundgelegt sind solche potentiellen Beschränkungen in einem Spannungsverhältnis zwischen den Grundprinzipien des Europäischen Binnenmarktes und dem Regulierungsanliegen des fördernden, gruppenrechtlich ausgerichteten Minderheitenschutzes. Während der Binnenmarkt bestrebt ist, Wirtschaftsfaktoren frei und ungebremst transnational zirkulieren zu lassen, will der nationale Minderheitenschutz Schutzzonen etablieren, die strukturelle Nachteile des Minderheitendaseins ausgleichen sollen, indem sie den egalitaristischen Kräften des freien Marktes entzogen werden. Solche Schutzzonen können personal wie territorial ausgestaltet sein, sich also auf ein bestimmtes Minderheitensiedlungsgebiet oder aber die Angehörigen einer bestimmten Minderheit beziehen. Sie können knappe Ressourcen einer staatlich gelenkten Verteilung unterstellen; etwa durch Minderheiten begünstigende Quoten. Hierbei lässt sich z.B. an einen privilegierten Zugang zu Arbeitsplätzen, geförderten Wohnungsbau, öffentlichen Aufträgen, Projektförderungen, Studienplätze oder Subventionen für Minderheitenzeitungen denken.

Wichtig ist festzuhalten, dass die hier angesprochenen Wechselwirkungen komplex sind und von der konkreten Lage des jeweiligen Sachverhalts abhängen. Erfahrungen gibt es insbesondere im sprachpolitischen Bereich.<sup>15</sup> So akzeptierte der EuGH im Falle Groener, dass die irische Sprachpolitik von Lehrern das Beherrschen des Gälischen erfordert, selbst wenn das entsprechende Unterrichtsfach auf Englisch abgehalten wird.<sup>16</sup> Dies obwohl eine derartige Regelung potentielle Lehrer aus anderen EU-Ländern tendenziell benachteiligt. Diese duldbare Judikatur ist für die Umsetzung von RÜ-Verpflichtungen von Bedeutung, da Art. 14 Abs. 2 RÜ den Staaten nahelegt, dafür zu sorgen, dass Minderheitenangehörige „angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden“.

---

<sup>14</sup> Siehe dazu im Detail am Beispiel Südtirols: Toggenburg, Gabriel N., „Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation - Kohabitation -Kooperation?“, in Joseph Marko et al. (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie* (Nomos, Baden-Baden, 2005), 451-494.

<sup>15</sup> Toggenburg, Gabriel N., „Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten“, in Gerte Reichelt (Hg.), *Sprache und Recht unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Gemeinschaftsrechts* (Manz, Wien, 2006), 43-69.

<sup>16</sup> EuGH, Rs 379/87, Groener / Minister for Education and City of Dublin Vocational Education Committee, Slg 1989, 3967. Umgekehrt befand der EuGH für den speziellen Fall des Familiennachzugs von türkischen Staatsangehörigen, dass die Einreise in den aufnehmenden Mitgliedstaat nicht davon abhängig gemacht werden darf, dass die nachziehenden Familienangehörigen „nachweisen müssen, dass sie einfache Kenntnisse der Amtssprache dieses Mitgliedstaats erworben haben“. EuGH, Rs C-138/13, Naime Dogan, Urteil v. 10.07.2014, Rn. 39.

Als minderheitenfreundlich kann auch ein anderes Urteil bezeichnet werden: In der Rechtssache Bickel/Franz erkannte der EuGH, dass der Minderheitenschutz „gewiss [...] ein legitimes Ziel darstellen [...] kann“.<sup>17</sup> Es ging um das Recht auf den Gebrauch einer Minderheitensprache vor Gericht und somit ist auch hier die Relevanz für das RÜ gegeben, welches in seinem Art. 10 Abs. 2 vorsieht, dass die Vertragsstaaten soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherstellen, „daß im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann“.

Das Urteil in der Rechtssache Bickel/Franz zeigt, dass die „Knebeleffekte“ der EU-Integration begrenzt sind. Der sachliche Anwendungsbereich nationaler Minderheitenschutznormen (welche Sonderrechte werden gewährt?) und deren territorialer Anwendungsbereich (in welchen Regionen oder Gemeinden wird Schutz geboten?) bleiben vom Binnenmarkt unbeeinflusst. Allerdings kann das Unionsrecht die Ausdehnung des persönlichen Anwendungsbereiches nationaler Schutzregime in Richtung aller EU-Bürger erzwingen, die sich in einer Situation befinden, die jener der Angehörigen der geschützten Minderheit vergleichbar ist. Ob eine solche EU-bedingte Ausdehnung staatlicher Minderheitenschutznormen als problematisch zu erachten ist, lässt sich vielleicht am besten anhand der Unterscheidung zwischen „mengenrelevanten“ und „nicht mengenrelevanten“ Regelungen festmachen. Dort nämlich, wo Regelungen auf eine Vielzahl potentieller Adressaten ausgedehnt werden können, ohne *per definitionem* ihre eigentliche Schutzfunktion einzubüßen - das ist beim Recht, eine Minderheitensprache vor Gericht zu verwenden, der Fall - ist eine unionsrechtlich erzwungene Ausdehnung auf EU-Bürger anderer Staaten unproblematisch.

Problematischer stellt sich die Lage bei mengenrelevanten Regelungen dar, also bei solchen nationalen Schutznormen, die *per definitionem* nur beschränkt vorhandene, knappe Güter verteilen. Derartig verwaltete Ressourcen können etwa Subventionen, Arbeitsplätze oder soziale Vergünstigungen umfassen. Wird im Rahmen solcher mengenrelevanter Regelungen Angehörigen einer Minderheit ein vorzugsweiser Zugang eingeräumt, so besteht die offensichtliche Gefahr, dass derartige Regelungen bei einer Ausdehnung auf alle EU-Bürger ihre ursprüngliche Schutzfunktion verlieren. Ob eine Ausdehnung unionsrechtlich geboten ist, kann nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung beurteilt werden, da hier eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Anwendung zu kommen hat.

Die Aufrechterhaltung eines Ausschlusses von EU-Bürgern von begünstigenden Regelungen ist insbesondere dann möglich, wenn diese

---

<sup>17</sup> EuGH, C-274/96, Bickel und Franz, Slg. 1998, I-7637, Rn. 29.; siehe kürzlich auch EuGH, Rs. C-322/13, Grauel Rüffer, v. 27.03.2014 (noch nicht in der Slg).

nationalen Maßnahmen nicht nur geeignet, sondern auch wirklich erforderlich sind, um ihren Zweck, den Minderheitenschutz, zu erfüllen und letzterer durch eine solche Ausdehnung gefährdet wäre. In diesem Sinne darf man sich vom Unionsrecht in der Form der Verhältnismäßigkeitsprüfung einen dynamischen Modernisierungsdruck erwarten, der nicht auf einen minderheitenpolitischen Kahlschlag ausgerichtet ist, sondern Minderheitensysteme lediglich unter eine am Verhältnismäßigkeitsprinzip ausgerichtete Reformersparung setzt. Diese optimistische Einschätzung lässt sich dahingehend einschränken, dass sie ein entsprechend elastisches Gleichheitsverständnis seitens des EuGH voraussetzt, wobei dessen Gleichheitsverständnis bislang eher formal ausgerichtet war, wie die lange Reihe an Judikaten zu den Frauenquoten zeigt.

#### **4. Zur Frage, ob die EU selbst dem Rahmenübereinkommen beitreten soll**

Die EU war von den EU-Verträgen nicht ausdrücklich ermächtigt, der EMRK beizutreten. 1996 befand der EuGH, dass die EU ohne entsprechende Vertragsänderung der EMRK auch nicht beitreten dürfe, denn die Union (damals: die Gemeinschaft) verfüge über keine entsprechende Kompetenzgrundlage. Nicht einmal (der damalige) Art. 235 EGV - die Flexibilitätsklausel im heutigen Art. 352 AEUV - biete eine solche, denn der Beitritt brächte „die Einbindung der Gemeinschaft in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der Konvention in die Gemeinschaftsrechtsordnung mit sich“. Das wäre eine Änderung „von verfassungsrechtlicher Dimension“, die „nur im Wege einer Vertragsänderung vorgenommen werden“ könne.<sup>18</sup> Der Vertrag von Lissabon hat nun aber ganz eindeutig ein entsprechendes Mandat zum Beitritt im EUV verankert und die Union ist gegenwärtig mitten im Beitrittsprozess.<sup>19</sup>

Da auch ein Beitritt der EU zum RÜ die Einbindung der EU „in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System“ mit sich brächte, gleichzeitig aber der Vertrag von Lissabon - anders als bezüglich der EMRK - kein ausdrückliches Mandat für einen Beitritt zum RÜ vorgesehen hat, stellt sich die Frage, ob ein Beitritt zum RÜ ausgeschlossen ist.

Das ist allerdings abzulehnen. Nicht jeder Beitritt der EU zu einem Menschenrechtsvertrag braucht ein ausdrückliches Mandat in den EU-Verträgen. Bezüglich der EMRK ist diesbezüglich zweierlei festzuhalten. Zum einen hat die starke Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der EMRK tatsächlich zur Folge, dass ein Beitritt zur EMRK besonders weitreichende institutionelle Komplikationen mit sich führt. Zum

---

<sup>18</sup> EuGH, Gutachten 2/94 des Gerichtshofes v. 28.03.1996 zum Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Slg. 1996, I-1759.

<sup>19</sup> Art. 6 Abs. 2 EUV.



anderen geht Art. 6 Abs. 2 EUV über die bloße Einräumung einer Kompetenz zum Beitritt hinaus, indem er die EU zu einem Beitritt auffordert („Die Union tritt [...] bei“). Aus dem Schweigen der EU-Verträge zum RÜ (und anderen Menschenrechtsabkommen) kann deshalb nicht der Ausschluss einer Kompetenz der EU zum Beitritt zum RÜ und anderen Abkommen gelesen werden. Tatsächlich ist ja die EU in der Zwischenzeit bereits erstmals einem menschenrechtlichen Völkerrechtsvertrag beigetreten: Im Januar 2011 hat die EU die UN-Behindertenrechtskonvention als gemischtes Abkommen ratifiziert und wird somit in Zukunft auch direkt der Kontrolle des entsprechenden UN-Vertragsausschusses unterliegen.

Die bloße abstrakte Möglichkeit eines Beitritts macht einen solchen allerdings noch nicht zwangsläufig sinnvoll. Tatsächlich besteht nur bezüglich eines Teiles der Verpflichtungen aus dem RÜ eine unionsrechtliche Rechtsetzungskompetenz (siehe dazu unten). Eine Ratifikation des RÜ seitens der EU im Rahmen eines gemischten (EU und Mitgliedstaaten) Beitrittsvertrages könnte Erwartungshaltungen der EU gegenüber wecken, die diese mangels entsprechender juristischer Zuständigkeiten nicht vollinhaltlich erfüllen kann. Hingegen bedarf es für ein symbiotisches Zusammenwirken zwischen EU und Mitgliedstaaten bezüglich der Anliegen des RÜ keines formellen Beitritts der EU.

## **5. Zu den Alternativen eines Beitritts:**

### **EU-Politikgestaltung im Sinne des Rahmenübereinkommens**

Im Aktionsplan von Warschau haben sich die Staats- und Regierungschefs des Europarates - also inklusive jener der EU-Mitgliedstaaten - im Mai 2005 darauf verständigt, der Kooperation zwischen den beiden großen Organisationen Europas neuen Impetus zu verleihen. Spezielles Augenmerk sollte der Frage gewidmet werden, „wie sich die Europäische Union die verfügbaren Instrumente und Institutionen des Europarates besser zu Nutzen machen kann, und wie alle Mitgliedstaaten des Europarates von einer engeren Verbindung zur Europäischen Union profitieren können“.<sup>20</sup> Dem Aktionsplan sind in einem Anhang zehn „Leitlinien für die Beziehungen zwischen Europarat und Europäischer Union“ beigelegt. Hierin wird etwa nicht nur für einen baldigen Beitritt der EU zur EMRK geworben, sondern nach Prüfung der jeweiligen Kompetenzlage soll auch der Beitritt zu anderen Konventionen erwogen werden.<sup>21</sup> Weiters soll auf größere Komplementarität in den Rechtstexten der beiden Organisationen Bedacht genommen werden. Die EU sollte danach streben, „jene Punkte der Konventionen des Europarates, die ihre Befugnisse betreffen, in das Europäische Gemeinschaftsrecht zu übernehmen“.<sup>22</sup> Insbesondere wenn in ihrem Kompetenzbereich Handlungsbedarf besteht, soll

---

<sup>20</sup> Siehe Punkt IV.1. des Aktionsplan des Europarats v. 17.05.2005, online zugänglich unter [http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_de.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_de.asp).

<sup>21</sup> Leitlinie Nr. 4, (Fn. 19).

<sup>22</sup> Leitlinie Nr. 5, (Fn. 19).

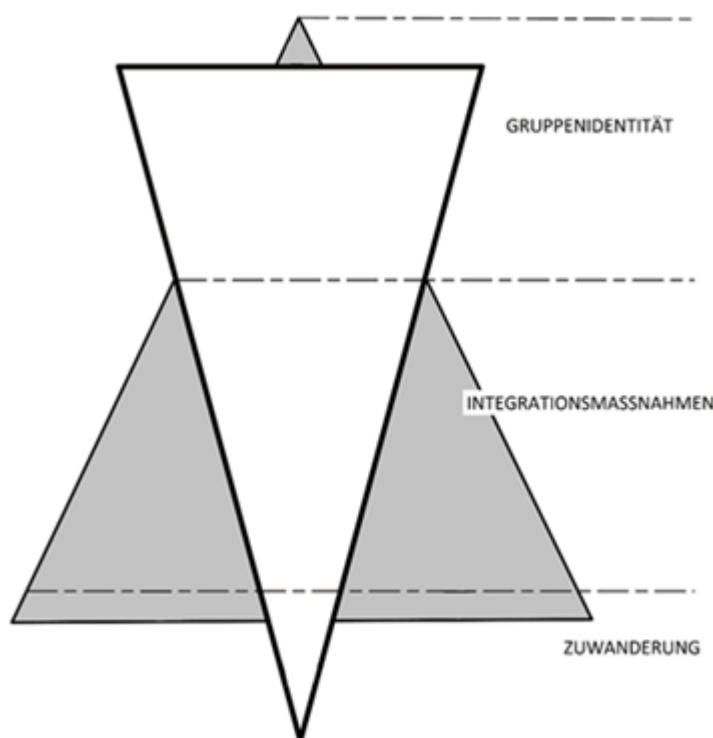
die EU in den Bereichen „Menschenrechte, Information, Datennetzkriminalität, Bioethik, illegaler Handel und organisierte Kriminalität“ auf die Kompetenz des Europarates „zurückgreifen“.<sup>23</sup>

Nach fünf Jahrzehnten der internationalen Zusammenarbeit sehen wir somit den Beginn einer Phase der interorganisationalen Zusammenarbeit, die nicht nur den Staaten abverlangt, offen und kooperativ zu sein, sondern das gleiche Verhalten nun von den Produkten internationaler Kooperation erwartet - nämlich den internationalen Organisationen selbst. Um zu beantworten, in welchen Bereichen die EU sinnvoll zur Übernahme und Operationalisierung von Standards des RÜ beitragen kann, stellt sich eine grundsätzlichere Frage: Welche Zuständigkeit hat die EU im Bereich der Behandlung von Minderheiten und des Managements von Vielfalt?

#### 4.1 Die Kompetenzlage im Integrationsverbund der EU

An dieser Stelle kann nur cursorisch auf die Rollenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten eingegangen werden, was anhand des Modells der spiegelverkehrten Vielfalts-Pyramiden am effizientesten erscheint.<sup>24</sup>

Modell der spiegelverkehrten Vielfaltspyramiden



---

<sup>23</sup> Leitlinie Nr. 7, (Fn. 19).

<sup>24</sup> Toggenburg, Gabriel N., "Who is managing ethnic and cultural diversity within the European Condominium? The moments of entry, integration and preservation", *JCMS* (2005), 717-737.

Das Modell der spiegelverkehrten Vielfaltspyramiden veranschaulicht die Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten im Bereich des Vielfaltsmanagements anhand zweier Pyramiden. Die nach oben gerichtete graue Pyramide versinnbildlicht die Zuständigkeit der EU, während die nach unten gerichtete weiße Pyramide die Mitgliedstaaten verkörpert. Die drei horizontal dargestellten Abschnitte versinnbildlichen verschiedene Bereiche der Politikintervention: Zugang zum Territorium; Integration im weitesten Sinne von Minderheitenangehörigen in die Mehrheitsgesellschaft; die Bestands- und Identitätsabsicherung von Gruppen.

Im ersten Bereich der Zuwanderung hat die Union beachtliche Kompetenz. Der Zuzug von Unionsbürgern bzw. langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsbürgern (einschließlich solcher, die einer im Aufnahmestaat befindlichen Minderheit angehören) wird unionsrechtlich reguliert. Es finden keine Grenzkontrollen statt. Auch was die Immigration nicht innerhalb der EU, sondern von außerhalb angeht, hat die EU einschlägige Kompetenzen, die allerdings nicht voll genützt werden, obwohl immer wieder gefordert wird, diese Immigration im Sinne einer europaweiten solidarischen Lastenverteilung zu regeln.

Im zweiten Bereich des Pyramidenmodells geht es um die Behandlung von bereits Zugewanderten oder alteingesessenen Minderheiten im jeweiligen Mitgliedstaat. Hier teilen sich Mitgliedsländer und EU sinnvoller Weise die Zuständigkeiten zu fast gleichen Teilen. In manchen Teilen dieses Bereiches ist in erster Linie die EU regelungsbemächtigt und der Mitgliedstaat nur ausführend tätig, wie etwa bei der Antidiskriminierungsgesetzgebung, bei der die entsprechenden Standards von der EU über weite Bereiche vorgegeben werden. In anderen Teilen ist es wiederum der Mitgliedstaat, der in erster Linie regelungsbefugt ist und die EU erlässt nur Leitlinien, wie etwa im Bereich der Sozial- oder Beschäftigungspolitik.

Im dritten Bereich des Pyramidenmodells geht es nicht um individualrechtlichen Schutz, sondern die Einräumung von Kollektivrechten. Hier liegt die Entscheidungsgewalt nahezu ausschließlich bei den Mitgliedstaaten. Es liegt an ihnen, ob sie ihren Minderheiten eine fixe politische Vertretung im Parlament einräumen wollen, ihnen regionale Sonderrechte zugestehen oder sonstige Gruppenrechte gewähren. Die EU hat in diesem Bereich prinzipiell keinerlei legislative Zuständigkeit, was jedoch nicht bedeutet, dass das Unionsrecht hier keinerlei Einfluss habe. Die bereits angesprochenen Knebeleffekte sind in der Graphik daran ersichtlich, dass die Spitze der nach oben gerichteten Pyramide die nach unten gerichtete überragt: Positive Maßnahmen, die auf die Erhaltung einer Gruppenidentität gerichtet sind, müssen einer unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten, soweit sie in den Anwendungsbereich des Unionsrecht fallen. Entsprechen sie nicht der unionsrechtlich geforderten Verhältnismäßigkeit, so dürfen sie z.B. auf Unionsbürger nicht angewandt werden, was, wie bereits erwähnt, insbesondere bei mengenrelevanten Regelungen problematisch sein kann.

## 4.2 Dreißig Vorgaben des RÜ und ihre unionsrechtliche Einordnung

Tabelle: Dreißig Vorschriften des Rahmenübereinkommens und ihre unionsrechtliche Einordnung

| Bestimmungen im RÜ (insbesondere im Abschnitt II)  | EU   |
|--|--|
| Verbot der Behinderung von transnationalen Kontakten insbesondere zu Personen mit derselben ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität oder mit demselben kulturellen Erbe (Art. 17 Abs. 1 RÜ)                                    | EU-vertragsrechtliche Garantien  |
| Recht, frei zu entscheiden, ob jemand als Minderheit behandelt werden möchte, ohne dass dies Nachteile nach sich zieht; die resultierende Rechte können einzeln sowie in Gemeinschaft ausgeübt werden (Art. 3 Abs. 1 und 2 RÜ)                         |  |
| Verbot der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit (Art. 4 Abs. 1 RÜ)  |  |
| Sicherstellung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit (Art. 7 RÜ)  |  |
| Anerkennung der Religionsfreiheit (Art. 8 RÜ)  |  |
| Keine Diskriminierung beim Zugang zu den Medien (Art. 9 Abs. 1 und 2 RÜ)   |  |
| Angemessene Maßnahmen zur Erreichung vollständiger und tatsächlicher Gleichheit (Art.4 Abs. 2 RÜ)  | Kompetenz zur<br>Setzung von EU-<br>Standards                                |
| Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 2 sind nicht als Diskriminierung zu sehen (Art. 4 Abs. 3 RÜ)  |  |
| Schutz vor Assimilierung (Art. 5 Abs. 2 RÜ)  |  |
| Schutz vor diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen und Drohungen (Art. 6 Abs. 2 RÜ)  |  |
| Anerkennung des Rechts bei Festnahme in verständlichen Sprache aufgeklärt zu werden (Art. 10 Abs. 3 RÜ)  |  |
| Bemühen um internationale Abkommen mit Nachbarstaaten um den Schutz von Angehörigen der betroffenen nationalen Minderheiten sicherzustellen sowie um andere Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Art. 18 Abs. 1 und 2 RÜ) |  |
| Förderung von Religion, Sprache, Traditionen und kulturelles Erbe (Art.5 Abs. 1 RÜ)  | Möglichkeit zur<br>Förderung und<br>Unterstützung<br>nationaler<br>Politiken |
| Förderung von Toleranz, Dialog und Zusammenarbeit insbesondere in Bildung, Kultur und Medien (Art. 6 Abs. 1 RÜ)  |  |
| Gewährung der Schaffung und Nutzung eigener Medien (Art. 5 Abs. 3 RÜ)  |  |
| Erleichterung des Zugangs zu den Medien und Förderung von Toleranz und kulturellen Pluralismus (Art. 5 Abs. 4 RÜ)  |  |
| Recht Minderheitensprachen privat und öffentlich frei und ungehindert zu gebrauchen (Art. 10 Abs. 1 RÜ)  |  |

|  |                                    |
|--|------------------------------------|
| Maßnahmen zur Förderung der Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion der nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit (Art. 12 Abs. 1 RÜ)  |                                    |
| Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern und Erleichterung der Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (Art. 12 Abs. 2 RÜ)                             |                                    |
| Förderung der Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen (Art. 12 Abs. 3 RÜ)  |                                    |
| Bemühung, um angemessene Möglichkeiten, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden (Art. 14 Abs. 2 und 3 RÜ)  |                                    |
| Wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten (Art. 15 RÜ)  |                                    |
| Sicherstellung der Möglichkeit Minderheitensprachen im Verkehr mit Verwaltungsbehörden zu benützen (Art. 10 Abs. 2 RÜ)   | Keine wesentliche Rolle für die EU |
| Anerkennung des Rechts Familiennamen und Vornamen in der Minderheitensprache zu führen, sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen (Art. 11 Abs. 1 RÜ)  |                                    |
| Anerkennung des Rechts, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in Minderheitensprache anzubringen (Art. 11 Abs. 2 RÜ)                             |                                    |
| Bemühung, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn ausreichende Nachfrage besteht (Art. 11 Abs. 3 RÜ) |                                    |
| Anerkennung des Rechts, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben, ohne dass dies finanzielle Verpflichtungen mit sich brächte (Art. 13 Abs. 1 und 2 RÜ)                         |                                    |
| Anerkennung des Rechts eigene Minderheitensprache zu erlernen (Art. 14 Abs. 1 RÜ)  |                                    |
| Verbot von Maßnahmen, die das Bevölkerungsverhältnis verändern und darauf gerichtet sind, die Rechte und Freiheiten des RÜ einzuschränken (Art. 16 RÜ)   |                                    |
| Verbot in das Recht auf Teilnahme an der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einzugreifen (Art. 17 Abs. 2 RÜ)  |                                    |

Ein Blick auf 30 relevante Bestimmungen des RÜ erlaubt folgendes Cluster: Es gibt eine Gruppe von Bestimmungen, zu denen sich auch im Primärrecht der EU entsprechende Vorgaben finden. So ist das in Art. 17 Abs. 1 RÜ normierte Verbot der Behinderung von transnationalen Kontakten ein dem Binnenmarkt inhärentes Prinzip. Das Beispiel Südtirol zeigt besonders eindrücklich, wie der forcierte transnationale Handel und später dann der Abbau der Grenzkontrollen, wie auch die Einführung der Europäischen Einheitswährung, die einst schmerzliche Grenze des Brennerpasses durch die EU-Integration zunehmend osmotisch durchbohrt und letztlich auf einen kaum mehr wahrnehmbaren Verwaltungsfaden reduziert hat.<sup>25</sup>

Primärrechtliche Grundlagen gibt es auch bezüglich des Verbots der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit (Art. 4 Abs. 1 RÜ); der Versammlungs- und Meinungsfreiheit (Art. 7 RÜ) oder der Anerkennung der Religionsfreiheit (Art. 8 RÜ). Hier finden sich spiegelbildliche Bestimmungen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC). Diese richtet sich primär an die EU und ihre Institutionen und sekundär an ihre Mitgliedstaaten, soweit sie sich in „Durchführung des Rechts der Europäischen Union“ befinden (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC).

Einer zweiten Gruppe von Bestimmungen im RÜ stehen auch entsprechende Legislativkompetenzen der EU gegenüber, sodass die EU in diesen Bereichen die Standards des RÜ intern durch Erlass von entsprechender EU-Gesetzgebung „nachvollziehen“ könnte, was die Standards des RÜ - zumindest für die Mitgliedstaaten der EU - mit deutlich erhöhter Durchgriffswirkung und Effizienz ausstatten würde. Dies ist z.B. der Fall für Art. 10 Abs. 3 RÜ und die Anerkennung des Rechts bei Festnahme in verständlicher Sprache aufgeklärt zu werden: Am 22. Mai 2012 hat die EU die Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren erlassen.<sup>26</sup>

Weiters hat die EU mit Art. 19 AEUV die Kompetenz, „geeignete Vorkehrungen zu 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.“ Dies würde der EU im Prinzip erlauben, „Maßnahmen zur Erreichung vollständiger und tatsächlicher Gleichheit“ (Art.4 Abs. 2 RÜ) zu erlassen. Gleichfalls kann die EU gesetzgebend „Schutz vor Assimilierung“ (Art. 5 Abs. 2 RÜ) bieten. Bereits jetzt stellt die entsprechende EU-Gesetzgebung fest, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz die Mitgliedstaaten der EU nicht daran hindert, „zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis

---

<sup>25</sup> Anders ist es freilich mit Minderheitensituation an der EU-Außengrenze, wo ein Beitritt zur EU den gegenteiligen Effekt haben kann, nämlich eine Abschottung zur vormaligen Nachbarregion. Doch hier stehen der EU Mittel zur Verfügung, um diesen Effekt abzufedern. Siehe etwa Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen, ABl. L 405 vom 30.12.2006, 1-22.

<sup>26</sup> Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.05.2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, ABl. L 142 vom 01.06.2012, 1-10.

spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen“.<sup>27</sup>

Freilich würde eine EU-Gesetzgebung, die sich genuin um eine Umsetzung des RÜ bemüht, positive Maßnahmen nicht quasi als Ausnahme zum Gleichheitsgrundsatz präsentieren, welche die Mitgliedstaaten erlassen können, sondern als Unionsverband mit gutem Beispiel selbst vorausgehen. So könnte die EU auf der Grundlage von Art. 19 AEUV die „besonderen Bedingungen“ der Angehörigen von Minderheiten (Art. 4 Abs. 2 RÜ) adressieren und damit festhalten, dass solche positive Maßnahmen „nicht als Diskriminierung zu sehen“ sind (Art. 4 Abs. 3 RÜ). Allerdings ist bislang das im Unionsrecht vorherrschende Gleichheitsverständnis eher formal geprägt und es bedürfte einigen politischen Aufwand, um die Einstimmigkeit im Rat zu erreichen, die notwendig ist, um gesetzgeberische Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 19 AEUV zu erlassen.

Schließlich gibt es eine dritte Gruppe an sektoral geprägten Bestimmungen im RÜ, die sich weniger durch die Schaffung von Rechtsstandards im Unionsrecht „umsetzen“ ließen, sondern denen man über die Bereitstellung von begleitenden EU-Politiken, inklusive Förderprogrammen im EU-System Unterstützung angeeignet lassen könnte. Dazu zählen etwa die Förderung von religiöser, sprachlicher und kultureller Vielfalt (Art. 5 Abs. 1 RÜ); die Förderung von Toleranz, Dialog und Zusammenarbeit insbesondere in Bildung, Kultur und Medien (Art. 6 Abs. 1 RÜ); die Gewährung der Schaffung und Nutzung eigener Medien (Art. 5 Abs. 3 RÜ); die Erleichterung des Zugangs zu den Medien und Förderung von Toleranz und kulturellen Pluralismus (Art. 5 Abs. 4 RÜ); die Möglichkeit, Minderheitensprachen privat und öffentlich frei und ungehindert zu gebrauchen (Art. 10 Abs. 1 RÜ); Maßnahmen zur Förderung der Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion der nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit (Art. 12 Abs. 1 RÜ); Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern und Erleichterung der Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (Art. 12 Abs. 2 RÜ); Förderung der Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungstufen (Art. 12 Abs. 3 RÜ); angemessene Möglichkeiten, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden (Art. 14 Abs. 2 und 3 RÜ).

Zum Abschluss sei noch die letzte Gruppe an Bestimmungen im RÜ erwähnt, die Bereiche betreffen, in denen es keine Möglichkeiten gibt, den Verpflichtungen im RÜ mittels EU-Kompetenzen zum Durchbruch zu verhelfen und wo keine Rolle seitens der Union zu erwarten ist. Dazu gehören die Sicherstellung der Möglichkeit, Minderheitensprachen im Verkehr mit Verwaltungsbehörden zu benutzen (Art. 10 Abs. 2 RÜ); die Anerkennung des Rechts, Familiennamen und Vornamen in der Minderheitensprache zu führen, sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen (Art. 11 Abs. 1

---

<sup>27</sup> Art. 5 Richtlinie 2000/43/EG.

RÜ)<sup>28</sup>; die Anerkennung des Rechts, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in Minderheitensprache anzubringen (Art. 11 Abs. 2 RÜ); die Anbringung von Ortsnamen, Straßennamen und anderen für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise in der Minderheitensprache (Art. 11 Abs. 3 RÜ); die Anerkennung des Rechts, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben, ohne dass dies finanzielle Verpflichtungen mit sich brächte (Art. 13 Abs. 1 und 2 RÜ); die Anerkennung des Rechts, die eigene Minderheitensprache zu erlernen (Art. 14 Abs. 1 RÜ); und das Verbot von Maßnahmen, die das Bevölkerungsverhältnis verändern (Art. 16 RÜ).

Freilich ist eine derartige Kategorisierung eine grobe Vereinfachung und es bedarf stets einer Einzelfallprüfung. So ist z.B. die Europäische Bürgerinitiative im Prinzip ein EU-Instrument, welches sich in den Dienst von Art. 15 RÜ (wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten) stellen ließe, doch der erste Versuch der Nutzung des Instruments für Minderheitenanliegen zeigte die Beschränkungen des Instruments auf.<sup>29</sup>

## 5. Schlussfolgerung

So gut wie alle Mitgliedstaaten der EU haben das RÜ unterzeichnet. Dennoch erwachsen daraus der EU selbst keine Pflichten. Freilich könnte die EU es ihren Mitgliedstaaten gleichtun und selbst - nach entsprechender Anpassung des Textes des RÜ<sup>30</sup> - dem RÜ beitreten. Dies ist angesichts der Tatsache, dass vier Mitgliedstaaten der EU das RÜ nicht ratifiziert haben, politisch so gut wie aussichtslos. Und wohl auch praktisch nicht notwendig. Es bestehen nämlich zahlreiche Möglichkeiten, wie die EU die Standards des RÜ in ihrem eigenen Rechtssystem parallel nachzeichnen kann, ohne das RÜ zu ratifizieren.

Das EU-System bietet für einige Anliegen des RÜ primärrechtliche Schutzbestimmungen, wie etwa den transnationalen Austausch oder verschiedene Grundrechtsgarantien. Auch ist es der EU möglich, einige der RÜ-Bestimmungen durch legislative Maßnahmen zur effizienten Anwendung innerhalb der EU zu verhelfen. Schließlich lassen sich verschiedene EU-Politiken und Geldmittel, wie etwa jene aus den Strukturfonds, für RÜ-relevante Anliegen verwenden. Insofern haben die EU-Mitgliedstaaten zusätzliche supranationale Instrumente und Wege zur Verfügung, um das RÜ innerhalb der EU mit besonderem Nachdruck umzusetzen, was der EU - im Vergleich zum geographischen Großraum des Europarates - das Potential gibt,

---

<sup>28</sup> Siehe dazu EuGH, Rs C-391/09, Runevič-Vardyn und Wardyn, Slg. 2011, I-3787.

<sup>29</sup> Gegen die Verweigerung der Zulassung der „Minority SafePack Initiative“ ging die Federal Union of European Nationalities (FUEN) mittels Nichtigkeitsklage vor, die Sache ist gerichtsanhängig.

<sup>30</sup> Art. 27 RÜ lautet: „Dieses Rahmenübereinkommen liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf. Bis zum Tag des Inkrafttretens liegt das Übereinkommen auch für jeden anderen vom Ministerkomitee dazu eingeladenen Staat zur Unterzeichnung auf.“



sich zu einer Zone verdichteter Minderheitenorientierung zu entwickeln („Hebeleffekte“ des EU-Systems).

Andererseits steht dem das *Caveat* möglicher EU-spezifischer Schranken gegenüber, also „Knebeleffekte“ des EU-Systems: Minderheitenstaaten, die stark gruppenrechtlich ausgerichtete Systeme des Minderheitenschutzes erlassen, müssen fallweise mit einem unionsrechtlichen Anpassungsdruck rechnen, der dazu führen kann, dass Unionsbürger von den negativen Effekten solcher Systeme auszunehmen sind bzw. Unionsbürger bei der Verteilung von Vorteilen den Angehörigen der zu schützenden Minderheiten gleichgestellt werden. Insofern hat ein gruppenrechtlich orientierter Minderheitenschutz innerhalb des EU-Territoriums Leitplanken im Auge zu behalten, die für Europaratsstaaten außerhalb der EU, nicht von Relevanz sind.

Es ist nicht davon auszugehen, dass dem RÜ in Zukunft als solchem auf EU-Ebene laute Prominenz eingeräumt wird - zu politisch heikel ist das Thema. Der mögliche parallele Nachvollzug vieler der RÜ-Bestimmungen mit Mitteln des Unionsrechts kann jedoch als leise Umsetzung von RÜ-Standards mit Mitteln des Unionsrechts gesehen werden. Eine solche leise Umsetzung wäre ganz im Sinne einer verstärkten „inter-organisationellen“ Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäischer Union, die die traditionelle „inter-nationale“ Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Mitgliedstaaten ergänzt und die jeweiligen Stärken der beiden Organisationen in ein symbiotisches Ergänzungsverhältnis setzt.

Weiters ist zu unterstreichen, dass der Minderheitenschutz zu den Grundwerten des Art. 2 EUV zählt und somit auch von der gegenwärtigen Rechtsstaatsdebatte mitumfasst wird: Mitgliedstaaten müssen bei der Behandlung ihrer Minderheiten im Rahmen eines gewissen „Verfassungsbogens“ bleiben.<sup>31</sup> Da die Wertekontrolle im Rahmen der Artikel 2 und 7 EUV auch Bereiche und Situationen jenseits der Rechtsetzungskompetenz der EU umfasst, kann man sagen, dass in Extremsituationen den EU-Kompetenzgrenzen „Gegengrenzen“ gesetzt sind, die einen Eingriff der EU bei anhaltender Gefährdung der EU-Grundwerte erlauben.

Wichtiger weil alltagsrelevanter sind die neuen horizontalen Verpflichtungen der EU wie jene in Art. 10 AEUV: Die EU hat bei „der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen“ darauf abzielen, „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“.<sup>32</sup>

Eine EU-Strategie für den Schutz und die Förderung der Grundrechte innerhalb der EU könnte den Rahmen bieten, um systematisch zu prüfen,

---

<sup>31</sup> Toggenburg, Gabriel N., „Was soll die EU können dürfen um die EU-Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen? Ausblick auf eine neue Europäische Rechtsstaatshygiene“, *ÖGfE Policy Brief* 10 (2013), auf [http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE\\_Policy\\_Brief-2013.10.pdf](http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE_Policy_Brief-2013.10.pdf).

<sup>32</sup> Siehe dazu und anderen relevanten Neuerungen des Vertrages von Lissabon: Toggenburg, The Lisbon Treaty...

inwieweit die EU ihren verschiedenen Querschnittsverpflichtungen nachkommt, und inwieweit sie dabei die einschlägig relevanten Übereinkommen des Europarates berücksichtigt und die Bemühungen des Europarates synergetisch und unterstützend ergänzt. Dies wäre dann auch für das RÜ von Relevanz. Vor diesem Hintergrund ist die Ankündigung des Rates der EU, schrittweise an die Einführung einer umfassenden EU-Grundrechtsstrategie zu denken, auch für den Minderheitenschutz in Europa von Interesse.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Schlussfolgerungen des Rates zum Bericht 2013 der Kommission über die Anwendung der GRC und zur Kohärenz zwischen internen und externen Aspekten des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte in der EU, 05.06.2014, Abs. 24. Vergleiche die „focus section“ im Jahresbericht 2013 der EU Grundrechteagentur mit dem Titel „An EU internal strategic framework for fundamental rights: joining forces to achieve better results“.

## 7. Bibliographie

De Schutter, Olivier, "The Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Law of the European Union", 1 *CRIDHO Working Paper* (2006).

Hillion, Christophe, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Union*, Council of Europe Conference Paper (2008).

Hoffmeister, Frank, "Monitoring minority rights in the enlarged European Union" in Toggenburg, Gabriel N. (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Open Society Institute, Budapest, 2004), 87-106.

Hofmann, Rainer et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (Nomos, Baden-Baden, in Vorbereitung für Jänner 2015).

Hofmann, Rainer und Friberg, Erik, "The enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of standards and the quest for future cooperation in minority protection", in Toggenburg, Gabriel N. (ed.), *Minority protection and the enlarged European Union: the way forward*, (Open Society Institute, Budapest, 2004), 125-147.

Kingreen, Thorsten, "Art. 6 EU", in Calliess, Christian et al. (Hg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag* (Nomos, Baden-Baden, 2002), 54-147.

Toggenburg, Gabriel N., „Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation - Kohabitation -Kooperation?“, in Joseph Marko et al. (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, (Nomos, Baden-Baden, 2005), 451-494.

Toggenburg, Gabriel N., "Who is managing ethnic and cultural diversity within the European Condominium? The moments of entry, integration and preservation", *JCMS* (2005), 717-737.

Toggenburg, Gabriel N., *Das Recht der Europäischen Union und die Minderheiten Europas, Spielräume und Schranken in einem neuen Gestaltungsrahmen*, Dissertation am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz, 2006.

Toggenburg, Gabriel N., „Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten“, in Gerte Reichelt (Hg.), *Sprache und Recht unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Gemeinschaftsrechts* (Manz, Wien, 2006), 43-69, siehe [http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/activities/Bookseries/edap/Documents/2005\\_edap01.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/activities/Bookseries/edap/Documents/2005_edap01.pdf).

Toggenburg, Gabriel N., "The Lisbon Treaty: a rich cocktail served in an only half-full glass", *EJM* 5 (2012), 78-87.

Toggenburg, Gabriel N., „Was soll die EU können dürfen um die EU-Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen? Ausblick auf eine neue Europäische Rechtsstaatshygiene“, *ÖGfE Policy Brief* 10 (2013), auf [http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE\\_Policy\\_Brief-2013.10.pdf](http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE_Policy_Brief-2013.10.pdf).

### Offizielle Dokumente

EU Grundrechteagentur, *Respect for and protection of persons belonging to minorities* (2011).

EU Grundrechteagentur, *Jahresbericht 2013: „An EU internal strategic framework for fundamental rights: joining forces to achieve better results“* (2013).

Europäische Kommission, „Erstmals EU-Rechtsinstrument für die Integration der Roma angenommen“, Pressemeldung IP/13/1226 vom 09.12.2013.

Europarat, Aktionsplan v. 17.05.2005, online zugänglich unter [http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_de.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_de.asp) [30.06.2014].

Europarat, Schlussfolgerungen des Rates zum Bericht 2013 der Kommission über die Anwendung der GRC und zur Kohärenz zwischen internen und externen Aspekten des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte in der EU, 05.06.2014.

### Rechtssprechung

EuGH, Rs 379/87, *Groener / Minister for Education and City of Dublin Vocational Education Committee*, Slg 1989, 3967.

EuGH, Rs C-138/13, *Dogan*, v. 10.07.2014 (noch nicht in der Slg).

EuGH, C-274/96, *Bickel und Franz*, Slg. 1998, I-7637.

EuGH, Rs. C 322/13, *Grauel Ruffer*, v. 27.03.2014 (noch nicht in der Slg).

EuGH, Rs C-391/09, *Runevič-Vardyn und Wardyn*, Slg. 2011, I-3787.

EuGH, Gutachten 2/94 des Gerichtshofes v. 28.03.1996 zum Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Slg. 1996, I-1759.

Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates v. 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. 2008 L 328, 55.

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SEV. Nr. 157) v. 01.02.1995.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates v. 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.07.2000, S. 22-26.

Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.05.2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, ABl. L 142 vom 01.06.2012, S. 1-10.

Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen, ABl. L 405 vom 30.12.2006, S. 1-22.

For a full list of papers published in the EDAP series:  
[www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap).