

European Diversity and Autonomy Papers
EDAP 1/2007

Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt - Aspekte einer wunderbaren Freundschaft

Armin von Bogdandy



Managing editors:

Emma Lantschner / Francesco Palermo / Gabriel N. Toggenburg

Editorial Board:

In alphabetical order:

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 (University of Groningen, NL)

Hoffmeister Frank (Free University of Brussels, BE)

Kujovich Gil (Vermont Law School, US)

Kymlicka Will (Queens University, CAN)

Marko Joseph (Universität Graz, A)

Nic Shuibhne Niamh (University of Edinburgh, UK)

Ortino Sergio (Università di Firenze, I)

Packer John (Tufts University, US)

Poggeschi Giovanni (Università di Lecce, I)

Sasse Gwendolyn (London School of Economics, UK)

Tarr William (Rutgers University, US)

Teachout Peter (Vermont Law School, US)

Toniatti Roberto (Università di Trento, I)

Woelk Jens (Università di Trento, I)

Assistant to the Managing editors:

Alexandra Tomaselli

Europäische Akademie Bozen

Drususallee, 1

39100 Bozen - Italien

Tel. +39 0471 055200

Fax +39 0471 055299

edap@eurac.edu

www.eurac.edu/edap

Accademia Europea Bolzano

Viale Druso, 1

39100 Bolzano - Italia

Tel. +39 0471 055200

Fax +39 0471 055299

edap@eurac.edu

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.

Abstract

Cultural Diversity is an important topos in the European Union. It is part of the Union's self-portrayal, can be found in diverse legal instruments, is the rationale behind numerous legal provisions. At the same time, the concern for cultural diversity gives reason for grave reservations towards the Union. This article intends to assist, on the basis of international law, in distinguishing appearance and reality. The Union will be analysed firstly as a situation of application of the international law of cultural diversity, secondly as regional executive of this international law, and thirdly as its global promoter. It shows that international law and Union law reinforce each other.

The former conveys to the Union instruments to pursue European unification which at the same time serve its own implementation. Furthermore, it does not set limits to the European unity since it only protects cultural pluralism but not state-supporting identity, *distinctiveness*. A prerequisite for this consonance is that the Union's constitutional law allows for political unity without cultural unity and that international law remains mute about important questions on European unification.

From an international law perspective, the motto of the Union thus is more illusion than reality; however, the international law perspective does not fully exhaust the problem. The conformity with international law alone cannot dissipate the concern for the future of cultural diversity in the Union.

Author

Armin von Bogdandy, Ph.D., Director at the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Professor at the Universities of Heidelberg and Frankfurt, President of the OECD European Nuclear Energy Tribunal, Member of the German Science Council.

The author can be reached at: e-mail bogdandy@mpil.de

Key words

Diversity governance - princip of cultural diversity - national cultures - sovereignty - UNESCO - right to self determination - multilevel governance - EU constitutional law - Eastern enlargement - homogeneity.

Table of contents

1. Vermessung des Themas	5
1.1. Fragestellung und Generalthese.....	5
1.2. Zum Begriff „kulturelle Vielfalt“.....	7
1.3. Die wichtigsten Debatten in der EU	12
2. Die EU als Situation: kein völkerrechtlicher Schutz der Nationalkulturen	16
2.1. Die Souveränität der Mitgliedstaaten.....	17
2.2. Das Selbstbestimmungsrecht der Mitgliedsvölker	19
2.3. Artikel 27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)	21
3. Die Union als regionale Exekutive des Völkerrechts des kulturellen Pluralismus	24
3.1. Völkerrecht als Governanceinstrument in Mehrebenensystemen	24
3.2. Vielfaltsgovernance im Beitrittsprozess.....	25
3.2.1. Strukturmerkmale, Institutionen, Funktionen und Instrumente	26
3.2.2. Bewertung	31
3.3. Förderung kultureller Vielfalt in den Mitgliedstaaten	33
3.3.1. Ausgangslage: mitgliedstaatliches Vielfaltsmanagement - Sperrgebiet.....	33
3.3.2. Ansätze einer unionsinternen Vielfaltsgovernance	35
3.3.3. Bewertung.....	40
4. Die Union als globale Promotorin kultureller Vielfalt	43
4.1. Die Union als Akteur: die Vielfaltskonvention als Beispiel	43
4.2. Promotion durchs Exempel.....	45
5. Ein Prinzip der kulturellen Vielfalt?	46

Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt - Aspekte einer wunderbaren Freundschaft*

Armin von Bogdandy

1. Vermessung des Themas

1.1. Fragestellung und Generalthese

Kulturelle Vielfalt ist in der Europäischen Union ein wichtiger Topos. Er ist Teil unionaler Selbstdarstellung,¹ findet sich in diversen Rechtsakten,² kann zahlreichen Bestimmungen als Telos unterlegt werden.³ Das Anliegen der Vielfalt, und nicht Wirtschaftswachstum, Freiheit oder Gleichheit, prägt gar laut Leitspruch der Union das Wesen der europäischen Einheitsbildung: „In Vielfalt geeint“.⁴ Manchem mag dies allerdings als Fassade erscheinen, ist doch die Sorge um kulturelle Vielfalt Grund gewichtiger Vorbehalte gegenüber der Union.⁵ Ihre Zelebrierung kultureller Vielfalt könnte eine Strategie sein, der Sorge, sie beschädige, ja zerstöre kulturelle Vielfalt, offensiv dadurch zu begegnen, das Anliegen als eigenes zu besetzen.

Ein rechtswissenschaftlicher Versuch, hier Schein und Sein zu trennen, kann unionsrechtsintern, am Maßstab nationalen Rechts oder an dem des

* Für hilfreiche Diskussionen und Hinweise danke ich Anuscheh Farahat, Stefan Kadelbach, Petra Láncos, Maja Smrkolj, Franziska Sucker, Gabriel N. Toggenburg und Rüdiger Wolfrum. Die Arbeit entstand als Vortrag für die Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, die im März 2007 in Halle zum Thema „Pluralistische Gesellschaften und internationales Recht“ tagte.

¹ Linguistic Diversity, unter <http://europa.eu/languages/en/chapter/5> (30. März 2007).

² Zum Beispiel Entscheidung Nr. 1983/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs, ABl. Nr. L 412 vom 30. Dezember 2006, S. 44-49.

³ So Artikel 6 Abs. 3 EU, Artikel 87 Abs. 3 Lit. d) EG, Artikel 151 EG, Artikel 22 Charta der Grundrechte.

⁴ Artikel I-8 VVE; zum Motto Gabriel N. Toggenburg, „Unity in Diversity: Searching for the Regional Dimension in the Context of a Somewhat Foggy Constitutional Credo“, in Roberto Toniatti, Marco Dani und Francesco Palermo (Hrsg.), *An Ever More Complex Union* (Baden-Baden, 2004), S. 27-56; Matthias Ruffert, in Christian Calliess und Matthias Ruffert (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union* (München, 2006), Artikel I-8, Randnr. 12; dieser Leitspruch wird bereits verwandt, http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_en.htm (10. Dezember 2006).

⁵ Näher Ulrich Haltern, „Europäischer Kulturkampf“, 37(4) *Der Staat* (1998), S. 591-623; Peter A. Kraus, „Cultural Pluralism and European Polity-Building“, 41(4) *Journal of Common Market Studies* (2003), S. 665-686; David Galbreath, „The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia“, 4(1) *Perspectives on European Politics & Society* (2003), S. 35-53, 36, 49.

Völkerrechts ansetzen;⁶ nur Letzteres entspricht der Ausrichtung dieser Tagung. Die einschlägigen völkerrechtlichen Institute fasst im Folgenden der Ausdruck „Völkerrecht der kulturellen Vielfalt“ zusammen, ohne damit aber die Existenz eines eigenen Rechtsgebiets mit spezifischen Charakteristika zu behaupten. Die Union soll erstens als eine problematische Situation dieses Völkerrechts der kulturellen Vielfalt betrachtet werden:⁷ Das leitende Erkenntnisinteresse lautet, die einschlägigen völkerrechtlichen Institute als Rahmen des Unionsrechts zu entwickeln und möglichen Konflikten nachzuspüren (Teil II). Zweitens sei die Union als regionale Exekutive dieses Völkerrechts untersucht: Das Interesse gilt hier den Mechanismen, mit denen sie die europäischen Staaten zu seiner Befolgung anhält (Teil III). Drittens geht es um den Beitrag, den die Union zur globalen Promotion kultureller Vielfalt leistet (Teil IV). Abschließend sei erörtert, ob dem Unionsrecht Lehren für ein völkerrechtliches Prinzip kultureller Vielfalt zu entnehmen sind (V).

Die Untersuchung der EU als Situation, Exekutive und Promotorin des Völkerrechts der kulturellen Vielfalt erfolgt im Lichte des Mehrebenenparadigmas.⁸ Mehrebenensysteme können konstitutionell oder instrumentell verstanden werden.⁹ Einem konstitutionell verstandenen Mehrebenensystem liegt die Idee einer internationalen Gemeinschaft zugrunde, die mittels des Völkerrechts grundlegende Anforderungen für das Zusammenleben und damit das interne Recht formuliert.¹⁰ Internes Recht soll sich zum einen organisch in dessen Rahmen einfügen, zum anderen Anregungen zur Konkretisierung und Fortentwicklung generieren, die auf die internationale Ebene zurückwirken. Diese Perspektive dominiert Teil II, der nach völkerrechtlichen Vorgaben und Grenzen der europäischen Integration in der Perspektive kultureller Vielfalt sucht. Anders sieht ein Mehrebenensystem

⁶ Institutionell ist die einschlägige Forschung insbesondere am Institut für Minderheitenrechte der Europäischen Akademie Bozen und am Europäischen Hochschulinstitut verankert, vgl. nur die Nachweise der Arbeiten von Gabriel N. Toggenburg und Bruno de Witte in diesem Text.

⁷ Der Begriff *Situation* entspricht dem in Artikel 13 Römisches Statut des internationalen Strafgerichtshofs, dazu Sharon A. Williams, „Art. 13, Randnr. 14 ff.“, in Otto Triffterer (Hrsg.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (Baden-Baden, 1999).

⁸ Rainer Wahl, „Der Einzelne in der Welt jenseits des Staates“, in ders. (Hrsg.), *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung* (Frankfurt a. M., 2003), S. 53-95; Christoph Möllers, *Gewaltgliederung* (Tübingen, 2005), S. 210.

⁹ Konstitutionalismus und Instrumentalismus werden als alternative Betrachtungsweisen verstanden, die je nach Erkenntnisinteresse gewählt und auch kombiniert werden können. Es wird nicht behauptet, dass die konstitutionelle Perspektive auf das Völkerrecht immer adäquat sei.

¹⁰ Zum internationalen Konstitutionalismus vgl. Jochen A. Frowein, „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“, 39 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (2000), S. 427-447; Robert Uerpman, „Internationales Verfassungsrecht“, 56(11) *Juristenzeitung* (2001), S. 565-573; Christian Walter, „Constitutionalizing (inter)national governance“, 44 *German Yearbook of International Law* (2001), S. 170-201; Brun-Otto Bryde, „Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts“, 42(1) *Der Staat* (2003), S. 61-75; Stefan Kadelbach und Thomas Kleinlein, „Überstaatliches Verfassungsrecht“, 44(3) *Archiv des Völkerrechts* (2006), S. 235-266; Matthias Kumm, „The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework Analysis“, 15(5) *European Journal of International Law* (2004), S. 907-931.

in der Perspektive des Instrumentalismus aus.¹¹ Hier interessiert in erster Linie, wie politische Akteure völkerrechtliche Normen strategisch nutzen. Diese Perspektive beherrscht Teil III, die Union als Exekutive des Völkerrechts der kulturellen Vielfalt, sowie Teil IV, der die Union als Promotorin dieses Völkerrechts untersucht.

Das Völkerrecht der kulturellen Vielfalt eröffnet somit unterschiedliche Perspektiven auf die Union und ihr Recht.¹² Sie ergeben jedoch einen einheitlichen Befund, der die Generalthese dieses Beitrags trägt: Die unter dem Topos kulturelle Vielfalt angesprochenen Bereiche des Völkerrechts und des Unionsrechts stärken sich gegenseitig. Wie Teil III zeigen wird, vermittelt das Völkerrecht den Unionsorganen Instrumente, die europäische Einheit zu verfolgen, die zugleich seiner eigenen Durchsetzung dienen, Neudeutsch eine *win-win-Situation*. Zudem legt es, wie Teil II beweisen wird, der europäischen Einheit nichts in den Weg, gibt keinen Anlass zu rechtlichen Vorbehalten, da es nur kulturellen Pluralismus schützt, nicht aber staatstragende Homogenität, Identität, distinctiveness.¹³ Dieser Gleichklang ist voraussetzungsvoll und führt zu Grundlagen des Unions- und des Völkerrechts. Die verfassungstheoretische wichtigste Voraussetzung lautet, dass das unionale Verfassungsrecht politische Einheit ohne kulturelle Einheit ermöglicht.¹⁴ Die völkerrechtstheoretisch wichtigste Voraussetzung liegt darin, dass selbst das weit entwickelte zeitgenössische Völkerrecht zu wichtigen Fragen gesellschaftlicher Organisation zu Recht schweigt.

1.2. Zum Begriff kulturelle Vielfalt

Doch worum geht es überhaupt? Begrifflich hängt Vielfalt an der logisch vorrangigen Einheit, wie etwa die Hegelsche Begriffslogik und die Jellineksche

¹¹ Nico Krisch, „Imperial International Law“, 1 *Global Law Working Paper* (2004), unter http://www.nyulawglobal.org/workingpapers/detail/GLWP_0104.htm (23 Mai 2007); ders., „International law in times of hegemony: unequal power and the shaping of the international legal order“, 16(3) *European Journal of International Law* (2005), S. 369-408; Jack L. Goldsmith und Eric A. Posner, *The Limits of International Law* (New York, 2005).

¹² Der Begriff *Union* umfasst die EG, näher Armin von Bogdandy, „The legal case for unity“, 36 (5) *Common Market Law Review* (1999), S. 887-910.

¹³ Eine kritische Bestandsaufnahme bei Felix Hanschmann, *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft* (Heidelberg, 2007). Zum Begriffspaar Multikulturalismus und Distinctiveness Bruno de Witte, „The Value of Cultural Diversity“, in Susan Millns und Miriam Aziz (Hrsg.), *Values in the Constitution of the European Union* (Dartmouth, 2007), erscheint in Kürze.

¹⁴ Zu dieser Prämisse Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform* (Baden-Baden, 1999), S. 61 ff.; ders. und Stefan Koriath, „Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?“, 62 *VVDStRL* (2003), S. 154-219, 184 ff.; ders., „Europäische Prinzipienlehre“, in ders. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht* (Heidelberg, 2003), S. 149-203, 193 ff.

Grundlagenschrift zum Minderheitenschutz zeigen.¹⁵ So formiert sich das Anliegen kultureller Vielfalt im Gegenzug zu einer gesellschaftlichen Einheit. Es geht stets um Gruppen, die sich gegenüber einer Einheit bewahren wollen. Auf dieser Grundlage wird der Terminus *kulturelle Vielfalt* in einer Vielzahl unterschiedlicher Kontexte mit variablen und wenig präzisen Bedeutungen sowie nicht immer offensichtlichen Absichten genutzt. Selbst das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen bietet nur eine höchst vage Definition.¹⁶ Zur Präzisierung seien statt begrifflicher Exerzitien die wichtigsten Debatten skizziert.

Der Begriff *kulturelle Vielfalt* taucht zunächst in staatlichen Verfassungen auf, etwa den föderalen Verfassungen der Schweiz,¹⁷ Kanadas,¹⁸ Indonesiens¹⁹ oder Südafrikas,²⁰ in denen der Gruppenschutz einen hohen Stellenwert hat. Eine Reihe von Verfassungen sehen inzwischen die kulturell pluralistische Zusammensetzung der Gesellschaft als verfassungsrechtliches Schutzgut,²¹ nicht zuletzt einige Verfassungen der neuen Bundesländer.²² Der einschlägige kanadische Verfassungsdiskurs hat globale Bedeutung, da er ein Auslöser der kommunitaristischen Philosophie war, welche das konzeptionelle Nachdenken über die kulturelle Vielfalt maßgeblich prägt und viel zum internationalen Erfolg des Konzepts beigetragen hat.²³ Im Mittelpunkt dieser etwas angegrauten Debatte steht die Frage nach der Anerkennung kultureller

¹⁵ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Wissenschaft der Logik I* (Hamburg, 1923) (Orig. 1812, Ausgabe Lasson), S. 59; Georg Jellinek, *Das Recht der Minoritäten* (Wien, 1898), S. 27, 28, 30.

¹⁶ Artikel 4 Nr.1 Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005, BGBl. II Nr. 6, 2007, S. 234; Beschluss des Rates vom 18. Mai 2006 über den Abschluss des Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, 2006/515/EG, ABl. Nr. L 201 vom 25. Juli 2006, S. 15-16; zum Begriff kritisch Max Fuchs, „Kulturelle Vielfalt im kulturpolitischen Alltag“, *UNESCO heute online*, März/April 2006, unter <http://www.unesco-heute.de/0306/themen.htm> (23. April 2007); positiver Christoph B. Graber, „The new UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?“, 9(2) *Journal of International Economic Law* (2006), S. 553-574, 558.

¹⁷ 3. Präambelerwägung, Artikel 2 und Artikel 69 Abs. 3 Schweizer Verfassung; ausführlich Helen Keller „Kulturelle Vielfalt und Staatsvolk: Gilt es, den Begriff des Staatsvolkes zu überdenken?“, 46 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (erscheint 2007).

¹⁸ Artikel 27 Canadian Constitutional Act 1982: „This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians“.

¹⁹ Artikel 36A (Motto: „United in Diversity“); Artikel 18A („Diversity of Regions“).

²⁰ 4. Erwägungsgrund der Präambel („United in Diversity“); Artikel 30 f.

²¹ So insbesondere in Lateinamerika, vgl. nur Artikel 7 der kolumbianischen Verfassung, Artikel 2 der mexikanischen Verfassung, Artikel 1 der ecuadorianischen Verfassung, Artikel 1 der bolivianischen Verfassung.

²² Dazu Erhard Denninger, *Recht in globaler Unordnung* (Berlin, 2005), S. 43, 397 ff., 407; sowie Artikel 11 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen; Artikel 34 Abs. 2 Verfassung des Landes Brandenburg; dazu ders., „Security, Diversity, Solidarity, Instead of Freedom, Equality, Fraternity“, 7(4) *Constellations* (2000), S. 507-521.

²³ Vgl. nur Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford, 1995); James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge, 1995); Charles Taylor, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton, 1994).

Lebensformen und Traditionen, die sich in einer nationalen Mehrheitskultur marginalisiert fühlen.²⁴ *Kulturelle Vielfalt* entsteht als ein Argument der Schwachen.²⁵

Auf der internationalen Ebene etabliert sich der Begriff in den neunziger Jahren mit zwei Stoßrichtungen.²⁶ Zum einen wird kulturelle Vielfalt über die UNESCO als Organisationsprinzip der internationalen Staatengemeinschaft eingeführt. In dieser Hinsicht zielt der Begriff auf Korrekturen im Prozess der Globalisierung, er dient als Gegenbegriff zur kulturellen Uniformität einer US-amerikanisch geprägten Weltgesellschaft.²⁷ In bemerkenswerten Gleichschritt wird die Verteidigung der kanadischen, französischen und europäischen Kulturpolitik im Rahmen der WTO von *exception culturelle*, einer argumentativen Sackgasse,²⁸ auf *diversité culturelle* umgestellt.²⁹ Es scheint, als sei die UNESCO für Anregungen kanadischer und französischer Provenienz ähnlich offen wie die Weltbank für solche aus den Vereinigten Staaten. Allerdings erschöpft sich der Begriff nicht im Kulturprotektionismus, sondern enthält das Potenzial eines umfassenden Gegenentwurfs zur US-amerikanisch geprägten Globalisierung.

Die erste internationale Stoßrichtung des Begriffs *kulturelle Vielfalt* zielt auf die Verteidigung staatlicher Kulturpolitik, kultureller Souveränität und Selbstbestimmung gegenüber ausländischen und internationalen Einflüssen. Seine andere Stossrichtung steht in einem bemerkenswerten Spannungsverhältnis hierzu: Kulturelle Vielfalt bedeutet auch völkerrechtliche Vorgaben für das staatsinterne Vielfaltsmanagement³⁰ und eine Dynamisierung

²⁴ Jürgen Habermas, „Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat“, in ders. (Hrsg.), *Die Einbeziehung des Anderen* (Frankfurt am Main, 1996), S. 237-276, 239.

²⁵ Christoph B. Graber, *Handel und Kultur im Audiovisionsrecht der WTO. Völkerrechtliche, ökonomische und kulturpolitische Grundlagen einer globalen Medienordnung* (Bern, 2003), S. 74.

²⁶ Bereits in den siebziger Jahren hatten die Entwicklungsländer versucht, das verwandte Konzept der kulturellen Entwicklung international zu etablieren, vermochten sich jedoch nicht durchzusetzen, vgl. Artikel 7 der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten vom 12. Dezember 1974, A/RES/29/3281.

²⁷ Die 1991 von UNESCO Generalkonferenz geforderte und von UN Generalversammlung autorisierte Weltkommission für Kultur und Entwicklung legte 1995 den Bericht „Unsere kreative Vielfalt“ vor, der den Begriff „kulturelle Vielfalt“ international etabliert. Diese Vielfalt sei Voraussetzung von Entwicklung und Demokratie und durch den globalen Medienmarkt bedroht.

²⁸ Insbesondere für eine Nation mit globalem kulturellen Anspruch, Serge Regourd, *L'exception culturelle* (Paris, 2002).

²⁹ Die Idee der Vielfaltskonvention kam 1999 von der Cultural Industries Sectoral Advisory Group on International Trade (SAGIT) des kanadischen Außen- und Wirtschaftsministeriums, zur Entwicklung Ivan Bernier, „A UNESCO International Convention on Cultural Diversity“, in Christoph B. Graber, Michael Girsberger und Mira Nenova (Hrsg.), *Free Trade versus Cultural Diversity: WTO Negotiations in the Field of Audiovisual Services* (Zürich, 2004), S. 65-76, 65.

³⁰ Zum Begriff „Vielfaltsmanagement“ Daniel Thürer, „Minorities and Majorities: Managing Diversity“, 15(5) *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* (2005), S. 659-663; Janina W. Dacyl und Charles Westin, *Governance of Cultural Diversity* (Edsbruk, 2000).

im völkerrechtlichen Minderheitenschutz. Der Begriff der kulturellen Vielfalt begegnet zwei Problemen des Minderheitenschutzes: Erstens präsentiert sich das Anliegen der kulturellen Vielfalt, anders als das des Minderheitenschutzes, bereits auf den ersten Blick als ein Anliegen aller, gerade auch der Mehrheit, was neue Konsenspotenziale eröffnet.³¹ Zweitens erlaubt der Begriff der kulturellen Vielfalt besser als der festgelegte Begriff der Minderheit, neue und zugewanderte Gruppen als schutzwürdig zu präsentieren und damit den Anwendungsbereich des internationalen Rechts zu erweitern.³² Am Rande sei bemerkt, dass sich die UNESCO mit diesem Begriff attraktive, da öffentlichkeitswirksame Aktionsfelder eröffnet.³³

Sind somit Kontext und kritische Absicht des Begriffs erläutert, bleibt noch, seine wesentliche normative Dimension zu bezeichnen. Auf den ersten Blick erscheint der Begriff *kulturelle Vielfalt* als neuer Schlauch für alten Wein, sei es die kulturelle Souveränität, der Antiamerikanismus oder der Minderheitenschutz. Der zweite Blick zeigt jedoch eine neue deskriptive wie normative Dimension. Der Erfolg des Begriffs *kulturelle Vielfalt* beruht konzeptionell auf dem Thema der *Identität*. Sucht man in den einschlägigen internationalen Dokumenten, warum *kulturelle Vielfalt* schützenswert ist, so findet sich regelmäßig der Hinweis auf ihre Rolle bei der Formung und Wahrung von Identität.³⁴ Das konzeptionell Neue des Anliegens und des

³¹ Karl-Otto Apel, „Anderssein, ein Menschenrecht?“, in Hilmar Hofmann und Dieter Kramer (Hrsg.), *Anderssein, ein Menschenrecht. Über die Vereinbarkeit universaler Normen und ethnischer Vielfalt* (Weinheim, 1995), S. 9-19; ganz in diesem Sinne EGMR (Gr.K.), Appl. No. 27238/95, Chapman v. the United Kingdom, Randnr. 93.

³² Die h.M. verlangt für die Qualifizierung als Minderheit, dass die Gruppenangehörigen die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates besitzen, Francesco Capotorti, „Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities“, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (1979), § 57; Felix Ermacora, „The Protection of Minorities before the United Nations“, 182(4) *Recueil des Cours* (1983), S. 247-370, 305 f., oder zumindest die Stabilität des Aufenthalts, Manfred Nowak, *CCPR Commentary* (Kehl u.a., 2005), Artikel 27, Randnr. 19 ff. Der Menschenrechtsausschuss bezieht in seinem *General Comment* 23 Einwanderer hingegen in den Anwendungsbereich des Artikel 27 IPbPr ein, MRA, General Comment No. 23, Artikel 27, §§ 5.1, 5.2 (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (08. April 1994); näher Rüdiger Wolfrum, „The Emergence of ‚New Minorities‘ as a Result of Migration“, in Catherine Brölmann, René Lefebvre und Marjoleine Zieck (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law* (Den Haag, 1993), S. 153-166; Georg Dahm, Jost Delbrück und Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht*, Bd. 1/2 (Berlin, 2002), S. 278 f.; Venedig Kommission, „Report on Non-Citizens and Minority Rights“, Straßburg, 18. Januar 2007, CDL-AD (2007)001.

³³ Zur Kompetenzfrage kritisch *Final Statement of the United States Delegation*, Paris, 03. Juni 2005, unter http://www.iti-germany.de/kultvielfalt/pdf/4_e_1US.pdf (23. April 2007).

³⁴ Vgl. die 6. Präambelerwägung und Artikel 1 der Allgemeine Erklärung der kulturellen Vielfalt, unter http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Kultur/kkv/deklaration_kulturelle_vielfalt.pdf (23. April 2007); 7. Präambelerwägung der Vielfaltskonvention ...; 6. und 7. Präambelerwägung der Rahmenkonvention ...; weitsichtig Christian Tomuschat, „Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights“, in Rudolf Bernhardt u.a. (Hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte* (Heidelberg, 1983) S. 952-979, 956, 958, 961; vgl. Max Fuchs, „Drittes Fachgespräch zur UNESCO-Konvention zum

Begriffs kulturelle Vielfalt ist, dass es um die Bildung von Identitäten geht, von individuellen, sozialen, politischen Identitäten; dies ist ein Thema, das sich erst in den achtziger Jahren etablierte³⁵ und in die breite Debatte über *identity politics* bis hin zu einem Recht auf kulturelle Identität führt.³⁶

Diese Schlüsselrolle des Identitätsthemas zeigt die Brisanz des Anliegens kultureller Vielfalt: Theoretisch wegen der Untiefen des Begriffs,³⁷ praktisch wegen der Explosivität von Identitätspolitik. Wenngleich die vielen Verfechter von *identity politics* eine emanzipatorische politische Ausrichtung teilen, so ist die Aufmerksamkeit für das Thema *kulturelle Vielfalt* insgesamt nicht eindeutig politisch konnotiert: Das Spektrum derer, die die Wahrung und Förderung kultureller Vielfalt und darauf aufbauender sozialer Identität fordern, reicht von Verfechtern nationaler Unterscheidbarkeit (*diversity-as-distinctiveness*), über Stimmen, die auf einen interaktiven kulturellen Pluralismus setzen (*diversity-as-pluralism*),³⁸ bis hin zu Stimmen, die über die Anerkennung kultureller Vielfalt eine nationale politische Kultur zu größerer Universalität bringen wollen.³⁹ Unter *kultureller Vielfalt* wird Unterschiedliches, ja Gegenläufiges verhandelt, was die Leistungsfähigkeit als juristischer Begriff schwer beeinträchtigt.⁴⁰ Auf das Kleingedruckte ist zu achten.

Die *kulturelle Vielfalt* ist nach verbreiteter, wohl postmodern inspirierter Auffassung für individuelle Identität zentral, weil *kulturelle Vielfalt* konkrete Optionen eröffne, aus denen das Individuum seine Identität gestalte.⁴¹ Zudem beschädige die Versagung der gesellschaftlichen Anerkennung von kulturellen Ausdrucksformen eine darauf aufbauende Identität eines Individuums.⁴²

Schutz kultureller Vielfalt vom 17. Januar 2005“, unter http://www.iti-germany.de/kultvielfalt/pdf/2_b_8Fuchs.pdf (23. April 2007), S. 2.

³⁵ Näher Armin von Bogdandy, „Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht“, 62 *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (2003), S. 156-193.

³⁶ Yvonne M. Donders, *Towards a Right to Cultural Identity* (Antwerpen, 2002); Thomas Franck, „Clan and Superclan“, 90(3) *American Journal of International Law* (1996), S. 359-383, 382 f.

³⁷ Lutz Niethammer, *Kollektive Identität. Heimliche Quellen einer unheimlichen Konjunktur* (Reinbeck, 2000).

³⁸ Zu diesen beiden Begriffen Bruno de Witte, *The Value of Cultural Diversity ...*

³⁹ Jürgen Habermas, „Inklusion - Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie“, in ders. (Hrsg.), *Die Einbeziehung des Anderen* (Frankfurt am Main, 1996), S. 154-184, 164; Walter Reese-Schäfer, *Jürgen Habermas* (Frankfurt am Main, 3. Aufl. 2001), S. 129.

⁴⁰ Zu seiner Problematik als gegensatzrelativierender Begriff unten, 5.

⁴¹ Franck, *Clan and Superclan ...*

⁴² Charles Taylor, „Politik der Anerkennung“, in ders. (Hrsg.), *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung* (Frankfurt am Main, 1997), S. 13-78, 21, 24 f., 27 f.; Jürgen Habermas, „Religiöse Toleranz als Schrittmacher kultureller Rechte“, in Jan Joerden und Roland Wittmann (Hrsg.), *Recht und Politik* (Stuttgart, 2004), S. 23-35, 34.

Kulturelle Vielfalt ermögliche weiter soziale und insbesondere politische Identität, weil derartige Identitäten sich um ein „Proprium“ konstituierten, was *kulturelle Vielfalt* im Sinne von *distinctiveness* verlange. Solch soziale und insbesondere politische Identität gilt oft als konstitutiv für Gruppenbildung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt und deshalb schützenswert.⁴³ Identitätsschutz erscheint aber auch als übergreifender Grund und letztes Ziel menschenrechtlicher Garantien: Artikel 4 der Allgemeinen Erklärung zur kulturellen Vielfalt deklariert sogar den Schutz der Vielfalt als ‚ethischen Imperativ‘, eine klassische Abschlussfigur normativen Denkens. Damit stellen Vielfalt und Identität etablierte Rechte wie Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Selbstbestimmung in einen neuen Zusammenhang⁴⁴ und nehmen damit auf deren Inhalt und Schranken Einfluss.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Begriff *kulturelle Vielfalt* so unterschiedliche Rechtsinstitute wie staatliche Souveränität, Selbstbestimmungsrecht der Völker, allgemeine Menschenrechte und spezielle Gruppenrechte thematisiert, zumeist in der Perspektive Identitätsbildung und -wahrung.

1.3. Die wichtigsten Debatten in der EU

Der Begriff *kulturelle Vielfalt* taucht in einer Reihe von Debatten betreffend die Europäische Union auf. Der folgende Abschnitt unternimmt deren Sichtung und Schichtung zwecks Isolierung der rechtswissenschaftlich ertragreichsten, die unter II. und III. näher ausgeführt werden.

Das Unionsrecht kann kulturelle Vielfalt bedrohen, es kann sie fördern; kann es sich auch neutral verhalten? Letzteres mag man bezweifeln: Wenn man etwa Recht als Ausdruck gesellschaftlicher Praxis begreift und jede Lebenspraxis als Ausdruck kultureller Vielfalt adelt, impliziert jede Anwendung der EG-Freiheiten und jede europäische Harmonisierungsmaßnahme einen Verlust. Gewiss sind heute Supermärkte in Bottrop und Catania, Anwaltskanzleien in Madrid und London ähnlicher als vor 30 Jahren; allerdings sind das Angebot in diesen Supermärkten und das Personal in jenen Anwaltskanzleien dank des Binnenmarktes deutlich vielfältiger. Der Binnenmarkt ist sowohl eine Kraft der kulturellen Annäherung

⁴³ 6. Präambelerwägung Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt ..., 3. und 4. Präambelerwägung Vielfaltskonvention ...

⁴⁴ So Ryszard Cholewinski, „Migrants as Minorities: Integration and Inclusion in the Enlarged Union“, 43(4) *Journal of Common Market Studies* (2005), S. 695-716, 701.

als auch der kulturellen Vielfalt. Einer Aufrechnung der beiden Tendenzen will sich dieser Artikel enthalten.⁴⁵

Das Kerngeschäft der Union ist Integration, Artikel 2 EU, Artikel 2 EG, das bedeutet Annäherung und nicht selten Vereinheitlichung. Daher überwiegen die Debatten, die in der Union eine Gefahr für kulturelle Vielfalt sehen. Im Mittelpunkt der ältesten und wichtigsten Debatte steht die Vielfalt der Nationalkulturen, welche nach Meinung vieler die nationale Homogenität und Identität vermitteln. Insbesondere der Erfolg des Binnenmarktprogramms in den frühen neunziger Jahren ließ dieser Sorge rechtsgestaltende Kraft zuwachsen: Erinnerung sei nur an die einschlägigen Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts im Maastrichturteil oder Artikel 6 Abs. 3 EU.⁴⁶ Bereits zuvor war die Frage aufgetaucht, unter welchen Voraussetzungen das Anliegen des Schutzes der Nationalkulturen staatliche Beschränkungen der EG-Freiheiten rechtfertigen kann.⁴⁷ In der Perspektive des internationalen Konstitutionalismus wird im Folgenden unter II. untersucht, ob es für den unionsrechtlichen Umgang mit den Nationalkulturen völkerrechtliche Vorgaben zwecks Wahrung von Vielfalt im Sinne nationaler Homogenität, Identität, *distinctiveness* gibt.

Das Unionsrecht könnte weiter, so ein zweites Bedrohungsszenarium, Minderheiten in den Mitgliedstaaten gefährden. Das Binnenmarktrecht könnte etwa vielfaltsschützende Einrichtungen des nationalen Rechts, also Einrichtungen des kulturellen Pluralismus, verdrängen und gegebenenfalls gar gegen Artikel 27 des Internationaler Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) verstoßen. Das Urteil in der Rechtssache Angonese zum Sprachregime in Südtirol wurde als derartige Bedrohung verstanden; zu Unrecht, wie eine genaue Analyse des Urteils zeigt.⁴⁸ Auch wird befürchtet,

⁴⁵ Zu kulturellen Implikationen Bruno de Witte, „The Cultural Dimension of Community Law“, 4 *Collected Courses of the Academy of European Law* (1995), S. 229-299. In der Rechtsprechung gibt es keine Hinweise, dass der Binnenmarkt die Nationalkulturen gefährdet, vgl. EuGH, verb. Rs. 60 und 61/84, *Cinétheque*, Urteil vom 11. Juli 1985, Slg. S. 2605; Rs. C-148/91, *Omroep*, Urteil vom 3. Februar 1993, Slg. I-487; Randnr. 9; Rs. C-379/87, *Groener*, Urteil vom 28. November 1989, Slg. I-3967, Randnr. 18; Rs. C-338/04, *Placanica u.a.*, Urteil vom 6. März 2007, Randnr. 47, n.n.v.

⁴⁶ BVerfGE 89, S. 155.

⁴⁷ Vgl. nur EuGH, Rs. C-154/89, *Kommission v. Frankreich (Fremdenführer)*, Urteil vom 26. Februar 1991, in Slg. I-659; näher Rachel Craufurd Smith, „European Community Intervention in the Cultural Field: Continuity or Change?“, in dies. (Hrsg.), *Culture and European Union Law* (Oxford, 2004), S. 19-78, 28 ff.

⁴⁸ Bruno de Witte, „Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity?“, in Rachel Craufurd Smith (Hrsg.), *Culture and European Union Law* (Oxford, 2004), S. 205-241, 227; Gabriel N. Toggenburg, „Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU“, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap01.pdf (24. September 2007), S. 17 ff.; Francesco Palermo, „The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ“, 8(3) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2001), S. 299-318, 305 ff.; Vanessa Bansch, *Sprachvorgaben im Binnenmarkt: Sprachenvielfalt und Grundfreiheiten* (Baden-

Sekundärrecht unter Titel IV EG-Vertrag, insbesondere die europäische Einwanderungspolitik, könnte mittels einer rigiden Integrations-, ja Assimilationspolitik der kulturellen Vielfalt, die Einwandern zu verdanken ist, abträglich sein.⁴⁹ In diesem Politikfeld gibt es eine kritische Öffentlichkeit, die zwecks Abwehr entsprechenden Assimilationsdrucks Migrationsrecht und Minderheitenrecht zusammenzuführen sucht; die Kommission hat sich diesen Ansatz teilweise zu Eigen gemacht.⁵⁰ Diesen Ansatz fasst der Satz zusammen: „There should logically come a point where the integration of the migrants ends and minority protection begins“.⁵¹ Dies könnte in einer konstitutionalistischen Perspektive bearbeitet werden, worauf jedoch verzichtet wird, da die entsprechenden Anhaltspunkte zu schwach sind. Das Einstimmigkeitserfordernis unter Artikel 63 Nr. 3 Lit. a EG und die nationale Vielfalt staatlicher Einwanderungspolitiken verhindern, dass europäisches *Sekundärrecht* mitgliedstaatliches Vielfaltsmanagement im Sinne einer Assimilationspolitik ausrichtet. Zudem wird regelmäßig betont, dass die Integration von Drittstaatsangehörigen ihre Sprache und Kultur respektieren muss⁵² und der EuGH zu erkennen gegeben hat, dass er die Wahrung aller einschlägigen Rechte sichert, einschließlich solcher aus universellen Menschenrechtsverträgen.⁵³ Derzeit geht vom Unionsrecht keine spezifische

Baden, 2005), S. 149 ff.; Niamh Nic Shuibhne, *EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights* (Bosten u.a., 2002), S. 284 ff.

⁴⁹ Mit Blick auf Artikel 27 IPbPR, Cholewinski, *Migrants as Minorities ...*, S. 709 ff.; Steve Peers, „New Minorities: What Status for Third-Country Nationals in the EU System?“, in Gabriel N. Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Budapest, 2004), S. 149-162, 160.

⁵⁰ Dazu Sondernummer 43 *Journal of Common Market Studies* (2005), „Migrants and Minorities in Europe“.

⁵¹ Cholewinski, *Migrants as Minorities ...*, S. 697. Ob diese Zusammenführung gänzlich überzeugt, ist fraglich, vgl. für Kanada Kymlicka, *Multicultural Citizenship ...*, S. 15.

⁵² Schlussfolgerungen des Rates vom 19. November 2004 zur „Immigrant integration policy in the European Union“, Council Doc. No. 14615/04, S. 19 ff., Punkte 4 und 8. Der Rat legt elf Prinzipien der Integrationspolitik nieder. Darin soll die Praxis von Lebensformen und Religionen im Sinne der Grundrechtecharta gewährleistet werden, vgl. hierzu Cholewinski, *Migrants as Minorities ...*, S. 705 f. Die Integrationsperspektive wird im positiven Recht deutlich in der sogenannten Daueraufenthaltsrichtlinie, Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. Nr. L 16 vom 23. Januar 2004, S. 44-53, insbesondere im 4. und 12. Erwägungsgrund der Präambel, sowie in den Artikeln 5 Abs. 2 und 15 Abs. 3. Auch der 4. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. Nr. L 251 vom 3. Oktober 2003, S. 12-18, spricht für eine solche Perspektive. Zu dem diesen Rechtsakten zugrundeliegenden Integrationskonzept Kees Groenendijk, „Legal Concepts of Integration in EU Migration Law“, 6(2) *European Journal of Migration and Law* (2004), S. 111-126.

⁵³ EuGH, Rs. C-540/03, *Europäisches Parlament v. Rat der Europäischen Union*, Urteil vom 27. Juni 2006, n.n.v. (Familienzusammenführung).

Bedrohung für die Kulturen von autochthonen (heimischen) oder allochthonen (zugewanderten) Minderheiten aus.⁵⁴

Damit gelangen wir zu der zweiten Dimension: Unionsrecht als Instrument der Förderung kultureller Vielfalt im Sinne eines kulturellen Pluralismus. Bereits die Freiheiten und das Nichtdiskriminierungsrecht des Binnenmarktes sowie der Unionsbürgerschaft fördern kulturelle Vielfalt in den Mitgliedstaaten, und zwar nicht nur mittels eines breiteren Angebots im Supermarkt und des erleichterten Aufenthalts von zuwandernden Gruppen mit anderem kulturellen Hintergrund. Zahlreiche unionsrechtlich begründete Rechte nehmen von innerhalb der EU wandernden Unionsbürgern den Assimilationsdruck und tragen dadurch zur kulturellen Pluralisierung der Mitgliedstaaten bei; Ähnliches gilt für den wachsenden Korpus des europäischen Asyl- und Migrationsrechts. Die unter Artikel 13 EG erlassenen Rechtsakte zum Diskriminierungsschutz dienen ebenfalls der kulturellen Vielfalt.⁵⁵ Das Diskriminierungsverbot schützt gerade auch in vielfaltsrelevanten und identitätssensiblen Bereichen wie dem Namensrecht.⁵⁶ Es ist für das Anliegen der Vielfalt von großer Bedeutung, dass der Nichtdiskriminierungsgrundsatz laut EuGH eine differenzierende Behandlung und damit die Anerkennung kultureller Vielfalt gebietet, wenn es dafür gute Gründe zum Schutz individueller Identität gibt; das mitgliedstaatliche Interesse an einer Integration der Zugewanderten hat dahinter zurück zu stehen. Damit nähert sich der EuGH dem Verständnis des Menschenrechtsausschusses an, wonach Artikel 27 IPbPR differenzierende Maßnahmen verlangt.⁵⁷

Es wäre möglich, eine völkerrechtliche Einbettung dieser Dimension unionaler Vielfaltsförderung zu suchen und etwa der Frage nachzugehen, in

⁵⁴ Die Integrationspolitik der EU bleibt allerdings trotz der prinzipiellen Anerkennung kultureller Vielfalt durchaus zu beobachten, denn der in Punkt 2 der Schlussfolgerungen des Rates vom 19. November 2004 zur „Immigrant integration policy in the European Union“, Council Doc. No. 14615/04, S. 19 ff., geforderte Respekt der europäischen Grundwerte ebenso wie die in Punkt 4 geforderten Kenntnisse über Sprache, Geschichte und Institutionen des Aufnahmestaates, könnten auch zu einer Assimilationspolitik führen, zumal im Kontext ihrer nationalen Entsprechungen, Christian Joppke, „Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe“, 30(1) *West European Politics* (2007), S. 1-22, 3 f.; Cholewinski, *Migrants as Minorities ...*, S.708 f.

⁵⁵ Olivier De Schutter und Annelies Verstichel, „The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future“, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap01.pdf (24. September 2007).

⁵⁶ Etwa im Namensrecht, das für kulturelle Vielfalt und Identität besonders wichtig ist, EuGH, Rs. C-148/02, *Garcia Avello*, Urteil vom 2. Oktober 2002, Slg. I-11613, Randnr. 40. Dazu Ulrich Haltern, *Europarecht und das Politische* (Tübingen, 2005), S. 372 ff.; dies entspricht der Regelungslogik des Artikel 11 Abs. 1 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.

⁵⁷ MRA, General Comment 23 ..., para 6.2.; Sina van den Bogaert, „State Duty Towards Minorities: Positive or Negative? How Policies Based on Neutrality and Non-discrimination Fail“, 64(1) *Zeitschrift für ausländisch öffentliches Recht und Völkerrecht* (2004), S. 37-64, 42.

welchem Umfang die einschlägige Rechtsprechung durch das Recht des Europarates inspiriert ist.⁵⁸ Es erscheint im Kontext dieser Tagung jedoch interessanter, der spezifischen Minderheitenpolitik der Union nachzugehen, die Völkerrecht und internationale Institutionen nutzt, staatliches Vielfaltsmanagement zwecks Vielfaltsschutz (und nicht Assimilierung) zu beeinflussen. Es zeichnet sich an dieser Stelle die Ausbildung eines Mehrebenensystems ab, in dem die unter der Bezeichnung „Völkerrecht der kulturellen Vielfalt“ zusammengefassten Rechtsinstitute zu Instrumenten unionaler Einheitsbildung werden. Die EU bricht mit Hilfe des Völkerrechts und internationaler Institutionen in ihr bislang kategorisch verwehrt Gelände, das für ihre Machtposition gegenüber den Mitgliedstaaten von strategischer Bedeutung ist: den allgemeinen Grundrechtsschutz gegenüber staatlichen Maßnahmen (III.)

Eine weitere Debatte betrifft eine globale unionale Vielfaltspolitik, vor allem im Rahmen der UNESCO und der WTO. Hier geht es um die Position der Union in der Globalisierung und die Formulierung einer Gegenposition zu den Vereinigten Staaten von Amerika. In instrumenteller Perspektive soll gezeigt werden, wie die Union sich völkerrechtspolitisch einsetzt, um bestimmte Anliegen durchzusetzen, aber auch als Beispiel weltweit wirken kann (IV.).

2. Die EU als Situation: kein völkerrechtlicher Schutz der Nationalkulturen

Die Sorge um die Vielfalt der Nationalkulturen nährt Vorbehalte gegenüber der europäischen Integration; diese scheinen, denkt man insbesondere an Kulturen, die nur von wenigen Menschen getragen werden, etwa die maltesische, slowenische oder zyprische, nicht aus der Luft gegriffen. Diese Sorge kann den Integrationsstand gefährden, sollten wesentliche nationale Kräfte die Europäisierung und damit Annäherung der Nationalkulturen als die staatliche Einheit gefährdend begreifen.⁵⁹ Gewiss kann man zweifeln, ob diese Zusammenführung von Nationalstaat und Nationalkultur überzeugt; nicht wenige Autoren sehen sie als anachronistisch, ja gefährlich.⁶⁰ Diese kulturphilosophische Frage ist jedoch nicht das Thema unserer Tagung. Im Folgenden sei erörtert, ob diese Sorge eine völkerrechtliche Dimension hat, ob also dem Völkerrecht Vorgaben entnommen werden können, welche die Bewahrung der Nationalkulturen im Prozess der europäischen Einheitsbildung verlangen. Dies kann auch in einer Akteursperspektive formuliert werden:

⁵⁸ Zu der Interaktion der Gerichte Laurent Scheeck, „The relationship between the European courts and integration through human rights“, 65(4) *Zeitschrift für ausländisch öffentliches Recht und Völkerrecht* (2005), S. 837-886.

⁵⁹ In diesem Sinne konzentriert Georg Jellinek seine Untersuchung des Minderheitenproblems auf Minderheiten, die die Kraft haben, den politischen Verband zu sprengen, Jellinek, *Das Recht der ...*

⁶⁰ Habermas, *Kampf um Anerkennung ...*

Kann Herr Gauweiler den Vertrag über eine Verfassung für Europa zusätzlich mit Hilfe des Völkerrechts der kulturellen Vielfalt angreifen?⁶¹ Kann ein Wissenschaftler, dessen Förderantrag vom Europäischen Forschungsrat nicht bearbeitet wird, weil nicht auf Englisch, sondern auf Deutsch, Polnisch oder Slowenisch verfasst, sich mit Hilfe des Völkerrechts wehren, oder zumindest der betroffene Mitgliedstaat?⁶²

2.1. Die Souveränität der Mitgliedstaaten

Das wichtigste völkerrechtliche Rechtsinstitut zum Schutz der nationalen Kultur vor Uniformisierung von außen ist die Souveränität. Es entspricht dem klassischen Verständnis des souveränen Nationalstaats, dass er - ähnlich einer Käseglocke - eine überwölbende Einheit bildet,⁶³ in der und durch die eine Nationalkultur zur wahren Entfaltung gelangt.⁶⁴ Dieses Verständnis des Nationalstaats findet im traditionellen Souveränitätsbegriff seine völker- und staatsrechtliche Grundlage, wobei die *völkerrechtliche* Souveränität den Staat gegen Fremdbestimmung von außen schützt und kulturelle Abschottung erlaubt.⁶⁵ Entsprechend impliziert das Streben nach Affirmation der kulturellen Eigenheit einer Gruppe häufig die Forderung nach Eigenstaatlichkeit. Staatliche Souveränität ist, wie zuletzt in Artikel 2 Nr. 2 Vielfaltskonvention bestätigt, von fundamentaler Bedeutung für den Schutz kultureller Vielfalt.

Gleichwohl dient die völkerrechtliche Souveränität nicht dem Schutz der Nationalkulturen im Prozess der europäischen Integration. Die Union ist als freiwilliger Zusammenschluss souveräner Staaten gerade Ausdruck von deren

⁶¹ Zu seiner Klage vor dem Bundesverfassungsgericht vgl., unter <http://www.petergauweiler.de/pdf/PresseerklaerungEUVerfassung31.10.06.pdf> (24. April 2007). Rechtsschutzinstanzen könnten neben dem Bundesverfassungsgericht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder der Menschenrechtsausschuss sein.

⁶² Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), ABl. Nr. L 412 vom 30. Dezember 2006, S. 1-41; ERC, *The Ideas Work Programme. Final Version, Version agreed by the founding members of the ERC Scientific Council and transmitted to the Commission*, 17. Januar 2007, <http://erc.europa.eu/pdf/ideas-wp-final.pdf> (24. April 2007); zur Sprachenfrage Álvaro de Elera, „The European Research Area“, 12(5) *European Law Journal* (2006), S. 559-574; zum Problem auch Rainer J. Schweizer und Wolfgang Kahl, „Sprache als Kultur- und Rechtsgut“, 65 *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (2006), S. 346-465, 386; zu den (spärlichen) Rechtsschutzmöglichkeiten vgl. EuGH, Rs. C-361/01 P, *Kik v. Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt*, Urteil vom 9. September 2003, I-08283.

⁶³ Näher Friedrich Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat* (München, 2. Aufl. 1911), S. 7; Karl Doehring, *Völkerrecht* (Heidelberg, 2. Aufl. 2004), Randnr. 779.

⁶⁴ Die Idee der Schlüsselrolle des Staates liegt der UNESCO Vielfaltskonvention zugrunde, vgl. nur Artikel 1, 2, 5 und 6.

⁶⁵ Klassisch Ständiger internationaler Gerichtshof, Urteil vom 7. September 1927, S.S. Lotus, Series A, No. 10. Zur Diskussion Georg Dahm, Jost Delbrück und Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht*, Bd. I/1 (Berlin, 1989), S. 218 ff.; Ulrich Haltern, *Was bedeutet Souveränität?* (Tübingen, 2007), S. 75 ff.

Souveränität.⁶⁶ Das völkerrechtliche Institut der Souveränität lässt sogar den Zusammenschluss mit einem anderen Staat zu einem Einheitsstaat zu.⁶⁷ Relevanz behält das Rechtsinstitut mit Blick auf einen Austritt aus der EU, der im Extremfall der Wahrung kultureller Vielfalt dienen mag.⁶⁸

Allenfalls lässt sich überlegen, ob die kulturelle Vielfalt als allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts die souveräne Dispositionsfreiheit als allgemeiner Grundsatz einschränkt.⁶⁹ In diese Richtung deutet das von der UNESCO propagierte Verständnis der kulturellen Vielfalt als gemeinsames Erbe der Menschheit,⁷⁰ also als universelles Kollektivgut;⁷¹ dies könnte einem Staat die Verfügung über seine Nationalkultur entziehen oder zumindest eine Völkerrechtsverletzung durch einen entsprechenden Vertrag begründen. Jedoch erscheint die kulturelle Vielfalt als völkerrechtliches Anliegen als zu jung, von zu wenig Staatenpraxis getragen und in zu wenigen Rechtsakten niedergelegt, als dass sie die völkerrechtliche Dispositionsfähigkeit der Staaten beschränken könnte. Zudem wäre es das erste Mal, dass das allgemeine Völkerrecht der überstaatlichen Öffnung von Staaten Grenzen weisen würde.⁷² Nicht zuletzt stünde ein vager völkerrechtlicher Rechtssatz

⁶⁶ Vgl. etwa Piotr Tuleja, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Polen“, in Armin von Bogdandy, Pedro Cruz Villalón und Peter M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg 2007), § 8 Randnr. 62; Stanislaw Biernat, „Offene Staatlichkeit: Polen“, in von Bogdandy, Cruz Villalón und Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum* Bd. II, § 21 Randnr. 40 (Heidelberg, erscheint 2008).

⁶⁷ Zu völkervertraglichen Schranken Ständiger Internationaler Gerichtshof, Gutachten vom 5. September 1931, Austro-German Customs Union Case, Series A/B, No. 41.

⁶⁸ Näher Albrecht Randelzhofer, „Staatsgewalt und Souveränität“, in Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II (Heidelberg, 3. Aufl. 2004), § 17, S. 143-161, 158; Jean-Victor Louis, „Le droit de retrait de l'Union européenne“, 42(3-4) *Cahiers de Droit Européen* (2006), S. 293-314; Armin von Bogdandy, „Constitutional Principles“, in ders. und Jürgen Bast (Hrsg.), *Principles of European constitutional law* (Oxford u.a., 2006), S. 1-52, 30: damit ist nicht einem Austritt nach exekutivem Fiat das Wort geredet.

⁶⁹ Zur grundsätzlichen Frage der Einschränkung völkerrechtlicher Dispositionsfreiheit Stefan Kadelbach, „Ius Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules - The Identification of Fundamental Norms“, in Christian Tomuschat und Jean-Marc Thouvenin (Hrsg.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden u.a., 2006), S. 21-40, sowie Wladyslaw Czapliński, „Ius Cogens and the Law of Treaties“, in ebd., S. 83-97.

⁷⁰ Artikel 1 Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt ...; 2. Präambelerwägung Vielfaltskonvention ...; die Präambel der ILO Convention (No. 169) Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, UNTS 1650 (1991), S. 383 ff.; die Präambel der UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. A/HRC/1/L.3 (23. Juni 2006).

⁷¹ Zum Begriff „gemeinsames Erbe der Menschheit“ Rüdiger Wolfrum, *Internationalisierung staatsfreier Räume* (Berlin u.a., 1984), S. 336 ff.; ders., „Common Heritage of Mankind“, in Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. I/2 (Amsterdam u.a., 1992), S. 692-695; Kemal Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law* (Den Haag u.a., 1998), S. 38 ff.; Christopher C. Joyner, „The Legal Implications of the Concept of Common Heritage of Mankind“, 35(1) *International and Comparative Law Quarterly* (1986), S. 190-199.

⁷² Bemerkenswert das Streitverfahren *India-Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, Panelbericht WT/DS90/R vom 23. August 1999 und Bericht des

gegen die Verträge zur Gründung der Union, die, betrachtet man die nationalen Ratifikationsverfahren, höchste verfassungsrechtliche Legitimität genießen.

2.2. Das Selbstbestimmungsrecht der Mitgliedsvölker

Der gemeinsame Artikel 1 Abs. 1 der beiden Menschenrechtspakte stipuliert das Recht aller Völker auf eine Selbstbestimmung, welche die kulturelle Entwicklung ausdrücklich umfasst.⁷³ Das Recht auf Selbstbestimmung lässt sich somit als Rechtsinstitut der kulturellen Vielfalt deuten. Die Selbstbestimmungsrechte der europäischen Staatsvölker könnten die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Europäischen Union zwecks Wahrung nationaler Vielfalt beschränken; nicht selten wird ja die Union als elitäres Projekt gesehen, das Politiker ungeachtet der Vorbehalte weiter Bevölkerungskreise vorantreiben. Gewiss ist diese Fragestellung Lichtjahre vom typischen Anwendungsfall des Selbstbestimmungsrechts, der Dekolonialisierung, entfernt. Es gibt jedoch bemerkenswerte Ansätze, dem Rechtsinstitut darüber hinausgehende Gehalte zu geben, gerade auch zum Schutz von Gruppen in größeren politischen Einheiten;⁷⁴ dazu könnten die Staatsvölker in der Europäischen Union zählen.

Ungeachtet des umstrittenen und offenen Charakters dieses Rechtsinstituts⁷⁵ steht für unsere Fragestellung manches fest. So kann es nur um die innere Dimension des Selbstbestimmungsrechts gehen, da die externe Selbstbestimmung nur für kolonisierte Völker allgemein anerkannt ist.⁷⁶ Das

Berufungsgremiums WT/DS90/AB/R vom 22. September 1999, in dem es um die Grenzen regionaler Integration im Lichte der WTO ging, näher Armin von Bogdandy und Tilman Makatsch, „Collision, Co-existence or Co-operation? Prospects for the Relationship between WTO Law and European Union Law“, in Gráinne de Búrca und Joanne Scott (Hrsg.), *The EU and the WTO* (Oxford u.a., 2001), S. 131-150.

⁷³ Zum Selbstbestimmungsrecht in dieser Perspektive Eibe Riedel, „Gruppenrechte und kollektive Aspekte individueller Menschenrechte“, 33 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (1994), S. 49-82, 55 ff.

⁷⁴ Die Entwicklung zeigt sich deutlich bei Daniel Thürer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker* (Zürich, 1976), mit einem Exkurs zur Jurafrage, noch ganz auf die Dekolonialisierung bezogen, im Vergleich mit Daniel Thürer, „Addendum 1998 zu Self-Determination“, in Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public ...*, Bd. IV, 2000, S. 370-385, 370 ff.; zum Stand übersichtlich Nicola Wenzel, *Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht* (Heidelberg, erscheint 2007).

⁷⁵ Ausf. Martti Koskeniemi, „National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice“, 43(2) *International and Comparative Law Quarterly* (1994), S. 241-269.

⁷⁶ Canadian Supreme Court, *Secession of Quebec*, 20. August 1998, Para. 111 ff., 138, unter <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1998/1998rcs2-217/1998rcs2-217.html> (20. März 2007); zur Unterscheidung von innerer und äußerer Selbstbestimmung vgl. Rassendiskriminierungsausschuss, General Recommendation 21 on the Right to Self-Determination (23 August 1996), § 4; zu möglichen Ausnahmen bei schwerer Repression Karl Doehring, „Self-Determination“, in Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Bd. I (Oxford, 2. Aufl. 2002), Vorb. Artikel 2, Randnr. 40; Dietrich Murswiek, „The Issue of a Right to Secession - Reconsidered“, in Christian

innere Selbstbestimmungsrecht soll laut zahlreicher wissenschaftlicher Stimmen Vorgaben für zwei Komplexe enthalten. Zum einen geht es um die demokratische Organisation von Hoheitsgewalt. Zum anderen wird versucht, und das allein interessiert an dieser Stelle,⁷⁷ dem Selbstbestimmungsrecht Anforderungen des Gruppenschutzes zu entnehmen, die über die individualrechtlichen Gewährleistungen der Menschenrechtspakte hinausweisen; im Kern geht es um ein Recht auf Autonomie von Gruppen. Auf unsere Fragestellung übertragen könnte dies bedeuten, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Union den Nationalvölkern Autonomieräume zur Entfaltung der Nationalkulturen belassen müssen, also entsprechende Kompetenzen nicht auf die Union übertragen dürften. Allerdings ist der Stand der Entwicklung dergestalt, dass das Selbstbestimmungsrecht ein Recht auf Autonomie allenfalls für indigene Völker umschließt,⁷⁸ wozu die europäischen Staatsvölker nicht gehören. Es findet sich bislang keine Stimme, die dem Selbstbestimmungsrecht Vorgaben für die Ausgestaltung der Europäischen Union zwecks Wahrung der Nationalkulturen entnimmt.

Allerdings könnte die Europäische Union Anlass sein, den Selbstbestimmungsgrundsatz zu einer allgemeinen *defense of distinctiveness* und einer harten Schranke gegen überstaatliche Integration fortzuentwickeln.⁷⁹ Ein solcher Schritt steht vor grundsätzlichen methodischen und politischen Fragen deduktiver Entwicklung völkerrechtlicher Pflichten aus vagen Grundsätzen, die hier nicht nachgezeichnet seien. Erörtert sei allein, was die Rolle des völkerrechtlichen Topos „kulturelle Vielfalt“ in einer solchen Argumentation sein könnte. Sollte es sich um einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts handeln, sei es im Sinne von Artikel 38 Abs. 1 Lit. b) oder Lit. c) IGH-Statut, so könnte dies eine Fortentwicklung des Selbstbestimmungsrechts zu einer Übertragungsschranke für kulturell relevante Kompetenzen stützen. Die dagegen sprechenden Gründe wurden bereits genannt: Die kulturelle Vielfalt ist als völkerrechtliches Anliegen zu jung, von zu wenig Staatenpraxis getragen und in zu wenigen Rechtsakten niedergelegt. Es bleibt dabei, dass das Selbstbestimmungsrecht der EU-Mitgliedsvölker keine Schranke gegen supranationale Vereinheitlichung bietet.

Tomuschat (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination* (Dordrecht u.a., 1993), S. 21-39, 27, 37; skeptisch Gaetano Pentassuglia, „State Sovereignty, Minorities and Self-Determination“, 9(4) *International Journal on Minority and Group Rights* (2002), S. 303-324, 311.

⁷⁷ Gewiss kann der Minderheitenschutz auch als Aspekt des demokratischen Prinzips gesehen werden, dazu näher unter III.

⁷⁸ Wenzel, *Das Spannungsverhältnis ...*, Ende Kap. 2, Text zu Fußnote 336.

⁷⁹ Dazu Thomas M. Franck, „Individuals and Groups as Subjects of International Law“, in Rainer Hofmann (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law* (Berlin 1999), S. 97-113, 110 ff.

2.3. Artikel 27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR)

Gleichwohl sind die Mitgliedstaaten völkerrechtlich nicht gänzlich frei in der Gestaltung der Europäischen Union. Wie insbesondere der EGMR wiederholt betont hat, unterliegen sie vor allem menschenrechtlichen Verpflichtungen; dies umschließt Garantien, die den kulturellen Pluralismus schützen.⁸⁰ Speziell dem Kulturschutz dient Artikel 27 IPbpR, dessen Anwendung auf die Europäische Union die Klärung grundsätzlicher Aspekte des Tagungsthemas verlangt.

Die EU-Mitgliedstaaten, sämtlich Vertragsparteien des Paktes, sind bei der primärrechtlichen Gestaltung der Union an Artikel 27 IPbpR gebunden; es ist zudem allgemein anerkannt, dass die Union eine Hoheitsgewalt bildet, auf die der Pakt Anwendung findet.⁸¹ Allerdings enthält Artikel 27 den bedeutungsschweren Begriff *Staat*. Die Union müsste, damit der sachliche Anwendungsbereich der Norm eröffnet wird, ein Staat sein. Zumeist wird die Staatseigenschaft der Union abgelehnt.⁸² Jedoch ist jeder Rechtsbegriff im spezifischen Kontext und mit Blick auf die Rechtsfrage auszulegen. In Artikel 27 IPbpR geht es nicht um die Union als originäres Völkerrechtssubjekt oder den Ableitungszusammenhang von ihren Mitgliedstaaten, sondern, abstrakt formuliert, um den Schutz von Gruppen gegenüber einer politischen Einheit, in die sie eingebunden sind. Angesichts weitreichender Kompetenzen der Union und ihrer körperschaftlichen Struktur legt eine teleologische Auslegung nahe, sie als *Staat* im Sinne von Artikel 27 zu qualifizieren.

Weit kritischer ist die Frage, ob die Staatsvölker aufgrund ihrer Eingliederung in die Union zu Minderheiten im Sinne des Artikel 27 geworden sind. Dies ist nach dem überkommenen Minderheitenbegriff nicht der Fall,⁸³ da danach eine Minderheit nur vorliegt, wenn diese Gruppe einer kompakten

⁸⁰ Eine Zusammenfassung der Rechtsprechung bei Geoff Gilbert, „The burgeoning minority rights jurisprudence of the European Court of Human Rights“, 24(3) *Human Rights Quarterly* (2002), S. 736-780; Florence Benoît-Rohmer, „La Cour Européenne des Droits de l’Homme et la défense des droits des minorités nationales“, 13(51) *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme* (2002), S. 563-586.

⁸¹ EuGH, Rs. C-540/03, *Europäisches Parlament v. Rat der Europäischen Union ...*

⁸² Anders aber Jörn Sack, „Die Staatswerdung Europas - kaum eine Spur von Stern und Stunde“, 44(1) *Der Staat* (2005), S. 67-98; Detlev C. Dicke, *Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden Westeuropäischen Bundesstaat* (Zürich, 1991), S. 51 ff.; Giandomenico Majone, „The European Community as a Regulatory State“, in *Academy of European Law* (Hrsg.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, Bd. I (Den Haag, 5. Aufl. 1994), S. 321-419; zur Gegenposition Armin von Bogdandy, „The Prospect of a European Republic: What European Citizens Are Voting On“, 42(4) *Common Market Law Review* (2005), S. 913-941, 921 ff.

⁸³ Zu den Positionen vgl. oben Fn. 32.

Mehrheit gegenübersteht, deren Kultur die Kultur der Minderheit bedrängt.⁸⁴ Unter diesem Verständnis bilden die Staatsvölker in der Union keine Minderheit im Sinne der Vorschrift, weil es in der Union keine kompakte Mehrheit, keine Mehrheitskultur und erst recht kein tragendes Staatsvolk gibt. Es fehlt die typische Gefahrenlage, die von einer kulturell homogenen Mehrheit als handlungsfähiger Gruppe ausgeht.

Allerdings könnte Artikel 27 auch Anwendung finden, wenn eine politische Gemeinschaft nicht auf einer kompakten Mehrheit aufruft, sondern sich ihre Angehörigen im Sinne eines Nationalitätenstaates⁸⁵ ethnischen oder sprachlichen Gruppen zuordnen, von denen keine die Mehrheit bildet. Romano Prodi hat als Präsident der Kommission die Union bisweilen als *Union of minorities* bezeichnet.⁸⁶ Zwar legt der Begriff der Minderheit nahe, dass der Gruppe eine Mehrheit gegenübersteht, es ist jedoch nicht abwegig, dass diese Mehrheit aus anderen Minderheiten zusammengesetzt ist.⁸⁷ Allerdings ist, so ein weiteres Merkmal des Minderheitenbegriffs, nicht jede zahlenmäßig unterlegene Gruppe eine Minderheit. Der Anwendungsbereich der Norm soll nur bei einer spezifischen Gefährdungslage eröffnet sein, was eine schwache Stellung der Gruppe verlangt, die ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten behindert.⁸⁸ Dies lenkt den Blick auf die Organisationsverfassung der Europäischen Union, deren polizentrische und dialogische Logik dahin gehend zusammen gefasst werden kann, dass sie die Erfüllung genau dieser Voraussetzung verhindern soll.

Diese Logik sei anhand der beiden mächtigsten Organe, Europäischer Rat und Rat, erläutert. Sie sind Organe der Repräsentation der Mitgliedstaaten und damit der Staatsvölker. Sie verfügen zudem gerade nicht über den zentralen Mechanismus der Einheitsbildung: eine Hierarchie. Europäischer Rat und Rat erscheinen mehr als Institutionen der Konsenssuche von 28 unterschiedlichen politisch-administrativen Systemen (27 staatlichen und der Kommission). Die Abstimmungsregeln, insbesondere in Artikel 205 Abs. 2 EG, sind so ausgestaltet, dass selbst bei Mehrheitsentscheidungen bislang eine dauerhafte Majorisierung einzelner Staaten und damit Staatsvölker verhindert

⁸⁴ Im Fall *Ballantyne* besteht Einigkeit, dass der Begriff der Minderheit des Artikel 27 IPbPR den Gegensatz zu einer Mehrheitsgesellschaft verlangt, MRA, UN Doc. CCPR/C/47/D/359/1989, *Ballantyne*, Entscheidung vom 5. Mai 1993, § 11.2; vgl. auch die abweichende Auffassung der Ausschussmitglieder *Evatt, Ando, Bruni Celli* und *Dimitrijevic*, ebd. Annex E.

⁸⁵ Rainer M. Lepsius, „Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung“, in Christian Joerges, Yves Mény und Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* (Florence u.a., 2000), S. 203-221, 210 ff.

⁸⁶ Nachweis bei Gabriel N. Toggenburg, „Minorities (...) the European Union: Is the Missing Link an ‚of‘ or a ‚within‘?“, 25(3) *Journal of European Integration* (2003), S. 273-284, 275.

⁸⁷ Manfred Nowak, *CCPR Commentary* (Kehl u.a., 2. Aufl. 2005), Artikel 27, Randnr. 16.

⁸⁸ Georg Dahm, Jost Delbrück und Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht* (Berlin, 2. Aufl. 2002), S. 277.

wurde.⁸⁹ Dialogik und Polyzentrik erfahren eine Potenzierung durch die Verfahren, in denen die Entscheidungen erarbeitet werden. Praktisch alle wichtigeren Entscheidungen werden unter der Beteiligung mehrerer Organe getroffen. Die notwendige Zusammenarbeit zwischen mehreren Organen wird nicht von einem Zentrum aus geleitet: Selbst dem Europäischen Rat fehlen die rechtlichen Instrumente wie auch die tatsächlichen Machtpotentiale, die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen zu ‚orchestrieren‘. Dies lässt nur ein geringes Maß politischer Einheitsbildung zu, so dass die Union weit stärker als Bundesstaaten vielfaltsschonend verfasst und das europäische Mehrebenensystem als parlamentarisch kontrollierter, gubernativ bestimmter Verbundföderalismus konzipiert ist.⁹⁰

Kein Staatsvolk befindet sich daher gegenüber den europäischen Organen in einer Situation, die als strukturell schwach bezeichnet werden könnte, was gegen eine Anwendung des Artikel 27 streitet.⁹¹ Dagegen spricht auch, dass dem subjektiven Moment zunehmend größere Bedeutung zugemessen wird, also eine Minderheit nur vorliegt, wenn eine Gruppe sich als Minderheit begreift.⁹² Für ein entsprechendes Bewusstsein der europäischen Staatsvölker gibt es keine Anzeichen.⁹³

Vor diesem Hintergrund erschiene eine Anwendung des Artikel 27 allein gerechtfertigt, wenn der Begriff der Minderheit zwecks Förderung kultureller Vielfalt extensiv so ausgelegt würde, dass er jede Gruppe umfasst, die Trägerin einer spezifischen Kultur ist. Eine solche transformierende Kraft hat die kulturelle Vielfalt als völkerrechtliches Anliegen bislang nicht, sie ist - wie bereits gesagt - zu jung, von zu wenig Staatenpraxis getragen und in zu wenigen Rechtsakten niedergelegt. Aus diesem Grund kann auch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten⁹⁴ nicht mit Blick auf die Nationalkulturen zur Anwendung kommen.

⁸⁹ Zur Verfahrenspraxis Mikko Mattila, „Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the EU Council of Ministers“, 43(1) *European Journal of Political Research* (2004), S. 29-50; George Tsebelis und Xenophon A. Yataganas, „Veto-Players and Decision-Making in the EU After Nice“, 40(2) *Journal of Common Market Studies* (2002), S. 283-307.

⁹⁰ Ausf. Philipp Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus* (Berlin, 2004).

⁹¹ Tomuschat, in *Völkerrecht als Rechtsordnung ...*, S. 958.

⁹² Hans Joachim Heintze, „On the Legal Understanding of Autonomy“, in Markku Suksi (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications* (Den Haag, 1998), S. 7-32, 23.

⁹³ Die bisherige Vertragspraxis zu Artikel 27 ist astronomische Einheiten von dem Schicksal der Nationalkulturen in der Integration entfernt, vgl. MRA, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977, *Lovelace*, Entscheidung vom 30. Juli 1981; UN Doc. CCPR/C/22/D/78/1980, *Mikmaq Tribal Society*, Entscheidung vom 29. Juli 1984; UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, *Kitok*, Entscheidung vom 10. August 1988; UN Doc. CCPR/C/52/D/511/1992, *Länsman*, Entscheidung vom 8. November 1994; UN Doc. CCPR/C/60/D/612/1995, *Jose Vicente et al.*, Entscheidung vom 29. Juli 1997.

⁹⁴ BGBl II 1997, S. 1408.

Insgesamt ist in Bestätigung der Leitthese festzuhalten, dass das Völkerrecht der kulturellen Vielfalt der europäischen Einheit nichts in den Weg legt: Es gibt keinen Anlass zu rechtlichen Vorbehalten und legitimiert keinen entsprechenden Zweifel. Zugleich bestätigt sich, dass wichtige Rechtsfragen der unionsinternen Vielfalt, etwa die Sprachenfrage, nicht in einem völkerrechtlichen Rahmen stehen. Das Völkerrecht, wie es oben entwickelt wurde, schweigt hierzu. Nunmehr sei gezeigt, wie Unionsrecht und Völkerrecht sich gegenseitig stärken.

3. Die Union als regionale Exekutive des Völkerrechts des kulturellen Pluralismus

3.1. *Völkerrecht als Governanceinstrument in Mehrebenensystemen*

Bislang wurde das Völkerrecht in konstitutioneller Perspektive als Rahmen für die Union dargestellt. In einem Perspektivenwechsel wird es nunmehr als ein Instrument der Union betrachtet, mit dem sie Staaten zum Schutz kultureller Vielfalt anhält und die Kulturen von Minderheiten oder Zuwanderern stärkt. Die völkerrechtlichen Vorgaben und Institutionen werden konkret in der Perspektive *Governance in Mehrebenensystemen* untersucht. Dieser Begriff beschreibt einen *Zusammenhang*, in dem überstaatliche Politik auch ohne hoheitliche Kompetenzen erfolgreich gestaltend operiert.⁹⁵ In diesem Beitrag geht es konkret um den Zusammenhang von staatlichen und überstaatlichen Institutionen, nichtstaatlichen Akteuren, Verfahren und Instrumenten zur Verwirklichung des Gemeinwohlziels *kulturelle Vielfalt*, in dem die Union auch ohne hoheitliche Befugnisse einen erheblichen Druck gegenüber Staaten zur Realisierung dieses Gemeinwohlziels und zur Implementierung des einschlägigen Völkerrechts aufbaut.⁹⁶

Das einschlägige Recht wird als Teil politischer Strategien präsentiert, mittels derer die Union sich zwei heikle Politikfelder erschließt: staatliche Einheitsbildung und allgemeiner Grundrechtsschutz. Zwar wäre auch möglich, die Union in konstitutioneller Perspektive als Agent der internationalen Gemeinschaft oder eines europäischen *ordre public* zu verstehen.⁹⁷ Nicht

⁹⁵ Arthur Benz, „Governance in Mehrebenensystemen“, in Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung* (Baden-Baden, 2. Aufl. 2006), S. 95-120; Hans-Heinrich Trute, Wolfgang Denkhau und Doris Kühlers, „Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft“, 37(4) *Die Verwaltung* (2004), S. 451-473. Dieser Begriff der Governance ist analytischer Natur, nicht zu verwechseln mit dem normativen Begriff Good Governance. Zu letzterem Europäische Kommission, *Europäisches Regieren - Ein Weißbuch*, KOM (2001) 428 endg., 25. Juli 2001.

⁹⁶ Zu den einschlägigen Abkommen vgl. Georg Nolte, „Das Völkerrecht vor der Herausforderung der kulturellen Vielfalt“, 46 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (erscheint 2007).

⁹⁷ Christian Tomuschat, „International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law“, 281(9) *Recueil des cours* (2001), S. 9-438, 95, 161 f.

zuletzt mit Blick auf die praktische Funktion von Rechtswissenschaft erscheint die instrumentelle Perspektive an dieser Stelle jedoch erkenntnisträchtiger.

Die weiteren Überlegungen trennen zwischen dem unionalen Handeln gegenüber Beitrittskandidaten und dem gegenüber Mitgliedstaaten. In einem ersten Schritt geht es um die Union als eine Institution, mittels derer die Regierungen der westeuropäischen Staaten eine gemeinsame europäische Politik des kulturellen Pluralismus gegenüber den Transformationsstaaten verfolgen. In einem zweiten Schritt werden die Ansätze einer unionalen Vielfaltspolitik gegenüber den Mitgliedstaaten gezeigt.

3.2. Vielfaltsgovernance im Beitrittsprozess

Die Union begab sich auf das Feld der Minderheitenpolitik aufgrund des Falls der Berliner Mauer. Die Grundzüge der Entwicklung sind wohlbekannt: Der Zusammenbruch der sozialistischen Diktaturen ließ ethnische Konflikte in Mittel-, Ost- und Südosteuropa aufleben; mancher erlangte sogar sicherheitspolitische Relevanz für den Westen, so die Kriege im früheren Jugoslawien, der Umgang der baltischen Staaten mit ihrer russischsprachigen Bevölkerung, die Spannungen um ungarische Minderheiten.⁹⁸

Zunächst war die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa⁹⁹ die zentrale Institution zur Beilegung von Konflikten zwischen Mehrheit und Minderheit in diesen Ländern.¹⁰⁰ Spätestens 1991 wurde jedoch deutlich, dass die KSZE mangels hinlänglicher Standards¹⁰¹ und effektiver Durchsetzungsmechanismen allein keine befriedigende Situation herstellen

⁹⁸ Zudem hat die bisweilen dramatische Situation der Roma kontinuierliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen; hierzu Rüdiger Wolfrum, „The legal status of Sinti and Roma in Europe; a case study concerning the shortcomings of the protection of minorities“, 33(3) *Annuaire européen* (1985), S. 75-91; Rachel Guglielmo, „Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU“, in Gabriel N. Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged EU: The Way Forward* (Budapest 2004), S. 37-58.

⁹⁹ Schlussakte von Helsinki, 01. August 1975, unter http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf (2. April 2007).

¹⁰⁰ Den Anfang markiert das Abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Januar 1989 (Ziff. 18, 19 des Prinzipienteils), dessen Ansätze vor allem im Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29. Juni 1990 (Ziff. 30-40), aber auch in der Charta von Paris vom 21. November 1990 zur Entfaltung gebracht worden sind, S. 5 f.

¹⁰¹ Kein KSZE/OSZE-Beschluss ist als völkerrechtliche Verpflichtung zu qualifizieren, Christiane Höhn, *Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention: Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* (Heidelberg, 2005), S. 211 ff.; Thomas Buergenthal, „The CSCE Rights System“, 25(2) *George Washington Journal of International Law and Economics* (1991), S. 333-386, 378; gegen die ganz überwiegende Auffassung aber: Stephan Breitmoser und Dagmar Richter, „Die Verwirklichung der KSZE-Grundsätze zum Schutze nationaler Minderheiten durch Organleihe beim EGMR“, 18(8/9) *EuGRZ* (1991), S. 141-158, die einen Teil des im Minderheitenschutz relevanten Bestands von KSZE/OSZE-Beschlüssen als partikulär geltender allgemeiner Rechtsgrundsatz qualifizieren.

konnte.¹⁰² 1993 verständigten sich die maßgeblichen westeuropäischen Kräfte auf eine *Governance*, welche die rechtlichen, organisatorischen und legitimatorischen Ressourcen diverser europäischer Organisationen zu einer übergreifenden Vielfaltspolitik gen Osten zusammenführt. Diese Verständigung manifestierte sich zum einen in der Entscheidung des Europäischen Rates vom 21. und 22. Juni 1993 zur Eröffnung einer Beitrittsperspektive für die Transformationsstaaten unter den sog. Kopenhagener Kriterien, die den Minderheitenschutz umfassen,¹⁰³ zum anderen in der Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Europarats vom 9. Oktober 1993, die das Ministerkomitee des Europarats mit der Entwicklung eines eigenen Rechtsregimes des Minderheitenschutzes beauftragte.¹⁰⁴ Auf dieser Grundlage wurde in den nächsten Jahren eine *Governance* entwickelt, deren institutionelle Pfeiler Europäische Union, Europarat und KSZE, bzw. seit 1994 die OSZE sind. Ungeachtet einer Reihe von Reibungsverlusten und gegenseitigen Spannungen kann man das Wirken dieser Organisationen so verstehen, dass sie arbeitsteilig die westeuropäischen Vorstellungen über den Umgang mit Minderheitskulturen gegenüber den Transformationsstaaten formulieren und implementieren.¹⁰⁵

3.2.1. Strukturmerkmale, Institutionen, Funktionen und Instrumente

Diese *Vielfaltsgovernance* lässt sich anhand ihrer Strukturmerkmale, Institutionen und Funktionen fassen.¹⁰⁶ Ein erstes Verständnis erlauben die Strukturmerkmale der Überstaatlichkeit, Multilateralität, Inklusion, Freiwilligkeit, Differenzierung und kollektiven Hegemonie. Die *Vielfaltsgovernance* trägt überstaatlichen und multilateralen Charakter, weil ihre operativen Institutionen die überstaatlichen und multilateralen Organisationen OSZE, Europarat und Europäische Union sind. Dies verhindert, dass sie als Ausdruck hegemonialer Interessen eines Staates erscheint, anders als vielleicht die *Governance* durch die Weltbank, die nicht selten mit Interessen der Vereinigten Staaten in Verbindung gebracht wird.¹⁰⁷ Entsprechend dem Strukturmerkmal der Inklusion werden die operativen Standards des Minderheitenschutzes in Instrumenten festgelegt, die im Europarat und in der OSZE und damit in Organisationen erarbeitet wurden, in

¹⁰² Georg Brunner, *Internationaler Minderheitenschutz*, unter <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/> (24. April 2007).

¹⁰³ Schlussfolgerung des Vorsitzes vom 21./22. Juni 1993 (SN 190/1/93), S. 13.

¹⁰⁴ 2. Spiegelstrich der Wiener Erklärung vom 09. Oktober 1993, unter http://www.coe.am/en/docs/summits/vienna_summit.pdf (30. März 2007).

¹⁰⁵ Zur Interaktion der Organisationen Gabriel N. Toggenburg, „The Union’s Role vis-à-vis Minorities. After the Enlargement Decade“, 15 *EUI Working Papers* (2006), S. 24 ff., unter <http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/4428/1/LAW+2006.15.pdf> (27. März 2007).

¹⁰⁶ Gewiss kann diese Rekonstruktion nicht alle Aspekte einer bisweilen verworrenen Praxis aufnehmen. Der Anspruch der folgenden Überlegungen ist allein, die Grundlogik dieser *Governance* zu enthüllen.

¹⁰⁷ Bartram S. Brown, *The United States and the Politicization of the World Bank* (London, 1992).

denen die Transformationsstaaten bereits gleichberechtigte Mitglieder waren; auch hier mag ein Gegensatz zur Weltbank bestehen. Dieses Strukturmerkmal der Inklusion erklärt auch den Implementationsmechanismus des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, eingerichtet als Instrument der OSZE und damit einer inklusiven Organisation.¹⁰⁸ Das Strukturmerkmal der Freiwilligkeit trägt die gesamte *Governance* und zeigt sich besonders darin, dass Fundament ihres Funktionierens ein selbstgesetztes politisches Ziel der Transformationsstaaten ist: der Beitritt zur Europäischen Union. Ein weiteres Strukturmerkmal, das zu viel Missmut führte, ist das der Differenzierung: Die Staaten Westeuropas, aber auch Griechenland und die Türkei, sind der *Vielfaltsgovernance* nicht in gleicher Weise unterworfen.¹⁰⁹ In dieser Differenzierung zeigt sich ein weiteres Strukturmerkmal: die kollektive westeuropäische Hegemonie. Die westeuropäischen Staaten haben, zumindest bis zum Beitritt jener Staaten zur Europäischen Union, kollektiv über eine politische, wirtschaftliche und kulturelle Hegemonie gegenüber den Transformationsstaaten verfügt und auf deren Grundlage die *Governance* gestaltet.¹¹⁰

Institutionell ruht diese *Vielfaltsgovernance* auf den drei überstaatlichen Organisationen Europäische Union, Europarat und OSZE.¹¹¹ Operativ wird sie durch eine Reihe von Organen und Einrichtungen, die über ganz unterschiedliche Autonomiegrade gegenüber den mitgliedstaatlichen Regierungen verfügen: das Spektrum reicht von mitgliedstaatlich besetzten Gremien als Foren nationaler Positionen bis zur EU-Kommission und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, deren operative Autonomie gegenüber den Staaten Funktionsvoraussetzung der *Governance* ist. Dies ist ein weiteres Beispiel, dass die Staaten überstaatliche Politik, soll sie funktionieren, teilweise verselbständigen müssen.

Für die weitere Rekonstruktion der *Governance* ist die Orientierung an der konventionellen Staatsfunktionenlehre hilfreich,¹¹² allerdings unter der Modifikation, dass diese konventionellen Funktionen unkonventionell in einem nicht institutionalisierten Zusammenhang ausgeübt werden. Entsprechend findet sich bereits die legislative Funktion über diverse Organisationen und Einrichtungen verteilt. Der normative Fluchtpunkt dieser *Governance* sind die

¹⁰⁸ Paragraf 2 des Mandats des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, Helsinki Dokument, S. 22 ff.

¹⁰⁹ Ein früher Vorschlag, die Standards in einem Protokoll zur EMRK niederzulegen und dem EGMR zu unterwerfen, konnte sich nicht durchsetzen; hierzu unter 3.3.2.

¹¹⁰ Robert Cooper, *The breaking of nations* (London, 2003), S. 71 f.

¹¹¹ Damit sei nicht gesagt, dass es zwischen den Organisationen stets reibungsfrei zugeht. Insbesondere hat der Europarat den Ausbau der EU mit deutlicher Sorge verfolgt.

¹¹² Zu diesem Ansatz Möllers, *Gewaltengliederung ...*, S. 253 ff.; Armin von Bogdandy, „Law and Politics in the WTO“, 5 *Max Planck Yearbook of UN Law* (2001), S. 609-674.

Beitrittskriterien zur Europäischen Union aus Artikel O EUV i.V.m. den zunächst ungeschriebenen, seit Amsterdam in Artikel 6 Abs. 1 EUV materiellen Kriterien; er wurde von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union niedergelegt, es grüßt das hegemoniale Prinzip dieser *Governance*.¹¹³ Eine erste Stufe der Konkretisierung erfolgt, nunmehr inklusiv,¹¹⁴ durch das im Europarat in den Jahren 1993 bis 1995 erarbeitete Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.¹¹⁵ Seine Ratifikation und Umsetzung gilt als die wesentliche Anforderung zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und des Artikel O EUV in Sachen Minderheitenschutz.¹¹⁶ Die weitere legislatorische Konkretisierung erfolgt durch *soft law* Instrumente diverser Akteure. Von besonderer Bedeutung ist das OSZE *soft law* Instrument der Allgemeinen Empfehlungen;¹¹⁷ die Präponderanz der OSZE lässt sich damit erklären, dass die Transformationsstaaten in dieser Organisation von Anfang an beteiligt waren, was der Legitimität der Empfehlungen dient. Weiter gibt es Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats¹¹⁸ sowie seiner Parlamentarischen Versammlung.¹¹⁹

¹¹³ Allerdings sind die Kriterien des Artikel O i.V.m. Artikel F EUV bereits im KSZE Dokument vom 29. Juni 1990 niedergelegt, Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschenrechtliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, Punkt 1.

¹¹⁴ Es gibt zwar, wie etwa der EWR und der Verfassungskonvent zeigen, Wege der Beteiligung von Drittstaaten. Die Union hätte jedoch diese Aufgabe auch mangels Kompetenz nicht übernehmen können; sie braucht auch für die Erarbeitung völkerrechtlicher Abkommen eine Kompetenz, vgl. Artikel 24; 38 EUV. Zu den Gründen des Fehlens einer entsprechenden Kompetenz unten, 3.3.1.

¹¹⁵ Vom 1. Februar 1995, in Kraft getreten am 1. Februar 1998; zu den Verhandlungen näher Rainer Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick* (Berlin, 1995), S. 200 ff.; zum Mehrwert des Rahmenübereinkommens Athanasia Spiliopoulou Åkermark, *The added value of the FCNM. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a useful Pan-European instrument?* (erscheint 2007).

¹¹⁶ Gwendolyn Sasse, „Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?“, in Toggenburg, *Minority Protection ...*, S. 59-83, 68, 72. Der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen, die selbst Ende Februar 2007 nur 21 Vertragsstaaten aufweist, kommt nur eine nachgeordnete Bedeutung in der Governance zu.

¹¹⁷ Vgl. nur OSZE 1996, The Hague Recommendations on the Education Rights of National Minorities; OSZE 1998, The Oslo Recommendations on the Linguistic Rights of National Minorities; OSZE 1999, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, jeweils unter http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf (24. September 2007).

¹¹⁸ Vgl. nur Rec. (2001) 17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe; Rec. (2006)10E Recommendation of the Committee of Ministers to member states on better access to health care for Roma and Travellers in Europe; Rec. (2005)4E on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe; Rec. (2004)14E on the movement and encampment of Travellers in Europe; Rec. (2001)17E on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe; Rec. (2000)4E on the education of Roma/Gypsy children in Europe; Rec. (92)10E on the implementation of rights of persons belonging to national minorities; Dokumente unter www.coe.int/T/CM/WCD/advSearch_en.asp (24. April 2007).

¹¹⁹ Vgl. nur Rec. 1623(2003) on the rights of national minorities; Rec. 1557(2002) on the legal situation of Roma in Europe; Rec. 1492(2001) on the rights of national minorities; Rec. 1345(1997) on the protection of national minorities; Rec. 1285(1996) on the protection of national minorities; Rec. 1255(1995) on the protection of the rights of national minorities, Dokumente unter

Verfolgt man die legislative Funktion im Mehrebenensystem weiter, so tritt eine weitere wichtige Einrichtung der *Governance* auf: die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates, besser bekannt als die *Venice Commission*. Sie berät die Gesetzgeber der Transformationsstaaten und führt ihnen bisweilen gar die Hand.¹²⁰ Es handelt sich um ein bemerkenswert hybrides Gremium: formal eine Einrichtung des Europarats, jedoch betont unabhängig agierend, und personell so zusammen gesetzt, dass seine Mitglieder die rechtskulturelle Hegemonie der westeuropäischen Staaten im Gesetzgebungsprozess der Transformationsstaaten repräsentieren. In den baltischen Staaten hat bisweilen der Hohe Kommissar der OSZE eine ähnliche Rolle ausgeübt.¹²¹

Die exekutive, vielleicht besser implementierende Funktion der europäischen *Vielfaltsgovernance* ist auf ähnlich viele Einrichtungen verteilt. Im Mittelpunkt steht wiederum die Europäische Union, wobei - und dies scheint typisch für viele *Governances* - der zentrale Mechanismus ein positiver Anreiz und nicht die Androhung einer Sanktion ist: die Wirksamkeit des Rechts, neudeutsch der *compliance pull*, ist in erster Linie der Beitrittsperspektive zur Union zu verdanken, die den Transformationsstaaten die volle Inklusion und Anerkennung als Gleiche verspricht.¹²² Dies funktioniert allerdings nur, wenn die transformationsstaatliche Exekution der überstaatlichen Vorgaben von außen kontrolliert wird. Diese Aufgabe hat eine Reihe von Einrichtungen übernommen. Zunächst erstellt die EU-Kommission regelmäßige Fortschrittsberichte, gespeist aus eigenen Erkenntnissen, solchen der weiteren überstaatlichen Einrichtungen sowie Informationen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich. Diese sind nicht nur für den Beitrittsprozess und die öffentliche Meinung, sondern auch für finanzielle Zuwendungen unter dem PHARE-Programm von Bedeutung. Weiter ist der Europarat in diese Kontrolle eingeschaltet, insbesondere mittels des Beratenden Ausschusses zur Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten.¹²³ Von besonderem

www.coe.int/T/CM/WCD/advSearch_en.asp (24. April 2007).

¹²⁰ Näher Steffen Rülke, *Venedig-Kommission und Verfassungsgerichtsbarkeit* (Köln u.a., 2003); Jeffrey L. Jowell, „The Venice Commission: Disseminating democracy through law“, *Public law* (2001), S. 675-683.

¹²¹ Galbreath, *The Politics of European Integration ...*, S. 44 f.; Margit Sarv, „Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSZE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001“, in Wolfgang Zellner, Randolph Oberschmidt und Claus Neukirch (Hrsg.), *Comparative Case Studies on Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities* (Hamburg, 2002), S. 2-126, 29ff, 41 ff., 47 ff.

¹²² Karen E. Smith, „Western Actors and the Promotion of Democracy“, in Jan Zielonka und Alex Pravda (Hrsg.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe: Volume 2: International and Transnational Factors* (New York, 2001), S. 31-57; Jan Zielonka, „Conclusions. Foreign Made Democracy“, in ebd., S. 511-532.

¹²³ Artikel 26 Rahmenübereinkommen; näher Rainer Hofmann, „Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten“, 2(3) *ZEuS* (1999), S. 379-392.

Interesse für die exekutiven Aspekte der *Governance* ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten aufgrund seiner Autonomie.¹²⁴ Er kann aus eigener Initiative in konkreten Gefahrenlagen tätig werden¹²⁵ und ist dazu als monokratische Einrichtung besonders geeignet; dies kompensiert die außenpolitische Schwerfälligkeit der Europäischen Union, aber auch die operative Schwäche des Europarates.

Die europäische *Vielfaltsgovernance* ist somit in legislativer und exekutiver Hinsicht recht gut aufgestellt. Gemäß der traditionellen Funktionenlehre ist abschließend nach der Judikative zu fragen. Hier zeigt sich eine bemerkenswerte Leerstelle. Kein Transformationsstaat hat die Möglichkeit, gerichtlich Schutz gegen belastende Entscheidungen im Rahmen der europäischen *Vielfaltsgovernance* zu erlangen: Es gibt weder einen Richter für den allgemeinen Vorwurf der Diskriminierung noch für spezifische Benachteiligungen aus innenpolitischem Opportunismus einflussreicher westeuropäischer Staaten.¹²⁶ Für den Einzelnen sowie Gruppen, um die es doch bei der kulturellen Vielfalt angeblich geht, gibt es in dieser *Governance* nicht nur keinen überstaatlichen Richter; sie sind vielmehr vollständig mediatisiert: Subjektivrechtliche Positionen sind den rechtlichen Instrumenten dieser *Governance* nicht zu entnehmen; weder das Rahmenübereinkommen noch die *soft law* Instrumente der OSZE sind von nationalen Gerichten anwendbar.¹²⁷ Auch funktionale Äquivalente, etwa Ombudspersonen oder Schiedsstellen, sind nicht vorgesehen. Auch dies ist typisch für *Governance*; gleichwohl keimen Zweifel, ob die gestaltenden Kräfte dieser *Vielfaltsgovernance* die volle Realisierung des Wahlspruchs „Demokratie durch Recht“ wirklich wollen.

Abschließend sei der zentrale Baustein dieser *Governance*, die Beitrittsperspektive, in der Handlungsformenperspektive gewürdigt. Sie ermöglicht die Durchsetzung von Bedingungen, die in die Kategorie der Konditionalität fallen,¹²⁸ einem etablierten Instrument insbesondere im

¹²⁴ Ausführlich zur Rolle der OSZE und ihres Hohen Kommissars Galbreath, *The Politics of European Integration ...*, S. 36, 40 ff.

¹²⁵ Paragraph 3 des Mandats des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, Helsinki Dokument, S. 22 ff.

¹²⁶ Ein Beispiel hierfür bietet das Beitrittsverfahren mit Kroatien aufgrund der *Gotovinaaffaire*, ausf. Michael Rötting, *Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union* (Heidelberg, erscheint 2008). Diese Frage stand auch im Mittelpunkt des Jessup Moot Court Wettbewerbs 2007, unter <http://www.jessupmootcourt.de/2007/fall.html> (24. April 2007), Artikel 230 EG lässt keine Überprüfung von Verletzungen des Artikel 49 EU oder einer Bestimmung aus den Assoziationsabkommen durch den EuGH auf Antrag eines Beitrittskandidaten zu.

¹²⁷ Rainer Hofmann, „The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction“, in Marc Weller (Hrsg.), *The Rights of Minorities in Europe* (Oxford, 2005), S. 1-24, 5.

¹²⁸ Näher Karen E. Smith, „The use of political conditionality in the EU relations with third countries“, 3(2) *European Foreign Affairs Review* (1998), S. 253-274; Heather Grabbe, *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe* (Basingstoke, 2006);

Rahmen von *Governance*. Gewiss hat noch keine vollständige rechtswissenschaftliche Durchdringung im Sinne der deutschen Handlungsformenlehre stattgefunden;¹²⁹ bemerkenswerte Ansätze finden sich aber mit Blick auf Konditionalität als Instrument der Weltbank.¹³⁰ Dieses Instruments wird von der EU zur Sicherung internationaler Menschenrechte seit 1991 systematisch genutzt.¹³¹ Im Gegensatz zur Konditionalität des Internationalen Währungsfonds hat die Konditionalität eine völkerrechtliche Grundlage, da sie sich aus Verträgen mit Beitrittskandidaten ergibt.¹³² Da die Transformationsstaaten diese Verträge auf der Grundlage eines parlamentarischen Zustimmungsgesetzes ratifizierten, ist die Legitimität dieser Konditionalität höher als diejenige des Währungsfonds, wo die Konditionen in der Regel keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen.¹³³

3.2.2. Bewertung

Eine Bewertung dieser *Governance* zur Verwirklichung von völkerrechtlichen Normen, die kultureller Vielfalt dienen, kann unter rechtlichen oder politischen Kriterien erfolgen. Bei einer rechtlichen Bewertung stellt sich das regelmäßige Problem der rechtswissenschaftlichen Governanceforschung, dass juristische Kategorien wegen der Einwilligung des betroffenen Staates und der Vermeidung einseitig hoheitlichen Vorgehens kaum greifen. Zwar kann, wie gezeigt, die europäische *Vielfaltsgovernance* auf Strukturmerkmale zurückgeführt werden, diese erlauben jedoch keine rechtliche Bewertung. So bleiben nur vage Grundsätze wie Nichteinmischung und völkerrechtliche Gleichheit. Die erhebliche Beschränkung der politischen Gestaltungsfreiheit der Transformationsstaaten durch die *Governance* verstößt jedoch schon wegen der völkervertraglichen Natur der Standards nicht gegen den Grundsatz der Nichteinmischung. Ebenso wenig verstößt die Ausnutzung der westeuropäischen Hegemonie gegen den Grundsatz der souveränen Gleichheit, wie Staatenpraxis und Dogmatik zu Artikel 52 Wiener

nuancierter James Hughes, Gwendolyn Sasse und Claire Gordon, „Conditionality and Compliance in the EU’s Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform for Sub-national Governance“, 42(3) *Journal of Common Market Studies* (2004), S. 523-551.

¹²⁹ Näher Eberhard Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung* (Berlin u.a., 2. Aufl. 2004), S. 235 ff.

¹³⁰ Philipp Dann, „Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts“, in Christoph Möllers, Andreas Vosßkuhle und Christian Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht* (Tübingen, erscheint 2007).

¹³¹ Erklärung über die Menschenrechte (Europäischer Rat in Luxemburg, 28./29. Juni 1991), Annex V, EG Bull. 6.1991, I. 45; dazu Frank Hoffmeister, *Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft* (Berlin u.a., 1998), S. 103.

¹³² Z.B. Artikel 2 des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kroatien andererseits, ABl. Nr. L 26 vom 28. Januar 2005, S. 3-220.

¹³³ Peter Lucke, *Internationaler Währungsfonds* (Münster, 1997), S. 97.

Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) lehren.¹³⁴ Auch die diskriminierende Einbindung der Transformationsstaaten verletzt nicht den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, wie die Satzung der Vereinten Nationen mit dem Sicherheitsrat anschaulich belegt. Selbst unter einem Verständnis des Beitrittsprozesses als rechtlichem Verfahren, auf welches das unionale Primärrecht Anwendung findet, sind kaum juristische Anhaltspunkte für eine Rechtswidrigkeit auffindbar.¹³⁵

Politisch ist die europäische *Vielfaltsgovernance* vor allem unter dem Gesichtspunkt der Legitimität zu bewerten. Sie wurde als illegitim, weil asymmetrisch, die Transformationsstaaten diskriminierend bezeichnet.¹³⁶ Dieser Vorwurf verkennt allerdings, dass sich die Notwendigkeit effektiver Durchsetzung des internationalen Minderheitenschutzes in den Transformationsstaaten zumindest in den neunziger Jahren anders darstellte als in Westeuropa. Es bestand, anders als im Westen, die begründete Gefahr von schweren Konflikten, die sogar zu internationalen Krisen hätten führen können. Strukturell standen die Transformationsstaaten nach der praktischen Wiedergewinnung der Souveränität vor der Aufgabe, funktionstüchtige Staaten, also politische Einheit, zu etablieren. In diesem Prozess, der als Nationalstaatsbildung begriffen werden kann, ist das Minderheitenproblem anders gelagert als im Westen, wie die neunziger Jahre vielfach belegen.

Kritischer ist die Bewertung unter dem Gesichtspunkt der *out-put* Legitimität, also des Erfolgs dieser *Governance*.¹³⁷ Gewiss gelang es auf diesem Weg, den Schutz von Minderheiten als Thema in den Transformationsstaaten zu etablieren und ein einschlägiges Mehrebenensystem zu etablieren. Eine volle Verwirklichung der internationalen Standards erfolgte jedoch zumeist nur, soweit die Regierung eines Transformationsstaates von der Partei einer Minderheit politisch abhängig wurde, oder aber ein Transformationsstaat ein gutes Beispiel geben wollte, damit seine Volksgruppe im Ausland dieselben

¹³⁴ Zur Schwelle der rechtlichen Relevanz vgl. UN, *Yearbook of the International Law Commission*, Bd. II (1966), S. 245 ff.; Ralf Günter Wetzel und Dietrich Rauschnig (Hrsg.), *The Vienna Convention on the Law of the Treaties: Travaux Préparatoires* (Frankfurt am Main, 1978), S. 357 ff.

¹³⁵ Ausf. Rötting, *Das verfassungsrechtliche ...*

¹³⁶ Martin Krygier, „Introduction“, in Wojciech Sadurski, Adam Czarnota und Martin Krygier (Hrsg.), *Spreading Democracy and the Rule of Law?: The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (Dordrecht, 2005), S. 3-24, 12; dieser Vorwurf wurde bereits gegenüber dem Minderheitensystem der Zwischenkriegszeit erhoben, dazu Anna Meijknecht, „The Minority Protection System between World War I and World War II“, in Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, C 1 (Heidelberg, erscheint 2008).

¹³⁷ Angesichts der notorischen Schwierigkeiten, Aussagen über Realfolgen von Normen zu machen, beschränkt sich dieser Beitrag auf „begründete Vermutungen“, zum Problem Gertrude Lübke-Wolff, *Rechtsfolgen und Realfolgen* (Freiburg, 1981); speziell beim Vielfaltsschutz Sasse, *Minority Rights and ...*, S. 61, 71.

Rechte erhält.¹³⁸ Völkerrecht und *Governance* sind in ihrer Effektivität von den internen Verhältnissen des adressierten Staates abhängig. In einer zusammenschauenden Betrachtung gilt die Implementation des Völkerrechts der kulturellen Vielfalt als defizitärer als die der anderen Beitrittsvoraussetzungen. Gwendolyn Sasse führt dies überzeugend auf eine Reihe von Spezifika der europäischen Minderheitenpolitik zurück.¹³⁹ Die Koordination zwischen den diversen Einrichtungen der *Governance* sei defizitär. Mangels einer EU-internen Minderheitenpolitik seien die entsprechenden Standards nicht Teil des *Acquis communautaire*, dem das Hauptaugenmerk der Kommission gelte. Die Vielfalt der Vielfaltsarrangements in den EU-Mitgliedstaaten erschwere eine einheitliche und kohärente Linie.¹⁴⁰ Die Bereitschaft der Transformationsstaaten habe gelitten, weil sie sich diskriminierenden Anforderungen ausgesetzt meinten, die für die alten Mitgliedstaaten nicht galten. Auch habe Westeuropa das Großprojekt der ‚Wiedervereinigung Europas‘ letztlich nicht von der vollen Erfüllung des Minderheitenschutzes abhängig machen wollen. Derartige politische Erwägungen können in einer *Governance*, in der das Völkerrecht im Wesentlichen ein Instrument der Politik bleibt, leichter zum Tragen kommen als in einer politischen Ordnung unter der Herrschaft des Rechts.

Der nur mäßige Erfolg der Durchsetzung der internationalen Standards der kulturellen Vielfalt gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern¹⁴¹ vor dem Beitritt zur Europäischen Union führt zur monumentalen Frage, ob und gegebenenfalls wie die Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten entsprechende Standards einfordern und gegebenenfalls durchsetzen soll.

3.3. Förderung kultureller Vielfalt in den Mitgliedstaaten

3.3.1. Ausgangslage: mitgliedstaatliches Vielfaltsmanagement - Sperrgebiet

Eine mitgliedstaatsgerichtete Vielfaltspolitik führt die Union jedoch in Sperrgebiet. Es gibt bislang keine unionale Kompetenz zur Harmonisierung mitgliedstaatlichen Vielfaltsmanagements: Zu schwer wiegt das Interesse der Mitgliedstaaten an ihrem Selbststand gegenüber der Union, nicht zuletzt

¹³⁸ Ausf. mit Blick auf Kroatien Rötting, *Das verfassungsrechtliche ...*, B IV 4 b; mit Blick auf Ungarn, Sasse, *Minority Rights and ...*, S. 74.

¹³⁹ Sasse, *Minority Rights and ...*, S. 64 ff.; positiver Herbert Küpper, „Minority Rights“, in Ferdinand J.M. Feldbrugge (Hrsg.), *Law in Transition* (Den Haag, 2002), S. 81-98, 88.

¹⁴⁰ Detaillreich nachgezeichnet vom E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, „Thematic Comment No. 3: The Protection of Minorities in the European Union“, 25. April, CFR-CDF.ThemComm2005.en, unter http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/thematic_comments_2006_en.pdf (02. April 2007).

¹⁴¹ Zur Lage in Rumänien und Bulgarien Mitteilung der Kommission, Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, KOM (2006) 549, 26. September 2006, S. 8, 25 f., 47 f., 57.

zwecks Wahrung verfassungsrechtlicher Vielfalt und nationaler Identität.¹⁴² Es zählt zu den Prämissen der bisherigen europäischen Integration, dass die Mitgliedstaaten gegenüber der Union sowohl hinsichtlich wesentlicher Mechanismen staatlicher Einheitsbildung als auch in der Ausrichtung des nationalen Grundrechtsschutzes autonom bleiben.¹⁴³

Dies sei anhand einiger Hinweise verdeutlicht. Mit Blick auf die staatliche Einheitsbildung sei erinnert, dass die Union bis heute keine Rolle in internen Konflikten, in denen es um die Selbstbestimmung von Minderheiten geht, übernommen hat, sei es in Nordirland, Katalonien, im Baskenland, oder - früher - Südtirol.¹⁴⁴ Es bleibt jedem Mitgliedstaat überlassen, wen er in seinen Personalverband aufnimmt; die Unionsbürgerschaft baut auf einer unhinterfragten Staatsangehörigkeit auf.¹⁴⁵ Die Bildungs- und die Kulturpolitik als Schlüsselinstrumente nationaler Einheitsbildung sind der unionalen Harmonisierung entzogen, Artikel 149 Abs. 4 EG, Artikel 151 Abs. 5 EG. Gewiss sind die Instrumente politischer Einheitsbildung nicht völlig unionsfrei gestellt: So sind Unionsbürger und aufenthaltsberechtigte Drittstaater in die großen Systeme nationaler Solidarität diskriminierungsfrei einzubeziehen.¹⁴⁶ Dies beschränkt jedoch kaum die mitgliedstaatliche Gestaltungsfreiheit in der Substanz staatlicher Einheitsbildung.¹⁴⁷ Ähnliche mitgliedstaatliche Autonomiegrade bestehen gegenüber der Union beim nationalen Grundrechtsschutz. Die europäische Charta der Grundrechte legt ausdrücklich fest, dass die unionalen Grundrechte in erster Linie die Union verpflichten; die Mitgliedstaaten sind nur in der sogenannten Durchführungskonstellation

¹⁴² Näher Armin von Bogdandy, „Zweierlei Verfassungsrecht. Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?“, 39(2) *Der Staat* (2000), S. 163-184.

¹⁴³ Joseph H. H. Weiler, „Fundamental rights and fundamental boundaries“, in ders., *The Constitution of Europe* (Cambridge, 1999), S. 102-129. Dies schließt nicht aus, dass einige Mitgliedstaaten ihre Grundrechte an europäischen Vorgaben ausrichten, hierzu Peter M. Huber, „Offene Staatlichkeit: Vergleich“, in von Bogdandy, Cruz Villalón und Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius ...*, Bd. II (Heidelberg, erscheint 2008), § 26 S. 98 ff.

¹⁴⁴ Entsprechend vorsichtig der EuGH vgl. Rs. C-432/1992, *Anastasiou I*, Urteil vom 5. Juli 1994, Slg. 1994 I-3116, Randnr. 47. Selbst im Verfassungsvertrag findet sich nur ein schwacher Hinweis auf die Minderheiten und staateninterne Vielfalt, Artikel I-2 VVE; Kompetenzen sieht er nicht vor.

¹⁴⁵ Stefan Kadelbach, „Unionsbürgerschaft“, in Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge* (Berlin, 2003), S. 539-582, 548; EuGH, Rs. C-200/02, *Chen*, Urteil vom 19. Oktober 2004, Slg. 2004, S. I-09925, Randnr. 37-39. Allerdings will das Netzwerk hier die Diskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG zur Anwendung bringen und eine diskriminierende Einbürgerungspolitik unterbinden, E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment No. 3, ...*, S. 20 ff.

¹⁴⁶ Aus der reichen Rechtsprechung EuGH, Rs. C-184/99, *Grzelczyk*, Urteil vom 20. September 2001, Slg. 2001, S. I-6193, Randnr. 46; Rs. C-209/03 *Bidar*, Urteil vom 15. März 2005, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 56.

¹⁴⁷ Wegweisend Gabriel N. Toggenburg, „Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium?“, 43(4) *Journal of Common Market Studies* (2005), S. 717-738.

adressiert, Artikel 51 Abs. 1;¹⁴⁸ der Verfassungsvertrag ändert hieran nichts, Artikel II-111 Abs. 1 VVE.

Staatliche Vorbehalte gegenüber überstaatlichen Vorgaben für das nationale *Vielfaltsmanagement* sind nichts Unionsspezifisches, sondern im einschlägigen Völkerrecht vielfach aufzeigbar. Erinnerung sei nur an die Offenheit des Begriffs der Minderheit,¹⁴⁹ in der Entscheidung, den europäischen Minderheitenschutz nicht in einem Protokoll zur EMRK niederzulegen, in der Gestaltung des Rahmenübereinkommens als nicht unmittelbar anwendbaren Vertrag.¹⁵⁰ Gewiss zählt der Minderheitenschutz zu den älteren Schichten des Völkerrechts, ebenso gewiss ist jedoch, dass die Staatsvölker die Instrumente zur Beantwortung der Frage „Wer sind wir?“ nicht aus der Hand geben wollen.

3.3.2. Ansätze einer unionsinternen Vielfaltsgovernance

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zwei grundsätzliche und konsequenzenreiche Alternativen. Es kann entweder dabei bleiben, dass die nationale Einheit und der nationale Grundrechtsschutz im Prinzip außerhalb des Aufgabenbereichs der Union bleiben. Der wichtigste Nachteil dieser Alternative liegt darin, dass eine wesentliche Prämisse des Erfolgs der Europäischen Union gefährdet werden könnte. Die Union operiert auf der Prämisse, dass ihre Mitgliedstaaten konsolidierte, nicht segmentär gespaltene politische Gemeinwesen sind, die die prinzipielle Anerkennung aller Rechtsunterworfenen genießen, also gerade auch der Minderheiten. Angesichts der noch nicht vollendeten Nationalstaatsbildung in einigen Transformationsstaaten mag sich die Auffassung durchsetzen, dass die Union diese Voraussetzung gewährleisten soll. Einen rechtlichen Anhaltspunkt bietet Artikel 7 EU. Wählt man deshalb aber die zweite Alternative, macht also die Wahrung kultureller Vielfalt in den Mitgliedstaaten zur Aufgabe der Union, so birgt dies den Nachteil, dass die nationale Autonomie bei der Gestaltung der politischen Einheit und im Grundrechtsschutz spürbar beschränkt und die Macht der Union in zwei für die nationale Identität zentralen Bereichen ausgebaut wird. Wie die Schwäche der unionalen Politik gegenüber den Beitrittsstaaten lehrt, wäre zudem eine

¹⁴⁸ Dies ist sogar enger als der Stand der Rechtsprechung, vgl. EuGH, Rs. C-260/89, ERT, Urteil vom 18. Juni 1991, Slg. 1991, I-02925, Randnr. 41-45, Rs. C-479/04, *Laserdisken ApS*, Urteil vom 12. September 2006, n.n.v., Randnr. 61. Zur Rechtsprechung Jürgen Kühling, „Grundrechte“, in Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht ...*, S. 583-630, 608 ff.

¹⁴⁹ Rainer Grote, „International Law and the Protection of Minorities in the 21st Century“, in Doris König, Peter Tobias Stoll, Volker Röben und Nele Matz - Lück (Hrsg.), *International Law Today: New Challenges and the Need for Reforms?* (Heidelberg, erscheint 2007).

¹⁵⁰ So aber der österreichische Entwurf eines EMRK-Zusatzprotokolls vom 26. November 1991 und der Bozener Entwurf der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen für ein EMRK-Zusatzprotokoll, Hofmann, *Das Überwachungssystem ...*, S. 43.

europäische Vereinheitlichung, also der Aufbau eines unionalen *Acquis*, wohl unausweichlich. Sicher ist, dass eine solche Politik nicht allein auf die Transformationsstaaten ausgerichtet sein kann, sondern alle Mitgliedstaaten erfassen muss. Diese zweite Alternative hat also das Potenzial, das föderale Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten substantiell zu modifizieren und die nationale Vielfalt im Sinne unterschiedlicher Grundrechtstraditionen erheblich zu beschneiden.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten stehen vor einer schweren Wahl. Eine Beibehaltung des rechtlichen *Status Quo* deutet eher auf die erste Alternative. Auch der Auftrag der jüngst gegründeten Agentur der Europäischen Union für Grundrechte ist - nach erheblichem Tauziehen - ganz auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts beschränkt.¹⁵¹ Allerdings gibt es seitens der Kommission und des Parlaments schon auf der geltenden Rechtslage Vorstöße, die nur im Lichte der zweiten Alternative zu verstehen sind; sie seien im Folgenden skizziert.¹⁵²

Es gibt einige unionale Kompetenzen, die Ansätze einer harmonisierenden Vielfaltspolitik erlauben, insbesondere Artikel 7 Abs. 1 und 2, 29, 34 Abs. 2 EU, Artikel 13 Abs. 1 und 2 sowie Artikel 63 EG. Angesichts des Zögerns der Mitgliedstaaten zeigt sich die Vielfaltspolitik der Union eher als eine *Vielfaltsgovernance*. Für ihre Gestalt gibt es einige Anhaltspunkte, wenngleich insgesamt diese *Governance* rudimentärer ist als diejenige gegenüber den Transformationsstaaten.

Die Ziele dieser *Governance* formulieren Philip Alston und Joseph H. Weiler in einem wegweisenden Auftragswerk für das nach einer Grundrechtspolitik suchende Europäische Parlament.¹⁵³ Die Europäische Union soll sich zu einem internationalen Vorbild für eine kohärente, energische und zukunftsorientierte Grundrechtspolitik mausern, insbesondere mit Blick auf Rassismus und

¹⁵¹ 3. und 8. Begründungserwägung, Artikel 2 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. Nr. L 53 vom 22. Februar 2007, S. 1-14; vgl. zu einer weiten Auslegung dieser Bestimmungen Gabriel N. Toggenburg, „Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum“, 12(1) *MenschenRechtsMagazin* (2007), S. 86-104, 98 ff.

¹⁵² Die Vorschläge des E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment No. 3* ..., zeigen, welche Möglichkeiten es auf der geltenden Rechtslage gibt, dies auszubauen.

¹⁵³ Philip Alston und Joseph H. H. Weiler, „An ‚Ever Closer Union‘ in Need of a Human Rights Policy“, in Philip Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights* (Oxford, 1999), S. 3-66. Ihr Ansatz hat maßgeblich den Ausschuss der Weisen und dessen „Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000. Leading by Example“, beeinflusst, abgedruckt in Philip Alston, ebd., Annex (hinter S. 917). Zur Kritik Armin von Bogdandy, „The European Union as a Human Rights Organization?“, 37(6) *Common Market Law Review* (2000), S. 1307-1338, 1310 ff., die ich im Lichte der folgenden Überlegungen berichtige.

Ausländerfeindlichkeit sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte benachteiligter Gruppen und Minderheiten.¹⁵⁴ In einer progressiven Grundrechtspolitik, zu implementieren weniger durch die Gerichte denn durch spezialisierte Bürokratien unter Einbindung von Nichtregierungsorganisationen, sollen Minderheitenpolitik, Migrationspolitik und allgemeine Nichtdiskriminierungspolitik zusammenfließen.¹⁵⁵

Institutionell ruht die sich anbahnende innerunionale *Vielfaltsgovernance* vornehmlich auf EU-Institutionen, insbesondere der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament, dem unabhängigen E.U. Expertennetzwerk für Grundrechte, sowie - bis 2007 - auf der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.¹⁵⁶ Noch offen ist, in welchem Maße außerunionale überstaatliche Organisationen, vor allem Europarat und OSZE, in diese *Governance* einbezogen sind. Die Lehren der *Governance* gegenüber den Transformationsstaaten sprechen dafür, dass die Union auch intern ohne deren rechtliche, institutionelle und legitimatorische Ressourcen kaum eine leistungsfähige *Governance* wird aufbauen können. In diesem Sinne sehen Artikel 8 - 10 Verordnung zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte eine Zusammenarbeit der Agentur mit entsprechenden Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen vor, wenngleich allein für den Anwendungsbereich des Unionsrechts.

Für die funktionale Skizzierung der *Governance* bietet sich wiederum eine Orientierung an der traditionellen Funktionenlehre an. In legislatorischer Hinsicht befindet sich der oberste normative Fluchtpunkt in Artikel 6 Abs. 1 EU, insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Dessen vage Vorgaben werden wiederum zum Teil durch völkerrechtliche Normen operationalisiert.¹⁵⁷ Der Rekurs auf das Völkerrecht kompensiert somit in dieser *Governance* die weitgehend fehlende unionale Rechtsetzungskompetenz, so dass das Völkerrecht zugleich ein Instrument des unionalen Machtausbaus gegenüber den Mitgliedstaaten wird. Es entlastet die unionalen Organe der *Vielfaltsgovernance* auch legitimatorisch, dass sie ihre

¹⁵⁴ Alston und Weiler, *An ‚Ever Closer‘ ...*, S. 14 ff.

¹⁵⁵ Ganz in diesem Sinne dann das E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment No. 3 ...*, insbes. S. 20, 92 f. Der Einfluss zeigt sich auch daran, dass der Verfasser, Olivier de Schutter, in enger Verbindung mit Philip Alston steht. Philip Alston und Olivier de Schutter (Hrsg.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency* (Oxford, 2005).

¹⁵⁶ VO EG/1035/97, ABL. Nr. L 151 vom 10. Juni 1997, S. 1-7.

¹⁵⁷ Das E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment No. 3 ...*, bezieht seine Maßstäbe aus den universellen Menschenrechtspakten, den Konventionen des Europarats, internationalen *soft law* Instrumenten und unionsrechtlichen Akten, ohne näher auf deren unterschiedliche Rechtsnatur einzugehen. Maßgeblich scheint die Passung für eine progressive Politik. Das Expertennetzwerk ist sogar der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts an die Charta gebunden seien, ebd., S. 7.

Standards nicht selbst entwickeln müssen, sondern sie im Völkerrecht, aber auch in der Grundrechtecharta vorfinden. Allerdings gibt es auch unionsinterne Ansatzpunkte, so die Richtlinie 2000/43/EG.¹⁵⁸ Dies kann als Versuch der Autonomisierung gedeutet werden, wenngleich das Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung, welches der EuGH gerade im Grundrechtsbereich fast im Sinne einer sklavischen Anlehnung an den EGMR praktiziert, eine Abkoppelung der unionalen von der internationalen Ebene unterbinden dürfte. Das Mehrebenensystem des Menschenrechtsschutzes erscheint in der Union zu fest verankert, als dass eine *Governance* einer anderen Logik folgen könnte.

Während die legislative Komponente dieser *Governance* sich in gewissem Umfang abzeichnet, ist die exekutive Komponente nur in ersten Umrissen zu erkennen. Ihr möglicher Fluchtpunkt, also das Analogon zur Beitrittsperspektive für die *Vielfaltsgovernance* nach Osten, könnten die Sanktionen des Artikel 7 Abs. 1 EU sein.¹⁵⁹ Damit dürfte diese *Governance* bereits vom Ansatz her schwächer als die gen Osten ausfallen, weil auf der überstaatlichen Ebene positive Anreize in aller Regel besser funktionieren als negative Anreize.¹⁶⁰ Als EU-interne Implementationsinstrumente stehen Berichte und andere ‚weiche‘ Implementationsinstrumente, die aus der Methode der offenen Koordinierung bekannt sind, zur Verfügung, etwa die Identifizierung von *best practices*.¹⁶¹ Das Europäische Parlament nimmt seit vielen Jahren zur Situation von Minderheiten in den Mitgliedstaaten Stellung.¹⁶² Auch die Kommission hat sich inzwischen dieses Themas

¹⁵⁸ So E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment No. 3 ...*, S. 7, 62; Artikel 2 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 168/2007 besagt: „Bei der Ausführung ihrer Aufgaben bezieht sich die Agentur auf die Grundrechte, wie sie in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union definiert sind“.

¹⁵⁹ Zu den Möglichkeiten, auf der Grundlage von Artikel 7 EU ein Überwachungsverfahren gegenüber den Mitgliedstaaten einzurichten: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union vom 15. Oktober 2003. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union, KOM (2003) 606, S. 8, Frank Schorkopf, „EUV Art. 7, Randnr. 53 ff.“, in Eberhard Grabitz und Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar I*, Stand Januar 2004 (München, 2004).

¹⁶⁰ Rüdiger Wolfrum, „Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law“, *272 Recueil des Cours* (1998), S. 9-154.

¹⁶¹ Toggenburg, *Who is Managing ...*, S. 730, 732.

¹⁶² Entschließung zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen und einer Charta der Rechte der ethnischen Minderheiten, ABl. Nr. C 287 vom 9. November 1981, S. 106-108; Entschließung zu Maßnahmen zugunsten sprachlicher und kultureller Minderheiten, ABl. Nr. C 68 vom 14. März 1983, S. 103-104; Entschließung zu den Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 318 vom 30. November 1987, S. 160-164; Entschließung zu den sprachlichen und kulturellen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 61 vom 28. Februar 1994, S. 110-113; Entschließung zu den regionalen und weniger verbreiteten europäischen Sprachen, ABl. Nr. C 177E vom 25. Juli 2002, S. 334-334; Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa, ABl. Nr. C 222 vom 22. September 2006, S. 57-66.

angenommen.¹⁶³ Unter den Agenturen gehörte bis 2007 vor allem die Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu dieser *Governance*.¹⁶⁴ Als hybride Institutionen dieser *Governance* ist das unabhängige E.U. Expertennetzwerk für Grundrechte zu nennen.¹⁶⁵ Es überwacht die Grundrechtssituation auch in den Mitgliedstaaten einschließlich der Minderheitenrechte; seine kritischen Berichte genießen eine erhebliche Öffentlichkeit. Die Zukunft dieses Gremiums ist aber unsicher.¹⁶⁶

Als weitere Institutionen mit exekutiven Funktionen kommen die bereits erwähnten Organe und Einrichtungen des Europarats und der OSZE in Betracht; insbesondere der Ausschuss unter dem Rahmenübereinkommen hat stets auch die Lage von Minderheiten in den alten EU-Mitgliedstaaten untersucht und manches Defizit gefunden.¹⁶⁷ Über deren Einbeziehung in die unionsinterne *Governance* besteht noch keine Klarheit. Die Arbeit des Expertennetzwerks für Grundrechte baut in erheblichem Maße auf der Arbeit dieser Implementationseinrichtungen auf.

Zuletzt stellt sich die Frage nach der judikativen Funktion; in diesem Punkt sieht die unionsinterne *Governance* etwas besser aus als die gen Osten. Zwar gibt es nach der derzeitigen Rechtsprechung zu Artikel 230 EG wohl keine Möglichkeit für die Mitgliedstaaten oder den Rat, gegen Maßnahmen von Parlament und Kommission vom Typus *Bericht* vorzugehen. Beschlüsse wie die Einrichtung des Expertennetzwerks sind jedoch angreifbar.¹⁶⁸ Der Individualrechtsschutz hat in dieser *Governance* ebenfalls eine ganz schwache Stellung. Bekanntlich besteht kein direkter Klageweg von Einzelnen gegen mitgliedstaatliche Maßnahmen zum EuGH. Denkbar ist allein, dass der EuGH unter deutlicher Ausweitung seines derzeitigen Kompetenzbereichs das Vorlageverfahren nutzt, um anknüpfend an die EG-Freiheiten oder die Diskriminierungsrichtlinien staatliche Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit

¹⁶³ Mitteilung der Kommission vom 03. Juni 2003 über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM (2003) 336; Mitteilung der Kommission vom 16. Juli 2004, Erster Jahresbericht über Migration und Integration, KOM (2004) 508.

¹⁶⁴ VO EG/1035/97, ABl. Nr. L 151 vom 10. Juni 1997, S. 1-7.

¹⁶⁵ Den zugänglichen Dokumenten ist eine Rechtsgrundlage nicht zu entnehmen. Nach Meinung von Olivier de Schutter ist die Grundlage die Parlaments-Resolution 2000/2231 vom 05. Juni 2001, Nachweis, Olivier de Schutter und Valérie van Goethem, „The Fundamental Rights Agency: Towards an Active Rights Policy of the Union“, 4 *ERA-Forum* (2006), S. 587-607, 587, 589.

¹⁶⁶ Gabriel N. Toggenburg, „Menschenrechtspolitik“, in Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Baden-Baden, 2006), S. 187-190, 187; vgl. Artikel 10 der VO (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte ...

¹⁶⁷ Detailliert Stefan Oeter und Alastair Walker, „The Case of the Federal Republic of Germany“, in Athanasia Spiliopoulou Åkermark, Leena Huss, Stefan Oeter und Alastair Walker (Hrsg.), *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea* (Mariehamn, 2006), S. 227-299.

¹⁶⁸ Näher Jürgen Bast, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU* (Berlin, 2006), S. 389 ff.

allgemeinen vielfaltsschützenden Rechtsgrundsätzen etwa im Sinne des Rahmenübereinkommens zu kontrollieren.¹⁶⁹

In Handlungsformenperspektive könnten bei dieser *Governance* Instrumente zur Anwendung kommen, die der Begriff sog. *offenen Methode der Koordinierung* zusammenfasst. Sie hat, nicht zuletzt dank der exemplarischen Niederlegung in Artikel 128 bis Artikel 130 EG für die Beschäftigungspolitik, inzwischen eine gut konturierte Gestalt.¹⁷⁰ Gegen eine solche Qualifizierung spricht jedoch, dass diese *Governance* bislang in keiner Weise Pflichten der Mitgliedstaaten aufbauen konnte, die mit denen unter Artikel 128 ff. EG vergleichbar sind. Wichtiger noch: Die offene Methode ist nach vorherrschendem Verständnis ein Instrument des Europäischen Rates,¹⁷¹ dem in dieser *Vielfaltsgovernance* eine führende Rolle gerade nicht zukommt. Eher deutet sich als zentrales Instrument dieser *Governance* die öffentliche Politikbewertung an. Die Erfahrung mit der *Governance* nach Osten lehrt, dass, soll dieses Instrument überhaupt eine Wirkung erzeugen, Regelmäßigkeit und Systematik von großer Bedeutung sind,¹⁷² und es sicherer Daten über die Situation von Minderheiten und zugewanderten Gruppen bedarf.¹⁷³

3.3.3. Bewertung

Anders als hinsichtlich der *Vielfaltsgovernance* gegenüber den Transformationsstaaten bestehen für diese interne *Governance* der kulturellen Vielfalt brauchbare rechtliche Kriterien. In kompetenzieller Hinsicht ist festzuhalten, dass es keine ausdrückliche Befugnisnorm für eine unionalen Menschenrechts-, Minderheiten- oder Vielfaltspolitik gibt.¹⁷⁴ Nach

¹⁶⁹ Wie dies aussehen könnte, hat der EuGH im Fall *Carpenter* gezeigt, Rs. C 60/00 Slg. 2002 S. I-06279; zur Kritik Ute Mager, „Dienstleistungsfreiheit und Schutz des Familienlebens, Anmerkung zu der Entscheidung EuGH, Rs. 60/00 - Mary Carpenter“, 58(4) *Juristenzeitung* (2003), S. 204-207, 204.

¹⁷⁰ Wohl aber ist die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung einschließlich der Integration von Zuwanderern einer Politik, die im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode verfolgt wird, Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates in Lissabon vom 24. März 2000, unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm (24. April 2007); Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates in Barcelona vom 16. März 2002, unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf (24. April 2007); Klaus Höchstetter, *Die offene Koordinierung in der EU* (Baden-Baden, 2007), S. 120; auch die Migrationspolitik wurde zunächst im Modus der offenen Koordinierung verfolgt, Mitteilung über eine offene Koordinierungsmethode für die Migrationspolitik der Gemeinschaft vom 11. Juni 2001, KOM (2001) 387 endg.

¹⁷¹ Zur ersten Verwendung, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Lissabon vom 24. März 2000, Ziff. 7.

¹⁷² Sasse, *Minority Rights and ...*, S. 80.

¹⁷³ Entsprechend die E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment No. 3 ...*, S. 12 ff., 61 f.

¹⁷⁴ Näher Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, in Eberhard Grabitz und Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar I, Stand Januar 2004* (München, 2004), Art. 5 EG, Randnr. 3, 7 f.

überwiegender Meinung bedarf es jedoch einer Kompetenz in diesem Sinne nur für rechtsverbindliches Handeln. Welche Grundlagen sonstige Aktivitäten von Unionsorganen haben müssen, ist kaum geklärt. Im Ergebnis erscheint es mir aber kaum zu bestreiten, dass die Kompetenz der Kommission in Artikel 7 Abs. 1 EU, bei Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von Grundsätzen des Artikel 6 Abs. 1 EU durch einen Mitgliedstaat ein Verfahren im Rat zu initiieren, eine Beobachtungskompetenz gegenüber den Mitgliedstaaten verleiht. Dies bestätigt das Erfordernis der Begründetheit des Vorschlags.¹⁷⁵ Diese Beobachtungskompetenz hinsichtlich des nationalen *Vielfaltsmanagements* wird durch eine Reihe von weiteren Kompetenzen abgestützt, namentlich Artikel 34, 29 EU, Artikel 13 und Artikel 63 EG. Auch in diesen Politikbereichen kann die Kommission nur Vorschläge machen, wenn sie über die entsprechende Situation in den Mitgliedstaaten informiert ist. In diese Richtung weist auch der Beschluss des Europäischen Parlaments zur Einsetzung eines Ausschusses zur Prüfung, ob die Mitgliedstaaten durch Antiterrormaßnahmen gegen Artikel 6 EU verstoßen haben.¹⁷⁶ Die Einrichtung eines beratenden Gremiums wie dem Expertennetzwerk für Grundrechte ist gedeckt von der ungeschriebenen Selbstorganisationskompetenz eines jeden Organs und damit auch der Kommission.¹⁷⁷

In dieser Befugnis zur Überwachung der Mitgliedstaaten realisiert sich eine verfassungsrechtliche Richtungsentscheidung des Amsterdamer Vertrages. Mittels der Niederlegung ausdrücklicher Voraussetzungen struktureller Kompatibilität in Artikel 6 Abs. 1 EU formulieren die Vertragsgeber *einheitliche* Standards demokratischer Rechtsstaatlichkeit für *alle* Hoheitsträger im europäischen Verfassungsraum und übertragen der Union die Aufgabe eines Garanten liberal-demokratischer Verfasstheit. Sie soll die Wahrung der normativen Essentialia im europäischen Verfassungsraum und damit auch der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung garantieren: Sie wird zur *Organisation kollektiver Ordnung*.¹⁷⁸ Dieser Schritt wurde nicht zuletzt mit Blick auf den Beitritt der Transformationsstaaten getan.

¹⁷⁵ Schorkopf, in Eberhard Grabitz und Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen ...*, Artikel 7 EU, Randnr. 13; Frank Hoffmeister, „Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union“, in Toggenburg, *Minority Protection ...*, S. 85-106, 87, 103. Für eine Interpretation des Artikel 7 EU ganz aus der Perspektive eines Bundeszwangs, Stelio Mangiameli, „La clausola di omogeneità“, in ders. (Hrsg.), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione* (Milano, 2006), S. 1-41, 33.

¹⁷⁶ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2006 über die Einsetzung eines nichtständigen Ausschusses zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen, B6-0051/2006.

¹⁷⁷ Bast, *Grundbegriffe der Handlungsformen ...*, S. 362 ff.; kritisch zum Minderheitenschutzmandat des Network Bruno de Witte, „The Constitutional Resources for an EU Minority Policy“, in Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection ...*, S. 107-124, 109, 155 ff.

¹⁷⁸ Näher Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zu der Europäischen Union nach Amsterdam* (Baden-Baden, 1999), S. 14 f.

Das Monitoring ist nur zulässig, wenn Schutz und Förderung kultureller Vielfalt im Sinne von Minderheitenrechten zu den Grundsätzen des Artikel 6 Abs. 1 EU gehört. Der Text schweigt. Allerdings beruht die Legitimität, vielleicht gar die Legalität der *Vielfaltsgovernance* gegenüber den Transformationsstaaten darauf, dass Artikel 6 Abs. 1 EU die Wahrung von Minderheitenrechten erfordert; die Mehrheit der Kommentatoren sieht sie entsprechend im Demokratiebegriff verankert.¹⁷⁹ Dieses Demokratieverständnis steht in einer deutlichen Spannung zu dem in vielen alten Mitgliedstaaten, die dem Minderheitenschutz keinen entsprechenden Status zuweisen, nicht zuletzt aus Gründen republikanischer Gleichheit.¹⁸⁰ Die westeuropäischen Staaten haben aber gegenüber den Transformationsstaaten ein solches Demokratieverständnis vertreten, dies schlägt nun auf sie zurück. Es besteht die Aussicht, dass das unionsinterne Monitoring das Demokratieverständnis und das Selbstverständnis der EU-Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Völkerrechts der kulturellen Vielfalt wandelt.

Einen weiteren Maßstab bietet das Subsidiaritätsprinzip, Artikel 5 Abs. 2 EG, Artikel 2 EU letzter Satz. Danach ist erstens erforderlich, dass ein Ziel durch die Mitgliedstaaten nicht hinreichend erfüllt wird. Der Bericht des E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights zum Schutz der Minderheiten zeigt, dass die Situation von Minderheiten und zugewanderten Gruppen in den Mitgliedstaaten der Union internationalen Vorgaben nicht immer genügt, ja dass der Umgang mit einigen Gruppen, insbesondere den Roma, bisweilen so kritisch ist, dass die Schwelle des Artikel 7 Abs. 1 EU erreicht sein könnte. Es steht auch nicht zu erwarten, dass andere überstaatliche Institutionen, allen voran der EGMR, diese Missstände allein

¹⁷⁹ So die Auffassung der Kommission, in Fußnote 3 des Commission's Regular Report vom 09. Oktober 2002, unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0700de01.pdf (24. April 2007); vgl. auch die Antwort zur Frage E-2583/01 (Vitorino) OJ C 147 E, 20. Juni 2002: 28, unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/ce147/ce14720020620de00270028.pdf> (24. April 2007), sowie Antwort zur Frage P-0395/02 (Reding), OJ C 160, 04. Juli 2002: 214, unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/ce160/ce16020020704de02140215.pdf> (24. April 2007); auch die Rechtsprechung des EGMR geht in die Richtung, dass Minderheitenrechte durch das Demokratieprinzip erfasst sind, EGMR, Nr. 44158/98, *Gorzelik u.a./Polen*, Urteil vom 17. Februar 2004, Randnr. 57; EGMR, Nr. 7601/76 u. 7806/77, *Young, James und Webster/Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 13. August 1981, Randnr. 63; EGMR (Große Kammer), Nr. 25088/94, 28331/95 u. 28443/95, *Chassagnou u.a./Frankreich*, Urteil vom 29. April 1999, Randnr. 112.

¹⁸⁰ Vgl. Giovanni Biaggini, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz“, § 10 Randnr. 100, Bd. I, S. 579-640; Horst Dreier, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Deutschland“, ebd., § 1 Randnr. 110, Bd. I, S. 3-86; Manuel Medina Guerrero, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Spanien“, ebd., § 11 Randnr. 77, Bd. I, S. 641-702; Piotr Tuleja, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Polen“, ebd., § 8 Randnr. 62, S. 465-520; auch Pedro Cruz Villalón, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Vergleich“, ebd., § 13 Randnr. 107; Leonard F. M. Besselink, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Niederlande“, ebd., § 6 Randnr. 125, Bd. I, S. 339-402; Gabor Halmai, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn“, ebd., § 12 Randnr. 39, Bd. I, S. 702-744; alle in von Bogdandy, Cruz Villalón und Huber (Hrsg.), *Ius Publicum ...*

werden beheben können. Zweitens verlangt der Subsidiaritätsgrundsatz, dass die Union zur Zielverwirklichung in der Lage ist. In dieser Hinsicht gibt es zu wenig Hinweise, um ein eindeutiges Urteil abgeben zu können. Die *Vielfaltsgovernance* gegenüber den Transformationsstaaten und Erkenntnisse über die geringen Erfolge der offenen Koordinierungsmethode lassen gewisse Zweifel aufkommen.¹⁸¹ Gleichwohl scheint mir insgesamt eine systematische und öffentliche Beobachtung der Mitgliedstaaten auf Einhaltung des Völkerrechts der kulturellen Vielfalt seitens der Union gut vertretbar, soweit sie den Selbststand der Mitgliedstaaten angemessen wahrt.

4. Die Union als globale Promotorin kultureller Vielfalt

4.1. Die Union als Akteur: die Vielfaltskonvention als Beispiel

Die Menschenrechtskonditionalität, die die Union regelmäßig in ihren völkerrechtlichen Abkommen aufnimmt, kann als Instrument der globalen Promotion kultureller Vielfalt gedeutet werden.¹⁸² Gleiches gilt für den Kriterienkatalog der Anerkennung neuer Staaten, der den Minderheitenschutz umfasst.¹⁸³ In eine Reihe von Verträgen hat die Union sogar die Förderung kultureller Vielfalt als Vertragsgegenstand aufgenommen.¹⁸⁴

Die Speerspitze der gegenwärtigen völkerrechtlichen Vielfaltpolitik der Union findet sich jedoch in ihrer Mitwirkung am UNESCO Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Anhand dieser Mitwirkung lässt sich zeigen, wie die Union inzwischen zu einem völkerrechtspolitischen Akteur geworden ist und das Völkerrecht der kulturellen Vielfalt zur Stärkung der europäischen Einheit nutzt.

Die Union konnte entsprechend ihrem allgemeinen Status bei der UNESCO zunächst nur die Kommission als Beobachterin entsenden, nicht zuletzt zwecks Wahrung der nationalen Kompetenzen im Kulturbereich.¹⁸⁵ 2004

¹⁸¹ Näher Höchstetter, *Die offene Koordinierung ...*, S. 231 ff.

¹⁸² Seit dem Luxemburger Europäischen Rat von 1991 ist die menschenrechtliche Konditionalität ein integraler Bestandteil der EG-Außenpolitik, näher Frank Hoffmeister, *Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft* (Heidelberg, 1998); zu den Grenzen Bruno de Witte und Gabriel N. Toggenburg, „Human Rights and Membership in the European Union“, in Steve Peers und Angela Ward (Hrsg.), *The European Union Charter of Fundamental Rights: Law, Context and Policy* (Oxford, 2004), S. 59-82, 61 ff.

¹⁸³ Die Außenminister der EG-Mitgliedstaaten legten am 16. Dezember 1991 Richtlinien fest, nach denen die Anerkennung neuer Staaten vom Schutz von Minderheiten abhängt; dazu Alain Pellet, „The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples“, 3(1) *European Journal of International Law* (1992), S. 178-186.

¹⁸⁴ Mitteilung der Kommission vom 04. Dezember 2006 über das allgemeine Konzept zur Ermöglichung einer Beteiligung von ENP-Partnerstaaten an Gemeinschaftsagenturen und -programmen, KOM (2006) 724, S. 9.

¹⁸⁵ Näher Lucia Canicchioli, „The European Community at the UNESCO: An Exceptionally Active Observer?“, in Jan Wouters, Frank Hoffmeister und Tom Ruys (Hrsg.), *The United Nations and the*

beschlossen jedoch die EU-Mitgliedstaaten, die nationalen Positionen zu einer Stellungnahme der Union zu bündeln, und der Ministerrat erteilte der Kommission unter Artikel 300 Abs. 1 ein Verhandlungsmandat, um das „Gewicht der Union einzubringen“; seitdem sprachen nur noch die Präsidentschaft und die Kommission.¹⁸⁶ Dieses gebündelte Auftreten hat nach allgemeiner Auffassung den Abschluss der Konvention mit einem von den europäischen Staaten gewünschten Inhalt gegen den Widerstand der Vereinigten Staaten von Amerika wesentlich erleichtert.¹⁸⁷

Diese Vielfaltskonvention nutzt in zahlreichen Hinsichten der europäischen Einheit. Sie bestätigt, dass die europäischen Staaten sich nur gemeinsam gegen die Vereinigten Staaten von Amerika durchsetzen können.¹⁸⁸ Dies stützt das Anliegen einheitlicher unionaler Außenvertretung in anderen Fällen gegen widerstrebende Mitgliedstaaten, die in ihrer internationalen Präsenz ein wesentliches Instrument nationaler Einheitsbildung sehen. Die europäische Einheitsbildung wird gefördert, da die Union unter der Rechtspersönlichkeit der EG das Übereinkommen selbst ratifizieren kann;¹⁸⁹ dies stärkt neben ihrer internationalen Rolle ihren Einfluss im Kulturbereich. Weiter dient die Vielfaltskonvention der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer wichtigen internen Politik im Bereich des Vielfaltsmanagements und der Ausbildung eines europäischen Kulturraums, nämlich der Medienpolitik mit ihren WTO-rechtlich problematischen Quoten.¹⁹⁰ Gewiss hat die Konvention das Potenzial,

European Union: An Ever Stronger Partnership (The Hague, 2006), S. 135-154; Delia Ferri, „EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions“, *3 European Diversity and Autonomy Paper - EDAP* (2005), unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap03.pdf (24. April 2007), S. 21 ff.; Sabine von Schorlemer, „Kulturpolitik im Völkerrecht verankert“, 53(6) *Vereinte Nationen* (2005), S. 217-223, 220.

¹⁸⁶ Pressemitteilung IP/04/1377 vom 17. November 2004, Europäische Union; zum internen Verfahren siehe den Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission für die UNESCO-Verhandlungen über den Entwurf einer Konvention zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen, 5768/05 vom 31. Januar 2005, Rat der Europäischen Union, unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Kulturpolitik/ZieleUndPartner/KulturUebereinkommen.pdf> (26. Juni 2007); zur EU-Kompetenz und der Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Präsidentschaft Ferri, *EU Participation ...*, S. 11 ff.

¹⁸⁷ Vgl. Letter from US Secretary of State (Condoleezza Rice) 04. Oktober 2005, unter http://www.iti-germany.de/kultvielfalt/pdf/4_e_2%20RiceLetter.pdf (24. April 2007); Explanation of Vote of the United States on the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, unter http://www.iti-germany.de/kultvielfalt/pdf/4_e_3Oliver.pdf (24. April 2007).

¹⁸⁸ Wilfried Loth, „Der Weg nach Rom - Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge“, 30 *Integration* (2007), S. 36-43, 37 f.

¹⁸⁹ Artikel 27 III (a) des Vielfaltsübereinkommens ...

¹⁹⁰ Stefan Mückl, „Paradigmenwechsel im europäischen Medienrecht: Von der Fernseh-Richtlinie zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“, 121(19) *Deutsches Verwaltungsblatt* (2006), S. 1201-1210; Thomas Kleist und Alexander Scheuer, „Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen“, 9(3) u. 9(4) *MultiMedia und Recht* (2006), Teil 1, S. 127-132, Teil 2, S. 206-212; zum Problem der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Quoten, Armin von Bogdandy, „Die Informations- und

durch die Bestätigung staatlicher, also auch mitgliedstaatlicher Kulturpolitik,¹⁹¹ den Medienbinnenmarkt zu beeinträchtigen;¹⁹² dies ändert aber nicht den generellen Effekt der Konvention auf die unionale Einheit. Insgesamt erweist sich die Vielfaltskonvention in zahlreichen Hinsichten als ein nützliches Instrument unionaler Politik.

4.2. Promotion durchs Exempel

Die Aktivitäten der Union im Rahmen der UNESCO-Konvention zeigen, dass sie nach einer Rolle in der globalen Vielfaltspolitik strebt. Ihr wichtigster Trumpf im globalen Vielfaltdiskurs ist ihre vielfaltsorientierte Verfassung, eine Inspirationsquelle für vielfaltsschonende Ausgestaltung politischer Organisationen, sei es für überstaatliche Einrichtungen mit Hoheitsbefugnissen, sei es für föderale Staatsverfassungen.

Die Verfassung der Union ist in erster Linie auf die Wahrung der Vielfalt der nationalen Kulturen ausgerichtet, selbst wenn dies völkerrechtlich nicht geboten ist. Hierin zeigt sich der Selbstbehauptungswille der europäischen Staaten und Völker. Viele Charakteristika des unionalen Verfassungsrechts erklären sich in dieser Perspektive: der fehlende Staatsgründungswille, die fehlende umfassende Verteidigungs- und Solidaritätsgemeinschaft, die fehlende Bildung einer eigenen Nation. Der europäische Zusammenschluss geht konstitutiv von dem Bestand distinkter, staatlich organisierter Völker aus, die distinkte Identitäten behalten sollen. Auf die vielfaltsverbürgende Ausgestaltung der Organisationsverfassung wurde bereits hingewiesen;¹⁹³ unter den weiteren einschlägigen Rechtskomplexen sei erinnert an die Kompetenzordnung, das Sprachenregime, die differenzierte Integration. Wie groß die verfassungsrechtliche Innovationskraft der Union ist, wird deutlich, führt man sich die Hilflosigkeit Georg Jellineks vor Augen, als er vor über

Unterhaltungsindustrie“, in Eberhard Grabitz, Armin von Bogdandy und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Europäisches Außenwirtschaftsrecht* (München, 1994), S. 571-596, 589; 2003 wurde in der „Erklärung von Cancun zur kulturellen Vielfalt“, an die Mitglieder der WTO appelliert, kulturelle Vielfalt zu berücksichtigen, unter http://www.iti-germany.de/kultvielfalt/pdf/2_b_2Cancunpdf (26. Juni 2007). Ob die Vielfaltskonvention die WTO-rechtliche Zulässigkeit von Fernsehquoten beeinflusst, ist umstritten; Michael Hahn, „A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law“, 9(3) *Journal of International Economic Law* (2006), S. 515-552; Christoph Beat Graber, „The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?“, 9(3) *Journal of International Economic Law* (2006), S. 553-574.

¹⁹¹ So sehen Artikel 6 Abs. 2 Lit. d), Lit. e) und Lit. h) staatliche Maßnahmen zur Unterstützung öffentlicher Einrichtungen vor, gerade auch des Rundfunks. Zur unionsrechtlichen Problematik von Rundfunkgebühren vgl. Gerd Schwendinger, *Gemeinschaftsrechtliche Grenzen öffentlicher Rundfunkfinanzierung* (Baden-Baden, 2007), S. 187 ff., 596 ff.; ebenso *epd medien* 2007 Nr. 23, S. 13.

¹⁹² Dies mag den gescheiterten Versuch der Kommission erklären, eine „disconnection-clause“ einzuführen, die das Unionsrecht von der Vielfaltskonvention abgeschirmt hätte, von Schorlemer, *Kulturpolitik im Völkerrecht ...*, S. 221.

¹⁹³ Oben, II.3.

hundert Jahren nach einer tragfähigen Verfassung für das Vielvölkergebilde der Habsburger Monarchie suchte,¹⁹⁴ oder an John Stuart Mill Skepsis gegenüber der Möglichkeit einer freien pluralistischen Gesellschaft denkt.¹⁹⁵

5. Ein Prinzip der kulturellen Vielfalt?

Zum ersten Satz dieses Beitrags zurückkehrend stellt sich abschließend die Frage, ob Vielfalt nur ein Topos oder aber ein Rechtsprinzip ist. Jörg Ennuschat etwa begreift Vielfalt als Strukturprinzip des europäischen Rechts,¹⁹⁶ und Joseph Weiler fasst den pluralistischen, nicht-hierarchischen, dialogischen, postnationalen Charakter des Unionsrechts mit einem Prinzip der Toleranz,¹⁹⁷ das als Prinzip der Vielfalt gedeutet werden kann. Diese Überlegungen sind auf politisch-ethischer Ebene hilfreich. Als Rechtsprinzip erscheint Vielfalt jedoch ebenso zweifelhaft wie ein abstraktes Rechtsprinzip der Einheit oder der Integration. Bislang wurde nicht gezeigt, was ein Prinzip der Vielfalt über die Kompetenzlehren, den nationalen Interessenschutz mittels der Organisationsverfassung der Union, die bürgerschützenden Rechtsgrundsätze und die Minderheitenrechte hinaus zu leisten vermag. Eine positive Rolle käme ihm nur zu, wenn abstrakten Prinzipien wie Integration oder Homogenität zu begegnen wäre, welche die europäische Rechtsordnung jedoch ebenso wenig wie die Völkerrechtsordnung kennt.¹⁹⁸ Hinzu tritt, dass der Begriff oft Widerstrebendes bezeichnet, nämlich die Interessen eines Staates und Staatsvolks einerseits, Minderheits- und Migranteninteressen andererseits; derartige gegensatzrelativierende Begriffsbildungen¹⁹⁹ sind rechtswissenschaftlich problematisch, da die juristische Rationalität verlangt, die Pole von Widerstrebendem selbständig begrifflich zu fixieren. Diese Überlegungen streiten gegen die Annahme eines völkerrechtlichen Prinzips der kulturellen Vielfalt, ganz abgesehen von der überaus schwachen positivrechtlichen Grundlage.

¹⁹⁴ Jellinek, *Das Recht der ...*, S. 34 ff., 40 ff.

¹⁹⁵ John Stuart Mill, *On Liberty and Considerations on Representative Government* (Oxford, 1948), S. 292.

¹⁹⁶ Jörg Ennuschat, „Der Leitspruch für Europa: ‚In Vielfalt geeint‘“, in Klaus Stern und Peter J. Tettinger (Hrsg.), *Europäische Verfassung im Werden* (Berlin, 2006), S. 111-122, 121 f.; Anna Leisner-Engensperger, *Vielfalt - ein Begriff des öffentlichen Rechts* (Berlin, 2004), S. 78, 137 ff.

¹⁹⁷ Joseph H. H. Weiler, „Federalism without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg“, in Kalypso Nicolaidis und Robert Howse (Hrsg.), *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union* (Oxford, 2001), S. 54-70, 65 ff.; weiter Gráinne de Búrca und Joanne Scott, „Introduction“, in dies. (Hrsg.), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (Oxford, 2000), S. 1-7.

¹⁹⁸ Umsichtig, aber unentschieden Gabriel N. Toggenburg, „The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity“, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), S. 10 ff., unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2004_edap01.pdf (24. April 2007).

¹⁹⁹ Inspiration durch Oliver Lepsius, *Die gegensatzaufhebende Begriffsbildung* (München, 1993), S. 146 ff., wo allerdings in der Sache ein anderes Thema behandelt wird.

Zum Ausgangspunkt des Vortrags zurückkommend ist somit festzuhalten, dass erstens der Topos *kulturelle Vielfalt* eben dieses bleiben sollte, ein bloßer Topos, dass zweitens der Leitspruch der Union in einer völkerrechtlichen Perspektive mehr Sein als Schein ist, dass aber drittens die völkerrechtliche Perspektive das gestellte Problem nicht erschöpft. Die Völkerrechtskonformität allein kann die Sorge um die Zukunft kultureller Vielfalt in der Union nicht zerstreuen.

Bibliographie

Åkermark Spiliopoulou Athanasia, *The added value of the FCNM. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a useful Pan-European instrument?* (erscheint 2007).

Alston Philip und de Schutter Olivier (Hrsg.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency* (Oxford, 2005).

Alston Philip und Weiler Joseph H. H., „An ‚Ever Closer Union‘ in Need of a Human Rights Policy“, in Alston Philip (Hrsg.), *The EU and Human Rights* (Oxford, 1999), S. 3-66.

Apel Karl-Otto, „Anderssein, ein Menschenrecht?“, in Hofmann Hilmar und Kramer Dieter (Hrsg.), *Anderssein, ein Menschenrecht. Über die Vereinbarkeit universaler Normen und ethnischer Vielfalt* (Weinheim, 1995), S. 9-19.

Bansch Vanessa, *Sprachvorgaben im Binnenmarkt: Sprachenvielfalt und Grundfreiheiten* (Baden-Baden, 2005).

Baslar Kemal, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law* (Den Haag u.a., 1998).

Bast Jürgen, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU* (Berlin, 2006).

Benôit-Rohmer Florence, „La Cour Européenne des Droits de l’Homme et la défense des droits des minorités nationales“, 13(51) *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme* (2002), S. 563-586.

Benz Arthur, „Governance in Mehrebenensystemen“, in Folke Schuppert Gunnar (Hrsg.), *Governance-Forschung* (Baden-Baden, 2. Aufl. 2006), S. 95-120.

Bernier Ivan, „A UNESCO International Convention on Cultural Diversity“, in Graber Christoph B., Girsberger Michael und Nenova Mira (Hrsg.), *Free Trade versus Cultural Diversity: WTO Negotiations in the Field of Audiovisual Services* (Zürich, 2004), S. 65-76.

Besselink Leonard F. M., „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Niederlande“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg, 2007), S. 339-402.

Biaggini Giovanni, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg, 2007), S. 579-640.

Biernat Stanislaw, „Offene Staatlichkeit: Polen“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. II (Heidelberg, erscheint 2008).

Bogdandy Armin von, „Constitutional Principles“, in Bogdandy Armin von und Bast Jürgen (Hrsg.), *Principles of European constitutional law* (Oxford u.a., 2006), S. 1-52.

ders., „The Prospect of a European Republic: What European Citizens Are Voting On“, 42(4) *Common Market Law Review* (2005), S. 913-941.

ders., „Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?“, 62 *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (2003), S. 156-193.

ders., „Law and Politics in the WTO“, 5 *Max Planck Yearbook of UN Law* (2001), S. 609-674.

ders., „The European Union as a Human Rights Organization?“, 37(6) *Common Market Law Review* (2000), S. 1307-1338.

ders., „Zweierlei Verfassungsrecht. Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?“, 39(2) *Der Staat* (2000), S. 163-184.

ders., *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zu der Europäischen Union nach Amsterdam* (Baden-Baden, 1999).

ders., „Die Informations- und Unterhaltungsindustrie“, in Grabitz Eberhard, Bogdandy Armin von und Nettesheim Martin (Hrsg.), *Europäisches Außenwirtschaftsrecht* (München, 1994), S. 571-596.

ders. und Bast Jürgen, in Grabitz Eberhard und Hilf Meinhard (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar I, Stand Januar 2004* (München, 2004) Art. 5 EG, Randnr. 3, 7 f.

ders. und Makatsch Tilman, „Collision, Co-existence or Co-operation? Prospects for the Relationship between WTO Law and European Union Law“,

in de Búrca Gráinne und Scott Joanne (Hrsg.), *The EU and the WTO* (Oxford u.a., 2001), S. 131-150.

Breitmoser Stephan und Richter Dagmar, „Die Verwirklichung der KSZE-Grundsätze zum Schutze nationaler Minderheiten durch Organleihe beim EGMR“, 18(8/9) *EuGRZ* (1991), S. 141-158.

Brown Bartram S., *The United States and the Politicization of the World Bank* (London, 1992).

Bryde Brun-Otto, „Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts“, 42(1) *Der Staat* (2003), S. 61-75.

Buergenthal Thomas, „The CSCE Rights System“, 25(2) *George Washington Journal of International Law and Economics* (1991), S. 333-386.

Canicchioli Lucia, „The European Community at the UNESCO: An Exceptionally Active Observer?“, in Wouters Jan, Hoffmeister Frank und Ruys Tom (Hrsg.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership* (Den Haag, 2006), S. 135-154.

Capotorti Francesco, „Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities“, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (1979).

Cholewinski Ryszard, „Migrants as Minorities: Integration and Inclusion in the Enlarged Union“, 43(4) *Journal of Common Market Studies* (2005), S. 695-716.

Cooper Robert, *The breaking of nations* (London, 2003).

Craufurd Smith Rachel, „European Community Intervention in the Cultural Field: Continuity or Change?“, in dies. (Hrsg.), *Culture and European Union Law* (Oxford, 2004), S. 19-78.

Cruz Villalón Pedro, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Vergleich“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg, 2007).

Czapliński Wladyslaw, „Ius Cogens and the Law of Treaties“, in Tomuschat Christian und Thouvenin Jean-Marc (Hrsg.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden u.a., 2006), S. 83-97.

Dacyl Janina W. und Westin Charles, *Governance of Cultural Diversity* (Edsbruk, 2000).

Dahm Georg, Delbrück Jost und Wolfrum Rüdiger, *Völkerrecht*, Bd. 1/2 (Berlin, 2. Aufl., 2002).

dies., *Völkerrecht*, Bd. 1/1 (Berlin, 1989).

Dann Philipp, „Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts“, in Möllers Christoph, Voßkuhle Andreas und Walter Christian (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht* (Tübingen, erscheint 2007).

ders., *Parlamente im Exekutivföderalismus* (Berlin, 2004).

de Búrca Gráinne und Scott Joanne, „Introduction“, in de Búrca Gráinne und Scott Joanne (Hrsg.), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (Oxford, 2000), S. 1-7.

de Elera Álvaro, „The European Research Area“, 12(5) *European Law Journal* (2006), S. 559-574.

de Schutter Olivier und Goethem Valérie van, „The Fundamental Rights Agency: Towards an Active Rights Policy of the Union“, 4 *ERA-Forum* (2006), S. 587-607.

de Schutter Olivier und Verstichel Annelies, „The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future“, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap01.pdf (24. September 2007).

de Witte Bruno, „The Value of Cultural Diversity“, in Aziz Miriam and Millns Susan (Hrsg.), *Values in the Constitution of Europe* (Dartmouth, erscheint 2008).

ders., „Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity?“, in Craufurd Smith Rachel (Hrsg.), *Culture and European Union Law* (Oxford, 2004), S. 205-241.

ders., „The Constitutional Resources for an EU Minority Policy“, in Toggenburg Gabriel N. (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged EU: The Way Forward* (Budapest, 2004), S. 107-124.

ders., „The Cultural Dimension of Community Law“, 4 *Collected Courses of the Academy of European Law* (1995), S. 229-299.

de Witte Bruno und Toggenburg Gabriel N., „Human Rights and Membership in the European Union“, in Peers Steve und Ward Angela (Hrsg.), *The European Union Charter of Fundamental Rights: Law, Context and Policy* (Oxford, 2004), S. 59-82.

Denninger Erhard, *Recht in globaler Unordnung* (Berlin, 2005).

ders., „Security, Diversity, Solidarity, Instead of Freedom, Equality, Fraternity“, 7(4) *Constellations* (2000), S. 507-521.

Dicke Detlev C., *Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden Westeuropäischen Bundesstaat* (Zürich, 1991).

Doehring Karl, *Völkerrecht* (Heidelberg, 2. Aufl. 2004).

ders., „Self-Determination“, in Simma Bruno (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Bd. I (Oxford, 2. Aufl. 2002).

Donders Yvonne M., *Towards a Right to Cultural Identity* (Antwerpen, 2002).

Dreier Horst, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Deutschland“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg, 2007), S. 3-86.

Ennuschat Jörg, „Der Leitspruch für Europa: ‚In Vielfalt geeint‘“, in Stern Klaus und Tettinger Peter J. (Hrsg.), *Europäische Verfassung im Werden* (Berlin, 2006), S. 111-122.

Ermacora Felix, „The Protection of Minorities before the United Nations“, 182(4) *Recueil des Cours* (1983), S. 247-370.

Ferri Delia, „EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions“, 3 *European Diversity and Autonomy Papers* - EDAP (2005), unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap03.pdf (24. September 2007).

Franck Thomas M., „Individuals and Groups as Subjects of International Law“, in Hofmann Rainer (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law* (Berlin, 1999), S. 97-113.

ders., „Clan and Superclan“, 90(3) *American Journal of International Law* (1996), S. 359-383.

Frowein Jochen A., „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“, 39 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (2000), S. 427-447.

Fuchs Max, „Kulturelle Vielfalt im kulturpolitischen Alltag“, in *UNESCO heute online*, März/April 2006, unter <http://www.unesco-heute.de/0306/themen.htm> (24. September 2007).

ders., „Drittes Fachgespräch zur UNESCO-Konvention zum Schutz kultureller Vielfalt vom 17. Januar 2005“, unter http://www.iti-germany.de/kultvielfalt/pdf/2_b_8Fuchs.pdf (24. September 2007).

Galbreath David, „The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia“, 4(1) *Perspectives on European Politics & Society* (2003), S. 35-53.

Gilbert Geoff, „The burgeoning minority rights jurisprudence of the European Court of Human Rights“, 24(3) *Human Rights Quarterly* (2002), S. 736-780.

Goldsmith Jack L. und Posner Eric A., *The Limits of International Law* (New York, 2005).

Grabbe Heather, *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe* (Basingstoke, 2006).

Graber Christoph B., „The new UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?“, 9(2) *Journal of International Economic Law* (2006), S. 553-574.

ders., *Handel und Kultur im Audiovisionsrecht der WTO. Völkerrechtliche, ökonomische und kulturpolitische Grundlagen einer globalen Medienordnung* (Bern, 2003).

Groenendijk Kees, „Legal Concepts of Integration in EU Migration Law“, 6(2) *European Journal of Migration and Law* (2004), S. 111-126.

Grote Rainer, „International Law and the Protection of Minorities in the 21st Century“, in Doris König, Peter Tobias Stoll, Volker Röben und Nele Matz - Lück (Hrsg.), *International Law Today: New Challenges and the Need for Reforms?* (Heidelberg, erscheint 2007).

Guglielmo Rachel, „Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU“, in Toggenburg Gabriel N. (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged EU: The Way Forward* (Budapest, 2004), S. 37-58.

Habermas Jürgen, „Religiöse Toleranz als Schrittmacher kultureller Rechte“, in Joerden Jan und Wittmann Roland (Hrsg.), *Recht und Politik* (Stuttgart, 2004), S. 23-35.

ders., „Inklusion - Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie“, in Habermas Jürgen (Hrsg.), *Die Einbeziehung des Anderen* (Frankfurt am Main, 1996), S. 154-184.

ders., „Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat“, in Habermas Jürgen (Hrsg.), *Die Einbeziehung des Anderen* (Frankfurt am Main, 1996), S. 237-276.

Haguenau-Moizard Catherine, „Offene Staatlichkeit: Frankreich“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. II (Heidelberg, 2007), S. 35-67.

Hahn Michael, „A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law“, 9(3) *Journal of International Economic Law* (2006), S. 515-552.

Halmai Gabor, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg, 2007), S. 703-744.

Haltern Ulrich, *Was bedeutet Souveränität?* (Tübingen, 2007).

Ders., *Europarecht und das Politische* (Tübingen, 2005).

ders., „Europäischer Kulturkampf“, 37(4) *Der Staat* (1998), S. 591-623.

Hegel Georg Wilhelm Friedrich, *Wissenschaft der Logik I* (Hamburg, 1923).

Heintze Joachim, „On the Legal Understanding of Autonomy“, in Markku Suksi (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications* (Den Haag, 1998), S. 7-32.

Höchstetter Klaus, *Die offene Koordinierung in der EU* (Baden-Baden, 2007).

Hoffmeister Frank, *Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft* (Berlin u.a., 1998).

Hofmann Rainer, „The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction“, in Weller Marc (Hrsg.), *The Rights of Minorities in Europe* (Oxford, 2005), S. 1-24.

ders., „Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten“, 2(3) *ZEuS* (1999), S. 379-392.

ders., *Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick* (Berlin, 1995).

Höhn Christiane, *Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention: Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* (Heidelberg, 2005).

Huber Peter M., „Offene Staatlichkeit: Vergleich“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. II (Heidelberg, 2007), S. 401-457.

Hughes James, Sasse Gwendolyn und Gordon Claire, „Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform for Sub-national Governance“, 42(3) *Journal of Common Market Studies* (2004), S. 523-551.

Jellinek Georg, *Das Recht der Minoritäten* (Wien, 1898).

Joppke Christian, „Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe“, 30(1) *West European Politics* (2007), S. 1-22.

Jowell Jeffrey L., „The Venice Commission: Disseminating democracy through law“, *Public Law* (2001), S. 675-683.

Joyner Christopher C., „The Legal Implications of the Concept of Common Heritage of Mankind“, 35(1) *International and Comparative Law Quarterly* (1986), S. 190-199.

Kadelbach Stefan, „Unionsbürgerschaft“, in Bogdandy Armin von (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge* (Berlin, 2003), S. 539-582.

ders., „Ius Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules - The Identification of Fundamental Norms“, in Tomuschat Christian und Thouvenin Jean-Marc (Hrsg.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden u.a., 2006), S. 21-40.

ders. und Kleinlein Thomas, „Überstaatliches Verfassungsrecht“, 44(3) *Archiv des Völkerrechts* (2006), S. 235-266.

Keller Helen, „Kulturelle Vielfalt und Staatsvolk: Gilt es, den Begriff des Staatsvolkes zu überdenken?“, in 46 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (Heidelberg, erscheint 2007).

Kleist Thomas und Scheuer Alexander, „Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen“, 9(3) u. 9(4) *MultiMedia und Recht* (2006), Teil 1, S. 127-132, Teil 2, S. 206-212.

Koskeniemi Martti, „National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice“, 43(2) *International and Comparative Law Quarterly* (1994), S. 241-269.

Kraus Peter A., „Cultural Pluralism and European Polity-Building“, 41(4) *Journal of Common Market Studies* (2003), S. 665-686.

Krisch Nico, „International law in times of hegemony: unequal power and the shaping of the international legal order“, 16(3) *European Journal of International Law* (2005), S. 369-408.

ders., „Imperial International Law“, 1 *Global Law Working Paper* (2004), unter http://www.nyulawglobal.org/workingpapers/detail/GLWP_0104.htm (24. September 2007).

Krygier Martin, „Introduction“, in Sadurski Wojciech, Czarnota Adam und Krygier Martin (Hrsg.), *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (Dordrecht, 2005), S. 3-24.

Kumm Matthias, „The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework Analysis“, 15(5) *European Journal of International Law* (2004), S. 907-931.

Küpper Herbert, „Minority Rights“, in Feldbrugge Ferdinand J.M. (Hrsg.), *Law in Transition* (Den Haag, 2002), S. 81-98.

Kymlicka Will, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford, 1995).

Leisner-Engensperger Anna, *Vielfalt - ein Begriff des öffentlichen Rechts* (Berlin, 2004).

Lepsius Oliver, *Die gegensatzaufhebende Begriffsbildung* (München, 1993).

Lepsius Rainer M., „Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung“, in Joerges Christian, Mény Yves und Weiler Joseph H.H. (Hrsg.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* (Florenz u.a., 2000), S. 203-221.

Loth Wilfried, „Der Weg nach Rom - Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge“, 30 *Integration* (2007), S. 36-43.

Louis Jean-Victor, „Le droit de retrait de l'Union européenne“, 42(3-4) *Cahiers de Droit Européen* (2006), S. 293-314.

Lübbe-Wolff Gertrude, *Rechtsfolgen und Realfolgen* (Freiburg, 1981).

Lucke Peter, *Internationaler Währungsfonds* (Münster, 1997).

Mager Ute, „Dienstleistungsfreiheit und Schutz des Familienlebens, Anmerkung zu der Entscheidung EuGH, Rs. 60/00 - Mary Carpenter“, 58(4) *Juristenzeitung* (2003), S. 204-207.

Majone Giandomenico, „The European Community as a Regulatory State“, in Academy of European Law (Hrsg.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, Bd. I (Den Haag, 5. Aufl. 1994), S. 321-419.

Mangiameli Stelio, „La clausola di omogeneità“, in Mangiameli Stelio (Hrsg.), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione* (Milano, 2006), S. 1-41.

Mattila Mikko, „Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the EU Council of Ministers“, 43(1) *European Journal of Political Research* (2004), S. 29-50.

Medina Guerrero Manuel, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Spanien“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg, 2007), S. 641-702.

Meijknecht Anna, „The Minority Protection System between World War I and World War II“, in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, C 1 (Heidelberg, erscheint 2008).

Meinecke Friedrich, *Weltbürgertum und Nationalstaat* (München, 2. Aufl. 1911).

Mill John Stuart, *On Liberty and Considerations on Representative Government* (Oxford, 1948).

Möllers Christoph, *Gewaltengliederung* (Tübingen, 2005).

Mückl Stefan, „Paradigmenwechsel im europäischen Medienrecht: Von der Fernseh-Richtlinie zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“, 121(19) *Deutsches Verwaltungsblatt* (2006), S. 1201-1210.

Murswiek Dietrich, „The Issue of a Right to Secession - Reconsidered“, in Tomuschat Christian (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination* (Dordrecht u.a., 1993), S. 21-39.

Niethammer Lutz, *Kollektive Identität. Heimliche Quellen einer unheimlichen Konjunktur* (Reinbeck, 2000).

Nolte Georg, „Das Völkerrecht vor der Herausforderung der kulturellen Vielfalt“, 46 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (Heidelberg, erscheint 2007).

Nowak Manfred, *CCPR Commentary* (Kehl u.a., 2. Aufl. 2005).

Oeter Stefan und Walker Alastair, „The Case of the Federal Republic of Germany“, in Åkermark Spiliopoulou Athanasia, Huss Leena, Oeter Stefan und Walker Alastair (Hrsg.), *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea* (Mariehamn, 2006), S. 227-299.

Palermo Francesco, „The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ“, 8(3) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2001), S. 299-318.

Peers Steve, „‘New Minorities’: What Status for Third-Country Nationals in the EU System?“, in Toggenburg Gabriel N. (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Budapest, 2004), S. 149-162.

Pellet Alain, „The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples“, 3(1) *European Journal of International Law* (1992), S. 178-186.

Pentassuglia Gaetano, „State Sovereignty, Minorities and Self-Determination“, 9(4) *International Journal on Minority and Group Rights* (2002), S. 303-324.

Randelzhofer Albrecht, „Staatsgewalt und Souveränität“, in Isensee Josef und Kirchhof Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II (Heidelberg, 3. Aufl. 2004), S. 143-161.

Reese-Schäfer Walter, *Jürgen Habermas* (Frankfurt am Main, 3. Aufl. 2001).

Regourd Serge, *L'exception culturelle* (Paris, 2002).

Riedel Eibe, „Gruppenrechte und kollektive Aspekte individueller Menschenrechte“, 33 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (1994), S. 49-82.

Rötting Michael, *Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union* (Heidelberg, erscheint 2008).

Ruffert Matthias, in Calliess Christian und Ruffert Matthias (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union* (München, 2006), Artikel I-8, Randnr. 12.

Rülke Steffen, *Venedig-Kommission und Verfassungsgerichtsbarkeit* (Köln u.a., 2003).

Sack Jörn, „Die Staatswerdung Europas - kaum eine Spur von Stern und Stunde“, 44(1) *Der Staat* (2005), S. 67-98.

Sarv Margit, „Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSZE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001“, in Zellner Wolfgang, Oberschmidt Randolph und Neukirch Claus (Hrsg.), *Comparative Case Studies on Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities* (Hamburg, 2002), S. 2-126.

Sasse Gwendolyn, „Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?“, in Toggenburg Gabriel N. (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged EU: The Way Forward* (Budapest, 2004), S. 59-83.

Scheeck Laurent, „The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights“, 65(4) *Zeitschrift für ausländisch öffentliches Recht und Völkerrecht* (2005), S. 837-886.

Schmidt-Aßmann Eberhard, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung* (Berlin u.a., 2. Aufl. 2004).

Schorkopf Frank, in Grabitz Eberhard und Hilf Meinhard (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar I, Stand Januar 2004* (München, 2004), EUV Art. 7, Randnr. 53 ff.

Schorlemer Sabine von, „Kulturpolitik im Völkerrecht verankert“, 53(6) *Vereinte Nationen* (2005), S. 217-223.

Schweizer Rainer J. und Kahl Wolfgang, „Sprache als Kultur- und Rechtsgut“, 65 *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (2006), S. 346-465.

Schwendinger Gerd, *Gemeinschaftsrechtliche Grenzen öffentlicher Rundfunkfinanzierung* (Baden-Baden, 2007).

Shuibhne Niamh Nic, *EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights* (Bosten u.a., 2002).

Smith Karen E., „Western Actors and the Promotion of Democracy“, in Zielonka Jan und Pravda Alex (Hrsg.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe: Volume 2: International and Transnational Factors* (New York, 2001), S. 31-57.

dies., „The use of political conditionality in the EU relations with third countries“, 3(2) *European Foreign Affairs Review* (1998), S. 253-274.

Sondernummer 43 *Journal of Common Market Studies* (2005), „Migrants and Minorities in Europe“.

Taylor Charles, „Politik der Anerkennung“, in Taylor Charles (Hrsg.), *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung* (Frankfurt am Main, 1997), S. 13-78.

ders., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton, 1994).

Thürer Daniel, „Minorities and Majorities: Managing Diversity“, 15(5) *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* (2005), S. 659-663.

ders., „Addendum 1998 zu Self-Determination“, Bernhardt Rudolf (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. I/2 (Amsterdam u.a., 1992), S. 370-385.

ders., *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker* (Zürich, 1976).

Toggenburg Gabriel N., „Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum“, 12(1) *MenschenRechtsMagazin* (2007), S. 86-104.

ders., „Menschenrechtspolitik“, in Weidenfeld Werner und Wessels Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Baden-Baden, 2006), S. 187-190.

ders., „Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium?“, 43(4) *Journal of Common Market Studies* (2005), S. 717-738.

ders., „Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU“, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap01.pdf (24. September 2007).

ders., „The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity“, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), unter http://www.eurac.edu/documents/edap/2004_edap01.pdf (24. September 2007).

ders., „Unity in Diversity: Searching for the Regional Dimension in the Context of a Somewhat Foggy Constitutional Credo“, in Toniatti Roberto, Dani Marco und Palermo Francesco (Hrsg.), *An Ever More Complex Union* (Baden-Baden, 2004), S. 27-56.

ders., „Minorities (...) the European Union: Is the Missing Link an ‚of‘ or a ‚within‘?“, 25(3) *Journal of European Integration* (2003), S. 273-284.

ders., „The Union’s Role vis-à-vis Minorities. After the Enlargement Decade“, 15 *EUI Working Papers* (2006) unter <http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/4428/1/LAW+2006.15.pdf> (24. September 2007).

Tomuschat Christian, „International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law“, 281(9) *Recueil des cours* (2001), S. 9-438.

ders., „Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights“, in Bernhardt Rudolf u.a. (Hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte* (Heidelberg, 1983) S. 952-979.

Trute Hans-Heinrich, Denkhaus Wolfgang und Kühlers Doris, „Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft“, 37(4) *Die Verwaltung* (2004), S. 451-473.

Tsebelis George und Yataganas Xenophon A., „Veto-Players and Decision-Making in the EU After Nice“, 40(2) *Journal of Common Market Studies* (2002), S. 283-307.

Tuleja Piotr, „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Polen“, in Bogdandy Armin von, Cruz Villalón Pedro und Huber Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I (Heidelberg, 2007), S. 465-520.

Tully James, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge, 1995).

Uerpmann Robert, „Internationales Verfassungsrecht“, 56(11) *Juristenzeitung* (2001), S. 565-573.

UN, *Yearbook of the International Law Commission*, Bd. II (1966).

van den Bogaert Sina, „State Duty Towards Minorities: Positive or Negative? How Policies Based on Neutrality and Non-discrimination Fail“, 64(1) *Zeitschrift für ausländisch öffentliches Recht und Völkerrecht* (2004), S. 37-64.

Wahl Rainer, „Der einzelne in der Welt jenseits des Staates“, in Wahl Rainer (Hrsg.), *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung* (Frankfurt am Main, 2003), S. 53-95.

Walter Christian, „Constitutionalizing (inter)national governance“, 44 *German Yearbook of International Law* (2001), S. 170-201.

Weiler Joseph H. H., „Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg“, in Nicolaidis Kalypso und Howse Robert (Hrsg.), *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union* (Oxford, 2001), S. 54-70.

ders., „Fundamental rights and fundamental boundaries“, in Weiler Joseph H. H., *The Constitution of Europe* (Cambridge, 1999), S. 102-129.

Wenzel Nicola, *Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht*, (Heidelberg, erscheint 2007).

Wetzel Ralf Günter und Rauschnig Dietrich (Hrsg.), *The Vienna Convention on the Law of the Treaties: Travaux Préparatoires* (Frankfurt am Main, 1978).

Williams Sharon A., in Triffterer Otto (Hrsg.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (Baden-Baden, 1999), Art. 13, Randnr. 14 ff.

Wolfrum Rüdiger, „Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law“, 272 *Recueil des Cours* (1998), S. 9-154.

ders., „The Emergence of ‚New Minorities‘ as a Result of Migration“, in Brölmann Catherine, Lefeber René und Zieck Marjoleine (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law* (Den Haag, 1993), S. 153-166.

ders., „Common Heritage of Mankind“, in Bernhardt Rudolf (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 1/2 (Amsterdam u.a., 1992), S. 692-695.

ders., „The legal status of Sinti and Roma in Europe; a case study concerning the shortcomings of the protection of minorities“, 33(3) *Annuaire européen* (1985), S. 75-91.

ders., *Internationalisierung staatsfreier Räume* (Berlin u.a., 1984).

Zielonka Jan, „Conclusions. Foreign Made Democracy“, in Zielonka Jan und Pravda Alex (Hrsg.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors* (New York, 2. Aufl. 2001), S. 511-532.

Published in the EDAP series:

5/2006

Doria Giancarlo, “The Paradox of Federal Bicameralism”, 5 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

4/2006

Ringelheim Julie, “Diversity and Equality: An Ambiguous Relationship. Reflections on the US Case Law on Affirmative Action in Higher Education”, 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

3/2006

Prisching Margareth, “The Headscarf as a Symbol of Non-Integration? Integration of Muslims in Austria”, 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

2/2006

Palermo Francesco, “Linguistic Diversity within the Integrated Constitutional Space”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

1/2006

Blokker Paul, “The Post-enlargement European Order: Europe ‘United in Diversity’?”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

4/2005

Marko Joseph, “Post-conflict Reconstruction through State- and Nation-building: The Case of Bosnia and Herzegovina”, 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

3/2005

Ferri Delia, “EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks”, 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

2/2005

De Schutter Olivier and Verstichel Annelies, "The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future", 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

1/2005

Toggenburg Gabriel N., "Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten", 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

7/2004

Marko Joseph, "Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance", 7 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

6/2004

Petričušić Antonija, "Wind of Change: The Croatian Government's Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation", 6 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

5/2004

Henrard Kristin, "The European Convention of Human Rights and the Protection of the Roma as a Controversial Case of Cultural Diversity", 5 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

4/2004

Neuwirth Rostam J., "The 'Cultural Industries': A Clash of Basic Values? A Comparative Study of the EU and the NAFTA in Light of the WTO", 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

3/2004

Herold Anna, "EU Film Policy: between Art and Commerce", 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

2/2004

Bia Maria Teresa, "Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns", 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

1/2004

Toggenburg Gabriel N., “The Debate on European Values and the case of cultural diversity”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.