

Jörg Ennuschat/Enrico Tille

## Art. 22 GRCh und die Vielfalt der Sprachen

### 1 Einleitung

Identität und Integration können in einem Spannungsverhältnis stehen, wie die Angehörigen sprachlicher Minderheiten in einer Gesellschaft erfahren müssen: Einerseits wird die Identität einer Person auch durch die Muttersprache geprägt. Andererseits setzt die Integration dieser Person in eine anderssprachige Gesellschaft die Möglichkeit zur Verständigung voraus, was im Alltag am ehesten über die Sprache der Mehrheit möglich ist. Führt also Integrationserfolg zu Identitätsverlust? Diese Frage stellt sich auch im zusammenwachsenden Europa. Eine Antwort versucht Art. 22 der Grundrechtecharta. Im Folgenden soll diese Bestimmung näher betrachtet und dabei geprüft werden, ob sie Impulse für die Diskussion zum schulischen Umgang mit Sprache zu liefern vermag.

### 2 Art. 22 GRCh als Bestandteil der GRCh

Zunächst soll kurz die Bedeutung der Grundrechtecharta umrissen werden. Sie wurde am 7. Dezember 2000 feierlich von Rat, Europäischem Parlament und Kommission proklamiert, blieb jedoch unverbindlich, diente immerhin dem EuGH und dem EuG – und sogar dem BVerfG – als Auslegungs- und Rechtskenntnisquelle.<sup>1</sup> Durch den Vertrag von Lissabon wird sie in Bezug genommen (Art. 6 Abs. 1 EUV) und ist damit vollwertiges Primärrecht der Europäischen Union geworden.<sup>2</sup> Die Charta versteht sich als Ausdruck einer europäischen Werteordnung.

### 3 Der Inhalt des Art. 22 GRCh

Art. 22 GRCh ist im Kapitel „Gleichheit“ verortet<sup>3</sup> und spricht davon, dass die Union die Vielfalt der Kulturen, der Religionen und der Sprachen achtet. Diese Begriffe müssen mit Inhalten gefüllt werden.

- 1 Vgl. EuGH, Urteil vom 18.12.2007, Rs. C-341/05, Laval un Partneri gegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet, Slg. I 2007, 11767 (11769); EuGH, Urteil vom 13.03.2007, Rs. C-432/05, Unibet (London) Ltd und Unibet (International) Ltd gegen Justitiekanslern, Slg. I 2007, 2271 (2316, Rn. 37); EuG, Urteil vom 30.01.2002, Rs. T-54/99, max. mobil Telekommunikation Service GmbH gegen Kommission, Slg. 2002, II-313, Rn. 48; BVerfG (Plenum), Beschluss vom 30.04.2003, 1 PBvU 1/02, Rn. 42.
- 2 Außer für das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Tschechische Republik und die Republik Polen. Siehe hierzu das Protokoll Nr. 30 zum Vertrag von Lissabon, ABl. 2008 Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 313. Das Protokoll Nr. 30 wird um die Tschechische Republik erweitert und entsprechend angepasst (vgl. Erklärung Nr. 53 zur Schlussakte der Regierungskonferenz zum Vertrag von Lissabon, ABl. 2010 Nr. C 83 vom 30.03.2010, S. 355).
- 3 An dieser Einordnung und an der grundsätzlichen Notwendigkeit eines solchen Artikels werden in der Literatur immer wieder Zweifel angemeldet; vgl. hierzu *Knecht, M. H.*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Stuttgart 2005, S. 176 und *Philippi, N.*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2002, S. 24: „Die Verortung in der Präambel hätte näher gelegen.“

### 3.1 Kultur, Religion, Sprache

#### 3.1.1 Kultur

Der Begriff „Kultur“ entzieht sich einer trennscharfen Inhaltsbestimmung und ist weit zu fassen. Er umfasst die Gesamtheit der identitätsbildenden geistigen und künstlerischen Lebensäußerungen einer Gemeinschaft oder einer Nation unter Einbeziehung von Religion, Sprache, Tradition und Geschichte.<sup>4</sup> Kultur steht damit in engem Zusammenhang mit der nationalen Identität.<sup>5</sup>

#### 3.1.2 Religion

Wie der Begriff der „Kultur“ ist auch der Begriff der „Religion“ weit zu fassen.<sup>6</sup> Kennzeichnend für die Religion ist der transzendente Bezug, die subjektive Gewissheit von der Eingliederung des Einzelnen in einen jenseitigen, nicht mit der von Menschen gesetzten Maßstäben zu beurteilenden und durch wissenschaftliche Erkenntnisquellen nicht erschöpfend zu erklärenden Zusammenhang; Bezugspunkt ist dabei „überweltliche Macht, die in einer persönlichen oder unpersönlichen Gottheit oder in einer Wirksamkeit einer überweltlichen Kausalität bestehen kann“.<sup>7</sup>

#### 3.1.3 Sprache

Sprache ist zum einen die wesentliche Voraussetzung für den Austausch mit anderen Menschen und steht daher in einem unauflöslichen Zusammenhang mit der Entwicklung einer eigenen Kultur und zum anderen ist sie vielfach auch die essentielle Voraussetzung für die Wahrnehmung von Grundrechten und für die Einflussnahme auf die politische Willensbildung.<sup>8</sup> Zu den Sprachen im Sinne des Art. 22 GRCh zählen neben den Vertragssprachen jedenfalls alle autochthonen Sprachen innerhalb des Unionsgebietes sowie die Dialekte, die ohnehin in einem unauflöslichen Zusammenhang mit dem Kulturbegriff stehen.<sup>9</sup>

Fraglich ist, ob die von – in jüngerer Zeit von außerhalb der Europäischen Union – zugewanderten Gemeinschaften gesprochenen Sprachen in den Schutzbereich des Art. 22 GRCh einzu beziehen sind. Bezugspunkt für eine Antwort ist ihr Beitrag zur europäischen Identität. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass Sprache als Teil der Kultur verstanden werden kann, die wiederum für eine Gemeinschaft identitätsbildend ist. Leisten also die Sprachen von Zuwanderergemeinschaften einen Beitrag zur Identitätsbildung? Insoweit könnte man einerseits argumentieren, dass Zuwanderergemeinschaften Teil der europäischen Realität sind. Andererseits ist der Zeitraum der neuen Migration wohl noch zu gering, als dass diese schon signifikante Prägekraft für die europäische Identität entfaltet hätte. Art. 22 GRCh schützt also nicht etwa alle in der Europäischen Union tatsächlich gesprochenen Sprachen.<sup>10</sup>

4 Ennuschat, J., in: Tettinger, P. J./Stern, K. (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, München 2006, Art. 22, Rn. 17.

5 Vgl. Hölscheidt, S., in: Meyer, J. (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, Art. 22, Rn. 20.

6 Umstritten ist, ob im Kontext des Art. 22 GRCh auch Weltanschauungen unter den Begriff „Religion“ zu fassen sind; bejahend u. a. Jarass, H. D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, München 2010, Art. 22, Rn. 6 m. w. N.; a. A. Ross, F., in: Schwarze, J. (Hrsg.), EU Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009, Art. 22 GRC, Rn. 5.

7 Kokott, J., in: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Auflage, München 2009, Art. 4, Rn. 19.

8 Tettinger, P. J., Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: NJW 2001, S. 1010–1015.

9 Vgl. hierzu Jarass, H. D., EU-Grundrechte, München 2005, § 25, Rn. 13 und Rn. 45.

10 Frenz, W., Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, Berlin 2009, S. 999.

### 3.2 Vielfalt

Art. 22 GRCh achtet die Vielfalt, geht folglich vom Vorhandensein und der prinzipiellen Gleichwertigkeit verschiedener Sprachen aus.<sup>11</sup> Der Begriff der Vielfalt nimmt Minderheiten innerhalb der Europäischen Union positiv wahr, da diese zur Vielfalt der Kulturen und Sprachen beitragen.<sup>12</sup> Im Bereich der Sprache betont Vielfalt insbesondere die primäre Definitionsmacht des Einzelnen darüber, wie er mit der Welt kommunizieren möchte,<sup>13</sup> und wirkt so auf Toleranz hin und erfüllt damit eine friedensstiftende Funktion<sup>14</sup>. Art. 22 GRCh setzt damit einen Kontrapunkt gegenüber allen Unitarisierungstendenzen der europäischen Integration, ohne hierdurch die Integration gefährden zu wollen.<sup>15</sup>

### 3.3 Achtung

Der Begriff „Achtung“ drückt zum einen eine hohe Wertschätzung der Vielfalt aus, der in der Werteordnung der Union ein hoher Rang zukommt, und legitimiert zum anderen die Union zur Förderung der Vielfalt im Rahmen ihrer Kompetenzen.<sup>16</sup> Die Vorgabe, Vielfalt zu achten, umfasst dabei in erster Linie die Pflicht, Vielfalt nicht zu beeinträchtigen, das heißt, im Rahmen der Mitteleauswahl muss die Union sich für diejenige Ausgestaltung entscheiden, welche die Vielfalt am wenigsten zu beeinträchtigen droht.<sup>17</sup> Ferner kann unter Umständen die Pflicht bestehen, von einer Unionskompetenz keinen Gebrauch zu machen, wenn andernfalls die Vielfalt erheblich beeinträchtigt würde.<sup>18</sup>

Das Achtungsgebot steht Differenzierungen beim Umgang der Union mit Sprache nicht entgegen, wie sich aus Art. 41 Abs. 4 GRCh ergibt, der jeder Person das Recht verschafft, sich in einer der Vertragssprachen an die Unionsorgane zu wenden. Demnach sind Regionalsprachen – wie zum Beispiel Sorbisch oder Katalanisch – von der Sprachengarantie nach Art. 41 Abs. 4 GRCh nicht erfasst. Obwohl Regionalsprachen in den Anwendungsbereich des Art. 22 GRCh fallen, kommt ihnen also im Gefüge der Grundrechtecharta ein geringerer Rang zu. Die Grundrechtecharta kennt somit eine Abstufung der Gewährleistung sprachlicher Vielfalt. Wenn schon der Schutz der Regionalsprachen geringer ausfällt als der Schutz der Vertragssprachen, wird dies erst recht für Zuwanderersprachen gelten.

## 4 Impulse des Art. 22 GRCh für die Vielfalt der Sprachen in Deutschland

Der als Grundsatz ausgestaltete Art. 22 GRCh verpflichtet, wie sich aus dem Wortlaut ergibt, allein die Union und ihre Stellen. Zwar gehören die Mitgliedstaaten abweichend von Art. 51 Abs. 1 GRCh nicht zum Kreis der unmittelbar Verpflichteten, dennoch kann Art. 22 GRCh entsprechende

11 Ennuschat, J., in: Tettinger, P. J./Stern, K. (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, München 2006, Art. 22, Rn. 12.

12 Heselhaus, S. M., in: Heselhaus, S. M./Nowak, C. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006, § 46, Rn. 10; siehe auch Jarass, H. D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, München 2010, Art. 22, Rn. 2.

13 Kingreen, T., in: Callies, C./Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Auflage, München 2007, Art. 22 GRCh, Rn. 4.

14 Ennuschat, J., in: Tettinger, P. J./Stern, K. (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, München 2006, Art. 22, Rn. 12.

15 Vgl. Ross, F., in: Schwarze, J. (Hrsg.), EU Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009, Art. 22 GRC, Rn. 2.

16 Vgl. Ross, F., in: Schwarze, J. (Hrsg.), EU Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009, Art. 22 GRC, Rn. 3.

17 Hölscheidt, S., in: Meyer, J. (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, Art. 22, Rn. 17.

18 Jarass, H. D., EU-Grundrechte, München 2005, § 25, Rn. 13 und Rn. 46.

Impulse für die innerstaatliche Diskussion setzen.<sup>19</sup> Hintergrund ist, dass die Grundrechtecharta – und damit auch Art. 22 GRCh – Teil der gemeineuropäischen Werteordnung ist (oben 2.), welche auch Deutschland teilt.

Ein erster Impuls des Art. 22 GRCh ist nach außen gerichtet und wirkt darauf hin, das Erlernen fremder Sprachen, insbesondere die Sprachen der europäischen Nachbarn, durch entsprechende Angebote zu fördern. Nach innen gerichtet sind Achtung und Pflege der in Deutschland gesprochenen autochthonen Minderheitensprachen. Insoweit gibt es bereits gesetzliche Bestimmungen auf Ebene des Bundes (z. B. § 184 GVG: Sorben) und der Länder (etwa Art. 25 Abs. 3 BBgLV, § 5 BBgSchulG; Art. 6 SächsLV, § 3 SächsSchulG: Sorben und Wenden; Art. 5 Abs. 2 LV SH: Dänen und Friesen). Dem Impuls des Art. 22 GRCh folgend könnten diese Ansätze, soweit dies sachgerecht ist, ausgebaut und auch auf den Schutz der Dialekte erstreckt werden (siehe etwa Art. 9 Abs. 2 LV SH: niederdeutsch). Ein wichtiger Ort, die Sprachkompetenzen hinsichtlich Minderheitensprachen und anderer europäischer Sprachen zu erhalten und zu fördern, ist die Schule.

Selbst wenn Art. 22 GRCh sich nach derzeitigem Stand (noch) nicht auf Zuwanderersprachen erstreckt, wirkt sich sein Impuls zur Wertschätzung und Förderung von Vielfalt auch mit Blick auf diese aus. Dieser Impuls kann etwa durch die Förderung muttersprachlicher Kenntnisse im Schulunterricht aufgegriffen werden. Im Vordergrund wird aber die sprachliche Befähigung zur Integration stehen.

## 5 Resümee

Art. 22 GRCh setzt einen Kontrapunkt zu allen Unitarisierungstendenzen der Europäischen Integration, ohne dass diese gefährdet werden soll, vielmehr als Ziel vorausgesetzt wird. Dementsprechend schützt die Grundrechtecharta die sprachliche Vielfalt, weil sie zur europäischen Identität beiträgt. Sprachen von Zuwanderern jüngerer Zeit gehören zur europäischen Realität, ohne dass dieser Umstand für sich schon dazu führt, dass ihnen ein signifikanter Beitrag zur europäischen Identität attestiert werden kann. Art. 41 Abs. 4 GRCh deutet jedenfalls auf eine hervorgehobene Stellung der Vertragssprachen hin. Als Teil der europäischen Werteordnung wirkt Art. 22 GRCh indirekt auch auf die innerstaatliche Diskussion ein. Sprachliche Vielfalt ist ein Belang, der in der Schule zu fördern ist. Im Vordergrund steht dabei die sprachliche Befähigung zur Integration, was eine deutsche und eine europäische Dimension hat.

*Verf.: Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Universität Konstanz, Universitätsstraße 10, 78464 Konstanz, E-Mail: lehrstuhl.ennuschat@uni-konstanz.de*

*Dr. Enrico Tille, Universität Konstanz, Universitätsstraße 10, 78464 Konstanz, E-Mail: enrico.tille@uni-konstanz.de*

<sup>19</sup> Ennuschat, J., in: Tettinger, P. J./Stern, K. (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, München 2006, Art. 22, Rn. 8.