

Minderheitenschutz als Anliegen der Europäischen Grundrechte-Charta – „Vielfaltskonzept“, kein (eigenständiges) Schutzrecht

Norbert Bernsdorff^{*}

Abstract Deutsch

Die Europäische Integration war in ihrer Anfangszeit lediglich auf eine wirtschaftliche Vertiefung ausgerichtet. Entsprechend finden sich in den Gründungsverträgen keinerlei Vorkehrungen zum Schutz von Minderheitenrechten. Eine nennenswerte primärrechtliche Bedeutung erlangte der Minderheitenschutz auf der Ebene der Europäischen Union (EU) erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, insbesondere seiner Charta der Grundrechte der EU, die der Sache nach eine Erweiterung der Finalität der Union bewirkte. Die Charta sieht in Artikel 21 ein allgemeines Diskriminierungsverbot vor, in dem sie als Verbotskriterien die Sprache und die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit aufführt. Darüber hinaus ist die Union nach Artikel 22 der Charta gehalten, die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen zu achten. Der folgende Beitrag befasst sich mit den rechtlichen Vorgaben, die die Grundrechte-Charta, insbesondere deren Artikel 22, für einen Minderheitenschutz bereithält. Er zeigt auf, dass die Charta für den Minderheitenschutz letztlich keinen Fortschritt bringt, weil sie nur den „acquis“ abbildet, also eine bloße Bestandsaufnahme dessen ist, was in Europa bis dahin schon galt.

Abstract English

In the beginning European Integration was based on economic objectives. The founding treaties did not include provisions regarding minority rights. Minority protection has been a foundational value not until the entry into force of the Treaty of Lisbon which introduced some profound changes in the European Union (EU). Those of highest relevance for minorities will be considered in the Charter of Fundamental Rights of the EU. The Charter prohibits any discrimination based on language or membership of a national minority in Article 21. Furthermore the Union shall respect cultural, religious and linguistic diversity, according to Article 22 of the Charter. The following study analyses how minority protection is handled under the EU Charter, especially under their Article 22. It shows that the Charter does not seem to have made a difference for minorities referring to the legal situation existing before.

An einer Ehrung für *Gilbert H. Gornig* beteilige ich mich gern, steht er doch für eine überaus fruchtbare Zusammenarbeit, die ich mit ihm an der Juristischen Fakultät der Universität Marburg pflegen konnte und kann. Der Jubilar beschäftigt sich seit langer Zeit mit aktuellen Fragen des Volksgruppen- und Minderheiten-

* Prof. Dr. iur. Zum Zweck besserer Lesbarkeit wird im Folgenden das generische Maskulinum verwendet. Die Verwendung der männlichen Form ist geschlechtsunabhängig zu verstehen. Ausdrücklich sind damit alle Geschlechteridentitäten umfasst.

schutzes, wie die auf seiner Homepage veröffentlichte umfangreiche Publikationsliste ausweist. Von zentraler Bedeutung sind dabei die von ihm und (in der Anfangszeit) *Dieter Blumenwitz* herausgegebenen Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, die wiederholt den Fokus auch auf den Minderheitenschutz im Recht der Europäischen Union (EU) richteten. Die hierbei gewonnenen gemeinsamen Erkenntnisse waren es wohl auch, die *Blumenwitz* als einen dieser beiden Protagonisten des Minderheitenschutzrechts im Jahr 2000 zu dem „Vorschlag einer Minderheitenschutzbestimmung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“¹ inspirierten.

1. „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen“

Mit dieser in Art. 22 enthaltenen, vergleichsweise lapidaren Bestimmung wendet sich die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EUGrDRCh) – ungeachtet eines weiter ausgreifenden Ansatzes² – dem Anliegen von Minderheitengruppen und Minderheitenangehörigen zu. Mag sie auch mit anderen Vorschriften der EUGrDRCh korrespondieren, etwa mit Absatz III ihrer Präambel (...unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen...), mit echten Abwehrrechten wie der in Art. 10 Abs. 1 gewährleisteten Religionsfreiheit, der Medienfreiheit des Art. 11 Abs. 2, der in Art. 13 Satz 1 verbürgten Freiheit der Kunst, dem „schulbezogenen Elternrecht“ (als Ausprägung des elterlichen Erziehungsrechts) in Art. 14 Abs. 3 und dem Verbot von Kollektivausweisungen in Art. 19 Abs. 1, weiterhin mit den Diskriminierungsverboten des Art. 21 Abs. 1 (...wegen...der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit...), so stellt sie doch – nicht nur, aber auch³ – die zentrale Antwort dieses wichtigen Grundrechtsinstruments auf die Herausforderungen durch nationale bzw. ethnische kulturelle, religiöse oder sprachliche Minderheiten- und Volksgruppenkonflikte⁴ dar.

Welchen Schutz von Minderheiten- bzw. Volksgruppenrechten vermag Art. 22 EUGrDRCh zu entfalten?

2. Unabdingbar: Ein Blick in die Werkstatt

Die Rechtsverbindlichkeit der Charta und die feierlichen Worte, mit denen sie auf den verschiedenen europäischen Gipfeltreffen bedacht wurde, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kontroversen über die Bedeutung dieses neuen

1 Zusammen mit M. Pallek <<http://www.intereg.org/cms/index.php?page=eu-charter-on-fundamental-rights-drafts>>, 1–3.

2 Hierzu noch unter 4.3.1.

3 Vgl. näher unter 4.3.1.

4 Die Begriffe „Minderheiten“ und „Volksgruppen“ werden in den folgenden Ausführungen synonym verwandt.

Grundrechtstextes fort dauern. Was repräsentiert die EUGrdRCh? Ist sie eine bloße Bestandsaufnahme dessen, was bereits gilt (also nicht mehr als ein „Dekorationsstück im europäischen Schaufenster“) oder wirkt sie darüber hinaus und ist in diesem Sinne „innovativ“? – Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, sich heute – zwei Dekaden nach der Proklamation und mehr als zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Charta – an Vergangenes zu erinnern und einen kurzen (Rück)Blick hinter die Kulissen des Brüsseler Grundrechte-Konvents zu werfen.

2.1. Inhaltlicher und institutioneller Rahmen des Grundrechte-Konvents – Köln und Tampere

Wie allgemein bekannt ist, ging die Initiative zur Schaffung einer EUGrdRCh auf die deutsche Ratspräsidentschaft zurück. Im Juni 1999 betraute der Europäische Rat, d.h. die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der EU, auf seiner Tagung in *Köln* ein Gremium mit dieser Aufgabe.⁵ Inhalt und Funktion der zukünftigen Charta waren sinngemäß wie folgt umschrieben: „Die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte sollen in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht werden“. Der Europäische Rat hatte also, wenn man den Wortlaut seines Beschlusses ernst nimmt, eher die Bewahrung des Bestehenden als die Schaffung von inhaltlich Neuem im Auge.⁶

Die Arbeitsmodalitäten des Gremiums, das sich später „Konvent“ nannte, wurden im Oktober 1999 auf dem Gipfel im finnischen *Tampere* festgelegt.⁷ Der Konvent setzte sich aus Beauftragten der 15 nationalen Regierungen, 30 nationalen Parlamentariern sowie 16 Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) und einem Vertreter der Europäischen Kommission zusammen. Wenn man Bilanz ziehen und die EUGrdCh bewerten will, muss man insbesondere das Verfahren, das Konventsverfahren, in den Blick nehmen:

Die Charta von einem Konvent aushandeln zu lassen, war ein Experiment. Zwar war der Konvent in den Gründungsverträgen der Union als Organ nicht vorgesehen.⁸ Im Hinblick auf seine personelle Zusammensetzung – er bestand zu etwa drei Vierteln aus Parlamentariern – vermittelte er jedoch eine zusätzliche, bisher nie dagewesene parlamentarische Legitimation.⁹

2.2. Akzentuierung der Normhistorie bei der Auslegung

An dieser Stelle bedarf es einiger Worte zur Auslegung der Grundrechtsbestimmungen, insbesondere zum Gewicht der «travaux préparatoires» als i.S.d. Regeln

5 Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Köln, 3. und 4.6.1999, Annex IV.

6 Vgl. auch Absatz IV der Präambel: sichtbarer.

7 Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Tampere, 15. und 16.10.1999, Annex.

8 Siehe nun aber Art. 48 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

9 Vgl. allgemein zur Bewertung der sog. Konvents-Methode C. Einem, Die Konventsmethode – Schlussfolgerungen nach zwei Erfahrungen, in: H.-J. Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, FS Jürgen Meyer, Baden-Baden 2006, 27–48.

der völkerrechtlichen Vertragsauslegung ergänzenden (externen) Interpretationsmittels.¹⁰

Lassen sich mit Hilfe der in Titel VII der EUGrdRCh und in den einzelnen Bestimmungen selbst enthaltenen chartaspezifischen Auslegungsregeln klare Konturen der Gewährleistungsdimensionen nicht nachzeichnen und versagen auch die – auf einem objektiven Ansatz beruhenden – allgemeinen völkerrechtlichen Interpretationsregeln, sind für die Ermittlung des mit den Grundrechtsbestimmungen verfolgten Zwecks die „Normvorstellungen“ der an der Vorbereitung der Charta beteiligten Entwurfsverfasser in besonderer Weise heranzuziehen. Die Notwendigkeit einer Akzentuierung der Normhistorie bei der Auslegung beruht vor allem auch darauf, dass die Entwürfe in Anwendung der sog. Konvents-Methode erarbeitet wurden, an der Abfassung des Textes der EUGrdRCh also – anders als bei Vertragsrevisionen in der Vergangenheit – alle Vertragsparteien maßgeblich durch ihre (europäischen und nationalen) Parlamentarier beteiligt waren. Der Konvent stellte einen Ort deliberativer Entscheidungsfindung dar. Insoweit ist die Charta genuin das Ergebnis eines transnationalen argumentativen Diskurses und Diskussionsprozesses zwischen Parlamentariern, das die nachfolgende(n) Regierungskonferenz(en) in nicht zu unterschätzender Weise band. Die Normvorstellungen dieses „gouvernemental-parlamentarisch“ gemischten Gremiums mit parlamentarischer Mehrheit, das natürlich keine i.e.S. durch demokratische Urwahl geschaffene verfassungsgebende Versammlung war und auch die Anforderungen an einen zweiten Legitimationsstrang nicht tatsächlich erfüllte¹¹, sind bei einem sonst unklaren Auslegungsbefund besonders zu beachten. Sie lassen sich aus den (aktualisierten) Erläuterungen, die „gebührend zu berücksichtigen sind“ (Art. 52 Abs. 7 EUGrdRCh sowie Art. 6 Abs. 1 Satz 3 EUV), und den – dokumentierten – Konventsberatungen im Wesentlichen ermitteln.

2.3. Der Streit um ein Minderheitenschutzrecht

Den heute in Art. 22 EUGrdRCh enthaltenen Aspekten eines Minderheitenschutzes war während der Beratungen im Grundrechte-Konvent von Beginn an ein gehöriges Maß an Aufmerksamkeit geschenkt worden. Im Plenum hatten sich in die Debatte vor allem deutsche und österreichische Konventsmitglieder eingeschaltet. Einen der Schwerpunkte dieser Debatte machte aus, den unisono als „Präsidium“ bezeichneten Redaktionsausschuss des Konvents von der „Chartawürdigkeit“ eines Minderheitenschutzrechts zu überzeugen und seine Aufnahme in dessen Textentwürfe zu erreichen.

¹⁰ Vgl. Art. 32 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge.

¹¹ Siehe aber S. Baer, Grundrechtecharta ante portas, in: ZRP 2000, 361–364 (363): „...mehr, als das BVerfG in seinem Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155, 184) mit dem ‚dualen Legitimationsverständnis‘ andeutete...“.

2.3.1. Späte Berücksichtigung

In seiner auf der Grundlage der Gemeinschaftsverträge, der internationalen Übereinkommen über Menschenrechte einschließlich der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), der einzelstaatlichen Verfassungen sowie verschiedener Gemeinschaftstexte und Erklärungen des EP erstellten Grundrechtsliste (CHARTE 4112/2/00 REV 2 BODY 4 vom 27.1.2000) hatte das Präsidium den Schutz von Minderheiten nicht berücksichtigt. Das war von vielen Delegierten auf der „Zweiten Sitzung des Konvents“ am 1./2.2.2000 kritisiert worden.¹² Es dauerte bis zur „Zehnten Sitzung des Konvents“ am 11./12.5. 2000, bis sich das Präsidium für eine Ergänzung seiner Vorschläge um einen solchen zum Schutz von Minderheiten offen zeigte. Deutsche und österreichische Konventsmitglieder mahnten darin die Verankerung des Minderheitenschutzes und – im Hinblick auf die „mensenrechtlichen Sündenfälle“ des vergangenen Jahrhunderts (etwa im *Kosovo*) – die Aufnahme eines Rechts auf Schutz vor Vertreibung, verbunden mit einem Recht auf „Rückkehr in die Heimat“ an.¹³ Indessen bedurfte es weiterer Aufforderungen in der „Dreizehnten Sitzung des Konvents“ am 28./29./30.6.2000 und der „Sechzehnten Sitzung des Konvents“ am 11./12.9. 2000, bis das nunmehr von dem französischen Regierungsvertreter *Guy Braibant* geleitete Präsidium Aspekte des Minderheitenschutzes in seinen „Neuen Entwurf eines vollständigen Textes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Kapitel I, II, III, IV, V, VI, und VII)“ (CHARTE 4470/00 CONVENT 47 vom 14.9.2000, CHARTE 4470/00 COR 1 CONVENT 47 vom 20.9.2000) aufnahm. Diese waren in den beiden Sitzungen im Zusammenhang mit dem heute in Art. 19 Abs. 1 EUGrdRCh¹⁴ verankerten Verbot von Kollektivausweisungen¹⁵ und dem Kapitel III („Gleichheit“)¹⁶ diskutiert worden. Die Ursprungsformulierung des Art. 22 EUGrdRCh vom 14.9.2000 fand sich schließlich wortgleich in dem vom Präsidium unterbreiteten „Endgültigen Entwurf eines vollständigen Textes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Kapitel I, II, III, IV, V, VI und VII)“ (CHARTE 4487/00 CONVENT 50 vom 28.9.2000) wieder.

2.3.2. Die Optionen

In welcher Ausgestaltung und welcher Rechtsqualität sich der Schutz von Minderheiten in der Charta präsentieren sollte, war im Plenum des Konvents – abhängig vom eigenen Zugang zu dieser Thematik – umstritten. Die Vorschläge reichten hier von der Aufnahme eines umfassenden Schutzrechts für Minderheiten in die EUGrdRCh über die bloße Berücksichtigung von Volksgruppenrechten in der Prä-

12 N. Bernsdorff/M. Borowsky, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Handreichungen und Sitzungsprotokolle, Baden-Baden 2002, 126 ff.

13 Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 243.

14 Früher Art. 21a der Kompromissvorschläge des Präsidiums in CHARTE 4333/00 CONVENT 36 vom 4.6.2000.

15 Vgl. Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 307 f.

16 Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 368.

ambel, deren „Auslagerung“ in das übrige EU-Vertragswerk bis hin zu einer kategorisch ablehnenden Haltung, etwa der britischen Vertreter¹⁷.

2.3.2.1. *Minderheitenschutz als eigenständiges (Individual- oder Gruppen)Recht*

Unter Hinweis darauf, dass eine Verankerung einzelner Facetten des Minderheitenschutzes nicht ausreiche, setzten sich vor allem österreichische Vertreter aus dem EP und dem nationalen Parlament (Nationalrat) für ein formelles Gruppenrecht der Minderheiten ein. *Reinhard Rack*, *Heinrich Neisser* und *Harald Ofner* hielten es für unerlässlich, Minderheiten als solchen das Recht zuzugestehen, in Gemeinschaft ihre Kultur zu pflegen und ihre inneren Angelegenheiten autonom zu regeln; sie erhielten dabei Unterstützung von dem deutschen Europaparlamentarier *Peter Michael Mombaur* und dem Vertreter des Deutschen Bundestags *Peter Altmaier*.¹⁸ Ersatzweise wurde die Aufnahme subjektiver Rechte für Minderheitenangehörige gefordert, auch wenn ein solchermaßen „herabgestufter“ Schutz letztlich – etwa von *Ofner*¹⁹ – als ungenügend empfunden wurde.

2.3.2.2. *Minderheitenschutz als besonderes (gleichheitsrechtliches) Diskriminierungsverbot*

Ein besonderes Anliegen war der Volksgruppenschutz auch den finnischen Parlamentariern *Gunnar Jansson* und *Tuija Brax* – selbst Angehörige der schwedischen Minderheit in Finnland – sowie dem britischen Europaparlamentarier *Andrew Duff*: Finde ein eigenständiges Minderheitenschutzrecht keine Mehrheit, müsse über einen Artikel zur Nichtdiskriminierung von Minderheiten geholfen werden. In den (damaligen) Art. 22 Abs. 1 der Charta („Gleichheit und Nichtdiskriminierung“; heute Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh) sei ein weiterer Differenzierungsverbotsgrund „Zugehörigkeit zu einer ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheit“ aufzunehmen.²⁰ Im Interesse einer größtmöglichen Effektivität des Schutzzwecks müsse dieses Anknüpfungsverbot „strikt“ ausgestaltet werden. Der finnischen Initiative hielten österreichische Parlamentarier (*Ofner* und *Caspar Einem*) entgegen, dass es bei dem angesprochenen Personenkreis um mehr als bloße Gleichbehandlung oder Gleichstellung gehe, dieser prinzipiell „zusätzliche“ Rechte benötige.²¹

2.3.2.3. *Minderheitenschutz als bloßes Bleiberecht infolge eines Verbots von Kollektivausweisungen – Recht auf Schutz vor Vertreibung*

Im Rahmen der Konventsberatungen zur Aufnahme eines Verbots von Kollektivausweisungen (heute Art. 19 Abs. 1 EUGrdRCh) hatten deutsche (*Mombaur*, *Altmaier*) und österreichische Delegierte (*Neisser*, *Ofner*), aber auch niederländische

17 So durch Lord Goldsmith und W. Griffiths; vgl. Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 307 f.

18 Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 243, 307.

19 Vgl. Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 307.

20 Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 308 f.

21 Vgl. Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 368.

Konventsmitglieder – der Regierungsvertreter *Frits Korthals Altes* und die Europaparlamentarierin *Ieke van den Burg* – angeregt, diesem Verbot ein Bleiberecht für Minderheiten in der Gestalt eines „Rechts auf Schutz vor Vertreibung“ anzugliedern; letzteres sollte auch Vertreibungen von Minderheiten innerhalb eines Mitgliedstaates (Zwangsumsiedlungen) erfassen.²² Mit diesem gewissermaßen auf einen „aufenthaltsrechtlichen“ Aspekt verkürzten Minderheitenschutz müsse, so die Delegierten, ein „Recht auf Rückkehr in die Heimat“ verbunden werden. In der Debatte fanden sich interessanterweise viele Überlegungen wieder, wie sie *Gornig* bereits Jahre zuvor zu den völkerrechtlichen Implikationen eines solchen Rechts auf „die“ Heimat angestellt hatte.²³ Mit dem Entfall des Zusatzes „von Ausländern“ in der Vorgängerversion (Art. 21a) des Art. 19 Abs. 1 EUGrdRCh war jedenfalls der Weg frei für eine Anwendung der Bestimmung auch auf eigene Staatsangehörige. Britische, französische (vor allem der Europaparlamentarier *Georges Berthu* und der Vertreter des nationalen Parlaments *Hubert Haenel*) sowie spanische Delegierte standen diesen Vorschlägen von Beginn an reserviert bis ablehnend gegenüber; sie wiesen darauf hin, dass viele Mitgliedstaaten noch nicht einmal das Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK ratifiziert hätten.²⁴

2.3.2.4. Minderheitenschutz als objektiv-rechtliche Wertentscheidung

Über die Ergänzung der Charta um einen objektiv-rechtlichen, nicht unmittelbar anspruchsbegründenden minderheitenschutzrechtlichen Standard ist in den Konventsberatungen allenfalls im Zusammenhang mit der Formulierung der Präambel der EUGrdRCh (dort Absatz III: „...unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen...“) nachgedacht worden. Eine dahingehende Forderung war jedoch als „Minus“ in allen Anträgen enthalten, für Volksgruppen bzw. Minderheiten umfassende (Individual- oder Gruppen)Rechte vorzusehen. Insoweit war natürlich auch aus österreichischer und deutscher Sicht jede allgemeine Verstärkung des Minderheitenschutzes erwünscht, die sich in den Rahmen der Verfassungstraditionen sowie aktueller international- und europarechtlicher Entwicklungen einfügte.

2.3.2.5. Minderheitenschutz nicht in der Charta, sondern in den Verträgen

Vereinzelte Konventsmitglieder ein Minderheitenschutzrecht für zwar begrüßenswert, in der EUGrdRCh aber falsch verortet. So äußerte der deutsche Euro-

22 Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 307.

23 Siehe etwa G. H. Gornig, Das Recht auf Heimat und das Recht auf die Heimat. Völkerrechtliche Überlegungen, in: K. Weigand (Hrsg.), *Heimat. Konstanten und Wandel im 19./20. Jahrhundert. Vorstellungen und Wirklichkeiten*, München 1997, 33–50; G. H. Gornig, Das Recht auf die Heimat. Auch ein Beitrag zu Vertreibung und Enteignung im Völkerrecht, in: IFLA Informationsdienst für Lastenausgleich, BVFG und anderes Kriegsfolgenrecht, Vermögensrückgabe und Entschädigung nach dem Einigungsvertrag 1997, 121–128; aus späterer Zeit: G. H. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), *Das Recht auf die Heimat. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht*, Berlin 2006.

24 Vgl. N. Bernsdorff, Kommentar zu Art. 19 Rn. 8, in: J. Meyer (Hrsg.), *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. Aufl., Baden-Baden 2014.

paparlamentarier *Jo Leinen* Vorbehalte gegenüber einer Anreicherung der Charta mit „kollektiven Rechten“; die Berücksichtigung solcher Rechte sei eine „Operation eigener Qualität“.²⁵ Außerdem, so *Leinen*, gehöre der Minderheitenschutz wie das Recht auf regionale Identität oder auf kommunale Selbstverwaltung in das EU-Vertragswerk und nicht in die Charta.

2.3.3. CHARTE 4487/00 CONVENT 50 vom 28.9.2000

Bezugstext für den heutigen Art. 22 EUGrdRCh ist der vom Grundrechte-Konvent ohne weitere Aussprache gebilligte Präsidiumsentswurf, wie er sich in dessen endgültigen Vorschlägen eines vollständigen Textes der Charta findet (CHARTE 4487/00 CONVENT 50 vom 28.9.2000). In den Beratungen des späteren – als Europäischer Konvent bezeichneten – „Verfassungskonvents“ wurde die Diskussion über einen Minderheiten- bzw. Volksgruppenschutz nicht wieder aufgenommen.

Die (aktualisierten) Erläuterungen des Präsidiums zu Art. 22 EUGrdRCh haben folgenden Wortlaut:²⁶

„Dieser Artikel stützte sich auf Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union und auf Artikel 151 Absätze 1 und 4 EGV in Bezug auf die Kultur, der nunmehr durch Artikel 167 Absätze 1 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ersetzt wurde. Die Achtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ist nunmehr auch in Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union verankert. Der vorliegende Artikel lehnt sich ebenfalls an die Erklärung Nr. 11 zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam betreffend den Status der Kirchen und weltanschauliche Gemeinschaften an, deren Inhalt nunmehr in Artikel 17 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgenommen wurde.“

3. Politische Grundstimmungen

Für die rechtliche Bewertung wenig ergiebig, im Rahmen einer Gesamtbetrachtung aber gleichwohl unerlässlich ist ein Blick auf die politischen Grundstimmungen, die die Debatte um den Minderheitenschutz flankierten:

3.1. „Erhobener Zeigefinger“ im Kontext des Erweiterungsprozesses

Breiter Konsens bestand bei den Delegierten insoweit, als die Charta deutliche Signale für die Beitrittskandidaten enthalten müsse. Mit der für das Jahr 2004 geplanten „Beitrittsrunde“ sollte Staaten mit mehr oder weniger ausgeprägten Volksgruppenkonflikten (den *baltischen Staaten*, *Polen*, der *Slowakei*, *Tschechien*, *Ungarn*, *Zypern* usw.) der Zugang zur EU eröffnet werden. Deutsche (*Altmaier*, *Mombaur*), österreichische (*Neisser*, *Ofner*) und niederländische (*van den Burg*) Konventsmitglieder verlangten daher, den Minderheitenschutz im Hinblick auf mögli-

²⁵ Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 243.

²⁶ ABl. 2007 C 303/02, 17–35 (25).

che Akzeptanzprobleme bei den Beitrittskandidaten klar zu konturieren.²⁷ Wenig Gehör fand der von vielen Beitrittsstaaten anlässlich der „audition“ am 19.6.2000 geäußerte und von dem finnischen Parlamentarier *Jansson* unterstützte²⁸ Wunsch, dem Beitritt mit einem Artikel zu Minderheiten keine neuen Hürden in den Weg zu stellen. Die Furcht einiger Euroskeptiker (etwa des tschechischen Staatspräsidenten *Vaclav Klaus*), einem Minderheitenschutzrecht könne auch ein „Recht auf Rückkehr in die Heimat“ entnommen werden, hielt in der Folgezeit unvermindert an.²⁹

3.2. Vermeidung einer Binnenmigration von Minderheiten

Das Unbehagen gegenüber jedweder Freizügigkeit in Europa ist in den meisten Mitgliedstaaten bis zum heutigen Tag präsent. So sorgen innereuropäische Wanderungsbewegungen immer wieder für Diskussionen; im Fokus steht hierbei der Zuzug aus den Mitgliedstaaten Osteuropas. Entsprechend herrschte im Grundrechte-Konvent Unsicherheit darüber, ob und mit welchen Konsequenzen eine Migration ganzer Minderheiten- und Volksgruppen über die innereuropäischen Grenzen hinweg in der Charta antizipiert werden sollte. Konnten auch, so die Einsicht der Delegierten, Wanderungsbewegungen Einzelner auf der Grundlage der Unionsbürgerfreizügigkeit nicht verhindert werden, so war sich das Plenum des Konvents doch darin einig, dieses Phänomen nicht noch durch die Duldung einer liberalen (Kollektiv)Ausweisungspraxis zu verstärken. Für eine strikte Regelung des Schutzes von Minderheiten und Volksgruppen vor Kollektivausweisungen plädierten vor allem niederländische Konventsmitglieder, etwa die Europaparlamentarierin *Johanna Majj-Weggen*.³⁰

3.3. (Bloße) „Kenntlichmachung“ des Schutzniveaus charta-externen internationalen Rechts

Unterschwellig begleitet wurden die Diskussionen um ein Minderheitenschutzrecht von der – insoweit unverrückbaren – politischen Auffassung vieler Delegierter, dass die EUGrDRCh auch insoweit über die schon bestehenden völkerrechtlichen Schutzkonzepte nicht „hinausgehen“ dürfe. Unter Bezugnahme auf das Mandat von *Köln* forderten britische, französische und spanische Konventsmitglieder vom Präsidium immer wieder eine Analyse des internationalen Rechts auf seine Gewährleistungsdimensionen hin und mahnten Beschränkungen an. Unüberhörbar äußerten sich hierbei vor allem *Berthu* und *Haenel*. Vorbehalte gegen strukturelle Sicherungen durch subjektive Rechte für Minderheiten als Gruppen hegten auch Vertreter solcher Mitgliedstaaten (*Griechenland*, *Spanien*, das *Vereinigte Kö-*

27 Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 307.

28 Vgl. Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 368.

29 Hierzu J. Meyer/N. Bernsdorff, Die Grundrechtecharta begründet keine Eigentumsrückgabeansprüche in Tschechien, in: EuZW 2009, 793: Konfiskationen und Landreformen der Nachkriegsjahre als „instantaneous acts“.

30 Vgl. Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 308.

nigreich), die das Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK (noch) nicht ratifiziert hatten (*Anna Benaki-Psarouda, Alvaro Rodriguez-Bereijo, Lord Goldsmith*).³¹

3.4. Hinwendung zu einer Programmatik „multikulturelle Gesellschaft“?

Dass mit der Aufnahme eines Minderheitenschutzartikels in die Charta zudem – für den Bereich der EU – eine (neue) gesellschaftspolitische Konzeption, nämlich die einer „multikulturellen Gesellschaft“, etabliert werden sollte, lassen die Beratungen im Grundrechte-Konvent nicht erkennen. Von der Befürwortung einer solchen könnte nur dann ausgegangen werden, wenn eine Ausgestaltung des Minderheiten- und Volksgruppenschutzes diskutiert worden wäre, die jeder zuwandernden oder sich neu formierenden Minderheitengruppe (sog. neue Minderheit) Anerkennung und Schutz eröffnet. Das war nach den einschlägigen Dokumenten nicht der Fall. Für einen politischen Willen auch nur einzelner Delegierter, auf dem Gebiet der EU – unter Aufgabe jeglicher Integrationserwartung – das Modell eines „Nebeneinanders“ weitestgehend eigenständiger Kulturen zu fördern, fehlt jeder Anhaltspunkt.

4. Der rechtliche Befund: Nicht mehr als ein „verstecktes Zugeständnis“!

Die rechtliche Analyse des Art. 22 EUGrdRCh führt zu einer ernüchternden Erkenntnis: Die Bestimmung ist nicht mehr als ein „verstecktes Zugeständnis“ an die Forderung, Minderheiten- und Volksgruppenschutz auch in der EUGrdRCh zu etablieren.³² Art. 22 der Charta präsentiert sich insoweit, so *Christoph Grabenwarter* lakonisch,³³ als „bescheidenes Ergebnis“. Minderheitengruppen und Minderheitenangehörige stehen am Ende des Kodifikationsprozesses wieder einmal „mit fast leeren Händen“ da.³⁴

Für diesen Befund, den auch *Gornig* – angesichts der (völkerrechtlichen) Schutzkonzeptalternativen – als ausgesprochen „halbherzig“ bezeichnen würde, lassen sich zwei Gründe anführen: Hauptgrund waren zweifellos die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten über einen für sie (politisch) akzeptablen Minderheitenschutz.³⁵ Verhindert wurde die Aufnahme weitergehender Bestim-

31 Bernsdorff (Anm. 24), Art. 19 Rn. 8.

32 R. Craufurd Smith, Kommentar zu Art. 22 Rn. 22.21, in: St. Peers/T. Hervey/J. Kenner/A. Ward (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, München/Oxford/Baden-Baden 2014.

33 Chr. Grabenwarter, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, in: DVBl 2001, 1–13 (6); ebenso J. Ennuschat, Kommentar zu Art. 22 Rn. 7, in: Kl. Stern/M. Sachs (Hrsg.), *Europäische Grundrechte-Charta. Kommentar*, München 2016.

34 So – resignierend – Blumenwitz (Anm. 1), 1.

35 Vgl. S. Heselhaus, § 50 Minderheitenschutz und Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen, Rn. 3, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, 2. Aufl., München 2020.

mungen zum Schutz von Minderheiten vor allem von solchen Mitgliedstaaten, die ihre Volksgruppenkonflikte noch nicht bewältigen konnten.³⁶ „Bremsend“ wirkte darüber hinaus das Mandat von *Köln*, das dem Grundrechte-Konvent die Aufgabe übertrug, in einer EUGrdRCh lediglich (schon) bestehende völkerrechtliche Garantien zu verdeutlichen und zu bekräftigen. Hierzu zählen neben jenen aus vorhandenem EU-Primärrecht (Erläuterungen!) vor allem solche aus Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)³⁷ sowie diversen Rechtstexten der Vereinten Nationen und des Europarates.³⁸ Auffallend und nur vor diesem Hintergrund zu erklären ist, dass sich die Ambivalenz politischer Haltungen zur Verbürgung eines Volksgruppen- und Minderheitenschutzes, wie sie im Grundrechte-Konvent zutage getreten ist, bei der rechtlichen Bewertung des mit Art. 22 der Charta gefundenen Ergebnisses regelrecht spiegelt. – Wo besteht Konsens, wo Dissens?

4.1. Objektiv-rechtlicher Grundsatz (Art. 52 Abs. 5 EUGrdRCh) oder einklagbares subjektives (Grund-)Recht?

Vor allem wegen seines Wortlauts („Die Union achtet...“) wird Art. 22 der Charta mehrheitlich nur eine objektiv-rechtliche Wirkung beigemessen.³⁹ Ausgehend von der in Art. 51 Abs. 1 Satz 2 EUGrdRCh vorgenommenen Unterteilung in „Rechte“ und „Grundsätze“ stelle die Norm lediglich einen Grundsatz i.S.v. Art. 52 Abs. 5 EUGrdRCh dar. Für diese Auffassung wird angeführt, dass sich Art. 22 der Charta eines ausdrücklichen Hinweises auf ein „Recht“ enthalte⁴⁰ und deshalb in die Nähe anderer Grundsätze der Charta wie Art. 25, Art. 26, Art. 34 Abs. 1 und 3 sowie Art. 36 EUGrdRCh zu rücken sei. Auch bestehe im Hinblick auf das in

36 Blumenwitz (Anm. 1), 1.

37 Vom 19.12.1966, BGBl. II 1973, 1534.

38 Ausführliche Detailnachweise und Bewertungen bei Heselhaus (Anm. 35), Rn. 17–25; auch S. Hölscheidt, Kommentar zu Art. 22 Rn. 3, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2019; ferner Th. Kröll, Kommentar zu Art. 22 Rn. 3–7, in: M. Holoubek/G. Lienbacher (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union. GRC-Kommentar, 2. Aufl., Wien 2019.

39 Ennuschat (Anm. 33), Rn. 6; F. Ross, Kommentar zu Art. 22 Rn. 3, in: U. Becker/A. Hatje/J. Schoo/J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019; M. Rossi/Th. Kingreen, Kommentar zu Art. 22 Rn. 2, in: Ch. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 6. Aufl., München 2021; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 17; H.-D. Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 4. Aufl., München 2021, Art. 22 Rn. 3; R. Streinz, Kommentar zu Art. 22 Rn. 5, in: R. Streinz/T. Kruis/W. Michl (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018; Kröll (Anm. 38), Rn. 9; W. Frenz, § 4 Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen, Rz. 3341, in: W. Frenz (Hrsg.), Handbuch Europarecht, Bd. 4, Europäische Grundrechte, Berlin/Heidelberg 2009; D. Kugelman, § 160 Rn. 81, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/1, Heidelberg 2010.

40 So Heselhaus (Anm. 35), Rn. 60.

Art. 21 Abs. 1 der Charta geregelte Verbot der Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit kein teleologisches Bedürfnis für eine Anreicherung der Bestimmung, um den Mindestschutzstandard der EMRK im Rahmen der Charta abzubilden.⁴¹

Gleichwohl fehlt es in der einschlägigen Literatur nicht an Versuchen, Art. 22 EUGrdRCh subjektiv-rechtlich „aufzuladen“. So betrachtet etwa *Hans-Peter Folz* die Norm als besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes und entnimmt ihr ein weiteres Differenzierungsverbot, auf das sich der Einzelne als Abwehrrecht berufen kann.⁴² Zurückhaltender äußern sich *Hans-Werner Rengeling* und *Peter Szczekalla*, die ein subjektives Recht auf Vielfalt „in ganz weiten Grenzen“ anerkennen, definitive Ansprüche auf vielfaltsichernde Maßnahmen aber nur für „selten denkbar“ halten.⁴³ Hiervon unberührt bleibt die Funktion des Art. 22 der Charta, individual-rechtliche Aspekte anderer Bestimmungen der Charta (etwa des Diskriminierungsverbots des Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh, von vielfaltschützenden Grundrechten) zu unterstützen und zu verstärken.⁴⁴

Grundsätze i.S.d. Art. 52 Abs. 5 EUGrdRCh sind zwar unmittelbar verbindliches Recht; jedoch bedürfen sie der Umsetzung (Absatz 5 Satz 1) und sind nur eingeschränkt justiziabel (Absatz 5 Satz 2).⁴⁵ Art. 22 der Charta ist als Grundsatz daher nicht „strikt“ zu beachten, sondern gegen andere Rechtsgüter abzuwägen (Vorbehalt konkurrierender Rechtsgüter).⁴⁶ Er ist zum einen Kompetenzausübungsdirektive und -schränke⁴⁷ und gibt zum anderen ein (Verhältnismäßigkeits)Kriterium für die zu treffenden Maßnahmen im Bereich der Unionspolitiken vor.⁴⁸ Diese Einordnung wird durch die (aktualisierten) Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 5 EUGrdRCh bestätigt, wenn es dort heißt, dass die Grundsätze keine direkten Ansprüche auf den Erlass positiver Maßnahmen...begründen. Aus der deutschen Perspektive liegt ein Vergleich des Art. 22 EUGrdRCh mit Aufgabennormen in der Gestalt von (Staats-)Zielbestimmungen nahe.⁴⁹

41 Heselhaus (Anm. 35), Rn. 60.

42 H.-P. Folz, Kommentar zu Art. 22 Rn. 3, in: Chr. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht. EUV, AEUV, GRCh, EAGV, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden/Zürich 2018.

43 H.-W. Rengeling/P. Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union. Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln 2004, Rz. 984.

44 Im Einzelnen Heselhaus (Anm. 35), Rn. 61; Rossi/Kingreen (Anm. 39), Rn. 4; Frenz (Anm. 39), Rz. 3343; Kröll (Anm. 38), Rn. 10; ferner Ross (Anm. 39), Rn. 2. Hierzu noch unter 5.

45 Explizit Rossi/Kingreen (Anm. 39), Rn. 2.

46 Jarass (Anm. 39), Rn. 9.

47 Vgl. Ennuschat (Anm. 33), Rn. 10; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 17; Streinz (Anm. 39), Rn. 5.

48 Kugelman (Anm. 39), Rn. 81; Frenz (Anm. 39), Rz. 3341; Streinz (Anm. 39), Rn. 5.

49 So A. Schwerdtfeger, Kommentar zu Art. 52 Rn. 73 m.w.N., in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2019.

4.2. Abweichende Meinungen zum Topos „Normadressat“

Dissens besteht auch in der Frage, wer durch Art. 22 der Charta unmittelbar verpflichtet wird. Die einschlägige Literatur vertritt hier unterschiedliche Auffassungen, ohne dass eine Mehrheitsmeinung klar erkennbar wäre. Für eine Beschränkung auf die EU als (alleinigen) Normadressaten sprechen sich – unter Hinweis auf den Wortlaut des Art. 22 EUGrdRCh („Die Union...“) – vor allem *Jörg Ennuschat*, *Rudolf Streinz* und *Sven Hölscheidt* aus.⁵⁰ Sie halten eine vom Grundrechte-Konvent bewusst vorgenommene Abweichung von Art. 51 Abs. 1 EUGrdRCh für gegeben und verweisen darauf, dass die Mitgliedstaaten in den von Art. 22 der Charta erfassten Lebensbereichen (schon) durch andere Vorschriften, etwa das Diskriminierungsverbot des Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh und Grundrechte (z.B. Art. 10, Art. 11, Art. 13, Art. 14, Art. 19 EUGrdRCh usw.), gebunden seien.⁵¹ Immerhin soll die Bestimmung „Impulse für die innerstaatliche Entwicklung“ setzen können.

Eine auch die Mitgliedstaaten als „Normadressaten“ einbeziehende Auslegung fordern demgegenüber *Thomas Kröll* und *Hans-Dieter Jarass*.⁵² Unter Hinweis auf den (Norm)Text anderer Grundsätze⁵³ wird eine enge, am Wortlaut haftende Auslegung des Art. 22 der Charta abgelehnt und dessen unmittelbare Bindungswirkung auch auf die Mitgliedstaaten erstreckt, soweit sie Unionsrecht durchführen. Mangels anderer Argumente wird außerdem die Normhistorie bemüht und vorgetragen, eine Beschränkung der Verpflichtungswirkung auf die EU könne „dem Vertragsgeber nicht zugesonnen“ werden.⁵⁴

Klarzustellen ist, dass Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EUGrdRCh mit seiner Bestimmung des Adressatenkreises grundsätzlich durch spezielle Chartaregelungen zu einzelnen Grundrechten oder Grundsätzen überlagert und infolgedessen modifiziert werden kann.⁵⁵ Eine – mit Blick auf ein bestimmtes (auch politisches) Vorverständnis – ohne weitere Begründung erhobene pauschale Behauptung, die Mitgliedstaaten seien regelmäßig mitverpflichtet, ist deshalb nicht überzeugend.⁵⁶

4.3. Vielfalt gegen „Einfalt“

„Vielfalt“ lässt sich – in Abgrenzung zur heute (in seiner ursprünglichen Bedeutung) nicht mehr sprachgebräuchlichen „Einfalt“ – mit Verschiedenartigkeit oder Mannigfaltigkeit⁵⁷, besser „Diversität“⁵⁸ gleichsetzen. Wird die Betonung der „Viel-

50 Ennuschat (Anm. 33), Rn. 8; Streinz (Anm. 39), Rn. 5; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 19; ebenso C. Thiele, Kommentar zu Art. 22 Rn. 13, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. I, Tübingen 2017; Kugelmann (Anm. 39), Rn. 81; wohl auch Rossi/Kingreen (Anm. 39), Rn. 1.

51 Vgl. Ennuschat (Anm. 33), Rn. 8; Streinz (Anm. 39), Rn. 5 Fn. 10.

52 Kröll (Anm. 38), Rn. 14; Jarass (Anm. 39), Rn. 4; auch – allerdings ohne weitere Begründung – Heselhaus (Anm. 35), Rn. 59, und Ross (Anm. 39), Rn. 3.

53 Art. 25, Art. 26, Art. 34 Abs. 1 und 3 sowie Art. 36 EUGrdRCh.

54 So Kröll (Anm. 38), Rn. 14.

55 Ausdrücklich Schwerdtfeger (Anm. 49), Rn. 25.

56 Schwerdtfeger (Anm. 49), Rn. 25.

57 Vgl. Ross (Anm. 39), Rn. 2: Pluralismus.

falt“ in der Charta (europa)politisch noch übereinstimmend (positiv) beurteilt (Gegengewicht zu befürchteten Unitarisierungstendenzen in der EU, eigenes Strukturprinzip)⁵⁹, so ist darüber hinaus aber vieles unklar und bleiben (vor allem) Fragen der normativen Reichweite des Art. 22 EUGrdRCh umstritten.

4.3.1. *Konsens: Nur „diffuse Minderheitenschutzfunktion“*

Art. 22 EUGrdRCh erwähnt den Begriff der „Minderheit“ nicht. Seinem Wortlaut nach stellt er die „Vielfalt“ in den Vordergrund, nicht einzelne durch ihre Kultur, Religion oder Sprache geprägte Personengruppen.⁶⁰ Hieraus wird mehrheitlich geschlossen, dass Art. 22 der Charta gleichermaßen Minderheitskulturen, -religionen und -sprachen sowie solche der Mehrheit einbezieht.⁶¹

Spricht die Norm damit nicht rein „minoritäre Anliegen“ an, sondern propagiert allgemein (bloß) ein „vielfaltfreundliches Handeln“, so befördert sie einen Minderheiten- bzw. Volksgruppenschutz nur „by the way“. Art. 22 EUGrdRCh stellt letztlich ein „Minus“ zu einem Minderheitenschutzrecht dar,⁶² auch wenn die Bestimmung natürlich gerade auch Minderheiten und Volksgruppen zugutekommt.⁶³ Im Hinblick auf die vielen strukturellen Probleme, die ein echtes Minderheiten- und Volksgruppenrecht mit sich bringen kann (Konventsberatungen!), bewertet *Sebastian Heselhaus* das in der Charta verwirklichte „Konzept der Vielfalt“ als ein solches mit „besonderem Charme“.⁶⁴

Was lässt sich juristisch mit einem solchen verbinden?

Das (juristische) Konzept der Vielfalt ist vor allem ein individualistisches. Es bezieht die Vielfalt von Gruppen nur deshalb mit ein, weil sich diese aus Individuen zusammensetzen.⁶⁵ Die individuelle Verwurzelung darf nicht durch die Verselbstständigung einer kollektiven Vielfalt „überspielt“ werden.⁶⁶ Individuelle Vielfalt ist maßgeblich durch ihre Relation zu den Lebenskonzepten anderer geprägt.⁶⁷ Sie gründet, so *Alexander Thiele*, auf der Erwartung der gegenseitigen Anerken-

58 Siehe hierzu – im Hinblick auf andere Sprachfassungen des Art. 22 EUGrdRCh – die rechtslinguistischen Bemerkungen von Ennuschat (Anm. 33), Rn. 2, 12 und 22.

59 Kontrapunkt zur Unionsidentität: Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 15; Ross (Anm. 39), Rn. 2; Ennuschat (Anm. 33), Rn. 4; Streinz (Anm. 39), Rn. 4; Kröll (Anm. 38), Rn. 8.

60 Vgl. Ennuschat (Anm. 33), Rn. 7.

61 Frenz (Anm. 39), Rz. 3329, 3355; Ross (Anm. 39), Rn. 2; Heselhaus (Anm. 35), Rn. 66; wohl auch Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 20.

62 Frenz (Anm. 39), Rz. 3354; J. Ennuschat/E. Tille, Art. 22 GRCh und die Vielfalt der Sprachen, in: RdJB 2011, 74–77 (76): Begriff der Vielfalt nimmt Minderheiten...positiv wahr.

63 So Thiele (Anm. 50), Rn. 4; Jarass (Anm. 39), Rn. 2; Ennuschat (Anm. 33), Rn. 7; Ross (Anm. 39), Rn. 2.

64 Heselhaus (Anm. 35), Rn. 16.

65 Vgl. A. Thiele, Gleichheit angesichts von Vielfalt als Gegenstand des philosophischen und juristischen Diskurses, in: DVBl 2018, 1112–1119 (1114); diesem folgend Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 20.

66 Thiele (Anm. 65), 1114, unter Hinweis auf A. Reckwitz, Die Gesellschaft der Singularitäten: Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin 2017, 382.

67 Thiele (Anm. 65), 1114: relationistisches Vielfaltsverhältnis.

nung der jeweils eigenen Vielfalt als gleichwertig („Vielfalt in Gleichheit“). Diese Reziprozitätserwartung wird „gestört“ bei Diskriminierungen, aber auch dort, wo Vielfalt „überbetont“ wird und zur Bildung abgeschlossener Identitäts- oder sogar Widerstandsgemeinschaften führt.⁶⁸ Weil kein statischer, unveränderlicher Zustand, ist soziale Ungleichheit keine Frage von Vielfalt.

4.3.2. (Zukunfts)Offen auch für sog. neue Minderheiten?

Kein einheitliches Meinungsbild lässt sich erkennen, soweit es um die Frage geht, ob Art. 22 EUGrdRCh auch solchen Personen zugutekommt, die – von außerhalb der EU – zugewanderten Gemeinschaften (sog. neuen Minderheiten) angehören,⁶⁹ letztlich ein weiteres Spiegelbild der Ambivalenz politischer Auffassungen im Grundrechte-Konvent. Schon *Blumenwitz* hat die Interessenlage bei Immigrantengruppen als grundlegend anders und von derjenigen bei alteingesessenen autochthonen Gemeinschaften abweichend beurteilt.⁷⁰ Während letztere in der Regel gesamtgesellschaftlich gut integriert seien und nur ihre kulturellen, religiösen und sprachlichen Spezifika erhalten wollten, komme es ersteren wesentlich auf den Diskriminierungsschutz an; bei Zuwanderern müsse auch deren gegenläufiges Interesse an einer gesellschaftlichen Eingliederung beachtet werden (das diese häufig auf die Berücksichtigung ihrer Vielfalt verzichten lasse).⁷¹

Dass Art. 22 der Charta nur die bereits „bestehende“ Vielfalt spezifisch absichern soll, wird damit begründet, dass Zuwanderergemeinschaften noch keinen nachhaltigen Beitrag „zu den europäischen Kulturen und zur europäischen Identität“ geleistet hätten.⁷² Diese Schlussfolgerung wird vor allem für den Bereich der Sprachenvielfalt gezogen. Zwar gehörten Zuwanderergemeinschaften mittlerweile zur europäischen Realität; jedoch sei der Zeitraum der Immigration regelmäßig noch nicht lang genug, um signifikante Prägekraft für die europäische Identität entfalten zu können.⁷³

Nicht auf den Beitrag zur (Ver-)Festigung europäischer Identität und damit einen Zusammenhang mit den Unionszielen, sondern auf Gesichtspunkte des Wortlauts und der Systematik rekurren *Heselhaus* und *Friso Ross*.⁷⁴ Sie erkennen unter der Geltung des Art. 22 EUGrdRCh auch die Vielfalt von Zuwanderergemeinschaften als „geschützt“ an und stützen sich für ihre Auffassung darauf, dass die Bestimmung insoweit keine textliche Beschränkung enthalte; außerdem sei der im Kontext mit Art. 22 der Charta zu lesende Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh men-

68 Vgl. Thiele (Anm. 65), 1116 f.

69 Siehe zu diesen Personengruppen ausführlich P. Hilpold, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, AVR 42 (2004), 80–110.

70 Blumenwitz (Anm. 1), 2 f.

71 In diesem Sinne wohl Heselhaus (Anm. 35), Rn. 75; Blumenwitz (Anm. 1), 2.

72 So Ennuschat (Anm. 33), Rn. 16, 22, unter Hinweis auf Ennuschat/Tille (Anm. 62), 75; Kröll (Anm. 38), Rn. 26; wohl auch Frenz (Anm. 39), Rz. 3345; ebenso Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 26: autochthone Sprachen.

73 Ennuschat/Tille (Anm. 62), 75.

74 Heselhaus (Anm. 35), Rn. 75; Ross (Anm. 39), Rn. 6.

schenrechtlich ausgestaltet.⁷⁵ Die Gegenauffassung, so *Heselhaus*, widerspreche der Entwicklung des internationalen Schutzes von Minderheitenrechten, die im Wesentlichen auf die Situation von Zuwanderern reagiert habe.⁷⁶

Im Hinblick auf das Für und Wider der Argumente unentschieden bleiben *Carmen Thiele* und *Jarass*.⁷⁷ Sie überlassen eine Festlegung in dieser Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), der in seinem Urteil vom 12.5.2011 in der Rechtssache *Runevic-Vardyn und Wardyn*⁷⁸ erstmals auf Art. 22 EUGrdRCh Bezug genommen und betont hat, dass „die Union den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt wahrt“. Der EuGH wird diese Rechtsprechung fortentwickeln.

4.3.3. *Entfaltungstrias: Kulturen, Religionen, Sprachen*

Welche Erkenntnisse vermittelt ein juristischer „Vielfaltsdiskurs“, wenn die Bereiche nicht identifiziert werden, in denen Verschiedenheit relevant sein und für die eine Reziprozität bei der Anerkennung eigener Vielfalt (als gleichwertig) erwartet werden kann?

Dieses Dilemma hat der Grundrechte-Konvent gesehen und (normativ) drei Felder individueller Entfaltung – Kulturen, Religionen und Sprachen – bezeichnet, die das Konzept der Vielfalt in Art. 22 der Charta näher bestimmen sollen. Die drei (Entfaltungs)Bereiche können dabei kaum trennscharf voneinander abgegrenzt werden; sie überschneiden und ergänzen sich.⁷⁹ Auch ist die Vielfalt als Gegenstand des Art. 22 EUGrdRCh nicht auf „Vielfaltselemente“ in diesen – exemplarisch genannten – Zusammenhängen beschränkt.⁸⁰

Um Art. 22 EUGrdRCh „manageable“ zu gestalten, müssen sich die Begriffe Kultur, Religion und Sprache wenigstens in Ansätzen (inhaltlich) bestimmen lassen.⁸¹ Als Begriffe des Unionsrechts sind sie autonom⁸² und – soweit das möglich ist – in Anlehnung an das Primärrecht⁸³ auszulegen. Unionsrechtlich (aber auch, weil sie sich einer exakten Definition entziehen) sind die Begriffe Kultur, Religion und Sprache weit zu verstehen.⁸⁴ Die Deutung der Begriffe hat allerdings ein mitgliedstaatliches Verständnis zum Ausgangspunkt; insoweit soll nämlich die „nationale Vielfalt“ abgebildet werden.⁸⁵ In dem so abgesteckten Rahmen wird

75 Vgl. – zur Sprachenvielfalt – *Heselhaus* (Anm. 35), Rn. 75; ebenso *Rossi/Kingreen* (Anm. 39), Rn. 2 Fn. 6.

76 *Heselhaus* (Anm. 35), Rn. 75.

77 *Thiele* (Anm. 50), Rn. 12; *Jarass* (Anm. 39), Rn. 7.

78 C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, Rn. 85–87.

79 Vgl. *Ennuschat* (Anm. 33), Rn. 13: drei Bezugspunkte der Vielfalt.

80 *Ennuschat* (Anm. 33), Rn. 13: auch Geschichte und Tradition.

81 So *Kröll* (Anm. 38), Rn. 21; *Ross* (Anm. 39), Rn. 4; a. A. *Thiele* (Anm. 50), Rn. 8: Notwendigkeit einer Begriffsbestimmung.

82 Vgl. *Kröll* (Anm. 38), Rn. 21; *Ennuschat* (Anm. 33), Rn. 16.

83 *Heselhaus* (Anm. 35), Rn. 62.

84 Überwiegende Meinung: *Hölscheidt* (Anm. 38), Rn. 20; *Ross* (Anm. 39), Rn. 4; *Kröll* (Anm. 38), Rn. 21; *Heselhaus* (Anm. 35), Rn. 65; *Rossi/Kingreen* (Anm. 39), Rn. 2.

85 So *Ennuschat* (Anm. 33), Rn. 16; *Frenz* (Anm. 39), Rn. 3346; *Thiele* (Anm. 50), Rn. 6.

die primäre Definitionsmacht von *Matthias Rossi* und *Thorsten Kingreen* bei dem Einzelnen (selbst) verortet;⁸⁶ Herkunft, (geographische) Verbreitung und die Größe von Anhängerschaften sind insoweit ohne Bedeutung.

Um den Begriff „Kulturen“ (nicht „Kultur“ in der Einzahl) – jedenfalls im Kern – erfassen zu können, wird häufig folgende Faustformel verwandt:⁸⁷ „Kultur“ umfasst die Gesamtheit der identitätsbildenden geistigen und künstlerischen Lebensäußerungen einer Nation oder von Gemeinschaften, Gruppen oder Einzelpersonen unter Einbeziehung von Religion, Sprache, Tradition und Geschichte; Ausdrucksformen von „Kultur“ sind insbesondere Literatur, Musik, bildende und darstellende Kunst, Denkmalpflege, Brauchtum, aber auch die industrielle Massen-, Populär- und Alltagskultur. Solche Beschreibungen sind für die Rechtspraxis nur selten ergiebig, taugen im Zweifel aber für Negativabgrenzungen. So ist etwa die Einordnung des Sports (mit seinen vielen Facetten) in das Kulturverständnis nicht eindeutig.⁸⁸ Weil Art. 22 EUGrdRCh die Bereiche „Religionen“ und „Sprachen“ ausdrücklich von demjenigen der „Kulturen“ trennt, sind die erstgenannten aus dem Kulturbegriff ausgenommen.⁸⁹ Mit der gewollten Anbindung des Art. 22 der Charta an Art. 167 Abs. 1 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie Art. 3 Abs. 3 EUV (Erläuterungen!) werden deren – teilweise enger gefasste – Kulturbegriffe für die Interpretation relevant. Gleichwohl ist Art. 22 EUGrdRCh nicht lediglich als Wiederholung jener Bestimmungen zu sehen.⁹⁰ Im Ergebnis soll der Vorschrift im weitesten Sinne ein Impuls für die „Kulturfreundlichkeit“ des Unionshandelns entnommen werden können.⁹¹

Mit dem Bekenntnis zur Vielfalt der „Religionen“ knüpft Art. 22 der Charta begrifflich an Art. 10 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh an. Auch der Begriff „Religionen“ lässt sich nur über Negativabgrenzungen erschließen.⁹² Ausschlaggebend ist das mitgliedstaatliche Verständnis und in der Folge die primäre Definitionsmacht des Einzelnen, wie er „den Sinn der Welt und sein Verhältnis zu ihr“ bestimmt.⁹³ Soweit vereinzelt ein europazentrierter und christlich geprägter Religionsbegriff für zutreffend gehalten wird (etwa um „fremdartige“ Religionen aus dem Vielfaltskonzept des Art. 22 der Charta herauszuhalten), wird nicht hinrei-

86 Siehe hierzu näher Rossi/Kingreen (Anm. 39), Rn. 2, 4; ferner Ennuschat/Tille (Anm. 62), 76.

87 Ennuschat (Anm. 33), Rn. 17; Ennuschat/Tille (Anm. 62), 75; Kröll (Anm. 38), Rn. 22; Thiele (Anm. 50), Rn. 9; Heselhaus (Anm. 35), Rn. 65; Ross (Anm. 39), Rn. 4.

88 Einerseits Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 22, andererseits Ennuschat (Anm. 33), Rn. 17, Kröll (Anm. 38), Rn. 22 und Ross (Anm. 39), Rn. 4.

89 So Heselhaus (Anm. 35), Rn. 65.

90 Heselhaus (Anm. 35), Rn. 66.

91 So explizit Ennuschat (Anm. 33), Rn. 18, unter Hinweis auf M. Nettesheim, Das Kulturerfassungsrecht der Europäischen Union, in: JZ 2002, 157–166 (165); ihm folgend Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 23; im Hinblick darauf, dass gleichrangig auch die Förderung einer europäischen Identität gestattet ist, hält Heselhaus (Anm. 35), Rn. 67, demgegenüber einem „Grundsatz bestmöglicher Kulturentfaltung“ für zweifelhaft; ebenso Frenz (Anm. 39), Rz. 3331.

92 So – der Sache nach – Ross (Anm. 39), Rn. 5, m.w.N.

93 Rossi/Kingreen (Anm. 39), Rn. 2, 4.

chend berücksichtigt, dass „Religion“ wie die anderen Begriffe der Bestimmung weit auszulegen ist; das gilt ungeachtet des Umstandes, dass die Beiträge der christlichen Religion (in ihren verschiedenen Ausprägungen) zur europäischen Identität am sichtbarsten sind.⁹⁴ „Religion“ umschließt das innere Bekenntnis (sog. forum internum) und dessen Ausübung (sog. forum externum), die Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EUGrDRCh auf vier Betätigungsfeldern anerkennt: Gottesdienst, Unterricht, Bräuche und Riten.⁹⁵

Mehrheitlich wird vertreten,⁹⁶ dass in dem Bekenntnis zur Vielfalt der „Religionen“ auch ein Votum zugunsten staatskirchenrechtlicher Besonderheiten (jedenfalls der prägenden Kernbestandteile) nach den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten zu sehen ist. Das soll sich aus Art. 17 Abs. 1 AEUV ergeben, auf den die Erläuterungen zu Art. 22 EUGrDRCh verweisen.⁹⁷ Nicht erfasst ist aber der korporative Aspekt von Religionsgemeinschaften. Der Grundrechte-Konvent ist der politischen Forderung vorwiegend deutscher Delegierter (*Ingo Friedrich*) nach einer Anreicherung des Art. 10 Abs. 1 der Charta um ein korporatives oder Statusrecht ausdrücklich nicht nachgekommen.⁹⁸ (Schutz-)Wirkungen entfaltet Art. 22 EUGrDRCh damit allenfalls für den sog. Innenbereich, das Selbstbestimmungs-(verwaltungs)recht der Religionsgemeinschaften.⁹⁹

Wie bekannt ist, war die Bezugnahme auf das „geistig-religiöse Erbe“ in Absatz II der der Charta vorangestellten Präambel (deutsche Sprachfassung) Gegenstand sehr emotionaler Auseinandersetzungen im Grundrechte-Konvent; so versuchten nicht wenige Konventsmitglieder, das Bekenntnis des Plenums über die Wortverbindung „geistig-religiös“ auf Religionen (oder jedenfalls bestimmte Religionen) als die europäische Identität prägende Kraft zu verengen.¹⁰⁰ Im Hinblick auf diese Formulierung in der Präambel vertreten *Ennuschat* und – ihm folgend – *Ross* die Auffassung, dass die Charta den Beitrag von Religionen zur europäischen Identität höher werte als den Beitrag von Weltanschauungen, und sehen letztere als von Art. 22 EUGrDRCh nicht erfasst an.¹⁰¹ Argumentativ stützen sich beide außerdem darauf, dass „Weltanschauungen“ – anders als in Art. 10 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 EUGrDRCh sowie in Art. 17 Abs. 2 AEUV – in der Vorschrift des

94 So *Ennuschat* (Anm. 33), Rn. 19.

95 Im Einzelnen N. Bernsdorff, Kommentar zu Art. 10 Rn. 12, in: J. Meyer/S. Hölscheidt, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2019.

96 Grabenwarter (Anm. 33), 6; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 24; Kröll (Anm. 38), Rn. 25; Thiele (Anm. 50), Rn. 10; *Ennuschat* (Anm. 33), Rn. 21; wohl auch *Ross* (Anm. 39), Rn. 5.

97 Zu den insoweit auftretenden Spannungsverhältnissen siehe *Heselhaus* (Anm. 35), Rn. 70.

98 Bernsdorff (Anm. 95), Rn. 7.

99 So Bernsdorff (Anm. 95), Rn. 13.

100 Im Einzelnen J. Meyer, Kommentar zur Präambel der EUGrDRCh, Rn. 18, 33, in: J. Meyer/S. Hölscheidt, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2019.

101 *Ennuschat* (Anm. 33), Rn. 20; *Ross* (Anm. 39), Rn. 5; nicht eindeutig zuzuordnen *Frenz* (Anm. 39), Rz. 3347 f.

Art. 22 EUGrdRCh nicht genannt seien (*argumentum e contrario*). Ungeachtet der Wortlautunterschiede spricht sich jedoch die überwiegende Mehrheit in der Literatur¹⁰² dafür aus, das Vielfaltskonzept der Bestimmung auch auf „Weltanschauungen“ und „Weltanschauungsgemeinschaften“ zu erstrecken. Letztlich werden aber auch für diese Auslegung nur politische Gründe vorgetragen. Die Begrenzung auf „Religionen“ sei missglückt; aus Gründen der Systemgerechtigkeit müsse der Begriff „Weltanschauungen“ in den Text des Art. 22 der Charta hineingelesen werden. Dem stehe auch die Normhistorie nicht entgegen, weil in den Beratungen des Grundrechte-Konvents ein Ausschluss von Weltanschauungsgemeinschaften nicht diskutiert worden sei.¹⁰³

Kulturen (Mehrheits- wie Minderheitskulturen) entfalten sich – nicht nur, aber wesentlich – über „Sprachen“; zwischen Kultur und Sprache besteht deshalb ein unauflösbarer Zusammenhang.¹⁰⁴ Sprache ist eine essenzielle Voraussetzung für den Austausch mit Menschen. Erst sie ermöglicht auch den Grundrechtsgebrauch, insbesondere die Wahrnehmung von „Kommunikations“-Grundrechten wie der Meinungs- (Art. 11 Abs. 1 EUGrdRCh) und der Versammlungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 EUGrdRCh). Vor allem ebnet sie – wenn auch regelmäßig nur über die Mehrheitsprache – den Weg zu politischer Teilhabe.¹⁰⁵

In weiter Auslegung des Sprachenbegriffs werden dem Topos „Sprachen“ überwiegend neben den autochthonen auch regionale und lokale Sprachen (Dialekte) innerhalb des Unionsgebiets zugeordnet; der Begriff ist jedenfalls nicht auf die in Art. 55 Abs. 1 EUV genannten Amtssprachen der Mitgliedstaaten verengt.¹⁰⁶ Ob darüber hinaus (allochthone) Sprachen von Zuwanderergemeinschaften erfasst sind, wird nicht einheitlich beurteilt.¹⁰⁷ Zu starker Vereinfachung – im Sinne einer streng hierarchischen „Sprach(en)vorstellung“ – neigten schon im Grundrechte-Konvent die französischen Mitglieder (*Haenel*);¹⁰⁸ grundsätzlich werden nämlich in *Frankreich* Migrantensprachen als Gefahr für die nationale Einheit aufgefasst.¹⁰⁹ Bei Zuwanderern der ersten und zweiten Generation dürften hier Zweifel gerechtfertigt sein.¹¹⁰

102 Kröll (Anm. 38), Rn. 23; Thiele (Anm. 50), Rn. 11; Heselhaus (Anm. 35), Rn. 69; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 25; Jarass (Anm. 39), Rn. 6; Rossi/Kingreen (Anm. 39), Rn. 2.

103 Stv. Heselhaus (Anm. 35), Rn. 69, und Thiele (Anm. 50), Rn. 11.

104 Heselhaus (Anm. 35), Rn. 72; Ennuschat (Anm. 33), Rn. 22; Ennuschat/Tille (Anm. 62), 75.

105 Vgl. zu diesen Einordnungen Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 26, Heselhaus (Anm. 35), Rn. 72 f., und Ennuschat/Tille (Anm. 62), 75, unter Hinweis auf P. J. Tettinger, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: NJW 2001, 1010–1015 (1012).

106 So Kröll (Anm. 38), Rn. 26; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 26; Thiele (Anm. 50), Rn. 12; Jarass (Anm. 39), Rn. 7; Ross (Anm. 39), Rn. 6; Frenz (Anm. 39), Rz. 3350.

107 Vgl. bereits oben unter 4.3.2.

108 Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 368.

109 Sog. monolingualer Habitus einer multilingualen Gesellschaft; siehe insoweit Heselhaus (Anm. 35), Rn. 73, m.w.N.

110 So ist wohl auch Kröll (Anm. 38), Rn. 26, zu verstehen.

Hat auch die Deutung des Sprachenbegriffs ein mitgliedstaatliches Verständnis zugrunde zu legen? – Vereinzelt wird vertreten,¹¹¹ dass die Anerkennung als Sprache von nationaler Festlegung nicht abhängen dürfe, weil es die Mitgliedstaaten sonst in der Hand hätten, über eine Qualifizierung als „Nicht-Sprache“ nicht akzeptierte regionale Dialekte aus dem Vielfaltskonzept des Art. 22 EUGrdRCh „auszusteuern“. Allerdings schließt die Bestimmung Differenzierungen und Abstufungen der Mitgliedstaaten bei ihrem Umgang mit „Sprachen“ nicht aus.¹¹² So dürfen sie ihre offiziellen Amts- bzw. Landessprachen privilegieren; Unionsrecht steht insoweit nicht entgegen.¹¹³ Die EU (selbst) erkennt bspw. Vertragssprachen einen Sonderstatus zu, wenn sie das sog. Korrespondenzrecht in Art. 41 Abs. 4 der Charta ausschließlich auf diese erstreckt.¹¹⁴

Verschiedentlich wird beklagt,¹¹⁵ dass die Sprachenvielfalt in der vielsprachigen EU nicht besser abgesichert worden sei als in Art. 22 EUGrdRCh (und Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh) geschehen. Die in Absatz III der Präambel beschworene „Vielfalt der Kulturen und Traditionen“ lasse sich, so *Peter Josef Tettinger*, als Ersatz hierfür kaum ins Feld führen.¹¹⁶ Der (ersichtliche) „Regelungsunwille“ des Grundrechte-Konvents hatte jedoch Partikularinteressen verschiedener Mitgliedstaaten – darunter *Frankreich* – zuzuordnende politische Gründe. Aus Furcht vor einer allzu ausufernden Anerkennung allochthoner Sprachen haben Delegierte dieser Mitgliedstaaten eine Aufwertung des Schutzes von Sprachenvielfalt verhindert.¹¹⁷

4.4. Uneinigkeit über die Reichweite der „Achtensklausel“

Welchen normativen „Schub“ Art. 22 der Charta – im Rahmen seiner objektiv-rechtlichen Ausrichtung¹¹⁸ – entfaltet, bemisst sich vor allem danach, was rechtlich mit dem Terminus „...achtet...“ verbunden werden kann. „Achtung der Vielfalt“ übersetzt ein nicht unerheblicher Teil der Literatur¹¹⁹ schlagwortartig mit „hohe Wertschätzung der Vielfalt, der in der Werteordnung der Union ein hoher Rang zukommt“.¹²⁰ Kann dieser – ebenso plakativen wie nichtssagenden – Bewer-

111 Frenz (Anm. 39), Rz. 3351.

112 So Ennuschat (Anm. 33), Rn. 22; Ennuschat/Tille (Anm. 62), 76.

113 Vgl. insoweit EuGH, *Runevic-Vardyn und Wardyn* (Anm. 78), Rn. 85–87; EuGH, Urteil v. 16.4.2013, Rs. C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239, Rn. 25–28 – *Las*; EuGH, Urteil v. 21.6.2016, Rs. C-15/15, ECLI:EU:C:2016:464, Rn. 50 – *New Valmar*.

114 Vgl. Ennuschat (Anm. 33), Rn. 22; Ennuschat/Tille (Anm. 62), 76.

115 Tettinger (Anm. 105), 1012; Thiele (Anm. 50), Rn. 12; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 27.

116 Tettinger (Anm. 105), 1013.

117 Heselhaus (Anm. 35), Rn. 73 Fn. 252, verweist in diesem Zusammenhang auf den französischen Vorbehalt zu Art. 27 IPbPR im Hinblick auf die Unteilbarkeit der Republik und deren Sprache Französisch.

118 Dazu oben unter 4.1.

119 Unter Hinweis auf anderes Primärrecht (des EUV und des AEUV) sowie Rechtsprechung des EuGH: *Runevic-Vardyn und Wardyn* (Anm. 78), Rn. 86; ferner *Las* (Anm. 113), Rn. 26.

120 Vgl. etwa Ennuschat (Anm. 33), Rn. 9; Ennuschat/Tille (Anm. 62), 76; Jarass (Anm. 39), Rn. 2; Kröll (Anm. 38), Rn. 17.

tung noch gefolgt werden, so ist die Frage nach der Reichweite des mit Art. 22 EUGrdRCh Intendierten bis heute nicht zufriedenstellend beantwortet. Vielfach wird – zumeist ohne weitere Begründung – vertreten,¹²¹ die Bestimmung enthalte ein an die EU als Normadressaten gerichtetes „Achtungsgebot“ bzw. deren „Verpflichtung zur Achtung“. Lediglich *Ennuschat* und *Streinz* beurteilen die in Art. 22 EUGrdRCh getroffene Wertentscheidung für Vielfalt zurückhaltender, nämlich als „Vorgabe“ bzw. „Auftrag“. ¹²² *Frenz* spricht in diesem Zusammenhang von einem „Befund der (bloßen) Berücksichtigung“. ¹²³

Bei der Interpretation des Ausdrucks „...achtet...“ ist allerdings Vorsicht geboten; denn der Grundrechte-Konvent hat seine Terminologie in den Textentwürfen sehr sorgfältig gewählt. Diese dient nämlich der Klassifizierung von (Schutz-)Wirkungen und ist bei einer Auslegung, die auch die Normhistorie einbezieht¹²⁴, tunlichst zu beachten. Während sich die Charta im Bereich der Grundrechte¹²⁵ stärkerer Formulierungen bedient („ist zu achten“, „Recht auf Achtung“, „wird/werden geachtet“, „Achtung...wird gewährleistet“),¹²⁶ ist der Textbefund bei Art. 22 EUGrdRCh (ebenso wie bei den anderen Grundsätzen der Charta¹²⁷) „reservierter“ („...achtet...“). Zwar trifft es grundsätzlich zu, dass Formulierungsunterschiede nicht überbewertet werden sollten,¹²⁸ jedoch kann das nicht dazu führen, dass Art. 22 der Charta über ein „Achtungsgebot“ oder eine „Verpflichtung zur Achtung“ mit einer quasi-grundrechtlichen Dimension „aufgeladen“ wird. Mit seiner „Achtensklausel“ enthält Art. 22 EUGrdRCh im Prinzip die schwächste Form einer unionsrechtlichen „Verheißung“.

Uneinigkeit besteht zum Teil auch über die einzelnen „Wirkschichten“ des Art. 22 der Charta. Konsens ist jedenfalls, dass die EU als Normadressat – der Zielsetzung des Art. 22 EUGrdRCh widersprechend – die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen nicht beeinträchtigen darf (Ebene des „respect“); solche Beeinträchtigungen lägen vor, wenn sie Mitgliedstaaten behinderte, diese Güter zu schützen, darüber hinaus aber auch dann, wenn allgemeine Integrationsmaßnahmen der EU (mittelbar) nachhaltige Auswirkungen auf die Vielfalt hätten.¹²⁹

121 Ross (Anm. 39), Rn. 3; Thiele (Anm. 50), Rn. 11 ff.; Heselhaus (Anm. 35), Rn. 58; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 28; Kröll (Anm. 38), Rn. 16 ff.; Rossi/Kingreen (Anm. 39), Rn. 3; Folz (Anm. 42), Rn. 3; Kugelman (Anm. 39), Rn. 81: Achtungsanspruch.

122 Ennuschat (Anm. 33), Rn. 10, der in der Wortwahl allerdings auch nicht eindeutig ist; Ennuschat/Tille (Anm. 62), 76; Streinz (Anm. 39), Rn. 5.

123 Frenz (Anm. 39), Rz. 3332, 3352.

124 Dazu oben unter 2.2.

125 Art. 1 Satz 2, Art. 7, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 Satz 2 und Art. 14 Abs. 3 EUGrdRCh; auch Art. 48 Abs. 2 EUGrdRCh.

126 Insbesondere dort, wo den Mitgliedstaaten (in Ermangelung von Unionskompetenzen) über den Verweis auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften (sog. Refrain) ein Ermessensspielraum zugebilligt wird.

127 Art. 25, Art. 26, Art. 34 Abs. 1 und 3 sowie Art. 36 EUGrdRCh.

128 So Ennuschat (Anm. 33), Rn. 9, zur Abweichung des Art. 22 EUGrdRCh von den anderen Grundsatz-Bestimmungen: „...anerkennt und achtet...“.

129 Kröll (Anm. 38), Rn. 18; Thiele (Anm. 50), Rn. 13; Ennuschat (Anm. 33), Rn. 10; Ennuschat/Tille (Anm. 62), 76; Ross (Anm. 39), Rn. 3; Jarass (Anm. 39), Rn. 2; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 28.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf die einem Grundsatz i.S.d. Art. 52 Abs. 5 EUGrdRCh typischerweise zukommenden „Attribute“.¹³⁰ Nicht umstritten ist auch, dass Art. 22 der Charta eine Verdichtung zu einem Auftrag, Vielfalt (positiv) zu schützen oder sicherzustellen (Ebene des „protect“), nicht entnommen werden kann.¹³¹ Begründet wird das vor allem damit, dass der EU bei Anerkennung eines solchen Auftrags Anlass für die Ausweitung ihrer Kompetenzen gegeben werden könnte (sog. kompetenzansaugende Wirkung).¹³²

Ein eher diffuses Meinungsbild zeigt sich indessen, soweit es um die Frage geht, ob Art. 22 EUGrdRCh auch einen Auftrag an die EU auf der Ebene des „fulfil“ enthält. Während die Annahme einer (bloßen) Berechtigung der EU, Vielfalt – im Rahmen ihrer Kompetenzen – zu fördern, noch (uneingeschränkte) Zustimmung erfährt, weil die Bestimmung insoweit eine „materielle Legitimation“ enthalte,¹³³ lehnen viele Stimmen in der Literatur einen darüber hinausgehenden Auftrag zur aktiven Förderung (Ebene des „fulfil“) ab.¹³⁴ Demgegenüber wird ein solcher von *Heselhaus* im Hinblick auf systematische Gesichtspunkte¹³⁵ bejaht.¹³⁶ Auch *Ennuschat* kommt zu dem Ergebnis, dass am Maßstab des Art. 22 der Charta wenigstens kompensatorische Maßnahmen veranlasst seien, sollten Integrationsmaßnahmen der EU die Vielfalt „unvereinbar schmälern“.¹³⁷ Entgegen der von *Hölscheidt* vertretenen Auffassung¹³⁸ entspricht die Ablehnung eines Auftrags der EU zu aktiver Förderung – „through assistance or direct provision“ – dem Beratungsverlauf im Grundrechte-Konvent, in dem sich vor allem britische, französische und spanische Delegierte gegen strukturelle bzw. organisatorische Sicherungen ausgesprochen hatten.¹³⁹

130 Siehe dazu schon oben unter 4.1.: Direktive und Schranke bei der Kompetenzausübung; Berücksichtigung bei der Mittelauswahl im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Vgl. Ennuschat (Anm. 33), Rn. 10, und Ennuschat/Tille (Anm. 62), 76: Die Verhältnismäßigkeitsprüfung kann dazu führen, dass von einer Unionskompetenz überhaupt kein Gebrauch gemacht werden darf.

131 Streinz (Anm. 39), Rn. 5; Jarass (Anm. 39), Rn. 8; Kröll (Anm. 38), Rn. 19; Ennuschat (Anm. 33), Rn. 11.

132 So Streinz (Anm. 39), Rn. 5; das soll vermieden werden („Angstklauseln“): Art. 51 Abs. 2 EUGrdRCh; Absatz V der Präambel zur EUGrdRCh; Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EUV.

133 Jarass (Anm. 39), Rn. 8 f.; Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 29; Ennuschat (Anm. 33), Rn. 11; Ross (Anm. 39), Rn. 3; Kröll (Anm. 38), Rn. 18; Streinz (Anm. 39), Rn. 5.

134 So Ross (Anm. 39), Rn. 3; Streinz (Anm. 39), Rn. 5; Kröll (Anm. 38), Rn. 19; Jarass (Anm. 39), Rn. 8.

135 Systematische Zusammenschau mit Art. 3 Abs. 1 EUV, Art. 19 Abs. 2 AEUV und Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh.

136 Heselhaus (Anm. 35), Rn. 63.

137 Ennuschat (Anm. 33), Rn. 11.

138 Vgl. Hölscheidt (Anm. 38), Rn. 30.

139 Siehe dazu schon oben unter 2.3.2.3., 3.3. und 4.3.3.; ferner Bernsdorff/Borowsky (Anm. 12), 368.

5. Bestandsaufnahme: Keine Verbesserung gegenüber dem „acquis“

Minderheitenschutz ist im Grunde nichts anderes als eine besondere Ausprägung der Menschenwürdegarantie, nämlich bezogen auf Minderheiten. Er leistet einen unverzichtbaren Beitrag zu einer demokratisch verfassten und pluralistischen Gesellschaft und ist deshalb im international- sowie europarechtlichen Kontext immer wieder Gegenstand von Schutzbestrebungen gewesen. Identität und Integration können aber auch in einem Spannungsverhältnis stehen. Insoweit verwundert es nicht, wenn politische Haltungen hierzu ambivalent und von nationalen Besonderheiten, insbesondere der „Bereitschaft zur Toleranz“ in der jeweiligen Mehrheitsgesellschaft, abhängig sind. Diese Bereitschaft ist in den Mitgliedstaaten der EU, die sich durch einen hohen Anteil an Minderheiten auszeichnet, sehr unterschiedlich entwickelt.

Im Ergebnis hat sich der Grundrechte-Konvent auch im Themenfeld „Minderheitenschutz“ an den institutionellen Rahmen gehalten, der ihm durch das Mandat von *Köln* gesetzt war: Zusammenfassen und Sichtbarmachen! Der Konvent hat (schon) Bestehendes – den „acquis“ – bewahrt; inhaltlich Neues wurde nicht geschaffen. Die Charta bringt infolgedessen keinen Fortschritt für den Minderheitenschutz, wie er bisher schon in Europa etabliert war und von *Gornig* in zahlreichen Publikationen – als Herausgeber und Autor¹⁴⁰ – untersucht wurde. Statt ein echtes Individual- oder Gruppenrecht für Minderheiten zu schaffen, ist der Grundrechte-Konvent in Art. 22 EUGrdRCh auf ein „Konzept der Vielfalt“ ausgewichen, das weder den Begriff „Minderheit“ im Text führt noch Minderheitskulturen, -religionen und -sprachen über den status quo hinaus normativ aufwertet, weil es neben diesen – um der „Vielfalt“ willen! – auch Kulturen, Religionen und Sprachen der Mehrheit einbezieht. Allerdings: Enthält Art. 22 der Charta auch keine Minderheitenschutzklausel, so kommt die Bestimmung dem Minderheitenschutz doch – in Abwägungsprozessen und als Auslegungsdirektive – zugute.

Von den weit gesteckten Zielen, die sich vor allem deutsche und österreichische Konventsmitglieder – gerade auch in geschichtlicher Rückbesinnung – gesetzt hatten (Recht von Minderheiten auf Schutz vor Vertreibung; Recht von Minderheiten auf Rückkehr in die Heimat), ist letztlich nichts übriggeblieben. Vorschläge für solche Ausprägungen eines Minderheitenschutzrechts scheiterten im Grundrechte-Konvent am Widerstand *Frankreichs* und *Spaniens*; Einwände vieler Beitrittsstaaten taten ihr Übriges. Mit seinem „Vielfaltskonzept“ begegnet Art. 22

140 Vgl. etwa G. H. Gornig, Zentralismus und Entfaltung der Minderheiten- und Volksgruppenrechte, in: G. H. Gornig/D. Blumenwitz (Hrsg.), *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Köln 1996*, 69–105; ferner G. H. Gornig, Sanktions- und Kontrollmechanismen für die Durchsetzung eines wirksamen Minderheitenschutzes als Garant für die Schaffung von Stabilität in Europa, in: G. H. Gornig/D. Blumenwitz/D. Murswiek (Hrsg.), *Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit des europäischen Minderheitenschutzes. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Köln 1998*, 119–151.

der Charta letztlich nur dem Assimilations- und Vereinheitlichungsdruck, den sich strukturell überlegen führende Mehrheitsvölker regelmäßig auf andere Bevölkerungsgruppen ausüben, und versucht, diesen zu „neutralisieren“, weil er „vielfaltswidrig“ ist. Die Auseinandersetzungen im Grundrechte-Konvent, aber auch die rechtliche Bewertung des Art. 22 EUGrdRCh in der Folgezeit (mehr als nur ein objektiv-rechtlicher Grundsatz?; Normadressaten auch die Mitgliedstaaten?; Einbeziehung von Gemeinschaften Zugewanderter?; Ausdehnung auch auf Weltanschauungsgemeinschaften?; „Achtensklausel“ als Grundlage für Aufträge zu aktiver Förderung?) belegen einmal mehr, dass eine Wertentscheidung für Vielfalt in Europa – bei Politikern wie Juristen – immer noch Kontroversen auslöst.

Minderheitenschutz findet damit nur über die Grundrechte der Charta statt. Zwar ist „Minderheit“ kein Merkmal europäischer Grundrechtstatbestände; jedoch garantieren diese neben positiven auch negative Freiheiten und fungieren deshalb faktisch als Minderheitenrechte. Angehörige von Minderheiten werden hierbei nicht ihres Minderheitenstatus wegen geschützt, sondern weil sie Träger von Grundrechten und insoweit zur Abwehr einzelner (typischer) Benachteiligungen von Minderheiten in den Stand gesetzt sind.¹⁴¹ Weil ein echtes Minderheitenschutzrecht fehlt, liegt die Hauptlast des Minderheitenschutzes infolgedessen bei dem individualrechtlichen Diskriminierungsverbot des Art. 21 Abs. 1 EUGrdRCh und einigen Freiheitsrechten (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 Satz 1, Art. 14 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 1 EUGrdRCh), die Art. 22 der Charta auf der objektiv-rechtlichen Ebene ergänzt und verstärkt.

Literaturverzeichnis

- Baer, S., Grundrechtecharta ante portas, in: ZRP 2000, 361–364.
- Bernsdorff, N., /M. Borowsky, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Handreichungen und Sitzungsprotokolle, Baden-Baden 2002.
- Bernsdorff, N., Kommentar zu Art. 10 Rn. 12, in: J. Meyer/S. Hölscheidt, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Bernsdorff, N., Kommentar zu Art. 19 Rn. 8, in: J. Meyer (Hrsg.), Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden 2014.
- Blumenwitz, D./M. Pallek, <http://www.intereg.org/cms/index.php?page=eu-charter-on-fundamental-rights-drafts>, 1–3.
- Craufurd Smith, R., Kommentar zu Art. 22 Rn. 22.21, in: St. Peers/T. Hervey/J. Kenner/A. Ward (Hrsg.), The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary, München/Oxford/Baden-Baden 2014.
- Einem, C., Die Konventionsmethode – Schlussfolgerungen nach zwei Erfahrungen, in: H.-J. Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, FS Jürgen Meyer, Baden-Baden 2006, 27–48.

¹⁴¹ Instruktiv zum Ganzen K. F. Gärditz, § 4 Schutzbereich und Grundrechtseingriff, Rn. 41 f., in: Chr. Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, zgl. Bd. 2 der Enzyklopädie Europarecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2021: kein Schutz der substantiellen Minderheit als Gruppe, sondern des Einzelnen als atomistischer Minderheit; Minderheitenschutz als Reflex des allgemeinen Grundrechtsschutzes.

- Ennuschat, J./E. Tille, Art. 22 GRCh und die Vielfalt der Sprachen, in: RdJB 2011, 74–77.
- Ennuschat, J., Kommentar zu Art. 22 Rn. 7, in: Kl. Stern/M. Sachs (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta. Kommentar, München 2016.
- Folz, H.-P., Kommentar zu Art. 22 Rn. 3, in: Chr. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht. EUV, AEUV, GRCh, EAGV, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden/Zürich 2018.
- Frenz, W., § 4 Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen, Rz. 3341, in: W. Frenz (Hrsg.), Handbuch Europarecht, Bd. 4, Europäische Grundrechte, Berlin/Heidelberg 2009.
- Gärditz, K. F., § 4 Schutzbereich und Grundrechtseingriff, Rn. 41 f., in: Chr. Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, zgl. Bd. 2 der Enzyklopädie Europarecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2021.
- Gornig, G. H., Das Recht auf Heimat und das Recht auf die Heimat. Völkerrechtliche Überlegungen, in: K. Weigand (Hrsg.), Heimat. Konstanten und Wandel im 19./20. Jahrhundert. Vorstellungen und Wirklichkeiten, München 1997, 33–50.
- Gornig, G. H., Sanktions- und Kontrollmechanismen für die Durchsetzung eines wirksamen Minderheitenschutzes als Garant für die Schaffung von Stabilität in Europa, in: G. H. Gornig/D. Blumenwitz/D. Murswiek (Hrsg.), Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit des europäischen Minderheitenschutzes. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Köln 1998, 119–151.
- Gornig, G. H., Zentralismus und Entfaltung der Minderheiten- und Volksgruppenrechte, in: G. H. Gornig/D. Blumenwitz (Hrsg.), Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Köln 1996, 69–105.
- Gornig, G. H./D. Murswiek (Hrsg.), Das Recht auf die Heimat. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Berlin 2006.
- Gornig, G. H., Das Recht auf die Heimat. Auch ein Beitrag zu Vertreibung und Enteignung im Völkerrecht, in: IFLA Informationsdienst für Lastenausgleich, BVFG und anderes Kriegsfolgenrecht, Vermögensrückgabe und Entschädigung nach dem Einigungsvertrag 1997, 121–128.
- Grabenwarter, Chr., Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: DVBl 2001, 1–13.
- Heselhaus, S., § 50 Minderheitenschutz und Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen, Rn. 3, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl., München 2020.
- Hilpold, P., Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, AVR 42 (2004), 80–110.
- Hölscheidt, S., Kommentar zu Art. 22 Rn. 3, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Jarass, H.-D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 4. Aufl., München 2021, Art. 22 Rn. 3.
- Kröll, Th., Kommentar zu Art. 22 Rn. 3–7, in: M. Holoubek/G. Lienbacher (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union. GRC-Kommentar, 2. Aufl., Wien 2019.
- Kugelman, D., § 160 Rn. 81, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/1, Heidelberg 2010.
- Meyer, J., Kommentar zur Präambel der EUGrRCh, Rn. 18, 33, in: J. Meyer/S. Hölscheidt, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2019.

- Meyer, J./N. Bernsdorff, Die Grundrechtecharta begründet keine Eigentumsrückgabeansprüche in Tschechien, in: *EuZW* 2009, 793.
- Rengeling, H.-W./P. Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union. Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln 2004, Rz. 984.
- Ross, F., Kommentar zu Art. 22 Rn. 3, in: U. Becker/A. Hatje/J. Schoo/J. Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Rossi, M./Th. Kingreen, Kommentar zu Art. 22 Rn. 2, in: Ch. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 6. Aufl., München 2021.
- Schwerdtfeger, A., Kommentar zu Art. 52 Rn. 25, 73 m.w.N., in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar*, 5. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Streinz, R., Kommentar zu Art. 22 Rn. 5, in: R. Streinz/T. Kruis/W. Michl (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl., München 2018.
- Thiele, A., Gleichheit angesichts von Vielfalt als Gegenstand des philosophischen und juristischen Diskurses, in: *DVBl* 2018, 1112–1119.
- Thiele, C., Kommentar zu Art. 22 Rn. 13, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Bd. I, Tübingen 2017.