

# **Vorhaben der räumlichen Planung und der Schutz nationaler Minderheiten**

Entwicklung eines europäischen Verfahrensstandards

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades Dr. rer. pol.  
vorgelegt an der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung  
von Alexandra Sinz  
im April 2019

Gutachter: Prof. Dr. iur. Klaus Joachim Grigoleit, Prof. Dr. Karsten Zimmermann  
Vorsitzende der Prüfungskommission: Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart



## Inhaltsverzeichnis

|   |      |
|---|------|
| Inhaltsverzeichnis .....  | i    |
| Hinweiskastenverzeichnis.....   | vi   |
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....  | viii |
| Abkürzungsverzeichnis.....  | ix   |
| 1 Einleitung.....   | 1    |
| 1.1 Anlass und Problemstellung .....  | 2    |
| 1.2 Fragestellung.....  | 3    |
| 1.3 Zielsetzung und Rahmen der Arbeit .....   | 5    |
| 1.3.1 Ziele und Ergebnis der Arbeit.....  | 5    |
| 1.3.2 Eingrenzungen und Kontext .....   | 8    |
| 1.3.2.1 Fokus auf »Nationale Minderheiten«.....   | 8    |
| 1.3.2.2 Europäischer Wertekanon als Rahmen für den Verfahrensstandard .....                                     | 13   |
| 2 Forschungsdesign.....   | 17   |
| 2.1 Allgemeine Vorgehensweise .....   | 17   |
| 2.2 Zentrale analytische Vorgehensweisen .....  | 20   |
| 2.2.1 Dokumentenanalyse und Inhaltsanalyse.....   | 21   |
| 2.2.2 Fallstudienanalyse.....   | 25   |
| 3 Der europäische Minderheitenschutz und seine Inhalte .....  | 29   |
| 3.1 Nationenmodelle und deren Bedeutung für das Minderheitenrecht .....   | 29   |
| 3.2 Regelungen und Grundlagen zum europäischen Minderheitenschutz.....  | 31   |
| 3.2.1 Minderheitenrechte im Völkerrecht.....  | 31   |
| 3.2.2 Minderheitenrechte im regionalen Menschenrechtsabkommen: Die<br>Europäische Menschenrechtskonvention..... | 33   |
| 3.2.3 Minderheitenrechte im Unionsrecht .....   | 34   |
| 3.2.4 Minderheitenschutz des Europarates .....  | 36   |
| 3.2.5 Das FCNM als Minderheitenschutzprinzip der EU? .....  | 37   |
| 3.3 Streitpunkt: Individual- oder Kollektivrechte? .....  | 38   |
| 3.4 Wesentliche Maßstäbe und Themen einer europäischen Minderheitspolitik.....                                  | 41   |
| 3.4.1 Ziele des FCNM: Frieden, Stabilität und Sicherheit.....   | 41   |

|            |   |    |
|------------|---|----|
| 3.4.2      | Themen des Minderheitenschutzes .....   | 46 |
| 3.4.2.1    | Grundsätzliches (Art. 1, 2 und 3 FCNM) .....  | 47 |
| 3.4.2.2    | Recht auf Gleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 4 FCNM).....  | 48 |
| 3.4.2.2.1  | Bestimmungen des FCNM.....  | 48 |
| 3.4.2.2.2  | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten.....   | 50 |
| 3.4.2.3    | Recht auf Förderung der Kultur und Identität (Art. 5 FCNM) .....  | 55 |
| 3.4.2.3.1  | Bestimmungen des FCNM.....  | 55 |
| 3.4.2.3.2  | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten.....   | 57 |
| 3.4.2.4    | Recht auf Toleranz und Achtung (Art. 6 FCNM) .....  | 60 |
| 3.4.2.4.1  | Bestimmungen des FCNM.....  | 60 |
| 3.4.2.4.2  | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten.....   | 61 |
| 3.4.2.5    | Gewährung spezifischer Grundfreiheiten (Art. 7 und 8 FCNM).....   | 64 |
| 3.4.2.6    | Medien- und nachrichtenbezogene Rechte (Art. 9 FCNM).....   | 64 |
| 3.4.2.6.1  | Bestimmungen des FCNM.....  | 64 |
| 3.4.2.6.2  | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten.....   | 65 |
| 3.4.2.7    | Sprachenrechte (Art. 10 FCNM).....  | 66 |
| 3.4.2.7.1  | Bestimmungen des FCNM.....  | 66 |
| 3.4.2.7.2  | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten.....   | 69 |
| 3.4.2.8    | Recht auf Führung von Namen und Ortsnamen (Art. 11 FCNM) .....  | 71 |
| 3.4.2.8.1  | Bestimmungen des FCNM.....  | 71 |
| 3.4.2.8.2  | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten.....   | 72 |
| 3.4.2.9    | Bildungsbezogene Rechte (Art. 12, 13 und 14 FCNM).....  | 73 |
| 3.4.2.9.1  | Bestimmungen des FCNM.....  | 73 |
| 3.4.2.9.2  | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten.....   | 74 |
| 3.4.2.10   | Teilnahmerecht (Art. 15 FCNM) .....   | 75 |
| 3.4.2.10.1 | Bestimmungen des FCNM .....   | 75 |
| 3.4.2.10.2 | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten .....  | 78 |
| 3.4.2.11   | Recht auf Schutz von Siedlungsgebieten (Art. 16 FCNM).....  | 80 |
| 3.4.2.11.1 | Bestimmungen des FCNM .....   | 80 |
| 3.4.2.11.2 | Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten .....  | 82 |
| 3.4.2.12   | Recht auf grenzüberschreitenden Kontakt (Art. 17 FCNM) und staatliche<br>bilaterale und multilaterale Schutzabkommen (Art. 18 FCNM) ..... | 84 |
| 3.4.2.13   | Beschränkungen, Einschränkungen oder Abweichungen vom FCNM<br>(Art. 19 FCNM) .....  | 84 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 3.5     | Zusammenfassung: Anforderungen des Minderheitenrechtes und europäische Maßstäbe.....                         | 84  |
| 4       | Die Beteiligung von Minderheiten aus der Perspektive der räumlichen Planung .....                            | 89  |
| 4.1     | Die Parallelität von Planungsdirektiven in der räumlichen Planung .....                                      | 89  |
| 4.2     | Verfahrenstheoretische Ansätze als Grundlagen planungstheoretischer Überlegungen: Habermas und Luhmann ..... | 91  |
| 4.2.1   | Theoretischer Ansatz Niklas Luhmanns: Legitimation durch Verfahren.....                                      | 91  |
| 4.2.2   | Jürgen Habermas' Gegenmodell der herrschaftsfreien Diskurse .....  | 95  |
| 4.2.3   | Zusammenfassung.....   | 99  |
| 4.3     | Der Umgang mit Diversität und Pluralität in ausgewählten Planungstheorien .                                  | 101 |
| 4.3.1   | Paul Davidoffs Ansatz.....   | 101 |
| 4.3.1.1 | Minderheiten und Anwaltsplanung.....   | 101 |
| 4.3.1.2 | Relevanz für die Beteiligung von nationalen Minderheiten in Planungsverfahren.....                           | 104 |
| 4.3.2   | Leonie Sandercocks Ansatz .....  | 105 |
| 4.3.2.1 | Minderheiten und postmoderne Planungstheorie.....  | 105 |
| 4.3.2.2 | Relevanz für Vorhaben der räumlichen Planung und nationale Minderheiten .....                                | 109 |
| 4.3.3   | Patsy Healeys Ansatz .....   | 109 |
| 4.3.3.1 | Minderheiten und »Collaborative Planning« .....  | 110 |
| 4.3.3.2 | Relevanz für Vorhaben der räumlichen Planung und nationale Minderheiten .....                                | 112 |
| 4.4     | Zusammenfassung: Anforderungen aus der Verfahrens- und Planungstheorie .                                     | 114 |
| 5       | Die Zieldeterminanten eines minderheitenschützenden Verfahrens .....   | 115 |
| 5.1     | Grundsatz der fairen Verfahrensgestaltung.....   | 115 |
| 5.2     | Typisierung von Verfahrenszielen.....  | 116 |
| 5.3     | Ziele eines minderheitenschützenden Verfahrens .....   | 117 |
| 5.3.1   | Verfahrensrechtsschutz - Deutschland, EU und Vereinigte Staaten.....   | 117 |
| 5.3.1.1 | Bedeutung in Deutschland .....   | 117 |
| 5.3.1.2 | Rechtsschutz durch Verfahren in den Vereinigten Staaten.....   | 119 |
| 5.3.1.3 | Bedeutung in der Europäischen Union .....  | 122 |
| 5.3.2   | Gleichheit.....  | 123 |
| 5.3.3   | Legitimation und Gemeinsinn.....   | 125 |
| 5.3.4   | Effektivität und Effizienz.....  | 126 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 5.4   | Zusammenfassung: Zieldeterminanten .....  | 126 |
| 6     | Die Untersuchung von Ansätzen zur Prozeduralisierung der Inhalte des<br>Minderheitenschutzes in der EU .....                      | 128 |
| 6.1   | Darstellungsstruktur der Good Practice Beispiele .....  | 128 |
| 6.2   | Die Umweltverträglichkeitsprüfung .....   | 130 |
| 6.2.1 | Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm .....  | 130 |
| 6.2.2 | Verfahrensbeteiligte - Rechte und Pflichten .....   | 134 |
| 6.2.3 | Verfahrensablauf und -phasen.....   | 139 |
| 6.2.4 | Verfahrensergebnis und Umsetzung .....  | 142 |
| 6.2.5 | Zusammenfassende Diskussion: NaMi-VP als integriertes<br>Beteiligungsverfahren bei Vorhaben der räumlichen Planung? .....         | 143 |
| 6.3   | Das Qualitätssicherungsverfahren Umwelt-Audit .....   | 145 |
| 6.3.1 | Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm .....  | 145 |
| 6.3.2 | Verfahrensbeteiligte und Verantwortungen .....  | 147 |
| 6.3.3 | Verfahrensablauf und -phasen.....   | 154 |
| 6.3.4 | Verfahrensergebnis und Umsetzung .....  | 159 |
| 6.3.5 | Zusammenfassende Diskussion: NaMi-Audit als dezentralisiertes<br>Beteiligungsverfahren bei Vorhaben der räumlichen Planung? ..... | 161 |
| 6.4   | Öffentlichkeitsbeteiligung nach Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie .....   | 164 |
| 6.4.1 | Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm .....  | 165 |
| 6.4.2 | Verfahrensbeteiligte und Verantwortungen.....   | 166 |
| 6.4.3 | Verfahrensablauf und -phasen.....   | 167 |
| 6.4.4 | Verfahrensergebnis und Umsetzung .....  | 170 |
| 6.4.5 | Zusammenfassende Diskussion: Inkludierte Beteiligung über<br>Beteiligungsverfahren zu Vorhaben der räumlichen Planung? .....      | 171 |
| 6.5   | Die sektorübergreifende Strategie des Gender-Mainstreamings .....   | 172 |
| 6.5.1 | Strategisches Ziel und Konzeption .....   | 173 |
| 6.5.2 | Akteurinnen und Akteure – Rechte und Pflichten .....  | 178 |
| 6.5.3 | Prozess .....   | 179 |
| 6.5.4 | Ergebnis und Umsetzung .....  | 180 |
| 6.5.5 | Zusammenfassende Diskussion: Sektorübergreifender Minderheitenschutz<br>bei Vorhaben der räumlichen Planung? .....                | 180 |
| 7     | »NaMi-Vs« - Der Meta-Verfahrensstandard zum Schutz nationaler Minderheiten ..   | 183 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 7.1     | Ziele des NaMi-Vs und das kommunikative Programm..... | 183 |
| 7.2     | Verfahrensstandard.....                               | 185 |
| 7.2.1   | »Check-In- oder Check-Out«.....                       | 185 |
| 7.2.1.1 | Das »Pre-Screening«.....                              | 185 |
| 7.2.1.2 | Die »Unabhängige Stelle« .....                        | 186 |
| 7.2.1.3 | Das »Screening« .....                                 | 187 |
| 7.2.2   | »Choosing« - Instrument zur Wahl des Verfahrens.....  | 188 |
| 7.2.2.1 | Beteiligungsverfahren zur Teilhabe von NaMi.....      | 190 |
| 7.2.2.2 | Beteiligungsverfahren über das NaMi-Audit.....        | 193 |
| 7.2.2.3 | Beteiligungsverfahren über eine NaMi-VP .....         | 196 |
| 7.2.3   | Dokumentation und Internetpublikation .....           | 197 |
| 7.2.4   | Beschwerden.....                                      | 198 |
| 7.2.5   | Evaluation .....                                      | 198 |
| 8       | Fazit und Ausblick .....                              | 199 |
| 9       | Quellenangaben.....                                   | 203 |
|         | Anhang.....   | I   |

## Hinweiskastenverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Hinweiskasten 1: »Herstellung von Chancengleichheit bei unterschiedlichen Gruppen« ..  | 50 |
| Hinweiskasten 2: »Staatliche Maßnahmen ergreifen für eine adäquate Repräsentation von Minderheiten in Politik und Verwaltung« .....  | 51 |
| Hinweiskasten 3: »Seriosität von integrativen Maßnahmen anhand der Einstellung von Finanzmitteln in den Haushalt und die zielgerichtete Allokation der Mittel sicherstellen« ..... | 53 |
| Hinweiskasten 4: »Einbeziehung von minderheitenspezifischen Institutionen zur Überwachung der Herstellung von Gleichheit« .....  | 53 |
| Hinweiskasten 5: »Respektvollen Umgang mit kulturellen Monumenten und Stätten pflegen« .....   | 57 |
| Hinweiskasten 6: »Sensibler Umgang und angemessene Reaktion bei mutwilliger Zerstörung historischer Monumente«.....  | 57 |
| Hinweiskasten 7: »Untersuchung und Einbeziehung von sozio-ökonomischen Strukturen und Netzwerken der Minderheitengruppen bei Stadtentwicklung und Stadterneuerung« .....           | 58 |
| Hinweiskasten 8: »Förderung der Kultur und Identität am Umsiedlungs-Ort«.....  | 59 |
| Hinweiskasten 9: »Einbeziehung wichtiger, kultureller Einrichtungen von Minderheiten«.....   | 59 |
| Hinweiskasten 10: »Förderung der Toleranz durch Bildungsmaßnahmen in öffentlichen Berufszweigen«.....  | 61 |
| Hinweiskasten 11: »Interkulturelles Klima über spezielle organisatorische Strukturen oder andere Maßnahmen schaffen« .....   | 62 |
| Hinweiskasten 12: »Sensibler Umgang mit Minderheiten in den Medien über Durchsetzungsmechanismen« .....  | 63 |
| Hinweiskasten 13: »Sicherstellen der Erreichbarkeit über Medien«.....  | 65 |
| Hinweiskasten 14: »Erbringen sprachenbezogener Leistungen durch Behörden«.....   | 69 |
| Hinweiskasten 15: »Vorsehen von Sprachen-Monitoring und -Evaluation« .....   | 71 |
| Hinweiskasten 16: »Rücksichtnahme auf nationale Minderheiten bei topographischer Bezeichnung« .....  | 72 |
| Hinweiskasten 17: »Einbeziehung von spezifischen Bildungseinrichtungen«.....   | 74 |
| Hinweiskasten 18: »Frühzeitiges Konsultieren« .....  | 78 |

|   |    |
|---|----|
| Hinweiskasten 19: »Konsultation der staatlichen Minderheitenbeiräte sowie Einbeziehung von NGOs als wirksame Kontrollmechanismen« ..... | 79 |
| Hinweiskasten 20: »Maßnahmen in von Minderheiten bewohnten Gebieten aus dem Blickwinkel der Auswirkungen betrachten«.....               | 82 |

## **Tabellen- und Abbildungsverzeichnis**

### **Tabellen**

|   |     |
|---|-----|
| Tabelle 1: Analysekatogorien zu den Themen Gleichheit und Diskriminierung .....                     | 49  |
| Tabelle 2: Analysekatogorien zu den Themen Förderung der Kultur und Identität.....                  | 56  |
| Tabelle 3: Analysekatogorien zu den Themen Toleranz und Achtung .....                               | 61  |
| Tabelle 4: Analysekatogorie zu den Themen Medien und Nachrichten.....                               | 64  |
| Tabelle 5: Analysekatogorien zu dem Thema Sprache .....   | 69  |
| Tabelle 6: Analysekatogorien zu dem Thema Ortsnamen.....  | 72  |
| Tabelle 7: Analysekatogorien zu den Themen Toleranz und Achtung .....                               | 74  |
| Tabelle 8: Analysekatogorien zu dem Thema Teilnahme .....   | 77  |
| Tabelle 9: Analysekatogorien zu dem Thema Schutz des Siedlungsgebiets.....                          | 81  |
| Tabelle 10: Argumentationsregeln .....  | 97  |
| Tabelle 11: Gleichstellungsrecht der EU.....  | 178 |
| Tabelle 12: Checkliste an Mindestanforderungen für die Beteiligung<br>nationaler Minderheiten ..... | 192 |

### **Abbildungen**

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Forschungsdesign ..... | 16 |
|-------------------------------------|----|

## Abkürzungsverzeichnis

|                   |  |
|-------------------|--|
| Aarhus-Konvention | Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten |
| ABl. EG           | Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft  |
| ABl. EU           | Amtsblatt der Europäischen Union   |
| AEMR              | Allgemeine Erklärung der Menschenrechte  |
| AGG               | Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz  |
| AöR               | Archiv des öffentlichen Rechts   |
| ARL               | Akademie für Raumforschung und Landesplanung   |
| Art.              | Artikel  |
| AEUV              | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union   |
| ÄndRL             | Änderungsrichtlinie  |
| BA                | Beratender Ausschuss   |
| Bd.               | Band   |
| ber.              | berichtigt   |
| BGBI.             | Bundesgesetzblatt  |
| BImSchV           | Bundes-Immissionsschutzverordnung  |
| Bsp.              | Beispiel   |
| BT-Drs.           | Bundestags-Drucksache  |
| BVerfG            | Bundesverfassungsgericht   |
| bzw.              | beziehungsweise  |
| ca.               | circa  |
| CETS              | Council of Europe Treaty Series (Sammlung der Europäischen Verträge)   |
| CoE               | Council of Europe (Europarat)  |
| d.h.              | das heißt  |
| Doc.              | Document (Dokument)  |
| ECHR              | European Court of Human Rights (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)   |
| ECRI              | European Commission against Racism and Intolerance (Europäi-   |

|           |   |
|-----------|---|
|           | sche Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)   |
| EG        | Europäische Gemeinschaft  |
| EGMR      | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte   |
| EGV       | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft  |
| EIAD      | Environmental Impact Assessment Directive   |
| EMAS      | Eco Management and Audit Scheme   |
| EMRK      | Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten/Europäische Menschenrechtskonvention                      |
| ETA       | Euskadi Ta Askatasuna   |
| ETS       | Europe Treaty Series (Sammlung der Europäischen Verträge)   |
| EU        | Europäische Union   |
| EuGH      | Europäischer Gerichtshof  |
| EUV       | Vertrag über die Europäische Union  |
| evtl.     | eventuell   |
| EWG       | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft   |
| EWGV      | EWG-Vertrag   |
| EWR       | Europäischer Wirtschaftsraum  |
| FCNM      | Framework Convention for the Protection of National Minorities (Rahmenübereinkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten) |
| FYROM     | Former Yugoslav Republic of Macedonia   |
| GBL       | Gesetzblatt   |
| GG        | Grundgesetz   |
| GRC       | Grundrechtecharta   |
| GVOBl. SH | Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein   |
| H.        | Heftnummer  |
| Hg.       | Herausgeber   |
| HIK       | Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung  |
| HKNM      | Hoher Kommissar für nationale Minderheiten  |
| IEC       | International Electrotechnical Commission (Internationale Elektrotechnische Kommission)                                 |
| IFG       | Informationsfreiheitsgesetz   |
| IPBPR     | Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte   |
| IPWSKR    | Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte  |

|         |   |
|---------|---|
| ISO     | International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung)                |
| IVU     | Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung   |
| Jg.     | Jahrgang  |
| KSZE    | Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa  |
| lit.    | littera   |
| MS      | Mitgliedsstaat  |
| MSen    | Mitgliedsstaaten  |
| m.W.v.  | mit Wirkung vom   |
| NaMi    | Nationale Minderheiten  |
| NATO    | North Atlantic Treaty Organization  |
| NGO     | Non Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)   |
| No.     | Number  |
| Nr.     | Nummer  |
| ÖB-RL   | Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie   |
| o.O.    | ohne Ortsangabe   |
| OSZE    | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa  |
| o.V.    | ohne Verlag   |
| RAE     | Roma, Ashkali, Egyptians  |
| ReNEUal | Research Network on EU Administrative Law   |
| RL      | Richtlinie  |
| Rn.     | Randnummer  |
| Rs.     | Rechtssache   |
| RÜ      | Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten  |
| SR      | state report (Staatenbericht)   |
| SUP     | Strategische Umweltprüfung  |
| SWD     | Commission Staff Working Document   |
| UA      | Unterabsatz   |
| UdSSR   | Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken/Sowjetunion  |
| UmwRG   | Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz  |
| UN/ UNO | United Nations Organization   |
| UNECE   | United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen) |

|       |                               |
|-------|-------------------------------|
| Urt.  | Urteil                        |
| u.U.  | Unter Umständen               |
| UVP   | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| v.    | versus                        |
| vgl.  | vergleiche                    |
| VO    | Verordnung                    |
| VP    | Verträglichkeitsprüfung       |
| Vs    | Verfahrensstandard            |
| ZProt | Zusatzprotokoll               |

---

## 1 Einleitung

Nationale Minderheiten sorgen insbesondere seit dem Zerfall des »Ostblocks« und den darauffolgenden Kriegen und Konflikten in den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und der ehemaligen Sowjetunion (UdSSR) national und international für Gesprächsstoff. Vor allem der Balkankonflikt (die Post-Jugoslawienkriege der Jahre 1991 bis 1999, auch Jugoslawien-Konflikt genannt), der aus der Beilegung des Kalten Krieges Ende der 80er Jahre hervorging, hat durch seine erheblichen Auswirkungen Schlagzeilen gemacht und das Thema nationale Minderheiten in das Blickfeld der internationalen und vor allem der europäischen Öffentlichkeit gerückt.

Der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten im Zusammenhang mit der Forderung nach Anerkennung einer eigenen Identität ist der europäischen Staatengemeinschaft seitdem ein vordringliches Anliegen und gewinnt immer mehr an Bedeutung (vgl. Hofmann 2005: 588). Das Anliegen wird insbesondere durch den Wunsch nach Sicherheit und Frieden in Europa untermauert. Als diesem Wunsch Ausdruck verleihendes Instrument wurde das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) erarbeitet. Im Jahr 1995 durch den Europarat in die Wege geleitet und am 1. Februar 1998 in Kraft getreten, hat dieses „erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument Europas“ (Website Europarat 2) dem spezifischen Schutz von Minderheiten auf europäischer und nationaler Ebene den Weg geebnet. Insgesamt 39 Staaten ratifizierten es (vgl. Website Europarat 3), wobei unter den EU-Mitgliedsstaaten über 85% das FCNM angenommen haben (Zeichnung, aber keine Ratifizierung durch Belgien, Griechenland und Luxemburg, weder Zeichnung noch Ratifizierung durch Frankreich; der Kosovo ist nicht im Europarat). Damit gilt das FCNM als bedeutsames Schutzabkommen und als prominentes Europaratsabkommen unter den EU-Mitgliedsstaaten (vgl. Toggenburg in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Das Recht der Europäischen Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, A, Rn. 3).

Warum das FCNM von hoher Relevanz für die räumliche Planung sein kann, welche Fragestellungen sich hieraus für diese Arbeit ergeben und mit welchem Ziel diese bearbeitet werden ist Gegenstand der folgenden Kapitel.

---

## 1.1 Anlass und Problemstellung

Im Gegensatz zur erwähnten Bekanntheit in spezifischen Fachkreisen hat das FCNM in der räumlichen Planung bisher wenig bis gar keine Aufmerksamkeit erlangt. Dabei sind Vorhaben der räumlichen Planung insbesondere dazu in der Lage nationale Minderheiten im Kern ihrer Kultur und Identität zu treffen und diese erheblich zu beeinflussen. Immer häufiger ist vor allem außerhalb Europas von Großprojekten wie Dammbauten die Rede, als Beispiele seien der Three-Gorges-Damm in China, Staudammprojekte in Burma, der (Aus-)Bau des Staudamms Belo Monte in Brasilien oder der Narmada Staudamm in Indien genannt, die zur Gefährdung der Existenz nationaler Minderheiten führen können. Aber auch in Europa beeinflussen räumliche Planungen nationale Minderheiten. Ein Beispiel aus Deutschland stellt die Gefährdung der nationalen Minderheit der Sorben in der Lausitz durch den fortschreitenden Braunkohletagebau dar. Solche flächenintensiven Vorhaben können in Gebieten, in denen nationale Minderheiten wohnen, zu Umsiedlung und Vertreibung führen und in einem zweiten Schritt den Verlust der Kultur und Identität der betroffenen Minderheit bedeuten. Die Folgen können von dem Verlust des Vertrauensverhältnisses zwischen Minderheits- und Mehrheitsgesellschaft bis zu Sezessionsbestrebungen reichen. Die Folgen der Entwicklung großer räumlicher Vorhaben können für Minderheiten insofern von existenzieller Bedeutung sein. Der Schutz nationaler Minderheiten, ihrer Tradition, ihres kulturellen Erbes, ihrer Religion und ihrer Sprache ist aber ein durch Völkerrecht geschütztes Gut (vgl. Art. 27 IPBPR). Es darf auch durch die räumliche Planung nicht ausgehebelt werden. Im positiven Sinne ergibt sich hier also ein Derivat der Forschung zwischen europäischen Mindestanforderungen an den Minderheitenschutz und der Übersetzung dieser Anforderungen in die räumliche Planung.

Die angemessene Berücksichtigung von Minderheitenbelangen bei Planungsvorhaben stellt in der räumlichen Planung seit langem eine Herausforderung dar. In diesem Zusammenhang wird die gleichberechtigte Teilhabe von Minderheiten und Mehrheiten an Beteiligungsprozessen in der Fachwelt wie auch in der Praxis ausführlich diskutiert. Probleme wie:

- die Selektivität von Beteiligungsprozessen durch pauschale Beteiligungsangebote (vgl. Selle 2005: 479),
- einseitige, aber publikumswirksame Interessendarstellung durch spezielle Bevölkerungsgruppen bei Beteiligungsveranstaltungen (vgl. Schrödter und Wahlhäuser in: Schrödter, BauGB, §3, Rn. 4),
- fehlende interkulturelle Kompetenzen der Verantwortlichen bei Beteiligungs-

---

prozessen (vgl. Berding et al. 2007: 17),

- die schlechte Erreichbarkeit der Öffentlichkeit im Rahmen von Beteiligungsangeboten (vgl. Selle 2005: 477) und
- Vorabsprachen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit vor Einleitung eines Beteiligungsverfahrens stattfinden (vgl. Fürst et al. 2001: 371)

sind weithin bekannt. Sie stellen ein Risiko für die Berücksichtigung der Anliegen von Minderheiten dar, vor allem, weil diese häufig über keine durchsetzungsstarke Interessenvertretung verfügen. Ein grundlegendes Erfordernis des FCNM ist aber das Schaffen der „notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme [...] am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie [die nationale Minderheit] betreffen“ (Art. 15 FCNM, eigene Anmerkung). Diese Forderung in Zusammenhang mit dem völkerrechtlich verlangten Schutz steht bislang unverbunden neben den Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung als Partizipationsmodell in Planungsverfahren. Es stellt sich die Frage, wie bei großen Infrastrukturvorhaben oder Stadterneuerungsvorhaben ein wirkungsvoller Schutz nationaler Minderheiten gewährleistet werden kann.

Voraussetzung eines wirkungsvollen Schutzes ist an erster Stelle das Verfahren. In der räumlichen Planung wird regelmäßig über Verfahren gehandelt. Durch Verfahren wird der Schutz von Rechten gewährt, die Teilnahme unterschiedlicher von der Planung betroffener Akteure sichergestellt, werden Anliegen erfasst und eingestellt sowie die Rechtmäßigkeit der Planung gewährleistet. Eine Stärkung des Verfahrens- wie auch des Öffentlichkeitsbeteiligungsgedankens bewirkt vor allem das europäische Umweltrecht. Ausgangspunkt hierfür ist die aus der Aarhus-Konvention entstandene Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU sowie die UVP- und die SUP-Richtlinie, welche Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in Bezug auf Umweltangelegenheiten regeln. Diese Richtlinien geben vor allem Beteiligungsverfahren im Rahmen der mitgliedstaatlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren für spezifische Vorhaben vor. Das planerische Handeln über Verfahren wird durch die EU insofern zusätzlich gestärkt. Wenn in der räumlichen Planung vorzugsweise durch Verfahren gehandelt wird, dann ist auch der durch das FCNM geregelte Schutz von Minderheiten über Verfahren zu gewähren.

## **1.2 Fragestellung**

Aufgrund der Verfahrensbezogenheit des raumrelevanten Handelns und der Forschungslücke, die sich zwischen diesem Handeln und der Forderung nach dem Schutz nationaler

---

Minderheiten durch das FCNM ergibt, stellt sich folgende übergeordnete Forschungsfrage: *Wie muss ein minderheitenschützendes Verfahren für Vorhaben der räumlichen Planung ausgestaltet sein, bei dem das FCNM und seine Inhalte zum Ausgangspunkt genommen werden?*

Im Kern dieser Frage geht es darum, Minderheitenrechte durch Verfahren zu schützen, und zwar vor allem durch Verfahren in der räumlichen Planung. Der Bezug zum FCNM schließt die Untersuchung anderer minderheitenrelevanter Regelungen nicht aus, das FCNM ist aber Ausgangspunkt weiterer Überlegungen.

Der in dieser Arbeit verwendete Vorhabenbegriff bezieht sich nicht auf eine Differenzierung der Größe des Vorhabens, sondern meint Vorhaben, die potenziell in der Lage sind, Minderheiten zu betreffen oder deren Belange zu berühren. Das können sowohl Vorhaben aus dem Infrastrukturbereich, so z.B. aus dem Energie- und Verkehrsbereich, als auch (Industrie-)Anlagen oder große Stadterneuerungs- bzw. Stadtentwicklungsprojekte sein. In der Hauptsache kommt es darauf an, ob das Projekt prinzipiell eine Gefahr für den Schutz nationaler Minderheiten darstellt.

Aus der übergeordneten Fragestellung lassen sich entsprechend folgende Fragen ableiten:

*Welche Anforderungen gibt es an den Schutz von Minderheiten im Allgemeinen und von nationalen Minderheiten im Speziellen, die bei der Erarbeitung eines minderheitenschützenden Verfahrens Berücksichtigung finden müssen?*

Relevante rechtliche Regelungen, die zur Beantwortung der Frage herangezogen werden müssen sind solche Regelwerke, die neben dem FCNM auf die europäische Ebene einwirken sowie die nationalstaatliche Ebene beeinflussen. Die einzelnen Rechte, die das FCNM gewährt sowie deren Auslegung durch die EU geben dabei Hinweise auf die Inhalte eines minderheitenschützenden Verfahrens in der räumlichen Planung.

Neben dieser allgemeinen Frage nach den Rechten zum Schutz von (nationalen) Minderheiten lässt sich in Bezug auf die räumliche Planung fragen:

*Über welche Direktiven zum Schutz von (nationalen) Minderheiten verfügt die räumliche Planung bereits?*

Dabei geht es weniger um einzelne nationalstaatliche Handlungsanweisungen für die räumliche Planung in Bezug auf (nationale) Minderheiten, sondern um die allen Staaten gemeinsamen, bekannten Theorien der räumlichen Planung. Planungstheorien gelten weit hin als Anleitung für die Arbeit von Planerinnen und Planern (vgl. Friedmann 2008: 255). Insofern können sie Hinweise auf – aus der Perspektive der räumlichen Planung – wichtige

---

Aspekte zum Umgang mit Minderheiten in raumbezogenen Fragestellungen geben. Zwei Arten von Theorien müssen in dieser Arbeit im Vordergrund stehen. Zum einen sind solche Theorien der räumlichen Planung von Interesse, die z.B. auf die Gefahr einer Homogenisierung der Gesellschaft durch Handlungen der räumlichen Planung hinweisen und dies zum Anlass nehmen, neue Anforderungen an diese zu formulieren (so z.B. postmoderne Planungstheorien). Dabei sind insbesondere die Erkenntnisse über Anforderungen spezifischer Theorien relevant, die Hinweise für die Ausgestaltung des Minderheitenschutzes in Verfahren geben können. Zum anderen sind Theorien zu Verfahren (Verfahrenstheorien) von Belang. Damit sind solche Theorien gemeint, die Anforderungen an das Verfahren an sich explizit formulieren.

Verfahren verfügen zudem über unterschiedliche Zielperspektiven. Fest steht, dass das zu erarbeitende Verfahren Minderheiten schützen soll. Dabei ist herauszufinden, wie der Schutz von Minderheiten in Verfahren seinen Niederschlag findet. Es stellt sich die Frage: *Welche Ziele können und sollen durch ein Verfahren, dass die Interessen bzw. Rechte von Minderheiten miteinbezieht, verfolgt werden und wie kann das Verfahren dies gewährleisten?*

Neben der inhaltlichen Ausgestaltung, die das Verfahren mit Leben füllt, stellt sich die Frage nach dem strukturierenden Rahmen. Dazu ist zu überlegen:

*Welche Verfahren oder anerkannten Strategien in der EU verfolgen ein Schutzziel, und eignen sich diese auch zum Schutz von Minderheiten in Verfahren der räumlichen Planung?*

Mögliche Ansätze und Strategien hierfür hält u.a. das europäische Umweltrecht und die europäische Gleichstellungspolitik bereit. Allerdings ist bei der Überprüfung einer Anwendbarkeit auf den Schutz nationaler Minderheiten grundsätzlich zu bedenken, dass es sich bei dem Schutz der Umwelt durch Verfahren um den Schutz nicht eigenständiger Rechtssubjekte handelt. Insofern ist in Bezug auf nationale Minderheiten als eigenständige Rechtssubjekte an dieser Stelle zu differenzieren. Die Forschungsfragen münden in die Zielsetzungen.

### **1.3 Zielsetzung und Rahmen der Arbeit**

#### **1.3.1 Ziele und Ergebnis der Arbeit**

Inhaltliches Ziel dieser Forschungsarbeit ist es, Mindestanforderungen an den europäischen Minderheitenschutz in räumlichen Planungsprozessen zu entwickeln, und zwar unter Ein-

---

beziehung von:

- inhaltlichen Anforderungen an den Schutz von (nationalen) Minderheiten aus der rechtlichen Betrachtungsweise (insbesondere FCNM und dessen Auslegung) und aus dem politischen Blickwinkel (über die Fortschrittsberichte der EU),
- Erkenntnissen aus den Theorien in der räumlichen Planung zur Teilhabe von Minderheiten und zur Verfahrensgestaltung,
- Überlegungen zu Verfahrenszielen von minderheitenschützenden Verfahren und deren Verankerung im Verfahren.

Als Ergebnis dieser Arbeit wird ein Verfahrensstandard entwickelt, der den Schutz nationaler Minderheiten bei räumlichen Planungsprozessen sicherstellt. Dafür sind Überlegungen zur Ausgestaltung und Struktur von Verfahren notwendig, wie sie bereits in unterschiedlichen, durch die EU erarbeiteten Verfahren und Strategien implementiert sind. Eine Standardisierung ist deswegen notwendig, weil die unterschiedlichen Nationalstaaten Europas in die Lage versetzt werden sollen, nationale Minderheiten bei Vorhaben der räumlichen Planung zu schützen. Letztendlich werden durch einen Verfahrensstandard die Voraussetzungen zur Weitergabe und Übertragung im europäischen Kontext geschaffen.

Anforderungen, die an eine Standardisierung gestellt werden, hat die EU bereits für Forschungsprojekte formuliert. Grundlage hierfür ist das Handbuch „Standards and Standardisation“, welches Hilfestellungen zu Definitionen, Entwicklungsgrundsätzen und zur Strukturierung eines Standards enthält. Es verweist u.a. auf zwei Dokumente der ISO/IEC. Die »ISO/IEC Guide 2 2004« ist dem Vokabular gewidmet, das im Rahmen der Standardisierung relevant ist. Die Entwicklung einer Struktur und Ausgestaltung eines Standards behandelt die »ISO/IEC Directives Part 2«, die sich mit den Regeln zur Strukturierung und Ausgestaltung internationaler Standards befasst. Entsprechend dieser Werke ist ein Standard im Allgemeinen ein „document, established by consensus and approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for activities or their results, aimed at the achievement of the optimum degree of order in a given context“ (ISO/IEC 2004: 12). Wesentliche Merkmale eines Standards sind demnach:

- die Erstellung auf der Grundlage eines Konsenses,
- die Annahme des Standards durch eine anerkannte Stelle,
- die Bereitstellung von Regeln, Leitlinien und charakteristischen Merkmalen für Tätigkeiten oder deren Ergebnisse, die zur allgemeinen und wiederholten Nutzung dienen und
- die Zielsetzung, den optimalen Grad an Ordnung in einem vorgegebenen Kon-

---

text zu erreichen.

Bezogen auf den in dieser Forschungsarbeit zu entwickelnden Verfahrensstandard soll ein Verfahrensablauf aufgezeigt werden, dessen Regeln sich zum allgemeinen und wiederholten Gebrauch eignen, der auf einem Konsens beruht und eine systematische Ordnung zum Schutz nationaler Minderheiten im Kontext von Zulassungs- und Genehmigungsprozessen der räumlichen Planung vorgibt. Das Ergebnis dieser Arbeit ist damit ein Dokument, das Regeln für eine wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten an bestimmten Verfahren der räumlichen Planung bereitstellt. Diese Regeln bestehen aus spezifischen Anforderungen, die an den Verfahrensablauf gestellt werden. Sie zielen auf den optimalen Schutz nationaler Minderheiten bei Verfahren der räumlichen Planung ab, über die große Vorhaben der räumlichen Planung genehmigt oder zugelassen werden. Da es sich bei dieser Arbeit um einen ersten Versuch handelt, die durch das FCNM gewährten Rechte mit einem Verfahrensstandard für die räumliche Planung zu verknüpfen, wird das Merkmal der Annahme des Standards durch eine anerkannte Stelle nicht weiter berücksichtigt. Da der Verfahrensstandard jedoch die weiteren durch die EU geforderten Merkmale erfüllen soll, werden zumindest die Voraussetzung für eine Annahme durch eine anerkannte Stelle geschaffen.

Die Verbindung des Standards mit den Anforderungen der EU zur Standardisierung erfolgt vor dem Hintergrund, dass eine relevante Adressatengruppe, an die sich der Standard richtet, die EU darstellt. Diese kann im Rahmen der Förderung des Minderheitenschutzes den Verfahrensstandard als Leitlinie (soft law) oder Richtlinie erlassen, um beispielsweise die Lücke zwischen Öffentlichkeitsbeteiligungsstandard (EU-Recht) und Minderheitenschutz (Völkerrecht) in den Vertragsstaaten zu schließen. Einen weiteren Adressaten stellt der Europarat dar. Der Europarat verhandelt mit seinen Mitgliedsstaaten Rechtsnormen in unterschiedlichen Bereichen (z.B. das FCNM), die für diese gelten sollen. Als eine Konkretisierung des FCNM könnte der zu erarbeitende Verfahrensstandard diskutiert werden. Außerdem könnte dieser von den jeweiligen Mitgliedsstaaten der EU, des Europarates oder von anderen europäischen Staaten zum Schutz nationaler Minderheiten auf der regionalen bzw. lokalen Ebene eingeführt werden. Als ein konkreter Adressatenkreis können dabei Vertreterinnen und Vertreter der Planungsdisziplinen genannt werden, die den Standard schließlich auf diesen Ebenen anwenden. Des Weiteren können Geldgeber aus Europa, die sich in der Entwicklungszusammenarbeit betätigen, den Standard als Qualitätskontrollinstrument für ihre Investitionen im außereuropäischen Ausland nutzen.

Neben der Erläuterung zum Ergebnis der Arbeit und der Adressatengruppe müssen wei-

---

tere Eingrenzungen zum Forschungsergebnis vorgenommen werden. So soll der Verfahrensstandard nicht für Minderheiten im Allgemeinen, sondern nur für nationalen Minderheiten im Speziellen gelten. Weiterhin muss die Bedeutung der Begrenzung des zu erarbeitenden Verfahrensstandards auf die Ebene Europa erläutert werden.

### **1.3.2 Eingrenzungen und Kontext**

#### **1.3.2.1 Fokus auf »Nationale Minderheiten«**

Die Zielgruppe des zu erarbeitenden Verfahrensstandards wird auf nationale Minderheiten eingegrenzt. Die Begrenzung wird aus Gründen der späteren Umsetzung unternommen. Ausgangspunkt dieser Forschungsarbeit ist das FCNM. Dieses geht nur auf nationale Minderheiten ein. Im Rahmen der Erarbeitung des FCNMs konnten sich die Parteien als Zielgruppe des Rahmenübereinkommens nur auf Nationale Minderheiten einigen. Wenn die Zielgruppe der Minderheit im Allgemein nicht konsensfähig gewesen ist, dann kann sie auch in dieser Arbeit nicht als Zielgruppe für den zu erarbeitende Verfahrensstandard angenommen werden, da dieses in der Folge kaum Verwirklichungschancen hätte.

Dementsprechend basiert der Begriff der nationalen Minderheiten in dieser Arbeit auf dem sehr offenen Verständnis von nationalen Minderheiten des FCNM. In dem FCNM richtet sich der Europarat ausdrücklich an nationale Minderheiten. Es wird klargestellt, dass ein wesentliches Merkmal einer nationalen Minderheit ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und bzw. oder religiöse Identität ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 FCNM). Der Begriff der Ethnie bezeichnet im Allgemeinen die „aufgrund gemeinsamer Geschichte und Abstammung, Sprache oder Religion subjektiv wahrgenommene(n) und gewollte(n) Zugehörigkeit zu einer Gruppe“ (Giersch 1998: 16, eigene Ergänzung). Keifl differenziert an dieser Stelle in zwei unterschiedliche Verständnisse von ethnischen Minderheiten. Sie führt das essentialistisch-primordiale und das konstruktivistische Verständnis von Ethnizität an (vgl. Keifl 2011: 404 und vgl. Ganter 1995: 18-38). Beim essentialistisch-primordialen Verständnis handelt es sich um die Betrachtung von Ethnizität „unter Bezug auf vermeintlich „ursprüngliche“ bzw. „objektive“ Gegebenheiten und Verhaltensdispositionen“ (Ganter 1995: 18). Eine ethnische Minderheit ist dann „eine Gruppe von Menschen, [...] die sich durch objektive Merkmale (Abstammung, Kultur, Sprache und/oder Religion) von der Mehrheitsbevölkerung des Staates unterscheidet, in dem sie lebt“ (Keifl 2011: 404). Die Zugehörigkeit zu dieser Minderheit kann nur durch Geburt erlangt werden (vgl. Ganter 1995: 24). Außerdem ist in den meisten Fällen ein Bezug der Minderheit zu einem Ort (Sied-

8

---

lungsgebiet) vorhanden (vgl. Keifl 2011: 404 und Ganter 1995: 22-23 sowie Ermisch 2000: 22, Fußnote 64). Im konstruktivistischen Sinne ist Ethnizität die Zugehörigkeit zu einer Minderheit, die durch Selbstwahrnehmung, Fremdzuschreibung und Sozialisation bestimmt wird (vgl. Keifl 2011: 405). Das Abstammungsprinzip ist hierbei nicht von Belang, da sich Ethnien nach diesem Verständnis durch veränderliche Merkmale definieren lassen. Das heißt, eine Person wird nicht in die ethnische Minderheit hineingeboren, sondern entscheidet sich zu ihr dazuzugehören oder schließt sich z.B. durch Ausgrenzungs- oder Minderheitenerfahrungen in einer Gruppe mit anderen zusammen (vgl. Ermisch 2000: 12). Die Merkmale, anhand derer Gemeinsamkeiten herausgestellt werden, können dennoch die gleichen Merkmale wie bei Ethnien sein, die sich als Abstammungsgemeinschaft verstehen. Diese werden als Gemeinsamkeiten bei der Bildung der Minderheitengruppe schließlich hervorgehoben (vgl. Ermisch 2000: 2). Ermisch nennt diese unterschiedlichen Konzepte von Ethnie auch den konservativen und den formalistischen Definitionsansatz (vgl. Ermisch 2000: 11-12). Das FCNM bedient beide Ansätze. Es lässt prinzipiell die Wahl, sich als zu einer nationalen Minderheit zugehörig zu erklären oder nicht, knüpft die Zugehörigkeitserklärung dann aber doch an objektive Merkmale, die allerdings nicht weiter festgelegt werden (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 35). Eine kulturelle Minderheit ist im Gegensatz zum weiten Verständnis einer ethnischen Minderheit eine Gruppe, die danach strebt „soziokulturelle Gemeinsamkeiten beizubehalten bzw. wiederzubeleben“ (Ermisch 2000: 45). Sie ist jedoch nicht mit einer Heimatnation im Ausland verbunden (vgl. Ermisch 2000: 45). Die sprachliche Minderheit kennzeichnet vor allem die Sprache als Identitätsmerkmal. Dabei kann es sich um eine Schriftsprache oder um eine gesprochene Sprache handeln. Sprachliche Minderheiten nutzen diese im öffentlichen wie auch privaten Bereich, während die Sprache in dem Staat, in dem sie sich aufhalten, eine andere ist (vgl. Ermisch 2000: 44). Ermisch weist darauf hin, dass zusätzlich dazu eine Weitergabe der Sprache an die nachkommende Generation notwendig ist, um als sprachliche Minderheit wahrgenommen zu werden (vgl. Ermisch 2000: 45). Religiöse Minderheiten besitzen als Identifikationsmerkmale vor allem ihre Religion.

Die Festlegung, wer zu einer nationalen Minderheit gehört und welche konkreten Merkmale diese aufweisen müssen, wird allerdings den Nationalstaaten überlassen und wurde nicht im FCNM verankert (vgl. Riedel 2006: 254). Deutschland hat z.B. durch eine Erklärung bei Ratifizierung des Übereinkommens bestimmt, dass Friesen, Dänen, Sinti und Roma wie auch Sorben unter den Minderheitenschutz in Deutschland fallen (vgl. Website Europarat 1). In Dänemark zählen nur die Deutschen in der Region Nordschleswig zu den

---

nationalen Minderheiten. Die Faröer und die Grönländer sind nach Auffassung des Staates Dänemark eine „staatstragende Gemeinschaft, die in ihren angestammten Siedlungsgebieten die Mehrheit der Bevölkerung bilden“ (Pan 2006a: 97). Damit fallen diese, nach Auffassung des Staates Dänemark, nicht unter das FCNM. In Finnland gilt selbiges für die schwedischsprachigen Finnen, die zwar nach Auffassung der finnischen Regierung unter das FCNM fallen, die sich selber aber nicht als nationale Minderheit sehen, „doch [...] durchaus gewillt [sind], die rechtlichen Vorteile in Anspruch zu nehmen, welche sich aus der Umsetzung des Rahmenübereinkommens ergeben“ (Pan 2006b: 150, eigene Anmerkung). Daneben zählen in Finnland die Samen, Alt-Russen, Roma, Juden und Tataren zu den nationalen Minderheiten. In Portugal gelten nur Sinti und Roma als nationalen Minderheiten, auf Malta gibt es keine nationalen Minderheiten und in Kroatien fächern sich die nationalen Minderheiten auf in Albaner, Bosnier, Bulgaren, Deutsche, Italiener, Juden, Mazedonier, Montenegriner, Österreicher, Polen, Roma, Russen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen, Tschechen, Ukrainer und Ungarn (vgl. Government of the Republic of Croatia 2004: 8-10). Dies zeigt bereits auf, dass die generelle Unbestimmtheit des Begriffs auf europäischer Ebene einen großen Spielraum für die Deutung auf nationaler Ebene zulässt. Weiterhin werden einige Probleme bei der Abgrenzung des Begriffs der nationalen Minderheit zu ähnlichen Begrifflichkeiten und bei der Interpretation des Bedeutungsinhaltes aufgeworfen.

Unschärfen bei der Definition von nationalen Minderheiten ergeben sich vor allem bei der Abgrenzung zwischen nationaler und ethnischer Minderheit (vgl. Ermisch 2000: 40-41). Im Rahmen des Übereinkommens wird »nationale Minderheit« als Hauptbegriff für die zu schützenden Rechtssubjekte verwendet. In der Literatur kommt es aber häufiger vor, dass der Begriff der nationalen Minderheit als Unterbegriff der ethnischen Minderheit gebraucht wird oder sich auf diesen bezieht. Die ethnische Minderheit oder Ethnie stellt in der Regel das »Hauptkonzept« dar, auf das sich alle anderen Begriffe beziehen. So merkt Heckmann an, dass nationale Minderheiten „sozialstrukturell heterogene Bevölkerungsgruppen [sind], die in Folge der Konstitution des Nationalstaats aufgrund historischer Siedlungsstrukturen, oder Staatsgebietsveränderungen als Resultat von Vereinbarungen oder Konflikten zwischen Nationalstaaten, innerhalb eines in Bezug auf ihre ethnische Identität, Kultur und Geschichte fremden Staatsgebiets leben“ (Heckmann 1992: 62, eigene Ergänzung). Damit versteht Heckmann nationale Minderheiten als enge Konzeption, weil sich diese für ihn auf einen »Kin-state«, eine ehemalige Heimatnation, beziehen, welche wiederum die »Kin-minority« im Rahmen des Minderheitenschutzes unterstützt. Der Begriff nationale

---

Minderheit zeigt insofern an, dass die gemeinte Gruppe sich auf dem Territorium eines Nationalstaates befindet, der ursprünglich nicht ihre Heimat(Nation) gewesen ist (Beispiel Dänen in Deutschland). Das Rahmenübereinkommen nutzt zwar den Begriff »nationale Minderheit«, in der Praxis werden jedoch unterschiedliche ethnische Minderheiten darunter zusammengeführt, von denen die meisten keinen existierenden Kin-state vorweisen können (Beispiel Friesen). Dies wird durch den Begriff der ethnischen Minderheiten nicht suggeriert. Damit ist dieser Begriff, laut Ermisch eigentlich geeigneter, um nationale, sprachliche und kulturelle Minderheiten in Bezug auf das FCNM zusammenzufassen (vgl. Ermisch 2000: 39). Der Vorzug, der im Rahmenübereinkommen dem Oberbegriff der nationalen Minderheit gewährt wird hängt, laut Ermisch vor allem mit den Staatsbürgerschaftsrechten zusammenhängen (vgl. Ermisch 2000: 40). Zu einer nationalen Minderheit nach FCNM könne nur gehören, wer die jeweilige Staatsbürgerschaft des Nationalstaates besitze, in dem die Minderheitenrechte geltend gemacht werden sollen (vgl. Ermisch 2000: 41). Im Text des FCNMs lässt sich diese Beschränkung jedoch nicht finden. Die Erklärungen der Nationalstaaten bei Ratifizierung des FCNM sowie die Berichte an den Europarat lassen jedoch darauf schließen, dass der Schutz von Arbeitsmigrantinnen und –migranten sowie anderen Zuwanderungsgruppen nicht über das FCNM gewährt wird. Die Erklärung Deutschlands zur Auslegung des FCNMs bei Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens geht explizit nur auf nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit ein (vgl. Website Europarat 1).

Ein Streitpunkt und gleichzeitig ein weiterer definatorischer Knackpunkt bezüglich nationaler Minderheiten ist die Einbeziehung der »neuen Minderheiten« in den Minderheitenschutz des Rahmenübereinkommens (vgl. Salzborn 2006: 8). Die Differenzierung in allochthone (neue Minderheiten) und autochthone Minderheiten erfolgt anhand der Dauer des Aufenthalts in einem Land bzw. Gebiet, der Staatsangehörigkeit und des Vorhandenseins eines Siedlungsgebietes. Neue Minderheiten sind „jene Gruppe von Menschen, die – [...] im Gegensatz zu autochthonen Minderheiten – erst seit relativ kurzer Zeit in den betreffenden Gebieten leben“ (Gärtner 2006: 19). Zusätzlich ist bei diesen häufig das Fehlen der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes, in dem sie sich zeitlich gesehen auf Dauer eingerichtet haben, festzustellen (vgl. Salzborn 2006: 8). Im Gegensatz dazu sind autochthone Minderheiten im Besitz der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes, unterscheiden sich aber durch die selbst zugeschriebene Zugehörigkeit zu einer anderen Ethnie von der Mehrheitsbevölkerung (vgl. Salzborn 2006: 8). Zudem leben diese bereits dauerhaft, also lange Zeit (vgl. Keifl 2011: 404) „(...) in den überwiegenden Fällen auch in einem

---

mehr oder weniger geschlossenen Siedlungsgebiet“ (Gärtner 2006: 22). In der Regel fallen nur die autochthonen Minderheiten unter den Schutz des Rahmenübereinkommens (vgl. Keifl 2011: 405). Nationale Minderheiten sind insofern im Sinne Heckmanns hauptsächlich die „Alteingesessenen“ (Heckmann 1992: 62). Dieser Aspekt wurde z.B. in Deutschland während der Beschlussempfehlungen des Rechtsausschusses zum Gesetzesentwurf des Gesetzes zu dem Rahmenübereinkommen des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten bemängelt. In einem Bericht heißt es u.a. „Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Gruppe der PDS kritisierten, daß in der Erklärung der Bundesregierung zu dem Übereinkommen nicht auf die Türken deutscher Staatsangehörigkeit eingegangen werde“ (BT-Drs. 13/7842, S. 4). Dennoch ist diese Vorgehensweise auch im europäischen Kontext nicht fremd. Laut Hofmann haben einige Vertragsstaaten des FCNM Erklärungen abgegeben, in denen dargelegt wird, dass die Angehörigen nationaler Minderheiten zu den traditionellen Minderheiten im Staat gehören (vgl. Hofmann in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Einführung Überblick Würdigung, Rn. 18).

Die Abgrenzung des Begriffs einer »Minderheit« von einer »Nationalen Minderheit« ist, entsprechend der Ausführungen zu autochthonen Minderheiten, undeutlich. Eine Minderheit ist, laut der viel zitierten Definition des UN-Sonderberichterstatters Francesco Capotorti aus dem Jahr 1979 „a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language“ (Capotorti 1979: § 568). Dabei wird vor allem der Aspekt einer nicht dominierenden Position in der Gesellschaft betont, während das Charakteristikum der Staatsbürgerschaft eher kritisch gesehen wird (vgl. United Nations 2010: 2-3). Die UN machte dazu in einem General Comment im Jahr 1994 die Aussage, dass das Gewähren von Minderheitenrechten weder einer Staatsbürgerschaft noch einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung bedarf (vgl. General Comment Nr. 23/(50)). Die Frage, ob es sich um eine Minderheit handelt, ist insofern vordergründig auf die Stellung der betroffenen Gruppe innerhalb der nationalstaatlichen Gesellschaft bezogen. Die Tatsache, dass nationalen Minderheiten, die Minderheitenrechte nach dem FCNM genießen dürfen, in der Regel die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Nationalstaates besitzen, lässt auf ein traditionelles Verständnis dieser Definition schließen.

Zusammenfassend wird der Begriff der nationalen Minderheit wie folgt definiert: Eine

---

nationale Minderheit ist eine ethnische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Minderheit. Sie ist vom Nationalstaat anerkannt und kann dadurch die Rechte des FCNMs genießen. Es handelt sich bei ihr überwiegend um eine autochthone Gruppe, die die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes besitzt und vorwiegend in einem bestimmten Gebiet siedelt. Manchmal werden Beziehungen zu einem Kin-state unterhalten. Sie unterscheidet sich in den Merkmalen Staatsbürgerschaft und Siedlungsgebiet von allochthonen Minderheiten, deren Anerkennung durch das FCNM prinzipiell nicht ausgeschlossen ist, aber selten erfolgt.

In dieser Forschungsarbeit wird an unterschiedlichen Stellen von nationalen Minderheiten oder von Minderheiten gesprochen. Rechte für Minderheiten gelten in der Regel auch für die spezifische Gruppe der nationalen Minderheiten, Rechte für nationale Minderheiten jedoch nicht für Minderheiten im Allgemeinen. Insofern wird an den jeweiligen Stellen in dieser Forschungsarbeit dementsprechend differenziert. Spezifische bilaterale Minderheitenabkommen oder spezifische europäische Minderheitenpolitiken, wie z.B. zu der nationalen Minderheit der Sinti und Roma werden aufgrund des Umfangs der Thematik in dieser Arbeit nicht behandelt. Grundlage und Rahmen dieser Arbeit stellt das FCNM dar, welches eine Ebene über den bilateralen Abkommen und spezifischen Minderheitenpolitiken steht, weil es Rechte für alle nationalen Minderheiten gewährt und diese insofern als eine homogene, schützenswerte Gruppe betrachtet.

### **1.3.2.2      Europäischer Wertekanon als Rahmen für den Verfahrensstandard**

Der zu entwickelnde Verfahrensstandard wird im Kontext spezifischer Rahmenbedingungen erarbeitet. Das FCNM – Ausgangspunkt dieser Forschungsarbeit - wurde vom Europarat entwickelt und stellt ein regionales Übereinkommen dar. Der Vorteil dieser regionalen Bezugsebene liegt u.a. in den gemeinsamen Werten der Vertragspartner. In dieser Forschungsarbeit wird vom Europarat bzw. der EU als europäischer Bezugsebene ausgegangen. Das bedeutet, dass der Verfahrensstandard auf der Basis der Werte dieser beiden Ebenen entwickelt wird. Dies legt allein schon die Tatsache nahe, dass das FCNM ein Produkt der Anwendung dieses Wertekanon ist. Laut Europarat (vgl. Council of Europe 2007: 3, Nr. 1) beziehen sich die gemeinsamen Werte der EU und des Europarats auf:

- die Demokratie,
- die Rechtsstaatlichkeit,
- die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, zu denen auch explizit die Rechte von Personen zählen, die Minderheiten angehören.

---

Das Demokratieprinzip kann für die Mitgliedsstaaten der europäischen Union und den Europarat angenommen werden. Für die EU ist es verbürgt in Art. 2 EUV, Art. 9 bis 12 EUV enthalten zusätzlich dazu die demokratischen Grundsätze. Im Wesentlichen hat das Demokratieprinzip die Bedeutung, dass alles staatliche Handeln im Willen des Volkes fundiert ist (vgl. Geiger in: Geiger/ Khan/ Kotzur, EUV/ AEUV, Art. 2 EUV, Rn. 3). Diese Anforderung wird vor allem über freie Wahlen gewährleistet. Demokratie besteht also im Kern daraus, dass „die Bürger in Freiheit und Gleichheit durch wiederkehrende Mehrheitsentscheidungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich bestimmen“ (Hilf und Schorkopf in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 2, Rn. 26). Freie und geheime Wahlen, die in angemessenen Zeitabständen stattfinden, sind auch Inhalt des Zusatzprotokolls 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auch europäische Menschenrechtskonvention genannt (EMRK). In Artikel 3 heißt es zu den Bedingungen, unter denen diese Wahlen abzuhalten sind, dass sie „die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleisten“ (Art. 3 1. EMRK-ZProt) müssen.

Das demokratische Prinzip besitzt insofern in Bezug auf nationale Minderheiten einen integrativen Aspekt. Im Rahmen ihrer Staatsbürgerschaftsrechte können sie zusammen mit der Mehrheitsbevölkerung ihre politischen Rechte ausüben. „Demokratie bedeutet [...] Partizipation für alle, Minderheiten und Mehrheitsbevölkerung“ (Edlinger und Potyka 1989: 19). Die Frage, ob das Demokratieprinzip auch über Wahlen hinaus die Regierung zu Partizipationsmaßnahmen verpflichtet, wird in der Regel verneint. So gibt Ehlers zu bedenken, dass das Demokratieprinzip eine „Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in der Regel nicht gebietet, diese aber auch nicht ausschließt“ (Ehlers 2010: 21, Rn. 31). Verfassungsrechtlich gebotene Beteiligungsrechte Einzelner (z.B. Anhörung) bei Berührung ihrer Interessen würden eher auf dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten als dem Demokratieprinzip beruhen (vgl. Ehlers 2010: 22, Rn. 31).

Auch die Menschenrechte, inklusive der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, werden als gemeinsame europäische Werte angenommen. Für die EU sind diese Werte ebenfalls in Artikel 2 EUV verbürgt und stellen eine »Bekanntnis zu den Grundrechten« dar (EMRK, Grundrechte-Charta der EU und gemeinsame Verfassungstraditionen). Der Hinweis auf die Rechte von Minderheiten im EUV erfolgt auf der Grundlage des FCNMs des Europarats (vgl. Hilf und Schorkopf in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 2, Rn. 38). Danach können nationale wie auch ethnische Minderheiten ihre Rechte einzeln oder in Gemeinschaft ausüben. Der Europarat hat zudem in der EMRK mit Artikel 15

---

„notstandfeste Garantien“ (Hilf und Schorkopf in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 2, Rn. 37) geschaffen, die als harter Kern der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verstehen sind.

Minderheitenrechte sind integraler Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes. Der Europarat selbst bestätigt dies in seinem Kommentar aus dem Jahr 2008 zu Artikel 15 des Rahmenübereinkommens (vgl. Council of Europe 2008: Rn. 5 und Hoffmeister 2008: 178). Die Rechte zum Schutz von Minderheiten fügen sich demnach in den Kontext des Schutzes durch die internationalen Menschenrechte ein. Dabei ist vor allem die Prämisse der Nichtdiskriminierung (vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities 1999: 4 und Art. 1 12. EMRK-ZProt) bzw. das Diskriminierungsverbot wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit von besonderer Relevanz. Das 12. Zusatzprotokoll (12. EMRK-ZProt) der EMRK verbietet zusätzlich dazu die von einer Behörde ausgehende Diskriminierung (vgl. Art. 1 Nr. 2 12. EMRK-ZProt). Eng mit den Diskriminierungsverboten verknüpft ist der allgemeine Gleichheitsgrundsatz. Die unterschiedlichen, auch im EU-Primärrecht verankerten Diskriminierungsverbote werden vom EuGH in der ständigen Rechtsprechung als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ausgelegt (vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 2 d, Rn. 23). In Verfahren der räumlichen Planung zur Zulassung eines Vorhabens, an denen nationale Minderheiten von einer Behörde beteiligt werden, ist dieser Aspekt als wesentlicher Auftrag an die Behörde miteinzubeziehen.

Auch die Rechtsstaatlichkeit ist ein Teil der europäischen Werte (vgl. Art. 2 EUV). Historisch gesehen bedeutete Rechtsstaatlichkeit „[...] den Staat einzugrenzen und dadurch die Freiheit der Bürger zu schützen“ (Grzeszick in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20, Rn. 3). Der Begriff war jedoch in seiner Bedeutung bis in die heutige Zeit einem steten Wandel unterworfen und vereint aktuell unterschiedliche Ausformungen. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit beinhaltet laut EuGH für das Unionsrecht den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit sowie das Bestimmtheitsgebot und das Rückwirkungsverbot (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 EUV, Rn. 3). In Bezug auf Verfahren der räumlichen Planung erläutert Seibert-Fohr: „Es ist Aufgabe von Planungsverfahren, Entscheidungen herbeizuführen, die unter sorgfältiger Abwägung privater und öffentlicher Belange zu bestandskräftigen Entscheidungen führen und die nach Ausschöpfung der bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten nicht wieder revidiert werden“ (Seibert-Fohr 2013: 311). Diese Ausschöpfung der bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten ist für alle Bürgerinnen und

---

Bürger, auch für die Angehörigen nationaler Minderheiten, auf gleiche Weise zu ermöglichen (Rechtsgleichheit).

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bilden in dieser Arbeit insofern den rahmengebenden Dreiklang, in dessen Grenzen es einen Verfahrensstandard zu entwickeln gilt. Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit, einen internationalen Standard zu erarbeiten, da dafür zu unterschiedliche Wertebenen betrachtet und ausgewertet werden müssten. Dies würde den zeitlichen Rahmen der Arbeit sprengen.

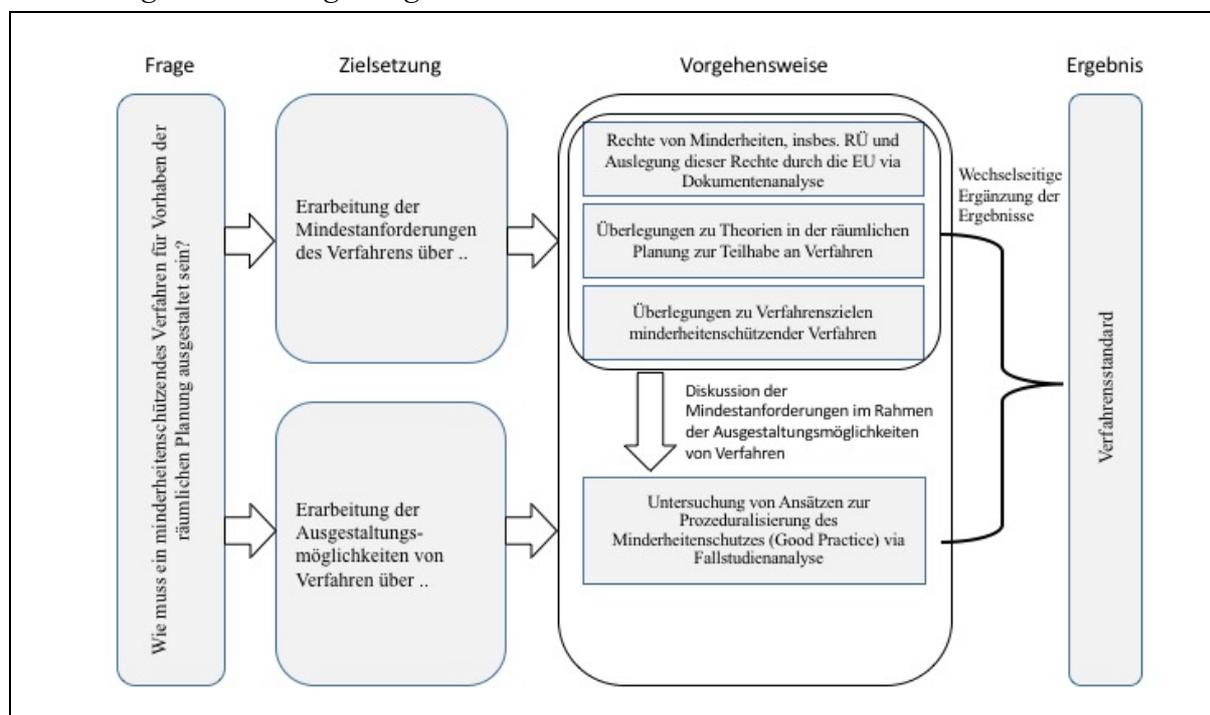
## 2 Forschungsdesign

Ausgehend von den einleitenden Kapiteln wird in den folgenden Kapiteln die allgemeine und die analytische Vorgehensweise zur Erarbeitung des Arbeitsziels dargelegt. In dem Kapitel zur allgemeinen Vorgehensweise wird das Forschungsdesign aufgezeigt und kapitelweise erläutert. Das Kapitel zur zentralen analytischen Vorgehensweise gibt einen Überblick über die gewählten Analyseverfahren und zeigt auf, welchen Zweck der Einsatz dieser verfolgt.

### 2.1 Allgemeine Vorgehensweise

Aufbauend auf die Fragestellung (vgl. Kapitel 1.2) und die sich daraus ergebende Zielsetzung (vgl. Kapitel 1.3) wird die Vorgehensweise erläutert, die zum Ergebnis dieser Arbeit führt (vgl. Abbildung 1). Die in dieser Arbeit verwendeten Methoden, die Dokumentenanalyse und die Fallbeispielanalyse, werden jeweils in einem gesonderten Kapitel genauer erörtert (siehe Kapitel 2.2.1 und Kapitel 2.2.2).

Abbildung 1: Forschungsdesign



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Darlegung der Mindestanforderungen an den europäischen Minderheitenschutz werden zunächst die rahmengebenden international und regional gewährten Rechte von Minderheiten erörtert (siehe Kapitel 3). Die einzelnen Rechte, die das FCNM als maßgeb-

---

liche Grundlage für den Minderheitenschutz gewährt, werden erläutert und in Bezug gesetzt zu Verfahren zur Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung. Dazu wird verbal-argumentativ dargelegt, welche Themen des FCNM eine Verfahrensrelevanz besitzen. Die identifizierten Themen bilden die Grundlage für die Dokumentenanalyse der Fortschrittsberichte der EU. Das Ergebnis der Dokumentenanalyse stellen die Anforderungen der Organe der EU zum Minderheitenschutz in den durch das FCNM identifizierten Themenbereichen dar, die für die Ausgestaltung eines Verfahrensstandards zum Schutz nationaler Minderheiten eine Rolle spielen sollen.

Zum besseren Verständnis von Verfahren an sich und dem, was diese leisten können und sollen, werden verfahrenstheoretische Grundlagen herangezogen (siehe Kapitel 4). Die beiden Theorien, die für diese Arbeit relevant sind, sind die Arbeiten der international bekannten Vertreter grundlegender Ansätze der Verfahrenskonstruktion, Luhmann und Habermas. Während Luhmanns Verfahrenstheorie auf der Systemtheorie basiert, entwirft Habermas ein Gegenmodell im Rahmen der Diskursethik. Beide beschäftigen sich grundsätzlich mit der Frage, wie Legitimation entsteht. Während bei Habermas allerdings der „Entscheidungsprozess als Kommunikationsverfahren“ (Hill 1986: 211) im Vordergrund steht und dieses der entscheidungstheoretischen Sicht auf Verfahren zugeordnet werden kann (vgl. Hill 1986: 210-212) kommt es bei Luhmann eher auf das „Verfahren als soziales (Rollen-)System“ (Hill 1986: 212) an, was einer klassischen sozialwissenschaftlichen Sichtweise entspricht (vgl. Hill 1986: 212-214). Die Heranführung an Luhmann ist vor allem deswegen relevant, weil dieser die „tatsächlich zu erbringenden Leistungen“ (Held 1984: 30) von Verfahren untersucht. Das Gegenmodell Habermas` spielt vor allem in der räumlichen Planung eine große Rolle, weil viele planungstheoretische Ansätze auf diesem fußen. Weiterhin werden Anforderungen zur Teilhabe von Minderheiten aus der Perspektive der räumlichen Planung herausgestellt. Dazu werden anerkannte und prominente planungstheoretische Grundlagen, die im Rahmen von Diversität und Pluralität relevant sind, herangezogen. Als planerisch-theoretische Bezugspunkte kommen vor allem Davidoff, Sandercock und Healey in Frage. Sie sind Vertreterinnen und Vertreter der Planungstheorien, die kulturelle Diversität und die Pluralität der Gesellschaft ausdrücklich positiv mit in ihre Vorstellungen von Planung einbeziehen. Kulturelle Diversität ist vor allem Gegenstand der Planungstheorien der kommunikativen Planung (vgl. Allmendinger 2009: 197) und post-struktureller sowie postmoderner Ansätze (vgl. Allmendinger 2009: 172). Healey gehört zu einer der prominentesten Vertreterinnen der »kommunikativen Wende«. Aus Großbritannien stammend beschäftigt sie sich damit, wie spezifische Herausforderungen in

---

der Stadtentwicklung durch partizipative Ansätze, die alle Teile der Gesellschaft mit einbeziehen, gelöst werden können. Ihre Ausführungen beruhen weitestgehend auf Habermas' Arbeiten (vgl. Allmendinger 2009: 198). In ihrem Aufsatz »The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation« erörtert sie eine Handlungsanleitung für das Erarbeiten strategischer Planungsansätze, die auch für die Entwicklung eines Verfahrensstandards, der die Partizipation von nationalen Minderheiten vorsieht, wichtige Erkenntnisse liefert. Leonie Sandercock bezieht sich in ihren theoretischen Überlegungen explizit auf Diversität sowie ethnische Minderheiten: „Sandercock argues for a new kind of planning (or urban governance) which celebrates diversity and difference in an inclusive, communicative, civic culture where the planners' task is to encourage the contribution of `insurgent' practices from the `Borderlands' of excluded groups, the `outsiders' in the city” (Healey 1999: 1410). Sie reiht sich damit in die aktuelle Strömung der Postmodernisten ein. Das von der aus den Vereinigten Staaten stammenden Autorin verfasst Buch „Towards Cosmopolis: Planning for Multi-Cultural Cities“ wird von manchem als eines der bedeutendsten Bücher über die Planungspraxis am Ende des 20ten Jahrhunderts aufgefasst (vgl. Baeten 1999: 115). Die Anwaltsplanung baut auf einer ähnlichen Ausgangsposition, und zwar der einer pluralistischen Gesellschaft auf. In diesem Zusammenhang hat sich Davidoff in »Planners Advocacy and Pluralism« als Pionier der pluralistischen Planung hervorgetan und bereits in den 1960er Jahren Planerinnen und Planer mit seinen Gedanken zu »equity planning« inspiriert (vgl. Checkoway 1994: 139). In den USA führte seine Schrift dazu, dass Planerinnen und Planer ihren Horizont vor allem um soziale Themen erweiterten (vgl. Allmendinger 2009: 153). Insgesamt sollen diese Planungstheorien dazu dienen, Überlegungen zu Diversität aus der räumlichen Planung in das zu erstellende Verfahren mit einzubringen (vgl. Friedmann 2008: 255).

Hinsichtlich dieser planerisch-theoretischen Bezugspunkte werden verbal-argumentativ Bedenken in Bezug auf spezifische Verfahrenskonzepte zur Einbeziehung nationaler Minderheiten geäußert und diese bei der Erarbeitung eines Verfahrensstandards als planungstheoretische Anforderungen mit einbezogen. Verfahren dienen zudem keinem Selbstzweck, sondern verfolgen spezifische Ziele, die wiederum an die Ausgestaltung von Verfahren spezifische Anforderungen stellen. Die Darlegung der minderheitenschützenden Ziele des zu erstellenden Verfahrens erfolgt in Zusammenhang mit der Identifikation der darauf fußenden Verfahrensgrundsätze (siehe Kapitel 5). Die sich daraus ergebenden Vorgaben werden in die Entwicklung des Verfahrensstandards miteinbezogen.

---

Zur Darlegung der Ausgestaltungsmöglichkeiten des Verfahrensstandards zum Schutz nationaler Minderheiten werden anhand einer Fallstudienanalyse Good Practice Beispiele gesichtet (siehe Kapitel 6). Diese durch die EU eingeführten Standards werden anhand einer spezifischen Darstellungsstruktur erläutert (siehe Kapitel 6.1). Für das in dieser Arbeit zu entwickelnde Verfahren werden daraus wertvolle Ideen aus bereits existierenden und bewährten Verfahrensmodellen zur Ausgestaltung des Verfahrensstandards mitgenommen. Die Bewertung erfolgt anhand einer verbal-argumentativen Diskussion der Vor- und Nachteile als Modellverfahren für den Minderheitenschutz. Dabei fließen die Erkenntnisse zu den Mindestanforderungen in die Diskussion mit ein. Das Kapitel hat damit die Aufgabe, die Anforderungen des Minderheitenschutzes und unterschiedliche Prozeduralisierungsideen miteinander zu verknüpfen, indem eine Bewertung der Standards hinsichtlich des Schutzes nationaler Minderheiten erfolgt.

Die Diskussion der unterschiedlichen Verfahrensmodelle anhand der Anforderungen für den Minderheitenschutz wird schließlich in einem Verfahrensstandard zum Schutz nationaler Minderheiten zusammengeführt (siehe Kapitel 7). Dabei wird ein Verfahren anhand unterschiedlicher, aufeinander folgender Schritte erstellt.

In einem Fazit werden die Ergebnisse zusammengezogen und reflektiert (siehe Kapitel 8). Es wird ein Ausblick über weitere Forschungsmöglichkeiten zur Verfeinerung oder Ergänzung des erarbeiteten Standards gegeben. Zudem wird der Einsatz der genutzten Methoden kritisch reflektiert.

Im nun folgenden Kapitel werden die in dieser Arbeit verwendeten Methoden der Dokumenten- und der Fallstudienanalyse näher erläutert und die Auswahl der Dokumente und Beispiele erörtert.

## **2.2 Zentrale analytische Vorgehensweisen**

In dieser Arbeit werden zwei analytische Vorgehensweisen gewählt, welche zu unterschiedlichen Ergebnissen führen und sich im Rahmen der Zielsetzung (vgl. Kapitel 1.3.1) wechselseitig ergänzen. In Bezug auf die politischen Mindestanforderungen an den Minderheitenschutz wird eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Anhand einer Fallbeispielanalyse wird Näheres über die Ausgestaltung von Verfahren in Erfahrung gebracht. Die Ergebnisse beider Vorgehensweisen sollen zusammengefügt ein „umfassenderes Bild des Forschungsgegenstandes“ (Kelle 2014: 157) zeichnen. Es handelt sich allerdings nicht um einen »Mixed Methods Ansatz«, weil diesem Ansatz immanent ist, dass quantitative mit qualitativen Untersuchungsmethoden ergänzt werden (vgl. Kelle 2014: 153). Die Vor-

20

---

gehensweise ist dennoch sinnvoll, weil die inhaltlichen Anforderungen an den Minderheitenschutz nicht notwendigerweise Aufschluss darüber geben, wie Verfahren, die den Schutz einer Sache gewährleisten, gestaltet sein, bzw. wie die Inhalte in einen prozeduralen Gesamtzusammenhang eingebettet werden können.

### **2.2.1 Dokumentenanalyse und Inhaltsanalyse**

Bei einer Dokumentenanalyse handelt es sich nicht um eine feststehende Analysemethode bzw. um ein eigenes Verfahren, sondern um die Absichtserklärung, eine Untersuchung von Dokumenten anhand anderer methodischer Vorgehensweisen, wie z.B. einer Textanalyse oder einer Inhaltsanalyse etc., vorzunehmen (vgl. Ballstaedt 1982: 165f). Zweck der Dokumentenanalyse ist es, spezifische Dokumente bezüglich ihrer inhaltliche Strukturen zu untersuchen. Als Dokumente gelten „natürliche Daten [...], die in schriftlicher Form als Text vorliegen“ (Salheiser 2014: 813). Dabei kann es sich um offizielle oder inoffizielle Dokumente handeln. Im übertragenen Sinne gelten diese als „vergegenständlichte Zeugnisse menschlichen Handelns und Erlebens [...]“ (Ballstaedt 1982: 165).

In dieser Arbeit werden die Fortschrittsberichte - die »progress reports« - der EU auf Mindestanforderungen zum Minderheitenschutz hin analysiert. Es handelt sich insofern um eine Sekundärdatenanalyse. Die untersuchten Berichte sind im Anhang dieser Arbeit vollständig aufgelistet (siehe Anhang, Tabelle I), die in der Arbeit zitierten Berichte werden auch im Literaturverzeichnis aufgeführt. Eine qualitative Befragung von Stakeholdern findet nicht statt, da davon ausgegangen wird, dass relevante Stakeholder, die im europäischen Bereich arbeiten, aufgrund ihres Status und der Entfernung nur schwer erreichbar sind. Eine Befragung würde damit den zeitlichen wie auch finanziellen Rahmen dieser Arbeit sprengen. Im Folgenden wird erläutert, warum insbesondere die Fortschrittsberichte herangezogen werden, in welchem Kontext die Dokumente entstanden sind, welchen Aussagewert sie besitzen und wie die Untersuchung der Texte vorgenommen werden.

Die Fortschrittsberichte nehmen einen hohen Stellenwert in der EU-Erweiterungspolitik ein. Sie dokumentieren u.a. die Verwirklichung von Minderheitenrechten in Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern der EU und geben Handlungsanweisungen für eine korrekte Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Im Rahmen einer Dokumentenanalyse dienen sie „als institutionalisierte Spuren, das heißt dass aus ihnen legitimerweise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können“ (Wolff 2013: 503).

---

Verfasserin der Fortschrittsberichte ist die EU-Kommission. Die einzelnen Bereiche der Berichte werden von den unterschiedlichen, zuständigen Behörden der Kommission bearbeitet. Die Fortschrittsberichte werden dann an unterschiedliche Gremien, das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen übersendet. Der Europäische Rat von Luxemburg bestimmt im Jahr 1997, dass die Fortschrittsberichte als „(...) a basis for taking, in the Council context, the necessary decisions on the conduct of the accession negotiations or their extension to other applicants“ (Luxembourg European Council 1997: Nr. d. 29) dienen. Sie stellen damit insbesondere für den Rat die Grundlage für notwendige Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ausführung von Beitrittsverhandlungen dar (vgl. Luxembourg European Council 1997: Nr. d. 29). Insofern haben die Verfasser der Berichte, bzw. die Berichte selbst, einen großen Einfluss darauf, welche konkreten Inhalte – z.B. zum Thema Minderheitenrechte – in den EU-Beitrittsverhandlungen diskutiert werden. Darüber hinaus wird durch die Berichte vorbestimmt, ob ein Beitritt von Kandidatenländern zur EU stattfinden kann, oder nicht. Denn in den Berichten legt die EU-Kommission unter anderem fest, in welchen Bereichen der *Acquis communautaire* (hier kurz: *Acquis*) – des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU an Rechten und Pflichten – noch Anpassungsbedarf der nationalen Rechtsordnungen der Beitrittskandidaten besteht. Erfolgt eine Übernahme und Implementation der *Acquis*-Kriterien nicht, kann kein Beitritt erfolgen (vgl. Copenhagen European Council 1993: 7 A iii). Die Fortschrittsberichte stellen damit eine amtliche Form der schriftlichen Kommunikation dar und dienen als wichtige und entscheidungsrelevante Dokumente im Rahmen des EU-Beitritts. Die Dokumente werden insofern in „bestimmten Kommunikationssituationen, von Akteuren mit bestimmten Absichten hervorgebracht“ und stellen damit keine „[...] „objektive“ Beschreibung oder Abbildung der Realität dar“ (Ballstaedt 1982: 167).

Die Inhalte der Fortschrittsberichte gehen auf die Kopenhagener Kriterien zurück und folgen einer festgelegten Struktur. Ersucht ein Land den EU-Beitritt, dann muss es die Kopenhagener Kriterien erfüllen (vgl. hierzu Copenhagen European Council 1993: Presidency Conclusion. SN 180/1/93). Diese fächern sich in drei Gruppen von Kriterien auf, die wirtschaftlichen, die politischen und die *Acquis*-Kriterien (rechtliche Kriterien). Das Augenmerk dieser Arbeit liegt auf dem Schutz von Minderheiten bzw. ihrer Rechte. Dieses Thema ist sowohl ein politisches Kriterium wie auch ein *Acquis*-Kriterium. Als politisches Kriterium gilt im speziellen die Wahrung der Achtung vor und des Schutzes von Minderheiten sowie im Allgemeinen die Wahrung der Menschenrechte. Sowohl die

---

EU-Erweiterungsrunde des Jahres 2004 (unter anderem die baltischen Länder, Ungarn etc.) als auch die Erweiterungsrunde des Jahres 2007 (Bulgarien und Rumänien) mussten sich diesem politischen Kriterium für ihren Beitritt stellen. Für die Erweiterung um den neuen Mitgliedsstaat Kroatien im Jahr 2013 und um die Kandidatenländer Montenegro, Mazedonien, Albanien, Serbien und die Türkei wurde ein neues Verhandlungs-Kapitel, Kapitel 23 »Judiciary and fundamental rights« in die Acquis-Kriterien aufgenommen, das den gemeinschaftlichen Besitzstand (Acquis communautaire) um die Minderheitenrechte erweitert hat (vgl. hierzu auch Hoffmeister 2008: 175). Für die Beitrittskandidaten bedeutet dies in der Praxis, dass sie bestimmte rechtliche Anforderungen in Bezug auf den Schutz von Minderheiten zu erfüllen haben, bevor sie der EU beitreten können. Die Fortschrittsberichte erfüllen damit eine kommunikative Funktion, die in erster Linie der Legitimation der Position der EU in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen gilt.

Die Verknüpfung der Untersuchung der Fortschrittsberichte mit dem FCNM, das als Ausgangspunkt dieser Arbeit gilt, erfolgt über den erkennbaren Zusammenhang zwischen den Regelungen zum Minderheitenschutz aus dem FCNM und den Ausführungen zu den Anforderungen zum Minderheitenschutz der EU. Die Fortschrittsberichte der EU-Kandidatenländer enthalten in den Jahren 1998 bis 2002 immer mehr Referenzen zu den „einschlägigen Dokumenten der Europaratsgremien“ (Hoffmeister 2008: 184; vgl. hierzu auch EU-Kommission 2002: 32-33, zu Ungarn; EU-Kommission 2002: 32, zu Slowakei; oder EU-Kommission 2002: 22-23, zu Zypern). Insofern ergeben sich inhaltliche Übereinstimmungen zwischen den Anforderungen des Europarats und den in den Fortschrittsberichten dargelegten Ansprüchen der EU-Kommission an den Schutz von Minderheiten. In Teilen scheint die EU-Kommission das Thema des Minderheitenschutzes bzw. der Minderheitenrechte in den Fortschrittsberichten anhand der thematischen Vorgaben des FCNMs abzuarbeiten. Diese Annahme wird zudem dadurch gestützt, dass sich in Fachkreisen juristisch mit der Frage auseinandergesetzt wird, ob das FCNM überhaupt zur Auslegung des Minderheitenschutzstandards in der EU herangezogen werden darf. Zweierlei Aspekte haben sich zur Beantwortung der Frage bereits ergeben. Zum einen hat der EGMR in seinem Chapman Urteil das FCNM als einen sich in Europa abzeichnenden Standard für den Schutz von Minderheiten anerkannt: „The Court observes that there may be said to be an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle (see paragraphs 55-59 above, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities), not only for the purpose of

---

safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community“ (ECHR, Urteil vom 18. Januar 2001, Application No. 27238/95, HUDOC, Rn. 93). Zum anderen weist der EuGH darauf hin, dass er auch solche völkerrechtlichen Verträge zur Auslegung von Gemeinschaftsgrundrechten nutzt, „an deren Abschluss die Mitgliedsstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind“ (EuGH, Gutachten 2/94, I-1789, Rn. 33). Dies schließt, laut Hoffmeister, im Falle des FCNM alle Mitgliedsstaaten mit ein (vgl. Hoffmeister 2008: 184). Insofern kann, wie Hoffmeister es formuliert, „(...) zur inhaltlichen Bestimmung des Minderheitenschutzprinzips im EU-Recht sehr wohl auf die Rahmenkonvention zurückgegriffen werden (...)“ (Hoffmeister 2008: 185).

Die inhaltliche Analyse der Fortschrittsberichte der EU erfolgt qualitativ. Die dabei angewandte inhaltsanalytische Technik ist die inhaltliche Strukturierung und Zusammenfassung (vgl. Mayring 2000: 82). Die Extraktion spezifischer Inhalte soll anhand der bei der Darlegung des Rahmenübereinkommens des Europarats identifizierten, potenziell relevanten Themenfelder zum Minderheitenschutz bei Verfahren der räumlichen Planung erfolgen (siehe Kapitel 3.4). In allen 156 Dokumenten – beginnend mit dem Jahr 1998 und endend mit dem Jahr 2016 - werden dazu die Kapitel »Human Rights and the Protection of Minorities« sowie das damit zusammenhängende Kapitel »Chapter 23: Judiciary and Fundamental Rights« (wenn vorhanden) gesichtet (vgl. Anhang Tabellen 2 und 3). Die darauf folgenden Jahre, 2017 und 2018, wurden nicht untersucht, weil im Jahr 2017 keine Fortschrittsberichte erarbeitet wurden und für das Jahr 2018 zur finalen Bearbeitung der Arbeit der Berichtszyklus noch nicht abgeschlossen war.

Ziel der Inhaltsanalyse ist es, Informationen zu den laut EU relevanten Herausforderungen und sich daraus ergebenden Anforderungen im jeweiligen Themenfeld zu gewinnen. Dazu werden die Themen auch im Rahmen des Kontextes eingeschätzt und von der EU-Kommission erläuterte Probleme und deren Auswirkungen sowie angedachte Lösungswege bzw. Maßnahmenvorschläge herausgestellt. Diese werden dann wiederum in Bezug auf ihre potenziellen Anknüpfungspunkte im Planungsverfahren eingeschätzt. Aus den erarbeiteten Informationen werden spezifische minderheitenrelevante Hinweise zum zu entwickelnden Verfahrensstandard gewonnen. Diese werden als Grundlage genutzt, um unterschiedliche Verfahrensmodelle hinsichtlich spezifischer Problemstellungen und Lösungsvorschläge im Bereich des Minderheitenschutzes zu diskutieren. Die Verfahrensmodelle werden mit Hilfe einer Fallstudienanalyse dargestellt und untersucht.

---

### 2.2.2 Fallstudienanalyse

Hinter der Fallstudienanalyse verbergen sich verschiedenen Analyseformen. Damit ist sie, ähnlich der Dokumentenanalyse, keine eigenständige Studienmethode. In Flyvbjergs Augen entscheidet sich der Forschende im Rahmen einer Fallstudie insofern nicht für oder gegen eine methodologische Vorgehensweise, sondern schlichtweg dafür, was untersucht werden soll (vgl. Flyvbjerg 2011: 301). Entscheidend ist für ihn die Begrenzung der zu untersuchenden Einheit. Eine Studie wird erst über die Wahl der zu untersuchenden Einheit und die Abgrenzung dieser zu einer Fallstudie (vgl. Flyvbjerg 2011: 301). Ein weiterer, wichtiger Punkt ist zudem die Intensität der Beschäftigung mit einem bzw. mehreren überschaubaren Fällen: „A case study is an intensive study of a single case or a small number of cases which draws on observational data and promises to shed light on a larger population of cases“ (Stake 2006: 28). Die Untersuchung soll insofern auf einen oder einige wenige Fälle fokussiert erfolgen und zudem auf empirische Daten zurückgreifen (vgl. Stake 2006: 29). Zweck einer Fallstudienanalyse ist es, den Fall oder die Fälle zu erläutern und sie in einen weiteren Kontext zu stellen.

Im Rahmen der Fallstudienanalyse in dieser Arbeit werden auf Unionsebene existierende Beispiele zur Prozeduralisierung von Schutzrechten beschrieben und im Lichte des Minderheitenschutzes erläutert. Dabei handelt es sich vor allem um Good Practice Beispiele. Da die von der EU eingeführten Verfahren einem stetigen Anpassungs- und Verbesserungsprozess unterliegen, kann insofern nicht von endgültigen Best Practice Beispielen, also den bestmöglichen Beispielen gesprochen werden. Die Darstellung der ausgewählten Good Practice Beispiele erfolgt über ein Schema, das wichtige Charakteristika von Verfahren identifiziert und herausstellt (siehe Kapitel 6.1). Die Diskussion der Übertragung der Schutzrechte erfolgt anhand der vorher herausgestellten Anforderungen (siehe Kapitel 3).

Allen hier ausgewählten Good Practice Beispielen ist an erster Stelle gemeinsam, dass sie ihren Niederschlag in der räumlichen Planung finden. Es handelt sich zudem um prominente Beispiele, die erfolgreich zur Prozeduralisierung von Schutzaspekten im Bereich Umwelt und Gleichstellung der Geschlechter beitragen, sich in ihrer Ausgestaltung aber voneinander unterscheiden. Jeder der zu behandelnden Ansätze wurde über Richtlinien oder Verordnungen der EU in das Recht der Mitgliedsstaaten eingeführt.

Zu untersuchen sind:

- das Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP, siehe Kapitel 6.2),
- das Verfahren zum Umwelt-Audit (siehe Kapitel 6.3),

- 
- das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (siehe Kapitel 6.4) und
  - die Strategie des Gender-Mainstreaming im Rahmen des Gleichstellungsrechts (siehe Kapitel 6.5).

Die UVP ist eines der bekanntesten Verfahren, das über eine EU-Richtlinie Eingang in das Recht der Mitgliedsstaaten gefunden hat und sich dort maßgeblich auf die räumliche Planung auswirkt. Es handelt sich dabei um ein Prüfverfahren, das den Schutz der Umwelt zum Ziel hat und während des Genehmigungsverfahrens zu bestimmten Vorhaben stattfindet (vgl. Voßkuhle 2002: 282). Die EU-Kommission schreibt: „There is consensus that the EIA Directive (EIAD) is a useful crosscutting tool of environmental policy, which provides environmental and socio-economic benefits“ (European Commission 2012a: 1). Das Verfahren regelt im Speziellen Beteiligungs- und Rechtsschutzaspekte einer betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen des Umweltschutzes. Da die Umwelt kein Rechtsträger an sich ist und dementsprechend keine subjektiven Rechte besitzt, ist sie darauf angewiesen, durch Rechtsträger vertreten zu werden. In Deutschland müssen daher anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen an bestimmten Verfahren beteiligt werden. Gegen die Ergebnisse können sie ferner eine Verbandsklage einreichen (vgl. §2 UmwRG). Übertragen auf nationale Minderheiten ergibt diese Sichtweise zwar wenig Sinn, weil es sich bei ihnen um Träger und Trägerinnen subjektiver Rechte handelt. Es handelt sich aber in den meisten Fällen um Rechtsträger mit durchsetzungsschwacher Interessenlage. Daher muss die UVP im Rahmen des Minderheitenschutzes in dieser Hinsicht differenziert betrachtet werden. In der Fallbeispielanalyse ist dann im übertragenen Sinn zu erörtern, ob nationale Minderheiten bei der Planung von Vorhaben durch eine »NaMi-VP« spezifisch geschützt werden können.

Das Verfahren des Umwelt-Audits (EMAS) fällt ebenfalls in die Kategorie des Umweltschutzes, gehört allerdings zu den privaten Verfahren und damit in den Bereich der freiwilligen Durchführung. Es gehört zu den älteren durch die EU eingeführten Verfahren, wird in Deutschland aber immer noch als neuer Verfahrenstyp wahrgenommen. Mittlerweile hat sich das Feld der Zielgruppe des Audits erweitert, sodass sich neben Unternehmen alle Organisationen, wozu auch Verwaltungen oder Körperschaften zählen, zum Audit-Verfahren anmelden können. EMAS ist auch in der räumlichen Planung von Bedeutung, weil sich für die Organisationen, die EMAS zertifiziert sind, u.a. spezifische Privilegien ergeben können (vgl. auch EMAS-Privilegierungs-Verordnung). Als Fallbeispiel eignet sich dieses Verfahren insbesondere deswegen, weil Vorhabenträgerinnen und -träger in

---

der räumlichen Planung häufig private Akteurinnen und Akteure sind. Diese können in Planungsverfahren eigenverantwortlich Aufgaben wahrnehmen bzw. übertragen bekommen. In Zusammenhang mit nationalen Minderheiten ist dann zu prüfen, ob ein Audit-Verfahren genutzt werden kann, um ihren Schutz in von privaten Vorhabenträgerinnen und -trägern dominierten Planungsverfahren sicherzustellen, z.B. indem der Träger oder die Trägerin eines Vorhabens an einem anerkannten »NaMi-Audit« teilnimmt.

Das durch die EU eingeführte Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (ÖB-RL) entstand zur Umsetzung des »Übereinkommens der Wirtschaftskommission für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten« (Aarhus-Konvention) und wird in der räumlichen Planung als Mindeststandard für Beteiligung wahrgenommen. Die Richtlinie bezieht sich ebenfalls auf den Bereich des Umweltschutzes und sieht dazu bei bestimmten Vorhaben eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor (»Jedermann-Beteiligung«). In Deutschland werden die Erfordernisse aus der Richtlinie bereits umgesetzt. Übertragen auf nationale Minderheiten soll diskutiert werden, ob ein solches Verfahren durch spezifische Anpassungen auch dem Schutz nationaler Minderheiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren dienen kann.

Im Prinzip fällt das Gender-Mainstreaming im Rahmen des Gleichstellungsrechts als strategischer Ansatz an dieser Stelle aus der Reihe der Verfahrensbeispiele heraus, da es kein Verfahren darstellt. Das interessante des Mainstreaming-Ansatzes ist jedoch, dass er querschnittsorientiert in unterschiedliche Themenfelder integriert werden kann und über eine ganze Reihe an europäischen Richtlinien zur Gleichstellung verwirklicht wird. Es gibt dabei kein vorgeschriebenes Mainstreaming-Verfahren, die Richtlinien haben aber über spezifische Instrumente die Möglichkeit geschaffen, Methoden bzw. Verfahren vorzuschlagen, z.B. Gender-Checklisten oder eigene, nicht bindende Verfahren wie die Gender-Verträglichkeitsprüfung. Insofern können über diesen strategischen Ansatz Verfahren generiert werden, um die geforderte Gleichbehandlung zu überprüfen bzw. sicherzustellen. Ziel des Gender-Mainstreamings ist die Verwirklichung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in unterschiedlichen Bereichen, vor allem im Bereich der Arbeit und Beschäftigung. Die diversen Richtlinien des europäischen Gleichstellungsrechts eröffnen dazu unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten. Gender-Mainstreaming ist auch in der räumlichen Planung ein Thema. Standortplanung und Durchführung von Projekten sind in hohem Maße von Entscheidungen der Politik und der Verwaltung abhängig. An diesen Entscheidungen Frauen wie auch Männer teilhaben zu lassen bzw. die unterschiedlichen

---

Interessen und Lebenssituationen von Frauen wie auch Männern in Planungsprozesse mit einzubringen ist ein Ansatz des Gender Mainstreamings. Übertragen auf nationale Minderheiten ist zu überprüfen, ob ein »NaMi-Mainstreaming« dazu beitragen kann, die Interessen und Rechte von nationalen Minderheiten auch in Planungsprozessen zu schützen.

Die Darstellung bzw. Erläuterung der aufgezählten Fallbeispiele erfolgt anhand der in einer Literaturrecherche gewonnen Erkenntnisse zu Verfahren und zu deren Ordnung und Struktur. Die Erstellung dieses Untersuchungsmusters ist notwendig, um die für die vorliegende Arbeit bedeutsamen Aspekte von komplexen Verfahren in der Darstellung auch tatsächlich hervorheben und von den weniger bedeutsamen Aspekten trennen zu können. Die daraus hervorgehenden relevanten Verfahrensaspekte sind die Grundlage für die Diskussion der Vor- und Nachteile als Modellverfahren bzw. -strategie für den Schutz nationaler Minderheiten. Der Ansatz des Gender-Mainstreamings wird ebenfalls unter dieser Darstellungsstruktur behandelt. Obwohl es sich hierbei nicht um ein offizielles, festgeschriebenes Verfahren handelt, das eine Vorgehensweise festlegt, sondern um ein strategisches Vorgehen, können hier, wie vorne aufgezeigt, Parallelen gezogen werden. Die Untersuchung der Fallbeispiele erfolgt anhand der Konstituierungsmerkmale von Verfahren (siehe Kapitel 6.1), die als Analysekatoren zur Darstellung der Unterschiedlichkeit der einzelnen Fallbeispiele genutzt werden. Die Ergebnisse des Filterprozesses werden eingeschätzt und zusammengefasst.

---

### **3 Der europäische Minderheitenschutz und seine Inhalte**

Entsprechend der Erläuterung der Vorgehensweise im Kapitel zur allgemeinen Vorgehensweise (vgl. Kapitel 2.1) gewährt das nun folgende Kapitel einen Einblick in die Mindestanforderungen an den europäischen Minderheitenschutz. Von Belang sind dabei insbesondere die internationalen bzw. regionalen Schutzrechte und die Rechte, die das FCNM im Speziellen gewährt. Eine Einschätzung, welche Themen des Minderheitenschutzes für Verfahren der räumlichen Planung relevant sind, folgt auf die Erläuterung der jeweiligen thematischen Kapitel zum FCNM. Das Kapitel beginnt mit einer grundlegenden Differenzierung zweier Nationenmodelle, die aufzeigt, warum in Europa unterschiedliche Rechtsauffassungen und politische Ausrichtungen bezüglich des Minderheitenschutzes vorkommen und wie das FCNM hier einzuordnen ist.

#### **3.1 Nationenmodelle und deren Bedeutung für das Minderheitenrecht**

Minderheitenpolitiken und -rechte der jeweiligen Nationalstaaten Europas unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ausrichtung erheblich voneinander. Dies beruht unter anderem auf den verschiedenen Nationenmodellen, die den Staaten zugrunde liegen. Dabei lassen sich grob zwei in Konkurrenz miteinander stehende Denkmodelle unterscheiden: das ethnische und das politische Nationenmodell. Die Relevanz dieser Differenzierung ergibt sich aus den unterschiedlichen Positionen zur Integration von Minderheiten, die sich aus den Nationenkonzepten ableiten lassen. Diese Positionen spiegeln sich auch in den unterschiedlichen Rechtsrahmen wider.

Im ethnischen Nationenmodell bestehen Minderheiten als solche nicht. Der konstituierende Faktor des ethnischen Nationalstaates ist die gemeinsame Herkunft der Bevölkerung, die Abstammungsgemeinschaft (vgl. Ermisch 2000: 21). Weitere Merkmale, wie sie auch in der konservativen Bedeutung von Ethnizität (vgl. Kapitel 1.3.2.1) eine Rolle spielen, sind z.B. die gemeinsame Sprache und die gemeinsame Kultur (vgl. Ermisch 2000: 22). Die ethnische Nation wird über diese Merkmale als eine homogene Gemeinschaft verstanden, die eine Einheit darstellt (vgl. Heckmann 1992: 44). Der ethnische Nationalismus hebt „kulturelle Verschiedenheit als nicht erwünschte Unterschiedlichkeit und Unangepaßtheit“ (Heckmann 1992: 45) hervor. Ein weiteres Merkmal des ethnischen Nationenmodells ist das abgrenzbare Siedlungsgebiet, in dem sich die Volkszugehörigen aufhalten. Bei Nationalstaaten, die nicht alle Volkszugehörigen im Nationalstaat vereinigen, z.B. weil An-

---

gehörige des Volkes im Ausland leben, wird von einer Kulturnation anstelle von einer Staatsnation gesprochen (z.B. Deutschland) (vgl. Ermisch 2000: 22-23). Kritik wird in Bezug auf das ethnische Nationenmodell vor allem am Prinzip der Abstammungsgemeinschaft geübt. Heckmann bezeichnet die vermeintlich objektiven Merkmale, die das Volk eines ethnischen Nationalstaates zusammenhält, als „behauptet und in historischen Projektionen „hergestellt““ (Heckmann 1992: 44). Probleme, die sich daraus in Bezug auf Minderheiten ergeben, liegen auf der Hand. In einem Nationalstaat, der durch ein ethnisches Nationenmodell geprägt ist, stellt sich die Frage nach dem Umgang mit denjenigen, die nicht zur ethnischen Nation gehören und diese Zugehörigkeit vielleicht auch gar nicht anstreben. Einbürgerungen anderer als der zur ethnischen Nation Dazugehörigen müssen sich hierbei als schwierig erweisen (vgl. Heckmann 1992: 213). Ebenso kann laut Heckmann davon ausgegangen werden, dass in ethnischen Nationalstaaten ein Bestreben in Richtung einer Assimilierungspolitik besteht (vgl. Heckmann 1992: 212).

Das politische Nationenkonzept besteht nicht auf das Abstammungsprinzip seiner Volkszugehörigen, sondern geht davon aus, dass sich diese anhand der „Gemeinsamkeiten von Wertvorstellungen, Institutionen und politischen Überzeugungen“ (Heckmann 1992: 214) als Nation formieren. Heckmann unterscheidet darunter zwei politische Nationenkonzepte voneinander. Anhand der Beispiele Frankreich und Schweiz erläutert er das demotisch-unitarische und das ethnisch-plurale Nationenmodell. Zu dem demotisch-unitarischen Nationenmodell ist Frankreich hinzuzuzählen. Frankreichs Nationenmodell baut zum einen auf einer gemeinsamen Sprachkultur auf. Die französische Sprache gilt als Mittel um den nationalen und demokratischen Staat aufrecht zu erhalten. Es handelt sich laut Heckmann insofern um ein „Monopol der französischen Sprache“ (Heckmann 1992: 216). Zum anderen ist vor allem die politische Integration ein wichtiger Aspekt. Die Zusage zur gemeinsamen demokratischen Rechtsordnung ist von erheblichem Belang (vgl. Ermisch 2000: 29). Da Abstammung gegenüber dem ethnischen Nationenmodell keine Relevanz besitzt, ist das politische Nationenkonzept aus der rechtlichen Perspektive betrachtet offener gegenüber Zuwanderern (vgl. Heckmann 1992: 216). Im Gegensatz dazu haben in der Schweiz, die ein ethnisch-plurales Nationenkonzept verfolgt, gemeinsame politische Institutionen eine große Bedeutung inne. Dabei geht es weder um eine gemeinsame Abstammung noch um eine gemeinsame Sprache, sondern um gemeinsame politische Traditionen und Institutionen (vgl. Heckmann 1992: 217-218). Die Integration der verschiedenen ethnischen Gruppen erfolgt in der Schweiz über spezifische institutionelle Mechanismen, von denen laut Heckmann der Föderalismus die wichtigste Institution darstellt

---

(vgl. Heckmann 1992: 218).

Die Verschiedenartigkeit der Nationenmodelle, die allesamt in Europa vorzufinden sind, macht deutlich, dass aufgrund spezifischer staatlicher Gegebenheiten unterschiedliche Vorstellungen zu Minderheitenpolitiken in Europa gegeben sind sowie je nach Staat unterschiedliche Rechtsrahmen für Minderheiten in Europa gelten. Verträge bzw. Abkommen, die multilateral bzw. auf internationaler Ebene geschlossen werden – so z.B. das FCNM – können insofern als Angleichmechanismus auf den nationalstaatlichen Ebenen wirken. Die unterschiedlichen Regelungen und Grundlagen zum Minderheitenschutz, vor allem mit Relevanz für Europa, werden im nächsten Kapitel dargelegt.

### **3.2 Regelungen und Grundlagen zum europäischen Minderheitenschutz**

Minderheitenschutzregime sind auf unterschiedlichen Regelungsebenen vorzufinden. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten lässt sich auf der europäischen Ebene einordnen. Abkommen auf der internationalen Ebene wirken auf diesen Bereich ein. Im bilateralen Bereich sind häufig speziellere Regelungen vorzufinden. Im Allgemeinen kann zwischen dem Verbindlichkeitsgrad und dem Verregelungsgrad unterschieden werden. Die Regelungen zum Minderheitenschutz rangieren zwischen rechtsverbindlichen Maßgaben und unverbindlichen Empfehlungen, die keine weiteren rechtlichen Verpflichtungen nach sich ziehen. Inhaltlich können Regelungen unterschieden werden in solche, die sich ausschließlich mit dem Schutz nationaler Minderheiten beschäftigen, und solche, die das Thema als eine von vielen Facetten eines anderen Ziels behandeln. Letzteres ist insbesondere im internationalen Bereich vorzufinden. Minderheitenrechte sind dort beispielsweise in den Menschenrechtspakten und -abkommen verankert.

#### **3.2.1 Minderheitenrechte im Völkerrecht**

Die relevanteste völkerrechtliche und verbindliche Grundlage im Bereich des Minderheitenschutzes stellt der »Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte« (IPBPR) aus dem Jahr 1966 dar. Die UN formuliert dort in Artikel 27: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen“ (Art. 27 IPBPR).

Eine Besonderheit dessen ist, dass die Staatsangehörigkeit kein Kriterium für den Schutz

---

von Minderheiten darstellt (vgl. Ermisch 2000: 118). Der Artikel gilt in jedem Unterzeichnerstaat und ist vor allem unabhängig von der Praxis der Anerkennung bestimmter Gruppen von Minderheiten in den jeweiligen Staaten zu deuten. Diese Gewährleistung führt laut UN dazu, dass ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten eine Existenz zugestanden werden kann, auch wenn eine Anerkennung auf staatlicher Basis verwehrt bleibt (vgl. United Nations 2010: 16). Eine weitere Eigenheit des Artikels liegt darin, dass er das Ergreifen positiver Maßnahmen „im Interesse der Minderheit“ (Hafner in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, Rn. 24) zulässt. Darüber hinaus regelt der IPBPR weitere Rechte bzw. Verbote, die sich auf Minderheiten beziehen. In Artikel 2 Absatz 1 wird ein akzessorisches Diskriminierungsverbot ausgesprochen indem den Vertragsstaaten die Verpflichtung auferlegt wird allen ihnen unterstehenden Personen die Rechte aus dem Pakt ohne Unterschied in Bezug auf die Merkmale Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauung, nationale oder soziale Herkunft, Vermögen, Geburt oder den sonstigen Status zu gewähren. In Artikel 26 folgt ein allgemeiner Gleichheitssatz der das Verbot von Diskriminierung und den gleichen wie auch wirksamen Schutz aller Personen vor Diskriminierung anhand der oben bereits erwähnten Merkmale durch Gesetze vorsieht. Nach Langenfeld beinhaltet dies eine „positive Verpflichtung des Gesetzgebers zur Verhinderung von Diskriminierung“ (Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3, Rn. 1).

Der IPBPR gehört zusammen mit dem »Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« (IPWSKR), auch Sozialpakt genannt, zu den Menschenrechtspakten, die rechtsgültig festgeschrieben sind. Auch der IPWSKR enthält einige Verbote und Gleichheitsrechte, geht aber nicht im Speziellen auf ethnische Minderheiten ein. IPWSKR und IPBPR sind Ausfluss der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« (AEMR), die im Jahr 1948 deklariert wurde.

Die AEMR selbst besitzt keinen rechtsgültigen Charakter hat aber eine große politische Bedeutung entfaltet. Mit der AEMR fanden „erstmalig ein Diskriminierungsverbot und einige Gleichheitsrechte Eingang in ein internationales Menschenrechtsinstrument“ (Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3, Rn. 1). Ein Diskriminierungsverbot, das sich auf die Rechte aus der Konvention bezieht, ist in Artikel 2 Absatz 2 AEMR geregelt, die Grundsätze der Gleichheit vor dem und durch das Gesetz sind in Artikel 7 Satz 1 zu finden und speziellere Gleichheitssätze teilen sich auf unterschiedliche Artikel aus der Konvention auf. Gleichheitsrechte für spezifische Minderheiten werden nicht verbürgt. Dies liegt im

---

Kern aber auch daran, dass die AEMR als ein Instrument verstanden wird, das nicht zwischen Menschen anhand unterschiedlicher Merkmale unterscheidet. Als Triangel stellen die AEMR und beide Pakte die »Internationale Charta der Menschenrechte« dar. Spezifischere Menschenrechtskonventionen wie die UN-Anti-Rassismus-Konvention und die UN-Kinderrechts-Konvention nehmen in bestimmten Aspekten Bezug zu Minderheitenrechten.

Eine auch für Europa relevante Weiterentwicklung im Bereich der Minderheitenrechte erfolgte im Jahr 1992, als die UN-Vollversammlung die »Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören« verabschiedete. Aufgrund des empfehlenden Charakters ist auch dieses Dokument nicht rechtlich verbindlich. Die Erklärung stieß jedoch zwei wichtige Folgeprozesse an. Zum einen engagierte sich die UN auf dieser Grundlage auch weiterhin im Minderheitenschutz. Zum anderen entwickelte sich die Erklärung zum elementaren Ideengeber einer Ausarbeitung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates (vgl. Hafner in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, Rn. 29).

### **3.2.2 Minderheitenrechte im regionalen Menschenrechtsabkommen: Die Europäische Menschenrechtskonvention**

Auf der Grundlage der internationalen Charta der Menschenrechte folgten unterschiedliche regionale Menschenrechtsabkommen, die relevante Rechte für Minderheiten verbürgen. Die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auch die »Europäische Menschenrechtskonvention« (EMRK) genannt, enthält laut Hoffmeister keinen Standard zu der Frage „der Erhaltung von Minderheiten und deren Identität durch positive Schutzmaßnahmen“ (Hoffmeister 2008: 183). Minderheitenrelevant seien in Bezug auf die Auslegung der EMRK durch die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die Artikel 14 (Diskriminierungsverbot), als akzessorisches Recht das sich auf die Konventionsrechte beschränkt, sowie die Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Artikel 9 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit) und Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäußerung) (vgl. Hoffmeister 2008: 183). Das Diskriminierungsverbot, das sich an die Merkmale aus Artikel 2 Absatz 2 IPBPR (vgl. Kapitel 3.2.1) anlehnt, besagt in Artikel 14, dass niemand wegen „des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder so-

---

zialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status“ (Art. 14 EMRK) diskriminiert werden darf. Im Gegensatz zum IPBPR wird hier auch die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit als Differenzierungsmerkmal aufgerufen. Langenfeld gibt zu bedenken, dass das Diskriminierungsverbot das Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten gewesen sei, die sich „auf einen allgemeinen Gleichheitssatz nicht einigen konnten“ (Langenfeld in: Maunz/Düring, GG, Art. 3, Abs. 3, Rn. 1). Die Durchsetzungskraft der EMRK ist indes durch die nationalen Rechtsordnungen eingeschränkt. Denn als völkerrechtlicher Vertrag entfaltet sie „ihre Wirkung in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung nur nach deren Maßgabe“ (Classen und Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 17, Rn. 33).

Das Zusammenspiel von EMRK und Unionsrecht ist ebenfalls komplizierter, weil das Verhältnis von Völkerrecht zu Unionsrecht nur teilweise hierarchisch ist. In der Regel gilt zwar, dass das Unionsrecht das Völkerrecht im Bereich der Binnenorganisation verdrängt, dies gilt aber nicht für den allgemeinen Völkerrechtsraum. Classen und Nettesheim merken an, dass sich für die EU, solange sie der EMRK nicht beigetreten ist, keine Bindungswirkung aus den Garantien ergibt. Allerdings binden sie „das Handeln der MSen auch im Anwendungsbereich des Unionsrechts“ (Classen und Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 17, Rn. 38). Die EMRK gewährt darüber hinaus ausschließlich Einzelpersonen Rechte; eine Gruppe bzw. ein Zusammenschluss von Personen ist davon ausgenommen (vgl. Classen und Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 17, Rn. 33). Für sie gelten die Rechte im Grundsatz nicht. Damit verfolgt die EMRK als regionales Menschenrechtsabkommen, genauso wie die AEMR, einen individualrechtlichen Ansatz. Neben der EMRK sind Minderheitenrechte auch im Unionsrecht verankert.

### **3.2.3 Minderheitenrechte im Unionsrecht**

Als der Minderheitenschutz in den Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei und Kroatien im Jahr 2005 unerwartet auftaucht (vgl. European Commission 2005b: Rn. 6 und vgl. European Commission 2005c: Rn. 13), wirft dies vielfältige Fragen auf. Vor allem erscheint es nicht als geklärt, auf welcher Grundlage die EU den Minderheitenschutz in ihre Beitrittsverhandlungen einführte. Mittlerweile ist die Achtung der Rechte von Minderheiten als Teil der Menschenrechte fester Bestandteil der Verträge. In Artikel 2 EUV heißt es:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit,

---

Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ (Art. 2 EUV). Die Aufnahme in den Wertekanon der EU erhebt den Minderheitenschutz allerdings noch nicht zu einem Grundrecht. Auf die Grundrechte der EU verweist Artikel 6 EUV, der dazu die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) anführt. Diese ist laut Artikel 6 Absatz 1 Satz 2 EUV den Verträgen der EU rechtlich gleichrangig. In Artikel 21 GRC finden nationale Minderheiten in einem umfassenden Diskriminierungsverbot Erwähnung. Dieses Diskriminierungsverbot folgt hinter dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Artikel 20 unter dem Kapitel »Gleichheit« und besagt: „Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, *der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit*, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten“ (Art. 21 Abs. 1 GRC, eigene Hervorhebung).

Ebenfalls unter das Kapitel Gleichheit fallen der Gleichberechtigungssatz aus Artikel 23 sowie weitere spezifische Rechte von Kindern (vgl. Art. 24 GRC), älteren Menschen (vgl. Art. 25 GRC) und Menschen mit Behinderung (vgl. Art. 26 GRC). Wichtig erscheint im Zusammenhang mit Minderheitenrechten aber vor allem Artikel 22 GRC. Dieser kann, laut Toggenburg, als mögliches „Einfallstor“ (Toggenburg in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Das Recht der Europäischen Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Rn. 11) für die Standards des FCNM gelten. In Artikel 22 wird die Achtung vor der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen verbürgt. Toggenburg gibt jedoch zu bedenken, dass die EU selbst dem FCNM gegenüber keine Verpflichtung eingegangen ist. Die EU-Kommission betont, dass sie insofern zwar für den Aspekt der Nicht-Diskriminierung, aber nicht für andere Schutzaspekte zuständig sei, so z.B. für die offizielle Anerkennung eines Minderheitenstatus (vgl. Website EU - Minorities). Prinzipiell lässt dies keinen Spielraum für das Ergreifen positiver Maßnahmen.

Um zumindest Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ergreifen zu können, hat die EU im Jahr 1997 Artikel 13 in den EGV (heute Art. 19 AEUV) aufgenommen. Aus dieser Gewährleistung ging im Jahr 2000 u.a. die Anti-Rassismus-Richtlinie hervor (vgl. Langfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3, Rn. 6). Sie richtet die Aufmerksamkeit auf

---

Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft. In Deutschland wurden u.a. diese Richtlinien in das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) überführt.

Während Völkerrecht, EMRK und Unionsrecht ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten nur vereinzelt unter den Aspekten der Gleichheit oder der Diskriminierungsverbote behandeln, stellt das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates (FCNM) aus dem Jahr 1998 ausschließlich auf diese Minderheiten (inkl. kulturelle Minderheiten) unter dem Sammelbegriff der nationalen Minderheiten ab.

### **3.2.4 Minderheitenschutz des Europarates**

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) des Europarates, das im Jahr 1998 in Kraft trat, ist international das erste seiner Art. Es handelt sich bei dem Übereinkommen um ein multilaterales, völkerrechtliches Instrument, das nur den Schutz nationaler Minderheiten regelt. Das FCNM wurde vom Europarat zur Zeichnung aufgelegt. Ziel des Europarats ist es, wie in der Präambel beschrieben, Frieden und Stabilität in Europa zu sichern (vgl. Präambel FCNM) und zwar insbesondere vor dem Hintergrund des Jugoslawienkrieges. Das FCNM beruht auf unterschiedlichen internationalen, europäischen und nationalen Dokumenten, u.a. der UN, der OSZE/KSZE, des Europarats und der Venedig-Kommission des Europarats, des Staates Österreich sowie der föderalen Union der Europäischen Nationalitäten (vgl. Hafner in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, Rn. 40). Wesentliche Vorarbeiten zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten begannen bereits im Jahr 1990 im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) (heute Organisation zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)), die sich in Kopenhagen mit der menschlichen Dimension der KSZE beschäftigte. In der Folge entstanden die Kopenhagener Dokumente, ein nicht rechtsverbindlicher Schriftsatz, der viel zu den Inhalten des FCNM beitrug. So merkt Bielefeldt an, dass insbesondere diese Dokumente „für die juristische Ausgestaltung von Minderheitenrechten im Europarat wegweisend geworden sind“ (Bielefeldt 2004: 29). Sie enthalten bereits Standards zum Minderheitenschutz, auf die sich das FCNM in unterschiedlichen Anteilen bezieht. Einige Passagen zum Minderheitenschutz aus den Kopenhagener Dokumenten wurden sogar in Gänze in das FCNM integriert (vgl. Konferenz über Sicherheit und Zusam-

---

menarbeit in Europa 1990: 22ff, Nr. 30ff).

Die Grundpfeiler des FCNM stellen die Artikel 4 (Recht auf Gleichheit und Diskriminierungsverbot), Artikel 5 (Recht auf Förderung der Kultur und Identität) und Artikel 15 (Teilhaberechte) dar (vgl. Beratender Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 2008: 11). Insbesondere mit Artikel 15 FCNM richtet sich der Europarat auch an die räumliche Planung. Der erläuternde Bericht zum FCNM stellt klar, dass unter Teilhaberechten auch die Partizipation an regionalen und nationalen Entwicklungsfragen zu verstehen ist (vgl. Council of Europe 1995: Art. 15, Rn. 80).

Neben dem FCNM hat der Europarat auch die »Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen« (Sprachencharta) auf den Weg gebracht. Da diese in erster Linie die bedrohten Regional- und Minderheitensprachen in Europa schützen und fördern soll, erfüllt sie allerdings „nach ganz überwiegender Auffassung nicht die Voraussetzungen um effektiv die *root causes* der vielen ethnisch begründeten Spannungen in Europa anzugehen“ (Hofmann in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Einführung, Überblick, Würdigung, Rn. 11; Hervorhebung im Original). Zudem handelt es sich bei der Sprachencharta um ein Abkommen, bei dem die Unterzeichnerstaaten aus einem Maßnahmenmenü wählen dürfen. Damit verliert das Abkommen auch an Ernsthaftigkeit. Es wird daher im Folgenden nicht weiter betrachtet. Das FCNM gilt insofern als wichtigster Impulsgeber für die Minderheitenrechte in Europa und zwar insbesondere im Bereich des interkulturellen Dialogs und der demokratischen Partizipation.

### **3.2.5 Das FCNM als Minderheitenschutzprinzip der EU?**

In Bezug auf die EU stellt sich immer wieder die Frage, ob das FCNM zur Bestimmung des Minderheitenschutzprinzips der EU herangezogen werden darf. Diese Auseinandersetzung wird vor allem deswegen geführt, weil fünf EU-Staaten das FCNM nicht ratifiziert haben und die EU auch nicht geschlossen dem FCNM beigetreten ist. Dieser Sachverhalt wäre an sich auch nicht weiter zu beanstanden, aber in den EU-Erweiterungsprozessen wird auf das FCNM zurückgegriffen und der Schutz von Minderheiten unter anderem in Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) der Fortschrittsberichte der EU reflektiert und damit zum gemeinsamen Besitzstand (*Aquis communautaire*) der EU gezählt (vgl. Hoffmeister 2008: 175). Der gemeinsame Besitzstand muss von Kandidatenländern im Zuge der Verhandlungsphase übernommen werden. In diesem Zusammenhang wird immer wieder bemängelt, dass sich die EU einen Doppelstandard leiste und mit zweierlei Maß messe. Hin-

---

tergrund dieser Behauptungen sind unter anderem die Verfassungstraditionen der Länder Frankreich und Griechenland. Beiden Staaten wird nachgesagt, den Minderheitenschutz nicht in der Verfassung verankert zu haben. Hoffmeister argumentiert, dass in Griechenland aufgrund des Vertrags von Lausanne aus dem Jahr 1923 und in Frankreich aufgrund spezifischer Förderungsregeln, Minderheitenschutz durchaus keine Unbekannte sei (vgl. Hoffmeister 2008: 180). Außerdem müssen als „Homogenitätserfordernis“ (Hoffmeister 2008: 180) die Werte der EU gewahrt werden, was insbesondere auch eine Anforderung an die neuen Mitgliedsstaaten darstelle. Für die »alten« Mitgliedsstaaten „kommt eine EU-Aktion gegenüber einem Mitgliedsstaat nur in Betracht, wenn eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung““ (Hoffmeister 2008: 180) der Verfassungsprinzipien der EU gegeben ist. Andererseits nutzen sowohl der Europäische Gerichtshof (EuGH) als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das FCNM zur Auslegung von Gemeinschaftsgrundrechten u.a. mit der Begründung, dass sämtliche EU-Mitgliedsstaaten an den Verhandlungen zum FCNM beteiligt gewesen sind (vgl. EuGH Gutachten, 2/94: Rn. 33, I 1789 und vgl. Hoffmeister 2008: 184). Des Weiteren versteht die EU den Minderheitenschutz als „primärrechtliche Grundlage ihrer „Hausordnung““ (Toggenburg in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Vom Zusammenwirken verschiedener „Hausordnungen“ in Europa, A, Rn. 2). Insofern wird davon ausgegangen, dass der Minderheitenschutz des FCNM auch dem Minderheitenschutzprinzip der EU entspricht.

Eine weitere Auseinandersetzung zu Minderheitenrechten wird zu der Frage ausgetragen, ob das FCNM Individual- oder Kollektivrechte gewährt.

### **3.3 Streitpunkt: Individual- oder Kollektivrechte?**

Die entscheidende Frage, an der sich die Diskussion um den Minderheitenschutz entzündet, setzt sich mit der Auslegung von Bestimmungen im individualrechtlichen oder kollektivrechtlichen (volksgruppenrechtlichen) Sinn auseinander. Für Ermisch handelt es sich bei den Rechten ethnischer Minderheiten um eine dritte Generation der Menschenrechte, die als Kollektivrecht zu interpretieren sind. Im Gegensatz zu der ersten und zweiten Generation der Menschenrechte sollen diese „weniger Individuen, als vielmehr globalen, innergesellschaftlichen und lokalen Interessen Geltung verschaffen [...], die einerseits von den beiden vorhergehenden Menschenrechtsgenerationen nicht erfaßt oder gar erst geschaffen wurden und andererseits im Zuge neuerer Entwicklungen (Folgen des Kolonialismus, Folgen der Umweltzerstörung, Folgen der Globalisierung) entstanden sind und somit eine

---

Lösung erheischen“ (Ermisch 2000: 114). Der kollektiv- oder volksgruppenrechtliche Ansatz begreift eine nationale Minderheit als eine Gruppe von Menschen nach dem essentialistisch-primordialen Verständnis von Ethnie (vgl. Kapitel 1.4) und dementsprechend als Träger von bestimmten Merkmalen, die sie von der Mehrheitsbevölkerung im Nationalstaat abgrenzt (vgl. Keifl 2011: 407). Diese unterscheidenden Merkmale (z.B. Kultur) werden durch den gruppenrechtlichen Ansatz geschützt und gefördert (vgl. Keifl 2011: 407). Dadurch ergeben sich eine Reihe von Vorteilen und Gefahren.

Für Heckmann sind Minderheitenschutzverträge nicht durch Menschenrechte ersetzbar, weil diese der Gruppe der Minderheit an sich keine Rechte garantieren, z.B. auf gemeinsame Ausübung der Religion: „durch individualrechtliche Minderheitenschutzbestimmungen (wird) eine besondere Verbandsordnung der Minderheit zwar zugelassen, aber nicht bewirkt und abgesichert“ (Heckmann 1992: 227). Eine Besonderheit, die mit dem kollektivrechtlichen Ansatz einhergeht, ist das Gewähren von »positiven Minderheitenrechten« verstanden als „spezifische Anerkennung und positive Förderung“ (Bielefeldt 2004: 28) von Minderheiten. Befürworterinnen und Befürworter dieses Ansatzes legen diesem „die spezifischen Unrechts- und Bedrohungserfahrungen von Minoritäten“ (Bielefeldt 2004: 30) zugrunde. Pan und Pfeil weisen darauf hin, dass aus »Überlebensgründen« viele Volksgruppen auf einen spezifischen Minderheitenschutz angewiesen sind (vgl. Pan und Pfeil 2006: 3). Als Begründung führen Pan und Pfeil hierfür an, dass 80% von ca. 300 europäischen Volksgruppen nur bis zu 300.000 Angehörige haben, was für sie mit Berufung auf eine Studie der europäischen Kommission in Brüssel eine kritische Grenze markiert. Durch das Verschwinden dieser Volksgruppen ginge „die Vielfalt der Kulturen und Sprachen“ und der „Reichtum Europas“ (Pan und Pfeil 2006: 5) verloren. Damit sprechen sie sich gegen den negativen Minderheitenschutz auf individualrechtlicher Basis aus und plädieren für „positive Schutzmaßnahmen, welche auch Gruppenrechte umfassen“ (Pan und Pfeil 2006: 5, Hervorhebung im Original).

Gegner der Entwicklung einer Auslegung des Minderheitenschutzrechtes als Kollektivrecht erläutern, dass dadurch nur der Schutz von speziellen, einzelnen Gruppen forciert werde. Sie warnen vor den kollektiven Sonderrechten, die dadurch für eine Gruppe von Staatsbürgern entstehen würden. Dies führe eine „positive Diskriminierung des Individuums als Mitglied der Gruppe“ (Keifl 2011: 407) herbei und betone Ungleichheiten. In die Zukunft projiziert bedeute dies eine zementierte Segregation der Gesellschaft (vgl. Keifl 2011: 422). Weiterhin führt Riedel in diesem Zusammenhang an, dass kollektive Rechte „eine Reihe von politischen Gefahren und Risiken für den sozialen Zusammenhalt demo-

---

kratischer Gesellschaften [bergen]“ (Riedel 2006: 257, eigene Anmerkung). Unter anderem erwähnt sie die durch Gewährung von Kollektivrechten für Minderheiten beispielsweise in Deutschland einsetzende Ausdifferenzierung der Bevölkerung anhand von ethnischen Kriterien. Denn die Zusammenfassung einer Gruppe zu einer Minderheit anhand von ethnischen Kriterien werfe auch immer „die Frage nach der Ethnizität der Mehrheitsbevölkerung“ (Riedel 2006: 257) auf. In der Folge würde dies rechtliche Ungleichbehandlungen noch verstärken und einen „Kampf um politische Rechte“ (Riedel 2006: 257) begünstigen. Keifl erläutert am Beispiel der Sorben in Deutschland, dass auch in Staaten, in denen Minderheiten und Mehrheiten friedlich leben, die „Aussicht auf Sonderrechte“ (Keifl 2011: 423) zu einer Ethnisierung führen und einen Konflikt erst schaffen könnte. Des Weiteren stellt sie am Beispiel Südtirols fest, dass der kollektivrechtliche Ansatz dort Ungleichheiten entlang ethnischer Bruchlinien betont und weiterhin fördert: „Dies manifestiert sich meist in einem durch die Schutznormen verankerten institutionellen, politischen und gesellschaftlichen System, welches auf eine dauerhafte Segregation der Gesellschaft baut“ (Keifl 2011: 422). Im Ergebnis würde dadurch ein starres System geschaffen, das eine nachhaltige Bearbeitung von Minderheitenkonflikten nicht ermögliche (vgl. Keifl 2011: 422). Als Gefahren einer Gewährung von Kollektivrechten werden im Ergebnis die Forderung nach Gruppenrechten wie Territorialautonomie oder staatliche Sezession gesehen (vgl. Stiftung Wissenschaft und Politik 2002: 16). Dieses Argument erfährt jedoch eine Entkräftung durch die Argumentation, dass Autonomierechte einen Sezessionsprozess letzten Endes verhinderten (vgl. Stiftung Wissenschaft und Politik 2002: 17).

Für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten wird in einschlägigen Fachkreisen festgestellt, dass dieses keine Kollektivrechte gewährt. Artikel 3 des FCNM gibt Anstoß für diese Diskussion; er legt dar: „Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft ausüben und genießen“ (Art. 3 Abs. 2 FCNM). Laut Angst stellt der Artikel einen Kompromiss dar, „der dem individualrechtlichen Ansatz und dem gemeinschaftlichen Aspekt, ohne Autonomiewünsche von Minderheiten zu befördern, gerecht zu werden versucht“ (Angst in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 3, A, Rn. 7). Auch der Europarat betont in seinem erläuternden Bericht, dass unter Kollektivrechten etwas anderes zu verstehen sei, als mit der Ausübung in der Gemeinschaft gemeint ist (vgl. Council of Europe 1995: Art. 3, Rn. 37). Ebenso macht Hofmann deutlich: „Aus Art. 3 Abs. 2 RÜ ergibt sich eindeutig, dass die im RÜ verankerten

---

Rechte als Individual- und nicht als Gruppenrechte gewährt sind“ (Hofmann in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Einführung Überblick Würdigung, Rn. 17). Die Rechte, die im Folgenden dargelegt werden, sind insofern nicht als Kollektivrechte im juristischen Sinne zu verstehen, sondern als Rechte, die zusammen in einer Gemeinschaft gelebt werden dürfen.

### **3.4 Wesentliche Maßstäbe und Themen einer europäischen Minderheitspolitik**

Als bedeutsames Instrument auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes in Europa (vgl. Kapitel 1.1) eröffnet das FCNM besondere Rechte, die die Staaten des Europarates, die das Abkommen ratifiziert haben, den nationalen Minderheiten auf ihrem Staatsgebiet zu gewähren haben. Spezifische dieser materiellen Rechte sind auch für Verfahren der räumlichen Planung relevant. Das FCNM verfolgt damit insbesondere das Ziel Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa und der EU sicherzustellen. Warum diese Ziele so wichtig sind, wird im folgenden Kapitel erläutert.

#### **3.4.1 Ziele des FCNM: Frieden, Stabilität und Sicherheit**

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist eines von mehreren Instrumenten, welches zur Regelung der Belange von Minderheiten in Europa zur Verfügung steht. Es gilt jedoch als das „erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument Europas, das dem Schutz nationaler Minderheiten im allgemeinen gewidmet ist“ (Website EU Rahmenübereinkommen – Zusammenfassung). Der Europarat verfolgt mit dem Abkommen das Ziel nationale Minderheiten zu schützen und zu fördern um Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden in Europa zu garantieren. Andere Instrumente wurden bereits vor den einsetzenden Minderheitenkonflikten im Rahmen des Zerfalls der Sowjetunion, einige erst im Zuge dessen oder nach dieser Entwicklung erarbeitet. Dennoch ist gerade der Jugoslawien-Konflikt zu einem wichtigen Beschleuniger im Prozess der Verregelung von Minderheitenkonflikten in Europa geworden (vgl. Keifl 2011: 403 und vgl. Giersch 1998: 298). Dieser Regelungsbedarf wurde vor allem durch die Internationalisierung des Jugoslawien-Konfliktes vorangetrieben.

Der Jugoslawien-Konflikt zeigt rückblickend die Grenzen multilateraler Konfliktregulierungsmöglichkeiten auf. Insgesamt wird dabei die Unfähigkeit (west)europäischer Regierungen bemängelt, schnell und entschlossen gegen einen Konflikt vorzugehen, der sich

---

von der binnenstaatlichen auf die internationale Handlungsebene verlagert (vgl. Giersch 1998: 15 und vgl. Rüb 1998: 9). Grund für die Internationalisierung des Konfliktes ist der Anerkennungsprozess der Teilrepubliken des ehemaligen Jugoslawiens durch die Völkergemeinschaft gewesen (vgl. Imbusch 2011: 221). Die Staatswerdung der Teilrepubliken und die u.a. dadurch entstehenden Konflikte zwischen Mehrheiten und Minderheiten führten schließlich zum Eingreifen von multilateralen Institutionen. Die Eingriffe in das Kriegsgeschehen wurden jedoch nach Maßgabe unterschiedlicher einzelstaatlich-politischer Interessenlagen von Institutionen und Organisationen vorgenommen (vgl. Rüb 1998: 9 und vgl. Giersch 1998: 297) und unter Rückgriff auf verschiedene Konfliktregulierungsstrategien ausgeführt (vgl. Giersch 1998: 297). Rückblickend wird das europäische und internationale Konfliktmanagement insgesamt als nicht erfolgreich erachtet (vgl. Rüb 1998: 9 und vgl. Giersch 1998: 297 sowie vgl. Grotzky 1993: 145 ff. und 160 ff.). Institutionen und Organisationen, die in diesen Prozess involviert waren, sind die EG/EU, KSZE/OSZE, UNO und NATO. Giersch merkt an, dass unter anderem deren Neustrukturierung, die zeitgleich mit dem Jugoslawien-Konflikt aufkam, zu einer Beeinträchtigung der Konfliktregulierung führte (vgl. Giersch 1998: 17). Vor allem aber sei „die mangelnde Übereinstimmung in der Beurteilung der Konfliktstruktur, divergierende Zielvorstellungen über geeignete Konfliktlösungskonzepte und Probleme bei der Abstimmung des „Timings“ und der Reichweite der Interventionsmaßnahmen [...]“ (Giersch 1998: 297) ein Grund dafür gewesen, dass die internationalen Eingriffe nicht die gewünschten Effekte erzielten. Aus der Erfahrung mit dem Jugoslawien-Konflikt und der Meinung, dass unterschiedliche nationale Interessenlagen auch weiterhin bestehen werden, schließt Giersch, dass es keine Garantie für das Gelingen der Sicherung des Friedens in Europa durch die europäische Sicherheitsarchitektur gibt. Umso deutlicher tritt in Bezug auf Minderheitenkonflikte hervor, dass Regelungen zur Vermeidung gewaltsamer Konflikte auch weiterhin getroffen und institutionalisiert werden müssen.

Minderheitenkonflikte verlieren auch nach der Beilegung des Jugoslawien-Konfliktes nicht an Relevanz für Europa. Ein Minderheitenkonflikt wird in diesem Exposé als ein Konflikt verstanden, in dem eine der Konfliktparteien eine ethnische, religiöse, sprachliche oder kulturelle Gruppe bildet, die nicht zur Mehrheitsbevölkerung in einem Land gehört und die sich mit dem jeweiligen Nationalstaat, um eine Ausweitung ihrer Rechte auseinandersetzt (vgl. Salzborn 2006: 7 und vgl. Meyer 2011: 337). Historisch gesehen gab es nach dem Zerfall der Sowjetunion zahlreiche solcher Konflikte in Europa. Im Unterschied zum Jugoslawien- und Kaukasus-Konflikt erreichten alle anderen Konflikte jedoch nur

---

eine geringe Konfliktintensität. Viele der Auseinandersetzungen haben jedoch gemeinsam, dass sie auch im Jahr 2012 noch nicht als beigelegt gelten können. So zählt Giersch als seinerzeit prominente Beispiele für gewaltfrei aufkommende Minderheitenkonflikte die „Stellung der Deutschen Minderheit in Polen, Auseinandersetzungen zwischen Tschechen und Slowaken, die allerdings 1993 zur friedlichen Trennung der Tschechoslowakei in zwei neue Staaten führten, die Rechte der ungarischen Minderheiten in Rumänien und der Slowakei, und der umstrittene Status der russischen Minderheiten in den baltischen Ländern“ (Giersch 1998: 16) auf. Im Jahr 2015 liegen laut Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIIK) unterschiedliche Konflikte mit Minderheiten in Europa vor, die in unterschiedliche Konfliktintensitäten eingeteilt werden können. In den Bereich der niederschweligen Konflikte werden z.B. Konflikte in Estland (russisch sprechende Minderheit vs. Regierung), Lettland (russisch sprechende Minderheit vs. Regierung) und Serbien (albanische und bosnische Minderheit gegen Regierung) eingeordnet. Zum Level der nicht gewaltsamen Krisen wird der Konflikt in Georgien zwischen der Azeri Minderheit und der Regierung gezählt. In Mazedonien (FYROM) (albanische Minderheit gegen Regierung) und Ungarn (rechtsorientierte Gruppen gegen z.B. Roma und Juden) werden für das Jahr 2015 gewaltsame Krisen verzeichnet (vgl. HIIK 2016: 44-45). Minderheitenkonflikte sind aber nicht nur ein ost- oder südeuropäisches Problem. Neben dem Balkan wurden insbesondere in West-Europa die gewalttätigsten Auseinandersetzungen zwischen Minderheiten und Mehrheitsvolk ausgetragen. Formal gesehen sind einige dieser Konflikte zwar teilweise beigelegt, bergen überdies aber immer noch die Gefahr eines erneuten Ausbruches an Gewalt. Zu den europaweit bekanntesten und gewaltsamsten Minderheitenkonflikten gehören:

- der Konflikt im Baskenland in dem die ETA seit den 1960er Jahren für die Unabhängigkeit der Basken von Spanien kämpft (vgl. Valandro 2006: 33 ff.). Ein Waffenstillstand wurde erst kürzlich, im Jahr 2011 vereinbart,
- der Konflikt zwischen korsischen Nationalisten und Frankreich. Die Auseinandersetzungen spitzen sich seit Ende der 1990er Jahren zu und schlagen seitdem in gewalttätige Auseinandersetzungen um (ethnisch motivierte Gewalttaten nehmen zu) (vgl. Gerdes 2006: 58),
- der Nordirlandkonflikt der seit Ende der 1960er Jahre Irland in Atem hält und in einem Friedensabkommen zwischen Briten und Iren im Jahr 1998 mündete (vgl. Valandro 2006: 139).

Es lässt sich festhalten, dass Minderheitenkonflikte gewaltsam oder latent und ohne Gewalt

---

in ganz Europa allgegenwärtig sind. Jackson Preece zufolge ist die potenzielle Problematik zwischen Minderheit und Mehrheit fast in jedem Land vorzufinden, da es nur wenige homogene Staaten gibt, in denen keine Grenzprobleme existieren (vgl. Jackson Preece 2005: 4). Gaffikin und Morrissey merken dazu an: „Two thirds of all independent states comprise three or more concentrated ethnic groups, and while most ethnic disputes do not involve violence, almost two-thirds of all violent conflicts contain an ethnic aspect” (Gaffikin und Morrissey 2011: 68).

Die aktuellen Forschungsergebnisse des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIIK) stützen die Aussage, dass Minderheitenkonflikte durchaus keinen Seltenheitswert in Europa besitzen. Das Konfliktbarometer 2015 des HIIK legt dar, dass im Jahr 2015 62 Konflikte (niedrige, mittlere und hohe Intensität) in Europa ausgetragen werden (vgl. HIIK 2016: 42). Hauptsächliche Gründe für diese Konflikte waren System und Ideologie (20 Konflikte), Sezession (15 Konflikte) und Autonomiebestrebungen (13 Konflikte) (vgl. HIIK 2012: 42). Autonomie definiert das HIIK als „[...] the aim of a group or region to gain more political, socioeconomic or cultural rights within an existing state” (HIIK 2012: 5), während unter Sezession die Abspaltungsbestrebungen mit dem Antrieb einen neuen Staat zu gründen oder einem anderen beizutreten verstanden wird (vgl. HIIK 2012: 5). Allein neun von 28 Konflikten im Rahmen von Sezessions- und Autonomiebestrebungen werden vom HIIK als Konflikte aufgelistet, bei denen mindestens eine der Parteien eine Minderheitengruppe darstellt (vgl. HIIK 2016: 44-45). Würden die bereits genannten, bekannteren Konflikte, die vom HIIK nicht als Minderheitenkonflikte geführt werden, hinzukommen, dann wären 12 von insgesamt 62 Konflikten Minderheitenkonflikte mit Abspaltungs- und Autonomiebestrebungen in Europa. Denn auch nach dem Waffenstillstand im Baskenland und dem Friedensabkommen in Nordirland werden Konflikte weiter ausgetragen, im Baskenland gewaltfrei (niedrige Intensität) (vgl. HIIK 2016: 45) und in Nordirland als gewaltsame Krise (mittlere Intensitätsstufe) (vgl. HIIK 2016: 57-58). Der Konflikt zwischen Korsika und Frankreich befindet sich laut HIIK in der Auflösung (vgl. HIIK 2016: 44). Insgesamt wird daher für diese Arbeit angenommen, dass es auch in Zukunft Minderheitenkonflikte unterschiedlicher Intensität in Europa geben wird, die ein Gefährdungspotenzial für Frieden, demokratische Sicherheit und Stabilität darstellen.

Obgleich Minderheiten aber als Konfliktparteien in innerstaatliche Auseinandersetzungen europaweit involviert sind, bedeutet dies nicht, dass diesen auch die Verursacherrolle zugeschrieben werden kann. Am Beispiel des Jugoslawien-Konfliktes wird deutlich, dass die einfache Reduktion auf einen Minderheitenkonflikt, in dem das Unverständnis zwi-

---

schen ethnischen Minderheiten als Grund für den Konflikt angeführt wird, häufig zu kurz greift. Die Rolle der Minderheiten ist für den Konfliktverlauf der Post-Jugoslawienkriege von entscheidender Bedeutung gewesen. Im Vielvölkerstaat Jugoslawien kam es nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft zu Minderheitenkonflikten im Rahmen der neu entstandenen ethnischen Mehrheitsverhältnisse bei Staatenneugründungen (vgl. Meyer 2011: 339). Die Ursachen für die Post-Jugoslawienkriege werden in der Literatur jedoch sehr unterschiedlich diskutiert. In einigen Fällen wird Minderheiten dabei die konfliktverursachende, in anderen Fällen die konfliktverstärkende Rolle zugeschrieben (vgl. Imbusch 2006: 223). Bei der Zuschreibung der Konfliktverursacherrolle wird im Falle Jugoslawiens davon ausgegangen, dass unterschiedliche ethnische Gruppen generell nicht miteinander leben können (vgl. Imbusch 2006: 233). So schreibt Ganter: „Viele Einzelfallstudien tendieren, wie sich am Beispiel zahlreicher Beiträge zum Jugoslawien-Konflikt zeigen läßt, dazu, den jeweiligen Konflikt von seinem Ergebnis her zu interpretieren, so daß die Konfrontation letztlich als unvermeidlich erscheint. Die aktuellen Auseinandersetzungen werden dabei häufig auf tief verwurzelte historische Ursachen, fundamentale kulturelle Differenzen oder schlicht auf die schiere Koexistenz ethnisch differenzierter Gruppen bezogen und dann entwicklungslogisch abgeleitet“ (Ganter 1995: 12). Im Falle der Rolle als Konfliktverstärker wird anderen Entwicklungen das Konfliktmotiv zugeschrieben. In Bezug auf Jugoslawien sind das „Jahrzehnte lange(n) latente(n) Macht- und Herrschaftskonflikte zwischen den Völkern und einzelnen Republiken Jugoslawiens, die sich ausweitende sozioökonomische Kluft und damit einhergehende Verteilungskämpfe zwischen den ärmeren und reicheren Regionen und [...] eine strukturelle Modernisierungskrise“ (Imbusch 2006: 223 und siehe auch Meyer 2011: 339). Die ethnisch-religiöse Auseinandersetzung fungiere dabei als ein vorgeschobenes Motiv, sei aber lediglich die „äußere Erscheinungsform(en)“ (Imbusch 2006: 233) des Konfliktes. Allgemein stellt Ganter für die Entstehung ethnischer Konflikte fest, dass Modernisierungsprozesse, Bedeutung von (National-)Staat, strukturelle Ungleichheits- und Schichtungsverhältnisse zwischen ethnischen Gruppen sowie Prozesse des kollektiven Handelns als auslösende Faktoren in Frage kommen (vgl. Ganter 1995: 140-141). Ähnliches merkt auch Heckmann an: „Es sind ja zumeist Verletzungen von Gleichbehandlungs- und Chancengleichheitsvorstellungen und sozialökonomische Frustration, die zur ethnischen Mobilisierung und zur Mobilisierung ethnischer Vorurteile führen“ (Heckmann 1992: 227). Im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Konflikt wird ethnischen Minderheiten zudem die Rolle der Opfer zugeschrieben: „Denjenigen, die zur Minderheit wurden drohte Assimilierung einerseits, Flucht, Umsied-

---

lung, Vertreibung oder – als Ultima Ratio – Tod andererseits“ (Sundhaussen 2003: 3).

Das Beispiel der Konfliktforschung zum Jugoslawien-Krieg zeigt, dass Konflikte, die als Minderheitenkonflikte wahrgenommen werden und im Grunde suggerieren, dass Minderheiten die Verursacher des Konfliktes sind, sehr unterschiedliche Ursachen haben können. Minderheiten sind damit nicht als Gefahr für den Frieden anzusehen. Eine wichtige Erkenntnis für die Arbeit liegt insofern darin, dass Konflikte vor allem dort entstehen können, wo ein sensibles Gleichgewicht erschüttert wird bzw. es zu einer Ungleichbehandlung einer Minderheit in Bezug auf andere Minderheiten oder in Bezug auf die Mehrheitsbevölkerung kommt. Bei sensiblen Zulassungsverfahren im Rahmen räumlicher Vorhaben sollte insofern nicht der Eindruck erweckt werden, dass einer Minderheit erhebliche Nachteile entstehen, während andere Minderheiten in ähnlichen Verfahren oder die Mehrheitsbevölkerung im Verfahren profitieren. Die Bemühungen um einen Ausgleich müssen insofern ersichtlich sein. Das Thema Gleichstellung ist daher ein bedeutsamer Punkt für den Minderheitenschutz.

### **3.4.2 Themen des Minderheitenschutzes**

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten untergliedert sich in fünf Abschnitte und wird durch eine Präambel eingeleitet. In der Präambel werden die Beweggründe, die zu der Erstellung des Rahmenübereinkommens geführt haben, dargelegt. Die allgemeinen Grundsätze sind in Abschnitt I des Rahmenübereinkommens enthalten. Spezifischere Grundsätze folgen in Abschnitt II. In Abschnitt III werden Regelungen zu Auslegung und Anwendung des FCNM getroffen und Abschnitt IV verpflichtet zu einem Überwachungssystem, das die Durchführung des FCNM kontrollieren soll. Abschnitt V schließt mit den Schlussklauseln.

Das Augenmerk richtet sich in dieser Arbeit auf den zweiten Abschnitt des FCNM. In dieser Sektion werden die inhaltlichen Standards des Rahmenübereinkommens gesetzt (vgl. Hofmann in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Einführung Überblick Würdigung, Rn. 28ff). Dementsprechend ist eine etwas ausführlichere Behandlung der Artikel 4-19 gerechtfertigt. Diese bestehen in der Hauptsache aus programmatischen Bestimmungen im Sinne von Zielen, die vom Wesen her eher abstrakt bzw. unspezifisch formuliert sind und damit nicht unmittelbar zur praktischen Anwendung kommen können. Die Mitgliedsstaaten sind damit aufgefordert die Bestimmungen in eigener Regie weiter auszufüllen und umzusetzen (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 11).

---

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Themen des Minderheitenschutzes, die inhaltlichen Standards des FCNM einzeln vorgestellt und erläutert. Daraus werden Unterkategorien zu den jeweiligen Themen generiert, die für die Dokumentenanalyse der Fortschrittsberichte (vgl. Kapitel 2.2.1) notwendig sind. Anschließend daran erfolgt die Darlegung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu den einzelnen Themen, die die alleinigen Vorstellungen der EU zum Minderheitenschutz beschreiben.

### **3.4.2.1 Grundsätzliches (Art. 1, 2 und 3 FCNM)**

Der zweite Abschnitt beginnt mit Artikel 1 des FCNM. Der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte ihrer Angehörigen ist laut Artikel 1 ein Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte. Damit fallen die Minderheitenrechte aus dem FCNM nicht „within the reserved domain of states“ (Council of Europe 1995: Rn. 30). Insofern wird klargestellt, dass der Europarat als supra-nationale Organisation für die Kontrolle der Umsetzung des FCNM verantwortlich ist und nicht etwa ein Nationalstaat selbst. Gleichzeitig handelt es sich bei der Ausübung des Kontrollmechanismus nicht um einen Eingriff in die staatliche Souveränität bzw. innerstaatliche Angelegenheiten (vgl. Hofmann in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 1, A, Rn. 2). Zudem wird schon in Artikel 1 zwischen dem Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte ihrer Angehörigen differenziert. Hofmann sieht darin bereits einen Hinweis auf die Gewährung von individuellen Rechten und den Ausschluss kollektiver Rechte (vgl. Kapitel 3.3).

Grundsätze zur Umsetzung des FCNM werden in Artikel 2 niedergelegt. Am relevantesten stellt sich für Hofmann der Bezug zur »Friendly Relations Declaration« der UN Generalversammlung dar. In diesem Zusammenhang ergibt sich ein wichtiger Hinweis auf die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Kin-state und Kin-minority. Die Erwähnung der Grundsätze guter Nachbarschaft, freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten (vgl. Art. 2 FCNM) wird dahingehend ausgelegt, dass Kin-states „sich bei der Durchführung von Maßnahmen zugunsten von Kin-minorities jeglicher Akte zu enthalten [haben], die als Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremdem Territorium oder als Diskriminierung zwischen Angehörigen einer geförderten Kin-minority und den sonstigen Staatsangehörigen des Landes verstanden werden könnte, in dem diese Kin-minority ansässig ist“ (Hofmann in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 1, A, Rn. 2, eigene Anmerkung).

Artikel 3 handelt von der Wahlmöglichkeit, sich als Angehöriger einer nationalen Min-

---

derheit zu begreifen und damit die Rechte des FCNM und zwar ohne Nachteile zu genießen oder sich diesem zu entziehen. Es kommt insofern auf die Selbst-Identifikation an. Dabei geht es aber nicht um eine »Wahlfreiheit«, denn an die individuelle und subjektive Wahl sind trotz Wahlmöglichkeit objektive Merkmale gebunden (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 35). Diese werden allerdings offengehalten. In der Literatur wird dies mit dem Fehlen einer Definition des Begriffs nationale Minderheit im FCNM begründet (vgl. Hofmann 2005: 601). Damit wird die weitere Ausgestaltung den Mitgliedsstaaten überlassen, die jedoch der Kontrolle durch den Europarat unterliegen. Im Weiteren wird in Absatz 2 das Thema Gruppen- und Individualrechte wieder aufgegriffen und, ohne Gruppenrechte zu gewähren, ein Kompromiss dahingehend eingegangen (vgl. Kapitel 3.3).

### **3.4.2.2 Recht auf Gleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 4 FCNM)**

#### **3.4.2.2.1 Bestimmungen des FCNM**

In Artikel 4 soll sichergestellt werden, dass die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung insbesondere für nationale Minderheiten gelten. Im ersten Absatz wird die formale Gleichheit vor dem Gesetz und durch das Gesetz (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 FCNM) sowie ein abstraktes Verbot der Diskriminierung (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 2 FCNM) geregelt. Der zweite Absatz handelt von der tatsächlichen Gleichheit. Um eine vollständige und tatsächliche Gleichheit zu erreichen sind erforderlichenfalls Maßnahmen notwendig, die diese durchsetzen (vgl. Art. 4 Abs. Satz 1 FCNM). Die Maßnahmen müssen angemessen sein und dürfen damit nicht „hinsichtlich ihrer Dauer oder ihres Umfangs [...] über das zur Erreichung des Zieles der vollständigen und tatsächlichen Gleichheit notwendige Maß hinausgehen“ (Schmidt in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 4, A, Rn. 4). Es kommt dabei auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme an (vgl. Europarat 1995: Rn. 39). Dies bedeutet aber auch, dass eine Verletzung der Rechte anderer sowie die Diskriminierung anderer bei der Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes verhindert werden müssen (vgl. Europarat 1995: Rn. 39). Die Förderung von positiven Leistungspflichten durch den Staat, wie sie der BA laut Schmidt hervorhebt (vgl. Schmidt in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 4, A, Rn. 7), soll entsprechend keine Privilegierung der nationalen Minderheit darstellen, sondern der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichheit dienen (vgl. Schmidt in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Min-

48

derheiten, Art. 4, A, Rn. 4). Insofern handle es sich nicht um eine positive Diskriminierung nationaler Minderheiten (vgl. Art. 4 Abs. 3 FCNM).

Zu den Durchsetzungsmöglichkeiten dieses Rechts merkt Schmidt an, dass sich aus Art. 4 Abs. 1 Satz 1 FCNM in Bezug auf Abs. 2 eine „staatliche Schutzpflicht“ (Schmidt in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 4, Rn. 10) gegenüber Angehörigen nationaler Minderheiten ergibt. So hätten beispielsweise einige Vertragsstaaten bereits Rechtsbehelfe und Beschwerdemöglichkeiten für nationale Minderheiten über Antidiskriminierungsgesetze geschaffen, die „effektiven Rechtsschutz“ (Schmidt in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 4, Rn. 13) gewähren sollen.

Das Recht auf Gleichheit ist vor allem in Zusammenhang mit Art. 15 verfahrensrelevant. Wenn in Verfahren zur Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung eine öffentliche Beteiligung vorgesehen ist und nationale Minderheiten von dieser öffentlichen Angelegenheit betroffen sind (vgl. Kapitel 3.4.2.10), können positive Maßnahmen notwendig sein um die tatsächliche und vollständige Gleichheit bei der Beteiligung nationaler Minderheiten an Vorhaben der räumlichen Planung zu bewirken. Diese können beispielsweise im Überwinden oder Herabsenken von Partizipationsbarrieren liegen. Artikel 4 würde es unter Umständen rechtfertigen Maßnahmen zu ergreifen, um für nationale Minderheiten den Zugang und die Erreichbarkeit zu den entsprechenden Prozessen zu verbessern oder innerhalb der Prozesse Maßnahmen im Bereich der Sprache zu ergreifen (vgl. Kapitel 3.4.2.7). Ob aus Artikel 4 eine tatsächliche Rechtspflicht zum Ergreifen dieser Maßnahmen erwächst, ist allerdings nicht geklärt (vgl. Schmidt in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 4, A, Rn. 3). Tabelle 1 zeigt die für die Dokumentenanalyse unter diesem Themenfeld extrahierten Kategorien auf.

*Tabelle 1: Analysekategorien zu den Themen Gleichheit und Diskriminierung*

| Das Themenfeld                 | .. enthält die Kategorien   |
|--------------------------------|---|
| Gleichheit und Diskriminierung |   |
|                                | Diskriminierung(sverbot)  |
|                                | Rechtsgleichheit  |
|                                | Tatsächliche Gleichheit<br>- Unterkategorie: Streitpunkt Förderung (Privilegierung) |
|                                | Rechtsschutz über »neue« Gesetze (z.B. Antidiskriminierungsge-                      |

---

|       |
|-------|
| setz) |
|-------|

|  |
|--|
| - Unterkategorie: Beschwerdemöglichkeit/ Rechtsbehelfe |
|--|

*Quelle: Eigene Darstellung*

#### **3.4.2.2.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten**

*Hinweiskasten 1: »Herstellung von Chancengleichheit bei unterschiedlichen Gruppen«*

|   |
|---|
| <p>Allen Minderheiten in einem Nationalstaat, die nationale Minderheiten im Rahmen des FCNM darstellen, sind gleiche Rechte zu gewähren. Dabei geht es auch um die Gewährleistung gleicher Verfahren, die mit der Transparenz staatlicher Praktiken gegenüber nationalen Minderheiten in Zusammenhang stehen. Im Rahmen der Gewährung von Chancengleichheit sind jedoch solche Gruppen spezifisch zu berücksichtigen, die besonderen Benachteiligungsprozessen ausgesetzt sind. Sollen unterschiedliche Gruppen nationaler Minderheiten an einem Planungsprozess teilhaben, so ist darauf zu achten, dass diese in gleicher Weise ihre Rechte wahrnehmen können. Die besondere Förderung spezifischer geschwächter Minderheitenpositionen stellt im Rahmen der Sicherstellung von Chancengleichheit keine positive Diskriminierung dar.</p> |
|---|

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission weist darauf hin, dass es in unterschiedlichen Ländern die Praktiken gibt, nur manchen Minderheiten spezifische Rechte zu gewähren, weil andere Minderheiten z.B. unter ein anderes Minderheitenkonzept fallen. Im Falle Albaniens kam es z.B. zu einer Ausgrenzung von ethno-linguistischen Minderheiten gegenüber nationalen Minderheiten, im Beispiel Sloweniens zu einer Unterscheidung zwischen autochthonen und nicht-autochthonen Roma und in der Türkei werden Minderheiten, die unter den Vertrag von Lausanne fallen (Angehörige armenischer, griechischer oder jüdischer Minderheiten), von Minderheiten wie Syrern, Kurden oder der RAE-Gruppe (Gruppe der Roma, Ashkali, Egyptians) abgegrenzt, letztere gelten nicht als Minderheiten.

Es gilt aber nicht nur formale Gleichheit, sondern auch tatsächliche Gleichheit zu gewährleisten (vgl. Kapitel 3.4.2.2). Dazu gehört z.B. das Herstellen transparenter und konsistenter Prozesse, die allen Minderheiten die gleichen Möglichkeiten zur Ausübung ihrer Rechte gewähren. Im Falle Serbiens mahnt die EU-Kommission an, dass spezifische undurchsichtige Praktiken und fehlende Konsistenz im Registrierungsprozess dazu führten, dass kleinere religiöse Gruppen sich nur schwer registrieren lassen können (vgl. European Commission 2013b: 44, zu Serbien).

---

Zusätzlich dazu bemerkt die EU-Kommission, dass es durchaus einen Unterschied zwischen Minderheiten und gefährdeten bzw. besonders verwundbaren Minderheiten gibt. Als gefährdet werden von der Kommission insbesondere die RAE-Gruppen eingestuft. Sie werden in Zusammenhang gebracht mit hoher Arbeitslosigkeit, geringerer Lebenserwartung, schlechtem Zugang zu Gesundheitsleistungen, Wohnen in prekären Verhältnissen, geringer Bildungsrate und einer Unterrepräsentation in Politik und Verwaltung.

Auf Verfahren der räumlichen Planung übertragen muss insofern genau differenziert werden, in welchen Lebenssituationen sich z.B. betroffene Minderheiten befinden und wie mit diesen zu verfahren ist, wenn sie an Planungen teilhaben sollen. Dies sollte vor allem vor dem Hintergrund der Teilhabe anderer Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung bedacht werden, um allen gleiche Chancen zu bieten. Außerdem sind Verfahren möglichst transparent und klar zu gestalten, sodass damit für alle dieselben Möglichkeiten verbunden sind.

*Hinweiskasten 2: »Staatliche Maßnahmen ergreifen für eine adäquate Repräsentation von Minderheiten in Politik und Verwaltung«*

Eine adäquate Repräsentation von Minderheiten in Behörden und Politik ist besonders wichtig. Um dies zu erreichen ist Behördenpersonal einzustellen, das aus den Reihen der Minderheitsbevölkerung rekrutiert wird. Dabei ist auf unterschiedliche Voraussetzungen wie Bedarfe, Auswahlprozess, Qualifikation, Ausstattung der Stelle, Verantwortungsbereiche und Aufgabenprofil sowie Finanzierung zu achten. Parallel dazu ist zu fragen, welches Anforderungsprofil das Behördenpersonal aus der Mehrheitsbevölkerung zu erfüllen hat, welches in Planungsprozesse einbezogen wird, an denen sich Minderheiten beteiligen. Für die Repräsentation in der Politik finden Minderheitenbeiräte Erwähnung. Sie bestehen aus gewählten Vertreterinnen und Vertretern von Minderheiten und erfüllen eine Beratungsfunktion. Die Beiräte könnten auch im Vorlauf zu Vorhaben der räumlichen Planung entsprechende Empfehlungen herausgeben, die den Interessen der Minderheiten entsprechen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission betont, dass die adäquate Repräsentation von Minderheiten in Politik und Verwaltung von großer Bedeutung ist. Die Repräsentation soll vor allem über die Beschäftigung von Minderheiten in Behörden aber auch in der Politik erfüllt werden. Zielmarke kann dabei sein, eine spezifische Prozentzahl an Personen aus der Minderheitsbevölkerung zu beschäftigen (Quote), die aus dem Bevölkerungsverhältnis zwischen Minderheits- und Mehrheitsbevölkerung ermittelt wird sowie sich an der demografischen Struktur orientiert (vgl. European Commission 2012b: 17, zu Republik Mazedonien

---

(FYROM) und European Commission 2011b: 20, zu Republik Mazedonien (FYROM)). Bei der Umsetzung dieser Anforderung wurden einige Aspekte hervorgehoben, die auch wichtig sein können, wenn Behördenpersonal angestellt werden soll, das in Planungsprozessen Umgang mit Minderheiten haben wird.

In Bezug auf die Republik Mazedonien (FYROM) erwähnt die EU-Kommission, dass neben der Durchführung eines qualitativ hochwertigen Einstellungsprozesses die Einstellung von qualifiziertem Personal vorausgesetzt wird. Ebenso gilt die Prämisse, dass Löhne nur auf der Grundlage von Aufgabenprofilen und Verantwortungen zu vergeben sind (vgl. European Commission 2011b: 20, zu Republik Mazedonien (FYROM)). Außerdem sei Personal nicht völlig unabhängig vom Bedarf einzustellen und mit Büros und Equipment auszustatten. Das Fehlen von Langzeitstrategien und Monitoring-Mechanismen wird in diesem Zusammenhang in Kroatien bemängelt (vgl. Commission of the European Communities 2009a: 14, zu Kroatien).

Positive Mechanismen sind z.B. die in Kroatien erarbeiteten Einstellungs-Pläne, über die bestimmte Stellen für Personen von Minderheiten auf lokaler und regionaler Ebene freigehalten werden (vgl. Commission of the European Communities 2007b: 12, zu Kroatien). In Serbien wurde ein Traineeship-Programm für Angehörige von Minderheiten aufgesetzt, die eine Arbeit im öffentlichen Dienst anstreben (vgl. European Commission 2013b: 46, zu Serbien) und im Kosovo soll ein Büro für gemeindliche Angelegenheiten die Arbeitsmöglichkeiten von Personen verbessern, die nicht der Mehrheitsbevölkerung angehören (vgl. European Commission 2014b: 20, zu Kosovo).

Als wesentlicher Hauptgedanke erscheint hierbei insofern das Betreiben einer ernsthaften Einstellungspolitik gegenüber Personen, die Minderheiten angehören. Zum einen könnte daraus der Anspruch erwachsen, dass dieses Personal auch für die Behörden, die Vorhaben der räumlichen Planung zulassen, zu rekrutieren bzw. auszubilden ist. Daraus kann sich aber auch umgekehrt der Gedanke ergeben, dass Behörden bestimmte Ansprüche an Behördenpersonal aus der Mehrheitsbevölkerung zu stellen haben, wenn diese über Planungsvorhaben z.B. im Kontakt mit Minderheiten stehen. Insofern wären spezifische Anforderungsprofile auch für das an Planungsprozessen arbeitende Personal zu entwickeln.

Im Rahmen der politischen Repräsentation von Minderheiten bemängelt es die EU-Kommission, wenn die dafür geschaffenen Institutionen einen unklaren Status innerhalb der Behörden haben, keinen politischen Einfluss oder zu wenig Personal besitzen (vgl. Commission of the European Communities 2004a: 26, zu Bulgarien).

Die staatlich eingerichteten Institutionen, die Minderheiten politisch vertreten sollen,

---

können für die Einbeziehung von Belangen der Minderheiten in Verfahren eine »Vorsorgefunktion« einnehmen. So können diese bei Diskussionen zu Vorhaben der räumlichen Planung bereits auf der politischen Ebene Empfehlungen bezüglich bestimmter Projekte abgeben. Dazu muss allerdings sichergestellt sein, dass diese Empfehlungen auch tatsächlich in das weitere Verfahren hineingetragen werden.

*Hinweiskasten 3: »Seriosität von integrativen Maßnahmen anhand der Einstellung von Finanzmitteln in den Haushalt und die zielgerichtete Allokation der Mittel sicherstellen«*

Es kann sinnvoll sein, gesonderte Mittel und adäquate administrative Kapazitäten für die Integration von Minderheiten vorzusehen. In Planungsprozessen könnte dies bedeuten, dass spezifische Planungsmittel bereitgestellt werden, um z.B. Personal zur Übersetzung oder zur Durchführung spezifischer Workshops zu finanzieren.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission beanstandet für Albanien, dass keine Gelder auf lokaler Ebene für eine »Inclusion Policy« bereitgestellt werden. Daneben fehlten die administrativen Kapazitäten um diese durchzusetzen. Im Falle Albaniens ist hier, laut Aussage der EU-Kommission, eine verbesserte Absprache zwischen der lokalen und der zentralen Ebene erforderlich (vgl. European Commission 2014a: 59, zu Albanien). Dies kann auch ein Hinweis darauf sein, dass vor allem im Rahmen der Verteilungsgerechtigkeit insbesondere solche lokalen Ebenen auf Zuschüsse anderer Ebenen angewiesen sind, die besondere Integrationsleistungen zu vollbringen haben.

*Hinweiskasten 4: »Einbeziehung von minderheitenspezifischen Institutionen zur Überwachung der Herstellung von Gleichheit«*

Als relevante Institution im Rahmen der Gleichbehandlung gilt der Ombudsmann bzw. das Büro des Ombudsmanns. Diese Institution kann als Beschwerdestelle die Interessen der Minderheiten gegenüber staatlichen Behörden und Staatsbeamtinnen und -beamten vertreten, minderheitenspezifische Angelegenheiten öffentlich adressieren und die Umsetzung von Minderheitenrechten überwachen. In einem Fall wird erwähnt, dass die Institution auch einer Berichtspflicht bezüglich ihrer Tätigkeit nachkommen muss. In Bezug auf die räumliche Planung und die Zulassung von Vorhaben könnte eine solche Institution auch die Überwachung der Implementierung spezifischer Verfahrensstandards übernehmen und dadurch als erweiterter Schutz- bzw. Kontrollmechanismus dienen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission nennt unterschiedliche Aufgaben der Institution des Ombudsmanns.

---

So kann diese spezifische Belange von Minderheiten adressieren und in die Öffentlichkeit tragen (vgl. Commission of the European Communities 2000c: 20, zu Estland). Spezifische Minderheiten können sich durch diese Institution über die Arbeit des Staates oder der Staatsbeamtinnen- und beamten beschweren (vgl. Commission of the European Communities 2002c: 27, zu Estland). Die Institution kann generell dafür verantwortlich sein Beschwerden zu Minderheitenrechten anzunehmen (vgl. Commission of the European Communities 2000d: 19-20, zu Ungarn), den Minderheitenschutz zu sichern (vgl. Commission of the European Communities 2002f: 28 und 31, zu Polen) oder die Durchsetzungskraft spezifischer Gesetze und Rechte zu fördern (vgl. Commission of the European Communities 2007c: 21, zu Kosovo). Neben der Beschwerdenannahme kann ihm auch die Aufgabe zugewiesen sein, Beschwerden weiter zu untersuchen (vgl. Commission of the European Communities 2002d: 30, zu Ungarn). Der Ombudsmann wird auch explizit als Monitoring-Mechanismus im Rahmen der Minderheitenrechte bezeichnet (vgl. Commission of the European Communities 2002d: 30, zu Ungarn). Für die Tätigkeit der Stelle kann im Rahmen eines Kontrollmechanismus eine jährliche Berichtspflicht bestehen (vgl. Commission of the European Communities 2001a: 22, zu Ungarn).

Die Umsetzung erfolgt im Falle Estlands über schriftliche oder mündliche Gesuche (vgl. Commission of the European Communities 2002c: 27, zu Estland). Die Institution kann beim höchsten Amt angesiedelt sein, z.B. beim Kanzleramt, und Satellitenbüros im Staat unterhalten. Die Kanzlerin oder der Kanzler erhält dadurch eine pro aktive Rolle, indem sie oder er die angegriffenen Institutionen besucht und Verbesserungsvorschläge einreicht (vgl. Commission of the European Communities 2002c: 27, zu Estland). Die Effektivität der Institution wird durch die EU-Kommission unter anderem an der Anzahl der eingereichten Gesuche gemessen (vgl. Commission of the European Communities 2002c: 27, zu Estland). Die EU-Kommission nimmt auch im Speziellen die Kapazitäten der Institution in Augenschein. Dabei sind geeignete Geschäftsräume, ausreichende Finanzierung, eine angemessene Anzahl an Personal und die Präsenz der Institution im Land relevant (vgl. Commission of the European Communities 2007b: 51, zu Kroatien und vgl. European Commission 2015b: 21, zu Bosnien und Herzegowina).

Insgesamt gesehen lassen sich die genannten Hinweise, zu denen Vorschläge für die Einführung von Instrumenten zur Herstellung von Gleichheit, Vorschläge zur finanziellen Förderung und Anmahnungen zur Herstellung formaler Gleichheit zählen, auf die Förderung und Sicherstellung des Rechts auf formale und tatsächliche Gleichheit in Artikel 4 FCNM beziehen (vgl. Kapitel 3.4.2.2).

---

### 3.4.2.3 Recht auf Förderung der Kultur und Identität (Art. 5 FCNM)

#### 3.4.2.3.1 Bestimmungen des FCNM

Das Recht auf Förderung der Kultur und Identität stellt sicher, dass die Voraussetzungen zur Förderung der Kultur nationaler Minderheiten und ihrer Identität – die sich in die vier Bestandteile: Religion, Sprache, Tradition und kulturelles Erbe aufteilt – geschaffen werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 FCNM). Laut Hofmann handelt es sich bei dem Recht auf eine eigenständige Identität um „die Grundnorm, die *conditio sine qua non*, des Minderheitenrechts“ (Hofmann 2005: 598). Dabei reicht es nicht aus Kultur und Identität nationaler Minderheiten „formal zu achten“ (Pirker in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 5, Rn. 4). Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, die die Verbesserung von Bedingungen zum Schutz und zur Förderung der Identität und Kultur nationaler Minderheiten zum Gegenstand haben.

Dabei steht Artikel 5 in Zusammenhang mit weiteren Artikeln aus dem FCNM, die den Schutz von Identität und Kultur verwirklichen sollen; dies sind u.a. die Nichtdiskriminierung (vgl. Art. 4 FCNM), die Religionsfreiheit (vgl. Art. 8 FCNM), bildungsbezogene Rechte (vgl. Art. 12, Art. 13 und Art. 14 FCNM), das Recht auf Teilhabe (vgl. Art. 15 FCNM) und das Verbot der Veränderung des Bevölkerungsproporztes (vgl. Art. 16 FCNM). In Artikel 5 wird außerdem festgelegt, dass Maßnahmen zur Assimilierung gegen den Willen nationaler Minderheiten zu unterlassen sind. Dabei sind nationale Minderheiten auch vor Assimilierungspraktiken Dritter zu bewahren (vgl. Art. 5 Abs. 2 FCNM). Diese Regelung besitzt auch vor dem Hintergrund staatlicher Integrationsmaßnahmen Relevanz.

Um die Verfahrensrelevanz dieses Rechts zu erläutern, ist es sinnvoll die Regelung aus der Sicht möglicher Konsequenzen zu betrachten. Im Rahmen von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren kann es beispielsweise zu (Zwangs)Umsiedlungen oder Vertreibungen nationaler Minderheiten kommen. Ohne das Ergreifen weiterer Maßnahmen kann eine Umsiedlung zu einem Verlust der Identität und Kultur an dem neuen Ort führen und das Aufgehen der nationalen Minderheiten in die Mehrheitsbevölkerung befördern. Das kann passieren, wenn an dem Umsiedlungs-Ort nicht vergleichbare z.B. religiöse oder auf Bildung und Sprache bezogene oder andere Strukturen vorgefunden werden wie am ehemaligen Ort. Eine Übernahme der Mehrheitskultur wird damit wahrscheinlicher. Wenn Umsiedlungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden, dann sind Maßnahmen zu ergreifen, die einen Schutz der Identität und Kultur in der neuen Heimat sicherstellen (siehe auch Kapitel 3.4.2.11). Ähnliches kann für Vorhaben gelten, die einen Eingriff in die Identität und Kul-

tur der nationalen Minderheit darstellen und in der Konsequenz das Übernehmen der Mehrheitskultur bedeuten können. Für Zulassungsverfahren bei Vorhaben der räumlichen Planung könnte sich damit neben der Frage der Konsultation und des Vorhaltens von Maßnahmenplänen ebenfalls die Frage nach einer Alternativenprüfung sowohl im Sinne einer Standort- als auch einer Projektalternativenprüfung stellen. In der Tabelle 2 werden die Kategorien zum Thema Förderung der Kultur und Identität für die Dokumentenanalyse dargestellt.

*Tabelle 2: Analysekatogorien zu den Themen Förderung der Kultur und Identität*

| Das Themenfeld                     | .. enthält die Kategorien   |
|------------------------------------|---|
| Förderung der Kultur und Identität |   |
|                                    | Recht auf eigenständige Identität = <i>Conditio sine qua non</i>      |
|                                    | - Unterkategorie: Fördermaßnahmen im Bereich Kultur und Identität     |
|                                    | Assimilierung wider Willen  |
|                                    | - Unterkategorie: Verbot der Assimilierungspraktiken staatlicherseits |
|                                    | - Unterkategorie: Verbot der Assimilierungspraktiken durch Dritte     |

*Quelle: Eigene Darstellung*

---

### 3.4.2.3.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten

*Hinweiskasten 5: »Respektvollen Umgang mit kulturellen Monumenten und Stätten pflegen«*

Es können Monumente, Stätten und wichtige kulturelle und identitätsbildende Punkte für Minderheiten in der physischen Lebensumwelt bestehen, deren Bedeutung der Mehrheitsbevölkerung sowie den Behörden nicht bekannt ist oder von diesen als gering eingeschätzt wird. Ein »Überplanen« dieser im Rahmen von Vorhaben der räumlichen Planung kann zu kulturellen Spannungen und Konflikten führen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die Erkenntnis aus Hinweiskasten 5 geht auf das Beispiel des Stadtentwicklungsplans »Skopje 2014« zurück, in dessen Folge es zu inter-ethnischen Spannungen kam. Dabei sollte ein Museum in Form einer Kirche innerhalb der Mauern der Kale Festung gebaut werden. „Members of non-majority communities complained about the neglect of their respective historical and cultural monument“ (European Commission 2011b: 20, zu Republik Mazedonien (FYROM)). In der Folge kam es zu Ausschreitungen. Ein weiterer Zwischenfall auf einem armenischen Friedhof in Malatya in der Türkei findet von der EU-Kommission Erwähnung, bei dem kulturell wichtige Gebäude der armenischen Minderheit von der Gemeinde in Malatya abgerissen wurden (vgl. European Commission 2012c: 32, zu Türkei). Bei dem Abriss handelte es sich um ein Versehen und die Gebäude wurden wieder errichtet (vgl. European Commission 2013d: 61, zu Türkei).

*Hinweiskasten 6: »Sensibler Umgang und angemessene Reaktion bei mutwilliger Zerstörung historischer Monumente«*

Einige historische Monumente und Gebäude von Minderheiten können mutwillig und bewusst der Zerstörung (Graffiti, Abriss) ausgesetzt sein. Die EU-Kommission erwähnt dabei insbesondere als Lösungsweg die Kooperation staatlicher Behörden mit dem Träger der Denkmale sowie den polizeilichen Schutz der Denkmäler. Für den Verfahrensstandard ist dies ein Hinweis darauf, dass eine Sensibilität mancher Personen oder Behörden gegenüber der Kultur von Personengruppen, die nicht zur Mehrheitsbevölkerung gehören, fehlt. In diesen Fällen sind andere Schutzmechanismen vorzusehen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Insbesondere im Kosovo wird das mutwillige Zerstören von kulturellen Denkmälern scharf kritisiert. Ein Sichern dieser soll durch spezifisch für den Schutz der Denkmäler eingesetz-

---

te Polizeieinheiten gewährleistet werden (vgl. European Commission 2014b: 21, zu Kosovo). Außerdem wird auf das Vereinbaren einer Kooperation zwischen Behörden und serbisch-orthodoxer Kirche eingegangen, um vor allem Graffiti-Probleme im Denkmalsbereich zu lösen (vgl. European Commission 2015c: 20, zu Kosovo).

Ein weiteres großes Problem stellt das Errichten von illegalen Gebäuden im Umkreis denkmalgeschützter Gebäude dar. Festgelegte »Special Protective Zones« werden dabei vernachlässigt (vgl. European Commission 2014b: 22, zu Kosovo). Insofern erscheint die Durchsetzungskraft der rechtlichen Regelungen laut EU-Kommission als schwach. Sie fordert: „Punitive measures against those in breach of laws need to be applied consistently and illegal construction which has already taken place should be dealt with in accordance with the law“ (European Commission 2014b: 22, zu Kosovo).

Die mutwillige wie auch unbewusste Zerstörung von Kulturdenkmälern steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Recht auf Förderung der Kultur und Identität aus dem FCNM (vgl. Kapitel 3.4.2.3.1). In den genannten Fällen tritt vor allem das Fehlen von vorsorgenden Schutzmechanismen hervor.

*Hinweiskasten 7: »Untersuchung und Einbeziehung von sozio-ökonomischen Strukturen und Netzwerken der Minderheitengruppen bei Stadtentwicklung und Stadterneuerung«*

Es können wichtige konstituierende und sensible Strukturen und Dynamiken innerhalb einer Minderheitengruppe existieren, von der die Mehrheitsbevölkerung sowie Behörden keine Kenntnis besitzen. Stadterneuerungsmaßnahmen sind unter bestimmten Bedingungen in der Lage diese Strukturen zu zerstören und eine erhebliche Beeinträchtigung der Lebensqualität einer Minderheit hervorzurufen. Insofern sind die Prozesse und Verfahren für die Planung von Stadterneuerungsmaßnahmen transparent zu gestalten. Umsiedlungsprozesse im Rahmen der Umsetzung der Maßnahmen sollten möglichst vermieden werden.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission merkt im Falle des Abrisses traditioneller Roma-Stadtteile (z.B. Sukule) in Istanbul im Rahmen von Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsmaßnahmen an, dass diese Projekte Roma ihrer traditionellen Job-Möglichkeiten und ihrer Solidaritätsnetzwerke berauben können (vgl. European Commission 2015d: 69, zu Türkei). Außerdem wird erwähnt, dass die Zerstörung von Stadtteilen ohne vernünftige Umsiedlungsperspektive zu „dislocation and disruption“ (European Commission 2011c: 40, zu Türkei) führen kann. Die EU-Kommission fordert in diesem Zusammenhang des Weiteren: „Urban renewal needs to be managed in a transparent manner and wherever possible without displacing communities; it should go hand in hand with employment efforts“ (European

---

Commission 2012c: 33, zu Türkei).

Bezüge zu den Rechten des FCNM können über die traditionellen Möglichkeiten der Arbeit hergestellt werden, wenn diese einen Bestandteil der Kultur oder des kulturellen Erbes darstellen.

*Hinweiskasten 8: »Förderung der Kultur und Identität am Umsiedlungs-Ort«*

Wenn eine Umsiedlung als Ultima Ratio vorgesehen ist, dann sollte gewährleistet werden, dass die spezifischen Bedürfnisse der Minderheiten am Umsiedlungs-Ort Berücksichtigung finden. Dazu zählt auch das Bereitstellen von Unterkünften, Sanitäranlagen sowie ökonomischen und sozialen Diensten. Diese Überlegungen treffen auch auf Vorhaben der räumlichen Planung zu, die als Auslöser von Umsiedlungsmaßnahmen infrage kommen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission äußert sich hier zurückhaltend, merkt aber in unterschiedlichen Fällen an, dass die Bedürfnisse von Minderheiten bei Umsiedlungsmaßnahmen Berücksichtigung finden sollen und zwar bei der Suche nach neuen Unterkünften (vgl. European Commission 2015a: 61, zu Albanien) sowie bei der Bereitstellung existenzieller Angebote, wozu neben Unterkünften auch Sanitäranlagen und ökonomische wie auch soziale Dienste zählen (vgl. Commission of the European Communities 2007d: 22-23, zu Türkei).

Der Europarat vertritt zum Thema Maßnahmen zur Änderung der Bevölkerungsproportionen in Zusammenhang mit Artikel 5 FCNM die Ansicht, dass Umsiedlungen nur als letzte Möglichkeit, als Ultima Ratio anzusehen sind und die Wahrung der Kultur wie auch Identität der nationalen Minderheiten auch am Umsiedlungs-Ort sichergestellt werden muss. Insofern sind zwischen den Hinweisen der EU-Kommission und dem FCNM Parallelen zu erkennen (siehe Kapitel 3.4.2.11).

*Hinweiskasten 9: »Einbeziehung wichtiger, kultureller Einrichtungen von Minderheiten«*

Es gibt Strukturen bzw. Einrichtungen, die die Sichtbarkeit und das Leben der Minderheitenkulturen explizit fördern und ihre Einbindung in bestimmte Gemeinschaften stärken. Diese könnten auch konstruktiv genutzt werden, um Minderheiten besser in andere Bereiche einzubinden, z.B. in Planungsverfahren.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission hebt insbesondere Strukturen bzw. Einrichtungen hervor, in denen die Kultur von Minderheiten explizit sichtbar und erlebbar gemacht wird (vgl. Commission of the European Communities 2002e: 30, zu Litauen und vgl. Commission of the European Communities 2000d: 19, zu Ungarn). Einige dieser Einrichtungen, z.B. das Roma Com-

---

munity Haus in Ungarn, „play a very important role in strengthening the local Communities and preserving Roma culture“ (Commission of the European Communities 2000d: 19, zu Ungarn). Solche Einrichtungen sind besonders geeignet um Informationen über die Kultur der Minderheiten einzuholen, aber auch um Informationen zu bestimmten Vorhaben der räumlichen Planung weiterzutragen. Die Förderung kultureller Einrichtungen entspricht der Forderung nach Förderung der Kultur in Artikel 5 FCNM (vgl. Kapitel 3.4.2.3).

#### **3.4.2.4 Recht auf Toleranz und Achtung (Art. 6 FCNM)**

##### **3.4.2.4.1 Bestimmungen des FCNM**

Artikel 6 FCNM geht laut Europarat auf den Anhang der Wiener Schlussakte zurück, der auf Aktionspläne gegen Rassismus, Xenophobie, Antisemitismus und Intoleranz Bezug nimmt (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 47). Er betont zum einen die Herstellung von Toleranz durch Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien (vgl. Art. 6 Abs. 1 FCNM). Zum anderen sollen durch spezifische Maßnahmen Barrieren überwunden werden, die zwischen den unterschiedlichen ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Gruppen und der Mehrheitsbevölkerung bestehen (vgl. Art. 6 Abs. 2 FCNM). Als ein Instrument wird die Gründung internationaler Organisationen zum Zweck des interkulturellen Austauschs angesehen (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 49).

Artikel 6 nimmt in jedem Fall eine Sonderstellung innerhalb der anderen Artikel des FCNM ein. Er erstreckt sich auf alle Bürgerinnen und Bürger des Staatsgebiets und beschränkt sich damit nicht allein auf nationale Minderheiten. Es wird dabei von einer pluralen und durch Diversität geprägten Gesellschaft ausgegangen, die perspektivisch den Grundzustand darstellen soll (vgl. Angst in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 6, Rn. 5). Darauf Bezug nehmend werden zur präventiven Konfliktvermeidung die Umsetzung entsprechender Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten verlangt (vgl. Angst in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 6, Rn. 7). Dabei geht es auch um die Förderung der Akzeptanz durch die Mehrheitsbevölkerung (vgl. Angst in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 6, Rn. 10).

Die Förderungen des Geistes der Toleranz und des interkulturellen Dialogs kann auch in Verfahren der räumlichen Planung eine Rolle spielen und zwar insbesondere dann, wenn nationale Minderheiten von einem Vorhaben betroffen sind. Vor allem weil davon ausge-

gangen wird, dass es bei der Partizipation nationaler Minderheiten auch um einen Verständigungsprozess über unterschiedliche kulturelle und baukulturelle Werte geht, können Maßnahmen zur Förderung der interkulturellen Zusammenarbeit auch im Planungsprozess relevant sein. Vorstellbar ist die Förderung der interkulturellen Toleranz und Zusammenarbeit durch bestimmte »interkulturelle Beteiligungsmodelle« oder durch spezifische, interkulturelle Beteiligungsmethoden. Auf der anderen Seite könnte dies auch eine Aufforderung dazu darstellen, interkulturell fortgebildetes Personal in Planungsprozesse einzubeziehen, sei es über eine Beauftragung von spezifischen Leistungen oder durch eigenes Personal der Behörde, das sich durch spezifische interkulturelle Kompetenzen auszeichnet. Diese »interkulturellen Kompetenzen für Beteiligungsverfahren« müssten dann über Schulungen oder Lehrgänge vermittelt werden. Tabelle 3 zeigt die Kategorien für das Themenfeld Toleranz und Achtung auf.

*Tabelle 3: Analysekatoren zu den Themen Toleranz und Achtung*

| Das Themenfeld       | .. enthält die Kategorien  |
|----------------------|--|
| Toleranz und Achtung |  |
|                      | Gründung von Austauschorganisationen zur Überwindung von Barrieren |
|                      | Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien              |
|                      | Maßnahmen zur präventiven Konfliktvermeidung                       |

*Quelle: Eigene Darstellung*

#### **3.4.2.4.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten**

*Hinweiskasten 10: »Förderung der Toleranz durch Bildungsmaßnahmen in öffentlichen Berufszweigen«*

Es ist wichtig, ein Bewusstsein für nationale Minderheiten in der Öffentlichkeit und in speziellen Berufen zu schaffen, um den Umgang mit diesen tolerant zu gestalten. Dazu können spezifische Schulungen notwendig sein. Auf Verfahren der räumlichen Planung übertragen könnte damit die Notwendigkeit bestehen, auch in Planungsprozessen Sensibilität und Toleranz zu fördern. Ein Schritt in diese Richtung könnte es sein, interkulturelle Schulungen für Behördenpersonal anzubieten, das im Rahmen von Planungsverfahren Umgang mit Minderheiten hat.

---

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission spricht insbesondere Schulungen und bewusstseinsbildende Maßnahmen für spezifische Behörden z.B. die Polizei (vgl. Commission of the European Communities 2001a: 23, zu Ungarn) oder für in Gemeinden arbeitendes Personal an (vgl. European Commission 2014b: 21, zu Kosovo). Genannt werden Themen im Bereich der Kultur (vgl. Commission of the European Communities 2001a: 23, zu Ungarn) oder zu Formen der Intoleranz (vgl. Commission of the European Communities 2000h: 20, zu Slowakei).

Ein weiteres Thema betrifft die Sensibilität gegenüber Konfliktpotenzialen, die durch Maßnahmen der Stadtentwicklung ausgelöst werden können. Planungsprojekte, die interkulturelle Spannungen auslösten oder als intolerante Praktiken Erwähnung bei der EU-Kommission finden, sind der Museumsbau in der Kale Festung und der Bau einer Mauer in der Stadt Usti nad Labem, um in einer Wohngegend Roma und andere Bürgerinnen und Bürger voneinander zu trennen (vgl. Commission of the European Communities 1999a: 16, zu Tschechische Republik). Als Lösungsoption letzteren Konflikts wurden die Grundstücke der sich beschwerenden Bürgerinnen und Bürger schließlich durch staatliche Gelder von der Stadt aufgekauft und die Mauer wieder abgerissen (vgl. Commission of the European Communities 2000b: 26, zu Tschechische Republik). Des Weiteren fand die Benennung von Orten, z.B. Brücken, Erwähnung, die von einer Minderheit als besonders respektlos gegenüber ihrer Kultur eingeschätzt wird (vgl. European Commission 2014c: 55, zu Türkei). Prinzipiell legen diese Vorgehensweisen u.a. interkulturelle Schulungen oder Seminare für Behördenpersonal nahe, das in Planungsverfahren mit Minderheitenbeteiligung konfrontiert wird.

*Hinweiskasten 11: »Interkulturelles Klima über spezielle organisatorische Strukturen oder andere Maßnahmen schaffen«*

Es soll ein gutes interkulturelles Klima geschaffen werden, z.B. über das Einrichten bestimmter Komitees. Auch in Verfahren der räumlichen Planung kann zu einem guten Klima beigetragen werden, z.B. durch das Einrichten und Hinzuziehen von Toleranz-Komitees oder Toleranzbeiräten bestehend aus nationalen Minderheiten, die das Verfahren begleiten. Unter Umständen kann es lohnen als »symbolische Geste« und zur Verbesserung des interkulturellen Klimas wichtige Persönlichkeiten zu Planungsprozessen hinzuzuladen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission führt die Pflege eines »spirit of tolerance« (vgl. Commission of the

---

European Communities 2009a: 55, zu Kroatien) gegenüber Minderheiten an und fordert damit zu mehr Toleranz auf. Als Instrument für die Förderung von Toleranz werden spezielle Komitees genannt, bestehend aus Angehörigen der unterschiedlichen Minderheiten, die das interkommunale Klima verbessern sollen (vgl. European Commission 2013c: 12, zu Republik Mazedonien (FYROM)). Außerdem werden politisch symbolische Gesten für relevant erachtet, um das inter-ethnische Klima zu verbessern (vgl. European Commission 2005a: 22, zu Kroatien).

*Hinweiskasten 12: »Sensibler Umgang mit Minderheiten in den Medien über Durchsetzungsmechanismen«*

In den Medien ist auf einen sensiblen Umgang mit Minderheiten zu achten, der über bestimmte Mechanismen sichergestellt werden soll (z.B. Bestrafung). In Bezug auf die räumliche Planung kann dies z.B. auch Aufrufe zur Beteiligung oder zur Information an Planungsverfahren sowie die medial wirksame Inszenierung dieser betreffen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission hebt in Bezug zum Thema Medien z.B. das Gewähren von Schutzrechten hervor. So ist z.B. in Polen eine Bestrafung vorgesehen, wenn jemand auf nationalem, ethnischem oder religiösem Boden Zwietracht in den Massenmedien säht (vgl. Commission of the European Communities 2000g: 21, zu Polen). In Bosnien und Herzegowina wird insbesondere das Fehlen einer Sensibilität der Medien und Zeitungen gegenüber besonders gefährdeten Minderheiten bemängelt (vgl. Commission of the European Communities 2006a: 14, zu Bosnien und Herzegowina). Die EU-Kommission sieht die Rolle der Medien vor allem in der Förderung von Diversität (vgl. Commission of the European Communities 2002b: 32, zu Tschechische Republik). Dabei darf es eben nicht dazu kommen, dass Medien Minderheiten als separate Entitäten darstellen und zwar mit dem Fokus auf „negative stereotyping“ (Commission of the European Communities 2007b: 13, zu Kroatien). Dasselbe gilt für Hassreden gegen z.B. religiöse Gruppen (vgl. Commission of the European Communities 2009b: 28, zu Türkei).

Die von der EU-Kommission genannten Beispiele lassen sich insgesamt auf den weiten Rahmen des Artikels 6 FCNM beziehen, der Maßnahmen zur Förderung der Toleranz vorsieht. Dazu gehört auch die Umsetzung präventiver Konfliktvermeidungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 3.4.2.4).

---

### **3.4.2.5 Gewährung spezifischer Grundfreiheiten (Art. 7 und 8 FCNM)**

In Artikel 7 werden die Gedanken aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (vgl. Art. 9, Art. 10 und Art. 11 EMRK) wiederholt und speziell als Rechte nationaler Minderheiten betont (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 51). Dabei handelt es sich insbesondere um die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die freie Meinungsäußerung, die Gedankenfreiheit, die Gewissensfreiheit und die Religionsfreiheit. Das sind universelle Rechte in Bezug auf die europäische Menschenrechtskonvention.

Artikel 8 hebt die Religionsfreiheit noch einmal gesondert hervor. Es wird betont, dass Angehörige nationaler Minderheiten vor allem auch das Recht haben, religiöse Vereinigungen, Institutionen und Organisationen zu gründen. Der Artikel geht zurück auf die Kopenhagener Dokumente (vgl. Kapitel 3.2.4) und dort auf die Paragraphen 32.2, 32.3 und 32.6 (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 54).

Eine besondere Relevanz für Verfahren ergibt sich hieraus nicht, denn diese Rechte werden in allen Mitgliedsstaaten der EU bzw. des Europarats den Bürgerinnen und Bürgern über die EMRK gewährt. Der Schutz dieser Rechte durch und im Verfahren wird insofern vorausgesetzt. Das Recht auf Religionsfreiheit kann allerdings in Bezug auf Artikel 5 FCNM, der Religion als festen Bestandteil der Identität von Minderheiten verankert, relevant werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 FCNM).

### **3.4.2.6 Medien- und nachrichtenbezogene Rechte (Art. 9 FCNM)**

#### **3.4.2.6.1 Bestimmungen des FCNM**

Anknüpfungspunkt ist hier in weiten Teilen Artikel 10 der Menschenrechtskonvention. Artikel 9 des FCNM beinhaltet die Rechte Meinungen frei zu äußern, fremde Meinungen zu erhalten und in der eigenen Sprache diese Informationen und Ideen weiterzuvermitteln. Außerdem betrifft dies auch das Recht einer nationalen Minderheiten darauf, Informationen in der Sprache der Mehrheitsbevölkerung zu erhalten (vgl. Council of Europe 1995: 8, Nr. 56). Insgesamt sollen Maßnahmen unternommen werden um im Speziellen den »Zugang« zu Medien zu erleichtern, allerdings im Rahmen der jeweils geltenden Rechtsordnung (vgl. Art. 9 Abs. 4 FCNM). Eine Diskriminierung beim Zugang zu Medien muss dabei vermieden werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 FCNM). Dazu gehört es auch, dass Radio- und Fernsehizenzen nach objektiven Kriterien vergeben werden und nationale Minderheiten davon nicht ausgeschlossen werden (vgl. Council of Europe 2013: 29, Rn. 59). Das Erstel-

len von Printmedien soll lediglich nicht verhindert werden, Maßnahmen zur Förderung sind in diesem Bereich nicht vorgesehen (vgl. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 FCNM). Das Schaffen und Nutzen eigener Medien für Minderheiten soll vom Vertragsstaat sichergestellt werden (vgl. Art. 9 Abs. 3 FCNM).

Informationsvermittlung, Zugang und Erreichbarkeit durch und zu Medien können durchaus verfahrensrelevante Aspekte ausbilden. Maßnahmen, die den Zugang zu Medien erleichtern bzw. nicht behindern, weisen einen mittelbaren Bezug zur Beteiligung nationaler Minderheiten an Vorhaben der räumlichen Planung auf. Wenn nationale Minderheiten als von einem Vorhaben Betroffene an Verfahren der räumlichen Planung beteiligt werden sollen, z.B. im Rahmen von Art. 15 FCNM, dann sind sie auf Informationen über das Vorhaben angewiesen. Aufgrund von Sprachbarrieren kann es sein, dass die Medienkanäle der Mehrheitsbevölkerung zur Informationsvermittlung nicht ausreichen. Eigene Medien, wie Printmedien, Hörfunk oder Fernsehen, können dazu beitragen, dass betroffene nationale Minderheiten auch tatsächlich erreicht werden und dadurch eine effektive Beteiligung ermöglicht wird. Tabelle 4 enthält zu dem Themenfeld Nachrichten und Medien die dazu relevante Kategorie.

*Tabelle 4: Analysekategorie zu den Themen Medien und Nachrichten*

| Das Themenfeld         | .. enthält die Kategorie                         |
|------------------------|--|
| Medien und Nachrichten |  |
|                        | Zugang zu Medien (Printmedien, Radio, Fernsehen) |

*Quelle: Eigene Darstellung*

### **3.4.2.6.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten**

*Hinweiskasten 13: »Sicherstellen der Erreichbarkeit über Medien«*

Die EU-Kommission räumt in einigen Ländern Schwierigkeiten von Minderheiten beim Zugang zu Medien und damit zu Informationen in der eigenen Sprache ein. Für Verfahren zur Zulassung von Vorhaben in der räumlichen Planung kann dies bedeuten, dass betroffene Minderheiten an Informationen über diese Projekte auf vergleichsweise komplizierte Weise herankommen und sie ihre Meinung nicht auf ein mediales Meinungsbild z.B. über Diskussionen im Rundfunk stützen können. Dies kann zur Konsequenz haben, dass nationale Minderheiten ihre Rechte bezüglich z.B. der Teilhabe an Planungsverfahren nicht wahrnehmen.

---

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission geht im Zusammenhang mit dem Zugang zu Medien auf Beispiele ein, in denen entweder Printmedien oder das Senden in einer anderen Sprache als der Staatssprache prinzipiell verboten sind (vgl. Commission of the European Communities 1999c: 19, zu Türkei und vgl. Commission of the European Communities 2009b: 29, zu Türkei), bestimmte Bedingungen an das Senden von Filmen wie die Übersetzung in die Staatssprache gestellt werden (vgl. Commission of the European Communities 2000e: 23, zu Lettland) oder der Zugang zu Medien über das Zuweisen von Sendekapazitäten begrenzt ist (vgl. Commission of the European Communities 2007a: 19, zu Bosnien und Herzegowina). Diese Beispiele stehen damit in unmittelbarem Zusammenhang mit Artikel 9 FCNM, der medien- und nachrichtenbezogene Rechte gewährt. Des Weiteren merkt die EU-Kommission für Ungarn an, dass ein wesentlicher Schritt im Bereich der Verbreitung von Informationen an Roma unternommen wurde, indem eine Sendelizenz an einen von Roma betriebenen Radiosender vergeben wurde, welcher eine Stunde am Tag in Romanes sendet (vgl. Commission of the European Communities 2001a: 23, zu Ungarn).

### **3.4.2.7 Sprachenrechte (Art. 10 FCNM)**

#### **3.4.2.7.1 Bestimmungen des FCNM**

In Artikel 10 geht es um den Gebrauch der Minderheitensprache im privaten wie auch im öffentlichen Bereich, im Umgang mit Behörden und vor Gericht. Vorweggenommen sei, dass Hofmann zu bedenken gibt, der Artikel würde inhaltlich wie auch hinsichtlich der rechtlichen Wirkungsweise „deutlich hinter den früher erarbeiteten Texten zurück[bleiben]“ (Hofmann 1996: 139, eigene Anmerkung). Verwiesen wird dabei auf frühere Dokumente der KSZE (heute OSZE).

Die generelle Klausel (vgl. Art. 10 Abs. 1 FCNM) zum Gebrauch der Minderheitensprache im öffentlichen Bereich meint explizit (noch) nicht den Gebrauch der Minderheitensprache im Umgang mit öffentlichen Behörden (vgl. Council of Europe 2013: 29, Rn. 63). Auf diese Regelung wird erst im nächsten Absatz eingegangen.

So ist mit dem Gebrauch der Minderheitensprache vor Behörden (vgl. Art. 10 Abs. 2 FCNM), und dies wird in der Begründung klargestellt, auch lediglich die »Verwaltungsbehörde« gemeint (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 65). Eine flexible Auslegung des Begriffs Behörde ist angedacht, vor allem im Rahmen des Kontakts zu Bürgerbeauftragten,

---

z.B. Ombudspersonen (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 64). Neben der Beschränkung auf den Verkehr mit Verwaltungsbehörden werden noch weitere Kriterien ins Feld geführt, die als Voraussetzungen für den Gebrauch der Minderheitensprache vor Behörden angenommen werden. Zuvorderst wird von der Notwendigkeit eines Gebrauchs der Minderheitensprache vor Behörden nur in den Gebieten ausgegangen, in denen nationale Minderheiten traditionellerweise oder in beträchtlicher Zahl siedeln. Diese nationalen Minderheiten müssen den Gebrauch ihrer Sprache zusätzlich im Umgang mit den Verwaltungsbehörden »verlangen«. Hofmann weist darauf hin, dass gerade diese Regelung ein problematisches Erfordernis sei, da solch ein Begehren vermutlich nur durch eine Mehrheit oder einen beträchtlichen Teil der betroffenen nationalen Minderheiten ausgesprochen werden kann (vgl. Hofmann 1996: 139). Besteht allerdings ein Begehren von Personen einer nationalen Minderheit, so ist zusätzlich eine grundsätzliche Einschätzung notwendig, ob ein tatsächlicher Bedarf vorhanden ist (vgl. Art. 10 Abs. 2 FCNM). Dies soll anhand objektiver Kriterien durch den Vertragsstaat ermittelt werden (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 65). Der Europarat selbst äußert hierzu in seinem thematischen Kommentar, dass vor allem der Einsatz von Schwellen zur Regelung der Sprachenfragen nicht starr praktiziert werden soll, sondern „flexibility and caution should be exercised“ (Council of Europe 2012: Rn. 57). Die Anforderung, dass die Sprachminderheit eines Bezirks mindestens 50% der Mehrheitsbevölkerung ausmachen muss, damit ihre Sprache im Zusammenhang mit der lokalen Verwaltung genutzt werden darf, sei in jedem Fall nicht mit dem FCNM vereinbar (vgl. Council of Europe 2012: Rn. 57). Abschließend werden Abweichungen von dieser Regelung zugelassen. Den betroffenen Parteien wird zugestanden, günstige Bedingungen für die Umsetzung der Regelungen nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten schaffen zu müssen (vgl. Art. 10 Abs. 2 FCNM). In der Begründung wird dabei vor allem auf die finanzielle Ausstattung der betroffenen Vertragsstaaten verwiesen (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 65).

Der Gebrauch der Minderheitensprache vor Gericht bezieht sich vor allem auf Strafverfahren und wird in Absatz 3 geregelt.

Die Sprachregelungen zu kritischen Punkten des Gebrauchs der Minderheitensprache vor Behörden und vor Gericht seien, so Hofmann, in ihrer Formulierung „mit allen erdenklichen Kautelen“ versehen und ermöglichten „staatliche Einschränkungen fast jeder Art“ (Hofmann 1996: 138). Vor allem Absatz 2, der den sprachlichen Umgang mit Behörden regelt, sei, dem Wortlaut folgend, „letztlich nur eine Verpflichtung“ (Hofmann in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 10, Rn. 2) und kein Recht der Angehörigen nationaler Minderheiten,

---

das die Mitgliedsstaaten zu achten hätten. Überdies gibt es keine genaue Definition für die in Absatz 2 genannten Voraussetzungen zum Gebrauch der Minderheitensprache vor Behörden. Insofern lässt Artikel 10, zumindest in Absatz 2 einen weiten Interpretationsspielraum für die Mitgliedsstaaten zu.

Der Europarat betont in Zusammenhang mit Art. 10 insbesondere die Schnittpunkte zwischen Sprachenrechten und Gleichheit (Art. 4 FCNM), dem Recht auf Identität und Schutz der Kultur (Art. 6 FCNM), dem Recht auf Teilhabe (Art. 15 FCNM) sowie den Zusammenhang mit Erziehung (vgl. Council of Europe 2012: Rn. 13ff). Dazu führt er aus, dass multiple Identitätszugehörigkeiten und multilinguale Sprachrepertoires respektiert und gefördert werden müssen, um die Bewahrung und die Entwicklung der Identität und Kultur einer Person zu garantieren. Als Gründe dafür werden angeführt, dass der kognitive Nutzen für betroffene Personen von großer Bedeutung ist und oben genannte Anforderungen eine Bedingung für eine gelungene Integration in die Gesellschaft darstellen (vgl. Council of Europe 2012: Rn. 39). Außerdem kann über die Gleichbehandlung von Sprachen die in Art. 4 FCNM geforderte tatsächliche Gleichheit hergestellt werden (vgl. Council of Europe 2012: Rn. 27). Dabei erkennt der Europarat an, dass zur Unterstützung von Minderheitensprachen unterschiedliche Maßnahmen notwendig sein können, die z.B. von der Größe der Sprachengruppe anhängig sind: „Separate provisions may be necessary for the speakers of languages of numerically smaller minorities to ensure the revitalisation of the language in public life, while other, more widely spoken minority languages, may require other methods of promotion“ (Council of Europe 2012: Rn. 27). Sprachenbarrieren können außerdem zu einer Verminderung der Teilhabechance entsprechend Artikel 15 FCNM führen (vgl. Council of Europe 2012: Rn. 84). Der Europarat gibt zu bedenken, dass insbesondere der Sprachenaspekt für Minderheiten wesentlich ist und zu Spannungen in der Bevölkerung führen kann (vgl. Council of Europe 2012: Rn. 85).

Für Vorhaben in der räumlichen Planung ergibt sich eine eindeutige Relevanz dieser Sprachenrechte im Zusammenhang mit Teilhaberechten sowie dem Prinzip der Gleichheit. Wenn eine Behörde ein Verfahren zur Zulassung eines Vorhabens durchführt und nationale Minderheiten betroffen oder berührt sind sowie alle Bedingungen nach Artikel 10 Absatz 2 von diesen erfüllt werden, dann weisen alle Indizien darauf hin, dass Informationen zum Vorhaben (Materialien und Unterlagen) neben der Mehrheitssprache auch in der Minderheitensprache herausgegeben werden sollten. Bei mündlichen Informations- oder Anhörungsprozessen würde dies ebenfalls den Einsatz einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers oder bilingualen Behördenpersonals rechtfertigen. Außerdem sollten auch

Ansprechpersonen, die zwecks Information und Beratung für das Vorhaben zur Verfügung gestellt werden, die Minderheitensprache beherrschen. Zudem würde sich in diesem Zusammenhang das Abfassen der Begründung für eine Entscheidung in der Mehrheits- wie auch Minderheitensprache als berechtigt erweisen. Tabelle 5 zeigt die Kategorien für das Themenfeld Sprache auf.

*Tabelle 5: Analysekategorien zu dem Thema Sprache*

| Das Themenfeld | .. enthält die Kategorien  |
|----------------|--|
| Sprache        | Muttersprachenregelung bei Kontakt mit Verwaltungsbehörden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterkategorie: Zugangsbarrieren Sprachenregelung</li> <li>- Bedingung 1: Gebietsbezug oder Größe der nationalen Minderheit</li> <li>- Bedingung 2: Einforderung auf Eigeninitiative</li> <li>- Bedingung 3: Behördliche Bedarfsschätzung</li> <li>- Bedingung 4: Vorhandensein finanzieller Mittel</li> </ul> |
|                | Flexibilität der Sprachenregelung  |
|                | Sprachenregelung vor Gericht   |
|                | Förderung der Sprachkultur   |
|                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterkategorie: Angemessene Maßnahmen zur Revitalisierung der Minderheitensprachen</li> </ul>   |

*Quelle: Eigene Darstellung*

### 3.4.2.7.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten

*Hinweiskasten 14: »Erbringen sprachenbezogener Leistungen durch Behörden«*

Im Umgang mit Minderheiten können Behörden unterschiedliche Serviceleistungen in der Sprache der Minderheit anbieten. Dieser Service ist vor allem dann angebracht, wenn in einem bestimmten Gebiet proportional zur Mehrheitsbevölkerung etwa 20% bis 30% einer nationalen Minderheit leben. Diese Leistungen können betreffen:

- das Übersetzen offizieller Entscheidungen der politischen Ebene (z.B. Rat)
- das Übersetzen von offiziellen Websites
- das Vorhalten bilingualen Verwaltungspersonals um Auskünfte in der Minderheitensprache zu geben
- freien Dokumentenübersetzungsservice
- den Einsatz dolmetschenden Personals in bestimmten Angelegenheiten bzw. zu bestimmten Gegebenheiten

---

Im Rahmen der Zulassung von räumlichen Vorhaben kann dies bedeuten, dass mündliche Auskünfte und schriftliche Informationen sowie Einwendungen in der Minderheitensprache gegeben und verfasst werden und entsprechende Veranstaltungen unterstützt durch dolmetschendes Personal stattfinden können.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die Regelung, dass in etwa 20% bis 30% der Bevölkerung einer Minderheit in einer bestimmten Gemeinde wohnhaft sein müssen, damit Serviceleistungen der Verwaltung in ihrer Sprache angeboten werden können (vgl. Commission of the European Communities 2007b: 13, zu Kroatien und vgl. Commission of the European Communities 2001c: 23, zu Slowakei und vgl. Commission of the European Communities 1999b: 19, zu Rumänien), wird von der EU-Kommission um die Aussage ergänzt, dass eine Regelung, die eine Quote von 50% vorsieht, zu hoch ist (vgl. Commission of the European Communities 2002c: 33, zu Estland). Die EU-Kommission gibt zu bedenken, dass sich die Praxis durchaus von diesen Regelungen unterscheiden kann. In Kroatien wird die Sprachenregelung im Umgang mit Behörden in den Gemeinden nicht umgesetzt (vgl. Commission of the European Communities 2007b: 13, zu Kroatien), in Estland wurden Anfragen, Russisch als Amtssprache nutzen zu können, zwar noch nicht gestellt, aber in der Praxis hat sich dies bereits etabliert (vgl. Commission of the European Communities 2002c: 32, zu Estland). Die Nutzung der eigenen Sprache vor Behörden steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Sprachenrechten in Artikel 10 Abs. 2 FCNM (vgl. Kapitel 3.4.2.7.1).

Die EU-Kommission nennt weiterhin spezifische Maßnahmen, die getroffen werden, um diesen Sprachenregelungen nachzukommen. In einem Fall können Tagesordnungen und Entscheidungen des Gemeinderates in die relevante Minderheitensprache übersetzt und dann veröffentlicht werden (vgl. Commission of the European Communities 2001b: 29, zu Rumänien). Damit wird auch das Recht auf Teilnahme gesichert (vgl. Kapitel 3.4.2.10). Die Übersetzung notwendiger, anderssprachiger Dokumente in die Staatssprache von einer angestellten Vollzeit-Übersetzerin oder einem angestellten Vollzeit-Übersetzer ohne dafür Gebühren zu erheben wird von der EU-Kommission im Falle der Stadt Dangavpils in Lettland als „constructive approach“ (Commission of the European Communities 2000e: 23, zu Lettland) gewürdigt.

In Bezug auf Estland wird von der EU-Kommission besonders hervorgehoben, dass auch vor Gericht die Minderheitensprache (Russisch) weitreichend genutzt wird, vor allem in Regionen, in denen Angehörige der Minderheiten leben (vgl. Commission of the European Communities 2000c: 19, zu Estland). Für den Kosovo findet unter Teilhabeaspekten

---

der Einsatz einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers auf ministerieller Ebene Erwähnung (vgl. Commission of the European Communities 2006b: 15, zu Kosovo). Als Gefährdung für die Durchsetzung von Sprachregelungen gelten finanzielle Knappheit und unzureichende menschliche Ressourcen (vgl. European Commission 2011a: 20, zu Kosovo).

*Hinweiskasten 15: »Vorsehen von Sprachen-Monitoring und -Evaluation«*

Es ist sinnvoll einen Monitoring- sowie Evaluations-Mechanismus für Sprachenregelungen in Zusammenhang mit einer Behörde vorzusehen. Übertragen auf die räumliche Planung bedeutet dies z.B., dass in Zulassungsverfahren Beschwerden über unzureichende Anwendungen von Sprachenregelungen bei einer bestimmten Stelle eingereicht werden können.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission hebt im Zusammenhang mit dem Kosovo hervor, dass dort ein Sprachen-Monitoring vorgesehen ist, über das eine Sprachenbeauftragte oder ein Sprachenbeauftragter wacht (vgl. European Commission 2013a: 17, zu Kosovo). Dazu existiert eine Website, auf der online Beschwerden eingereicht werden können. Im Zusammenhang mit Sprachenrechten fordert die EU-Kommission außerdem Evaluations-Mechanismen (vgl. European Commission 2012b: 17, zu Republik Mazedonien (FYROM)). Monitoring- und Evaluations-Mechanismen können allerdings nur in einen indirekten Zusammenhang mit dem FCNM gebracht werden. Artikel 10 fordert keinen solchen Mechanismus, der Euro-parat selbst sieht aber ein weitreichendes Monitoring für die Rechte aus dem FCNM vor.

### **3.4.2.8 Recht auf Führung von Namen und Ortsnamen (Art. 11 FCNM)**

#### **3.4.2.8.1 Bestimmungen des FCNM**

Das Recht der nationalen Minderheiten auf die Führung ihrer Namen, Vorname und Nachname, in der eigenen Sprache sowie auf das Anbringen von schriftlichen Objekten in der eigenen Sprache im privaten Raum und im öffentlichen Raum (dort u.a. topographische Bezeichnungen) ist Gegenstand von Artikel 11. Auch diese Rechte gelten nicht ohne Einschränkungen. Das Recht auf Namensführung ist nur im Zusammenhang mit der nationalen Rechtsordnung anzuwenden (vgl. Art. 11 Abs. 1 FCNM). Das Anbringen von schriftlichen Objekten im privaten Raum aber sichtbar für die Öffentlichkeit scheint soweit unproblematisch (vgl. Art. 11 Abs. 2 FCNM), während die Anbringung im öffentlichen Raum, z.B. bei topographischen Beschilderungen in der Staatssprache und der Minderheitenspra-

che, weiteren Einschränkungen unterliegt (vgl. Art. 11 Abs. 3 FCNM). Zum einen entfaltet die Regelung in Absatz 3 nur Wirkkraft in Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Anzahl Angehöriger einer nationalen Minderheit bewohnt werden. Zum anderen muss ein ausreichender Bedarf bestehen. Hofmann gibt zu bedenken, dass insbesondere Absatz 1 und 3 durch ihre Einschränkungen entwertet bzw. die praktische Relevanz als sehr gering einzuschätzen sei (vgl. Hofmann 1996: 140).

Wird Artikel 11 im Lichte der Verfahren zur Zulassung von Vorhaben räumlicher Planung betrachtet, dann wirft dies die Frage nach der Benennung von Orten und Gebieten auf Kartenmaterialien auf, die üblicherweise als Informationsgrundlagen und zur geografischen Einordnung eines Vorhabens dienen. Es gilt zu überlegen, ob dort die Bezeichnungen aus der Sprache der nationalen Minderheit gebraucht werden können.

*Tabelle 6: Analysekategorie zu dem Thema Ortsnamen*

| Das Themenfeld | .. enthält die Kategorie   |
|----------------|--|
| Ortsnamen      |  |
|                | Topographische Bezeichnungen (z.B. Bauwerke, Verkehrswege, Gewässer, Siedlungsgebiete) |

*Quelle: Eigene Darstellung*

### 3.4.2.8.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten

*Hinweiskasten 16: »Rücksichtnahme auf nationale Minderheiten bei topographischer Bezeichnung«*

Orte und Gebiete sind so zu benennen, dass sie keine Konflikte mit nationalen Minderheiten hervorrufen. Dabei geht es vor allem um Konflikte, die aufgrund einer im Zusammenhang mit der nationalen Minderheit stehenden ungebührlichen Namensgebung entstehen. Sind bei einem Zulassungsverfahren zu einem Vorhaben der räumlichen Planung nationale Minderheiten betroffen dann sollte im Rahmen des Verfahrens die Benennung von Orten auf Plänen und in Vorträgen überdacht werden.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission legt nahe, dass bei der Benennung spezifischer Orte feinfühlig und mit Rücksicht auf nationale Minderheiten vorzugehen ist. Dies erläutert sie in einem Fall, in dem es um die Benennung einer Brücke geht, die aus Sicht einer im Staat ansässigen Minderheit als despektierlich gegenüber dieser angesehen wird (vgl. European Commission 2014c: 55, zu Türkei). Im Rahmen der Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung wäre dann in Zusammenhang mit der Beteiligung einer nationalen Minderheit auf die Be-

---

zeichnungen von Orten, z.B. Landschaften, Bauwerken, Flüssen, Straßen, Bergen auf Planungsgrundlagen und bei Vorträgen zu achten.

### **3.4.2.9 Bildungsbezogene Rechte (Art. 12, 13 und 14 FCNM)**

#### **3.4.2.9.1 Bestimmungen des FCNM**

Die Förderung der Kenntnisse über die Minderheits- und Mehrheitskultur, ihre Geschichte, Sprache und Religion wird in Artikel 12 geregelt. In Absatz 2 wird eine entsprechende Lehrerausbildung dahingehend angedacht. Außerdem wird von den Mitgliedsstaaten erwartet, dass sie sich für Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung einsetzen (vgl. Art. 12 Abs. 3 FCNM)

Daneben gewährt das Rahmenübereinkommen den nationalen Minderheiten ebenfalls das Recht auf Gründung privater Bildungseinrichtungen (vgl. Art. 13 FCNM). Daraus ergeben sich jedoch für die Vertragsparteien keine Verpflichtungen finanzieller Natur (vgl. Art. 13 Abs. 2 FCNM). Hofmann merkt an, dass das Recht auf Gründung privater Bildungseinrichtungen allerdings im Rahmen des Bildungssystems der Vertragspartei gewährleistet werden muss (vgl. Hofmann 1996: 141). Hinsichtlich der Schulpflicht müssen die Mitgliedsstaaten zumindest erlauben, dass nationale Minderheiten private Schulen im Rahmen der Privatschulfreiheit gründen und betreiben können (vgl. Rein in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 13, Rn. 3-4).

Das Erlernen der Muttersprache ist insbesondere für die sprachlich definierten, nationalen Minderheiten essenziell und Gegenstand von Artikel 14. Die Vertragsparteien müssen allerdings keine Fördermaßnahmen ergreifen, sondern lediglich dieses Recht anerkennen (vgl. Art. 14 Abs. 1 FCNM). Diverse Voraussetzungen für den Unterricht in der Minderheitensprache führen diese Regelung ad absurdum und schwächen laut Hofmann die Verwirklichung des Prinzips (vgl. Hofmann 1996: 142). So greift Absatz 2 nur in Gebieten, die traditionellerweise oder durch eine beträchtliche Anzahl Angehöriger nationaler Minderheiten besiedelt werden, und zwar auch nur, wenn ein ausreichender Bedarf besteht sowie dies nicht den Rahmen der Möglichkeiten der Vertragsparteien erschöpft. Außerdem darf die Möglichkeit des Unterrichts in der Minderheitensprache nur im Rahmen des staatlichen Bildungssystems gewährt werden.

Eine Relevanz für Verfahren kann sich aus dem Recht auf Gründung von Bildungseinrichtungen in speziellen Fällen ergeben, wenn von einem Vertragsstaat über die Gewähr-

leistung der Privatschulfreiheit hinausgegangen wird. Denn es stellt sich die Frage, ob bezogen auf Planungsvorhaben spezifische Schulen eine bestimmte Position bei der Beteiligung an Planungsprozessen einnehmen können. Die dänische Minderheit in Deutschland betreibt beispielsweise über den dänischen Schulverband für Südschleswig staatlich anerkannte Ersatzschulen, so z.B. die Duborg-Skolen. Insofern lässt sich für solche und ähnliche Schulen darüber nachdenken, ob die Einstufung als anerkannte Ersatzschule diesen als einen spezifischen Träger öffentlicher Belange herausstellt, der aufgrund der besonderen Situation nationaler Minderheiten über spezifische Fördermaßnahmen gesondert in Verfahren der räumlichen Planung zu beteiligen ist. Tabelle 7 zeigt die für das Themenfeld Bildung relevanten Analysekategorien.

*Tabelle 7: Analysekategorien zu den Themen Toleranz und Achtung*

| Das Themenfeld | .. enthält die Kategorien   |
|----------------|---|
| Bildung        |   |
|                | Förderung von kulturellem Wissen  |
|                | Gründungsrecht für minderheitenspezifische Bildungseinrichtungen  |
|                | Muttersprachenunterricht <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedingung 1: Gebietsbezug oder Größe der NaMi</li> <li>- Bedingung 2: Einforderung auf Eigeninitiative</li> <li>- Bedingung 3: Behördliche Bedarfsschätzung</li> <li>- Bedingung 4: Kopplung ans staatliche Bildungssystem</li> </ul> |

*Quelle: Eigene Darstellung*

### 3.4.2.9.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten

*Hinweiskasten 17: »Einbeziehung von spezifischen Bildungseinrichtungen«*

Eine Förderung der Kenntnisse der Minderheiten- und Mehrheitskultur, insbesondere auch der Sprachen beginnt in der Schule und in anderen Bildungseinrichtungen. Ausgehend von diesem Wissenspotenzial können Bildungseinrichtungen nationaler Minderheiten bei einer Betroffenheit von Vorhaben der räumlichen Planung als wertvolle Informationsgeber an Verfahren zu beteiligen sein.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die fehlende Teilhabe von Bildungseinrichtungen wird von der EU-Kommission in einem konkreten Fall bemängelt. So wird erwähnt, dass die Umwandlung einer griechischen Schule in ein Hotel auf der Insel Gökceada in der Türkei gegen den Wunsch der griechischen Minderheit stattfand (vgl. European Commission 2005d: 37, zu Türkei). Bei Teilha-

---

berechten von Bildungseinrichtungen handelt es sich um Rechte, die möglicherweise Artikel 15 FCNM in Verbindung mit Artikel 12 FCNM und der besonderen Förderung der Kultur und Identität von Minderheiten (Art. 5 FCNM) entspringen. Übertragen auf die räumliche Planung könnte dies darauf hinweisen, dass auch bei der Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung Prozesse der Einbindung für spezielle Schulen von Minderheiten bei Betroffenheit vorzusehen sind.

### **3.4.2.10 Teilnahmerecht (Art. 15 FCNM)**

#### **3.4.2.10.1 Bestimmungen des FCNM**

Dem Recht auf Teilnahme am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben sowie an öffentlichen Angelegenheiten, die nationale Minderheiten insbesondere betreffen, widmet sich Artikel 15. Die Vertragsstaaten werden dazu angehalten, die notwendigen Voraussetzungen für eine effektive Beteiligung in unterschiedlichen Bereichen zu schaffen. In der Erläuterung des Europarates zu Artikel 15 werden unterschiedliche Maßnahmen, bei denen eine Betroffenheit von nationalen Minderheiten angenommen wird, angeführt. Maßnahmen, bei denen eine Teilhabe notwendig ist, sind z.B. Beratungen durch repräsentative Institutionen nationaler Minderheiten bei minderheitenrelevanten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 80). Zur Umsetzung dieser Konsultationsaufgabe können z.B. Minderheitenbeiräte, ein Ministerium oder ein Büro für Minderheitenangelegenheiten dienen (vgl. Lantschner in: Hofman/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 15, A, Rn. 24-28). Die Teilnahme von nationalen Minderheiten an Entscheidungsprozessen und Wahlen auf lokaler und nationaler Ebene, die Repräsentation in demokratisch gewählten Gremien sowie die Möglichkeit der Selbstverwaltung, aber auch der Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst sind weitere Aspekte des Rechts auf Teilnahme (vgl. Lantschner in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 15, A, Rn. 4-23). Der Kommentar des Europarats zu Artikel 15 nimmt vor allem aber auch auf die Teilnahme bzw. Beteiligung nationaler Minderheiten an der räumlichen Planung Bezug. Es wird vorgeschlagen nationale Minderheiten in die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von nationalen oder regionalen Entwicklungsplänen und –programmen, die die Minderheit betreffen, mit einzubeziehen (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 80).

Die »wirksame« Teilhabe nationaler Minderheiten ist außerdem Gegenstand zweier

---

spezieller Publikationen. Dazu gehören die im Jahr 1999 vom Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) herausgegebenen LUND-Empfehlungen. »Die LUND-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen« zeigen Maßnahmen auf, die nationale Minderheiten in die Lage versetzen sollen, sich wirksam am öffentlichen Leben zu beteiligen. Diese betreffen vor allem die Teilnahme an allgemeinen politischen Entscheidungsprozessen sowie an der Selbstverwaltung. Eine abstrakte Auslegung des Begriffspaars »wirksame Beteiligung« fehlt. Es wird davon ausgegangen, dass eine wirksame Beteiligung erreicht werden kann, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen in den entsprechenden aufgegliederten Bereichen umgesetzt werden. Der Planungsbereich zählt allerdings nicht dazu.

Weiterhin hat der beratende Ausschuss des Europarates zum FCNM im Jahr 2008 einen Kommentar zu Artikel 15 »Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs« veröffentlicht. Dieser bezieht die oben genannten LUND-Empfehlungen explizit mit ein (vgl. Council of Europe 2008: Rn. 7). Der Kommentar ist vor allem als Hilfestellung für die praktische Ausgestaltung von Artikel 15 des FCNM zu sehen. Er ist als Ratgeber unter anderem für die nationale Praxis, die Politik und die entscheidenden Akteurinnen und Akteure gedacht und unterstützt diese durch das Vorschlagen spezifischer Werkzeuge (vgl. Council of Europe 2008: Rn. 23ff) für die Umsetzung einer wirksamen Beteiligung. Insofern wird auch der Begriff »wirksame Teilhabe« im Lichte der Fokussierung auf Maßnahmen definiert. Zuvorderst wird zur Interpretation des Begriffs wirksame Beteiligung auf die Grundpfeiler des FCNM verwiesen, das sogenannte Triangel (vgl. Council of Europe 2008: Rn. 13). Dabei handelt es sich um das Zusammenspiel der Rechte aus Artikel 15, 4 und 5 des FCNM. Der Europarat erläutert, dass die im Kommentar vorgeschlagenen Maßnahmen, durch die eine wirksame Partizipation erreicht werden soll, im Zusammenhang mit dem Recht auf Gleichstellung aus Artikel 4 FCNM (vgl. Council of Europe 2008: Rn. 28) sowie dem Recht auf Identität aus Artikel 5 FCNM (vgl. Council of Europe 2008: Rn. 14) stehen. Wirksame Beteiligung wird nur durch Maßnahmen erreicht, die in Einklang mit den beiden genannten Rechten stehen.

Für die Beurteilung der Maßnahmen wird schließlich auch auf deren Auswirkungen verwiesen, die diese auf eine betroffene nationale Minderheit haben können. Daher scheint insbesondere die Beziehung zwischen Maßnahmen und Auswirkungen für den Europarat von Belang zu sein und bildet einen Indikator für eine wirksame Beteiligung: „When considering whether participation of persons belonging to national minorities is effective, the

Advisory Committee has not only examined the means which promote full and effective equality for persons belonging to national minorities: it has also taken into account their impact on the situation of persons concerned and on the society as a whole“ (Council of Europe 2008: Rn. 18).

Gleichzeitig räumt der Europarat jedoch ein, dass sich eine Bewertung von Auswirkungen in diesem Bereich als schwierig darstellt. Auswirkungen können je nach Personengruppe unterschiedlich ausgelegt werden. Insofern folgt vom Europarat ein prozeduraler Vorschlag; es ginge ihm nicht um die materiellen Folgen gesehen als Output, sondern es gehe prinzipiell darum, dass die am Entscheidungsfindungsprozess beteiligten nationalen Minderheiten einen substantiellen Einfluss auf die Entscheidung haben. Dazu formuliert der Europarat zusätzlich den Auftrag „[...] that there is, as far as possible, a shared ownership of the decisions taken“ (Council of Europe 2008: Rn. 19).

Im Weiteren werden die Bereiche Kultur, Soziales, Ökonomie und öffentliche Angelegenheiten nach sinnvollen sowie übergeordneten bzw. abstrakten Maßnahmen aufgeschlüsselt, die nach Meinung des beratenden Ausschusses für eine wirksame Teilhabe unerlässlich sein können. Auch in diesem Dokument lässt sich kein Hinweis auf Maßnahmen spezifisch im Bereich der Beteiligung an Planungsverfahren finden.

Über Artikel 15 in Verbindung mit Artikel 4 und Artikel 5 erscheint das Einräumen einer Beteiligung oder Konsultation nationaler Minderheiten bei sämtlichen Vorhaben der räumlichen Planung, von denen diese betroffen sein können, als sinnvoll, soweit sie in ihrer Kultur oder Identität beeinträchtigt werden. Zum einen ist laut FCNM das Schaffen von Bedingungen zur Teilnahme nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten vorgesehen. Verfahren der räumlichen Planung, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Jedermann-Beteiligung festgesetzt ist, können z.B. öffentliche Angelegenheiten sein. Darunter fallen auch solche Verfahren, die auf der Grundlage der ÖB-RL und UVP-RL beruhen. Gleichzeitig kann bei allen anderen Verfahren eine Konsultation notwendig sein, wenn die Identität oder die Kultur nationaler Minderheiten betroffen ist. Insofern ist dieses Recht von besonderer Relevanz für Verfahren.

*Tabelle 8: Analysekategorien zu dem Thema Teilnahme*

| Das Themenfeld | .. enthält die Kategorien   |
|----------------|---|
| Teilnahme      | Konsultation/Beteiligung  |
|                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedingung Betroffenheit</li> <li>- Bedingung Auswirkung auf Kultur und/oder Identität</li> </ul> |

|  |                                   |
|--|-----------------------------------|
|  | Feststellung der Betroffenheit    |
|  | Maßnahmen zur wirksamen Teilnahme |

*Quelle: Eigene Darstellung*

### 3.4.2.10.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten

*Hinweiskasten 18: »Frühzeitiges Konsultieren«*

Es wird nahegelegt, bei Entscheidungsprozessen, von denen Minderheiten betroffen sind (Programme, Gesetze oder Entscheidungen z.B. im religiösen Bereich), Minderheiten oder ihre Vertreterinnen und Vertreter zu konsultieren. Die frühzeitige Einbeziehung von Minderheiten wird ebenfalls gefordert. Im Rahmen der Beteiligung an Planungsprozessen kann auch diese Forderung Berücksichtigung finden.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die Einbeziehung von Minderheiten in spezifische Entscheidungsfindungsprozesse ist der EU-Kommission ein Anliegen. Im Zusammenhang mit Entscheidungen zur Schließung bzw. Wiedereröffnung von religiösen Institutionen wird dabei auf die Teilnahme von bestimmten Minderheiten und ihren Einrichtungen hingewiesen, so z.B. bei der Diskussion um die Wiedereröffnung des Seminars von Chalki in der Türkei (vgl. European Commission 2013d: 61, zu Türkei und vgl. European Commission 2014c: 61, zu Türkei). Es wird darauf hingewiesen, dass diese Entscheidungen auch durch Berichtspflichten transparent dargestellt werden sollen (vgl. European Commission 2014c: 61, zu Türkei). Insofern kann es auch sinnvoll sein im Rahmen von Entscheidungsprozessen der räumlichen Planung, religiöse Organisationen von Minderheiten zu konsultieren, wenn religiöse Thematiken von bestimmten Projekten betroffen sind.

Bei der Entwicklung sowie Umsetzung von Programmen, die eine Integration von Minderheiten fördern, ist ebenfalls eine ausreichende Konsultation sicherzustellen. Auf diese Thematik wird vor allem im Falle der Integration der Minderheit der Roma hingewiesen (vgl. Commission of the European Communities 2000f: 21, zu Litauen).

Besondere Erwähnung finden Maßnahmen, über die spezifische Rechte und Gesetze, im Falle Kroatiens der Entwurf zum nationalen Minderheitenrecht, auf breiter gesellschaftlicher Ebene diskutiert werden können, z.B. öffentliche Diskussionen und runde Tische (vgl. Commission of the European Communities 2009a: 55, zu Kroatien).

In Bezug auf den richtigen Zeitpunkt der Teilhabe an der Erstellung von Programmen erwähnt die EU-Kommission, dass eine Beteiligung möglichst »frühzeitig« stattfinden

---

sollte (vgl. Commission of the European Communities 2001c: 23, zu Slowakei).

Die Schaffung von Ombudsstellen (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 4) ist ebenfalls im Rahmen der Teilhabe von Minderheiten von Belang.

In diesen von der EU-Kommission aufgezeigten Beispielen und Hinweisen ist die Verknüpfung zwischen Teilhaberechten (Art. 15 FCNM), dem Recht auf Gleichheit (Art. 4 FCNM) sowie dem Recht auf Förderung der Kultur und Identität (Art. 5 FCNM) aus dem FCNM wiederzufinden.

*Hinweiskasten 19: »Konsultation der staatlichen Minderheitenbeiräte sowie Einbeziehung von NGOs als wirksame Kontrollmechanismen«*

Vor allem staatliche Minderheitenbeiräte sichern wichtige Teilhabechancen nationaler Minderheiten und erfüllen Beratungsfunktionen. NGOs von und für Minderheiten gelten ebenfalls als wichtige Akteurin, indem sie die Umsetzung von spezifischen Strategien mitgestalten und überwachen. Diese Rollen können auch auf Zulassungsverfahren bei Vorhaben der räumlichen Planung übertragen werden.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die EU-Kommission deutet an, dass NGOs als Beobachter, Überwacher und Informationsgeber genutzt werden können. Zur Umsetzung von Strategien wird in einem Fall explizit erwähnt, dass die Beteiligung nur einer Institution nicht als ausreichend erachtet wird. NGOs sollten zur Umsetzung und zum Monitoring hinzugezogen werden (vgl. Commission of the European Communities 2004b: 30, zu Rumänien). NGOs kommt laut EU-Kommission auch eine Beobachter-Rolle zu, z.B. beim Bau von Wohneinheiten für Personen, die aufgrund eines Krieges geflohen sind und nun zurückkehren (vgl. Commission of the European Communities 2006: 17, zu Bosnien und Herzegowina). Allerdings wird auch bemängelt, dass es insgesamt zu wenige Vereinigungen für oder von Minderheiten gibt (vgl. Commission of the European Communities 2006a: 17, zu Bosnien und Herzegowina). Im Kosovo werden die Behörden dazu angehalten die Expertise relevanter zivilgesellschaftlicher Gruppen generell besser zu nutzen (vgl. European Commission 2014b: 21, zu Kosovo). Eine Grundlage im FCNM gibt es für die Forderung der Einbeziehung von NGOs prinzipiell nicht. Eine Beteiligung von Organisationen der Minderheiten ist aufgrund des fehlenden Gewährs von Kollektivrechten (vgl. Kapitel 3.3) nicht vorgesehen.

Vor allem aber wird die konsultative Rolle von staatlich eingerichteten Minderheitenbeiräten oder -komitees unterstrichen (vgl. European Commission 2015a: 60, zu Albanien und vgl. European Commission 2005a: 21, zu Kroatien). Sie können als staatliche Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichheit von Minderheiten und Mehrheit und

---

zur Eröffnung von Teilhabechancen angesehen werden und sich auf das FCNM stützen.

### **3.4.2.11 Recht auf Schutz von Siedlungsgebieten (Art. 16 FCNM)**

#### **3.4.2.11.1 Bestimmungen des FCNM**

Staatliche Praktiken oder Politiken, die eine Abänderung der Bevölkerungsproportionen in von nationalen Minderheiten bewohnten Gebieten bewirken können, sind laut Artikel 16 zu unterlassen (vgl. Art. 16 FCNM). Allerdings sind damit nur solche Maßnahmen gemeint, die „darauf gerichtet sind, die Rechte und Freiheiten einzuschränken, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben“ (Art. 16 FCNM). Andere Maßnahmen, die sich auf das Bevölkerungsverhältnis auswirken, wie z.B. Umsiedlungsmaßnahmen im Rahmen staatlicher Entwicklungsplanungen im Zuge eines Dammbaus, sind dadurch nicht Gegenstand der Regelung (vgl. Council of Europe 1995: Rn. 82). Insofern werden durch das Rahmenübereinkommen nicht allgemein Maßnahmen, die das Verhältnis der Bevölkerungsproportionen zu Gunsten der Mehrheit verändern, verboten. Dementsprechend sieht Hofmann eine etwaige Schwäche des Artikel 16 in einem unklaren Verbotstatbestand (vgl. Hofmann 1996: 143). Artikel 16 schützt damit aber die „Grundlagen von Minderheitenrechten in den Siedlungsgebieten“ (Pirker in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 16, A, Rn. 2) nationaler Minderheiten vor etwaigen Eingriffen.

Im Rahmen von Verfahren zur Planung von räumlichen Vorhaben erlangt Artikel 16 auf unterschiedliche Arten Relevanz. Zum einen weist er darauf hin, dass Planungsverfahren von ihren Auswirkungen her zu betrachten sind. Zum anderen fordert der BA im Rahmen dieses Artikels auch die Vertragsstaaten dazu auf „objektive, faire Verfahren vorzusehen und die betroffenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere die Angehörigen der Minderheiten, in Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen“ (Pirker in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 16, A, Rn. 3). Maßnahmen, die im Rahmen von Planungsverfahren möglichst vermieden werden sollen, sind u.a. Enteignung, Zwangsräumung, Deportation und Vertreibung, zu denen es z.B. im Zuge von Großprojekten kommen kann. Nach Pirker können spezifische Enteignungsvorgänge aber gerechtfertigt sein, „wenn sie z.B. wirtschaftliche Entwicklungen ermöglichen, aber Minderheiten besonders betreffen“ (Pirker in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 16, A, Rn. 5). Diese Erkenntnis geht auf den Fall der Sorben in der

Lausitz zurück. Eine Umsiedlung von Sorben in der Lausitz wurde von deutscher Seite aus mit dem Argument vor dem BA begründet, dass nur durch die Umsiedlung und die damit einhergehende Erweiterung des Tagebaus die Arbeitsplätze für die Sorben, insbesondere für die jüngeren Sorben, erhalten bleiben können. Dies würde ein Wegziehen der sorbischen Bevölkerung verhindern. Der BA befand, dass dieses Vorgehen nur als letzte Möglichkeit, als *ultima ratio*, zu ergreifen sei (vgl. Pirker in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 16, A, Rn. 24) und dann in Verknüpfung zu Artikel 5 durch Maßnahmen sichergestellt werden muss, dass am neuen Heimatort die Identität und Kultur der nationalen Minderheit weiterhin gewahrt werden kann (Verknüpfung zu Artikel 5 FCNM). Insofern ist Artikel 5 „bei Beurteilung und Abwägung von öffentlichen Interessen gegenüber den Anliegen der Minderheit zu berücksichtigen“ (Pirker in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 16, A, Rn. 6). Betont wird in diesem Zusammenhang, dass Minderheitenvertreterinnen und Minderheitenvertreter in den Entscheidungsprozess miteinbezogen bzw. diese konsultiert werden sollen. In diesem Rahmen könnte Artikel 16 auch dazu anregen, adäquate Alternativen, z.B. Projekt- oder Standortalternativen im Rahmen von Zulassungsverfahren zu prüfen. Des Weiteren kann Artikel 16 auch als Aufforderung verstanden werden, bei mangelnden Projekt- oder Standortalternativen durch die Erarbeitung von z.B. Maßnahmenplänen bei einer unausweichlichen Umsiedlung die Identität und Kultur nationaler Minderheiten am Umsiedlungs-Ort zu fördern.

*Tabelle 9: Analysekategorien zu dem Thema Schutz des Siedlungsgebiets*

| Das Themenfeld              | .. enthält die Kategorien  |
|-----------------------------|--|
| Schutz des Siedlungsgebiets |  |
|                             | Vermeidung von Maßnahmen wie Enteignung, Zwangsräumung, Deportation und Vertreibung  |
|                             | Verträgliche Umsiedlung ( <i>ultima ratio</i> ) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsultation Vertreterinnen und Vertreter von nationalen Minderheiten</li> <li>- Ausgleichserfordernis (Maßnahmen im Bereich Kultur und Identität am Umsiedlungsort)</li> </ul> |
|                             | Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (von direkten und indirekten Maßnahmen im Siedlungsgebiet)   |

*Quelle: Eigene Darstellung*

---

---

### 3.4.2.11.2 Behandlung in den EU-Fortschrittsberichten

*Hinweiskasten 20: »Maßnahmen in von Minderheiten bewohnten Gebieten aus dem Blickwinkel der Auswirkungen betrachten«*

Bei Maßnahmen, die sich auf die Bevölkerungsproportionen zwischen Mehrheit und Minderheit auswirken und sich auf Rechte und Freiheiten aus dem FCNM beziehen, kann es sich um direkte oder indirekte Maßnahmen handeln. Grundsätzlich wird auch das Unterlassen von spezifischen Maßnahmen bemängelt. Übertragen auf die Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung kann dies bedeuten, dass eine korrekte Ermittlung der voraussichtlichen Auswirkungen spezifischer räumlicher Vorhaben zu erfolgen hat und die Ergebnisse dieser Ermittlungen in die Planungen miteinbezogen werden sollen.

*Quelle: Eigene Darstellung*

Im Rahmen direkter Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Recht auf Förderung der Identität und Kultur stehen (vgl. Kapitel 3.4.2.3) und Ressourcen von Minderheiten betreffen sowie eine Veränderung der Bevölkerungsproportionen bewirken können, nennt die EU-Kommission Umsiedlung, Vertreibung, Evakuierung, Zerstörung, Konfiszierung und Umnutzung.

Der Fall der Umsiedlung bzw. Vertreibung von Roma aus traditionellen Roma-Stadtteilen in Istanbul infolge breit angelegter Stadterneuerungsprogramme und ohne das Ergreifen weiterer Maßnahmen zur Sicherung ihrer Identität und Kultur an anderen Orten wurde bereits weiter oben erwähnt. Als wichtige positive Maßnahme kann die Legalisierung von illegalen Siedlungen dienen (vgl. Commission of the European Communities 2002a: 32, zu Bulgarien).

Die mutwillige oder versehentliche Zerstörung religiöser und historisch bedeutsamer Stätten von Minderheiten wurde bereits angeführt (vgl. Kapitel 3.4.2.3.2).

Auch Maßnahmen des Umbaus staatlicher Einrichtungen für anerkannte Minderheiten (im Bsp.: Schule) gegen ihren Wunsch zu Einrichtungen der Mehrheit (im Bsp.: Hotel) haben bereits Erwähnung gefunden. Die Ausbildung in eigenen Minoritäten-Schulen kann als kultureller Bestandteil der Identität nationaler Minderheiten förderungswürdig sein (vgl. Art. 5 Abs. 1 FCNM). Im Zusammenhang mit Artikel 13 FCNM ergibt sich eine besondere Verstärkung dieses Rechts.

Zudem spricht die EU-Kommission von der Konfiszierung und Beschlagnahmung von Grundeigentum im Zusammenhang mit Minderheiten. Dabei geht es um Grundstücke, die

---

entweder im Eigentum von religiösen Vereinigungen oder Privatpersonen liegen. So wurden in einem Fall Grundstücke staatlicherseits konfisziert, die unter die staatliche Obhut als „monuments of nature or culture“ (European Commission 2005d: 37, zu Türkei) fielen. In einem anderen Fall wurden Ländereien religiöser Vereinigungen beschlagnahmt und einbehalten bzw. am Immobilienmarkt zum Verkauf angeboten (vgl. European Commission 2013d: 60, zu Türkei). Die Konfiszierung erfolgte in letzterem Fall vor dem Hintergrund, dass spezifische Minderheiten und ihre religiösen Vereinigungen nicht als offizielle Minderheit anerkannt sind und damit keine legale Persönlichkeit besitzen (vgl. European Commission 2013d: 60, zu Türkei). Insbesondere die Religion ist aber ein Bestandteil der Identität von nationalen Minderheiten und im Rahmen des FCNM zu fördern (vgl. Art. 5 Abs. 1 FCNM).

Nicht direkt auf Minderheiten gerichtete Maßnahmen sind Ansiedlung von spezifischen evtl. nicht verträglichen Vorhaben in der Nachbarschaft oder das prinzipielle Unterlassen von als notwendig erachteten Maßnahmen.

Das Unterlassen von Maßnahmen wird vor allem in Bezug auf ausbleibende staatliche Investitionen in Regionen oder Stadtteilen angeführt, die insbesondere von Minderheiten besiedelt oder bewohnt werden. Zu einer Beanstandung kommt es immer dann, wenn diese Stadtteile oder Regionen durch hohe Arbeitslosigkeit (vgl. Commission of the European Communities 2000a: 22, zu Bulgarien) und andere infrastrukturelle Schwächen gekennzeichnet sind (vgl. Commission of the European Communities 2002g: 43, zu Türkei), die im Falle von Rückkehrbemühungen auch dazu führen, dass Minderheiten den Regionen fern bleiben (vgl. Commission of the European Communities 2002g: 43, zu Türkei). Ein Fernbleiben oder Verlassen von Regionen oder Städten durch Minderheiten weist in diesen Fällen aber auf indirekte Praktiken zur Veränderung der Bevölkerungsproportionen hin, die im Zusammenhang stehen können mit der Einschränkung von Rechten und Freiheiten, die sich aus dem FCNM ergeben, z.B. der Religionsfreiheit (vgl. Art. 12 FCNM) und den Rechten aus Artikel 5 FCNM.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen finden solche indirekten Maßnahmen Erwähnung, die die Lebensbedingungen für Minderheiten einschränken, obgleich sie nicht direkt auf Minderheiten abzielen. Dazu zählen z.B. Großprojekte. Die EU-Kommission merkt an, dass in Regionen, in denen Minderheiten leben, Dammbauten die nachhaltige Entwicklung der Region bedrohen können, weil sie spezifische Lebensbedingungen bzw. Ressourcen der lokalen Bevölkerung gefährden, wie z.B. ihr historisches Erbe sowie Spezies und fruchtbares Ackerland entlang von Flüssen. Damit geht eine Einschränkung des Rechts auf För-

---

derung der Identität und Kultur einher (vgl. Kapitel 3.4.2.3).

Ähnlich gelagert ist die Situation bei Abwanderung durch Ansiedlung von spezifischen Projekten in der Nachbarschaft zu identitätsstiftenden Gebäuden von Minderheiten. Dieser Aspekt wird von der EU-Kommission zwar nicht in dieser Schärfe angedeutet. In einem Fall erwähnt diese aber Konflikte, die bei einer Ansiedlung eines religiösen Gebäudes der Mehrheitsbevölkerung (im Bsp.: Moschee) in der Nachbarschaft einer religiösen Stätte einer Minderheit (im Bsp.: Cemevi) ausbrechen (vgl. European Commission 2013d: 55, zu Türkei). Kann es hierbei im schlimmsten Fall zu einer Abwanderung der Minderheit kommen, dann sind die Rechte, die durch Artikel 16 FCNM in Zusammenhang mit Artikel 5 FCNM gewährleistet werden, berührt.

#### **3.4.2.12 Recht auf grenzüberschreitenden Kontakt (Art. 17 FCNM) und staatliche bilaterale und multilaterale Schutzabkommen (Art. 18 FCNM)**

Dem Recht auf grenzüberschreitende Kontakte sowie der Wichtigkeit staatlich bilateraler oder multilateraler Übereinkommen oder Kooperationen sind Artikel 17 und 18 gewidmet.

Hier stellt sich in Bezug auf Planungsverfahren die Frage, wie mit der Erhebung von Einwänden unterschiedlicher überstaatlicher oder internationaler Organisationen umgegangen werden soll und kann. Für Vorhaben der räumlichen Planung können überstaatliche Organisationen nur im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung partizipieren. Sind die Organisationen anerkannt, dann kann auch eine Beteiligung als Betroffene in Frage kommen.

#### **3.4.2.13 Beschränkungen, Einschränkungen oder Abweichungen vom FCNM (Art. 19 FCNM)**

Den Möglichkeiten zur Abweichung, Beschränkung oder Einschränkung der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens widmet sich Artikel 19.

### **3.5 Zusammenfassung: Anforderungen des Minderheitenrechtes und europäische Maßstäbe**

Rechte von Minderheiten werden prinzipiell unter dem Aspekte Diskriminierung und Gleichheit im Völkerrecht, im regionalen Menschenrechtsabkommen sowie im Unionsrecht gefasst. Das FCNM behandelt unter anderem dasselbe Thema, allerdings stehen dort nationale Minderheiten und der Schutz ihrer Kultur und Identität im Vordergrund.

Resümierend kann festgehalten werden, dass die Themen und Maßstäbe des Minderhei-

---

tenschutzes, extrahiert aus den Fortschrittsberichten, die Regelungen aus dem FCNM sowie die Verfahrenshinweise aus dem einschlägigen Kommentar um detaillierte Angaben ergänzen. Vor allem sind vereinzelt Fälle dokumentiert, die konkret auf Beispiele der Planung von räumlichen Vorhaben hinweisen. Die in manchen Fällen genannten Problematiken, die auch Verfahren betreffen, schärfen noch einmal den Blick für die Aspekte, die ein Verfahrensstandard abdecken muss. Das Einbeziehen der Hinweise in die Entwicklung des Standards kann demzufolge ein zukünftiges Unterwandern des Standards verhindern. Zusammenfassend ergeben sich in Bezug auf Verfahren der räumlichen Planung folgende verfahrensrelevante Hinweise, die sich auf die Rechte nationaler Minderheiten stützen lassen:

- Herstellung von tatsächlicher Gleichheit in Verfahren: Im Umgang mit nationalen Minderheiten können Behörden Sprachbarrieren in Verfahren der Vorhabenzulassung heruntersetzen, z.B. über den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern sowie über das Bereithalten eigenen bilingualen Personals, um tatsächliche Gleichheit zu gewährleisten. Letztere Maßnahme kann zur schriftlichen und mündlichen behördlichen Beratung eingesetzt werden bzw. in Partizipationsveranstaltungen Anwendung finden. Dabei geht es aber nicht darum, allen nationalen Minderheiten die »gleichen Möglichkeiten« zu bieten, sondern Chancengleichheit herzustellen. Das kann auch bedeuten, dass für besonders benachteiligte Gruppen von Minderheiten (RAE-Gruppe) weitergehende Maßnahmen zur Einbeziehung zu treffen sind. Insofern muss im Rahmen der Herstellung von Chancengleichheit darüber nachgedacht werden, welche nationalen Minderheiten an Planungsverfahren beteiligt werden müssen, wie stark jede einzelne Minderheit ihre Interessen eigenständig vertreten kann und ob in diesem Zusammenhang zusätzliche Förderungsmaßnahmen für spezifische oder alle betroffenen Minderheitengruppen notwendig sind. Des Weiteren ist zu überlegen, wie und ob spezifische Organisationen und Institutionen nationaler Minderheiten mit einbezogen werden können.
- Förderung der Kultur und Identität durch Verfahren: Dieser Schlüsselaspekt des Schutzes nationaler Minderheiten bringt Konsequenzen für Verfahren der Vorhabenzulassung in der räumlichen Planung mit sich. Die nachteiligen Auswirkungen, die ein räumliches Vorhaben auf die Identität (Religion, Sprache, Tradition und kulturelles Erbe) und Kultur nationaler Minderheiten haben kann, sind unbedingt in

---

die Vorhabenzulassung einzustellen. Bei zu erwartenden negativen Auswirkungen muss durch andere Maßnahmen sichergestellt werden, dass Kultur und Identität der nationalen Minderheit weiterhin gefördert werden. Dabei sind vor allem transparente Vorgehensweisen vorzusehen. Dies macht es zwingend notwendig nationale Minderheiten zu konsultieren, da nur so sichergestellt werden kann, dass Informationen zu ihrer Kultur und Identität, vor allem im Bereich kultureller Eigenheiten und traditioneller Strukturen, die nicht zum Allgemeinwissen der Mehrheit gehören, als Belange eingestellt werden können.

- Effektive Teilhabe an Verfahren: Die Sicherstellung von Teilnahmebedingungen für nationale Minderheiten an Verfahren der Vorhabenzulassung setzt voraus, dass es sich um eine öffentliche Angelegenheiten handelt, die sie betrifft. So kann argumentiert werden, dass, wenn Kultur oder Identität einer größeren Gruppe nationaler Minderheiten von Vorhaben der räumlichen Planung betroffen sind, es sich auch um eine öffentliche Angelegenheit handeln muss. Das kann schon der Fall sein, wenn sich ein Vorhaben auf religiöse Einrichtungen, traditionelle Strukturen oder historisches und kulturelles Erbe nationaler Minderheiten auswirkt. Eine wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten kann sichergestellt werden, wenn diese an Entscheidungen beteiligt werden und zwar so, dass sie das Ergebnis als ein gemeinsames Ergebnis anerkennen. Außerdem müssen im Rahmen der effektiven Teilhabe Überlegungen zur Miteinbeziehung spezifischer staatlicher Institutionen bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von nationalen Minderheiten, die eine Beratungsfunktion erfüllen, angestellt werden.
- Förderung von Toleranz in Verfahren: Die Forderung nach einem toleranten Umgang zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung macht auch vor Zulassungsverfahren nicht halt, die insbesondere kulturelle Aspekte von Minderheiten behandeln und betreffen. Im Rahmen von Verfahren zur Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung kann der Einsatz interkulturell geschulten Personals im Umgang mit Minderheiten notwendig sein. Das Personal sollte einen toleranten und sensiblen Umgang im Hinblick auf kulturelle Aspekte und potenzielle Konfliktpotenziale mit nationalen Minderheiten pflegen. Es ist zu überlegen, ob in spezifischen Veranstaltungen zu Vorhaben der räumlichen Planung durch symbolische

---

Gesten, wie die Ansprache durch eine wichtige Persönlichkeit, ebenfalls eine tolerante Atmosphäre geschaffen werden kann.

- Beteiligung spezifischer Institutionen und Organisationen an Verfahren: Im Rahmen der staatlichen Gesetze kann es möglicherweise notwendig sein von Vorhaben betroffene Bildungseinrichtungen (Schulen) und andere Organisationen nationaler Minderheiten speziell in Verfahren mit einzubeziehen.
- Information, Zugang und Erreichbarkeit durch und zu Medien in Verfahren: Um nationale Minderheiten über Vorhaben der räumlichen Planung zu informieren, können die Medienkanäle der Mehrheitsbevölkerung ungeeignet sein. Gibt es spezifische Medien für oder von Minderheiten, sollten diese bevorzugt genutzt werden, um Informationen zu streuen und eine Erreichbarkeit sicherzustellen. Wesentliche Hürden für eine Erreichbarkeit von Informationen über die Medien, wie z.B. das Verbot des Sendens in einer anderen als der Staatssprache oder das Verbot des Vertriebs von Printmedien in der Minderheitensprache, müssen in weitere Überlegungen miteinbezogen werden.
- Sprachenrechte in Verfahren: Sprachenrechte sind vor allem in Bezug auf den Umgang mit Behörden relevant. Zusätzlich zu den bereits unter dem Punkt der Gleichheit erwähnten Aspekten können Sprachenrechte auch durch Informationen in der Minderheitensprache über Vorhaben der räumlichen Planung über offizielle Websites gewährt werden. Entscheidungen zu Vorhaben, Begründungen für eine Entscheidung oder spezifische vorhabenrelevante Berichte können ebenfalls in der Minderheitensprache verfasst werden. Ähnliches gilt für spezifische Ratsbeschlüsse, die Verfahren der räumlichen Planung betreffen.
- Recht auf Schutz von Siedlungsgebieten: Umsiedlungen von nationalen Minderheiten sind prinzipiell bei Vorhaben der räumlichen Planung in Siedlungsgebieten nationaler Minderheiten zu vermeiden, gleiches gilt für Vertreibungen. Sollte es aus spezifischen Gründen keine Alternativen zur Umsiedlung geben, dann muss die Förderung der Kultur und der Identität der nationalen Minderheiten auch am neuen Ort sichergestellt werden. Indirekte Auswirkungen von Vorhaben, die in der Nähe von Siedlungsgebieten nationaler Minderheiten durchgeführt werden sollen (z.B.

---

Dammbauten), sind ebenfalls zu berücksichtigen, weil diese die Kultur und Identität nationaler Minderheiten negativ beeinflussen können. Dabei ist zu untersuchen, ob Auswirkungen von Vorhaben die Bevölkerungsproportionen in spezifischen Gebieten verändern können, in denen nationale Minderheiten leben.

Die dargelegten Anforderungen an den Minderheitenschutz fußen auf bestimmten Herausforderungen mit denen der Schutz nationaler Minderheiten konfrontiert wird. Das nächste Kapitel beschäftigt sich insofern damit, welche dieser Probleme in Verfahren bearbeitet werden könne bzw. welche Anforderungen aus der Theorie der räumlichen Planung zur Einbeziehung nationaler Minderheiten gestellt werden.

---

## **4 Die Beteiligung von Minderheiten aus der Perspektive der räumlichen Planung**

Beteiligung ist in der räumlichen Planung ein kontrovers diskutierter und vielfach genutzter Begriff. Zum einen ist seine Bedeutung vielschichtig, zum anderen ist der Begriff ein Symbol für vorbildliche Planungsprozesse. Dabei kann die Teilhabe an Verfahren der räumlichen Planung, für die das Synonym »Beteiligung« verwendet wird, sehr unterschiedlich ausfallen. In der Einleitung wurde Kritik, mit der Beteiligungsverfahren konfrontiert werden, bereits erläutert (vgl. Kapitel 1).

Der Grad an Einfluss, den Bürgerinnen und Bürger auf das Ergebnis der Entscheidung eines Planungsprozesses haben, ist dabei Messgrad für erfolgreiche Beteiligungsverfahren. Das bedeutet aber nicht, dass Bürgerorientierung in der räumlichen Planung eine Verschiebung der Macht des Staates zu mehr Macht für Bürgerinnen und Bürger darstellt, wie Arnstein es Anfang der Siebziger Jahre postulierte (vgl. Arnstein 1972: 193). Das traditionelle Verständnis von räumlicher Planung, bei dem auf der einen Seite die öffentliche Verwaltung mit ihrer Planungsmacht den auf der anderen Seite von der Planung Betroffenen, mit dem Wunsch nach mehr Einfluss auf Planungsentscheidungen, gegenübersteht, ist bereits überholt. Planung stellt sich nicht nur als Auseinandersetzung zwischen Mächtigen und Bürgerinnen und Bürgern dar, sondern als Kontroverse vieler einzelner Akteursgruppen (vgl. Selle 1996: 170). In Bezug auf die kooperative Planung bzw. den kooperativen Staat ist das Augenmerk insofern auf eine faire Gestaltung des Beteiligungsprozesses zu richten und die Frage der Motivation an der Beteiligung im Rahmen der Einflussmöglichkeiten der Mitwirkenden zu stellen (vgl. Selle 1996: 170-171). Zu diesen Mitwirkenden zählen auch nationale Minderheiten. Insbesondere weil Öffentlichkeitsbeteiligung selektiv wirkt (vgl. Kapitel 1) wird in den folgenden Kapiteln erläutert, wie sich theoretische Überlegungen aus der Planungsperspektive dem Thema Beteiligung von nationalen Minderheiten nähern. Einen »Königsweg« zu finden, entpuppt sich dabei als schwierige Aufgabe.

### **4.1 Die Parallelität von Planungsdirektiven in der räumlichen Planung**

Eine pauschale Beantwortung der Frage, wie Planung sein sollte, die nationale Minderheiten und kulturelle Vielfalt mit einbezieht, kann im Hinblick auf Planungstheorien kaum abschließend und erschöpfend gegeben werden. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass es nicht »die eine« Planungstheorie gibt, sondern multiple Theorien, die unter ande-

---

rem die kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft anerkennen und auf dieser Grundlage Planung »denken«. In der räumlichen Planung verfolgen Theorien unterschiedliche Absichten. Einige Planungstheorien werden in dem Bestreben verfasst, die Planungspraxis zu verbessern, andere gewinnen durch ihre Erklärungsfunktion an Wert, wiederum andere haben das Ziel, die Mainstream-Planung zu demontieren, und manche möchten die Denkweise über Planung ändern (vgl. Friedmann 1998: 249).

Viele dieser Planungstheorien basieren auf theoretischen Überlegungen aus anderen Disziplinen: „Instead of having its own set of theories, planning draws upon a wide range of theories and practices from different disciplines“ (Allmendinger 2009: 35). Allmendinger sieht dafür zwei Gründe als ursächlich an. Zum einen seien Regierungen schon vor der Legitimation der räumlichen Planung planend tätig gewesen und zum anderen seien Planende an Theorien häufig nicht interessiert. Planung sei eher auf technische Aspekte fokussiert (vgl. Allmendinger 2009: 35). Wenn dies bedacht wird, erscheint es nicht verwunderlich, dass Planungstheorien nicht zwingend zeitlich aufeinander folgen und sich auch nicht gegenseitig ablösen. Sie existieren nebeneinander und stehen sich in manchen Fällen diametral gegenüber, „Instead of a shift, we have a cluttered landscape of ideas and theories“ (Allmendinger 2009: 33). Allgemein lässt sich jedoch eine Tendenz verzeichnen, die von anfänglich positivistischer Ausrichtung der Theorien zu einer post-positivistischen Ausrichtung übergeht. Damit ist wiederum keine Ablösung der positivistischen Theorien gemeint, sondern das Addieren post-positivistischer Planungstheorien zu diesen (vgl. Allmendinger 2009: 32).

In der räumlichen Planung wird der Positivismus durch die Planungstheorien der 1960er Jahre, die sich auf Systeme und rationale Ansätze beziehen, vertreten. Positivismus als eine wissenschaftstheoretische Grundposition besteht im Wesentlichen aus der Ansicht, dass nur das tatsächlich Gegebene, Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchung sein sollte (vgl. Rieber 1971: 20). Als Gegenstück zu dem tatsächlich Gegebenen kann das »Eingebildete« angesehen werden. Letztlich entspringt dieser Strömung die Forderung nach Wertfreiheit in der Wissenschaft, welche die „rigorose Trennung wissenschaftlicher Aussagen über einen Gegenstand der sozialen Wirklichkeit von subjektiv wertenden Aussagen“ (Zimmermann 2006: 193) postuliert. Damit wird die intersubjektive Nachvollziehbarkeit wissenschaftlicher Aussagen über empirische oder mathematische Beobachtungen vorausgesetzt (vgl. Allmendinger 2009: 32). Die in der räumlichen Planung vertretenen positivistischen Ansätze führten jedoch zu scharfer Kritik, die die räumliche Planung im positivistischen Sinne als anti-demokratisch, »race and gender blind« und kulturell homo-

---

genisierend darstellte (vgl. Allmendinger 2009: 31). Insofern werden positivistische Planungstheorien in dieser Arbeit nicht behandelt. Viele der Planungstheorien mit post-positivistischer Ausrichtung beziehen hingegen den Gedanken an unterschiedliche Gruppen von Minderheiten mit ein.

Das Aufkommen der post-positivistischen Planungsära nach dem Positivismusstreit der 1960er Jahre markierte der »linguistic turn« (vgl. Zimmermann 2006: 193-194). Einen wichtigen Punkt des »linguistic turn« in der räumlichen Planung stellt die so genannte »kommunikative Wende« dar. Sie vollzog sich im Rahmen der gewonnenen Einsicht, dass Wissen und Werte als Ergebnisse von Aushandlungsprozessen in Erscheinung treten und damit nicht a priori bestehen, sondern konstruiert werden. Diese Erkenntnis ist, laut Healey, in der Planungstheorie Teil einer intellektuellen Welle, die in den 1970er Jahren losbrach (vgl. Healey 1996: 29) und sich mit der Herkunft von Wissen und Identität beschäftigt. Sie mündet in einer Absage an wissenschaftliche Instrumente, die Werte und Wissen »herausfinden« sollen zugunsten der aktiv geführten Diskussion über Denkweisen, Werte und Handlungsweisen: „Public policy and hence planning, are thus social processes through which ways of thinking, ways of valuing and ways of acting are actively constructed by participants“ (Healey 1996: 29). Theorien der räumlichen Planung, die auf dieser Strömung aufbauen, sind die deliberative Planung sowie post-strukturalistische und post-moderne Planungsansätze. Diese Theorien beziehen auch ausdrücklich die kulturelle Diversität der Gesellschaft mit ein. Ein Ansatz, der diesen Theorien vorausging und schon ca. 30 Jahre früher die Heterogenität der Gesellschaft zum Anlass nahm, sich mit der Einbeziehung spezifischer gesellschaftlicher Gruppen zu beschäftigen, wurde von Paul Davidoff gewählt. Die meisten der planerischen Ansätze fußen jedoch auf den grundsätzlichen Überlegungen von Jürgen Habermas zu seiner Theorie der herrschaftsfreien Diskurse, die in kritischer Auseinandersetzung mit Luhmanns Monografie „Legitimation durch Verfahren“ verfasst wurde.

## **4.2           Verfahrenstheoretische Ansätze als Grundlagen planungstheoretischer Überlegungen: Habermas und Luhmann**

### **4.2.1        Theoretischer Ansatz Niklas Luhmanns: Legitimation durch Verfahren**

Verfahren anstelle von universeller Wahrheit, das ist der Tenor der Legitimationstheorie von Niklas Luhmann (vgl. Luhmann 2013: 32). Verfahren, die Luhmann auf ihre Legitimationsleistung hin untersucht, sind das Gerichtsverfahren, das Verfahren der politischen

---

Wahl, das Gesetzgebungsverfahren und das Verwaltungsverfahren. Hinter der Erkenntnis, dass Verfahren universelle Wahrheit ersetzen, steckt der Gedanke, dass die Zusage zu einem politischen System nicht etwa deshalb erfolgt, weil die in ihm lebenden und agierenden Entscheidungen, die in diesem System gefällt werden, nach ihren eigenen Überzeugungen für gerecht gehalten werden. Vielmehr baut Luhmann seine Theorie auf einer Definition von Legitimität auf, die nicht die „Verbreitung der Überzeugung von der Richtigkeit und Geltung staatlicher Entscheidungen“ (Heidorn 1982: 74) in den Vordergrund stellt, sondern die „generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“ (Luhmann 2013: 28) hervorhebt. Diese Funktion von Verfahren ist schon allein deswegen wichtig, weil Luhmann von einem komplexen Gesellschaftsmodell ausgeht, in dem das politische System schnell auf immer neue Problem- und Krisenlagen reagieren muss (vgl. Heidorn 1982: 74). Die Komplexität und der Problemdruck erfordern, dass Entscheidungen möglichst rasch getroffen werden. Der komplexen Gesellschaft kann dementsprechend „nur durch Generalisierung des Anerkennens von Entscheidungen Rechnung getragen werden“ (Luhmann 2013: 32). In Verfahren geht es dann im eigentlichen Sinne nicht um die Suche nach Wahrheit und Gerechtigkeit, sondern um die motivlose Hinnahme „unbestimmter, beliebiger Entscheidungen“ (Heidorn 1982: 75). Die Akzeptanz der Entscheidungen spielt dabei eine wesentliche Rolle. Die Betroffenen sollen die gefällten Entscheidungen als „Prämissen ihres eigenen Verhaltens übernehmen und ihre Erwartungen entsprechend umstrukturieren“ (Luhmann 2013: 33). Luhmann sieht Verfahren insofern auch als institutionalisierten Lernprozess an (vgl. Luhmann 2013: 36).

Wie es zu einer Entscheidung kommen kann, die von allen in ihrem Verhalten fraglos übernommen wird, führt Luhmann im Rahmen seiner Erläuterungen zum Verfahren als sozialem System aus. Ein Verfahren ist für ihn ein auf eine bestimmte Dauer angelegtes soziales System, das den besonderen Zweck hat, nur einmal eine verbindliche Entscheidung zu produzieren. Es besitzt eine eigene innere Ordnung und grenzt sich damit als relativ autonomes Gebilde in weiten Teilen von seiner Umwelt ab. Dadurch eröffnen sich Entscheidungsspielräume, die dazu führen, dass soziale Systeme „von außen, durch ihre jeweiligen Umwelten nicht zwingend determiniert oder gesteuert werden“ (Heidorn 1982: 75). Die innere Ordnung wird unterstützt durch die Strukturbildung, die dazu führt, dass Komplexität im System reduziert wird (vgl. Luhmann 2013: 41-42). Wichtige Struktur gebende Elemente sind Rechtsnormen, die die Vielfalt der Verhaltensweisen eingrenzen. Das Verfahren wird strukturiert durch „Regeln der Irrelevanz, durch Regeln der Zulassung

---

von Personen und der Einführung von Themen, durch Übersetzungsregeln und durch Regeln der Definition dessen, was stört oder gar das System zerstört und was zur Vermeidung dessen getan werden kann“ (Luhmann 2013: 45).

Trotz der Eingrenzungen durch den vorgegebenen Rahmen wird zu Anfang die relative Offenheit des Verfahrensausgangs betont. Die Offenheit der Entscheidungen ist auch gleichzeitig ein Motiv an Verfahren teilzunehmen und insbesondere die Ungewissheit des Ausgangs ist für Luhmann das Wesentliche am Verfahren. Sie gibt den Beteiligten den Anreiz, mit eigenen Reduktionsversuchen zum Fortgang des Verfahrens beizutragen (vgl. Luhmann 2013: 51). Dabei wird der Entscheidungsspielraum nach und nach im Fortgang des Verfahrens immer weiter eingeengt. Die Betroffenen arbeiten gemeinsam an einer »Verfahrensgeschichte«. Dieser Vorgang ist nach Luhmann ebenfalls relevant, denn: „Verpasste Gelegenheiten kehren nicht wieder“ (Luhmann 2013: 45). Ein Zurückkehren an einen anderen, bereits in der Vergangenheit abgearbeiteten Punkt des Verfahrens weckt den Unmut der anderen Beteiligten. Insofern wird im Verfahren die Möglichkeit der Entscheidungsbeeinflussung zum Abschluss hin immer geringer.

Ein wesentlicher Mechanismus des Verfahrens ist die Rollenübernahme. Die Beteiligten an Verfahren übernehmen im Verfahren eine Rolle, die nach Luhmann wie ein Filter wirkt und die Beteiligten diszipliniert (vgl. Luhmann 2013: 48). Am Beispiel des Gerichtsverfahrens führt Luhmann aus, dass „man durch Verstrickung in ein Rollenspiel die Persönlichkeit einfangen, umbilden und zur Hinnahme von Entscheidungen motivieren könne“ (Luhmann 2013: 87). Aufgrund des Rollenkostüms und der kontinuierlichen Verstrickung der Beteiligten ist eine Individualisierung und Isolierung der Positionen im Verfahren möglich. Heidorn merkt an, dass es „schließlich nur noch um persönliche Belange“ (Heidorn 1982: 79) ginge. Diejenigen, die vom Verfahren enttäuscht sind, finden sich letztendlich in einer Situation wieder in der sie für ihr individuelles Anliegen die Öffentlichkeit nicht mehr mobilisieren können. Eine Generalisierung ihres Konfliktes bzw. Anliegens ist nicht mehr möglich, ihre „Anpassungs- oder Enttäuschungsreaktionen bleiben ihre Privatsache“ (Heidorn 1982: 79). Luhmann verdeutlicht den Sinn dieses Sachverhalts indem er darlegt, „dass eine Legitimation durch Verfahren nicht darin besteht, den Betroffenen innerlich zu binden, sondern darin, ihn als Problemquelle zu isolieren und die Sozialordnung von seiner Zustimmung oder Ablehnung unabhängig zu stellen“ (Luhmann 2013: 121). Der verborgene Zweck von Verfahren besteht damit darin das soziale System gegenüber dem Ausgang von Konflikten zu immunisieren (vgl. Luhmann 2013: 120). Die Privatisierung von Enttäuschungen und die Isolierung der Enttäuschten ermöglichen diese

---

Unabhängigkeit.

Neben den direkt am Verfahren Beteiligten müssen auch die von vornherein Unbeteiligten am Verfahren teilhaben können. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit als Publikum ist von erheblicher Relevanz, weil diese, als aktive Zuschauer der Institution, Verfahren ihr Vertrauen aussprechen sollen. Luhmann führt dazu aus: „Sie sollen mit zu der Überzeugung gelangen, daß alles mit rechten Dingen zugeht, daß in ernsthafter, aufrichtiger und angestrenzter Bemühung Wahrheit und Recht ermittelt werden und daß auch sie gegebenenfalls mit Hilfe dieser Institution zu ihrem Recht gelangen werden“ (Luhmann 2013: 123). Um dies zu ermöglichen, muss das Verfahren prinzipiell für alle zugänglich sein. Zugänglich ist ein Verfahren im Luhmannschen Sinne, wenn die generelle Option besteht, hinzugehen und zuzuschauen (vgl. Luhmann 2013: 123). Daneben unterstützt die Öffentlichkeit des Verfahrens die Isolierung des Verfahrensverlierers. Die Grundbedingung für die Isolierung einzelner Querulanten ist die prinzipielle Zugänglichkeit aller zum Verfahren sowie die Möglichkeit eines jeden, sich jederzeit über das Verfahren zu informieren. Greifen diese Grundbedingungen vor dem Hintergrund der Überzeugung, dass im Verfahren Recht gesprochen wird, dann ist die Rebellion eines Einzelnen nicht mehrheitsfähig, weil diese „ihm selbst zugerechnet und nicht auf ein Versagen der Institution zurückgeführt“ (Luhmann 2013: 123) wird.

In Bezug auf konditional programmierte Verwaltungsverfahren stellt Luhmann allerdings fest, dass diese nicht mit Funktionen der „Enttäuschungsverarbeitung“ (Luhmann 2013: 210) zu beschweren sind. Der Grund dafür ist, dass bestimmte Prozesse zur Entscheidungsfindung in der Verwaltung generell enttäuschungsfrei ablaufen (vgl. Held 1984: 33). Dies sind z.B. solche Prozesse, bei denen „vorprogrammierte Voraussetzungen für eine bestimmte Entscheidung gegeben sind“ (Luhmann 2013: 210). Die Ausnahme würden aber solche Entscheidungsprozesse darstellen, in denen die Politik „nicht die erforderliche Legitimationsleistung und Konsensbeschaffung“ (Held 1984: 34) erbringt. Ist zusätzlich dazu das in Frage stehende Verwaltungsverfahren anfällig für Enttäuschungen, dann sollten auch für dieses Funktionen vorgesehen werden, die legitimierend wirken (vgl. Luhmann 2013: 209, 217).

Luhmanns Theorie wird vor allem wegen der völligen Vernachlässigung des Inhalts von Entscheidungen kritisiert. So gibt Heidorn zu Luhmanns Theorie zu bedenken, dass der qualitative Inhalt der in Verfahren gefällten Entscheidung in der Regel mehr Relevanz besitzt, als Luhmann diesem zurechnet (vgl. Heidorn 1982: 88-89). Vor allem, weil das Publikum eigene Überzeugungen zu bestimmten streitbaren politischen oder wirtschaftlichen

---

Fragestellungen entwickelt, können Verfahren, die „dauerhaft zu Ergebnissen [führen], die diese Überzeugungen verletzen und nachhaltig mißachten“ (Heidorn 1982: 88, eigene Anmerkung) für den Legalitätsglauben eine kritische Situation darstellen. Insofern ist der Anspruch, den Bürgerinnen und Bürger an den Inhalt des Verfahrensergebnisses aufgrund ihrer Überzeugungen stellen, für den Legalitätsglauben relevant (vgl. Heidorn 1982: 91). Held folgert daraus: „Das Verfahren der Entscheidungsbildung hat sich daher um einen allgemeinen Konsens zu bemühen, dies um so mehr, wenn die Behörde einen eigenen Entscheidungsspielraum hat“ (Held 1984: 34). Eine ähnliche Richtung schlägt auch Habermas ein, der seine Diskursethik an Luhmanns Modell ausrichtet.

#### **4.2.2 Jürgen Habermas' Gegenmodell der herrschaftsfreien Diskurse**

Jürgen Habermas entwickelt mit der Diskursethik bewusst ein Gegenmodell zu Luhmanns systemtheoretischer Betrachtungsweise der Legitimation durch Verfahren. Der Unterschied beider Theorien liegt insbesondere in der Deutung des Legitimationsglaubens (vgl. Heidorn 1982: 120). Während Luhmanns Legitimationstheorie auf dem Gedanken einer „inhaltlichen Entleerung und Formalisierung des Legitimationsglaubens der Bevölkerung“ (Heidorn 1982: 118) beruht, rückt Habermas in seinen Überlegungen eine kritische und reflektierende Gesellschaft in den Mittelpunkt, die in herrschaftsfreien Diskursen Geltungsansprüche von Normen oder Weltbildern überdenkt und prüft. Habermas postuliert damit Diskurse als Antwort auf Fragen der Legitimation und nicht den „Hinweis auf Effizienz und Stabilisierung“ (Pinzani 2007: 75), wie er durch Luhmann zweckrational eingefordert wird.

Ausgangspunkt für die Diskursethik von Habermas sind Überlegungen zu Legitimationsproblemen im Spätkapitalismus auf denen er eine Konsenstheorie aufbaut die im späteren in die Diskursethik überführt wird. Als ursächlich für eine spätkapitalistische Problemlage im Sinne eines Legitimationsdefizits ermittelt Habermas in seinen Ausführungen soziale Ungleichheiten die durch gesellschaftliche Klassenstrukturen hervorgerufen werden (vgl. Habermas 1979: 103). Heidorn erläutert in diesem Zusammenhang: „Legitimationen dienen [...] dazu, Klassenstrukturen und ungleiche Verteilungen sozialer Lasten und Privilegien zu rechtfertigen und damit für beherrschte und benachteiligte gesellschaftliche Gruppen und Klassen akzeptabel zu machen“ (Heidorn 1982: 121). Aus diesem Grundgedanken entwickelt Habermas die Annahme unterschiedlicher Krisentendenzen in spätkapitalistischen Gesellschaften (vgl. Pinzani 2007: 75-78). Im Rahmen der Befassung mit der Entwicklung von Normensystemen stellt Habermas dabei fest, dass diese Entwicklung eine

---

kommunikative Ethik hervorbringt (vgl. Habermas 1979: 23), der wiederum das kapitalistische Organisationsprinzip nicht standhält (vgl. Habermas 1979: 39). Seine Überlegungen zur kommunikativen Ethik stellt Habermas in einer Konsenstheorie und der daraus entstehenden Diskursethik dar.

Die Diskursethik Habermas' wird charakterisiert als eine „deontologisch, kognitivistisch, formalistische und universalistische Ethik“ (Habermas 1991: 11). Die Diskursethik verfolgt deontologische Geltungsansprüche, weil sie sich auf Normen bezieht (vgl. Habermas 1983: 67). Sie ist kognitivistisch, weil „die Richtigkeit von Normen in Analogie zur Wahrheit von Aussagen festgestellt werden kann“ (Pinzani 2007: 138). Ihr Formalismus ergibt sich dadurch, dass die Diskursethik eine äußere Form, ein Verfahren zur Erstellung eines Konsenses vorgibt, aber keine materiell inhaltlichen Vorgaben macht. Universalistisch ist die Diskursethik, weil sie mit ihrem Moralprinzip den Anspruch erhebt, für alle gültig zu sein.

Habermas zeigt in seiner Diskursethik auf, wie Legitimation prinzipiell durch zwanglose oder herrschaftsfreie Diskurse entstehen kann. Diskurse haben zum Zweck einen Konsens über moralische Normen herzustellen und zwar gerade über solche, deren Geltungsanspruch problematisch geworden ist. Ein Diskurs definiert sich als eine Form der Kommunikation, „in der problematisch gewordene Geltungsansprüche zum Thema gemacht und auf ihre Berechtigung hin untersucht werden“ (Habermas 1973: 214). Die Erforderlichkeit der kooperativen Suche nach einem Konsens wird durch das Argument gestützt, dem gemäß nur „ein intersubjektiver Verständigungsprozeß [...] zu einem Einverständnis führen [kann], das reflexiver Natur ist: nur dann können die Beteiligten wissen, daß sie sich gemeinsam von etwas überzeugt haben“ (Habermas 1983: 77). Insbesondere das gemeinsame, kooperative Einverständnis gewinnt dabei an Relevanz, gilt es doch, ein „gestörtes normatives Einverständnis“ wieder in einen intakten Zustand zu versetzen. Habermas reicht es insofern nicht aus, wenn – im Sinne des Kantschen Kategorischen Imperativs – eine einzelne Person für sich selbst bestimmt, was ihre Handlungsmaxime ist (vgl. Habermas 1983: 73). Das Moralprinzip, die Argumentationsregel bei Habermas, ist dialogisch.

Neben der damit auch implizit vorausgesetzten Kooperationsbereitschaft der Betroffenen wird der Diskurs einigen Bedingungen unterworfen, die als Voraussetzungen für das diskursive Verfahren Geltung beanspruchen. Zum einen werden zwei weitere grundlegende Prinzipien für den Diskurs festgelegt. Diese sind der diskursethische Grundsatz D und der Universalisierungsgrundsatz U. Letzterer geht dem Diskursprinzip voraus. Der Universalisierungs-

sierungsgrundsatz besagt, dass nur jene Normen Gültigkeit erlangen dürfen, deren „Folgen und Nebenwirkungen, die sich jeweils aus ihrer *allgemeinen* Befolgung für die Befriedigung der Interessen eines *jeden* Einzelnen (voraussichtlich) ergeben, von *allen* Betroffenen akzeptiert [...] werden [können]“ (Habermas 1991: 75-76, Hervorhebung im Original, eigene Anmerkung). Das Prinzip ist insofern eine Regel, die einen Weg aufzeigt, gültige Normen zu erkennen und diesen zuzustimmen (vgl. Habermas 1991: 76). Habermas drückt dies so aus: U ist „das Brückenprinzip, welches Einverständnis in moralischen Argumentationen möglich macht“ (Habermas 1991: 67). Dazu gehört, dass die Betroffenen einen unparteilichen Standpunkt einnehmen, um sich ein Urteil bilden zu können. Dies erfolgt laut Habermas durch einen Perspektivwechsel, den das Universalisierungsprinzip den Betroffenen ebenfalls abverlangt (vgl. Habermas 1991: 75). Der Universalisierungsgrundsatz setzt das Moralprinzip (siehe oben) voraus, denn „er regelt nur Argumentationen zwischen verschiedenen Teilnehmern“ (Habermas 1991: 76).

Das Diskursprinzip D erhält von dem Universalisierungsprinzip U Unterstützung und setzt die Begründbarkeit von U voraus. Dem Diskursprinzip entsprechend darf eine Norm nur dann Geltung beanspruchen, „wenn alle von ihr möglicherweise Betroffenen als *Teilnehmer eines praktischen Diskurses* Einverständnis darüber erzielen (bzw. erzielen würden), daß diese Norm gilt“ (Habermas 1991: 76). Das im Diskurs zu erzielende Einverständnis aller setzt die Möglichkeit voraus, dass die Wahl von Normen begründet wird (vgl. Habermas 1991: 76).

Zum anderen werden konkrete Regeln zum Ablauf der Argumentation im Diskurs bestimmt (vgl. Tabelle 1). Habermas teilt diese Argumentationsvoraussetzungen unterschiedlichen Ebenen zu und zwar der logischen Ebene der Produkte, der dialektischen Ebene der Prozeduren und der rhetorischen Ebene der Prozesse (vgl. Habermas 1991: 97).

*Tabelle 10: Argumentationsregeln*

| <i>Nr.</i>                       | <i>Regel</i>   |
|----------------------------------|--|
| <i>Logisch-semantische Ebene</i> |  |
| 1.1                              | „Kein Sprecher darf sich widersprechen“ (Habermas 1991: 97).   |
| 1.2                              | „Jeder Sprecher, der ein Prädikat F auf einen Gegenstand a anwendet, muß bereit sein, F auf jeden anderen Gegenstand, der a in allen relevanten Hinsichten gleicht, anzuwenden“ (Habermas 1991: 97). |
| 1.3                              | „Verschiedene Sprecher dürfen den gleichen Ausdruck nicht  |

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
|                                   | mit verschiedenen Bedeutungen benutzen“ (vgl. Habermas 1991: 97)   |
| Ebene der Prozeduren              |  |
| 2.1                               | „Jeder Sprecher darf nur das behaupten, was er selbst glaubt“ (Habermas 1991: 98).   |
| 2.2                               | „Wer eine Aussage oder Norm, die nicht Gegenstand der Diskussion ist, angreift, muß hierfür einen Grund angeben“ (Habermas 1991: 98).  |
| Diskursregeln, Ebene der Prozesse |  |
| 3.1                               | „Jedes sprach- und handlungsfähige Subjekt darf an Diskursen teilnehmen“ (Habermas 1991: 99).  |
| 3.2                               | „a. Jeder darf jede Behauptung problematisieren.<br>b. Jeder darf jede Behauptung in den Diskurs einführen.<br>c. Jeder darf seine Einstellungen, Wünsche und Bedürfnisse äußern“ (Habermas 1991: 99). |
| 3.3                               | „Kein Sprecher darf durch innerhalb oder außerhalb des Diskurses herrschenden Zwang daran gehindert werden, seine in (3.1) und (3.2) festgelegten Rechte wahrzunehmen“ (Habermas 1991: 99).            |

*Quelle: Eigene Darstellung nach Habermas 1991: 97-100*

Der erste Satz der von Habermas eingeführten Argumentationsregeln, die zur logisch-semantischen Ebene gehören, wird von ihm als nicht ethisch klassifiziert. Der zweite Regelsatz bezieht sich auf die prozedurale Ebene der Argumentation. Hierbei wird Argumentation als Verständigungsprozess gedeutet (vgl. Habermas 1991: 97). Die Argumentationsregeln dieser Ebene besitzen teilweise einen ethischen Gehalt (vgl. Habermas 1991: 98). Auf der Ebene der Prozesse ist Argumentation ein Kommunikationsvorgang. Habermas deutet an, dass durch diesen Regelsatz eine ideale Sprechsituation hergestellt werden kann (vgl. Habermas 1991: 98). Auf dieser Ebene handelt es sich ausnahmslos um ethische Argumentationsregeln. Habermas betont, dass die ideale Sprechsituation häufig nicht erreicht werden kann und eine Annäherung notwendig ist. Denn die Diskursregeln 3.1 bis 3.3 sollen „nur besagen, daß die Argumentationsteilnehmer eine annähernde und für den Argumentationszweck hinreichende Erfüllung der genannten Bedingungen *unterstellen* müssen, gleichviel ob und in welchem Maße diese Unterstellung im gegebenen Fall *kontrafaktischen Charakter* hat, oder nicht“ (Habermas 1991: 102, Hervorhebungen im Original).

---

Grundlegende Kritik an Habermas Diskurstheorie wurde u.a. an der Unparteilichkeitsvoraussetzung, der Verortung der Moral und der Motivation zum Diskurs geäußert. Wer gar nicht erst in einen Diskurs eintritt, der ist auch nicht gezwungen, sich in seinem Handeln an die moralischen Normen zu halten, so die Kritik. Eine Motivation, an Diskursen teilzunehmen wird von Habermas nicht begründet. Ebenfalls fehlt es an der Motivation, die im Diskurs verhandelten Normen auf das Handeln zu übertragen (vgl. Greve 2009: 91). Der Kritikpunkt zur falschen Verortung der Moral in Habermas' Diskursmodell wird von Wellmer eingebracht. Wellmer konstatiert: „Es ist eine Forderung der Rationalität, auch die Argumente meines Feindes anzuerkennen, wenn sie gut sind; es ist eine Forderung der Moral, auch diejenigen zu Wort kommen zu lassen, die noch nicht gut argumentieren können“ (Wellmer 1986: 108). Die Voraussetzung des unparteilichen Standpunktes wird ebenfalls kritisiert. Es stellt sich die Frage, wie die Unparteilichkeit der Personen im Diskurs abgesichert werden kann. Darauf lässt sich eine Antwort im Rahmen des Rückgriffs auf die Diskursregeln finden. Als ein Argument wird angeführt, dass prinzipiell niemand Partei für einen anderen ergreifen kann, weil in Diskurse nur Personen eintreten, die gleiche Chancen haben „zu befehlen, sich zu widersetzen, zu erlauben oder zu verbieten“ (Greve 2009: 91). Allerdings wäre dann ein Diskurs zwischen ungleich gestellten Personen nicht möglich. Zudem unterliegen Diskurse raum-zeitlichen Beschränkungen und die Möglichkeit alle zu beteiligen, die von einer Norm betroffen sind, ist ebenfalls als unwahrscheinlich einzuschätzen (vgl. Greve 2009: 92).

Abschließend angemerkt sei, dass Habermas durch seine Diskursethik Anforderungen an ein „formales Verfahren“ formuliert (vgl. Greve 2009: 95), das auch als ein Wettbewerb um das bessere Argument angesehen werden kann (vgl. Habermas 1991: 98). Damit bietet Habermas im Rahmen seiner theoretischen Überlegungen eine Anleitung an, die beschreibt, wie ein Verfahren das legitimierend wirkt, gestaltet sein muss. Die Diskursethik offeriert damit ein formales Kriterium, „das uns erlaubt, das Verfahren zu definieren, wodurch alle an der Aufstellung von allgemeingültigen Normen teilnehmen können (dies macht aus ihr auch eine Verfahrensethik)“ (Pinzani 2007: 138).

#### **4.2.3 Zusammenfassung**

Beteiligung ist sinnvoll, wenn Menschen zu Wort kommen und ihre Argumente austauschen können. In Bezug auf Verfahren ist darauf zu achten, dass ein Austausch an Argumenten möglich ist. Dies muss vor allem auch dann der Fall sein, wenn nationale Minderheiten beteiligt werden sollen. Aufgrund der Unterschiedlichkeiten zwischen Minderheits-

---

und Mehrheitsbevölkerung wird nicht davon ausgegangen, dass ein Konsens bei der Einbeziehung dieser in Verfahren der räumlichen Planung hergestellt werden kann, aber zumindest sollten die Kommunikationsbedingungen das Äußern unterschiedlicher Interessen überhaupt zulassen.

Verfahren leisten aber laut Luhmann auch nicht alles, bzw. können nur unter bestimmten Bedingungen legitimierend wirken. Insofern sind sie nicht mit Anforderungen zu überfrachten. Luhmann macht außerdem klar, dass bestimmte Legitimationsleistungen und Konsensbeschaffungen nicht durch Verfahren stattfinden können, solange auf der politischen Ebene dazu keine Klärung erfolgte.

Luhmann und Habermas weisen beide darauf hin, dass die Einbeziehung anderer einen Lerneffekt in Bezug auf das diskutabile Thema hervorrufen kann. Bei Habermas treten diese Personen allerdings aktiv in den Diskurs ein, während bei Luhmann die Öffentlichkeit Publikum des Verfahrens ist. Für ein Verfahren, das den Schutz nationaler Minderheiten gewährleisten soll, ist insofern darauf zu achten, dass an bestimmten Stellen die Öffentlichkeit, nationale Minderheiten wie auch die Mehrheitsbevölkerung am Verfahren teilnehmen kann, aktiv oder passiv. Bei einer aktiven Beteiligung sollten Regelungen insoweit bestehen, dass alle ihre Belange einbringen können.

Für das Ergebnis des Verfahrens haben beide allerdings differierende Vorstellungen. In Luhmanns Überlegungen grenzt sich während des Beteiligungsvorganges, der von Rollenübernahmen und damit auch von Zwängen geprägt ist, der Entscheidungsspielraum immer weiter ein. Die abschließende Entscheidung ist für ihn aber nicht wichtig, weil es darum geht, überhaupt eine Entscheidung zu treffen und damit zur Selbsterhaltung des Systems über die Legitimation durch das Konstrukt Verfahren beizutragen. Bei Habermas gewinnt das unter bestimmten Regeln gefundene beste Argument, das alle auch als dieses anerkennen. Dieser selbsterzielte Konsens bindet schließlich auch die Individuen. Im Rahmen von Verfahren zur Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung, die eine Beteiligung von nationalen Minderheiten vorsehen, kann davon ausgegangen werden, dass der Inhalt einer Entscheidung nicht völlig unwichtig ist, vor allem wenn die Entscheidung negative Auswirkungen auf diese hat. Dies hängt mit der laut FCNM besonderen Schutzbedürftigkeit zusammen. Insofern ist der Prozess der Entscheidungsbildung transparent abzubilden und hat unter Einbeziehung Betroffener stattzufinden.

---

## **4.3 Der Umgang mit Diversität und Pluralität in ausgewählten Planungstheorien**

Die Planungstheorien, die im Folgenden hinsichtlich ihrer Anweisungen zur Beteiligung von Minderheiten in der räumlichen Planung untersucht werden, sind die Anwaltsplanung von Paul Davidoff sowie die post-positivistischen Theorien von Sandercock und Healey (siehe zur Auswahl der Planungstheorien Kapitel 2.1). Hierbei gilt es herauszufinden, welche Anforderungen diese Theorien an die Beteiligung von Minderheiten stellen und zu diskutieren, wie diese Anforderungen in Verfahren zur Partizipation von Minderheiten Relevanz erlangen können.

### **4.3.1 Paul Davidoffs Ansatz**

Paul Davidoff wies in seinem Aufsatz »Advocacy and Pluralism in Planning« in der Mitte der 1960er Jahre darauf hin, dass Belange der sozialen Gerechtigkeit in die Arbeit von Stadtplanerinnen und Stadtplanern einzubeziehen seien. Ausgehend von einer pluralistischen Gesellschaftsansicht definierte er die Rolle von Planerinnen und Planern neu. Dabei stellte er die Einbeziehung spezifischer ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsschichten in den Fokus.

Davidoffs Arbeit lässt sich insgesamt in den Übergangsprozess zwischen positivistischer und post-positivistischer Planungstheorie einordnen (vgl. Kapitel 6.1). Sie erlangte in erster Linie für Planerinnen und Planer in den Vereinigten Staaten und Kanada erhebliche Bedeutung: „[...] for progressive planners, in the United States and Canada, social justice concerns have been an important focus for decades, ever since Paul Davidoff (1965) made the case for planners' advocacy of the poor“ (Friedmann 2008: 249). Davidoff ist damit zu einem Symbol für progressive Planung aufgestiegen, das auch noch weit in die Zukunft wirkt. Checkoway merkt an, dass es im Jahr 1994 weitaus mehr Planerinnen und Planer gibt, die sich der Arbeit mit benachteiligten Quartieren verschrieben haben, als noch 1965 (vgl. Checkoway 1994: 145).

#### **4.3.1.1 Minderheiten und Anwaltsplanung**

Davidoffs Überlegungen fallen in eine Zeit, in der sich Massenproteste gegen Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeiten formieren und entsprechende Forderungen zur Berichtigung dieser empfundenen Ungerechtigkeiten geltend gemacht werden (vgl. Davidoff 1965: 331). Diesen Wandel an gesellschaftlichen Wertvorstellungen überträgt

---

Davidoff auf die räumliche Planung, die zur damaligen Zeit durch rationale und systemtheoretische Konzepte bestimmt wird. In diesem Kontext verwirft er den positivistischen Planungsansatz. Davidoff bemängelt insbesondere die damalige Planungspraxis der Planungsbehörden, die einen bereits ausgearbeiteten Plan ohne das Anbieten von Alternativen präsentieren und über diesen abstimmen lassen: “The political consumer has been offered a yes-no ballot in regard to the comprehensive plan; either the public agencies plan was to be adopted or no plan would be adopted” (Davidoff 1965: 333). Aufgrund der Erkenntnis, dass Planungsalternativen häufig fehlen und eine Wertneutralität in der räumlichen Planung nicht vorkommt, spricht Davidoff in der Konsequenz von unvollständigen und oberflächlichen Analysen zu Stadtentwicklungsplänen (vgl. Davidoff 1965: 332). Für die Auflösung des skizzierten Dilemmas schlägt er im Sinne einer pluralistischen Planung vor, »plurale Pläne« von unterschiedlichen Interessengruppen erstellen zu lassen (vgl. Davidoff 1965: 332). Diese dürfen dem Plan der Behörde ausdrücklich entgegenstehen. Davidoff vermutet, dass insbesondere die Gruppe benachteiligter Bevölkerungsschichten sich bestimmter Themen in ihren Plänen annehmen würden, wie z.B. dem Thema der Bekämpfung von Armut (vgl. Davidoff 1965: 334). In jedem Fall wirbt er für ein Demokratieverständnis, das unterschiedliche Bürgerinnen und Bürger aktiv in den Entscheidungsprozess über öffentliche Politiken und Konzepte einbezieht (vgl. Davidoff 1965: 332).

Im Rahmen dieser pluralistischen Planungskonzeption wird Planerinnen und Planern eine neue wie auch sehr umfangreiche Rolle zugewiesen. Sie sollen als Planungsanwälte fungieren und ihre Dienste vor allem für benachteiligte Gruppen, wie z.B. einkommensschwache Haushalte anbieten (vgl. Davidoff 1965: 333). Dies beinhaltet unter anderem die Aufgabe, Klienten mit Informationen zu versorgen und Untersuchungen zu aktuellen Trends sowie möglichen zukünftigen Entwicklungen vorzunehmen und zu vermitteln (vgl. Davidoff 1965: 333). Planerinnen und Planer sollen zudem für ihre »Klienten«, die entweder Organisationen oder Behörden sein können, Pläne auf der Grundlage ihrer Ideen vorbereiten, die möglichst über einen integrativen Ansatz verfügen und bereits andere Pläne berücksichtigen. Solche und andere Pläne würden dann ähnlich einem juristischen Schriftstück dazu beitragen, Fakten und Gründe für die Unterstützung eines bestimmten Vorschlags zu präsentieren (vgl. Davidoff 1965: 333). Weiterhin gehört es laut Davidoff zu einer Hauptaufgabe von Planerinnen und Planern, den Planungsprozess für den Klienten auszuführen und ihre Planungen im Planungsprozess überzeugend zu vertreten. Diese Aufgabe ist umso einfacher, da sich Planerinnen und Planer im Rahmen der Anwaltsplanung Klienten aussuchen können mit denen sie eine gemeinsame Sichtweise teilen (vgl.

---

Davidoff 1965: 333). Die Wahrscheinlichkeit, dass sich in der Praxis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer tatsächlich eine Wertgleichheit ergibt, ist indes gering (vgl. Allmendinger 2009: 156). Außerdem weist Davidoff der Planungsprofession eine erziehende Rolle zu. So sollen Planerinnen und Planer andere Gruppen über ihre erarbeiteten Pläne informieren, ihren Klienten durch Rechtsberatung in Angelegenheiten der räumlichen Planung beistehen, diese über die Funktionsweise der Stadtverwaltung informieren und sie über Programme, die sie betreffen, in Kenntnis setzen (vgl. Davidoff 1965: 333). Kritiker beziehen sich vor allem auf die praktische Umsetzung der Rollenzuweisung, wobei insbesondere Folgendes bemängelt wird: „[...] advocacy planners were not always representative of their client communities, that they did not empower them to advocate for themselves, that they diverted them from more powerful forms of social change, and that the advocacy planners lacked the power to implement their plans” (Checkoway 1994: 141).

Damit Planerinnen und Planer ihren Ansprüchen genügen, müsse, so Davidoff, ihre Ausbildung angepasst werden. Eine so umfangreiche und koordinierende Rolle sollen vor allem Planerinnen und Planer ausfüllen, die sich einer entsprechenden qualifizierten Ausbildung stellen. Neben einem umfassenden Verständnis von städtischen Situationen, Analysetechniken und Techniken zur Lösung städtischer Probleme ist es dafür notwendig die Artikulation sozialer Zielsetzungen zu lehren und zu lernen (vgl. Davidoff 1965: 337). Überdies seien Kenntnissen auf dem Gebiet der Konstituierung urbaner Gesellschaften vorzuweisen und diese in einigen Bereichen zu vertiefen. Davidoff kritisiert: „But at present many city planners are specialists in only one or more of the functions of city government“ (Davidoff 1965: 337). Insofern stellt das Ausbilden entsprechender Planerinnen und Planer mit spezifischen Merkmalen für Davidoff eine zukünftige Aufgabe dar, die die Qualität der Stadtplanung gewährleisten soll.

Mit der Einführung neuer Rollen für Planerinnen und Planer geht, nach Davidoff, auch eine neue Struktur und ein neues Ziel der räumlichen Planung einher. Im Interesse der pluralistischen Planung sollen Pläne durch drei spezifische Gruppen erstellt werden. Zu ihnen gehören erstens politische Parteien, zweitens Organisationen, die spezifische Interessengruppen vertreten (Handelskammern, Maklerkammern, Organisationen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Bürgerrechtsorganisationen und Beiräte zur Bekämpfung von Armut) und drittens Protestbewegungen auf Nachbarschaftsebene (vgl. Davidoff 1965: 334). Insbesondere dieser Punkt ist Gegenstand von Kritik, da Davidoff offen lässt, wie die unterschiedlichen Pläne dieser genannten Gruppen letztendlich miteinander vereinbart werden können. Er trifft keine Aussage darüber, wie das Verfahren zur Kür des besten

---

Plans aussieht (vgl. Allmendinger 2009: 156). Finanziert werden soll die Erstellung der Pläne unterschiedlicher Gruppen entweder über Stiftungen oder durch den Staat (vgl. Davidoff 1965: 335). Die Wahrscheinlichkeit, dass sich bei der Umsetzung von Anwaltsplanung informale, freiwillige Organisationen dieser Aufgabe annehmen und die Leistung insofern eher auf unbezahlter Basis stattfindet, schätzt Allmendinger aus Erfahrungen in Großbritannien als hoch ein (vgl. Allmendinger 2009: 156).

#### **4.3.1.2 Relevanz für die Beteiligung von nationalen Minderheiten in Planungsverfahren**

Davidoff geht davon aus, dass die Beteiligung an Planungsverfahren zu einem Ausschluss von bestimmten Teilen der Bevölkerung (spezifischen Minderheiten) führt. Die These seiner Arbeit ist, dass die vorhandenen sozialen Ungleichheiten zur Ausgrenzung aus Verfahren führen und dies Konflikte hervorruft. Er sieht in der Anwaltsplanung die Chance diese Ungleichheiten zu beseitigen bzw. auszugleichen. Dazu schlägt er vor, dass Minderheiten in ihrem Metier zu allererst selbst Pläne ausarbeiten und damit Pläne aus ihrer Perspektive unter Anleitung von Fachpersonal entwickeln. Dieser Gedanken gibt auch den wesentlichen Aspekt seiner Arbeit wieder. Davidoff bietet Minderheiten einen geschützten Raum an, in dem sie in einer vertrauten Gruppe diskutieren können. Die Planerin oder der Planer wird ihnen als Vertrauensperson zur Seite gestellt, um den Diskurs mit Fachwissen anzureichern, schließlich die unterschiedlichen Diskussionsstränge zusammenzufügen und diese in einen Plan zu gießen. Beim Heraustreten aus dem geschützten Raum auf die öffentliche Bühne ist dann die Planerin oder der Planer, in Vertretung der Interessen der Minderheit, für die Verteidigung des Plans zuständig. Davidoff beschreibt mit diesem Ablauf ein zweistufiges Beteiligungsverfahren, dessen erstes Element die geschlossene Beteiligung und dessen zweiter Teil die Verteidigung über eine Vertretung (Planerin oder Planer) im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung ist. Letztlich nimmt dabei aber die Planerin oder der Planer am Verfahren teil und nicht die Angehörigen nationaler Minderheiten.

Außerdem zeigt die Kritik an Davidoffs Überlegungen auf, dass keine falschen Erwartungen bezüglich der Durchsetzungsfähigkeit von Beteiligungsergebnissen geschürt werden sollen. Die langwierige Ausarbeitung eines Plans kann dabei tatsächlich die unrealistische Erwartung wecken, dass dieser auch genau wie erarbeitet umgesetzt werden muss. Zum Entscheidungsverfahren in der räumlichen Planung werden aber häufig viele Belange erhoben, auch die der nationalen Minderheiten, die eine Berücksichtigung oder Beachtung erfordern. Die Belange nationaler Minderheiten lassen sich daher nicht immer vollständig

---

durchsetzen. Insofern wäre je nach tatsächlichem Nutzen die Frage nach einem verhältnismäßigen Aufwand für das Beteiligungsverfahren zu stellen.

### **4.3.2 Leonie Sandercocks Ansatz**

Leonie Sandercocks planungstheoretischer Ansatz, den sie in ihrer Monographie »Towards Cosmopolis« vorstellt, lässt sich in die Ära der postmodernen Planungstheorien einordnen und damit in die Zeit der post-positivistischen Planung. Sie legt dar, warum moderne Planung oder Mainstream-Planung nicht in der Lage sind, Planerinnen und Planer mit dem richtigen Werkzeug auszurüsten, um die „dilemmas of difference“ (Sandercock 1998: 21), wie sie in Städten und Regionen des 21. Jahrhunderts anzutreffen sind, anzugehen.

#### **4.3.2.1 Minderheiten und postmoderne Planungstheorie**

Als ein »dilemma of difference« wird z.B. die Situation indigener Bevölkerungsgruppen angesehen, die immer häufiger die Rückgabe oder den Zugang zu ihren Gebieten fordern und dabei ihren Forderungen Werte zu Grunde legen, die mit einem modernen Planungsverständnis nicht vereinbar seien (vgl. Sandercock 1998: 18). Die Prinzipien der modernen Planung seien insofern problematisch, als sie den Boden für ein fehlgeleitetes Verständnis der Planerin oder des Planers von heutigen Entwicklungen bereiteten. Diese »Weisheiten« seien (vgl. Sandercock 1998: 27):

- dass Planung zur Rationalitätssteigerung politischer und öffentlicher Entscheidungen beiträgt,
- dass die effektivste Planung eine umfassende Planungen darstellt,
- dass Planung neben Kunst vor allem eine Wissenschaft ist, bei der es um den richtigen Umgang der Planerin oder des Planers mit Methoden und Theorien der Sozialwissenschaften geht,
- dass Planung als staatliche Planung besonders fortschrittlich und vor allem unabhängig von ökonomischen Interessen ist,
- dass Planerinnen und Planer sich als neutrale Instanzen sehen und somit in der Lage sind, das öffentliche Interesse zu identifizieren und in diesem Verständnis die ihnen obliegenden Planungen umsetzen.

Sie schlägt vor, diese Säulen durch ein Ponton, bzw. ein Fundament für die postmoderne Planungspraxis zu ersetzen. Das Fundament soll aus folgenden Einsichten und Erkenntnissen bestehen:

- 
- praktische Weisheiten seien sinnvoller als Zweckrationalität,
  - perspektivisch seien nicht umfassende Planungen und Pläne, sondern verhandlungsorientierte, politische und fokussierte Planungen gefordert,
  - in Planungsprozessen müssten Planerinnen und Planer den Umgang mit alternativem Wissen und dem Zugang zu diesem lernen, weil die »alten Zugänge« (z.B. Simulationsmodelle) nicht alle adäquaten Informationen abbilden,
  - nicht »top-down« Prozesse, sondern »bottom-up« Prozesse seien in der Planung für Gemeinschaften wichtig und sollten von Planerinnen und Planern durch „community empowerment“ (Sandercock 1998: 30) unterstützt werden,
  - es gäbe nicht nur eine Gemeinschaft oder ein öffentliches Interesse, sondern multiple Öffentlichkeiten, die ein multikulturelles Planungsverständnis notwendig erscheinen lassen (vgl. Sandercock 1998: 30).

Diesen Vorschlag untermauert Sandercock mit unterschiedlichen Beispielen und Ausführungen, die im Folgenden dargelegt werden.

Zunächst beschäftigt sie sich mit der Planungsgeschichte und gibt zu bedenken, dass räumliche Planung nie neutral in Bezug auf Rasse, Herkunft oder Geschlecht gewesen ist. In diesem Zusammenhang plädiert sie dafür, Planungsgeschichte aus anderen Blickwinkeln zu betrachten und sich insbesondere auf die Suche nach der »unsichtbaren Seite der Planung« zu begeben. Das betreffe vor allem den Teil der Planungsgeschichte, der durch die Historie der Mainstream-Planung verdeckt wurde und wird (vgl. Sandercock 1998: 54).

Dieser Ansatz wird von verschiedenen Kritikern hinterfragt. So fragt Healey: „Could not her view of a multicultural city be widened to move beyond conceptions of ethnic groups, and-- `in/out-crowds` --to acknowledge the diversity of cultural frames of reference within and around which we all negotiate our lives these days?“ (Healey 1999: 1412). Diese Erweiterung der zu engen Sichtweise Sandercocks wird auch von Baeten gefordert, der zu bedenken gibt, dass das Kriterium der »Klasse« völlig fehle (vgl. Baeten 1999: 114). Er betont, dass seiner Ansicht nach das Thema der sozialen Gerechtigkeit nicht ohne die Einbeziehung des »Proletariats« auskomme und damit nicht ohne Überlegungen zu Unterdrückung im und durch das Klassensystem entsprechend der marxistischen Theorie.

Sandercock erläutert außerdem, auf welches (theoretische) Wissen Planerinnen und Planer zurückgreifen und welche vermeintlichen Schwächen dieses Wissen aufweist, um schließlich eine eigene Erkenntnistheorie der Vielfalt in der Planungspraxis zu postulieren: „Such an epistemology of multiplicity for planning would consist of at least six different ways of knowing, in addition to what is usually taught in planning schools: knowing

---

through dialogue; from experience; through gaining local knowledge of the specific and concrete; through learning to read symbolic, non-verbal evidence, through contemplation; and through action planning“ (Sandercock 1998: 76). Eine »gute Planerin« bzw. ein »guter Planer«, so Sandercock, müsse dieses alternative Wissen verinnerlichen und situationsbezogen anwenden können (vgl. Sandercock 1998: 83).

Neben den unterschiedlichen Zugängen zu Wissen, die spezifisch für Planerinnen und Planer von Belang sind, entwickelt Sandercock einen Wertekanon, den sie ihrer Vision einer utopischen Stadt »Cosmopolis« zu Grunde legt. Fünf Prinzipien sind ihrer Ansicht nach relevant, um Städte und Regionen der Zukunft zu errichten, die Unterschiede sowie Vielfalt kultivieren und zwar im Sinne eines „democratic cultural pluralism“ (Sandercock 1998: 183). Diese Prinzipien seien soziale Gerechtigkeit, Unterschiedlichkeit, Staatsbürgerschaft, Gemeinschaft und eine Bürgerkultur (vgl. Sandercock 1998: 183). Soziale Gerechtigkeit bedeutet für sie nicht nur Gerechtigkeit im Sinne einer Allokation von Ressourcen sondern auch der Versuch, die systemische Unterdrückung unterschiedlicher Gruppen aufzuheben, die durch soziale Praktiken und Institutionen hervorgerufen wird.

Eine Politik der Unterschiedlichkeiten könne über gruppenbewusste soziale, urbane und auf die Umwelt bezogener Politik-Konzepte und Programme Eingang in Entscheidungsprozesse erlangen. Dafür müssten spezifische Gruppen in Entscheidungsforen vertreten sein. Sandercock merkt dazu an: „A crucial principle of cultural pluralism is that group-specific rights and policies must stand together with general civic and political rights of participation and inclusion“ (Sandercock 1998: 186). Dazu ist eine Bürgerkultur notwendig, die aus Interaktionen multipler Öffentlichkeiten entstehe (vgl. Sandercock 1998: 186-187). Über die Frage der Staatsbürgerschaft und was es bedeutet ein Mitglied eines modernen Staates zu sein, würden immer wieder aufs Neue Kämpfe ausgefochten werden, sichtbar würden sie unter anderem in spezifischen sozialen Bewegungen. Planerinnen und Planer sollten die Widersprüche, die sich zwischen inhaltlicher und formaler Staatsbürgerschaft ergeben, berücksichtigen und sich für eine Ausweitung der Bürgerrechte einsetzen (vgl. Sandercock 1998: 189). Dabei sollten aufständische Formen, wie soziale Bewegungen nicht außer Acht gelassen werden, denn diese erzeugten laut Sandercock „new forms of citizen rights and new forms of collective social empowerment“ (Sandercock 1998: 190). Sandercock lehnt für ihre Cosmopolis das seinerzeit viel diskutierte Modell der »community planning«, also z.B. Planung für und mit Quartiersgemeinschaften dann ab, wenn diesem die Vorstellung von einer homogenen Gemeinschaft zu Grunde liegt (vgl. Sandercock 1998: 195). Gemeinschaftsplanung könne genauso wie das häufig laut Sandercock ge-

---

nannte Gegenstück, die staatliche, repressive Planung, Menschen von der Teilhabe ausschließen. Postmoderne Planerinnen und Planer müssten sich deshalb der paradoxen Situation bewusst sein, dass die Planung für eine Gemeinschaft wie auch die staatliche Planung repressive Momente ausbilden könne. Sandercock fordert „postmodern planners must hold in unresolved, and unresolvable, tension the transformative *and* repressive powers of state-directed planning practices and their mirror image, the transformative and also repressive potential of the local, the grassroots, the `community`“ (Sandercock 1998: 196). Eine Bürgerkultur, die Sandercock anstrebt, ist von einer Inklusionspolitik geprägt, die Mechanismen für die Anerkennung und Repräsentanz unterdrückter und benachteiligter Gruppen bereitstellt und diese unterstützt (vgl. Sandercock 1998: 198). Dabei geht es ihr unter anderem darum, dass ein gemeinsames Diskussionsforum geschaffen wird, in dem alle Beteiligten ihre Bedürfnisse artikulieren können und sich gegenseitig überzeugen müssen. Relevant dabei ist, dass sich alle Diskutanten auf eine Vorstellung von Gerechtigkeit einigen und eine Gesellschaftsform anerkennen, in der multiple Öffentlichkeiten ihren Platz haben (vgl. Sandercock 1998: 198).

Diese Prinzipien bilden für Sandercock die Grundlage einer Utopie von »Cosmopolis«, einer Stadt, die wie sie sagt, niemals umgesetzt werden kann (vgl. Sandercock 1998: 199). Dennoch gehört es zum erklärten Ziel ihrer Arbeit, Handlungsgrundlagen der planenden Profession zu hinterfragen und neue Ideen vorzustellen, um genau diese Stadt - Cosmopolis - zu erschaffen, die auf der Unterschiedlichkeit der Menschen, die in ihr leben, aufbaut. Bei der fortwährenden Verwirklichung von »Cosmopolis« sind ihrer Ansicht nach soziale Zielsetzungen zu verfolgen, die auch über „insurgent planning“ (Sandercock 1998: 204) erreicht werden können, eine Planung, die soziale, kulturelle und die Umwelt betreffende Gerechtigkeit in den Städten thematisiert, die von großen Wirkkräften ökonomischer und demografischer Mobilität geprägt sind. Außerdem müsse die Sprache der Planung, so Sandercock, erweitert werden und die Stadt der Erinnerung, die Stadt der Sehnsucht und die Stadt der Spiritualität einbeziehen (vgl. Sandercock 1998: 207-217).

Die kritische Würdigung dieser Prinzipien durch andere Autoren, die in den vorhergehenden Absätzen nur schlaglichtartig wiedergegeben wird, endet letztlich in der ungeklärten Frage, was dem Staat in Sandercocks Cosmopolis für eine Aufgabe zukomme (vgl. Healey 1999: 1412). Neben Healey verweist auch Christie mit ihrer Kritik in diese Richtung. Sie merkt an, dass in Sandercocks Modell der Staat implizit als Unterdrücker aufständischer Planungspraktiken auftritt und dies das vorzeitige Ausscheiden eines möglicherweise wesentlichen Wegbereiters für »Cosmopolis« bedeute (vgl. Christie 2000: 497).

---

#### **4.3.2.2 Relevanz für Vorhaben der räumlichen Planung und nationale Minderheiten**

Sandercock geht, ähnlich wie Davidoff, von sozialen Ungerechtigkeiten gegenüber ethnischen Gruppen, als Grundlage für ihre Überlegungen zur Stadt der Zukunft – Cosmopolis – aus. Die Unterdrückung ethnischer und damit auch nationaler Minderheiten geschieht, laut Sandercock, unbewusst und kann auch durch Wissensdefizite der planenden Institution hervorgerufen werden (vgl. Hinweiskasten 5). Insofern wird hier darum ersucht andere Wissenskanäle zu nutzen und alternativ zu denken und damit das veraltete bzw. falsche Verständnis von der planerischen Aufgabe abzulegen. In dieser Aufforderung steckt ein Appell daran, offen an Planungsprozesse mit nationalen Minderheiten heranzugehen, sich auf anderes Wissen einzulassen und neue Beteiligungsformate zur Wissensgenerierung auszuprobieren.

Ähnlich wie Davidoff macht sich auch Sandercock Gedanken über die Ausrichtung der Planungsprofession. Dabei ist insbesondere die Ausbildung der Planerinnen und Planer ein nicht zu vernachlässigendes Thema in Bezug auf ihre Aufgabe. Auch der Minderheitenschutz fordert das Erlernen bzw. Erwerben von interkulturellen Kompetenzen behördlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (vgl. Hinweiskasten 10). In Beteiligungsverfahren können diese Kompetenzen ebenfalls gewinnbringend eingesetzt werden.

Eine Herausforderung stellt jedoch die Aufgabenbeschreibung Sandercocks für Planerinnen und Planer dar. Sie fordert, dass auch auf Bottom-Up Prozesse im Sinne von »insurgent practices« eingegangen werden soll. Ein sensibles Eingehen auf solche Praktiken ist zwar durchaus im Planungsalltag möglich, in einem Verfahren, das Rechtsschutz gewähren soll, ist das entsprechend der Überlegungen von Luhmann allerdings nicht vorgesehen (vgl. Kapitel 4.2.4). Sandercock schlägt dazu Foren vor, in denen alle gleichberechtigt nebeneinander artikulieren können, niemand unterdrückt wird und alle Meinungen ernst genommen werden. Letztlich geht es hierbei darum, einen Ort zu schaffen, der z.B. nationalen Minderheiten die Möglichkeit gibt, gleichberechtigt mit anderen zu diskutieren. Diesen Aspekt behandeln auch Habermas (vgl. Kapitel 4.2.2) und Healey (siehe Kapitel 4.3.3). Übergeordnete Regeln für Diskussionen werden im Zusammenhang mit dem Schutz von Minderheiten ebenfalls gefordert, so z.B. wenn eine Beteiligung frühzeitig stattfinden soll (vgl. Hinweiskasten 18), oder sich die Personen in ihrem Handeln zu Toleranz verpflichten sollen (vgl. Hinweiskasten 10).

#### **4.3.3 Patsy Healeys Ansatz**

Die Theorie der deliberativen Planung basiert zu einem großen Teil auf dem Gedankengut

---

von Jürgen Habermas (vgl. Allmendinger 2009: 197). Seine Kritik an rationalen Ansätzen und die darauf aufbauenden Überlegungen zu anderen Wegen der Erkenntnisse und Denkweisen „has heavily influenced the work of those concerned with planning as a communicative process“ (Allmendinger 2009: 198). Auch Healey beschäftigt sich auf dieser Grundlage mit dem Themenfeld Partizipation in der räumlichen Planung. In ihrem Aufsatz »The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation« formuliert Healey fünf wesentliche Punkte, mit der sich eine politische Gemeinschaft beschäftigen sollte, wenn diese im Rahmen eines kommunikativen Ansatzes strategische Planungen durchführen möchten (z.B. zur Erarbeitung von Plänen und Programmen).

#### **4.3.3.1 Minderheiten und »Collaborative Planning«**

Zunächst solle über »Arenen«, in denen Diskussionen zur strategischen Planung stattfinden, nachgedacht werden. Dazu merkt Healey an: „One needs careful thought about where to find the arenas where discussion can take place“ (Healey 1996: 223). Denn über diese Arenen könnten insbesondere spezifische Personen bzw. Personengruppen bevorrechtigt und andere benachteiligt werden. Insofern sei das Wissen über deren Konstruktion und darüber, wie diese Arenen legitimiert sind von Relevanz. Insbesondere gehören zu den zu beteiligenden Personen die »Stakeholder«, das sind bei Healey all jene Personen, „who directly or indirectly, have an interest in or care about what the people in the first community are doing in a place“ (Healey 1996: 224). Neben der Ermittlung dieser sei ein Offenhalten der Diskussionen für andere Stakeholder, die sich evtl. noch im Laufe des Prozesses ergeben, laut Healey, notwendig. Um zu vermeiden, dass sich Diskussionen verselbständigen und letzten Endes nur von etablierten Gruppen geführt werden, schlägt Healey vor, nach einer „inclusionary ethic“ (Healey 1996: 224) vorzugehen und zusätzlich dazu unterschiedliche Arenen zu unterschiedlichen Zeiten zu nutzen (vgl. Healey 1996: 224).

Des Weiteren sollten Überlegungen zur Absteckung des Rahmens und zum Diskussionsstil angestellt werden. Dabei gehe es in der Hauptsache darum, ähnlich wie beim Scoping in der Umweltverträglichkeitsprüfung zu ergründen, welche Themen relevant sind. Um beim Abstecken der Themenfelder nicht stereotype bzw. vorgefertigte Aspekte zu bedienen, solle auch hierbei eine Verpflichtung zur Inklusion bestehen. Dies sei insbesondere dort wichtig, wo große kulturelle Differenzen zwischen den Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft bestünden, denn dann sei, so Healey „the potential for misunderstanding [...] substantial“ (Healey 1996: 225). In Bezug auf den Diskussionsstil seien drei Aspekte von besonderer Bedeutung. Es sei wichtig, aktiv über einen gemeinsamen Diskussionsstil

---

nachzudenken, um schließlich eine Diskussion beginnen zu können, in der jeder zu Wort kommen kann. Healey merkt dazu an, dass Gruppendiskussionen auf sehr unterschiedliche Art und Weise geführt werden können: „They vary in how people prepare themselves, how rooms are arranged, how communicative routines are set up (who speaks when and how), how discussion is concluded, remembered and called up at a later time“ (Healey 1996: 225). Um die Relevanz dieser Aspekte zu unterstreichen weist Healey auf die steigende Anzahl an Mediatorinnen und Mediatoren hin, die in solchen Prozessen eingesetzt werden. Als zweites sei insbesondere auf die Sprache zu achten. Unterschiedliche Ausdrucksweisen, Ironie oder bestimmte Darstellungsweisen könnten als Ausdruck eines bestimmten kulturellen Kontextes auf unterschiedliche Arten verstanden und interpretiert werden. In diesem Zusammenhang sei es wichtig, alle Ausdrucksweisen anzuerkennen und evtl. diese für alle Anwesenden zu interpretieren (vgl. Healey 1996: 225). Drittens sei es wichtig, allen Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft Respekt zu gewähren. Das bedeutet, dass auch diejenigen Personen, die in öffentlichen Diskussionen nicht mitdiskutieren oder nicht anwesend sind, Gehör finden, bzw. bedacht werden: „The inclusionary challenge is to prevent those not present being absent from the discussion“ (Healey 1996: 226).

Außerdem sollte, laut Healey, das Sichten und Sortieren von Argumenten in strategischen Prozessen der räumlichen Planung überdacht werden. Zum Ende einer Diskussion sei mit einer Vielfalt an Aussagen zu rechnen, die bei einem konventionellen Ablauf des Prozesses von Planerinnen und Planern in die technische Sprache der räumlichen Planung übersetzt werden müssten. Diese Interpretation bzw. analytische Arbeit sollte, so Healey, nicht exklusiv im Kreise des Fachpersonals stattfinden, sondern von allen Beteiligten getragen werden, denn: „Participants need to be encouraged to probe the meaning of the different points raised and to test out in discussion their implications for the concerns of other people“ (Healey 1996: 226). Dabei sei der Lernprozess ein wichtiger Aspekt, der neue Möglichkeiten erschließen soll (vgl. Healey 1996: 226-227). Expertinnen und Experten, die diesen Prozess begleiten und voranbringen sollen, sollten über gezieltes Fragen Bedeutungen erschließen, unterschiedliche Aussagen von Beteiligten miteinander verknüpfen und sich über Methoden Gedanken machen, die beim Organisieren der Aussagen hilfreich sein könnten (vgl. Healey 1996: 227).

Weiterhin sollten im Rahmen eines „inclusionary spatial strategy making“ (Healey 1996: 227) neue Diskurse im Sinne eines „policy discourse“ (Healey 1996: 227) angestoßen und als gemeinsamer und diskursiver Prozess abgehalten werden. Um während der Diskussionen neue Perspektiven in Bezug auf unterschiedliche Aspekte eines Themas zu eröffnen,

---

dürfte im Prozess nicht zu früh ein bestimmter Weg einschlagen werden. Zu früh meint bei Healey „before people know each others and the issues“ (Healey 1996: 228). Ferner sollte unbedingt thematisiert werden, was nicht erreicht werden kann und was der Preis dessen sein könnte. Außerdem gibt Healey zu bedenken, dass der Einfluss, den ein Diskurs auf soziales Handeln entwickeln kann groß ist. Insofern sollte Planerinnen und Planern bewusst sein, dass ein Diskurs über Politiken „[...] gives meaning and significance to issues, problems, and actions, and focuses the setting of priorities for action“ (Healey 1996: 228). Insbesondere die Überzeugungskraft, die ein Diskurs entwickeln kann, dürfe dabei nicht von mächtigen Akteurinnen und Akteuren missbraucht werden. Healey führt dazu aus: „It is the persuasive power of discourse embedded in existing practices, and pursued by the powerful, which an inclusionary discursive form of strategic argumentation seeks to challenge, yet at the same time to acknowledge and use“ (Healey 1996: 228).

Zuletzt sollte über den Umgang mit Vereinbarungen und Kritik nachgedacht werden. Im Rahmen von Vereinbarungen zur »Policy-Strategy« sollte klargestellt werden, wie mit Dissens umzugehen ist. Es muss laut Healey bereits zu Anfang eines Prozesses darüber reflektiert werden, wie Meinungsverschiedenheiten adressiert werden können (z.B. über Gerichte) und wie eine »Policy-Stratgy« auch im Laufe der Zeit einer kritischen Überprüfung zugänglich bleibt. Dem ist hinzuzufügen, dass sich durch ständig neue Interpretationen und Bedeutungszuweisungen mit der Zeit „interpretative drifts“ (Healey 1996: 230) ergeben können. Außerdem bestehe die Möglichkeit, dass sich verschiedene Bedingungen verändern, die dem strategischen Diskurs zugrunde liegen. Deswegen bedarf es eines Monitoringprozesses, der eine reflexive Kritik des strategischen »Policy-Diskurses« zulässt und damit ein Nachbessern oder Umstellen ermöglicht. Insofern sollten Möglichkeiten der Nachsteuerung in den Prozess eingebaut werden, die eine regelmäßige Reflektion der Ergebnisse gewährleisten (vgl. Healey 1996: 231).

#### **4.3.3.2 Relevanz für Vorhaben der räumlichen Planung und nationale Minderheiten**

Aus Healeys Ausführung zu den Arenen lässt sich für Beteiligungsverfahren schließen, dass der physische Ort, an dem Beteiligung stattfindet, für das Erreichen spezifischer Personenkreise eine große Rolle spielt. Insofern sollte der Gedanke an die Ortswahl immer auch mit dem dazugehörigen, erreichbaren Personenkreis verknüpft werden. In Beteiligungsverfahren der räumlichen Planung könnte insofern die Wahl des Ortes für die Erreichbarkeit von nationalen Minderheiten entscheidend sein. In den Anforderungen an den

---

Minderheitenschutz werden bereits Foren bzw. Arenen wie Minderheitenbeiräte (vgl. Hinweiskasten 2), »community houses« (vgl. Hinweiskasten 9) und Schulen nationaler Minderheiten (vgl. Hinweiskasten 17) erwähnt. Sollen nationale Minderheiten und Mehrheitsbevölkerung gemeinsam an einem Prozess teilhaben, müssen hingegen andere Arenen gefunden werden. Außerdem können auch zur Wahl stehende Beteiligungsorte (ähnlich wie Arenen) bezüglich ihrer Bedeutsamkeit kritisch hinterfragt werden.

Außerdem kommt es Healey wesentlich auf das Prozessmanagement an. Die Beteiligung nationaler Minderheiten hätte damit so zu erfolgen, dass diese zu Wort kommen, nicht verständliche Kommentare für alle erklärt werden, kulturell bedingte Diskussionsweisen kommuniziert werden und Diskussionsregeln gemeinsam erstellt werden. Dies würde in Beteiligungsveranstaltungen zu Vorhaben der räumlichen Planung zumindest interkulturell geschultes Personal als Moderation der Prozesse voraussetzen. Die Herstellung gleicher Chancen in Prozessen (vgl. Kapitel 3.4.2.2), Hinweise zum Sprachgebrauch (vgl. Kapitel 3.4.2.7) sowie die Forderung nach geschultem Personal (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2) im Umgang mit nationalen Minderheiten decken sich mit den Anforderungen des Minderheitenschutzes.

Healeys Ausführungen zum realistischen Diskurs weisen darauf hin, dass im Beteiligungsverfahren auch zu klären ist, was durch die Teilnahme überhaupt erreicht werden kann und was nicht (vgl. hierzu auch Kapitel 4.3.3.1). Dazu ist Transparenz im Verfahren notwendig.

Darüber hinaus gibt sie zum offenen Diskurs zu bedenken, dass das schnelle Einschlagen eines bestimmten Weges vermieden werden sollte. Ein Diskursmissbrauch in einem Beteiligungsverfahren im Sinne eines auf einen bestimmten Punkt Hinlenkens auf und Einengens von Zielperspektiven durch bestimmte Personengruppen kann schwerwiegende Folgen haben, wenn das Ergebnis (politische) Überzeugungskraft entwickelt.

Zwar ist das Nachjustieren bei Vorhaben der räumlichen Planung schwierig, weil die Vorhaben mit der Genehmigung in den Umsetzungsprozess münden, ein Monitoring könnte aber im Rahmen des Minderheitenschutzes frühzeitig auf negative Auswirkungen des Vorhabens auf Kultur und Identität nationaler Minderheiten hinweisen (vgl. Kapitel 3.4.2.11.1). Es wäre in diesem Zusammenhang denkbar, dass Behörden dann über unterschiedliche Maßnahmen versuchen können diesen entgegenzusteuern.

---

#### 4.4 **Zusammenfassung: Anforderungen aus der Verfahrens- und Planungstheorie**

Über welche Direktiven zum Schutz nationaler Minderheiten verfügt die räumliche Planung (vgl. Kapitel 1.2)? In den vorangegangenen Kapitel wurden bei weitem nicht alle Theorien, die die räumliche Planung in Bezug auf Diversität und Minderheiten beschäftigen diskutiert, aber dennoch wesentliche Impulsgeber vorgestellt und erläutert.

Luhmann und Habermas sind als Basis für viele planerisch-theoretischen Überlegungen bekannt und geben Anlass dazu, Überlegungen zur Akzeptanz von Verfahren und zu Verfahrensentscheidungen in die Entwicklung von Verfahren miteinzubeziehen. Um der Kritik an Luhmanns Verfahrenstheorie zu begegnen, sind die Meinungen der Verfahrensbeteiligten ernst zu nehmen und zwar insofern, als dass erkennbar wird, dass sie zumindest einen Einfluss auf die Verfahrensentscheidung gehabt haben. Ein wie bei Habermas vorgesehener Diskurs mag zwar unter den heutigen Bedingungen nicht erreicht werden, es sind aber solche Bedingungen zu schaffen, die nationale Minderheiten zumindest in die Lage versetzen, gleiche Chancen beim Einbringen von Interessen, gemessen an der Mehrheitsbevölkerung, zu erhalten.

Wichtige Erkenntnis aus Davidoffs planungstheoretischen Überlegungen ist, dass ein geschützter Raum im Planungsprozess die Gleichstellung von Minderheiten fördern kann. Dabei dürfen keinen falschen Hoffnungen bezüglich der Einbeziehung des Ergebnisses in das weitere Verfahren geschürt werden. Sandercock weist zusätzlich dazu darauf hin, dass die interkulturellen Kompetenzen und das interkulturelle Wissen der planenden Profession wichtige Stellschrauben für das Gelingen interkultureller Kommunikation in Verfahren sind. Healy's Gedanken sind eng mit Prozessabläufen verknüpft. Erreichbarkeit des Ortes, sensibles und vertrauensspendendes Prozessmanagement, Verfahrens- und Ergebnistransparenz, Vorkehrungen zum Diskursmissbrauch und das Monitoring sind wichtige Themen der Beteiligung nationaler Minderheiten an Verfahren der räumlichen Planung.

Neben diesen theoretischen Zugängen zu Verfahren der räumlichen Planung bestehen spezifische Gewährleistungsziele, die Verfahren zum Schutz von Minderheiten erfüllen sollen. Die Ziele stehen in Zusammenhang mit dem Blickwinkel von dem aus Verfahren betrachtet werden.

---

## **5 Die Zieldeterminanten eines minderheitenschützenden Verfahrens**

Für die Entwicklung eines Verfahrensstandards muss von Beginn an die Zielsetzung des Verfahrens festgelegt werden, weil diese als Richtschnur für die Verfahrensausgestaltung gilt. Damit Verfahrensziele erfüllt werden können, müssen sie bei der weiteren Ausgestaltung mit entsprechenden Verfahrenshandlungen verknüpft werden. Sie lassen sich typisieren und in bestimmte Kategorien einordnen. Verfahrensziele, die ein minderheitenschützendes Verfahren verfolgen sollte, sind zunächst einmal Ziele, die notwendigerweise für einen Schutz in allen rechtsschützenden Verfahren sorgen. Insofern bedarf ein minderheitenschützendes Verfahren einer besonderen Zielperspektive. Überlegungen hierzu finden sich in den folgenden Kapiteln.

Die Kapitel beginnen mit dem Grundsatz eines fairen Verfahrens, weil Fairness eine besonders wichtige Kategorie von Gerechtigkeit darstellt. Dieser Grundsatz wird für alle europäischen Verfahren vorausgesetzt.

### **5.1 Grundsatz der fairen Verfahrensgestaltung**

Der Grundsatz einer fairen Verfahrensgestaltung findet sich im Eigenverwaltungsrecht wie auch Gemeinschaftsverwaltungsrecht der EU an unterschiedlichen Stellen wieder und beruht sich insofern auf verschiedenen Quellen (vgl. Art. 41 GRC und Art. 47 Abs. 2 GRC). Er gilt als Kernelement der Rechtsstaatlichkeit in der EU (vgl. Nowak in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 14, Rn. 44). Im EU Recht wird darunter u.a. das Gewähren von Akteneinsicht und die Begründungspflicht der Behörden verstanden. Als bedeutsamer Grundsatz lässt sich das faire Verfahren auch im regionalen Völkerrecht finden (vgl. Art. 6 Abs. 1 EMRK). Im Völkerrecht wird davon ausgegangen, dass dieser Grundsatz auch den Grundsatz der Waffengleichheit umfasst (vgl. Nowak in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 14, Rn. 45). Dieser wiederum erfordert, „dass jeder Partei eine vernünftige bzw. ausreichende oder angemessene Möglichkeit geboten wird, ihren Standpunkt unter Bedingungen vorzutragen, die sie nicht in eine deutlich nachteilige Position im Verhältnis zu ihrem Gegner versetzt“ (Nowak in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 14, Rn. 45). Nowak fügt dem Grundsatz des Fairen Verfahrens, noch andere Teilgewährleistungen hinzu, die sich aus dem regionalen Völkerrecht ergeben (vgl. Nowak in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 14, Rn. 44). Dazu gehören Verfahrensgrundsätze wie die Verteidigungsrechte, Rechtsbeistand

---

und Vertretung, Begründungspflichten sowie Rechtsbehelfsbelehrungen, Zugang zu Informationen und die angemessene Beteiligung Betroffener in Massenverfahren (vgl. Pünder 2010: 438, Rn. 21).

Eng damit verbunden ist auch die Neutralitätssicherung und damit die Unparteilichkeit als Ziel von Verfahren, wie Schmidt-Aßmann hervorhebt (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 370). Die Forderung nach Unparteilichkeit betrifft:

- die Neutralität einer Amtsperson,
- die Neutralität einer Behörde im Verwaltungshandeln (Vermeidung von Doppelrollen),
- die Neutralität im Verwaltungsverfahren – hierbei wird auf die Gefahr des Parteilichkeitsvorwurfs durch z.B. intensive Vorgespräche hingewiesen, die beispielsweise durch Dokumentationspflichten ausgeräumt werden können,
- und die Sicherung der Neutralität Dritter (Unbefangenheit), wenn die Verwaltung diese über die „funktionale Privatisierung“ (Schmidt-Aßmann 2006: 370-371) in die Zusammenhänge der Entscheidungsfindung mit einbezieht.

## **5.2 Typisierung von Verfahrenszielen**

Während die Ausgestaltung eines fairen Verfahrens einer der wichtigsten Verfahrensgrundsätze ist und angenommen wird, dass sich jedes Verfahren daran zu messen hat, legen die Ziele von Verfahren fest, was eigentlich Zweck des Verfahrens sein soll. Schmidt-Aßmann stellt dazu vier Zielperspektiven heraus, die eine Typisierung bilden. Ziele von Verfahren sind laut Schmidt-Aßmann entweder rechtsgeprägt, politisch geprägt, ökonomisch geprägt oder fallen unter eine umgreifende Funktion.

Rechtsgeprägte Ziele bestehen aus der Rechtsanwendung, dem Rechtsschutz und der Rechtskonkretisierung (vgl. Schmidt-Aßmann 2002: 462). Zu den politisch geprägten Zielen gehören „Artikulation und Ausgleich von Interessen, Akzeptanz von Lösungen, Legitimation“ (Schmidt-Aßmann 2002: 462). Verfahren, die einen politischen Charakter aufweisen, wirken darauf hin, unterschiedlichste Interessenlagen herauszustellen und „multidimensionale Problemlagen“ (Hoffmann-Riem 2002: 21) einzubeziehen. Ziel dieses Typus' von Verfahren ist es, den „Vorgang der Interessendarstellung und -abklärung durchschaubar zu machen und auf eine adäquate Interessenrepräsentanz zu achten“ (Schmidt-Aßmann 2006: 308). Diese Aufgabe beinhaltet aufgrund der multipolaren Interessenlagen auch das Einbeziehen unterschiedlichster Beteiligungsmodelle und erschöpft sich demnach nicht in eindimensionalen und bipolaren Verhältnissen. Im Rahmen

---

der Verfahrensbeschleunigung hat sich die Typisierung um die ökonomischen Ziele Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Rechtzeitigkeit erweitert. Als umgreifende Funktionen von Verfahren bezeichnet Schmidt-Aßmann „Information, Maßstabskonkretisierung, Kontrolle“ (Schmidt-Aßmann 2002: 462).

Ein Verfahren kann mehrere Ziele verfolgen. Da durch die Vielfalt der Ziele auch Konflikte entstehen können, sind die Zielvorgaben abzuwägen und über eine Rangordnung zu priorisieren (vgl. Hill 1986: 254). Außerdem lassen sich Ziele anhand ihrer Körnigkeit unterscheiden. Durch den Gesetzgeber werden zuvorderst Grobziele auf der Ebene der Gesetzgebung für z.B. den Bereich der Verwaltungsverfahren vorgegeben. Eine weitere Konkretisierung erfolgt durch die Verwaltung, die die Grobziele durch die Erstellung von Richtlinien oder Einzelentscheidungen verfeinert (vgl. Hill 1986: 254).

### **5.3 Ziele eines minderheitenschützenden Verfahrens**

Verfahren erhalten eine wesentliche Prägung durch ihre Zielperspektive. Im Allgemeinen gewähren Verfahren Rechtsschutz (vgl. Kapitel 1.3.2.2). Weitere zentrale Determinanten von Verfahren, die auf europäischer Ebene relevant sind, sind die (demokratische) Legitimation und das Stiften eines Gemeinsinns (vgl. hierzu Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001 und Schneider et al. 2015) sowie die Effizienz und Effektivität von Verfahren. Diese Zielperspektiven sind auch für den Schutz von Minderheiten relevant, wobei Effektivität und Effizienz notwendige Korrekturmaßstäbe darstellen. Da sich diese Zielperspektiven aber nicht ausschließlich dem Minderheitenschutz verschreiben, wird zusätzlich das Ziel des minderheitenspezifischen Gleichheitsschutzes eingeführt. Es bedarf also über die Dinge, die Verfahren im Allgemeinen bezwecken, hinaus der Perspektive der Gleichheit. Dies wird auch durch die Tatsache gestützt, dass der Aspekt der Gleichheit einen wesentlichen Gewährleistungspunkt beim Schutz von nationalen Minderheiten durch das FCNM darstellt (vgl. Art. 4 FCNM und Kapitel 3.4.2.2.1). Außerdem wird insbesondere die Ungleichbehandlung immer wieder als Grund für ethnische Konflikte herausgestellt (vgl. Kapitel 3.4.1).

#### **5.3.1 Verfahrensrechtsschutz - Deutschland, EU und Vereinigte Staaten**

##### **5.3.1.1 Bedeutung in Deutschland**

Das Verfahren dient generell dem Rechtsschutz, die Rechtsschutzfunktion von Verwal-

---

tungsverfahren ist in Deutschland allgemein anerkannt (vgl. Held 1984: 49). Prinzipiell können zwei Ideen zum Rechtsschutz unterschieden werden. Eine Trennung verläuft zwischen dem Grundrechtsschutz durch Verfahren (vorsorgend) und dem gerichtlichen Rechtsschutz (nachsorgend).

Der Bezug von Grundrechten zu Verfahren (Grundrechtsbezug von Verfahren) ist durch unterschiedliche Rechtsprechung in Deutschland bekannt geworden (vgl. Held 1984: 64-95). Im Allgemeinen gibt es eine Vielfalt an verschiedenen Arten von Bezügen, die Ossenbühl unter den Aspekten Verfahrensgrundrechte, verfahrensabhängige Grundrechte, verfahrensbetroffene Grundrechte und verfahrensgeprägte Grundrechte anführt (vgl. Ossenbühl 1982: 183-188). Eine grundlegende Unterscheidung wird jedoch zwischen der Bewirkung des Grundrechtsschutzes durch und im Verfahren vorgenommen (vgl. Ossenbühl 1982: 188 und vgl. Held 1984: 64). Beide Gedanken stellen zwei voneinander zu differenzierende Ideen dar.

Der Grundrechtsschutz in einem Verfahren betrifft „Entscheidungen, bei denen es um solche Eingriffe in grundrechtlich geschützte Güter geht, die in einem Verfahren, d.h. während (und zum Zwecke) der Durchführung des Verfahrens geschehen“ (Held 1984: 64-65). Wesentlich ist hierbei insofern der Aspekt der verfahrensbegleitenden Grundrechtseingriffe (vgl. Held 1984: 65). Ein Beispiel aus Deutschland ist der Eingriff in das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit Beschuldigter in Strafverfahren zur als verfassungswidrig erachteten Messung der Hirnkammerluftfüllung (vgl. Ossenbühl 1982: 186).

Der Grundrechtsschutz durch Verfahren ist vor allem durch Häberle in Deutschland bekannt geworden. Er proklamiert auf einer Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer die Idee des Grundrechtsschutzes durch Verfahren unter der Doktrin des »status activus processualis« und zwar durch eine beteiligungsfreundliche Verfahrensgestaltung, insbesondere für solche Personen, die in ihren Grundrechten betroffen sind. Die gerichtliche Überprüfung steht dabei nicht an vorderster Stelle (vgl. Häberle 1972: 123). Es geht vielmehr darum, durch eine adäquate Verfahrensausgestaltung, z.B. durch das Verfahrensmerkmal der Beteiligung, frühzeitig einen Grundrechtsschutz durch Verfahren zu ermöglichen. Eine in diese Richtung weisende Stärkung gegenüber dem materiellen Recht erfuhr das Verfahren in dem prominenten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Atomkraftwerk in Mülheim-Kärlich vom 20. Dezember 1979 (vgl. BVerfG 53, 30). Dieser Beschluss zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren wird als „Markstein“ (Held 1984: 96) der Verbindung von Verfahrensrecht und Grundrechten registriert. Das BVerfG stellte

---

in diesem Beschluss fest, dass „den materiellen Grundrechten Anforderungen an die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens zu entnehmen seien“ (Held 1984: 103). Aus dem Mülheim-Kärlich Urteil leitet Held „das grundrechtsbewährte Minimum von Verfahrensmerkmalen“ (Held 1984: 98) ab. Dazu gehören das Akteneinsichtsrecht und der Anspruch auf Beratung und Information über als wesentlich erachtete Vorgänge, aber auch das Recht auf Anhörung der von der Entscheidung möglicherweise Betroffenen, der Anspruch auf Begründung der Entscheidung sowie das Recht sich eines Beistandes zu bedienen.

Der auf das Urteil folgenden Verfahrenseuphorie der 1970er und 1980er Jahre wurde allerdings ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung der Beschleunigungsgesetzgebung im Jahr 1996 ein Dämpfer verpasst (vgl. Kahl 2004: 6-7). Verfahrensbeschleunigungsregelungen, Verfahrensfehlerlehre und Präklusionsvorschriften leiteten eine „Phase der weitgehenden Verfahrensmarginalisierung“ (Kahl 2004: 7) ein. Die Betonung des Grundrechtsschutzes durch Verfahren wird jedoch unabhängig davon vor allem in denjenigen Rechtsbereichen als sinnvoll angesehen, in denen materielle Vorgaben eine geringe Steuerungskraft entfalten. Ergeben sich daraus Ermessens- und Gestaltungsspielräume für die Verwaltung, sind diese für eine spätere gerichtliche Überprüfung nur schwer zugänglich (vgl. Pünder 2010: 429, Rn. 12). Als Beispiel für einen Rechtsbereich, in dem der vorweggenommene Rechtsschutz einen Ausgleich zu den bestehenden Gestaltungsspielräumen der Verwaltung sucht, gilt das Planungsrecht in Deutschland (vgl. Gärditz 2009: 59 und vgl. Ossenbühl 1982: 12).

Der nachsorgende, gerichtliche Rechtsschutz setzt indes erst am Abschluss eines Verfahrens an und greift deswegen nach Meinung unterschiedlicher kritischer Stimmen zu kurz. So bemängelt Kopp bereits im Jahr 1971: „Allein schon der Umstand, daß die Gerichte grundsätzlich nur repressiv tätig werden können, nachdem die Verwaltung bereits gehandelt hat und dann oft schwerwiegende Nachteile für den Bürger bereits eingetreten sind, führt dazu, daß der gerichtliche Rechtsschutz vielfach nicht ausreicht, ja oft überhaupt weitgehend seine Bedeutung verliert, weil er zu spät kommt“ (Kopp 1971: 2-3). Der gerichtliche Rechtsschutz führt jedoch dazu, dass gewährte Rechte auch tatsächlich gegenüber dem Staat durchsetzbar sind, denn nur die Gerichte können »zwingen«. Vorsorgender Rechtsschutz hat hingegen eine Vorwirkung, das heißt die Disziplinierung des Entscheidungsträgers geschieht schon vorher.

### **5.3.1.2 Rechtsschutz durch Verfahren in den Vereinigten Staaten**

Der im Verfahren verankerte Rechtsschutzgedanke ist vor allem aus dem amerikanischen

---

Verfahrensrecht geläufig (vgl. Pünder: 429, Rn. 12). Rechtsvergleichende Darlegungen erläutern, welche Vor- und Nachteile sich daraus für den Rechtsschutz ergeben. Die typischen Eigenheiten des amerikanischen Verfahrensrechts werden anhand des amerikanischen Verwaltungsverfahrens zur Einzelfallentscheidung dargelegt. Im Verwaltungsverfahren wird nach dem Grundsatz des »notice, hearing und decision on the record« (Scharpf 1970: 17-18) gehandelt. Es gleicht dadurch eher einer deutschen Zivilgerichtsverhandlung als einem Erörterungstermin (vgl. Pünder 2010: 444, Rn. 27 und vgl. Jarass 1985: 381).

Im ersten Schritt des »notice« sammelt die Behörde Informationen in der Sache. Es wird der Versuch unternommen über eine Art informale Absprache noch vor einer möglichen Einleitung eines förmlichen Verfahrens eine Regelung im Einverständnis mit allen Parteien zu treffen.

Dieser Schritt wird durch die amerikanische Aktenöffentlichkeit transparent gestaltet. Auch in West-Europa ist das Prinzip der Aktenöffentlichkeit regelmäßig vertreten (vgl. Bräutigam 2005: 376-382). Unterlagen und Informationen der Verwaltung sind für jeden zugänglich, es sei denn es besteht ein Grund zur Ausnahme. In Deutschland herrschte bis zur Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen in der Regel eine entgegengesetzte Auffassung. Unter dem Diktum des Amtsgeheimnisses wurde nur betroffenen Personen Einsicht in Akten gewährt (vgl. Bräutigam 2005: 376). Damit gilt das amerikanische Prinzip der Aktenöffentlichkeit als „der deutschen Verwaltungstradition diametral entgegengesetzt“ (Pünder 2010: 445, Rn. 27). Der wesentliche Grund für das Gewähren der Informationsfreiheit in den USA lässt sich durch die Aussage „Open Government leads to better Government“ (Pünder 2005: 71) nachvollziehen. Hinter der offenen Verfahrensgestaltung, die multipolare Interessenlagen geordnet mit einbezieht, steckt die Erwartung, dass eine so erarbeitete Verwaltungsentscheidung die Akzeptanz verbessert und langfristige Kosten, z.B. durch Gerichtsverhandlungen, vermieden werden können (vgl. Pünder 2005: 71ff). Mittlerweile hat sich auch der deutsche Regelungskanon bezüglich der Informationsfreiheit erweitert. Auf der Ebene des Bundes – dort das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG) – und in der Mehrzahl der Länder existieren seit Anfang des 21. Jahrhunderts Informationsfreiheitsgesetze. In der EU wird ein Zugang zu bestimmten Dokumenten, und zwar denen des Parlaments, des Rates und der Kommission über Artikel 42 GRC gewährt (vgl. Art. 42 GRC).

Kann keine gemeinsame Einigung in der Vor- bzw. Ermittlungsphase erzielt werden, schließt sich das „formale adjudication“ (Jarass 1985: 381) Verfahren an und es findet ein »hearing« vor einem »hearing examiner« oder anders genannt vor dem „administrative law

---

judge“ (Jarass 1985: 381) statt. Dieser muss u.a. Anforderungen an die Unparteilichkeit erfüllen, darf als Beamter nicht dem administrativen Bearbeitungsteam angehören und auch nicht indirekt an dem Fall beteiligt sein (vgl. Scharpf 1970: 19). Auf der Grundlage des Vernehmens von Zeugen und Sachverständigen durch unterschiedliche Akteurinnen und Akteure wie die »agency«, Adressaten der in Planung befindlichen Verwaltungsmaßnahme und anderer Dritter (vgl. Pünder 2010: 445, Rn. 27) wird im »hearing« ein »record« erstellt. Dabei wird der Verhandlungsablauf „weniger durch den Richter als durch die Parteien und deren Anwälte bestimmt“ (Jarass 1985: 381). Die Behörde, die letzten Endes eine Entscheidung treffen muss, beteiligt sich dabei als ein Akteur unter anderen. Sie muss die beiden Rollen, Entscheidende und Beteiligte, klar voneinander trennen. Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass Bürgerinnen und Bürger sich auf diese Weise ein eigenes Bild von den Argumenten der Verwaltung erstellen können, „deren Entscheidungsprämissen potentiell noch entwicklungsfähig sind“ (Scharpf 1970: 23). Die Nachteile liegen ebenfalls auf der Hand. Der monetäre Aufwand ist aufgrund der anfallenden anwaltlichen Kosten, insbesondere dann, wenn Teilhabemöglichkeiten voll ausgeschöpft werden sollen, besonders hoch. Personeller und zeitlicher Aufwand werden ebenfalls als hoch eingeschätzt. Aus diesen Gründen erfolgt die Einigung häufig bereits vor Einleitung eines »hearings« (vgl. Scharpf 1970: 24).

Über den »record« ist im Streitfall vor Gericht zu überprüfen, ob das Verfahren korrekt abgelaufen (vgl. Jarass 1985: 382) bzw. fair gewesen ist (vgl. Bonfield 1986: 150). Fairness des Verfahrens wird als Garant für die Erhöhung der Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung angenommen. Diese erfährt durch die „direkte Rückkopplung an das Volk“ (Pünder 2010: 446, Rn. 27) eine demokratische Legitimation. Außerdem soll über ein faires Verfahren das Vertrauen in den behördlichen Entscheidungsfindungsmechanismus gefestigt werden (vgl. Bonfield 1986: 150-151).

Rechtsschutz wird in den USA insofern prinzipiell „weniger durch materielle rechtliche, sondern mehr durch prozedurale Anforderungen an die Ausübung der exekutiven Entscheidungsbefugnis verwirklicht“ (Pünder 2010: 446, Rn. 27). Wird ein subjektives Recht beeinträchtigt, so löst dies die Überprüfung des Verwaltungsverfahrens aus (vgl. Jarass 1985: 383). Im Gegensatz dazu wird in Deutschland „die Gerechtigkeit nicht in der prozeduralen Fairness des waffengleichen Streits, sondern in der inhaltlich »richtigen« Entscheidung gesucht“ (Scharpf 1970: 38). Pünder gibt jedoch zu bedenken, dass auch in den Vereinigten Staaten in den letzten Jahren eine „Hinwendung zum materiellen Recht“ (Pünder 2005: 75, Fußnote 56) festzustellen ist.

---

### 5.3.1.3 Bedeutung in der Europäischen Union

In der EU haben insbesondere der angelsächsische und der französische Systemgedanke Einzug in das Verfahrensrecht gehalten. Dementsprechend werden in der EU „die Verfahrensrechte im Vertrauen auf die Richtigkeitsgewährleistungsfunktion eines fairen Entscheidungsprozesses“ (Kahl 2004: 20) unterstrichen. Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union wird durch die Verträge und die gleichrangige GRC sichergestellt. Die Charta spielt dabei mittlerweile die zentrale Rolle, vor allem in der Rechtsprechung des EuGH (vgl. Classen und Nettesheim in: O/C/N, Europarecht, § 17, Rn. 41). Der Gedanke an einen (Grund-)Rechtsschutz durch Verfahren ist der EU ebenfalls geläufig und durch Rechtsprechung des EuGH anerkannt (vgl. EuGH, Urt. v. 07.05.1991, Rs. C-340/89 [Vlassopoulou], CURIA, Rn. 22 und vgl. Nowak in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 13, Rn. 71). Allerdings findet der Grundrechtsschutz durch Verfahren im Unionsrecht gerade erst Eingang in das europäische Verwaltungsrecht und ist insofern noch nicht ausgereift. Bis jetzt „spielt die Herleitung verwaltungsverfahrensrechtlicher und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutzstandards unmittelbar aus materiellen Unionsgrundrechten [...] eine vergleichsweise untergeordnete Rolle“ (Nowak in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, §13, Rn. 71). Dennoch haben Verfahren nach Eigenverwaltungsrecht eine große Bedeutung für den Rechtsschutz (vgl. Nowak in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, §13, Rn. 71). Im Gemeinschaftsrecht der EU wird dem Verfahren prinzipiell ein höherer Stellenwert eingeräumt als z.B. das Deutsche Recht dies tut (vgl. Gärditz 2009: 59). Laut Kahl zeigt sich die Relevanz von Verfahren für das Gemeinschaftsrecht vor allem auch in einer dezidierten Prüfung von Verfahrensvoraussetzungen durch den EuGH. Dies erscheint vor dem Hintergrund einer „vergleichsweise geringe[n] Präzision und Regelungsdichte“ (Kahl 2004: 9-10, eigene Anmerkung) des Gemeinschaftsrechts notwendig. Neben der objektiven Rechtskontrolle ist für das Verfahrensrecht ein Ausbau partizipativer Verfahrensinstrumente in bestimmten Rechtsbereichen kennzeichnend. Im Speziellen ist der Bereich des Umweltrechts hiervon betroffen (vgl. Kahl 2004: 10). Dabei wird zusätzlich auf die „Mobilisierung der Interessen des Einzelnen für die Erreichung von Gemeinwohlzielen“ (Kahl 2004: 20) gesetzt, sodass „Grenzen zwischen individueller Rechtsverteidigung und Gemeinwohlverwirklichung“ (Kahl 2004: 10) undeutlich werden. Die EU betont in diesem Zusammenhang auch die nicht-instrumentellen Verfahrensfunktionen, so vor allem die Akzeptanz (vgl. Fehling in: L/T, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, § 3, Rn. 15).

Der Rechtsschutz durch Gerichte wird in der EU vor allem anhand von Art. 263 Abs. 4

---

AEUV gewährt. Gegenstand der Regelung ist auch der Individualrechtsschutz. Als Besonderheit der EU gilt, dass die „zentrale Kategorie für die Rechtsschutzeröffnung, [...] die Betroffenheit des Klägers [ist]“ (Bast in: L/T, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, § 35, Rn. 8, eigene Anmerkung).

### **5.3.2 Gleichheit**

Wichtigste Säule des Minderheitenschutzes ist der Gleichheitsgedanke. Gleichheit dient der gleichberechtigten Teilhabe nationaler Minderheiten an Verfahren der räumlichen Planung bzw. der Gleichstellung in Verfahren. Insofern stellt das Ziel der Gleichheit die besondere Perspektive in Bezug auf den Minderheitenschutz dar. Der Gleichheitssatz gilt als Grundprinzip vieler Verfassungen und lässt sich als gemeineuropäische Rechtsüberzeugung einordnen (vgl. Kischel 1999: 174f). So ist das Postulat der Gleichheit im deutschen Grundgesetz (vgl. Art. 3 GG) verbürgt und auch in den EU-Verträgen zu finden. Letztere verweisen mit Art. 6 EUV auf die Grundrechtecharta der EU. In der Grundrechtecharta wird vor allem die „klassische Garantie“ (Hilf und Schorkopf in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 2, Rn. 31) der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetz gewährt (Art. 20 GRC). Artikel 2 EUV, der die Werte der Union hervorhebt, folgt demselben Verständnis (vgl. Hilf und Schorkopf in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 2, Rn. 31).

Der Grundgedanke des Gleichheitssatzes beinhaltet, dass „Gleiche Sachverhalte (...) nicht unterschiedlich, unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden (dürfen), es sei denn, ein abweichendes Vorgehen wäre sachlich gerechtfertigt“ (Kischel in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 3, B., Rn. 14). In Deutschland stellte der BVerfG schon früh über die ständige Rechtsprechung fest, dass der Gleichheitssatz wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln verbiete (vgl. BVerfG, Urt. v. 23.10.1951, 14 (52) 877 (878 f.)). Der Gleichheitssatz des Gemeinschaftsrechts lehnt sich im Wesentlichen an die deutsche Rechtsprechung an und lautet entsprechend dem EuGH, dass „vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist“ (EuGH, Urt. v. 16.12.2008, Rs. C-127/07 [Société Arcelor Atlantique et Lorraine u.a.], CURIA, Rn. 23). Dabei geht es auch um das Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit in der Sache.

Der Rechtfertigungsmaßstab ist nach Kischel das „zentrale Problem des Gleichheitssatzes“ (Kischel in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 3, B., Rn. 14). Bei der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung sei auf kollidierende Verfassungsgüter zurückzugreifen (vgl. Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3 III, Rn. 30). Eine Förderung der tatsächlichen

---

Gleichheit durch positive Fördermaßnahmen für nationale Minderheiten ist laut FCNM zulässig (vgl. Art. 4 Abs. 1 FCNM) und gilt nicht als positive Diskriminierung (vgl. Art. 4 Abs. 3 FCNM), solange sie sich am Verhältnismäßigkeitsprinzip orientiert (vgl. Kapitel 3.4.2.2.1). Das bedeutet, es müssen gewichtige Differenzierungsgründe vorliegen.

Im deutschen Recht sind Maßnahmen zur Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt, z.B. Unterhaltung von Minderheitenschulen, durchaus zulässig (vgl. Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3 III, Rn. 30), und zwar vor allem dann, wenn sie Teil einer allgemeinen (Förder-)Politik sind. Zu differenzieren ist dabei zwischen diesen Maßnahmen und solchen, die eine positive Förderung zugunsten eines Merkmalsträgers (nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) vorsehen. Wenn diese „zugleich den persönlichen Rechtsstatus eines anderen Merkmalsträgers nachteilig berühren“ (Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3 III, Rn. 30), dann sind diese vom Tatbestand der Diskriminierung erfasst und bedürfen einer gesonderten Rechtfertigung. Im Völkerrecht ist grundsätzlich nichts gegen positive Maßnahmen einzuwenden, im universellen, wie auch europäischen Menschenrechtsschutz gibt es „textliche oder interpretatorische Ansätze zur grundsätzlichen Anerkennung positiver Diskriminierung“ (Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3, III, Rn. 31). Damit sind diese zwar zulässig, eine Pflicht zum Ergreifen positiver Maßnahmen existiert jedoch nicht (vgl. Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3, Abs. 3 III, Rn. 32).

Ein Beispiel für die Zulässigkeit positiver Maßnahmen auf regionaler Menschenrechtsebene, das häufig zitiert wird, ist der Belgische Sprachenfall auf Grundlage der EMRK. Hierbei wurde vor dem EGMR die Zulässigkeit bevorzugender Maßnahmen anerkannt (vgl. EGMR No. 1474/62 ua I. B. 10), allerdings „ohne sich indes zu einer möglichen Gebotenheit explizit zu äußern“ (Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 3 III, Rn. 33).

In Bezug auf Verfahren führe der Gleichheitssatz laut Held dazu, dass Behörden bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften z.B. Auskunftspflichten gleichmäßig nachzugehen haben und Beteiligten in Verfahren die „gleiche Möglichkeit zur Akteneinsicht“ (Held 1984: 137) gewährt wird. In Bezug auf den Minderheitenschutz wäre hier zu überlegen, ob gesonderte Maßnahmen zu ergreifen sind um nationalen Minderheiten tatsächlich die gleichen Möglichkeiten zur Akteneinsicht und zur Information zu verschaffen.

Für eine Gleichheit, verstanden als Waffengleichheit, d.h. das Vorhalten gleicher Möglichkeiten für Behörde und Bürgerschaft im Verfahren, gäbe das Gleichheitsgebot für die Verfahrensgestaltung allerdings keine Anhaltspunkte. Beim behördlichen Verfahren „besteht notwendig ein Ungleichgewicht“ (Held 1984: 141) im Verhältnis zwischen entscheidender Behörde und zu beteiligenden Bürgerinnen und Bürgern, das nicht durch die Her-

---

stellung von Gleichheit zu beheben ist.

Eine Gleichstellung in Verfahren kann nur durch das Gewähren gleicher Möglichkeiten in Bezug auf Verfahrenshandlungen geschaffen werden. Dabei geht es um die Gleichstellung nationaler Minderheiten in Bezug auf andere nationale Minderheiten und in Bezug auf die Mehrheitsbevölkerung und das Herstellen einer Waffengleichheit zwischen ihnen. Dazu ist es möglich eine positive Förderung nationaler Minderheiten vorzusehen.

### 5.3.3 Legitimation und Gemeinsinn

Ein Ziel von Verfahren muss auch im Sichern von Legitimation bestehen (vgl. Kapitel 4.2.1). Die EU-Kommission nimmt verstärkt Bezug zu legitimatorischen Aspekten und betont als ein die Legitimation sicherndes Element in besonderem Maße die »Partizipation« der Bürgerschaft (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001: 7). Verstärkte Teilhabe bewirkt nach Aussage der Kommission, dass die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ein „größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001: 7) haben. Zum anderen soll eine frühzeitige Konsultation zu einer wirkungsvolleren Gestaltung der Politik der EU beitragen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001: 12). Dies stellt für die EU eine besondere Herausforderung dar, weil die „Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001: 1) als Resultat einer bürgerfernen Politik erscheint. Als tragfähige Lösung wird eine verstärkte Konsultations- und Dialogkultur vorgeschlagen, die eine europäische Bewusstseinsbildung anstoßen soll (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001: 13). Insbesondere spricht die EU-Kommission damit als Aspekt des demokratischen Regierens der Partizipation Relevanz unter der Voraussetzung, dass Gemeinsinn bzw. ein Zugehörigkeitsgefühl zu Europa geschaffen wird, zu (vgl. Fehling 2011: 282 und Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001: 9). Beteiligung scheint damit nicht nur im Rahmen der Verwaltungsklugheit sinnvoll zu sein, „vielmehr stellt die Beteiligung des Bürgers einen Wert an sich dar, weil sie die Entfremdung des „verwalteten“ Menschen überwinden hilft und sein Interesse an der res publica aktiviert“ (Ossenbühl 1982: 2). Eine partizipative Verfahrensausgestaltung kann insofern für eine Verwaltung legitimierend wie auch für die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger Gemeinsinn stiftend wirken.

Darüber hinaus können Verfahren der Verwaltung ein noch größeres Maß an Legitimation sichern, indem bestimmte Verfahrenshandlungen umgesetzt werden. Neben der Mitwirkung betont Hill: „[...] **Kontrolle** durch die Verfahrensbeteiligten, die **Offenheit** und

---

**Transparenz** des Verfahrens und die **Publizität** der in ihm ergangenen Entscheidungen sichern dem Verwaltungsverfahren neben der eigenen Legitimation der Verwaltung **zusätzliche demokratische Legitimation**“ (Hill 1986: 206, Hervorhebungen im Original). Verfahrens- und Ergebnistransparenz tragen dazu bei, dass das Verwaltungshandeln einsehbar und vorhersehbar gestaltet wird (vgl. Burgi 2002: 173). Verfahrenselemente, die Transparenz in Verfahren erzeugen, sind Informationspflichten, die Pflicht zur Anhörung und das Begründungsgebot (vgl. Burgi 2002: 173 und vgl. Pünder 2010: 430, Rn. 13). Insoweit eingrenzend wirkt allerdings der auf das Akteneinsichtsrecht bezogene Vertraulichkeitsschutz in Deutschland. Darunter fällt z.B. das Herausgeben von sensiblen Daten wie Betriebsgeheimnissen. Informationsfreiheitsgesetze sollen jedenfalls darüber hinaus verfahrensunabhängig für Transparenz sorgen (vgl. Kapitel 5.3.1.2).

#### **5.3.4 Effektivität und Effizienz**

Effizienz und Effektivität dienen als Korrekturmaßstab für die vorgenannten Gewährleistungsziele, denn jenseits eines verfahrenstheoretischen Ansatzes muss der Blick auch auf die Praktikabilität geworfen werden.

Das Effektivitätsgebot geht sowohl aus dem deutschen Rechtsstaatsprinzip hervor, und dort insbesondere aus Artikel 20 III des Grundgesetzes, in dem die Bindung an Gesetz und Recht niedergelegt ist (vgl. Pünder 2010: 427, Rn. 11), als auch aus dem EU-Recht. Dort stützt es sich insbesondere auf Artikel 4 III EUV (vgl. Pünder 2010: 435-436, Rn. 19). Effektivität ist eine „Maßgröße für die Zielerreichung“ (Schmidt-Aßmann 2006: 316, Rn. 64). Im Gegensatz zur Effizienz steht hierbei das Ziel im Mittelpunkt.

Effizienz wiederum fokussiert auf die Kosten und setzt Kosten und Nutzen in ein Verhältnis zueinander (vgl. Pünder 2010: 427, Fußnote 72). Nach Pünder geht es dabei um „das Verhältnis zwischen dem erreichten „Output“ und dem dazu verwendeten „Input““ (Pünder 2010: 432, Rn. 15). Maßstäbe sind Zeit, Personal, Sachmittel und Geld. Zwischen diesen und dem zu erreichenden Output hat eine Behörde abzuwägen. Für Verfahren bedeutet dies, dass sie effizienzfördernd sein sollen und gleichzeitig die Zielerreichung (Effektivität) sicherstellen müssen.

#### **5.4 Zusammenfassung: Zieldeterminanten**

Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen steht fest, welche Ziele durch ein minderheitenschützendes Verfahren verfolgt werden sollen und wie dies durch das Verfahren ge-

---

währt werden kann.

Das wichtigste Verfahrensziel des minderheitenschützenden Verfahrens ist der vorsorgende Rechtsschutz. Nationale Minderheiten sollen in Verfahren einbezogen werden, wenn ihre Bedenken bezüglich eines Vorhabens noch in den Entscheidungsprozess eingebracht werden können, um negative Auswirkungen auf ihre Kultur und Identität zu vermeiden. Rechtsschützende Verfahrenshandlungen sind dabei Anhörung, Akteneinsicht, Informationspflicht, Begründungspflicht und das Einholen eines Rechtsbeistandes. Ein nachsorgender Rechtsschutz würde insofern erst dann ansetzen, wenn negative Auswirkungen durch ein Vorhaben eventuell schon eingetreten sind. Dies entspräche nicht der Forderung nach einer frühzeitigen Konsultation im Rahmen des Minderheitenschutzes. Das Beispiel aus den USA zeigt auf, dass rechtsschützende Verfahrenshandlungen sinnvoll sind, weil sie einer Überprüfung durch Gerichte einfach zugänglich gemacht werden können. Damit kann das Ergebnis einer Planung unabhängig von einer übergeordneten Wahrheit richtig sein, wenn das Verfahren richtig durchgeführt wird.

Daneben steht die besondere, minderheitenspezifische Perspektive der Gleichheit. Gleichheit darf im Falle nationaler Minderheiten auch durch positive Maßnahmen unterstützt werden. Um ihnen gleiche Möglichkeiten der Teilhabe an Verfahren der räumlichen Planung zu bieten, können insofern rechtsschützende Verfahrenshandlungen in der Umsetzung durch gesonderte Maßnahmen gefördert werden. Allerdings muss es einen wichtigen Grund für die Differenzierung geben. Bei nationalen Minderheiten lässt sich anhand des Grades der Benachteiligung in unterschiedlichen Bereichen argumentieren.

Legitimation und Gemeinsinn sind insbesondere durch die EU forcierte Ziele. Damit das Verfahren auch die europäische Ebene bedient, sind im Speziellen legitimatorische und Gemeinsinn stiftende Aspekte in minderheitenschützende Verfahren der räumlichen Planung einzubeziehen. Das betrifft im besonderen Maße die Partizipation im Sinne einer Konsultations- und Dialogkultur sowie eine transparente und offene Verfahrensausgestaltung. Das Vertrauen in Institutionen kann dadurch gestärkt werden. Ein gemeinsames Gefühl für Europa soll sich bereits aus dem gemeinsamen partizipativen Erlebnis ergeben.

Das Ziel einer effektiven und effizienten Verfahrensgestaltung komplettiert den Zielkatalog und versucht als Korrekturmaßstab auf die anderen Ziele bzw. auf die Verfahrensgestaltung einzuwirken. Das Ziel verlangt insofern eine Korrektur des Verfahrens, wenn die im Verfahren abzuhandelnden Verfahrenshandlungen sich als unwirksamen und nicht nutzbringend herausstellen.

---

## **6 Die Untersuchung von Ansätzen zur Prozeduralisierung der Inhalte des Minderheitenschutzes in der EU**

Nach der Darlegung der Mindestanforderungen an den Minderheitenschutz in den vorangegangenen Kapiteln beschäftigen sich die folgenden Kapitel mit der Interpretation dieser im Lichte unterschiedlicher Ansätze zur Prozeduralisierung von Schutzaspekten. Die Erläuterung zur Auswahl der Fallbeispiele und zur Vorgehensweise erfolgte bereits in Kapitel 2.2.2. In den folgenden Kapiteln wird zuvorderst die Darstellungsstruktur der Fallbeispiele erläutert und dann werden diese dargestellt. Aufgrund der Übersichtlichkeit und des besseren Leseflusses erfolgt die Interpretation zusammen mit der Darstellung der Beispiele. Daran schließt jeweils eine Diskussion der minderheitenschützenden Ansätze im Zusammenhang mit Vorhaben der räumlichen Planung an. Zum Abschluss des gesamten Kapitels werden die Überlegungen im Kontext der planungstheoretischen Ideen zur Integration von Diversität betrachtet.

### **6.1 Darstellungsstruktur der Good Practice Beispiele**

Die Darstellung der ausgewählten Fallbeispiele erfolgt anhand der in diesem Kapitel erläuterten Struktur. Diese lehnt sich an theoretische Überlegungen zur Ordnung von Verfahren an, weil über die Darstellung von Ordnungs- bzw. Strukturierungsmustern die wichtigen Merkmale von Verfahren auf einer abstrakten Ebene identifiziert werden. Mit der Strukturierung bzw. Ordnung von Verfahren haben sich vor allem Hill und Schmidt-Aßmann auseinandergesetzt.

Für Hill bilden die Verfahrenssubjekte (beteiligte Personen) sowie die rechtliche Qualität ihrer Beziehungen bedeutsame Strukturelemente eines Verwaltungsverfahrens. Er geht in »Das fehlerhafte Verfahren« vor allem auf Verfahrensrechtsverhältnisse ein (vgl. Hill 1986: 271 ff). Bei Rechtsverhältnissen handelt es sich um „ein zusammenhängendes, auf Dauer angelegtes bzw. sich entwickelndes System verschiedener Rechte und Pflichten, Befugnisse und Lasten zwischen zwei oder mehreren Rechtssubjekten“ (Hill 1986: 272). Diese Beziehungen der Mitwirkenden untereinander können unterschiedliche rechtliche Qualitäten ausbilden. Im Rahmen der Darstellung der Fallbeispiele ist dementsprechend zu erörtern, welche Rolle die Beteiligten spielen (z.B. verfahrensleitende Behörde oder Privatperson), in welchem Rechtsverhältnis diese im Verfahren stehen (z.B. begrenzte Verfahrensrechte, wenn Einwendungsrechte sich nur auf einen Teil des Verfahrens, wie z.B.

---

das Anhörungsverfahren beziehen) (vgl. Hill 1986: 271ff) sowie welche Verantwortlichkeiten (Pflichten, Befugnisse und Lasten) sich für die Mitwirkenden ergeben (z.B. behördliche Verantwortung, Mitwirkungschancen sowie -lasten). Diese Merkmale werden unter dem Strukturierungspunkt »Verfahrensbeteiligte – Rechte und Pflichten« subsumiert.

Schmidt-Aßmann schlägt in »Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee« ein Ordnungsmuster vor, das neben dem Rechtsverhältnis den Verfahrensgegenstand sowie den Verfahrensablauf miteinbezieht. Er nennt dies eine Ordnung in personeller, sachlicher und zeitlicher Hinsicht.

Eine Ordnung des Verfahrens in sachlicher Hinsicht kann ausgehend vom Verfahrensgegenstand erfolgen (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 362). Der Verfahrensgegenstand im Verwaltungsverfahren orientiert sich am Verfahrensziel, so z.B. die Ausrichtung des Verfahrens auf ein Rechtsschutzkonzept. Im Rahmen der Überlegungen zum Verfahrensgegenstandes ist zudem zu untersuchen, welches kommunikative Konzept zugrunde liegt und in welcher Vielfalt Verfahrensmedien eingesetzt werden (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 365-366). Dies wird unter dem Punkt »Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm« erläutert.

Neben der sachlichen Ordnung steht die Ordnung in zeitlicher Hinsicht, die durch den Ablauf des Verfahrens von der Eröffnung bis hin zur Entscheidungsbekanntgabe verkörpert wird (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 362). Die den Ablauf leitenden Verfahrensphasen können in der Regel grob in die Abschnitte Einleitung, Vorbereitung sowie Findung und abschließend die Bekanntgabe einer Entscheidung untergliedert werden (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 363). Ein Ablaufplan findet laut Hill schließlich seinen Ausdruck „im tatsächlichen Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in der chronologischen Abfolge der Verfahrensstationen sowie entsprechenden Verfahrensrechten, -pflichten und -befugnissen“ (Hill 1986: 282), die in den Verfahrensgesetzen geregelt sind. Laut Hill wird der Ablauf überlagert von der Kommunikation und Interaktion von Verfahrenssubjekten.

Als weiterhin strukturbestimmend gelten, laut Schmidt-Aßmann »Verfahrensergebnisse und ihre Umsetzung«. Dazu zählt die Fassung der Ergebnisse, z.B. die rechtsförmliche Fassung durch Verwaltungsakte, die Umsetzung, z.B. über Sanktionsbestimmungen und das Controlling, beispielsweise über Berichtspflichten (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 367).

Die Verfahrensbeispiele werden entsprechend der vorangegangenen Darlegung anhand folgender Eckpunkte erläutert:

- Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm,
- Verfahrensbeteiligte – Rechte und Pflichten,

- 
- Verfahrensablauf und -phasen
  - Verfahrensergebnis und Umsetzung.

Im Zusammenhang mit der Strategie des Gender Mainstreaming werden diese Punkte umbenannt in:

- Strategisches Ziel und Konzeption,
- Akteurinnen und Akteure – Rechte und Pflichten,
- Prozess,
- Umsetzung.

Den Good Practice Beispielen wird jeweils eine Einleitung vorweggestellt, die das Verfahren in seinen jeweiligen Kontext setzt.

## **6.2 Die Umweltverträglichkeitsprüfung**

Die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung existiert in der EG/ EU seit Mitte der 1980er Jahre und ist in den Bereich der Umweltpolitik der EG einzuordnen (vgl. Cupei 1986: 39). Ihre Verabschiedung fällt in eine Zeit, in der der Club of Rome mit der Studie »The Limits to Growth« weitreichende Folgen einer ungebremsten Ressourcennutzung für die Menschheit prognostizierte. Die erste europäische Richtlinie wurde am 27.06.1985 unter dem Namen »Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL) - 85/337 EWG« verabschiedet. Seitdem wurde die UVP-Richtlinie mehrfach ersetzt und geändert. Die neuste Änderung aus dem Jahr 2014 (vgl. Richtlinie 2014/52/EU, abgekürzt: UVP-ÄndRL) basiert auf der Grundlage der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (abgekürzt: UVP-RL).

### **6.2.1 Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm**

Im Zentrum der Richtlinie aus dem Jahr 1985 stand bereits die Orientierung am Vorsorgeprinzip und die Ausgestaltung der UVP als ein Verfahrensinstrument (vgl. Cupei 1986: 107). Diese Ausrichtung der UVP auf ein Verfahren führte zu einer Vorreiterrolle des Umweltrechtes in puncto Verfahrensorientierung. Einen besonderen Aspekt des Verfahrens stellen dabei die vielfältigen Beteiligungselemente dar. Behörden- und vor allem Öffentlichkeitsbeteiligung sollen nach Meinung von Fehling „[...] die Öffentlichkeit für die Umweltauswirkungen des in Rede stehenden Genehmigungs- oder (Planfeststellungs-) Pro-

---

jekts sensibilisieren und eine plurale Informations- und Interessenverarbeitung ermöglichen“ (Fehling in: L/T, Europäisches Rechtsschutz und Verfahrensrecht, § 3, Rn. 64). Damit sind nicht nur rechtsgeprägte Ziele von Verfahren, wie der Rechtsschutz, sondern auch politisch geprägte Ziele, wie der Ausgleich von Interessen von wesentlicher Bedeutung. Der Schwerpunkt der UVP liegt jedoch auf der Erkenntnis- und Informationsgewinnung. Laut Cupei ist die UVP hauptsächlich als Informations- und Erkenntnisinstrument für die genehmigende bzw. entscheidende Behörde und den Projektträger gedacht (vgl. Cupei 1986: 153). Der Sinn der UVP bestehe darin „[...] die rechtzeitige und systematische Beurteilung der zu erwartenden Auswirkungen eines Projekts auf die Umwelt in einem geeigneten Verfahren unter Wahrung bestimmter Mindestanforderungen [verfahrensmäßiger und inhaltlicher Art] zu gewährleisten, [...]“ (Cupei 1986: 126, eigene Anmerkung).

Sind die Kultur und die Identität nationaler Minderheiten im Rahmen eines Vorhabens betroffen, dann ergeben sich für eine »Nationale-Minderheiten-Verträglichkeitsprüfung« (kurz: NaMi-VP) andere Voraussetzungen, als für eine UVP, die sich auf Umweltschutzgüter bezieht. Bei nationalen Minderheiten handelt es sich um mündige Subjekte, die selbst beteiligt und gehört werden können. Umweltinteressen können immer nur durch andere, z.B. anerkannte Umweltverbände vertreten werden, die als Sprachrohr für die Umwelt fungieren. Wird von einer Einbeziehung nationaler Minderheiten bei einer NaMi-VP ausgegangen, kann im Rahmen der einseitigen Ausrichtung auf eine Informations- und Erkenntnisgewinnung der Behörde und des Projektträgers gefolgert werden, dass es sich um einen bevormundenden (paternalistischen) Ansatz handelt. Die Ursache dafür liegt in der ausführlichen Informationssammlung, die mögliche Auswirkungen auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten ermitteln soll. Die Beteiligung nationaler Minderheiten im Rahmen des Verfahrens wäre dabei nur zur weiteren Informationsergänzung vorgesehen, ähnlich wie dies bei der Beteiligung anerkannte Umweltverbände im Rahmen der UVP der Fall ist. Die Informationen würden dann zur Erkenntnisgewinnung von der Behörde und dem Projektträger verarbeitet und später in einem öffentlichen Bericht zusammengefasst werden. Es handelt sich insofern um eine sehr schwache Form der Teilhabe. Ein so gestalteter Ansatz könnte zu Unmut bei solchen Minderheiten führen, die sich hinreichend integriert fühlen und genügend Kapazitäten und Know-how aufweisen sowie ausreichend, z.B. in NGOs organisiert und strukturiert sind, um sich selbst in den regulären Verfahren zu vertreten (vgl. Hinweiskasten 19). Insbesondere solche Minderheiten, bei denen bekannt ist, dass sie aus soziostrukturellen oder ökonomischen Gründen Beteiligungschancen nicht wahrnehmen können (vgl. Hinweiskasten 1) bedürfen einer Förderung über ein weiterge-

---

hendes Verfahren, als es die UVP bietet.

Kritisch stellt sich im Zusammenhang mit einer NaMi-VP auch der Gedanke der Sensibilisierung der Öffentlichkeit dar. Dieser Aufklärungsauftrag des Verfahrens könnte in Bezug auf das Thema nationale Minderheiten gravierende Folgen haben. Nationale Minderheiten rütteln am Grundverständnis eines homogenen Staates und könnten im Rahmen einer NaMi-VP gegnerische Einstellungen begünstigen (vgl. Kapitel 3.1), die das Verfahren möglicherweise als zu einseitig ausgerichtet wahrnehmen. Gleichzeitig besteht aber auch die Chance, in gesonderten Erläuterungsterminen die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der NaMi-VP durch geschultes Personal sensibel zu informieren (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2 und Hinweiskasten 10) oder in diesem Rahmen spezifische Komitees einzusetzen, die für die kulturelle Verständigung sorgen (vgl. Hinweiskasten 11). Die Möglichkeit einer Sensibilisierung ist damit stark von der Situation und dem Klima vor Ort abhängig sowie der Vorarbeit, die dafür in anderen Arenen und Prozessen geleistet wurde.

Um dem Vorsorgeprinzip Folge zu leisten, erfolgt die Einbindung der UVP in den mitgliedersstaatlichen Verfahrenskontext integrativ, das heißt im Rahmen bestehender Verfahren zur Genehmigung von Projekten oder im Rahmen anderer oder noch einzuführender Verfahren (vgl. Art. 2 Abs. 2 UVP-ÄndRL). Die UVP muss insofern nicht als gesondertes Verfahren zeitlich vor anderen Verfahren stattfinden bzw. abgeschlossen werden. Diese unterschiedlichen Möglichkeiten der Durchführung ermöglichen einen flexiblen Umgang der MS mit der UVP. In Deutschland kann die UVP bei Bedarf als sogenanntes Huckepack-Verfahren in den Kontext anderer Verfahren eingefügt werden, z.B. in das Planfeststellungsverfahren. Es handelt sich bei der UVP insofern um kein eigenständiges Verfahren, sondern um ein additiv eingebettetes Verfahrenselement, das in das jeweilige Zulassungs- und Genehmigungsverfahren, welches die letztendliche Entscheidung über ein Vorhaben trifft, integriert wird. Damit stellt das Huckepack-Verfahren nicht auf eine eigenständige Entscheidung ab, sondern leistet immer nur einen Beitrag zu einer Entscheidung.

Wird der integrative Ansatz im Lichte des Minderheitenschutzes betrachtet, dann fällt auf, dass eine Schwierigkeit das Zusammenlegen der Verfahrensschritte zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung darstellt.

Diese Zusammenlegung wäre gleichbedeutend damit, dass nationale Minderheiten in einem Termin oder mehreren Terminen zusammen mit der Mehrheitsbevölkerung beteiligt werden und gemeinsam über die Belange nationaler Minderheiten diskutieren würden. Dies kann in Planungsverfahren abschreckend auf Minderheiten wirken, je nachdem, wie tolerant die Gruppen sich gegenüberstehen und in welchem Maße die nationale Minderheit

---

integriert ist. Eine Konsultation der nationalen Minderheit ist jedoch frühzeitig durchzuführen (vgl. Hinweiskasten 18) und das Hervorrufen einer »Beteiligungsverdrossenheit« sollte vermieden werden. Insofern stellt sich hier die Frage, ob die Beteiligung der Öffentlichkeit überhaupt sinnvoll ist oder in welchem Rahmen sie stattfinden kann, wenn es um eine NaMi-VP geht. Ein Beteiligungskonzept, das in einer bestimmten Phase der NaMi-VP die Öffnung des Prozesses für die Öffentlichkeit vorsieht wäre eine Möglichkeit den oben ausgeführten Schwierigkeiten zu begegnen.

Das UVP-Verfahren erweitert zudem die bipolaren Kommunikationsbeziehungen zu multipolaren Kommunikationsbeziehungen. Der Schwerpunkt der Kommunikation besteht zwar in der Regel zwischen entscheidender Behörde und Projektträger, weitere Behörden, die Öffentlichkeit, die betroffene Öffentlichkeit und bei grenzüberschreitenden Auswirkungen auch andere Mitgliedsstaaten sind in verschiedenen Verfahrensphasen jedoch hinzuzuziehen. In Deutschland sind an der Erstellung der Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) schwerpunktmäßig Expertinnen und Experten beteiligt, die über unterschiedliche Strategien und Methoden (z.B. die Szenarioentwicklung) ein objektives Ergebnis erstellen sollen. Allerdings kämen die meisten dieser Strategien und Methoden laut Runge letztendlich auch nicht ohne individuelle Wertungen aus (vgl. Runge 1998: 233). Im Ergebnis könne dies zu einer Expertenwillkür führen. Im amerikanischen System wird versucht, diesem Problem durch kooperative Beurteilungsformen beizukommen, z.B. durch Mediation oder Delfi-Verfahren. Diese stellten für Deutschland aber eher die Ausnahme dar (vgl. Runge 1998: 234ff). Schriftliche, mündliche und elektronische Kommunikationsformen wechseln sich im von der Richtlinie vorgeschlagenen Verfahren ab. Stellungnahmen sind schriftlich abzugeben, Anhörungen mündlich durchzuführen, Mitteilungen und Unterrichtung sollen auf schriftlichem Wege und über elektronische Kommunikationsformen stattfinden.

Im Prinzip zeigt das kommunikative Programm der UVP noch einmal auf, dass der Schwerpunkt der Kommunikation zwischen Behörden und Projektträger liegt. Bei einer NaMi-VP würde sich diese Dualität zwar nicht auflösen, die Kommunikation zur nationalen Minderheit müsste jedoch ebenfalls einen hohen Stellenwert erhalten. An die Stelle einer betroffenen Öffentlichkeit, die sich zu umweltrelevanten Aspekten äußern darf, tritt die betroffene Minderheit, die unter dem besonderen Schutz des FCNM steht. Dadurch ergibt sich eine Erweiterung der Kommunikationsbeziehungen um diese Gruppe und evtl. um deren Verbände. Die Kommunikation wird damit vor allem komplexer. Überdies würden die unterschiedlichen Möglichkeiten zur schriftlichen, mündlichen und elektronischen

---

Kommunikation im Rahmen der Beteiligung nationaler Minderheiten vielfältiger werden, und zwar immer dann, wenn sprachliche Gegebenheiten dies erfordern. Damit hängen vor allem die Möglichkeiten zur Übersetzung von gesprochener und geschriebener Sprache zusammen (vgl. Kapitel 3.4.2.7.2 und Hinweiskasten 14) sowie Überlegungen zur Erreichbarkeit von nationalen Minderheiten über den Einsatz unterschiedlicher Medien und deren Zugangsbarrieren (vgl. Kapitel 3.4.2.6.2 und Hinweiskasten 13).

## **6.2.2      Verfahrensbeteiligte - Rechte und Pflichten**

Verfahrensbeteiligte im Rahmen der UVP-RL sind zuständige Behörden, Projektträger, Öffentlichkeit, betroffene Öffentlichkeit, andere Behörden, NGOs, andere Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission, die im Verfahren unterschiedliche Rollen einnehmen, Verantwortungen tragen und in verschiedenen Rechtsverhältnissen zueinander stehen (vgl. Kapitel 6.1).

Die Richtlinie unterscheidet bei den Rollen der zu beteiligenden Öffentlichkeit, die in Deutschland meist im Rahmen der jeweiligen Genehmigungsverfahren beteiligt wird, zwischen der allgemeinen Öffentlichkeit (jedermann) und der betroffenen Öffentlichkeit. Eine Betroffenheit entsteht laut Richtlinie, wenn Personen entweder ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung im Rahmen des umweltrechtlichen Verfahrens geltend machen können (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. a und b UVP-RL). Zur betroffenen Öffentlichkeit gehören laut Art. 2 Abs. 2 Aarhus-Konvention explizit auch Verbände. In letzterem Fall entstehen für die betroffene Öffentlichkeit andere Rechte als für die allgemeine Öffentlichkeit. So haben die Mitgliedsstaaten dafür Sorge zu tragen, dass der betroffenen Öffentlichkeit spezifische Informationen nach Artikel 6 Absatz 3 zugänglich gemacht werden. Gegenüber der zuständigen Behörde wird die betroffene Öffentlichkeit aufgefordert, Stellung zu nehmen oder Meinungen im Rahmen einer Anhörung zu äußern. Die Öffentlichkeit ist im Rahmen der Richtlinie frühzeitig über die Aspekte aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstaben a bis g zu informieren. NGOs können, wenn sie die Voraussetzungen erfüllen, zur Öffentlichkeit mit einem Interesse und Klagemöglichkeiten gehören (vgl. Art. 11 Abs. 3 UVP-RL). Dementsprechend ist die Rolle der Öffentlichkeit die einer Informationsträgerin und -empfängerin und die der betroffenen Öffentlichkeit die einer Informationsträgerin und -übermittlerin. Im Prinzip liegt hier der Unterschied im Rechtsverhältnis, das länderspezifisch ausgelegt werden muss. Es stellt sich die Frage, wer in einem umweltrechtlichen Verfahren Zugang zu einem Gericht hat. Die UVP-RL sieht den Zugang Betroffener zu einem Überprüfungsverfahren vor Gericht vor, wenn diese entweder ein ausreichendes

---

Interesse besitzen (Interessentenklagemodell) oder eine Rechtsverletzung (Verletztenklagemodell) geltend machen können (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. a und b UVP-RL). Dies schließt Umweltverbände mit ein. In Deutschland dürfen anerkannte Umweltverbände im Rahmen einer Rechtsverletzung eine umweltrechtliche Verbandsklage einreichen (vgl. §2 UmwRG). Der neu eingefügte Artikel 10a besagt, dass bei einer Rechtsverletzung mit abschreckenden Sanktionen zu rechnen sein soll (vgl. Art. 10a UVP-ÄndRL).

Im Rahmen einer NaMi-VP gehören nur die Angehörigen nationaler Minderheiten zu den Betroffenen. Ihre Rolle wäre, wie im Falle der UVP, die eines Informationsträgers und -übermittlers. Die Einbeziehung von anerkannten Verbänden der nationalen Minderheiten in die Runde der Betroffenen ist ebenfalls sinnvoll, weil die Erreichbarkeit von einzelnen Personen einer nationalen Minderheit sehr unterschiedlich sein kann, diese aber möglichst frühzeitig zu konsultieren sind (vgl. Hinweiskasten 18). Verbände können Schlüsselakteure bzw. Multiplikatoren im Prozess sein (vgl. Kapitel 3.4.2.10.2). Weiterhin könnten Schulen nationaler Minderheiten vor Ort, die auch für die Mehrheitsbevölkerung zur Benutzung freigegeben sind (vgl. Kapitel 3.4.2.9.1), diese Rolle übernehmen. Eine Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang jedoch das Fehlen einer repräsentativen Vertretung einer nationalen Minderheit dar (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 2). Wenn zusätzlich dazu keine Daten über nationale Minderheiten vorhanden sind, dann sind alternative Lösungen zu suchen. Da eine besondere Förderung spezifischer Minderheiten gegenüber anderen Minderheiten zu vertreten ist (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 1), stellt sich die Frage, ob entsprechend dem Modell der Anwaltsplanung (vgl. Kapitel 4.3.1.1) eine Lösung gefunden werden kann bzw. sinnvoll ist. In Bezug auf Sandersock wäre weiterhin zu überlegen, ob die Organisation und Strukturierung der nationalen Minderheit im Rahmen eines Bottom-Up Ansatzes gefördert werden muss, um Partizipationschancen zu verbessern. Healey legt zudem nahe, dass unter Umständen andere Arenen zu suchen bzw. zu schaffen sind, um Beteiligung zu ermöglichen. Dabei könnten wiederum oben genannte Schulen oder kulturelle Einrichtungen eine wichtige Rolle spielen. Im Rahmen des nachsorgenden Rechtsschutzes wäre es sinnvoll, den Betroffenen einer nationalen Minderheit bei Verfahrensfehlern die Möglichkeit einzuräumen, vor Gericht vorzusprechen (Interessentenklage). Eine Vertretung durch z.B. eine Ombudsstelle, die Einwände sammelt (vgl. Hinweiskasten 4) kann sinnvoll sein.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei einer NaMi-VP wird kritisch gesehen. Zum einen sind Angehörige nationaler Minderheiten das alleinige Schutzgut der NaMi-VP und in dieser Hinsicht erscheint eine Jedermann-Beteiligung obsolet. Wenn aber von dem Auftrag der

---

Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema »Nationale Minderheiten« durch das Verfahren ausgegangen wird, dann kann die Frage gestellt werden, wie dieses Ziel im Rahmen einer NaMi-VP erreicht werden soll. In Bezug auf die Förderung der Toleranz (vgl. Kapitel 3.4.2.4.1) wäre hier der Einsatz spezifischer Maßnahmen möglich. Jedenfalls würde sich die Rolle der Öffentlichkeit auf die einer Informationsempfängerin beschränken, die weiterhin in keinem Rechtsverhältnis zu anderen Verfahrensbeteiligten steht.

Wird das Verfahren seitens des Projektträgers betrachtet kann im Rahmen der UVP die zuständige Behörde auf Antrag um Stellungnahme zu den von ihm einzureichenden Angaben bitten (vgl. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 UVP-ÄndRL). Diese Angaben werden seit der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2014 als UVP-Bericht bezeichnet (vgl. Art. 5 Abs. 1 UVP-ÄndRL). Andere Behörden, die im Zusammenhang mit den vom Projektträger einzureichenden Angaben über relevante Informationen nach Artikel 3 verfügen, haben diese dem Projektträger zur Verfügung zu stellen. In Deutschland ist der Projektträger nach dem Beibringungsgrundsatz verpflichtet, alle notwendigen Unterlagen der zuständigen Behörde vorzulegen. Er ist verantwortlich für die Vollständigkeit und die Qualität der Unterlagen, während die zuständige, entscheidende Behörde die Unterlagen prüft und in das Genehmigungsverfahren einstellt.

Prinzipiell würde die Aufgabe eines Projektträgers bei einer NaMi-VP der bei einer UVP ähnlich sein, müsste aber um einige Aspekte ergänzt werden. Da der Projektträger für die Qualität der Unterlagen verantwortlich wäre, sollte überlegt werden, ob im Rahmen der NaMi-VP bei Bedarf die Übersetzung des Berichtes auch in den Aufgabenbereich des Projektträgers fällt (vgl. Kapitel 3.4.2.7.1 und Kapitel 3.4.2.7.2). Des Weiteren könnten im Rahmen der Qualitätsverbesserung auch der Einsatz von Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern und geschultem Personal notwendig sein und auf den Projektträger zurückfallen. Außerdem sollte dieser einen sensiblen und toleranten Umgang mit etwaigen nationalen Minderheiten pflegen und dementsprechend über spezifische Medienkompetenzen verfügen (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2).

Die zuständige Behörde ist verpflichtet, auf Ersuchen des Projektträgers eine Stellungnahme zu Umfang und Detailtiefe der Informationen, die dieser nach Artikel 5 Absatz 1 UVP-RL vorzulegen hat, abzugeben. Vor Abgabe der Stellungnahme hat diese den Projektträger und die Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von dem Projekt berührt sein könnten, anzuhören (vgl. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 UVP-ÄndRL). Zusätzlich dazu ist die zuständige Behörde in der Pflicht, auf Verlangen des jeweiligen Mitgliedsstaates eine Stellungnahme ohne Ersuchen des Projektträgers vorzulegen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Un-

---

terabschnitt 2 UVP-ÄndRL). Die zuständige Behörde hat darüber hinaus Stellungnahmen der betroffenen Öffentlichkeit (vgl. Art. 6 Abs. 4 UVP-RL) und unter bestimmten Umständen spezifischer Behörden aus anderen betroffenen Mitgliedsstaaten anzunehmen (vgl. Art. 7 Abs. 3 lit. B UVP-RL). Eine weitere wesentliche Aufgabe besteht in der Prüfung des vom Projektträger eingereichten UVP-Berichtes. Außerdem ist sie verpflichtet, die getroffene Entscheidung für oder gegen eine Genehmigung über ein mitgliedstaatliches Bekanntgabeverfahren öffentlich mitzuteilen und unterschiedliche Angaben dazu zugänglich zu machen (vgl. Art. 9 Abs. 1 UVP-ÄndRL). Andere beteiligte Mitgliedsstaaten sollen ebenfalls über diese Angaben unterrichtet werden. Anzuhörende Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich oder lokalen bzw. regionalen Zuständigkeiten von dem Projekt berührt sein könnten sind aufgefordert, zu den Angaben und zum Antrag auf Genehmigung des Projektträgers Stellung zu nehmen (vgl. Art. 6 Abs. 1 UVP-ÄndRL). Ihnen werden die Informationen nach Artikel 5 mitgeteilt (vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 3 UVP-ÄndRL). Wer zu den anzuhörenden Behörden gehört kann von Fall zu Fall durch den jeweiligen Mitgliedsstaat bestimmt werden (vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 UVP-ÄndRL).

Die zuständige Behörde würde im Rahmen einer NaMi-VP eine Rollenerweiterung erfahren. Neben der Verantwortung als Entscheidungsträgerin im Verfahren würde sie auch als sensible Vermittlerin zwischen Projektträger, anderen Behörden und nationaler Minderheit tätig werden müssen. Diese kommunikative Aufgabe kann gesondert geschultes Personal und Maßnahmen im Rahmen der Sprachenregelung erfordern (vgl. Hinweiskasten 14). Weiterhin stellt sich die Frage, ob der Prozess zusätzlich von einem behördlich eingerichteten Toleranzbeirat mit Beratungsfunktion begleitet werden soll (vgl. Hinweiskasten 11). Dies kann für die Verständigung über unterschiedliche kulturelle und baukulturelle Werte notwendig sein (vgl. Kapitel 3.4.2.4.1). Außerdem hat die Behörde die Aufgabe zu überlegen, wie betroffene Angehörige einer nationalen Minderheit frühzeitig zur Konsultation aktiviert werden können (vgl. Hinweiskasten 18). Ähnlich wie bei der UVP wäre eine Aktivierung über Multiplikatoren, wie z.B. anerkannte Verbände möglich. Bei schwer erreichbaren nationalen Minderheiten können weiterhin gesonderte Maßnahmen wie die Einbeziehung anderer lokaler Verbände und Organisationen oder Schulen vor Ort erforderlich sein. Auch bei der öffentlichen Bekanntgabe der Entscheidung bezüglich des Vorhabens hätte die Behörde unter Umständen mehr Anforderungen zu erfüllen, als dies bei der UVP der Fall ist. Zusätzliche Überlegungen erfordern beispielsweise Sprachenregelung (vgl. Hinweiskasten 14) und ein barrierefreier Zugang zu der Entscheidung (vgl. Kapitel 3.4.2.6.1).

---

Wenn einer oder mehrere anderer Mitgliedsstaaten erheblich von den Auswirkungen eines Projektes aus einem spezifischen Mitgliedsstaat betroffen sind, dann können diese im Rahmen der UVP einen Antrag auf Übermittlung spezifischer Angaben stellen (vgl. Art. 7 Abs. 1 UVP-RL). Die Übermittlung hat spätestens dann stattzufinden, wenn in dem Mitgliedsstaat, in dessen Hoheitsgebiet das Projekt liegt, die Öffentlichkeit über das Projekt unterrichtet wird. Alternativ dazu kann ein betroffener Mitgliedsstaat den anderen Mitgliedsstaaten mitteilen, ob er an dessen umweltbezogenen Entscheidungsverfahren teilnehmen möchte (vgl. Art. 7 Abs. 1 Unterabschnitt 2 UVP-RL). Der Mitgliedstaat, in dem das Projekt stattfindet, hat dann die erforderlichen Informationen nach Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 3 Buchstaben a und b herauszugeben. Die beteiligten Mitgliedsstaaten nehmen außerdem Konsultationen zu grenzüberschreitenden Auswirkungen eines Projekts auf (vgl. Art. 7 Abs. 4 UVP-ÄndRL). Möglichkeiten der Gegensteuerung sollen ebenfalls besprochen werden. Den beteiligten Mitgliedsstaaten wird der Inhalt der Entscheidung von der zuständigen Behörde mitgeteilt (vgl. Art. 9 Abs. 2 UVP-RL). Diese Angaben müssen die konsultierten Mitgliedsstaaten der betroffenen Öffentlichkeit auf ihrem Hoheitsgebiet zugänglich machen (vgl. Art. 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-RL).

Prinzipiell erscheint es auch im Rahmen einer NaMi-VP sinnvoll, bei Auswirkungen eines Vorhabens in Grenzregionen, in denen nationalen Minderheiten leben, betroffene Mitgliedsstaaten zu informieren und wie bei der UVP zu konsultieren. Dies ist vor allem dann sinnvoll, wenn im betroffenen Mitgliedsstaat entweder dieselbe oder eine andere nationale Minderheit in der Grenzregion lebt, bei der davon ausgegangen wird, dass das Vorhaben ebenfalls auf ihre Kultur und Identität Einfluss nehmen kann. Lebt dort keine nationale Minderheit ist auch eine Konsultation im Rahmen der NaMi-VP nicht angezeigt. Schwierigkeiten können spezifische Konstellation aufwerfen, wenn z.B. in einer Grenzregion nationale Minderheiten von einem Vorhaben betroffen sind, die auf der jeweils anderen Seite der Grenze ihren jeweiligen Kin-state (vgl. Kapitel 1.3.2.1) haben. Hier kann die Frage der Beteiligung zu einer Frage nach dem Eingriff in die Souveränität des jeweils anderen Staates umgedeutet werden, vor allem dann, wenn jenseits des Minderheitenschutzes andere politische Botschaften über das Verfahren transportiert werden sollen. Ein Souveränitätskonflikt könnte das Verfahren latent überlagern und überfrachten.

Die spezifische Aufgabe der EU-Kommission ist es, dem Europäischen Parlament sowie dem Rat zusätzliche Vorschläge über eine koordinierte Anwendung der Richtlinie zukommen zu lassen. Die Mitgliedsstaaten sind wiederum in der Pflicht, mit der EU-Kommission Erfahrungen bezüglich der Anwendungen der Richtlinie auszutauschen (vgl. Art. 12 Abs. 1

---

UVP-RL). Außerdem müssen sie der Kommission Informationen zur UVP zukommen lassen (vgl. Art. 12 Abs. 2 lit. a-e UVP-ÄndRL).

Die Rolle der EU-Kommission als Mechanismus zur Reflektion der Anwendung und Umsetzung eines in einer Richtlinie festgelegten Verfahrens ist sicherlich auch für eine Richtlinie zur NaMi-VP sinnvoll, weil hier unterschiedliche Erfahrungen aus den Mitgliedsstaaten zusammengetragen und ausgewertet werden.

### **6.2.3      Verfahrensablauf und -phasen**

Das Verfahren beginnt entsprechend der Richtlinie, sobald der Projektträger entweder die zuständige Behörde um Stellungnahme zu den vorzulegenden Angaben (UVP-Bericht) ersucht oder die Angaben und den Antrag auf Genehmigung eines Projekts eingereicht hat. Die zuständige Behörde führt vor der eingeforderten Stellungnahme eine Anhörung durch, zu der die Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich oder in ihrer lokalen oder regionalen Zuständigkeit von dem Projekt berührt sein können (vgl. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 UVP-ÄndRL) geladen werden.

Als europaweiter Standard haben sich im Zusammenhang mit der Eröffnung der UVP das Screening- und das Scoping-Verfahren als Schritte der Voruntersuchungsphase herausgebildet. In der Änderungsrichtlinie zur UVP finden beide Verfahren in der vorausgehenden Begründung namentliche Erwähnung, in der Richtlinie selbst bleiben beide Verfahren unerwähnt (vgl. UVP-ÄndRL, z.B. Nr. 26 für das Screening-Verfahren und Nr. 30 für das Scoping-Verfahren).

Das Screening beinhaltet die Einschätzung der Umwelterheblichkeit eines Vorhabens und in diesem Zusammenhang die Überprüfung, ob in Bezug auf das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist. Diese Einschätzung ist nur in Hinblick auf die Projekte aus dem Anhang II der Richtlinie notwendig (vgl. Anhang II UVP-RL), da die Projekte aus Anhang I immer einer UVP bedürfen (vgl. Art. 4 UVP-RL). Das Screening kann entweder durch eine Einzelfalluntersuchung oder anhand spezifischer Kriterien bzw. Schwellenwerte erfolgen (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. a und b UVP-RL). In der Praxis bleibt dabei aber wenig Spielraum für die Behörden, auch andere als die in den beiden Listen genannten Vorhaben einer UVP zu unterwerfen. Eine Frist für das Screening-Verfahren wurde durch die Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2014 eingeführt. Bei einer Feststellung für Projekte aus Anhang II (vgl. Art. 4 Abs. 4 UVP-ÄndRL) gilt eine Frist von 90 Tagen ab dem Tag an dem der Projektträger alle in Absatz 4 verlangten Informationen der Behörde vorgelegt hat (vgl. Art. 4 Abs. 5 UVP-ÄndRL).

---

Nationale Minderheiten kommen nur in bestimmten Regionen Europas vor. Häufig leben diese konzentriert und in bestimmten, dem Staat bekannten Siedlungsräumen (vgl. Kapitel 1.3.2.1). Insofern würde vor einem Screening erhoben werden müssen, ob nationale Minderheiten im Gebiet oder in der Region überhaupt vorkommen. Im Rahmen des weiteren Screenings ist dann zu klären, ob sich das Vorhaben prinzipiell auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten (vgl. Kapitel 3.4.2.3) erheblich auswirken kann. Dabei sind Auswirkungen auf Siedlungsbiete (vgl. Kapitel 3.4.2.11), auf kulturelle Monumente und religiöse Stätten (vgl. Kapitel 3.4.2.3.2), auf spezifische kulturelle Netzwerke (vgl. Hinweiskasten 7), auf Bildungseinrichtung sowie Schulen nationaler Minderheiten (vgl. Kapitel 3.4.2.9) und auf besonders benachteiligte nationale Minderheiten (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2) zu beachten. Da es sich bei nationalen Minderheiten um besonders schützenswerte Minderheit nach FCNM handelt, könnte dabei auch, im Gegensatz zur UVP, eine Negativliste über das Anberaumen einer NaMi-VP entscheiden. Auf der Liste wären alle Vorhaben verzeichnet, die sich auf der Basis der vorherrschenden Erfahrungen prinzipiell nicht auf Identität und Kultur nationaler Minderheiten auswirken. Würde es sich um ein gelistetes Vorhaben handeln, dann wäre eine NaMi-VP nicht durchzuführen. Handelt es sich hingegen um ein gelistetes Vorhaben, dann ist, wie bei der UVP, im nächsten Schritt das Scoping einzuleiten.

Das in den USA bei vergleichbaren Verfahren erstmals eingeführte Scoping-Verfahren gilt als ein wichtiger Meilenstein der Voruntersuchungsphase der UVP. Ist eine UVP durchzuführen, steht in der Regel daran anschließend der Schritt der Fokussierung und Bestimmung der Reichweite einer Untersuchung an. Das Scoping findet zwischen zuständiger Behörde sowie anderen betroffenen Behörden statt. Andere Sachverständige, Dritte sowie andere Behörden können ebenfalls zum Scoping-Termin hinzugezogen werden. Im Anschluss an das Scoping-Verfahren erfolgt die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen. Insofern gleicht das Scoping dem in der Richtlinie nicht verbindlich festgelegten Schritt der Stellungnahme der zuständigen Behörde im Zusammenhang mit der Anhörung der vom Projekt berührten anderen Behörden (vgl. Art. 5 Abs. 2 UVP-ÄndRL in Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 1 UVP-ÄndRL).

Bei einer NaMi-VP wäre ein Scoping mit Fokus auf Identität und Kultur der nationalen Minderheit zu diskutieren, weil sich das FCNM auf diese Schutzbereiche bezieht. Entsprechend dem FCNM betrifft dies vor allem Religion, Sprache, Tradition und kulturelles Erbe der nationalen Minderheit (vgl. Kapitel 3.4.2.3). Im Rahmen einer NaMi-VP würden dementsprechend andere Behörden um eine Stellungnahme gebeten werden, als dies bei

---

der UVP der Fall ist. Zeitlich ist dieser Schritt wie bei der UVP sehr schwer einzuschätzen, da er davon abhängt, wie intensiv die Diskussionen über den Untersuchungsrahmen ausfallen. Das Hinzuziehen externer Sachverständiger wäre in jedem Fall sinnvoll, um an nicht bei Behörden vorliegende Informationen zu gelangen.

Zu der Phase der erweiterten Beteiligung gehört neben der Einbeziehung der Behörden auch die frühzeitige Information der Öffentlichkeit. Der späteste Zeitpunkt für diese Information ist „sobald die Informationen nach vernünftigem Ermessen zur Verfügung gestellt werden können“ (Art. 6 Abs. 2 UVP-ÄndRL). Der betroffenen Öffentlichkeit werden unterschiedliche Informationen zugänglich gemacht und zwar innerhalb eines zeitlichen Rahmens, der angemessen ist. Die Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2014 legt fest, dass eine Unterrichtung der Öffentlichkeit auch auf elektronischem Wege stattzufinden hat. Dazu werden ein elektronisches Portal oder einfach zugängliche Zugangspunkte vorgeschlagen (vgl. Art. 6 Abs. 5 Satz 2 UVP-ÄndRL). Der betroffenen Öffentlichkeit wird wiederum die Möglichkeit gegeben sich am umweltbezogenen Beteiligungsverfahren zu beteiligen. Dabei kann diese gegenüber der zuständigen Behörde ihre Meinung äußern. Diese Beteiligung hat frühzeitig und in effektiver Weise zu erfolgen und zwar dann, „wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird“ (Art. 6 Abs. 4 UVP-RL). Für die Konsultation der betroffenen Öffentlichkeit zum UVP-Bericht ist nach der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2014 eine Mindestfrist von 30 Tagen vorgesehen (vgl. Art. 6 Abs. 7 UVP-ÄndRL). Des Weiteren haben andere Mitgliedsstaaten, die von den Auswirkungen eines Projekts erheblich betroffen sind, ein Recht auf Beteiligung (vgl. Art. 8 UVP-ÄndRL).

Im Rahmen einer NaMi-VP würde die Beteiligungsphase eventuell komplexer und zeitintensiver ausfallen, als dies bei der UVP der Fall ist. Verantwortlich dafür wären möglicherweise notwendige Vorarbeiten, wie z.B. die Übersetzung von Schriftstücken, das Anpassen von Kartenmaterial (vgl. Kapitel 3.4.2.8.2) das Engagieren von Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern oder langsamere Gesprächsabläufe wegen des Wartens auf die jeweilige Übersetzung. Schon allein um die nationale Minderheit für die Information oder Beteiligung überhaupt erreichen zu können (vgl. Hinweiskasten 13) wären in manchen Fällen intensive Vorgespräche mit Organisationen und Verbänden notwendig, die Kontakte zu diesen pflegen (vgl. Hinweiskasten 19). In diesem Zusammenhang könnte außerdem über Möglichkeiten der Beteiligung vor Ort oder bei spezifischen Institutionen, die als Schlüsselakteurin auftreten, nachgedacht werden (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 4). Im Rahmen einer NaMi-VP wäre ebenfalls eine frühzeitige Information und Beteiligung der

---

nationalen Minderheit angebracht (vgl. Hinweiskasten 18).

Zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens, in das die UVP als ein Beitrag eingeht, erfolgt die Bekanntgabe der Entscheidung. Die Öffentlichkeit und ggf. andere Mitgliedsstaaten sind u.a. über Inhalt der Entscheidung, Art und Weise der Einbeziehung der erhaltenen Informationen, Auflagen, Hauptgründe für die Entscheidung sowie Angaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit durch die zuständige Behörde zu informieren (vgl. Art. 9 UVP-ÄndRL).

Die Bekanntgabe der Entscheidung im Rahmen einer NaMi-VP würde ebenfalls mehr Zeit in Anspruch nehmen, als dies bei einer UVP der Fall ist. So müsste eventuell auf Sprache (vgl. Hinweiskasten 14) und den Zugang zu Informationsmedien Rücksicht genommen werden (vgl. Hinweiskasten 13).

#### **6.2.4 Verfahrensergebnis und Umsetzung**

Die UVP-Richtlinie führt die UVP als Instrument zur Entscheidungsvorbereitung ein (vgl. Cupei 1986: 108). Insofern handelt es sich bei dem Ergebnis der UVP nicht um das Ergebnis des gesamten Genehmigungsprozesses, in den die UVP eingebunden ist. Das UVP-Ergebnis wirkt sich insofern nicht auf das zu prüfende Projekt im Sinne einer endgültigen Entscheidung für oder gegen das Projekt aus, sondern geht als ein Belang in die weitere Abwägung mit anderen Belangen ein. Die Bedeutung der Umweltaspekte erfährt dadurch aber insgesamt eine Stärkung. Das Ergebnis der Konsultationen und die nach Artikel 5, 6 und 7 eingeholten Angaben müssen beim Genehmigungsverfahren Berücksichtigung finden (vgl. Art. 8 UVP-ÄndRL). Analysen, Anhörungen und Öffentlichkeitsbeteiligung münden in einen abschließenden Umweltbericht (UVP-Bericht) (vgl. Art. 5 Abs. 3 UVP-ÄndRL). Er enthält unter anderem Angaben zum Status Quo, zu erheblichen Auswirkungen und den damit verbundenen Vermeidungs- oder Verringerungsmaßnahmen, zu Alternativen und zum Kontrollmechanismus (vgl. Art. 5 Abs. 1 UVP-ÄndRL).

Würde im Rahmen einer NaMi-VP ein abschließender NaMi-VP-Bericht verfasst, dann wäre es ebenfalls sinnvoll, erhebliche Auswirkungen und entgegenwirkende Maßnahmen zu erläutern. Der Bericht wäre in den Bereichen Sprache, Erreichbarkeit und Zugang an die Möglichkeiten der nationalen Minderheit anzupassen, damit der Prozess auch für diese nachzuvollziehen ist. Dazu wäre es weiterhin sinnvoll, eine Beschwerdestelle einzurichten, die im Rahmen oder in der Folge der Umsetzung auftretende negative Auswirkungen sammelt und Organisationen wie auch Individuen der nationalen Minderheiten offensteht (vgl. Hinweiskasten 4).

---

Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit haben laut UVP-RL außerdem das Recht auf ein Überprüfungsverfahren vor Gericht (vgl. Art. 11 UVP-RL). NGOs, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllen, können laut Richtlinie ebenfalls vor Gericht treten (vgl. Art. 11 Abs. 3 Satz 2 und 3 UVP-RL). Der Klage vor Gericht kann ein Überprüfungsverfahren bei einer Verwaltungsbehörde vorausgehen (vgl. Art. 11 Abs. 4 UVP-RL).

Im Rahmen des nachsorgenden Rechtsschutzes würde eine NaMi-VP den Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren gewähren. Bei der UVP ist dies in Deutschland nur für anerkannte Verbände, die eine Rechtsverletzung vorweisen können möglich. Die Richtlinie spricht beim Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren aber auch von Betroffenen im Allgemeinen. Jedenfalls würde den betroffenen nationalen Minderheiten, entweder über einen ihrer anerkannten Verbände oder als Interessenten der Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren offen stehen, was eine Kontrolle des Verfahrens ermöglicht.

In der Änderungsrichtlinie 2014 sind nunmehr Regelungen zu einem Monitoring-Verfahren vorgesehen. Unter Monitoring wird die „Überwachung erheblicher nachteiliger Auswirkungen auf die Umwelt“ (Art. 8a Abs. 4 UVP-ÄndRL) verstanden. Grundlage für die Überwachungsmaßnahmen sind u.a. die bei der Entscheidung über die Genehmigung aufzunehmenden etwaigen Umweltauflagen zur Vermeidung erheblich nachteiliger Auswirkungen auf die Umwelt oder Aspekte bzw. Maßnahmen, die diese Auswirkungen vermeiden, verhindern oder verringern sollen (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. b UVP-ÄndRL).

Auch im Rahmen der Anforderungen an den Minderheitenschutz wird ein Monitoring – zumindest in Bezug auf Sprache – als wichtiger Kontrollmechanismus angesprochen (vgl. Hinweiskasten 15). Im Speziellen werden dabei Sprachenbeauftragte (vgl. Hinweiskasten 3.4.2.7.2) vorgesehen. Als neutrale Kontrolleure könnten z.B. auch anerkannte NGOs die Umsetzung des Minderheitenschutzes überwachen (vgl. Hinweiskasten 19). Auch Ombudsstellen werden in der Rolle als Beschwerde- und Schlichtungsstellen im Rahmen des Minderheitenrechtes eingesetzt.

### **6.2.5 Zusammenfassende Diskussion: NaMi-VP als integriertes Beteiligungsverfahren bei Vorhaben der räumlichen Planung?**

Eine NaMi-VP würde prinzipiell einen wirksamen Schutz nationaler Minderheiten bei Vorhaben der räumlichen Planung gewähren. Das Verfahren würde dazu beitragen, dass die Situation nationaler Minderheiten und die Auswirkungen eines räumlichen Vorhabens auf

---

diese gründlich ermittelt (vgl. Kapitel 6.2.3) sowie ausführlich und detailliert in einem Bericht dargelegt würden. Der Bericht würde, neben anderen Belangen, als Entscheidungsgrundlage für Behörden dienen. Der Fokus auf die behördliche Ermittlungstätigkeit und die damit verbundene Wahrnehmung als paternalistisches Verfahren ist vor dem Hintergrund der Beteiligung nationaler Minderheiten allerdings problematisch. Insofern würde sich eine NaMi-VP besonders gut für den Einsatz bei besonders benachteiligten Minderheiten eignen, die ihre Belange nur wenig bis gar nicht in ein Beteiligungsverfahren einbringen würden. Für alle anderen nationalen Minderheiten, die im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens ihre Interessen artikulieren können und bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie am Verfahren aktiv teilnehmen möchten bzw. eine Teilnahme auch einfordern würden, sind andere in dieser Untersuchung dargestellte Verfahren günstiger. In den Fällen integrierter und repräsentierter Minderheiten wäre es im Sinne der Gleichstellung sinnvoller, einen weniger weniger bevormundenden Ansatz zu wählen.

In Bezug auf die Gleichstellung wäre bei einer NaMi-VP, die als Verfahren für die Einbeziehung der Belange besonders benachteiligter nationaler Minderheiten zum Einsatz kommen soll, darüber nachzudenken, ob diese über ein distinktives Beteiligungsverfahren gefördert werden sollen. Dabei könnte dann auf die besondere Situation der nationalen Minderheiten eingegangen werden, indem spezielle Veranstaltungsformate, die die Teilnahme der betroffenen Minderheiten sicherstellen, gewählt werden, so z.B. eine aufsuchende Beteiligung. Die allgemeine Öffentlichkeit würde dann nur über den Bericht zum Minderheitenschutz informiert werden.

Ein vorsorgender Rechtsschutz würde durch eine NaMi-VP über die Verfahrenshandlungen der Beteiligung sowie über die Einsicht in Informationen gewährt werden. Ein nachsorgender Rechtsschutz ergibt sich über die Eröffnung des Rechtsweges, was in Deutschland die Klagemöglichkeiten anerkannter Verbände betrifft. Ein Rechtsschutz nationaler Minderheiten durch das und nach dem Verfahren wäre damit gegeben.

Legitimation wird bei einer Verträglichkeitsprüfung über die Möglichkeit des Mitwirkens und über Ergebnistransparenz hergestellt. Das Verfahren würde mit einem Bericht abschließen, der alle relevanten Informationen zum Minderheitenschutz enthielte. Der NaMi-VP-Bericht wäre aber nur einer von vielen Belangen, der letztendlich in den Entscheidungsprozess der Behörde eingehen würde. Für das Verfahren wird nicht nachgehalten, mit welchem Gewicht welcher Belang in die Entscheidung eingeht. Insofern gäbe das Ergebnis der NaMi-VP nicht das Ergebnis bzw. die Entscheidung des gesamten Prozesses wieder, sondern wäre nur eine Entscheidungshilfe.

---

### **6.3 Das Qualitätssicherungsverfahren Umwelt-Audit**

Das Umwelt-Audit ist ein Qualitätssicherungsverfahren, das über die EG-Umwelt-Audit-Verordnung in den mitgliedersstaatlichen Kontext eingeführt wurde. Nach Schmidt-Aßmann fällt es in den Bereich der Verfahren politischen Charakters (vgl. Kapitel 4.2.2). Die Besonderheit der Audit-Verfahren liegt laut Voßkuhle vor allem darin, dass die Qualität des zu prüfenden Aspekts nicht nur anhand vorliegender und starrer Standards getestet wird, sondern eine kontinuierliche Verbesserung dieser Standards erfolgt. Dabei tritt die betroffene Organisation an erster Stelle selbst als Kontrollorgan auf, wird dann aber wiederum staatlich kontrolliert (vgl. Voßkuhle 2002: 320).

Das Umwelt-Audit wurde bereits lange erprobt und nimmt aufgrund dessen die Rolle eines Vorreiters in Bezug auf Audit-Verfahren ein (vgl. Voßkuhle 2002: 321). Es handelt sich dabei um ein Verfahrensinstrument der EU, das auf Freiwilligkeit basiert und an dem sich Organisationen beteiligen können, die ihre Umweltsleistung verbessern möchten. Außerdem könne diesen Privilegien gewährt werden (vgl. EMAS-Privilegierungsverordnung). Der Begriff der Organisationen und damit der eigentlichen Zielgruppe ist weit gefasst und bezieht z.B. neben Unternehmen auch Behörden mit ein (vgl. Art. 2 Satz 1 Nr. 21 VO (EG) Nr. 1221/2009). Relevante Meilensteine des Verfahrens sind das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung. Das Instrument, auch EMAS genannt (Eco-Management and Audit Scheme), geht auf eine frühere EG-Verordnung zurück (VO (EWG) Nr. 1836/93), die zuletzt im Jahr 2009 novelliert wurde (VO (EG) Nr. 1221/2009) und seitdem unter dem Namen EMAS III verkehrt (vgl. Website Umweltgutachterausschuss - EMAS in Europa). Explizites Ziel des Umwelt-Audits ist die Förderung der kontinuierlichen Verbesserung der Umweltsleistungen von Organisationen (vgl. Art. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1221/2009). Das Verfahren reiht sich damit in die Liga der Verfahren zur Förderung des nachhaltigen Wachstums auf der Gemeinschaftsebene, festgehalten in Artikel 2 EUV (vgl. Präambel Satz 1 Nr. 1 VO (EG) Nr. 1221/2009) ein.

#### **6.3.1 Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm**

Das Umwelt-Audit-Verfahren ist ein privates Verfahren, das unter staatlicher Aufsicht durchgeführt wird. Dieser Verfahrenstyp fällt im Allgemeinen unter die Kategorie der Qualitätssicherungsverfahren und zielt darauf ab „die Beachtung spezifischer Qualitätsstandards durch private Akteure dauerhaft nach außen hin zu garantieren“ (Voßkuhle 2002: 309). Die Privatisierung des Verfahrens erfüllt unter anderem eine Entlastungsfunktion für

---

staatliche Behörden. Aus einer inhaltlichen Perspektive betrachtet, hat das Umwelt-Audit die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes zum Ziel und ist damit den Instrumenten des Umweltschutzes zuzuordnen.

Organisationen, die eine Zertifizierung nach EMAS anstreben können z.B. in Deutschland unterschiedliche Privilegien in Anspruch nehmen. So wird im Rahmen der 9. BImSchV (vgl. §13 Nr. 1a 9. BImSchV) bei der Entscheidung darüber, ob externen Sachverständige zur Überprüfung von Genehmigungsunterlagen eingeschaltet werden sollen die Standorteintragung nach EMAS berücksichtigt. Weiterhin erlangt die Zertifizierung z.B. bei der Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen (30. BImSchV) Relevanz indem ein EMAS-zertifiziertes Unternehmen die Öffentlichkeit auch über die EMAS-Umwelterklärung mit unterrichten kann (vgl. §15 Satz 4 30.BImSchV).

Im Rahmen des Minderheitenschutzes kann ein NaMi-Audit zur Sicherung des Schutzes nationaler Minderheiten durch private Unternehmen beitragen. So wäre es z.B. möglich, dass private Vorhabenträgerinnen und -träger, die NaMi-Audit zertifiziert sind, im Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren begünstigt werden, indem sie z.B. die durchzuführende Beteiligung betroffener nationaler Minderheiten in eigener Regie übernehmen. Der Schutz nationaler Minderheiten würde dadurch an erster Stelle auf den Verantwortungsbereich privater Organisationen übertragen werden. Daraus ergibt sich eine Entlastung der zuständigen Behörde.

Im Rahmen von EMAS III treten Zertifizierungs- bzw. Registrierungsstellen, der Umweltgutachter oder die Umweltgutachterin, Akkreditierungs- oder Zulassungsstellen, Mitgliedsstaaten, die EU-Kommission, die bereits registrierten Organisationen und die Organisationen, bei denen die Erstzulassung ansteht, in ein Kommunikationsverhältnis zueinander. Die Öffentlichkeit wird durch eine Umwelterklärung informiert. Insofern ergeben sich multipolare Kommunikationsbeziehungen. Für den Abschnitt des organisationsinternen Umwelt-Audits muss eine Kommunikation aber nicht zwangsläufig nach außen erfolgen. Spätestens zum Abschluss dieses Abschnitts erfolgt eine externe Kommunikation. Die in Erscheinung tretenden Kommunikationsformen sind dabei ganz unterschiedlich. Zumindest die Umwelterklärung zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit bedarf jedoch der Schriftform.

In Bezug auf nationale Minderheiten würde bei einem NaMi-Audit eine Kommunikation nur zwischen Audit-teilnehmender Organisation und nationalen Minderheiten bzw. ihren Vertreterinnen und Vertretern stattfinden. Die Organisation würde insgesamt im Mittelpunkt der Kommunikationsbeziehungen stehen.

---

Die Privatisierung des Verfahrens führt in der Praxis laut Voßkuhle zu der Problematik, dass das Verfahren unter Korruptionsanfälligkeit leiden kann. Insbesondere die Arbeit der Gutachterinnen und Gutachter stelle dabei die unsichere Komponente dar. Sie sind verantwortlich für Begutachtungen und Validierungen und treffen damit wichtige Entscheidungen zur Aufnahme in das Umweltmanagementsystem bzw. zur Weiterführung des EMAS-Zertifikates. Über Absprachen bzw. Gefälligkeiten zwischen Gutachterinnen oder Gutachtern und Organisation kann es hierbei zu einer Verzerrung des Wettbewerbes kommen. Diesem Umstand soll prinzipiell durch eine Aufsichtspflicht Rechnung getragen werden.

Im Rahmen des privaten Minderheitenschutzes kann Korruption schwerwiegende Folgen haben. Wenn eine NaMi-Audit-zertifizierte Organisation über eine Privilegierung eine Beteiligung von nationalen Minderheiten bei Vorhaben der räumlichen Planung nicht korrekt durchführen würde, dann könnte es in der Konsequenz im schlimmsten Fall zu Abwanderungen kommen (vgl. Hinweiskasten 3.4.2.11.2). Insofern ist im Rahmen der Privilegierung zu überlegen, ob es sinnvoll ist das Beteiligungsverfahren zu jedwedem Zulassungsverfahren eines Vorhabens der räumlichen Planung auf eine zertifizierte Organisation zu übertragen.

### **6.3.2 Verfahrensbeteiligte und Verantwortungen**

Verfahrensbeteiligte im Rahmen von EMAS III sind u.a. Organisationen, vertreten durch die höchste Managementebene oder durchführende Stabstellen, Akkreditierungs- bzw. Zulassungsstellen (im Folgenden nur Akkreditierungsstellen genannt), Umweltgutachterinnen und Umweltgutachter, Betriebsprüferinnen und Betriebsprüfer, die Zertifikat ausgebende Registrierungsstelle bzw. Zertifizierungsstelle (im Folgenden nur Registrierungsstelle genannt), die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten. Unterhalb der Ebene der Organisation werden zudem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und unterschiedliche Organisationsebenen in das Umweltmanagement miteinbezogen.

Die Organisation, vertreten über die höchste Managementebene oder durchführende Stabsstellen, muss der Zertifizierungsstelle unterschiedliche Mitteilungen zukommen lassen. Zum einen wird bei der zuständigen Stelle ein erster Registrierungsantrag gestellt (vgl. Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1221/2009). Zum anderen müssen alle drei Jahre die neu von der Umweltgutachterin oder dem Umweltgutachter validierte Umwelterklärung, ein ausgefülltes Formular mit spezifischen Mindestangaben zur Umweltberichterstattung, eine Gebühr für das Zertifikat (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b, c und e VO (EG) Nr. 1221/2009) und in

---

den dazwischen liegenden Jahren eine aktualisierte und validierte Umwelterklärung an die zuständige Stelle übersendet (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. c VO (EG) Nr. 1221/2009) sowie wesentliche Änderungen nach Artikel 8 mitgeteilt werden (vgl. Art. 8 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1221/2009). Die Korrespondenz zwischen Organisation und Umweltgutachterin oder Umweltgutachter spielt dabei eine wesentliche vorbereitende Rolle. Die Organisation lässt alle drei Jahre ihr Umweltmanagementsystem, das Programm für die Umweltbetriebsprüfung und deren Umsetzung von dieser oder diesem begutachten sowie die Umwelterklärung validieren (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b VO (EG) Nr. 1221/2009). In den Jahren zwischen dem Drei-Jahres-Turnus muss die Umwelterklärung ebenfalls von der Umweltgutachterin oder dem Umweltgutachter validiert werden (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b VO (EG) Nr. 1221/2009). Dazu sind den begutachtenden Personen vor einem Besuch der Organisation und zum Zweck der Begutachtung und Validierung grundlegende Informationen zukommen zu lassen (vgl. Art. 25 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1221/2009). Eine interne Umwelt-Betriebsprüfung hat die Organisation selbst vorzubereiten und durchzuführen. Dazu sind fachlich qualifizierte Umwelt-Betriebsprüferinnen oder -prüfer notwendig, die im Anschluss an die Betriebsprüfung einen Bericht erstellen und die Ergebnisse und Folgerungen daraus der Organisation übermitteln (vgl. Art. 9 VO (EG) Nr. 1221/2009). Auf der Basis der Umweltbetriebsprüfung erstellt die Organisation Aktionspläne und setzt diese um (vgl. Art. 9 Abs. 6 VO (EG) Nr. 1221/2009). Im Rahmen des Umweltmanagementsystems, das in Anhang II der Verordnung ausführlich beschrieben und geregelt wird, sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von ihrer Organisation zu beteiligen. Eine Beteiligung ist vor allem im Sinne einer Information (vgl. Anhang II Teil B Unterpunkt 4 Nr. 2 VO (EG) Nr. 1221/2009) und einer Einbeziehung in die kontinuierliche Verbesserung vorgesehen (vgl. Anhang II Teil B Unterpunkt 4 Nr. 3 VO (EG) Nr. 1221/2009). Ein direkter Kontakt zwischen Organisation und Öffentlichkeit besteht zwar nicht, aber die Organisationen sind verpflichtet ihre Umwelterklärungen zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung soll einen Monat nach Registrierung oder nach Verlängerung der Registrierung freigegeben werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 VO (EG) Nr. 1221/2009). Das Veröffentlichungsmedium muss mitgeteilt werden, wobei die Umwelterklärung auf Anfrage oder über spezifische Internetseiten zugänglich zu machen ist (vgl. Art. 6 Abs. 3 Satz 2 VO (EG) Nr. 1221/2009).

Würde es sich um ein Audit handeln, das den betrieblichen Minderheitenschutz zum Ziel hat, dann müsste die Organisation ihre Minderheitenschutzzerklärung einer Minderheitenschutzgutachterin oder einem Minderheitenschutzgutachter vorlegen. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob diese oder dieser im Alleingang die Interessen der Minderheiten wahren

---

kann und dadurch von einer Konsultationspflicht (vgl. Kapitel 3.4.2.10.2) abgesehen werden kann. Denn auf der Basis der Betriebsprüfung würden letztlich Aktionspläne entstehen, von denen Minderheiten betroffen wären. Wird hier angenommen, dass eine Konsultationspflicht für nationale Minderheiten weiterhin bestehen bleibt, dann muss geklärt werden, wie dieser nachgekommen werden kann. Eine Beteiligung von Individuen einer nationalen Minderheit am internen Audit einer Organisation erscheint jedenfalls für die Organisation aufgrund des Zeitaufwandes zunächst weder zumutbar noch effizient. Ein möglicher Lösungsweg könnte sein, Vertreterinnen bzw. Vertreter nationaler Minderheiten zu konsultieren (vgl. Hinweiskasten 19), z.B. anerkannte Organisationen oder Expertinnen und Experten. Andererseits bestünde die Möglichkeit, durch die Beteiligung einer ortsansässigen nationalen Minderheit am Audit Beteiligungsschritte in einem möglichen Verfahren zur Vorhabenzulassung anerkennen zu lassen und im Rahmen des offiziellen Verfahrens als erledigt einzustufen. Dies setzt jedoch voraus, dass das Audit im Sinne der Beteiligung kontinuierlich fortgeführt wurde. Eventuell wäre hier eine einmalige Beteiligung bei Aufnahme des Audits denkbar und die Beteiligung von Expertinnen und Experten bei der Fortführung. Es wäre wünschenswert, wenn die fachliche Qualifizierung der Minderheitenschutz-Betriebsprüferinnen und -Betriebsprüfer über spezifische interkulturelle Fortbildungen sichergestellt wird (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2 und Hinweiskasten 10). Bei einer Benennung von Betriebsprüferinnen und Betriebsprüfern aus dem organisationsinternen Umfeld wäre die Rekrutierung von Angehörigen einer nationalen Minderheit erstrebenswert, obgleich dies im Allgemeinen nur für Politik und Verwaltung gefordert wird (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 2).

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden über den Schutz nationaler Minderheiten informiert. Eine Miteinbeziehung durch die Möglichkeit der Einbringung über Verbesserungsvorschläge dieser erfüllt den Zweck der Förderung der Toleranz (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2).

Umweltgutachterinnen und Umweltgutachter tragen die Verantwortung in Bezug auf ihre Begutachtungen und Validierungen gegenüber den Organisationen und stehen unter der Aufsicht von Akkreditierungs- bzw. Zulassungsstellen. Sie kontrollieren, ob die Organisationen die ihnen auferlegten Aufgaben korrekt im Sinne der EMAS-Verordnung ausgeführt haben. Ihre Aufgabe ist es Umweltprüfung, Umweltpolitik, Umweltmanagementsystem und Umweltbetriebsprüfungsverfahren in Bezug auf die Anforderungen der EMAS-Verordnung und die Zuverlässigkeit der Umwelterklärung durch Validierung als unabhängige, unparteiische und objektive Personen zu überprüfen (vgl. Art. 18 VO (EG))

---

Nr. 1221/2009) sowie bezüglich der Vorbereitung der Registrierung, des Registrierungsantrags und der Verlängerung der Registrierung ein Programm (vgl. Art. 19 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1221/2009) mit der teilnehmenden Organisation zu erstellen. Im Rahmen von Begutachtung und Validierung sind Vor-Ort-Besuch bei der Organisation notwendig sowie Stichprobenkontrolle und Gespräche mit dem Personal. Zur Aufnahme der Tätigkeit benötigt es einer schriftlichen Vereinbarung zwischen Umweltgutachterin oder -gutachter und Organisation. Möchte sich eine Organisation zum ersten Mal registrieren lassen, dann empfängt die Gutachterin oder der Gutachter die für den Begutachtungsprozess notwendigen Erst-Informationen und verfasst einen Bericht über das Ergebnis der Begutachtung. Gegenüber der Akkreditierungsstelle haben Umweltgutachterinnen und -gutachter immer wieder ihre Eignung nachzuweisen und erforderliche Qualifikationsmaßnahmen zu absolvieren (vgl. Art. 20 VO (EG) Nr. 1221/2009). Insofern üben diese Stellen die Aufsicht über Gutachterinnen und Gutachter aus. Dazu werden diese alle 24 Monate auf ihre Qualifikation hin überprüft (vgl. Art. 23 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1221/2009). Außerdem geben die Aufsicht führenden Akkreditierungsstellen schriftliche Kontrollberichte heraus, die unter anderem der Gutachterin oder dem Gutachter selbst zugesendet werden, wenn die Stelle der Ansicht ist, dass diese oder dieser mit ihrer oder seiner Arbeit nicht die geforderte Qualität nachweisen kann (vgl. Art. 24 Abs. 6 VO (EG) Nr. 1221/2009). Des Weiteren empfangen Umweltgutachterinnen und Umweltgutachter Stellungnahmen zu Entzug, Aussetzung oder Einschränkung des Geltungsbereichs ihrer Akkreditierung. Ein Antrag auf Akkreditierung wird ebenfalls bei diesen Stellen eingereicht (vgl. Art. 20 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1221/2009) sowie die Aufnahme einer Gutachtertätigkeit dort angemeldet. Aufgrund der Aufgabenstellung, die maßgeblich die Kontrolle der Umsetzung des Umweltschutzes in den Organisationen beinhaltet sind Umweltgutachterinnen und -gutachter Schlüsselpersonen im Audit-Verfahren. Sie treffen die Vorentscheidung über die Registrierung und damit die Entscheidung über die Qualität der Umsetzung des Umweltschutzes in den sich registrierenden Organisationen.

Im Rahmen des Minderheitenschutzes wäre es sinnvoll, wenn Minderheitenschutzgutachterinnen und -gutachter auch aus der Reihe der nationalen Minderheiten rekrutiert werden würden (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 2). Der Minderheitenschutz in und von Organisationen ist eine Angelegenheit, die nationale Minderheiten direkt betrifft, weswegen eine Repräsentation in der wichtigen Gruppe der gutachtenden Personen gefördert werden sollte. Da diese mit der Begutachtung und Validierung der Organisationen eine besondere Verantwortung tragen, muss die Neutralität der Person (vgl. Kapitel 5.1), die

---

eine Voraussetzung für viele Verfahren darstellt und auch durch die Audit-Richtlinie gefordert wird, weiterhin Bestand haben. Im Rahmen einer gutachterlichen Tätigkeit von Personen, die einer nationalen Minderheit angehören wären zwei Themen von Belang, das sind Sprache und Qualifikation. Minderheitenschutzgutachterinnen und -gutachter müssten mit der Organisation sowie der Akkreditierungsstelle in Sprache und Schrift kommunizieren können. Es stellt sich die Frage, ob sie dieser Tätigkeit in der Staatssprache oder auch in der Minderheitensprache nachkommen können sollten. Dabei sind Effektivität und das Ziel der Gleichheit (vgl. Kapitel 5.3.4 und 5.3.2) untereinander abzuwägen. Im Falle der Möglichkeit der Nutzung der eigenen Sprache, auch in geschriebener Form, wären Dolmetscher- und Übersetzertätigkeiten ebenfalls anzubieten. Dabei müsste geklärt werden, wer die Kosten dafür übernimmt. Dies könnte im Rahmen einer besonderen finanziellen Förderung staatlicherseits geschehen (vgl. Hinweiskasten 3). Minderheitenschutzgutachterinnen und -gutachter hätten zudem fortwährend ihre Qualifikation und Eignung nachzuweisen. Prinzipiell wären hierfür Schulungen in Bezug auf das Thema und in Hinblick auf interkulturelle Kompetenzen sinnvoll (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2). Wenn es sich aber um eine Minderheitenschutzgutachterin oder einen Minderheitenschutzgutachter aus der Gruppe der Angehörigen einer nationalen Minderheit handelt wäre zu überlegen, dieser oder diesem eine spezifische Förderung zukommen zu lassen (vgl. Kapitel 3.4.2.3.1), um Zugangsbarrieren zu der Tätigkeit herunterzusetzen.

Die Registrierungsstelle hat vielfältige Zuständigkeiten und kommuniziert mit einer Reihe von EMAS-Beteiligten. Zum einen reichen Organisationen die zur Registrierung notwendigen Unterlagen bei ihr ein. Sie bekommen als Antwort entweder eine Mitteilung der Registrierung durch die Stelle oder eine Ablehnung dieser mit Begründung. Bei drohender Ablehnung, Streichung oder Aussetzung führt die Stelle Anhörungen von Beteiligten durch (vgl. Art. 15 Abs. 6 VO (EG) Nr. 1221/2009 und Art. 13 Abs. 6 VO (EG) Nr. 1221/2009) und informiert die Organisation über Gespräche mit Beteiligten (vgl. Art. 15 Abs. 9 VO (EG) Nr. 1221/2009). Als Ergebnis kann eine Streichung, Ablehnung, Aussetzung oder das Rückgängigmachen der Aussetzung sowie eine Weiterführung im Register erfolgen. Die zuständige Stelle kann auch von einer Durchsetzungsbehörde über Verstöße einer Organisation gegen die Umweltvorschriften in Kenntnis gesetzt werden und hat dann die betreffende Organisation aus dem Register zu streichen oder die Registrierung auszusetzen (vgl. Art. 15 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1221/2009). Weiterhin können interessierte Kreise Beschwerden gegen sich registrierende Organisationen bei der Registrierungsstelle einreichen (vgl. Art. 13 Abs. 2 lit. d VO (EG) Nr. 1221/2009). Die Beschwerden müssen dann

---

von der Stelle geklärt werden. Zusätzlich dazu kann sich die Akkreditierungsstelle einschalten und einen schriftlichen Kontrollbericht an die Registrierungsstelle übersenden, in dem sie die gutachterliche Tätigkeit im Rahmen der Registrierung einer Organisation für unzureichend erklärt; in diesem Fall kann die Registrierung ausgesetzt werden (vgl. Art. 15 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1221/ 2009). Die Führung des Registers obliegt damit der Registrierungsstelle, die auch die Änderungen des Registers monatlich entweder direkt der EU-Kommission mitteilt oder über eine nationale Behörde der EU-Kommission zukommen lässt (vgl. Art. 12 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1221/ 2009). Die Registrierungsstellen aller Mitgliedsstaaten haben zudem die Aufgabe, in dem Forum der zuständigen Stellen, das jährlich einmal tagt, gemeinsame Leitlinien zur Vereinheitlichung von Verfahren zur Registrierung zu erstellen (vgl. Art. 16 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1221/ 2009). Alle vier Jahre findet zusätzlich dazu eine Bewertung der Registrierungssysteme der zuständigen Stellen durch Fachkolleginnen und Fachkollegen statt (vgl. Art. 17 VO (EG) Nr. 1221/ 2009).

Im Rahmen des Schutzes nationaler Minderheiten wäre auch bei der Einrichtung einer das NaMi-Audit beaufsichtigenden Registrierungsstelle, darauf zu achten, dass Personal aus den Reihen nationaler Minderheiten rekrutiert wird um eine Repräsentation dieser in diesem Bereich sicherzustellen (vgl. Hinweiskasten 2). Die Stelle übernimmt eine besondere Verantwortung, weil sie Beschwerden gegen sich registrierende Organisationen annimmt und weiterbearbeitet, ähnlich einer Ombudsstelle (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 4), sowie Konfliktgespräche im Rahmen einer drohenden Aussetzung eines Audits führt. Dazu wäre das Vorhalten zweisprachigen Personals angebracht (vgl. Hinweiskasten 14). Um die Seriosität der Stelle zu unterstreichen muss die Finanzierung sichergestellt und eine adäquate Ausstattung für die Arbeit des Personals vorhanden sein (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 3).

In der Verantwortung der Akkreditierungs- bzw. Zulassungsstelle liegt es, die Aufsicht über die Umweltgutachterinnen und -gutachter auszuüben diese zuzulassen oder abzulehnen, Akkreditierungen auszusetzen oder zu entziehen (vgl. Art. 28 VO (EG) Nr. 1221/2009 und Art. 29 VO (EG) Nr. 1221/2009). Eine Ablehnung hat mit Begründung zu erfolgen (vgl. Art. 28 Abs. 7 VO (EG) Nr. 1221/2009). Die Akkreditierungsstelle führt darüber hinaus Listen über Umweltgutachterinnen und -gutachter und den Geltungsbereich ihrer Akkreditierung (vgl. Art. 28 Abs. 8 VO (EG) Nr. 1221/2009). Sie beurteilt weiterhin die fachliche Qualifikation dieser (vgl. Art. 28 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1221/2009). Außerdem haben diese Stellen die Aufgabe Umweltgutachterinnen und -gutachter anzuhören, wenn sie der Ansicht sind, dass deren Qualifikation nicht mehr ausreicht (vgl. Art. 28 Abs. 9 VO

---

(EG) Nr. 1221/2009). Nach der Anhörung wird ein Kontrollbericht erstellt, welcher der ursprünglichen Akkreditierungsstelle und der zuständigen Stelle des Mitgliedsstaates, in dem die durch die Gutachterin oder den Gutachter geprüfte und validierte Organisation registriert ist, übersandt wird. Das weitere Verfahren gleicht dem der Registrierungsstelle. Die aktuelle Liste der Umweltgutachterinnen und -gutachter wird der EU-Kommission monatlich übermittelt. Die Akkreditierungsstellen sind im Forum der Akkreditierungsstellen aller Mitgliedsstaaten vertreten. Gemeinsam erstellen sie einheitliche Verfahren z.B. zur Akkreditierung oder Ablehnung (vgl. Art. 30 Abs. 2 ff. VO (EG) Nr. 1221/2009) und Leitlinien in ihrem Zuständigkeitsbereich. Auch hier findet die Bewertung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Akkreditierungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen im entsprechenden Forum statt (vgl. Art. 31 VO (EG) Nr. 1221/2009).

Im Rahmen des Schutzes nationaler Minderheiten würde die Akkreditierungs- bzw. Zulassungsstelle große Verantwortung übernehmen weil sie Minderheitenschutzgutachterinnen und -gutachter zulässt, die schließlich durch ihre Einschätzung darüber entscheiden, ob Organisationen nationale Minderheiten ihren Vorgaben entsprechend schützen. Um insbesondere in diesem Bereich, in dem es um Dinge geht, die nationale Minderheiten betreffen, eine Repräsentation dieser sicherzustellen, sollte die Einstellung von Personal auch aus der Gruppe der Angehörigen nationaler Minderheiten erfolgen (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2). Hierbei wäre zu prüfen, ob dieser Vorgang durch die Akkreditierungs- bzw. Zulassungsstelle gefördert werden könnte (vgl. Hinweiskasten 1). Außerdem würde diese Stelle die Qualität der Eignung der Gutachterinnen und Gutachter kontrollieren. Dabei wäre es von Vorteil, wenn die immer wieder nachzuweisende Eignung und Qualifikation im Zusammenhang mit einem Institut, einer Einrichtung oder einer Nicht-Regierungsorganisation nationaler Minderheiten stehen würde, weil diese ebenfalls eine Kontrollfunktion erfüllen könnte (vgl. Hinweiskasten 19).

Weitere Beteiligte sind die EU-Kommission sowie die Mitgliedsstaaten der EU, die vor allem berichtenden, beratenden oder unterstützenden Aufgaben nachgehen. Die Mitgliedsstaaten gewährleisten außerdem, dass über eine nationale Durchsetzungsbehörde die Nicht-Einhaltung von Vorschriften von einer Organisation an die Zertifizierungsstelle gemeldet wird.

Prinzipiell ist eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit an keinem Punkt der Verfahren vorgesehen. Die Möglichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung bestünde z.B. bei der Formulierung einer kommunalen Umweltpolitik. Gehrlein merkt dazu jedoch an: „Im Rahmen des Erarbeitungsprozesses des kommunalen Öko-Audits – besonders bei der Formulierung

---

einer kommunalen Umweltpolitik mit Leitlinien und Zielen – ist zwar eine Bürgerbeteiligung möglich, jedoch aufgrund der vorwiegenden Binnenorientierung in der Praxis kaum der Fall“ (Gehrlein 2004: 111).

### 6.3.3            **Verfahrensablauf und -phasen**

Ein strukturierter Verfahrensablauf, der zur Zertifizierung hinführt, ist durch die Umwelt-Audit-Verordnung nicht vorgegeben. Das bedeutet, dass das Durchlaufen spezifischer Verfahrenselemente nicht in einer festgelegten Reihenfolge zu erfolgen hat. Lediglich die Prüfung durch den Umweltgutachter oder die Umweltgutachterin sowie die darauf folgende Gültigkeitserklärung markieren einen Meilenstein, zu dem bestimmte Prüfungsunterlagen vorliegen und bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssen (vgl. Hauff 2010: 44). In der Praxis hat sich jedoch ein Verfahrensablauf etabliert, der durch teilweise aufeinanderfolgende oder gleichzeitig stattfindende Phasen, die Umweltprüfung (einmalig), den Aufbau des Umweltmanagementsystems (Erstellung der Umweltpolitik einer Organisation und des Umweltprogramms), die Umweltbetriebsprüfung, die Umwelterklärung sowie die Prüfung durch eine externe Umweltgutachterin oder einen externen Umweltgutachter gekennzeichnet ist (vgl. Hauff 2010: 45).

Das Verfahren lässt sich für das bessere Verständnis grob in zwei Teile aufgliedern: die organisationsinterne Durchführung des Umwelt-Audits und einen externen Prüfungsteil. Danach folgt in der Regel der interne, kontinuierliche Verbesserungsprozess unter Einhaltung und Anpassung des aufgebauten Umweltmanagementsystems und der Verwirklichung von Betriebsprüfungen. Zweiter Meilenstein ist insofern die Pflege des Zertifikats und das damit verbundene, stetig sich fortsetzende Aufrechterhalten der Registrierung über Fortführung des Umweltmanagements und erfolgreiche Betriebsprüfungen.

Das Verfahren beginnt mit dem Tätigwerden der Organisation, das keiner Anzeige bedarf, und es folgt der Prozess der zum ersten Meilenstein führt. Dabei kann sich die Organisation Unterstützung nach Artikel 32 einholen. Bei erstmaligem Durchlaufen des Audit-Verfahrens muss eine Umweltprüfung, verstanden als „ökologische Eröffnungsbilanz“ (Hauff 2010: 47) stattfinden (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a VO (EG) Nr. 1221/2009). Dabei handelt es sich um eine „**erste umfassende Untersuchung** der umweltbezogenen Fragestellungen, Auswirkungen und des betrieblichen Umweltschutzes“ (Lechelt in: Ewer/Lechelt/Theuer, Handbuch Umweltaudit, A, Rn. 11, Hervorhebung im Original). Es werden die Organisation betreffende Umweltvorschriften notiert und aktualisiert, Umweltauswirkungen aus bestimmten Kategorien erfasst - dies erfolgt seit EMAS III anhand

---

vorgegebener Kernindikatoren inkl. Leistungskennzahlen (vgl. Anhang IV C VO (EG) Nr. 1221/2009) - und Informations- sowie Bildungsbedarfe bezüglich des Umweltschutzes in der Organisation festgestellt. Die Festschreibung der hierfür notwendigen Zuständigkeiten erfolgt innerhalb des Umweltmanagementsystems (vgl. Anhang II VO (EG) Nr. 1221/2009). Der obligatorische Aufbau eines Umweltmanagementsystems (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b VO (EG) Nr. 1221/2009) hat viele Facetten, von besonderer Relevanz sind dabei die beiden Kernelemente, das Begründen einer Umweltpolitik der Organisationen sowie die Entwicklung eines Umweltprogramms (vgl. Hauff 2010: 49). Die Erledigung dieser Aufgaben erfolgt erstmalig in Zusammenhang mit der Umweltprüfung, deren Ergebnisse Ausgangsbasis für Folgeüberlegungen sind. Die Umweltpolitik der Organisation wird über Umweltleitlinien festgelegt, die aus übergeordneten Umweltzielen und Handlungsgrundsätzen bestehen (vgl. Hauff 2010: 51). Die Umweltpolitik muss außerdem „die Verpflichtung zur angemessenen **kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes** umfassen“ (Lechelt in: Ewer/Lechelt/Theuer, Handbuch Umweltaudit, A, Rn. 10, Hervorhebung im Original). Das Umweltprogramm füllt die umweltpolitischen Leitlinien über die Vorgabe von konkreten Zielen und Maßnahmen aus (vgl. Lechelt in: Ewer/Lechelt/Theuer, Handbuch Umweltaudit, A, Rn. 13). Finanzierung und Fristen werden dort ebenfalls abgesteckt. Das Umweltprogramm ist aus Gründen der Überprüfbarkeit in schriftlicher Form vorzuweisen (vgl. Hauff 2010: 52). Das Umweltmanagementsystem erfordert insgesamt eine kontinuierliche Dokumentation über adäquate Dokumentationsmechanismen, z.B. Handbücher (vgl. Hauff 2010: 51).

In Bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten würde der Ablauf des Verfahrens mehr Zeit in Anspruch nehmen, weil zusätzliche Verfahrensschritte notwendig werden. Zur Eröffnung des Verfahrens wäre wegen der Konsultationspflicht (vgl. Kapitel 3.4.2.10.2) mit einem größeren Zeitaufwand zu rechnen als dies beim Umweltaudit der Fall ist. Eine Konsultation sollte frühzeitig erfolgen (vgl. Hinweiskasten 18). Insbesondere weil der Aufbau des Managementsystems Maßnahmen und deren Finanzierung zur Verbesserung des betrieblichen Minderheitenschutzes bedingen würde, ist eine Konsultation zu diesem Schritt sinnvoll, um zielgerichtete Maßnahmen vorschlagen zu können. Dadurch sollte verhindert werden, dass Maßnahmen gar keine Wirkung oder sogar negative Auswirkungen zeigen (vgl. Kapitel 3.4.2.11.2). Da das Managementsystem nicht für die Öffentlichkeit bestimmt ist, wäre zu klären, inwiefern hier bereits eine schriftliche Dokumentation in der Sprache der betroffenen nationalen Minderheit stattfinden sollte, insbesondere wenn die Minderheitenschutzprüferin oder der Minderheitenschutzprüfer, die Minderheiten-

---

schutzgutachterin oder der Minderheitenschutzgutachter einer nationalen Minderheit angehören könnte. Andererseits könnte für diese auch eine Übersetzung durch Dolmetschendes Personal erfolgen. Die Kosten für die Übersetzungsleistung müsste die staatliche Akkreditierungsstelle tragen, weil von ihr eine besondere Förderung der nationalen Minderheiten ausgehen kann. Wäre eine Übernahme der Finanzierung durch die Organisation erforderlich, dann wäre die Umsetzung eines nationale-Minderheiten-Audits vermutlich in der Effektivität geschwächt, weil dadurch zusätzliche Kosten für Organisationen entstehen.

Außerdem hat eine interne Umweltbetriebsprüfung zu erfolgen (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. c VO (EG) Nr. 1221/2009). Die Umweltbetriebsprüfung ist eine „systematische, dokumentierte, regelmäßige und objektive Bewertung der Umweltleistung einer Organisation, des Managementsystems und der Verfahren zum Schutz der Umwelt“ (Art. 2 Nr. 16 VO (EG) Nr. 1221/2009). Sie wird entweder durch eigens von der Organisation dafür geschultes Personal, externe Betriebsprüferinnen und -prüfer oder externe Organisationen durchgeführt (vgl. Lechelt in: Ewer/Lechelt/Theuer, Handbuch Umweltaudit, A, Rn. 16). Die Betriebsprüfung muss nach dem in Anhang III aufgestellten Programm durchgeführt werden. Auf der Grundlage der Umweltbetriebsprüfung wird ein schriftlicher Bericht formuliert (vgl. Art. 9 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1221/2009). Dieser enthält Aussagen, die sich an die Organisationsleitung wenden, z.B. zu dem Grad der Übereinstimmung mit der Umweltpolitik (vgl. Anhang III C lit. b VO (EG) Nr. 1221/2009) und evtl. Aussagen, die das Erfordernis an Korrekturmaßnahmen sichtbar machen (vgl. Anhang III C lit. d). Die Organisation soll Mechanismen schaffen, die die Ergebnisse der Umweltbetriebsprüfung in der Folge berücksichtigen (vgl. Art. 9 Abs. 7 VO (EG) Nr. 1221/2009).

Im Lichte des Minderheitenschutzes wäre auch für den Schritt der Umweltbetriebsprüfung zu überlegen, ob und wie eine Sprachenregelung (vgl. Hinweiskasten 14) zum Einsatz kommen kann. Da der schriftlich zu verfassende Bericht aber an die Organisationsleitung gerichtet ist, sollte hier die Sprache gewählt werden, die von dieser verstanden wird. Die Betriebsprüfung liegt des Weiteren in der Verantwortung der Organisation, die vermutlich den kostenneutralsten Weg wählen würde. Insofern erscheint der Einsatz einer Sprachenregelung für diesen Schritt unwahrscheinlich.

Nach der Durchführung der Umweltbetriebsprüfung erfolgt die Erstellung einer Umwelterklärung und zwar in schriftlicher Form nach Maßgabe des Anhang IV (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. d VO (EG) Nr. 1221/2009). Organisationen, die bereits registriert sind und eine Verlängerung beantragen, können unter bestimmten Bedingungen die vorhandene Erklärung aktualisieren (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b VO (EG) Nr. 1221/2009). Das Verfassen der

---

Umwelterklärung stellt den Abschluss des internen Verfahrens dar und ist nicht nur für die fortfolgenden externen Zertifizierungsschritte relevant, sondern wird auch der Öffentlichkeit in schriftlicher Form zugänglich gemacht.

Im Gegensatz zum internen Bericht, der eine Betriebsprüfung abschließen würde, ist im Lichte des Minderheitenschutzes bei der Erstellung einer zu veröffentlichenden Minderheitenschutzzerklärung darauf zu achten, dass der Bericht für die gesamte Öffentlichkeit nicht nur einsehbar, sondern auch zugänglich ist. Dies kann über eine Sicherstellung der Erreichbarkeit über spezifische Medien erfolgen (vgl. Hinweiskasten 13). Die Sprachenregelung ist hier ebenfalls sinnvollerweise anzuwenden. Allerdings stellt sich für Staaten mit besonders vielen nationalen Minderheiten die Frage, wie hier eine handhabbare Regelung getroffen werden kann, damit diese durch die zusätzlich anfallenden Übersetzungskosten nicht übermäßig benachteiligt werden. Dabei könnte es sinnvoll sein, eine Übersetzung für unmittelbar im Gebiet des Hauptsitzes der Organisation siedelnde nationale Minderheiten anzubieten und für alle anderen nationalen Minderheiten eine Kurzform zu erstellen. Themen, die die Erklärung angelehnt an die Hinweiskästen aus Kapitel 3.4.2 enthalten könnte, werden im Folgenden schlaglichtartig aufgezählt:

- Frühzeitige Konsultation von nationalen Minderheiten, Beiräten und anderen Organisationen und Institutionen,
- Herstellung von Chancengleichheit,
- Sicherstellen der medialen Erreichbarkeit,
- Interkulturelle Medienkompetenz,
- Einsatz der Minderheitensprache,
- Erhalt und Förderung des Siedlungsgebiets und historischen Erbes,
- Förderung eines Toleranznetzwerkes und der Sensibilität,
- Einstellungspolitik und interkulturelle Schulungen des Personals,
- Beschwerdemanagement.

Liegen alle notwendigen Unterlagen im Rahmen des Umweltaudits vor, dann ist die Umweltgutachterin bzw. der Umweltgutachter dafür zuständig und verantwortlich diese zu prüfen und zu validieren (vgl. Art. 18 VO (EG) Nr. 1221/2009). Die Verordnung gibt vor, dass die Umweltgutachterin oder der Umweltgutachter eine Person oder eine Organisation sein kann, die bestimmte Qualifikationen auszeichnen (vgl. Art. 20 VO (EG) Nr. 1221/2009). Diesem Anspruch werden EU-Parlament und Rat durch Einrichtung eines zusätzlichen Verfahrens, dem Akkreditierungsverfahren, gerecht. Die Akkreditierung bzw. Zulassung der Umweltgutachterinnen und -gutachter sowie die Aufsicht über diese erfolgt

---

über eine bestimmte Stelle, die von jedem Mitgliedsstaat selber zu benennen ist (vgl. Art. 28 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1221/2009). In Deutschland ist dies die Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter m.b.H.. Die Akkreditierungsstelle - in Deutschland ist diese Stellen bei den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern angesiedelt - kann die Akkreditierung bzw. Zulassung von Umweltgutachterinnen und -gutachtern auch ablehnen, aussetzen oder entziehen (vgl. Art. 28 Abs. 6 VO (EG) Nr. 1221/2009). Sie trägt außerdem dafür Sorge, dass Umweltgutachterinnen und -gutachter spezifische Qualifikationen aufweisen, wie z.B. spezielle Fachkenntnisse und führt eine Liste der zugelassenen Umweltgutachterinnen und -gutachter sowie Umweltsorganisationen. Der EU-Kommission sind die Listen sowie eingegangene Aktualisierungen in einem bestimmten Zeitrahmen zu übermitteln (vgl. Art. 28 Abs. 8 VO (EG) Nr. 1221/2009). Die Akkreditierung kann gegen Gebühr erfolgen. Die Umweltgutachterin bzw. der Umweltgutachter schließt zur Überprüfung und Validierung eine schriftliche Vereinbarung mit der zur prüfenden Organisation ab (vgl. Art. 25 VO (EG) Nr. 1221/2009).

Die Prüfungs- und Validierungsphase sowie die Zertifizierungsphase stellen keine besonderen Herausforderungen im Rahmen des Minderheitenschutzes dar. Im Hinblick auf die Zertifizierung sollte es jedoch nationalen Minderheiten, ähnlich dem Umwelt-Audit, bei einem NaMi-Audit möglich sein, Beschwerden gegen sich registrierende Organisationen einzureichen, denen von einer spezifischen Stelle aus nachgegangen werden muss.

Nach dem positiv ausgegangenen Prüfverfahren des Umwelt-Audits erfolgt die Unterzeichnung einer Erklärung durch die Gutachterin oder den Gutachter (vgl. Art. 25 Abs. 9 VO (EG) Nr. 1221/2009). Wenn aus unterschiedlichen Gründen die Umwelterklärung nicht für gültig erklärt werden kann, z.B. weil die Umweltbetriebsprüfung „in technischer Hinsicht nicht zufriedenstellend“ (Lechelt in: Ewer/Lechelt/Theuer, Handbuch Umweltaudit, A, Rn. 41) ist, dann müssen diese Mängel zuvorderst behoben werden. Die Umweltgutachterin bzw. der Umweltgutachter bespricht dies mit der Leitung der Organisation. Eine Erklärung erfolgt erst nach Behebung der Mängel. An die Gültigkeitserklärung anschließend hat die Organisation sämtliche in Art. 5 Abs. 2 genannten Unterlagen an eine Zertifizierungsstelle zu übermitteln, die neutral und unabhängig ist (vgl. Art. 11 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1221/2009). Die Zertifizierungsstelle registriert den Standort der Organisation, indem sie ihn in ein Verzeichnis einträgt (vgl. Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1221/2009) und eine Registrierungsnummer verteilt (vgl. Art. 13 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1221/2009). Die zuständige Stelle kann auch Standorte aus dem Verzeichnis streichen (vgl. Art. 15 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1221/2009) oder Registrierungen ablehnen (vgl. Art. 13 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1221/2009).

---

Nachdem einer Organisation die Registrierung mitgeteilt wurde, muss die Umwelterklärung für die Öffentlichkeit innerhalb eines Monats bereitgestellt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1221/2009). Das Umwelt-Audit-Verfahren muss spätestens alle drei Jahre wiederholt werden (vgl. Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1221/2009).

Hinsichtlich des Schutzes nationaler Minderheiten wäre im Rahmen der Veröffentlichung einer Minderheitenschutzzerklärung auf den Zugang für nationale Minderheiten zu achten und die Erreichbarkeit sicherzustellen. Eine Veröffentlichung im Internet ist daher zusätzlich zur Hinterlegung an einem auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbaren Ort sinnvoll, allerdings nur dann, wenn als Zusatzbedingung die Internetseite leicht auffindbar ist. Erweiternd kommt hinzu, dass neben einer schriftlichen Version im Zuge der Sprachenregelung (vgl. Hinweiskasten 14) auch eine gesprochene Version vorhanden sein sollte. Die Bereitstellung der Erklärung innerhalb eines Monats nach Registrierung sollte bei Bedarf und je nach Übersetzungsaufwand auf einen längeren Zeitraum ausdehnbar sein.

#### **6.3.4 Verfahrensergebnis und Umsetzung**

Verfahrensergebnisse ergeben sich im Zusammenhang mit dem Registrierungsverfahren, dem Akkreditierungsverfahren und dem organisationsinternen Umwelt-Audit. Am Ende dieses Prozesses steht die schriftliche Umwelterklärung, die zu einer Registrierung oder Zertifizierung führt und der ein schriftlicher, interner Bericht im Zuge der Betriebsprüfung vorausgeht. Am Ende des Registrierungs- bzw. Zertifizierungsverfahrens steht die offizielle Eintragung des Standortes der Organisation in ein Register und die Weitergabe dieser Eintragung an die EU. Nachdem die Eintragung der Organisation mitgeteilt wurde darf diese u.a. das EMAS-Logo verwenden. Der Registrierungs- bzw. Zertifizierungsprozess ist für die Organisation erst mit der darauffolgenden Veröffentlichung der Umwelterklärung abgeschlossen.

Im Lichte des Minderheitenschutzes schafft eine zu veröffentlichende Minderheitenschutzzerklärung Transparenz (), indem sie über den Grund für die Zertifizierung aufklärt und die Schutzaspekte darlegt. Dies setzt allerdings voraus, dass diese für nationale Minderheiten auch barrierefrei zugänglich ist. Rechtsschutzansprüche nationaler Minderheiten würden sich aus einem Audit nicht ergeben. Für sie wäre auch keine Beteiligung vorgesehen, da das Audit als privates, internes Verfahren konzipiert ist. Dazu wurde bereits angemerkt, dass es im Rahmen eines NaMi-Audits eine Beteiligung von Personen mit Fachkenntnissen zwar sinnvoll sein kann, aufgrund des Aufwandes in Zusammenhang mit der

---

Privatheit des Verfahrens aber generell nicht geboten ist (vgl. Kapitel 5.2.3). Das Audit setzt den Schwerpunkt eher auf eine nachsorgende Kontrolle des Ergebnisses durch unterschiedliche Akteurinnen und Akteure.

Kontrollfunktionen sind im Rahmen des Umwelt-Audits für alle Verfahren vorgesehen. Organisationen sind dazu aufgefordert sich immer wieder aufs Neue um das EMAS-Zertifikat oder die Registrierung zu bewerben und müssen dafür spezifische Anforderungen erfüllen. Umwelt-Betriebsprüferinnen oder -prüfer überprüfen die Organisationen intern, die externe Überprüfung erfolgt durch die Umweltgutachterinnen und -gutachter. Die Qualifikation der Gutachterinnen und Gutachter wird alle zwei Jahre von der Akkreditierungsstelle überprüft. Interessierte Kreise gelten ebenfalls als Kontrollinstanz.

Im Hinblick auf den Minderheitenschutz wäre dieser insofern schwerpunktmäßig von der Aufmerksamkeit unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure, vor allem von den Gutachterinnen und Gutachtern abhängig. Ein wichtiger Aspekt der eine Kontrolle in eigener Sache erlaubt, ist aber die Möglichkeit der Beschwerde durch interessierte Kreise. Dazu würden im Falle eines NaMi-Audits auch Angehörige einer nationalen Minderheit gehören (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 4). Prinzipiell würde dies aber dem nachsorgenden Schutz nationaler Minderheiten zugeordnet werden, weil es sich um eine Reaktion auf mögliche Fehler der Organisation handelt.

Sanktionen, wie die Aussetzung der Akkreditierung oder Streichung, führen zu einer Untersagung der Gutachtertätigkeit beim Umwelt-Audit. Die Zertifizierung bzw. Zulassung kann ebenfalls gestrichen oder ausgesetzt werden, eine Überprüfung oder die Infragestellung des Zertifikats bzw. der Zulassung erfolgt über unterschiedliche Mechanismen. Letzten Endes sind auch die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet im Zweijahresrhythmus Berichte über Maßnahmen im Rahmen der Verordnung an die EU-Kommission zu übermitteln. Die EU-Kommission wiederum erstattet alle fünf Jahre auf der Grundlage der eingegangenen Staatenberichte dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat Bericht.

Im Lichte des Minderheitenschutzes wäre eine Sanktionierung, wie die Aussetzung des Zertifikates bei Missachtung des Minderheitenschutzmanagements, zwar wünschenswert aber ein Mechanismus, der möglicherweise zu spät greift. Wenn eine Organisation Privilegien durch die Zertifizierung genießen würde und Beteiligungsverfahren im Rahmen der Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung eigenständig durchführen dürfte, dann wäre zu fragen, was passiert, wenn das Zertifikat zu einem späteren Zeitpunkt aberkannt

---

wird und der Grund dafür ein Missbrauch des Zertifikates während des Beteiligungsverfahrens wäre.

### **6.3.5 Zusammenfassende Diskussion: NaMi-Audit als dezentralisiertes Beteiligungsverfahren bei Vorhaben der räumlichen Planung?**

Ein NaMi-Audit könnte prinzipiell sicherstellen, dass private Organisationen den Schutz von nationalen Minderheiten forcieren und pflegen. Im optimalen Fall würde das organisationsinterne Minderheitenschutzmanagement hierfür die Handlungsmaximen vorgeben (vgl. Kapitel 6.3.1). Da private Organisationen auch immer private Vorhabenträgerinnen sein können, sollte ihr Minderheitenschutzmanagement auch in Bezug zu Vorhaben der räumlichen Planung gesetzt werden. Dafür müssten bereits beim Aufbau des NaMi-Audits Zielsetzungen und Maßnahmen in das Managementsystem aufgenommen werden, die den Schutz nationaler Minderheiten, ihrer Kultur und Identität bei Vorhaben der räumlichen Planung festlegen. Um schon beim internen Audit-Verfahren zumindest für ein Minimum an Beteiligung der Personen, die vom Audit betroffen sind zu sorgen, sollten autorisierte Fachvertreterinnen und -vertreter des Minderheitenschutzes von den privaten Vorhabenträgerinnen und -trägern konsultiert werden. Diese sollten sich ebenfalls mit den möglichen Auswirkungen von Vorhaben der räumlichen Planung auf Minderheiten auskennen, um Gefahren für den Minderheitenschutz vorzubeugen (vgl. Kapitel 3.4.2.11.2 und Hinweisbox 20). Die stete Anwendung des Minderheitenschutzmanagementsystems wird durch wiederholende Überprüfungen der Betriebsprüferinnen und -prüfer sowie der Umweltgutachterinnen und -gutachter kontrolliert und bestätigt.

Wird das interne Audit-Verfahren, durch das der Kern des organisationsinternen Minderheitenschutzes festgelegt werden würde, im Lichte der Verfahrensziele eines minderheitenschützenden Verfahrens betrachtet (vgl. Kapitel 5), dann fällt auf, dass hier vor allem das Ziel der Effizienz im Vordergrund steht. Die Organisation kann flexibel und eigenständig das interne Audit-Verfahren in ihrem Tempo und mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln durchführen. Die Möglichkeit des vorsorgenden Rechtsschutzes für nationale Minderheiten wäre hierbei gering und nur über eine mögliche Einbeziehung ihrer Vertreterinnen und Vertreter gegeben. Es ist zumindest nicht angedacht, Teile der Öffentlichkeit am internen Audit zu beteiligen. Gerade weil dieses Verfahren im Arkanbereich der Organisationen stattfindet, wirkt auch die Legitimationskette nur organisationsintern. Dazu ist eine Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Ebenen durch das Audit-Verfahren vorgegeben. Die fehlende Transparenz dieses Verfahrens gegenüber der Öff-

---

fentlichkeit wird zumindest teilweise durch unterschiedliche Kontrollmechanismen kompensiert (vgl. Kapitel 6.3.4). Das interne Audit-Verfahren an sich ist nicht auf Gleichheit ausgerichtet, kann aber durchaus im Rahmen der Festlegung des Managementsystems Gleichheitsaspekte aufnehmen und fördern.

Würde eine Registrierung von Vorhabenträgerinnen oder Vorhabenträgern für das Na-Mi-Audit vorliegen, dann könnten diese z.B. im Rahmen einer Privilegierung die Beteiligung nationaler Minderheiten bei der Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung selbst durchführen. Vorteile dabei sind die Entlastung der Verwaltung und der Umstand einen Teil des Verfahrens in der eigenen Hand zu halten. Kann eine Organisation die Beteiligung betroffener nationaler Minderheiten übernehmen, dann würde das Beteiligungsverfahren in ihren Aufgabenbereich fallen.

Eine große Verantwortung liegt auch hier bei den Gutachterinnen und Gutachtern, weil es während der Anwendung des Audits nicht zu Zwischenüberprüfungen kommen würde. Das heißt, dass die regulären Kontrollen ausreichen müssten, um den Minderheitenschutz während eines Beteiligungsverfahrens im Zuge eines Vorhabens der räumlichen Planung sicherzustellen. Für die Einschätzung darüber, ob Unternehmen und Organisationen ihr Minderheitenschutzmanagement auch tatsächlich umsetzen, sind vor allem die Minderheitenschutzgutachterinnen und -gutachter zuständig. Diese Einschätzung erfolgt jedoch nur zu bestimmten Zeiten. Missachtet eine Organisation ihr Minderheitenschutzmanagement, während sie eine Beteiligung als Vorhabenträgerin durchführt, dann kann es auch lediglich in der Folge, und auch nur wenn die Missachtung von Interessierten angezeigt oder von Gutachterinnen und Gutachtern aufgedeckt wird zu einer Aberkennung des Audits kommen. Passiert dies im Rahmen der Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung, dann sind negative Auswirkungen vielleicht schon aufgetreten, lange bevor das nicht nach den Maßstäben des Minderheitenschutzes durchgeführte Beteiligungsverfahren bei einer spezifischen Stelle angezeigt wird. Der Zeitpunkt des Aufzeigens von Missständen würde vermutlich auch mit der Gruppe der betroffenen nationalen Minderheiten zusammenhängen. Bei präsenten und mitgestaltenden nationalen Minderheiten würde eine nach den Maßstäben des Minderheitenschutzmanagements durchgeführte Beteiligung vermutlich früher eingefordert werden, als dies bei besonders benachteiligten nicht erreichbaren nationalen Minderheiten der Fall ist (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2). Insofern besitzt der Minderheitenschutz aus privater Hand einige Fallstricke für den Schutz von nationalen Minderheiten.

Würden am Audit teilnehmende Vorhabenträgerinnen oder Vorhabenträger die Zulassung eines Vorhabens anstreben, dann würde vorsorgender Rechtsschutz (vgl. Kapitel

---

5.3.1.1) nur insoweit gewährt werden, wie es das organisationsinterne Minderheitenschutzmanagement bestimmt hat. Ist dort entsprechend der Ziele und Maßnahmen eine Konsultation nationaler Minderheiten bei Vorhaben der räumlichen Planung vorgesehen, dann wären zumindest Aspekte eines vorsorgenden Rechtsschutzes angedacht. Ein nachsorgender Rechtsschutz für von den Inhalten des Managements Betroffene wird über das Audit-Verfahren nichtgewährleistet, über eine Anzeige bei einer Zertifizierungs- oder Zulassungsstelle kann das Audit jedoch aberkannt werden. Eine öffentliche Gerichtbarkeit ist dafür allerdings nicht zuständig. Weitergehende Beratungen der Öffentlichkeit hinsichtlich der Erklärung sind im Audit nicht vorgesehen.

Gleiches gilt für das Verfahrensziel der Gleichheit beim Minderheitenschutz (vgl. Kapitel 5.3.2). Über ein organisationsinternes Minderheitenschutzmanagement könnte festgelegt werden, wie z.B. die Organisation als Vorhabenträgerin gleiche Möglichkeiten für alle betroffenen nationalen Minderheiten bei einem Beteiligungsverfahren zur Zulassung eines Vorhabens der räumlichen Planung gewähren muss. Das Audit-Verfahren zielt aber prinzipiell nicht darauf ab Gleichheit im Sinne einer Gleichstellung zu fördern, sondern die Qualität des Minderheitenschutzes einer Organisation zu garantieren. Insofern bliebe es den Organisationen freigestellt, Ziele und Maßnahmen in Bezug auf das Thema Gleichheit für ihr Management festzulegen.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Legitimation ist das Audit-Verfahren eher kritisch zu beurteilen, weil eine Organisation, die auch privater Vorhabenträger ist, die Öffentlichkeit nur über eine Erklärung über den Minderheitenschutz informieren muss. Der Prozess, der zu dieser Erklärung führt, muss nicht abgebildet werden. Insofern wird hier zumindest Ergebnistransparenz hergestellt. Würde die Trägerin oder der Träger eines Vorhabens über das Minderheitenschutzmanagement festlegen, dass und wie nationale Minderheiten während der Zulassung eines Vorhabens zu beteiligen sind und würde dieser Aspekt auch über die Erklärung kommuniziert werden, dann könnte von einer transparenten Verfahrensgestaltung des Beteiligungsverfahrens ausgegangen werden. Eine in diesem Zusammenhang wirksame Kontrolle durch die Beteiligten scheitert jedoch an den fehlenden Rechtsschutzmechanismen. Zusätzlich dazu sind im Zusammenhang mit der Transparenz von Verfahren Begründungsgebote und Publizitätspflichten wichtig (vgl. Kapitel 5.3.3 und auch Kapitel 5.3.1.2). Die Vorhabenträgerin bzw. der Vorhabenträger sollte sich auch hierzu im Rahmen des Managements verpflichten und dies in einer Erklärung kundtun.

Wenn eine Vorhabenträgerin oder ein Vorhabenträger ein Beteiligungsverfahren im Rahmen des Schutzes nationaler Minderheiten in eigener Regie durchführen kann, dann ist

---

im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsüberlegungen davon auszugehen, dass dies für eine Behörde effizient ist, weil für sie keine Kosten entstehen. Gleichzeitig hat die Trägerin oder der Träger des Vorhabens es selbst in der Hand, das Verfahren möglichst effizient auszugestalten. Die Verlagerung des Verfahrens auf eine private Vorhabenträgerin oder einen privaten Vorhabenträger kann allerdings zu Lasten anderer Ziele erfolgen, so z.B. zu Lasten der Legitimation, wenn dadurch das Verfahren an Transparenz einbüßen würde.

Abschließend würde ein Audit zum Schutz nationaler Minderheiten auf einen effizienten, privaten Minderheitenschutz in Organisationen abzielen. Gerade weil Effizienz bei diesem Verfahren im Vordergrund steht, ist ein Audit zwar geeignet den Minderheitenschutz auf einen privaten Vorhabenträger zu verlagern, es kann den Schutz nationaler Minderheiten aber nicht sicherstellen wenn es sich um Vorhaben handelt, bei denen beispielsweise mit besonders schweren Auswirkungen für nationale Minderheiten zu rechnen ist. Ein Missbrauch des Audits könnte dann z.B. zu weitreichenden Umsiedlungsplänen führen. Insofern wäre es angebracht, eine Negativ-Liste von Vorhaben der räumlichen Planung zu erstellen, bei denen eine durch das Audit zertifizierte Organisation das Beteiligungsverfahren nicht übernehmen darf. Dann würden z.B. große Stadtentwicklungs- oder Erweiterungsvorhaben in Siedlungsgebieten nationaler Minderheiten zum Ausschluss einer Verlagerung des Beteiligungsverfahrens auf eine Audit-teilnehmende Organisation führen. Bei anderen Vorhaben kann eine Verlagerung auf eine private Vorhabenträgerin oder einen privaten Vorhabenträger erfolgen.

#### **6.4 Öffentlichkeitsbeteiligung nach Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie**

Im Rahmen der Aarhus-Konvention, die auf der vierten Paneuropäischen Umweltministerkonferenz am 25. Juni 1998 von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) beschlossen wurde, wurden vor allem die Umsetzung des Umweltschutzes und des Schutzes der menschlichen Gesundheit durch Verfahren diskutiert (vgl. Müller 2010: 18). Rechte auf Information, Beteiligung sowie Klagemöglichkeiten zum Schutz der Umwelt wurden in diesem völkerrechtlichen Vertrag festgehalten. Die Aarhus-Konvention wurde im Jahr 2005 von der EG ratifiziert und zählt damit zum Gemeinschaftsrecht der EU. In Folge dessen erarbeitete die EU zur Umsetzung der Aarhus-Konvention unter anderem die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (vgl. Richtlinie 2003/35/EG, abgekürzt: ÖB-RL), die als für alle Mitgliedsstaaten verbindliche Verfahrensregelung in den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen integriert werden muss.

---

#### 6.4.1      **Verfahrensziele, -konzeption und kommunikatives Programm**

Zweck der ÖB-RL ist es, die Öffentlichkeit an Entscheidungen zu Plänen und Programmen, von denen bestimmte Umweltwirkungen ausgehen, teilhaben zu lassen und die Öffentlichkeitsbeteiligung in der EU insgesamt zu verbessern (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 Richtlinie 2003/35/EG). Im Rahmen der Richtlinie und der Aarhus-Konvention gehört die Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Instrumenten des Umweltschutzes. Die Richtlinie legt in diesem Zusammenhang fest, dass bei der Vorbereitung, Überarbeitung oder Änderung von Plänen oder Programmen in den Bereichen Abfall sowie gefährliche Abfälle, Verpackungen und Verpackungsabfälle, spezielle Batterien und Akkumulatoren, Gewässerschutz und Luftqualität (vgl. Anhang I Richtlinie 2003/35/EG) eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen ist. Gleichzeitig ändert die ÖB-RL die Richtlinien 85/337/EWG (UVP-RL) (vgl. Art. 3 Richtlinie 2003/35/EG) und 96/61/EG (damalige IVU-RL, heute Richtlinie 2008/1/EG) vor allem hinsichtlich des Zugangs zu den Gerichten (vgl. Müller 2010: 35 und 37). Die IVU-RL sowie die UVP-RL enthalten nunmehr durch die ÖB-RL eingefügte Rechtsschutzverfahren mit Relevanz für die Mitgliedsstaaten. Damit wird ein weiteres Ziel der Richtlinie, einen „weiten Zugang“ (Schwerdtfeger 2010: 146) zu Rechtsschutzverfahren zu eröffnen, umgesetzt. Für die EU erfüllt die Öffentlichkeitsbeteiligung damit den Zweck der Kontrolle der Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung des von der EU anvisierten Umweltschutzes. Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die ÖB-RL ist damit nicht ausdrücklich der Schutz individueller Rechte, sondern „die Mitgliedsstaaten zu überwachen“ (Müller 2010: 56). Dabei stellt sich Masing die Bürgerinnen und Bürger „als mit Klagebefugnissen ausgestattete Kontrollinstanz“ (Masing 1997: 39) vor.

In Hinblick auf den Schutz nationaler Minderheiten ist dabei die Idee bzw. das Konzept eines mitlaufenden Minderheitenschutzes interessant, der nicht in einem eigenen Verfahren abgehandelt wird, sondern ins Hauptverfahren mit einzubeziehen ist bzw. inkludiert wird. Dabei birgt die Offenheit des Verfahrens einige Herausforderungen. Denn durch die Möglichkeit der Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit an Verfahren der räumlichen Planung ist noch keine Beteiligung betroffener nationaler Minderheiten sichergestellt. Eine unspezifische Zielgruppenbestimmung könnte dazu führen, dass sich diese im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens, das sie eigentlich betrifft, nicht angesprochen fühlen. Handelt es sich um besonders schwach vertretene und gefährdete Minderheiten, dann erscheint eine Gleichbehandlung dieser Gruppe zusammen mit der Mehrheitsbevölkerung und anderen nationalen Minderheiten aufgrund der Unterschiedlichkeiten (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2) nicht ratsam. Es bedarf dann weitergehender Überlegungen zur Einbeziehung, z.B. über eine

---

gesonderte Förderung (vgl. Kapitel 3.4.2.3.2) oder Stärkung dieser Gruppe, um ihren Schutz sicherzustellen. Andererseits könnten andere, aktivere nationale Minderheiten eine gesonderte Einbeziehung als positive Diskriminierung auslegen, wenn sie in der Lage sind ihre Rechte auch ohne spezielle Förderung einzufordern und zu vertreten. Insofern ist eine Förderung (z.B. gesonderte Ansprache, spezifisches Format) nationaler Minderheiten im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens anhand der Einschätzung, ob es sich um eine besonders gefährdete nationale Minderheit handelt, abzuwägen (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2).

Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sieht Kommunikationsbeziehungen zwischen Öffentlichkeit und Behörden im Rahmen von Stellungnahmen vor. Kommunikationsarten werden jedoch nicht vorgegeben und bleiben den Nationalstaaten überlassen.

Im Lichte des Minderheitenschutzes birgt dies das Potenzial, Kommunikationsformen entsprechend anzupassen. Ob schriftlich oder mündlich und auf welche Art die Kommunikation stattfinden soll bleibt dann der weiteren Ausgestaltung und Kreativität der Behörden überlassen.

#### **6.4.2 Verfahrensbeteiligte und Verantwortungen**

Laut der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ist es den Mitgliedsstaaten grundlegend freigestellt, welche Teile der Öffentlichkeit am Verfahren zu beteiligen sind. Sie sind allerdings verpflichtet, die relevanten Kreise der Öffentlichkeit zum Zwecke der Ausübung von Beteiligungsrechten zu ermitteln (vgl. Art. 3 Richtlinie 2003/35/EG). Die Öffentlichkeit ist im Rahmen der Richtlinie zu verstehen als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ (Art. 2 Abs. 1 Richtlinie 2003/35/EG). Es handelt sich damit prinzipiell um einen weit gefassten Öffentlichkeitsbegriff. Einzig die Möglichkeit der Beteiligung relevanter Nichtregierungsorganisationen wird eröffnet (vgl. Art. 2 Abs. 3 zweite Halbsatz Richtlinie 2003/35/EG). Dies betrifft vor allem »anerkannte« NGOs (vgl. Müller 2010: 32). Beteiligung bedeutet im Rahmen der Richtlinie dann auch, dass die Öffentlichkeit das Recht hat, Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern.

Wenn ein Verfahren den Minderheitenschutz zum Ziel hätte, dann würde vor allem die Pflicht zur Ermittlung der zu beteiligenden Kreise der nationalen Minderheiten eine schwierige Aufgabe darstellen. In manchen Nationalstaaten, z.B. Deutschland, werden keine Daten bezüglich nationaler Minderheiten erhoben. Hier kommt es auf Schätzungen an. Dafür kann eine Zusammenarbeit mit Kulturinstitutionen, Schulen, Minderheitenbeirä-

---

ten oder NGOs notwendig sein. Eine gute Möglichkeit, um nationale Minderheiten zu erreichen, wäre das Beteiligen anerkannter Organisationen nationaler Minderheiten. Es wäre ebenfalls zu überlegen, ob spezifische, lokale Bildungseinrichtungen nationaler Minderheiten mit einbezogen werden können, weil diese eine wichtige Verbindung zwischen Staat und Minderheit darstellen (vgl. Hinweiskasten 17).

Die zuständigen Behörden in den Mitgliedsstaaten haben zum einen die wichtige Funktion im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens nach ÖB-RL Stellungnahmen oder Fragen entgegenzunehmen. Dazu wird in der ÖB-RL festgelegt, dass die Mitgliedsstaaten die Information darüber, welche Behörde mit der Zuständigkeit betraut wurde, so zu hinterlegen haben, dass sie der Öffentlichkeit zugänglich ist (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 lit. a Richtlinie 2003/35/EG). Zum anderen muss sich die zuständige Behörde »bemühen« die Öffentlichkeit über die getroffene Entscheidung sowie Gründe und Erwägungen zu unterrichten (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 lit. d Richtlinie 2003/35/EG).

Im Hinblick auf den Schutz nationaler Minderheiten stellt sich im Zusammenhang mit der Hauptverantwortlichkeit für das Verfahren, die bei der zuständigen Behörde liegt, die Frage, ob diese Verantwortung auch durch das Vorweisen besonderer Qualitätsmerkmale zum Ausdruck gebracht werden muss. Stellungnahmen und Beratungen könnten z.B. von speziell geschultem Personal entgegengenommen und beantwortet werden (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2). Außerdem bedarf der Zugang zu Informationen über die zuständige Behörde besonderer Aufmerksamkeit. Dabei ist es sinnvoll Informationen so zu veröffentlichen, dass Minderheiten diese auffinden können, so z.B. über deren eigene Medien (vgl. Kapitel 3.4.2.6.2).

### **6.4.3      Verfahrensablauf und -phasen**

Die zwei relevanten Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung im Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind laut Müller die Unterrichtung in Zusammenhang mit der Bereitstellung von Informationen sowie die Stellungnahme der Öffentlichkeit (vgl. Müller 2010: 42).

Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorschläge zu Plänen und Programmen oder deren Änderung oder Überarbeitung kann entweder über eine öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem Wege geschehen, so z.B. über elektronische Medien (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 lit. a Richtlinie 2003/35/EG). Zusätzlich dazu sind der Öffentlichkeit weitere Informationen zur Verfügung zu stellen und zugänglich zu machen. Diese Informationen können Materialien zu den Vorschlägen oder Informationen über das Recht auf Beteiligung

---

und über die zuständige Behörde darstellen.

Wenn diese Verfahrensphasen auch für nationale Minderheiten Geltung beanspruchen sollen, dann lässt sich fragen, ob bei einer herkömmlichen Unterrichtung über die Medien der Mehrheitsbevölkerung betroffene nationale Minderheiten tatsächlich erreicht werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Zugang zu Informationen über Medien für nationale Minderheiten vergleichsweise schwierig sein kann (vgl. Kapitel 3.4.2.6.2). Wenn Schwierigkeiten festgestellt werden, dann sollten andere Informationswege gefunden werden, so z.B. über spezifische Institutionen oder Einrichtungen der nationalen Minderheiten (vgl. Kapitel 3.4.2.3.2). Zusätzlich dazu stellt sich die Frage, ob der Zugang zu Informationen in Räumlichkeiten, die hauptsächlich von der Mehrheitsbevölkerung frequentiert werden, als Barriere für die Erreichbarkeit von nationalen Minderheiten angesehen werden kann. Sollte dies der Fall sein, dann ist zu überlegen, welche anderen Möglichkeiten zur Verfügung stehen um eine gute Erreichbarkeit zu garantieren. Dies könnte z.B. das Hinterlegen der Informationen an einem Ort, der von Minderheits- und Mehrheitsbevölkerung gleichsam frequentiert wird, sein. In jedem Fall muss darüber nachgedacht werden, ob ein zusätzlicher Aufwand im Rahmen einer Förderung der nationalen Minderheit sinnvoll ist bzw. eine adäquate Teilnahme ermöglichen kann. Neben dem Zugang zu Informationen ist auch zu überlegen, ob die Unterrichtung sowie wichtige Informationen in die Sprache der jeweiligen nationalen Minderheit zu übersetzen sind. Sollten sprachliche Anpassungsschwierigkeiten nationaler Minderheiten in Bezug auf die Amtssprache(n) bekannt sein, kann es auch als notwendig erscheinen zwei- oder mehrsprachiges Personal oder Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher zur mündlichen Information abzustellen (vgl. Kapitel 3.4.2.7.2). Das Verfassen von Stellungnahmen oder Meinungsäußerungen durch nationale Minderheiten sollte ebenfalls entweder schriftlich in der Minderheitensprache oder mündlich möglich sein. Die Sprachenregelungen sollten zumindest immer dann, wenn ein Bedarf besteht, Geltung beanspruchen können. Das Informationsmaterial muss zudem so gestaltet sein, dass nationale Minderheiten den Inhalt auch verstehen können. Dazu kann es beim Anreichen von Plänen als Informationsmaterial sinnvoll sein, zu den topographischen Bezeichnungen in der Sprache der Mehrheit auch die topographischen Bezeichnungen in der Sprache der nationalen Minderheit hinzuzufügen (vgl. Hinweiskasten 16).

Die zuständige Behörde hat schließlich auch die Stellungnahmen und Meinungsäußerungen der Öffentlichkeit frühzeitig, also zu einem Zeitpunkt zu dem „alle Optionen noch offen stehen“ (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 lit. b Richtlinie 2003/35/EG) entgegenzunehmen. Dieser Zeitpunkt hat vor der Entscheidung über Pläne und Programme zu liegen.

---

In Bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten ist die frühzeitige Beteiligung ein nicht zu vernachlässigendes Thema (vgl. Hinweiskasten 18). Insbesondere weil die Erreichbarkeit nationaler Minderheiten über herkömmliche mediale Wege zuweilen nicht gewährleistet werden kann und dafür neue Lösungswege gefunden werden müssen (z.B. über minderheitenspezifische Institutionen), kann dieser Schritt sehr zeitintensiv sein. Im Zusammenhang mit der Erreichbarkeit ist auch der Ort für Meinungsäußerungen und Stellungnahmen im Rahmen des Zugangs für nationale Minderheiten zu überdenken (vgl. Kapitel 4.3.3.2). Meinungsäußerungen und Stellungnahmen sind auf dem schriftlichen Wege im Zusammenhang mit den Überlegungen zum Einsatz der Minderheitensprache zu sehen (vgl. Hinweiskasten 14), bei mündlichen Stellungnahmen oder Meinungsäußerungen ist zusätzlich dazu auf einen sensiblen Umgang zu achten (vgl. Kapitel 3.4.2.3.2). Dies kann wiederum speziell geschultes Personal erfordern (vgl. Kapitel 3.4.2.4.2).

An die Schritte der Unterrichtung und Stellungnahme der ÖB-RL knüpfen weitere Schritte der Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung an. Die Stellungnahmen und Meinungsäußerungen sind im Anschluss an das Einreichen von der zuständigen Behörde zu prüfen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 lit. d Richtlinie 2003/35/EG). Der daraufhin einzuleitende Prozess der Entscheidungsfindung wird durch die Richtlinie nicht weiter thematisiert. Im Rahmen des Berichts, durch den die EU-Kommission das Parlament und den Rat über die Anwendung und Wirksamkeit der ÖB-RL informiert, merkt auch ein Mitgliedsstaat an, dass es als problematisch angesehen wird, dass die Öffentlichkeit nicht weiß oder wissen kann, wie ihre Stellungnahmen und Meinungsäußerungen in die Entscheidung einfließen (vgl. Europäische Kommission 2010: 7). Dies könnte vor allem vor dem Hintergrund der Teilnahmen an der Konsultation ungünstige Auswirkungen haben. Außerdem muss sich die zuständige Behörde auch nur in »angemessener« Weise bemühen, die Öffentlichkeit über Entscheidung sowie Gründe und Erwägungen, die zu dieser Entscheidung führten, abschließend zu unterrichten (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 lit. d Richtlinie 2003/35/EG).

Gleiches gilt für die Verkündung einer Entscheidung. Es kann sinnvoll sein, diese ebenfalls in der Sprache der betroffenen Minderheit zu verfassen. Gleichzeitig sollte überlegt werden, wo diese Entscheidung veröffentlicht wird, um auch nationalen Minderheiten einen barrierefreien Zugang zu Entscheidung, Gründen und Erwägungen zu gewähren.

Die ÖB-RL legt fest, dass die Mitgliedsstaaten für die Verfahrensschritte Fristen festzulegen haben. Sie müssen laut Richtlinie »ausreichend« Zeit gewähren (vgl. Art. 2 Abs. 3 Satz 3 Richtlinie 2003/35/EG). Durch den vorgegebenen Zeitrahmen muss außerdem eine

---

effektive Vorbereitung und Beteiligung der Öffentlichkeit ermöglicht werden (vgl. Art. 2 Abs. 3 Satz 2 Richtlinie 2003/35/EG).

Staatlich vorgegebene Fristen sollten im Hinblick auf den Minderheitenschutz in einem gewissen Rahmen flexibel sein, wenn sich z.B. herausstellt, dass nationale Minderheiten schwer erreichbar sind. Um diesen auch dann die Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen und eine effektive Beteiligung zu gewährleisten, könnten z.B. Optionen auf Fristverlängerung gegeben sein.

#### **6.4.4 Verfahrensergebnis und Umsetzung**

Im Rahmen der Richtlinie wird auf eine angemessene Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung über Pläne und Programme hingewiesen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 lit. c Richtlinie 2003/35/EG). Die Form des Ergebnisses wird nicht weiter definiert. Es werden keine Sanktionsbestimmungen oder weitergehenden Berichtspflichten erwähnt. Lediglich die Kommission hat an das Parlament und den Rat einmalig einen Bericht zu übermitteln, der die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie darstellt.

Bei einem Verfahrensergebnis, das auch für nationale Minderheiten relevant ist, muss im konkreten Fall klar sein, welche Form das Ergebnis des Beteiligungsprozesses aufzuweisen hat und welche Konsequenzen dadurch entstehen. Bei Verkündung der Entscheidung sollte dann auf mögliche Rechtsschutzmöglichkeiten, soweit diese vorhanden sind, auf verständliche Weise, bei Bedarf auch in der Sprache der Minderheit hingewiesen werden. Im Falle von Auswirkungen auf Kultur und Identität nationaler Minderheiten müssen zudem weitere Schritte und evtl. Maßnahmenpläne diskutiert und kommuniziert werden.

Bei der Frage des Rechtsschutzes durch die Änderung der UVP- sowie der IVU-Richtlinie werden in beiden Richtlinien die Gerichte selbst und die betroffene Öffentlichkeit nach Artikel 2 Absatz 3 Richtlinie 2003/35/EG adressiert. Im Rahmen der Betroffenheit existieren in Europa zwei unterschiedliche Modelle. Zum einen können Betroffene Interessierte sein und zum anderen in ihren Rechten Verletzte. In Deutschland kommt beispielsweise nur eine Verletztenklage in Betracht, während in Frankreich eine Interessenklage möglich ist. Die Rechtsschutzmöglichkeiten in den Richtlinien lassen den Mitgliedsstaaten aufgrund dieser Verschiedenheiten die Wahl zwischen Verletzten- und Interessenklage (vgl. Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 Richtlinie 2003/35/EG). Schwerdtfeger merkt dazu an, dass „(h)ierdurch [...] im Grundsatz die beiden in Europa vertretenen Grundmodelle des Rechtsschutzes anerkannt [werden]“ (Schwerdtfeger 2010: 114, eigene

---

Anmerkung). In Deutschland bezieht sich das Recht, im Rahmen der UVP vor Gericht vorzusprechen, nur auf anerkannte Umweltverbände. Neben dem nachsorgenden Rechtsschutz wird über das Mitwirken der Öffentlichkeit auch ein vorsorgender Rechtsschutz im Rahmen der Richtlinie vorgesehen.

Bezogen auf den Schutz nationaler Minderheiten wären bei einem so beschaffenen Beteiligungsverfahren über die Partizipation im Rahmen von Stellungnahme oder Meinungsäußerung vorsorgende Rechtsschutzmöglichkeiten gegeben.

Über das Beteiligungsverfahren hinaus werden keine weiteren Mechanismen, wie z.B. ein Monitoring vorgesehen. Wenn allerdings durch die Entscheidung Nachteile für Identität und Kultur nationaler Minderheiten entstehen könnten, dann sollte ein entsprechender Kontrollmechanismus vorgesehen werden. In diesem Zusammenhang und bei bereits vorhersehbaren aber nicht vermeidbaren, negativen Auswirkungen (z.B. die Notwendigkeit einer Umsiedlung) ist zu überlegen, ob andere Maßnahmen notwendig sind, die dem besonderen Schutzstatus nationaler Minderheiten gerecht werden. Insofern greift die Richtlinie in Bezug auf eine Beteiligung nationaler Minderheiten zu kurz.

#### **6.4.5 Zusammenfassende Diskussion: Inkludierte Beteiligung über Beteiligungsverfahren zu Vorhaben der räumlichen Planung?**

Ein Beteiligungsverfahren zum Schutz nationaler Minderheiten im Sinne der ÖB-RL wäre prinzipiell darauf ausgerichtet vorsorgenden Rechtsschutz wie auch nachsorgenden Rechtsschutz im Rahmen eines Zugangs zu Rechtsschutzverfahren zu gewähren. Die rechtsschützenden Verfahrenshandlungen Unterrichtung sowie Stellungnahme und Meinungsäußerung würden nationalen Minderheiten insofern gemeinsam und zusammen mit der Mehrheitsbevölkerung gewährt werden. Damit würde eine Beteiligung nationaler Minderheiten einfach in das behördliche Beteiligungsverfahren inkludiert werden. Ob allein die Inklusion ausreicht nationale Minderheiten auch tatsächlich durch Verfahren zu schützen hängt mit der Gefährdungssituation der nationalen Minderheit zusammen (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2). Es empfiehlt sich daher prinzipiell weitere Maßnahmen im Beteiligungsverfahren zum Schutz ihrer Identität und Kultur zu ergreifen, die ein entschiedenes Bekenntnis zum Minderheitenschutz zum Ausdruck bringen.

Im Rahmen des Verfahrensziels der Gleichheit stellt sich insofern auch nach wie vor die Frage, ob an einem so offen ausgestalteten Beteiligungsverfahren, das die Öffentlichkeit als Gesamtheit adressiert, nationale Minderheiten auch tatsächlich gleiche Chancen zur Teilnahme haben. Jedenfalls besteht die Herausforderung darin, allen eine Teilnahme zu

---

ermöglichen, auch politisch nicht präsenten und benachteiligten oder gefährdeten nationalen Minderheiten (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2). Sie zu erreichen und zu aktivieren erfordert unter Umständen weitergehende Maßnahmen. Andererseits wäre zu überlegen, ob dieses Beteiligungsverfahren aufgrund seiner Offenheit sinnvollerweise nur dann zum Zuge kommen sollte, wenn es sich um integrierte Minderheiten handelt. Auch bei der Beteiligung nicht benachteiligter nationaler Minderheiten sind, trotz Inklusion, Überlegungen zur Herstellung gleicher Chancen im Rahmen von Sprache und Toleranz mit einzubeziehen.

Das Verfahren wirkt legitimierend, weil es zum einen transparent und partizipativ gestaltet ist und zum anderen Kontrollmöglichkeiten über nachsorgenden Rechtsschutz bietet. Durch die Mitwirkung der Öffentlichkeit wird im Rahmen des Demokratiegebots Kontrolle ausgeübt. Durch die anfängliche wie auch abschließende Unterrichtung durch die zuständige Behörde über Beteiligungsmöglichkeiten, Informationen, Entscheidungen, Gründe und Erwägungen gewinnt das Verfahren an Transparenz. Allerdings kann es für die Öffentlichkeit eine Schwierigkeit darstellen nachzuvollziehen, wie ihre Anregungen in die letztendliche Entscheidung eingeflossen sind. Die Richtlinie legt hier jedoch nahe, Gründe und Erwägungen mit der Entscheidung bekannt zu geben.

Aus dem Blickwinkel der Effizienz wäre das Beteiligungsverfahren wirksam und zweckmäßig, weil Mehrheit und nationale Minderheit in einem Verfahren gemeinsam angehört werden. Das erspart den zeitlichen Mehraufwand für eine zusätzliche Beteiligung. Effektiv ist dies nur insoweit, wie nationale Minderheiten auch tatsächlich zusammen mit der Mehrheit teilnehmen. Wenn eine Anstoßwirkung nicht erreicht wird, dann können auch die Rechte nationaler Minderheiten durch Verfahren nicht geschützt werden.

Als Resümee kann festgehalten werden, dass ein inkludiertes Beteiligungsverfahren im Sinne der ÖB-RL sicherlich in der Lage ist, den Schutz von aktiven und präsenten nationalen Minderheiten zu gewähren. Allerdings sind dafür möglicherweise trotzdem spezifische Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens zu ergreifen, die eine gleichberechtigte Teilnahme ermöglichen. Für geschwächte Minderheitenpositionen sollte eher ein anderes Verfahren zur Anwendung kommen.

## **6.5 Die sektorübergreifende Strategie des Gender-Mainstreamings**

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist ein Thema, das die EU bereits in einem eingeschränkten Rahmen in ihre Gründungsverträge aufgenommen hat und das nach und nach über etliche Richtlinien ausdifferenziert wurde. In den römischen Verträgen aus dem Jahr 1957 fand sich in Artikel 119 EWGV der Startpunkt für das europäische Gleichstel-

---

lungsregelwerk (vgl. Rust 2005: 18). Dort war der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit niedergelegt, der später in Artikel 141 EG und heute in angepasster Weise in Artikel 157 AEUV zu finden ist. Mittlerweile sind zahlreiche Richtlinien und Empfehlungen im Sekundärrecht hinzugekommen, von denen die Arbeitnehmer-Gleichbehandlungs-Richtlinie (Richtlinie 2006/54/EG), im Folgenden unter der Bezeichnung »Recast-Directive« behandelt, zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen die aktuellste darstellt. Diese fügt unterschiedliche Richtlinien unter einer Richtlinie zusammen (vgl. Präambel Richtlinie 2006/54/EG) und ändert diese in einigen Bereichen. Unter anderem enthält die Recast-Directive auch die Richtlinie 2002/73/EG, die Verfahrensinstrumente zur wirksamen Umsetzung der Gleichbehandlung in Arbeits- und Beschäftigungsfragen in die Mitgliedsstaaten einführt. Diese gehören zu den horizontalen Bestimmungen, also solchen Regelungen, die für alle Bereiche der Gleichstellung in Arbeit und Beschäftigung Geltung beanspruchen. Sie sind hauptsächlich unter Titel III Artikel 20 bis 30 der Recast-Directive aufgeführt, welche deswegen hier vordergründig zu behandeln ist. Daneben sind die Bestimmungen unter Titel IV der Recast-Directive zu Monitoring- und Analyseverfahren ebenfalls von Belang. Die beiden Abschnitte enthalten alle wichtigen Regelungen zu der Frage, wie das Gender-Recht durchgesetzt werden kann.

Aufgrund der besonderen Stellung der Gender-Mainstreaming-Strategie im Verhältnis zu den anderen Verfahrensansätzen (vgl. Kapitel 2.2.2) enthält die Darlegung im folgenden Kapitel andere Überschriften als die vorherigen Kapitel, da es sich nicht um ein Verfahren, sondern um eine Strategie handelt. Um die Strategie darzulegen, erscheint es trotzdem sinnvoll, ähnlich vorzugehen und das Konzept zu erläutern, die angedachten Kommunikationsbeziehungen, die Akteurinnen und Akteure und deren Beteiligung am Prozess sowie die wesentlichen Durchsetzungselemente wie auch Output und Umsetzung darzustellen.

### **6.5.1 Strategisches Ziel und Konzeption**

Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird laut Rees in der EU über drei Ansätze verfolgt, die zum Verständnis des Konzepts von Gender-Mainstreaming relevant sind (vgl. Rees 1998: 26-42). Dazu gehören der Ansatz der Gleichbehandlung, des positiven Handelns und des Mainstreamings. Die Gleichbehandlung wird über die Herstellung gleicher Rechte und Rechtsgleichheit erreicht; „equal rights and treatment before the law“ (Mazey 2001: 6) sind laut Mazey dafür notwendig. Dieser engfasste Ansatz, der vor allem die

---

anfängliche Zeit des Gleichstellungsdiskurses in der EU kennzeichnet, wurde vor allem deswegen bemängelt, weil er aufgrund der Verkennung der ursächlichen Segregationsmechanismen nicht in der Lage war die Gleichbehandlung in entsprechende Ergebnisse umzusetzen. „The failure of equal treatment to produce equal outcome lies, then, in the lack of analysis of the causes of segregation, be it along gender, race or any other dimension“ (Rees 1998: 34). Der Ansatz wurde Anfang der 1980er Jahre um den Ansatz des positiven Handelns ergänzt (vgl. Pollack und Hafner-Burton 2000: 433). Dabei soll über spezifische Handlungen, wie die Bevorzugung durch gezielte Maßnahmen oder Quoten (vgl. Pollack und Hafner-Burton 2000: 433), der gleiche Zugang für Männer und Frauen zum Arbeitsmarkt geschaffen werden (vgl. Rees 1998: 44). Der Mainstreaming-Ansatz existiert seit Mitte der 1990er Jahre (vgl. Pollack und Hafner-Burton 2000: 435). Dieser stellt laut Mazey die am weitesten reichende Gleichstellungs-Strategie dar (vgl. Mazey 2001: 7). Dabei handelt es sich laut Mitteilung der Kommission um eine aktive und erkennbare Integration von „etwaigen Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der [sic] Konzeptionsphase“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1996: 2) bei der Entwicklung von „sämtlichen allgemeinen politischen Konzepten und Maßnahmen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1996: 2). Konzepte und Maßnahmen sollen „systematisch hinterfragt und die etwaigen Auswirkungen bei ihrer Festlegung und Umsetzung berücksichtigt werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1996: 2). Die Auswirkungen werden dabei immer im Rahmen des Geschlechterverhältnisses interpretiert (vgl. Doblhofer und KÜng 2008: 27). Dem Wortlaut nach enthält diese Definition eine Absage an eine allein auf den wirtschaftlichen Bereich fokussierte Gleichstellungspolitik. Anstelle des einseitigen Ansatzes werden alle Inhalte von Politiken (Konzepte und Maßnahmen) zum Gegenstand von Gender-Mainstreaming erklärt. Gender-Mainstreaming ist insofern global und sektorübergreifend. Neben einigen „untested administrative procedures and „soft law“ proclamations“ (Pollack und Hafner-Burton 2000: 452), so etwa die oben erwähnte Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1996 (KOM(96)67), hat sich die EU allerdings auf keinen rechtlich verbindlichen Mainstreaming-Ansatz geeinigt. Die drei Ansätze ergeben laut Mazey in der Gesamtheit den eigentlichen Ansatz der EU zur Gleichstellung (vgl. Mazey 2001: 8-9). Während positive Maßnahmen und gesetzliche Regelungen eher am Anfang der Gleichstellungsüberlegungen stehen und in der Zwischenzeit vereinzelt positive Maßnahmen notwendig sein können, wird das Mainstreaming als vorerst letzte und umfassende Phase dargestellt (vgl. Mazey 2001: 8-9). Die unterschiedlichen Ansätze bedingen sich gegenseitig. Alle Ansätze zusammen können damit als „a holistic

---

and long-term political strategy for achieving gender equality by ‚engendering‘ the policy-making process“ (Mazey 2001: 9) angesehen werden.

Beim Gesamtkonzept des Gender-Mainstreaming handelt es sich insofern um einen flexibel anwendbaren und in unterschiedliche Themengebiete hineinwirkenden Ansatz (vgl. Pollack und Hafner-Burton 2000: 432). Daher lässt sich im Ganzen nicht von »einem« Verfahren, sondern eher von einer Strategie sprechen, die zum einen Mitgliedsstaaten und zum anderen die EU selbst verpflichtet.

Im Lichte des Schutzes nationaler Minderheiten erscheint das Konzept des Gender-Mainstreamings vor dem Hintergrund der Integration von Belangen nationaler Minderheiten auf der Projektebene der räumlichen Planung effektiv aber nicht wirkungsvoll. Die Belange von nationalen Minderheiten über unterschiedliche Rechte, positive Maßnahmen und das ständige »Mitdenken« der spezifischen Situation der Minderheits- und Mehrheitsbevölkerung bei der Formulierung von Politiken und Programmen in den Mainstream zu integrieren, bietet auf den ersten Blick Aussicht auf Erfolg. So können Situationen vermieden werden, in denen Minderheitenbelange völlig außer Acht gelassen werden (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2). Verfahren zur Integration entsprechender Belange existieren in diesem Konzept allerdings als nicht rechtlich bindende Empfehlungen auf einer informellen Ebene. Dadurch ist der Mainstreaming-Ansatz in der Ausgestaltung nicht verpflichtend, das heißt, er würde bei der Prüfung der Zulassung eines Projektes in der räumlichen Planung u.U. wenig Wirkung zeigen und hinge vom guten Willen bzw. Wohlwollen einer Behörde oder eines Unternehmens bzw. des bearbeitenden Personals ab. Ein wirkungsvoller Schutz kann über das Mainstreaming an sich insofern nicht garantiert werden. Da es sich nicht um ein Verfahren handelt, das an sich schon Rechte schützt, sind auch keine minderheitenschützenden Verfahrenshandlungen möglich. Partizipation bleibt beim Mainstreaming-Gedanken erst einmal außen vor.

Eine Schlüsselposition im Gleichstellungsprozess, die auch für die Durchsetzung des Gender-Mainstreamings relevant ist, kommt den unabhängigen Stellen für die Förderung der Gleichbehandlung zu. Sie werden durch die Recast-Directive, eine wichtige rechtliche Grundlage für die Gleichstellung in der EU und zwei weitere Gender-Richtlinien normiert (vgl. Art. 11 Richtlinie 2010/41/EU und Art. 12 Richtlinie 2004/113/EU, vgl. Tabelle 22). Die Stellen übernehmen eine unabhängige Kontroll- sowie Unterstützungsfunktion bei der Umsetzung von Gleichbehandlung. Die Richtlinie ordnet eine Kommunikation mit Opfern von Diskriminierung an und erlaubt, dass sich die Stelle für Gleichbehandlung an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren nach Einwilligung der Klägerin oder des Klägers beteiligt (vgl.

---

Art. 20 Abs. 2 lit. a Richtlinie 2006/54/EG im Zusammenhang mit Art. 17 Abs. 2 Richtlinie 2006/54/EG). Außerdem ist die Stelle dazu aufgefordert unabhängige Analysen vorzunehmen, Berichte zu verfassen und Empfehlungen auszusprechen (vgl. Art. 20 Abs. 2 lit. b und c Richtlinie 2006/54/EG). Eine Dialogfunktion kommt ihr im Rahmen des angeordneten Austauschs mit den europäischen Einrichtungen zu, z.B. dem European Institute for Gender Equality (vgl. Art. 20 Abs. 2 lit. d Richtlinie 2006/54/EG und siehe Website European Institute for Gender Equality).

Die unabhängige Stelle verkörpert damit ein Instrument, das prinzipiell den Erfolg der Mitgliedsstaaten bei der Durchführung ihrer Tätigkeiten im Bereich der Gleichbehandlung unabhängig bewerten und nach außen tragen kann. Wie allerdings die Unabhängigkeit der Stelle erreicht werden soll wird in der Recast-Directive nicht vermittelt. Wenn diese, wie es scheint, vom Staat einzurichten ist, es sich also um eine offizielle Stelle handelt, dann ist zu klären, worin der unabhängige Charakter besteht. Aus einem Rechtsvergleich von Benecke für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus dem Jahr 2010 geht jedenfalls hervor, dass es in den Mitgliedsstaaten einen bunten Strauß an Ausführungen zu den zu bezeichnenden Stellen im Bereich der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG gibt. Die Stelle, die nach der Antidiskriminierungsrichtlinie (vgl. Art. 13 Richtlinie 2000/43/EG) zu schaffen ist, wird in den EU-Mitgliedsstaaten entweder bei existierenden Stellen angesiedelt, so etwa bei Ombudsfrauen- oder -männern, spezifischen Kanzlerinnen oder -kanzlern und Kommissionen sowie Räten, in den meisten Fällen werden jedoch neue Stellen geschaffen (vgl. Benecke 2010: 59). In Deutschland ist z.B. die Antidiskriminierungsstelle des Bundes für Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sowie der ethnischen Herkunft zuständig. Neben den diversen Möglichkeiten diese Stellen einzuführen unterscheiden sie sich im europäischen Vergleich vor allem durch ihre Befugnisse. Dort bestehen laut Beneckes Meinung die „wohl größten Unterschiede“ (Benecke 2010: 61). Die Befugnisse reichen von Stellungnahmen (teilweise mit Durchsetzungskraft) über Untersuchungen von Amts wegen bis hin zur Rechtsfähigkeit der Stelle und decken häufig alle möglichen Formen von Diskriminierung ab. Benecke spricht hier von einer Übererfüllung der Aufgabe (vgl. Benecke 2010: 64). In der Praxis der meisten Mitgliedsstaaten bewährt sich die Stelle allerdings nur als Schlichtungsstelle, was für Benecke eine Einschränkung der Bedeutung der Stelle darstellt (vgl. Benecke 2010: 62). Schwierigkeiten werden dort gesehen, wo die Stelle nicht genügend personelle Ressourcen besitzt (vgl. Benecke 2010: 64) und damit die Durchsetzungsmöglichkeiten eingeschränkt sind. Prinzipiell beschränken sich die Antidiskriminierungsstellen nicht auf eine Diskriminierungsform, sondern decken vielfältige Dis-

kriminierungsformen ab (vgl. Benecke 2010: 61). Die Arbeit der Stelle ist nicht an Fristen gebunden, was insbesondere die Kontrollfunktion fördert. Berichte und Empfehlungen können flexibel herausgegeben werden. Die Aufgabe der Schaffung der Stelle ist an die Fristen zur Umsetzung der Richtlinie gebunden. Durch die Einführung unabhängiger Stellen hat das Gender-Mainstreaming ein Werkzeug erhalten, das unabhängig und im Hinblick auf die Gleichstellung tätig werden kann.

Unabhängige Stellen, die z.B. als Beschwerde- oder Schlichtungsstelle fungieren sind für die Überwachung des Schutzes nationaler Minderheiten ebenfalls sinnvoll (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 4). Sie können auch als Kontrollstellen den Einsatz der Minderheitensprache beaufsichtigen (vgl. Kapitel 3.4.2.7.2).

*Tabelle 11: Gleichstellungsrecht der EU*

| <i>Rechtliche Grundlage...</i>         | <i>... und darauf aufbauende Richtlinien</i>  | <i>Anmerkung</i>  |
|--|---|---|
| Artikel 157 AEUV »Gleiche Bezahlung«   | - 2006/54/EG »Arbeitnehmer-Gleichbehandlungs-Richtlinie« (Recast-Directive)<br><br>2010/41/EU »Richtlinie über die Geschlechtergleichbehandlung Selbständiger« ersetzt RL 86/613/EWG<br><br>- 92/85/EWG »Mutterschutzrichtlinie«<br><br>- 79/7/EWG »Soziale Sicherheit« | Die Recast-Directive führt folgende Richtlinien zusammen:<br><br>- 75/117/EWG »Gleiches Entgelt«<br><br>- 97/80/EG, 98/52/EG »Beweislast in Fällen geschlechtsbedingter Diskriminierung«<br><br>- 2002/73/EG »Zugang zu Beschäftigung, Berufsbildung und beruflichem Aufstieg sowie gleiche Arbeitsbedingungen«, ändert RL 76/207/EWG<br><br>- 96/97/EG »Betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit« ändert RL 86/378/EWG |
| Artikel 19 AEUV »Anti-Diskriminierung« | - 2000/43/EG »Anti-Rassismusrichtlinie«*<br><br>- 2000/78/EG »Gleichbehandlungs-Rahmen-Richtlinie«*   | Richtlinien gehen über den Bereich der Beschäftigung hinaus. Die beiden Anti-Diskriminierungsrichtlinien (2000/43 und 2000/78) beziehen sich nicht spezifisch auf die Gleichstellung von Männern und  |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | - 2004/113/EG<br>»Unisex-Richtlinie«   | Frauen  |
| Vereinbarungen der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene, aus denen Richtlinien entstanden sind (Art. 155 AEUV) (vgl. Rust 2005: 20) | - 2010/18/EU »Elternzeitrichtlinie« ersetzt RL 96/34/EG und RL 97/75/EG<br><br>- 97/81/EG, 98/23/EG »Teilzeitarbeitsrichtlinie«*<br><br>- 99/70/EG »Richtlinie über befristete Arbeitsverträge«* | Diese Richtlinien werden häufig dem Gleichstellungsrecht der EU zugeordnet (vgl. Rust 2005: 20), auch wenn sie sich nicht spezifisch auf die Gleichstellung von Männern und Frauen beziehen |
| * diese Richtlinien gehören nach Burri und Prechal nicht unmittelbar zum Gleichstellungsrecht der EU                                |  |   |

*Quelle: Eigene Darstellung*

### 6.5.2 Akteurinnen und Akteure – Rechte und Pflichten

Das Gender-Mainstreaming zielt vor allem auf diejenigen Personen ab, die im Zusammenhang mit einer Organisation, also einer Behörde, einem Unternehmen oder einer sonstigen Institution Entscheidungen treffen können (vgl. Doblhofer und Küng 2008: 34). Führungskräfte sind daher die zentralen Akteurinnen und Akteure im Mainstreaming-Prozess, denn sie haben einen massiven Einfluss auf das Geschlechterverhältnis in der ihnen unterstellten Institution. Mit der Umsetzung des Mainstreaming-Gedankens sind dementsprechend viele Personen betraut, je nach Maßgabe ihrer Verantwortlichkeit. Das macht das Gender-Mainstreaming zu einer Top Down Strategie (vgl. Doblhofer und Küng 2008: 35). Neben der obersten Ebene der Führungskräfte sind auch die Führungskräfte der nächsten Ebenen sowie Gender-Mainstreaming-Beauftragte in der Pflicht, das Mainstreaming zu implementieren bzw. die Implementierung zu unterstützen (vgl. Doblhofer und Küng 2008: 114).

Die Rolle der Führungskräfte ist es, Engagement für das Gender-Mainstreaming zu zeigen, als Mentorin oder Mentor für die hierarchisch nächstgelegenen Führungsebenen die Umsetzung von Gleichstellungszielen zu unterstützen und ein Betriebsklima zu schaffen,

---

das für Frauen wie auch Männer förderlich ist (vgl. Doblhofer und Küng 2008: 115). Zu ihrer Vorbildrolle gehört ebenfalls ein geschlechtergerechter Sprachgebrauch. Die Führungskräfte auf den nächstgelegenen Ebenen leiten Schritte im Rahmen der Zielsetzungen des Gender-Mainstreamings ein, werden beratend tätig und übernehmen eine Vorbildfunktion im Rahmen des Mainstreamings gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Gender-Mainstreaming-Beauftragte erhalten in dem Zusammenhang eine Beratungsfunktion. Sie stehen mit Fach- und Prozesswissen den Führungskräften zur Seite, vernetzen unterschiedliche Akteurinnen und Akteure und schätzen ein, wie sich das Genderthema entwickelt (vgl. Doblhofer und Küng 2008: 119).

Im Lichte des Minderheitenschutzes ist der Einsatz Beauftragter, die die Umsetzung des Mainstreamings begleiten und Führungskräfte dahingehend unterstützen, sinnvoll, ähnlich der Forderung nach Beratung durch Minderheitenbeiräte in der Politik (vgl. Hinweiskasten 2). Für das Mainstreaming tragen die Führungskräfte die Rolle von Vorbildern, an sie werden insofern minderheitenspezifische qualitative Anforderungen aus den Bereichen Sprachgebrauch und Unterstützung eines toleranten Betriebsklimas sowie Unterstützung von Fortbildungen zur Vermittlung von interkulturellen Kompetenzen herangetragen. Dabei kommt es im Wesentlichen auf die Zusammenarbeit von Beauftragten und Führungskräften an, um das Konzept erfolgreich umzusetzen.

### **6.5.3 Prozess**

Ähnlich dem Umwelt-Audit handelt es sich beim Prozess des Gender-Mainstreaming um einen stetigen Qualitätsverbesserungsprozess, der auf einem organisationsinternen Prozessmanagement beruht. Der Prozess wird in fünf Schritte aufgeteilt (vgl. Doblhofer und Küng 2008: 132). In einem ersten Schritt erfolgt die Gender-Analyse mit der Beschreibung der Situation von Frauen und Männern in einem bestimmten Bereich. Darauf aufbauend werden messbare Ziele zur Verbesserung der Situation definiert und ein Zeitrahmen zur Umsetzung festgelegt. Anhand der Ziele und mit Hilfe von Experten- und Expertinnenwissen werden Maßnahmen entwickelt. Im Rahmen der Realisierungsphase werden die Maßnahmen umgesetzt und der Implementierungsprozess wird begleitet. Zum Abschluss des Qualitätsverbesserungszyklus wird die Zielerreichung im Rahmen eines Monitorings kontrolliert. Auf dieser Grundlage startet der Qualitätsverbesserungszyklus von Neuem indem neue Ziele gesetzt und Maßnahmen angepasst werden.

Für die unterschiedlichen Abläufe im Gender-Mainstreaming-Prozess gibt es unterschiedliche Instrumente, die unterstützend zum Einsatz kommen können, wie z.B. das

---

GEM-Audit oder der Geschlechterdialog (vgl. Doblhofer und Küng 2008: 131-260). Sie dienen der Unterstützung der unterschiedlichen Phasen des Implementierungsprozesses des Gender-Mainstreaming.

In Bezug auf nationale Minderheiten wäre ein Schutz im Rahmen des Qualitätsverbesserungsprozesses zu gewährleisten. Schwierigkeiten können sich vor allem dann ergeben, wenn der Mainstreaming-Prozess ins Leere läuft. Das ist z.B. dann der Fall, wenn Ziele und Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung zeigen, weil z.B. die Ausgangssituation aufgrund fehlender Daten nicht bekannt ist. Idealerweise würde über den Mainstreaming-Prozess der Schutz nationaler Minderheiten bei allen Entscheidungsprozessen durch die entscheidenden Personen mitgedacht werden. Aspekte, die im Hinblick auf den Schutz nationaler Minderheiten mit einbezogen werden müssten, sind bereits in der Checkliste zum Screening abgebildet (vgl. Kapitel 6.3.3).

#### **6.5.4 Ergebnis und Umsetzung**

Das Ergebnis des Gender-Mainstreaming-Prozesses ist schwer zu erfassen, weil kein abschließendes Produkt vorgesehen ist. Als ein Ergebnis kann die Verbesserung der prozess-internen Gender-Zielsetzung und der Maßnahmen gelten. Da es sich um einen Qualitätsverbesserungsprozess handelt, der im Gegensatz zum Umweltaudit keiner weiteren Erklärung bedarf wird auch die Öffentlichkeit nicht informiert. Eine externe Kontrolle ist ebenfalls nicht vorgesehen. Die unabhängige Stelle kann als Kontrollstelle für das Gender-Mainstreaming eingesetzt werden. Das Mitdenken und Einarbeiten von Überlegungen zum Geschlechterverhältnis von Männern und Frauen in Pläne und Programme ist jedoch schwer zu überprüfen, wenn es keine Begründungs- und Publikationspflichten gibt. Rechtsschutz ist nicht gegeben.

Als Ergebnis eines NaMi-Mainstreaming-Prozesses ist zu erwarten, dass bei allen Entscheidungen die Belange nationaler Minderheiten optimal mit einbezogen werden. Die Belange sind ein Ergebnis des internen Mainstreaming-Prozesses.

#### **6.5.5 Zusammenfassende Diskussion: Sektorübergreifender Minderheitenschutz bei Vorhaben der räumlichen Planung?**

Die Idee des Mainstreamings, den Schutz nationaler Minderheiten bei der Genehmigung von Vorhaben der räumlichen Planung von Beginn an mitdenken zu müssen führt dazu, dass sich zu einem späteren Zeitpunkt im Verfahren keine Schwierigkeiten ergeben, wenn

---

plötzlich eine Betroffenheit nationaler Minderheiten festgestellt wird. Prinzipiell fordert das Mainstreaming aber keine Partizipation der betroffenen Minderheiten, das heißt, dass rechtsschützende Verfahrenshandlungen im Sinne eines vorsorgenden Rechtsschutzes ausbleiben.

Die Teilnahme nationaler Minderheiten wird aber durch das FCNM explizit gefordert und zwar vor allem am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben sowie an öffentlichen Angelegenheiten, die diese betreffen (vgl. Kapitel 3.4.2.10.1). Bei einem Vorhaben der räumlichen Planung, das sich auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten auswirken kann, kann es insofern nicht ausreichen, wenn eine Behörde oder Organisation die Belange dieser im Verfahren mitdenkt. Außerdem würden sich auch keine weiteren rechtlichen Konsequenzen bei einem Auslassen des Mainstreamings zum Minderheitenschutz ergeben, weil die Verbindlichkeit der Strategie fehlt. Eine Kontrolle ist im Rahmen des internen Qualitätsverbesserungsprozesses vorgesehen und führt dort zu einer Anpassung von Zielen und Maßnahmen, wenn ein Defizit beim Minderheitenschutz festgestellt wurde. Externe Kontrollmechanismen, wie die unabhängigen Stellen sind abgekoppelt vom Mainstreaming für die Gleichstellung zuständig und damit nicht explizit Teil des Mainstreaming. Insofern ist eine Kontrolle des Mainstreaming-Prozesses nicht gegeben.

Die Strategie an sich ist auch nicht dazu geeignet, Legitimation hervorzurufen und damit das Vertrauen in Institutionen zu stärken, weil Mechanismen zur Beteiligung und zur Herstellung von Transparenz sowie externe Kontrollen nicht vorgeschrieben sind (vgl. Kapitel 6.5.4). Nationale Minderheiten müssten sich im Rahmen eines Zulassungsverfahrens zu einem Vorhaben der räumlichen Planung also darauf verlassen, dass der Mainstreaming-Prozess innerhalb der Institutionen oder Organisationen erfolgreich und wirksam durchgeführt wird und ein Lernprozess der Führungsebene und Mitarbeiterinnen sowie Mitarbeiter bezüglich des Minderheitenschutzes stattgefunden hat. Selbst wenn dies aber zu einer adäquaten Einbeziehung ihrer Belange bei einem Zulassungsverfahren führen würde, könnte der Prozess nicht nachvollzogen werden. Würde dieser Prozess allerdings transparent abgebildet werden und das Ergebnis einer Publikationspflicht unterliegen, dann könnte dies legitimatorische Effekte erzielen. Legitimation könnte daher bei einer Anwendung der Mainstreaming-Strategie mit Bezug zu bestimmten Anforderungen, z.B. Transparenz über Begründungspflicht und Veröffentlichungspflicht hergestellt werden. Dies hängt aber von den Entscheidungen der Führungsebene ab.

Der Grundgedanke des Mainstreamings wäre es, Gleichheit im Sinne einer Gleichstellung von nationalen Minderheiten und Mehrheit herzustellen. Die Idee, die Belange von

---

Minderheiten genauso wie die Belange der Mehrheitsbevölkerung zu Beginn eines Zulassungsverfahrens zu einem Vorhaben der räumlichen Planung direkt mit einbeziehen zu müssen, ist für die Gleichstellung nationaler Minderheiten sinnvoll. Tatsächlich ist dies aber ebenfalls abhängig von der Toleranzbereitschaft der Führungskräfte.

Wenn ein NaMi-Mainstreaming idealtypisch ablaufen würde, dann wäre es auch im Rahmen der Gleichstellung, als Teilaspekt des Minderheitenschutzes, effektiv. Es wäre auch effizient, weil kein zusätzlicher Aufwand für die Beteiligung von nationalen Minderheiten erforderlich ist.

Abschließend kann zusammengefasst werden, dass ein NaMi-Mainstreaming zwar keinen wirksamen vorsorgenden Rechtsschutz gewährleisten kann, prinzipiell aber die Gleichstellung von nationalen Minderheiten in Verfahren zur Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung von Beginn an ermöglichen würde. Insofern eignet sich die Strategie als Ganzes allerdings nicht für den Schutz nationaler Minderheiten.

---

## **7 »NaMi-Vs« - Der Meta-Verfahrensstandard zum Schutz nationaler Minderheiten**

Die vorangegangene Untersuchung der Good-Practice Beispiele hat aufgezeigt, dass die Anwendung aller Ansätze den Schutz von nationalen Minderheiten auf unterschiedliche Art und Weise sicherstellen kann. Insofern eignen sie sich alle unter bestimmten Rahmenbedingungen zum Schutz nationaler Minderheiten in der räumlichen Planung. Um aber alle Chancen, die diese Ansätze bieten, nutzen zu können, ist zum Schutz von nationalen Minderheiten die Entwicklung eines Meta-Verfahrensstandards sinnvoll. Darunter wird ein Verfahrensstandard verstanden, der die unterschiedlichen Ansätze in einem Verfahren zusammenfügt. Der Meta-Verfahrensstandard wird im Folgenden als »NaMi-Vs« abgekürzt.

Zu Beginn der Erläuterung des NaMi-Vs werden Ziele und das kommunikative Programm und damit das Verfahren in sachlicher Hinsicht dargelegt. Dann erfolgt die Gliederung des Standards in zeitlicher und personeller Hinsicht. Dazu wird bei jedem Gliederungselement des Verfahrensstandards verbal argumentativ diskutiert, warum ein bestimmtes Verfahrenselement gewählt wurde, wie es sich in den NaMi-Vs einordnet, wie das Element auszusehen hat und welchen Beitrag es zum Verfahrensziel leistet.

### **7.1 Ziele des NaMi-Vs und das kommunikative Programm**

Der Meta-Verfahrensstandard ist auf die Ziele vorsorgender Rechtsschutz und Gleichheit gleichsam ausgerichtet. Zum einen ist Gleichheit ein Erfordernis des FCNM (vgl. Kapitel 3.4.2.2), zum anderen hat die Erläuterung zu den Zielen des FCNM bereits aufgezeigt, dass Ungleichbehandlungen ethnische Konflikte hervorrufen können (vgl. Kapitel 3.4.1). In Bezug auf das Ziel der Gleichheit muss der Standard unbedingt die verschiedenen Situationen von nationalen Minderheiten flexibel mit einbeziehen können (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2). Um alle betroffenen nationalen Minderheiten an einem Verfahren zur Zulassung eines Vorhabens der räumlichen Planung beteiligen zu können sind diesen gleiche Möglichkeiten und Chancen zur Vertretung ihrer Interessen einzuräumen. Im Verfahren sind gleiche Möglichkeiten der Teilhabe für nationale Minderheiten untereinander und in Bezug auf die Mehrheitsbevölkerung zu gewähren.

Darüber hinaus ist durch den Meta-Verfahrensstandard ein Schutz der Rechte nationaler Minderheiten, der Schutz durch Verfahren zu gewähren. Wie wichtig der Schutz nationaler Minderheiten ist, wird bereits durch die unterschiedlichen Schutzregime betont (vgl. Kapitel 3.2). Der Schutz durch Verfahren ist ein besonders wirksamer Rechtsschutz, weil er

---

bereits frühzeitig und noch im Verfahren einsetzt und ermöglicht, Rechte wahrzunehmen, bevor eine behördliche Entscheidung getroffen wird. Über das Festlegen rechtsschützender Verfahrenshandlungen, wie z.B. eine Anhörung oder Dokumentations- und Begründungspflichten wird die Einhaltung der Rechte überprüfbar (vgl. Kapitel 5.4).

Ferner soll der Standard Legitimation schaffen, das heißt er soll das Vertrauen in das Verfahren selbst und in die politischen Institutionen stärken (vgl. Kapitel 5.3.3). Legitimation kann prinzipiell über Mitwirkung, Transparenz und Publizität geschaffen werden. Ob dies über das Meta-Verfahren gelingt, hängt ganz wesentlich von dem Beteiligungsverfahren an sich ab. Ein offenes Verfahren kann dabei eher legitimierend wirken, als ein geschlossenes. Dabei stehen der Legitimation die Überlegungen zur Gleichheit als Verfahrensziel gegenüber. Ist zu befürchten, dass gleiche Möglichkeiten durch ein offenes Verfahren nicht gewährleistet werden können (vgl. Kapitel 3.4.2.2 und 5.3.2), dann kann ein spezifisches, geschlossenes Format möglicherweise eher den Schutz spezifischer nationaler Minderheiten sicherstellen. Da Gleichheit als übergeordnetes Ziel im Vordergrund steht ist hier zu Gunsten der Gleichheit abzuwägen.

Effizienz und Effektivität wurden bereits als Korrekturmaßstäbe eingeführt (vgl. Kapitel 5.3.4). Auch für das Meta-Verfahren gilt es, eine effiziente wie auch effektive Ausgestaltung zu finden. Das Meta-Verfahren darf nicht dazu führen, dass das eigentliche Zulassungsverfahren für Vorhaben der räumlichen Planung überaus viel mehr Zeit in Anspruch nimmt, als es ohne das Meta-Verfahren der Fall gewesen wäre.

Das kommunikative Programm des Meta-Verfahrens muss auch auf der Meta-Ebene bereits nationale Minderheiten mit einbeziehen (vgl. Kapitel 3.4.2.10). Neben der zuständigen Behörde, dem Vorhabenträger und den nationalen Minderheiten gehört zum Kommunikationsnetzwerk auch eine Institution, die das Meta-Verfahren durchführt und überwacht. Insofern ergeben sich multipolare Kommunikationsbeziehungen.

Außerdem hat die planungstheoretische Perspektive aufgezeigt, wie unerlässlich es ist, sich Gedanken zur kommunikativen Ausgestaltung von Beteiligungsveranstaltungen zu machen (vgl. Kapitel 4.4). Nur Formate, die das Einbeziehen von Diversität zulassen und ermöglichen, können die Rechte nationaler Minderheiten schützen, indem sie einen Raum schaffen in dem gleichberechtigt Rechte artikuliert werden können. Ist dies aus Gründen der besonderen Benachteiligung von nationalen Minderheiten nicht möglich, kann das Verfahren dies zwar von vorn herein miteinbeziehen, den Abbau dieser Benachteiligungen sowie die dazu vorgelagerte politische Konsensbildung in der Gesellschaft ersetzt es aber nicht. Verfahren stärken und legitimieren bereits vorhandene Strukturen, sie sind – wenn

---

dies nicht explizit als Ziel festgeschrieben ist – nicht geeignet neue Strukturen zu erschaffen. Deswegen ist die Anforderung aufständische Strukturen miteinzubeziehen (vgl. Kapitel 4.3.2.1) nicht so einfach umzusetzen, vor allem wenn diese zu Beginn eines Verfahrens noch nicht in Erscheinung getreten sind.

## **7.2            Verfahrensstandard**

### **7.2.1            »Check-In- oder Check-Out«**

Kann davon ausgegangen werden, dass sich ein Vorhaben der räumlichen Planung auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten auswirkt, dann sind die Anforderungen an den Minderheitenschutz aus dem FCNM mit einzubeziehen. Ob dies der Fall ist wird in der ersten Phase des NaMi-Vs überprüft und führt zu einem »Check-In« oder einem »Check-Out« aus dem Verfahren. Kommunen können an zwei Punkten aus dem Verfahren austreten bzw. in das Verfahren eintreten. Das erste Mal beim »Pre-Screening«, das zweite Mal beim »Screening«.

#### **7.2.1.1        Das »Pre-Screening«**

Durch die Freiheit bei der Zuordnung von Minderheiten zu nationalen Minderheiten, die den Mitgliedsstaaten des Europarates durch das FCNM gewährt wird (vgl. Kapitel 1.3.2.1) werden jeweils ganz unterschiedliche nationale Minderheiten von den MSen benannt. Manche MSen weisen sogar gar keine nationalen Minderheiten auf. In anderen MSen ist die Anzahl der nationalen Minderheiten hoch, aber der prozentuale Anteil an der Gesamtbevölkerung gering, so beträgt er z.B. nur 7,47% in Kroatien (Government of the Republic of Croatia 2004: 8), dafür leben diese verstreut über den ganzen Staat in unterschiedlichen Regionen. In anderen MSen wie z.B. Estland gehören wiederum etwa ein Drittel der Staatsbevölkerung Estlands (ca. 1.4 Millionen insgesamt) (vgl. Estonia 1999: 7) der größten nationalen Minderheit der Russen an und es sind klassische »Minority in Minority« Situationen vorzufinden. Das bedeutet, dass in manchen traditionell russisch geprägten Gegenden Esten in der Minderheit sind und die nationale Minderheit der Russen in der Mehrheit ist (vgl. Estonia 1999: 7-8). Soll auf diese unterschiedlichen (räumlichen) Situationen eingegangen werden, so muss ein Verfahren zur Einbeziehung von nationalen Minderheiten damit starten, zu fragen, ob überhaupt nationale Minderheiten in der Region vorzufinden sind, in der ein räumliches Vorhaben umgesetzt werden soll. Diese erste Frage

---

entscheidet über Check-In oder Check-Out aus einem Verfahren.

Für die Unterzeichnerstaaten des FCNM ist diese Frage nicht schwer zu beantworten, weil der Aspekt, in welchen Regionen und Städten nationale Minderheiten siedeln in der Regel bereits von den Stellen erhoben wurde, die die nationalen Berichte beim Europarat einreichen. Das heißt, hier kann dieser Prozess schnell zu einem Ergebnis führen. Für alle anderen Staaten sollte dies über nachweisbare Konsultationen mit Vertreterinnen und Vertretern von nationalen Minderheiten sowie mit unabhängigen Organisationen (NGOs) und über Feldforschungen erhoben werden. Dazu ist zu untersuchen:

- ob nationale Minderheiten im direkten Vorhabenumfeld leben bzw. siedeln?
- ob nationale Minderheiten in der Nähe des Vorhabens bzw. in der Region leben bzw. siedeln?
- ob wichtige kulturelle Stätten oder identitätsstiftende Orte (religiöse Einrichtungen, Schulen, spezifische Institutionen etc.) nationaler Minderheiten im Vorhabenumfeld beheimatet sind?

Nähe definiert sich dabei nicht in Kilometern, sondern muss anhand der Beziehungen der nationalen Minderheit zu dem Gebiet gemessen werden. Es geht also darum, ob und warum ein Gebiet von nationalen Minderheiten frequentiert, und ob der Grund dafür das Aufsuchen von kulturellen Stätten, spezifischen Schulen oder Institutionen ist.

Können alle drei Punkte mit »nein« beantwortet werden bzw. wurde bereits verdeutlicht, dass Minderheitenbelange nicht betroffen sind, dann erfolgt ein Check-Out und die Gemeinde kann das Verfahren wie gewohnt weiterführen. Ein Vermerk in den Akten soll anzeigen, dass nationalen Minderheiten von dem Vorhaben nicht betroffen sein können, weil dieses weder ihre Identität noch Kultur berührt. Kann eine der drei Fragen positiv beantwortet werden, dann wird das Verfahren bei der unabhängigen Stelle angemeldet.

### **7.2.1.2 Die »Unabhängige Stelle«**

Sind nationale Minderheiten von einem Vorhaben der räumlichen Planung betroffen, dann muss die zuständige Behörde dies einer unabhängigen Stelle melden. Dabei wird auf die Idee einer unabhängigen Stelle aus dem Gleichstellungskonzept (vgl. Kapitel 6.5.1) und auf die Ombudsstelle, die eine Anforderung an den Minderheitenschutz darstellt (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2 und Hinweiskasten 4) zurückgegriffen. Die Stelle hat die Aufgabe eine Empfehlung für das weitere Vorgehen zur Einbeziehung von nationalen Minderheiten bei der Genehmigung von Vorhaben der räumlichen Planung auszusprechen. Damit hat sie ein Vorschlagsrecht. Der Einsatz der Stelle erfolgt, um möglichst unabhängig von wirtschaft-

---

lichen und politischen Interessen die beste Lösung zum Schutz nationaler Minderheiten durch Verfahren zu ermitteln.

Das weitere Screening Verfahren wird von der unabhängigen Stelle nur beobachtet, ihr wird nach dem Screening das Ergebnis zusammen mit der Begründung durch die Behörde übersandt, die eine Aussage zum Check-In oder Check-Out enthält. Bei einem Check-In wird der nächste Schritt durch die unabhängige Stelle vorgenommen, sie bereitet dann das »Choosing-Verfahren« vor (siehe Kapitel 7.2.2). Bei einem Check-Out kann die Stelle, wenn Zweifel an der Richtigkeit des Screenings bestehen, selbständig tätig werden und innerhalb einer angemessenen Frist die Entscheidung begründet anzweifeln. Dann muss die zuständige Behörde ein weiteres Mal tätig werden und ihre Begründung überdenken sowie überarbeiten.

Die unabhängige Stelle kann bei der Stelle angesiedelt sein, die sich auch im Rahmen des Gender-Mainstreamings EU-weit mit Gleichstellung oder Antidiskriminierung beschäftigt (vgl. Kapitel 6.5.1). Die Stelle soll den Dialog mit nationalen Minderheiten und deren Organisationen sowie mit europäischen Institutionen führen. Dazu muss sie personell, technisch, finanziell und mit bestimmten Befugnissen ausgestattet sein sowie das nötige Know-how im Bereich Planungsverfahren und nationale Minderheiten aufweisen können (vgl. Kapitel 6.5.1). Sie kann auch Beschwerdestelle bzw. Schlichtungsstelle (siehe Kapitel 7.2.4) im Rahmen des Sprachen-Monitorings oder sonstiger Angelegenheiten sein, wichtige Dokumente publizieren (siehe Kapitel 7.2.3) sowie evaluieren (siehe Kapitel 7.2.5). In Planungsverfahren kann sie aber Angehörige nationaler Minderheiten nicht vertreten, denn eine direkte Einbeziehung dieser scheint auch im Rahmen der Legitimation sinnvoll.

### **7.2.1.3 Das »Screening«**

Hat das Pre-Screening ergeben, dass nationale Minderheiten im Gebiet eines Vorhabens leben und wurde das Verfahren daraufhin bei der unabhängigen Stelle angemeldet, kann das Screening durch die zuständige Behörde erfolgen (vgl. Kapitel 6.2.3). Das Screening beinhaltet die Einschätzung der Minderheiten-Erheblichkeit eines Vorhabens und in diesem Zusammenhang die Überprüfung, ob in Bezug auf das Vorhaben weitere Schritte notwendig sind. Der Gedanke ist dabei ähnlich der Idee des Mainstreamings, das für alle Bereiche zunächst die Frage klärt, ob ein Vorhaben Konsequenzen für die Identität und Kultur nationaler Minderheiten hat (vgl. Kapitel 6.5.1). Das bedeutet, dass auch an dieser Stelle noch ein »Check-Out« erfolgen kann, wenn sich herausstellt, dass sich das Vorhaben

---

nicht weiter auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten auswirkt. Von erheblichen Auswirkungen auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten kann vermutlich ausgegangen werden, wenn sich das Vorhaben auf:

- Siedlungsgebiete im Sinne von Umsiedlungsplänen,
- kulturelle Monumente und religiöse Stätten,
- spezifische kulturelle Netzwerke,
- Schulen bzw. Bildungseinrichtungen nationaler Minderheiten und
- besonders benachteiligte nationale Minderheiten

auswirkt. Zur näheren Einschätzung sollten Gutachten eingeholt werden. Das Screening anhand von Einzelfalluntersuchungen kann auch durch ein Screening anhand von Schwellenwerten bzw. Kriterien flankiert werden. Dazu wäre es möglich eine Negativ-Liste der Vorhaben zu erstellen, die sich nicht auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten auswirken können (vgl. Kapitel 6.2.3). Im Gegensatz zu einer Positiv-Liste von Vorhaben, die sich auf Kultur und Identität nationaler Minderheiten auswirken ist der Vorteil einer Negativ-Liste, dass der Spielraum der Verwaltung größer ist, kritische Vorhaben doch ins weitere Verfahren zu schicken. Eine Positiv-Liste hat eher abschließenden Charakter, der in der Regel nicht dazu führen würde, dass andere Vorhaben als die genannten einem weiteren Verfahren unterzogen werden würden.

Befindet sich ein Vorhaben auf der Negativ-Liste oder sind keine erheblichen Auswirkungen vom Vorhaben zu erwarten, dann findet das verspätete »Check-Out« statt. Ist das räumliche Vorhaben nicht auf der Negativ-Liste und sind erhebliche Auswirkungen zu erwarten, dann wird dieses Ergebnis der zuständigen Stelle mitgeteilt. Die zuständige Stelle organisiert dann ein »Choosing« um eines von drei zur Verfügung stehenden Verfahren zu wählen, das den Schutz nationaler Minderheiten sicherstellen soll.

### **7.2.2 »Choosing« - Instrument zur Wahl des Verfahrens**

Das »Choosing« ist das übergeordnete Auswahlverfahren zum darauf folgenden Beteiligungsverfahren das von der unabhängigen Stelle ausgerichtet wird. Es erfolgt zeitlich nachdem das Ergebnis des Screenings feststeht. Die Wahl dieses Instruments beruht auf der Tatsache, dass im Rahmen des Ziels der Gleichheit es nicht sinnvoll ist, nationale Minderheiten als eine homogene Gruppe im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens zu betrachten (vgl. Kapitel 7.1). Das Choosing soll vor dem Hintergrund, dass die soziale und ökonomische Situation sowie die politische Repräsentation von nationalen Minderheiten sehr ungleich im Gegensatz zu Mehrheitsbevölkerung und zu anderen Minderheiten sein

---

kann, eine gleichberechtigte Teilhabe an einem Zulassungsverfahren zu Vorhaben der räumlichen Planung ermöglichen. Außerdem soll sichergestellt werden, dass jede nationale Minderheit ihre Interessen vertreten kann und vorsorgender Rechtsschutz (vgl. Kapitel 7.1) für diese gewährleistet wird. Das Choosing ist damit ein Instrument, das Flexibilität bei der Verfahrenswahl zum Minderheitenschutz zulässt.

Das Choosing nimmt eine Schlüsselposition im gesamten NaMi-Vs ein. Dabei wird nicht nur über ein Verfahren, sondern auch über Aufwand und Mitteleinsatz, über Entlastung der Behörden und Möglichkeiten der Einbeziehung nationaler Minderheiten entschieden. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden können mindestens folgende Akteurinnen und Akteure am Choosing teilnehmen:

- NaMi-Gutachterin oder –Gutachter,
- Anerkannte Organisationen, die auf den Schutz nationaler Minderheiten abzielen,
- andere, in diesem Zusammenhang aktive Behörden,
- Vertreterinnen und Vertreter nationaler Minderheiten,
- der Vorhabenträger,
- die zuständige Behörde.

Diesen werden vorab relevante Informationen über das Verfahren und das Vorhaben zugesendet. Im Rahmen des Choosings äußern die Akteurinnen und Akteure ihre Meinung zu den unterschiedlichen Verfahren und diskutieren die Alternativen. Nach dem Choosing spricht die unabhängige Stelle schriftlich eine Empfehlung an die zuständige Behörde aus und begründet diese. Um das Verfahren für die Öffentlichkeit transparent darzulegen wird die Empfehlung öffentlich publiziert. Auch für das Choosing sind die Regelungen zum Einsatz der Minderheitensprache (schriftlich und mündlich) (vgl. Kapitel 3.4.2.7) und zur Toleranz (vgl. Kapitel 3.4.2.4) anzuwenden.

Die Entscheidung über das Verfahren wird abschließend von der zuständigen Stelle getroffen. Diese gibt die Entscheidung der Öffentlichkeit sowie der unabhängigen Stelle bekannt. Darin ist enthalten, welches Verfahren gewählt wurde und welche Gründe und Erwägungen zu der Wahl führten (Begründung).

Wird das Choosing aus der Perspektive theoretischer Erwägungen betrachtet dann fällt auf, dass die unabhängige Stelle nicht, wie es nach Habermas, Sandercock und Healey angedacht wäre, die Öffentlichkeit in einem Diskurs darüber, welches Verfahren zur Beteiligung nationaler Minderheiten zum Einsatz kommen sollte, beteiligt. Sie beteiligt aber anerkannte Institutionen bzw. Vertreterinnen und Vertreter dieser. Dies hängt zum einen mit

der Verfahrenseffizienz zusammen und zum anderen damit, dass das Ergebnis nur als Empfehlung ausgesprochen wird. Das Ergebnis ist damit nicht abschließend und soll in dem Fall, dass sich die Kommune anders entscheidet, nicht enttäuschen (vgl. Kapitel 4.2.1). Eine Enttäuschung der Erwartungen im vorgelagerten Choosing könnte zu negativen Effekten in Bezug auf das nachgelagerte Verfahren der Beteiligung nationaler Minderheiten führen. Die Öffentlichkeit wird über das Ergebnis und dessen Begründung im Rahmen der Publikationspflicht informiert, um den Prozess der Auswahl nachvollziehen zu können.

Als für die Begründung relevante Erwägungen bei der Wahl des Verfahren sind die besondere Verletzlichkeit bzw. Benachteiligung einer spezifischen Gruppe der nationalen Minderheit(en) und die Auswirkungen eines Vorhabens auf nationale Minderheiten (z.B. Umsiedlung) zu betrachten. Handelt es sich bei den nationalen Minderheiten um die RAE-Gruppe, die in vielfacher Hinsicht benachteiligt ist (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2) oder um ähnliche Fälle, dann wird es sinnvoll sein, ein Verfahren zu wählen, dass diese Situation mit einbeziehen kann (NaMi-VP). Handelt es sich um ein Vorhaben der räumlichen Planung, das sich zwar auf nationalen Minderheiten auswirken kann, aber keine Umsiedlung oder ähnliche Effekte hervorruft und bei dem die betroffene, nationale Minderheit nicht zu einer besonders benachteiligten Gruppe gehört, dann könnten ein NaMi-Audit oder ein inkludiertes Verfahren eingesetzt werden.

### 7.2.2.1 **Beteiligungsverfahren zur Teilhabe von NaMi**

Hat das »Choosing« ergeben, dass ein inkludiertes Beteiligungsverfahren zum Schutz nationaler Minderheiten bei einer Genehmigung von Vorhaben der räumlichen Planung zum Einsatz kommen soll, dann findet die Beteiligung nationaler Minderheiten zusammen mit der Beteiligung der Mehrheit statt (vgl. Kapitel 6.4). Wie bereits in Kapitel 6.4.5 angesprochenen, sind dabei, je nach zu beteiligender Minderheit, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um Zugangsbarrieren abzubauen und eine Teilnahme sicherzustellen. Gemessen an den Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (vgl. Kapitel 6.4.3) ergeben sich dadurch zu den unterschiedlichen Schritten Anpassungsvorschläge, die im Sinne einer Anforderungs-Checkliste (vgl. Tabelle 12) ausgestaltet sind.

*Tabelle 12: Checkliste an Mindestanforderungen für die Beteiligung nationaler Minderheiten*

| <i>Fragestellung</i>   | <i>Check</i> |
|--|--------------|
| <b>Erreichbarkeit und Zugang durch und zu Medien bei einer Unterrichtung</b> |              |

|   |  |
|---|--|
| Wurde die Unterrichtsmöglichkeit über Fernseh- oder Radiosender nationaler Minderheiten oder über einen Sender, der in der Minderheitensprache sendet geprüft?  |  |
| Wurde die Unterrichtsmöglichkeit über Zeitungen oder Internetzeitungen nationaler Minderheiten geprüft?   |  |
| Wurden Unterrichtungen über spezifische Postwurfsendungen in Betracht gezogen?  |  |
| Wurde die Unterrichtung in der Sprache der nationalen Minderheit verfasst?  |  |
| <b>Zugang zu Informationen, die zur Unterrichtung ausgelegt werden</b>  |  |
| Findet die Auslage von Informationen an einem Ort statt, der von Mehrheits- wie auch Minderheitsbevölkerung frequentiert oder akzeptiert wird, z.B. Internet?   |  |
| Wurden relevante Informationen in die Sprache der Minderheiten übersetzt?   |  |
| Enthalten die Informationen Pläne oder Kartenmaterial, wurden diese auch entsprechend der topographischen Bezeichnungen der nationalen Minderheit gekennzeichnet?   |  |
| Sind Informationen sprachlich verständlich und barrierefrei zugänglich?   |  |
| Kann zu bestimmten Sprechstundenzeiten Auskunft (Beratung) durch mehrsprachiges und geschultes Personal gegeben werden?   |  |
| Wurde auf die Möglichkeit zur Beteiligung und zu den Beratungszeiten in der Minderheitensprache in der Unterrichtung hingewiesen?   |  |
| <b>Meinungsäußerung und Stellungnahmen zu Vorhaben</b>  |  |
| Wurden spezifische, anerkannte Organisationen bzw. Institutionen (Verbände, NGOs, evtl. betroffene Schulen) nationaler Minderheiten frühzeitig beteiligt?   |  |
| Wurden betroffene nationale Minderheiten frühzeitig beteiligt?  |  |
| Erfolgte eine Beteiligung auch in der Minderheitensprache, schriftlich oder mündlich, z.B. durch den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern oder Übersetzerinnen und Übersetzern?                                      |  |
| Findet die Möglichkeit zur Stellungnahmen und Meinungsäußerung an einem Ort statt, der von Mehrheits- wie auch Minderheitsbevölkerung frequentiert oder akzeptiert wird, z.B. kulturelle Institutionen, Schule oder Internet? |  |
| Wurde geschultes Personal bei der Möglichkeit zur Meinungsäußerung eingesetzt, das interkulturelle Kompetenzen anhand von Schulungen vorweisen kann?  |  |

|   |  |
|---|--|
| Wurde ein Toleranzkomitee konsultiert oder wurden andere Maßnahmen ergriffen, um während einer Beteiligungsveranstaltung ein Klima der Toleranz zu schaffen?  |  |
| Wurden spezifische Beteiligungsmethoden zur gemeinsamen Beteiligung der Mehrheitsbevölkerung und nationaler Minderheiten eingesetzt?  |  |
| Wurden spezifische Belange der nationalen Minderheit, z.B. zu kulturellen Monumenten oder zu Netzwerken abgefragt?  |  |
| Wurde ein Protokoll von Beteiligungsveranstaltungen verfasst und in die Sprache der betroffenen nationalen Minderheiten übersetzt?  |  |
| Wurde das Protokoll publiziert, z.B. im Internet?   |  |
| <b>Bekanntgabe der Entscheidung</b>   |  |
| Wurden die Form der Entscheidung und die Konsequenzen für den Rechtsschutz nationaler Minderheiten kommuniziert?  |  |
| Wurde eine Begründung für die Entscheidung in die Minderheitensprache übersetzt?  |  |
| Wurde die Entscheidung an einem Ort publiziert, zu dem nationale Minderheiten Zugang haben, z.B. im Internet?   |  |
| <b>Weitere Konsequenzen bei Auswirkungen auf Kultur und Identität nationaler Minderheiten</b>   |  |
| Bei einer zu erwartenden Umsiedlung bzw. bei nicht zu verhindernden negativen Auswirkungen auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten: Hat eine Konsultation mit nationalen Minderheiten zu Maßnahmenplänen, die einen Ausgleich zu den erwartenden Nachteilen schaffen sollen stattgefunden? |  |
| Wurden Maßnahmenpläne für nationale Minderheiten zugänglich und in der Minderheitensprache verfasst?  |  |
| Wurden für die Maßnahmenpläne Finanzmittel zur Verfügung gestellt?  |  |
| <b>Monitoring</b>   |  |
| Gibt es eine unabhängige Beschwerdestelle, die finanziell, personell und technisch ausgestattet ist, um Beschwerden bezüglich des Einsatzes von Sprache und andere Beschwerden im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens entgegenzunehmen?   |  |
| Wird bei der Umsetzung von Maßnahmenplänen ein Monitoring-Mechanismus eingesetzt, der die Auswirkungen eines Vorhabens auf Kultur und Identität nationaler Minderheiten beobachtet?   |  |

| <b>Flexibilisierung von Fristen</b>   |  |
|---|--|
| Können Fristen verlängert werden, wenn bei der Erreichbarkeit der nationalen Minderheit oder der Abgabe von Stellungnahmen wegen erschwerter Zugangsbedingungen voraussichtlich mit Verzögerungen zu rechnen ist? |  |

*Quelle: Eigene Darstellung*

Um Transparenz im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens zu gewährleisten kann diese Checkliste ausgefüllt im Internet auf leicht zugänglichen Websites veröffentlicht werden. Dazu bieten sich als Erweiterung der Liste Zeilen mit Erläuterungen an, zu Schritten, die ausgelassen oder nicht umgesetzt wurden.

### **7.2.2.2 Beteiligungsverfahren über das NaMi-Audit**

Hat das »Choosing« ergeben, dass eine private Vorhabenträgerin oder ein privater Vorhabenträger im Rahmen des Audits ein Beteiligungsverfahren für nationale Minderheiten in Bezug auf ein räumliches Vorhaben durchführen soll, dann kommt es im Wesentlichen auf die Festsetzungen des Minderheitenschutzmanagements einer Organisation und die Kommunikation dieser Festsetzungen über die Erklärung an (vgl. Kapitel 6.3.5). Die Erklärung, als Ergebnis des NaMi-Audit-Verfahrens, müsste dann die wichtigsten Mindestfestlegungen (vgl. Kapitel 6.3.3) für die Teilnahme von nationalen Minderheiten an Verfahren der räumlichen Planung enthalten, die von einer Organisation als Vorhabenträgerin abzuarbeiten sind. Sie knüpfen an die generellen Festlegungen zum Minderheitenschutz an (vgl. Kapitel 6.3.3) und könnten folgendermaßen formuliert sein:

1. Frühzeitige Konsultation von nationalen Minderheiten bei Vorhaben der räumlichen Planung. Sind nationale Minderheiten von einem Vorhaben der Organisation im Bereich der räumlichen Planung betroffen, dann müssen diese konsultiert werden. Die Konsultation hat immer frühzeitig zu erfolgen (vgl. Kapitel 6.3.3 im Zusammenhang mit Hinweiskasten 18), also zu einem Zeitpunkt, an dem alle Möglichkeiten noch offenstehen. Die Konsultation erfolgt in Zusammenhang mit den Erklärungen zu Chancengleichheit, Erreichbarkeit, Sprache, Personaleinsatz und Transparenz, die Messgrad für die erfolgreiche Umsetzung der Konsultation sind.
2. Konsultation von Minderheitenbeiräten oder anderen anerkannten Organisationen und Institutionen. Minderheitenbeiräte, NGOs oder auch spezifische Schulen und andere minderheitenspezifische Kulturinstitutionen sollen konsultiert werden, wenn

---

nationale Minderheiten von Vorhaben der räumlichen Planung betroffen sind (vgl. Hinweiskasten 19). Die Konsultation erfolgt, wie auch in Punkt 1 in Zusammenhang mit den Erklärungen zu Chancengleichheit, Erreichbarkeit, Sprache, Personaleinsatz und Transparenz.

3. Herstellung von Chancengleichheit bei Vorhaben der räumlichen Planung. Die Organisation wägt ab, ob bei einer Beteiligung verschiedener Gruppen nationaler Minderheiten bei einem Verfahren zur Zulassung eines Vorhabens alle gleichermaßen mit einbezogen werden können, oder ob ggf. eine Minderheit spezieller Förderung bedarf. Dies richtet sich vor allem nach dem Maß der Gefährdung (vgl. Kapitel 3.4.2.2.2). Bedarf eine nationale Minderheit einer speziellen Förderung, dann ist zu überlegen, ob z.B. unterschiedliche Arenen (vgl. Kapitel 4.3.3.1) zur Beteiligung genutzt werden können. Die Erwägungen erfolgen in Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Transparenz und erfordern eine Dokumentation sowie Begründung (siehe Nr. 6).
4. Sicherstellen der Erreichbarkeit für ein Beteiligungsverfahren. Es ist zu überlegen, auf welchen Kommunikationswegen nationale Minderheiten zu erreichen sind. Sind minderheitenspezifische Medien vorhanden (Radiosender oder -sendung, Fernsehsender oder -sendung oder Zeitung), dann sollten diese zum Zweck der Information und Unterrichtung über ein Beteiligungsverfahren genutzt werden. Mediale Nachrichten sind so zu verfassen, dass nationale Minderheiten sie verstehen (siehe Nr. 5) und diese einen sensiblen Umgang mit dem Thema nationale Minderheiten erkennen lassen.
5. Sprache. Im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens für nationale Minderheiten zu einem Vorhaben der räumlichen Planung sind Unterrichtung, Beratung, Anhörung und Dokumentation in der Sprache der betroffenen nationalen Minderheit durchzuführen oder zu verfassen, soweit davon ausgegangen werden kann, dass die nationale Minderheit die Sprache der Mehrheit nicht beherrscht. Dazu kann der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern oder Übersetzerinnen und Übersetzern notwendig sein. Veröffentlichungen im Internet sollen barrierefrei bereitgestellt werden (vgl. Kapitel 3.4.2.6). Kartenmaterial oder Pläne, die bei einer Beteiligung von nationalen Minderheiten vorgelegt werden, sind auf die Möglichkeit der An-

---

passung an den Sprachgebrauch bzw. die Verwendung topographischer Bezeichnungen in der Minderheitensprache zu untersuchen. Das Beschwerdemanagement (siehe Nr. 9) evaluiert die Anwendung dieser Regelung.

6. Transparente Verfahrensgestaltung und Ergebnistransparenz: Die Ergebnisse der Konsultationen (vgl. Nr. 1 und Nr. 2) und die Erwägungen im Rahmen der gleichen Möglichkeiten am Beteiligungsverfahren teilzunehmen (vgl. Nr. 3) sowie die in diesem Zusammenhang ergriffenen Schritte müssen dokumentiert, begründet und veröffentlicht werden. Die Veröffentlichungen sollen für betroffene nationale Minderheiten zugänglich und verständlich sein. Der Zugang für die Öffentlichkeit kann über eine Internetplattform sichergestellt werden.
7. Erhalt und Förderung des Siedlungsgebiets, des historischen Erbes und von anderen identitätsstiftenden Strukturen nationaler Minderheiten. Die Verpflichtung zum Erhalt und zur Förderung des Siedlungsgebiets geht mit räumlichen Vorhaben einher, die das Siedlungsgebiet oder das historische Erbe (Kirchen und andere Kulturdenkmäler) nationaler Minderheiten berühren. Die Umsetzung des Vorhabens an einem anderen Standort ist zu überprüfen. Wenn keine Alternative besteht, dann ist ein Maßnahmen-Finanzierungsplan aufzustellen, der darlegt, wie Kultur und Identität so gefördert werden können, dass der Schutz nationaler Minderheiten sichergestellt ist. In diesem Zusammenhang ist zu überprüfen, ob spezifische, nicht baulich wahrnehmbare Netzwerke nationaler Minderheiten von dem Vorhaben betroffen sind, die einer gesonderten Hinwendung durch Förderung über spezielle Maßnahmen bedürfen. Die Mittel zur Durchführung der Maßnahmen sind nachzuweisen.
8. Förderung der Toleranz und Sensibilität gegenüber nationalen Minderheiten bei Beteiligungsverfahren. Bei der Interaktion mit nationalen Minderheiten im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens sollen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner über interkulturelle Kompetenzen verfügen. Über die Anstellung von Personen die einer nationalen Minderheit angehören und über spezifische interkulturelle Fortbildungen des Personals können diese Kompetenzen organisationsintern vermittelt werden. Entsprechende Fortbildungen sind im organisationsinternen Fortbildungsprogramm abzubilden. Ist ein Toleranzkomitee in der Region vorhanden, dann soll

---

dieses bei spezifischen Schritten hinzugezogen werden.

9. Beschwerdemanagement. Eine einzurichtende organisationsinterne Beschwerdestelle nimmt Beschwerden bezüglich des Einsatzes der Sprache im Rahmen von Beteiligungsverfahren von nationalen Minderheiten entgegen (vgl. Nr. 5). Andere Beschwerden nationaler Minderheiten in Bezug auf die Beteiligung an einem Vorhaben der räumlichen Planung können ebenfalls an diese Stelle gerichtet werden. Die Stelle hat eingereichte Beschwerden intern im Rahmen des Managements zu überprüfen und ggf. das Minderheitenschutzmanagement anzupassen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Beschwerdestelle personell, finanziell und technisch ausgestattet ist.

Die Erklärung ist nicht abschließend und wird kontinuierlich durch den organisationsinternen Qualitätsverbesserungsprozess angepasst. Insofern können Neuerungen im Minderheitenschutz ständig eingearbeitet werden.

### **7.2.2.3 Beteiligungsverfahren über eine NaMi-VP**

Hat das Choosing ergeben, dass der Schutz nationaler Minderheiten bei einem Zulassungsverfahren für ein Vorhaben der räumlichen Planung über eine NaMi-VP sichergestellt werden soll, dann schließt sich dem bereits vor dem Choosing abgeschlossenen Screening (vgl. Kapitel 7.2.1.3) die Festlegung bzw. Eingrenzung des Untersuchungsrahmens, das Scoping an. Das Scoping betrifft die zuständige, genehmigende Behörde, Fachbehörden, die den Bereich des Minderheitenschutzes thematisch mit abdecken bzw. vom Vorhaben berührt sind, eventuell Gutachterinnen oder Gutachter sowie den Vorhabenträger. Es geht dabei um die Erkennung der entscheidungserheblichen Tatbestandsmerkmale in Zusammenhang mit den Auswirkungen auf den Minderheitenschutz. Weil das FCNM einen Schutz der Kultur und Identität nationaler Minderheiten vorsieht, grenzt sich der Untersuchungsrahmen auf diesen Bereich der Tatbestandsmerkmale ein.

Ist der Untersuchungsrahmen abgesteckt, kann der Vorhabenträger sich um die beizubringenden Unterlagen kümmern. Die Beteiligung der nationalen Minderheiten sollte sich dem ebenfalls anschließen. Anerkannte Verbände nationaler Minderheiten sind auch zu konsultieren. Dabei ist prinzipiell nach denselben Anforderungen wie in Kapitel 7.2.2.1 vorzugehen. Anzupassen ist die dort hinterlegte Checkliste bezüglich:

- 
- der Orte, an denen die Beteiligung nationaler Minderheiten stattfindet. Diese müssen nicht gleichsam von der Mehrheitsbevölkerung frequentiert werden. Insofern könnten als Foren auch die kulturellen Institutionen, NGOs in denen nationale Minderheiten organisiert sind oder Kulturhäuser fungieren (vgl. Kapitel 4.3.3.2 und Hinweiskästen 4 und 19).
  - der Beteiligungsmethoden zur gemeinsamen Beteiligung. Diese beziehen sich bei der NaMi-VP auf die gemeinsame Beteiligung unterschiedlicher nationaler Minderheiten und nicht auf die Mehrheitsbevölkerung.
  - der Verpflichtung zur Neutralität. Dieser Aspekt wird hier explizit aufgeführt, weil neben der Behörde und den nationalen Minderheiten niemand am Verfahren teilnimmt. Daher wäre zwar eine Kontrolle durch am Verfahren teilnehmende nationale Minderheiten prinzipiell gegeben, bei besonders benachteiligten Minderheiten wäre dieser Kontrollmechanismus aber möglicherweise nur schwach ausgeprägt. Insofern könnte eine neutrale Moderation oder sogar eine Mediation für den Beteiligungsprozess eine faire und unparteiische Verfahrensgestaltung sichern.

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren zum Schutz von nationalen Minderheiten findet nicht statt. Die Öffentlichkeit wird am Hauptverfahren zur Zulassung des Vorhabens beteiligt. Sie wird spätestens durch den zu publizierenden Bericht über die Ergebnisse aus der NaMi-VP informiert. Als einer von mehreren Belangen geht der NaMi-Bericht in die Entscheidungsfindung zum Vorhaben mit ein.

### **7.2.3 Dokumentation und Internetpublikation**

Um auch im Rahmen des Meta-Verfahrens der Dokumentations- und Publikationspflicht nachzukommen und ein transparentes Meta-Verfahren zu garantieren, hat die unabhängige Stelle eigene Entscheidungen und Ergebnisse zu dokumentieren und im Internet zu veröffentlichen. Das betrifft das Ergebnis des Choosings (vgl. Kapitel 7.2.2) sowie die Evaluation (siehe Kapitel 7.2.5).

Des Weiteren fungiert die unabhängige Stelle als Informationspunkt für bereits gelaufene Beteiligungsverfahren an denen nationale Minderheiten teilgenommen haben. Dazu sind die offiziellen Dokumente, die das Ergebnis wiedergeben auf einer von der unabhängigen Stelle eingerichteten und betreuten Internetplattform von den Kommunen zu veröffentlichen. Die Internetplattform soll frei von Zugangsbarrieren sein, das heißt, sie muss für alle verständlich sein (z.B. über einfache Icons) und die Dokumente in der Landessprache so-

---

wie in der Sprache der betroffenen Minderheiten vorweisen. Insofern dient die Plattform auch als Nachweis für den Einsatz der Minderheitensprache in den Behörden. Die Dokumentationen sollten, soweit sie besonders benachteiligte Minderheiten betreffen, auch in deren Sprache vorgelesen werden. Dementsprechend erfüllt diese Aufgabe eine Informations- und Kontrollfunktion.

#### **7.2.4 Beschwerden**

Beschwerden darüber, dass ein Beteiligungsverfahren nicht rechtmäßig durchgeführt oder bestimmte Verfahrensschritte zum Schutz nationaler Minderheiten (vgl. Kapitel 7.2.2.1, 7.2.2.2 und 7.2.2.3) nicht eingehalten wurden sind der Beschwerdestelle zu melden, die bei der unabhängigen Stelle angesiedelt sein kann. Diese stellt Personal dafür ab, das die verschiedenen Verfahren überblickt und Beschwerden entgegennimmt. Die Stelle hat entsprechend ausgestattet zu sein (vgl. Hinweiskasten 3). Die Stelle ist außerdem dafür zuständig, bei begründeten Beschwerden weitere Optionen zur Vorgehensweise aufzuzeigen.

#### **7.2.5 Evaluation**

Die unabhängige Stelle ist außerdem für die Evaluation des Meta-Verfahrens zuständig. Zu evaluieren ist, ob das Meta-Verfahren wirkungsvoll ist. Dazu wird erhoben, ob den Empfehlungen zum Beteiligungsverfahren durch die zuständigen Stellen nachgegangen wird. Außerdem ist zu überprüfen, ob und wie nationale Minderheiten beteiligt wurden. Dazu kann die Beteiligung nationaler Minderheiten anhand der Anforderungen aus Kapitel 7.2.2.1 und Kapitel 7.2.2.2 untersucht werden. Die Ergebnisse sollen zu Vorschlägen zur Anpassung des NaMi-Vs führen.

Ein Monitoring wiederum erfolgt durch die für das Beteiligungsverfahren zuständigen Behörden, weil diese im Rahmen des Monitorings für das Einleiten von Maßnahmen zuständig wären und die Verantwortung für das Verfahren tragen.

---

## 8 Fazit und Ausblick

In diesem Fazit wird zunächst die Ausgangsfragestellung zur Ausgestaltung eines minderheitenschützenden Verfahrens beantwortet. Anschließend folgt eine Reflektion der Vorgehensweise, und zum Abschluss werden die Übertragbarkeit des Meta-Verfahrensstandards und der weitere Forschungsbedarf erläutert.

Es hat sich im Zuge der Untersuchung gezeigt, dass ein Verfahren, das den Schutz nationaler Minderheiten bei Vorhaben der räumlichen Planung gewährleisten soll, flexibel sein muss, um auf deren unterschiedliche soziostrukturelle und ökonomische Situation reagieren zu können. Das hat die Entwicklung eines Meta-Verfahrensstandards notwendig gemacht – des NaMi-Vs –, der geeignete Verfahren anbietet, um dieser Herausforderung zu begegnen.

Wesentlicher Aspekt der NaMi-Vs ist zunächst das Choosing. Zur Zuweisung des geeignetsten Verfahrens bietet sich ein Auswahlverfahren an, das als Schnittstelle zwischen Meta-Verfahren und Beteiligungsverfahren agiert. Das Choosing ist das Kernstück des entwickelten Meta-Verfahrensstandards, weil sich in einem gemeinsamen Diskussionsprozess unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure entscheiden soll, wie die zuständige Behörde bezüglich des Minderheitenschutzes bei Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zu Vorhaben der räumlichen Planung weiter verfährt. Dabei ist insbesondere eine Einschätzung des Gefährdungspotenzials des Vorhabens und der Situation der nationalen Minderheit (soziostrukturell, ökonomisch) abzugeben und in Beziehung zueinander zu setzen.

Bedeutungsvoller Verfahrensbeteiligter ist die für das Choosing vorgesehene unabhängige Stelle. Sie erfüllt beim NaMi-Vs die Rolle als relevante und neutrale Begleiterin des Prozesses. Während des Choosings übernimmt diese den Meta-Prozess als verantwortliche Stelle. Sie gibt nach der Durchführung des Choosings die Empfehlung zum anzuwendenden Verfahren heraus. Zum Abschluss des gesamten Meta-Verfahrens werden durch sie transparente Verfahrenshandlungen wie Dokumentation, Entgegennahme von Beschwerden zum Meta-Verfahren und eine Evaluation durchgeführt.

Die Teilhabe nationaler Minderheiten an Verfahren zu Vorhaben der räumlichen Planung wird über das Meta-Verfahren durch Anhörung anerkannter Organisationen der nationalen Minderheiten beim Choosing und die an den Anforderungen des Minderheitenschutzes angepasste Anhörung der Angehörigen nationaler Minderheiten in den weiteren Verfahren

---

gewährleistet. Zur Auswahl stehen drei Verfahren: die NaMi-VP, das NaMi-Audit und die Teilnahme nationaler Minderheiten durch ein Verfahren der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie zeichnen sich durch unterschiedliche Verfahrenshandlungen aus und können die Verfahrensziele des Minderheitenschutzes, Rechtsschutz, Gleichheit, Legitimation und Gemeinsinns sowie Effektivität und Effizienz in jeweils verschiedener Ausprägung umsetzen. Insofern korrelieren bestimmte Instrumente besser mit der Situation spezifischer nationaler Minderheiten als andere. So zeichnet sich eine NaMi-VP durch eine weitreichende und detaillierte Untersuchung des Status Quo sowie der Auswirkungen eines Vorhabens auf nationale Minderheiten aus. Andererseits wirkt sie durch ihre Ausrichtung auf die Informationsbeschaffung und Auswertung durch den Projektträger bzw. die Behörde bevormundend. Insofern kann vor allem der Schutz gefährdeter nationaler Minderheiten durch eine NaMi-VP wirkungsvoll gewährleistet werden. Dazu sollte die NaMi-VP jedoch nicht als integratives Verfahren, sondern als distinktives Verfahren ausgeführt werden.

Um die Beteiligung nationaler Minderheiten in eigener Regie durchführen zu können, muss eine Organisation für das NaMi-Audit registriert sein. Bei einer Privilegierung einer Audit-zertifizierten Organisation, die dadurch die Beteiligung nationaler Minderheiten mit dem Ziel des Minderheitenschutzes in Eigenregie als Projektträgerin durchführen kann, kommt es insofern auf die Erheblichkeit der Auswirkungen des Vorhabens auf die Kultur und Identität nationaler Minderheiten sowie auf den Gefährdungsgrad der nationalen Minderheit an. Prinzipiell wird hier davon ausgegangen, dass der Schutz besonders gefährdeter nationaler Minderheiten sowie der Schutz nationaler Minderheiten bei z.B. zu erwartenden Umsiedlungen sinnvollerweise durch eine Behörde sichergestellt werden sollte.

Eine NaMi-Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit ist insbesondere für nicht gefährdete nationale Minderheiten vorzusehen. Politisch aktive und auch Partizipation einfordernder nationale Minderheiten genießen dennoch den Schutz des FCNM, und das Verfahren ist entsprechend der Anforderungen des Minderheitenschutzes anzupassen.

Die Anforderungen an den Minderheitenschutz, die letztlich in die spezifischen Verfahren aufgenommen wurden, beziehen sich in der Hauptsache auf den kulturellen Bereich, weil sich der Ausgangspunkt der Arbeit - das FCNM - auf kulturelle Rechte nationaler Minderheiten beschränkt. Trotzdem konnten viele der Themen des (kulturellen) Minderheitenschutzes in den NaMi-Vs eingearbeitet werden. Für den Forschungskontext bleiben nach Abschluss der Arbeit eine Vielzahl von offenen Fragen, die nicht Gegenstand der Untersuchung waren. Eine Schwierigkeit ergab sich beim Herunterbrechen der Anforderungen

---

des Minderheitenschutzes auf eine konkretere Ebene. Die Untersuchung der Fortschrittsberichte war dem Forschungsdesign entsprechend als Möglichkeit zur Konkretisierung der Anforderungen aus dem FCNM vorgesehen. Letztlich stellte sich jedoch heraus, dass es trotz der großen Zahl an Berichten nur wenige Beispiele mit Verbindung zum Bereich der räumlichen Planung gab und Aussagen häufig auf der Ebene der Feststellungen oder Appelle verblieben. Begründungen für bestimmte Forderungen oder Lösungsvorschläge wurden selten unterbreitet. Insofern konnten auch die Anforderungen an den Minderheitenschutz nicht so konkret ausformuliert werden, wie es wünschenswert gewesen wäre.

Eine Konkretisierungsmöglichkeit besteht mit der Analyse der FCNM-Monitoring-Berichte des Europarates zusätzlich zu den Fortschrittsberichten. Dies war jedoch weder im Forschungsdesign angelegt, noch konnte dies, aufgrund des erheblichen Umfangs dieser Berichte, zusätzlich untersucht werden. Ohnehin erscheinen die Fortschrittsberichte die Forderungen der EU zum Minderheitenschutz betreffend verbindlicher, da ihre Erfüllung eine Grundlage für den Beitritt zur EU darstellt.

Der NaMi-Vs eignet sich prinzipiell zur Übertragung auf das außereuropäische Ausland, lässt sich aber nicht ohne weitere Anpassungen übernehmen. Als Knackpunkte stellen sich dabei die spezifischen, in der EU bereits verankerten Mechanismen wie beispielsweise die unabhängige Stelle heraus. Außerdem ergibt sich eine Schwierigkeit der Übertragbarkeit durch abweichende Normen und Wertmaßstäbe in anderen Teilen der Welt. Wenn aufgrund von fehlender Rechtstaatlichkeit z.B. rechtsschützende Verfahrenshandlungen nicht verankert sind, dann kann das Verfahren auch keine Rechte schützen. Sollten aber Geldmittelgeber Vorhaben der räumlichen Planung im außereuropäischen Ausland finanzieren wollen, dann können z.B. die Anforderungen aus der NaMi-Öffentlichkeitsbeteiligung als Mindeststandard für den Minderheitenschutz bei Vorhaben der räumlichen Planung verwendet werden.

Die Übertragbarkeit des NaMi-Vs auf ethnische Minderheiten ist losgelöst vom FCNM prinzipiell möglich. Die Diskussion über die Zielgruppe des FCNM legt aber nahe, dass dies nicht erwünscht ist.

Weiterer Forschungsbedarf besteht daher zur Internationalisierung des Standards. Dafür sind Überlegungen zu anderen Wertkontexten und zu der Umsetzbarkeit eines Minderheitenschutzes unter diesen veränderten Bedingungen notwendig.

Vor allem aber ist darüber nachzudenken, wie ein europäischer Verfahrensstandard in Europa so umgesetzt werden kann, ohne dass eine Benachteiligung betroffener Regionen entsteht. Da nationale Minderheiten in der Hauptsache räumlich begrenzte Regionen be-

---

siedeln, ist die Betroffenheit vom NaMi-Vs auf der räumlichen Ebene sehr unterschiedlich. In Deutschland würde dies bedeuten, dass viele Länder sich nicht weiter mit dem NaMi-Vs beschäftigen müssen. Um hier eine Ungleichbehandlung von Regionen bzw. Kommunen zu vermeiden, bedarf es eines spezifischen Ausgleichsinstrumentariums. Ein zumindest finanzieller Ausgleichsmechanismus zwischen den Regionen oder die besondere Bezuschussung für solche Verfahren in den Regionen, in denen nationale Minderheiten vorkommen, kann daher in Erwägung gezogen werden.

Letztlich bleibt aufgrund des gesellschaftlichen Wertewandels in vielen europäischen Ländern und der damit verbundenen politischen Gewichtsverschiebungen ohnehin abzuwarten, wie sich der Schutz von nationalen Minderheiten bei der Zulassung von Vorhaben der räumlichen Planung weiterhin in Europa entwickeln wird.

---

## 9 Quellenangaben

### Internet

Website EU – Minorities

[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index_en.htm), letzter Zugriff am 05.09.2016

Website Europarat 1 – Liste der Erklärungen zum Vertrag Nr. 157

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=GER&VL=1>, letzter Zugriff am 20.10.2016

Website Europarat 2 - Rahmenübereinkommen – Zusammenfassung

<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Summaries/Html/157.htm>, letzter Zugriff am 20.10.2016

Website Europarat 3 - Rahmenübereinkommen – Ratifikationsstand

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=GER>, letzter Zugriff am 23.10.2016

Website European Institute for Gender Equality

<http://eige.europa.eu>, letzter Zugriff am 05.02.2019

Website Umweltgutachterausschuss - EMAS in Europa

<http://www.emas.de/rechtliche-grundlagen/europa/drucken/>, letzter Zugriff am 12.10.2016

### Literatur

Abels, Gabriele; Mushaben, Joyce Marie (Hg.) 2012: Gendering the European Union. New Approaches to Old Democratic Deficits. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan

Allmendinger, Philip 2009: Planning Theory. 2. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Arendt, Hannah 1955: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt

Arnstein, Sherry R. 1972: Stufen der Bürgerbeteiligung. In Lauritzen, Lauritz (Hg.) 1972: Mehr Demokratie im Städtebau: Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen. Hannover: Fackelträger, 192-218

- 
- Baeten, Guy 1999: Book Review Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities. Leonie Sandercock. In: European Planning Studies, Jg. 7, H. 1: 111-115
- Ballstaedt, Steffen-Peter 1982: Dokumentenanalyse. In: Huber, Günter L.; Mandl, Heinz 1982: Verbale Daten. Eine Einführung in die Grundlagen und Methoden der Erhebung und Auswertung. Weinheim, Basel: Beltz Verlag, 165-176
- Bast, Jürgen 2014: Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht. In: Leible, Stefan; Terhechte, Philipp (Hg.) 2014: Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht. Reihe Enzyklopädie Europarecht (EnzEur). Baden-Baden: Nomos, 1335-1354
- Baumgärtner, Esther 2009: Lokalität und kulturelle Heterogenität. Selbstverortung und Identität in der multi-ethnischen Stadt. Bielefeld: transcript
- Benecke, Martina 2010: Rechtsvergleich der europäischen Systeme zum Antidiskriminierungsrecht. Augsburg: o.V.
- Beratender Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Hg.) 2008: Kommentar über die effektive Teilnahme von Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftliche Leben und an öffentlichen Angelegenheiten. ACFC/31DOC(2008)001
- Berding, Ulrich; Rösener, Britta; Selle, Klaus 2007: Information, Partizipation, Kooperation – Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier. In: Neuhaus, Rolf; Wilforth, Stephan (Hg.) 2007: Partizipation und Integration. Information erleichtern – Partizipation ermöglichen – Integration fördern. RaumPlanung spezial 11. Dortmund: Informationskreis für Raumplanung e.V. (IfR). 11-28
- Bielefeldt, Heiner 2004: Rechte kultureller Minderheiten als Freiheitsanspruch. Zur menschenrechtlichen Begründung des Minderheitenschutzes. In: Bielefeldt, Heiner; Lüer, Jörg (Hg.) 2004: Rechte nationaler Minderheiten. Ethnische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung. Bielefeld: transcript, 27-56
- Bonfield, Arthur Earl 1986: State administrative rule making. Boston, Toronto: Little, Brown & Company
- Bräutigam, Tobias 2005: Informationen werden freier: Auch in Deutschland? – zu einem Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland und den Erfahrungen in den USA mit dem Freedom of Information Act. In: Die Öffentliche Verwaltung, H. 8: 376-419

- 
- Bredemeier, Barbara 2007: Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck
- Budäus, Jan Gerrit 2001: Funktion mittlerunterstützter Aushandlungsprozesse für die Lösung der typischen Interessenkonflikte bei raumbezogenen Planungen. Frankfurt am Main: Peter Lang
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) 2003: Aus Politik und Zeitgeschichte. Staatsbildung und ethnisch-nationale Gegensätze in Südosteuropa. *Das Parlament*. Bonn: Eigenverlag
- Burgi, Martin 2002: Die Funktion des Verfahrensrechts in privatisierten Bereichen-Verfahren als Gegenstand der Regulierung nach Verantwortungsteilung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Abmann, Eberhard (Hg.) 2002: *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*. Baden-Baden: Nomos, 155-192
- Burgi, Martin 2010: Verwaltungsverfahrenrecht zwischen europäischem Umsetzungsdruck und nationalem Gestaltungswillen. In: *Juristen Zeitung*, Jg. 65, H. 3: 105-112
- Burri, Susanne; Prechal, Sacha 2014: *EU Gender Equality Law. Update 2013*. Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Calliess, Christian; Ruffert, Matthias 2016: *EUV/AEUV*. 5. Auflage. München: Beck
- Capotorti, Francesco 1979: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: UN Publications
- Checkoway, Barry 1994: Paul Davidoff and Advocacy Planning in Retrospect. In: *Journal of the American Planning Association*, Jg. 60, H. 2: 139-143
- Christie, Hazel 2000: Reviews. Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities/Making the Visible Invisible: a Multicultural Planning History. In: *International Journal of Urban & Regional Research*, Jg. 24, H. 2: 496-497
- Commission of the European Communities 1999a: 1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 1999b: 1999 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 1999c: 1999 Regular Report from the Com-

- 
- mission on Turkey's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000a: 2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000b: 2000 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000c: 2000 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000d: 2000 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000e: 2000 Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000f: 2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000g: 2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2000h: 2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2001a: 2001 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. SEC (2001) 1748, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Commission of the European Communities 2001b: 2001 Regular Report on Romania's Progress towards Accession. SEC(2001) 1753, Luxembourg: The Publications Office of

---

the European Union

Commission of the European Communities 2001c: 2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession. SEC (2001) 1754, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2002a: 2002 Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession. SEC (2002) 1400, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2002b: 2002 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession. SEC (2002) 1402, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2002c: 2002 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession. SEC (2002) 1402, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2002d: 2002 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. SEC (2002) 1404, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2002e: 2002 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. SEC (2002) 1406, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2002f: 2002 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession. SEC (2002) 1408, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2002g: 2002 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. SEC (2002) 1412, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2004a: 2004 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession. SEC (2004) 1199, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2004b: 2004 Regular Report on Romania's Progress towards Accession. SEC (2004) 1200, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

---

Commission of the European Communities 2006a: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report. SEC (2006) 1384, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2006b: Commission Staff Working Document. Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report. SEC (2006) 1386, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2007a: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC (2007) 1430, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2007b: Commission Staff Working Document. Croatia 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC (2007) 1431, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2007c: Commission Staff Working Document. Kosovo under UNSCR 1244 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC (2007) 1433, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2007d: Commission Staff Working Document. Turkey 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC(2007) 1436, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2009a: Commission Staff Working Document. Croatia 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009) 1333, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

Commission of the European Communities 2009b: Commission Staff Working Document.

- 
- Turkey 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009)1334, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Copenhagen European Council 1993: Presidency Conclusions. Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Council of Europe 1995: Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg: o.V.
- Council of Europe 2007: Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. Strasbourg: o.V.
- Council of Europe 2008: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. Strasbourg: o.V. ACFC/31DOC(2008)001
- Council of Europe 2012: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Thematic Comment No. 3. The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention. Strasbourg: o.V. ACFC/44DOC(2012)001 rev
- Cupej, Jürgen 1986: Umweltverträglichkeitsprüfung. Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie. Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns
- Dahm, Georg; Delbrück, Jost; Wolfrum, Rüdiger 2002: Völkerrecht. Band I/3, 2. Auflage. Berlin: De Gruyter
- Davidoff, Paul 1965: Advocacy and Pluralism in Planning. In: Journal of the American Institute of Planners 1965, Jg. 31, H. 4: 331-338
- Doblhofer, Doris; Küng, Zita 2008: Gender Mainstreaming – Gleichstellungsmanagement als Erfolgsfaktor – das Praxisbuch. Berlin, Heidelberg: Springer
- Edlinger, Rudolf; Potyka, Hugo 1989: Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven. Wien: Picus
- Ehlers, Dirk 2010: Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat. In: Erichsen, Hans-Uwe; Ehlers, Dirk (Hg.) 2010: Allgemeines Verwaltungsrecht. 14. Aufl. Berlin/New York: De Gruyter, 1-252

- 
- Epping, Volker; Hillgruber, Christian 2016: Grundgesetz. Onlinekommentar. 30. Edition, o.O.: Beck
- Ermisch, Harald 2000: Minderheitenschutz ins Grundgesetz? Die politische Diskussion über den Schutz ethnischer Minderheiten in der BRD im Rahmen der Beratung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. Münster: LIT Verlag
- Estonia 1999: The Report of Estonia on the Implementation of the Framework Convention on the Protection of National Minorities. ACFC/SR (1999) 016
- Europäische Kommission 2010: Bericht der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten. KOM(2010)143 endgültig, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
- Europäischer Rat Kopenhagen 1993: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. SN 180/1/93
- European Commission 2005a: Croatia 2005 Progress Report. SEC (2005) 1424, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Commission 2005b: Negotiating Framework Turkey. Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Commission 2005c: Negotiating Framework Croatia. Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Commission 2005d: Turkey 2005 Progress Report. SEC (2005) 1426, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Commission 2011a: Commission Staff Working Paper. Kosovo 2011 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC (2011) 1207 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Commission 2011b: Commission Staff Working Paper. The former Yugoslav

---

Republic of Macedonia 2011 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC(2011) 1203 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2011c: Commission Staff Working Paper. Turkey 2011 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC (2011) 1201 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2012a: Commission Staff Working Document. Executive Summary of the Impact Assessment. Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. SWD (2012) 354 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2012b: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD (2012) 332 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2012c: Commission Staff Working Document. Turkey 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD (2012) 336 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2013a: Commission Staff Working Document. Kosovo 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD (2013) 416 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2013b: Commission Staff Working Document. Serbia 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges

---

2013-2014. SWD (2013) 412 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2013c: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD (2013) 413 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2013d: Commission Staff Working Document. Turkey 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD (2013) 417 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2014a: Commission Staff Working Document. Albania 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015, SWD (2014) 304 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2014b: Commission Staff Working Document. Kosovo 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD (2014) 306 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2014c: Commission Staff Working Document. Turkey 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD (2014) 307 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

European Commission 2015a: Commission Staff Working Document. Albania 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2015) 213 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union

- 
- European Commission 2015b: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2015) 214 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Commission 2015c: Commission Staff Working Document. Kosovo 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2015) 215 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Commission 2015d: Commission Staff Working Document. Turkey 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2015) 216 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- European Union 2013: Standards and standardisation. A practical guide for researchers. Luxembourg: The Publications Office of the European Union
- Ewer, Wolfgang; Lechelt, Rainer; Theuer, Andreas (Hg.) 1998: Handbuch Umweltaudit. München: Beck
- Fehling, Michael 2011: Dritter Beratungsgegenstand: Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht. 2. Referat. In: Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (Hg.) 2011: Der Schutzauftrag des Rechts. Berlin, Boston: De Gruyter: 278-337
- Flyvbjerg, Bent 2011: Case Study. In: Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.) 2011: The Sage handbook of qualitative research. Thousand Oaks, SAGE: 301-316
- Flyvbjerg, Bent; Bruzelius, Nils; Rothengatter, Werner 2009: Megaprojects and risk. An anatomy of ambition. 7. Auflage. Cambridge: Univ. Press
- Frey, Oliver; Koch, Florian (Hg.) 2011: Die Zukunft der europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Friedmann, John 1998: Planning theory revisited. In: European Planning Studies, Jg. 6, H. 3: 245-253

- 
- Friedmann, John 2008: The Use of Planning Theory. A Bibliographic summary. In: Journal of Planning Education and Research, Jg. 28, H. 2: 247-257
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank; Sinning, Heidi 2001: Probleme und Erfolgsfaktoren der Partizipation. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank 2001: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, 369-372
- Gaffikin, Frank; Morrissey, Mike 2011: Planning in Divided Cities. Oxford: Wiley-Blackwell
- Ganter, Stephan 1995: Ethnizität und ethnische Konflikte. Konzepte und theoretische Ansätze für eine vergleichende Analyse. Freiburg (Breisgau): Arnold-Bergstraesser-Institut
- Gärditz, Klaus Ferdinand 2009: Europäisches Planungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck
- Gärtner, Reinhold 2006: Ethnos oder Demos? Individuum oder Kollektiv? Zur Frage des Subjekts in der Minderheitenpolitik. In: Salzborn, Samuel (Hg.) 2006: Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze. Innsbruck: Studienverlag, 19-31
- Gehrlein, Ulrich 2004: Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler Entwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Geiger, Rudolf; Khan, Daniel-Erasmus; Kotzur, Markus (Hg.) 2017: EUV, AEUV. 6., überarbeitete Auflage. München: Beck Verlag
- Gerdes, Dirk 2006: Das Beispiel Korsika. Oder: Wie eine Minderheit gemacht wird. In: Salzborn, Samuel (Hg.) 2006: Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze. Innsbruck: Studienverlag, 51-62
- Giersch, Carsten 1998: Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO. Baden Baden: Nomos
- Government of the Republic of Croatia 2004: Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia. ACFC/SR/II (2004) 002
- Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin (Hg.) 2016: Das Recht der Europäischen Union. 58. Ergänzungslieferung. o.O.: Beck Verlag
- Greve, Jens 2009: Jürgen Habermas. Eine Einführung. Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft mbH

- 
- Grotzky, Johannes 1993: Balkankrieg. Der Zerfall Jugoslawiens und die Folgen für Europa. München, Zürich: Piper
- Gurlit, Elke 2011: Dritter Beratungsgegenstand: Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht. 1. Referat. In: Vereinigung der Staatsrechtslehrer (Hg.) 2011: Der Schutzauftrag des Rechts. Berlin, Boston: De Gruyter, 227-273
- Gurlit, Elke 2012: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. In: Juristenzeitung (JZ), Jg. 2012, H. 17: 833-841
- Habermas, Jürgen 1973: Wahrheitstheorien. In: Fahrenbach, Helmut (Hg.) 1973: Wirklichkeit und Reflexion. Walter Schulz zum 60. Geburtstag. Pfullingen: Neske, 211-265
- Habermas, Jürgen 1979: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Fünfte Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen 1983: Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen 1991: Erläuterungen zur Diskursethik. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Häberle, Peter 1972: Grundrechte im Leistungsstaat. Mitbericht von Professor Dr. Peter Häberle. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hg.) 1972: Berichte und Diskussionen. Berlin, New York: de Gruyter
- Hauff, Michael von 2010: Öko-Audit. Vom Umwelt- zum Nachhaltigkeitsmanagement. Sternenfels: Wissenschaft und Praxis
- Healey, Patsy 1992: Planning through debate. The communicative turn in planning theory. In: Town Planning Review, Jg. 63, H. 2: 143-162
- Healey, Patsy 1996: The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Jg. 23, H. 2: 217-234
- Healey, Patsy 1999: Book Reviews. Towards Cosmopolis: Planning for Multi-Cultural Cities. Leonie Sandercock. In: Urban Studies. Jg. 36, H. 8: 1410-1412
- Healey, Patsy 2006: Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. 2. Aufl. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan

- 
- Heckmann, Friedrich (1992): Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen. Stuttgart: Ferdinand Enke
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung 2012: Conflict Barometer 2012: Disputes, non-violent Crisis, Violent Crisis, Limited Wars, Wars. Heidelberg: Eigenverlag
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung 2016: Conflict Barometer 2015: Disputes, non-violent Crisis, Violent Crisis, Limited Wars, Wars. Heidelberg: Eigenverlag
- Heidorn, Joachim 1982: Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und Unregierbarkeitsforschung. Berlin: Duncker und Humblot
- Heinrichs, Harald; Kuhn, Katina; Newig, Jens (Hg.) 2011: Nachhaltige Gesellschaft. Welche Rolle für Partizipation und Kooperation? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Held, Jürgen 1984: Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens. Berlin: Duncker und Humblot
- Hien, Eckart 2012: Partizipation in Planungsverfahren. In: Umwelt- und Planungsrecht, Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis (UPR), Jg. 2012, H. 4: 128-132
- Hill, Hermann 1986: Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag, G. Schenk
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 2002: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz-Einleitende Problemskizze. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang und Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.) 2002: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz. Baden-Baden: Nomos, 9-66
- Hoffmeister, Frank 2008: Grundlagen und Vorgaben für den Schutz der Minderheiten im EU-Primärrecht. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Jg. 68, H. 1: 175-193
- Hofmann, Rainer 1996: Die Rolle des Europarats beim Minderheitenschutz. In: Mohr, Manfred 1996 (Hg.) 1996: Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Aera des Voelkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa. Berlin: Springer, 111-151

- 
- Hofmann, Rainer 2005: Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Jg. 65, H. 1: 587–613
- Hofmann, Rainer; Angst, Doris; Lantschner, Emma; Rautz, Günther; Rein, Detlev (Hg.) 2015: Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar. Baden-Baden: Nomos
- Imbusch, Peter 2011: Der Staatszerfall Jugoslawiens. In: Berthold Meyer (Hg.) 2011: Konfliktregelung und Friedensstrategien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 221–248
- Internationale Organisation für Normung und Internationale elektrotechnische Kommission 2004: Guide 2. Standardization and related activities – General vocabulary. o.O.: Eigenverlag
- Jackson Preece, Jennifer 2005: Minority rights. Cambridge (UK), Malden (USA): Polity Press
- Jarass, Hans D. 1985: Besonderheiten des amerikanischen Verwaltungsrechts im Vergleich – Zugleich ein Beitrag zum Stellenwert des Verwaltungsverfahrens. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), H. 10: 377-386
- Kahl, Wolfgang 2004: Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU. In: Verwaltungsarchiv, Jg. 95, H. 1: 1-37
- Keifl, Gudrun 2011: Kollektivrecht vs. Individualrecht im Europäischen Minderheitenschutz. Analyse der Bedeutung für die konstruktive Transformation von Minderheitenkonflikten am Fallbeispiel Südtirol. In: Meyer, Berthold (Hg.) 2011: Konfliktregelung und Friedensstrategien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 403-426
- Kelle, Udo 2014: Mixed Methods. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hg.) 2014: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS, 153-166
- Keupp, Stefan; Zschiesche, Michael 2010: Die Aarhus-Konvention - Bürgerbeteiligung in neuer Qualität? o.O.: Eigenverlag
- Kischel, Uwe 1999: Systembindung des Gesetzgebers und Gleichheitssatz. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Jg. 1999, H. 124: 174-211
- Kollmann, Andreas 1996: Begriffs- und Problemgeschichte des Verhältnisses von formellem und materiellem Recht. Berlin: Duncker und Humblot

- 
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1996: Mitteilung der Kommission. Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft. (KOM(96) 67), Brüssel: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. KOM(2001) 428 endgültig, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
- Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1990: Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension der KSZE. o.O.: o.V.
- Kopp, Ferdinand 1971: Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht. Münchener Universitätschriften. Reihe der Juristischen Fakultät, Band 15. München: Beck
- Krautzberger, Michael; Stür, Bernhard 2004: Städtebaurecht 2004: Umweltprüfung und Abwägung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2004, H. 15: 1-10
- Kymlicka, Will 2001: Politics in the vernacular. Nationalism. Multiculturalism and Citizenship. New York: Oxford University Press
- Lange, Stefan 2003: Niklas Luhmanns Theorie der Politik. Eine Abklärung der Staatsgesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Leible, Stefan; Terhechte, Philipp (Hg.) 2014: Europäisches Rechtsschutz- und Verwaltungsverfahrenrecht. Reihe Enzyklopädie Europarecht (EnzEur Bd. 3). Baden-Baden: Nomos
- Luhmann, Niklas 2013: Legitimation durch Verfahren. 9. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Luxembourg European Council 1997: Presidency Conclusions. Online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm). Letzter Zugriff am 23.07.2016
- Marshall, Thomas Humphrey 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt, New York: Campus
- Mashaw, Jerry L.; Merrill, Richard A.; Shane, Peter M. 2003: Administrative Law. The American Public Law System. Cases and Materials. Reihe: American Casebook Series. 5. Ausgabe. St. Paul: Thomson West
- Masing, Johannes 1997: Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht. Berlin: Duncker und Humblot

- 
- Maunz, Theodor; Dürig, Günter 2009: Grundgesetz. 55. Auflage. München: Beck
- Mayring, Philipp 2000: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 7. Auflage. Weinheim: Deutscher Studienverlag
- Mazey, Sonia 2001: Gender Mainstreaming in the EU. Principles and Practice. London: Kogan Page
- Meyer, Berthold 2011: Ethnische und kulturelle Zugehörigkeit als Konfliktursache und wie mit ihnen umgegangen werden kann. In: Berthold Meyer (Hg.) 2011: Konfliktregelung und Friedensstrategien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 335-384
- Müller, Bilun 2010: Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionschutzrechts. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Opitz, Maximilian 2007: Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union. Probleme, Potentiale, Perspektiven. Berlin: LIT
- Oppermann, Thomas; Classen, Claus Dieter; Nettesheim, Martin (Hg.) 2016: Europarecht. 7. Aufl. München: Beck
- OSCE High Commissioner on National Minorities 1999: The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Report. Niederlande: Eigenverlag
- Ossenbühl, Fritz 1982: Grundrechtsschutz im und durch Verfahrensrecht. In: Müller, Georg; Rhinius, Rene A.; Schmid, Gerhard; Wildhaber, Luzius (Hg.) 1982: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 183-197
- Pan, Christoph 2006a: Die Minderheitenrechte in Dänemark. In: Pan, Christoph; Pfeil, Beate Sibylle (Hg.) 2006: Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 2. 2. Aufl. Wien, New York: Springer, 97-109
- Pan, Christoph 2006b: Die Minderheitenrechte in Finnland. In: Pan, Christoph; Pfeil, Beate Sibylle (Hg.) 2006: Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 2. 2. Aufl. Wien, New York: Springer, 149-168
- Pan, Christoph; Pfeil, Beate Sibylle (Hg.) 2006: Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 2. 2. Aufl. Wien, New York: Springer

- 
- Pan, Franz 1999: Der Minderheitenschutz im Neuen Europa und seine historische Entwicklung. Wien: Braumüller
- Pinzani, Alessandro 2007: Jürgen Habermas. München: Beck
- Pollack, Mark A.; Hafner-Burton, Emilie 2000: Mainstreaming Gender in the European Union. In: Journal of European Public Policy, Jg. 7, H. 3: 432-456
- Pünder, Hermann 2005: "Open Government leads to Better Government" - Überlegungen zur angemessenen Gestaltung von Verwaltungsverfahren. In: Natur und Recht, Jg. 27, H. 2: 71-79
- Pünder, Hermann 2010: Verwaltungsverfahren. In: Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers (Hg.) 2010: Allgemeines Verwaltungsrecht. 14. Aufl. Berlin/New York: De Gruyter, 415-583
- Rawls, John 2014: Eine Theorie der Gerechtigkeit. 19. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Rees, Teresa 1998: Mainstreaming Equality in the European Union. Education Training and Labour Market Policies. London, New York: Routledge
- Rieber, Arnulf 1971: Vom Positivismus zum Universalismus. Untersuchungen zur Entwicklung und Kritik des Ganzheitsbegriffs von Othmar Spann. Berlin: Duncker und Humblot
- Riedel, Sabine 2006: Instrumentarien des Minderheitenschutzes in Europa. In: Samuel Salzborn (Hg.) 2006: Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze. Innsbruck: Studienverlag, 241-258
- Riedel, Manuela 2012: Minderheitenpolitik in EU-Erweiterungsprozessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Rubin, Edward L. 1984: Due Process and the Administrative State. In: California Law Review, Jg. 72, H. 6: 1044-1179
- Rüb, Matthias 1998: Balkan Transit. Das Erbe Jugoslawiens. Wien: Paul Zsolnay Verlag
- Runge, Karsten 1998: Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Internationale Entwicklungstendenzen und Planungspraxis. Berlin, Heidelberg: Springer

- 
- Rust, Ursula 2005: Gender Equality – Acquis Communautaire. In: Jünemann, Annette; Klement, Carmen (Hg.) 2005: Die Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos
- Salheiser, Axel 2014: Natürliche Daten: Dokumente. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hg.) 2014: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS, 813-828
- Salzborn, Samuel (Hg.) 2006: Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze. Innsbruck: Studienverlag
- Sandercock, Leonie 1998: Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities. Chichester, New York, Weinheim, Brisbane, Singapore, Toronto: Wiley
- Saurer, Johannes 2012: Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 127, H. 17: 1082–1089
- Scharpf, Fritz 1970: Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: Mohr Siebeck
- Scholz, Brigitte; Selle, Klaus 1996: Beteiligungs-Minima. Eine Übersicht über gesetzliche Informations- und Partizipationsregeln. In: Klaus Selle (Hg.) 1996: Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden und Berlin: Bauverlag, 393–437
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 2002: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz – Perspektiven der Systembildung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang und Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.) 2002: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 429-473
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 2006: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. 2 Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer
- Schneider, Jens-Peter; Hofmann, Herwig C.H.; Ziller, Jacques 2015: ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahren srecht. München: Beck
- Schrödter (Hg.) 2019: BauGB - Baugesetzbuch. Kommentar. 9. Aufl. Begründet von Hans Schrödter. o.O.: Nomos in Gemeinschaft mit Beuth
- Schwarze, Jürgen 1974: Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahren srecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz. Berlin: Duncker und Humblot

- 
- Schwarze, Jürgen 1983: Das Verhältnis von deutschem Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes im Spiegel der jüngsten Rechtsprechung. In: Jürgen Schwarze und Wolfgang Graf Vitzthum (Hg.) 1983: Grundrechtsschutz im nationalen und internationalen Recht: Werner von Simson zum 75. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos, 343–367
- Schwerdtfeger, Angela 2010: Der Deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention. Tübingen: Mohr Siebeck
- Seibert-Fohr, Anja 2013: Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren: Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes. Online verfügbar unter <https://www.juris.de/jportal/prev/SBLU000795713>.
- Selle, Klaus 2005: Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Detmold: Verlag Dorothea Rohn
- Selle, Klaus 2002: Von Hannover lernen? Große Projekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung. In: Müller, Heidi; Selle, Klaus (Hg.) 2002: EX-POst. Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover. Hannover, Aachen und Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 161-228
- Selle, Klaus 1996: Klärungsbedarf. Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen – insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In: Selle, Klaus (Hg.) 1996: Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrung. Wiesbaden und Berlin: Bauverlag, 161-180
- Sodan, Helge; Ziekow, Jan 2012: Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht. 5. Aufl. München: Beck
- Stake, Robert E. 2006: Multiple case study analysis. New York: Guilford
- Steinberg, Rudolf 1982: Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. In: Die Öffentliche Verwaltung, H.15: 619-630
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) (Hg.) 2002: Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozeß. Eine Veranstaltung der Europäischen Kommission und der Stiftung Wissenschaft und Politik. Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozeß. Berlin, 21.02.2002. Berlin: Eigenverlag

- 
- Sundhaussen, Holm 2003: Staatsbildung und ethnisch-nationale Gegensätze in Südosteuropa. In: Bundeszentrale für politische Bildung 2003: Aus Politik und Zeitgeschichte 2003. o.O: Eigenverlag
- Terhechte, Jörg Philipp (Hg.) 2011: Verwaltungsrecht der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos
- United Nations 2010: Minority rights: International standards and guidance for implementation. New York and Geneva: o.V.
- Valandro, Franz 2006: Der Konflikt im Baskenland. Konfliktentwicklung und Konfliktstrukturen. In: Salzborn, Samuel (Hg.) 2006: Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze. Innsbruck: Studienverlag, 33-50
- Valandro, Franz 2006: Vom langen Krieg zum Frieden. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven des Nordirlandkonfliktes. In: Salzborn, Samuel (Hg.) 2006: Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze. Innsbruck: Studienverlag, 139-158
- Versteyl, Andrea 2011: Partizipation durch Verfahren. Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grundlage der gesetzlichen Regelung. 51-62, Online verfügbar unter [http://www.vivis.de/phocadownload/2011\\_sam/2011\\_SaM\\_51\\_62\\_Versteyl.pdf](http://www.vivis.de/phocadownload/2011_sam/2011_SaM_51_62_Versteyl.pdf).
- Vollmer, Hendrik 1996: Akzeptanzbeschaffung: Verfahren und Verhandlungen. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 25, H. 2: 147-164
- Von Danwitz, Thomas 2008: Europäisches Verwaltungsrecht. Berlin, Heidelberg: Springer
- Voßkuhle, Andreas 2002: Strukturen und Bauformen ausgewählter neuer Verfahren. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.) 2002: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz. Baden-Baden: Nomos, 277-348
- Wellmer, Albrecht 1986: Ethik und Dialog. Elemente des moralischen Urteils bei Kant und in der Diskursethik. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Weltbank 2005: Operational Manual OP 4.10. Indigenous Peoples. Überarbeitete Auflage 2013. Online abrufbar unter: <http://go.worldbank.org/TE769PDWN0>
- Westra, Laura 2008: Environmental justice and the rights of indigenous peoples. International and domestic legal perspectives. United Kingdom, USA: Earthscan

- 
- Wolff, Stephan 2013: Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.) 2013: Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 502-513
- World Commission on Dams 2000: Dams and development. A new framework for decision-making. United Kingdom, USA: Earthscan
- Ziekow, Jan 2012: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München: Beck
- Zimmermann, Gunter 2006: Methodologie. In: Schäfers, Bernhard und Kopp, Johannes (Hg.) 2006: Grundbegriffe der Soziologie. 9., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 190-195

### **Rechtsnormen und Leitlinien**

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung (**AEMR**) vom 10. Dezember 1948 (UN Doc. A/RES/3/217 A)
- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (**AGG**) vom 14.08.2006 (BGBl. I S. 1897), in Kraft getreten am 18.08.2006 zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.04.2013 (BGBl. I S. 610) m.W.v. 21.12.2012 (*rückwirkend*)
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union (**GRC**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 2000 (ABl. EG C 364/1) ersetzt durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. März 2010 (ABl. EU C 83/389)
- Dreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (**30. BImSchV**); Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen vom 20. Februar 2001 (BGBl. I S. 305, 317), geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 27. 4.2009 (BGBl. I S. 900)
- Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten angehören vom 18. Dezember 1992 (UN Doc. A/Res/47/135)
- Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, zur Unterzeichnung aufgelegt am 5. November 1992, in Kraft getreten am 01. März 1998 (ETS No. 148)

---

General Comment Nr. 23/(50) (art. 27) adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights, 26 April 1994 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5)

Informationsfreiheitsgesetz (**IFG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154)

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (**IPBPR**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1976 (BGBl. II S. 1068) mit Ausnahmen des Art. 41; Art. 41 in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1979 (BGBl. II S. 1218)

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (**IPWSKR**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. November 1973 (BGBl. II S. 1569)

Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (**EMRK**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010 (BGBl. II S. 1198)

Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (**9. BImSchV**); Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 28.4.2015 (BGBl. I S. 670)

Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (**12. EMRK-ZProt**), zur Unterzeichnung aufgelegt am 04. November 2000, in Kraft getreten am 01. April 2005 (ETS No. 177)

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats (**FCNM**), zur Unterzeichnung aufgelegt am 1. Februar 1995, in Kraft getreten am 01. Februar 1998 (ETS No. 157)

Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2002 (ABl. EG L 348/1)

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 2000 (ABl. EG L 180/22)

---

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2001 (ABl. EG L 197/30)

Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2002 (ABl. EG L 269/15)

Richtlinie 2003/35/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (**ÖB-RL**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2003 (ABl. EU L 156/17)

Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.12.2004 (ABl. EU L 373/37)

Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.07.2006 (ABl. EU L 204/23)

Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.07.2010 (ABl. EU L 180/1)

Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (**UVP-RL**); Text von Bedeutung für den EWR, ABl. EU L 26/1

Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei be-

- 
- stimmten öffentlichen und privaten Projekten (**UVP-ÄndRL**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25 April 2014 (ABl. EU L 124/1)
- Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (**SchulG**) vom 24.01.2007 (GVOBl. 2007, 39, ber. S. 276), in Kraft getreten am 09.02.2007 letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert (Art. 5 Ges. v. 16.12.2015, GVOBl. S. 500)
- Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/ 35/ EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – **UmwRG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290)
- Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung vom 29. Juni 1993, (ABl. EG L 168/1 vom 10. Juli 1993)
- Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 2009 (ABl. EU L 342/1)
- Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungs erleichterungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (**EMAS-Privilegierungs-Verordnung**) vom 24. Juni 2002 (BGBl. I S. 2247), zuletzt geändert durch Artikel 10 der Verordnung vom 28.4.2015 (BGBl. I S. 670)
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) (**AEUV**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Oktober 2012 (ABl. EU C 326/47)
- Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) (**EUV**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Oktober 2012 (ABl. EU C 326/13)
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (**EG-Vertrag** oder EGV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juli 1992 (ABl. EG C 191), zuletzt geändert durch den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007 in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 2007 (ABl. EU C 306/01)
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), ur-

---

sprünglicher Text, Fassung vom 25. März 1957, online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)

Verwaltungsverfahrensgesetz (**VwVfG**), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102) zuletzt geändert durch Art. 20 G zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.7.2016 (BGBl. I S. 1679)

Weißbuch der EU-Kommission vom 12.10.2001 „Europäisches Regieren“, KOM (2001) 428 endg., ABl EG C 287

Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (**1. EMRK-ZProt**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2002 (BGBl. II S. 1054, 1072)

### **Entscheidungen und Gutachten**

BVerfG (1. Senat), Beschluss vom 20. Dezember 1979, BVerfG 53, 30 – Mülheim-Kärlich-Beschluß

BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1951, 14 (52) – 2 BVG 1/51, (NJW 1951, 877)

ECHR, Urteil vom 18. Januar 2001 (Chapman/ the United Kingdom), Application No. 27238/95 – Chapman v. the United Kingdom

EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 (Société Arcelor Atlantique et Lorraine und andere/ Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable und Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), Rechtssache C-127/07 – Société Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.

EuGH, Urteil vom 7. Mai 1991 (Irène Vlassopoulou/ Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg), Rechtssache C-340/89 – Vlassopoulou

EuGH, Gutachten vom 28. März 1996, 2/94, [Stellungnahme des Gerichtshofes]

### **Drucksache**

Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß) vom 1. Februar 1995 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zum Rahmenübereinkommen des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten vom 05.06.1997, BT-Drs. 13/7842

## Anhang

*Tabelle I: Liste mit Literaturangaben zu allen untersuchten Fortschrittsberichten der EU in alphabetischer Reihenfolge*

| <i>Land</i> | <i>Bericht</i>  |
|-------------|---|
| Albanien    |   |
|             | European Commission 2005: Albania 2005 Progress Report. SEC (2005) 1421, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|             | Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. Albania 2006 Progress Report. SEC (2006) 1383, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|             | Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. Albania 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC (2007) 1429, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|             | Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. Albania 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC (2008) 2692, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|             | Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. Albania 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC (2009) 1337, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|             | European Commission 2011: Commission Staff Working Paper. Albania 2011 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC (2011) 1205 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union        |
|             | European Commission 2012: Commission Staff Working Document. Albania 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD (2012) 334 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union      |
|             | European Commission 2013: Commission Staff Working Document. Albania 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD (2013) 414 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union      |

|                                |  |
|--------------------------------|--|
|                                | Office of the European Union   |
|                                | European Commission 2014: Commission Staff Working Document. Albania 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD (2014) 304 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                                | European Commission 2015: Commission Staff Working Document. Albania 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2015) 213 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
|                                | European Commission 2016: Commission Staff Working Document. Albania 2016 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2016) 715 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
| <b>Bosnien und Herzegowina</b> |  |
|                                | Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report. SEC (2006) 1384, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                                | Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC (2007) 1430, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                                | Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC (2008) 2693 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                                | Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC (2009) 1338, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                                | European Commission 2010: Commission Staff Working Paper. Bosnia and Herzegovina 2010 Progress Report; accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. SEC (2010) 1331, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                                | European Commission 2011: Commission Staff Working Paper. Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report;   |

|                  |   |
|------------------|---|
|                  | accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC (2011) 1206 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                  | European Commission 2012: Commission Staff Working Paper. Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD (2012) 335 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                  | European Commission 2013: Commission Staff Working Paper. Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD (2013) 415 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                  | European Commission 2014: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD (2014) 305 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                  | European Commission 2015: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2015) 214 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
|                  | European Commission 2016: Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2016 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD (2016) 365 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
| <b>Bulgarien</b> |   |
|                  | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                  | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                  | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer)  |
|                  | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession. SEC(2001) 1744, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |

|                |  |
|----------------|--|
|                | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession. SEC(2002) 1400, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                | Commission of the European Communities 2003: 2003 Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                | Commission of the European Communities 2004: 2004 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession. SEC(2004) 1199, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
| <b>Estland</b> |  |
|                | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession. SEC(2001) 1747, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession. SEC(2002) 1402, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
| <b>Kosovo</b>  |  |
|                | European Commission 2005: Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report. SEC (2005) 1423, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                | Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report. SEC (2006) 1386, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                | Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. Kosovo under UNSCR 1244 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC(2007) 1433, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                | Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC(2008) 2697   |
|                | Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the Euro-   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>pean Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009) 1340</p>  |
|  | <p>European Commission 2010: Commission Staff Working Paper. Kosovo* 2010 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. SEC(2010)1329, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> <p>*Under UNSCR 1244/1999</p>   |
|  | <p>European Commission 2011: Commission Staff Working Paper. Kosovo* 2011 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC(2011) 1207 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> <p>*Under UNSCR 1244/1999</p>  |
|  | <p>European Commission 2012: Commission Staff Working Document. Commission Communication on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*. SWD(2012) 339 final/2, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> <p>*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.</p>   |
|  | <p>European Commission 2013: Commission Staff Working Document. Kosovo* 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD(2013) 416 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> <p>*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.</p>   |
|  | <p>European Commission 2014: Commission Staff Working Document. Kosovo* 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD(2014) 306 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> <p>*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.</p> |
|  | <p>European Commission 2015: Commission Staff Working Document. Kosovo* 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Eco-</p>   |

|                 |  |
|-----------------|--|
|                 | <p>conomic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2015) 215 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> <p>*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence</p>  |
|                 | <p>European Commission 2015: Commission Staff Working Document. Kosovo* 2016 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2016) 363 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> <p>*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence</p> |
| <b>Kroatien</b> |  |
|                 | <p>European Commission 2005: Croatia 2005 Progress Report. SEC (2005) 1424, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>  |
|                 | <p>Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. Croatia 2006 Progress Report. SEC(2006) 1385, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>   |
|                 | <p>Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. Croatia 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC(2007) 1431, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>  |
|                 | <p>Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. Croatia 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC(2008) 2694, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>  |
|                 | <p>Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. Croatia 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009) 1333, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>  |
|                 | <p>European Commission 2010: Commission Staff Working Paper. Croatia 2010 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. SEC(2010) 1326, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>   |
|                 | <p>European Commission 2011: Commission Staff Working Document. Croatia 2011 Progress Report; accompa-</p>   |

|                 |  |
|-----------------|--|
|                 | nying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC(2011) 1200 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
| <b>Lettland</b> |  |
|                 | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union                           |
|                 | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union                      |
|                 | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union                      |
|                 | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession. SEC(2001) 1749, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                               |
|                 | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession. SEC(2002) 1405, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                               |
| <b>Litauen</b>  |  |
|                 | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union                        |
|                 | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union                   |
|                 | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union                   |
|                 | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. SEC(2001) 1750, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                            |
|                 | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. SEC(2002) 1406, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                            |
| <b>Malta</b>    |  |
|                 | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Malta's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union                       |

|                    |   |
|--------------------|---|
|                    | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Malta's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                    | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Malta's Progress towards Accession. SEC(2001) 1750, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                    | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Malta's Progress towards Accession. SEC(2002) 1407, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
| <b>Mon-tenegro</b> |   |
|                    | European Commission 2005: Serbia and Montenegro 2005 Progress Report. SEC (2005) 1428, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                    | Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. Montenegro 2006 Progress Report. SEC (2006) 1388, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                    | Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. Montenegro 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC(2007) 1434, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                    | Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. Montenegro 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC(2008) 2696, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                    | Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. Montenegro 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009) 1336, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                    | European Commission 2011: Commission Staff Working Document. Montenegro 2011 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. SEC(2011) 1204 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union              |
|                    | European Commission 2012: Commission Staff Working Document. Montenegro 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD(2012) 331 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union      |
|                    | European Commission 2013: Commission Staff Working Document. Montenegro 2013 Progress Report; ac-   |

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
|                                    | <p>accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD(2013) 411 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>   |
|                                    | <p>European Commission 2014: Commission Staff Working Document. Montenegro 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD(2014) 301 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p> |
|                                    | <p>European Commission 2015: Commission Staff Working Document. Montenegro 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2015) 210 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>                                     |
|                                    | <p>European Commission 2016: Commission Staff Working Document. Montenegro 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2015) 360 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>                                     |
| <b>Polen</b>                       |   |
|                                    | <p>Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>   |
|                                    | <p>Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>  |
|                                    | <p>Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>  |
|                                    | <p>Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession. SEC(2001) 1752, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>   |
|                                    | <p>Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession. SEC(2002) 1408, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>   |
| <b>Republik Mazedonien (FYROM)</b> |   |
|                                    | <p>Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report. SEC (2006)1387, Luxembourg: The Publications Office of the European Union</p>  |
|                                    | <p>Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the</p>  |

|  |   |
|--|---|
|  | European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC(2007) 1432, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|  | Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC(2008) 2695, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|  | Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009) 1335, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|  | European Commission 2010: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. SEC(2010)1332, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|  | European Commission 2011: Commission Staff Working Paper. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC(2011) 1203 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|  | European Commission 2012: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD(2012) 332 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|  | European Commission 2013: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD(2013) 413 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|  | European Commission 2014: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD(2014) 303 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|  | European Commission 2015: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU  |

|                 |   |
|-----------------|---|
|                 | Enlargement Strategy. SWD(2015) 212 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                 | European Commission 2016: Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2016) 362 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
| <b>Rumänien</b> |   |
|                 | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                 | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                 | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report on Romania's Progress towards Accession. SEC(2001) 1753, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report on Romania's Progress towards Accession. SEC(2002) 1409, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | Commission of the European Communities 2003: 2003 Regular Report on Romania's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                 | Commission of the European Communities 2004: 2004 Regular Report on Romania's Progress towards Accession. SEC(2004) 1200, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
| <b>Serbien</b>  |   |
|                 | European Commission 2005: Serbia and Montenegro 2005 Progress Report. SEC (2005) 1428, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                 | Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. Serbia 2006 Progress Report. SEC (2006)1389, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                 | Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. Serbia 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC(2007) 1435, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. Serbia 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC(2008) 2698 final, Luxembourg: The Publications  |

|                 |  |
|-----------------|--|
|                 | Office of the European Union   |
|                 | Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. Serbia 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009) 1339, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|                 | European Commission 2010: Commission Staff Working Document. Serbia 2010 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. SEC(2010) 1330, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | European Commission 2012: Commission Staff Working Document. Serbia 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD(2012) 333 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | European Commission 2013: Commission Staff Working Document. Serbia 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD(2013) 412 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | European Commission 2014: Commission Staff Working Document. Serbia 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD(2014) 302 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                 | European Commission 2015: Commission Staff Working Document. Serbia 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2015) 211 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
|                 | European Commission 2016: Commission Staff Working Document. Serbia 2016 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2016) 361 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
| <b>Slowakei</b> |  |
|                 | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|                 | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the Euro-   |

|                              |   |
|------------------------------|---|
|                              | pean Union  |
|                              | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union       |
|                              | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession. SEC(2001) 1754, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                |
|                              | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession. SEC(2002) 1410, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                |
| <b>Slowenien</b>             |   |
|                              | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union            |
|                              | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union       |
|                              | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union       |
|                              | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession. SEC(2001) 1755, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                |
|                              | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession. SEC(2002) 1411, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                |
| <b>Tschechische Republik</b> |   |
|                              | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union      |
|                              | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                              | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|                              | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession. SEC(2002) 1402, Luxembourg: The Publications Office of the European Union          |

| Türkei |   |
|--------|---|
|        | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|        | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|        | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|        | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. SEC(2001) 1756, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|        | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. SEC(2002) 1412   |
|        | Commission of the European Communities 2003: 2003 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|        | Commission of the European Communities 2004: 2004 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. SEC(2004) 1201, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|        | European Commission 2005: Turkey 2005 Progress Report. SEC (2005) 1426  |
|        | Commission of the European Communities 2006: Commission Staff Working Document. Turkey 2006 Progress Report. SEC(2006) 1390, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|        | Commission of the European Communities 2007: Commission Staff Working Document. Turkey 2007 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. SEC(2007) 1436, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|        | Commission of the European Communities 2008: Commission Staff Working Document. Turkey 2008 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. SEC(2008) 2699, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|        | Commission of the European Communities 2009: Commission Staff Working Document. Turkey 2009 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. SEC(2009)1334, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|        | European Commission 2010: Commission Staff Working Document. Turkey 2010 Progress Report; accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement  |

|               |  |
|---------------|--|
|               | Strategy and Main Challenges 2010-2011. SEC(2010) 1327, Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|               | European Commission 2011: Commission Staff Working Paper. Turkey 2011 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. SEC(2011) 1201 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|               | European Commission 2012: Commission Staff Working Document. Turkey 2012 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. SWD(2012) 336 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|               | European Commission 2013: Commission Staff Working Document. Turkey 2013 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. SWD(2013) 417 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|               | European Commission 2014: Commission Staff Working Document. Turkey 2014 Progress Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. SWD(2014) 307 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|               | European Commission 2015: Commission Staff Working Document. Turkey 2015 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2015) 216 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
|               | European Commission 2016: Commission Staff Working Document. Turkey 2016 Report; accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. SWD(2016) 361 final, Luxembourg: The Publications Office of the European Union                                     |
| <b>Ungarn</b> |  |
|               | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union  |
|               | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union   |
|               | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the Euro-  |

|               |   |
|---------------|---|
|               | pean Union  |
|               | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. SEC(2001) 1748, Luxembourg: The Publications Office of the European Union         |
|               | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession. SEC(2002) 1404, Luxembourg: The Publications Office of the European Union         |
| <b>Zypern</b> |   |
|               | Commission of the European Communities 1998: Regular Report from the Commission on Cyprus's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union      |
|               | Commission of the European Communities 1999: 1999 Regular Report from the Commission on Cyprus's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|               | Commission of the European Communities 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Cyprus's Progress towards Accession. (Ohne Dokumentennummer), Luxembourg: The Publications Office of the European Union |
|               | Commission of the European Communities 2001: 2001 Regular Report from the Commission on Cyprus's Progress towards Accession. SEC(2001) 1745, Luxembourg: The Publications Office of the European Union          |
|               | Commission of the European Communities 2002: 2002 Regular Report from the Commission on Cyprus's Progress towards Accession. SEC(2002) 1401, Luxembourg: The Publications Office of the European Union          |

*Quelle: Eigene Darstellung*

Tabelle II: Anzahl der Fortschrittsberichte je Land nach Jahren (1998-2015) und in Hinblick auf das Enthalten des Kapitels 23 »Fundamental and judiciary rights«

| Anzahl                             | Fortschritts-Berichte des Staates.. | in den Jahren.. |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|------------------------------------|-------------------------------------|-----------------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|                                    |                                     | 19..            |     |     |     | 20.. |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|                                    |                                     | 98              | 99  | 00  | 01  | 02   | 03  | 04  | 05  | 06  | 07  | 08  | 09  | 10  | 11  | 12  | 13  | 14  | 15  |     |
| <b>Potenzielles Kandidatenland</b> |                                     |                 |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
| 11                                 | Kosovo                              |                 |     |     |     |      |     |     | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x*  | x n | x n | x n |
| 11                                 | Bosnien & Herzegowina               |                 |     |     |     |      |     |     | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n | x n |
| <b>Kandidatenland</b>              |                                     |                 |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
| 10                                 | Albanien                            |                 |     |     |     |      |     |     | x n | x n | x n | x n | x n |     | x j | x j | x j | x j | x j | x j |
| 10                                 | Republik Mazedonien (FYROM)         |                 |     |     |     |      |     |     |     | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j |
| 10                                 | Montenegro                          |                 |     |     |     |      |     |     | x n | x n | x n | x n | x n |     | x j | x j | x j | x j | x j | x j |
| 10                                 | Serbien                             |                 |     |     |     |      |     |     | x n | x n | x n | x n | x n | x n |     | x j | x j | x j | x j | x j |
| 18                                 | Türkei                              | x n             | x n | x n | x n | x n  | x n | x n | x n | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j |
| <b>7. Erweiterungsrunde</b>        |                                     |                 |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
| 7                                  | Kroatien                            |                 |     |     |     |      |     |     | x j | x j | x j | x j | x j | x j | x j | s j |     |     |     |     |



„Human rights and the protection of minorities“

j = Kapitel 23 der Acquis-Kriterien im Bericht „Fundamental and judiciary rights“ enthalten

s = Monitoring-Berichte, kein Fortschrittsbericht weil Verhandlungen bereits abgeschlossen wurden

\* = Analytical Report, ähnlicher Aufbau sowie ähnliche Inhalte wie Fortschrittsberichte

*Quelle: Eigene Darstellung*

*Tabelle III: Anzahl der Fortschrittsberichte je Land nach Jahren (2016) und in Hinblick auf das Enthalten des Kapitels 23 »Fundamental and judiciary rights«*

| Anzahl | Fortschritts-Berichte des Staates.. | in den Jahren..             |    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--------|-------------------------------------|-----------------------------|----|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|        |                                     | 20..                        | 16 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|        |                                     | Potenzielles Kandidatenland |    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1      | Kosovo                              | x                           |    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1      | Bosnien & Herzegowina               | x                           |    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|        |                                     | Kandidatenland              |    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1      | Albanien                            | x                           |    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|        | Republik Mazedonien                 | x                           |    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

|   | (FYROM)      |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---|--------------|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 1 | Montenegro   | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1 | Serbien      | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1 | Türkei       | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 6 | <i>Summe</i> |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

Anmerkung: Bei mit „s“ gekennzeichnete Berichten handelt es sich um Monitoring-Berichte, die nicht in die Untersuchung miteinbezogen, der Vollständigkeit halber aber in die Liste mitaufgenommen wurden

Legende:

n = Kapitel 23 der Acquis-Kriterien „Fundamental and judiciary rights“ im Bericht nicht enthalten, enthält unter politisches Kriterium das Kapitel „Human rights and the protection of minorities“

j = Kapitel 23 der Acquis-Kriterien im Bericht „Fundamental and judiciary rights“ enthalten

s = Monitoring-Berichte, kein Fortschrittsbericht weil Verhandlungen bereits abgeschlossen wurden

\* = Analytical Report, ähnlicher Aufbau sowie ähnliche Inhalte wie Fortschrittsberichte