

Buchbesprechungen

Bültermann, Lennart: Das Völkerrecht als Mittel zur Lösung ethnischer Konflikte – Eine Untersuchung anhand von Georgien und den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien. Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 84, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017. ISBN 978-3-8487-3772-7, 206 S. € 54,-

Diese an der Universität Jena verfasste Dissertation widmet sich anhand der Beispiele von Georgien sowie den *De-facto*-Staaten Abchasien und Südossetien der Frage, inwieweit das Völkerrecht als Mittel zur Lösung ethnischer Konflikte beitragen kann.

Den Leser erwarten hier Ausführungen, die weit über eine rein völkerrechtliche Bewertung hinausgehen. Diese, sowie einige Hintergrundinformationen zu der Geschichte Georgiens, scheinen für das Verständnis dieses Buchs dienlich:

Georgien wurde nach einer kurzen Periode staatlicher Unabhängigkeit (1918-1921) Teil der Sowjetunion. Südossetien wurde als Teil der Georgischen Sozialistischen Sowjetrepublik (GSSR) in die UdSSR eingegliedert und erhielt 1922 den Status eines Autonomiegebiets. Abchasien wurde zunächst als eigenständige (mit der GSSR assoziierte) Sowjetrepublik in die UdSSR aufgenommen, 1931 jedoch zu einer Autonomierepublik herabgestuft. Sowohl Südossetien als auch Abchasien verfügten aber über eigene politisch-administrative Institutionen. Insbesondere die Eliten dieser Gebiete beklagten jedoch zunehmend die wirtschaftliche und politische Diskriminierung ihrer Regionen. Als der autonome Status der Provinzen im Zuge der Auflösung der UdSSR von georgischen Nationalisten in Frage gestellt wurde, erhöhten sich die Spannungen. Nach der georgischen Unabhängigkeit führten schwere Auseinandersetzungen mit der Zentralregierung 1992 zu Unabhängigkeitserklärungen Südossetiens und Abchasiens, die aber von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt wurden. In den 1990er Jahren kam es zwischen Georgien und Südossetien bzw. Abchasien zu Konflikten und im August 2008 heizte sich die Lage an der georgisch-südossetischen Demarkationslinie so stark auf, dass es zu einem fünftägigen Krieg kam.

Nun stehen nach den Kommunalwahlen im Oktober 2017 im Oktober 2018 Präsidentschaftswahlen in Georgien an, bei denen diese historischen Auseinandersetzungen weiterhin eine Rolle spielen. Insofern erscheint diese Dissertation zu einem passenden Zeitpunkt.

Das relativ knapp gefasste Werk, welches Teil der Reihe "Völkerrecht und Außenpolitik" ist, ist in vier Kapitel aufgeteilt. In diesen verfolgt *Bülter-*

ZaöRV 78 (2018), 499-517

mann das ambitionierte Ziel, durch die Kombination hermeneutischer Analyse mit den Ergebnissen empirischer Forschung eine neue Perspektive auf das Völkerrecht als Mittel zur Lösung ethnischer Konflikte zu eröffnen. Dabei macht der Verfasser es sich zur anspruchsvollen Aufgabe, auf die zu erwartenden realen Auswirkungen der verschiedenen Auslegungsalternativen abzustellen, um den Versuch zu wagen, so einige der bisher im Kontext des Minderheitenrechts vorgebrachten Argumente neu zu gewichten.

Die Konfrontation mit den Resultaten der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen hat *Bültermann* zufolge zu einem Perspektivwechsel in der Völkerrechtswissenschaft geführt. Diese widme sich nunmehr verstärkt der Untersuchung des realen Einflusses völkerrechtlicher Normen. Unter Heranziehung der Erkenntnisse der empirischen Konflikt- und Gerechtigkeitsforschung wird in dieser Arbeit eingehend der Einfluss des Völkerrechts auf die Konfliktprävention und -lösung untersucht. Hierfür setzt der Verfasser die empirischen Befunde in einen entscheidungstheoretischen Rahmen, mit dessen Hilfe sich der Einfluss sowohl des eigentlichen Norminhalts als auch des Normdesigns auf ethnische Konflikte – zumindest bis zu einem gewissen Grad – bestimmen lässt.

Im ersten Kapitel widmet sich der Verfasser zunächst dem Regelungsinhalt der auf ethnische Konflikte anwendbaren völkerrechtlichen Normen. Das Thema von Ethnizität und Völkerrecht betrachtet er dabei sowohl mit Blick auf eine Konfliktlösung innerhalb der Staatsgrenzen, als auch unter dem Gesichtspunkt von grenzüberschreitender und grenzändernder Konfliktlösung. Dabei geht *Bültermann* auf Definition und Inhalt von Diskriminierungsverboten, sowohl auf europäischer, als auch auf universeller Ebene, ein und diskutiert verschiedene Ausprägungen von Partizipationsrechten kritisch. Er durchleuchtet auch das konfliktträchtige Thema von Sezession und Staatsgründung, deren Hintergründe und rechtlichen Grundlagen ausführlich behandelt werden, stellt die verschiedenen Interventionsformen durch Drittstaaten – sei es zum Schutz von Drittstaatsangehörigen, zum Schutz eigener Staatsangehöriger oder zum Schutz unterdrückter Völker – anschaulich dar und erläutert die bestehenden Durchsetzungsmechanismen.

Der Verfasser wagt im Folgenden einen Diskurs zu den theoretischen Grundlagen ethnischer Konflikte, namentlich zu sozialpsychologischen Theorien und Rational Choice (ökonomische, entscheidungstheoretische sowie spieltheoretische Konflikttheorien). Daneben beleuchtet er verschiedene Konfliktlösungsstrategien, z. B. Integration und institutionelle Mediation sowie Integrationslockerung und Intervention, und versucht herauszuarbeiten, welche davon tatsächlich erfolgversprechend sein können. Dieses

im ersten Kapitel gewählte Vorgehen erlaubt es dem Verfasser, der Frage näher zu kommen, ob die im Völkerrecht getroffenen Anordnungen ihrer Art nach grundsätzlich dafür geeignet sind, zur Konfliktprävention und -lösung beizutragen. Er kommt dabei zu dem Schluss, dass das Völkerrecht die Erkenntnisse der Konfliktforschung – z. B. dahingehend, dass Sezessionen dazu beitragen können ethnische Konflikte zu lösen – im Wesentlichen spiegelt.

Im zweiten Kapitel befasst sich *Bültermann* auf der Grundlage der Entscheidungstheorie mit dem Einfluss der einschlägigen Völkerrechtsnormen auf die soziale Wirklichkeit. Zur Untersuchung der Wirkung völkerrechtlicher Normen eigne sich – so die Auffassung des Verfassers – diese Theorie, zumal sie als interdisziplinäre Forschungsrichtung nicht nur für hermeneutische Probleme, sondern auch für tatsächliche Fragen der Rechtswirkung fruchtbar gemacht werden könne. Bezüglich der Effektivitätskriterien geht er sowohl auf instrumentalistische als auch auf normative Ansätze ein.

Im Rahmen seiner Untersuchung widmet sich *Bültermann* des Weiteren ausführlich den Zielen des Diskriminierungsschutzes. Auch die allgemeine Sezessionsregel und ihre rechtstheoretischen Mindestanforderungen werden vom Verfasser umfassend dargestellt.

Dieses Kapitel schließt mit einem Überblick über den bisherigen Stand der Forschung zu der Effektivität völkerrechtlicher Konfliktlösung. *Bültermann* zufolge könne das Völkerrecht im Bereich der Prävention und der Lösung ethnischer Konflikte nicht nur auf der Ebene der Informationssammlung, sondern auch auf jener der Alternativmengenbildung sowie der Beeinflussung der Präferenzordnung einen gewissen Einfluss ausüben. Zudem hätte es in den letzten Jahren im Schrifttum eine Herausbildung von Kriterien, welche für die Effektivität völkerrechtlicher Normen relevant sein sollen, gegeben. Dazu gehörten z. B. die Setzung materieller Anreize, reziproke Beziehungen im Sinne des Tit-for-Tat-Prinzips oder auch Capacity Building.

Im dritten Kapitel widmet sich der Verfasser in Form einer Fallstudie eingehend dem Konflikt zwischen Georgien und den *De-facto*-Staaten Abchasien und Südossetien. Dabei geht er zunächst auf die historischen Streitpunkte (von dem Bevölkerungsanteil und der Siedlungsdauer als Anspruchsbeschränkung über die Verteidigung gegen eine "Georgisierung" bis hin zu nationalen Mythen), das sowjetische Nationalitätenrecht sowie post-sowjetische Entwicklungen, wie z. B. zuletzt die Aufnahme formeller Kontakte mit abchasischen und südossetischen Institutionen durch die Russische Föderation, ein. All diese können dem Verfasser zufolge als Grundlage des Konflikts angesehen werden. *Bültermann* stellt an dieser Stelle differen-

ZaöRV 78 (2018)

ziert die verschiedenen Versuche der Konfliktlösung sowie den Gebietsstatus im sowjetischen Verfassungsgefüge dar. Dabei schildert er die Bestrebungen zur Statusänderung nach dem Ende der UdSSR sowie die Herausbildung des *De-facto*-Status. *Bültermann* analysiert das Minderheitenrecht in Kerngeorgien, Abchasien und Südossetien, setzt dies jeweils in Bezug zum geltenden Völkerrecht und erläutert, inwieweit künftig eine wachsende Übereinstimmung zwischen diesen Rechtsebenen zu erwarten sei.

In einer Zusammenfassung weist der Verfasser noch einmal auf die zentrale Rolle der Sprache in diesem Konflikt hin. Das georgische Minderheitenrecht habe sich zwar formal in den letzten Jahren weiterentwickelt; substantielle Verbesserungen für die Minderheiten habe es aber dennoch nur wenige gegeben. Auch in Abchasien und Südossetien fällt seine Bilanz wenig optimistisch aus: In Bezug auf ethnische Minderheiten sei das Schutzniveau weiterhin niedrig. Der politische Wille, dies zu ändern, sei nicht erkennbar.

Im vierten Kapitel fasst der Verfasser seine Ergebnisse zusammen und wagt einen Ausblick. Insbesondere geht er dabei auf die Begrenzung durch die Natur ethnischer Konflikte sowie durch die Ausgestaltung des einschlägigen Völkerrechts ein. *Bültermann* macht abschließend auf die Potenziale für die Einwirkung auf nationale Entscheidungsprozesse sowie auf die Perspektiven für die Völkerrechtswissenschaft aufmerksam.

Insgesamt ist es *Bültermann* gelungen, ein komplexes und hochsensibles Thema, welchem in der medialen Berichterstattung wenig Raum gegeben wird, differenziert darzustellen und von verschiedenen Perspektiven anschaulich zu beleuchten. Viele seiner Ansätze und Thesen sind auch auf andere Konfliktsituationen übertragbar. Dabei verfolgt er einen interdisziplinären Ansatz, der einerseits bereichernd ist, aber andererseits in Teilen die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit des Werks an einigen wenigen Stellen etwas erschwert.

Es sei all denen, die sich in Theorie und Praxis mit ethnischen Konflikten – in Europa oder anderswo – befassen, uneingeschränkt empfohlen.

Katharina Franziska Braig, Freiburg

Krastev, Ivan: Europadämmerung – Ein Essay. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2017. ISBN 978-3-518-12712-4, 143 S. € 14,-

Die multiplen Krisen der Europäischen Union, welche Politik und Wissenschaft hektisch zu verarbeiten versuchten, schienen zuletzt etwas aus dem Fokus des Interesses geraten zu sein. Doch sind sie abseits der anfänglichen Nervosität nicht verschwunden oder gar bewältigt. Vielmehr noch bedarf es aufgrund der zum Teil verheerenden Entwicklungen und der an-

haltenden Wirkungen, die vor allem von der Finanz- und der Flüchtlingskrise ausgehen, einer intensiven Auseinandersetzung, die sich auch ihren tieferliegenden Schichten zuwendet. Ein solch wissenschaftlicher Prozess der Aufarbeitung hat gerade erst begonnen. In diesen Kontext fügt sich der lesenswerte Essay "Europadämmerung" (After Europe) von *Ivan Krastev* ein, welcher 2017 bei Suhrkamp erschienen ist. Die kurze Schrift blickt anders auf die Krisen und stellt verhältnismäßig ideologiefrei zwei Themenkomplexe in den Mittelpunkt (S. 21): Zum einen adressiert sie die Frage, wie die Flüchtlingskrise den Charakter demokratischer Politik in den Nationalstaaten und der Europäischen Union (EU) verändert hat. Den Blick über dieses Phänomen weitend, thematisiert *Krastev* zum anderen, inwieweit es mittlerweile in der EU zu einer Rebellion gegen die meritokratischen Brüsseler Eliten gekommen ist. Im breiteren Kontext geht es ihm mithin darum, die entstandenen Brüche innerhalb sowie zwischen den europäischen Gesellschaften bzw. Nationalstaaten und der EU herauszuarbeiten.

Dabei ist die Perspektive und der stringente Gedankengang des Politologen *Krastev* aus zwei Gründen besonders außergewöhnlich: Erstens ist *Krastev* Bulgare, sein Blick auf die paneuropäischen Geschehnisse weckt deswegen für die westeuropäisch geprägte Wissenschaftslandschaft ein besonderes Interesse. Zweitens durchzieht den Essay der interessante Versuch eines Blicks in den Rückspiegel: von der Zukunft eines "Nach Europa" auf die heutige Situation der EU (S. 16). *Krastev* stellt sich ein auf einen möglichen schlechten Ausgang des Projekts Europa, der für ihn – davon ausgehend, dass der "Desintegrationszug den Brüsseler Hauptbahnhof bereits verlassen" habe (S. 16) – nicht allzu fernliegend erscheint. Er thematisiert eine solche häufig als *worst case scenario* bezeichnete Desintegration, ohne sie heraufzubeschwören oder gar zu betrauern. Die fast durchgängig stringent vorgebrachten Gedankengänge beobachten und erklären, ohne gleichsam zu urteilen. Entlang derer schreibt *Krastev* stilsicher, kraftvoll und entfaltet immer wieder Gegensätze, an denen er sich abzuarbeiten versucht. Teilweise wirkt die hohe Dichte an unterschiedlichen Argumenten, Beispielen und thematischen Zusammenhängen etwas sprunghaft, was jedoch aufgrund der angelegten thematischen Breite in Kauf genommen werden muss.

Der Essay beginnt im ersten Kapitel "Wir, die Europäer" mit einer Bestandsaufnahme der europäischen Gesellschaft, in der er sich den wiederkehrenden Schutzwällen und Ressentiments, welche die EU um sich aufschüttet, zuwendet (S. 31). Da das, was gestern noch als universelle Wahrheit und Versprechen des Liberalismus erschien, heute eher eine Ausnahme bilde, sei die EU eine Art "Insel Galapagos" geworden (S. 15). *Krastev* gelingt es, in diesem ersten Teil die Widersprüche der Globalisierung – insbe-

ZaöRV 78 (2018)

sondere bei gleichzeitig fortgesetzten nationalen Souveränitätsansprüchen – und der mit ihr formulierten Hoffnungen aufzuzeigen. Die Schwierigkeiten in einer “Welt ohne Bindungen” (*Jowitt*, S. 31) eine stabile Identität aufzubauen, führe dazu, dass Demokratie sich zu einem politischen Regime entwickle, das die Vorurteile der Mehrheiten stärke. Getrieben werde diese Entwicklung vom Flüchtlings- und Migrantenstrom, der gleichzeitig den Liberalismus mit dem bekannten Widerspruch konfrontiere, dass universelle Rechte sich nicht mit der tatsächlich herrschenden Ungleichheit in Einklang bringen ließen (S. 37). Infrage gestellt würden die Versprechen des Liberalismus vor allem durch die “Birthright Lottery” (*Shachar*, S. 37 f.), aus der im 21. Jahrhundert nicht mehr die Revolution, sondern die Migration den Weg weise. Letztlich birgt diese aufgezeigte Dialektik aus Migration und Revolution das Potenzial, weiter über den Kontrast von Individualismus und Kollektivismus nachzudenken. Allerdings bleibt der Essay an dieser Stelle der von ihm eingenommenen Perspektive verhaftet mit der Folge, dass nicht weitere Zusammenhänge beleuchtet werden, die zur Fragmentierung europäischer Gesellschaften beitragen. Die Fokussierung auf die beiden großen Krisen führt insoweit zu einer Verknappung komplexer gesellschaftlicher Geflechte: So bleiben etwa die Auswirkungen einer zunehmenden Beschleunigung entsprechender Entwicklungen unterrepräsentiert. Doch regt das entfaltete Spannungsfeld weitere Reflexion entlang der aufgezeigten Linien an.

Krastev symbolisiert mit empathischer Sprache die Brüche der Gesellschaft auch mit den Figuren des willkommenen Touristen einerseits und des abgelehnten Flüchtlings andererseits (S. 24): Während der eine angelockt würde, um Geld zu bringen, würde der andere abgewiesen. Ein ähnlich zweiteiliges Bild zur Beschreibung des gesellschaftlichen Auseinanderfallens verwendet er unter Bezugnahme auf *Goodhart*, wenn er die Begriffe der “Überall-Leute” und der “Irgendwo-Menschen” einführt (S. 42 f.), womit er die unterschiedliche Bedeutung der Kategorie des Raums einerseits und der Kategorie des Orts andererseits adressiert. Beide Bilder stehen symbolhaft für die Zerrissenheit der Gesellschaft und prägen diese nach Ansicht *Krastevs* stärker als auf Klassenzugehörigkeit basierende Identitäten. Sie eignen sich zudem, um die mit der Fragmentierung einhergehenden Widersprüche aufzudecken.

Das somit charakterisierte liquide “Wir”, sieht sich, so *Krastev*, durch die Flüchtlingskrise einer zunehmenden Bedrohung ausgesetzt. Es überzeugt, wenn er die wachsende Intoleranz mit einer normativen Bedrohung des “Wir” greifbar macht (S. 49), welche aufgrund eines unauflösbaren “Solidar-

ritätskonflikts” nicht abgefedert werden kann (S. 53). In den Fokus gerät somit letztlich der einsetzende Verlust politischer Gemeinschaft.

Der Fortbestand der EU sei vor allem durch ihre wiederaufkeimende Ost-West Spaltung bedroht (S. 55 ff.); eine historische Erinnerung. Darauf aufbauend, setzt sich der Essay anschließend dezidiert mit dem als problematisch beschriebenen osteuropäischen “Mangel an Mitgefühl” auseinander (S. 55 ff.). Sich zunächst den bekannten Gründen für die schwierige Nachvollziehbarkeit dieser Haltung zuwendend (Auswanderungsländer, geringe Flüchtlingszahlen, Bevölkerungsrückgang), versucht sich *Krastev* anschließend an einem Strauß verschiedener Erklärungsmuster. Seines Erachtens sei diese Haltung vor allem darauf zurückzuführen, dass kosmopolitische Werte in Osteuropa als Bedrohung wahrgenommen würden (S. 58 ff.). Insbesondere auf den schwierigen osteuropäischen Erfahrungen mit ethnischer Vielfalt und der Angst vor “ethnischem Verschwinden” fußend (S. 61), habe der Antikosmopolitismus seine Wurzeln auch in einer Abgrenzung vom bewusst aufoktroierten Internationalismus des Kommunismus (S. 69).

Im zweiten Kapitel von “Europadämmerung” “Sie, das Volk” gerät auch die demokratische Verfassung der EU in den Blickpunkt. Allerdings geht es hier nicht um das viel beschriebene Demokratiedefizit. *Krastev* sieht vielmehr die politische Gemeinschaft in Gefahr: Demokratie sei in der EU zu einem “Kurzwort für die politische Ohnmacht der Bürger” geworden (S. 80), da die EU ihre Rolle als Verbündete gegen korrupte nationale Eliten zunehmend einbüße (S. 81 f.). *Krastev* spürt der These nach, ob nicht letztlich der Versuch einer Demokratisierung der EU gleichsam das Projekt zerstören könnte, da eine vertiefte Demokratie in einem Kontrast zum Postulat einer *ever closer union* stehe (S. 76).

Das Spannungsfeld entfalte die europäische Regierungsformel: Demnach seien Maßnahmen der EU ohne Politik, wohingegen die Nationalstaaten Politik ohne Maßnahmen ergreifen würden (S. 79). Als Hauptverursacher dieses Querstands macht *Krastev* drei Paradoxien aus, die eine massive Gefahr für den Fortbestand der EU darstellen würden (S. 84 ff.). Darunter falle zunächst die mitteleuropäische Bereitschaft, europafeindliche Parteien zu wählen (S. 85 ff.). Diese versprächen als “Verfassungsbewegung” einen unzweideutigen Sieg (S. 89), welcher nicht durch Kompromiss und rationale Abwägung von Interessen verwässert sei. Durch die Revolte solcher Parteien gegen die Prinzipien und Institutionen des Verfassungsliberalismus als Fundament der EU gefährdeten sie das europäische Projekt (S. 96). Das zweite Paradoxon sei die westeuropäische kosmopolitische Pro-EU-Einstellung, welche allerdings nicht zu einer nachhaltigen proeuropäischen Bewegung führe (S. 96 ff.). Es entstünden kurzfristige Bewegungen, die zwar

ZaöRV 78 (2018)

Partizipation aber keine Repräsentation erzeugten, sodass ein "vereintes Europa" nicht entstehen könne (S. 99 f.). Das Brüsseler Paradoxon schließlich sei die dort herrschende "Meritokratie" (Young, S. 103). Diese führe zu einer Gesellschaft aus egoistischen, arroganten Gewinnern und zornigen, verzweifelten Verlierern. Eine solche sei nicht lediglich ungleich, sondern die Unterschiede seien gar durch Leistungsfähigkeit gerechtfertigt (S. 104). Die Meritokraten der EU, so Krastev, hätten die Fähigkeit verloren, die Gefühle ihrer Gemeinschaft zu teilen (S. 107), da sie keine Loyalitäten mehr kennen würden. Diese gut nachvollziehbare Argumentation führt letztendlich zu einem Verlust der politischen Gemeinschaft, welcher unter anderem in einer mangelhaften Repräsentation begründet ist: Repräsentant und Repräsentierter sind inkongruent.

In einer ähnlichen Richtung seien daher auch Referenden in den seltensten Fällen sinnvoll (S. 110 ff.). Europa sei ein Ort der Verhandlungen, wohingegen Volksabstimmungen das nahezu unumstößliche letzte Wort des Volkes als Fluchtpunkt von Entscheidungsprozessen setzten. Der Kompromiss als Grundlage demokratischer Entscheidungen werde dadurch abgelöst (S. 111). Folglich dienten Volksabstimmungen in den letzten Jahren häufig als Mittel zur Mobilisierung europaskeptischer Wähler oder als mahnende Botschaft an Brüssel, womit sie den Europapessimismus gefördert hätten (S. 125).

Letztlich bestehe, so Krastev im Schlussteil, Hoffnung, da die anhaltenden Krisen paradoxerweise das Gefühl einer politischen Gemeinschaft mehr verstärkt hätten als Brüsseler Kohäsionsbemühungen (S. 131). Es bedürfe daher in Zukunft ständiger politischer Improvisation und Flexibilität statt eines starren Festhaltens an überkommenen Idealen (S. 132). Handfeste Lösungen werden zum Ende des Essays kaum diskutiert, sodass er seinen diagnostischen Charakter beibehält.

Aufgrund des knappen Umfangs des Essays bleibt die Behandlung vieler Themen unterkomplex. Dies lässt sich aufgrund der gewonnenen Draufsicht allerdings in Kauf nehmen. Der Essay schafft es, zahlreiche Themenkomplexe, die in den letzten Jahren wissenschaftliche Behandlung erfahren haben, konzise zu bündeln und den Blick der Europawissenschaft Richtung Zukunft zu weiten. Einen solchen Perspektivwechsel bedarf es nicht nur im Politischen, da auch das Recht als Ordnungsinstrument sich in einer zunehmend rasant verändernden Welt aus seiner Retroperspektive lösen und flexible Lösungen entwickeln muss, die tragfähige Kompromisse in die Zukunft transportieren.

Nils J. Janson, Freiburg

Van der Jeught, Stefaan: EU Language Law. Groningen: Europa Law Publishing. ISBN 978-90-8952-172-9 (print). ISBN 978-90-8952-173-6 (ebook). 2015. 303 pp. € 64.-

The language issue in the European Union (EU) is subject of abundant literature, mainly in the fields of sociolinguistics and political science. As far as legal scholars deal with it, they focus in particular on specifics, such as the language regimes in institutions, the protection of minority languages or language problems with regard to the functioning of the internal market. As far as can be seen, a comprehensive overview of language law in the EU is still lacking. *Van der Jeught's* book fills this gap. It is based on the author's PhD thesis, in which he defends the thesis that the "EU and its Member States apply essentially conflicting language policies" (preface, p. VIII). *Van der Jeught* includes the economic, political and cultural context of EU language law, but excludes the sociolinguistic and jurilinguistic aspects. "Language policy" is understood in a broad sense to encompass "the (implicit and explicit) language regimes or arrangements in EU Member States as well as the EU for both the public framework and the private domain" (preface, p. IX).

The book is divided into three parts. In the first part "Setting the Scene: What is Language Law?", *van der Jeught* presents a historical overview of language diversity, the traditional aims of a language policy, its scope, and a classification of the language policies of the EU Member States. He shows that the origins of language policies can be seen in the efforts to establish states around one language. The traditional aim of language policy is therefore the achievement of national unity and social cohesion. Since the early 20th century, another objective of language policy has been the protection of linguistic minorities and language diversity.

Van der Jeught works out that, according to international law, three concepts form the framework of national language policy: (1) states have the sovereignty to choose their own official languages (territoriality principle: *cuius regio, eius lingua*); (2) they must protect linguistic minorities against interference and assimilation policies and against discrimination (Article 27 International Covenant on Civil and Political Rights, Article 14 European Convention on Human Rights); and (3) they must grant private freedom of language use (Article 14 European Convention on Human Rights), which means that the demarcation between public and private language use is essential.

The author then provides an overview of the language policies in different EU Member States and convincingly classifies them into three groups according to the degree to which multilingualism is applied: one group of

states has a single official language policy over their entire territory (e.g. France, the Baltic states, Poland); a second group applies the same principle but grants language rights to minorities in parts of their territory (e.g. Germany, Romania, Sweden); a third group has more than one official language policy throughout the country (e.g. Belgium, Ireland, Luxembourg, Malta).

Part II, covering more than 200 pages, is the core of the book. It deals with four aspects of the EU language policy:

(1) *Historical overview*. The author explains that at the beginning of the integration process, a compromise was found in the language protocol of the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1952. The protocol specified that the national sovereignty of the Member States is respected and all languages are equally authentic, and that, unlike other organizations, the ECSC has no reference language. The ECSC Language Protocol was also the basis of the language regime of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community which was established by an unanimous vote of the Council in Regulation 1/1958 and which is still in force. The relevant rules provide that all languages are official and working languages (Article 1); that all languages may be used in dealings between the institutions and Member States or citizens (Articles 2 and 3); that legislation and the Official Journal shall be published in all official languages (Articles 4 and 5); that the institutions may determine the language use in specific cases in their rules of procedures (Article 6); that the languages to be used in proceedings before the European Court of Justice shall be laid down in its rules of procedure (Article 7).

Van der Jeught then sketches the linguistic development of the EU, which is characterized by the increasing number of Treaty languages and official languages. In the early days, there were only the four languages of the founding members (Dutch, French, German, Italian). Through the different rounds of enlargement, the number of languages increased to 24. The compromise found in 1952 in the ECSC Language Protocol has still remained the basis of the EU language regime. The only substantial changes were made in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU Charter), laying down the respect for linguistic diversity (Article 22).

Van der Jeught is critical of the fact that the language issue has never been properly dealt with. At the beginning of the European integration process, a commitment to the equality of the official languages was made. Since then, language is “almost a taboo subject” (p. 235). Since the principle of the equality of languages cannot be fully implemented in practice, the lack of a broad public debate has led to both a largely implicit and pragmatic “don’t ask, don’t tell” policy and a huge gap between the *de iure* and the *de facto*

situations. Language arrangements are often not based on formal decisions; the ad hoc solutions lack coherence and transparency. With this, *van der Jeught* addresses the main problem of the EU language policy. His analysis is accurate and proven by many issues discussed throughout his book.

(2) *Aims of EU language policy.* *Van der Jeught* develops a convincing classification by distinguishing between four aims: language equality and non-discrimination, European integration and mobility, linguistic diversity and protection of linguistic minorities.

It is explained that language equality is not an absolute principle, it is rather a political statement. Restricted internal language regimes in the EU institutions, bodies and agencies are the rule, and a restricted external language regime is also permitted for reasons of proportionality (European Court of Justice [ECJ] judgment of 9.9.2003, C-361/01 – *Kik*). On the other hand, the principle of non-discrimination is far-reaching according to the jurisdiction of the ECJ, as linguistic facilities granted to a country's own nationals have to be granted to all EU citizens (ECJ judgment of 24.11.1998, C-274/96 – *Bickel and Franz*; ECJ judgment of 27.3.2014, C-322/13 – *Grauel Ruffer*).

The fostering of European integration and mobility is intended to create a multilingual workforce: linguistic skills should be promoted and language facilities for migrant workers and their children should be provided, e.g. there is an obligation to inform a migrant worker of certain administrative decisions concerning social security benefits in his or her own language (Regulation 987/2009). The author explains that EU Member States cannot require from EU citizens that they learn the language of the host state because this would contradict the freedom of movement granted by EU law. This is contradictory to the territoriality principle, a characteristic of national language policy. According to that principle, "he who moves to a different linguistic area is expected to adapt to that environment" (p. 249). In contrast, non-EU nationals can be obliged, in principle, to attend language courses and to undergo language tests in order to obtain residence permits (Directive 2003/109), but the integration measures have to be proportionate. In general, language policies of the Member States have to respect the fundamental freedoms of the internal market, which is especially a problem concerning the free movement of goods (labelling of foodstuffs, ECJ judgment of 18.6.1991, C-369/89 – *Piageme I*; ECJ judgment of 12.10.1995, C-85/94 – *Piageme II*), the free movement of services (language requirements for dentists and lawyers, ECJ judgment of 4.7.2000, C-424/97 – *Haim*) and the free movement of workers (obligatory language use in labor contracts, ECJ judgment of 16.4.2013, C-202/11 – *Las*).

ZaöRV 78 (2018)

The third aim of EU language policy is the respect of linguistic diversity (Article 3 [3] Treaty on European Union [TEU], Article 22 EU Charter). This implies a passive obligation not to undermine the existing language diversity and an active obligation to foster language diversity. As to the latter, in 2002 the EU adopted a mother tongue plus two policy: each EU citizen should learn two foreign languages. The EU leaves it open which two languages should be learned, but it is obvious that it is intended that “English is not enough”; instead, another language should be learned as well. *Van der Jeught* criticizes this policy as too ambitious and not feasible. One has to agree with his recommendation that, instead, as a top priority one common foreign language should be taught to all citizens, namely English.

The fourth aim of EU language policy is the protection of linguistic minorities, of which there are more than a hundred in the EU Member States. Although minority protection is a national competence, the EU monitors minority language rights and actively fosters them. The Commission is concerned about minority rights as they are granted before the accession of candidate countries: the respect for minorities is an accession criterion.

(3) *Scope of EU language policy.* It is comparable to that of national policies. *Van der Jeught* shows that there are rules both on public language use – e.g. with respect to EU administration and legislation, and the communication between EU institutions and EU citizens; and on private language use – e.g. with respect to the labelling of products and language proficiency requirements for professionals. He discusses the well-known *Groener* judgment of the ECJ (28.11.1989, C-379/87) according to which the scope of EU language policy is limited by the autonomy of the language policies of the Member States, which itself is limited by the principle of proportionality. On the other hand, the scope of the EU language policy is also limited by international law demanding the protection of minority languages and the respect for freedom of language in private spheres. But *van der Jeught* also emphasizes that international law does not require a general right to use one’s own language when interacting with public institutions. Therefore, one has to agree with *van der Jeught* when he regards the often criticized *Kik* judgment of the ECJ (9.9.2003, C-361/01) as being in accordance with international law, according to which citizens have no right to demand that a version of anything that might affect their interests be drawn up in their own language in all circumstances.

(4) *EU public and private language policy.* First, *van der Jeught* considers the Treaty languages and the official and working languages of the institutions, bodies and agencies within the public sphere. There are 24 equally authentic Treaty languages (Article 55 [1] TEU and Article 358 of the Treaty

on the Functioning of the European Union [TFEU]); each Member state can designate one language used on the national level as a Treaty language. One consequence of this is that the number of speakers is irrelevant to the determination of Treaty language status: Irish and Maltese are Treaty languages despite the fact that the number of speakers is low whereas languages spoken by many more people do not have this status, e.g. Catalan. *Van der Jeught* proposes that, with respect to the future expansion of the EU, clear-cut criteria should be developed to determine which languages may qualify for Treaty language status.

The official languages and the working languages correspond to the Treaty languages. They are established by Regulation 1/1958 where there is no definition of the terms “official language” and “working language”. Often the distinction is made that official languages are used in the external communication of the institutions, working languages in the internal communication of the institutions. *Van der Jeught* makes a good point that this is inappropriate because it does not correspond to reality. Instead, he proposes a clear distinction between full language regimes (= obligatory use of all official EU languages) and restricted language regimes (= use of only some official EU languages), as described below.

There is a full language regime for communication between the EU institutions and the Member States or private persons, as well as for legislation. Member States and private persons have the right to choose the official EU language in which written communication takes place. If language rights of citizens are violated – as granted in Article 24 (4) and Article 20 (2) TFEU – this may constitute a case of maladministration.

The publication in all official EU languages is a prerequisite for the enforceability of legislative acts like regulations and directives (ECJ judgment of 11.12.2007, C-161/06 – *Skoma-Lux*). In this context, *van der Jeught* also points to the challenges of multilingual drafting: Proposals drafted by the Commission are usually only in English or French; the versions in other languages are usually produced by translators who are linguists, not lawyers. *Van der Jeught* discusses at some length the severe interpretation problems arising from the fact that EU legislation is considered by the EU to be equally authentic in 24 languages. The settled case law of the ECJ follows a teleological approach to solving these problems: in the case of textual ambiguity the intention of the legislator and the purpose of a norm are decisive. Nevertheless, multilingual legal texts may jeopardize legal certainty: “... no legal text will ever have exactly the same meaning, a certain degree of legal uncertainty is unavoidable when acts are authentic in all EU official languages” (p. 131). *Van der Jeught* proposes that the EU resolves this

ZaöRV 78 (2018)

problem by allowing only one language to be recognized as authentic, preferable the language in which the act was originally drafted.

With regard to restricted language regimes, *van der Jeught* distinguishes between internal and external communication. He discusses the various language regimes of the EU institutions, established by their rules of procedure, and criticizes their lack of formal decisions, clarity and transparency. The European Parliament uses a multilingual language regime for reasons of democratic legitimacy, but *van der Jeught* calls it a controlled multilingualism: in the committees and in informal meetings of the MEP's (not all languages are used. In the European Council and in the Council a full language regime is used only for formal meetings and public Council meetings relating to legislative deliberations. Otherwise (e.g. at informal meetings, in working parties) only English, French and German are used, sometimes only English. The Commission has not established a formal language regime, but in practice English, French and German are the working languages. The working language of the European Central Bank is English; the working languages of the Court of Auditors are English, French and German. At the staff level, the use of English is predominant in all institutions.

As far as external communication is concerned, *van der Jeught* presents the restricted language regimes, e. g. with respect to relations with the media, public consultations, contacts with national administrations and information available on websites: "Research shows that in many instances already the homepage is available in some languages only and that, furthermore, the deeper one digs for information and documents, the more only an English language version is available" (p. 140 f.). Employees of EU institutions must be proficient in one or more working languages, which is justified when it is necessary and proportionate; the recruitment procedure must be conducted in all official languages (ECJ judgment of 27.11.2012, C-566/10 – *Italian Republic v. Commission*).

Van der Jeught then examines the language regimes of the different EU bodies and agencies and assesses the situation as "particularly confused" (p. 239). He is especially interested in the restricted language regimes of the Office for Harmonisation in the Internal Market (now: European Union Intellectual Property Office) and the European Patent with unitary effect. In the Intellectual Property Office, a five-language regime exists for proceedings in connection with the European Union trade mark and the registered Community design (English, French, German, Italian, and Spanish). The ECJ regarded this regime as being in accordance with EU law in the *Kik*-judgment (9.9.2003, C-361/01). It was argued that it is appropriate and proportionate to use only the most widely known languages. *Van der Jeught*

discusses the judgment in detail and points out that the criteria used for the choice of these five languages were questionable and not transparent enough. Looking at the figures of the first language used by applicants, one could argue for the inclusion of Dutch as a working language of the Intellectual Property Office. To be more efficient and to save costs, the figures would also support a “one-language regime” (English as the first language of more than 40 % of applications) or a “two-language regime” (English and German which, taken together, are the first language of more than 60 % of applications). But, he asserts, a rational discussion on the relevant criteria has never taken place.

The Commission chose a more rational approach, according to *van der Jeught*, with regard to the language regime of the European Patent with unitary effect, by performing an impact analysis of the costs of the language arrangements. Here a three-language regime (English, French, and German) was provided, which was later acknowledged by the ECJ (judgement of 5.5.2015, C-147/13 – *Kingdom of Spain v. Council of the European Union*). *Van der Jeught* praises the Commission for this approach, but comes to the conclusion that the assessment could also have led to a language regime using only English or English and German. *Van der Jeught* agrees with an English-only solution, which indeed seems to be supported by good arguments: no translation costs, legal certainty, the fact that 99 % of applicants from states other than France and Germany use English as the language of proceedings before the European Patent Office, the fact that English is the only lingua franca in natural sciences. The introduction of the unitary patent is a never-ending story: after 40 years of discussion it is still not yet in force (at the end of 2017), the language issue having been one of the main problems in the negotiations.

One section is devoted to the special language regime of the Court of Justice of the European Union, contained in its Rules of Procedures, which can be changed only by unanimous consent of the Council. On this basis, the one who brings the case before the Court is entitled to choose the language which then becomes the exclusive language of the case (with a few exceptions). As any of the official languages of the EU may be chosen, the ECJ is “the most multilingual court in the world” (p. 192). The judgments have to be published in all EU official languages as a matter of principle, but there are some exceptions for pragmatic reasons. French is still the language of internal deliberation which is the case for merely historical reasons. *Van der Jeught* emphasizes the fact that this poses problems to judges and advocates generals who are not native speakers of French and that it might influence legal reasoning, but also that “at the same time, one common tongue unde-

ZaöRV 78 (2018)

niably offers many advantages for the organisation of the workload and efficiency” (p. 192). This remark shows, like several other expositions in the book, that *van der Jeught* is a supporter of the use of a single common language.

It is commendable that the author also deals with the language problems in the areas of freedom, security, and justice (control of the EU’s external borders, judicial cooperation in civil and criminal matters, asylum and immigration policies, police cooperation, the fight against crime and terrorism). Language barriers are an often neglected obstacle to its proper functioning, e.g. to the efficient fight against international crime. *Van der Jeught* discusses different solutions for the language issue: the use of a single common language (English for Europol), bilateral agreements between national authorities on languages to be used (e.g. the cooperation of tax authorities), standard multilingual forms and translations (decisions in civil or commercial matters, recognition of court decisions, road traffic offenses). Whereas the EU institutions encourage the idea that the courts and authorities should communicate in a language other than their own (in practice English is clearly favored), the ECJ stresses that the linguistic rights of the addressees must be respected: they have to be informed in a language they understand.

Van der Jeught works out that there is no coherent formulation of an EU private language policy. But an implicit one exists as a consequence or effect of market integration. He discusses five issues, only two of them belonging to private law. First, the language rights of the consumers have to be respected on the internal market. This is especially relevant for the labelling of products. The basic problem in this area is “whether the EU Member State of marketing may impose the use of its official language(s) to protect consumers on its territory” (p. 204). *Van der Jeught* discusses in detail the different answers to this question, given in various regulations and directives, which “are often intricate, use quite different wordings and are in dire need of simplification and uniformity” (p. 230).

A second problem is that linguistic proficiency requirements for employment constitute an indirect discrimination against workers from other Member States. Such requirements can be justified only when they are appropriate and proportional. The same is true for the methods of testing language proficiency (ECJ judgment of 6.6.2000, C-281/98 – *Angonese*). *Van der Jeught* focuses only on Regulation 492/2011. According to its Article 3 (1) “linguistic knowledge required by reason of the nature of the post to be filled” can be demanded by rules of the Member States. Of greater practical relevance are linguistic requirements imposed by private employers. They

are covered by two other relevant legal sources not mentioned by *van der Jeught*: Article 45 TFEU (free movement of workers) and Directive 2000/43/EC, implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin; both prohibit indirect discrimination for reasons of nationality or ethnic origin. Language requirements can constitute such an indirect discrimination, since non-native speakers are typically put at a disadvantage when a certain level of language skills is demanded. In this context, other interesting legal questions arise: Does the employer have to translate the employment contract and other contractual statements (e.g. warning, notice of termination) into the native language of the migrant worker to avoid indirect discrimination? When the employer uses a language other than that of the host state (e.g. English) for the employment contract, does he have to translate it into the language of the host state?

Van der Jeught discusses three more problems, but his classification is not convincing here. They do not belong to private law, but to public law. One problem concerns the recognition of professional qualifications. According to the Professionals Qualification Directive (2005/36, amended by Directive 2013/55), professionals need to have, amongst other things, “a knowledge of languages necessary for practising the profession in the host Member State” (Article 53 [1]). In this context, an important question is how Member States can assess the language proficiency of foreign professionals. According to the European Commission, it would not be proportional to demand systematic language tests. It must be possible for foreign professionals to prove their proficiency by other means. Language tests are permitted only in case of “a serious and concrete doubt about the sufficiency of the professional’s language knowledge in respect of the professional activities that professional intends to pursue” (Article 53 [3]). Beyond that, tests are allowed in the medical sector when the profession to be practiced has implications for patient safety (Article 53 [3]). In any case, tests must be proportionate and carried out after the recognition procedure (Article 53 [3] and [4]).

Another (public law) issue addressed by *van der Jeught* concerns broadcasting licenses. According to the Audiovisual Media Services Directive (2010/13), EU Member States may favor their national languages in their audiovisual policy, when it is proportionate. *Van der Jeught* holds that the general obligation that all broadcasters have to use the national language in their programmes is disproportionate.

Finally, *van der Jeught* refers to the control of state aid (Article 107-109 TFEU). The European Commission has to be notified of subsidies based on

linguistic criteria or inspired by linguistic policy, and these must be checked against the specification in Article 107 (3) (d) TFEU that state aid may be considered compatible with the internal market in order to promote culture. It is in keeping with this rule that the Commission allowed the promotion of the dubbing and subtitling of films in Catalan by the Catalanian government.

In part III *van der Jeught* draws some general conclusions and makes some thoughtful recommendations. He repeats his main criticism, which appears throughout the book: the lack of a coherent framework of EU language rules and the huge gap between the legal and the actual situation. The EU language policy also affects the language policies of the Member States. Because the EU wants to remove linguistic barriers on the internal market, to enhance the private freedom of language and to protect minorities, it restricts the sovereignty of the language policies of the Member States, e.g. concerning rules for the labelling of products or the prescription to use a certain language for a contract. *Van der Jeught* notes that the EU has not addressed these problems in a general way, but instead has left them to the jurisdiction of the ECJ, which has found solutions on a case-by-case basis using the traditional reasoning scheme (restriction, justification, proportionality). *Van der Jeught* admits that the ECJ “has done a remarkable and delicate job of finding equilibrium” (p. 265), but he points out that a number of conflict areas remain, due to the legal uncertainty. One has to reply that it is hardly possible to reduce the legal uncertainty in fields where solutions are unavoidably based on considerations of proportionality, even if they are laid down in rules.

Van der Jeught recommends replacing Regulation 1/1958, which no longer reflects reality, with a new language regulation that would make the largely implicit language rules explicit and include the principles of the case law of the ECJ. He proposes, amongst other things, the establishment of clear rules for the criteria of eligibility of Treaty languages and official languages, a clear legal basis for working languages and restricted language regimes, the integration of the language regime of the ECJ into the proposed new language regulation, and the establishment of a single legislative reference language.

A second recommendation refers to the friction between the territoriality principle (Member States decide on language use on their territory) and freedom of language use (Member States must accept the use of other languages). To find a correct balance between these principles, *van der Jeught* makes concrete proposals, including the following. Language provisions with regard to the protection of consumers should be standardized; Mem-

ber States should always have the freedom to demand the use of the language of the country of marketing to inform the consumer, as long as the use of other languages is not precluded; persons should always have the right to receive official documents in the language of the Member State of residence; and EU institutions should foster the learning of the language of the host state for reasons of integration.

Finally, *van der Jeught* stresses the need for a vehicular language in the EU which would solve many of the current problems of EU language policy, foster a collective identity within the EU, and give new impetus to the integration project. The author points to the fact that Europe has always used a lingua franca (Greek and Latin in ancient times, French from the 18th to the beginning of the 20th century). Now English has this role. In the past, only restricted groups of people had to use a lingua franca (scientists, merchants, diplomats); now all people are in need of it. *Van der Jeught* rightly complains that the EU continues to avoid a public debate on it. The book was written before the Brexit decision. After the Brexit, the role of English in the European Union has to be redefined. The fact that it will be almost a neutral language could encourage its acceptance as a vehicular language in the EU.

At the end of the book the author summarizes the main issue of EU language policy and his idea of solving it in a concise way: “The essential conflict to be resolved is therefore the need to safeguard our national and regional native tongues, while at the same time achieve further European integration. It is my strong conviction that, as national policies show, resolving this crucial friction requires recognition of territory based language diversity as well as the gradual introduction of a *lingua franca* to allow development of the freedom of language in the EU. Looking at the future, now more than ever, the EU is in urgent need of a common language that might heal its linguistic fractures” (p. 277).

Van der Jeught has written a very helpful book. It provides a profound and comprehensive overview and a mostly convincing classification of the complexities of EU language law. By presenting it, the author also examines its flaws, mainly resulting from the fact that important problems have never been sufficiently discussed, but have instead been pragmatically solved in ad hoc decisions. One can only hope that the book will give impetus to a more rational debate on EU language policy.

Manfred Herbert, Schmalkalden

ZaöRV 78 (2018)