

Angela Kaiser

**Minderheitenschutz
in der
Europäischen Union**

Eine Untersuchung des „doppelten Standards“
des EU-Minderheitenschutzes
unter besonderer Berücksichtigung
der Europäischen Grundrechtecharta



Peter Lang

Europäischer Verlag der Wissenschaften

INHALTSÜBERSICHT

Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
1. Teil: Die Grundlagen des Minderheitenschutzes in der Europäischen Union	5
A. Die Dimension des Minderheitenschutzes in Europa	5
B. Ziele und Schutzkonzepte des Minderheitenschutzes in Europa	26
C. Der völkerrechtliche Schutzstandard mit Relevanz für die EU-Staaten - Wichtige internationale Minderheitenschutzbestimmungen	37
2. Teil: Der Standard des Minderheitenschutzes innerhalb der EU	71
A. ‚Positive Dimension‘: Minderheitenschützende Regelungen im Unionsrecht	71
B. ‚Negative Dimension‘: Gemeinschaftsrecht als Hindernis für nationalen Minderheitenschutz der EU-Mitgliedstaaten	179
C. Zusammenfassende Bewertung des EU-Innenstandards	209
3. Teil: Der ‚Außenstandard‘ des EU-Minderheitenschutzes und seine Auswirkungen auf den ‚EU-Innenstandard‘	212
A. Minderheitenschutz als Kriterium in den Außenbeziehungen der Europäischen Union	212
B. Das Verhältnis von ‚EU-Außenstandard‘ und ‚EU-Innenstandard‘	299
Zusammenfassung und Ausblick	320
Literaturverzeichnis	325

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	1
A. Einführung in den Untersuchungsgegenstand	1
B. Gang der Untersuchung	2
1. Teil: Die Grundlagen des Minderheitenschutzes in der Europäischen Union	
A. Die Dimension des Minderheitenschutzes in Europa	
I. Minderheitenkategorien - Eingrenzung des juristischen Minderheitenbegriffs	
II. Rechtshistorischer Rückblick auf die Entwicklung des Minderheitenschutzes in Europa	
III. Der Minderheitenbegriff als grundlegendes Problem des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes	13
1. Der Minderheitenbegriff im Rahmen der Vereinten Nationen	14
a. Der (engere) Begriff der UN-Unterkommission (sog. „Capotorti-Bericht“)	14
b. Der weite Begriff des UN-Menschenrechtsausschusses	16
2. Der Minderheitenbegriff im Rahmen der europäischen Organisationen	17
a. Der Minderheitenbegriff innerhalb der OSZE	17
b. Der Minderheitenbegriff in den Dokumenten des Europarates	18
aa. „Regional- und Minderheitensprachen“ i. S. d. Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen (1992)	18
bb. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1995)	20
d. Zwischenergebnis	22
IV. Die empirische Dimension - Minderheitengruppen in Europa	24
1. Minderheitensituation in den bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten	24
2. Minderheitensituation in den zehn Beitrittsstaaten der EU	25
B. Ziele und Schutzkonzepte des Minderheitenschutzes in Europa	26
I. Ziele eines europäischen Minderheitenschutzes im Spannungsfeld von Selbstbestimmungsrecht und Staatenintegrität	26
II. Minderheitenschutzkonzepte - Grundbedürfnisse von Minderheiten und materiell-rechtliche Lösungsansätze	29
1. Negatorische (Minderheiten-) Rechte	30
2. Positive Minderheitenrechte/ Affirmative Actions	30
3. Kollektive Minderheitenrechte	34
III. Fazit	36

C. Der völkerrechtliche Schutzstandard mit Relevanz für die EU-Staaten - Wichtige internationale Minderheitenschutzbestimmungen	37
I. Minderheitenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen	38
1. Art. 27 IIPBPR	39
2. Die Deklaration über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten (1992)	41
II. Minderheitenrechte im Rahmen der KSZE/ OSZE	43
1. KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975)	44
2. Die sog. „Menschliche Dimension“ der KSZE/ OSZE	45
a. Das Abschlussdokument des Wiener KSZE-Folgetreffens (1989)	45
b. Das Kopenhagener Abschlussdokument über die Menschliche Dimension (1990)	46
c. Die Charta von Paris für ein neues Europa (1990)	49
d. Das Genfer KSZE-Expertentreffen (1991)	50
3. Operativer Minderheitenschutz - Kontrollmechanismen der OSZE	51
a. Der sog. „Mechanismus in der Menschlichen Dimension“	51
b. Der Hohe Kommissar zu nationalen Minderheiten	53
III. Minderheitenrechte im Rahmen des Europarates	56
1. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	56
a. Art. 14EMRK u.a.	57
b. Rechtsprechung des EGMR zu Minderheitenaspekten	58
c. 12. Zusatzprotokoll zur EMRK	59
d. Empfehlung 1201 (1993) - Entwurf eines Zusatzprotokolls zum Minderheitenschutz	59
2. Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (1992)	62
3. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1995)	66
IV. Zusammenfassende Bewertung	69
2. Teil: Der Standard des Minderheitenschutzes innerhalb der EU	71
A. ‚Positive Dimension‘: Minderheitenschützende Regelungen im Unionsrecht	71
I. Minderheitenschutz durch spezifische Minderheitenrechte?	71
1. Die Ignorierung von Minderheiten in den EU-Verträgen	72
a. Keine Kompetenz für Minderheitenschutz	72
b. Die Ausnahmefälle direkter Beschäftigung der EU mit Minderheitenangelegenheiten	74

c. Gründe für die Vernachlässigung der Minderheitenproblematik auf EU-Ebene	75
2. Die Bemühungen des Europäischen Parlaments um eine Einführung von Minderheitenschutzbestimmungen	77
a. Entschließungen mit Sensibilisierungswirkung	78
b. Initiativen für eine Charta der Volksgruppenrechte	80
c. Entschließungen zur Einführung einer Kompetenznorm	81
d. Konsequenzen der misslungenen Versuche	82
II. Minderheitenschutz durch „Trägerkonzepte“	83
1. Herangehensweise: Funktionaler Ansatz	84
2. Der Schutz der Vielfalt der EU	84
a. Schutz der kulturellen Vielfalt	85
aa. Kompetenzlage	85
bb. Die Praxis der EG-Kulturpolitik	88
cc. Bewertung des minderheitenschutzrechtlichen Potentials	89
b. Schutz der sprachlichen Vielfalt	89
aa. Kontext: Die wachsende Bedeutung der Sprachenvielfalt in Europa	90
bb. Kompetenzlage	90
cc. Die Praxis der EG-Sprachenförderung	92
(1) Aktivitäten des Europäischen Parlaments	92
(2) Aktivitäten der Kommission	94
dd. Bewertung des minderheitenschutzrechtlichen Potentials	99
c. Förderung der regionalen Vielfalt	101
aa. Rechtslage	101
(1) Der Ausschuss der Regionen	102
(2) Regionalförderung durch Strukturfonds	105
bb. Bewertung des minderheitenschutzrechtlichen Potentials	106
d. ‚Achtung der Vielfalt‘ nach der Europäischen Grundrechtecharta	110
aa. Vorbemerkung zum Status der Charta	110
bb. Minderheitenschutzrechtlicher Inhalt: Präambel und Art. 22 GRC	113
cc. Der Mehrwert von Art. 22 GRC	118
e. Zwischenergebnis	122
3. Diskriminierungsschutz	123
a. Diskriminierungsverbote aus Gründen der Staatsangehörigkeit	123
aa. Diskriminierungsschutz durch Art. 12 EG und die Grundfreiheiten	123
bb. Minderheitenschutzrechtliches Potential?	125
b. Diskriminierungsbekämpfung aufgrund Art. 13 EG	127
aa. Hintergrund	127
bb. Die Antidiskriminierungsklausel des Art. 13 EG	130

(1) Minderheitenschutzrechtlicher Inhalt	130
(2) Reine Ermächtigungsnorm „im Rahmen der EG-Kompetenzen“	132
(3) Breiter Handlungsspielraum der Gemeinschaft	133
(4) Art. 13 EG als Ermächtigungsnorm für „positive Diskriminierung“?	135
(a) „Positive Diskriminierung“ im Gemeinschaftsrecht	135
(b) Übertragbarkeit der Grundsätze auf Art. 13 EG?	136
cc. Sekundärrecht	138
(1) Richtlinie 2000/43/EG	138
(a) Kernelement: (indirektes) Diskriminierungsverbot	138
(b) Öffnungsklausel für „spezifische Maßnahmen“ (Art. 5 RL 2000/43/EG)^	140
(c) Rechtsschutzmöglichkeiten und sonstige Regelungen	142
(2) Richtlinie 2000/78/EG	142
(3) Das Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen	143
dd. Bewertung von Art. 13 EG und des Sekundärrechts	143
c. Das Diskriminierungsverbot des Art. 21 Abs. 1 GRC	147
aa. Weiter Anwendungsbereich	147
bb. Minderheitenschutzrechtlicher Inhalt	148
(1) Differenzierungsmerkmale ‚Sprache‘ und »Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit‘	148
(2) „Positive Diskriminierungen“ nach Art. 21 Abs. 1 GRC?	149
(3) Abgrenzungsprobleme bei Überschneidungen mit Art. 13 EG?	151
cc. Mehrwert von Art. 21 Abs. 1 GRC	154
d. Zwischenergebnis	154
III. Gemeinschaftsimmanenter Rechtsgrundsatz Minderheitenschutz?	154
1. Minderheitenschutz als Bestandteil der Strukturklausel des Art. 6 Abs. 1 EU?	155
a. Die „gemeinsamen Verfassungsprinzipien“ der Union und ihrer Mitgliedstaaten	155
b. „EU-XIV gegen Österreich“ als Präzedenzfall für die Auslegung von Art. 6 Abs. 1 EU?	157
2. Minderheitenschutz als ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts i.S.v. Art. 6 Abs. 2 EU?	160
a. Die Befugnis des EuGH zur Rechtsfortbildung	160
b. Ansätze für eine Rechtsfortbildung hin zu einem Rechtsgrundsatz Minderheitenschutz'?	162
aa. Art. 14 EMRK	162
bb. Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten	163

cc. Internationale Minderheitenschutzabkommen?	164
dd. Mehrwert durch Art. 21 Abs. 1, 22 GRC?	165
ee. Bewertung	167
c. Minderheitenschutz als Rechtfertigungsgrund oder abwägungsrelevanter Belang?	167
3. Zwischenergebnis	170
IV. Kontrollmechanismen der Europäischen Union	170
1. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	171
2. Das politische Verfahren des Art. 7 EU zur Überwachung der gemeinsamen Werte der Union	172
a. Der Sanktionsmechanismus, Art. 7 Abs. 2-Abs. 4 EU	172
b. Der Frühwarnmechanismus, Art. 7 I EU	174
c. Bewertung	176
3. (Individual-) Rechtsschutz durch den EuGH	177
V. Zwischenergebnis	178
B. „Negative Dimension“: Gemeinschaftsrecht als Hindernis für nationalen Minderheitenschutz der EU-Mitgliedstaaten?	179
I. Konfliktbereiche	179
1. Nationale Minderheitenschutznormen als Markthindernis	180
a. Gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbote und Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts	181
b. Nationale Fördermaßnahmen zugunsten von Minderheiten	182
c. Rechtfertigungsmöglichkeiten	183
aa. Vertraglich vorgesehene Ausnahmen	184
bb. Objektive Rechtfertigung anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	186
2. Wettbewerbsverzerrung durch finanzielle Beihilfen für Minderheiten	187
II. Bisherige Judikatur des Europäischen Gerichtshofes zur Abgrenzung der Konfliktbereiche	188
1. Der Fall Mutsch	189
2. Der Fall Groener	190
a. Entscheidung	190
b. Anmerkung	191
3. Der Fall Bickel/ Franz	192
a. Entscheidung	193
b. Anmerkung	194
4. Der Fall Angonese	198
a. Entscheidung	198
b. Anmerkung	200
5. Zusammenfassende Bewertung	201

III. Ansätze für eine mögliche weitergehende Ausbalancierung der Konfliktbereiche_____	204
1. Ansatzpunkt Art. 13 EG und Richtlinie 2000/43/EG_____	205
2. Ansatzpunkt Grundrechtecharta_____	205
IV. Zwischenergebnis_____	207
C. Zusammenfassende Bewertung des EU-Innenstandards	209
3. Teil: Der „Außenstandard“ des EU-Minderheitenschutzes und seine Auswirkungen auf den „EU-Innenstandard“_____	212
A. Minderheitenschutz als Kriterium in den Außenbeziehungen der Europäischen Union_____	212
I. Der für Minderheitenschutz nutzbare Handlungsrahmen der Europäischen Union im Außenbereich_____	212
1. Die Handlungsebenen der Union im Außenbereich	213
2. Minderheitenschutz als indirektes Ziel der GASP	214
3. Minderheitenschutz als Bestandteil der Unions-Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte_____	215
a. Die Entwicklung der Menschen- und Minderheitenrechte zu Zielen der EU-/ EG-Außenbeziehungen_____	215
b. Die Handlungsinstrumente der Europäischen Union zur Durchsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten im Außenverhältnis_____	217
aa. Die Konditionalisierung der EU-Außenaktivitäten_____	218
bb. Die EG-Menschenrechtsverordnungen_____	218
II. Minderheitenschutz im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU_____	220
1. EU-Anerkennungspolitik und Minderheitenschutz	220
a. Der Jugoslawien-Konflikt als Auslöser für die Instrumentalisierung der Anerkennung_____	220
b. Die (allgemeinen) »Anerkennungsrichtlinien“ der EG-Staaten	223
aa. Minderheitenschutz-Garantien als Bedingung_____	224
bb. Die Umsetzung der Richtlinien_____	225
c. Die speziellen Anerkennungsbedingungen für die jugoslawischen Republiken_____	226
aa. Minderheitenrelevante Bedingungen der „Erklärung zu Jugoslawien“_____	227
bb. Die „Badinter-Kommission“ als rechtliche Kontrollinstanz	229
cc. Die Umsetzung der Richtlinien_____	232
d. Zusammenfassende Bewertung der EG-Anerkennungspolitik	234
2. Politische Initiativen und Erklärungen im Rahmen der GASP _	238

a. GASP-Initiativen zur Lösung von Minderheitenkonflikten in Europa	238
aa. Der Stabilitätspakt für Europa	238
bb. Der Royaumont-Prozess	242
cc. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa	243
dd. Fazit	244
b. GASP-Initiativen im Zusammenhang mit weltweiten Minderheitenkonflikten	245
3. Zwischenergebnis	248
III. Minderheitenschutz im Rahmen der EG-Wirtschaftsbeziehungen und der EG-Entwicklungshilfe	249
1. Menschenrechts- bzw. Minderheitenrechtsklauseln in Drittstaatsabkommen	249
a. Klauseln in Handelsabkommen	250
b. Klauseln in Assoziierungs-Abkommen	251
c. Klauseln in Stabilisierungs- und Assoziierungs-Abkommen	253
d. Bewertung	254
2. Direkte Fördermaßnahmen	255
3. Zwischenergebnis	257
IV. Minderheitenschutz im Rahmen des EU-Beitrittsrechts	257
1. Achtung und Schutz von Minderheiten als Beitrittskriterium der Osterweiterung - Die „Kopenhagener Kriterien“	258
a. Die zusätzlichen Beitrittsbedingungen für die MOEL	258
b. Das Minderheitenschutzkriterium	261
aa. Inhalt	261
bb. Stellenwert	262
2. Das Minderheitenkriterium im Rahmen der EU-Vorbereitungshilfen	267
a. Europa-Abkommen	268
b. Beitrittspartnerschaften	268
3. Die Handhabung des Minderheitenkriteriums in den Fortschrittsberichten der Kommission	270
a. Der Monitoring-Mechanismus	270
b. Die konkreten Forderungen an die Kandidatenländer	272
aa. Behandelte Minderheitengruppen	272
(1) Russische Minderheiten in den baltischen Staaten	272
(2) Roma-Minderheiten in osteuropäischen Staaten	275
(3) Ungarische Minderheiten in den Nachbarstaaten	276
bb. Referenzdokumente	279
cc. Die Behandlung der Problematik der Benes-Dekrete als Beispiel für „realpolitische“ Überlegungen beim Minderheitenkriterium	281
c. Die Fortschritte der MOEL beim Minderheitenschutz	285

d. Bewertung der Handhabung des Minderheitenkriteriums im Osterweiterungsprozess_____	288
4. Die Situation nach der Osterweiterung_____	294
V. Zusammenfassende Bewertung des „EU-Außenstandards“,	296
B. Das Verhältnis von „EU-Außenstandard“ und „EU-Innenstandard“	299
I. Ergebnis der Gegenüberstellung: Gemeinsamer Standard oder „doppelter Standard“?_____	299
II. Rechtmäßigkeit des „doppelten Standards“ oder Rückwirkung des Außenstandards auf den Innenstandard?_____	302
1. Völkerrechtliche Rechtmäßigkeit des „doppelten Standards“ _____	303
a. Verstoß gegen das Interventionsverbot?_____	303
b. Verstoß gegen das Reziprozitätsprinzip?_____	306
c. Selbstbindung aus Gründen des Vertrauensschutzes?_____	308
2. Europarechtliche Rechtmäßigkeit des „doppelten Standards“ _____	310
a. Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot?_____	310
aa. Die Reichweite des unionsrechtlichen Kohärenzgebotes	310
bb. Der Kohärenzbedarf beim Minderheitenschutz_____	313
b. Selbstbindung durch entsprechende Äußerungen der EU-Organe?_____	317
III. Zwischenergebnis_____	318
 Zusammenfassung und Ausblick	 320