

Armin von Bogdandy

Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union

Zugleich ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Fassung überstaatlicher Governance¹

Am 15. Februar 2007 erließ der Rat die Verordnung Nr. 168/2007 »zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte«.² Sie bildet eine Etappe im Ausbau einer unionalen Menschenrechtspolitik.³ Ihr Aufgabengebiet umfasst laut der 10. Begründungserwägung »rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Phänomene« sowie den »Schutz der Rechte der Angehörigen von Minderheiten«.⁴ Die geschützten Personen unter einen weiten Begriff der Minderheit zusammenfassend,⁵ gelten die folgenden Überlegungen der Frage, ob und wie die Union darauf hinwirken kann, dass staatliche Politik Angehörige von Minderheiten schützt.

1. Einleitung

Nicht zuletzt aufgrund deutschen Widerstandes⁶ sind die Aufgaben und Kompetenzen der Agentur eher schmal auf den »Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts« hin ausgerichtet; eine allgemeine Überwachung der Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen.⁷ Gleichwohl könnte sich die Auffassung, man habe einer unionalen Menschenrechtspolitik im Allgemeinen und einer Minderheitenpolitik im Besonderen auf diesem Weg enge Grenzen gesetzt, als Irrtum erweisen. Dieser

1 Für hilfreiche Diskussionen und Hinweise danke ich Anuscheh Farahat, Stefan Kadelbach, Petra Láncoš, Maja Smrkolj, Franziska Sucker, Gabriel Toggenburg und Rüdiger Wolfrum.

2 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15.02.2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABL 2007 L 53/1.

3 Zu diesem Politikfeld G. Toggenburg, Menschenrechtspolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, S. 187. Zum Minderheitenschutz als menschenrechtliche Frage Art. 1 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats vom 01.02.1995, BGBl. II 1997, 1408.

4 Dies war bereits Aufgabe der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Verordnung (EG) Nr. 1035/97, ABL 1997 L 151/1, die von der Grundrechteagentur abgelöst wird, Art. 33 VO 168/2007.

5 In diesem Sinne das E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, Thematic Comment No. 3: The Protection of Minorities in the European Union, 25.04.2005, CFR-CDF.ThemComm2005.en, http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/thematic_comments_2006_en.pdf (02.04.2007), insbes. S. 20, 92 ff.; ähnlich Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 23, Art. 27, §§ 5.1, 5.2 (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (08.04.1994); R. Wolfrum, The Emergence of »New Minorities« as a Result of Migration, in: Brölmann (Hrsg.), People and Minorities in International Law, 1993, S. 153; a. A. statt aller F. Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (1979), § 57.

6 Vgl. hierzu S. Kusicke, Nicht noch ein Amt: Die EU plant die Gründung einer Grundrechteagentur, der Bundestag will das verhindern, FAZ vom 03.01.2007, S. 3; Bauchschmerzen, Glosse in der FAZ vom 05.01.2007, S. 10; S. Kusicke, Interview mit Matthias Wissmann zur geplanten Grundrechteagentur: »Die Bedenken bestehen fort«, FAZ vom 06.01.2007, S. 4; M. Frank, Die Alibi-Agentur, Süddeutsche Zeitung vom 05.01.2007; zur Kritik an der Grundrechteagentur und einer Bewertung derselben auch G. Toggenburg, Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Rechtsraum, MRM 12 (2007), S. 86, 88 ff.

7 8. Begründungserwägung, Art. 2 Abs. 3.

Artikel soll den Kontext zeigen, in dem sich die unionale Politik zugunsten von Angehörigen von Minderheiten als besonders strittiges Politikfeld entwickelt hat, diese Politik rechtswissenschaftlich vermessen und auf dieser Grundlage zur Frage Stellung nehmen, ob die Agentur den Umgang der Mitgliedstaaten mit Angehörigen von Minderheiten beobachten und bewerten kann und soll.

Das Unionsrecht kennt eine Reihe von Bestimmungen, welche die Angehörigen von Minderheiten stärken, etwa die Freiheiten und das Nichtdiskriminierungsrecht des Binnenmarktes sowie die Unionsbürgerschaft. Zahlreiche unionsrechtlich begründete Rechte stärken die innerhalb der EU wandernden Unionsbürger und nehmen von ihnen den Assimilationsdruck; Ähnliches gilt für den wachsenden Korpus des europäischen Asyl- und Migrationsrechts.⁸ Die unter Art. 13 EG erlassenen Rechtsakte zum Diskriminierungsschutz⁹ schützen ebenfalls Angehörige von Minderheiten.¹⁰ Das Diskriminierungsverbot schützt gerade auch in identitätssensiblen Bereichen wie dem Namensrecht.¹¹ Es gebietet eine differenzierende Behandlung und damit die Anerkennung von Belangen spezieller Gruppen, wenn es dafür gute Gründe zum Schutz individueller Identität gibt; das mitgliedstaatliche Interesse an einer Integration etwa von Zugewanderten hat dahinter zurück zu stehen. Damit nähert sich der EuGH dem Verständnis des Menschenrechtsausschusses an, wonach Art. 27 IPBPR differenzierende Maßnahmen verlangt.¹²

Gleichwohl fehlt es in den Formen der Gemeinschaftsmethode, also mit hoheitlichen Instrumenten, an einer umfassenden Politik der Union, die auf den Schutz der Angehörigen von Minderheiten ausgerichtet ist. Es gibt allerdings eine solche Politik in der Form von *Governance*. Dieser Begriff soll hier einen Zusammenhang beschreiben, in dem überstaatliche Politik auch ohne hoheitliche Kompetenzen erfolgreich gestaltend operiert.¹³ In diesem Beitrag geht es konkret um den Zusammenhang von staatlichen und überstaatlichen Institutionen, nichtstaatlichen Akteuren, Verfahren und Instrumenten zur Verwirklichung des Schutzes von Minderheiten, in dem die Union auch ohne hoheitliche Befugnisse einen erheblichen Druck gegenüber Staaten zur Realisierung dieses Gemeinwohlziels aufbaut. Das einschlägige Recht wird als Teil politischer Strategien präsentiert, mittels derer die Union sich über den Schutz von Minderheiten zwei heikle Politikfelder erschließt: staatliche Einheitsbildung und allgemeiner Grundrechtsschutz.

8 Richtlinie 2003/86/EG vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. 2003 L 251/12 und Richtlinie 2003/109/EG vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. 2004 L 16/44.

9 Richtlinie 2000/43/EG vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. 2000 L 80/22 sowie Richtlinie 2000/78/EG vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. 2000 L 302/16.

10 O. De Schutter/A. Verstichel, The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future, Edap 2 (2005), http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap02.pdf (25.04.2007).

11 Etwa im Namensrecht, EuGH, Rs. C-148/02, García Avello, Slg. 2003, I-11613, Rdnr. 40; dies entspricht der Regelungslogik des Art. 11 Abs. 1 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Näher U. Haltern, Europarecht und das Politische, 2005, S. 372 ff.

12 Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 23 (Fn. 5), §§ 6.2., UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (08.04.1994); S. van den Bogaert, State Duty Towards Minorities: Positive or Negative? How Policies Based on Neutrality and Non-discrimination Fail, ZaöRV 64 (2004), S. 42.

13 A. Benz, Governance in Mehrebenensystemen, in: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2. Aufl. 2006, S. 95; H. H. Trute/W. Denkhaus/D. Kühlers, Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, Die Verwaltung 37 (2004), S. 451. Dieser Begriff der *Governance* ist analytischer Natur, nicht zu verwechseln mit dem normativen Begriff *Good Governance*. Zu Letzterem Europäische Kommission, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endg.

Die Union begab sich auf dieses Feld des Minderheitenschutzes aufgrund des Falls der Berliner Mauer. Die Grundzüge der Entwicklung sind wohl bekannt: Der Zusammenbruch der sozialistischen Diktaturen ließ ethnische Konflikte in Mittel-, Ost- und Südosteuropa aufleben; mancher erlangte sogar sicherheitspolitische Relevanz für den Westen, so die Kriege im früheren Jugoslawien, der Umgang der baltischen Staaten mit ihrer russischsprachigen Bevölkerung, die Spannungen um ungarische Minderheiten.¹⁴

Zunächst war die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa¹⁵ die zentrale Institution zur Beilegung von Konflikten zwischen Mehrheit und Minderheit in diesen Ländern.¹⁶ Spätestens 1991 wurde jedoch deutlich, dass die KSZE mangels hinlänglicher Standards¹⁷ und effektiver Durchsetzungsmechanismen allein keine befriedigende Situation herstellen konnte.¹⁸ 1993 verständigten sich die maßgeblichen westeuropäischen Kräfte auf eine *Governance*, welche die rechtlichen, organisatorischen und legitimatorischen Ressourcen diverser europäischer Organisationen zu einer übergreifenden Politik zum Schutz entsprechender Gruppen gen Osten zusammenführt. Diese Verständigung manifestierte sich zum einen in der Entscheidung des Europäischen Rates vom 21. und 22. Juni 1993 zur Eröffnung einer Beitrittsperspektive für die Transformationsstaaten unter den sog. Kopenhagener Kriterien, die den Minderheitenschutz umfassen,¹⁹ zum anderen in der Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Europarats vom 9. Oktober 1993, die das Ministerkomitee des Europarats mit der Entwicklung eines eigenen Rechtsregimes des Minderheitenschutzes beauftragte.²⁰ Auf dieser Grundlage wurde in den nächsten Jahren eine *Governance* entwickelt, deren institutionelle Pfeiler Europäische Union, Europarat und KSZE, bzw. seit 1994 die OSZE, sind. Ungeachtet einer Reihe von Reibungsverlusten und gegenseitigen Spannungen kann man das Wirken dieser Organisationen so verstehen, dass sie arbeitsteilig die westeuropäischen Vorstellungen über den Umgang mit Minderheitskulturen gegenüber den Transformationsstaaten formulieren und implementieren.²¹

14 Zudem hat die bisweilen dramatische Situation der Roma kontinuierliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen; hierzu R. Wolfrum, *The legal status of Sinti and Roma in Europe. A case study concerning the shortcomings of the protection of minorities*, *Annuaire européen* 33 (1985), S. 75; R. Guglielmo, *Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU*, in: Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged EU: The Way Forward*, 2004, S. 37.

15 Schlussakte von Helsinki, 01.08.1975, http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf (02.04.2007).

16 Den Anfang markiert das Abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15.01.1989 (Ziff. 18, 19 des Prinzipienteils), dessen Ansätze vor allem im Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29.06.1990 (Ziff. 30-40), aber auch in der Charta von Paris vom 21.11.1990 zur Entfaltung gebracht worden sind, S. 5 ff.

17 Kein KSZE/OSZE-Beschluss ist als völkerrechtliche Verpflichtung zu qualifizieren, C. Höhn, *Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention: Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, 2005, S. 211 ff.; T. Buergenthal, *The CSCE Rights System*, *George Washington Journal of International Law and Economics* 25 (1991), S. 333, 378; gegen die ganz überwiegende Auffassung aber: S. Breitmoser/ D. Richter, *Die Verwirklichung der KSZE-Grundsätze zum Schutze nationaler Minderheiten durch Organleihe beim EGMR*, *EuGRZ* 18 (1991), S. 141, die einen Teil des im Minderheitenschutz relevanten Bestands von KSZE/OSZE-Beschlüssen als partikulär geltender allgemeiner Rechtsgrundsatz qualifizieren.

18 http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/internationaler_minderheitenschutz_brunner.htm (24.04.2007).

19 Schlussfolgerung des Vorsitzes vom 21./22.06.1993 (SN 190/1/93), S. 13.

20 2. Spiegelstrich der Wiener Erklärung vom 09.10.1993, http://www.coe.am/en/docs/summits/vienna_summit.pdf (30.03.2007).

Diese *Governance* lässt sich anhand ihrer Strukturmerkmale, Institutionen und Funktionen fassen.²² Ein erstes Verständnis erlauben die Strukturmerkmale der Überstaatlichkeit, Multilateralität, Inklusion, Freiwilligkeit, Differenzierung und kollektiven Hegemonie. Die *Governance* trägt überstaatlichen und multilateralen Charakter, weil ihre operativen Institutionen die überstaatlichen und multilateralen Organisationen OSZE, Europarat und Europäische Union sind. Dies verhindert, dass sie als Ausdruck hegemonialer Interessen eines Staates erscheint, anders als vielleicht die *Governance* durch die Weltbank, die nicht selten mit Interessen der Vereinigten Staaten in Verbindung gebracht wird.²³ Entsprechend dem Strukturmerkmal der Inklusion werden die operativen Standards des Minderheitenschutzes in Instrumenten festgelegt, die im Europarat und in der OSZE und damit in Organisationen erarbeitet wurden, in denen die Transformationsstaaten bereits gleichberechtigte Mitglieder waren; auch hier mag ein Gegensatz zur Weltbank bestehen. Dieses Strukturmerkmal der Inklusion erklärt auch den Implementationsmechanismus des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, eingerichtet als Instrument der OSZE und damit einer inklusiven Organisation.²⁴ Das Strukturmerkmal der Freiwilligkeit trägt die gesamte *Governance* und zeigt sich besonders darin, dass Fundament ihres Funktionierens ein selbstgesetztes politisches Ziel der Transformationsstaaten ist: der Beitritt zur Europäischen Union. Ein weiteres Strukturmerkmal, das zu viel Missmut führte, ist das der Differenzierung: Die Staaten Westeuropas, aber auch Griechenland und die Türkei, sind der *Governance* nicht in gleicher Weise unterworfen.²⁵ In dieser Differenzierung zeigt sich ein weiteres Strukturmerkmal: die kollektive westeuropäische Hegemonie. Die westeuropäischen Staaten haben, zumindest bis zum Beitritt jener Staaten zur Europäischen Union, kollektiv über eine politische, wirtschaftliche und kulturelle Hegemonie gegenüber den Transformationsstaaten verfügt und auf deren Grundlage die *Governance* gestaltet.²⁶ Institutionell ruht diese *Governance* auf den drei überstaatlichen Organisationen Europäische Union, Europarat und OSZE.²⁷ Operativ wird sie durch eine Reihe von Organen und Einrichtungen, die über ganz unterschiedliche Autonomiegrade gegenüber den mitgliedstaatlichen Regierungen verfügen: Das Spektrum reicht von mitgliedstaatlich besetzten Gremien als Foren nationaler Positionen bis zur EU-Kommission und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, deren operative Autonomie gegenüber den Staaten Funktionsvoraussetzung der *Governance* ist. Dies ist ein weiteres Beispiel, dass die Staaten überstaatliche Politik, soll sie funktionieren, teilweise verselbständigen müssen. Für die weitere Rekonstruktion der *Governance* ist die Orientierung an der konventionellen Staatsfunktionenlehre hilfreich,²⁸ allerdings unter der Modifika-

21 Zur Interaktion der Organisationen G. Toggenburg, *The Union's Role vis-à-vis Minorities. After the Enlargement Decade*, EUI Working Papers, Law No. 2006/15, S. 24 ff., cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/4428/1/LAW+2006.15.pdf (27.3.2007).

22 Gewiss kann diese Rekonstruktion nicht alle Aspekte einer bisweilen verworrenen Praxis aufnehmen. Der Anspruch der folgenden Überlegungen ist allein, die Grundlogik dieser *Governance* zu enthüllen.

23 B. Brown, *The United States and the Politicization of the World Bank*, 1992.

24 Paragraph 2 des Mandats des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, Helsinki Dokument, S. 22 ff.

25 Ein früher Vorschlag, die Standards in einem Protokoll zur EMRK niederzulegen und dem EGMR zu unterwerfen, konnte sich nicht durchsetzen; hierzu unter 3.a.

26 R. Cooper, *The breaking of nations*, 2003, S. 71 ff.

27 Damit sei nicht gesagt, dass es zwischen den Organisationen stets reibungsfrei zugeht. Insbesondere hat der Europarat den Ausbau der EU mit deutlicher Sorge verfolgt.

28 Zu diesem Ansatz C. Möllers, *Gewaltengliederung*, 2005, S. 253 ff.; A. v. Bogdandy, *Law and Politics in the WTO*, Max Planck Yearbook of UN Law 5 (2001), S. 609 ff.

tion, dass diese konventionellen Funktionen unkonventionell in einem nicht institutionalisierten Zusammenhang ausgeübt werden. Entsprechend findet sich bereits die legislative Funktion über diverse Organisationen und Einrichtungen verteilt. Der normative Fluchtpunkt dieser *Governance* sind die Beitrittskriterien zur Europäischen Union aus Art. O EUV i.V.m. den zunächst ungeschriebenen, seit Amsterdam in Art. 6 Abs. 1 EUV festgelegten materiellen Kriterien; er wurde von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union niedergelegt, es grüßt das hegemoniale Prinzip dieser *Governance*.²⁹ Eine erste Stufe der Konkretisierung erfolgt, nunmehr inklusiv,³⁰ durch das im Europarat in den Jahren 1993 bis 1995 erarbeitete Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.³¹ Seine Ratifikation und Umsetzung gilt als die wesentliche Anforderung zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und des Art. O EUV in Sachen Minderheitenschutz.³² Die weitere legislatorische Konkretisierung erfolgt durch *soft law* Instrumente diverser Akteure. Von besonderer Bedeutung ist das OSZE *soft law* Instrument der Allgemeinen Empfehlungen;³³ die Präponderanz der OSZE lässt sich damit erklären, dass die Transformationsstaaten in dieser Organisation von Anfang an beteiligt waren, was der Legitimität der Empfehlungen dient. Weiter gibt es Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats³⁴ sowie seiner Parlamentarischen Versammlung.³⁵

Verfolgt man die legislative Funktion im Mehrebenensystem weiter, so tritt eine weitere wichtige Einrichtung der *Governance* auf: die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates, besser bekannt als *Venedig-Kommission*. Sie berät die Gesetzgeber der Transformationsstaaten und führt ihnen bisweilen gar die Hand.³⁶ Es handelt sich um ein bemerkenswert hybrides Gre-

29 Allerdings sind die Kriterien des Art. O i.V.m. Art. F EUV bereits im KSZE Dokument vom 29.06.1990 niedergelegt, Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschenrechtliche Dimension der KSZE vom 29.06.1990, Punkt 1.

30 Es gibt zwar, wie etwa der EWR und der Verfassungskonvent zeigen, Wege der Beteiligung von Drittstaaten. Die Union hätte jedoch diese Aufgabe auch mangels Kompetenz nicht übernehmen können; sie braucht auch für die Erarbeitung völkerrechtlicher Abkommen eine Kompetenz, vgl. Art. 24, 38 EUV. Zu den Gründen des Fehlens einer entsprechenden Kompetenz unten, 3 b.

31 Vom 01.02.1995, in Kraft getreten am 01.02.1998; zu den Verhandlungen näher R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick, 1995, S. 200 ff.; zum Mehrwert des Rahmenübereinkommens S. Spiliopoulou Åkermark, The added value of the FCNM. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a useful Pan-European instrument?, erscheint in Kürze.

32 G. Sasse, Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?, in: Toggenburg (Fn. 14), S. 61, 68, 72. Der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen, die selbst Ende Februar 2007 nur 21 Vertragsstaaten aufweist, kommt nur eine nachgeordnete Bedeutung in der Governance zu.

33 Vgl. nur OSCE 1996, The Hague Recommendations on the Education Rights of National Minorities; OSCE 1998, The Oslo Recommendations on the Linguistic Rights of National Minorities; OSCE 1999, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, jeweils unter www.osce.org/hcnm/documents/recommendationsindex.php3.

34 Vgl. nur Rec. (2001) 17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe; Rec. (2006)10E Recommendation of the Committee of Ministers to member states on better access to health care for Roma and Travellers in Europe; Rec. (2005)4E on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe; Rec. (2004)14E on the movement and encampment of Travellers in Europe; Rec. (2001)17E on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe; Rec. (2000)4E on the education of Roma/Gypsy children in Europe; Rec. (92)10E on the implementation of rights of persons belonging to national minorities; Dokumente unter www.coe.int/T/CM/WCD/advSearch_en.asp (24.04.2007).

35 Vgl. nur Rec. 1623 (2003) on the rights of national minorities; Rec. 1557 (2002) on the legal situation of Roma in Europe; Rec. 1492 (2001) on the rights of national minorities; Rec. 1345 (1997) on the protection of national minorities; Rec. 1285 (1996) on the protection of national minorities; Rec. 1255 (1995) on the protection of the rights of national minorities, Dokumente unter: www.coe.int/T/CM/WCD/advSearch_en.asp (24.04.2007).

36 Näher S. Rülke, Venedig-Kommission und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2003; J. L. Jowell, The Venice Commission: Disseminating democracy through law, Public law 2001, S. 675.

mium: formal eine Einrichtung des Europarats, jedoch betont unabhängig agierend, und personell so zusammen gesetzt, dass seine Mitglieder die rechtskulturelle Hegemonie der westeuropäischen Staaten im Gesetzgebungsprozess der Transformationsstaaten repräsentieren. In den baltischen Staaten hat bisweilen der Hohe Kommissar der OSZE eine ähnliche Rolle ausgeübt.³⁷

Die exekutive, vielleicht besser implementierende Funktion der europäischen *Governance* zum Schutze von Minderheitsangehörigen ist auf ähnlich viele Einrichtungen verteilt. Im Mittelpunkt steht wiederum die Europäische Union, wobei – und dies scheint typisch für viele *Governances* – der zentrale Mechanismus ein positiver Anreiz und nicht die Androhung einer Sanktion ist: Die Wirksamkeit des Rechts, neudeutsch der *compliance pull*, ist in erster Linie der Beitrittsperspektive zur Union zu verdanken, die den Transformationsstaaten die volle Inklusion und Anerkennung als Gleiche verspricht.³⁸ Dies funktioniert allerdings nur, wenn die transformationsstaatliche Exekution der überstaatlichen Vorgaben von außen kontrolliert wird. Diese Aufgabe hat eine Reihe von Einrichtungen übernommen. Zunächst erstellt die EU-Kommission regelmäßige Fortschrittsberichte, gespeist aus eigenen Erkenntnissen, solchen der weiteren überstaatlichen Einrichtungen sowie Informationen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich. Diese sind nicht nur für den Beitrittsprozess und die öffentliche Meinung, sondern auch für finanzielle Zuwendungen unter dem PHARE-Programm von Bedeutung. Weiter ist der Europarat in diese Kontrolle eingeschaltet, insbesondere mittels des Beratenden Ausschusses zur Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten.³⁹ Von besonderem Interesse für die exekutiven Aspekte der *Governance* ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten aufgrund seiner Autonomie.⁴⁰ Er kann aus eigener Initiative in konkreten Gefahrenlagen tätig werden⁴¹ und ist dazu als monokratische Einrichtung besonders geeignet; dies kompensiert die außenpolitische Schwerfälligkeit der Europäischen Union, aber auch die operative Schwäche des Europarates.

Die europäische *Governance* zum Schutz von Minderheiten ist somit in legislativer und exekutiver Hinsicht recht gut aufgestellt. Gemäß der traditionellen Funktionenlehre ist abschließend nach der Judikative zu fragen. Hier zeigt sich eine bemerkenswerte Leerstelle. Kein Transformationsstaat hat die Möglichkeit, gerichtlich Schutz gegen belastende Entscheidungen zu erlangen: Es gibt weder einen Richter für den allgemeinen Vorwurf der Diskriminierung noch für spezifische Benachteiligungen aus innenpolitischem Opportunismus einflussreicher westeuropäischer Staaten.⁴² Für den Einzelnen sowie Gruppen, um die es doch

37 *D. Galbreath*, The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia, Perspectives on European Politics & Society 2003, S. 35, 44ff.; *M. Sarv*, Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993–2001, in: Zellner/Oberschmidt/Neukirch (Hrsg.), Comparative Case Studies on Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities, 2002, S. 29 ff., 41 ff., 47 ff.

38 *K. Smith*, Western Actors and the Promotion of Democracy, in: Zielonka/Pravda (Hrsg.), Democratic Consolidation in Eastern Europe. Bd. II. International and Transnational Factors, 2001, S. 31; *J. Zielonka*, Conclusions. Foreign Made Democracy, in: Peers/Ward (Hrsg.), The EU Charter of Fundamental Rights. Law Context and Policy, 2004, S. 511.

39 Art. 26 Rahmenübereinkommen; näher *R. Hofmann*, Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, ZEuS 2 (1999), S. 379.

40 Ausführlich zur Rolle der OSZE und ihres Hohen Kommissars *Galbreath* (Fn. 37), S. 36, 40 ff.

41 Paragraph 3 des Mandats des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, Helsinki Dokument, S. 22 ff.

42 Ein Beispiel hierfür bietet das Beitrittsverfahren mit Kroatien aufgrund der Gotovina-Affäre, ausf. *M. Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, 2008. Diese Frage stand auch im Mittelpunkt des Jessup Moot Court Wettbewerbs 2007, <http://www.jessupmootcourt.de/2007/fall.html> (24.04.2007), Art. 230 EG lässt keine Überprüfung von Verletzungen des Art. 49 EU oder einer Bestimmung aus den Assoziationsabkommen durch den EuGH auf Antrag eines Beitrittskandidaten zu.

letztlich angeblich geht, gibt es in dieser *Governance* nicht nur keinen überstaatlichen Richter; sie sind vielmehr vollständig mediatisiert: Subjektivrechtliche Positionen sind den rechtlichen Instrumenten dieser *Governance* nicht zu entnehmen; weder das Rahmenübereinkommen noch die *soft law* Instrumente der OSZE sind von nationalen Gerichten anwendbar.⁴³ Auch funktionale Äquivalente, etwa Ombudspersonen oder Schiedsstellen, sind nicht vorgesehen. Auch dies ist typisch für *Governance*; gleichwohl keimen Zweifel, ob die gestaltenden Kräfte dieser *Governance* die volle Realisierung des Wahlspruchs »Demokratie durch Recht« wirklich wollen.

Abschließend sei der zentrale Baustein dieser *Governance*, die Beitrittsperspektive, in der Handlungsformenperspektive gewürdigt. Sie ermöglicht die Durchsetzung von Bedingungen, die in die Kategorie der Konditionalität fallen,⁴⁴ einem etablierten Instrument insbesondere im Rahmen von *Governance*. Gewiss hat noch keine vollständige rechtswissenschaftliche Durchdringung im Sinne der deutschen Handlungsformenlehre stattgefunden;⁴⁵ bemerkenswerte Ansätze finden sich aber mit Blick auf Konditionalität als Instrument der Weltbank.⁴⁶ Dieses Instrument wird von der EU zur Sicherung internationaler Menschenrechte seit 1991 systematisch genutzt.⁴⁷ Im Gegensatz zur Konditionalität des Internationalen Währungsfonds hat die Konditionalität eine völkerrechtliche Grundlage, da sie sich aus Verträgen mit Beitrittskandidaten ergibt.⁴⁸ Da die Transformationsstaaten diese Verträge auf der Grundlage eines parlamentarischen Zustimmungsgesetzes ratifizierten, ist die Legitimität dieser Konditionalität höher als diejenige des Währungsfonds, wo die Konditionen in der Regel keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen.⁴⁹

b. Bewertung

Eine Bewertung dieser *Governance* zum Schutz der Angehörigen von Minderheiten kann unter rechtlichen oder politischen Kriterien erfolgen. Bei einer rechtlichen Bewertung stellt sich das regelmäßige Problem der rechtswissenschaftlichen Governanceforschung, dass juristische Kategorien wegen der Einwilligung des betroffenen Staates und der Vermeidung einseitig hoheitlichen Vorgehens kaum greifen. Zwar kann, wie gezeigt, diese europäische *Governance* auf Strukturmerkmale zurückgeführt werden, diese erlauben jedoch keine rechtliche Bewertung. So bleiben nur vage Grundsätze wie Nichteinmischung und völkerrechtliche Gleichheit. Die erhebliche Beschränkung der politischen Gestaltungsfreiheit der Transformationsstaaten durch die *Governance* verstößt jedoch schon wegen der völkervertraglichen Natur der Standards nicht gegen

43 R. Hofmann, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction, in: Weller (Hrsg.), The Rights of Minorities in Europe, 2005, S. 1, 5.

44 Näher K. E. Smith, The use of political conditionality in the EU relations with third countries, EFA Rev. 3 (1998), S. 253; H. Grabbe, The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe, 2006; nuancierter J. Hughes/G. Sasse/C. Gordon, Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform for Sub-national Governance, JCMS 42 (2004), S. 523.

45 Näher E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl. 2004, S. 235 ff.

46 P. Damm, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, erscheint 2007.

47 Erklärung über die Menschenrechte (Europäischer Rat in Luxemburg, 28./29.06.1991), Annex V, EG Bull. 6.1991, I. 45; dazu F. Hoffmeister, Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998, S. 103.

48 Z.B. Art. 2 des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kroatien andererseits, ABl. 2005 L 26/3.

49 P. Lucke, Der Internationale Währungsfond, 1997, S. 97.

den Grundsatz der Nichteinmischung. Ebenso wenig verstößt die Ausnutzung der westeuropäischen Hegemonie gegen den Grundsatz der souveränen Gleichheit, wie Staatenpraxis und Dogmatik zu Art. 52 WVRK lehren.⁵⁰ Auch die diskriminierende Einbindung der Transformationsstaaten verletzt nicht den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, wie die Satzung der Vereinten Nationen mit dem Sicherheitsrat anschaulich belegt. Selbst unter einem Verständnis des Beitrittsprozesses als rechtlichem Verfahren, auf welches das unionale Primärrecht Anwendung findet, sind kaum juristische Anhaltspunkte für eine Rechtswidrigkeit auffindbar.⁵¹

Politisch ist diese europäische *Governance* vor allem unter dem Gesichtspunkt der Legitimität zu bewerten. Sie wurde als illegitim, weil asymmetrisch die Transformationsstaaten diskriminierend bezeichnet.⁵² Dieser Vorwurf verkennt allerdings, dass sich die Notwendigkeit effektiver Durchsetzung des internationalen Minderheitenschutzes in den Transformationsstaaten zumindest in den neunziger Jahren anders darstellte als in Westeuropa. Es bestand, anders als im Westen, die begründete Gefahr von schweren Konflikten, die sogar zu internationalen Krisen hätten führen können. Strukturell standen die Transformationsstaaten nach der praktischen Wiedergewinnung der Souveränität vor der Aufgabe, funktionstüchtige Staaten, also politische Einheit, zu etablieren. In diesem Prozess, der als Nationalstaatsbildung begriffen werden kann, ist das Minderheitenproblem anders gelagert als im Westen, wie die neunziger Jahre vielfach belegen.

Kritischer ist die Bewertung unter dem Gesichtspunkt der out-put Legitimität, also des Erfolgs dieser *Governance*.⁵³ Gewiss gelang es auf diesem Weg, den Schutz von Minderheiten als Thema in den Transformationsstaaten zu etablieren und ein einschlägiges Mehrebenensystem zu etablieren. Eine volle Verwirklichung der internationalen Standards erfolgte jedoch zumeist nur, soweit die Regierung eines Transformationsstaates von der Partei einer Minderheit politisch abhängig wurde, oder aber ein Transformationsstaat ein gutes Beispiel geben wollte, damit seine Volksgruppe im Ausland dieselben Rechte erhält.⁵⁴ *Governance* ist in ihrer Effektivität von den internen Verhältnissen des adressierten Staates abhängig. In einer zusammenschauenden Betrachtung gilt die Implementation des Gruppenschutzes als defizitärer als die der anderen Beitrittsvoraussetzungen. *Gwendolyn Sasse* führt dies überzeugend auf eine Reihe von Spezifika der europäischen Minderheitenpolitik zurück.⁵⁵ Die Koordination zwischen den diversen Einrichtungen der *Governance* sei defizitär. Mangels einer EU-internen Minderheitenpolitik seien die entsprechenden Standards nicht Teil des *Acquis communautaire*, dem das Hauptaugenmerk der Kommission gelte. Die Vielfalt der Minderheitenarrangements in den EU-Mitgliedstaaten erschwere eine ein-

⁵⁰ Zur Schwelle der rechtlichen Relevanz vgl. Yearbook of the International Law Commission, 1966, Bd. II, S. 245 ff.; R. G. Wetzel/D. Rauschning, The Vienna Convention on the Law of the Treaties: Travaux Préparatoires, 1978, S. 357 ff.

⁵¹ Ausf. Rötting (Fn. 42).

⁵² M. Krygier, Introduction, in: Sadurski/Czarnota/Krygier (Hrsg.), Spreading Democracy and the Rule of Law?, 2005, S. 3, 12; dieser Vorwurf wurde bereits gegenüber dem Minderheitensystem der Zwischenkriegszeit erhoben, dazu A. Meijkenecht, The Minority Protection System between World War I and World War II, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, C 1, erscheint 2008.

⁵³ Angesichts der notorischen Schwierigkeiten, Aussagen über Realfolgen von Normen zu machen, beschränkt sich dieser Beitrag auf »begründete Vermutungen«, zum Problem G. Lübbe-Wolff, Rechtsfolgen und Realfolgen, 1981; speziell beim Vielfaltsschutz Sasse (Fn. 32), S. 61, 71.

⁵⁴ Ausf. mit Blick auf Kroatien Rötting (Fn. 42), B IV 4 b; mit Blick auf Ungarn Sasse (Fn. 32), S. 74.

⁵⁵ Sasse (Fn. 32), S. 64 ff. Positiver H. Küpper, Minority Rights, in: Feldbrugge (Hrsg.), Law in Transition, 2002, S. 81, 88.

heitliche und kohärente Linie.⁵⁶ Die Bereitschaft der Transformationsstaaten habe gelitten, weil sie sich diskriminierenden Anforderungen ausgesetzt meinten, die für die alten Mitgliedstaaten nicht galten. Auch habe Westeuropa das Großprojekt der »Wiedervereinigung Europas« letztlich nicht von der vollen Erfüllung des Minderheitenschutzes abhängig machen wollen. Derartige politische Erwägungen können in einer *Governance*, in der das Völkerrecht im Wesentlichen ein Instrument der Politik bleibt, leichter zum Tragen kommen als in einer politischen Ordnung unter der Herrschaft des Rechts.

Der nur mäßige Erfolg der Durchsetzung der internationalen Standards zum Minderheitenschutz gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern⁵⁷ vor dem Beitritt zur Europäischen Union führt zur monumentalen Frage, ob und gegebenenfalls wie die Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten entsprechende Standards einfordern und gegebenenfalls durchsetzen soll.

3. Minderheitengovernance gegenüber Mitgliedstaaten

a. Ausgangslage

Eine mitgliedstaatsgerichtete Minderheitenpolitik führt die Union jedoch in Sperrgebiet. Es gibt bislang keine unionale Kompetenz zur Harmonisierung des einschlägigen Rechts des mitgliedstaatlichen Vielfaltsmanagements:⁵⁸ Zu schwer wiegt das Interesse der Mitgliedstaaten an ihrer Selbstständigkeit gegenüber der Union, nicht zuletzt zwecks Wahrung verfassungsrechtlicher Vielfalt und nationaler Identität.⁵⁹ Es zählt zu den Prämissen der bisherigen europäischen Integration, dass die Mitgliedstaaten gegenüber der Union sowohl hinsichtlich wesentlicher Mechanismen staatlicher Einheitsbildung als auch in der Ausrichtung des nationalen Grundrechtsschutzes autonom bleiben.⁶⁰

Dies sei anhand einiger Hinweise verdeutlicht. Mit Blick auf die staatliche Einheitsbildung sei erinnert, dass die Union bis heute keine Rolle in internen Konflikten, in denen es um die Selbstbestimmung von Minderheiten geht, übernommen hat, sei es in Nordirland, Katalonien, im Baskenland oder – früher – Südtirol.⁶¹ Es bleibt jedem Mitgliedstaat überlassen, wen er in seinen Personalverband aufnimmt; die Unionsbürgerschaft baut auf einer unhinterfragten Staatsangehörigkeit auf.⁶² Die Bildungs- und die Kulturpolitik als Schlüsselinstrumente nationaler Einheitsbildung sind der unionalen Harmonisierung entzogen, Art. 149 Abs. 4 EG, Art. 151 Abs. 5 EG. Gewiss sind die Instrumente

⁵⁶ Detailreich nachgezeichnet vom E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (Fn. 5).

⁵⁷ Zur Lage in Rumänien und Bulgarien Mitteilung der Kommission vom 26.09.2006, Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, KOM (2006) 549, S. 8, 25 ff., 47 ff., 57.

⁵⁸ Zum Begriff *D. Thürer*, Minorities and majorities: managing diversity, SZIER 15 (2005), S. 659.

⁵⁹ Näher *A. v. Bogdandy*, Zweierlei Verfassungsrecht. Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?, Der Staat 39 (2000), S. 163.

⁶⁰ *J. H. H. Weiler*, Fundamental rights and fundamental boundaries, in: ders., The Constitution of Europe, 1999, S. 102 ff. Dies schließt nicht aus, dass einige Mitgliedstaaten ihre Grundrechte an europäischen Vorgaben ausrichten, hierzu *P. M. Huber*, Offene Staatlichkeit: Vergleich, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. II 2008, § 26 Rdnr. 98 ff.

⁶¹ Entsprechend vorsichtig der EuGH vgl. Rs. C-432/1994, Anastasiou I, Slg. 1994 I-3116, Rdnr. 47. Selbst im Verfassungsvertrag findet sich nur ein schwacher Hinweis auf die Minderheiten und staateninterne Vielfalt, Art. I-2 VVE; Kompetenzen sieht er nicht vor.

⁶² *S. Kadelbach*, Unionsbürgerschaft, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 539, 548; EuGH, Rs. C-200/02, Chen, Slg. 2004, S. I-09925, Rdnr. 37–39. Allerdings will das Netzwerk hier die Diskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG zur Anwendung bringen und eine diskriminierende Einbürgerungspolitik unterbinden, E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (Fn. 5), S. 20 ff.

politischer Einheitsbildung nicht völlig unionsfrei gestellt: So sind Unionsbürger und aufenthaltsberechtigter Drittstaater in die großen Systeme nationaler Solidarität diskriminierungsfrei einzubeziehen.⁶³ Dies beschränkt jedoch kaum die mitgliedstaatliche Gestaltungsfreiheit in der Substanz staatlicher Einheitsbildung.⁶⁴ Ähnliche mitgliedstaatliche Autonomiegrade bestehen gegenüber der Union beim nationalen Grundrechtsschutz. Die europäische Charta der Grundrechte legt ausdrücklich fest, dass die unionalen Grundrechte in erster Linie die Union verpflichten; die Mitgliedstaaten sind nur in der sogenannten Durchführungskonstellation adressiert, Art. 51 Abs. 1;⁶⁵ der Verfassungsvertrag ändert hieran nichts, Art. II-111 Abs. 1 VVE.

Staatliche Vorbehalte gegenüber überstaatlichen Vorgaben für das nationale Vielfaltsmanagement sind nichts Unionsspezifisches, sondern im einschlägigen Völkerrecht vielfach aufzeigbar. Erinnerung sei nur an die Offenheit des Begriffs der Minderheit,⁶⁶ in der Entscheidung, den europäischen Minderheitenschutz nicht in einem Protokoll zur EMRK niederzulegen, in der Gestaltung des Rahmenübereinkommens als nicht unmittelbar anwendbarer Vertrag.⁶⁷ Gewiss zählt der Minderheitenschutz zu den älteren Schichten des Völkerrechts, ebenso gewiss ist jedoch, dass die Staatsvölker die Instrumente zur Beantwortung der Frage »Wer sind wir?« nicht aus der Hand geben wollen.

b. Ansätze einer unionsinternen Minderheitengovernance

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zwei grundsätzliche und konsequenzenreiche Alternativen. Es kann entweder dabei bleiben, dass die nationale Einheit und der nationale Grundrechtsschutz im Prinzip außerhalb des Aufgabenbereichs der Union bleiben. Der wichtigste Nachteil dieser Alternative liegt darin, dass eine wesentliche Prämisse des Erfolgs der Europäischen Union gefährdet werden könnte. Die Union operiert auf der Prämisse, dass ihre Mitgliedstaaten konsolidierte, nicht segmentär gespaltene politische Gemeinwesen sind, die die prinzipielle Anerkennung aller Rechtsunterworfenen genießen, also gerade auch von Angehörigen von Minderheiten in dem oben genannten weiten Sinne. Angesichts der noch nicht vollendeten Nationalstaatsbildung in einigen Transformationsstaaten mag sich die Auffassung durchsetzen, dass die Union diese Voraussetzung gewährleisten soll. Einen rechtlichen Anhaltspunkt bietet Art. 7 EU. Wählt man deshalb aber die zweite Alternative, macht also den Schutz von Minderheiten in den Mitgliedstaaten zur Aufgabe der Union, so birgt dies den Nachteil, dass die nationale Autonomie bei der Gestaltung der politischen Einheit und im Grundrechtsschutz spürbar beschränkt und die Macht der Union in zwei für die nationale Identität zentralen Bereichen ausgebaut wird. Wie die Schwäche der unionalen Politik gegenüber den Beitrittsstaaten lehrt, wäre zudem eine europäische Ver-

⁶³ Aus der reichen Rechtsprechung EuGH, Rs. C-184/99, Grzelczyk, Slg. 2001, S. I-6193, Rdnr. 46; Rs. C-209/03 Bidar, Slg. 2005, I-2119, Rdnr. 56.

⁶⁴ Wegweisend G. Toggendorf, Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium?, JCMS 43 (2005), S. 717.

⁶⁵ Dies ist sogar enger als der Stand der Rechtsprechung, vgl. EuGH, Rs. C-260/89, ERT, Slg. 1991, S. I-02925, Rdnr. 41-45, Rs. C-479/04, Laserdisken ApS, vom 12.09.2006, n.n.v., Rdnr. 61. Zur Rechtsprechung J. Kühling, Grundrechte, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2003, S. 583, 608 ff.

⁶⁶ R. Grote, International Law and the Protection of Minorities in the 21st Century, erscheint in: International Law Today: New Challenges and the Need for Reforms?, 2007.

⁶⁷ So aber der österreichische Entwurf eines EMRK-Zusatzprotokolls vom 26.11.1991 und der Bozener Entwurf der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen für ein EMRK-Zusatzprotokoll; s. R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick, 1995, S. 43.

einheitlichung, also der Aufbau eines unionalen *Acquis*, wohl unausweichlich. Sicher ist, dass eine solche Politik nicht allein auf die Transformationsstaaten ausgerichtet sein kann, sondern alle Mitgliedstaaten erfassen muss. Diese zweite Alternative hat also das Potenzial, das föderale Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten substantiell zu modifizieren und die nationale Vielfalt und Autonomie erheblich zu beschneiden.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten stehen vor einer schweren Wahl. Eine Beibehaltung des rechtlichen Status Quo deutet eher auf die erste Alternative. Wie eingangs bereits dargestellt, ist der Auftrag der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts beschränkt.⁶⁸ Allerdings gibt es seitens der Kommission und des Parlaments schon auf der geltenden Rechtslage Vorstöße, die nur im Lichte der zweiten Alternative zu verstehen sind.⁶⁹

Es gibt einige unionale Kompetenzen, die Ansätze einer harmonisierenden Politik zum Schutz der Angehörigen von Minderheiten erlauben, insbesondere Art. 7, 34, 29 EU, Art. 13 und Art. 63 EG. Angesichts des Zögerns der Mitgliedstaaten zeigt sich die entsprechende Politik der Union eher als eine *Governance*. Für ihre Gestalt gibt es einige Anhaltspunkte, wenngleich insgesamt diese *Governance* rudimentärer ist als diejenige gegenüber den Transformationsstaaten.

Die Ziele dieser *Governance* formulieren *Philip Alston* und *Joseph H. Weiler* in einem wegweisenden Auftragswerk für das nach einer Grundrechtspolitik suchende Europäische Parlament.⁷⁰ Die Europäische Union soll sich zu einem internationalen Vorbild für eine kohärente, energische und zukunftsorientierte Grundrechtspolitik mausern, insbesondere mit Blick auf Rassismus und Ausländerfeindlichkeit sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte benachteiligter Gruppen und Minderheiten.⁷¹ In einer progressiven Grundrechtspolitik, zu implementieren weniger durch die Gerichte denn durch spezialisierte Bürokratien unter Einbindung von Nichtregierungsorganisationen, sollen Minderheitenpolitik, Migrationspolitik und allgemeine Nichtdiskriminierungspolitik zusammenfließen.⁷²

Institutionell ruht die sich anbahnende innerunionale *Governance* des Minderheitenschutzes vornehmlich auf EU-Institutionen, insbesondere der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament, dem unabhängigen E.U.-Experten Netzwerk für Grundrechte, sowie – bis 2007 – auf der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.⁷³ Noch offen ist, in welchem Maße außerunionale überstaatliche Organisationen, vor allem Europarat

68 3. und 8. Begründungserwägung, Art. 2 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15.02.2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABL 2007 L 53/1; vgl. zu einer weiten Auslegung dieser Bestimmungen *G. Toggenburg* (Fn. 5), S. 198 ff.

69 Die Vorschläge des E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (Fn. 5), zeigen, welche Möglichkeiten es auf der geltenden Rechtslage gibt, dies auszubauen.

70 *P. Alston/J. H. H. Weiler*, An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy, in: Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 3. Ihr Ansatz hat maßgeblich den Ausschuss der Weisen und dessen »Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000. Leading by Example«, beeinflusst, abgedruckt in: Alston, ebd., Annex (hinter S. 917). Zur Kritik *A. v. Bogdandy*, *The European Union as a Human Rights Organization?*, CMLRev. 37 (2000), S. 1307, 1310 ff., die ich im Lichte der folgenden Überlegungen berichtige.

71 *Alston/Weiler* (Fn. 70), S. 14 ff.

72 Ganz in diesem Sinne dann das E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (Fn. 5), insbes. S. 20, 92 ff. Der Einfluss zeigt sich auch daran, dass der Verfasser, *Olivier de Schutter*, in enger Verbindung mit *Philip Alston* steht. Alston/de Schutter (Hrsg.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, 2005.

73 VO EG/1035/97 (Fn. 2).

und OSZE, in diese *Governance* einbezogen sind. Die Lehren der *Governance* gegenüber den Transformationsstaaten sprechen dafür, dass die Union auch intern ohne deren rechtliche, institutionelle und legitimatorische Ressourcen kaum eine leistungsfähige *Governance* wird aufbauen können. In diesem Sinne sehen Art. 8 bis 10 Verordnung zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte eine Zusammenarbeit der Agentur mit entsprechenden Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen vor, wenngleich allein für den Anwendungsbereich des Unionsrechts.

Für die funktionale Skizzierung der *Governance* bietet sich wiederum eine Orientierung an der traditionellen Funktionenlehre an. In legislatorischer Hinsicht befindet sich der oberste normative Fluchtpunkt in Art. 6 Abs. 1 EU, insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Dessen vage Vorgaben werden wiederum zum Teil durch völkerrechtliche Normen operationalisiert.⁷⁴ Der Rekurs auf das Völkerrecht kompensiert somit in dieser *Governance* die weitgehend fehlende unionale Rechtsetzungskompetenz, so dass das Völkerrecht zugleich ein Instrument des unionalen Machtausbaus gegenüber den Mitgliedstaaten wird. Es entlastet die unionalen Organe der *Minderheitengovernance* auch legitimatorisch, dass sie ihre Standards nicht selbst entwickeln müssen, sondern sie im Völkerrecht, aber auch in der Grundrechtecharta vorfinden.⁷⁵ Allerdings gibt es auch unionsinterne Ansatzpunkte, so die Richtlinie 2000/43/EG.⁷⁶ Dies kann als Versuch der Autonomisierung gedeutet werden, wenngleich das Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung, welches der EuGH gerade im Grundrechtsbereich fast im Sinne einer sklavischen Anlehnung an den EGMR praktiziert, eine Abkoppelung der unionalen von der internationalen Ebene unterbinden dürfte. Das Mehrebenensystem des Menschenrechtsschutzes erscheint in der Union zu fest verankert, als dass eine *Governance* einer anderen Logik folgen könnte. Während die legislative Komponente dieser *Governance* sich in gewissem Umfang abzeichnet, ist die exekutive Komponente nur in ersten Umrissen zu erkennen. Ihr möglicher Fluchtpunkt, also das Analogon zur Beitrittsperspektive für die *Minderheitengovernance* nach Osten, könnten die Sanktionen des Art. 7 Abs. 1 EU sein.⁷⁷ Damit dürfte diese *Governance* bereits vom Ansatz her schwächer als die gen Osten ausfallen, weil auf der überstaatlichen Ebene positive Anreize in aller Regel besser funktionieren als negative Anreize.⁷⁸ Als EU-interne Implementationsinstrumente stehen Berichte und andere »weiche« Implementationsinstrumente, die aus der Methode der offenen Koordinierung bekannt sind, zur Verfügung, etwa die Identifizierung von »best practices«.⁷⁹

⁷⁴ Das E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (Fn. 5) bezieht seine Maßstäbe aus den universellen Menschenrechtsakten, den Konventionen des Europarats, internationalen *soft law* Instrumenten und unionsrechtlichen Akten, ohne näher auf deren unterschiedliche Rechtsnatur einzugehen. Maßgeblich scheint die Anpassung für eine progressive Politik. Das Expertennetzwerk ist sogar der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts an die Charta gebunden seien, ebd., S. 7.

⁷⁵ S. Höltsch, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 21 (Art. II-81 EurVerf), Rdnr. 1 u. Art. 22 (Art. II-82 EurVerf), Rdnr. 1.

⁷⁶ So E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (Fn. 5), S. 7, 62; Art. 2 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 168/2007 besagt: »Bei der Ausführung ihrer Aufgaben bezieht sich die Agentur auf die Grundrechte, wie sie in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union definiert sind.«

⁷⁷ Zu den Möglichkeiten, auf der Grundlage von Art. 7 EU ein Überwachungsverfahren gegenüber den Mitgliedstaaten einzurichten, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union vom 15.10.2003, Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union, KOM (2003) 606, S. 8; F. Schorkopf, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union. Kommentar I, Stand Januar 2004, EUV Art. 7, Rdnr. 53ff.

⁷⁸ R. Wolfrum, Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law, Recueil des Cours 272 (1999), S. 272.

⁷⁹ Toggenburg (Fn. 64), S. 730, 732.

Das Europäische Parlament nimmt seit vielen Jahren zur Situation von Minderheiten in den Mitgliedstaaten Stellung.⁸⁰ Auch die Kommission hat sich inzwischen dieses Themas angenommen.⁸¹ Unter den Agenturen gehörte bis 2007 vor allem die Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu dieser *Governance*.⁸² Als hybride Institution dieser *Governance* ist das unabhängige E.U.-Expertenetzwerk für Grundrechte zu nennen.⁸³ Es überwacht die Grundrechtssituation auch in den Mitgliedstaaten einschließlich der Minderheitenrechte; seine kritischen Berichte genießen eine erhebliche Öffentlichkeit. Die Zukunft dieses Gremiums ist aber unsicher.⁸⁴

Als weitere Institutionen mit exekutiven Funktionen kommen die bereits erwähnten Organe und Einrichtungen des Europarats und der OSZE in Betracht; insbesondere der Ausschuss unter dem Rahmenübereinkommen hat stets auch die Lage von Minderheiten in den alten EU-Mitgliedstaaten untersucht und manches Defizit gefunden.⁸⁵ Über deren Einbeziehung in die unionsinterne *Governance* besteht noch keine Klarheit. Die Arbeit des Expertennetzwerks für Grundrechte baut in erheblichem Maße auf der Arbeit dieser Implementationseinrichtungen auf.

Zuletzt stellt sich die Frage nach der judikativen Funktion; in diesem Punkt sieht die unionsinterne *Governance* etwas besser aus als die gen Osten. Zwar gibt es nach der derzeitigen Rechtsprechung zu Art. 230 EG wohl keine Möglichkeit für die Mitgliedstaaten oder den Rat, gegen Maßnahmen von Parlament und Kommission vom Typus *Bericht* vorzugehen. Beschlüsse wie die Einrichtung des Expertennetzwerks sind jedoch angreifbar.⁸⁶ Der Individualrechtsschutz hat in dieser *Governance* ebenfalls eine ganz schwache Stellung. Bekanntlich besteht kein direkter Klageweg von Einzelnen gegen mitgliedstaatliche Maßnahmen zum EuGH. Denkbar ist allein, dass der EuGH unter deutlicher Ausweitung seines derzeitigen Kompetenzbereichs das Vorlageverfahren nutzt, um, anknüpfend an die EG-Freiheiten oder die Diskriminierungsrichtlinien, staatliche Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit allgemeinen minderheitenschützenden Rechtsgrundsätzen, etwa im Sinne des Rahmenübereinkommens, zu kontrollieren.⁸⁷

⁸⁰ Entschließung zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen und einer Charta der Rechte der ethnischen Minderheiten, ABl. 1981 C 287/106; Entschließung zu Maßnahmen zugunsten sprachlicher und kultureller Minderheiten, ABl. 1983 C 68/103; Entschließung zu den Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1987 C 318/160; Entschließung zu den sprachlichen und kulturellen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1994 C 61/110; Entschließung des Europäischen Parlaments zu den regionalen und weniger verbreiteten europäischen Sprachen, ABl. 2002 C 177E/334. Weiter: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa, ABl. 2006 C 124E/405.

⁸¹ Mitteilung der Kommission vom 03.06.2003 über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM (2003) 336; Mitteilung der Kommission vom 16.07.2004, Erster Jahresbericht über Migration und Integration, KOM (2004) 508.

⁸² VO EG/1035/97 (Fn. 4).

⁸³ Den zugänglichen Dokumenten ist eine Rechtsgrundlage nicht zu entnehmen. Nach Meinung von O. De Schutter ist die Grundlage die Parlaments-Resolution 2000/2231 vom 05.06.2001; O. De Schutter/V. Van Goethem, The Fundamental Rights Agency: Towards an Active Rights Policy of the Union, ERA-Forum 2006, S. 587, 589.

⁸⁴ Toggenburg (Fn. 3), S. 187. Vgl. Art. 10 der VO (EG) Nr. 168/2007 (Fn. 4).

⁸⁵ Detailliert S. Oeter/A. Walker, The Case of the Federal Republic of Germany, in: Spiliopoulou/Åkermark/Huss/Oeter/Walker (Hrsg.), International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea, 2006, S. 227 ff.

⁸⁶ Näher J. Bast, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006, S. 389 ff.

⁸⁷ Wie dies aussehen könnte, hat der EuGH im Fall *Carpenter* gezeigt, Rs. C 60/00 Slg. 2002 S. I-06279; zur Kritik U. Mager, Dienstleistungsfreiheit und Schutz des Familienlebens, Anmerkung zu der Entscheidung EuGH, Rs. 60/00 – Mary Carpenter, JZ 58 (2003), S. 204.

In Handlungsformenperspektive könnte es sich bei dieser *Governance* um eine Anwendung der Instrumente der sog. offenen Methode der Koordinierung handeln. Sie hat, nicht zuletzt dank der exemplarischen Niederlegung in Art. 128 bis Art. 130 EG für die Beschäftigungspolitik, inzwischen eine gut konturierte Gestalt.⁸⁸ Gegen eine solche Qualifizierung spricht jedoch, dass diese *Governance* bislang in keiner Weise Pflichten der Mitgliedstaaten aufbauen konnte, die mit denen unter Art. 128 ff. EG vergleichbar sind. Wichtiger noch: Die offene Methode ist nach vorherrschendem Verständnis ein Instrument des Europäischen Rates,⁸⁹ dem in dieser *Minderheitengovernance* eine führende Rolle gerade nicht zukommt. Eher deutet sich als zentrales Instrument dieser *Governance* die öffentliche Politikbewertung an. Die Erfahrung mit der *Governance* nach Osten lehrt, dass, soll dieses Instrument überhaupt eine Wirkung erzeugen, Regelmäßigkeit und Systematik von großer Bedeutung sind⁹⁰ und es sicherer Daten über die Situation von Minderheiten und zugewanderten Gruppen bedarf.⁹¹

4. Abschließende Bewertung

Anders als hinsichtlich der *Vielfaltsgovernance* gegenüber den Transformationsstaaten bestehen für diese interne *Governance* der kulturellen Vielfalt brauchbare rechtliche Kriterien. In kompetenzieller Hinsicht ist festzuhalten, dass es keine ausdrückliche Befugnisnorm für eine allgemeine unionale Minderheitenpolitik gibt.⁹² Nach überwiegender Meinung bedarf es jedoch einer Kompetenz in diesem Sinne nur für rechtsverbindliches Handeln. Welche Grundlagen sonstige Aktivitäten von Unionsorganen haben müssen, ist kaum geklärt. Im Ergebnis erscheint es mir aber kaum zu bestreiten, dass die Kompetenz der Kommission in Art. 7 Abs. 1 EU, bei Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von Grundsätzen des Art. 6 Abs. 1 EU durch einen Mitgliedstaat ein Verfahren im Rat zu initiieren, eine Beobachtungskompetenz gegenüber den Mitgliedstaaten verleiht. Dies bestätigt das Erfordernis der Begründetheit des Vorschlags.⁹³ Diese Beobachtungskompetenz hinsichtlich des mitgliedstaatlichen Minderheitenschutzes (im obigen weiten Sinne) wird durch eine Reihe von weiteren Kompetenzen abgestützt, namentlich Art. 34, 29 EU, Art. 13 und Art. 63 EG. Auch in diesen Politikbereichen kann die Kommission nur Vorschläge machen, wenn sie über die entsprechende Situation in den Mitgliedstaaten informiert ist. In

88 Wohl aber ist die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung einschließlich der Integration von Zuwanderern eine Politik, die im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode verfolgt wird, Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates in Lissabon vom 24.03.2000, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.do.htm (24.04.2007); Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates in Barcelona vom 16.03.2002, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf (24.04.2007); K. Höchstetter, Die offene Koordinierung in der EU, 2007, S. 120; auch die Migrationspolitik wurde zunächst im Modus der offenen Koordinierung verfolgt, Mitteilung über eine offene Koordinierungsmethode für die Migrationspolitik der Gemeinschaft vom 11.06.2001, KOM (2001) 387 endg.

89 Zur ersten Verwendung, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Lissabon vom 24.03.2000 (Fn. 88) Ziff. 7.

90 Sasse (Fn. 32), S. 80.

91 Entsprechend die Forderungen des E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (Fn. 5), S. 12 ff., 61 ff.

92 Näher v. Bogdandy/Bast, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.) (Fn. 77), Stand Juni 2005, Art. 5 EG, Rdnr. 3, 7 f.

93 Schorkopf (Fn. 77), Art. 7 EUV, Rdnr. 13; a. A. F. Hoffmeister, Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union, in: Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged EU: The Way Forward*, 2004, S. 87, 103. Für eine Interpretation des Art. 7 EU ganz aus der Perspektive eines Bundeszwangs, S. Magiameli, *La clausola di omogeneità*, in: ders. (Hrsg.), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, 2006, S. 1, 33.

diese Richtung weist auch der Beschluss des Europäischen Parlaments zur Einsetzung eines Ausschusses zur Prüfung, ob die Mitgliedstaaten durch Antiterroormaßnahmen gegen Art. 6 EU verstoßen haben.⁹⁴ Die Einrichtung eines beratenden Gremiums wie dem Expertennetzwerk für Grundrechte ist gedeckt von der ungeschriebenen Selbstorganisationskompetenz eines jeden Organs und damit auch der Kommission.⁹⁵

In dieser Befugnis zur Überwachung der Mitgliedstaaten realisiert sich eine verfassungsrechtliche Richtungsentscheidung des Amsterdamer Vertrages. Mittels der Niederlegung ausdrücklicher Voraussetzungen struktureller Kompatibilität in Art. 6 Abs. 1 EU formulieren die Vertragsgeber *einheitliche* Standards demokratischer Rechtsstaatlichkeit für *alle* Hoheitsträger im europäischen Verfassungsraum und übertragen der Union die Aufgabe eines Garanten liberal-demokratischer Verfasstheit. Sie soll die Wahrung der normativen Essentialia im europäischen Verfassungsraum und damit auch der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung garantieren: Sie wird zur *Organisation kollektiver Ordnung*.⁹⁶ Dieser Schritt wurde nicht zuletzt mit Blick auf den Beitritt der Transformationsstaaten getan.

Das Monitoring ist nur zulässig, wenn Schutz und Förderung kultureller Vielfalt im Sinne von Minderheitenrechten zu den Grundsätzen des Art. 6 Abs. 1 EU gehört. Der Text schweigt. Allerdings beruht die Legitimität, vielleicht gar die Legalität der *Vielfaltsgovernance* gegenüber den Transformationsstaaten darauf, dass Art. 6 Abs. 1 EU die Wahrung von Minderheitenrechten erfordert; die Mehrheit der Kommentatoren sieht sie entsprechend im Demokratiebegriff verankert.⁹⁷ Dieses Demokratieverständnis steht in einer deutlichen Spannung zu dem in vielen alten Mitgliedstaaten, die dem Minderheitenschutz keinen entsprechenden Status zuweisen, nicht zuletzt aus Gründen republikanischer Gleichheit.⁹⁸ Die westeuropäischen Staaten haben aber gegenüber den Transformationsstaaten ein solches Demokratieverständnis vertreten, dies schlägt nun auf sie zurück. Es besteht die Aussicht, dass das unionsinterne Monitoring das Demokratieverständnis und das Selbstverständnis der EU-Mitgliedstaaten entsprechend wandelt.

94 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 18.01.2006 über die Einsetzung eines nichtständigen Ausschusses zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen, B6-0051/2006.

95 *Bast* (Fn. 86), S. 362 ff.; kritisch zum Minderheitenschutzmandat des Network *B. de Witte*, The Constitutional resources for an EU Minority Policy, in: Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the Enlarged European Union. The Way Forward*, 2004, S. 109, 155 ff.

96 Näher *A. v. Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 14 ff.

97 So die Auffassung der Kommission, in Fußnote 3 des Commission's Regular Report vom 09.10.2002, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0700de01.pdf (24.04.2007), vgl. auch die Antwort zur Frage E-2583/01 (Vitorino) OJ C 147 E, 20.06.2002: 28, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/ce147/ce14720020620de00270028.pdf> (24.04.2007), sowie Antwort zur Frage P-0395/02 (Reding), OJ C 160, 04.07.2002: 214, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/ce160/ce16020020704de02140215.pdf> (24.04.2007); auch die Rechtsprechung des EGMR geht in die Richtung, dass Minderheitenrechte durch das Demokratieprinzip erfasst sind, EGMR, Urteil vom 17.02.2004, *Gorzeliak u.a./Polen*, Nr. 44158/98, Rdnr. 57; EGMR, Urteil vom 13.08.1981, *Young, James und Webster/Vereinigtes Königreich*, Nr. 7601/76 u. 7806/77, Rdnr. 63; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 29.04.1999, *Chassagnou u.a./Frankreich*, Nr. 25088/94, 28331/95 u. 28443/95, Rdnr. 112.

98 Vgl. *G. Biaggini*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Fn. 60), § 10 Rdnr. 100; *H. Dreier*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Deutschland, ebd., § 1 Rdnr. 110; *M. Medina Guerrero*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Spanien, ebd., § 11 Rdnr. 77; *Tuleja* Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Polen, ebd., § 8 Rdnr. 62; auch *P. Cruz Villalón*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Vergleich, ebd., § 13 Rdnr. 107; *L. Besselink*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Niederlande, ebd., § 6 Rdnr. 125; *G. Halmai*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn, ebd., § 12 Rdnr. 39.

Einen weiteren Maßstab bietet das Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 2 EG, Art. 2 EU letzter Satz. Danach ist erstens erforderlich, dass ein Ziel durch die Mitgliedstaaten nicht hinreichend erfüllt wird. Der Bericht des E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights zum Schutz der Minderheiten zeigt, dass die Situation von Minderheiten und zugewanderten Gruppen in den Mitgliedstaaten der Union internationalen Vorgaben nicht immer genügt, ja, dass der Umgang mit einigen Gruppen, insbesondere den Roma, bisweilen so kritisch ist, dass die Schwelle des Art. 7 Abs. 1 EU erreicht sein könnte. Es steht auch nicht zu erwarten, dass andere überstaatliche Institutionen, allen voran der EGMR, diese Missstände allein werden beheben können. Zweitens verlangt der Subsidiaritätsgrundsatz, dass die Union zur Zielverwirklichung in der Lage ist. In dieser Hinsicht gibt es zu wenig Hinweise, um ein eindeutiges Urteil abgeben zu können. Die *Minderheitengovernance* gegenüber den Transformationsstaaten und Erkenntnisse über die geringen Erfolge der offenen Koordinierungsmethode lassen gewisse Zweifel aufkommen.⁹⁹ Gleichwohl scheint mir insgesamt eine systematische und öffentliche Beobachtung der Mitgliedstaaten auf Einhaltung des Völkerrechts zum Schutz von Angehörigen von Minderheiten seitens der Union gut vertretbar, soweit sie die Selbstständigkeit der Mitgliedstaaten angemessen wahrt. Entsprechend sollte die Grundrechteagentur die gemeinschaftsrechtlichen Ansatzpunkte, etwa die Diskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG, nutzen, um eine solide Informationsbasis über die einschlägige Situation in den Mitgliedstaaten aufzubauen sowie die einschlägigen nationalen Stellen zu stärken und zu vernetzen. Gewiss bedarf eine solche Ausrichtung der Grundlage in einem vom Rat verabschiedeten Mehrjahresprogramm, Art. 5 VO 168/2007. Dies verlangt jedoch, anders als Art. 308 EG, gemäß Art. 205 Abs. 1 EG nur 14 einsichtige Regierungen.

Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz



Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz

Eine Fallstudie zur FYROM

Von RAin Dr. Zage Kaculevski

2007, 362 S., brosch., 58,- €,

ISBN 978-3-8329-2777-6

(Düsseldorfer Schriften zu Internationaler Politik und Völkerrecht, Bd. 3)



Nomos

⁹⁹ Näher *Höchstetter* (Fn. 88), S. 231 ff.