

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	17
A. Einleitung	21
I. Einführung und Ausgangsfragen	21
II. Gang der Untersuchung	26
B. Geschichte und kulturelle Identität der Roma	29
I. Geschichte und heutige Situation	29
II. Kulturelle Identität	33
C. Internationale und europäische Minderheitenschutzstandards – ein Überblick	35
I. Historische Entwicklung	36
II. Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen	38
1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	38
2. Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören	41
3. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und andere Initiativen der Vereinten Nationen	42
III. Minderheitenschutz im Prozess der KSZE/OSZE	44
1. Die Anfänge	44
2. Die große Wende: Das Kopenhagener Abschlussdokument	46
3. Stagnation	47
4. Roma im Fokus der KSZE/OSZE	50
a) Der Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet	51
b) Bewertung	53

IV. Minderheitenschutz im Rahmen des Europarates	54
1. Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	55
a) Inhalt und Struktur der Charta	56
b) Romanes als Sprache im Sinne der Charta	57
c) Bewertung	61
2. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	62
a) Inhalt	63
b) Bewertung	65
3. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)	66
4. Roma in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte	68
a) Buckley v. UK 1996	69
b) Chapman v. UK 2001	70
c) Connors v. United Kingdom 2004	72
d) Zusammenfassung	73
5. Politische Empfehlungen und andere Initiativen des Europarates	75
V. Zusammenfassende Bewertung	78
D. Der Minderheitenbegriff – die Crux des Minderheitenschutzes .	80
I. Die völkerrechtliche Begriffsdiskussion	82
II. Der Begriff der nationalen Minderheit als europäisches Spezifikum	85
III. Die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten des Begriffs „nationale Minderheit“ und ihre Anwendung auf die Roma	86
1. Roma in der Begriffsdiskussion: Eine Vorbemerkung .	89
2. Grundsätzliche Überlegungen zur Subsumtion	92
3. Anwendung der verschiedenen Theorien	94
a) Die Merkmale „autochthon“ und „angestammtes bzw. geschlossenes Siedlungsgebiet“	95

b) Die Nationeneigenschaft als Bestandteil des Begriffs „nationale Minderheit“ – Roma als Nation?	98
aa) Vorbemerkung: Unmöglichkeit der Definition einer „Nation“	100
bb) Die unterschiedlichen Ansätze der Selbstdefinition der Roma	102
cc) Selbstorganisation und -wahrnehmung der Roma: Auf dem Weg zur Bildung einer Roma-Nation?	105
dd) Verbindende Elemente im Sinne einer „Roma-Nation“	110
ee) Zusammenfassung	114
IV. Eigene systematische Auslegung des Begriffs „nationale Minderheit“	115
1. Historischer Kontext	115
2. Eingrenzungs- und Begrenzungsfunktion des Begriffs „national“	117
3. Ergebnis	120
V. Das Begriffsverständnis im Kontext der regionalen europäischen Institutionen	121
1. Der Begriff der „nationalen Minderheit“ im Rahmen der KSZE/OSZE	121
2. Der Begriff der „nationalen Minderheit“ im Rahmen des Europarates	123
a) Auslegung des Rahmenübereinkommens	126
b) Praktische Anwendung des Rahmenübereinkommens	129
aa) Grenzen der Staaten bei der Bestimmung einer nationalen Minderheit	131
bb) Schlussfolgerung	133
3. Der Begriff „nationale Minderheit“ im EU-Kontext	134
VI. Zusammenfassende Bewertung	136
E. Der Minderheitenschutz der Europäischen Union	138
I. Minderheitenschutz der Roma als Thema der EU-Politik	139
1. Erweiterung der EU als Schlüsselefaktor	139

2. Sicherheitspolitische Erwägungen	141
3. Wirtschaftliche Erwägungen	145
4. Menschenrechtliche, demokratische und rechtsstaatliche Erwägungen	148
5. Zusammenfassung	151
II. Minderheitenschutz als Kriterium der EU-Außenpolitik und des EU-Beitrittsrechts	151
1. Politische Initiativen und Finanzierungsprogramme im Bereich der GASP	152
a) Anerkennungspraxis neuer Staaten in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion	153
b) Die Stabilitätspakte für Europa und Südosteuropa .	155
c) Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte	157
2. Minderheitenschutz und die Verbesserung der Situation der Roma als EU-Mitgliedschaftsvoraussetzung	158
a) Die Kopenhagener Kriterien	158
b) Das Monitoringsystem der Regelmäßigen Berichte .	159
aa) Inhalt und Struktur aus der minderheitenrelevanten Perspektive	160
bb) Kritik aus der Wissenschaft	163
cc) Zusammenfassung	165
c) Die Europa-Abkommen	166
d) Die Agenda 2000 und die Stellungnahmen	167
e) Beitrittspartnerschaften	168
f) Finanzielle Unterstützung im Erweiterungsprozess .	170
aa) PHARE-Länderprogramme und CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)	171
bb) Heranführungshilfe für Beitrittsländer (IPA) .	173
g) „Recommendation on the Situation of Roma in the candidate countries: background document“ . .	173
h) Zusammenfassung	175
III. Politische Entschlüsse	178
1. Entschlüsse mit allgemeinem Minderheitenbezug .	178
a) „Die erste Phase“	178
b) „Die zweite Phase“	180
2. Entschlüsse zur Situation der Roma	183
3. Bewertung	186

IV. Initiativen zugunsten eines EU-Minderheitenschutzes	187
V. Finanzielle Förderung	188
1. Direkte Förderung von Regional- und Minderheitensprachen	189
2. EU-Aktionsprogramme zur Bekämpfung von Diskriminierung	189
3. Projekte und Finanzierungen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Forschung	190
4. Projekte und Finanzierung im Bereich der Regionalpolitik	191
VI. Der Ausschuss der Regionen	194
VII. Die Europäische Bürgerinitiative	196
VIII. Minderheiten in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	198
1. Mutsch	199
2. Bickel/Franz	199
3. Groener	200
4. Angonese	201
5. Auswertung	203
IX. Europäisches Unionsrecht unter minderheitenspezifischen Gesichtspunkten	206
1. Vorbemerkung	206
2. Kulturkompetenz der Union	207
3. Bildungskompetenz der Union	212
4. Grundrechtsschutz im Rahmen der EU unter minderheitenschützenden Gesichtspunkten	215
a) Allgemeine Grundrechte der Union und Bestimmungen mit unverkennbar grundrechtlichem Bezug	216
b) Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. .	217

5. Art. 2 EUV und Art. 6 EUV unter minderheitenschützenden Aspekten	221
a) Minderheitenschutz als grundlegender Wert der Union gemäß Art. 2 EUV	221
aa) Vormalige Diskussion im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 EUV a.F.	221
bb) Auslegung von Art. 2 EUV	224
b) Minderheitenschutz als Bestandteil der Strukturprinzipien des Unionsrechts	227
aa) Der Einfluss der Grundrechte der EMRK und der Beitritt der Union zur EMRK	227
bb) Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen	229
cc) Berücksichtigung internationaler Verträge im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 EUV	230
dd) Zwischenfazit	232
6. Minderheiten im Kontext der „nationalen Identität“ gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV	233
 X. Zusammenfassende Bewertung und Kritik	234
 F. Der Vorschlag einer Richtlinie auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 AEUV zum Schutz der Roma	238
 I. Allgemeine Bedeutung von Diskriminierungsverboten und Antidiskriminierungsmaßnahmen für Roma	241
II. Diskriminierungsverbote und Antidiskriminierungsmaßnahmen als (völkerrechtlicher) Minderheitenschutz?	242
1. Abgrenzung von Minderheitenschutz und Diskriminierungsverboten	243
2. Gemeinsamkeiten und Berührungspunkte	245
3. Gesamtheitlicher Ansatz eines Minderheitenschutzes: Zwei-Säulen-Modell	247
4. Verhältnis von Diskriminierungsschutz und Minderheitenrechten in der EU(-Politik)	249
5. Zusammenfassung	250

III. Grenzen des Art. 19 AEUV und Perspektiven für den Minderheitenschutz der Roma	251
1. Entstehungsgeschichte	251
2. Die minderheitenrelevante Richtlinie 2000/43/EG	254
a) Inhalt und Struktur der Richtlinie 2000/43/EG – Ein Überblick	255
b) Stand der Umsetzung	259
c) Exkurs: Der Grundsatz der Privatautonomie als Umsetzungsproblem in der Bundesrepublik?	261
d) Bedeutung für die Situation der Roma: Errungenschaften und Defizite	262
3. Strukturelle Einordnung von Art. 19 AEUV	266
a) Sachlicher Anwendungsbereich	267
aa) Begriff der „Diskriminierung“	267
bb) Der Begriff der „Rasse“ und „ethnischen Herkunft“	268
cc) Der Begriff der „nationalen Minderheiten“ als besondere (Unter-)Kategorie der „ethnischen Herkunft“?	271
dd) Geeignete Vorkehrungen	274
ee) Ermessen	275
b) Rechtsnatur von Art. 19 AEUV	275
aa) Unmittelbar anwendbares Diskriminierungsverbot?	276
bb) Die Diskriminierungstatbestände des Art. 19 AEUV als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	277
cc) Zwischenergebnis	279
c) Anwendungsbereich der auf Art. 19 AEUV beruhenden Maßnahmen	279
aa) Erfordernis einer ausdrücklichen Kompetenz	279
bb) Umgang mit Schranken von Zuständigkeitsbestimmungen	281
cc) Potenzielle Verletzung von Unionsrecht als Voraussetzung	282
dd) Bewertung	283
d) Persönlicher Anwendungsbereich	283
aa) Die Anwendung auf Drittstaatsangehörige	284
bb) Zwischenergebnis	285
4. Die Bedeutung von Art. 19 Abs. 2 AEUV	286

G. Positive Maßnahmen im Rahmen von Art. 19 AEUV zum Schutz der Roma	288
I. Gesetzessystematische Grundlagen und rechtspolitische Argumente	289
1. Kompensation und Überwindung historischer Diskriminierung	291
2. Strukturelle und institutionelle Diskriminierung	292
3. Diversität, proportionale Repräsentanz und die Verhinderung sozialer Spannungen	294
4. Zusammenfassung	295
II. Definitionsansätze	297
1. Begriffsklärung: „affirmative action“	299
2. Begriffsklärung: „positive Maßnahmen“ im Rahmen der EU	302
a) Positive Maßnahmen als „harte“ oder „weiche“ Maßnahmen?	302
b) Stellungnahme	305
III. Art. 19 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für positive Maßnahmen	306
1. Erläuterung der Problematik und Ausgangsfragen	306
2. Die Sichtweisen im Schrifttum	306
a) Zulässigkeit positiver Maßnahmen	306
b) Art. 19 AEUV als unzureichende Grundlage	307
3. Diskussion	308
a) Wortlaut	309
b) Entstehungsgeschichte	310
c) Systematisch-teleologische Auslegung: Das Gleichheitsverständnis der Union	311
aa) Das Konzept der mittelbaren Diskriminierung	311
bb) Gleichheitsverständnis der Union im Bereich der Geschlechtergleichstellung	312
cc) Materielle Gleichheit als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts via Art. 6 EUV	315
4. Zusammenfassung	324

IV. Grenzen positiver Maßnahmen durch das Unionsrecht	325
1. Rechtsprechung des EuGH	327
a) Kalanke (1995)	327
b) Marschall (1997)	329
c) Badeck (2000)	330
d) Abrahamsson (2000)	331
e) Lommers (2002)	332
f) Zusammenfassung und mögliche Kategorisierung	333
2. Auslegung von Art. 5 der Richtlinie 2000/43/EG vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH	336
3. Bedeutung der Rechtsprechung für positive Maßnahmen zugunsten der Roma	341
V. Auf dem Weg zu einer Richtlinie zugunsten der Roma: Realisierbarer Inhalt	342
H. Zusammenfassung und Ausblick	348
Literaturverzeichnis	351