

# 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 Schlüsselfaktor . . . . .	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