

Maximilian Opitz

Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union

Probleme, Potentiale, Perspektiven

LIT

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	17
1.1 ABGRENZUNG ZU ANDEREN FORSCHUNGSBEREICHEN.....	20
1.2 UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND UND FRAGESTELLUNG.....	22
1.3 VORGEHENSWEISE.....	23
2. ZUM GEGENWÄRTIGEN STAND DES MINDERHEITENSCHUTZES IN EUROPA - ENTWICKLUNGEN UND INITIATIVEN	27
2.1 TERMINOLOGISCHE KLÄRUNGSVERSUCHE.....	27
2.1.1 Schwierigkeiten und Konsequenzen einer Begriffsbestimmung.....	28
2.1.2 Der Begriff „nationale Minderheit“.....	31
(I) Kriterienkatalog.....	32
(a) Ansässigkeit im Staatsgebiet - Anciennität/Stabilität.....	33
(b) Ursache des Minderheitenstatus (Kausalität).....	34
(c) Zahlenmäßige Unterlegenheit (Quantität) – Ausreichende Repräsentativität - Machtmäßige Unterlegenheit.....	35
(d) Staatsangehörigkeit.....	36
(e) Politischer Wille.....	41
(II) Fazit – Der Begriff „nationale Minderheit“ in der EU.....	41
2.1.3 Die Begriffe „Volk“ und „Volksgruppe“.....	44
(I) Der Begriff „Volk“.....	44
(II) Der Begriff „Volksgruppe“.....	45
2.1.4 Der Begriff „Nation“.....	46
(I) „Willensnation“.....	47
(II) „Kulturnation“.....	48
(III) Eine enge Verbindung: Nationenverständnisse – Minderheitenschutz.....	49
2.2 MINDERHEITENSCHUTZ ALS POLITISCHES KONZEPT – ENTWICKLUNG SOWIE NORMATIVE UND POLITISCHE EINORDNUNG.....	52
2.2.1 Historische Entwicklung des Minderheitenschutzes als politisches Konzept der Internationalen Politik	52
(I) Entwicklung im Völkerbund.....	52
(II) Entwicklung in der Nachkriegszeit.....	54
(III) Entwicklung des modernen Minderheitenschutzes.....	57
(IV) Zusammenfassung und Konsequenzen für die Analyse der EU-Minderheitenpolitik.....	59
2.2.2 Normative Verortung des Minderheitenschutzes in der Entwicklung des europäischen Menschenrechtsschutzsystems.....	61
2.2.2.1 Verortung des Minderheitenschutzes in der Entwicklung des europäischen Menschenrechtsschutzes.....	61
(I) Weiterentwicklung in die Tiefe.....	62
(II) Weiterentwicklung in die Breite.....	63
(III) Weiterentwicklung in die Zeit.....	63
(IV) Verortung des Minderheitenschutzes in der Entwicklung des europäischen Menschenrechtsschutzes.....	64
2.2.2.2 Konsequenzen der normativen Verortung.....	64
2.2.3 Politische Verortung: Abgrenzung zwischen Minderheitenrechten und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker.....	69
(I) Die Beziehung im Völkerrecht.....	69
(II) Die Beziehung im innerstaatlichen politischen Bereich.....	72
(III) Die Beziehung in der Internationalen Politik.....	74
(IV) Konsequenzen für eine zukünftige EU-Minderheitenpolitik.....	78
2.3 MINDERHEITENSCHUTZ ALS POLITISCHES KONZEPT – AUSGESTALTUNG DES EUROPÄISCHEN MINDERHEITENSCHUTZREGIMES.....	80
2.3.1 <i>Europarat</i>	82
(I) Europäische Menschenrechtskonvention.....	82
(II) Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.....	84
(III) Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.....	86
(IV) (Revidierte) Europäische Sozialcharta.....	88
2.3.2 <i>KSZE/OSZE</i>	89
(I) Kopenhagener-Dokument über die Menschliche Dimension.....	90
(II) OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten.....	92
(III) Stabilitätspakt für Europa.....	93
2.3.3 <i>Horizontale und vertikale Dynamik im europäischen Minderheitenschutzregime</i>	94
(I) Horizontale Dynamik im „erweiterten europäischen Mehrebenensystem“.....	95
(a) Rechtssetzung.....	96
(b) Rechtsdurchsetzung.....	98

(c) Fazit: Wo liegt die zukünftige horizontale Dynamik?	100
(II) Vertikale Dynamik im europäischen Minderheitenschutzregime	103
3. DIE MINDERHEITENPOLITIK DER EU	105
3.1 ENTWICKLUNG UND AUSGESTALTUNG DER EU-MINDERHEITENPOLITIK IM EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESS	105
3.1.1 Entwicklung im EU-Binnenbereich	107
3.1.1.1 Entwicklung des Ziels „Minderheitenschutz“ im Binnenbereich der EG/EU	107
3.1.1.2 Entwicklung im Bereich der direkten Instrumente	109
3.1.1.2.1 Politische Erklärungen und Politischer Dialog	109
(I) Politische Erklärungen	109
(II) Politischer Dialog	114
3.1.1.2.2 Entwicklungen im Menschenrechtsschutz der EG/EU	115
(I) Allgemeiner Menschenrechtsschutz	115
(II) Nichtdiskriminierungsacquis	117
(a) Die Richtlinie 2000/43/EG	119
(b) Die Richtlinie 2000/78/EG	123
(c) Aktionsprogramm 2000/750/EG	123
(d) Zukunftstrends der EU-Nichtdiskriminierungspolitik	126
(e) Die Rechtsprechung des EuGH - Gefahren für die nationalen Minderheitenschutzregime?	128
(III) EU-Grundrechtscharta	130
(IV) Migrationsrechte und Minderheitenrechte	133
(a) EU-Binnenmigration - Minderheiten mit Unionsbürgerschaft	133
(b) EU-Außenmigration – Minderheiten ohne Unionsbürgerschaft	135
(V) Fazit zum Menschenrechtsschutz der EG/EU	136
3.1.1.3 Entwicklung im Bereich der indirekten Instrumente	138
3.1.1.3.1 Kulturpolitik und Minderheitenschutz	139
(I) „Vielfalt der Kulturen“ - Zielvorgabe und Kompetenzrahmen für den Minderheitenschutz	139
(II) Operative Umsetzung – Förderung von Regional- und Minderheitensprachen	144
3.1.1.3.2 Beschäftigungspolitik und soziale Eingliederung	148
(I) Beschäftigungspolitik	150
(II) Soziale Eingliederung	151
(III) Fazit zur Beschäftigungspolitik und sozialen Eingliederung	153
3.1.1.3.3 Regionalpolitik und Minderheitenschutz	154
(I) EU-Regionalpolitik	154
(II) Minderheitenpolitik der Regionen	158
3.1.1.3.4 Finanzielle Förderung und Minderheitenschutz	160
(I) Förderung von Maßnahmen der Nichtdiskriminierungspolitik	160
(II) Förderung kultureller Projekte	162
(III) Förderung von Regionen (Strukturfonds)	163
(IV) Förderung von Konfliktprävention und Friedensprozessen	167
(V) Fazit zur Finanzförderung	169
3.1.1.3.5 Die Unionsbürgerschaft	170
3.1.1.3.6 Anlaufstellen im EU-Institutionensystem	171
(I) Europäischer Bürgerbeauftragter	171
(II) Europäisches Parlament. Petitionsrecht – Intergroups	172
(III) EUMC / EU-Menschenrechtsagentur / Hochrangige Beratergruppe	173
(IV) Weitere europäische Anlaufstellen	175
(V) NGOs / Lobbygruppen in Brüssel	176
(VI) Direkte Demokratie nach dem EU-Verfassungsvertrag	176
3.1.1.3.7 Wertegemeinschaft und Minderheitenschutz	177
(I) Bedeutung der europäischen Werte	177
(II) Sanktionsverfahren gegen Werteverletzungen	179
3.1.2 Entwicklung im EU-Außenbereich	186
3.1.2.1 Die EU-Minderheitenpolitik gegenüber Drittstaaten	186
(I) Spezifika des europäischen Mehrebenensystems	186
(II) Instrumente im EU-Außenbereich gegenüber Drittstaaten	188
(a) Politischer Dialog und Menschenrechtsklauseln	188
(b) Entwicklungsprogramme	190
(c) Europäische Nachbarschaftspolitik	191
3.1.2.2 Die EU-Minderheitenpolitik gegenüber Beitrittsstaaten	192
(I) Frühere Erweiterungen	192
(II) Zukünftige Erweiterungen	193
3.1.2.3 Die EU-Minderheitenpolitik im Rahmen der EU-Osterweiterung	195
(I) Entwicklung des Ziels „Minderheitenschutz“ im EU-Außenbereich	195
(II) Exkurs: Minderheitenpolitik als Teil des Transformationsprozesses in den MOEL	198
(a) Notwendigkeit der EU Konditionalitätspolitik	198
(b) Inhaltliche Ausgestaltung der EU-Konditionalitätspolitik	199
(c) Praktisches Vorgehen dieser EU-Konditionalitätspolitik	200
(III) Die Operationalisierung des Minderheitenschutzes im Beitrittsprozess	201

(a) Die rechtliche und politische Bedeutung des Kriteriums „Minderheitenschutz“	202
(b) Die inhaltliche Ausgestaltung des Kriteriums „Minderheitenschutz“	204
(c) Die Kooperation zwischen EU, Europarat und OSZE im Monitoring-Prozess	209
(d) Probleme im Beitrittsprozess	211
(1) Doppelstandard	211
(2) Vergleichbarkeit	211
3.1.3 Zusammenfassung und Konsequenzen aus der bisherigen EU-Minderheitenpolitik / Leistungsfähigkeit im Bereich policy	215
3.1.3.1 Inhaltliche Bewertung der EU-Minderheitenpolitik	217
(I) Die Effektivität der EU-Minderheitenpolitik - Verbesserung der Situation der Minderheiten	218
(a) Personale Gewalt	219
(b) Strukturelle Gewalt	219
(c) Kulturelle Gewalt	222
(II) Innere Dynamik und Entwicklungspotential der EU-Minderheitenpolitik	226
(a) Innere Dynamik und Entwicklungspotential der EU-Minderheitenpolitik im EU-Binnenbereich	226
(1) Horizontale Dynamik der EU-Minderheitenpolitik im EU-Binnenbereich	226
(2) Vertikale Dynamik der EU-Minderheitenpolitik im EU-Binnenbereich	233
(b) Innere Dynamik und Entwicklungspotential der EU-Minderheitenpolitik im EU-Außenbereich	236
(c) Innere Dynamik und Entwicklungspotential der EU-Minderheitenpolitik zwischen EU-Binnen- und Außenraum	237
3.1.3.2 Einordnung der EU-Minderheitenpolitik in das europäische Minderheitenschutzregime – Äußere Dynamik der interinstitutionellen Zusammenarbeit	244
(I) Minderheitenschutz durch Recht	244
(II) Minderheitenschutz durch Politik	247
3.1.3.3 Herausforderungen für eine zukünftige EU-Minderheitenpolitik – Strategiepfehlungen im Bereich policy	250
(I) EU-Außendimension	250
(II) EU-Binnendimension	250
3.2 GRÜNDE FÜR DIE SPEZIFISCHE ENTWICKLUNG DER EU-MINDERHEITENPOLITIK	260
3.2.1 Entwicklung eines multikausalen Erklärungsansatzes	260
3.2.2 Systemische Gründe im internationalen System	267
3.2.2.1 Auswirkungen der internationalen Strukturveränderungen auf die Genese der Akteursinteressen	267
(I) Strukturzentrierte Analyse	267
(a) Materielle Handlungszwänge im Sicherheitsbereich	267
(b) Normative Handlungszwänge im Bereich Menschenrechtsschutz	270
(II) Akteurszentrierte Analyse	271
(a) Rationale Kosten-Nutzen Analyse: Sicherheitsaspekt	273
(b) Rationale Kosten-Nutzen Analyse: Menschenrechtsaspekt	274
3.2.2.2 Auswirkungen der internationalen Strukturveränderungen auf die Akteurspielräume	275
(I) Auswirkungen der materiellen Machtstruktur auf die Akteurspielräume	275
(a) Symmetrische Machtstruktur - Ebenbürtige Drittstaaten	275
(b) Asymmetrische Machtstruktur - Unterlegene Drittstaaten	276
(II) Auswirkungen der ideellen Struktur auf die Akteurspielräume	276
(III) Fazit zum Akteurspielraum	277
3.2.2.3 Akteursstrategie und Akteurshandeln auf systemischer Ebene	277
3.2.3 Subsystemische Gründe im System der EU	278
3.2.3.1 Die inhaltliche Ausrichtung und Kompetenzlage des EU-Staatenverbunds	279
(I) Handlungszwänge der EU-Programmstruktur (Akteursinteressen)	279
(II) Handlungszwänge der EU-Organisationsstruktur (Akteurspielräume)	279
(III) Fazit der strukturzentrierten Analyse	280
3.2.3.2 Der politische Prozess - das Handeln der europäischen Akteure	281
(I) Das Handeln der EU-Organen	282
(a) Das Europäische Parlament	282
(b) Die Europäische Kommission	286
(c) Der EuGH	288
(II) Das Handeln der EU-Mitgliedstaaten	289
(a) Akteursinteressen der Mitgliedstaaten	290
(1) Exogene Faktoren	290
(2) Endogene Faktoren	291
(3) Fazit zum Akteursinteresse	295
(b) Der Akteurspielraum der Staaten im politischen EU-System	295
(1) Organstellung - der Ministerrat	295
(2) Kompetenzen im Minderheitenschutz	296
(3) Subsidiarität	297
(c) Akteursstrategie und Akteurshandeln	297
3.2.3.3 Zusammenfassung der struktur- und akteursbedingten Gründe für die Entwicklung der EU-Minderheitenpolitik / Leistungsfähigkeit im Bereich politics	298
(I) Struktur- und akteursbedingte Gründe für die Entwicklung der EU-Minderheitenpolitik	298
(II) Leistungsfähigkeit der EU im Bereich der politics	301
(III) Fazit zum Forschungsstand	303

Inhaltsverzeichnis

3.3 WENDEPUNKT IN DER ENTWICKLUNG DER EU-MINDERHEITENPOLITIK	304
3.3.1 Verortung der politischen Dynamik im multikausalen Erklärungsansatz	306
3.3.2 Systemische Dynamik im Internationalen System	308
3.3.2.1 Auswirkungen der internationalen Strukturveränderungen auf die Genese der Akteursinteressen	308
(I) Strukturzentrierte Analyse	308
(a) Neue Strukturen auf systemischer Ebene	308
(1) Neue Strukturen der Minderheitenkonflikte und Beitrittsstaaten – alte Minderheiten	308
(2) Neue Strukturen aus dem Globalisierungsprozess - neue Minderheiten	310
(3) Neue Grenzstrukturen	311
(b) Handlungszwänge	312
(1) Materielle Handlungszwänge im Sicherheitsbereich	312
(2) Normative Handlungszwänge im Bereich Menschenrechtsschutz	313
(II) Akteurszentrierte Analyse	313
3.3.1.3 Auswirkungen der internationalen Strukturveränderungen auf die Akteursspielräume	314
3.3.1.4 Akteursstrategie und Akteurshandeln auf systemischer Ebene	315
3.3.3 Subsystemische Dynamik im System der EU	316
3.3.3.1 Die inhaltliche Ausrichtung und Kompetenzlage des EU-Staatenverbunds	316
(I) Neuerungen in der EU-Programmstruktur (Akteursinteressen)	316
(a) Neuerungen durch die Vertiefungsbemühungen	316
(b) Neuerungen durch die EU-Osterweiterung	318
(1) Neue Akteursinteressen – Politischer Handlungszwang	318
(2) Neue Rechtssysteme – Rechtlicher Handlungszwang	319
(3) Handlungspraxis der Europäischen Union – Politischer Handlungszwang	320
(c) Fazit zur EU-Programmstruktur	320
(II) Neuerungen in der EU-Organisationsstruktur (Akteursspielräume)	321
(a) Neuerungen durch die Vertiefungsbemühungen	321
(1) EU-Verfassungsvertrag	321
(2) Handlungspraxis der EU	322
(b) Neuerungen durch die EU-Osterweiterung	322
(c) Fazit zur EU-Organisationsstruktur	322
3.3.4 Zusammenfassung der veränderten Rahmenbedingungen / Neue Leistungsfähigkeit im Bereich politics	323
(I) Zusammenfassung der veränderten Rahmenbedingungen	323
(II) Neue Leistungsfähigkeit im Bereich der politics	324
(III) Fazit zu den Strukturveränderungen und der neuen Leistungsfähigkeit der EU im Bereich politics	326
3.3.5 Der Politische Prozess – Das Handeln der europäischen Akteure	326
3.4 HERAUSFORDERUNGEN FÜR EINE ZUKÜNFTIGE EU-MINDERHEITENPOLITIK - STRATEGIEEMPFEHLUNGEN IM BEREICH POLITICS	327
4. SCHLUSSWORT	332
BIBLIOGRAPHIE	333

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild Nr.1: Methodisches Vorgehen - Minderheitenbegriff	33
Schaubild Nr.2: Entwicklung des Minderheitenschutzes	58
Schaubild Nr.3: Schematisierter Unterschied zw. Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz	72
Schaubild Nr.4: Analyseraster für das europäische Minderheitenschutzregime	81
Schaubild Nr.5: Erweitertes Analyseraster für das europäische Minderheitenschutzregime	102
Schaubild Nr.6: Politische Erklärungen im Rahmen des Europäischen Parlaments zum Minderheitenschutz (Auswahl).....	113
Schaubild Nr.7: Differenzierung zwischen den Minderheitengruppen und den Migrationsströmen	133
Schaubild Nr.8: Mögliche Zukunftsentwicklungen im Migrations- und Minderheitenrecht	136
Schaubild Nr.9: Elemente des Doppelstandards der EU-Minderheitenpolitik (Auswahl).....	216
Schaubild Nr.10: Einordnung der Instrumente der EU-Minderheitenpolitik im EU-Binnenraum	228
Schaubild Nr.11: Möglichkeiten der EU-Ebene für den Minderheitenschutz im EU-Binnenraum	232
Schaubild Nr.12: Möglichkeiten der EU-Ebene für den Minderheitenschutz im EU-Außenraum	237
Schaubild Nr.13: Prozess der Verrechtlichung des europäischen Minderheitenschutzes (EU-Außenbereich)...	237
Schaubild Nr.14: Zusammenhang zwischen Minderheitenschutz und der Legitimations- und Effizienzsteigerung des EU-Systems.....	242
Schaubild Nr.15: Rechtliche Kompetenzen für den Minderheitenschutz.....	251
Schaubild Nr.16: Genese der EU-Minderheitenpolitik (formales Politikverständnis)	261
Schaubild Nr.17: Akteurs- und Struktureigenschaften der EU	263
Schaubild Nr.18: Erklärungsfaktoren des struktur- und des akteurszentrierten Ansatzes	264
Schaubild Nr.19: Intensität des Akteursinteresses	271
Schaubild Nr.20: Aussagekraft der Analyseansätze für die Genese von Akteursinteressen.....	272
Schaubild Nr.21: Handlungszwänge aus den systemischen und subsystemischen Strukturen für das europäische Akteurshandeln	281
Schaubild Nr.22: Erweitertes formales Politikverständnis für die Genese staatlicher Akteursinteressen	290
Schaubild Nr.23: Positionen und Handlungsmöglichkeiten der Akteure beim Minderheitenschutz (EU-15) ...	298
Schaubild Nr.24: Verortung der Dynamik der strukturellen Erklärungsfaktoren	307
Schaubild Nr.25: EU-Erweiterung und Minderheiten	309
Schaubild Nr.26: Minderheiten und europäische Integration	310
Schaubild Nr.27: Integration durch Recht.....	320