The European Council stresses the need to protect human rights whether or not the persons concerned belong to minorities. [It] reiterates the importance of respecting the cultural identity as well as the rights enjoyed by members of minorities which such persons should be able to exercise in common with other members of their group. **Erklärung des Europäischen Rates von Luxemburg über die Menschenrechte vom 29.6.1991. BullEG 6-1991**

Christian Pippan

Minderheitenschutz in den Außenbeziehungen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf den Minderheitenschutz innerhalb der Union

Occasional Paper 18a/2005

European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy
ETC GRAZ

Minderheitenschutz in den Außenbeziehungen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf den Minderheitenschutz innerhalb der Union

Christian Pippan,
Karl-Franzens Universität Graz[*]

A. Einleitung

B. Minderheitenschutz im Kontext der Erweiterung der Union

I. Die Bedeutung des Minderheitenschutzes im Prozess der Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL)
II. Minderheitenschutz und die Heranführung der (potentiellen) Kandidatenländer des westlichen Balkan und der Türkei
III. Minderheitenrechtlich relevante Maßnahmen im Rahmen der GASP
IV. Die Frage nach den anwendbaren Standards

C. Minderheitenschutz in den Beziehungen der EU zu Drittstaaten ohne Beitrittsoption

D. Rückwirkungen des minderheitenrechtlichen Engagements der EU in den Außenbeziehungen auf den Minderheitenschutz innerhalb der Union

I. Grundsätzliche Erwägungen
II. Minderheitenschutz und die Frage nach den Grundwerten der Union
III. Überprüfung der Situation der Minderheitenrechte in den Mitgliedstaaten durch regelmäßiges Monitoring?

E. Zusammenfassung und Schlussbemerkung

[*] Beitrag verfasst (auf Einladung) für: Hummer (Hg.), Minderheitenschutz in der Europäischen Union [*Arbeitstitel*]. Das Manuskript wurde vom Herausgeber im Februar 2005 angenommen, die angekündigte Veröffentlichung des Bandes im Nomos-Verlag blieb in der Folge jedoch – aus den Autoren gegenüber nicht kommunizierten Gründen – aus.

A. Einleitung

Bis zu Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts galt für die Bedeutung des Minderheitenschutzes in den Außenbeziehungen der damaligen EWG, was diesbezüglich im Binnenbereich der Gemeinschaft, bzw der späteren Union, noch deutlich länger Geltung haben sollte: Das Thema war auf Gemeinschaftsebene, sieht man von vereinzelten, nur in Ausnahmefällen praxisrelevanten Aktivitäten des Europäischen Parlaments ab,[1] im Wesentlichen inexistent. Selbst als sich mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Februar 1986 und der gemeinsamen Erklärung der Außenminister und des Rates über die Menschenrechte vom Juli 1986 eine Verstärkung des menschenrechtlichen Engagements der Gemeinschaft im Außenverhältnis abzuzeichnen begann,[2] waren minderheitenrechtliche Aspekte in den einschlägigen Stellungnahmen der EG und ihrer Mitgliedstaaten zunächst kaum auszumachen. Erst der Zerfall der Sowjetunion, vor allem aber die Implosion des jugoslawischen Bundesstaates und die mit diesen Ereignissen verbundene Eruption ethno-nationaler Konflikte in weiten Teilen Ost- und Südost-Europas, zwangen die Gemeinschaft und ihre (damals zwölf) Mitglieder, sich des Themas stärker als bisher anzunehmen. Bereits wenige Tage nachdem mit dem Einmarsch der von Serbien kontrollierten Volksarmee in Slowenien im Gefolge der Unabhängigkeitserklärung der ehemaligen Teilrepublik der Auftakt zur nachfolgenden jugoslawischen Tragödie erfolgt war, bekundete der Europäische Rat in seiner "Erklärung über die Menschenrechte" vom 29. Juni 1991, fortan in den Beziehungen der EG zu Drittländern auch dem Schutz von Minderheiten verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken.[3]

Der eigentliche Wendepunkt hin zu einer nachdrücklicheren und systematischeren Betonung des Minderheitenschutzes in den Außenbeziehungen der Gemein-

1 Das Parlament hatte bereits 1981 – freilich ohne Erfolg – die Schaffung einer Gemeinschaftscharta über die Rechte von Minderheiten vorgeschlagen. Spätere Entschließungen beschäftigten sich vor allem mit der Förderung der Sprachen und Kulturen von Minderheiten in der Gemeinschaft; vgl *Toggenburg*, A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union`s Endeavours for (its) Minorities, European Integration Online Papers 2000, 4 ff. Im Bereich der Außenbeziehungen konzentrierte sich das Engagement des Parlaments für Minderheitenfragen in der Ära vor Maastricht vor allem auf die Lage der Kurden in der Türkei. Die ablehnende Haltung des Hauses gegenüber der Politik Ankaras trug dabei maßgeblich zur Aussetzung der Assoziationsbeziehungen zwischen der EWG und der Türkei in den Jahren 1981 bis 1987 bei; vgl *Krauss*, The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey, in European Foreign Affairs Review 2000, 215 (225 ff).

2 Die Einheitliche Akte enthielt erstmals ein Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu einer menschenrechtsorientierten Außenpolitik im Rahmen der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit" (EPZ); vgl Präambel zur EEA 1986, 5. Spiegelstrich, BullEG (1986), Beilage 2/86. Zur Erklärung der Außenminister der EG und des Rates über die Menschenrechte vom 21.7.1986 vgl BullEG 7/8-1986, Ziff 2.4.4.

3 Erklärung des Europäischen Rates von Luxemburg über die Menschenrechte vom 29.6.1991, BullEG 6-1991, Pkt I.45.

schaft und ihrer Mitgliedstaaten erfolgte jedoch im Dezember 1991, als die Außenminister – noch im Rahmen der EPZ – auf einer außerordentlichen Tagung in Brüssel "Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion" annahmen, deren Inhalt mit der gleichzeitig verabschiedeten "Erklärung über Jugoslawien" auch auf die Staaten des westlichen Balkan ausgedehnt wurde. Die Anerkennung von Neustaaten wird darin von der Erfüllung bestimmter politischer und rechtlicher Voraussetzungen abhängig gemacht, darunter auch der "Gewährleistung der Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten im Einklang mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen".[4] Im Falle der nach Unabhängigkeit und internationaler Anerkennung strebenden ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken wurde außerdem die auf der Jugoslawien-Konferenz von Den Haag im Jahr 1990 ins Leben gerufene *Badinter*-Kommission beauftragt, die Mitgliedstaaten der EG bei ihren Anerkennungsentscheidungen beratend zu unterstützen. Dass diese den einschlägigen Gutachten der Kommission in der Folge keineswegs immer entsprochen und damit ihre eigenen Richtlinien zum Teil inkohärent angewendet haben, gilt heute freilich als unbestritten.[5]

Wenngleich es der Gemeinschaft bei der Festschreibung der erwähnten Anerkennungsvoraussetzungen weniger um die Aufwertung des Minderheitenschutzgedankens als solchem, als vielmehr um den Versuch der Kontrolle oder zumindest Eindämmung ethnisch motivierter Auseinandersetzungen in den in ihrer Nachbarschaft entstehenden Neustaaten gegangen sein dürfte, so war damit dennoch das Thema des Schutzes der Rechte von Volksgruppen und Minderheiten in prominenter Weise auf das Tapet des sich soeben in Transformation befindlichen europäischen Integrationsprojekts gebracht worden. Die Bedeutung des Minderheitenschutzes war in der Folge, jedenfalls bis in die allerjüngste Vergangenheit, auf EG- bzw EU-Ebene in mehrfacher Hinsicht von Janusköpfigkeit geprägt. Zum einen hatte die gegenüber Drittstaaten erhobene und mit einer strikten Konditionalitätspolitik unterlegte Forderung der Union nach Einhaltung europäischer und internationaler Mindeststandards zum Schutz von (nationalen) Minderheiten bis zuletzt kein rechtliches

4 Die Anerkennungsrichtlinien der EG und ihrer Mitgliedstaaten sowie die Erklärung zu Jugoslawien (beide vom 16.12.1991) finden sich in: European Journal of International Law 1993, 72 f.

5 So wurde etwa Kroatien bereits 1992, zusammen mit Slowenien, von den Mitgliedstaaten der EG als neuer Staat anerkannt (ein Schritt, den Deutschland auf bilateraler Ebene schon im Dezember 1991 vorweggenommen hatte), obwohl sich die *Badinter*-Kommission im Gutachten Nr 5 vom 14.1.1992 durchaus kritisch zum Schutz der Minderheiten in Kroatien geäußert hatte. Mazedonien wiederum wurde – wegen griechischer Vorbehalte – vorerst nicht anerkannt, obwohl die Schiedskommission hier eindeutig grünes Licht gegeben hatte. Für eine nähere Analyse der EG-Anerkennungspolitik gegenüber den auf dem Boden des früheren Jugoslawien entstandenen Neustaaten vgl *Warbrick*, Recognition of States: Recent European Practice, in *Evans* (Hrsg), Aspects of Statehood and Institutionalism in Contemporary Europe (1997), 9 (24 ff).

Pendant im Binnenbereich der EU.[6] Zum anderen ist aber auch in den Außenbeziehungen selbst das Gewicht, das die Union dem Minderheitenschutz bei der Ausgestaltung der Beziehungen zu dritten Staaten und Staatengruppen beimisst, unterschiedlich verteilt: Während minderheitenrechtlichen Fragen in den Beziehungen der EU zu Drittländern mit aktueller oder potentieller Beitrittsoption ein entscheidender Stellenwert zukommt, nimmt – ungeachtet gewisser Ausnahmen im Fall der UdSSR-Nachfolgestaaten – die rechtliche wie auch praktische Bedeutung dieser Thematik gleichsam mit dem Grad der Entfernung eines Landes vom zentral-, ost- und südosteuropäischen Raum (und damit von einer allfälligen Beitrittsperspektive) kontinuierlich ab.

Ausgehend von diesen, vorerst nur angedeuteten Diskrepanzen in der diesbezüglichen Politik der Union erscheint es gerechtfertigt, in den folgenden Ausführungen zwischen der Frage nach der Rolle des Minderheitenschutzes im Kontext der Erweiterung der EU einerseits und der Frage nach der Bedeutung dieses Themas für die Beziehungen der Union zu ihren Nachbarn im größeren Europa sowie zu außereuropäischen Staaten andererseits zu unterscheiden. Erst im Anschluss daran soll der Versuch einer Beurteilung möglicher Rückwirkungen des minderheitenrechtlichen Engagements der EU in den Außenbeziehungen auf den Minderheitenschutz innerhalb der Union unternommen werden; ein Thema, das zuletzt vor allem mit dem von der Regierungskonferenz 2004 angenommenen Text einer Verfassung für Europa an Momentum gewonnen hat.

B. Minderheitenschutz im Kontext der Erweiterung der Union

Im Gefolge der politischen Umbrüche der Jahre 1989/90 und vor dem Hintergrund einer insgesamt an Profil gewinnenden Menschenrechtsaußenpolitik der E(W)G begann auch das Thema des Minderheitenschutzes sukzessive in die Beziehungen der Gemeinschaft zu Drittstaaten, insbesondere den post-kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, einzusickern. Bereits die zwischen 1989 und 1991 abgeschlossenen Handels- und Kooperationsabkommen mit Polen, Ungarn, Bulgarien,

6 Die juristische Durchdringung dieses Aspekts der EU-Politik auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes ist, insbesondere vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Union, relativ umfassend. Vgl aus der jüngeren Literatur ua v*an den Berghe*, The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?, in Yearbook of European Law 2003, 155-202; *Henrard*, The Impact of the Enlargement Process on the Development of a Minority Protection Policy within the EU: Another Aspect of Responsibility/Burden-sharing, in Maastricht Journal of European and Comparative Law 2002, 357 (377 ff); *Hillion*, On Enlargement of the European Union: The Discrepancy Between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities, Fordham International Law Journal 2004, (715); *Williams*, Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A Policy of Distinction?, European Law Review 2000, 601 (611 ff); *de Witte*, Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, in *Zielonka* (Hrsg), Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union (2002), 137 (139 f).

Rumänien und der damaligen Tschechoslowakei enthielten jeweils in ihrer Präambel einen Hinweis auf die Bedeutung der vollen Umsetzung der Schlussakte von Helsinki sowie bestimmter nachfolgender KSZE-Dokumente, womit implizit auch das seit jeher einen Teil des KSZE-Prozesses ausmachende Gebot des Minderheitenschutzes mitumfasst war.[7] In der Folge wurde in den Präambeln zu den Kooperationsabkommen mit Albanien und den baltischen Staaten vom Mai 1992 die Bedeutung der Einhaltung der Rechte nationaler Minderheiten von den Vertragsparteien erstmals ausdrücklich hervorgehoben.[8] Letztlich waren es aber erst die bekannten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen vom Juni 1993, mit denen der Minderheitenschutz an zentraler Stelle in die Beziehungen der Union zu den künftigen Beitrittsländern eingeführt wurde. Anknüpfend an die 1991 für die völkerrechtliche Anerkennung von Neustaaten entwickelten EPZ-Richtlinien legte der Europäische Rat auf seinem Treffen in Kopenhagen fest, dass die vom ihm grundsätzlich befürwortete Osterweiterung der EU ua "eine institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten" auf Seiten der Beitrittswerber voraussetzt.[9] Die Anwendbarkeit dieser Kriterien wurde seither auf sämtliche Länder erstreckt, die von der EU als offizielle Beitrittskandidaten anerkannt werden oder deren Beitrittsperspektive jedenfalls dem Grunde nach außer Streit steht.[10]

7 Zu den minderheitenrechtlich relevanten Aspekten der Helsinki-Akte und weiterer KSZE-Dokumente vgl Fn 19. Praktische Konsequenzen hatte das Engagement der Gemeinschaft für den Schutz von Minderheiten in den osteuropäischen Staaten während dieser Phase vor allem für Bulgarien und Rumänien. So wurden die Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen mit Bulgarien im Mai 1989 wegen der Benachteiligung der türkischen Minderheit im Zuge sog "Bulgarisierungskampagne" von der EG ausgesetzt und erst nach der Verabschiedung entsprechender Reformen durch die bulgarische Regierung im Jänner 1990 wieder aufgenommen. Im Falle Rumäniens war unter anderem die Vertreibung von ungarischen Siebenbürgen Anlass für Kommission und Rat, im April 1989 die Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen zu suspendieren und erst im Mai 1990, nach der Absetzung Ceausescus und der Einsetzung einer neuen rumänischen Regierung, wieder aufzunehmen. Vgl (zu Bulgarien) *King*, The European Community and Human Rights in Eastern Europe, Legal Issues of European Integration 1996, 93 (103 ff) sowie (zu Rumänien) BullEG 4-1989, Ziff 2.2.16 und BullEG 5-1990, Ziff 1.3.12.

8 Vgl etwa Abs 6 der Präambel zum Handels- und Kooperationsabkommen der EG mit Albanien, ABl 1992 L 343, 2 ff.

9 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 21./22.6.1993, BullEG 6-1993, Pkt I.13.

10 Die Kopenhagener Kriterien gelten daher derzeit unmittelbar für die noch nicht im Rahmen der ersten Runde der EU-Osterweiterung aufgenommenen MOEL Bulgarien und Rumänien, für die Türkei (Kandidatenstatus seit Dezember 1999) sowie für Kroatien (Kandidatenstatus seit Juni 2004). Darüber hinaus sind die genannten Kriterien auch für die als "potentielle Beitrittskandidaten" anerkannten Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro zumindest in mittelfristiger Perspektive von entscheidender Relevanz.

Mit der expliziten Bezugnahme auch auf den Minderheitenschutz gingen die Beitrittskriterien von Kopenhagen sowohl über die schon 1978 vom Europäischen Rat festgelegten "wesentlichen Elemente" der Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften (Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und Achtung der Menschenrechte)[11] wie auch über das 1992 im Vertrag von Maastricht hervorgehobene Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu den Prinzipien der Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit hinaus.[12] Die Kopenhagener Kriterien – die von den Beitrittswerbern neben der Erfüllung der erwähnten politischen Bedingungen auch die Schaffung einer funktionierenden Marktwirtschaft sowie den Nachweis der Fähigkeit zur vollständigen Übernahme des *Acquis de l'Union* verlangen – stellten damit von Beginn an eine maßgebliche (wenngleich zunächst nur auf politischer Ebene vorgenommene) Weiterentwicklung der EU-Beitrittsklausel dar, die in ihrer ursprünglichen Fassung (Art 237 EWG-Vertrag bzw Art O EUValt) als einzige Bedingung vorgesehen hatte, dass ein beitrittswilliger Staat ein "europäischer" zu sein hat. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) wurde ein wesentlicher Teil der Kopenhagener Beitrittsbedingungen schließlich auch primärrechtlich abgebildet, indem Art 49 Satz 1 EUV seither ausdrücklich auf die in Art 6 Abs 1 EUV genannten materiellen Verfassungsgrundsätze der Union verweist. Diese decken sich weitestgehend mit den politischen Kriterien von Kopenhagen, allerdings – dem Wortlaut zufolge – mit einer wesentlichen Ausnahme: dem Grundsatz der Achtung der Rechte von Minderheiten.[13] Die Tatsache, dass Art 49 EUV insofern das Kriterium des Minderheitenschutzes nicht unmittelbar mitumfasst, ändert freilich nichts an der vollen Gültigkeit sämtlicher Kopenhagener Beitrittskriterien für die Kandidatenländer. Art 49 Satz 1 EUV verbrieft einen konditionalen Mindeststandard, der die Union nur insoweit bindet, als sie keinesfalls dem Beitrittsantrag eines Staates stattgeben dürfte, der nachweislich eines der in Art 6 Abs 1 EUV verankerten Prinzipien missachtet. Darüber hinaus bleibt es ihr aber unbenommen, den Beitritt neuer Mitglieder auch noch von weiteren Bedingungen politischer und/oder wirtschaftlicher Natur abhängig zu machen.[14]

11 Erklärung des Europäischen Rates zur Demokratie vom 8.4.1978, BullEG 3-1978, 5.

12 Der Vertrag von Maastricht enthielt ein Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu diesen Prinzipien zunächst nur in der Präambel des EUV. Erst seit der Annahme des Amsterdamer Vertrags im Jahr 1997 (in Kraft mit 1.5.1999) scheinen die von der Union und allen Mitgliedstaaten geteilten Verfassungsgrundsätze auch in Art 6 Abs 1 und damit im operativen Teil des Unionsvertrags auf.

13 Der am 1.2.2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza brachte diesbezüglich keine Änderung.

14 Art 49 EUV räumt europäischen Drittstaaten generell nur das Recht zur Stellung eines Beitrittsantrags ein, nicht aber auch ein Recht auf Aufnahme in die Union im Falle der Erfüllung der in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen; vgl *Pechstein*, in *Streinz* (Hrsg), Kurzkommentar zum EUV/EGV (2003), Artikel 49 EUV, 200 (202).

I. Die Bedeutung des Minderheitenschutzes im Prozess der Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL)

Seit den Kopenhagener Beschlüssen erfolgte die Umsetzung der von der Union festgelegten Beitrittskriterien im Rahmen verschiedener Rechtsinstrumente sowohl auf Gemeinschaftsebene wie auch, jedenfalls punktuell, auf der Ebene der GASP. An erster Stelle seien hier die als bilaterale Assoziierungsverträge abgeschlossenen Europaabkommen (EA) und die in diesen enthaltenen sog *Menschenrechts- und Demokratieklauseln* genannt.[15] Mit Ausnahme der ersten Abkommen mit Ungarn und Polen enthielten bzw enthalten sämtliche EA eine einleitende Bestimmung, nach der "die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, wie sie in der Schlussakte von Helsinki und in der Charta von Paris für ein neues Europa verankert sind", einen wesentlichen Vertragsbestandteil darstellt.[16] Durch diese Klausel ist im Sinne von Art 60 Abs 3 lit b der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 klargestellt, dass bei einer nachweislichen Verletzung der in ihr erwähnten Grundsätze und Rechte eine einseitige Suspendierung oder gar Beendigung des betreffenden Abkommens gegenüber der für die Verletzung verantwortlichen Vertragspartei völkerrechtlich jedenfalls zulässig ist. Eine zusätzliche, auf Grund ihrer erstmaligen Verwendung im EA Bulgarien als "Bulgarien-Klausel" bekannt gewordene Nichterfüllungsklausel verbindet dabei die Annahme von Aussetzungsentscheidungen oder anderen die Vertragsbeziehungen beeinträchtigenden Maßnahmen mit vorgeschalteten Schlichtungsversuchen im zuständigen Assoziationsrat (dem mit der Durchführung des Abkommens betrauten Vertragsorgan), erlaubt jedoch in dringenden Fällen auch die sofortige Anwendung "geeigneter", dh vor allem verhältnismäßiger Gegenmaßnahmen.[17]

15 Zwischen 1991 und 1996 schlossen die EG und ihre Mitgliedstaaten Europaabkommen mit Ungarn (Dezember 1991), Polen (Dezember 1991), Rumänien (Februar 1993), Bulgarien (März 1993), Tschechien (Oktober 1993), der Slowakei (Oktober 1993), Estland (Juni 1995), Lettland (Juni 1995), Litauen (Juni 1995) und Slowenien (Juni 1996). Mit dem zum 1.5.2004 vollzogenen Beitritt von acht der genannten Länder zur Union traten deren Europaabkommen außer Kraft, jene mit Rumänien und Bulgarien behalten bis zur Aufnahme auch dieser Länder in die EU weiterhin ihre Gültigkeit.

16 Die Standardformulierung der sog "OSZE-Wesentlichkeitsklausel" lautet im Volltext: "Die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, wie sie in der Schlussakte von Helsinki und in der Charta von Paris für ein neues Europa verankert sind, sowie die Grundsätze der Markwirtschaft sind die Richtschnur der Innen- und Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentliche Bestandteile dieser Assoziation"; vgl zB gleichlautend Art 6 EA Rumänien (ABl 1994 L 357, 2 ff) und Art 6 EA Bulgarien (ABl 1994 L 358, 3 ff).

17 Zu den Menschenrechts- und Demokratieklauseln und die sie ergänzenden Nichterfüllungsklauseln in den Drittstaatsabkommen der EG vgl einlässlich *Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft (1998), insbesondere 117 ff u 344 ff.; *Pippan*, Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammarbeit der Europäischen Union (2002), 131 ff; *Riedel/Will*, Human Rights Clauses in External Agreements of the EC, in *Alston* (Hrsg), The European Union and Human Rights (1999), 723 ff.

Aus dem Wortlaut der in den Europaabkommen enthaltenen *Wesentlichkeitsklausel* (die seit 1995 in alle maßgeblichen Verträge der EG mit zur OSZE-Gruppe zählenden Drittstaaten aufgenommen wird)[18] könnte zunächst geschlossen werden, dass sich diese eben nur auf die Achtung der demokratischen Grundsätze und der allgemeinen Menschenrechte, nicht aber auch auf den spezifischen Aspekt des Minderheitenschutzes bezieht. Die Frage, ob auch der Schutz der Rechte von Minderheiten unter das Gebot der Achtung der Menschenrechte zu subsumieren ist, wird hier jedoch durch den Verweis auf die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris der KSZE eindeutig (positiv) beantwortet. In beiden Dokumenten werden die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten dezidiert angesprochen und in den größeren Rahmen des allgemeinen Menschenrechtsschutzes gestellt. Während die Helsinki-Schlussakte dabei vor allem den Grundsatz der Nichtdiskriminierung hervorhebt, ansonsten aber weitestgehend programmatisch bleibt,[19] wird in der Charta von Paris der Schutz der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten sowie der daraus resultierenden Individualrechte von Minderheitenangehörigen als ein grundlegendes, von allen KSZE-Teilnehmerstaaten geteiltes Prinzip festgeschrieben (ohne jedoch diese Rechte im Einzelnen zu spezifizieren).[20] Für die Auffassung, dass der Rechtsgehalt der in den Europaabkommen verwendeten Konditionalitätsklauseln auch minderheitenrechtliche Aspekte umfasst, spricht im Übrigen auch die regelmäßige Bezugnahme auf die "den Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte" achtende Staatsordnung des betreffenden Vertragspartners in den Präambeln dieser Abkommen.[21]

18 Vgl KOM(1995) 216 endg vom 23.5.1995 sowie "Schlussfolgerungen des Rates zu den Menschenrechtsklauseln in den Abkommen der Gemeinschaft mit Drittländern" vom 29.5.1995, BullEU 5-1995, Ziff 1.2.3.

19 Vgl insbesondere Korb I, Pkt 1.a. und Korb III, Pkt 4 der Schlussakte von Helsinki vom 1.8.1975; Text abrufbar unter <www.osce.org> (link: "Documents")

20 Im Einzelnen sind insbesondere folgende Passagen aus der Charta von Paris vom 21.11.1990 hervorzuheben: "Wir [die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE] bekräftigen, dass die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten Schutz genießen muss und dass Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben, diese Identität ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz frei zum Ausdruck zu bringen, zu wahren und weiterzuentwickeln. [...] Wir sind entschlossen, den wertvollen Beitrag nationaler Minderheiten zum Leben unserer Gesellschaften zu fördern, und verpflichten uns, deren Lage weiter zu verbessern. [...] Wir erklären, dass Fragen in Bezug auf nationale Minderheiten nur unter demokratischen Bedingungen befriedigend gelöst werden können. Ferner erkennen wir an, dass die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der allgemein anerkannten Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden müssen." Text abrufbar unter <www.osce.org> (link: "Documents").

21 Vgl etwa, jeweils gleichlautend, Abs 5 der Präambeln zum EA Rumänien und EA Bulgarien (Fn 16). Im Text der EA selbst fanden sich in der Regel keine auf Minderheitenrechte Bezug nehmenden Vorschriften, lediglich in den Abkommen mit den baltischen Staaten wurde im Abschnitt über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung auch die "Förderung des Sprachenunterrichts, insbesondere für Minderheiten" hervorgehoben; vgl hierzu *Riedel*, Minderheitenpolitik im Prozess der EU-Erweiterung. Dynamisierung ethnischer Konflikte durch positive Diskriminierung, Osteuropa 2001, 1262 (1263 ff).

Fraglich bleibt, ob damit der gesamte Kanon des im Rahmen der KSZE/OSZE erarbeiteten Minderheitenschutzstandards, wie er insbesondere im Kopenhagener Dokument der Konferenz zur menschlichen Dimension der KSZE vom Juni 1990 zum Ausdruck kommt,[22] von der OSZE-Wesentlichkeitsklausel umfasst wird, oder ob dieser Standard in ihrem Anwendungsbereich auf dem Stand der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris "eingefroren" wird. Auch hier mag der Wortlaut der Klauseln, in denen nur die beiden zuletzt genannten Dokumente ausdrücklich erwähnt werden, prima facie für eine restriktive Interpretation sprechen. Vor dem Hintergrund des typischerweise dynamischen, seit jeher durch Folgetreffen gekennzeichneten Charakters des gesamten OSZE-Prozesses und der gerade hinsichtlich des Schutzes nationaler Minderheiten auslegungsbedürftigen Bestimmungen der Charta von Paris erscheint es aber ebenso zulässig wie notwendig, zumindest das Kopenhagener Dokument der Konferenz zur menschlichen Dimension zur Konkretisierung der Charta heranzuziehen. Über diesen Umweg werden die im Kopenhagener KSZE-Dokument von 1990 enthaltenen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten auch zu entscheidenden Auslegungshilfen bei der Bestimmung des Rechtsgehalts der in den einschlägigen EG-Abkommen enthaltenen Menschenrechts- und Demokratieklausel.[23]

Neben der Einbeziehung von Aspekten des Minderheitenschutzes in den Bereich der vertraglichen Kooperation eröffnet auch die autonome Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Beitrittswerbern Möglichkeiten zur Förderung der Rechte von Minderheiten. Im Vordergrund standen bzw stehen hier die *Beitrittspartnerschaften*, die ab 1998 als zentraler Pfeiler der vom Europäischen Rat im Jahr zuvor beschlossenen "intensivierten Heranführungsstrategie" sukzessive für alle mittel- und osteuropäischen Länder (in weiterer Folge auch für Malta und Zypern) vom Rat erstellt

22 Vgl Abschnitt IV (Ziff 30 - Ziff 40) des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29.6.1990; abrufbar unter: <www.osce.org> (link: "Documents").

23 Ähnlich *Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratieklauseln (Fn 17), 346; *Pentassuglia*, The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe, in EJIL 2001, (3) 12. Die im Kopenhagener KSZE-Dokument von 1990 aufgezählten Rechte enthalten Elemente, die dem universellen Minderheitenschutz, wie er insbesondere aus den allgemeinen Gleichheitsrechten sowie aus Art 27 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 ableitbar ist, grundsätzlich nicht immanent sind. Dies bezieht sich zunächst schon auf die Zusage der Teilnehmerstaaten, erforderlichenfalls auch durch positive Maßnahmen die volle Gleichheit von Minderheitenangehörigen sicherzustellen (Ziff 31.2 KD). Darüber hinaus enthält das Dokument auch eine Reihe spezieller Rechte, die über den auf universeller Ebene identifizierbaren Schutzstandard hinausgehen. Sämtliche Rechte stehen allerdings nur Angehörigen *nationaler* Minderheiten zu. Angehörige von Gruppen ohne traditionelle Ansässigkeit bzw Personen ohne festen Wohnsitz in einem aus dem Kopenhagener Dokument verpflichteten Teilnehmerstaat kommen daher grundsätzlich nicht in den Genuss der erwähnten Rechte.

wurden.[24] Die Beitrittspartnerschaften – die hinsichtlich der MOEL nach der ersten Runde der EU-Osterweiterung nur mehr für Bulgarien und Rumänien von Relevanz sind – enthalten die Grundsätze, Prioritäten, Ziele und Bedingungen, auf die sich jedes Land bei seinen Beitrittsvorbereitungen konzentrieren soll und bilden so den entscheidenden Bezugspunkt für die Gewährleistung technischer und finanzieller Maßnahmen der EG im Rahmen ihrer Hilfsprogramme zugunsten der Kandidatenländer. In Ergänzung zur bereits vertraglich festgelegten Menschenrechts- und Demokratiekonditionalität wird dabei auch die autonome Gemeinschaftshilfe von der Einhaltung der in den Assoziierungsabkommen eingegangen Verpflichtungen sowie von Fortschritten bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien abhängig gemacht, mithin auch von Verbesserungen im Bereich des Minderheitenschutzes.[25] Die Beurteilung, ob entsprechende Fortschritte erzielt wurden und ob diese ausreichend sind, erfolgt durch die Kommission im Rahmen der deshalb so bezeichneten *Fortschrittsberichte*. In diesen jährlich erstellten Berichten, die strukturell auf den Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen der Kandidatenländer aufbauen,[26] wird im Subkapitel "Menschenrechte und Minderheitenschutz" auch die rechtliche, soziale und wirtschaftliche Lage der Minderheiten in jedem der betreffenden Länder einer kritischen Beurteilung unterzogen.[27] Dabei wird in der Regel nicht nur auf die formale Verankerung des Minderheitenschutzes auf verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Ebene abgestellt, sondern auch auf dessen tatsächliche Umsetzung

24 Ungeachtet ihrer Bezeichnung stellen die Beitrittspartnerschaften keine wie immer geartete völkerrechtliche Übereinkunft dar, vielmehr handelt es sich dabei um autonome Rechtsakte der Gemeinschaft, die – wenngleich nach vorangegangener Konsultation mit dem betreffenden Beitrittswerber – jeweils durch Ratsbeschluss angenommen werden. Zu den Beitrittspartnerschaften und zur (intensivierten) Heranführungsstrategie der EU vgl *Inglis*, The Pre-Accession Strategy and the Accession Partnerships, in *Ott/Inglis* (Hrsg), Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process (2002), 103; *Maresceau*, 'Pre-accession', in *Cremona* (Hrsg), Enlargement of the European Union, Collected Courses of the Academy of European Law (2003, Vol XII), 9.

25 Gemäß Art 4 der Grundverordnung über die Hilfe für die beitrittswilligen Staaten im Rahmen der Heranführungsstrategie und über die Gründung von Beitrittspartnerschaften (Verordnung [EG] Nr 622/98 vom 16.3.1998, ABl 1998 L 85, 1) kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit geeignete Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Heranführungshilfe für einen Beitrittswerber treffen, wenn dieser bei Erfüllung der Kopenhagener Kriterien keine "ausreichenden Fortschritte" erzielt.

26 Die Stellungnahme der Kommission zur Beitrittsfähigkeit eines Aufnahmekandidaten entscheidet darüber, ob mit dem betreffenden Land offizielle Beitrittsverhandlungen begonnen werden. Jede Stellungnahme enthält eine umfassende Analyse aller politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien, einschließlich des Kriteriums der Achtung und des Schutzes der Rechte von Minderheiten. Für die Stellungnahmen der Kommission zu den Aufnahmeanträgen der zehn mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer siehe KOM(1997) 2000 endg vom 15.7.1997 (Agenda 2000) und KOM(1997) 2001-2010 endg vom 15.7.1997.

27 Die Fortschrittsberichte der Kommission für die Jahre 1998 - 2004 sind online abrufbar unter <http://europa. eu.int/comm/enlargement/report_2004/index.htm>

in der Praxis.[28] Die Erkenntnisse der Kommission bilden in der Folge die Grundlage für alle weiteren vom Rat im Rahmen der Beitrittspartnerschaften und der Beitrittsverhandlungen zu fassenden Beschlüsse.[29]

Durch die Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen, die laufenden Fortschrittsberichte sowie die nach Abschluss der Verhandlungen erstellten umfassenden Monitoring-Berichte der Kommission wurde insgesamt ein beispielloser grenzüberschreitender Überwachungsmechanismus etabliert, der nahezu sämtliche Bereiche der nationalen Hoheitsgewalt der Kandidatenländer erfasst und durch seine Verknüpfung mit dem sowohl auf vertraglicher wie auch auf autonomer Ebene verankerten Konditionalitätsregime der Gemeinschaft zudem mit beachtlicher Durchschlagskraft ausgestattet ist. In Betracht kommt dabei nicht nur die mögliche Anwendung negativer Maßnahmen, etwa in Form der Aussetzung von Hilfsleistungen oder der Verweigerung der Aufnahme oder des Abschlusses von Beitrittsverhandlungen im Fall der Reformverweigerung auf Seiten eines Beitrittswerbers. Vielmehr können die im Zusammenhang mit der Heranführungsstrategie zum Einsatz kommenden Finanzinstrumente im gesamten Spektrum der Kopenhagener Kriterien auch zur gezielten *Unterstützung positiver Maßnahmen* herangezogen werden. Dies gilt prinzipiell auch für die Förderung von Projekten zur Stärkung der Rechte von Minderheiten in den Kandidatenländern, vor allem dann, wenn die Verbesserung der Lage einzelner Minderheiten in den Beitrittspartnerschaften als einer jener Bereiche ausgewiesen ist, dem in der Phase der Beitrittsvorbereitung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. So wurde schon in den ersten 1998 für Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn und Rumänien erstellten Partnerschaften die Verbesserung der Lage der Roma zur mittelfristigen Priorität erklärt, während im Fall der Slowakei vor allem das Ergreifen effektiver Schritte zur Umsetzung der Rechte der ungarischen Minderheit als vordringlich bezeichnet wurde.[30] In den Beitrittspartner-

28 Tendenziell wird in den Berichten der Kommission insbesondere die Lage zahlenmäßig großer sowie (aus sicherheits- bzw migrationspolitischer Perspektive) "strategisch" bedeutsamer Minderheitengruppen analysiert, während die Situation vor allem kleinerer Minderheiten in den einzelnen Ländern oft nur am Rande Erwähnung findet. Für eine kritische Analyse des EU-Monitoring in diesem Bereich vgl *Heidbreder/Carrasco*, Assessing the Assessment: A Review on the Application Criterion Minority Protection by the European Commission, European Institute of Public Administration Working Paper No 2003/W/4 2003, insbesondere 24 ff; *Hughes/Sasse*, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 2003, 1, insbesondere 13 ff.

29 Zur Rollenverteilung zwischen Kommission und Rat bei der Überwachung der Fortschritte in den mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern wurde treffend festgehalten: "Where the Commission report contained the diagnosis, the Council recommended therapy"; *Hoffmeister*, Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union, in *Toggenburg* (Hrsg), Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward (2004), 87 (90).

30 In den im Jahr 2003 überarbeiteten Beitrittspartnerschaften für Bulgarien und Rumänien werden Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Roma weiterhin als politische Priorität geführt; vgl Beschluss 2003/396/EG des Rates, ABl L 2003 145, 1 (BP Bulgarien) sowie Beschluss 2003/397/EG des Rates, ABl 2003 L 145, 21 (BP Rumänien).

schaften für Estland und Lettland wiederum wurde die Durchführung konkreter Maßnahmen zur verbesserten Integration von Personen ohne estnische bzw lettische Staatsangehörigkeit (gemeint waren in erster Linie die großen russischsprachigen Minderheiten in diesen Ländern) wiederholt als politische Priorität identifiziert.[31]

Konkrete Angaben, die über die Höhe der finanziellen Unterstützung für Projekte auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes oder über die Zahl und die Art der geförderten Projekte Auskunft geben würden, sind den einschlägigen Dokumenten, insbesondere den regelmäßigen PHARE-Berichten der Kommission, im Allgemeinen nicht oder nur ansatzweise zu entnehmen.[32] Erschwert wird eine Gesamteinschätzung des Engagements der EU in diesem Bereich außerdem dadurch, dass neben den im Rahmen von PHARE finanzierten Programmen (va Länderprogramme, PHARE-Demokratieprogramm und ACCESS-Programm zur Stärkung der Zivilgesellschaft) auch noch andere Finanzinstrumente, wie insbesondere die für alle Drittstaaten eingerichtete "Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte" (EIDHR), zur Förderung entsprechender Vorhaben herangezogen werden können.[33]

31 Vgl zB Beschluss 2002/86/EG, ABl 2002 L 44, 29 (BP Estland) sowie Beschluss 2002/88/EG des Rates, ABl 2002 L 44, 45 (BP Lettland). Zu den Hintergründen vgl *van Elsuwege*, The Baltic States on the Road to EU Accession: Opportunities and Challenges, in European Foreign Affairs Review 2002, 171 (182 ff).

32 Ein Überblick über die zugunsten der Roma in den Jahren 1994 bis 2001 auf dem Gebiet der MOEL (exklusive baltische Staaten) geförderten Projekte findet sich im Anhang der von der GD Erweiterung der Kommission erstellten Broschüre "Die Unterstützung der Roma-Gemeinschaften in Mittel- und Osteuropa durch die EU" (2002), 18 ff. Demnach wurden im genannten Zeitraum Projekte, die – zumindest teilweise – auf die Verbesserung der Situation der Roma in den betreffenden Ländern gerichtet waren, insgesamt mit etwa 66,7 Mio Euro aus PHARE-Mitteln gefördert. Gemessen an der Gesamtmittelzuweisung für PHARE von über 9 Mrd Euro für den gleichen Zeitraum nimmt sich dieser Betrag (etwa 0,7 Prozent der PHARE-Gesamtmittel 1994-2001) relativ bescheiden aus [Berechnung durch den Autor unter Heranziehung des PHARE-Jahresberichts 2002, KOM(2003) 497 endg vom 11.08.2003, 44 f].

33 Aus den Mitteln der Europäischen Demokratie-Initiative werden zumeist kleinere, typischerweise von nicht-staatlichen Akteuren durchgeführte Projekte unterstützt. Die Verordnung (EG) Nr 976/1999 vom 29.4.1999, ABl 1999 L 120, 8, die für den Bereich der EG-Ostzusammenarbeit die sekundärrechtliche Grundlage zur Durchführung derartiger Maßnahmen darstellt, weist dabei in Art 3 Ziff 1 lit d die "Unterstützung von Minderheiten, ethnischen Gruppen und autochthonen Völkern" ausdrücklich als ein Aktionsfeld für entsprechende Gemeinschaftsaktionen aus. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft ist diesbezüglich Art 2 Ziff 1 lit d der aus primärrechtlichen Gründen eigenständigen, inhaltlich jedoch gleichlautenden Verordnung (EG) Nr 975/1999 vom 29.4.1999, ABl 1999 L 120, 1, einschlägig.

II. Minderheitenschutz und die Heranführung der (potentiellen) Kandidatenländer des westlichen Balkan und der Türkei

Das im Rahmen der Erweiterungspolitik der EU gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten zur Umsetzung der Kopenhagener Kriterien entwickelte Instrumentarium findet heute in vergleichbarer Form auch auf alle übrigen Kandidatenländer Anwendung. Für Kroatien, das inzwischen offiziell als Beitrittskandidat akzeptiert wurde, darüber hinaus aber auch für alle weiteren seit Juni 2000 als "potentielle" Kandidatenländer geltenden Staaten des westlichen Balkan gilt dies gerade im Hinblick auf das Kriterium des Minderheitenschutzes im besonderen Maße. Vor dem Hintergrund der vielfältigen, mit den Folgen der Konstituierung unabhängiger Staaten auf dem Boden des ehemaligen Jugoslawien verbundenen Minderheitenprobleme hat der Rat bereits kurz nach Abschluss des Friedensabkommens von Dayton die Achtung der Rechte von Minderheiten zu einer maßgeblichen Bedingung für jede Form der Annäherung dieser Staaten an die Union gemacht.[34] Von ausschlaggebender Bedeutung sind dabei die im April 1997 verabschiedeten Konditionalitätsrichtlinien für die Staaten des westlichen Balkan, die ein graduelles, auf die individuellen Fortschritte jedes einzelnen Landes abgestimmtes Vorgehen ("own merits approach") der EU festschreiben.[35] Das Ausmaß der Bedingungen, die von den betreffenden Ländern zu erfüllen sind, steigt dabei in dem Maße, in dem ihre Heranführung an die EU, der Einschätzung der Kommission und des Rates zufolge, voranschreiten soll. Der Schutz nationaler Minderheiten, einschließlich der Schaffung echter Rückkehrmöglichkeiten für Flüchtlinge und Vertriebene, gilt in diesem Zusammenhang (neben weiteren, zum Teil länderspezifischen Kriterien) sowohl für die Gewährung finanzieller Hilfe als auch für die Aufnahme vertraglicher Beziehungen als ein Mindesterfordernis; lediglich für die Einräumung autonomer Handelspräferenzen wird die bloße Bereitschaft zur Respektierung der Prinzipien der Demokratie und der Menschenrechte durch den begünstigten Staat (vorläufig) als ausreichend erachtet.

Ergänzt um weitere – vor allem wirtschaftliche – Bedingungen wurden die erwähnten Richtlinien ab 1999 auch in den *Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess* (SAP), die neue Regionalstrategie der EU für den westlichen Balkan, integriert. Im Hinblick auf die von ihm bestätigte Beitrittsoption aller an diesem Prozess beteiligten Länder fügte der Europäische Rat von Feira im Juni 2000 den nunmehr sog "SAP-Kriterien" zudem die volle Anwendbarkeit der Kopenhagener Kriterien

34 Vgl mwN *Pippan*, The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality, European Foreign Affairs Review 2004, 219 (221 ff).

35 Schlussfolgerungen des Rates vom 29.4.1997 zur Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und bestimmten Ländern Südosteuropas, BullEU 4-1997, Ziff 2.2.1.

hinzu.[36] Bei der rechtlichen Umsetzung ihrer Konditionalitätspolitik greift die Union dabei im Wesentlichen auf die zuvor bereits im Rahmen der Heranführungspolitik gegenüber den MOEL erprobten Strategien zurück.[37] So enthalten die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Westbalkanländern – die funktionell den Europaabkommen nachempfunden sind – die obligate Wesentlichkeitsklausel, jedoch mit der Besonderheit, dass hinsichtlich des Gebots der Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, neben den einschlägigen Dokumenten der OSZE, auch auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verwiesen wird.[38] Die Leistung finanzieller Hilfe an die Länder des westlichen Balkan (CARDS) ist selbstverständlich ebenfalls politisch konditionalisiert, wobei hier die entsprechende Verordnung des Rates die Respektierung der Rechte von Minderheiten auch explizit als eines der relevanten Kriterien hervorhebt.[39] Fragen des Minderheitenschutzes werden überdies durchgehend in den erst kürzlich von der Kommission vorgelegten "Europäischen Partnerschaften" aufgegriffen, die nach dem Muster der Beitrittspartnerschaften für die MOEL jene kurz- und mittelfristigen Prioritäten ausweisen, auf die sich sowohl die SAP-Länder in ihren Reformbemühungen als auch die EG bei ihrer Mittelvergabe in den nächsten Jahren zu konzentrieren haben.[40] Erneut bildet ein Überwachungsmechanismus, basierend auf regelmäßigen Länderberichten der Kommission, die Grundlage für die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Partnerschaften sowie für alle sonstigen Entscheidun-

36 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Feira vom 20.6.2000; BullEU 6-2000, Pkt I.49.

37 Vgl dazu KOM(2003) 285 endg vom 21.5.2003; siehe auch die vom Rat am 16.6.2003 angenommene "Agenda von Thessaloniki für den westlichen Balkan", 2518. Treffen des Rates, Luxemburg, EU Dok 10369/03 (Presse 166), Annex A. Auf dem 2. Gipfeltreffen EU-westliche Balkanländer vom 21.6.2003 haben sich die Länder der Region zur Umsetzung der Agenda von Thessaloniki, einschließlich des in ihr bestätigten Konditionalitätsregimes der EU, politisch verpflichtet.

38 Vgl gleichlautend Art 2 SAA Mazedonien, ABl 2004 L 84, 13 ff (in Kraft seit 1.4.2004) und Art 2 SAA Kroatien, KOM(2001) 371 endg vom 9.7.2001. Mit Albanien wird seit Januar 2003 über den Abschluss eines SAA verhandelt, bislang konnte jedoch noch kein Durchbruch erzielt werden. Für Bosnien und Herzegowina liegt seit November 2003 eine Machbarkeitsstudie der Kommission vor, in der die Aufnahme von Verhandlungen von Reformfortschritten in 16 prioritären Bereichen abhängig gemacht wird. Die Erstellung einer Machbarkeitsstudie über die Aufnahme von Verhandlungen mit Serbien und Montenegro wurde nach den serbischen Parlamentswahlen vom Dezember 2003 verschoben, um der neuen Regierung Zeit zu geben, "noch offene Fragen, insbesondere in Bezug auf die politische Konditionalität [...]," zu klären; vgl KOM(2004) 202 endg vom 30.3.2004, 7 f.

39 Vgl Art 5 der Verordnung (EG) Nr 2666/2000 vom 5.12.2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, ABl 2002 L 306, 1ff.

40 Vgl dazu die Grundverordnung EG Nr 533/2004, ABl 2004 L 86, 1 f.

gen des Rates bezüglich des Tempos und der Intensität der Annäherung der beteiligten Länder an die Union.[41]

Vergleichbares gilt schließlich auch für die Beziehungen der EU zur Türkei, der im Dezember 1997 durch den Europäischen Rat von Luxemburg bescheinigt wurde, für eine Mitgliedschaft in der Union in Betracht zu kommen und deren Kandidatenstatus im Dezember 1999 durch den Europäischen Rat von Helsinki offiziell bestätigt wurde.[42] Zwar fehlt es hier, auf Grund der Abwesenheit einer entsprechenden Klausel im bereits 1963 abgeschlossenen Assoziationsabkommen EWG-Türkei, an einer unmittelbaren vertraglichen Verankerung der EU-Konditionalität im bilateralen Vertragsverhältnis.[43] Im Rahmen des Heranführungsprozesses sowie der schon seit den frühen neunziger Jahren autonom gestalteten finanziellen Kooperation mit Ankara[44] folgt die Union aber dem bekannten, für alle Beitrittswerber gültigen Muster: Der Türkei wird eine maßgebliche Heranführungshilfe gewährt, mit der vor allem Programme und Projekte unterstützt werden, die auf die Erfüllung der Beitrittsbedingungen abzielen. Erzielt das Land keine hinreichenden Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, so kann der Rat, auf Vorschlag der Kommis-

41 In ihren Berichten für 2003 konzediert die Kommission allen SAP-Ländern (mit Ausnahme Albaniens) Fortschritte auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes, gleichzeitig werden aber eine Reihe weiterhin bestehender Probleme hervorgehoben. Im Allgemeinen SAP-Jahresbericht heißt es dazu: "Die Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte ist in allen Ländern durch die Verfassung oder gesetzlich garantiert. Die Anwendung in der Praxis muss jedoch noch verbessert werden. Die Institutionen, die die Wahrung der Menschenrechte garantieren, müssen unterstützt und finanziell angemessen ausgestattet werden; ihre Entscheidungen müssen respektiert und durchgeführt werden" (KOM(2004) 202 endg vom 30.3.2004, 16). Für die individuellen SAP-Berichte zu Albanien, Bosnien und Herzegowina, FYROM sowie Serbien und Montenegro siehe KOM(2004) 203 - 206 endg vom 30.3.2004. Der Bericht für Kroatien wurde 2004 durch die Stellungnahme der Kommission zum kroatischen Beitrittsantrag ersetzt; dem Land wird darin die für den Beginn von Beitrittsverhandlungen ausreichende Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bestätigt; vgl KOM(2004) 257 endg vom 20.4.2004.

42 Schon 1997 in Luxemburg, noch deutlicher aber auf seiner Tagung in Helsinki im Dezember 1999, hatte der Europäische Rat bekräftigt, dass die Frage der Vollmitgliedschaft der Türkei auf der Grundlage der gleichen Kriterien behandelt wird, wie sie für alle übrigen Beitrittskandidaten gelten. Zur Beitrittsperspektive der Türkei und ihren rechtlichen Grundlagen vgl allgemein *Lenski*, Turkey and the EU: On the Road to Nowhere?, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2003, 77 (102).

43 Gleiches galt auch für die Assoziierungsabkommen mit Malta (1970) und Zypern (1972) sowie für die Europaabkommen mit Ungarn und Polen (beide aus 1991). Keines dieser frühen Abkommen mit späteren Beitrittskandidaten kannte bereits eine Konditionalitätsklausel.

44 Vor der mehrjährigen Unterbrechung der Zusammenarbeit im Jahr 1982 fußte die finanzielle Kooperation der EG mit der Türkei auf jeweils für eine Laufzeit von fünf Jahren geschlossenen Finanzprotokollen, mithin also kontraktuellen Vereinbarungen. Insgesamt wurden im Rahmen des Assoziationsabkommens von 1963 drei Finanzprotokolle geschlossen. Der Abschluss eines vierten Protokolls unterblieb nicht zuletzt wegen des mit der politischen Lage und der Situation der Menschenrechte in der Türkei begründeten Widerstandes des Europäischen Parlaments, dessen Zustimmung gemäß Art 238 EGValt (Art 300 Abs 3 EGV) erforderlich war. Seit 1992 beruht die wieder aufgenommene finanzielle Zusammenarbeit mit der Türkei ausschließlich auf der Grundlage autonomer Kooperationsprogramme der EG.

sion, mit qualifizierter Mehrheit geeignete Maßnahmen ergreifen, einschließlich die Aussetzung der Finanzhilfe im Rahmen der Beitrittspartnerschaft.[45]

Schon seit 1998 wird diese Kombination von *carrots and sticks* – die gerade im Fall der Türkei mit Blick auf die bekannte Kurdenfrage und die nach wie vor prekäre Lage im Südosten des Landes auch dazu genutzt werden kann, den Forderungen der EU zur Stärkung der Rechte von Minderheiten Nachdruck zu verleihen[46] – durch das inzwischen auf alle Kandidatenländer ausgedehnte Monitoring der Kommission ergänzt. Nach Jahren wiederholter Kritik (noch im Fortschrittsbericht 2002 war ungeachtet der Verabschiedung grundlegender Verfassungsreformen durch das türkische Parlament die weiterhin unzureichende Erfüllung der politischen Beitrittskriterien festgestellt worden) bescheinigte die Kommission der Türkei erst kürzlich, die entsprechenden Bedingungen nun in ausreichendem Maße zu erfüllen und schuf damit die Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Jahr 2005.[47] Im Lichte der seit dem Kopenhagener Treffen des Europäischen Rates von 1993 verfolgten Erweiterungsstrategie der Union ist es dabei nur konsequent, wenn die Kommission in Anlehnung an die in Art 7 EUV für die Ingangsetzung des EU-internen politischen Sanktionsmechanismus genannten Bedingungen ankündigt, bei einem "schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß" gegen die in Art 6 Abs 1 EUV genannten Prinzipien durch den Beitrittskandidaten Türkei dem Rat die Aussetzung der Verhandlungen zu empfehlen.[48] Während aber die finale Entscheidung über den Beitritt der Türkei (wie jedes Beitrittskandidaten) vom Rat gemäß Art 49 EUV mit Einstimmigkeit zu erfolgen hat, soll für einen allfälligen Beschluss zur Suspendierung der Beitrittsverhandlungen, nach den Vorstellungen der Kommission, eine qualifizierte Mehrheit im Rat ausreichen. Angesichts der Bedeutung, die der Beitrittsfrage sowohl für die Zukunft der Türkei wie auch für jene der Union

45 Vgl Art 4 der Verordnung (EG) Nr 390/2001 vom 26.2.2001 über die Hilfe für die Türkei, insbesondere über die Errichtung einer Beitrittspartnerschaft, ABl 2001 L 58, 1 f; siehe auch Art 5 der Verordnung (EG) Nr 2500/2001 vom 17.12.2001 über die finanzielle Heranführungshilfe für die Türkei, ABl 2001 L 342, 1 ff.

46 Die Volksgruppe der Kurden wird von der Türkei bekanntlich nicht als Minderheit, sondern als türkische Bevölkerung kurdischer Herkunft betrachtet. Unbeeindruckt von der Haltung Ankaras in dieser Frage wird aber die Beurteilung der Lage der Kurden, neben der Situation der Roma und der von der Türkei anerkannten Minderheiten (Juden, Armenier und Griechen), in den Türkei-Berichten der Kommission ausnahmslos unter der Rubrik "Minderheitenrechte und Minderheitenschutz" behandelt; zu den Türkei-Berichten der Kommission für die Jahre 1998-2004 vgl http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.

47 Die Kommission erkannte in den türkischen Verfassungsreformen der Jahre 2001 und 2004 sowie in den insgesamt acht Gesetzespaketen, die zwischen 2002 und 2004 verabschiedet wurden, eine "erhebliche Annäherung des rechtlichen und institutionellen Rahmens an europäische Standards". Gleichzeitig mahnte sie jedoch ein, die Umsetzung der Reformen müsse weiter verfestigt und ausgedehnt werden; dies gelte auch für die "Verstärkung und Durchsetzung ... der Minderheitenrechte"; KOM(2004) 656 endg vom 6.10.2004, 2.

48 KOM(2004) 656 endg vom 6.10.2004, 6. Dieser Ansatz wurde vom Europäischen Rat bestätigt; vgl Schlussfolgerungen der Präsidentschaft zum Europäischen Rat von Brüssel, EU Dok 16238/04 v 17.12.2004, Ziff 25.

zukommt, mag dieser Vorschlag, der in diesem Punkt auch keinerlei Mitwirkungsbefugnis des Europäischen Parlaments vorsieht, politisch heikel sein. Da aber ein entsprechender Beschluss noch keine formelle Entscheidung über den Beitritt oder Nichtbeitritt des Landes darstellen, sondern lediglich die Phase der Verhandlungen unterbrechen würde, bis der Beitrittskandidat zur Achtung der von Art 6 EUV umfassten Grundsätze zurückkehrt, erscheint ein entsprechendes Vorgehen mit den rechtlichen Vorgaben des Unionsvertrags durchaus vereinbar zu sein.[49]

III. Minderheitenrechtlich relevante Maßnahmen im Rahmen der GASP

Flankiert werden die (ua) zur Stärkung des Minderheitenschutzes in den europäischen Beitritts- und Assoziationsländern einsetzbaren Gemeinschaftsinstrumente fallweise auch durch konzertierte Aktionen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Abgesehen von den bereits erwähnten, noch auf der Grundlage der EPZ formulierten Anerkennungsrichtlinien für die neuen Staaten in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion, stechen dabei vor allem zwei Initiativen hervor, die beide im Kontext spezifischer EU-Strategien zur Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung in Europa angesiedelt sind. Den Beginn machte hier die vom früheren französischen Ministerpräsidenten *Balladur* angeregte Errichtung eines *Stabilitätspaktes für Europa*, der als Instrument präventiver Diplomatie zum Ausbau gutnachbarschaftlicher Beziehungen und zur Stärkung des demokratischen Prozesses in Mittel- und Osteuropa beitragen sollte. Der Ratsbeschluss, durch den diese Initiative im Dezember 1993 als eine der ersten Aktionen im Rahmen der noch jungen GASP der EU in die Phase der Umsetzung trat, sah als ein wesentliches Element des Paktes den Abschluss bilateraler Verträge zwischen den betroffenen Ländern vor, in denen Grenzverläufe konsolidiert und sich die im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten stellenden Probleme geregelt werden sollten.[50] Tatsächlich weist der auf der Konferenz von Paris im März 1995 als politisches Dokument

49 Nach Art 300 Abs 2 UA 2 EGV sind Beschlüsse des Rates zur Aussetzung eines Abkommens grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit zu treffen, ein einstimmiger Beschluss ist jedoch erforderlich, wenn das Abkommen einen Bereich betrifft, in dem für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit vorgesehen ist. Da die Aufnahme eines neuen Mitglieds ua die einstimmige Annahme einer "internen Vorschrift" in Form eines Beitrittsbeschlusses des Rates voraussetzt, könnte insofern an eine analoge Anwendung der Regelung des Art 300 Abs 2 UA 2 EGV auch auf die Unterbrechung von Beitrittsverhandlungen angenommen werden. Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass sich die erwähnte Regelung lediglich auf die Aussetzung völkerrechtlich bereits rechtsgültig zustande gekommener Abkommen der EG bezieht, nicht aber auf den Prozess der Vertragsverhandlungen. Ihre analoge Anwendung auf die Aussetzung von Beitrittsverhandlungen scheidet damit wohl aus, zumal das im EUV geregelte Verfahren des Beitritts zur Union von dem im EGV vorgesehenen Verfahren zur Aushandlung von Gemeinschaftsabkommen dogmatisch klar zu unterscheiden ist.

50 Vgl Gemeinsame Aktion (GASP) des Rates vom 20.12.1993 betreffend die Eröffnungskonferenz für den Stabilitätspakt, ABl 1993 L 339, 1 f.

angenommene Stabilitätspakt in seinem Anhang insgesamt 130 bilaterale Verträge auf, wobei allerdings die meisten davon bereits aus der Zeit vor der Unterzeichnung des Paktes stammten.[51] Mit der weiteren Umsetzung und Überwachung des Stabilitätspaktes wurde auf der Pariser Konferenz die OSZE betraut.

Auf eine Initiative der deutschen Präsidentschaft wiederum geht die Schaffung des *Stabilitätspaktes für Südosteuropa* zurück, der als eine erste Antwort der EU auf die Kosovo Krise des Jahres 1999 gedacht war und noch während der Luftangriffe der NATO auf serbische Stellungen im Kosovo im Rahmen der GASP lanciert wurde.[52] Auch hier wurde die Implementierung und Weiterentwicklung des auf der Konferenz von Köln am 10. Juni 1999 angenommenen Stabilitätspaktes der OSZE übertragen; ein von der EU in Abstimmung mit der OSZE ernannter Sonderkoordinator leitet jedoch den "Regional Round Table", das wichtigste politische Forum des Paktes. Dieses koordiniert die Aktivitäten von mehr als 40 teilnehmenden Staaten und Organisationen und übt die Richtlinienkompetenz über die drei "Arbeitstische" zu den Themen „Demokratisierung und Menschenrechte“ (einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten), „Wiederaufbau und Entwicklung“ sowie „militärische und innere Sicherheit“ aus.[53] Erneut lässt sich hier ein Zusammenhang zwischen der politischen Initiative der Mitgliedstaaten im Rahmen der dritten Säule und der allgemeinen Erweiterungsstrategie der EU herstellen, wurde doch im erwähnten GASP-Beschluss des Rates aus 1999 erstmals sämtlichen Ländern der Re-

51 Die im Annex zur Pariser Erklärung über den Stabilitätspakt für Europa vom 21.3.1995 genannten Verträge umfassen sowohl zwischen EU-Mitgliedern und osteuropäischen Ländern geschlossene Abkommen als auch Abkommen, die zwischen den Ländern Mittel- und Osteuropas untereinander geschlossen wurden. Aus minderheitenrechtlicher Sicht von besonderer Bedeutung ist dabei der im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Paktes verhandelte Grundlagenvertrag zwischen der Slowakei und Ungarn, in dem ua die umstrittene Frage der Stellung der ungarischen Minderheit in der Slowakei einer völkerrechtlichen Regelung zugeführt wurde. Vgl dazu näher *Benoît-Rohmer*, Conclusion du Pacte de Stabilité en Europe, Revue Trimestrielle de Droit Européen 1995, 273.

52 Gemeinsamer Standpunkt (GASP) des Rates betreffend einen Stabilitätspakt für Südosteuropa, ABl 1999 L 133, 1 f. Bereits im Februar 1996 hatte die EU den multilateralen "*Royaumont*-Prozess" ins Leben gerufen, der die Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton begleiten und zur Förderung der Stabilität sowie zur Normalisierung zwischenstaatlicher Beziehungen in Südosteuropa beitragen sollte. Im Rahmen dieser Initiative, in die neben den EU-Mitgliedstaaten und den südosteuropäischen Ländern auch die USA, Russland, die OSZE und der Europarat eingebunden waren, wurden insbesondere Projekte zur Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit auf der Ebene der Zivilgesellschaft in der Region unterstützt; vgl Gemeinsamer Standpunkt (GASP) des Rates betreffend den Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft im Südosten Europas, ABl 1998 L 302, 1 ff (inzwischen aufgehoben).

53 Der Pakt stellt keinen völkerrechtlichen Vertrag dar und schafft keine neue internationale Organisation, vielmehr dient er als eine politische Plattform zur Stärkung von Stabilität, Wachstum und Sicherheit in Südosteuropa unter Einbeziehung der betroffenen Länder; vgl *Buchsbaum*, The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe, Helsinki Monitor 2000, 62.

gion die Perspektive einer vollen Eingliederung in die Strukturen der Union "nach Erfüllung der Kopenhagener Kriterien" in Aussicht gestellt.[54]

IV. Die Frage nach den anwendbaren Standards

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Europäische Union das Anliegen des Minderheitenschutzes in ihren Beziehungen zu (potentiellen) Beitrittsländern durchaus ernst genommen und zu einem signifikanten Element ihrer Heranführungs- und Erweiterungsstrategie gemacht hat. Die Schaffung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Grundlagen zur flexiblen Anwendung von Maßnahmen politischer Konditionalität in der vertraglichen und autonomen Zusammenarbeit, der gezielte Einsatz finanzieller Mittel zur Unterstützung positiver Projekte und Vorhaben sowie die Überwachung der politischen Kriterien der EU durch regelmäßiges Monitoring: All diese Instrumente wurden bzw werden auch in den Dienst der Förderung des Minderheitenschutzes in den Kandidatenländern gestellt oder haben zumindest das Potential, für diesen Zweck in Anspruch genommen zu werden.[55] Damit erhebt sich schließlich die Frage nach den konkreten minderheitenrechtlichen Standards, die – über den engeren Bereich der vertraglichen Kooperation mit den betreffenden Ländern hinaus – im Kontext der Erweiterung der Union zur Anwendung gelangen.

Bekanntlich existiert auf Unionsebene derzeit kein eigenständiger Katalog der Rechte von Minderheiten. In ihren Beziehungen zu Drittstaaten bedient sich die EU daher auch hier jenes normativ-internationalistisch geprägten Ansatzes, den sie sich schon seit längerem zur Begründung ihrer allgemeinen Menschenrechtsaußenpolitik zu Eigen gemacht hat. Die Union "entleiht" sich dabei gewissermaßen die im Rahmen anderer internationaler Einrichtungen und Organisationen erarbeiteten Standards, um diese für die Zwecke ihrer eigenen, nach außen gerichteten Politik (hier

54 Vgl Pkt 8 der Präambel zum Gemeinsamen Standpunkt (GASP) des Rates vom 17.5.1999 (oben, Fn 52).

55 Letzteres gilt vor allem für den Bereich der negativen Konditionalität. Bislang ist es noch in keinem Fall zu einer mit der Missachtung von Minderheitenrechten begründeten formellen Aussetzung der vertraglichen oder autonomen Zusammenarbeit mit einem Bewerberland gekommen. In der Regel genügt hier der Hinweis auf die Verzögerung der Heranführung des betreffenden Landes an die EU oder die Gefährdung der bestehenden wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit, um dessen Regierung zum Einlenken zu bewegen. Zum Mittel der Verzögerung der offiziellen Anerkennung eines Staates als Beitrittskandidat griff die Union – ua auch aus minderheitenrechtlichen Erwägungen – etwa im Fall der Slowakei bis zur Ablösung der Regierung *Meciar* im Jahr 1998. Im Fall der 1999 offiziell als Beitrittskandidat anerkannten Türkei wiederum stimmte der Rat der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erst im Dezember 2004 zu, nachdem die Kommission zuvor erstmals die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien durch Ankara bestätigt hatte. In diesen und anderen, ähnlich gelagerten Fällen ist zutreffend von der "antizipativen Wirkung" der EU-Konditionalität gesprochen worden; vgl mit weiteren Beispielen *Pentassuglia*, EU and the Protection of Minorities (Fn 23), 25 ff und *Pippan*, Rocky Road to Europe (Fn 34), 239 f.

auf dem spezifischen Gebiet des Minderheitenschutzes) nutzbar zu machen. Im Fall zahlreicher Drittstaatsabkommen der Gemeinschaft wird dies durch den in den Menschenrechts- und Demokratieklauseln dieser Verträge enthaltenen Verweis auf internationale Referenzdokumente (Schlussakte von Helsinki, Charta von Paris, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte) besonderes deutlich; doch auch in anderen Zusammenhängen beziehen sich die EU-Organe gegenüber dritten Staaten auf "international anerkannte Standards des Minderheitenschutzes" bzw die "modernen internationalen Standards für die Behandlung von Minderheiten".[56]

Versucht man, solch vage Formulierungen auf juristisch greifbare Kriterien herunter zu brechen, so ist im Fall der Beziehungen der EU zu europäischen Drittstaaten zunächst auf jenen Standard abzustellen, der in den Kooperations-, Stabilisierungs- und Europaabkommen regelmäßig nicht nur als wesentlicher Vertragsbestandteil, sondern ganz allgemein als "Richtschnur der Innen- und Außenpolitik der Vertragsparteien" identifiziert wird.[57] Zur Bestimmung des Rechtsgehalts des Kriteriums "Achtung der Rechte von Minderheiten" ist daher auch außerhalb dieser Abkommen vor allem der auf der Helsinki-Schlussakte, der Charta von Paris und dem Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension fußende OSZE-Standard des Minderheitenschutzes als Maßstab heranzuziehen.[58] Darüber hinaus spricht aus rechtlicher Sicht nichts dagegen, wenn die Union im Rahmen des Erweiterungsprozesses, neben den diesbezüglich auf universeller Ebene existierenden Normen und Dokumenten,[59] auch noch weitere regionale Rechtsinstrumente, insbesondere jene des Europarats, als Auslegungshilfen ins Kalkül zieht.[60] In der Tat bestätigte der Rat erst kürzlich, dass im Vorfeld der jüngsten Erweiterung "die Erfüllung der

56 Vgl beispielsweise die Konditionalitätsrichtlinien des Rates vom 29.4.1997 für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und den Staaten des westlichen Balkan (vgl Fn 35) sowie den Fortschrittsbericht 2004 der Kommission für die Türkei; KOM(2004) 656 endg vom 6.10.2004, 49.

57 Vgl oben, Fn 16.

58 Zur Konkretisierung der einschlägigen OSZE-Verpflichtungen kann auch auf die vom Büro des Hochkommissars für Nationale Minderheiten der OSZE veröffentlichten "Allgemeinen Empfehlungen" Bedacht genommen werden; vgl Hague Recommendations on the Education Rights of National Minorities (1996), Oslo Recommendations on Linguistic Rights of National Minorities (1998) und Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999); abrufbar unter <www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/index.htm>

59 Gemeint ist vor allem Art 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 sowie die (unverbindliche) Erklärung der UN-Generalversammlung zu den Rechten der Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten vom 18.12.1992 (UN Doc A/RES/47/135).

60 Dies gilt in erster Linie für die Rahmenkonvention des Europarats über den Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten von 1995 (ETS No 157; in Kraft seit 1.2.1998). Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992 (ETS No 148; in Kraft seit 1.3.1998) wurde ebenfalls im Rahmen des Europarats erarbeitet, ist jedoch auf den engeren Bereich des Sprachenschutzes beschränkt und hat in der Praxis keine der Rahmenkonvention vergleichbare Bedeutung erlangt. Vgl zur Thematik allgemein *Thornberry/Estébanez*, Minority Rights in Europe. A Review of the Work and Standards of the Council of Europe (2004).

Kriterien von Kopenhagen durch die neuen Mitgliedstaaten im Wesentlichen anhand der von Europarat und OSZE festgelegten Normen überprüft [wurde]".[61]

Bei der Festlegung ihrer Positionen zum Stand des Minderheitenrechtenschutzes in den Bewerberländern berücksichtigt die Kommission, eigenen Angaben zufolge, auch die Ergebnisse von Konsultationen mit den maßgeblichen regionalen Einrichtungen (vor allem dem OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten und den Institutionen des Europarats) sowie mit nichtstaatlichen Organisationen.[62] Den Fortschritts- und Länderberichten der Kommission sind freilich keine näheren Angaben zur Häufigkeit und Art der Zusammenarbeit der EU mit diesen Behörden und Organisationen zu entnehmen; ebensowenig werden aus ihnen Details zu den im Einzelfall angewandten normativen Standards ersichtlich.[63] Kritisch zu hinterfragen ist im vorliegenden Zusammenhang auch die zuweilen inkoherent wirkende Schwerpunktsetzung der EU. So wurde im Fall der MOEL die Situation der russischen Minderheiten in Estland und Lettland sowie jene der Roma in Ungarn, Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und Tschechien stets besonders hervorgehoben, während der ebenfalls schwierigen Lage anderer Minderheiten – etwa jene der Ungarn in Rumänien oder der Türken in Bulgarien – deutlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde.[64] Überdies fällt beim Studium der Fortschrittsberichte auf, dass gelegentlich einem Land die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien bestätigt wird, obwohl die Kommission gleichzeitig mit Nachdruck die Verbesserung weiterhin bestehender Unzulänglichkeiten im Bereich des Minderheitenschutzes einmahnt.[65]

Letzteres belegt schließlich, dass im Rahmen der Erweiterungspolitik der Union von den betreffenden Ländern nicht die volle Verwirklichung der einschlägigen

61 Vgl EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2004, Brüssel, 13.9.2004, 92. Eine der aufschlussreicheren, gleichsam "quasi-offiziellen" Darstellungen der im Kontext der Erweiterung herangezogenen Kriterien auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes findet sich in einer Antwort der Kommission auf eine diesbezügliche Anfrage des Parlaments vom November 1999. Erweiterungskommissar *Verheugen* stellte darin im Namen der Kommission fest, "dass es sich bei den von der Kommission berücksichtigten Rechten vor allem um das Recht auf Wahrung der ethnischen und kulturellen Identität und insbesondere um das Recht auf eigene Sprache, freie Religionsausübung, Pflege von Sitten und Gebräuchen sowie sonstige Formen des Kulturerbes handelt." *Verheugen* nannte außerdem die Gleichbehandlung von Minderheitenangehörigen, das Recht auf Staatsbürgerschaft, das Recht ("unter gewissen Voraussetzungen") auf Gebrauch der Minderheitensprache vor Gerichten und Behörden sowie das Recht auf Schutz vor Feindseligkeit und Gewalt wegen der Zugehörigkeit zu einer Minderheit; vgl Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage E-1927/99 des Abgeordneten *Paasilinna*; ABl 2000 C 225, E/32.

62 Ausdrücklich genannt werden im Fall letzterer der Helsinki-Verband und Amnesty International; vgl ebd sowie SEC (2001) 801 vom 22.5.2001, 50.

63 Die Heranziehung der Minderheitenrahmenkonvention des Europarats erschöpft sich zumeist in der Prüfung der Frage, ob der betreffende Drittstaat die Konvention bereits ratifiziert oder unterzeichnet hat.

64 Vgl *Hughes/Sasse*, Monitoring the Monitors (Fn 28), 13 ff.

65 Vgl etwa die Fortschrittsberichte 2002 für Estland und Lettland (die letzten regulären Berichte vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen): SEK (2002) 1403 vom 9.10.2002, 31 ff und SEK (2002) 1405 vom 9.10.2002, 32 ff.

Minderheitenschutzstandards verlangt wird. Vielmehr wird in einer zumeist eher von Pragmatismus denn von normativer Akribie geprägten Gesamteinschätzung geprüft, ob den diesbezüglichen Standards, insbesondere jenen der OSZE und des Europarates, *im Wesentlichen* entsprochen wird, bzw, ob auf Seiten der Beitrittswerber die ernsthafte Bereitschaft besteht, die Umsetzung der als grundlegend erachteten internationalen Standards weiter voran zu treiben.[66] Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass die Achtung der Rechte von Minderheiten nur eine von mehreren Beitrittsbedingungen darstellt. Es kann daher von vornherein nicht angenommen werden, die EU würde die Heranführung bzw Aufnahme eines Beitrittskandidaten an der Nichteinhaltung einzelner minderheitenrechtlicher Standards scheitern lassen, wenn dem betreffenden Land gleichzeitig die Erfüllung aller sonstigen politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien bescheinigt wird. Ein solches Szenario ist – mit Blick auf die für den Binnenbereich der Union relevante Konzeption des Art 7 EUV – wohl nur im Falle einer schwerwiegenden und dauerhaften Verletzung grundlegender Minderheitenrechte durch einen Beitrittswerber denkbar.

C. Minderheitenschutz in den Beziehungen der EU zu Drittstaaten ohne Beitrittsoption

Die Förderung der Rechte von Minderheiten ist heute, nach eigenem Verständnis der Union, ein fester Bestandteil sowohl ihrer Menschenrechtsaußenpolitik wie auch ihrer Politik zur Konfliktverhütung in Drittländern.[67] Sowohl hinsichtlich der rechtlichen wie auch der praktischen Umsetzung dieses Anspruchs ergeben sich jedoch zum Teil deutliche Unterschiede zwischen jenen Ländern, die als anerkannte oder zumindest potentielle Beitrittskandidaten von der normativen Gravitationskraft der Kopenhagener Kriterien und des Art 49 EUV erfasst werden und jenen Drittstaaten, für die eine Beitrittsperspektive derzeit, bzw (aufgrund ihrer geographischen Lage) auch künftig, nicht zur Debatte steht. Eine gewisse Sonderstellung nehmen hier lediglich die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ein. Ihnen gegenüber wird die Bedeutung des Minderheitenschutzes regelmäßig stärker betont, als dies in den Beziehungen der EU zu sonstigen Drittstaaten ohne Beitrittsoption der Fall ist. Dies verdeutlicht zunächst, dass die Union diesem Thema vor allem in jenen Re-

66 Vgl in diesem Sinne auch *Blumenwitz*, Die minderheitenschutzrechtlichen Anforderungen der EU hinsichtlich des Beitritts der ost- und ostmitteleuropäischen Staaten, in *ders* (Hrsg), Fortschritte im Beitrittsprozess der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union (1999), 25 (29).

67 Vgl Mitteilung der Kommission zur Rolle der EU bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, KOM(2001) 252 endg vom 8.5.2001, 20; Mitteilung der Kommission über Konfliktverhütung, KOM(2001) endg vom 11.4.2001, 5. Siehe auch die Schlussfolgerungen des Rates zu Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz vom 16.7.2001, 2367. Tagung des Rates, Luxemburg, EU Dok 10609/01 (Presse 282 - G), Ziff 7.

gionen besonderes Gewicht beimisst, in denen ungelöste Minderheitenprobleme im Fall der Eskalation unmittelbare Rückwirkungen auf die sicherheits- und migrationspolitischen Interessen ihrer Mitgliedstaaten befürchten lassen. In dieses Bild passt auch die im Aufbau begriffene Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), in deren Rahmen die EU durch die Gründung privilegierter Partnerschaften mit ihren östlichen und südlichen Nachbarn einen "Ring verantwortungsvoll regierter Staaten" entstehen lassen will.[68] Die gegenseitige Verpflichtung auf gemeinsame politische Werte, zu denen auch die Achtung von Minderheitenrechten gehört, stellt dabei ein zentrales Anliegen dar, deren Beachtung und Umsetzung in der Praxis erneut den Ehrgeiz der Union beim Ausbau der Beziehungen zu den betreffenden Ländern bestimmen wird.[69]

Ein wesentlicher Grund für die vergleichsweise hohe Bedeutung, die dem Minderheitenschutz in den Beziehungen der Union zu Russland und den übrigen UdSSR-Nachfolgestaaten zukommt, liegt freilich auch in der Tatsache begründet, dass die betreffenden Länder schon auf Grund ihrer Einbindung in die Strukturen der OSZE und (zum Teil) des Europarates auf diesem Gebiet internationalen Verpflichtungen unterliegen, die andere (vor allem außereuropäische) Länder nicht in derselben Weise treffen. Die *Menschenrechts- und Demokratieklauseln*, die in den verschiedenen Drittstaatsabkommen der EG Verwendung finden, bestätigen diese Ansicht. Sämtliche der mit Russland und den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen enthalten eine nur leicht modifizierte OSZE-Wesentlichkeitsklausel, deren Schutzbereich, wie erwähnt, den im Rahmen des KSZE/OSZE-Prozesses erarbeiteten Standard auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes mit einschließt. Indem die in diesen Abkommen verwendete Klausel auf die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte verweist, wie sie "insbesondere" in der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris definiert sind, wird hier im Übrigen deutlich gemacht, dass zur Interpretation der in ihr genannten Kriterien auch weitere einschlägige Dokumente, wie etwa das für den Minderheitenschutz entscheidende Kopenhagener Dokument

68 Vgl Strategiepapier der Kommission zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2004) 373 endg vom 12.5.2004 (Zitat 6) sowie Schlussfolgerungen des Rates zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, 14.6.2004, 2590. Tagung des Rates, Luxemburg, EU Dok 10189/04 (Presse 195). Die ENP richtet sich an die UdSSR-Nachfolgestaaten Russland, Ukraine, Belarus, Moldawien, Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie an alle nicht der EU angehörenden Teilnehmer der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (Barcelona-Prozess) mit Ausnahme des Beitrittskandidaten Türkei. Von der Union wurde betont, dass die ENP ein Instrument zur Stärkung der Beziehungen zu den südlichen und östlichen Partnerländern darstellt, das sich von der den europäischen Ländern gemäß Art 49 EUV zur Verfügung stehenden Möglichkeit unterscheidet; vgl KOM(2003) 104 endg vom 11.3.2003, 5. Gedacht ist also an ein Kooperationsmodell, das – ergänzt um die Zusammenarbeit in (sicherheits-)politischen Fragen – dem Konzept des Europäischen Wirtschaftsraums nahe kommt, das aber nicht die Heranführung der betreffenden Länder an die Union mit dem Ziel eines Vollbeitritts zum Inhalt hat (sondern, im Gegenteil, dieses Szenario auf absehbare Zeit gerade verhindern will).

69 Vgl KOM(2004) 373 endg vom 12.5.2004, 3 u 14.

der Konferenz zur menschlichen Dimension der KSZE, berücksichtigt werden können.[70]

Demgegenüber nimmt die "Allgemeine Wesentlichkeitsklausel", die als Standardklausel in allen neueren Abkommen der EG mit Nicht-OSZE-Staaten aufscheint, ausschließlich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) der UN-Generalversammlung von 1948 als dem im bilateralen Verhältnis ausschlaggebenden Menschenrechts- und Demokratiestandard Bezug.[71] Selbst wenn man zutreffenderweise bejaht, dass bei der Bestimmung des Rechtsgehalts dieser Klausel auch die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen als Auslegungshilfen zur Konkretisierung der oft unpräzisen Bestimmungen der AEMR heranzuziehen sind,[72] ist der daraus resultierende minderheitenrechtliche Schutzstandard zwangsläufig geringer, als im Fall der "OSZE-Wesentlichkeitsklausel". Art 27 IPbürgR, der als spezifische Ergänzung der in Art 2 und Art 7 AEMR enthaltenen Gleichheitsrechte betrachtet werden kann,[73] verbietet den Vertragsstaaten des Paktes, Angehörigen

70 Vgl etwa Art 2 des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation, ABl 1997 L, 3 ff. Im Wesentlichen gleichlautende Klauseln finden sich in allen Partnerschaftsabkommen mit den NUS-Staaten, die mit Ausnahme der bisher nicht ratifizierten Abkommen mit Weißrussland und Turkmenistan sämtliche in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in Kraft getreten sind. Alle Partnerschaftsabkommen enthalten außerdem in ihrer Präambel ein Bekenntnis der Vertragsparteien zur "überragenden Bedeutung, die der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Minderheitenrechte (...) zukommt". Die Achtung und Förderung der Minderheitenrechte ist schließlich auch ausdrücklicher Bestandteil des auf der Grundlage dieser Abkommen eingerichteten politischen Dialogs zwischen den Vertragsparteien.

71 Vgl etwa, aus jüngerer Zeit, Art 1 des Assoziationsabkommens mit Chile, ABl 2002 L 352, 3: "Die Wahrung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen niedergelegt sind, sowie die Wahrung des Rechtsstaatsprinzips sind Richtschnur der Innen- und der Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentlicher Bestandteil dieses Abkommens". Annähernd gleichlautende Klauseln finden sich in sämtlichen nach 1995 geschlossenen Europa-Mittelmeer-Abkommen, im AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou, im Handels- und Kooperationsabkommen mit Südafrika, in den Rahmenabkommen mit den lateinamerikanischen Staaten, in zahlreichen Kooperationsabkommen mit asiatischen Ländern (Indien, Bangladesch, Laos, Kambodscha, Nepal, Sri Lanka, Süd-Korea, Vietnam) sowie vereinzelt auch in Abkommen mit arabischen Staaten (Jemen).

72 Vgl *Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratieklauseln (Fn 17), 272. Die Union selbst bestätigte, dass sich ihre in den allgemeinen Außenbeziehungen vertretene Konzeption der Minderheitenrechte in erster Linie auf die "International Bill of Rights" stützt, wie sie von der AEMR und den beiden Weltmenschenrechtspakten (IPbürgR, IPwirtR) der VN gebildet wird; vgl "EU Annual Report on Human Rights 2003", Brussels, 10.10.2003, Ziff 4.3.13.

73 Darauf weist schon die Positionierung dieser Bestimmung unmittelbar nach Art 26 IPbürgR über die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz hin, der wiederum eine vertragliche Präzisierung des Art 7 AEMR darstellt. Auch der zur Überwachung des Paktes eingerichtete UN-Menschenrechtsausschuss bestätigte die ergänzende Funktion von Art 27 IPbürgR, freilich nicht ohne gleichzeitig den spezifischen Charakter dieser Bestimmung im Vergleich zu den allgemeinen Gleichheitsrechten zu betonen; vgl Human Rights Committee, General Comment No 23: The Rights of Minorities (Art 27), CCPR/C/Rev1/Add.5 (8/4/1994), Abs 1 u 4.

ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten das Recht vorzuenthalten, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihre eigene Kultur, Religion oder Sprache zu pflegen und auszuüben. Diese in erster Linie als Unterlassungsnorm konzipierte Bestimmung statuiert damit einen gewissen Mindeststandard auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes, bleibt jedoch hinsichtlich der speziellen Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten deutlich hinter dem Niveau der einschlägigen OSZE-Dokumente zurück und weist zudem auch keine justiziablen Ansätze für Maßnahmen positiver Diskriminierung zugunsten von Minderheitenangehörigen auf. Nach Auffassung des UN-Menschenrechtsausschusses sind die Vertragsparteien zwar gehalten, geeignete Schutzmaßnahmen gegen die Vorenthaltung oder Verletzung der in Art 27 IPbürgR umschriebenen Rechte zu ergreifen.[74] Hinsichtlich weitergehender (positiver) Maßnahmen hat der Ausschuss aber lediglich angedeutet, dass solche "notwendig sein könnten", um die Identität einer Minderheit zu bewahren und die Rechte ihrer Angehörigen zu schützen.[75] Eine konkrete Verpflichtung der Vertragsparteien lässt sich diesbezüglich aus dem Pakt nicht ableiten.[76]

Auffallend ist vor diesem Hintergrund, dass – mit Ausnahme des für die NUS-Staaten gültigen Finanzinstruments – auch in den autonomen Rechtsakten der Gemeinschaft betreffend die *finanzielle und technische Kooperation mit Nicht-Beitrittsländern* die explizite Betonung des Minderheitenschutzes sehr bescheiden

74 Nach Auffassung des Ausschusses müssen Schutzvorkehrungen sowohl gegen staatliche wie auch gegen private rechtsverweigernde oder rechtsverletzende Handlungen getroffen werden; vgl ebd, Ziff 6.1.

75 Ebd, Ziff 6.2.

76 Ein in dieser Hinsicht weitergehender Ansatz liegt der Erklärung der Generalversammlung zu den Rechten der Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten von 1992 zugrunde. Den Staaten wird darin generell aufgetragen, angemessene Maßnahmen zu treffen, um den Schutz der Existenz und Identität von Minderheiten zu gewährleisten und deren Angehörigen die volle und effektive Ausübung ihrer Rechte zu ermöglichen (A/RES/47/135, insb Art 1 u 4). Abgesehen von der fehlenden Rechtsverbindlichkeit der Erklärung lässt aber auch die häufige Verwendung von Zusätzen wie "wo dies erforderlich ist" erkennen, dass den Staaten hier ein außerordentlich breiter Ermessenspielraum zukommen soll; vgl dazu *Hannum*, The Rights of Persons Belonging to Minorities, in *Symonides* (Hrsg), Human Rights: Concepts and Standards (2002), 277 (289 ff) sowie umfassend *Henrard*, Devising an Adequate System of Minority Protection: Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination, The Hague et al 2000, 156 ff.

ausfällt.[77] In der ALA-Verordnung über die Hilfe für der Länder Asiens und Lateinamerikas bekennt sich die EG zwar zur Unterstützung von Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen ethnischer Minderheiten,[78] die Konditionalitätsklausel der sich bereits seit 1992 in Kraft befindlichen Verordnung enthält aber keinen über das allgemeine Gebot der Wahrung der demokratischen Prinzipien und der Menschenrechte hinausgehenden direkten Hinweis auf den Minderheitenschutz.[79] Ähnliches ergibt eine Betrachtung der MEDA-Verordnung zur Abwicklung der Hilfe für die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten,[80] welcher selbst hinsichtlich der Identifizierung positiver Interventionsfelder jede ausdrückliche Bezugnahme auf minderheitenrechtliche Aspekte fehlt. Demgegenüber konditionalisiert die TACIS-Verordnung betreffend die Unterstützung für die NUS-Staaten und die Mongolei seit ihrer Neufassung im Jahr 2000 die EG-Hilfe nicht nur im Hinblick auf die Wahrung der (nicht näher spezifizierten) Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, sondern auch in Bezug auf die Erfüllung sämtlicher der in den Partnerschafts- und

77 Der gesamte Bereich der gemeinschaftlichen Außenhilfe ist derzeit in Überarbeitung begriffen. An die Stelle der vorhandenen geografischen und thematischen Finanzinstrumente, deren Zahl über die Jahre im Einklang mit der Vertiefung und Weiterentwicklung der Außenbeziehungen der Union stetig gewachsen ist, sollen künftig nur mehr sechs Verordnungen treten, mit denen die Durchführung der gesamten Außenhilfe der EG auf der Basis eines vereinfachten und kohärenten Rechtsrahmens geregelt wird. Zwei Rechtsinstrumente (Instrument für die humanitäre Hilfe, Instrument für die Makrofinanzhilfe) bestanden bereits bisher, vier Instrumente (Instrument für die Heranführungshilfe, Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und Instrument für Stabilität) werden jedoch völlig neu geschaffen und sollen dabei sämtliche bisher im Bereich des auswärtigen Handelns der EG maßgeblichen Finanzverordnungen ersetzen; vgl KOM(2004) 626 endg vom 29.9.2004. Da sich die geplante Neuordnung der Außenhilfe zur Zeit noch im Entwurfstadium befindet, wird im Folgenden ausschließlich auf die bestehenden und bis auf Weiteres nach wie vor gültigen Rechtsinstrumente zur Regelung der externen finanziellen und technischen Zusammenarbeit der EG Bezug genommen.

78 Vgl Art 5 UAbs 10 der Verordnung (EWG) Nr 443/92 vom 25.2.1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas, ABl 1992 L 52, 1 ff. Interessant ist hier die Nennung nur der "ethnischen", nicht aber auch religiöser und sprachlicher Minderheiten.

79 Vgl ebd, Art 2. Ein von der Kommission im Jahr 2002 veröffentlichter Vorschlag für eine Neufassung der ALA-Verordnung sah erstmals auch eine ausdrückliche Nennung der "Wahrung der Rechte der Minderheiten" als ein wesentliches Element der Verordnung vor; vgl KOM(2002) 139 (COD), 9. Aufgrund der geplanten Neugestaltung der EG-Außenhilfe (siehe oben) wurde die weitere Verfolgung dieses Vorschlags jedoch auf Eis gelegt. Der von der Kommission im September 2004 vorgelegte Entwurf für ein allgemeines "Instrument für Entwicklungszusammenarbeit" KOM(2004) 629 endg vom 29.9.2004 enthält wiederum keine ausdrückliche Bezugnahme auf den Minderheitenschutz.

80 Verordnung (EG) Nr 2698/2000 vom 27.11.2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1488/1996 über finanzielle und technische Begleitmaßnahmen (MEDA) zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, ABl 2002 L 311, 1 ff. Die allgemein auf die Prinzipien der Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte Bezug nehmende Konditionalitätsklausel findet sich hier in Art 3 der Verordnung (EG) Nr 1488/1996 vom 23.7.1996, ABl 1996 L 189, 1 ff.

Kooperationsabkommen mit diesen Staaten niedergelegten Verpflichtungen.[81] Wie bereits dargestellt, umfassen letztere auch die Pflicht zur Achtung der Rechte von Minderheiten auf der Grundlage der einschlägigen OSZE-Standards.

Angemerkt muss an dieser Stelle freilich werden, dass die Gemeinschaft aus völkerrechtlicher Sicht im Rahmen ihrer autonomen Mittelvergabe grundsätzlich befugt ist, nach eigenem Ermessen über die Gewährung finanzieller Hilfsleistungen an dritte Staaten zu entscheiden.[82] In Abwesenheit konkreter vertraglicher Vereinbarungen bezüglich der Höhe und des Zeitpunkts der Leistung von Gemeinschaftshilfe ist daher auch eine allfällige minderheitenrechtlich motivierte Suspendierung der finanziellen Unterstützung prinzipiell zulässig und vom betroffenen Empfängerland völkerrechtlich kaum zu rügen.[83] Die in den Finanzverordnungen des Rates nun regelmäßig aufscheinenden Menschenrechts- und Demokratieklauseln haben insofern im Außenverhältnis keine unmittelbare, den diesbezüglichen Handlungsspielraum der EG erweiternde oder beschränkende Rechtswirkung, sehr wohl aber liefern sie den zuständigen Organen die für die Durchführung derartiger Maßnahmen notwendige gemeinschaftsrechtliche Handlungsermächtigung. Anders ist die Situation freilich dort zu beurteilen, wo die Höhe der finanziellen Unterstützung für einen bestimmten Zeitraum vertraglich zugesichert ist, wie dies im Bereich der Zusammenarbeit der EG mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) der Fall ist. Hier ist zur Beantwortung der Frage, ob eine dauerhafte Verweigerung der Mittelauszahlung auch wegen behaupteter Verletzungen der Rechte von Minderheiten auf dem Gebiet eines Vertragspartners zulässig ist, in erster Linie die in dem betreffenden Abkommen enthaltene Konditionalitätsklausel heranzuziehen. Für das derzeit einschlägige AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou vom Juni 2000 ist diesbezüglich auf das weiter oben zur allgemeinen Wesentlichkeitsklausel in den

81 Vgl Art 16 der Verordnung (EG) Nr 99/2000 vom 29.12.1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien, ABl 2000 L 12, 1 ff. Bereits in der Präambel der Verordnung wird festgehalten, dass die Unterstützung der Gemeinschaft nur dann volle Wirkung entfalten kann, "wenn Fortschritte beim Aufbau freier und offener demokratischer Gesellschaften, in denen die Menschenrechte, *die Rechte von M*in*derheiten* und die Rechte der eingeborenen Bevölkerung geachtet werden, (...) erzielt werden" (Hervorhebung durch den Verf).

82 Vgl allgemein zu den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen einer menschenrechtlich motivierten Konditionalitätspolitik in der bilateralen Zusammenarbeit *Schläppi*, Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Chancen und Grenzen aus völkerrechtlicher Sicht (1998), 321 ff.

83 Außerhalb der Kooperation mit den AKP-Staaten existieren in den Drittstaatsabkommen der Gemeinschaft zumeist keine konkreten Zusagen hinsichtlich finanzieller Hilfsleistungen. Von der EG wird hier nur unbestimmt angekündigt, nach Maßgabe ihrer autonomen Instrumente und Verfahren Mittel zur Verfügung zu stellen, um zur Verwirklichung der Ziele des betreffenden Abkommens beizutragen. Aus einer solchen Ankündigung, zu deren Erfüllung auf unilateral gestaltete Rechtsakte verwiesen wird, können vom Vertragspartner in der Regel keine Ansprüche hinsichtlich der Höhe oder des Zeitpunkts finanzieller Hilfsleistungen abgeleitet werden; vgl *Lenaerts*/*de Smijter*, The European Community's Treaty Making Competence, Yearbook of European Law 1996, 1 (9)

EG-Drittstaatsverträgen Gesagte zu verweisen. Ein Eingriff in die Vertragsbeziehungen ist demnach nur zulässig, wenn es unter Zugrundelegung der die AEMR konkretisierenden Bestimmungen des UN-Zivilpakts auf Seiten einer Vertragspartei des Abkommens zu einer schwerwiegenden, nicht rechtfertigbaren Vorenthaltung der vom Pakt erfassten Rechte der Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten gekommen ist.[84]

Abgesehen von den erwähnten Unterschieden in der rechtlichen Grundierung der von der Union gegenüber verschiedenen Kategorien von Drittstaaten zur Anwendung gebrachten Konditionalitätspolitik im Allgemeinen und auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes im Besonderen, zeigt vor allem auch ein Blick auf die *Durchführung positiver Maßnahmen* in diesem Bereich, wo hier – geographisch gesehen – die Schwerpunkte des EU-Interesses liegen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Europäischen Demokratie-Initiative zu, jenem budgetären Flagschiff der externen Menschenrechts- und Demokratiepolitik der EU, das von der Kommission auf der Grundlage der Menschenrechtsverordnungen des Rates vom April 1999 verwaltetet wird.[85] Für den Zeitraum 2002-2004 wurde die Bekämpfung des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und der Diskriminierung ethnischer Minderheiten und autochthoner Völker zu einem von insgesamt vier Hauptaktionsfeldern für den Einsatz der im Rahmen der Initiative zur Verfügung stehenden Mittel erkoren.[86] Die überwiegende Mehrzahl der geförderten Projekte, die dem Bereich "Bekämpfung der Benachteiligung ethnischer Minderheiten" zuordenbar sind, wurde dabei in Südosteuropa und in den NUS-Staaten durchgeführt.[87] Wie bereits frühere Berichte der Kommission zur Umsetzung der EIDHR erkennen lassen, entspricht dies einer allgemeinen Gemeinschaftspraxis: In den Ländern des Südens werden in

84 Wenngleich sich Bezugnahmen auf „verfassungsrelevante“ Kriterien (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung) wie ein roter Faden durch nahezu alle Teile des Cotonou-Abkommens ziehen, wird darin das Gebot des Minderheitenschutzes an keiner Stelle ausdrücklich erwähnt. In der Wesentlichkeitsklausel des Abkommens unterbleibt auch ein Verweis auf die AEMR, jedoch wird in der Präambel sowohl auf die Erklärung als auch auf die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen und in Art 9(2) des Abkommens auf alle einschlägigen internationalen Verpflichtungen und Zusagen der Vertragsparteien hingewiesen; vgl Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der AKP-Staaten einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABl L 317, 3 ff.

85 Vgl oben, Fn 33.

86 Vgl Call for Proposals for the European Initiative for Democracy and Human Rights, ABl 2002 L 103, 9 f.

87 Für einen Überblick über die bis zur Jahresmitte 2003 geförderten Projekte vgl "EU Annual Report on Human Rights 2003", Brussels, 10.10.2003, Annex I. Zur Programmierung für 2004 siehe EIHRD Annual Work Programme, Update and Revision, 14.5.2004; abrufbar unter: europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/documents_en.htm (Dezember 2004). Für minderheitenrelevante Projekte in Südosteuropa (wozu hier auch die Türkei gezählt wird) und in den NUS-Staaten standen demnach 2004 3,2 Mio Euro zur Verfügung, während für den asiatischen Raum 0,9 Mio Euro, den AKP-Raum 0,6 Mio Euro und den Mittelmeerraum 0,3 Mio Euro programmiert waren (der Gesamtbetrag der 2004 im Rahmen des EIHRD-Programms verfügbaren Mittel betrug 125 Mio Euro).

erster Linie Vorhaben in den klassischen Bereichen Menschenrechte, Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung unterstützt, während das Gros der unmittelbar auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes angesiedelten Maßnahmen (deren Anteil an den EIDHR-Gesamtmitteln bislang ohnehin vergleichsweise gering war) in den Kandidatenländern, in Südosteuropa sowie in den sich zum Teil in direkter EU-Nachbarschaft befindlichen NUS-Staaten gefördert wird.[88] Neben den spezifischen Mitteln der Europäischen Demokratie-Initiative stehen freilich auch Finanzmittel aus den regulären Hilfsprogrammen (ALA, MEDA, TACIS etc.) sowie – im Rahmen der AKP-EG-Kooperation – dem Europäischen Entwicklungsfond (EEF) für positive Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Minderheiten in Drittländern zur Verfügung. In welchem Ausmaß aus diesen Mitteln tatsächlich einschlägige Projekte in den betreffenden Ländern gefördert werden, lässt sich jedoch aus den Programmberichten der Kommission, wie erwähnt, im Einzelnen nicht näher eruieren.[89]

Ein weiterer entscheidender Bereich, der (nicht nur, aber eben auch) in der Frage der Berücksichtigung des Minderheitenschutzes in den EU-Außenbeziehungen eine zwangsläufig unterschiedliche Behandlung von Nicht-Beitrittskandidaten im Vergleich zu Kandidatenländern nach sich zieht, ist jener des *Monitoring*, also der regelmäßigen Überwachung der nach außen vertretenen Grundsätze und Kriterien durch die Unions- bzw Gemeinschaftsorgane. Während im Rahmen der Heranführungspolitik der EU für aktuelle wie potentielle Beitrittsländer in jährlich verfassten individuellen Länderberichten auch die Lage der Minderheiten einer mehr oder weniger ausführlichen, jedenfalls aber systematischen Analyse unterzogen wird, fehlt ein vergleichbarer Mechanismus in den Beziehungen der EU zu anderen Drittländern. Zwar wird in den verschiedenen *Country Strategy Papers* (CSPs) der Kommission,

88 In den Jahren 1996-1999 wurden insgesamt etwa 4,7 Mio Euro für Projekte zur Stärkung der Rechte von Minderheiten verwendet (EIDHR-Gesamtmittel für diesen Zeitraum: 307,5 Mill. Euro); 71 Prozent der Projekte wurden in den MOEL, in Südosteuropa und in den NUS-Staaten gefördert; vgl KOM(2000) 726 endg vom 14.11.2000, 49 f. Im Jahr 2000 wiederum – dem letzten Jahr, für das ein offizieller Implementierungsbericht vorliegt – wurden aus den Mitteln der Europäischen Demokratie-Initiative Vorhaben zugunsten von Minderheiten im Ausmaß von knapp 0,5 Mio Euro gefördert (Gesamtmittel für 2000: 97,3 Mio Euro); sämtliche Projekte wurden in Südosteuropa durchgeführt; vgl SEC (2001) 801 vom 22.5.2001, 50 f.

89 Zumeist wird hier nur allgemein angegeben, welcher Prozentsatz der für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehenden Gesamtmittel auf den Bereich "Demokratie und Menschenrechte" entfällt. Auch den Antworten der Kommission auf einschlägige Anfragen des Parlaments lassen sich nur selten konkretere Angaben entnehmen. Typisch in dieser Hinsicht etwa die Antwort der Kommission auf die Frage eines Abgeordneten, ob sich die Verfolgung der christlichen Minderheit in Laos auf die Gestaltung der Kooperationsbeziehungen der EG mit dem Land auswirke: "Das nationale Richtprogramm für die Demokratische Volksrepublik Laos sieht für den Zeitraum 2002-2004 die Bereitstellung von Gemeinschaftsmitteln in Höhe von insgesamt 14 Mio Euro vor. Entsprechend dem Armutsprofil des Landes konzentriert sich diese Unterstützung auf die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, insbesondere ethnische Minderheiten. [...] Besondere Aufmerksamkeit wird aber auch den Menschenrechten und der Förderung guter Regierungsführung gewidmet"; Antwort auf die schriftliche Anfrage E-3113/02 an die Kommission, ABl 2004 C 11, E/24 f.

welche die Grundlage für die Programmierung der EG-Finanzmittel während eines bestimmten (mehrjährigen) Zeitraums bilden, üblicherweise auch eine kurze Bewertung der politischen Situation im betreffenden Empfängerland vorgenommen, diese kann jedoch weder hinsichtlich ihres Umfangs noch ihrer Periodizität mit der in den Fortschrittsberichten für die Kandidatenländer vorgenommenen Analyse verglichen werden.[90] Auch die EU-Jahresberichte des Rates zur Lage der Menschenrechte und die jährlichen Berichte des Europäischen Parlaments zu den Menschenrechten in der Welt und zur Menschenrechtspolitik der EU liefern diesbezüglich allenfalls Ansatzpunkte, insgesamt jedoch keinen adäquaten Ersatz.[91]

Eine Ausweitung des Systems jährlicher Überprüfungsberichte, deren Ergebnisse sich unmittelbar auf die weitere Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen auswirken können, wurde erst vor kurzem im Zusammenhang mit der nunmehr Gestalt annehmenden *Europäischen Nachbarschaftspolitik* vorgenommen. Nach dem Muster der Fortschrittsberichte für Beitrittskandidaten bzw der SAP-Berichte für die Westbalkan-Staaten wurden im Mai 2004 erstmals auch Berichte für bestimmte an der ENP beteiligte Staaten – mithin Drittländer ohne dezidierter Beitrittsperspektive – vorgelegt.[92] Im Vergleich zu den bisher bekannten Länderberichten der Kommission sind die ENP-Berichte zwar kürzer gefasst und weniger handlungsorientiert; wie erstere enthalten sie aber eine durchaus kritische, einer einheitlichen Systematik

90 Die Kommission möchte diesem Aspekt der Strategiepapiere, die für jedes Gemeinschaftshilfe erhaltende Drittland erstellt werden, künftig verstärkt Aufmerksamkeit schenken; vgl Mitteilung der Kommission SEC (2004) 1041 vom 30.7.2004, 10.

91 In den seit 1998 erscheinenden Jahresberichten zur Menschenrechtslage gibt der Rat einen zusammenfassenden Überblick über die Politik der EU im Menschenrechtsbereich, einschließlich ihrer Instrumente und Maßnahmen in den Beziehungen zu Drittländern sowie ihrer Initiativen in internationalen Gremien (insbesondere in der UN-Generalversammlung und der UN-Menschenrechtskommission). Die Jahresberichte enthalten in einem Unterabschnitt auch eine Kurzbeschreibung der Aktionen der Union zur Stärkung des Minderheitenschutzes in Drittstaaten, diese ist aber in der Regel repetitiv und insgesamt wenig aussagekräftig; vgl zuletzt Jahresbericht der EU zur Menschenrechtslage 2004, Brüssel, 13.9.2004, Ziff 4.3.13. Die jährlichen Berichte des Parlaments zu den Menschenrechten in der Welt enthalten in erster Linie themenbezogene Auseinandersetzungen mit verschiedenen Aspekten des Menschenrechtsschutzes, verbunden mit Kritik an jenen Drittländern, denen in den jeweils erörterten Bereichen Defizite bzw Rechtsverletzungen vorgeworfen werden. Verstärkt werden auch konkrete Einzelfälle aufgezeigt, was zuweilen die Darstellung individueller Fälle von Diskriminierungen von Angehörigen nationaler Minderheiten mit einschließen kann; vgl zuletzt den Jahresbericht 2004 des Europäischen Parlaments zu den Menschenrechten in der Welt und zur Menschenrechtspolitik der EU vom 13.4.2004 (A5-0270/2004). Die Berichte des Parlaments enthalten freilich keine ausführlichen Länderanalysen und werden zudem auf Grund ihres ausschließlich empfehlenden Charakters vom Rat und von der Kommission bestenfalls "zur Kenntnis" genommen.

92 Vgl die ersten ENP-Länderberichte für Moldawien, die Ukraine, Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien sowie die palästinensische Behörde für das Westjordanland und den Gazastreifen; SEK (2004) 564-570 vom 12.5.2004. Es handelt sich dabei durchwegs um Berichte zu Staaten, mit denen bereits Partnerschafts- bzw Assoziierungsabkommen der "dritten Generation" (also unter Einschluss einer Menschenrechts- und Demokratieklausel und eines Abschnitts über den politischen Dialog) bestehen.

folgende Einschätzung der politischen Situation in den betreffenden Ländern, die auch Aspekte des Minderheitenschutzes miteinschließt. Die Berichte bilden die Grundlage für gemeinsam mit den teilnehmenden Staaten zu vereinbarende "Aktionspläne", die – im Sinne eines verstärkt partnerschaftlichen Ansatzes – künftig nicht mehr einseitig vom Rat, sondern auf bilateraler Ebene von den im Rahmen der jeweiligen Partnerschafts- und Assoziationsabkommen eingerichteten Vertragsorganen (Kooperations- bzw Assoziationsrat) genehmigt werden sollen.[93]

Ob mit der neuen Nachbarschaftspolitik der EU tatsächlich auch eine Stärkung der Rolle des Minderheitenschutzes – insbesondere gegenüber den südlichen Mittelmeerländern – einhergehen wird (sei es als Konditionalitätskriterium oder als Interventionsfeld für positive Kooperationsmaßnahmen) bleibt abzuwarten.[94] Grundsätzlich kann jedenfalls festgestellt werden, dass die EU außerhalb ihrer Zusammenarbeit mit Drittstaaten des weiteren OSZE-Raumes dem Minderheitenschutz in aller Regel nur eine beiläufige, im Verhältnis zum allgemeinen Menschenrechtsschutz eindeutig untergeordnete Bedeutung beimisst. Eine konsequente Hervorhebung des Minderheitenschutzes als ein besonderes Anliegen der Union findet hier bislang nicht statt, was letztlich auch zu einer verminderten Intensität der Behandlung dieser Thematik im Rahmen der EU-Konditionalitätspolitik, der Durchführung positiver Maßnahmen sowie des politischen Dialogs mit den betreffenden Ländern führen muss.[95] Der zumeist nur pauschale Verweis auf die Notwendigkeit der Beachtung universeller Menschenrechtsstandards lässt außerdem nur unzureichend erkennen, welche konkreten Kriterien die EU in Minderheitenfragen tatsächlich zur Grundlage ihres Handelns gegenüber den betreffenden Ländern macht. Durch die Möglichkeit der Heranziehung der einschlägigen OSZE-Standards bestehen zwar im Fall der Beziehungen der EU zu den NUS-Staaten diesbezüglich konkretere normative Anhaltspunkte; auch hier fehlt es aber – allenfalls mit Ausnahme der von der Euro-

93 Vgl KOM(2004) 373 endg vom 12.5.2003, 4.

94 Etwa zeitgleich mit den ersten Überlegungen zur Entwicklung einer intensivierten EU-Nachbarschaftspolitik kündigte die Kommission eine generelle Aufwertung der Rolle der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze in den Beziehungen der Union zu den Maghreb- und Mashreq-Staaten an; vgl Mitteilung der Kommission: Intensivierung der EU-Maßnahmen für die Mittelmeer-Partnerländer in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung, KOM(2003) 294 endg vom 21.5.2003.

95 Auch im Bereich der GASP ist bislang keine die Politik der EU gegenüber Nicht-OSZE-Staaten festlegende Maßnahme bekannt, die der Frage des Minderheitenschutzes in expliziter Weise Rechnung tragen würde. Dies gilt selbst für Maßnahmen, deren Regelungsgegenstand zumindest einen Verweis auch auf diesen Aspekt des internationalen Menschenrechtsdiskurses hätte erwarten lassen, wie etwa den Gemeinsamen Standpunkt (GASP) des Rates betreffend die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika, ABl 1998 L 158, 1 f. Instruktiv diesbezüglich auch die bisher erlassenen Gemeinsamen Strategien des Europäischen Rates für Russland (ABl 1999 L 157, 1 ff), die Ukraine (ABl 1999 L 331, 1 ff) und den Mittelmeerraum (ABl 2000 L 183, 5 ff). Während die "Wahrung der Rechte von Minderheiten" in den Strategien für Russland und die Ukraine jeweils ausdrücklich als ein zu beachtender Aktionsbereich angesprochen wird, erwähnt die Gemeinsame Strategie für den Mittelmeerraum diesen Punkt mit keiner Silbe.

päischen Nachbarschaftspolitik erfassten Staaten – an einer effektiven Überwachung der Umsetzung des nicht zuletzt in ihren bilateralen Abkommen mit der Gemeinschaft implizit enthaltenen Bekenntnisses der betreffenden Länder zur Wahrung der Rechte von Minderheiten.

D. Rückwirkungen des minderheitenrechtlichen Engagements der EU in den Außenbeziehungen auf den Minderheitenschutz innerhalb der Union

I. Grundsätzliche Erwägungen

In der Literatur wurde mit Recht darauf hingewiesen, dass sich die EU während der letzten Jahre in einem funktionalen Ansatz von verschiedenen Seiten an das Thema des Minderheitenschutzes herangetastet hat, ohne dass diese Frage auf Gemeinschafts- bzw Unionsebene bisher Gegenstand einer umfassenden und unmittelbaren Regelung geworden wäre.[96] Die Heranführungs- und Erweiterungspolitik gegenüber den Ländern Mittel-, Ost- und Südosteuropas war dabei bislang zweifellos das bedeutendste Handlungsfeld, von dem ausgehend eine entsprechende Annäherung der Union an diese Thematik stattgefunden hat. Wenngleich es auf Grund des Fehlens eines allgemeinen Reziprozitätsgebots in den internationalen Beziehungen nicht möglich ist, allein aus dem Engagement der Union in den Außenbeziehungen auf das Bestehen einer Rechtspflicht zur Achtung von Minderheitenrechten auch im EU-Binnenbereich zu schließen,[97] so erscheint es schon aus faktischen und politischen Gründen dennoch geradezu unausweichlich, dass die diesbezügliche Politik der EU gegenüber Drittstaaten zumindest auf indirektem Weg auch Auswirkungen auf die Stellung des Minderheitenschutzes innerhalb der Union haben muss.

Dies ergibt sich zum einen schon dadurch, dass mit der jüngsten Osterweiterung, vor allem aber mit den in Aussicht gestellten nächsten Erweiterungsrunden, zum Teil Länder in die EU integriert wurden, bzw nun vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen stehen, in denen der Schutz der Rechte von Minderheiten nach wie vor untrennbar mit grundlegenden Fragen der nationalen Stabilität und Identität verbunden ist. Zwar müssen, gemäß den Kopenhagener Kriterien, akute Minderheitenprobleme grundsätzlich vor dem Beitritt einer Lösung zugeführt und geeignete minderheitenrechtliche Garantien auf gesetzlicher Ebene verankert und umgesetzt werden, dennoch wäre es blauäugig anzunehmen, historisch tief verwurzelte ethnopolitische Bruchstellen würden mit der Aufnahme eines Landes in die EU gleichsam

96 Vgl *Hilpold*, Minderheiten im Unionsrecht, ArchVR 2001, 432 (436).
97 Vgl *Toggenburg*, Rough Orientation (Fn 1), 18.

über Nacht ihre gesellschaftliche und politische Brisanz verlieren.[98] Dabei soll freilich nicht verkannt werden, dass auch langjährige EU-Mitglieder, wie etwa Spanien oder Großbritannien, bisher keineswegs immun gegen Minderheitenkonflikte gewesen sind. Der Hinweis auf die mit ihrer Ausdehnung nach Osten zunehmende Zahl an Mitgliedstaaten, die spezifische Minderheitenprobleme aufweisen, soll nur verdeutlichen, dass sich die Union, nicht zuletzt im Lichte des seit jeher bestehenden integrationspolitischen Ziels der Förderung von Frieden und Stabilität in Europa, dem Thema des Minderheitenschutzes auch diesseits ihrer Außengrenzen nicht auf Dauer entziehen kann.[99] Zum anderen liegt es auf der Hand, dass der Einsatz der EU für den Schutz von Minderheiten in Drittstaaten zwangsläufig an einem Legitimitätsdefizit leiden muss, wenn diesem Thema innerhalb der Unionsrechtsordnung keine wie immer geartete Bedeutung zukäme. Zwar lässt sich hieraus noch kein unmittelbares juristisches Argument zugunsten einer verstärkten Berücksichtung des Minderheitenschutzes im Binnenbereich der EU ableiten. Auf politischer Ebene ist der Vorwurf der "doppelten Standards" aber durchaus geeignet, Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit und Effektivität der einschlägigen EU-Maßnahmen im Außenbereich zu haben.[100] Hier wiederholt sich auf dem besonderen Gebiet des Minderheitenschutzes, was *Philip Alston* und *Joseph Weiler* für die allgemeine Menschenrechtspolitik der Union schon 1998 in einem Bericht für das mit der Erstellung einer EU-Menschenrechtsagenda für das neue Millennium beauftragte *Comité des Sages* mit folgenden Worten auf den Punkt gebracht haben:

> "At the end of the day, the Union can only achieve the leadership role to which it aspires through the example it sets to its partners and other states. Leading by example should become the leitmotif of a new European Union human rights policy".[101]

98 Erwähnt sei in diesem Zusammenhang etwa der nach wie vor problematische Status der Angehörigen der russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland; vgl *Hughes/Sasse*, Monitoring the Monitors (Fn 28), 24. Auf dem Territorium zahlreicher der soeben beigetretenen bzw aller Voraussicht nach in naher Zukunft beitretenden Länder (Bulgarien, Rumänien, Kroatien) befinden sich zudem Minderheiten, die ethnisch und kulturell eng mit der Bevölkerung oder mit Bevölkerungsteilen benachbarter Staaten (darunter auch Nicht-EU-Staaten) verbunden sind; vgl *Amato/Batt*, Minority Rights and EU Enlargement to the East, EUI Working Paper 1998, 10.

99 Das funktionale Ziel, durch das europäische Integrationsprojekt "Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen" findet sich schon in Abs 8 der Präambel des EWG-Vertrags von 1957. Auch und gerade vor dem Hintergrund dieses Ziels enthält Abs 3 der Präambel des EUV bereits seit Maastricht (1993) ein ausdrückliches Bekenntnis aller Mitgliedstaaten zu den politischen und rechtlichen Grundwerten der Union.

100 Dass sich der Mangel an Legitimität bei der Anwendung internationaler Normen negativ auf deren Befolgung durch die jeweiligen Normadressaten auswirkt, hat niemand überzeugender dargelegt als *Franck*, The Power of Legitimacy Among Nations (1990), insb 150 ff.

101 *Alston/Weiler*, An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy, European Journal of International Law 1998, 658 (663). Die Vorschläge des vierköpfigen "Weisenrates" (*Cassese*, *Lalumiére*, *Leuprecht*, *Robinson*) selbst wurden unter dem Titel "Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000" veröffentlicht (Agenda of the *Comité des Sages* and Final Project Report, European University Institute, Florence 1998).

II. Minderheitenschutz und die Frage nach den Grundwerten der Union

Während seit dem Bericht des Weisenrates von 1998 im Bereich des Menschenrechtsschutzes in der EU mit dem Inkrafttreten der Verträge von Amsterdam (1. Mai 1999) und Nizza (1. Februar 2003), insbesondere aber mit der Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000, beachtliche Fortschritte zu verzeichnen waren,[102] schien dies für den Bereich des Minderheitenschutzes weiterhin nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße zu gelten. Wohl verbietet Art 21 der noch nicht rechtskräftigen EU-Grundrechte-Charta Diskriminierungen ua auch wegen der "Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit" und verbrieft damit einen wesentlichen Grundsatz des individuellen Minderheitenschutzes, der die Organe und die Mitgliedstaaten (letztere allerdings nur bei der Umsetzung von Unionsrecht) in Pflicht nimmt.[103] Indem diese Bestimmung aber lediglich negative Diskriminierungen untersagt, davon abgesehen jedoch keine Grundlage für spezielle Minderheitenrechte oder einen fördernden Minderheitenschutz liefert, geht sie in diesem Punkt kaum über den bescheidenen Schutzstandard des Art 14 EMRK, der hier offenkundig Pate gestanden hat, hinaus.[104] Auch Art 22 der

102 Zu den mit dem Vertrag von Amsterdam geschaffenen und zum Teil durch den Vertrag von Nizza ergänzten grundrechtsrelevanten Neuerungen im EU-Primärrecht vgl vor allem Art 6 Abs 1 EUV (Bestätigung der Achtung der Menschenrechte als Verfassungsprinzip der EU), Art 7 EUV (Frühwarnung bei schwerer Verletzung ua der Menschenrechte und Grundfreiheiten in einem Mitgliedstaat) sowie Art 13 EGV (Befugnis des Rates zur Verabschiedung von Antidiskriminierungsmaßnahmen). Unberührt davon blieb das vom Europäischen Gerichtshof bereits in den 1970er Jahren entwickelte Postulat der Bindung der Union an die Grundrechte, wie sie sich insb aus der EMRK und aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben (Art 6 Abs 2 EUV). Die Einhaltung dieses Gebots unterliegt gemäß Art 46 lit d EUV der Rechtskontrolle durch den EuGH, allerdings – wie schon vor der Einfügung dieser Bestimmung – nur insoweit, als dieser im Rahmen der Verträge Rechtsprechungskompetenz besitzt. Die im Dezember 2000 proklamierte Grundrechte-Charta (ABl 2000 C 364, 1 ff) besitzt derzeit keine Rechtsverbindlichkeit, ihr Text wurde jedoch als Teil II in den sich derzeit im Stadium der Ratifizierung befindlichen "Vertrag über eine Verfassung für Europa" integriert.

103 Hinzuweisen ist hier auch auf die Ermächtigungsnorm des Art 13 EGV, die es dem Rat ermöglicht, im Rahmen der auf die EG übertragenen Zuständigkeiten Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen ua aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Religion anzunehmen. Die Bestimmung nennt die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit nicht ausdrücklich als ein verbotenes Diskriminierungsmotiv, erfasst jedoch zweifellos wesentliche Problemsituationen vor allem ethnischer und religiöser Minderheiten. Gestützt auf Art 13 EGV erließ der Rat bisher ua die Richtlinie (EG) Nr 43/2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl 2000 L 180, 22 ff. Vgl dazu *Arnold*, Europäische Union und Minderheitenschutz, in *Manssen* (Hrsg), Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa (2001), 237 (248 ff).

104 Dabei soll freilich nicht verkannt werden dass sich Art 14 EMRK nur gegen Diskriminierungen bei der Inanspruchnahme der sonstigen von der EMRK gewährleisteten Rechte und Freiheiten wendet, während sich das Diskriminierungsverbot des Art 21 der EU-Grundrechte-Charta auf sämtliche Handlungen der Organe sowie der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Unionsrecht bezieht.

Grundrechte-Charta, der die Union zur Achtung der "Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen" verpflichtet, kann – aufgrund seiner Unbestimmtheit – nur schwerlich als Quelle weiterführender minderheitenrechtlicher Ansprüche betrachtet werden.[105] Selbst vor dem Hintergrund der Charta muss daher bezweifelt werden, dass ein umfassendes Prinzip des Minderheitenschutzes als ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts im Sinne von Art 6 Abs 2 EUV betrachtet werden kann. Dagegen sprechen nicht nur die in dieser Frage sehr unterschiedlichen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, sondern eben auch die Tatsache, dass die vom EuGH bisher stets als primäre Quelle richterlicher Rechtschöpfung im Grundrechtsbereich herangezogene EMRK, ebenso wie nun die EU-Grundrechte-Charta, über ein beschränktes, auch Minderheitenangehörigen zugutekommendes Diskriminierungsverbot nicht hinausgeht.[106]

Dessen ungeachtet kann jedoch die Frage gestellt werden, ob nicht die Grundwerteklausel des Art 6 Abs 1 EUV, mit der die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit als "verpflichtende Geschäftsgrundlage" der Union ausgewiesen werden,[107] eine umfassendere Berücksichtigung des Minderheitenschutzes innerhalb der EU zulässt. Eine positive Beantwortung dieser Frage hätte unmittelbar zur Folge, dass der in Art 7 EUV verankerte *politische Frühwarn- und Sanktionsmechanismus* auch im Falle einer (drohenden) schwerwiegenden Verletzung der Rechte von Minderheiten durch einen Mitgliedstaat in Gang gesetzt werden könnte. Seit der Überarbeitung des Art 7-Verfahrens durch die Regierungskonferenz von Nizza kann der Rat auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Parlaments oder der Kommission die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze des Art 6 Abs 1 feststellen und dies mit konkreten Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat ver-

105 Vgl *de Witte*, The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy, in *Toggenburg*, Minority Protection (Fn 29), 109 (115).

106 Vgl in diesem Sinne auch *Hilpold*, Minderheiten (Fn 96), 469 f; *Hofmann*, National Minorities and European Community Law, in Baltic Yearbook of International Law 2002, 159 (162 f); *Hillion*, On Enlargement (Fn 6), 719 ff; aA offenbar *Hoffmeister*, Monitoring Minority Rights (Fn 29), 90. Der Europäische Gerichtshof hat bislang noch nicht eindeutig zur Frage der gemeinschaftsrechtlichen Bedeutung des Minderheitenschutzes Stellung genommen. Im Urteil in der Rechtsache *Bickel* und *Franz* vom 24.11.1998 hat der Gerichthof jedoch anerkannt, dass der Schutz von Minderheiten ein "legitimes Ziel" nationaler Politik darstellt, dass vom Gemeinschaftmeinschaftsrecht zu berücksichtigen sei; vgl EuGH, Rs C-274/96, *Bickel und Franz*, Slg 1998, I-7637 ff, Rdnr 29.

107 Vgl *Hummer*, Grundrechte in der Europäischen Union. Vom Richterrecht über eine Grundrechtscharta zur europäischen Verfassung, in *Karl/Brandl* (Hrsg), Völker- und Europarecht, Schriften des österreichischen Völkerrechtstages 2000, 289 (309).

binden.[108] Unabhängig davon, ob ein derartiges Frühwarnverfahren bereits stattgefunden hat, kann der Rat zudem einstimmig, auf Vorschlag der Kommission oder eines Drittels der Mitgliedstaaten und mit Zustimmung des Parlaments, das tatsächliche Vorliegen einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung eines Verfassungsprinzips der Union bestätigen und gegebenenfalls mit qualifizierter Mehrheit die Aussetzung bestimmter Mitgliedschaftsrechte des Verletzerstaates verfügen, einschließlich der Stimmrechte seines Vertreters im Rat.[109]

Es kann kaum bestritten werden, dass die Aufnahme von Art 6 Abs 1 und Art 7 in den EU-Vertrag auch als eine Reaktion auf die Erweiterung der Union nach Osten und die verstärkte Betonung materieller Legitimitätskriterien in den EU-Außenbeziehungen zu verstehen ist.[110] Dass dabei trotz des erkennbaren Bestrebens, noch vor der Aufnahme zahlreicher post-kommunistischer Transformationsstaaten eine primärrechtliche Internalisierung der politischen Beitrittskriterien vorzunehmen, das Gebot der Achtung der Rechte von Minderheiten weder im Amsterdamer Vertrag noch im Vertrag von Nizza Erwähnung fand, mutet zunächst befremdlich an. Sollte damit ausgedrückt werden, dass dieses nach außen gerade gegenüber Beitrittskandidaten so vehement vertretene Kriterium letztlich doch nicht zum europäischen Wertekanon gezählt werden kann? Oder wollte man aus Rücksicht auf die bekannten Sensibilitäten einzelner Mitgliedstaaten lediglich die explizite Verwendung des Begriffs "Minderheit" im Vertragstext vermeiden?[111] Letzteres scheint – va im Lichte der Unionspraxis zu Art 49 EUV – plausibler zu sein. Keinesfalls

108 Ein derartiger Beschluss verlangt eine Vierfünftel-Mehrheit im Rat sowie die Zustimmung des Parlaments. Der Rat *muss* vor einer solchen Feststellung dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme geben; er *kann* zudem unabhängige Persönlichkeiten ersuchen, einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Staat zu erstellen (Art 7 Abs 1 EGV). Ganz offensichtlich stand hier die Einsetzung des "Weisenrates" im Jahr 2000 im kontroversen Fall Österreich – der als solcher freilich außerhalb von Art 7 EUV angesiedelt war – Modell für diese Regelung; vgl *Pernthaler/Hilpold*, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, in Integration 2000, 105 (109).

109 Gemäß Art 309 EGV gilt eine nach Art 7 Abs 3 EUV erfolgte Aussetzung von Stimmrechten automatisch auch für den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Alle im Rahmen von Art 7 EUV gefassten Feststellungs- und Aussetzungsbeschlüsse des Rates erfolgen naturgemäß ohne Berücksichtigung der Stimme des betroffenen Mitgliedstaates. Zum Verfahren im Einzelnen vgl *Kassner*, Die Unionsaufsicht. Ausmaß und Bedeutung des Überwachungsmechanismus nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union (2003).

110 Vgl *Nowak*, Human Rights 'Conditionality' in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU, in *Alston* (Hrsg), The EU and Human Rights (1999), 687 (692); *de Witte/Toggenburg*, Human Rights and Membership of the European Union, in *Peers/Ward* (Hrsg), The European Union Charter of Fundamental Rights: Law, Context and Policy (2004), 59 (59). Erst kürzlich wurde vom Rat bestätigt, "dass das starke Augenmerk der Union auf die Menschenrechtslage außerhalb der EU dazu geführt hat, dass auch die Menschenrechtslage innerhalb der EU größere Beachtung fand"; vgl EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2004, 13.9.2004, 118.

111 Gemeint ist va die Haltung Frankreichs, das die Existenz nationaler Minderheiten auf seinem Staatsgebiet generell verneint und verfassungspolitisch vom Prinzip strikter ethnischer Neutralität ausgeht; vgl dazu *Gornig/Despeux*, Die rechtliche Situation der Minderheiten und Volksgruppen in Frankreich, Europa Ethnica 1998, 1.

ausgeschlossen ist damit aber die Möglichkeit einer akzessorischen Berücksichtigung zumindest der individualrechtlichen Aspekte des Minderheitenschutzes im Rahmen des von Art 6 Abs 1 ausdrücklich erfassten Grundsatzes der "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten".

Tatsächlich besteht auf internationaler Ebene offenbar Konsens darüber, dass die Achtung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten rechtsdogmatisch als integraler Bestandteil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes zu betrachten ist. Ausdrücklich geht dies etwa aus der Präambel der Erklärung der UN-Generalversammlung von 1992, aus Abs 30 des Kopenhagener KSZE-Dokuments zur menschlichen Dimension von 1990 sowie aus Art 1 der Rahmenkonvention des Europarats von 1995 hervor. Vor diesem Hintergrund kann wohl auch im Rahmen der Europäischen Union die gewöhnliche Bedeutung, die dem Gebot der Achtung der Menschenrechte zukommt, keine andere sein als jene, die die Berücksichtigung der Rechte von Minderheitenangehörigen mit einschließt.[112] Art 6 Abs 1 geht insofern über den Rechtsgehalt von Art 6 Abs 2 EUV – der die Grundrechtsbindung der Union im Sinne der Judikatur des EuGH festschreibt – hinaus, was nicht zuletzt durch die Aufnahme des weiteren Begriffs "Menschenrechte" im ersten Absatz und die Verwendung des engeren Begriffs "Grundrechte" im zweiten Absatz dieser Bestimmung verdeutlicht wird.[113]

Ein weiteres, die hier vertretene Ansicht stützendes Argument ergibt sich aus der Anwendung jener Bestimmungen der Verträge, die den Organen in den Außenbeziehungen eine ausdrückliche Kompetenz zur aktiven Förderung der Menschenrechte zuweisen. Nach Art Art 177 Abs 2 und (seit Nizza) Art 181a Abs 1 EGV trägt die Politik der EG im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowie der sonstigen wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern dazu bei, das "allgemeine Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen".[114] Zusammen mit den in den genannten Bereichen jeweils gesondert ausgewiesenen Handlungsermächtigungen der Organe stellen diese Bestimmungen die maßgeblichen primärrechtlichen Grundlagen der Menschen-

112 Es sei daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten der Union sowohl das Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension der KSZE von 1990 als auch die Erklärung über Minderheitenrechte der UN-Generalversammlung von 1992 unterstützt haben. Vgl auch folgende Passage aus der eingangs erwähnten Erklärung des Europäischen Rates über die Menschenrechte vom 29.6.1991 (Fn 3): "[The European Council] stresses the need to protect human rights whether or not the persons concerned belong to minorities. [It] reiterates the importance of respecting the cultural identity as well as the rights enjoyed by members of minorities which such persons should be able to exercise in common with other members of their group".

113 Ähnlich *Hoffmeister*, Monitoring Minority Rights (Fn 29), 88 und *Nowak*, Human Rights 'Conditionality' (Fn 110), 694; skeptisch hingegen *de Witte/Toggenburg*, Human Rights and Membership (Fn 110), 68.

114 Art 11 Abs 1 EUV identifiziert ein identisches Ziel auch für die GASP der Union.

rechtsaußenpolitik der Gemeinschaft dar.[115] Wie aus den vorangegangen Abschnitten dieses Beitrags hervorgeht, ist diese Politik offenbar stets so geführt und sind die verschiedenen ihr zugrunde liegenden Kompetenznormen stets so ausgelegt worden, dass dabei auch der Aspekt des Minderheitenschutzes mitberücksichtigt werden konnte.[116] Wenn aber dem allgemeinen Ziel der Wahrung der Menschenrechte bei der Ausübung gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzen mit Zustimmung der Mitgliedstaaten eine Bedeutung zugemessen wird, nach der auch der Schutz von Minderheiten unter diese Formel subsumiert werden kann, so wäre es nicht nur unschlüssig, sondern möglicherweise auch dem Kohärenzgebot des Art 3 Satz 1 EUV zuwider laufend, wenn demselben Kriterium bei der Interpretation der Grundwerteklausel des Art 6 Abs 1 EUV eine andere, inhaltlich engere Bedeutung zukäme.

Im Ergebnis folgt aus diesen Erwägungen, dass die Achtung der Rechte von Minderheitenangehörigen bereits auf der Grundlage des derzeitigen Integrationsstandes ein ungeschriebenes Verfassungsprinzip der EU darstellt, was für die Mitgliedstaaten wiederum bedeutet, dass ein schwerer Verstoß gegen dieses Prinzip ein Verfahren gemäß Art 7 EUV nach sich ziehen kann.[117] Fragt man nach den konkreten Kriterien, deren (drohende) Verletzung den Frühwarnmechanismus oder gar ein Feststellungs- und Suspendierungsverfahren auszulösen vermag, so ist zunächst festzustellen, dass Art 7 EUV den beteiligten Organen einen weiten, kaum justiziablen Ermessensspielraum hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen zur Ingang-

115 Hinsichtlich der Förderung der Demokratie und der Menschenrechte im Rahmen der Zusammenarbeit der EG mit anderen als Entwicklungsländern musste vor Inkrafttreten des Vertrags von Nizza regelmäßig auf die Vertragsergänzungsklausel des Art 308 EGV zurückgegriffen werden, da der Gemeinschaft diesbezüglich nur im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bereits seit dem Maastrichter Vertrag eine ausdrückliche Zuständigkeit zukam. Zu den primärrechtlichen Grundlagen der gegenüber Drittländern verfolgten Menschenrechts- und Demokratiepolitik der EG vgl ausführlich *Pippan,* Förderung der Menschenrechte (Fn 17), 157 ff u 219 ff.

116 Besonders deutlich zeigt sich dies etwa im Fall der bereits mehrfach erwähnten "Menschenrechtsverordnungen" aus 1999. Verordnung (EG) Nr 975/99 vom 29.4.1999 betreffend Maßnahmen der EG auf dem Gebiet der Menschenrechts- und Demokratieförderung in Entwicklungsländern wurde auf Art 130w EGValt (Art 179 EGV) gestützt; Verordnung (EG) Nr 976/99 vom 29.4.1999 über die Durchführung gleichartiger Maßnahmen in anderen als Entwicklungsländern wurde hingegen – wegen der zum Zeitpunkt der Annahme dieses Rechtsakts noch fehlenden expliziten Gemeinschaftskompetenz in diesem Bereich – auf der Grundlage von Art 235 EGValt (Art 308 EGV) angenommen. In beiden Verordnungen wird unter dem Titel "Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten" auch die Möglichkeit der Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung von Minderheiten vorgesehen, die Wahrung ihrer Rechte mithin unzweifelhaft als Teil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes geltend gemacht.

117 Diese Meinung wird auch von der Kommission vertreten; vgl Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage E-1227/02 des Abgeordneten *Caveri* zu den sprachlichen Minderheiten in der Europäischen Union, ABl 2002 C 309, E/100.

setzung der jeweiligen Verfahren einräumt.[118] Bei der Beantwortung der Frage, ob in einem Mitgliedstaat die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von Minderheitenrechten besteht oder ob eine solche Verletzung bereits eingetreten ist, sind die Organe daher nicht etwa nur auf das in Art 21 der EU-Grundrechte-Charta abgebildete Diskriminierungsverbot als Bewertungsmaßstab beschränkt.[119] Wohl mag diese Norm den Ausgangspunkt diesbezüglicher Betrachtungen bilden, darüber hinaus liegt es aber nahe, in einer Gesamtschau vor allem jene Kriterien heranzuziehen, deren Respektierung im Rahmen der Erweiterungspolitik der EU auch von künftigen Mitgliedstaaten erwartet wird. Erfasst wird damit in erster Linie der von allen EU-Staaten mitgetragene OSZE-Standard auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes, wie er insbesondere durch die Charta von Paris und das Kopenhagener KSZE-Dokument von 1990 gebildet wird.[120] Ergänzend dazu bzw zur Konkretisierung kann auch auf Art 27 IPbürgR sowie vor allem auf die Grundsätze der, mit Ausnahme Frankreichs, von allen Mitgliedstaaten unterzeichneten Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten Bedacht genommen werden.[121]

Der im Oktober 2004 unterzeichnete und sich im risikobehafteten Prozess der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten befindliche Vertrag über eine Verfassung für Europa, dessen Art I-2 die "Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören" erstmals ausdrücklich zu einem Grund-

118 Gemäß Art 46 lit e EUV erstreckt sich die nachprüfende Kontrolle des EuGH ausschließlich auf die Verfahrensbestimmungen des Art 7, mithin nur auf die rechtmäßige Auslegung und Anwendung der prozeduralen Aspekte des politischen Frühwarn- bzw Sanktionsmechanismus.

119 Die Ansicht eines im Bereich der Minderheitenschutzes im Wesentlichen auf Art 21 der EU-Grundrechte-Charta beschränkten Bewertungsmaßstabs der Organe bei der Anwendung von Art 7 EUV vertritt *de Witte*, Constitutional Resources (Fn 105), 114 f, der sich dabei jedoch – in diesem Punkt zu Recht – vor allem gegen die Auffassung wendet, ein umfassenderes unionsrechtliches Gebot zur Achtung der Rechte von Minderheiten könne allein auf Art 22 der EU-Grundrechte-Charta gestützt werden.

120 An dieser Stelle sei auch daran erinnert, dass jene Drittstaatsabkommen der EG (EA, SAA, Partnerschaftsabkommen), in denen der OSZE-Standard als allgemeine "Richtschnur der Innen- und Außenpolitik" der Vertragsparteien festgemacht wird (und die als gemischte Abkommen auch von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurden), keine Einbahnstraße darstellen, sondern auf bilateraler Ebene auch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten völkerrechtlich binden.

121 Die Tatsache, dass die Rahmenkonvention von bestimmten Mitgliedstaaten nach wie vor nicht ratifiziert wurde (mit Stand Dezember 2004 gilt dies für Belgien, Frankreich, Griechenland, Lettland, Luxemburg und die Niederlande), steht dieser Einschätzung nicht entgegen. Hier geht es nicht etwa um eine über den Umweg der Art 6 und 7 EUV herbeigeführte Bindung der Mitgliedstaaten an ein Völkerrechtsinstrument, dem sich einige von ihnen noch nicht rechtswirksam unterworfen haben. Vielmehr geht es um die Identifizierung geeigneter Kriterien zur Interpretation einer auslegungsbedürftigen, diese Staaten fraglos bindenden Bestimmung des EU-Vertrags. Dass dazu ergänzend auf die materiellen Grundsätze einer Konvention zurückgegriffen wird, die das zentrale europäische Referenzdokument auf dem in Frage stehenden Rechtsgebiet darstellt, erscheint naheliegend und bewegt sich innerhalb des den Organen von Art 7 EUV eingeräumten Ermessensspielraums. Vgl in diesem Sinne auch: EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the EU in 2003, CFR-CDFrep.EU.2003 (January 2004), 11.

wert der EU erklärt, bringt insoweit, nach der hier vertretenen Ansicht, zwar keine grundsätzliche Neuerung, insgesamt aber dennoch eine begrüßenswerte rechtliche Klarstellung.[122] Dies gilt ua auch für die nach heutiger Rechtslage offene Frage, ob auch der Schutz "neuer Minderheiten" von der Grundwerteklausel des Art 6 Abs 1 EUV erfasst wird. Sowohl in Art 21 der Grundrechte-Charta wie auch in den einschlägigen Dokumenten der OSZE und des Europarats wird diesbezüglich von einem restriktiven Ansatz ausgegangen, indem die Inanspruchnahme konkreter Rechte in der Regel nur Angehörigen "nationaler Minderheiten" zugebilligt wird.[123] Art I-2 der EU-Verfassung ist eine solche Einschränkung hingegen nicht zu eigen, vielmehr wird darin der Schutz der Rechte von Minderheitenangehörigen als ein allgemeines Verfassungsprinzip bestätigt, ohne nähere Qualifizierung hinsichtlich des konkreten Charakters der betreffenden Minderheit.

Abschließend muss freilich eingeräumt werden, dass das Potential der EU, über den internen Sanktionsmechanismus des Art 7 EUV zur Achtung der Rechte von Minderheiten in den Mitgliedstaaten beizutragen, in keiner Weise mit jenem Einfluss vergleichbar ist, den die Union diesbezüglich in ihren Außenbeziehungen geltend zu machen vermag. Dies liegt zunächst schon an der komplizierten und vor allem im Rat mit massiven Abstimmungshürden versehenen Ausgestaltung dieses Mechanismus. Wie erwähnt, muss ein Frühwarnbeschluss des Rates nach Art 7 Abs 1 mit Vierfünftel-Mehrheit und ein der möglichen Aussetzung bestimmter Vertragsrechte eines Mitgliedstaates vorausgehender Feststellungsbeschluss nach Art 7 Abs 2 einstimmig gefasst werden; hinzu kommt in beiden Fällen die Notwendigkeit einer

122 Vgl CIG 87/2/04 REV 2 vom 29.10.2004 (redigierte Fassung). Die explizite Nennung der Rechte von Minderheitenangehörigen in der neuen Grundwerteklausel der EU-Verfassung wurde in der Spätphase der Verhandlungen vor allem von Ungarn gefordert, also von einem Staat, der sich im Zuge seiner Heranführung an die Union bereits zwangsläufig an ein internationales Monitoring in diesem Bereich hatte gewöhnen müssen. Auch darin kann, wenn man so will, eine Rückwirkung des einschlägigen Engagements der Union in den Außenbeziehungen auf den EU-Binnenbereich erblickt werden.

123 Unter den zahlreichen Eigentümlichkeiten völkerrechtlicher Normbildung gehört die Tatsache, dass der internationale Minderheitenschutz bis heute ohne allgemein anerkannte Definition des Begriffs "Minderheit" auszukommen hat, zu den bemerkenswertesten. Nach traditioneller Auffassung lassen sich aber unter "nationalen Minderheiten" in erster Linie autochthone, seit mehreren Generationen in einem bestimmten Gebiet ansässige Minderheiten verstehen, während zu den "neuen Minderheiten" vorwiegend nicht-autochthone Zuwanderungsminderheiten, wie Immigranten und Wanderarbeitnehmer, gezählt werden. Vgl dazu (und zu den unterschiedlichen Standpunkten in dieser Frage) *Hilpold*, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, ArchVR 2004, 80; *Pentassuglia*, Defining ‘Minority’ in International Law: A Critical Appraisal, Rovaniemi (2000).

mit Zwei-Drittel-Mehrheit erteilten Zustimmung des Europäischen Parlaments.[124] Davon abgesehen kann auf Art 7 EUV nur in gravierenden Ausnahmesituationen zurück gegriffen werden; im vorliegenden Zusammenhang also nur, wenn in einem Mitgliedstaat entweder die "eindeutige Gefahr" einer "schwerwiegenden" Verletzung von Minderheitenrechten besteht oder wenn eine solche Verletzung auf dauerhafter Basis bereits eingetreten ist. Drittstaaten kann dagegen im Rahmen der Konditionalitätspolitik der EU prinzipiell jede Missachtung der anwendbaren internationalen Minderheitenschutzstandards vorgehalten werden, worauf die Union mit unterschiedlichen, von ihr jeweils als "geeignet" erachteten Maßnahmen reagieren kann.[125] Schließlich liegt es auf der Hand und muss nicht näher erläutert werden, dass Art 6 Abs 1 und 7 EUV keine Grundlage für Positivmaßnahmen der EU zur Förderung des Minderheitenschutzes in den Mitgliedstaaten liefern können.[126]

III. Überprüfung der Situation der Minderheitenrechte in den Mitgliedstaaten durch regelmäßiges Monitoring?

Trotz der prozeduralen Hürden und der eingeschränkten normativen Reichweite des Präventiv- und Sanktionsmechanismus des Art 7 EUV wäre es verfehlt, diesem jenseits unmittelbar drohender oder bereits eingetretener Ausnahmesituationen in den Mitgliedstaaten jede Praxisrelevanz abzusprechen. Spätestens seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza scheint es vielmehr möglich, ja im Grunde sogar geboten, im Rahmen des nunmehr reformierten Art 7-Verfahrens auch ein verstärktes Monitoring der Einhaltung der EU-Grundwerte durch die Mitgliedstaaten zu etablieren.

124 Demgegenüber reicht im Fall der Mehrzahl der völkerrechtlichen Abkommen sowie generell im Fall der autonomen finanziellen und technischen Kooperation der EG mit Drittstaaten für eine eventuelle, menschen- und/oder minderheitenrechtlich motivierte Suspendierung der Zusammenarbeit ein mit qualifizierter Mehrheit gefasster Beschluss des Rates aus. Eine Ausnahme bildet hier nur die vollständige Aussetzung eines auf Art 310 EGV gestützten Assoziierungsabkommens der EG, wofür gemäß Art 300 Abs 2 EGV Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist. Dem Europäischen Parlament wiederum kommt in den Außenbeziehungen bei Aussetzungsentscheidungen des Rates grundsätzlich kein Mitentscheidungsrecht zu.

125 Die Palette möglicher Maßnahmen ist umfassend und reicht von verbaler Kritik bis hin zur teilweisen oder vollständigen Aussetzung der Zusammenarbeit; vgl dazu die Übersicht in KOM(1994) 42 endg vom 23.2.1994, 7. Gewisse Einschränkungen bestehen diesbezüglich nur im Rahmen der vertraglichen Kooperation der EG mit Drittstaaten. Im Regelfall verpflichtet hier die einschlägige Nichterfüllungsklausel die Gemeinschaft, auf eine Verletzung von Vertragsbestimmungen vorrangig mit solchen Maßnahmen zu reagieren, "die das Funktionieren des Abkommens am wenigsten stören"; vgl zB Art 118 Abs 2 EA Bulgarien, ABl 1994 L 358, 3 ff. Daraus wird ersichtlich, dass eine vollständige Vertragssuspendierung nur in Ausnahmefällen und nur als letztes Mittel zur Anwendung gelangen soll.

126 Allenfalls eröffnet die Befugnis des Rates, im Rahmen des Frühwarnverfahrens nach Art 7 Abs 1 EUV "geeignete Empfehlungen" an einen ins Visier der EU geratenen Mitgliedstaat zu richten, auch die Möglichkeit, diesem Staat die Durchführung positiver Maßnahmen zugunsten bestimmter Minderheiten nahe zu legen.

Nur so können insbesondere im Zuge der politischen Frühwarnung die Kommission und das Parlament der ihnen zugewiesenen Aufgabe nachkommen, dem Rat erforderlichenfalls einen "begründeten Vorschlag" betreffend die Annahme eines Beschlusses nach Art 7 Abs 1 zu unterbreiten. Erste Schritte in diese Richtung wurden von beiden Institutionen auch schon unternommen. Zunächst hat das Parlament, beginnend mit dem Jahr 2001, seine Praxis der Erstellung jährlicher Berichte zur Menschenrechtslage in der EU inhaltlich vertieft, wobei es sich nunmehr in erster Linie an den Bestimmungen der Grundrechte-Charta orientiert.[127] Im Hinblick auf die in der Charta verankerten Gleichheitsrechte verfolgt das Parlament dabei einen weiten Ansatz, in dessen Rahmen es unter dem Titel der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt mitunter auch zum Stand des Minderheitenschutzes in den Mitgliedstaaten Stellung nimmt.[128]

Die Kommission wiederum hat, auf Ersuchen das Parlaments, im September 2002 ein "Netzwerk unabhängiger Experten" ins Leben gerufen, das ebenfalls mit der Aufgabe der Erstellung eines jährlichen Berichts zum Stand der Grundrechte in der EU und in den Mitgliedstaaten betraut ist.[129] In der Zwischenzeit hat die Kommission klargestellt, dass das Netzwerk auch dazu dienen soll, "Anomalien im Bereich der Grundrechte zu erkennen und Gegebenheiten aufzudecken, die zur Verletzung der Grundrechte im Sinne von Art 7 EUV führen bzw die Gefahr einer solchen Verletzung bergen können".[130] Das Netzwerk versteht diesen Auftrag mit Recht umfassend und will Hinweise auf das Risiko einer schweren Missachtung international anerkannter Normen zum Schutz der Menschen- *und* Minderheitenrechte auch dann in seine Berichte aufnehmen, wenn diese Standards nicht ausdrücklich von der EU-Grundrechte-Charta reflektiert werden.[131] Weder der jährliche Bericht noch die spezifischen Empfehlungen der Experten, um die sie in Einzelfällen ersucht werden können, sind freilich für die Kommission in irgendeiner Weise verbindlich.

127 Das Parlament erachtet diese Berichte als eine wesentliche Grundlage für die Wahrnehmung der ihm von Art 7 Abs 1 EUV zugedachten Rolle; vgl Bericht des Europäischen Parlaments zur Situation der Grundrechte in der Europäischen Union (2003) v 22.3.2004 (A5-0207/2004).

128 So enthielt etwa der Bericht des Parlaments für das Jahr 2001 vom 12.12.2002 (A5-0451/2002) die an Frankreich gerichtete Forderung, die Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten zu unterzeichnen, sowie den generellen Aufruf an alle Mitgliedstaaten "to recognise the national minorities living in their territory and to guarantee their rights as enshrined in the above conventions" (ebd, Ziff 68).

129 Zu den Aufgaben des Netzwerks, dem je ein Experte pro Mitgliedstaat angehört, und den bisherigen Berichten dieses Gremiums vgl <http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr-cdf/index> Im Vergleich zu den einschlägigen Berichten des Parlaments sind die Berichte der unabhängigen Experten wesentlich detaillierter und in betont juristischer Sprache gehalten. Dem zusammenfassenden Jahresbericht des Netzwerks gehen überdies individuelle Länderberichte voraus, die von einem speziellen Bericht zur Menschenrechtspraxis der EU-Institutionen ergänzt werden.

130 Vgl Mitteilung der Kommission zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäischen Union, KOM(2003) 606 endg vom 15.10.2003, 11.

131 Vgl Report on the Situation of Fundamental Rights in the EU in 2003, CFR-CDFrep.EU.2003 (January 2004), 12.

Ein neuer Impuls für eine regelmäßige, die maßgeblichen Unionsorgane unmittelbar mit den notwendigen Informationen versorgende Überwachung der mitgliedstaatlichen Achtung der gemeinsamen Grundwerte könnte von der sich in Planung befindlichen "Agentur für Grundrechte" der EU ausgehen. Der grundsätzliche Beschluss zur Ausdehnung des Mandats der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit[132] und zur Schaffung einer unabhängigen Grundrechteagentur fiel, nach Jahren des Stillstands in dieser Frage, auf der Tagung des Europäischen Rates von Brüssel vom 12./13. Dezember 2003; derzeit sind freilich noch so gut wie sämtliche Fragen hinsichtlich des sachlichen und räumlichen Geltungsbereichs der Agentur, der konkreten ihr zu übertragenden Aufgaben sowie ihrer Zusammenarbeit mit anderen auf diesem Gebiet tätigen regionalen und nationalen Einrichtungen ungeklärt.[133] Eine grundlegende Frage, die letztlich vom Rat zu entscheiden sein wird, ist jene, ob sich das Mandat der Agentur ausschließlich auf den Geltungsbereich des Unionsrechts erstrecken soll (womit ihr Aktionsradius im Wesentlichen auf das Handeln der Union im Rahmen der Verträge und auf die zur Umsetzung des EU-Rechts ergriffenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten beschränkt wäre) oder ob die Agentur auch Aufgaben der Frühwarnung im Kontext von Art 7 EUV wahrnehmen soll. Im Hinblick darauf, dass die Initiierung eines Art 7-Verfahrens die einzige Möglichkeit der Union darstellt, auch auf Situationen in den Mitgliedstaaten zu reagieren, die keinen Bezug zum EU-Recht aufweisen oder die über den Bereich der Grundrechte hinausgehen, wäre einem umfassenden Mandat der Agentur im Sinne einer Versachlichung und Objektivierung dieses Verfahrens der Vorzug zu geben, allerdings stellt sich dabei die schwierige Frage nach ihrer Rechtsgrundlage im Gemeinschaftsrecht.[134] Die Beantwortung dieser Frage wird letztlich auch darüber entscheiden, ob und inwieweit die Agentur Aspekte des Minderheitenschutzes, die über ein bloßes Diskriminierungsverbot im Sinne von Art 21

132 Eingerichtet durch Verordnung (EG) Nr 1035/97 vom 2.6.1997, ABl 1997 L 151, 1 ff.

133 Vgl zum Stand der Überlegungen "Mitteilung der Kommission: Agentur für Grundrechte – Unterlagen für die öffentliche Konsultation", KOM(2004) 693 endg vom 24.10.2004.

134 Zur Errichtung einer Grundrechteagentur ist zweifellos ein sekundärer Gemeinschaftsrechtsakt erforderlich. Da Art 7 EUV keine Basis für Rechtsetzungsakte der Gemeinschaft liefern kann, der EG-Vertrag den Organen jedoch keine explizite Befugnis zur Sicherung der Grundrechte (geschweige denn der sonstigen Grundwerte der EU) in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt, kommt für einen solchen Rechtsakt von vornherein nur das Vertragsergänzungsverfahren des Art 308 EGV in Frage. Dazu müsste aber – sofern der Agentur ein breites Mandat gegeben werden soll – nachgewiesen werden, dass die Achtung der Grund- und Menschenrechte ein allgemeines (ausdrückliches oder implizites) Ziel der Gemeinschaft darstellt, das auch außerhalb des Bereichs der Außenbeziehungen Gültigkeit hat. Diese Auffassung mag mit einem gewissen Maß an juristischer Fantasie prinzipiell vertretbar sein; vom Rat wurde sie in anderen Zusammenhängen allerdings stets abgelehnt.

der EU-Grundrechte-Charta hinausgehen, bei seiner Beobachtungs- und Informationstätigkeit berücksichtigen kann.[135]

Insgesamt ist nach derzeitigem Integrationsstand jedenfalls festzuhalten, dass es ein der diesbezüglichen Situation in den EU-Außenbeziehungen vergleichbares Monitoring hinsichtlich der Respektierung materieller Grundwerte durch die Mitgliedstaaten im Binnenbereich der EU nicht gibt. Die bislang existierenden Instrumente, die zumindest auf dem Gebiet der Grund- und Menschenrechte auch die entsprechenden Entwicklungen innerhalb der Union thematisieren (Jahresberichte des Parlaments; Berichte des Netzwerks unabhängiger Experten) können, nicht nur wegen ihres fehlenden politischen Gewichts, keinesfalls mit offiziellen Länderberichten der Kommission verglichen werden. Mit Blick auf die ihr im Rahmen von Art 7 EUV zukommende Rolle hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom Oktober 2003 einigermaßen kryptisch auch auf Maßnahmen hingewiesen, "die auf der Prävention und der strengen Kontrolle der Lage in den Mitgliedstaaten gründen".[136] Tatsächlich könnten hier (unabhängig von der Frage nach den konkreten Befugnissen der künftigen EU-Grundrechteagentur) schon heute erhebliche Fortschritte erzielt werden, wenn die Kommission selbst – gestützt auf die ihr von Art 7 Abs 1 und Abs 2 zugewiesenen Aufgaben – gegenüber den Mitgliedstaaten jene Praxis adaptieren würde, die zur Überprüfung der politischen Beitrittskriterien im Zuge der Erweiterung der Union entwickelt wurde. Die Folge wäre die Erstellung regelmäßiger Berichte der Kommission zum Stand der Verwirklichung der Grundwerte der EU in ihren Mitgliedstaaten.[137] Ähnlich wie im Fall der zu den jeweiligen Beitrittswerbern erstellten Fortschrittsberichte, müsste die Kommission in den die Situation in den Mitgliedstaaten erfassenden „Grundwerte-Berichten“ (ua) auch zur Achtung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten Stellung beziehen; ein Vorgehen, das bereits nach geltender Rechtslage unbedenklich und mit Blick auf Art I-2 des geplanten Verfassungsvertrags unter Umständen sogar geboten erscheint.

E. Zusammenfassung und Schlussbemerkung

Zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts haben die Vereinten Nationen, die OSZE und der Europarat auf die zahlreichen ethnischen Konflikte in Ost- und Süd-

135 Es liegt in der (Rechts-)Natur der Sache, dass eine Agentur, deren Mandat lediglich auf den Geltungsbereich des Unions- bzw Gemeinschaftsrechts beschränkt ist, in erster Linie Art 6 Abs 2 EUV bzw die EU-Grundrechte-Charta als Beurteilungsmaßstab heranzuziehen hat. Kommt ihr allerdings auch eine Funktion im Rahmen des politischen Sanktionsmechanismus des Art 7 EUV zu, so kann sie ihre Arbeit auf alle in Art 6 Abs 1 EUV genannten Kriterien ausdehnen. Dass diese über den Inhalt der Grundrechte-Charta hinausgehen und durch die Nennung der "Menschenrechte und Grundfreiheiten" auch die Rechte der Angehörigen von Minderheiten umfassen, wurde weiter oben ausführlich dargelegt.

136 KOM(2003) 606 endg vom 15.10.2003, 14.

137 So auch *Hoffmeister*, Monitoring Minority Rights (Fn 29), 104.

osteuropa sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion mit dem Ausbau politischer Standards und rechtlicher Normen des internationalen Minderheitenschutzes reagiert. Die Minderheitendeklaration der UN-Generalversammlung von 1992, das Kopenhagener KSZE-Dokument von 1990 und das Rahmenübereinkommen des Europarats von 1995 gehören zu den wichtigsten Versuchen, international akzeptierte Regeln zur Stärkung der Rechte von Minderheiten zu etablieren. Die Europäische Union hat sich in ihren Außenbeziehungen diesem Trend angeschlossen und insbesondere im Zuge ihrer Erweiterungspolitik der Frage des Minderheitenschutzes breiten Raum gegeben. Dabei hat sie im Wesentlichen die im Rahmen der OSZE und des Europarats erarbeiteten Standards übernommen und zum Maßstab ihrer konditionalen Heranführungsstrategie gemacht. Der EU ging und geht es dabei nicht um die Erfüllung der einschlägigen, von ihr nur selten im Detail identifizierten minderheitenrechtlichen Normen und Standards auf Punkt und Beistrich, sondern um eine Gesamtbeurteilung der Lage des Minderheitenschutzes in den Kandidatenländern, um eine Annäherung an den regionalen Standard sowie um die Ingangsetzung eines normativen Prozesses, der sich spätestens zum Zeitpunkt des Beitritts zu einem festen Bestandteil der Rechtskultur der betreffenden Länder entwickelt haben sollte. Man wird der Union im Ergebnis konzidieren können, dass sie – jedenfalls soweit es die im Mai 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Länder betrifft – diese Ziele im Großen und Ganzen erreicht hat.[138] Mögen auch ihre Motive zuweilen weniger mit der Verbreitung internationaler Normen des Minderheitenschutzes als vielmehr mit sicherheits- und migrationspolitischen Erwägungen zusammenhängen, so lässt sich doch kaum bezweifeln, dass die Perspektive der Vollmitgliedschaft, mehr als jede andere Initiative des Westens, entscheidend zu einem konsensorientierten und konstruktiven Umgang mit Fragen des Minderheitenschutzes in den betreffenden Ländern beigetragen hat.

Außerhalb der Zusammenarbeit der EU mit anerkannten oder prospektiven Beitrittswerbern wird dem Minderheitenschutz in ihren Außenbeziehungen eine wesentlich geringere Bedeutung beigemessen. Die teilweise Ausnahme in Bezug auf die NUS-Staaten erklärt sich vor allem mit der geographischen Nähe dieser Staaten zur nunmehr erweiterten Union sowie aus der Tatsache der zumindest formellen Einbindung der fraglichen Länder in die durch OSZE und Europarat gebildete größere

138 Dies ergibt jedenfalls eine Gesamteinschätzung des Minderheitenschutzes in den Beitrittsländern, wenn man die Situation des Jahres 1993 (Europäischer Rat von Kopenhagen) mit jener des Jahres 2004 (Vollzug der ersten Runde der EU-Osterweiterung) vergleicht. Dass die EU-Politik dabei durchaus Inkohärenzen aufweist und ihr konkreter Beitrag zur Verbesserung der Rechtsstellung von Minderheiten und ihrer Angehörigen in den Kandidatenländern nicht immer einfach zu bestimmen ist, soll freilich keineswegs geleugnet werden. Vgl dazu die Fallstudien bei *Hughes/Sasse*, Monitoring the Monitors (Fn 28), 20 ff; *Tesser*, The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe, in East European Politics and Societies 2003, 483 (495 ff); *Vermeersch*, Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy, in The Global Review of Ethnopolitics 2004, 3.

europäische Wertegemeinschaft.[139] Auf der Umsetzungsebene kaum messbar ist hingegen die Rolle, die dem Minderheitenschutz im Bereich der Zusammenarbeit der EU mit den Ländern des Südens zukommt.[140] Bisher gab es hier jedenfalls keine ernsthaften Versuche zur Verdeutlichung der einschlägigen internationalen Normen und Standards. Minderheitenrechtliche Fragen stellen ganz offensichtlich auch keine Priorität im Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit diesen Ländern dar und ein regelmäßiges Monitoring fällt (freilich nicht nur im Bereich des Minderheitenschutzes) hier ebenfalls aus.

Allfällige binnengerichtete Rückwirkungen des Einsatzes der EU für die Rechte von Minderheiten in den Außenbeziehungen müssen daher in erster Linie von ihrer diesbezüglichen Politik gegenüber Drittstaaten mit Beitrittsoption abgeleitet werden. Wenngleich eine direkte Rückwirkung im Sinne eines Reziprozitätsgebots aus rechtlicher Sicht ausscheidet, hat die einschlägige Praxis im Rahmen des Erweiterungsprozesses während der letzten Jahre doch – zumindest auf indirektem Wege – eine fortschreitende Berücksichtigung minderheitenrechtlicher Aspekte auch innerhalb der Union nach sich gezogen. Die ausdrücklichen Hinweise auf Rechte von Minderheitenangehörigen in Art 21 der EU-Grundrechte-Charta (hier allerdings sachlich und personell beschränkt auf das Verbot der Diskriminierung von Angehörigen nationaler Minderheiten) sowie Art I-2 des noch nicht in Kraft getretenen Verfassungsvertrags können zweifellos in diesem Lichte gesehen werden. Auf die bisherige Anwendungspraxis des Beitrittskriteriums der Achtung und des Schutzes von Minderheiten sollte daher auch zurückgegriffen werden, wenn es um die Anwendung und Auslegung der im Rahmen eines internen politischen Sanktionsverfahrens nach Art 7 EUV heranzuziehenden Maßstäbe geht. Nach der hier vertretenen Auffassung, kann ein derartiges Verfahren auch im Fall einer eindeutigen Gefahr der schweren Missachtung minderheitenrechtlicher Standards durch einen Mitgliedstaat von den zuständigen Organen der Union ins Rollen gebracht werden.

Hier konnte nicht auf weitere Aspekte der sich nach wie vor im *status nascendi* befindlichen Minderheitenpolitik der EU eingegangen werden. Wenn die Union aber auch in diesem Bereich als ein effektiver und glaubhafter Akteur auf internationaler Ebene wahrgenommen werden will, so wird sie um die Herstellung größerer Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen, in denen sie sich als Förderer und Hüter grundlegender Rechte der Angehörigen von Minderheiten versucht, nicht

139 Im Übrigen kann davon ausgegangen werden, dass sich auch im Fall einiger NUS-Staaten (zB der Ukraine) über kurz oder lang die Beitrittsfrage stellen wird, auch wenn die Union derzeit noch versucht, diesen Ländern mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik eine Art "Ersatzdroge" für die bis auf weiteres noch verweigerte Beitrittsoption anzubieten.

140 Aus dem EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2004 (Fn 61) geht hervor, dass im Berichtzeitraum China, Iran, Kambodscha, Myanmar und Vietnam ua wegen der Verletzung der Rechte nationaler Minderheiten von der EU gerügt wurden. Mit Kambodscha und Vietnam bestehen Kooperationsabkommen unter Einschluss einer Menschenrechtsklausel. Negative Maßnahmen wurden auf dieser Grundlage bisher nicht getroffen, stattdessen wurde mit den genannten Staaten ein Menschenrechtsdialog institutionalisiert. Dass in dessen Rahmen auch Minderheitenfragen zur Sprache kommen, kann vermutet, nicht aber belegt werden.

umhinkommen.[141] In den Außenbeziehungen ist dazu die Schaffung eines einheitlichen Aktionsrahmens einer Politik der EU zur Förderung des Schutzes von Minderheiten anzuregen. Dies könnte in der Form eines "Overall Policy Statement" des Rates und der Kommission erfolgen, wie dies bereits in anderen Feldern des auswärtigen Handelns der Union praktiziert wurde,[142] oder in der Form spezieller operativer Richtlinien des Rates.[143] Ein solcher Aktionsrahmen müsste jedenfalls die Ziele und Grundsätze der einschlägigen EU-Politik festlegen, die als normativer Referenzrahmen dienenden internationalen bzw regionalen Instrumente und Standards identifizieren sowie die möglichen Maßnahmen beschreiben, die von der Union zur Stärkung des Minderheitenschutzes in Drittländern ergriffen werden können. Im EU-Binnenbereich wiederum wäre die Erstellung periodischer Kommissionsberichte über den Stand der mitgliedstaatlichen Beachtung der gemeinsamen Grundwerte, einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten, ein wichtiger Beitrag zur Herbeiführung größerer Kohärenz zwischen der Behandlung des Minderheitenthemas (und anderer politischer Fragen) im Verhältnis der EU zu Drittstaaten einerseits sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits. Diese Berichte würden als solches nichts an den derzeit äußerst beschränkten Möglichkeiten der Einflussnahme der EU auf den Minderheitenschutz in den Mitgliedstaaten ändern; sie würden aber gerade auch auf diesem Gebiet einen unionsweiten Überprüfungsprozess in Gang setzen, der für die erst vor kurzem beigetretenen neuen Mitgliedstaaten lediglich Routine, für so manches Altmitglied jedoch eine geradezu revolutionäre Neuerung darstellen würde.

141 Diese Feststellung lässt freilich die durchaus zulässige Frage offen, inwieweit es überhaupt wünschenswert erscheint, dass die EU sozusagen als "dritter Spieler" auf dem Gebiet des europäischen Minderheitenschutzes in Erscheinung tritt. Zu Recht wurde in diesem Zusammenhang auf den Bedarf an verstärkter Koordination und Kooperation der EU mit der OSZE und dem Europarat hingewiesen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und eine einheitliche Anwendung der einschlägigen Normen und Standards zu gewährleisten; vgl *Toggenburg*, Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities, in *ders*, Minority Protection (Fn 29), 1 (9 ff).

142 Vgl zB. Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft vom 10.11.2000, BullEU 11-2000, Ziff 1.6.43.

143 Der Rat hat in der Vergangenheit schon mehrfach spezielle "Policy Guidelines" angenommen, um bestimmte Aspekte der Menschenrechtsaußenpolitik der Union zu konkretisieren; vgl zB. Leitlinien des Rates für Demarchen und Proteste betreffend die Todesstrafe vom 29.6.1998, BullEU 6-1998, Ziff 1.4.30; Richtlinien des Rates über Menschenrechtsdialoge vom 13.12. 2001, BullEU 12-2001, Ziff 1.2.3.