

Andrea Gawrich\*

## Die EU-Minderheitenpolitik und die Erweiterungsprozesse

*Die im Mai 2004 vollzogene Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsländer stellte das größte Projekt seit der Süderweiterung in den 80er-Jahren dar. Zusätzlich zu den Verhandlungen zur Übernahme des gemeinsamen rechtlichen Besitzstandes wurden die Beitreitstaaten auch hinsichtlich ihres Minderheitenschutzes einem genauen Monitoring unterworfen. In diesem Beitrag wird die Minderheitenpolitik der EU-Kommission gegenüber den Beitreitstaaten im bisherigen und aktuellen Erweiterungsprozess analysiert. Zudem werden die Charakteristika des EU-Vorgehens herausgearbeitet und Perspektiven für die künftige Minderheitenpolitik der EU entwickelt. Es zeigt sich, dass die EU in ihren Forderungen gegenüber den Beitreitstaaten weit über die nur sehr rudimentären vertraglichen Grundlagen des Minderheitenschutzes innerhalb der EU hinausgegangen ist. Insofern offenbart sich eine Diskrepanz zwischen innerer und äußerer Minderheitenpolitik (doppelter Standard). Im Zentrum des Interesses stehen und standen Forderungen zum Schutz der Roma. Die Schwächen dieser EU-Politik liegen in den fehlenden Kontrollmechanismen zum Minderheitenschutz nach dem Beitritt und in dem Zwangscharakter der Maßnahmen, die zumeist größerer Legitimität in den Gesellschaften entbehren.*

### Inhalt

1. Einleitung	488
2. Allgemeine Bemerkungen zum Minderheitenschutz	489
3. Europäische Grundlagen des Minderheitenschutzes	489
4. Der Auftakt der Erweiterung – die Europaabkommen	494
5. Die Beitreitstaaten	495
a) Die Erweiterung 2004	495
b) Die aktuellen Beitreitstaaten	498
6. Erklärungsansätze	498
7. Perspektiven der EU-Minderheitenpolitik	500
Literatur	503

\* Ich danke Wolf Schünemann für hilfreiche Unterstützung.

## 1. Einleitung

Spätestens seit dem Anfang der 90er-Jahre hat das Interesse am Minderheitenschutz deutlich zugenommen, denn nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation begann nicht nur eine Ära der Demokratisierung sondern auch eine Ära ethnischer Spannungen auf dem europäischen Kontinent. Die EU, als wichtigste europäische Regionalorganisation, ist trotzdem bis heute einer inkohärenten, widersprüchlichen und aus völkerrechtlicher Perspektive defizitären Minderheitenpolitik verhaftet geblieben. Dies hat sich auch im Rahmen des 2004 abgeschlossenen Erweiterungsprozesses nicht geändert und es zeigt sich nach wie vor in der derzeitigen Erweiterungspolitik.

Nach Schätzungen gehört heute jeder siebte Europäer einer Minderheit an. Innerhalb der erweiterten EU liegt der Minderheitenanteil bei 8,5 % (Pan 2003: 3). Die Frage, wie Minderheiten geschützt werden, wie sie am politischen und gesellschaftlichen Leben teilhaben können und in den jeweiligen Staatsaufbau integriert sind, müsste somit eigentlich auf breites Interesse stoßen, sie zählt jedoch faktisch mehr zum Repertoire von Festreden als zum Instrumentarium handfester Politik.

Die im Mai 2004 vollzogene Erweiterung der Europäischen Union stellte – neben den derzeit stagnierenden Bemühungen um eine neue EU-Verfassung – das größte Projekt seit der Süderweiterung der EU in den 80er-Jahren dar. Mit der Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten ist die EU in einen nachhaltigen Veränderungsprozess eingetreten, der mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens 2007 vorläufig abgeschlossen wird. Die Europäische Kommission hat diese insgesamt zwölf politischen Systeme (sowie die Türkei) in den vergangenen Jahren durch ein umfangreiches Monitoring und durch intensive EU-Hilfen an den gemeinsamen rechtlichen Besitzstand der EU, den *aquis communautaire*, angepasst.

Die Verhandlungen zur Übernahme des *aquis communautaire* erstreckten sich u. a. auf so strittige Kapiteln wie die Landwirtschaft, die Freizügigkeit und die Regionalpolitik. Zudem wurden die Beitrittsstaaten hinsichtlich so genannter „politischer Kriterien“ begutachtet, die sich auf die Reife der Demokratien sowie die jeweilige Menschenrechtssituation beziehen und somit nicht im verbindlichen *aquis* der EU verankert sind. Beispielsweise wurden Fragen der Partizipation von Frauen oder der Korruptionsbekämpfung aufgeworfen und in den jährlichen Fortschrittsberichten der EU-Kommission bilanziert – wenn notwendig, wurden Verbesserungen angemahnt.

Gleiches gilt für den Bereich des Minderheitenschutzes, der ebenfalls unter die „politischen Kriterien“ subsumiert wurde. So wurde auch die Situation der Minderheiten in den jeweiligen Kandidatenländern einem Monitoring-Prozess unterworfen und zwischen 1998 und 2004 in den Fortschrittsberichten bewertet.<sup>1</sup> Im Folgenden soll dieses Monitoring und insofern die Minderheitenschutzpolitik der EU-Kommission analysiert werden.

1 Vgl. die Regelmäßigen Berichte über die Fortschritte der Beitrittsstaaten auf dem Weg zum Beitritt, herausgegeben von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 (im Folgenden Fortschrittsberichte).

Es wird aufgezeigt, welche Forderungen die EU zu verschiedenen Zeitpunkten an die Beitreitsstaaten gestellt hat und welche Strategien der Minderheitenpolitik sich daraus ableiten lassen.<sup>2</sup>

## 2. Allgemeine Bemerkungen zum Minderheitenschutz

Allein nur die Existenz eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes gilt nach heutigem völkerrechtlichem Verständnis sowie in den meisten internationalen Debatten nicht als ausreichende Grundlage des Minderheitenschutzes. Vielmehr ist die Auffassung verbreitet, dass das Gleichheitspostulat nicht vor Assimilierung schützen und den Interessen von Minderheiten nicht gerecht werden kann. Hingegen kann der Schutz von Minderheiten nur durch aktive und fördernde Elemente gewährt werden, was unter dem Begriff der positiven Diskriminierung zusammengefasst wird. Es lassen sich verschiedene primäre Fehler des Minderheitenschutzes unterscheiden, die in den völkerrechtlichen Debatten im Vordergrund stehen. Dazu zählen:

- Möglichkeiten der Vereinigungsfreiheit,
- Möglichkeiten kultureller Aktivitäten
- der Umfang und Gebrauch von Minderheitensprachen (vor Behörden und Gerichten, in den Medien und bei topografischen Bezeichnungen)
- die Ausprägung des Minderheitenschulwesens
- die Religionsausübung
- der Zugang zu den Medien.

Nicht unbedeutend sind zudem Fragen der Integration in den Staatsaufbau, da die Debatten hierzu besonders konflikträchtig sind. Varianten der politischen Integration betreffen insbesondere den Grad der Dezentralisierung eines Staatswesens oder spezielle Autonomieregelungen sowie Erleichterungen in den nationalen Wahlsystemen (hierzu z. B. Gawrich 2003). Die Thematisierung des Minderheitenschutzes durch die EU im Rahmen der Erweiterung erstreckt sich auf verschiedene dieser Bereiche.

## 3. Europäische Grundlagen des Minderheitenschutzes

Der Minderheitenschutz ist in nur sehr geringem Umfang in EU-Verträgen und EU-Entschlüssen verankert. Auf völkerrechtlicher Ebene existiert hingegen ein – wenn auch maß-

2 Vgl. Riedel 2001. Im Unterschied zu Riedel, die sich mit den ersten drei Fortschrittsberichten befasst, konnten für diesen Beitrag alle Fortschrittsberichte bis einschließlich 2004 in die Analyse einbezogen werden. Zudem ist Riedels Beitrag von der normativen Prämisse einer Ablehnung bestimmter Formen von Kollektivrechten für Minderheiten geprägt, worüber sich in der Zeitschrift Osteuropa eine Debatte entwickelt hat. Dieser Beitrag befasst sich hingegen vorrangig mit einem genaueren Verständnis des Vorgehens der EU. Vgl. zur Debatte Brunner 2002; Salzborn 2002; Heintze 2002; siehe auch Riedel 2002.

volles – System des Minderheitenschutzes. Den inhaltlichen Kern der Forderungen, die insbesondere in den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen von 1966 ihren Ausdruck finden, bilden die Rechte auf physische Existenz, kulturelle Identität, Kommunikation sowie den Gebrauch der eigenen Sprache (Kimmich/Hobe 2000: 373). In dem für den Vollzug des Minderheitenschutzes ausschlaggebenden Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte heißt es hierzu: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“<sup>3</sup>

Dies ist bis heute die zentrale völkerrechtliche Norm des Minderheitenschutzes. Im Völkerrecht fehlt bis heute eine verbindlichen Definition von „Minderheit“. Vielfache Zustimmung findet eine Definition aus dem Umfeld der Vereinten Nationen, die Francesco Capotorti 1977 formuliert hat. Danach stellen Minderheiten Gruppen dar, die „zahlenmäßig kleiner als der Rest der Bevölkerung sind, die sich in einer nicht-dominierenden Position befinden, deren Mitglieder als Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenschaften aufweisen, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheiden, und die – wenn auch nur implizit – ein Gefühl der Solidarität im Hinblick auf die Erhaltung ihrer Kultur, Tradition, Religion oder Sprache erkennen lassen.“ (Weiss 2004: 74) Damit umfasst diese Definition auch das vielfach diskutierte Phänomen, dass objektive Kriterien durch das subjektive Zugehörigkeitsgefühl ergänzt werden müssen. Jeder Mensch muss es auch ablehnen können, als Mitglied einer bestimmten Minderheit behandelt zu werden, selbst wenn dies „objektiv“ nahe liegen würde.

Auf regionaler Ebene haben vor allem die OSZE sowie der Europarat gezielte Abkommen zum Minderheitenschutz geschlossen. Die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 hob noch vorrangig auf ein allgemeines Diskriminierungsverbot ab, das allerdings in Artikel 14 Minderheiten explizit erwähnt: „[...] der Genuß der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen [...] der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit [...] zu gewähren“.<sup>4</sup> In den Europaratsdokumenten der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 oder der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992 finden sich jedoch weiter gehende Regelungen. Die Rahmenkonvention verpflichtet die Teilnehmerstaaten zur Förderung der Minderheitenkultur, gesteht ein umfassendes Recht der Nutzung der Minderheitensprache zu und postuliert die Bedeutung der Bildung und des Spracherwerbs für den Erhalt der Minderheitenkultur. Die Konvention greift damit wesentliche Felder des Minderheitenschutzes auf, ihr Sprachduktus ist jedoch zumeist allgemein gehalten und wie der Name des Dokuments besagt, handelt es sich um nationalstaatlich zu füllende Rahmen-

- 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, in: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/zivilpakt.pdf> (Download vom 01.03.06); vgl. Kimmich/Hobe 2000: 371.
- 4 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1952, Teil II, S. 685, 953.

vereinbarungen. Unzweideutig ist jedoch das Recht der freien Nutzung und des Erlernens von Minderheitssprachen festgelegt sowie das Recht, den eigenen Namen in der Minderheitssprache zu tragen.

Eine Leistung der Sprachencharta liegt in der positiven Würdigung eines reichhaltigen kulturellen Erbes durch Minderheitssprachen. Es bleibt jedoch dem nationalen Ermessen überlassen, inwiefern die darin enthaltenen minderheitensprachlichen Schutzinstrumente (beispielsweise zu minderheitensprachlichem Schulunterricht und entsprechender Lehrerausbildung, zur Ermöglichung des Gebrauchs der Minderheitensprache bei Gericht und in den regionalen Verwaltungen sowie zur Einbeziehung der Minderheiten in die Politikentscheidungen der Sprachenpolitik) umgesetzt werden. Innerhalb der EU ist der Ratifizierungsstand sehr heterogen: Da die Ratifizierung der Rahmenkonvention Bestandteil der EU-Beitrittsforderungen war, ist sie von allen EU-Neumitgliedern ratifiziert worden.<sup>5</sup> Dennoch gibt es eine kleine Gruppe von EU-Altmitgliedern, die sich die Konvention bislang nicht zu eigen gemacht haben (Belgien, Luxemburg, Griechenland, Frankreich). Hingegen stellen die Nichtunterzeichner der Europarats-Sprachencharta in der EU eine wesentlich größere und zudem heterogene Gruppe aus Alt- und Neumitgliedern dar, bestehend aus Belgien, Griechenland, Irland, Portugal, Litauen, Lettland und Estland. Frankreich, Tschechien, Polen, Malta und Italien haben die Charta unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Die geringe Verbreitung dieses jüngeren Europarats-Dokuments in der EU dürfte der Grund dafür gewesen sein, dass die Charta im Unterschied zur Rahmenkonvention bislang nicht Bestandteil der Beitrittsverhandlungen gewesen ist.<sup>6</sup>

Im Rahmen der OSZE (bis 1994 KSZE) hat der Minderheitenschutz als Reaktion auf den Wandel in Ostmittel- und Osteuropa vor allem durch das Kopenhagener Schlussdokument und die Charta von Paris (beide 1990) sowie die Installierung eines Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (1992) an Bedeutung gewonnen. Das Kopenhagener Schlussdokument zeichnet sich durch zwei Punkte aus: Erstens werden Gruppenrechte der Minderheiten einbezogen, zweitens bekennen sich die Unterzeichnenden dazu, dass die Berücksichtigung von Minderheitenfragen zu Frieden und Demokratie beitragen kann; sie könnten zudem vor allem im demokratischen Rahmen gelöst werden. Anders als dem Europarat fehlt es der OSZE allerdings an völkerrechtlicher Verbindlichkeit.<sup>7</sup> Die EU-Mitgliedsstaaten haben jedoch verschiedentlich erklärt, sich den Prinzipien von OSZE und Europarat verpflichtet zu fühlen (Streinz 1996).

Die einschlägigen EU-Dokumente enthalten hingegen lediglich sehr allgemeine Überlegungen zum Minderheitenschutz, die sich primär im Rahmen prinzipieller Diskriminie-

5 Lettland ratifizierte allerdings erst nach dem Beitritt.

6 Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen, nach Bundesgesetzblatt, Jg. 1998, Teil II Nr. 25 vom 16.07.98 sowie Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, nach Bundesgesetzblatt Jg. 1997, Teil II vom 29.07.97; siehe auch Liste der Unterzeichnungen und Ratifizierungen, der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen, Stand Juli 2006, in: <http://conventions.coe.int/Treaty> (Download vom Juli 2006).

7 Weiß 2004: 85; siehe zudem Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, in: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 88, Bonn, 04.07.90.

rungsverbote bewegen. Es existieren somit keine konkreten Minderheitenschutzarrangements, also Instrumente der so genannten positiven Diskriminierung, die eigentlich unerlässlich sind, wenn der Erhalt von Minderheitenkultur oder die Repräsentanz von Minderheiten im politischen System gewährleistet werden sollen. Trotz des geringen Stellenwerts von Minderheitenfragen in EU-Vereinbarungen lassen sich in diesem Zusammenhang fünf zentrale Dokumente der EG/EU aufführen:

1. Im Rahmen des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993 wurde durch die Etablierung der so genannten Kopenhagener Kriterien, die bis heute die Basis des Erweiterungsgeschehens darstellen, eine Einigung darüber getroffen, welches grundsätzliche „demokratische Minimum“ die EU von den Beitrittsstaaten erwartet: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben.“<sup>8</sup> Gleich zu Beginn des Erweiterungsprozesses wurde damit dem Minderheitenschutz grundsätzliche Relevanz zugesprochen.
2. In zeitlicher Parallelie wurde der Wandel von der EG zur Europäischen Union im Vertrag von Maastricht von 1993 manifestiert. In diesem Abkommen, das vor allem eine institutionelle Reform vollzog und in dem neben der EG die zwei weiteren Säulen der EU, die GASP und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres hinzugefügt wurden, findet sich keinerlei Bezug zum Schutz von Minderheiten. Dort wird hingegen auf die Geltung der Europarats-Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 verwiesen.<sup>9</sup>
3. Eine weitere Basis bietet der durch den Amsterdamer Vertrag neu gefasste Antidiskriminierungsartikel, in welchem dem Europäischen Rat die Möglichkeit gegeben wird, „auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen [zu] treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“<sup>10</sup>
4. Zudem ist auf die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.00 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verweisen, die auf dem Ansatz des Amsterdamer Vertrages aufbaut und die Mitgliedstaaten zur aktiven Bekämpfung von Diskriminierung aufruft.<sup>11</sup>

- 8 Auszug aus den Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Kopenhagen, Europäischer Rat, 21. und 22. Juni 1993, Abschnitt 7, Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern, in: <http://www.europa.eu.int> (Download vom Januar 2004).
- 9 Vertrag über die Europäische Union, Titel I, Artikel F, Absatz (2) (nachzusehen unter <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties>).
- 10 Vertrag von Amsterdam, November 1997, Artikel 13, ehemaliger Artikel 6 a, in: <http://europa.eu.int> (Download vom Januar 2004).
- 11 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.00 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 180/22, 19.07.00.

5. Zum Verfassungsvertrag, dessen Ratifizierung ins Stocken geraten ist und dessen Zustandekommen daher äußerst ungewiss scheint, gehört die EU-Grundrechtecharta von 2000. Sie enthält wiederum eine ähnliche Formulierung des allgemeinen Diskriminierungsverbots von nationalen Minderheiten, betont jedoch zudem die Achtung der Vielfalt von Kulturen, Religionen und Sprachen in Europa: Artikel II-81 „(1) Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“ Diese allgemeine Basis in der Grundrechtecharta könnte also Bestandteil einer künftigen Europäischen Verfassung sein. Welch nachrangigen Stellenwert der Minderheitenschutz jedoch selbst in dem geplanten Verfassungswerk genießen würde, wird an der Tatsache deutlich, dass das Wort „Minderheit“ lediglich ein weiteres Mal erwähnt wird, nämlich im Werte-Artikel I-2, welcher insbesondere für mögliche Beitrittsanforderungen ausschlaggebend ist: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“<sup>12</sup> Dementsprechend gab es im Europäischen Konvent auch nur wenige Beiträge und Forderungen zum Minderheitenschutz und sie gingen inhaltlich im Wesentlichen nicht über die letztlich gewählten Formulierungen hinaus. Die Forderungen nach einer stärkeren Verankerung des Minderheitenschutzes im EU-Verfassungsvertrag kamen primär vonseiten der Zivilgesellschaft.<sup>13</sup>

Das derzeitige Bekenntnis zum Minderheitenschutz innerhalb der EU ist also nur sehr allgemein in den EU-Dokumenten verankert und fällt zudem sehr zurückhaltend aus. Es scheint gegenwärtig kaum denkbar, dass das Minderheitenschutzverständnis innerhalb der EU über Postulate der Nichtdiskriminierung hinausgehen könnte. Es mangelt an Interesse und es ist absehbar, dass große Widerstände einiger Staaten zu erwarten sind. Die Aufnahme der Minderheitenproblematik ist in der EU zudem ein Phänomen der 90er-Jahre und somit eine Folge der beobachteten Renationalisierungen in den Staaten des vormaligen Ostblocks. Jedoch bleibt die EU in ihrer Reaktion darauf hinter den anderen europäischen Regionalorganisationen Europarat und OSZE zurück. Zudem fällt der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten höchst unterschiedlich aus, und Frankreich als prominentes Negativbeispiel bestreitet sogar die Existenz von Minderheiten auf dem eigenen Staatsgebiet (Streinz 1996: 26).

12 Läufer 2005; Charta der Grundrechte der EU, Artikel 21 und 22, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 364, 18.12.00.

13 Insgesamt wurde im Europäischen Konvent lediglich eine Rede zur Minderheitenproblematik gehalten, gerade einmal sechs Beiträge bezogen sich auf diese Frage. Siehe Angaben unter <http://european-convention.eu.int> (Download vom August 2005). Zivilgesellschaftliche Initiativen gab es beispielsweise durch das European Bureau for Lesser used Languages – EBLUL oder die Gesellschaft für bedrohte Völker.

#### 4. Der Auftakt der Erweiterung – die Europaabkommen

Ganz anders gestaltet sich das Vorgehen der EU hinsichtlich der Erweiterungsprozesse. In diesem Rahmen ist keine minimalistische Beschränkung in den minderheitenrelevanten Formulierungen erkennbar, wodurch sich die alte EU der 15 Mitgliedstaaten auszeichnete. Bereits zum Auftakt der Verhandlungen mit den einzelnen Kandidatenländern, der durch die Assoziierungsabkommen der EU mit den einzelnen Staaten – die so genannten Europaabkommen – manifestiert wurde, fand der Minderheitenschutz Erwähnung. Dieser fällt jedoch je nach Vertragszeitpunkt unterschiedlich aus. Dabei lassen sich drei Gruppen von Europaabkommen unterscheiden:

1. *Non-Thema*: Die erste Gruppe umfasst die Verträge ab den 60er-Jahren bis Anfang der 90er-Jahre. In den frühen Assoziierungsabkommen mit Malta und Zypern von 1970 und 1972 sowie mit der Türkei 1963 wurde auf die Erwähnung von Minderheitenschutz gänzlich verzichtet. Gleiches gilt für die Abkommen mit Polen und Ungarn von 1991.
2. *Generelle Erwähnung*: Die zweite Gruppe umfasst die Verträge, die kurz nach dem Kopenhagener Gipfel abgeschlossen wurden. Damals fiel erstmals die Entscheidung zur Aufnahme von Minderheitenfragen in die Europaabkommen. Daraufhin wurde in den vier Abkommen von 1993 mit Rumänien, Bulgarien, Tschechien und der Slowakei eine allgemeine Forderung nach „Achtung der Menschenrechte einschließlich des Minderheitenschutzes“ in die jeweilige Präambel aufgenommen.
3. *Spezielle Forderungen*: Die dritte Gruppe umfasst die Verträge mit den baltischen Staaten, denn in den erst 1995 unterzeichneten Assoziierungsabkommen wurden erstmals konkrete Instrumente des Minderheitenschutzes angemahnt. So forderten Litauen, Lettland und Estland, Sprachunterricht allgemein und auch für Minderheitenangehörige zu fördern. Ob sich dies auf Unterricht in der Minderheitensprache – vorrangig war an die russischsprachigen Bevölkerungsgruppen gedacht – oder in der jeweiligen Amtssprache bezieht, ob damit also an ein Instrument der sprachlichen Integration oder des Erhalts von Minderheitenkultur gedacht war, blieb jedoch offen.<sup>14</sup>

Damit zeigt allein schon diese Anfangsphase des Erweiterungsprozesses, dass die EU eine lineare Progression auf dem Feld des Minderheitenschutzes vorgenommen hat, indem sie einen Wechsel von der Nichterwähnung von Minderheiten (Türkei, Malta, Zypern, Polen, Ungarn) über ein allgemeines Diskriminierungsverbot (Rumänien, Bulgarien, Tschechien, Slowakei) bis hin zum Prinzip der positiven Diskriminierung, also zu konkreten Minderheitenschutzforderungen (Litauen, Lettland, Estland) vollzogen hat.

14 Siehe hierzu Europaabkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EG und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Estland, der Republik Ungarn, der Republik Bulgarien, der Republik Rumänien, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik, der Republik Slowenien, der Republik Estland, der Republik Litauen, der Republik Estland andererseits, Amtsblatt Nr. L 348 vom 31.12.93, S. 2 – 0180; L 347 vom 31.12.93, S. 2 – 0266; L 358 vom 31.12.94, S. 3 – 0222; L 357 vom 31.12.94, S. 2 – 0189; L 359 vom 31.12.94, S. 2 – 0210; L 360 vom 31.12.94, S. 2 – 0210; L 051 vom 26.02.99, S. 3 – 0206; L 068 vom 09.03.98, S. 3 – 0198; L 051 vom 20.02.98, S. 3 – 0242; L 026 vom 02.02.98, S. 3 – 0255; siehe zudem Riedel 2001: 1263.

## 5. Die Beitrittsprozesse

### a) Die Erweiterung 2004

Eine ähnliche Strategie setzte sich im eigentlichen Beitrittsprozess fort. Aufschlussreich für das weitere Vorgehen der EU ist dabei die Analyse der Fortschrittsberichte, welche die EU-Kommission für jedes Beitrittsland in den Jahren 1998-2002 und für die verbliebenen Kandidatenstaaten Rumänien, Bulgarien und die Türkei in den Jahren 2003 und 2004 erstellt hat.<sup>15</sup> Anhand dieser Berichte lässt sich erkennen, dass auch im weiteren Beitrittsprozess die Strategie konkreter Minderheitenschutzforderungen fortgesetzt wurde. Dies gilt bis heute.

Im Rahmen der politischen Kriterien für die Demokratiestandards der Beitrittsstaaten wurde auch die Menschenrechts- und Minderheitensituation einem jährlichen Monitoring-Prozess unterzogen. Die EU-Kommission nahm dabei jeweils zentrale Problembereiche in rechtsverbindliche jährliche „Beitrittspartnerschaften“ auf, innerhalb derer den Kandidatenländern Handlungsprioritäten auferlegt wurden, die sich auch auf den Minderheitenschutz erstreckten.

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Schwerpunktsetzungen die Kommission in ihren Forderungen vornahm, zu welchen Zeitpunkten der Beitrittsverhandlungen dies geschah und mit welchen Auflagen die Kommission die Beitrittsverhandlungen letztlich abschloss.

1. *Schwerpunktsetzungen der Kommission:* Im Zusammenhang mit den Beitrittsprozessen wurde positiv registriert, dass die EU sich dem Minderheitenproblem zuwandte. So stellte der lettische Parlamentsabgeordnete Boris Tsilevich ein Ende der „Agnostik“ der EU gegenüber Minderheitenfragen an sich fest (2003).

Gegenüber Malta und Zypern wurden keine Forderungen in Fragen des Minderheitenschutzes gestellt, wohl aber gegenüber der Türkei. Sie betrafen in den vergangenen Jahren primär die Menschenrechtslage der Kurden und der syrisch-orthodoxen Minderheit sowie den Zypern-Konflikt. Die Minderheitenpolitik der EU ist als Handlungsstrategie also primär im Zusammenhang mit der Osterweiterung zu sehen.<sup>16</sup>

Die Verhandlungen im Zuge der Osterweiterung ließen verschiedene primäre Handlungsfelder der Minderheitenschutzpolitik erkennen:

Maßgeblich befasste sich die EU-Kommission mit den drei baltischen Staaten. Sie bildeten nicht nur die erste Staatengruppe, in deren Assoziierungsabkommen mit der Sprachenfrage erstmalig konkrete Elemente des Minderheitenschutzes gefordert wurden. Auch in den weiteren Verhandlungen interessierte die EU sich vor allem für spezifische Minderheitenfragen im Zusammenhang mit der (zumeist staatenlosen) russi-

15 Zu Kroatien liegt noch kein Bericht vor.

16 In Bezug auf Malta wird jedoch im abschließenden Bericht 2002 auf „Zwischenfälle“ von Diskriminierung verwiesen, deren Opfergruppe jedoch nicht näher benannt wird. Es wird zur Verabschiedung einer Rechtsvorschrift gegen Diskriminierung aufgerufen. Siehe Fortschrittsberichte zu Zypern, Malta und Türkei 2001 und 2002 sowie Riedel 2001: 1265.

schen Minderheit in den baltischen Staaten. Vorrangig wurden dabei zwei Aspekte behandelt: Zum einen ging es um die Sprachenförderung und -nutzung. Die EU befassste sich mit den anfangs teilweise rigiden Sprachgesetzen gegenüber den jeweiligen russischen Minderheiten vor allem in Lettland und Estland und forderte zunächst den Ausbau von Sprachprogrammen in der Amtssprache, später jedoch von Kursen in der russischen MinderheitsSprache (beispielsweise in Estland) (Riedel 2001: 1264-1267). Zum zweiten wurden die Anforderungen bei der Einbürgerung der russischen Minderheit kritisiert (bürokratische Hindernisse, Kosten und mangelnde Hilfestellungen). Die EU forderte auch Lettland und Estland dazu auf, die Einbürgerungsquote zu erhöhen, obwohl schon im Bericht über Estland 2002 festgestellt worden war, dass der Großteil der staatenlosen russischen Bevölkerungsgruppe sich aus verschiedenen Gründen gar nicht einbürgern lassen wolle. Dieser EU-Ansatz schien somit an der estnischen Realität vorbeizugehen.<sup>17</sup>

Zudem befasste sich die EU-Kommission mit der Forderung Litauens, Lettlands und Polens nach Unterzeichnung bzw. Ratifizierung der Europarats-Rahmenkonvention zum Minderheitenschutz. Dieses Anliegen ist in zweierlei Hinsicht inkonsistent: Zum einen ist die Rahmenkonvention bis heute nicht von den EU-Mitgliedstaaten Belgien, Luxemburg und Griechenland ratifiziert worden, von Frankreich wurde sie nicht einmal unterzeichnet. Es wird also etwas gefordert, was nicht allgemeiner EU-Standard unter den Altmittgliedern ist. Zum anderen ist die wesentlich bedeutsamere Europarats-Charta der Regional- und MinderheitsSprachen, die einen noch geringeren Ratifikationsgrad in der Alt-EU aufweist, nicht Bestandteil des Forderungskatalogs.<sup>18</sup>

Den Kern der Minderheitenschutzforderungen der EU bildete die Roma-Politik: „[...] by being highlighted in the Commission’s Progress Reports in the course of enlargement, it reached the agenda of everyday politics.“ (Simhandl 2005: 15) In Osteuropa leben ca. sechs Millionen Roma. Ihre Lebenssituation ist vielfach katastrophal, denn sie stehen zumeist am untersten Rand der Gesellschaft und sind zahlreichen Diskriminierungen ausgesetzt (Krauß 2003: 129; Schukalla 2003: 91 f.). Die EU-Bemühungen um eine Roma-Schutzpolitik betreffen somit einen Kernbereich gesellschaftlicher und sozialer Problemlagen in den Beitrittsstaaten. Die EU-Kommission hat im Verlauf des Beitrittsprozesses zunehmend detailliertere Roma-Schutzinitiativen von den einzelnen Kandidatenstaaten gefordert und mitfinanziert. Diese sollen primär mithilfe von mehrjährigen Regierungsprogrammen realisiert werden, die vorrangig der Integration der Roma in den Arbeitsmarkt und in das Schulsystem sowie der Verbesserung der Wohnverhältnisse dienen sollen. Des Weiteren sollen Alltagsdiskriminierungen durch die Bevölkerung als auch durch die Polizei abgebaut werden.<sup>19</sup>

- 17 Siehe die Fortschrittsberichte zu Estland, Lettland, Litauen 1998 bis 2002 sowie Riedel 2001: 1265.
- 18 Siehe die Fortschrittsberichte zu Polen, Litauen, Lettland sowie die Liste der Unterzeichnungen und Ratifizierungen der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, Stand Juli 2006, unter <http://conventions.coe.int/Treaty> (Download vom Juli 2006).
- 19 Siehe insbesondere die Fortschrittsberichte zu Ungarn, Slowakei, Tschechien, Bulgarien und Rumänien ab 1998.

2. *Zeitpunkt der Forderungen:* Die Forderung nach Minderheitenschutz vor allem für die Roma wurde erst im Verlauf des Beitrittsprozesses intensiver. So erachtete man für Polen und Litauen erst ab dem dritten Bericht (2000) den Schutz von Roma als relevant, obwohl die Lebenssituation der dortigen Roma zuvor nicht besser gewesen sein dürfte, und in Litauen nur eine sehr kleine Minderheit von ca. 3.000 Roma lebt. In den frühen Fortschrittsberichten über diese beiden Staaten von 1998 und 1999 wird die Existenz einer Roma-Minderheit noch nicht einmal erwähnt. Im Bericht über Polen 1999 wird sogar festgehalten: „Achtung und Schutz der Minderheiten sind in Polen weiterhin gewährleistet“.<sup>20</sup> Dieses positive Urteil revidierte die EU-Kommission in den Folgejahren zu Recht. Die EU-Forderungen führten so dazu, dass in Polen ein mehrjähriges Regierungsprogramm zur Förderung der Roma-Minderheit entwickelt wurde, das verschiedene Lebensbereiche der Minderheit (Arbeit, Schule, Kulturerhalt) abdecken sollte (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2001).

3. *Auflagen der Kommission:* In den letzten Fortschrittsberichten von 2002, die kurz vor Abschluss des Beitrittsvertrags zwischen der EU und den Beitrittsstaaten abgefasst wurden, stellte die EU für Polen, Litauen, Slowenien und die Slowakei keine weiteren verbindlichen Forderungen nach Minderheitenschutz, obwohl Minderheitenfragen auch in diesen Berichten weiterhin kritisch erörtert wurden.<sup>21</sup> Doch auch gegenüber Estland und Lettland, denen weitere Forderungen gestellt wurden, zeigte sich die Kommission zuversichtlich in Bezug auf die weitere Minderheitenpolitik. Lediglich Ungarn und Tschechien wurden für ihre noch zu fragmentarischen Bemühungen im Roma-Schutz kritisiert.<sup>22</sup>

Somit zeigt sich, dass die Minderheitenschutzforderungen der EU-Kommission einer Art Konjunkturkurve unterlagen: Aspekte des Roma-Schutzes oder auch die Sprachenfrage in Litauen wurden erst mit Verzögerung in die EU-Forderungskataloge aufgenommen. In den Jahren 1999 und 2000 unternahm die EU-Kommission verstärkte Anstrengungen, die Minderheitenschutzpolitik in den Beitrittsstaaten zu verankern. Diese Konjunkturkurve flachte in der Schlussphase des Beitrittsprozesses ab. Weitere Forderungen wurden nur noch an die Hälfte der MOE-Beitrittskandidaten gerichtet, obwohl Polen, Litauen, Slowenien und die Slowakei nach wie vor vom Europarat für Mängel im Roma-Schutz kritisiert werden. Dies untermauert die These einer Interessenskonjunktur für den Minderheitenschutz, der letztlich jedoch dem Ziel eines termingerechten Beitritts untergeordnet wurde (ein auch in anderen Politikbereichen festzustellendes Phänomen).<sup>23</sup>

20 Siehe die Fortschrittsberichte zu Polen sowie zu Litauen seit 1998.

21 Siehe die Fortschrittsberichte zu Polen, Litauen, Slowenien, Slowakei 2002. Da die Verhandlungen mit Rumänien und Bulgarien noch andauern, kann für diese Staaten kein abschließendes Urteil gefällt werden.

22 Siehe die Fortschrittsberichte zu Litauen, Lettland, Ungarn und zur Tschechischen Republik 2002.

23 Framework Convention for the protection of national minorities. Opinion of the Advisory Committee on Poland, 27. November 2003 (CM (2004)4, 16.01.04), Opinion on Lithuania, 21. Februar 2003 (CM (2003)78, 23.05.03), Opinion on Slovenia, 12. September 2002 (CM (2002)151, 29.02.02), Opinion on Slovakia, 22. September 2000 (CM (2000)178, 23.11.00).

b) *Die aktuellen Beitrittsprozesse*

Auf Bulgarien und Rumänien, die beiden verbliebenen Kandidatenstaaten mit beträchtlichen Roma-Minderheiten, sowie ihre Bewertung durch die Kommission lässt sich diese Erkenntnis nicht übertragen. Vielmehr sind auch die Fortschrittsberichte der Jahre 2003 und 2004 durch klare Aufforderungen zur Verbesserung der Lage der Roma gekennzeichnet.<sup>24</sup> Zwar werden die lancierten Roma-Strategien beider Länder ausdrücklich gelobt, doch werden die Erfolgsaussichten vor allem mangels finanzieller Mittel in den beiden Staaten gering eingeschätzt. So stellen die Autoren des Fortschrittsberichts zu Rumänien fest: „Die Roma-Strategie [...] wird zwar durchgeführt, hat aber nichts daran geändert, dass die Roma-Minderheit de facto immer noch häufig diskriminiert wird“.<sup>25</sup> Alles in allem steht zu befürchten, dass spätestens mit dem tatsächlichen Beitritt die Anforderungen auf der einen und die Bemühungen auf der anderen Seite hinsichtlich einer nachhaltigen Minderheitenpolitik zurückgenommen werden.

Von der Türkei fordert die EU die Beseitigung der Diskriminierung gegenüber den Kurden, vor allem in der Sprachenpolitik, sowie die langsame Aufarbeitung der Folgen des jahrzehntelangen Ausnahmezustands in den kurdischen Provinzen und die Rückkehr von Binnenvertriebenen. Das Ausmaß der Minderheitendiskriminierung ist sicherlich größer als bei den anderen Beitrittsstaaten, zudem hat die Türkei keines der beiden zentralen Europaratsabkommen zum Minderheitenschutz unterzeichnet.<sup>26</sup>

6. *Erklärungsansätze*

Da die präzisen Politikanweisungen, die die EU-Kommission den Beitrittsstaaten gegeben hat (vor allem bei der Entwicklung von Regierungsprogrammen zum Roma-Schutz) innerhalb der EU auf keiner rechtlichen Grundlage basieren und weit über die allgemeinen Verpflichtungen der Beitrittskandidaten durch die Europaabkommen sowie auch die EU-Grundlagen hinausgehen, zeigt sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen interner und externer Minderheitenpolitik der EU (Brunner 2002: 222; Ram 2003: 35). Für dieses inkohärente minderheitenpolitische Vorgehen der EU-Kommission erscheinen zwei Erklärungsansätze plausibel:

1. *Das Agieren des Europaparlaments:* In seiner Menschenrechtentschließung vom Dezember 1998 rief es erstmalig zur Unterstützung der Minderheiten in Mittel- und Osteuropa auf. Zudem verabschiedete es im Herbst 1999 eine Entschließung zur Lage der Roma im Kosovo, in der ebenfalls eine spezifische Strategie für Roma in Mittel- und Osteuropa insgesamt eingefordert wurde. Ähnliches formulierte das Parlament in sei-

- 24 So heißt es im Fortschrittsbericht 2004 zu Bulgarien: „Mitglieder von ethnischen und kulturellen Minderheiten und namentlich die Roma leben weiterhin am Rande der Gesellschaft.“ (28)
- 25 Fortschrittsberichte 2004 zu Bulgarien, Rumänien, letzterer S. 34; zu den allgemeinen Menschenrechtsfragen in Bulgarien und Rumänien auch Gawrich /Schweikert 2004.
- 26 Siehe den Fortschrittsbericht zur Türkei 2004.

ner Menschenrechtsentschließung vom Frühjahr 2000. Darin werden „besondere Bemühungen [gefordert], um die Effizienz der Minderheiten-Programme in Bewerberländern zu verbessern, insbesondere was die religiösen, ethnischen, sprachlichen und kulturellen Minderheiten betrifft.“ Überdies hält es das Europaparlament für „dringend erforderlich, dass die Verbesserung der Minderheitensituation der Roma und Sinti in den Beitrittsländern in einem multilateralen Aktionsprogramm von Europäischer Union und Beitrittskandidaten zu einem wichtigen Teil der Beitrittsstrategie erklärt und umgesetzt wird.“<sup>27</sup> Genau dies ist letztlich auch geschehen. Der Politikwechsel der EU-Kommission kann somit u. a. als Reaktion auf Forderungen des Europaparlaments interpretiert werden.

Die Haltung des Parlaments wird ebenfalls anhand der jüngsten Entwicklung hinsichtlich der Beitrete Bulgariens und Rumäniens deutlich. Zwar stimmte das Parlament den Beitrittsanträgen beider Länder am 13. April 2005 mit großer Mehrheit (Bulgarien: 522; Rumänien: 479 Stimmen) zu, doch forderte es die betreffenden Staaten in seinen jeweiligen Abschlussberichten gleichzeitig auf, ihre Anstrengungen zum Minderheitenschutz insbesondere der Roma auch künftig fortzusetzen.<sup>28</sup>

Überdies diskutierte das Parlament bereits in den 80er-Jahren Entwürfe zur Verankerung von Minderheitenschutz auf EU-Ebene und regte mehrfach eine EU-Charta der Volksgruppenrechte an. In den vergangenen Jahren hat es sich dennoch insgesamt eher wenig mit dem Problemfeld Minderheitenschutz befasst, mit Ausnahme der erwähnten Fokussierung auf den Kosovo. Hervorzuheben ist aus jüngerer Zeit die Entschließung zur Förderung von regionalen und wenig verbreiteten Sprachen, in der die EU-Kommission zur Entwicklung von Vorschlägen zum Schutz dieser Sprachen in der erweiterten Union aufgerufen wird, sowie eine Entschließung zur Lage der Frauen in der EU, die sich u. a. auf die Situation von Roma-Frauen bezieht.<sup>29</sup>

2. Die zweite Ursache ist etwas allgemeinerer Art und lässt sich (über die oben beschriebene Reaktion des Europaparlaments hinausgehend) als *Jugoslawien-Schock der EU* bezeichnen. Damit ist ganz allgemein die Erkenntnis aus den Krisen in Bosnien-Herzegowina (insbesondere dem Versagen der EU und der internationalen Gemeinschaft) sowie im Kosovo gemeint, dass unbewältigte ethnische Spannungen unvorhersehbare
- 27 Entschließung des Europaparlaments zu den Menschenrechten in der Welt für die Jahre 1997-1998, Protokoll vom 17/12/1998, A4-0410/1998; Entschließung des Europaparlaments zum Jährlichen Bericht über Internationale Menschenrechte und die Menschenrechtspolitik der EU 1999, Protokoll vom 16.03.00, A5-0050/2000. Zum Kosovo stellt das Parlament fest „dass das Volk der Roma in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas mit großen Problemen zu kämpfen hat und dass dies eine spezifische Strategie rechtfertigt“ (Entschließung des Europaparlaments zu den Übergriffen gegen Roma und andere Minderheiten im neuen Kosovo, Protokoll vom 07.10.99, B5-0147, 0151, 0166 und 0174/1999).
- 28 Siehe die entsprechenden Berichte des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten über die Anträge Bulgariens bzw. Rumäniens auf Mitgliedschaft (A6-0077/2005 bzw. A6-0078/2005).
- 29 Zum Handeln des Europäischen Parlaments in den 80er-Jahren siehe Streinz 1996: 27 f.; Entschließung des Europäischen Parlaments (2003/2057(INI)); Entschließung des Europäischen Parlaments (2003/2109 (INI)).

Instabilität bis hin zum Krieg hervorrufen können. Diese Erkenntnis war das maßgebliche Motiv für die oben dargelegte Strategie der Initiierung detaillierter Minderheitenschutzforderungen im Rahmen der Beitrittsprozesse.

Als eine weitere Reaktion auf den *Jugoslawien-Schock* entwarf die EU gemeinsam mit weiteren Nationalstaaten und internationalen Organisationen im Jahr 1999 den Stabilitätspakt für Südosteuropa, das dadurch zu einer stabilen Region mit funktionierenden Demokratien werden sollte. Innerhalb des Stabilitätspaktes hat der Schutz ethnischer Minderheiten einen besonderen Stellenwert (Calic 2001).

## 7. Perspektiven der EU-Minderheitenpolitik

Die EU-Kommission hat sich vor der Erweiterung in Bezug auf die Beitrittsstaaten dem Problem gestellt, dass die EU eigentlich über keine wirksamen Mechanismen des Minderheitenschutzes verfügt, die über die Standards eines allgemeinen menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots hinausgehen. Der Einfluss auf die Minderheitenpolitik in Bezug auf die Mitgliedsstaaten ist in dieser Hinsicht also gering. Innerhalb der EU gilt es wohl auf absehbare Zeit mit einem minimalen Maß an formalem Minderheitenschutz zu leben.

Aufgrund dieses internen EU-Defizits erschien es der EU-Kommission als notwendig, Minderheitendiskriminierung in den Beitrittsstaaten im Vorfeld zu minimieren, verbunden mit dem Ziel, den Import von neuen und schwerwiegenden Minderheitenproblemen in die EU zu verhindern (Tsilevich 2003: 6). Die EU-Kommission nutzte deswegen ihre Macht-position und die vor dem Beitritt vorhandene hohe Verbindlichkeit ihrer Forderungen für ein mehrjähriges Monitoring der Minderheitenpolitik in den Beitrittsstaaten (Brusis 2003: 5). Die teilweise sehr detaillierten Minderheitenschutzforderungen der EU, sei es zu Einbürgerungsquoten und -gesetzen im Baltikum oder zu Haushaltssmitteln für Roma-Schutz-programme in anderen Staaten, gehen jedoch nicht nur über die rechtliche Basis der EU, sondern auch über die Maßstäbe von OSZE und Europarat sowie über bilaterale Dokumente (wie beispielsweise den deutsch-polnischen Vertrag) hinaus.

Die Strategie der EU-Kommission, den Import dieser speziellen Minderheitenprobleme möglichst zu verhindern, entbehrt nicht einer gewissen Logik, denn die evidenten Minderheitendiskriminierungen sind nicht selten schwere Erblasten der vorherigen autoritären Regime in diesen Staaten. Dennoch sind die von der EU verordneten Maßnahmen des Minderheitenschutzes ihrem Charakter nach oktroyiert. Da sie in den jeweiligen Staaten nicht innenpolitisch begründet sind, entbehren sie wohl mehrheitlich gesellschaftlicher Unter-stützung. Ihnen fehlt damit die Legitimität, ohne die sie nicht nachhaltig wirksam sein können. Insofern bleibt der Minderheitenschutz in den neuen EU-Mitgliedsländern per se instabil. Auch hat sich nichts an der Tatsache geändert, dass die EU nach ihrer Erweiterung weiterhin über keine *Instrumente* des Minderheitenschutzes verfügt. Minderheitendiskriminierungen können auf EU-Ebene nur schwer gehandelt werden, egal ob sie in den alten oder in den neuen EU-Staaten stattfinden.

Mehr als zwei Jahre nach der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten und im Vorfeld des Beitritts Rumäniens und Bulgariens muss ein Blick auf die Perspektive der

Minderheitenpolitik in der EU geworfen werden: Die Europäische Union hat sich bereits heute nachhaltig verändert. Die Anzahl der in der EU vertretenen europäischen Minderheiten stieg von 73 auf 156, auch wenn sich der Anteil von Minderheiten an der EU-Gesamtbevölkerung durch die Erweiterung nicht erhöht hat. Mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens wird sich diese Entwicklung noch einmal verstärken. Dann steigt die Anzahl der Minderheiten auf 187 und der prozentuale Anteil in der Bevölkerung um 0,3 % auf 8,8 % der EU-Bevölkerung (Pan 2003: 3).

Schon heute stehen sich dabei in der Europäischen Union zwei Gruppen gegenüber: zum einen die „Neumitglieder“, die gezwungen wurden, diverse bis ins Detail reichende Minderheitenschutzvorkehrungen zu treffen, obwohl dies zum Teil noch gar nicht ihrer politischen Kultur, ihrem national orientierten Denken und ihrer zivilgesellschaftlichen Reife entsprach. Zum anderen die „Altmitglieder“, denen es bislang nicht gelungen ist, innerhalb der EU zu einem gemeinsamen rechtlichen Rahmen des Minderheitenschutzes zu gelangen. Manche Länder, wie z. B. Frankreich, versuchen sogar, die eigenen Minderheiten zu ignorieren. Dieser doppelte Standard, der an Alt- und Neumitglieder angelegt wird<sup>30</sup> und der von den Kandidatenländern nicht unbemerkt geblieben ist, führt insgesamt zu einer geringen Glaubwürdigkeit von Minderheitenschutzrhetorik innerhalb der EU. So stellen sich abschließend drei Fragen:

1. *Regression des Minderheitenschutzes?* Es bestand und besteht vielfach die Sorge, der Minderheitenschutz in den neuen EU-Staaten könnte sich regressiv entwickeln, da der Druck des EU-Beitrittsprozesses gewichen ist und innerhalb der EU hierfür keine Monitoring-Mechanismen zur Verfügung stehen. Ob die Vorzeige-Minderheitenschutzprogramme, die um des EU-Beitritts willen angestoßen wurden, auslaufen werden und die entsprechenden Haushaltsmittel mehrheitlich gekürzt werden, muss derzeit noch abgewartet werden und wird sich erst in den nationalen Finanzhaushalten einige Jahre nach dem Beitritt als Tendenz niederschlagen. Fest steht jedoch, dass die Minderheitenschutzprogramme in den jeweiligen Ländern nur begrenzte Legitimität genießen. Das Bild des Minderheitenschutzes in den neuen Mitgliedsländern bleibt derzeit noch ambivalent. Es finden sich gleichermaßen zahlreiche Hinweise sowohl für weiterhin virulente und relevante Stereotype und Diskriminierungen als auch für die Etablierung neuer und nachhaltiger Minderheitenschutzinstrumente in den jungen EU-Staaten.<sup>31</sup>
2. *Ein Strategiewechsel für Südosteuropa?* Es zeichnet sich ab, dass die EU ihre bisherige Strategie der sehr konkret ansetzenden, oktroyierenden und Roma-zentrierten Minderheitenpolitik auch gegenüber den derzeitigen und zukünftigen Beitrittskandidaten des ehemaligen Jugoslawiens<sup>32</sup> fortsetzen und nach wie vor einen Schwerpunkt auf die

30 Andere sprechen von einer „Glaubwürdigkeitslücke“ zwischen Ost- und Westeuropa. Vgl. Tagungsbericht der SWP: Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess, Berlin, Juni 2002, S. 27.

31 PAP News Wire, 05.05.05: Minorities: Yes to language classes, no to place names; BBC Monitoring Europe, 30.04.05: Poland enacts new national minorities law, statistics still contentious, in: <http://conventions.coe.int/Treaty> (Download vom August 2005); BBC Monitoring Europe, 04.07.05: Czech Republic denies intolerance of ethnic minorities; Czech News Agency, 20.07.05: Labour market should change along with subsistence level-Romanies.

Forderung nach Ratifizierung der entsprechenden Europaratsdokumente legen wird. Jedoch stellt sich die EU zudem auf die spezifischen Kontextbedingungen in Südosteuropa ein, also auf die dramatischen und umfassenden Kriegsfolgen in den Ländern dieser Region. Im Unterschied zur großen Osterweiterung 2004 kann insofern davon ausgegangen werden, dass der Minderheitenschutz in Verhandlungen mit diesen Staaten hinter Aspekten der Kriegsfolgenaufarbeitung zurücktreten wird. Dies zeichnet sich in Bezug auf Kroatien ab, aber auch im Hinblick auf die anderen Staaten des westlichen Balkans, die derzeit (als eine Art Vorbeitrittsstrategie) im Rahmen des so genannten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses mit der EU kooperieren. Zum einen steht die Frage der Strafverfolgung von Kriegsverbrechern im Vordergrund<sup>33</sup>, zum anderen Probleme der Rückführung und Integration von Flüchtlingen<sup>34</sup>. Insofern hat sich nicht das diskussionswürdige EU-Verständnis von (externer) Minderheitenpolitik in den Beitrittsprozessen gewandelt, sondern der Minderheitenschutz wird von der drängenden Kriegsfolgenproblematik in Südosteuropa überlagert.

3. *Ist ein Ende des doppelten Standards absehbar?* Führt also die Diskrepanz zwischen nicht existentem inneren Minderheitenschutz und hohen externen Anforderungen zu einem langsamem Angleichungsprozess an die äußeren Maßstäbe, also zu ersten Schritten in Richtung einer internen Minderheitenpolitik in der EU? Wird die Beitrittspolitik insofern auf die EU ausstrahlen (Brusis 2003: 16)? Letztlich ist das schwerlich zu vermuten, denn zum einen ist das Beharrungsvermögen der EU-Institutionen sowie der Staats- und Regierungschefs in dieser Hinsicht groß, und die Bemühungen werden nicht zuletzt an Frankreich scheitern. Zum anderen ist die EU auf absehbare Zeit durch ihre Verfassungskrise gehemmt.

Es gibt jedoch erste Anzeichen dafür, dass die Thematik eine neue, bleibende Virulenz erhalten hat. Indizien dafür zeigen sich vor allem im Europaparlament. So hat sich ein halbes Jahr nach der Erweiterung eine informelle überfraktionelle „Intergroup“ für regionale und Minderheitensprachen gegründet. Ein Jahr nach der Erweiterung verabschiedete das Europaparlament zudem eine Entschließung zum Minderheitenschutz in der erweiterten EU. Es „weist auf die uneinheitliche Politik im Bezug auf Minderheiten hin – zwar ist der Schutz der Minderheiten Teil der Kriterien von Kopenhagen, aber es gibt weder einen Standard für Minderheitenrechte in der Gemeinschaftspolitik, noch gibt es eine gemeinschaftsweite Übereinstimmung darüber, wer als Mitglied einer Minderheit betrachtet werden kann“. Das EP ist zudem der Ansicht, dass „einige gemeinsame Ziele sowie Minimalziele für die Staatsorgane in der EU [...] entwickelt werden könnten“ und es „for-

- 32 Angebote für Beitrittsverhandlungen in den kommenden Jahren hat die EU an Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro und Mazedonien gerichtet.
- 33 Für Kroatien bedeutet die unzulängliche Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien den Stopp des Aufnahmeprozesses.
- 34 Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilungen der Kommission: Stellungnahme zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur Europäischen Union, 20.04.04 (COM (2004) 257) sowie dies., Bericht der Kommission. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa. Dritter Jahresbericht, 30.03.04 (KOM (2004)202).

dert die Kommission dringend auf, einen politischen Standard für den Schutz nationaler Minderheiten festzulegen.“<sup>35</sup>

Vor dem Hintergrund der bisherigen und der zu erwartenden Strategien in der Minderheitenschutzpolitik muss aber bezweifelt werden, dass sich die EU-Kommission diese Aufforderung zu eigen machen wird.

## Literatur

- Brunner, Georg*, 2002: EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte, Ost-europa 52, 220-228.
- Brusis, Martin*, 2003: The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession countries, in: Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 1, 1-19.
- Calic, Marie-Janine*, 2001: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz, in: APuZ, B 13-14, 9-16.
- Gawrich, Andrea*, 2003: Minderheiten im Transformations- und Konsolidierungsprozess Polens. Verbände und politische Institutionen, Opladen.
- Gawrich, Andrea/Schweikert, Rainer*, 2004: Institutionelle Entwicklung in Europa – wie weit sind die südosteuropäischen Länder?, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, 153-186.
- Heintze, Hans-Joachim*, 2002: EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte, in: Osteuropa 52, 598-605.
- Kimminich, Otto/Hobe, Stephan*, 2000: Einführung in das Völkerrecht, Tübingen/Basel (7. Aufl.).
- Krauß, Joachim*, 2003: Zahl ist nicht gleich Zahl – Angaben zur Romabevölkerung im östlichen Europa, in: Ost-West. Europäische Perspektiven 4 (2), 129-131.
- Läufer, Thomas (Hrsg.)*, 2005: Verfassung der Europäischen Union, Bonn.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, 2001: Pilotowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2002, Warszawa, Februar 2001.
- Pan, Christoph*, 2003: Minderheitenschutz in Europa und in der EU: Theorie und Praxis, in: Europa Ethnica 60 (1), 3-10.
- Ram, H. Melanie*, 2003: Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania, in: Studies in Comparative International Developments 38 (2), 28-56.
- Riedel, Sabine*, 2001: Minderheitenpolitik im Prozeß der EU-Erweiterung. Dynamisierung ethnischer Konflikte durch positive Diskriminierung, in: Osteuropa 51, 1262-1285.
- 35 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa, 08.06.05 (A6-0140/2005).

- Riedel, Sabine*, 2002: EU-Minderheitenpolitik als Instrument der Integration, in: Osteuropa 52, 502-511.
- Salzborn, Samuel*, 2002: Individuelle und kollektive Minderheitenrechte im Widerstreit, in: Osteuropa 52, 606-611.
- Schukalla, Kajo*, 2003: Roma im Osten und Südosten Europas, ein Blick in Geschichte und Gegenwart, in: Ost-West. Europäische Perspektiven 4 (2), 83-92.
- Simhandl, Katrin*, 2005: „Western Gypsies and Travellers“ – „Eastern Roma“: The Creation of Political Objects by the Institutions of the European Union, Hamburg (unveröff. Manuskript).
- Streinz, Rudolf*, 1996: Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: Dieter Blumenwitz/Gillbert Gronig (Hrsg.), Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union, Köln, 11-29.
- Tsilevich, Boris*, 2003: EU Enlargement and the protection of National Minorities: Opportunities, Myths and Prospects, in: <http://www.eumap.org> (Download vom Mai 2003).
- Weiss, Norman*, 2004: Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Heiner Bielefeldt/Jörg Lüer (Hrsg.), Rechte nationaler Minderheiten. Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung, Bielefeld, 71-90.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Andrea Gawrich  
Institut für Politische Wissenschaft  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Westring 400  
24098 Kiel  
E-Mail: [agawrich@politik.uni-kiel.de](mailto:agawrich@politik.uni-kiel.de)  
Web: <http://www.politik.uni-kiel.de/gawrich.php>