

EU-MINDERHEITENPOLITIK IN OSTEUROPA: ZWISCHEN ERWEITERUNG UND NACHBARSCHAFT

EU MINORITY POLICY IN EASTERN EUROPE: BETWEEN ENLARGEMENT AND NEIGHBOURHOOD

Christoph Schnellbach*

Abstract

Minority policy is still a controversial policy area of the European Union. After the accession waves of 2004 and 2007, minority issues are increasingly shifted to the European agenda. The EU has created a legal framework for this purpose since 2001, but the implementation of minority policy remains within national competence. For the foreign policy of the EU, the protection of minorities keeps playing an important role, particularly in relation to increasing ethnic conflicts in the European neighbourhood. In this context, the EU is depending on other actors such as the OSCE and the Council of Europe.

Key words: Minority policy, European Union, EU enlargement

Einleitung

Der Beitritt der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) hat zweifelsohne eine neue Etappe der EU-Minderheitenpolitik eingeleitet und die EU vor neue Herausforderungen gestellt: Mit den Erweiterungsrounden

* Dr. Christoph Schnellbach ist Lehrbeauftragter und Projektkoordinator am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft. Von 2012-2014 war er Junior Research Fellow an der Andrassy Universität Budapest. Seine Forschungsschwerpunkte sind Europäische Integration, EU-Erweiterung und Minderheitenpolitik.

Contact: Christoph.Schnellbach@gsi.uni-muenchen.de

von 2004 und 2007 stieg die Gesamtbevölkerung der EU von etwa 375 auf ca. 500 Mio. Menschen an. Die Anzahl der nationalen und ethnischen Minderheiten in der EU erhöhte sich von 73 auf 187, der Anteil ethnischer oder nationaler Minderheiten an der Bevölkerung in der EU wuchs von 8,6 % (32,1 Mio. Angehörige) auf 8,8 % (42,3 Mio. Angehörige).¹

Beschäftigt man sich mit einem so vielschichtigen und facettenreichen Thema wie „Minderheitenpolitik“ wird eines schnell deutlich: Neben der (formal-)rechtlichen Dimension gibt es eine – zumeist nicht unumstrittene – politisch-normative Seite. Obgleich sich an der Frage der Definition von Minderheiten die Geister scheiden, kann hier eine juristische Eingrenzung des Gegenstandes vorgenommen werden: Minderheitenrecht bezeichnet im Völkerrecht das Anrecht ethnischer und nationaler Minderheiten auf Minderheitenschutz. Als Anknüpfungspunkte minderheitenrechtlicher Regelungskonzepte sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten denkbar. Wenn ein einzelner Angehöriger einer Minderheit Adressat einer solchen Regelung ist, handelt es sich um Individualrecht. Wird eine Minderheit als solche zum Subjekt besonderer Rechte, liegen kollektive Rechte vor.

Das Politikfeld Minderheitenpolitik kann – zumindest innerhalb der EU – als historisch gewachsenes „europäisches Minderheitenschutzregime“ bezeichnet werden. Dieses basiert auf verschiedenen Entwicklungslinien im europäischen Mehrebenensystem. Die beiden zentralen Quellen im europäischen Minderheitenschutz, auf die später noch näher eingegangen wird, sind das Rahmenübereinkommen des Europarats und das Kopenhagener Dokument der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Beide Instrumente unterscheiden zwischen dem Schutz nationaler Minderheiten als Gruppe und den Angehörigen dieser Minderheiten als Individuen und ordnen den Minderheitenschutz in den weiteren normativen Bereich des allgemeinen Menschenrechtsschutzes ein.

¹ Die Gesamtzahl der Volksgruppen in Gesamteuropa (39 Staaten) wird auf 337 beziffert, mit insgesamt 103,5 Mio. Angehörigen. Als Gründe für das starke Ansteigen der Anzahl Minderheitsangehöriger in Europa führen die Autoren an, dass die Transparenz politischer und demografischer Strukturen in Europa größer geworden ist, viele Minderheitenangehörige im Schutze der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit wieder zu ihrer Identität zurückgefunden haben und die Anzahl der Staaten beträchtlich gestiegen ist – womit auch die Zahl der Minderheiten überproportional ansteigt, vgl. Christoph Pan, Beate S. Pfeil, *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Band 2, 2, überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wien/New York: Springer, 2006.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Entwicklungspunkte des Minderheitenschutzes als rechtliches und politisches Konzept im Zusammenhang der EU-Erweiterung nachgezeichnet und problematisiert werden. Aus ihnen können wichtige Hinweise auf die Handlungsebenen, Motivationen und Zielentwicklungen des europäischen Minderheitenschutzes gewonnen werden. Ferner soll erörtert werden, inwieweit man von einer Internationalisierung des Minderheitenrechts sprechen kann oder ob an dieser Stelle nicht das Konzept der differenzierten Integration von Minderheitenrechten zutreffender ist.²

Das europäische Minderheitenschutzregime

Das bestehende europäische Minderheitenschutzregime ist von mehrfacher Relevanz für die Internationalisierung des Minderheitenrechts: Es stellt einerseits den Handlungsrahmen dar, in dem internationale Akteure agieren, und bietet andererseits rechtliche und politische Ressourcen an, auf welche beispielsweise die EU, aber auch transnationale NGOs zurückgreifen. Die Erkenntnisse über Defizite und Dynamiken dieses Minderheitenschutzregimes, welches vorwiegend auf völkerrechtlichen Regeln sowie auf weichen Mechanismen (*soft law*) basiert, können als Maßstab für die Bewertung der Internationalisierung des Minderheitenrechts dienen.

Im folgenden Abschnitt wird das völkerrechtliche, europäische Minderheitenschutzsystem in seiner konkreten Ausgestaltung näher untersucht. Der Fokus liegt dabei – neben der EU – auf den beiden wichtigsten Akteuren in diesem Bereich, der OSZE und dem Europarat.

OSZE

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die im Jahr 1995 in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übergang, hatte sich mit unterschiedlichen Instrumenten für den Minderheitenschutz eingesetzt. Die Organisation beschäftigte sich nach dem Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa als erster der europäischen Akteure im Rahmen der

² Internationalisierung meint in diesem Zusammenhang die Erweiterung der Zuständigkeit auf mehrere Staaten oder internationale Organisationen, unter differenzierter Integration versteht man dagegen die abgestufte Integration in verschiedenen Politikfeldern (z. B. der EU) auf zeitlicher, inhaltlicher, struktureller oder räumlicher Ebene.

„menschlichen Dimension“ des KSZE-Prozesses mit minderheitenrechtlichen Fragen.³ Seither gehören die Formulierung einheitlicher Standards im Minderheitenschutz und die Überwachung der Einhaltung der sich aus diesen ergebenden Verpflichtungen der Staaten zu den wichtigsten Aufgaben der beteiligten Länder. In der Regel sind die internationalen Dokumente der KSZE/OSZE nicht als völkerrechtliche Verträge zu werten, sondern als *soft law* oder politische Absichtserklärungen.

Besonders hervorzuheben ist das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, in dem sich die Teilnehmerstaaten zum ersten Mal auf einen europaweiten Standard für den Status und die Rechte von Minderheiten verständigten. Die Kopenhagener Schlussakte gehört bis heute zu den umfassendsten Dokumenten im europäischen Minderheitenschutz und hatte eine Vorbildfunktion für später verabschiedete Regelungen zum Recht nationaler Minderheiten. Trotz ihres politischen Charakters wurde sie in mehrere bilaterale Verträge zwischen KSZE-Teilnehmerstaaten als Bezugstext aufgenommen und als „rechtlich verbindlich“ anerkannt. Die Europäische Union hat sie im Rahmen ihrer externen Beziehungen gegenüber einigen Drittstaaten zur Bedingung für EU-Unterstützungsmaßnahmen gemacht. So wurde in der im Dezember 1991 von den EG-Außenministern verabschiedeten Erklärung zu den „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion“ die Einhaltung der eingegangenen KSZE-Verpflichtungen zum Mindeststandard erklärt.

In der Folgezeit schuf die KSZE/OSZE eine Reihe von Mechanismen, um die Überwachung und Durchsetzung der (politischen) Verpflichtungen zu verbessern. Besonders wichtig für den Minderheitenschutz war das auf dem KSZE-Gipfel von Helsinki im Juli 1992 eingeführte Amt des Hochkommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Sein Mandat bezieht sich in erster Linie auf ein Frühwarnsystem, um hinter den Kulissen präventiv und deeskalierend auf Minderheitenkonflikte einzuwirken. Der HKNM bedient sich vor allem des Mittels der „stillen Diplomatie“, um Vermittlung zwischen Parteien und Förderung von Vertrauen und Dialogbereitschaft zu erreichen.

³ Die KSZE war seit ihrem Entstehen im Jahr 1975 ein rein zwischenstaatlicher Prozess. Erst durch die zunehmende Institutionalisierung seit der Charta von Paris 1990 verfestigte sich die Organisationsstruktur.

Dabei unterliegt sein Amt einer Reihe von institutionellen und operativen Einschränkungen. Insgesamt lassen sich die bisherigen Aktivitäten des HKNM als Element der Krisenprävention innerhalb der OSZE aber als überwiegend gelungen bewerten. Dadurch erlangten die Vermittlungsbemühungen des Hochkommissars erhebliche Bedeutung, sodass auch die EU während des Beitrittsprozesses klar signalisierte, dass sie von den MOEL die Befolgung seiner Empfehlungen erwarte.

Europarat

Zu den Hauptaufgaben des Europarats gehört die Erarbeitung multilateraler völkerrechtlicher Verträge. Mit der *Europäischen Menschenrechtskonvention* aus dem Jahr 1950 (EMRK) und dem dazugehörigen Überwachungsmechanismus des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat er beachtliche Maßstäbe gesetzt. Die EMRK enthält jedoch nur vage Vorschriften zum Schutz von Minderheiten. Direkte Erwähnung finden Minderheitenrechte nur im Diskriminierungsverbot des Art. 14 und in einigen Entwürfen für ein Zusatzprotokoll zur EMRK. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot bietet das 12. Zusatzprotokoll, das im April 2005 in Kraft getreten und von 18 Staaten ratifiziert worden ist (Stand: 18.03.2013); verwiesen sei an dieser Stelle auch auf den Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK in der Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Dieser Entwurf, insbesondere die in Art. 1 enthaltene und auch von anderen internationalen Akteuren zitierte Begriffsdefinition von „nationaler Minderheit“ diene als bindender Maßstab für zukünftige Entscheidungen der Parlamentarischen Versammlung.

Im Bereich des Minderheitenschutzes verdienen zwei Verträge des Europarats besondere Aufmerksamkeit, die *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen* und das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*.

Die *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen* ist als Ergebnis langjähriger Bemühungen am 5. November 1992 zustande gekommen und seit dem 1. März 1998 in Kraft.⁴ Die „Sprachencharta“ stellt in der chronologischen Abfolge das erste rechtlich verbindliche regionale

⁴ Vgl. Europarat, *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen*, ETS-No. 148, Zeichnung 5. November 1992, Inkrafttreten 1. März 1998, Text online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm> (Stand: 05.06.2015).

Minderheitenschutzabkommen dar, auf das sich die Europaratsmitglieder verständigen konnten. Sie behandelt mit dem sprachlich-kulturellen Bereich einen wichtigen Teil des Minderheitenschutzes, da Sprachen zu den wesentlichen Identitätsmerkmalen vieler nationaler Minderheiten zählen. Dabei geht sie über den bloßen Schutz von Regional- und Minderheitensprachen hinaus und fordert auch deren aktive Förderung. Diese Unterstützungsmaßnahmen schließen Regeln zur positiven Diskriminierung, also der aktiven Förderung von Minderheitsangehörigen, etwa in Bezug auf Sprachminderheiten, mit ein. Gleichwohl haben die Vertragsstaaten hier die Möglichkeit, einen Vorbehalt einzulegen. Die Sprachencharta konstituiert weder individuelle noch kollektive Minderheitenrechte, sondern stellt nur Verpflichtungen der Vertragsstaaten auf. Sie bietet damit einen Ansatz zum Schutz der Minderheitensprachen, die ausdrücklich keine Diskriminierung der Mehrheit darstellt. Zur Kontrolle der Umsetzung ist die Sprachencharta mit einem ausgefeilten, aber relativ schwachen Berichtssystem ausgestattet – ein entsprechendes Sanktionssystem fehlt allerdings.

Im Ergebnis ist die Sprachencharta ein wichtiger Baustein des europäischen Minderheitenschutzsystems, da sie mit dem sprachlichen Bereich einen wesentlichen Teil der kulturellen Identität von Minderheiten anspricht. Zu ihren Defiziten gehören dagegen der große Spielraum der Vertragsstaaten und die geringe Kontrolle der Umsetzung. Die Ermessensspielräume der Staaten bei der Auswahl der Sprachen und der zu ergreifenden Maßnahmen erlauben es den Unterzeichnerstaaten, nur ein Minimum an Verpflichtungen auszuwählen, ohne damit den sprachlichen Minderheitenschutz nachhaltig zu verbessern. Hinzu kommt, dass der Ratifikationsprozess eher schleppend verläuft: Von den 47 Mitgliedsstaaten des Europarates haben bislang erst 25 Staaten die Charta ratifiziert, acht Staaten haben sie lediglich unterschrieben, 14 Mitgliedsstaaten (darunter auch die EU-Mitglieder Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen und Portugal) haben sie nicht einmal unterzeichnet.⁵

Aufgrund der oben genannten Nachteile fällt die Beurteilung der Sprachencharta eher negativ aus. Die Ratifikation gestaltete sich auch im EU-Beitrittsprozess problematisch. Ende Februar 2004 – also kurz vor der Osterweiterung – hatten sie nur drei der MOEL (Ungarn, die Slowakei

⁵ Übersicht der Unterzeichnungen/Ratifikationen, online abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=05/06/2015&CL=ENG> (Stand: 05.06.2015).

und Slowenien) ratifiziert. In den Fortschrittsberichten der EU wurde der Stand der Ratifikation zwar erwähnt, spielte aber im Vergleich zum Rahmenübereinkommen eine weniger wichtige Rolle.

Das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (kurz: Rahmenübereinkommen), welches ab Februar 1995 zur Zeichnung (auch für Nichtmitgliedstaaten des Europarats) auslag, trat im Februar 1998 und damit noch vor der Sprachencharta in Kraft.⁶ Sein Schwerpunkt liegt im grundsatzpolitischen Bereich bezüglich des Minderheitenschutzes. Das Rahmenübereinkommen verfolgte offiziell das Ziel, die politischen Verpflichtungen aus den Dokumenten der KSZE in völkerrechtliche Verträge umzuwandeln. In der Ausarbeitungsphase wurden eine verbesserte Koordination der europäischen Organisationen angestrebt und Vertreter der KSZE/OSZE und der Kommission der EG/EU miteinbezogen.

Das Rahmenübereinkommen ordnet den Minderheitenschutz als Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes ein (Art. 1). Es enthält nur andeutungsweise eine Definition von „nationaler Minderheit“ (Präambel, Art. 3) und auch keine direkt anwendbaren Bestimmungen. Vielmehr beschränkt es sich darauf, Grundsätze und Prinzipien zum Minderheitenschutz aufzustellen. Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Durchführung der Ziele, haben aber einen breiten Ermessensspielraum bei der Wahl der Mittel zur konkreten Durchsetzung. Zur Kontrolle der Durchführung des Rahmenübereinkommens wurde wie schon bei der Sprachencharta bewusst kein gerichtsförmiges Verfahren, sondern ein System regelmäßiger Staatenberichte gewählt. Anhand dieser Staatenberichte sollen die beiden Überwachungsgremien, das Ministerkomitee und ein Beratender Ausschuss, die Umsetzung des Rahmenübereinkommens kontrollieren (Art. 24 ff.).

Das Rahmenübereinkommen hat sich aus juristischer Sicht zum wichtigsten Bezugspunkt im europäischen Minderheitenschutzregime entwickelt. Auch im *Monitoring*-Prozess der EU-Erweiterung hat es als wichtige

⁶ Europarat, *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, ETS-No 157, Zeichnung 1. Februar 1995, Inkrafttreten 3. September 1998; online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm> (Stand: 05.06.2015).

Referenz gedient.⁷ Insgesamt ist das Rahmenübereinkommen durchaus als deutlicher Fortschritt für den regionalen Minderheitenschutzstandard zu bewerten, da es zu einer – wenn auch relativ schwachen – rechtlichen Bindung seiner Vertragspartner führt. Die Mitgliedsstaaten wurden durch den Durchsetzungsmechanismus des Rahmenübereinkommens erstmals einer gewissen Kontrolle hinsichtlich ihrer Minderheitenpolitik unterworfen. Die Effektivität des Rahmenübereinkommens hängt jedoch von der Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen, von der sorgfältigen Kontrolle der Überwachungsorgane sowie von der Anzahl der Vertragsstaaten ab. Besonders in der großen Beteiligung der europäischen Staaten hebt sich das Rahmenübereinkommen von der Sprachencharta ab. Bisher haben 39 Staaten das Rahmenübereinkommen ratifiziert, wengleich wichtige Staaten wie Frankreich, Griechenland, Belgien und die Türkei noch fehlen.⁸

Europäische Union

Auf dem Gebiet der Minderheitenpolitik verfügte die EU über lange Zeit kaum über eigene Zuständigkeiten. Im Zuge der EU-Osterweiterung entwickelte sie jedoch Ansätze einer Minderheitenpolitik nach außen – welche als Folge der Erweiterung teilweise rechtlich und politisch „internalisiert“ wurde. Bei der Bewertung der EU-Minderheitenpolitik gilt es dennoch, zunächst zwischen Binnen- und Außenperspektive zu unterscheiden.

Der Amsterdamer Vertrag von 1997 brachte zahlreiche minderheitenrelevante Neuerungen im Primärrecht. Der eigene Anspruch der EU, eine ‚Wertegemeinschaft‘ zu sein, führte dazu, dass sich die EU-Institutionen verstärkt mit menschenrechtlichen Themen beschäftigten. Mit dem damaligen Art. 13 EG-Vertrag (heute Art. 19 AEUV) wurde in der Textfassung des Amsterdamer Vertrages eine Rechtsgrundlage geschaffen, auf deren Basis die EU seither Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund

⁷ Vgl. Gwendolyn Sasse, „Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?“, in: Toggenburg, Gabriel [Hrsg.]: *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*, Budapest: OSI/LGI, 2004, S. 68 f.

⁸ Frankreich und die Türkei haben das Rahmenübereinkommen nicht unterzeichnet, Übersicht online abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=05/06/2015&CL=ENG> (Stand: 05.06.2015).

von Rasse und ethnischer Herkunft ergreifen kann. Auf Basis dieses Artikels präsentierte die EU-Kommission mit der „Antidiskriminierungsrichtlinie“ (RL 2000/43/EG) und der „Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie“ (RL 2000/78/EG) zwei Vorschläge, die im heutigen EU-Recht als Grundsteine der gemeinschaftlichen Antidiskriminierungspolitik gelten. Damit wurde der Diskriminierungsschutz im gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) der EU verankert und das Fundament für die weitere Ausgestaltung der EU-Minderheitenpolitik gelegt.

Mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag und dem daraus hervorgehenden Reformvertrag von Lissabon fand der Begriff ‚Minderheit‘ im Jahr 2007 erstmals in einem primärrechtlichen Text der EU Erwähnung. Im neuen Artikel 2 EUV werden Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, ausdrücklich zu den grundlegenden Werten der Union gezählt.

Eine weitere Quelle des EU-Minderheitenrechts stellt die Charta der Grundrechte (GRC) dar, welche mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags für die meisten EU-Staaten (außer Polen, dem Vereinigten Königreich und der Tschechischen Republik) durch den Verweis in Artikel 6 des geänderten EU-Vertrages verbindlich wurde. Aus minderheitenrechtlicher Sicht ist die GRC besonders interessant, da sie in Art. 21, Abs. 1 den Begriff ‚nationale Minderheit‘ einführt:

„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.“

Im Gegensatz zu Art. 19 AEUV enthält diese Bestimmung eine klare und direkt anwendbare Verbotsklausel, gibt der EU jedoch kein eindeutiges Mandat, um gegen solche Diskriminierungen vorzugehen. Gleichwohl wurde mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages der Terminus ‚nationale Minderheit‘ als Begriff in das Primärrecht überführt.

Der Vertrag von Lissabon ist somit eine Zäsur in der EU-Minderheitenpolitik, da auch die Rechte von Angehörigen ethnischer und nationaler Minderheiten erstmals zu den Grundwerten der Gemeinschaft gezählt werden: Die GRC verbietet Diskriminierung aufgrund der „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ (Art. 21, Abs. 1). Zusammen mit Artikel 22 GRC, in welchem die Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen verankert wurde, ist sie eine eindeutige Aussage für Minderheitenrechte innerhalb der EU. Dennoch kann der Reformvertrag nicht über den Widerspruch hinwegtäuschen, dass zwar ein expliziter Bezug zu Minderheiten hergestellt wird, konkrete Bestimmungen für die Umsetzung dieser Rechte aber noch fehlen.

Maßgeblich für die externe Dimension der EU-Minderheitenpolitik waren die vom Europäischen Rat im Juni 1993 beschlossenen ‚Kopenhagener Kriterien‘. Die politischen Beitrittskriterien, die rechtsstaatliche und demokratische Strukturen verlangen, beinhalten dabei auch die Achtung und den Schutz von Minderheiten.

Den konkreten Beitrittsverhandlungen ging eine analytische Durchleuchtung des sich ständig fortentwickelnden Acquis durch ein Screening der EU-Kommission voraus. Die EU machte bereits die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen von der völligen oder partiellen Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien abhängig und verfolgte deren weitere Implementierung und Einhaltung durch ein aufwendiges *Monitoring*-Verfahren während der Verhandlungen bis zur Aufnahme.

Die regelmäßigen Fortschrittsberichte offenbarten dabei einen sehr selektiven Ansatz der Kommission bei der Bewertung der Minderheitensituationen in den Beitrittsstaaten. Die Kommission richtete ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf drei Minderheitengruppen: Neben den russischen Gruppen im Baltikum und in Osteuropa bildeten die Roma und die ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten Ungarns bisher die Schwerpunkte der Fortschrittsberichte. Dabei wurden sowohl „harte“ (sicherheitspolitischer Konflikt mit Russland) als auch „weiche“ Sicherheitsinteressen (Armutsmigration der Roma, organisierte Kriminalität und soziale Spannungen) berücksichtigt. Das Konfliktpotential um die „Auslandsungarn“ im Karpatenbecken konnte durch die EU-Politik zumindest vorübergehend entschärft werden. Jedoch

zeigt der zunehmende Nationalismus in Ungarn nach dem EU-Beitritt eine parallele Entwicklung, die EU-Werte und Normen in diesem Bereich untergraben könnte.

Der Fokus der EU auf politisierte Gruppen ließ zahlreiche kleinere Minderheitengruppen in den Beitrittsländern dagegen weitgehend unerwähnt – diese wurden nur selten überhaupt in den Berichten behandelt. Außerdem wurden die Minderheitengruppen nicht offiziell von EU-Seite in die Beitrittsverhandlungen mit einbezogen; sie waren nur mittelbar über die nationalen Parlamente beteiligt – falls die betroffene Minderheit dort repräsentiert war (wie etwa die ungarische Minderheit in der Slowakei).

Der Minderheitenschutz spielt im Erweiterungsprozess eine zunehmend wichtige Rolle: Die Beitrittsländer mit Kandidatenstatus (Albanien, Montenegro, Serbien, Mazedonien, Türkei) haben allesamt Minderheitenkonflikte. Die EU kann jedoch nur mit einer nach innen und außen glaubwürdigen Minderheitenpolitik solche ethnischen Konflikte in der Nachbarschaft einhegen. Das eine solche Politik auch proaktiv ausgestaltet werden muss, ist nicht zuletzt seit der Ukraine-Krise virulent geworden.

Schlussbemerkungen

Der Minderheitenschutz hat in Europa seit den 1990er Jahren eine besondere zentrifugale und zentripetale Dynamik entfacht. Nachdem die KSZE/OSZE zunächst die politische Vorreiterrolle für sich beansprucht hatte, verlagerte sich das Engagement der an Minderheitenschutz interessierten Staaten auf den Europarat und schließlich auf die EU. Das (ideal-)politische Moment der KSZE-Dokumente von 1990 ist abgeflaut und einer pragmatischeren Handhabung gewichen. Die Dynamik im europäischen Minderheitenschutzregime ging von anfangs weitreichenden, rein politischen hin zu schwächeren, dafür aber rechtsverbindlichen Vereinbarungen. Teilweise lässt sich auch feststellen, dass sich die Trennlinien zwischen Recht und Politik durch internationale Instrumente wie das Rahmenübereinkommen überschneiden.

Bei der inhaltlichen Bestandsaufnahme zeigt sich, dass sich das völkerrechtliche Minderheitenrecht derzeit im Wesentlichen auf einen individualrechtlichen Zugang beschränkt. Kollektive Minderheitenrechte

sind kaum vorzufinden, der Gruppenschutz beschränkt sich bisher allenfalls auf den Schutz vor physischer Gewalt im Rahmen des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Weitergehende Gruppenrechte, etwa Verpflichtungen zu bestimmten Autonomieformen, sind dagegen bisher wenig internationalisiert. Lediglich in politischen Absichtserklärungen, wie dem Kopenhagener Dokument der KSZE, wird auf solche kollektiven Rechte hingewiesen. Da diese Erklärungen oft nur als *soft law* zum europäischen Minderheitenschutzregime beitragen, bleiben für das Schutzniveau der europäischen Minderheitengruppen primär das nationale Recht und die Vereinbarungen in bilateralen Verträgen ausschlaggebend. Die Ausgestaltung nationaler Rechtsordnungen hinsichtlich der Stellung nationaler Minderheiten in Europa ist aber sehr heterogen und spiegelt die speziellen demographischen, historischen, ökonomischen, politischen und sozialen Merkmale der einzelnen Staaten wider. Etwa drei Viertel der europäischen Rechtsordnungen beinhalten jedoch zumindest eine verfassungsrechtliche Absicherung der grundlegenden Minderheitenrechte.⁹

Der normative Druck der Institutionen führte bisher allenfalls zu inkrementellen Verbesserungen des minderheitenrechtlichen Schutzniveaus in Europa. Gerade die Defizite des völkerrechtlichen Minderheitenrechts werden hier deutlich: vage Formulierungen und weite Ermessensspielräume für Vertragsstaaten; juristisch unzureichende Kontroll- und Durchsetzungsverfahren sowie die Abstinenz großer Staaten von zentralen Verträgen wie dem Rahmenübereinkommen. Die OSZE hat mit ihrem pragmatischen Zugang gegenüber dem Europarat den Vorteil, dass sie mit ihren Langzeitmissionen und dem Hohen Kommissar direkt vor Ort die Situation von Minderheiten untersuchen und politische Kompromisse zwischen den Konfliktparteien erarbeiten kann. Da sie aber kaum rechtlich verbindliche Vereinbarungen hervorbringt, bleibt auch ihr Einfluss auf die nationalen Minderheitenpolitiken und Rechtssysteme gering.

Mit der EU-Osterweiterung wurden zunehmend grenzüberschreitende Minderheitenfragen demographischer, politischer und rechtlicher Natur in den Raum der EU importiert und dadurch multiple Pfadabhängigkeiten

⁹ Vgl. Pan, Pfeil, S. 641. Ein durch Rechtsvergleichung ermittelter gemeineuropäischer Mindeststandard des Minderheitenrechts findet sich bei Rainer Hofmann, „Der Schutz von Minderheiten in Europa“, in: Werner Weidenfeld [Hrsg.], *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2006, S.390 f.

erzeugt.¹⁰ Durch die sich ändernden Akteurskonstellationen entwickelt sich die EU-Minderheitenpolitik dynamisch in allen drei Bereichen der politischen Analyse (*policy, politics, polity*) durch innere und äußere Einflussfaktoren weiter.

Schließlich stellt sich noch die Frage: Welche Rückwirkungen hat die EU-Erweiterung auf die Internationalisierung der Minderheitenrechte und wie lassen sich diese theoretisch erfassen?

Im Bereich des Minderheitenschutzes ergeben sich einige Schwierigkeiten bei der Anwendung von etablierten Konzepten der Europaforschung: Da es in der Minderheitenpolitik aufgrund mangelnder Normenkonsistenz keine klaren *benchmarks* der EU gab, sind sowohl Politiktransfer als auch Diffusion als Analyserahmen nur bedingt brauchbar. Die EU hat bei den besonderen Minderheitenrechten keine eigenen *Policy-Modelle* zur Verfügung stellen können, da es sich größtenteils um nicht-vergemeinschaftete Politikfelder handelte. Die einzelnen EU-Länder haben unterschiedliche Traditionen, Normen und Praktiken im Umgang mit ethnischen und nationalen Minderheiten. Teilweise kamen die innovativeren, anwendungserprobten Modelle aus den MOEL, wie etwa das europaweit einzigartige System der Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn.

Parallel zum EU-Erweiterungsprozess entwickelte sich die Minderheitenpolitik auf der EU-Ebene fortgehend weiter. Diese Prozesse mündeten in der Aufnahme des Minderheitenschutzes im EU-Primärrecht mit dem Vertrag von Lissabon. Dass solche Neuerungen in das EU-Vertragswerk aufgenommen wurden, lag auch an der erhöhten Zahl minderheitenpolitisch interessierter Staaten.¹¹ Allerdings führt dies nicht zwangsläufig zu erhöhter Konvergenz der EU-Mitgliedstaaten im Minderheitenschutz: Im Bereich Minderheitenpolitik lässt sich – wie in vielen anderen Politikbereichen – eine

¹⁰ Die Interessen der staatlichen Akteure werden auf die EU-Ebene übertragen und im Beitrittsprozess transformiert. Die EU entwickelt parallel zum Erweiterungsprozess eigene Mechanismen und Politiken im Minderheitenschutz. Diese Innovationen können vom organisierten Austausch von *best practices* bis zur Einführung von rechtlichen Regelungsmechanismen reichen. Die EU-Mitgliedsstaaten sind ihrerseits verpflichtet, die neuen EU-Politiken zu importieren.

¹¹ Vgl. Vizi Balázs, "An Unintended Legal Backlash of Enlargement? – The Inclusion of Minority Rights in the EU Constitutional Treaty", in: *Regio – Minorities, Politics, Society*, 2005/01, S. 89 ff.

zunehmend differenzierte Integration beobachten. Die Schutzniveaus einzelner Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich und reichen von einer verfassungsmäßigen Verankerung der Minderheitenrechte bis zur Nichtanerkennung der Existenz von ethnischen oder nationalen Minderheiten auf dem eigenen Territorium. Überdies ist eine durch den EU-Erweiterungsprozess entstandene Diskrepanz festzustellen. Alle beigetretenen Länder aus Mittel- und Osteuropa haben auf Druck der EU etwa das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats im Zuge des EU-Beitritts ratifiziert, im Gegensatz zu den „alten“ EU-Staaten Frankreich und Griechenland.

Das Teilnehmerfeld an wichtigen Instrumenten des Minderheitenschutzes gleicht eher dem Modell der „konzentrischen Kreise“. Mit Hinblick auf das Rahmenübereinkommen oder der Grundrechtecharta kann hier nicht nur auf eine temporäre Differenzierung hingewiesen werden: Viele der nicht-partizipierenden Staaten beabsichtigen nicht, diesen Vertragswerken mittelfristig beizutreten. Insofern ist die Aussicht auf eine sektorale Differenzierung und damit auch die Gefahr permanenter räumlicher Trennlinien im Minderheitenschutz in Europa nicht von der Hand zu weisen. Wenn die EU jedoch Minderheitenwerte nach außen und in unmittelbarer Nachbarschaft verteidigen will, muss sie auch nach innen für einheitliche Regelungen sorgen.

Bibliographie

1. Europarat (1992), *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen*, ETS-No. 148, Zeichnung 5. November 1992, Inkrafttreten 1. März 1998, Text online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm> (Stand: 05.06.2015).
2. Europarat (1995), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, ETS-No 157, Zeichnung 1. Februar 1995, Inkrafttreten 3. September 1998; online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm> (Stand: 05.06.2015).

3. Hofmann, Rainer (2006), „Der Schutz von Minderheiten in Europa“, in: Weidenfeld, Werner [Hrsg.]: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
4. Opitz, Maximilian (2007), *Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union: Probleme, Potentiale, Perspektiven.*, Berlin: LIT-Verlag.
5. Pan, Christoph; Pfeil, Beate S. (2006), *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Band 2, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wien/New York: Springer.
6. Sasse, Gwendolyn (2004), “Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?”, in: Toggenburg, Gabriel [Hrsg.]: *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*, Budapest: OSI/LGI.
7. Toggenburg, Gabriel; Rautz, Günther (2010), *ABC des Minderheitenschutzes in Europa*, Stuttgart: UTB.
8. Vizi, Balázs (2005), “An Unintended Legal Backlash of Enlargement? – The Inclusion of Minority Rights in the EU Constitutional Treaty”, in: *Regio – Minorities, Politics, Society*, 2005/01.

