

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

# Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozeß

Eine Veranstaltung der Europäischen Kommission und der  
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 21. Februar 2002

*Zusammengestellt und bearbeitet von Irene Wiegand und Sabine Riedel*

Juni 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

## Tagungsprogramm 5

Einleitung:

Axel R. Bunz, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission  
in der Bundesrepublik Deutschland 7

**Teil I:**

### **Maßnahmen der positiven Diskriminierung: Notwendige Strategie oder Quelle neuer Konflikte?**

Maßnahmen zum Schutz nationaler Minderheiten.

Eine Bilanz von zehn Jahren Minderheitenpolitik in Europa

Referent: PD Dr. Hans-Joachim Heintze, Ruhr-Universität Bochum 8

Die EU-Minderheitenpolitik gegenüber den Beitrittskandidaten.

Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung

Referentin: Dr Sabine Riedel, Stiftung Wissenschaft und Politik 11

### **Diskussion**

Minderheitenpolitik als Demokratieförderung 15

Minderheitenpolitik als Konfliktprävention 15

Gefahren der Sonderrechte: Führt Autonomie zur Sezession? 16

Pro-Argument: Mit Sonderrechten mehr Chancengleichheit 17

Contra-Argument: Kollektivrechte schaden der Integration 17

Offenes Problem: Definitionen und Typen von Minderheiten 19

Fazit: Wichtige Bezugspunkte für eine Minderheitenpolitik 20

**TEIL II:**

### **Leitbildentwicklung für eine zukünftige EU-Minderheitenpolitik**

Impulsreferat eines OSZE-Vertreters 21

### **Diskussion**

Die Ausgangssituation 24

Nationale, bilaterale oder multinationale Regelungen? 25

Arbeitsteilung zwischen EU, Europarat und OSZE 26

Glaubwürdigkeitslücke zwischen Ost- und Westeuropa? 27

Sanktionsmöglichkeiten der EU 28

EU-Instrumentarium: Entwicklung des Gemeinschaftsrechts 29

Fazit: Schaffung von Kohärenz und Konsistenz 30

**Aktuelle Literaturhinweise 31**

**Internet-Adressen 32**

**Teilnehmerliste 33**



## Tagungsprogramm

Diskussionsleitung: *Prof. Dr. Jörg Calließ*  
Studienleiter der Evangelischen Akademie Loccum

14.00-14.15 Uhr: Begrüßung und Einleitung:

*Axel R. Bunz*  
Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission  
in der Bundesrepublik Deutschland

*Dr. Christoph Bertram*  
Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik

14.15-14.45 Uhr: *Dr. Hans-Joachim Heintze*  
Universität Bochum, Institut für Friedenssicherungs-  
recht und Humanitäres Völkerrecht:  
»Maßnahmen zum Schutz nationaler Minderheiten.  
Eine Bilanz von 10 Jahren Minderheitenpolitik in  
Europa«

14.45-15.15 Uhr: *Dr. Sabine Riedel*  
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin  
Forschungsgruppe EU-Erweiterungsperspektiven:  
»Die EU-Minderheitenpolitik gegenüber den Beitritts-  
kandidaten. Neue Konflikte durch Maßnahmen der  
positiven Diskriminierung«

15.15-16.00 Uhr: Diskussion  
der Vorträge in einer Pro-und-Contra-Struktur:  
Wie beurteilen die Tagungsteilnehmer die  
Argumente der Referenten aus der Sicht ihrer  
beruflichen Erfahrung in Wissenschaft und Politik:  
Haben sich Maßnahmen der positiven Diskriminierung  
in konkreten Konfliktsituationen bewährt oder gibt es  
damit negative Erfahrungen?  
Wie ist der Beitrag von EU-finanzierten Programmen  
zum Schutz von nationalen und ethnischen Gruppen/  
Minderheiten zu bewerten?

16.00-16.30 Uhr: Kaffeepause

16.30-17.00 Uhr: Impulsreferat eines *OSZE-Vertreters*:

»Leitbildentwicklung für eine zukünftige  
EU-Minderheitenpolitik«

17.00-17.45 Uhr: Diskussion zu den Fragen:

- a) Erscheint die Suche nach allgemeinen Standards im Minderheitenschutz auf EU-Ebene überhaupt sinnvoll oder sollte die Minderheitenpolitik auf nationaler Ebene verbleiben und gegebenenfalls bilateral gelöst werden?
- b) Wenn es ein gemeinsames Ziel in der Minderheitenpolitik gibt, so ist dies die Erhöhung der Integrationschancen für Minderheiten. Wo liegen bereits heute die Potentiale für einen integrativen Minderheitenschutz auf EU-Ebene sowie auf nationaler Ebene?

17.45-18.30 Uhr: Handlungsempfehlungen

für politische Entscheidungsträger:

Im Zuge des EU-Erweiterungsprozesses wird die Minderheitenpolitik zwar ein außenpolitisches Thema bleiben, darüber hinaus aber deutlich an innereuropäischer Bedeutung gewinnen.

Es stellen sich daher die Fragen:

- a) Wie kann eine nach außen orientierte EU-Minderheitenpolitik dazu beitragen, daß Minderheitenkonflikte gelöst und weitere verhindert werden (z.B. im Kosovo/Serbien, der Republik Makedonien, Siebenbürgen/Rumänien)?
- b) Wie kann eine nach innen orientierte EU-Minderheitenpolitik ethnisch motivierte Diskriminierungen verhindern und sicherstellen, daß die neuen Außengrenzen einer erweiterten EU nicht durch ethnopolitische Forderungen in Frage gestellt werden (Baltikum, Polen, Ungarn)?

Ab 18.30: Kleiner Imbiß

## Einleitung

Axel R. Bunz, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland

Das Thema Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozeß ist ein Thema, das die europäische Politik seit Beginn der 90er Jahre stark beherrscht hat. Die Minderheitenfrage beschäftigte die EU bereits im Zusammenhang mit der Anerkennung neuer Staaten, also bei der Auflösung der Sowjetunion und beim Zerfall Jugoslawiens. Minderheitenrechte waren bereits damals ein wesentliches Kriterium für die Anerkennung durch die Europäische Union. Insofern sind die Kopenhagener Kriterien von 1993, welche die Wahrnehmung der Menschenrechte fordern und einen Schutz der Minderheiten einschließen, als Reaktion auf die Situation insbesondere auf dem Balkan zu verstehen.

Kopenhagener Kriterien aus dem Jahre 1993

In den meisten Beitrittsländern, mit denen wir verhandeln, liegt der Minderheitenanteil bei über 10% der Bevölkerung. Darunter gibt es relativ große Gruppen, wie z.B. die ungarischen Minderheiten in Rumänien und der Slowakei, die russischsprachige Bevölkerung in Estland und Lettland oder die Türken in Bulgarien. Es gibt aber auch kleinere Gruppen wie die Polen in Litauen, die Ukrainer und die Deutschen in Polen oder die Italiener und Ungarn in Slowenien. Der Umgang mit diesen Minderheiten hat einen unmittelbaren Einfluß auf die bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten. Sie können wie in der Vergangenheit oftmals als Konfliktstoff dienen, aber auch als Brücke zwischen den beiden Nachbarstaaten verstanden werden. Im Vorfeld der Erweiterung ist es hier zu einer Entspannung zwischen verschiedenen Staaten gekommen, wie der Abschluß bilateraler Verträge mit Minderheitenschutzklauseln zeigt, z.B. zwischen Ungarn-Slowakei, Ungarn-Rumänien oder Polen-Litauen.

Minderheiten in den Beitrittsländern als Konfliktpotential

Eine weitere Besonderheit ist die hohe Zahl an Roma-Minderheiten in den Ländern Ost- und Südosteuropas, wo neben kulturellen Fragen verstärkt auch soziale und wirtschaftliche Aspekte des Minderheitenschutzes eine wesentliche Rolle spielen. Auf diesem Feld ist die Europäische Kommission bereits seit Jahren mit Fördermaßnahmen aktiv. Die Lage der Roma wird auch in den Fortschrittsberichten jeweils besonders behandelt.

Soziale und wirtschaftliche Aspekte des Minderheitenschutzes

Es hat sich nun insgesamt herausgestellt, daß die Erweiterungsperspektive, basierend auf den Kopenhagener Kriterien, einen positiven Einfluß auf den Aufbau stabiler demokratischer Gesellschaften hat. Dies wirkt sich wiederum positiv auf die Gesellschaft als Ganzes aus, einschließlich der Minderheiten. Es fördert die Stabilität in der Region und es verringert das innerstaatliche und zwischenstaatliche Konfliktpotential.

Geringeres Konfliktpotential durch die EU-Erweiterungsperspektive

So möchte meinem Wunsch Ausdruck verleihen, daß wir mit einer hoffentlich kontroversen und konstruktiven Diskussion über die Minderheitenpolitik der Gemeinschaft beginnen, dann aber auch zu Empfehlungen kommen, die als Orientierung für die deutschen und europäischen Behörden dienen können.

Handlungsempfehlungen sind gefragt

## Teil I: Positive Diskriminierung: Notwendige Strategie oder Quelle neuer Konflikte?

### Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten. Eine Bilanz nach zehn Jahren Minderheitenpolitik in Europa

**Referent:** Hochschuldozent Dr. Hans-Joachim Heintze, Ruhr-Universität Bochum; Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht

Die OSZE als »Eisbrecher«  
für den Minderheiten-  
schutz in Europa

Der Fortschritt des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes in den letzten zehn Jahren zeigt sich darin, daß sich heute alle menschenrechtsrelevanten internationalen Organisationen intensiv mit diesem Problem beschäftigen. Den Durchbruch hat zweifelsohne die OSZE bewirkt, die nach der »Wende« das durch die Veränderungen in den ehemals sozialistischen Staaten plötzlich akute Thema aufnahm und die den Minderheitenschutz völlig zutreffend mit der Schaffung demokratischer Strukturen in ganz Europa verband. Die KSZE/OSZE war somit der »Eisbrecher« – der Minderheitenschutz wurde aufgrund historischer Erfahrungen lange Zeit als Tabu betrachtet – und zwang auch die UNO und den Europarat, die die Aktivitäten des Newcomers KSZE als Fehdehandschuh betrachteten, ebenfalls das Thema aufzugreifen.

Keine Gruppenrechte im  
Minderheitenschutz

Die von den verschiedenen Organisationen geschaffenen Instrumente haben eine Reihe von Gemeinsamkeiten. Insbesondere wurden keine Gruppenrechte verankert. Statt dessen wird stets von den Rechten des einzelnen Angehörigen einer Minderheit ausgegangen. Ihnen gegenüber haben die Staaten Pflichten. Gemeinsam ist allen Dokumenten, daß der Begriff der Minderheit nicht definiert wird. Weithin offengelassen ist auch die Frage, ob nur eigene Staatsangehörige eine Minderheit bilden können.

Die Menschenrechtspakte  
der Vereinten Nationen

Wenn wir nun einen Blick auf die Vereinten Nationen werfen, muß man zunächst den Artikel 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte beachten. Der Menschenrechtsausschuß hat sich im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens stets mit dessen Durchsetzung beschäftigt und Staaten, wie z.B. Frankreich, immer wieder aufgefordert, ihren Vorbehalt gegenüber Minderheitenregelungen aufzuheben. Der Menschenrechtsausschuß hat in seiner Allg. Bemerkung 50/94 eine sehr weite Auslegung des Geltungsbereiches dieses Artikels vorgegeben, der zufolge auch Ausländern ein Minderheitenstatus eingeräumt werden sollte. Dies stößt bei vielen Staaten auf wenig Zustimmung.

OSZE-Dokumente

Zweifelsohne haben die Dokumente der OSZE zu einer enormen Klimaverbesserung in Bezug auf den Minderheitenschutz geführt. Dies war vor allem deshalb möglich, weil die Beschlüsse der OSZE politischen Charakter haben und im Konsens angenommen werden. So konnten sich kleine

Staaten in diesen Prozeß einbringen, ohne anschließend mit Pflichten konfrontiert zu werden, die sie nicht übernehmen wollen. Was mir hinsichtlich des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes als besonders bedeutsam erscheint ist die zunehmende Verrechtlichung von politischen OSZE-Normen im Rahmen des Abschlusses bilateraler Verträge über Freundschaft und gute Nachbarschaft. Wir haben heute ein ganzes Geflecht von Nachbarschaftsverträgen in Europa, die z.T. in einer sehr weitreichenden Form OSZE-Verpflichtungen übernommen haben.

Der große diesbezügliche Durchbruch für die OSZE war sicherlich die Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Dadurch konnte der Vorteil der OSZE, vor allem konfliktverhütend zu wirken, voll für das brisante Feld des Minderheitenschutzes genutzt werden. Zweifellos konnte der HKNM die Zuspitzung von Konflikten verhindern. Dies geschah durch im Vertraulichen stattfindende Dialoge mit Regierungen und Minderheitenrepräsentanten. Das Mandat des HKNM ließ ihm einerseits viel Spielraum, da er über sein Tätigwerden weithin selbst entscheiden konnte. Andererseits sah er sich einer erheblichen Beschränkung gegenüber, da er keine individuellen Beschwerden von Minderheitenangehörigen entgegennehmen durfte. Eine zwangsläufige Folge dieser Konstruktion war, daß der HKNM die Minderheitenrechte eigentlich eher als Kollektivrechte behandeln mußte: er verhandelte stets mit den Repräsentanten der Minderheiten.

Eine weitere Schranke im Mandat des HKNM besteht darin, daß er sich nicht mit Situationen befassen darf, in denen organisierter Terrorismus eine Rolle spielt. Da dies hinsichtlich aller Minderheitenprobleme im Westen (Nordirland, Basken, Kurden) der Fall ist, wurde er nur in den neuen Demokratien, den ehemals sozialistischen Staaten also, tätig. Wurde dies in der Vergangenheit akzeptiert, so hat es in letzter Zeit zunehmend Kritik hervorgerufen. Mehrfach wurde der Vorwurf erhoben, es würde mit doppelten Standards argumentiert.

Der HKNM hat meines Erachtens sehr klug darauf reagiert, indem er in den letzten fünf Jahren daran gegangen ist, allgemeine Empfehlungen bezüglich konkreter Minderheitenprobleme in allen OSZE-Staaten erarbeiten zu lassen. Zu diesem Zweck lud er Experten ein, die im Ergebnis ihrer Arbeiten drei Sets von Empfehlungen vorgelegt haben. Sie beziehen sich auf die Minderheitenrechte hinsichtlich der Sprache, der Erziehung und der politischen Mitwirkung. Der Vorteil dieser Empfehlungskataloge ist, daß sie sich an alle OSZE-Staaten wenden und die positiven Erfahrungen widerspiegeln, die auf der ganzen Welt gesammelt wurden. Die Empfehlungen stellen somit ein Angebot an Staaten mit ähnlich gelagerten Problemen dar, die eine oder andere Lösung zu übernehmen.

Interessant ist, daß diese Empfehlungen zudem die Erfahrungen sowohl der Vereinten Nationen als auch die des Europarats und der OSZE zusammenführen. Obwohl es sich bei den Empfehlungen nicht um OSZE-Dokumente handelt, führte der HKNM diese stets mit und verwies in seinen Diskussionen mit Regierungen auf diese Vorschläge. Damit haben sie eine bestimmte politische Wertigkeit bekommen, was in gewisser

Das Amt des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE

Organisierter Terrorismus bleibt ausgenommen

Empfehlungen bzgl. Sprache, Erziehung und politischer Mitwirkung von Minderheiten

Das »heiße Eisen« Autonomieregelungen

Dokumente des Europarats zum Minderheitenschutz	<p>Weise doch überrascht, da darin auch so »heiße Eisen« wie Autonomieregelungen angesprochen werden.</p> <p>Mein letzter Punkt betrifft den Europarat, der sich der nationalen sowie auch der sprachlichen Minderheiten angenommen hat. Er hat in den letzten zehn Jahren zwei rechtlich verbindliche Instrumente zum Minderheitenschutz geschaffen die mittlerweile in Kraft getreten sind. Dies ist die Europäische Charta der regionalen und Minderheitensprachen aus dem Jahre 1992 sowie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten aus dem Jahre 1995. Obwohl die juristische Bindungswirkung beider Instrumente relativ schwach ist, da den Staaten großen Spielraum für die Umsetzung gelassen wird, verdienen sie in einer Hinsicht positive Würdigung.</p>
Staatenberichtsverfahren	<p>Beide Verträge verfügen über Durchsetzungsmechanismen in der Form von Staatenberichtsverfahren. Folglich müssen die Mitgliedsstaaten regelmäßig über die Maßnahmen an ein Expertengremium berichten, die sie zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durchgeführt haben. Derartige Verfahren können, wie wir von den Vereinten Nationen wissen, schwach sein. Hier ist das nicht der Fall, da die auserkorenen Experten sehr strenge Maßstäbe anlegen und durch ihre Kommentare die Staaten auffordern, energisch Lösungen für ihre Minderheitenprobleme herbeizuführen.</p>
Neuer Stellenwert des Minderheitenschutzes in Europa	<p>Insgesamt kann man feststellen, daß das Thema durch die verschiedenen Instrumente zum Minderheitenschutz in Europa einen neuen Stellenwert bekommen hat. Hinzu kommt, daß sich deutlichere Standards herausbildet haben, die von den Staaten eingehalten werden müssen. Die angestrebte Aufnahme vormals sozialistischer Staaten in die EU bietet nochmals eine gute Chance, die Verwirklichung von Minderheitenrechten einzufordern und zu überprüfen. Dabei gilt der Grundsatz, daß bei der Aufnahme neuer Mitglieder in Wertegemeinschaften die Befolgung der vereinbarten Standards Voraussetzung ist.</p>
Positives Beispiel: Die deutsch-dänische Minderheitenfrage	<p>Dies war bereits in der Vergangenheit von Vorteil, wie das Beispiel Deutschlands und Dänemarks zeigt. Als Folge des Zweiten Weltkrieges bestanden im deutsch-dänischen Grenzraum offene Minderheitenfragen. Erst im Rahmen des Aufnahmeverfahrens der Bundesrepublik in die NATO wurde es möglich, diese Probleme tatsächlich zu klären. Beide Staaten waren durch die NATO gezwungen worden, ihre bilateralen Probleme anzugehen, um so das Bündnis nicht zu belasten und eine effektive und vorbehaltlose Kooperation zu ermöglichen. Beide Staaten fanden schließlich eine spezifische Lösung, indem sie zwei nationale Erklärungen ihrer Parlamente verabschiedeten. Diese haben sich letztlich als tragfähige Konstruktion erwiesen, um den Deutschen und Dänen ein gedeihliches Miteinander im Grenzraum zu ermöglichen. Es handelt sich dabei um eine für den Minderheitenschutz so typische Einzelfallregelung, die sich nicht kopieren läßt. Wiederholt werden kann aber das Prinzip, wonach die Mitgliedschaft eines Staates mit bilateralen Konflikten nicht die gesamte Organisation belasten darf. Die Konflikte sind folglich vorher bilateral zu klären. Ich sehe also im Zusammenhang mit der angestrebten EU-Mitgliedschaft der</p>

assoziierten Staaten Osteuropas die Chance, noch einmal jene Standards einzufordern, die sich international herausgebildet haben und die sich als tragfähig erwiesen haben.

Eine abschließende Bemerkung: Im deutschen Schrifttum gab es sehr weitgehende Forderungen in Bezug auf die Geltendmachung von Minderheitenrechten. So soll der unterdrückten Minderheiten ein Widerstandsrecht einräumt werden, das in die Nähe der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechtes geht. Obwohl dies überzeugend klingt, so ist doch zu konstatieren, daß sich dies in der Praxis nicht umsetzen ließ.

In den letzten zehn Jahren fanden schwerwiegende Verletzungen der Rechte von Minderheiten statt, wie z.B. im Kosovo und in Tschetschenien. Gleichwohl hat die Staatengemeinschaft den betroffenen Bevölkerungen nicht das Selbstbestimmungsrecht eingeräumt. Ich würde deshalb als Quintessenz dieser letzten zehn Jahre sagen, daß die Minderheitenrechte bis kurz vor die Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechtes reichen, aber nicht über diese Schwelle hinausgehen. Letztlich kann also eine praktikable Lösung von Minderheitenproblemen lediglich in effektiven und abgesicherten Autonomieregelungen bestehen.

Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechtes ließ sich nicht umsetzen

Lösungsansatz: Autonomieregelungen

Vgl. die Argumente in den folgenden Veröffentlichungen des Autors sowie weitere Publikationen auf S. 31:

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: OSZE-Jahrbuch, Band 6, Baden-Baden 2000, S. 273-287.

Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten?. In: Hans-Joachim Heintze (Hg.), *Moderner Minderheitenschutz*, Bonn 1998, S. 14-54.

## **Die EU-Minderheitenpolitik gegenüber den Beitrittskandidaten: Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung**

**Referentin:** *Dr. Sabine Riedel, Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsgruppe EU-Erweiterungsperspektiven*

**Problemstellung:** Als die EU in den Jahren 1991 und 1996 zehn neue Assoziierungsabkommen mit den Transformationsstaaten Osteuropas abschloß, wurde dem Thema Minderheitenschutz keine große Bedeutung zugemessen. Konkrete Forderungen, die über die bloße Erwähnung des Minderheitenschutzes in den Kopenhagener Kriterien aus dem Jahre 1993 hinausgehen, treten erstmals in den Kommissionsberichten des Jahres 1998 auf. Diese gehören aber nicht zu einem feststehenden Forderungskatalog der EU-Kommission oder des EU-Parlaments. Vielmehr empfahlen

*Problem:* Kopenhagener Kriterien einhalten keine konkreten Forderungen

EU-Forderungen seit 1998 werden auf alte Mitgliedsstaaten zukommen	<p>verantwortliche EU-Politiker scheinbar nach Bedarf und Belieben neue Richtlinien. Ihre Grundlage waren Dokumente der OSZE- und des Europarats, die jedoch allesamt Empfehlungen, nicht aber völkerrechtlich gültige Normen des Minderheitenschutzes darstellen.</p> <p>Die EU hat durch ihr konkretes politisches Handeln im Erweiterungsprozeß eine Entwicklung im Völkerrecht angestoßen, die alsbald auf sie selbst zurückfallen wird, insbesondere wenn neue Mitglieder der EU beitreten, die entweder selbst große Minderheitenprobleme haben (z.B. die baltischen Staaten) oder aber die Minderheitenpolitik als zentrales Anliegen ihrer Außenpolitik betrachten (z.B. Ungarn).</p>
Positive Diskriminierung festigt alte Konfliktlinien	<p>Ein politikwissenschaftlicher Ansatz, der sich dem Gedanken der Konfliktprävention verpflichtet fühlt, sollte vor einer Veränderung des Völkerrechts bzw. des Gemeinschaftsrechts der EU neuere Forschungsergebnisse aus den Sozial- und Geisteswissenschaften berücksichtigen. Danach verdichten sich Hinweise darauf, daß durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung z.B. in Form eigener Bildungssysteme für Minderheiten alte Konfliktlinien entlang ethnischer Identitäten eher gefestigt statt aufgebrochen werden und somit neue Konflikte entstehen. Um diese Gefahr der Minderheitenpolitik zu veranschaulichen sollen drei Thesen vorgestellt werden:</p>
Ethnie und Nation sind verschiedene Begriffe	<p><b>These 1:</b> Die Begriffe Ethnie, Volk bzw. Nation und Staatsbürgerschaft sind inhaltlich nicht immer zur Deckung zu bringen und bedürfen im Bereich des Minderheitenschutzes einer sorgfältigen Differenzierung.</p>
Die Staatenpraxis kennt nur den politischen Nationsbegriff	<p>Das derzeit geltende Völkerrecht hat keine Definition anzubieten, die eine bestimmte Gruppe als Volk oder Nation bezeichnet, so daß darüber allein die Staatenpraxis entscheidet. Als völkerrechtlich unumstritten gilt nur das Staatsvolk, unter dem »sämtliche Staatsangehörige eines Staats« verstanden werden (Studienbuch zum Völkerrecht von Knut Ipsen 1999). Diesem politischen Nationsbegriff wird in der Regel der umstrittene Nationsbegriff des »Volks im ethnischen Sinne« entgegengesetzt. Dieser definiert das Volk – unabhängig von der Existenz eines Staates – nach sprachlichen, religiösen oder verwandtschaftlichen Kriterien.</p>
Positive Diskriminierung folgt dem ethnischen Nationsmodell	<p>Unter Anhängern dieses ethnischen Nationsmodells ist in der Regel eine Gleichsetzung der Begriffe ethnische Gruppe und Nation zu beobachten, woraus sich ein enormes Konfliktpotential ergibt: Denn ungeachtet der tatsächlichen rechtlichen Verhältnisse in Form der bestehenden Staatsbürgerschaft, werden nationale Minderheiten aufgrund sprachlicher oder religiöser Kriterien jeweils einem anderen »Volk im ethnischen Sinne« zugerechnet, dessen Staatlichkeit sich in einem Nachbarland verwirklicht hat. Maßnahmen der positiven Diskriminierung folgen diesem ethnischen Nationsbegriff und fördern daher unter den Minderheiten das Bewußtsein, in ihrer Heimat nicht als vollwertige Staatsbürger integriert zu sein.</p>
Ethnizität ist keine statische Größe	<p><b>These 2:</b> Neuere Forschungsergebnisse der Sozial- und Geisteswissenschaften bestätigen die Annahme, daß es sich bei ethnischen Gruppen wie auch bei Nationen um gesellschaftliche Konstruktionen handelt.</p> <p>Die geforderte Einführung von Sonderrechten für Minderheiten in das geltende Völkerrecht geht von der Annahme aus, daß die Ethnizität eine</p>

statische Größe darstellt. Dieses Bild wird von der neueren sozialwissenschaftlichen Forschung nicht bestätigt. Diese zeigen vielmehr, daß ethnisches Identitätsbewußtsein das Ergebnis eines längeren gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses darstellt. Kulturelle Identitätsmuster sind historisch gewachsen und unterliegen somit auch in Zukunft einem sozialen und politischen Wandlungsprozeß.

So konnten z.B. die Balkanstaaten erst im Verlauf der Nationalstaaten-gründung am Ende des 19. Jahrhunderts eigene nationale Bildungssysteme aufbauen und damit die hohe Analphabetenrate von weit über 90% bekämpfen. Erst durch diese Entwicklung wurde einer breiten Bevölkerung Südosteuropas die Möglichkeit einer Identitätsfindung entlang sprachlicher Kriterien eröffnet. Wenn daher Minderheitenlexika, wie z.B. das World Directory of Minorities (Chicago 1989), von den »Macedonians in Greece« oder den »Turks of Bulgaria« sprechen, wird der konkrete historische Kontext meist völlig außer Acht gelassen.

So stand für die Bevölkerung Bulgariens eine türkische Identität erst in dem Augenblick zur Wahl, als Kemal Atatürk im Jahre 1923 den säkularen türkischen Nationalstaat geschaffen hatte. Infolge seiner Sprachpolitik entstand das moderne Türkische, das mit der alten Tradition des Osmanisch-Türkischen in Wort und Schrift radikal gebrochen hatte. Kenntnisse dieser völlig neuen standardsprachlichen Norm konnte sich die türkischsprachige Bevölkerung Bulgariens erst in den für Sprachminderheiten vorgesehenen Schulen der Zwischenkriegszeit erwerben, d.h. zu einer Zeit, in der ihre Heimat schon etwa vierzig Jahre zu Bulgarien gehörte.

**These 3:** Die Lebensrealität ist von einem dynamischen Wandel ethnischen Identitätsbewußtseins geprägt. Maßnahmen der positiven Diskriminierung werden dieser Tatsache nicht gerecht, denn sie zielen auf eine Konservierung der betreffenden Minderheitenidentitäten.

Hierfür ist die ungarische Identität ein interessantes Beispiel. Bis zur Einführung der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn im Jahre 1867 verstanden sich die Ungarn im Habsburgerreich als eine adelige Ständena-tion. Bis dahin konnten daher auch romanisch- oder slawischsprachige Bevölkerungsschichten durch die Verleihung der Adelsurkunde Mitglied der privilegierten ungarischen Adelsnation werden.

Dies änderte sich mit dem österreichisch-ungarischen Ausgleich im Jahre 1867. Der Aufbau eines eigenen Schulwesens in der ungarischen Reichshälfte sorgte dafür, daß die Beherrschung der ungarischen Sprache zum Kriterium der Nationszugehörigkeit wurde. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gesellte sich zum Identitätsmerkmal der Sprache das der Abstammung: Die rassistische Ideologie des Turanismus behauptete eine Verwandtschaft der ungarischen Stämme mit den Turkvölkern und Hunnen und begründete so eine ungarische Abstammungsgemeinschaft.

In heutiger Zeit bedient sich Ungarn vor allem des sprachlichen Kriteriums zur Feststellung der Nationszugehörigkeit. So erklärt das seit dem 1.1.2002 gültige ungarische Statusgesetz alle jene zu »Auslandsungarn«, deren Muttersprache das Ungarische ist. Die Ausstellung von Ungarnausweisen ermöglicht den Betroffenen eine beschränkte Arbeitserlaubnis

Entstehung eines Sprachbewußtseins erst im 19. u. 20. Jahrhundert

Z.B. die türkischsprachige Bevölkerung in Bulgarien

Positive Diskriminierung konserviert Ethnizität

Z.B. die ungarische Identität als Adelsnation

Die ungarische Identität als Sprach- bzw. Abstammungsgemeinschaft

Neues Statusgesetz für »Auslandsungarn«

Beschränkung auf das Diskriminierungsverbot	<p>sowie die Inanspruchnahme von Kranken- und Rentenleistungen im »Mutterland«. Diese Maßnahmen haben zu politischen Spannungen mit der Slowakei und Rumänien geführt.</p> <p><b>Empfehlungen:</b> Der Minderheitenschutz sollte wie bisher auf das Diskriminierungsverbot beschränkt bleiben und im Beschwerdefall auf den Europäischen Gerichtshof verweisen. Statt Maßnahmen zur positiven Diskriminierung von Minderheiten einzuführen, sollten bestehende Integrationschancen genutzt und gestärkt werden.</p>
Segregationsprozesse sind zu verhindern	<p>Denn die Einführung von Sonderrechten für Minderheiten dient meist nicht dem Schutz der Betroffenen, sondern sie verpflichten diese auf eine einzige ethnische Identität, d.h. auf ihren Minderheitenstatus. Dadurch finden Segregationsprozesse statt, wodurch sich die Angehörigen von Minderheiten zu Analphabeten in ihrem eigenen Heimatland entwickeln. Sie werden durch den »Volksbegriff im ethnischen Sinne« einem benachbarten Nationalstaat zugeordnet, dessen politisches, soziales und wirtschaftliches System sie selbst nicht mitgestaltet haben und aufgrund ihrer anderen Staatsangehörigkeit auch nicht mitgestalten werden.</p>
Integrationsmaßnahmen für Minderheiten sind zu verstärken	<p>Ich plädiere daher für die Beibehaltung und konsequente Anwendung des Begriffs der Nation als Staatsvolk und hinsichtlich der Bevölkerungsgruppen, die sich im ethnischen Sinn als Minderheiten verstehen, zu verstärkten Integrationsmaßnahmen unter dem Schutz ihrer besonderen Ethnizität: Der gemeinsame Besuch von Kindergärten und Schulen von Angehörigen verschiedener ethnischer Identitäten fördert die Begegnung und baut Vorurteile ab. Er legt die Grundlage für die Respektierung des Anderen und weckt darüber hinaus auch Interesse, die Sprache und Kultur anderer ethnischer Gruppen der eigenen Staatsnation und die benachbarter Nationen zu lernen.</p>

Vgl. die Argumente in den folgenden Veröffentlichungen der Autorin:

Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive. Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung, SWP-Studie S 24, September 2001, Berlin.

EU-Minderheitenpolitik als Instrument der Integration. Eine Antwort auf Georg Brunners Replik, in: Osteuropa 4/2002, S. 502-511.

## Diskussion

Leitung: Prof. Dr. Jörg Calließ, Evangelische Akademie Loccum

### Minderheitenpolitik als Demokratieförderung

Im Kontext der Kopenhagener Kriterien, die der Europäische Rat im Jahre 1993 verabschiedet hat, steht der geforderte Minderheitenschutz nicht für sich allein, sondern im Zusammenhang mit Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte. Diese politischen Kriterien von Kopenhagen müssen die Beitrittskandidaten erfüllen, bevor sie in die EU aufgenommen werden. In den jährlichen Fortschrittsberichten der EU-Kommission wird aber nicht jeder einzelne Punkt der Kopenhagener Kriterien für sich allein begutachtet. Es geht der Kommission vielmehr um das Gesamtbild, wobei eine gewisse Hierarchie der Kriterien befolgt wird: So genießt die Respektierung der Menschenrechte gegenüber der Respektierung der Minderheitenrechte eine gewisse Priorität.

Die Bedeutung der Kopenhagener Kriterien

Vor einer möglichen Hierarchisierung der Menschenrechte wurde allerdings gewarnt. Auch wenn es politisch verständlich erscheint, das Folterverbot höher zu bewerten als den muttersprachlichen Unterricht für Sprachminderheiten, so sind dennoch der Artikel 27 des Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte der Vereinten Nationen genauso zu respektieren wie Artikel 6 oder 7, der das Leben schützt und die Folter verbietet.

Keine Hierarchisierung der Menschenrechte

### Minderheitenpolitik als Konfliktprävention

Es wurde zunächst daran erinnert, daß die EU selbst bisher einen der erfolgreichsten Konfliktpräventionsmechanismen in der gesamten europäischen Geschichte darstellt. Innerhalb der letzten 50 Jahre konnten Länder zusammengeführt werden, die zuvor gegeneinander Krieg geführt haben. Aus diesem Grund wurde die Hoffnung geäußert, daß die demnächst zur EU gehörenden Staaten diesen Konsolidierungsprozeß fortsetzen, so daß auch die Minderheitenprobleme der neuen Mitgliedstaaten nach dem Beitritt ihre Konfliktschärfe verlieren werden.

EU-Beitritt als Maßnahme der Konfliktprävention

Als deutliches Zeichen dafür wurde die Tatsache gewertet, daß seit Beginn der 90er Jahre eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen zwischen den Beitrittskandidaten zustande gekommen sind, die auch bestehendes Konfliktpotential in der Minderheitenfrage entschärft haben. Die Regierungen der Kandidatenländer hätten verstanden, daß Themen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenrechte sehr wichtig sind, um in die EU aufgenommen zu werden. Insofern hätten sich die Kopenhagener Kriterien des Europäischen Rats als erfolgreich erwiesen.

Die Rolle bilateraler Vereinbarungen

Stellt man sich konkret die Frage, woran sich Minderheitenprobleme tatsächlich entzünden, dann wird man wahrscheinlich feststellen, daß die Mehrzahl der Minderheiten in osteuropäischen Staaten kaum wirkliche

Probleme sind auf wenige Minderheiten begrenzt

Strittige Rolle der  
»Mutternationen« als  
Patronagestaaten

Probleme darstellen, die politische Konflikte auslösen. Die Problemfälle konzentrieren sich auf ganz bestimmte Minderheiten, mit denen man sich eingehend auseinanderzusetzen hat.

Es wurde darauf hingewiesen, daß sich Minderheiten meistens in einer politisch schwachen Position befinden, so daß sie vom voranschreitenden Minderheitenschutz im Rahmen des Erweiterungsprozesses profitieren. Dieser schaffe erst die Sicherheit dafür, daß Konflikte vermieden oder zumindest ihr offener Ausbruch verhindert werden kann. Uneinig waren sich die Teilnehmer in ihrer Einschätzung der Rolle der sogenannten Mutternationen oder Patronagestaaten, zu denen sich nationale Minderheiten hingezogen fühlen. Einigen erschien das »Backing« der vermeintlichen Mutternation verständlich und im Interesse der betreffenden Minderheit zu liegen, andere wiederum erkannten gerade darin ein zusätzliches Konfliktpotential.

### Gefahren der Sonderrechte: Führt Autonomie zur Sezession?

Minderheitenschutz  
soll staatliche Sezession  
verhindern

Hans-Joachim Heintze hatte in seinem Vortrag das Selbstbestimmungsrecht der Völker und den Minderheitenschutz in Verbindung gebracht. Diese Einschätzung wurde von Teilnehmern bestätigt, gleichzeitig jedoch darauf aufmerksam gemacht, daß ein funktionierender Minderheitenschutz gerade die Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts der Völker verhindern solle. Gäbe es tatsächlich einen solchen nahtlosen Übergang von Maßnahmen der positiven Diskriminierung über Autonomierechte hin zur staatlichen Sezession, bliebe das Selbstbestimmungsrecht als letzte Waffe der Minderheit stumpf. Es würde im Gegenteil die klassischen Argumente von Staaten bestätigen, die wie z.B. Frankreich dem Minderheitenschutz abwehrend gegenüberstehen.

Sezessionsprozesse erfordern politische, keine juristischen Antworten

Es wurde darauf hingewiesen, daß noch so wohlwollende Regelungen im Völkerrecht nicht verhindern könnten, daß die individuellen Minderheitenrechte auf Grund einer bestimmten gesellschaftlichen Dynamik plötzlich zu Forderung nach weitgehenden Gruppenrechten führten, z.B. nach Territorialautonomie oder staatlicher Sezession. In diesen Fällen helfen keine juristischen Regelungen mehr, vielmehr seien hier politische Antworten gefragt. Man sollte daher, so der Vorschlag eines Teilnehmers, konkrete Beispiele daraufhin analysieren, unter welchen Bedingungen Autonomierechte tatsächlich zu Sezessionsprozessen geführt hätten.

Sind Nordirland, Korsika  
und das Baskenland  
Ausnahmen?

Gegen diesen Vorschlag wurde kritisch eingewendet, daß man sich damit bereits auf die Argumentation von Staaten einließe, die mit dem Hinweis auf mögliche Unabhängigkeitsbestrebungen den Ausbau des Minderheitenschutzes ablehnen. Eine Reihe empirischer Studien hätte belegt, daß der Separatismus gerade dort besonders stark sei, wo es keinen Minderheitenschutz gäbe oder Minderheitenrechte nur auf dem Papier stünden. Beispiele wurden allerdings nicht genannt. Die aktuellen Entwicklungen in Nordirland, auf Korsika oder im Baskenland, die solche Sezessionsbestrebungen bestätigen, wurden als nicht repräsentativ gewertet.

Hans-Joachim Heintze bestätigte die Existenz einer politischen Grauzone, in der Minderheitenrechte vom Individualrecht ins Kollektivrecht umschlagen könnten, nämlich in dem Augenblick, in dem ein institutionalisierter Minderheitenschutz angestrebt werde. Um z.B. Autonomieregelungen einzuführen, bräuchte man Vertreter der betreffenden ethnischen Gruppe, womit faktisch die ganze Gruppe als Anspruchsberechtigter anerkannt werde. Heintzes Plädoyer für Kollektivrechte läßt sich ebenfalls von der These leiten, daß Autonomierechte letztlich die gefürchteten Sezessionsprozesse verhindern.

Politische Grauzone

### **Pro-Argument: Mit Sonderrechten mehr Chancengleichheit**

Als ein wichtiges Argument für die Einführung von Sonderrechten wurde die Wahrung der Chancengleichheit zwischen Angehörigen der Minderheit und der Mehrheit angeführt. Die Einhaltung des Diskriminierungsverbots allein reiche nicht aus, um etwa einem Kind als Angehörigen einer Sprachminderheit Chancengleichheit im Bildungsbereich zu bieten. Nach Meinung eines Teilnehmers bildeten die Schulen im allgemeinen nur in der Mehrheitensprache aus, während die Muttersprache dieser Bevölkerungsgruppe unterdrückt werde. Deshalb müsse den Staaten ein Selbstklärungsprozeß in dieser Frage abverlangt werden, damit sie eine ihrer Situation angemessene Sprachpolitik für ihre Minderheiten entwickeln. Diese sollte weniger auf alten Gleichheitspostulaten als auf materiellen Rechten basieren, d.h. der Staat solle positiv diskriminieren und konstruktiv mit dieser Mehrsprachigkeit umgehen. Damit werde nicht eine Segregation im Bildungsbereich eingefordert, sondern der Einbau von Minderheitensprachen in das staatliche Bildungswesen.

Sprachpolitik im Interesse der Chancengleichheit für Minderheiten

Die Notwendigkeit von Maßnahmen der positiven Diskriminierung ergebe sich ebenso für viele andere Politikbereiche, die jeweils einer besonderen Regelung zum Schutz von Minderheiten bedürften. Die Diskussion um Kollektivrechte und den Nationsbegriff, die Sabine Riedel in Ihrem Vortrag aufwarf, sei deshalb ein überholtes ideologisches Schattengefecht, weil die minderheitenpolitische Praxis in Europa mittlerweile darüber hinausginge. Der Teilnehmer verwies auf die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen, die den Staaten abverlangten, für sich selbst eine Sprachenpolitik in Bezug auf ihre Sprachminderheiten zu definieren. Dieser Zwang sei für die Staaten ausgesprochen heilsam, weil sich so die Debatte um Rechte der Sprachminderheiten allmählich versteige und eine zusätzliche völkerrechtliche Festschreibung dafür Sorge, daß eine Art »Bottomline« entsteht, die von den Staaten nicht mehr unterschritten werden kann.

Selbstverpflichtung der Staaten als erster positiver Schritt

### **Contra-Argument: Kollektivrechte schaden der Integration**

Auf den Vorwurf, die Diskussion um Kollektivrechte und den Nationsbegriff im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz würde sich alter ideologischer Kampfbegriffe bedienen, entgegnete Sabine Riedel mit dem

Die Staatsnation als Rechtsraum zur Integration der Minderheiten

Argument, die Diskussion um den Minderheitenschutz habe die wichtige Aufgabe, den Begriff der Staatsnation als ein tatsächliches Rechtsgut bewußt zu machen. Noch heute sei der Nationalstaat der eigentliche Rechtsraum, in dem der einzelne Bürger Klage führen kann gegen das, was ihm nicht paßt. Diese Instrumente des demokratischen Rechtsstaates sollten gestärkt werden, insbesondere im Interesse derjenigen Staatsbürger, die sich als Angehörige von Minderheiten diskriminiert fühlen. Die heutigen Staaten Europas stünden daher vor der Aufgabe, das Recht des Individuums auf die Pflege verschiedener ethnischer Identitäten über dessen konkrete staatsbürgerliche Zugehörigkeit hinaus zu gewährleisten.

Mikrokosmen für Minderheiten sind neue Formen der Diskriminierung

Der ethnische Nationsbegriff, auf dem Sonderrechte einer ethnischen Gruppe basieren, bleibe im Gegensatz zur Staatsnation nicht nur völkerrechtlich ungeschützt. Er verpflichte die Angehörigen von Minderheiten zudem auf eine einzige ethnische Identität und schaffe mit Hilfe von Gruppenrechten einen Mikrokosmos. Es sei jedoch fraglich, ob man den betreffenden Minderheiten einen Gefallen tue, wenn man sie während ihres Bildungs- und Berufslebens in einem solchen Mikrokosmos belasse. Vielmehr müßten sie eine Chance bekommen, unabhängig von ihrer konkreten Herkunft, sprachlichen oder religiösen Zugehörigkeit, sich in die Gesamtgesellschaft zu integrieren. Schließlich müsse die Sensibilität auch für das Problem gewahrt bleiben, daß Minderheiten diskriminiert werden, weil sie nicht mehr teilhaben können an der Verwaltung und am öffentlichen Leben insgesamt. Die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basierten letztlich darauf, daß sich die einzelnen Mitglieder einer Gesellschaft untereinander verständigen können.

Minderheitenschutz ist nicht auf eine »Folklore-Ethnizität« zu reduzieren

Ein weiterer Teilnehmer wies darauf hin, daß die Suche nach neuen Kollektivrechten der Illusion unterliege, man könne den Minderheitenschutz durch die Festschreibung kollektiver Normen jenseits politischer Prozesse gestalten. Dies sei undenkbar, erstens weil es unterschiedliche Arten von Minderheiten gibt, und zweitens weil die historisch-sozialen Konstellationen von Minderheitenkonflikten unterschiedlich sind. Das hänge damit zusammen, daß die Entstehung ethnischer Gruppen historischen Wandlungsprozessen unterworfen sei. Hinzu komme die Tatsache, daß Vorstellungen der Mehrheit über ethnische Identitäten von Minderheiten nicht immer mit der tatsächlichen Identität übereinstimmen müssen. Wissenschaftler aus den USA, Großbritannien und Holland haben in diesem Zusammenhang den Begriff der Folklore-Ethnizität geprägt, der im politischen Prozeß überhaupt nicht mehr bearbeitet werde und vernachlässigbar sei. Als konkretes Beispiel nannte der Teilnehmer den Versuch Frankreichs, im Rahmen des Regionalisierungskonzepts das Provenzalische wieder zum Abitur zuzulassen. Dieser Versuch hätte sich letztlich als eine Totgeburt erwiesen, weil es zuwenig Anmeldungen gegeben hatte.

## Offenes Problem: Definitionen und Typen von Minderheiten

Gerade weil sich die Minderheiten in ihrem Selbstverständnis und ihrer sozialen Situation zum Teil stark voneinander unterscheiden, ist die Klärung des Gegenstandes besonders zentral. Obwohl es internationale Standards für den Umgang mit Minderheiten gibt, existiert doch keine einheitliche Definition einer nationalen oder ethnischen Minderheit. Die europäischen Gerichte gingen bei ihrer bisherigen Rechtsprechung offenbar davon aus, daß sie eine Minderheit »schon erkennen würden, wenn sie eine sähen«. Diese Praxis habe sich nach Meinung der meisten Teilnehmer bewährt.

Hans-Joachim Heintze hob hervor, daß das Völkerrecht bereits über Kriterien verfüge, um eine Gruppe als Minderheit zu identifizieren. Neben dem subjektiven Kriterium, daß sich jemand als zugehörig zu einer Minderheit erklärt, gebe es seiner Meinung nach auch objektive Kriterien, an denen man einen Minderheitenstatus festmachen könne. Dieser Ansicht schlossen sich die meisten Teilnehmer an. Der von Sabine Riedel vorgetragene Einwand, daß sich Kriterien wie Sprache, Abstammung oder Religion teilweise überschneiden und damit widersprechen sowie einem sozialen Wandel unterliegen, wurde in der Runde nicht als Hindernis gesehen, diese Kriterien als objektiv zu betrachten.

Ein Teilnehmer gab zu bedenken, daß es in Zukunft weniger um eine Klärung der Definition von Minderheit gehe, als vielmehr um das Problem, daß die EU nach einer ersten Erweiterungsrunde mit unterschiedlichen Typen von Minderheiten und Minderheitenproblemen zu tun haben werde. Typ 1 betreffe Minderheitenprobleme, die wir importieren. Es sei schließlich eine Illusion zu glauben, daß in den kommenden zwei, drei Jahren, die noch bis zum Beitritt erster Kandidatenländer zur Verfügung stehen, die betreffenden Probleme gelöst seien. So werde die EU sowohl die baltischen Probleme mit der russischsprechenden Bevölkerung als auch die Probleme zwischen Ungarn und der Slowakei importieren. Man müsse sich damit auseinandersetzen, daß die EU vor der Erweiterung noch Druck ausüben könne, der allerdings nach dem Beitritt zusammenbreche, weil die EU im Minderheitenschutz bislang nicht viel anzubieten habe.

Der zweite Typ von Minderheitenproblemen betreffe Fälle, in denen die Problemlage über die neuen Außengrenzen der EU hinwegreicht. Das Musterbeispiel hierfür sei Rumänien mit seiner ungarischsprachigen Minderheit. Sobald Ungarn der EU beitrete, verfüge es über eine Druckposition. Der andere Partner, Rumänien, möchte dagegen gerne in die EU und braucht dazu die Zustimmung von Ungarn. Dies werde eine schwierige Lage für die rumänische Regierung sein. Zum dritten Typ von Minderheitenproblemen gehörten schließlich solche Länder, die in den kommenden Jahren keine großen Chancen auf eine EU-Mitgliedschaft hätten, wie z.B. das Kosovo und die Republik Makedonien. Es ist sehr schwierig, eine positive Perspektive für diese Länder zu entwickeln, die irgendwann einmal zu einem Beitritt führen könnte.

Unterschiedliches  
Selbstverständnis

Gibt es »objektive«  
Kriterien zur Bestimmung  
von Minderheiten?

Typ 1:  
Minderheitenprobleme,  
welche die EU importiert

Typ 2 und 3:  
Minderheitenproblem am  
Rande der erweiterten EU

## Fazit: Wichtige Bezugspunkte für eine Minderheitenpolitik

Evaluationen zu  
Minderheitenregelungen

Letztlich ist die Frage offen geblieben, wo es in Europa konkrete positive Erfahrungen mit Gruppenrechten im Minderheitenschutz gibt. Deshalb schlugen Teilnehmer vor, eine Evaluation für jedes einzelne Land hinsichtlich des Minderheitenschutzes durchzuführen. Dabei sei auch zu prüfen, welche Rechte zur Konfliktlösung beigetragen haben und welche Rechte über die bereits gewährten Schutzmaßnahmen hinaus in Betracht kommen könnten. Dabei sei schließlich auch die Frage nach der Integration zu stellen, wobei diese nicht mit einer Zwangsassimilierung verwechselt werden dürfe.

Bezugspunkte einer  
Minderheitenpolitik

Jörg Calließ faßte die Diskussion mit folgenden Schlußworten zusammen: Ich habe eine Reihe von Antworten oder Bezugspunkten für Antworten aus den einzelnen Beiträgen zur Minderheitenpolitik herausgehört. Diese stehen nicht unbedingt in Konkurrenz oder müssen nicht in Konkurrenz zueinander stehen. Ein sehr starkes Argument war als erstes, daß der Schutz der individuellen Rechte der einzelnen Menschen ein zentraler Bezugspunkt für eine Minderheitenpolitik sein kann. Ich habe zum zweiten gehört, daß der Aufbau einer demokratischen, politischen Ordnung Bezugspunkt sein kann. Ich habe zum dritten gehört, daß die Prävention von Konflikten und ihrer gewaltsamen Austragung in einem Staat ein wichtiger Bezugspunkt sein kann. Ich habe viertens gehört, daß an Grenzen zwischen Staaten Konflikten vorgebeugt werden sollte.

Die nationale Ebene  
allein ist unzureichend

Es gibt also immerhin vier unterschiedliche Bezugspunkte, auf die hin argumentiert wurde, wenn es um die Frage des Minderheitenschutzes geht. Ich glaube, daß man bei der weiteren Diskussion im Auge behalten muß, welches denn nun Konzepte und Instrumente für EU-Minderheitenpolitik sein könnten. Eine Teilnehmerin hat sehr deutlich gemacht, daß ihr Bezugspunkt im Prinzip die demokratische Qualität in der gesamten EU sei. Es genüge ihr nicht, dies jeweils auf die verschiedenen nationalen Ebenen zu delegieren, wo schließlich unterschiedliche Regelungen gefunden werden können. Deshalb ist die Frage des Bezugspunkts für uns ganz zentral.

## Teil II: Leitbildentwicklung für eine zukünftige EU-Minderheitenpolitik

### Impulsreferat eines OSZE-Vertreters

Aus dem Blickwinkel eines Praktikers möchte ich einige Überlegungen darüber anstellen, welche Stärken und Schwächen die jetzige Politik hat und welche Probleme sich nach einer Erweiterung ergeben könnten, falls nicht am Instrumentarium zur Durchführung einer Minderheitenpolitik gearbeitet wird.

Probleme für die  
Erweiterung

Bisher wird das Monitoring zur Behandlung nationaler Minderheiten hauptsächlich durch den Europarat und die OSZE betrieben. Die OSZE konzentriert sich dabei auf Mittel- und Osteuropa sowie das Baltikum und die Staaten der ehemaligen UdSSR und hat in erster Linie zur Aufgabe, solche Konflikte zwischen Minderheiten und Mehrheiten auf politischem Wege zu entschärfen, die Auswirkungen auf zwischenstaatliche Beziehungen haben könnten. Der Europarat hat einen weiteren Ansatz und macht zumindest theoretisch weniger Unterschiede zwischen Ost und West. Außerdem liefert der Europarat das juristische Instrumentarium im Sinne von Standards, die durch die Staaten in der Behandlung von Minderheiten einzuhalten sind.

Monitoring durch OSZE  
und Europarat

Die EU und insbesondere die EU-Kommission verfügt zur Zeit über keinen eigenen Monitoring-Mechanismus in den Kandidatenstaaten. Vielmehr basieren ihre Informationen über den Minderheitenschutz auf der Sekundärauswertung von Material des Europarats und der OSZE. In den meisten Kandidatenländern gibt es inzwischen eine enge Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Europäischen Kommission. Dies ist insbesondere wichtig, da der Europarat und in noch stärkerem Maße die OSZE ohne die EU Papiertiger wären. Denn während der Europarat Sanktionsmöglichkeiten gegen Staaten hat, ist die OSZE als politische Organisation, die auf Konsensus beruht, recht machtlos, wenn ein Staat nicht kooperieren will. Wird dagegen eine OSZE- oder Europaratsempfehlung von der EU unterstützt, dann kann die Nichtbeachtung dieser Empfehlung erhebliche Probleme im Verlauf der Beitrittsverhandlungen hervorrufen.

Kein eigener Monitoring-  
Mechanismus in der EU

Was passiert nach dem Beitritt dieser Staaten zur EU? Meines Erachtens haben weder die Empfehlungen des Europarats noch der OSZE dann noch sehr viel Gewicht in diesen Ländern. Ihre Probleme werden aber nach ihrer Aufnahme in die EU nicht einfach verschwinden. Die Staaten bleiben Transformationsstaaten, deren Wirtschaft den Reifegrad erreicht haben mag, um beizutreten, die aber meines Erachtens anfälliger bleiben werden für bestimmte negative politische Tendenzen wie Rechtspopulismus oder Xenophobie.

Was passiert nach dem  
Beitritt?

An dieser Stelle ist die Frage nach der weiteren Entwicklung der EU zu stellen. Denn ob die EU sich eher als Europa der Nationen oder als födera-

Zukünftige Struktur der  
EU ist entscheidend

Das ungarische Statusgesetz sorgte für Verstimmungen	<p>tive Struktur versteht, wird sich entscheidend darauf auswirken, ob und wie ein derartiger Monitoring-Mechanismus entwickelt wird. Eine föderative Struktur würde wahrscheinlich einen derartigen Mechanismus besser aufnehmen können als das heutige System, in dem jeder Staat Kompromisse macht und Allianzen schließt, um nationale Interessen zu verteidigen. Das heutige System fördert einen Ansatz, in dem ein eigenständiger Monitoring- und Vermittlungsmechanismus es schwer hätte, sich in der realpolitischen Auseinandersetzung zu behaupten und durchzusetzen.</p>
Fehlen eines EU-Monitoring im Fall des ungarischen Statusgesetzes	<p>Welche realen Probleme wird die Osterweiterung in die EU importieren? Das ungarische Statusgesetz, welches den Ungarn, die in den Nachbarländern leben, besondere Rechte und Privilegien einräumt, hat zu ernsthaften Verstimmungen zwischen der Regierung Ungarns auf der einen und der Slowakischen Republik und Rumänien auf der anderen Seite geführt. Das Statusgesetz wird bei entsprechender Implementierung in die territoriale Hoheit der Staaten eingreifen, in denen ethnische Ungarn leben, die aber Staatsbürger dieser Staaten sind. Nicht nur die Regierungen der Slowakischen Republik und Rumäniens haben ihre Bedenken zum Ausdruck gebracht, sondern auch die Kommission von Venedig des Europarates, die OSZE und nach Konsultationen auch die EU.</p>
Schließung von OSZE-Missionen im Baltikum	<p>Nicht nur der Fakt, daß die territoriale Integrität und Souveränität eines Kandidatenstaates oder mehrerer unter Umständen durch dieses Gesetz gefährdet würde, war von Belang, sondern auch die Vorbildwirkung auf andere Staaten mit einer großen Diaspora von Landsleuten in den Nachbarländern wurde als problematisch angesehen. In diesem Falle trug die enge Zusammenarbeit zwischen OSZE und EU-Kommission Früchte. Es ist aber zu konstatieren, daß das eigene Monitoring der Kommission wahrscheinlich erst zu spät die Alarmglocken geläutet hätte. Das Problem des Statusgesetzes ist nach wie vor nicht gelöst, sondern konnte nur in kontrollierbare Bahnen gelenkt werden, die ob der anstehenden Wahlen in den Ländern nach wie vor ein gewisses Konfliktpotential bergen.</p>
Frühwarnung im Falle Makedoniens wurde ignoriert	<p>In einem anderen Fall hat es die Europäische Kommission jedoch abgelehnt, Monitoring und Vermittlerfunktion von der OSZE in einem Kandidatenstaat zu übernehmen. Vor kurzen wurden die OSZE-Missionen in Estland und Lettland geschlossen. Obwohl dies als positives Zeichen gedacht war, die erzielten Fortschritte Lettlands und Estlands bei der Verbesserung des Minderheitenschutzes zu würdigen, wurde auch beschlossen, die Arbeit der OSZE-Institutionen wie die des Hochkommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte fortzuführen. Von diesen Institutionen war insbesondere der Hochkommissar massiv an der Ausarbeitung der Staatsbürger-, Sprach- und Bildungsgesetzgebung beteiligt. Diese Institutionen baten nun die EU darum, einen Mechanismus zu entwickeln, um weiterhin Informationen aus erster Hand aus Tallinn und Riga zu erhalten. Diese OSZE-Vorschläge wurden von der EU-Kommission abgelehnt.</p>
	<p>Als im letzten Frühjahr der Konflikt in Mazedonien ausbrach, ging abermals große Verwunderung um. Wie konnte dies nach den Erfahrungen von Bosnien und vom Kosovo abermals passieren, und warum hatte</p>

niemand gewarnt? An dieser Stelle muß gesagt werden, daß der ehemalige OSZE-Hochkommissar van der Stoep seit Mitte der 90er Jahre nicht nur mindestens 50 Mal in der ehemaligen jugoslawischen Republik Makedonien war, um an der Konfliktlösung zu arbeiten - zugegebenermaßen mit wenig Erfolg -, sondern auch mehrfach im OSZE Ständigen Rat gewarnt hatte, einmal sogar formal entsprechend seines Mandats, daß die Situation spätestens seit den Ereignissen im Kosovo jeden Tag aus dem Ruder laufen könnte. Im OSZE Ständigen Rat sitzen nicht nur alle EU-Staaten, sondern auch ein Vertreter der Kommission ist bei der OSZE akkreditiert.

Erlauben sie mir noch folgende Bemerkungen: Ich habe bisher nicht über die Probleme der Minderheiten in den jetzigen EU-Staaten gesprochen. Es gibt diese, einige werden immer noch gewaltsam zu lösen versucht. Ich habe ebenfalls nicht das Problem der Minderheiten angerissen, die in den Kandidatenstaaten leben, aber kein außenpolitisches Problem darstellen oder nur eine unzureichende Lobby haben. Hier wären z.B. die Roma zu nennen. Ich habe in keiner Weise das sich verschärfende Problem neue Minderheiten versus historische Minderheiten angesprochen. Auch hier wird es zunehmend schwieriger, z.B. einem Letten den Unterschied zu erklären zwischen einem Gastarbeiter, der Anfang der 70er Jahre nach Westeuropa gekommen ist, und einem russischen Einwohner Lettlands, der zur selben Zeit in sein Land kam.

Ich möchte folgende Schlußfolgerungen ziehen: Die Europäische Kommission hat mit ihren Erfahrungen im Bereich Inneres und Justiz und dem exzellenten Rechtsdienst sowie der Rechtsprechung des EuGH das Potential, einen eigenen Monitoring- und Vermittlungsmechanismus aufzubauen. Dieser könnte z.B. nach dem Modell des Büros des OSZE-Hochkommissars beim Beauftragen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angesiedelt sein und als ständiges Koordinierungszentrum konzipiert werden.

Ich bezweifle, daß alle neuen Mitgliedsstaaten in überschaubarer Zukunft in der Lage sein werden, national oder auch bilateral ihre Probleme mit Minderheitenfragen zu lösen. Zudem könnte ihr wirtschaftlicher Erfolg zur Entwicklung neuer Migrationsströme führen, nämlich zu einer Einwanderung in diese Länder. In diesem Sinne muß eine Minderheitenpolitik innerhalb der EU vorausschauend und langfristig betrieben werden.

Schwerpunkt sollte auf die Früherkennung von Konfliktpotentialen gelegt werden, um diese rechtzeitig zu entschärfen. Es bleibt einfacher und preiswerter, vorzusorgen, als später zu heilen. Leider konzentriert sich die Politik eher auf die akuten Probleme und agiert mehr als Feuerwehr denn als Brandwart.

Die Standards und die Expertise des Europarats sollten weitgehend durch die EU übernommen, dabei aber die Flexibilität und die Nähe zu den Ereignissen erhöht werden. Eines steht ganz sicher fest: Der Prozeß zur Etablierung eines solchen multilateralen Mechanismus im Rahmen der EU wird sehr schwierig sein, denn dieser Mechanismus ist per definitionem dazu angetan, sich wenige Freunde, aber viele Gegner zu schaffen.

Minderheitenprobleme in der jetzigen EU sind nicht zu unterschätzen

Potentiale für ein EU-eigenes Monitoring

Minderheitenpolitik muß vorausschauend sein

Schwerpunkt: Früherkennung von Konflikten

Expertise des Europarats nutzen

## Diskussion

Leitung: Prof. Dr. Jörg Calließ, Evangelische Akademie Loccum

### Die Ausgangssituation

Schutz vor Diskriminierung auf EU-Ebene

Der Schutz vor Diskriminierung ist in Form von Artikel 13 des EU-Vertrags seit dem 1.5.1999 in Kraft: Jeder Mitgliedsstaat ist verpflichtet, Diskriminierungen aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit zu verbieten. Dieser Artikel wird im Rahmen des Gemeinschaftsrechts bereits effizient vollzogen.

Kein EU-Standard für positive Diskriminierung

Ein EU-Standard für positive Diskriminierung ist nicht vorhanden. Sollte er geschaffen werden, wären nach Meinung eines Teilnehmers zwei verschiedene Ausformungen denkbar: Es könnte sich um einen passiven oder einen aktiven Standard handeln. Im Rahmen eines passiven Standards würde die EU einzelstaatliches Handeln akzeptieren, wenn eine Region oder ein Staat positive Diskriminierungsmaßnahmen durchführt. Bei einem aktiven Standard hingegen würde die EU selber einen Rechtsakt setzen, der positiv zugunsten der Minderheiten im EU-Gebiet diskriminiert. Das könnte durch einen neuen Artikel im Primärrecht geschehen. Dazu bedürfte es jedoch einer Regierungskonferenz der 15 Staaten, wobei jeder Staat ein Vetorecht hätte. Damit sei die Möglichkeit eines aktiven Standards wahrscheinlich zum Scheitern verurteilt.

Möglichkeiten für einen passiven Standard

Zum anderen könnte ein positiver Standard gesetzt werden, indem man Artikel 13 bereits als ausreichende Rechtsbasis für einen Sekundärakt betrachtet, der eine positive Diskriminierung vorschreibt. Über diese Auslegung gehen die Meinungen auseinander. Da es auch für Artikel 13 ein Vetorecht gibt, würde diese Maßnahme voraussichtlich scheitern. Möglich bleibt also nur ein passiver Standard, den der EuGH entwickeln müßte.

Nicht alle Minderheitenprobleme sind lösbar

Nach Meinung eines anderen Teilnehmers sollte schon vor der Suche nach neuen Standards für eine EU-Minderheitenpolitik klargestellt werden, daß nicht jedes Minderheitenproblem lösbar sei. Manche Regelungen versagen, sobald es um deren politische Auslegung geht. Dies habe mit den bereits erwähnten Unterschieden zwischen den Minderheiten zu tun, die hinsichtlich ihres Selbstverständnisses, ihrer historischen Entwicklung und ihrer konkreten sozialen Situation erkennbar seien. Schon aus diesem Grund könne sich die Suche nach neuen kollektiven Normen als illusionär erweisen.

Westliche Erfahrungen auf die Länder Osteuropas übertragbar?

Es wurde auch auf das Problem aufmerksam gemacht, daß Standards im politischen Prozeß von manchen Transformationsländern notwendigerweise ganz anders aufgenommen würden als von den EU-Mitgliedsländern. Hier stellt sich also generell die Frage nach der Übertragbarkeit westlicher Erfahrungen im Minderheitenschutz auf die Beitrittskandidaten.

Präventives Handeln der EU erforderlich

Auf breite Zustimmung stieß der Vorschlag des OSZE-Vertreterers, daß sich die EU vor allem um solche Problemfelder kümmern sollte, die ein zwischenstaatliches Konfliktrisiko oder ein Eskalationsrisiko über die Ausengrenzen hinweg beinhalten. Hier sei unbedingt ein präventives Handeln von Seiten der EU geboten.

## Nationale, bilaterale oder multinationale Regelungen?

Sollen Minderheitenschutz-Standards gesetzt werden, stellt sich die Frage, inwiefern es sinnvoll ist, gemeinsame EU-Standards zu realisieren. Möglicherweise ist der bisherige Weg, der die Lösung deutlich sichtbarer Minderheitenprobleme – z.B. im Baskenland, in Irland und auf Korsika – den nationalen Mitgliedstaaten überläßt, bereits ausreichend, weil die Problematik den gemeinsamen Markt nicht stört. Die bisherige EU hat mit dieser Vorgehensweise in den letzten 20 Jahren recht erfolgreich Konfliktprävention betrieben.

Sind bisherige Regelungen ausreichend?

Die Beantwortung dieser Frage ist sicherlich nötig, will man nicht vor schnell eine Politik in die Wege leiten, deren Richtung von der internationalen Entwicklung vorgegeben wird, und ohne zu beachten, daß bereits andere Organisationen und Instrumentarien existieren, die für diese Aufgabe möglicherweise besser geeignet sind. Als Gegenargument zu dieser These wurde indes der irische Konflikt angeführt, der in der Vergangenheit von der Europäischen Union ignoriert worden sei, ohne daß die betroffenen Staaten allein eine Lösung des Problems gefunden hätten.

Prüfung bisheriger Instrumente

Ein Teilnehmer wies daraufhin, daß es auch auf nationaler Ebene widersprüchliche Regelungen in Bezug auf den Minderheitenschutz geben kann, und nannte das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Hierzulande habe es sich nicht durchsetzen lassen, in das Grundgesetz eine Minderheitenschutzbestimmung aufzunehmen. Eine solche Bestimmung hätten wir dagegen in einzelnen Landesverfassungen, nämlich in Brandenburg und Sachsen zum Schutz der sorbischsprachigen Minderheit. Die Ausgestaltung des übernationalen Rechtsrahmens zum Minderheitenschutz erschien diesem Teilnehmer daher auch als Chance für eine einheitliche nationale Regelung.

Unterschiedlicher Minderheitenschutz selbst auf nationaler Ebene

Ein anderer Teilnehmer interpretierte das Beispiel der sorbischen Minderheit in Deutschland als positives Beispiel dafür, wie auch das Subsidiaritätsprinzip als Orientierungshilfe dienen könnte. Es zeige seiner Meinung nach, daß nicht alles europäisch systematisiert werden kann und muß, weil die Minderheitenfragen regional ganz unterschiedlich sind. Bestimmte Regionen und Kulturen hätten gewachsene Traditionen des Umgangs mit ihrem spezifischen Problem für den konkreten Einzelfall entwickelt. Diese erfolgreichen Problemlösungsstrategien sollten nicht durch zu allgemeine Standards abgelöst werden.

Vorteile regionaler Lösungsansätze im Minderheitenschutz

Andere Teilnehmer sahen auf der bilateralen Ebene weitere Möglichkeiten des Umgangs mit Minderheitenproblemen, oder zumindest mit einigen Aspekten dieser Problematik. Der verantwortliche Umgang sogenannter Mutterstaaten mit »ihren« Minderheiten könne im positiven Falle darüber entscheiden, ob man eine bestimmte Situation überhaupt als Minderheitenproblem wahrnimmt oder ob eine Minderheit für die Öffentlichkeit bzw. das Ausland »unsichtbar« bleibt. Bilaterale Lösungen setzen jedoch immer einen Patronagestaat voraus. Darf aber ein Staat Kompetenzen für Angehörige eines anderen Staates übernehmen? Das ungarische Statusgesetz etwa ruft bei den anderen Minderheiten in Rumänien große

Auf bilateraler Ebene: das Problem der Patronagestaaten

Zivilgesellschaft als positiver Einflußfaktor

Unzufriedenheit hervor, weil es die Gleichbehandlung aller Minderheiten verhindert. Gerade diese sollte aber Ziel der EU bzw. ihrer Standards sein.

Die Zivilgesellschaft könnte ebenfalls ein solcher »weicher« Einflußfaktor auf Minderheitenfragen sein. Allerdings ist sie in den Beitrittsländern noch vergleichsweise schwach entwickelt, so daß sie noch nicht in gleichem Maße wirken kann wie in den jetzigen EU-Mitgliedsstaaten.

Bedeutung der nationalen Ebene bleibt bestehen

Ein weiterer Diskussionsteilnehmer hob hervor, daß er die Fragestellung, allgemeine Standards »oder« Minderheitenpolitik auf nationaler Ebene, für falsch halte. Die Europäische Union werde seiner Ansicht nach immer beides brauchen: die völkerrechtlichen Standards und die völkerrechtlichen Instrumente zur Einwirkung auf die Staaten. Die Minderheitenpolitik wird letztlich aber immer ein Problem der zentralen staatlichen Politik bleiben, d.h. die bestehenden Probleme müssen in der nationalen Politik gelöst werden. Das Völkerrecht und das Gemeinschaftsrecht werden hier nur unterstützend eingreifen können.

### **Arbeitsteilung zwischen EU, Europarat und OSZE**

Die Europäische Menschenrechtscharta als Teil der EU-Gesetzgebung

Eine Teilnehmerin wies auf die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen internationalen Institutionen in Europa hin. Alle Mitglieder der Europäischen Union und alle Beitrittsländer sind Mitglieder der OSZE und des Europarats. Die EU betrachte die Europäische Menschenrechtscharta als Teil ihrer eigenen Gesetzgebung. Hinsichtlich des Minderheitenschutzes hätten wir eine ähnliche Entwicklung, d.h. diejenigen Institutionen, die sich in der Region vorrangig mit Menschenrechten und Minderheitenschutz befassen, also die OSZE und der Europarat, werden ihr Instrumentarium weiterentwickeln. Die Europäische Union sollte diese Instrumente nutzen.

Kein eigenes EU-Instrumentarium für den Minderheitenschutz

Auch andere Teilnehmer unterstrichen die Feststellung, daß sich die Arbeitsteilung mit der OSZE und dem Europarat bewährt habe. Sie müsse allein schon deshalb aufrechterhalten bleiben, weil die EU bisher kein eigenes Instrumentarium zum Minderheitenschutz entwickelt habe und auch in Zukunft größte Schwierigkeiten haben werde, sich ein operatives Instrument zuzulegen. Die Arbeitsteilung mit dem Europarat und dem OSZE-Kommissar für Nationale Minderheiten solle optimiert und ein Instrumentenmix auf die einzelnen Konfliktlagen zugeschnitten werden.

Herstellung von Kohärenz notwendig

Weil die EU auch in absehbarer Zeit kein eigenes Monitoring neben dem der OSZE und dem Europarat aufbauen könne, sei nicht die Frage nach der Entwicklung eines eigenen EU-Standards im Minderheitenschutz entscheidend, sondern die Herstellung von Kohärenz. Es bedürfe neuer Regelungen, die sicherstellen, daß die Rechtsprechung der verschiedenen Gerichtshöfe in Zukunft nicht widersprüchlich sein wird, denn dann käme es anstatt zu der erhofften Stärkung des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes zu einer Schwächung aufgrund widersprüchlicher Urteile. Damit würde auch ein Beitrag dazu geleistet werden, die Wirksamkeit der Mechanismen auf Europarats- und OSZE-Ebene weiterhin zu garantieren.

Eine Teilnehmerin bestätigte, daß es tatsächlich zu widersprüchlichen Gerichtsurteilen zwischen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Grundrechtecharta kommen könnte. Deshalb habe die EU der Grundrechtecharta keine wirksame rechtliche Gültigkeit gegeben, sondern in ihrem Vertrag die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren bestehenden Instrumenten in Form des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg übernommen. Im Zusammenhang mit der derzeitigen Verfassungsdebatte im Rahmen des Konvents über die Zukunft der EU könnte sich eine Lösung dieser Frage ergeben.

Europäische Verfassung

Es wurde schließlich das Problem der Grundrechtecharta und der Frage ihrer künftigen Verbindlichkeit zu bedenken gegeben. Schließlich solle sich die EU immer stärker in Richtung einer eigenständigen Staatlichkeit entwickeln. Wenn man jedoch eine Grundrechtecharta verbindlich mache und eine Wirtschafts- und Währungsunion, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik usw. haben wolle, dann werde die EU nicht daran vorbeikommen, sich die vollen Attribute von Staatlichkeit zu schaffen. Dann müsse sie allerdings auch den Konflikt austragen, wie sie mit konkurrierenden Organisationen mit ähnlichen Einrichtungen umgeht. Ab einem gewissen Punkt sei es nicht mehr sinnvoll, auf bestimmte Instrumente zu verzichten mit dem Hinweis, man könnte in der Nachbarorganisation vor einem anderen Gericht Probleme einklagen, die man in der eigenen Organisation hat.

Wachsende Integration macht eigene EU-Instrumente notwendig

### **Glaubwürdigkeitslücke zwischen Ost- und Westeuropa?**

Nach Meinung einiger Teilnehmer eröffnet sich in der Minderheitenpolitik eine Glaubwürdigkeitslücke zwischen den jetzigen EU-Mitgliedern und den Beitrittskandidaten. Diese zeige sich darin, daß die Außenpolitik der europäischen Mitgliedsstaaten die Beitrittskandidaten wie auch die Balkanstaaten dazu dränge, ihre Verfassungen zugunsten von Minderheitenschutzbestimmungen zu ändern, während große EU-Mitglieder wie Deutschland und Frankreich selbst keine solchen Bestimmungen in ihre Verfassungen aufgenommen haben. Für den Fall, daß in Zukunft EU-Kompetenzen im Minderheitenschutz entwickelt würden, könnte man auch mit den besten Begründungen nicht mehr darlegen, warum sich eine derartige EU-Kompetenz dann nur noch mit den neuen Beitrittsländern und nicht auch mit den alten EU-Ländern befassen sollte.

Forderungen des Minderheitenschutzes fallen auf die EU zurück

Ein anderer Teilnehmer verwies ebenfalls auf die genannte Glaubwürdigkeitslücke zwischen Ost- und Westeuropa. Diese dürfe aber nicht dazu führen, daß wir das Niveau des Minderheitenschutzes mit dem Argument absenken, wir könnten es in den alten Mitgliedstaaten nicht erreichen, also forderten wir es auch von den Beitrittskandidaten nicht ein. Die Debatte müsse genau umgekehrt, nämlich zugunsten der Entwicklung eines eigenen EU-Instrumentariums im Minderheitenschutz geführt werden. Er verwies auf positive Beispiele aus den EU-Mitgliedsstaaten, unter anderem Spaniens »schwierigen Transformationsprozeß«. Diese Erfahrungen solle man bündeln und in einen Dialog mit Osteuropa einbringen.

Debatte zugunsten eines EU-einheitlichen Minderheitenschutzes

Negative Erfahrungen bei der Übertragung westlicher Autonomiemodelle

Der These, es gäbe eine Glaubwürdigkeitslücke zwischen west- und osteuropäischen Staaten, widersprach eine Teilnehmerin mit dem Hinweis auf aktuelle Literatur zu diesem Thema. In einer renommierten englischsprachigen Fachzeitschrift publizierte Philip Roeder seine Forschungsergebnisse, wonach internationale Empfehlungen zum Minderheitenschutz in Osteuropa zur politischen Instabilität beigetragen hätten. Insbesondere das Instrument der Autonomie sei nicht einfach aus einigen westlichen Demokratien in Transformationsgesellschaften zu übertragen. Es habe in keinem der untersuchten Fälle gegriffen, sondern eher noch mehr Unruhe gestiftet und dazu geführt, daß sich die ethnischen Probleme zusätzlich verschärften, neue Trennlinien entstünden und die gesamte Politik ethnisiert worden sei.

Plädoyer für Beibehaltung der bisherigen Strategie

Die von einzelnen Regionalexperten konstatierten negativen Erfahrungen mit Sonderrechten für Minderheiten in Osteuropa konnten die meisten Teilnehmer nicht davon überzeugen, ihren Forderungskatalog mit Maßnahmen der positiven Diskriminierung noch einmal zu überdenken. Sie blieben dabei, daß es in erster Linie einen Erfahrungstransfer von West nach Osteuropa geben müsse. Dieser sollte schließlich auch das Mittel möglicher Sanktionen erwägen. Bei den folgenden Überlegungen wurde allerdings nicht in Betracht gezogen, daß das Prinzip von »Zuckerbrot und Peitsche« vielleicht ein zu grobes Instrument für den sensiblen Bereich interethnischer Beziehungen sei und womöglich den Konflikt noch verschärfen könnte.

### Sanktionsmöglichkeiten der EU

Das Instrument der Finanzhilfen

Nach Meinung eines Teilnehmers hat die EU-Kommission mit dem Einsatz finanzieller Mittel bereits gezielt versucht, Maßnahmen der positiven Diskriminierung in transnationale Projekte zu implementieren. Diese Modellprojekte hatten das Ziel, eine Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen über die nationale Ebene hinaus auch im Minderheiten- und Menschenrechtsschutz zu erreichen. Gerade in den Beitrittsländern seien über Vorbeitritts hilfen bereits einige Projekte in Gang gesetzt worden, u.a. zum Schutz der Roma. Dabei werden die Standards in den Kandidatenländern miteinander verglichen und in Konkurrenz gesetzt, um nur die besten zu fördern.

Umwidmung programmgebundener in projektgebundene Finanzhilfen

Die Strukturfonds wurde auch von anderen Teilnehmern als Instrument für eine Minderheitenpolitik betrachtet. Denn mit ihrem dezentralen Regionalentwicklungskonzept fördert die EU gerade entwicklungsarme Regionen, in denen vielfach Roma oder auch regional begrenzte Minderheiten wohnen. Finanzielle Hilfen könnten ihre Position verbessern, ihre Selbstbestimmungsrechte und sozialen Rechte stärken. Doch hier gehe die Tendenz derzeit in die falsche Richtung, weil die Kommission in den nächsten Jahren die programmgebundenen Instrumente für die Beitrittsländer in projektgebundene Instrumente umwidmen will. Dies sei der völlig falschen Weg, weil die programmgebundenen Instrumente der Strukturfonds, die dezentral implementiert werden können, dann quasi

für Jahre ausgesetzt würden. Dies bedeute für die Beitrittsländer letztlich eine vertane Chance.

Andere Teilnehmer warnten jedoch davor, die Strukturfonds jetzt auch noch mit minderheitenpolitischen Aufgaben zu belasten. Sie fragten, ob man mit den Strukturfonds denn all die guten Absichten realisieren wolle, für die man keine Politik habe, oder ob die Strukturfonds nicht besser für ihre eigentliche Aufgabe eingesetzt werden sollten, nämlich die Wettbewerbsfähigkeit von rückständigen Gebieten zu verbessern? Alles mit allem zusammenhängend zu begründen, sei politisch falsch und gefährlich.

Im Mittelpunkt der Diskussion stand schließlich die Frage, welche Möglichkeiten bereits heute im Gemeinschaftsrecht bestehen, um einen Mitgliedstaat zu sanktionieren, der bestimmte demokratische Rechte und Minderheitenrechte nicht einhält. Ein Teilnehmer äußerte Zweifel daran, daß die EU-Kommission im Ernstfall tatsächlich zu solchen Sanktionsmaßnahmen greifen würde. Denn selbst in den Bereichen wie dem Umweltrecht, in denen sie über Sanktionsmöglichkeiten verfügt, knicke die Kommission im entscheidenden Moment jedesmal ein. Deshalb seien insbesondere in einer erweiterten Union neue Mechanismen notwendig, die eine entsprechende politische Basis schaffen, z.B. ein Verfassungsprozeß, wie er derzeit vom Konvent angestrebt wird.

Gefahr der Überlastung der Strukturfonds

Zweifel am Funktionieren eines Sanktionsmechanismus'

## EU-Instrumentarium: Entwicklung des Gemeinschaftsrechts

Abschließend beschäftigte sich die Diskussion noch einmal mit der grundsätzlichen Frage: Geht es der EU im Minderheitenschutz um einen Standard, der vor Diskriminierung schützt, oder geht es um einen Standard, der der Union den Auftrag gibt, Minderheiten aktiv zu fördern?

Dies sind zwei völlig unterschiedliche Konzepte. Sei nämlich das erstere der Fall, so ein Teilnehmer, und die EU entscheide sich für einen Standard zum Schutz vor Diskriminierung, dann habe sich ihr Auftrag schon erledigt seit am 1. Mai 1999 Artikel 13 des EU-Vertrags in Kraft getreten sei. Danach sei jeder Mitgliedstaat verpflichtet, Diskriminierungen aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Alter, sexueller Ausrichtung und religiöser Zugehörigkeit zu verbieten. Eine anderer Frage sei es, wenn sich die EU dafür entscheide, einen eigenen Standard zur »affirmative action«, also zur positiven Diskriminierung zu entwickeln. Es sei nämlich derzeit vollkommen unmöglich, einen positiven Minderheitenschutz im Primärrecht der Europäischen Union zu verankern.

Hieraus ergebe sich das Problem, daß sich ein Staat nach seinem Beitritt in die EU auf einmal in der Situation befinde, seine Minderheiten nicht mehr aktiv fördern zu müssen. Er müsse sich sogar die Frage stellen, ob er das jetzt überhaupt noch dürfe. Es werde daher in Zukunft darum gehen, Artikel 13 des EU-Vertrags, die Rassendiskriminierungsrichtlinie, sowie den ganzen themennahen Komplex der Artikel 141 und 149 des EU-Vertrags, der im Primärrecht schon vorhanden ist, minderheitenschutzkonform auszuliegen. Einen solchen Standard zu entwickeln, liege deshalb

Förderung oder Schutz von Minderheiten?

Schutz vor Diskriminierung bereits ausreichend

Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für den Minderheitenschutz

Die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU

nicht mehr in den Händen von Regierungskonferenzen, sondern beim Europäischen Gerichtshof.

Eine Teilnehmerin verwies noch einmal auf die Bedeutung des Artikels 13 des EU-Vertrags, der die Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Antidiskriminierungsrichtlinie biete. Wenn das genannte Antidiskriminierungsrichtlinie Mitte des Jahres 2003 in Kraft treten werde, sei nicht nur das Gemeinschaftsrecht gestärkt, sondern auch die Instrumente, mit denen Diskriminierungen in Zukunft geahndet werden können: Dann werde auch die EU-Kommission in der Lage sein, einzelne Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen, falls sie gegen die Antidiskriminierungsrichtlinie verstoßen haben.

### Fazit: Schaffung von Kohärenz und Konsistenz

Eigene Kompetenz der EU im Minderheitenschutz nicht gefragt

Jörg Calließ faßte die Ergebnisse der Diskussion wie folgt zusammen: Als Fazit der Diskussion läßt sich festhalten, daß in Bezug auf den individuellen Menschenrechtsschutz eine spezifische und eigene Kompetenz der EU nicht primär gefragt ist, daß aber die EU den Umgang mit Minderheiten im eigenen Land sehr sensibel wird behandeln müssen. Wie können Regelungen für das Verhältnis zwischen Minderheiten und Mehrheiten getroffen werden, die über den individuellen Schutz der einzelnen Angehörigen von Minderheiten hinausgehen und die vor allem die Funktion haben, Integrationsprozesse, aber auch Identitätsbildungsprozesse zu schützen (was durchaus in Konkurrenz zueinander stehen kann)?

Konfliktpotential einhegen

Konfliktpotential wird es immer geben, aber es einzuhegen, damit es nicht eskaliert, scheint ein wichtige Aufgabe zu sein. Dafür ist das Spektrum an Möglichkeiten sehr breit: Es reicht von genuin juristischen über kulturelle und politische bis hin zu ökonomischen Instrumenten, welche die EU offensichtlich zur Verfügung hat. Es wäre vielleicht nachdenkenswert, hier konkrete Empfehlungen auszusprechen.

Kohärenz schaffen zwischen OSZE, Europarat und EU

Worauf es aber offensichtlich ankommt, ist, eine Kohärenz zu dem Handeln anderer Organisationen im europäischen und internationalen Raum zu schaffen, um die Konsistenz der jeweils verfolgten Politik sicherzustellen. Denn gerade wenn man mit juristischen, ökonomischen, kulturellen und politischen Instrumenten handelt, kommt es wesentlich darauf an, daß diese wirklich gleichgerichtet sind und nicht windschief zueinander im Raum stehen, oder, noch schlimmer, am Ende sogar gegeneinander arbeiten.

## Aktuelle Literaturhinweise

- Brunner, Georg, Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte. Eine Replik auf Sabine Riedel, in: Osteuropa 2/2002, S. 220-228.
- Crocker, Chester A. u.a. (Hg.), Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World. United States Institute of Peace Press, Washington 1999.
- Heintze, Hans-Joachim, Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten, in: ders. (Hg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 16-59.
- Heintze, Hans-Joachim, Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten?. In: ders. (Hg.), Moderner Minderheitenschutz, Bonn 1998, S. 14-54.
- Heintze, Hans-Joachim, On the legal understanding of autonomy, in: Markku Suksi (Hg.), Autonomy: Applications and Implications, The Hague 1998, S. 7-32.
- Heintze, Hans-Joachim, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: OSZE-Jahrbuch, Band 6, Baden-Baden 2000, S. 273-287.
- Heintze, Hans-Joachim, Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 7 (2000) 4, S. 381-392.
- Kemp, Walter A. (Hg.), Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner On National Minorities, The Hague 2001.
- Riedel, Sabine, Der bulgarisch-makedonische Sprachenstreit: Eine Kontroverse um nationale Identität und kulturelles Erbe, in: Barbara Kunzmann-Müller (Hg.), Die Sprachen Südosteuropas heute. Umbrüche und Aufbruch, Frankfurt/M. 2000, S. 213-238.
- Riedel, Sabine, Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive. Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung, SWP-Studie S 24, September 2001, Berlin; gekürzte Fassung vgl. in: Osteuropa 11-12/2001, S. 1262-1285.
- Riedel, Sabine, EU-Minderheitenpolitik als Instrument der Integration. Eine Antwort auf Georg Brunners Replik, in: Osteuropa 4/2002, S. 502-511.
- Riedel, Sabine, Bildungswesen und Minderheitenrechte der türkischsprachigen Bevölkerung Bulgariens, in: Bachmaier, Peter (Hg.), Nationalstaat oder multikulturelle Gesellschaft: Die Minderheitenpolitik in Mittel- und Osteuropa im Bereich des Bildungswesens (1945–2000), Wien 2002.
- Roeder, Philip G., Peoples and States after 1989: The Political Costs of Incomplete National Revolutions, in: Slavic Review, Winter 1999, 58 Jg., Nr. 4, S. 854-882.
- van der Stoep, Max, Peace and Stability through Human and Minority Rights, Speeches 1992-2000, 2. Auflage, Baden-Baden 2001.

## Internet-Adressen

Die Europa-Abkommen und die Fortschrittsberichte der Jahre 1998–2000:

<<http://europa.eu.int>>

EU-Gesetzgebung über Antidiskriminierung:

<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamri/legln\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamri/legln_de.htm)>

Themenpapiere des europäischen Parlaments:

<<http://www.europarl.eu.int/enlargement>>

Website des Europäischen Konvents:

<<http://european-convention.eu.int/default.asp?lang=DE>>

Website der SWP mit EU-Brennpunkt zur Erweiterung:

<<http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-erweiterung1.htm>>

Website der SWP mit EU-Brennpunkt zum Konvent:

<<http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brenn3.htm>>

Dokumente des Europarats zum Minderheitenschutz:

<<http://humanrights.coe.int/Minorities/Eng/Presentation>>

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte:

<<http://www.echr.coe.int>>

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE:

<<http://www.osce.org/hcnm>>

United Nations High Commissioner for Human Rights:

<<http://www.unhcr.ch>>

## Teilnehmerliste

**Bertram, Dr. Christoph**  
Direktor der SWP

**Bunz, Axel R.**  
Leiter der Vertretung der  
Europäischen Kommission in der  
Bundesrepublik Deutschland, Berlin

**Calließ, Prof. Dr. Jörg**  
Ev. Akademie Loccum /  
TU Braunschweig

**Chodorowska, Wanda**  
SWP

**Dittrich, Prof. Dr. Eckhard**  
Otto-von-Guericke-Universität,  
Magdeburg

**Elle, Dr. Ludwig**  
Sorbisches Institut e.V., Bauzen

**Gabanyi, Dr. Anneli Ute**  
SWP

**Hardeman, Dr. Hilde**  
Europäische Kommission,  
GD Erweiterung

**Heintze, PD Dr. Hans-Joachim**  
Ruhr-Universität Bochum;  
Institut für Friedenssicherungsrecht  
und Humanitäres Völkerrecht

**Klein, Prof. Dr. Eckart**  
MenschenRechtsZentrum der  
Universität Potsdam

**Kramer, Dr. Heinz**  
SWP

**Kremer, Martin M.C.L.**  
Auswärtiges Amt, Planungsstab

**Krüger, LRI Andreas**  
Auswärtiges Amt, Referat 206

**Maurer, Dr. Andreas**  
SWP

**Nolte, Rainer**  
Institut für Auslandsbeziehungen,  
Stuttgart

**Oeter, Prof. Dr. Stefan**  
Institut für internationale  
Angelegenheiten der  
Universität Hamburg

**Ohliger, Rainer**  
Humboldt Universität zu Berlin,  
Netzwerk Migration in Europa

**Riedel, Dr. Sabine**  
SWP

**Schild, Dr. Joachim**  
SWP

**Schneckener, Dr. Ulrich**  
SWP

**Schneider, Dr. Robin**  
Auswärtiges Amt, Referat E09

**Schroedter, Elisabeth**  
Europäisches Parlament

**Seidenberger, Ulrich**  
Auswärtiges Amt, Referat 204

**Sitzler, Dr. Kathrin**  
SWP

**Steffner, Barbara**  
Vertretung der Europäischen  
Kommission in der Bundesrepublik  
Deutschland, Berlin

**Thiel, Prof. Dr. Elke**  
SWP

**Toggenburg, Gabriel Nicolaij von**  
Europäische Akademie Bozen

**Wiegand, Dr. Irene**  
SWP, Protokoll

**Zellner, Dr. Wolfgang**  
Centre for OSCE Research (CORE),  
Hamburg