

Die Erweiterung der Europäischen Union: Eine Chance für nationale und ethnische Minderheiten ?

Claudia Mahler/Reetta Toivanen

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Beitrittskriterien
- III. Europarecht und Minderheiten
- IV. Regionalismus und die EU Fördermaßnahmen
- V. Evaluation/Berichte
- VI. Aktivitäten der Minderheiten
- VII. Abschließende Bemerkungen

I. Einführung

In der Europäischen Union (EU) leben bei einer Gesamtbevölkerung von 375 Millionen derzeit etwa 40 Millionen Angehörige anerkannter nationaler und ethnischer Minderheiten.¹ Man schätzt, daß von den 125 Millionen Menschen, um die die EU durch den Beitritt der 10 Staaten wächst, ca. 44 Millionen zu den Angehörigen von Minderheiten zu rechnen sind.²

Viele europäische Staaten sehen ihre Minderheiten eher als Problem, denn als Bereicherung ihrer Gesellschaft an; dies gilt sowohl für die Mitglieder der EU als auch für die Beitrittskandidaten. So werden im Jahresbericht 2003 von amnesty international, dreizehn der derzeit fünfzehn EU-Mitgliedstaaten, als Staaten angeführt, in denen minderheitenrechtliche Probleme

vorhanden sind. Auch die Europäische Kommission bringt in ihren Fortschrittsberichten³ die minderheitenrechtlichen Defizite der EU-Beitrittskandidatenländer zur Sprache. Der Europäische Rat hat für die Beitrittsstaaten aus Mittel- und Osteuropa die Beitrittskriterien als sogenannte Kopenhagener Kriterien zusammengefaßt,⁴ die Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten enthalten.⁵

Die EU hat keine Minderheitenregelungen in ihren Vertragswerken, obwohl alle anderen Kopenhagener Kriterien in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) aufgenommen wurden; daraus folgt, daß der Schutz der Minderheiten ein rein politisches Kriterium geblieben ist.⁶ Die EU orientiert sich an den Regelungen, die im Rahmen des Europarats (ER) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für den Schutz der Minderheiten festgelegt wurden. Diese Regelungen wurden allerdings geschaffen, um das Konfliktpotential in den neu entstanden Vielvölkerstaaten besonders gering zu halten und die Zahl der potentiellen Asylsuchenden zu begrenzen. Insofern ist es schwierig zu definieren was die EU

¹ <http://ww2.eblul.org:8080/eblul>.

² <http://europa.eu.int/comm/enlargement>. Zur Lage in Malta und auf Zypern konnten keine Angaben gefunden werden.

³ Europäische Kommission, Towards the Enlargement Union: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, COM (2002), 700 final, Brüssel 2002.

⁴ Bull.BReg. 1993, S. 629, 632.

⁵ Siehe zu der Entwicklungsgeschichte der Kopenhagener Kriterien Sabine Riedel, Minderheitenpolitik im Prozeß der EU-Erweiterung, in: Osteuropa 2001, S. 1262-1285, S. 1262-1264.

⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 1.

mit der Verankerung des Minderheitenschutzes in den Kopenhagener Kriterien für die Zukunft der Union insgesamt erreichen will.

Um den Kriterien von Kopenhagen zu entsprechen sind die Beitrittsstaaten gezwungen ihre Rechte zum Schutz der Minderheiten nach den Vorstellungen der EU-Gremien neu zu gestalten. Dies ist eine besondere Herausforderung, da die EU insgesamt und ihre Mitgliedstaaten keine einheitliche Minderheitenpolitik vertreten. In den Beitrittsländern leben sehr unterschiedliche Minderheitengruppen: manche gelten als historische Minderheiten und andere wurden erst durch Umsiedlung, Vertreibung, Krieg oder Naturkatastrophen in eine Minderheitenposition gedrängt. Einige leben territorial konzentriert und verfügen über einen starken Schutzstaat, andere müssen mit territorialer Fragmentierung und dem Fehlen eines externen Patronagestaats ihre Identität durchsetzen.⁷ Die mit der Erweiterung einhergehende steigende Zahl von Minderheitenangehörigen stellt eine neue Chance für die Minderheiten in den gegenwärtigen Mitgliedsländern dar. Aufgrund der hohen Anzahl der Minderheiten wird sich die EU in der Zukunft vermehrt mit Minderheitenfragen in allen Mitgliedstaaten auseinandersetzen müssen.

II. Beitrittskriterien

Die Bevölkerung der EU wächst in der ersten Beitrittsrunde um mehr als ein Viertel auf nahezu 500 Millionen an. Trotz der enormen Anstrengungen dieser Länder ist ihre Eingliederung in die bestehenden Programme und Strukturen eine schwierige Aufgabe.

Zehn Staaten werden am 1. Mai 2004 beitreten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und

Zypern. Bulgarien und Rumänien bemühen sich darum, in der nächsten Runde im Jahr 2007 die Beitrittskriterien zu erfüllen, ob und wann die Türkei der EU beitreten wird, ist derzeit völlig ungewiß, aber Gegenstand heftiger Kontroversen.

Der Europäische Rat traf auf seiner Tagung in Kopenhagen (1993) die grundsätzliche Entscheidung über die künftige Erweiterung der Union um die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas.⁸ Der Beitritt ist nur zu allen drei rechtsfähigen Gemeinschaften (Art. 49 EUV) sowie unter Beteiligung an der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) möglich.⁹ In Vorbereitung des Beitritts verpflichtete der Europäische Rat mit den sogenannten Kopenhagener Kriterien, die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas dazu, die Menschen- und Minderheitenrechte zu schützen und zu respektieren. Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat nachfolgende Kriterien erfüllen:

- Stabilität der Institutionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz der Minderheiten verwirklicht haben (politisches Kriterium);
- funktionierende Marktwirtschaft (wirtschaftliches Kriterium);
- Übernahme der gemeinschaftlichen Regeln, Standards und Politiken, die die Gesamtheit des EU-Rechts darstellen (Kriterium der Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft, *Aquis communautaire*).

Die EU unterstützt diese Staaten bei der Übernahme des EU-Rechts, und stellt ihnen unterschiedliche Arten von finanzieller und logistischer Unterstützung zur Verfügung, um die Infrastruktur und Wirtschaft zu verbessern.

⁷ Peter A. Kraus, Minderheiten, in: Lexikon der Politik – die östlichen und südlichen Länder, 1997, S. 369-379, S. 371.

⁸ Siehe Fn. 4.

⁹ Christian Koenig /Andreas Haratsch, Europarecht, 3. Aufl., 2000, S. 324f.

Das politische Beitrittskriterium des Europäischen Rates von Kopenhagen wird nach den seit 1997 von der Europäischen Kommission vorgenommenen Bewertungen von fast allen Kandidaten erfüllt, oder sie sind auf dem besten Weg dorthin.¹⁰ Roma und Sinti sind immer noch umfangreichen Diskriminierungen ausgesetzt,¹¹ was aber nicht auf die Kandidatenländer beschränkt ist. Im Hinblick auf die Übernahme internationaler Menschenrechtstexte besteht noch Nachholbedarf, u.a. in Sachen Europäische Sozial Charta¹² und Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten¹³.

III. Europarecht und Minderheiten

Das *Aquis de l'union* umfaßt die vielzitierten „80.000 Seiten Rechtsgut“, die hauptsächlich wirtschaftliche und administrative Regelungen enthalten, die die Beitrittsländer umsetzen müssen. Die Regelungen zum Minderheitenschutz im *Aquis* sind sehr gering und spiegeln den Unwillen zur Kodifizierung von Minderheitenschutzklauseln im EU-Recht wider.

Ein Vorschlag des Europäischen Parlaments die Anerkennung und den Schutz der Minderheiten in den EU-Vertrag aufzunehmen wurden nicht einmal richtig

diskutiert.¹⁴ Der EU-Vertrag enthält nach wie vor keine Minderheitenregelungen. Die einzigen Hinweise auf rechtlichen Regelungen finden sich in den einzelnen Beitrittsverträgen.¹⁵ Mit dem Vertrag von Amsterdam¹⁶ ist durch den neuen Art. 13 eine Rechtsetzungsermächtigung in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) eingeführt worden. Es ermöglicht der Gemeinschaft, Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierungen nicht nur aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern auch aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, Religion oder der Weltanschauung, Behinderung, Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.¹⁷ Auf der Grundlage von Art. 13 EGV wurden im Juni 2000 zwei neue Richtlinien des Rates erlassen.¹⁸ Die „Antirassendiskriminierungsrichtlinie“ (2000/43/EC) geht weit über den traditionellen Schutzbereich der Arbeitswelt hinaus und soll nach der Implementierung zur

¹⁰ Peter Vermeersch, *Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy*, *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, No. 2, January 2004, S. 3-19. Vgl. europa.eu.int/comm/enlargement/candidate.htm.

¹¹ Paul Roe, *Misperception and Minority Rights: Romania's Security Dilemma?*, in: A. Bloed u.a. (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 1, 2001/2, 2003, S. 349-372; Rosen Vassilev, *The Roma of Bulgaria: A Pariah Minority*, *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, No. 2, January 2004, S. 40-51.

¹² Council of Europe (Hrsg.): *The Social Charter of the 21st Century*, 1997; dazu auch Norman Weiß, *Wirkung und Mängel der Europäischen Sozialcharta*, in: G. von Arnim u.a. (Hrsg.) *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 305-312.

¹³ Rainer Hofmann, *Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in: Bloed u.a. (Fn. 11), S. 435-460.

¹⁴ Bruno De Witte, *The European Community and its Minorities*, in: Brölmann u.a. (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law*, 1993, S. 167-186, S. 179.

¹⁵ Maria Estébanez, *The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, in: Nanette Neuwahl/Allan Rosas (Hrsg.), *The European Union and Human Rights*, 1995, S. 133-163, S. 136.

¹⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997; Matthias Pechstein/Christian Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, 2. Aufl. 1998, Rn. 24-54.

¹⁷ Manfred Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, 2002, S. 255.

¹⁸ Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L180/22 vom 19. Juli 2000; Richtlinie 2000/87/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L303/16 vom 2. Dezember 2000. Siehe auch Andreas Haratsch, *Die Antidiskriminierungspolitik der EU – Neue Impulse durch Art. 13 EGV*, in: E. Klein (Hrsg.), *Rassistische Diskriminierung - Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 195-227.

Gleichstellung von Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft führen.¹⁹

Auch die noch rechtlich unverbindliche Charta der Grundrechte der EU (2000/C364/01) sieht keine Minderheitenschutzbestimmung vor.²⁰ Sie enthält ein Nichtdiskriminierungsgebot in Art. 21, und Art. 22 besagt, daß die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen achtet. Dennoch könnte die weit, aber konkreter gefaßte Charta die sehr vage Bestimmung des Art. 6 des EUV die für alle Mitgliedstaaten gilt mit Leben erfüllen. Art. 6 Abs. 1 EUV befaßt sich mit den Grundsätzen, der Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.

Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) spielt eine große Rolle, da dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) die internationalen Verträge und die daraus erwachsenden Rahmenbedingungen als Richtschnur für seine Entscheidungen dienen.²¹ Außerdem wird in Art. 6 Abs. 2 EUV direkt auf die EMRK bezug genommen. Dennoch ist zu erwähnen, daß die EMRK im Gegensatz zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (dort Art. 27)²² keine Minderheitenregelung enthält, sondern

Art. 14 EMRK eine Antidiskriminierungsbestimmung, bezogen auf die übrigen Vorschriften der Konvention, darstellt.²³ Das Problem mit Art. 14 EMRK ist generell ihre abhängige Natur. Protokoll Nr. 12, daß ein generelles Diskriminierungsverbot ausspricht, wurde vom Komitee des Europarats am 26. Juni 2000 angenommen, um eine substantielle Bestimmung zu schaffen.²⁴ Inwieweit das Protokoll Nr. 12 eine Verbesserung der rechtlichen Standards für Personen darstellt, die Minderheiten angehören, bleibt noch abzuwarten.²⁵

Alle zehn Kandidatenstaaten haben die vorrangigen internationalen Instrumente bezogen auf den Menschenrechtsschutz und die Minderheitenrechte ratifiziert, da dies eine Voraussetzung zum Beitritt darstellt. Etwas überraschend ist, daß die sogenannten alten EU-Staaten im allgemeinen viel weniger bereit gewesen sind, den Minderheitenschutz rechtlich zu verankern. Dies zeigt sich auch an Hand der Ratifikationen des Rahmenübereinkommens zum Schutz der Nationalen Minderheiten²⁶; fünf EU-Mitglieder (Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Niederlande) haben dieses noch nicht ratifiziert und nur ein Kandidat hat es unterzeichnet aber noch nicht ratifiziert (Lettland) (Stand März 2004). Sieben EU-Mitgliedstaaten haben das Europäische Abkommen über Regional- und Minderheitensprachen²⁷

¹⁹ James Hughes/Gwendolyn Sasse, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, JEMIE 1/2003, S. 11 (abrufbar unter: www.ecmi.de/jemie/indexauthor.html#H), ausführlich dazu auch Gabriel N. Toggenburg, The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe, in: Bloed u.a. (Fn. 11), S. 231-244.

²⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 364 vom 18. Dezember 2000, S. 1. Zur Bedeutung der Charta allgemein vgl. Daniel Thym, Charta, Grundgesetz und EMRK: Ein kohärentes Gesamtsystem des Grundrechtsschutzes in Europa?, in: Claudia Mahler/Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 112-149.

²¹ Estébanez (Fn. 15); Hinweis auf den Fall Nold in Fn. 86

²² Ausführlich erörtert bei Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 1993, Art. 27 CCPR Rn. 1ff.

²³ Mit vielen Anmerkungen bei Jochen A. Frowein/Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., 1996, Art. 14 Rn. 1ff.

²⁴ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms vom 4. November 2000, European Treaty Series No. 177.

²⁵ Zu einer kritischen Betrachtung der Möglichkeiten unter dem Protokoll Nr. 12 siehe Sia Spiliopoulou Åkermark, The Limits of Pluralism – Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights with Regard to Minorities: Does the Prohibition of Discrimination Add Anything?, JEMIE 3/2002 (abrufbar unter: www.ecmi.de/jemie/indexauthor.html#H).

²⁶ Angenommen am 1. November 1995, European Treaty Series No. 157.

²⁷ Angenommen am 5. November 1992, European Treaty Series No. 148.

nicht ratifiziert; sechs Kandidatenstaaten haben dieses ebenfalls noch nicht ratifiziert (Stand Februar 2004).

VI. Regionalismus und die EU-Fördermaßnahmen

Aktivistinnen der nationalen und ethnischen Minderheiten träumen von einem „Europa mit Regionen“.²⁸ Würde diese „anti-staatliche“ Vorstellung Realität, hätten die Minderheiten viel Einfluß durch die eigenen regionalen Verwaltungen, die selbstständig mit den Gremien der EU verhandeln und damit für eine gewisse Machtbalance sorgen könnten. Der Zentralstaat mit der Titularnation wäre nicht der einzige Gesprächspartner der EU. Die Realität ist jedoch anders: Die Regionen Europas sind keine Minderheitenförderprogramme, sondern dienen lediglich dazu, strukturschwache Gegenden in der Mitgliedstaaten zu unterstützen. In dem Komitee der Regionen, das mit dem Vertrag von Maastricht²⁹ gegründet wurde, sitzen keine Vertreter der nationalen Minderheiten, sondern Vertreter der Mitgliedstaaten. Trotzdem ist der anti-staatliche Traum „Europa der Regionen“ ein Slogan, der von vielen Vertretern der Minderheiten benutzt wird, um die Machtkonzentration zu bekämpfen. Schon die Wiederholung dieser Parole hat emanzipatorische Kräfte.³⁰ Ein anderer Terminus, der gern von den Repräsentanten der Minderheiten auf eine eigenen Weise interpretiert wird, ist die Subsidiarität. Subsidiarität bedeutet, daß eine politische Maßnahme auf der niedrigsten möglichen administrativen Stufe be-

handelt werden sollte.³¹ Einige Autoren meinen, daß die regional konzentriert lebenden Minderheiten von dieser Politik besonders profitieren würden.³² Man muß allerdings wissen, daß dieses Subsidiaritätsprinzip, in der Realität nur zwischen den Mitgliedstaaten und der Union selbst funktioniert, nicht aber auf der Ebene der Regionen. Somit sind die Teilung Europas in Regionen oder das Prinzip der Subsidiarität keine Maßnahmen um Minderheiten zu fördern; sie können Minderheitenanliegen fördern, aber nur, wenn die Minderheiten innerhalb des Staates ihre Position verstärkt haben: Die Minderheiten müssen genau auf die nationalen Spielregeln achten.³³

Die Osterweiterung der EU hat die Minderheitenprobleme in den Kandidatenstaaten und alten EU-Mitgliedstaaten wieder sichtbar gemacht. Dadurch, daß der Respekt und Schutz von Minderheiten auf der Agenda sind, können die Kandidatenstaaten diese Fragen nicht völlig in das politische Abseits rücken. Die EU hat spezielle Förderprogramme für die Beitrittskandidaten geschaffen, um ihnen zu helfen, die Beitrittskriterien von Kopenhagen zu erfüllen. PHARE-Programme,³⁴ die für den Zeitraum 2000 bis 2006 einen Beitrag von 11 Milliarden Euro umfassen, sind eines der drei nach Ost- und Mitteleuropa gerichteten „Vor-Beitritt-Instrumente“ (Unterstützung für Landwirtschaft und Struktur). Heute helfen die PHARE-Beitritt-Partnerschafts-Programme allen Kandidaten in der Restrukturierung der ökonomi-

²⁸ Klaus-Jürgen Nagel, *The Europe of the Regions and the Politics of Identity of Nations without States*, in: *Scottish Affairs* 35/2001, S. 68-85.

²⁹ Siehe (Fn. 6); *Pechstein/Koenig* (Fn. 16), Rn. 24-54.

³⁰ Heinz Tichy, *Regionalism and federalism – chance to solve ethnic problems?*, in: S. Devetak/S. Flere/G. Seewann (Hrsg.), *Kleine Nationen und ethnische Minderheiten im Umbruch Europas*, 1993, S. 105-109; vgl. *Reetta Toivanen*, *Minderheitenrechte als Identitätsressource? Die Saamen in Finnland und die Sorben in Deutschland*, 2001, S. 315ff

³¹ *Bernhard Ebbinghaus/Peter A. Kraus*, *Die variable Geometrie der Subsidiarität: Zur Problematik territorialer und funktionaler Integration in Europa*, in: Th. König/E. Rieger/H. Schmitt (Hrsg.), *Europäische Institutionenpolitik (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Bd. 2)* 1997, S. 335-358.

³² *Peter J. Weber/Peter H. Nelde*, *Handlungsorientierte Anwendung des Konzepts der Gemeinschaftsentwicklung bei der sorbischen Minderheit*, in: *Litopis - Zeitschrift für Sorabistik* 1/1998, S. 153-160.

³³ *Nagel*, (Fn. 28), S. 68-85.

³⁴ PHARE = Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy.

schen und sozialen Kohäsion (EU-PHARE 2003).³⁵ Jedes der nationalen PHARE-Programme hat eine Finanzierung für Projekte, die den Schutz der Minderheiten im Staate verbessern sollen.³⁶ Schritt für Schritt sollen ähnliche Strukturanpassungsmaßnahmen, wie der jetzige „Objektiv I“ (für ökonomisch schwache oder wenig bewohnte Regionen), eingeführt werden. Die Kandidaten, die im Jahr 2004 Mitglieder werden, sollen schließlich die „normale“ Strukturfinanzierung benutzen können. Die Fortschritte der einzelnen Kandidaten werden in den „Regular Reports“ aufgeführt und mit Hilfe von „Accession Partnerships“ maßgeschneidert. Dabei geht es u.a. darum für jedes Kandidatenland die Prioritäten zu finden, die dringend verbessert werden sollen, und danach wird ein nationales Programm entwickelt, das im Rahmen des PHARE finanziert wird. Die Staaten können relativ frei entscheiden, wie sie das Geld verteilen und benutzen, nur das Ziel, die Bereitschaft für den Beitritt, muß deutlich sein. Die Minderheitenförderprogramme können in Form von Sprachkursen und sozialökonomischer Unterstützung für Mitglieder der Roma-Bevölkerung in vielen der Staaten oder der russischen Minderheiten vor allem in den baltischen Staaten dienen. Sie dienen nicht dazu, die Minderheiten tatsächlich bei einer Revitalisierung bzw. einer eigenen Nationenbildung zu helfen, sondern die sozialen, politischen und letztendlich wirtschaftlichen Destabilisierungsfaktoren der Erweiterung zu beseitigen.

Die Minderheiten, die sich die EU-Spielregeln aneignen, sich organisieren und sich erfolgreich im eigenen Land durchsetzen, haben viele Möglichkeiten im Rahmen der EU-Förderung eigene Projekte durchzuführen. Die Minderheiten, die traditionell keine Anerkennung genossen haben, die territorial zerstreut leben und nicht

organisiert sind, werden von einem Beitritt kaum profitieren.

V. Evaluation/Berichte

Die EU bedient sich mehrerer Methoden bei der Evaluierung der „Fortschritte“ der Beitrittsländer bezogen auf die Kopenhagener Kriterien. Die jährlichen Berichte („Regular Reports“) der Kommission bilden das Schlüsselinstrument zur Erfassung der Anpassungsprozesse.³⁷ Diese Berichte enthalten auch Informationen und Trends bezüglich des Minderheitenschutzes in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Acht der zehn Länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Rumänien, Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn) Minderheitengruppen die erwähnt wurden. Lediglich zwei Gruppen, nämlich die russischsprachige Minderheit in den baltischen Staaten und die Roma in Bulgarien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Rumänien, werden näher beleuchtet. Es muß an dieser Stelle noch einmal daran erinnert werden, daß es der EU nicht in erster Linie um den Schutz der Minderheiten geht, was sich auch in diesen Fortschrittsberichten niederschlägt. Es wird auf Berichte anderer internationaler Organisationen, wie ER und OSZE, verwiesen, aber eine wirkliche Zusammenarbeit der EU mit diesen Organisationen wird nicht dargestellt. Auf Nachfrage, welche Unterstützung und Fortschritte bezogen auf den Schutz der Minderheiten eingeführt werden, verwies die Kommission auf die Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten des Europarates (1995) durch die Beitrittsländer.³⁸ Daraus läßt sich ableiten, daß dieser Prozeß weitgehend auf rhetorischer Ebene geblieben ist, da die EU selbst keine ernstzunehmende Kontrollmechanismen hat.³⁹ Die „Regular Reports“ liefern

³⁵ Siehe EU 2003 (Fn. 2)

³⁶ Frank Rawlinson, *Interreg II – minkälaisena aseena EU pitää Interregia? (What kind of tool the EU expects the Interreg II to be?)*, EU Effects as they relate to Sámi, S. 103-104.

³⁷ Die Fortschrittsberichte sind auf der Webseite der Kommission zu finden unter: europa.eu.int/comm/enlargement/candidate.htm.

³⁸ Huges/Sasse (Fn. 19), S. 11ff., 19.

³⁹ Peter Vermeersch (Fn. 10) zeigt, daß der Einfluß der Kommission, u.a. der Kopenhagener Krite-

wie oben dargestellt keine Basis für tatsächliche Fortschritte.⁴⁰ Welche finanzielle Unterstützung den Kandidatenländern zum Schutz der Minderheiten zuteil wird konnte aus dem Bericht zu PHARE nicht abgeleitet werden, da hier kein separater Posten für diesen Bereich ausgewiesen wurde. Eine weitere Gefahr besteht darin, daß die „Respekt und Schutz von Minderheiten“-Klausel lediglich als Bedingung für den Beitritt gehandhabt wird, als eine Kondition der tatsächlichen Mitgliedschaft. Dies auch deshalb, weil ein europaweites „Monitoring-System“ fehlt, das die Regierungen und ihre Politik speziell gegenüber den Minderheiten kontrollieren würde. Es ist ein nicht genug zu betonender Fakt, daß die Kopenhagener Kriterien die jetzigen Mitglieder nicht verpflichten, und die unwilligen Staaten den ganzen Minderheitenschutz in der erweiterten EU gefährden können. Es wird auch sehr schwer sein nach der Erweiterung Förderungen auf Minderheitenschutz sicher zu stellen.

VI. Aktivitäten der Minderheiten

Die Zahl der Abkommen und Empfehlungen, die den Schutz der Minderheiten zum Gegenstand haben, sind in den letzten Jahrzehnten drastisch gestiegen. Daraus kann man leider nicht ableiten, daß das Wohl der Minderheitenangehörigen in den politischen Vordergrund gerückt wäre. Gleichwohl ist das Bewußtsein der Minderheiten über ihre Rechte gestiegen, und die staatlichen Akteure in den Beitrittsländern haben gelernt in Sachen Minderheiten sich mäßiger zu äußern, um die Erweiterung nicht zu gefährden. Was der Begriff „Minderheit“ in diesem völkerrechtlichen Rahmen bedeutet, ist allerdings weiterhin offen. Nach der Definition von *Francesco Capotorti*, der im Jahre 1979 im Auftrag der Vereinten Nationen den Begriff klären sollte, sind Minderheiten Gruppen, die „zahlenmäßig kleiner als der Rest der Bevölke-

rung eines Staates sind, die sich in einer nicht dominierenden Position befinden, deren Mitglieder als Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenschaften aufweisen, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheiden, und die – wenn auch nur implizit – ein Gefühl der Solidarität im Hinblick auf die Erhaltung ihrer Kultur, Tradition, Religion oder Sprache erkennen lassen.“⁴¹ Nach einer ausführlichen Analyse muß man feststellen, daß die unterschiedlichen europäischen und internationalen Minderheitenschutzinstrumente implizieren und sogar zum Teil voraussetzen, daß die Minderheiten – um als schutzwürdig zu gelten – Gruppen mit eindeutigen kollektiven Identitätsmerkmalen bilden sollen. Eine Minderheitengruppe wird als ein Volk mit einer kollektiven Identität mit einer Sprache, Religion, Kultur, Tradition und angestammtem Territorium dargestellt.⁴² Die Realität – auch in den neuen Beitrittskandidatenländern – ist eine andere: Die kulturelle und religiöse Vielfalt in einigen der zehn Kandidatenstaaten, ausgenommen Malta, ist enorm. Es ist sehr schwer zu sagen, von wie großen Teilen der Bevölkerungen hier die Rede ist. In den meisten Ländern darf kein Zensus nach ethnischen Kriterien geführt werden.⁴³ In Estland gehören etwa 35 % der Bevölkerung zu anderen Nationalitäten als der estnischen, in Lettland 40 %, Bulgarien, Litauen und der Tschechischen Republik gehören jeweils etwa 10-20 % der Bevölkerungen einer Minderheit an.⁴⁴

rien, in Zentraleuropa relativ gering geblieben ist.

⁴⁰ *Huges/Sasse* (Fn. 19), S. 13.

⁴¹ *Francesco Capotorti*, Study on the rights of persons belonging to ethnic religious and linguistic minorities, E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1 (1979), Nr. 568, deutscher Text in: *Manfred Nowak*, Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, 1989, Art. 27 Pakt Rn. 13.

⁴² *Toivanen* (Fn. 30), S. 256.

⁴³ *Katy Negrin*, Collecting Ethnic Data: An Old Dilemma, The New Challenges. Eumap 3. April 2003.
www.eumap.org/content/92/924/index.html

⁴⁴ CIA, The World Factbook 2002. Siehe: www.odci.gov/cia/publications/factbook/filoads/2075.html (März 2004).

Es gibt im europäischen Raum mehrere Organisationen, die versuchen, die soziale, ökonomische und kulturelle Lage der nichtstaatstragenden Gruppen zu verbessern. Eine wichtige Organisation ist die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) die 1949 in Versailles gegründet wurde. Heute hat die FUEV 46 Mitgliederorganisationen und zusätzlich 23 assoziierte Mitglieder aus 29 Staaten (Stand März 2004). Die FUEV sieht sich als Sprecherin der europäischen Nationen ohne Staat und bezweckt die Förderung ihrer nationalen und kulturellen Identität. Sie tritt gegen Separatismus und Gewalt auf und ist somit auf der gleichen Linie mit den Europäischen Organisationen der OSZE oder dem ER. Bereits 1967 legte die FUEV Hauptgrundsätze für ein europäisches Volksgruppenrecht vor, die 1985 überarbeitet und ergänzt wurden. Ab 1991 hat die FUEV diese Grundsätze zu einem Konventionsentwurf für die Grundrechte der Volksgruppen Europas⁴⁵ überarbeitet und bringt diese in die Arbeit der OSZE, des ER und des Europäischen Parlaments ein. Seit 1989 hat die FUEV einen konsultativen Status beim ER und seit 1995 bei den Vereinten Nationen. Sie ist auch bei den OSZE-Konferenzen die sich mit nationalen Minderheiten beschäftigen zugelassen.

In verstärktem Maße agiert die FUEV als eine europäische Lobby-Organisation, die versucht möglichst gute Verbindungen zu wichtigen europäischen Gremien zu unterhalten. Zu den FUEV-Kongressen werden z.B. Vertreter des OSZE-Hochkommissars für Nationale Minderheiten oder Mitglieder, Gemeinden und Regionen des Europarates, der EU-Kommission, des Erweiterungsinformationszentrums usw. eingeladen, um mit ihnen gezielt die Kooperations- und Finanzierungsmöglichkeiten zu besprechen. So sind die Minderheitenorganisationen, die in der FUEV aktiv sind, meist besser über die finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten in der EU informiert und können gezielt über die

spätere Mitgliedschaft und ihre Folgen nachdenken. Dabei hat der Vorstand der FUEV den Eindruck, daß die Förderprogramme für Minderheiten zunehmend dezentralisiert wurden, was die Anwendung der Programme erheblich erschwert.⁴⁶

Der Europarat hat für Kooperationszwecke schon 1976 ein Komitee ins Leben gerufen, Independent Non Governmental Organizations Liaison Committee, das die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NGO) und dem Europarat fördert. Hierbei ist zu erwähnen, daß es keinen Schwerpunkt „Minderheiten“ gibt.

Die Minority Rights Group International (MRG) in London fördert mit ihrer Arbeit die Rechte der ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten weltweit. MRG führt momentan ein großes Projekt in Ost- und Mitteleuropa durch, mit dem Ziel das Bewußtsein über Minderheiten und ihre besonderen Probleme zu steigern.⁴⁷

Neben den unzähligen NGO arbeiten auch transnationale Organisationen verstärkt in dem Bereich des Minderheitenschutzes. OSZE und ER helfen Minderheitenorganisationen und NGO dabei, die Minderheitenpolitik in den Kandidatenstaaten zu begleiten. Jedoch gilt es für alle staatlichen Organisationen, daß das Hauptziel des Minderheitenschutzes die Sicherung der Stabilität in den Beitrittskandidatenstaaten ist. Die Situation der russischsprachigen Bevölkerungen in den baltischen Ländern ist ein weitbekannter Problembereich, aber nicht aus Liebe zur russischen Kultur, sondern weil es ernsthafte Gründe gibt zu fürchten, diese Minderheiten könnten die baltischen Staaten destabilisieren.⁴⁸

⁴⁵ Siehe Felix Ermacora/Christoph Pan, *Volksgruppenschutz in Europa*, 1995 (Ethnos Bd. 46).

⁴⁶ FUEV, EU Förderprogramme für Minderheiten zunehmend dezentralisiert. FUEV-Präsidium vom 28.-30. November 2002 in Brüssel. FUEV Newsletter 2002/54, S. 7.

⁴⁷ Siehe mehr zu den Programmen von MRG unter: www.minorityrights.org.

⁴⁸ *EU Briefing No 42, The Russian Minority in the Baltic States*. European Parliament task-force „Enlargement“, 1999.

VII. Abschließende Bemerkungen

Wie wird die EU-Mitgliedschaft die Situation der Minderheiten in den Beitrittsländern verändern und welche Veränderungen können für die Minderheitensituation in der EU eintreten?

Die Staaten Ost- und Mitteleuropas haben nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion eine Nationalisierungspolitik verfolgt, die für die Minderheiten unvorteilhaft war. Der Wunsch der EU beitreten zu dürfen, zusammen mit den Bemühungen der OSZE und ER-Organen für ein stabiles, friedliches Europa hat in allen Fällen dazugeführt, daß die Nationalisierung gemäßigt wurde. Die Minderheitenangehörigen können darauf bauen, daß mehrere Organisationen die Menschenrechtssituation in ihrem Lande überwachen. Die Minderheitengruppen können in dieser Atmosphäre mehr Raum und Möglichkeiten für eine kulturelle Überlebensstrategie finden. Sie müssen die minderheitenrechtlichen Regelungen genau studieren, um als schutzwürdig gelten zu können. Zusätzlich müssen sie einsehen, daß die Belagerung der staatlichen Kompetenzen in der EU nicht bedeutet, daß die Staaten von ihrer Macht etwas abgeben würden. Für künftig starke Minderheiten bedeutet dies: Viel Lobby-Arbeit, sowohl in Brüssel als auch, und vor allem, zuhause.

Die Vorteile der Beitrittsphase für die Minderheiten: Um Beitrittskandidaten werden zu können, haben die Staaten Ost- und Mitteleuropas vorausschauend viele der wichtigsten Menschenrechts- und Minderheitenrechtsdokumente unterschrieben, die sie vielleicht sonst ignoriert hätten. Durch die Aufnahme des Minderheitenschutzes in die Beitrittsagenda sind Minderheitenprobleme in den Kandidatenstaaten sichtbar geworden. Vor allem die Situation der Roma-Bevölkerungen und der russischen Minderheiten wird durch EU-finanzierte Programme verbessert. Alle Kandidatenstaaten sind gezwungen zumindest kosmetisch ihre Gesetzgebung anzupassen, um den europäischen Normen zu entsprechen. Die regionale und strukturelle Finanzierung kommt zum Teil auch den Minderhei-

ten zugute. Die Minderheiten die schon länger in den europäischen NGO Mitglieder sind, kennen sich in den Finanzierungsprogrammen besser aus und können mit Hilfe ihrer EU-Kollegen Kooperationsprojekte durchführen. Die sachliche und materielle Hilfe durch Organisationen wie die FUEV ist enorm.

Diese neue Bewertung der Minderheitenanliegen hat einen rückwirkenden Effekt auf Kerneuropa, wo einige der alten Mitgliedstaaten ihre Minderheiten anerkannt haben. Wenn die Zahl der in der EU lebenden Minderheiten steigt, muß die EU über eine europäische Minderheitenpolitik ernsthaft nachdenken. Auch ist es wahrscheinlich, daß viel mehr Fälle, die sich mit der Diskriminierung von Minderheiten befassen, vor den Europäischen Gerichtshof gebracht werden und die daraus resultierenden Entscheidungen auch richtungweisend sein werden für die weitere Entwicklung des rechtlichen Rahmens.⁴⁹

Es ist davon auszugehen, daß - auch wenn die EU deutlich ein Staatenbündnis ist - die menschlichen Faktoren in der Zukunft nicht nur auf der Ebene diskutiert werden können, ob sie wirtschaftliche Risiken mit sich bringen oder nicht.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß es noch keine rechtlichen Schutzbestimmungen für Minderheiten in der EU gibt, diese aber zu einer politischen Frage geworden sind. Aber im Unionsvertrag wurden viele Bestimmungen verankert, aus denen sich ein minderheitenrechtlicher Rahmen entwickeln kann. Darauf sollte auch nicht verzichtet werden, da der bisher bestehende internationale Schutz der Minderheiten sehr schwach ausgeprägt ist.

⁴⁹ Vgl. Spiliopoulou Åkermark, (Fn. 25), S. 3.