

Donau-Institut Working Papers

Dr. Christoph Schnellbach

Differenzierte Integration in der EU am Beispiel der Minderheitenpolitik

Donau-Institut Working Paper No. 17

2013

ISSN 2063-8191

Dr. Christoph Schnellbach

Differenzierte Integration in der EU am Beispiel der Minderheitenpolitik

Donau-Institut Working Paper No. 17

2013

ISSN 2063-8191

Edited by the Donau-Institut, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the institute. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's adress and affiliation:

Dr. Christoph Schnellbach

Junior Research Fellow / Andrassy Universität Budapest

E-Mail: schnellbach@daad-alumni.de

© by the authors

Inhalt

1. Differenzierte Integration und EU-Minderheitenpolitik	1
1. Konzepte differenzierter Integration	2
a. Zeitliche Abstufung	2
b. Inhaltliche und sektorale Differenzierung	2
c. Permanente räumliche Trennlinien	3
2. Antidiskriminierung	3
3. Roma-Politik	8
4. Besondere Rechte: Minderheitenschutz als internationale Norm	13
5. Schluss: differenzierte Integration als Ausweg aus der Europäisierungsfalle?	16

1. Differenzierte Integration und EU-Minderheitenpolitik*

Die Idee des geeinten Europas diente lange Zeit als Antriebsfeder für die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 des EU-Vertrages). Das europäische Projekt ist jedoch jüngst durch mehrere Entwicklungen unter Druck geraten. In Wissenschaft und Praxis werden bereits alternative Konzepte europäischen Regierens diskutiert, wobei auch das Modell der differenzierten Integration eine immer größere Rolle spielt. Die Europäische Union besteht aus nunmehr 27 Mitgliedern mit unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen von Europa(-politik) und erfordert daher auch neue Integrationskonzepte. Ein besonders anschauliches Beispiel differenzierter Integration – insbesondere im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung – ist dabei der Minderheitenschutz. Im Vertrag von Lissabon wurde in Art. 2 EUV (Grundwerte der Union) erstmals die „Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ in einem primärrechtlichen Text verankert. Dennoch ist Minderheitenschutz kein einheitliches Politikfeld. Die Schutzniveaus einzelner Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich und reichen von einer verfassungsmäßigen Absicherung der Minderheitenrechte bis zur gänzlichen Leugnung der Existenz von ethnischen oder nationalen Minderheiten auf dem eigenen Territorium. Überdies ist eine durch den EU-Erweiterungsprozess entstandene Diskrepanz festzustellen. Während alle beigetretenen Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) etwa das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats im Zuge des EU-Beitritts ratifiziert haben, ist dies nicht in allen Teilen der EU-15 geschehen.

Das vorliegende Working Paper untersucht die differenzierte Integration der Minderheitenpolitik an den Beispielen Antidiskriminierung, Roma-Politik und besondere Rechte für Minderheiten. In jedem dieser Problemkomplexe haben sich regionale Regime herausgebildet. Der Diskriminierungsschutz ist weitestgehend mit den EU-Richtlinien RL 2000/78/EG („Gleichbehandlungsrichtlinie“) und RL 2000/43/EG („Antirassismusrichtlinie“) abgedeckt. Bei der Umsetzung dieser Richtlinien gibt es jedoch erhebliche länderspezifische Unterschiede. Die Roma-Politik wurde jüngst mit einer Rahmenstrategie auf EU-Ebene angesprochen, bleibt jedoch weitgehend ein nationalstaatlicher Politikbereich. Eine Reihe von – auch von nicht-staatlichen Akteuren initiierten – Programmen wie etwa die *Decade of Roma Inclusion* erzeugen demgegenüber transnationale Handlungsräume. Beim Schutz der besonderen Rechte spielen internationale Instrumente, wie die Sprachencharta oder das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats, eine wichtige Rolle.

* Der Autor wurde im Rahmen des Projektes TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 unterstützt.

Auch hier ist jedoch differenzierte Integration zwischen den EU-Mitgliedern festzustellen, zumal nur wenige EU-Staaten kollektive Rechte für Minderheiten gewähren.

Das vorliegende Paper thematisiert die Konsequenzen differenzierter Integration für die Dynamiken und Prozesse der EU-Minderheitenpolitik. Wie kann man differenzierte Integration konzeptionell erfassen? In welchen Bereichen beobachten wir Differenzierung? Welche Erklärungen können wir für die differenzierte Integration anführen? Ferner wird der Frage nachgegangen, welche Rückkopplungsprozesse der EU-Konditionalitätspolitik im Minderheitenschutz zu erkennen sind und ob diese zu einer umfassenderen EU-Minderheitenpolitik beitragen können.

1. Konzepte differenzierter Integration

Grundsätzlich werden hier drei Formen der differenzierten Integration in Bezug auf die EU-Minderheitenpolitik diskutiert:¹

a. Zeitliche Abstufung („Europa mehrerer Geschwindigkeiten“):

Diese Form betrifft etwa die Antidiskriminierungspolitik, die in den EU-Verträgen verankert ist. Bei der Umsetzung der EU-Vorgaben in nationales Recht werden den Mitgliedstaaten lediglich zeitliche Fristen gesetzt, das Ziel bleibt aber für alle verbindlich. Die Antidiskriminierungspolitik der EU zeigt die Gleichzeitigkeit und Reziprozität des „Politiktransfers“. Im Grunde kann in diesem Fall weniger von einem Institutionentransfer der EU-15 auf die MOEL gesprochen werden, sondern von einer Diffusion innerhalb des EU-Raums und einem Politiktransfer von der supranationalen auf die nationale Ebene.

b. Inhaltliche und sektorale Differenzierung („variable Geometrie“, „Europa à la carte“):

Diese Differenzierung in Untergruppen zeigt sich etwa bei den individuellen und kollektiven Rechten für Minderheiten: ca. drei Viertel der europäischen Rechtsordnungen beinhalten eine verfassungsrechtliche Absicherung von

¹ In der Literatur werden mehrere Formen und Dimensionen der differenzierten Integration angeführt, von denen aber die drei genannten einen Minimalkonsens bilden; vgl. dazu Stubb, Alexander (1996): A Categorization of Differentiated Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, 34: 2, S. 283-295; siehe auch Holzinger, Katharina / Schimmelfennig, Frank (2012): Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, in: *Journal of European Public Policy*, 19: 2, S. 292-305.

Minderheitenrechten.² Auch die Roma-Politik lässt sich in diese Kategorie differenzierter Integration einordnen. In diesem Bereich ist insgesamt ein erhöhtes Interesse der EU an der Lebenssituation der Roma im Zuge des Beitrittsprozesses zu erkennen. Diese Bemühungen auf der EU-Ebene betreffen eher programmatische Aspekte der Roma-Politik, während institutionelle Arrangements zur Verbesserung der Situation der Roma eher auf der nationalstaatlicher Ebene zu implementieren sind.

c. Permanente räumliche Trennlinien („Kerneuropa“):

Diese Konstellation ergibt sich vorwiegend aus innenpolitischen Faktoren (etwa landesspezifische Kulturen, rechtliche und politische Traditionen des Umgangs mit Minderheiten), die der Übernahme einer internationalen Norm gegenüberstehen. Dies zeigt sich etwa am Beispiel des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ). Sein Schwerpunkt liegt im grundsatzpolitischen Bereich bezüglich des Minderheitenschutzes und die Mitgliedstaaten werden durch den Durchsetzungsmechanismus des RÜ einer gewissen Kontrolle hinsichtlich ihrer Minderheitenpolitik unterworfen. Die Effektivität des RÜ hängt jedoch von der Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen, von der sorgfältigen Kontrolle der Überwachungsorgane sowie von der Anzahl der Vertragsstaaten ab. Besonders in der großen Beteiligung der europäischen Staaten hebt sich das Rahmenübereinkommen von der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta) ab.

2. Antidiskriminierung

Die Antidiskriminierungspolitik der EU ist ein besonders anschauliches Beispiel für die Gleichzeitigkeit und Reziprozität des Politiktransfers im Zuge der EU-Erweiterung.³ Im Grunde kann in diesem Fall weniger von einem Institutionentransfer der EU-15 auf die MOEL gesprochen werden, sondern von einer Diffusion innerhalb des EU-Raums und einem Politiktransfer von der supranationalen auf die

² Vgl. Pan, Christoph/ Pfeil, Beate S. (2006): Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, *Band 2*, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wien/ New York: Springer, S.641.

³ Die Umsetzung der Richtlinie betraf alte und neue Mitglieder gleichermaßen – man kann von ähnlichen Ausgangsbedingungen und Zeitrahmen für die Umsetzung ausgehen.

nationale Ebene.⁴ Nimmt man die Umsetzung der Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG) als Beispiel, fällt auf, dass es zwar unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Implementierung gibt, diese Trennlinie aber nicht zwischen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten verläuft.

Verschiedene Indikatoren bestätigen dies: Die Grundrechteagentur der EU (FRA) hat die EU-weite Umsetzung der Antirassismusrichtlinie anhand der Gesichtspunkte Beschwerdestatistiken, Sanktionssystem und Gleichbehandlungsstellen analysiert und die EU-Mitglieder in verschiedene Gruppen eingestuft. Die Antirassismusrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, „eine oder mehrere Stellen“ – so genannte „Gleichbehandlungsstellen“ – einzurichten oder zu benennen, die verschiedene Aufgaben zur Verwirklichung der Gleichbehandlung wahrnehmen und unter anderem die Aufgabe haben, „Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise [...] zu unterstützen“.⁵

Im Zeitraum 2006-2007 wurden in folgenden Ländern keine Sanktionssysteme eingeführt beziehungsweise angewendet: Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowenien. Ferner wurde eine Reihe von Ländern angeführt, die ineffektive (Estland, Polen, Portugal, Slowenien) oder keine Gleichstellungsbehörden eingerichtet hatten (Luxemburg, Tschechische Republik, Spanien).⁶

Im nachfolgenden Jahresbericht 2008 fehlten der Grundrechteagentur Beschwerdedaten der Gleichstellungsbehörden von vier EU Staaten: „Die Tschechische Republik hat bisher noch keine Gleichstellungsstelle eingerichtet; im Falle Luxemburgs wurde diese erst 2008 geschaffen; in Spanien hat die entsprechende Einrichtung ihre Arbeit noch nicht aufgenommen; in Polen wurde bislang keine Gleichstellungsstelle nach Maßgabe von Artikel 13 der Richtlinie geschaffen, und die Stellen, die Beschwerden über rassistisch oder fremdenfeindlich motivierte Diskriminierung entgegennehmen, veröffentlichen keine Statistiken.“⁷

Nimmt man die Zahl der erfassten förmlichen Beschwerden als Anhaltspunkt, werden erheblich Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedstaaten – die nicht allein auf die unterschiedliche Bevölkerungsgröße zurückzuführen sind – deutlich: In drei neuen Mitgliedstaaten (Estland, Malta und Slowenien) wurden im Jahr 2007 weniger als zehn Beschwerden registriert. In zehn Mitgliedstaaten wurden zwischen zehn und 100 Beschwerden registriert: Bulgarien, Dänemark,

⁴ In diesem Sinne wird zwar die von der EU-15 beschlossene Politik der Nichtdiskriminierung durch den Antidiskriminierungsacquis auf die neuen Mitgliedstaaten transferiert, der Transfer findet aber auch (und vor allem) von „oben“ nach „unten“, also auf alle EU-Mitglieder, statt.

⁵ RL 2000/43/EG, Art. 13.

⁶ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2008): Jahresbericht (Annual Report 2008), S. 17-23.

⁷ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010): Jahresbericht 2009, S. 24.

Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien und Slowakei. In sechs EU-Ländern wurden zwischen 100 und 500 Beschwerden erfasst: Österreich, Zypern, Finnland, Deutschland, Italien und Niederlande. In vier Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2007 signifikant höhere Zahlen aufgezeichnet: Belgien (1.691), Frankreich (1.690), Schweden (905), Vereinigtes Königreich (über 3.500; die Zahl bezieht sich allerdings auf einen überjährigen Zeitraum: 2006/2007).⁸

Aus diesen Daten geht hervor, dass die Staaten mit funktionierendem Diskriminierungsschutz in der ganzen EU verteilt waren und solche, die bei der Umsetzung der Richtlinien hinterherhinkten (Tschechische Republik, Spanien, Polen, Luxemburg) nicht per se geographisch in einer Region – im Sinne eines West-Ost-Gefälles – zu verorten waren.

Auf nationaler Ebene haben seither einige EU-Mitgliedstaaten Nichtdiskriminierungsgesetzgebung zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften eingeführt. In der Tschechischen Republik traten im Dezember 2009 die Schlussbestimmungen des Antidiskriminierungsgesetzes in Kraft, nachdem der Großteil der übrigen Bestimmungen bereits seit September 2009 umgesetzt wurde. Neue Rechtsvorschriften traten am 1. Januar 2011 auch in Polen in Kraft. Die Gesetzgebung implementierte Antidiskriminierungsbestimmungen über die Gleichstellung der Geschlechter, der sexuellen Orientierung, der Rasse und ethnischen Herkunft, Alter, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, des Glaubens und der Nationalität. Sie enthält Verweise auf verschiedene Formen von Diskriminierung, wie unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung, sowie Ungleichbehandlung (verstanden als unmittelbare Diskriminierung). Nach dem neuen Gesetz hat jede natürliche oder juristische Person, die einer Ungleichbehandlung unterzogen wurde, Anspruch auf eine Entschädigung. Ebenso genehmigte der Ministerrat in Spanien das umfassende Gesetz über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Mai 2011 und schloss dadurch zu den anderen EU-Staaten auf.⁹

Seit 2010 benannte auch Spanien Gleichbehandlungsstellen, und Polen schuf den Rechtsrahmen für diese Einrichtung. Mehrere Mitgliedstaaten erweiterten den Kompetenzbereich ihrer Gleichbehandlungsstellen, die neben Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts oder der

⁸ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010): Jahresbericht 2009, S. 24f.

⁹ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2012): Jahresbericht 2011, S. 124.

ethnischen Herkunft auch solche aufgrund der Religion oder Weltanschauung, der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung und des Alters abdecken. Bei der Zahl der Beschwerden oder Hilfsersuchen, die bei den einzelnen Gleichbehandlungsstellen eingingen, gab es im Jahr 2010 jedoch wieder erhebliche Unterschiede. Großbritannien (ca. 5000) und Frankreich (ca. 3000) führen die Tabelle an, während in Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien und der Tschechischen Republik weniger als 100 Beschwerden gezählt wurden.¹⁰

Gleichwohl ist hier zu vermerken, dass die Diskrepanz bei der Anzahl von Beschwerden für sich genommen keinen Aufschluss darüber gibt, ob Diskriminierungen in einem Land häufiger oder seltener wurden. Vielmehr dürfte die Zahl der registrierten Beschwerden davon abhängen, inwieweit die Bevölkerung des entsprechenden Landes über die zur Verfügung stehenden Mechanismen informiert ist, ob eine Beschwerde als zielführend angesehen wird, ob möglicherweise Entschädigungszahlungen zu erwarten sind und wie „verbraucherorientiert“ die Mechanismen sind. So „könnte eine hohe Zahl registrierter Beschwerden ein Anzeichen dafür sein, dass eine Gleichbehandlungsstelle großen Einfluss hat, wenn es um die Bekämpfung diskriminierender Praktiken geht. Man darf aber dennoch niedrige Beschwerdezahlen nicht mit einem geringen Einfluss der Gleichbehandlungsstellen gleichsetzen. Denn auch Einzelfälle können weitreichende Folgen haben, wenn es dabei um wichtige Themen geht, wenn es sich um Präzedenzfälle handelt, wenn sie zu einer Veränderung der Gesetze oder Verfahren führen und/oder wenn sie in den Medien und in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit erlangen“.¹¹

Im Jahr 2010 hatten alle EU-Mitgliedstaaten Gleichbehandlungsstellen eingerichtet oder benannten eine oder mehrere Einrichtungen zur Förderung der Gleichstellung und erfüllten damit Pflichten der beiden Richtlinien. Es ist in diesem Fall also eine temporäre differenzierte Integration festzustellen, da das größere Integrationsziel von allen EU-Staaten erreicht wurde, allerdings mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und einer gewissen Differenzierung innerhalb des Gesamtrahmens (etwa bezüglich des Mandats und der zugewiesenen Kompetenzen der einzelnen Gleichbehandlungsstellen, vgl. Tabelle 1).

¹⁰ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011): Jahresbericht 2010, S. 92ff.

¹¹ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011): Jahresbericht 2010, S. 91.

Tabelle 1: Gleichbehandlungsstellen und ihre Mandate, nach EU-Mitgliedstaaten

Land	Name der Stelle (in English)	Name der Stelle	Beschäftigung							andere Bereiche (Bildung, Wohnen, etc.)							Summe der thematischen Bereiche	
			Geschlecht	Rasse und ethnische Herkunft	Alter	Behinderung	Sexuelle Orientierung	Religion und Glaube	Andere Gründe	Geschlecht	Rasse und ethnische Herkunft	Alter	Behinderung	Sexuelle Orientierung	Religion und Glaube	Andere Gründe		quadrifunktionale Funktion
AT	The Austrian Ombud for Equal Treatment	Anwaltschaft für Gleichbehandlung	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓						✓	7
BE	Centre for equal opportunities and opposition to racism	Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	12
	Institute for the equality for women and men	Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen/ Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes	✓						✓	✓						✓	✓	4
BG	Commission for Protection against Discrimination	Комисия за защита од дискриминација	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
CY	The Office of the Commissioner for Administration (Ombudsman)	Επίτροπος Διοικήσεως	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
CZ	The Public Defender of Rights (Ombudsman)	Veřejný ochránce práv	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
DE	The Federal Anti-Discrimination Agency	Antidiskriminierungsstelle des Bundes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	12
DK	The Danish Institute for Human Rights	Institut for Menneskerettigheder	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	8
	Board of Equal Treatment	Ligebehandlingsnævnet	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
EE	Gender Equality and Equal Treatment Commissioner	Soolise võrdvõlglikkuse ja võrdse kohtlemise volinik																
EL	Greek Ombudsman	Συμβολετής του Πολίτη	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	9
	Race and Ethnic Equality Council	Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico		✓							✓						✓	2
FI	The Ombudsman for Equality	Tasa-Arvovaltuutettu	✓						✓								✓	2
	The Ombudsman for Minorities	Vähemmistövaltuutettu		✓					✓								✓	2
FR	Defender of Rights	Défenseur des droits	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
HU	The Commissioner for Fundamental Rights	Alapvető Jogok Biztosa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
	The Hungarian Equal Treatment Authority	Egyenlő Bánásmód Hatóság	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
IE	Equality Authority	An tUdaráis Comhionannais	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
IT	National Office against Racial Discrimination	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
LT	Office of the Equal Opportunities Ombudsman	Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
LU	Centre for Equal treatment	Centre pour l'égalité de traitement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
LV	Office of the Ombudsman	Tiesībsargāņa Birojs	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
MT	National Commission for the Promotion of Equality (NCPE)	Il-Kummissjoni Nazzjonali għall-Promozzjoni tal-Ugvaljanza	✓						✓	✓	✓							3
	Director of Industrial and Employment Relations (DIER)	Dipartiment tar-Relazzjonijiet Industrijali utal-impieg	✓						✓	✓								3
NL	The Dutch Equal Treatment Commission (ETC)	Commissie Gelijke Behandeling (CGB)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
PL	Human Rights Defender/ Commissioner for Civil Rights Protection	Rzecznik Praw Obywatelskich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
	The Commission for Citizenship and Gender Equality	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)							✓				✓			✓	✓	3
PT	Commission for equality in labour and employment - CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	✓													✓	✓	1
	High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI)							✓				✓			✓	✓	2
RO	The National Council for Combating Discrimination (NCCD)	Consiliul National pentru Combaterea Discriminării – CNCD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
SE	Equality Ombudsman	Diskrimineringsombudsmannen (DO)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
	The Office for Equal Opportunities / Advocate of the Principle of Equal Treatment	Urad za Enake Možnosti	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
SI	National Centre for Human Rights	Slovenské národné stredisko pre ľudské práva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
SK	Equality and Human Rights Commission	Equality and Human Rights Commission	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
UK	Equality Commission for Northern Ireland	Equality Commission for Northern Ireland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
HR	Office of the Ombudsman	Uredu pucokog pravobranitelja		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
	Summe		29	28	26	24	25	26	21	28	30	21	20	21	22	23	9	24

eigene Darstellung mit Daten von Equinet (<http://www.equineteurope.org/>-Member-organisations-) und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2012): Annual Report 2011.

3. Roma-Politik

Bei der Roma-Politik ist insgesamt ein erhöhtes Interesse der EU an der Lebenssituation der Roma im Zuge des Osterweiterungsprozesses zu erkennen. Daraus entstanden eine Reihe Roma-bezogener Aktivitäten. Im Dezember 2007 erwähnte der Europäische Rat zum ersten Mal direkt die schwierige Situation der Roma in der EU. Im selben Jahr wurde die Europäische Grundrechteagentur in Wien eingerichtet. Das Europäische Parlament forderte im Januar 2008 in einer Resolution eine europäische Rahmenstrategie zur Inklusion der Roma.¹² Diese Aktivitäten fanden ihren vorläufigen Kulminationspunkt im ersten Roma-Gipfel auf EU-Ebene: Am 16. September 2008 wurde der *European Roma Summit* unter Teilnahme von mehr als 350 Vertretern der EU und zivilgesellschaftlicher Akteure in Brüssel abgehalten.

Diese Agendasetzung auf der EU-Ebene betraf vorwiegend programmatische Aspekte der Roma-Politik, während institutionelle Arrangements zur Verbesserung der Situation der Roma auf der nationalstaatlichen bzw. regionalen Ebene zu implementieren waren. Die in Ungarn und der Slowakei verabschiedeten Roma-Programme und die damit zusammenhängenden Reformen stellen in dieser Hinsicht eine minderheitenpolitische Innovation dar. Für Aktivitäten zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma wurden im EU-Beitrittsprozess beträchtliche Ressourcen zur Verfügung gestellt – die dadurch eingerichteten institutionellen Maßnahmen wurden in der Regel auch nach dem Beitritt aufrechterhalten. Welche Rückwirkung diese Prozesse auf die EU-Ebene nehmen könnten, zeigten die Entwicklungen seit 2010, die auch durch den Streit um die Rückführung von mehreren tausend Roma aus Frankreich im Sommer 2010 ausgelöst wurden. Dieser Vorfall zeigte, dass die EU-Kommission den Umgang mit dieser transnationalen Minderheit in den EU-Staaten beobachtet. In ihrer Absicht, die Grundrechte im EU-Kontext deutlicher zu unterstreichen, setzte die Europäische Kommission 2010 klare politische Zeichen in Bezug auf die Roma – dazu gehört auch die Einrichtung einer Roma-*Taskforce* im September 2010, die gemeinsam von der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, dem Europäischen Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor, und der Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström, initiiert wurde.

¹² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. Januar 2008 zu einer europäischen Strategie für die Roma (P6_TA(2008)0035).

Anlässlich des Internationalen Roma-Tages am 8. April 2010 fand der zweite Europäische Gipfel über die Einbeziehung der Roma im spanischen Córdoba statt. Bei diesem Gipfel kamen hochrangige Vertreter von EU-Institutionen, nationalen Regierungen und Organisationen der Zivilgesellschaft aus ganz Europa zusammen. Um den politischen Willen der EU zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration der Roma in Europa zu unterstreichen, verabschiedete die Trio-Ratspräsidentschaft – Belgien, Spanien und Ungarn – beim Gipfel in Córdoba eine gemeinsame Erklärung. Am 7. Juni 2010 forderte der Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz in seinen Schlussfolgerungen zur Förderung der Integration der Roma die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten auf, sich in enger Zusammenarbeit und gemäß ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für eine durchgängige Berücksichtigung der Roma-Problematik „in den Bereichen der Grundrechte, der Gleichstellung der Geschlechter, der persönlichen Sicherheit und des Schutzes gegen Diskriminierung, Armut und soziale Ausgrenzung, des regionalen Zusammenhalts und der wirtschaftlichen Entwicklung sowie in anderen Bereichen, die entscheidend für die aktive Integration der Roma sind, wie z. B. ein gesicherter Zugang zu Bildung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Beschäftigung, Sozialdiensten, Gerichten, Sport und Kultur sowie in den Beziehungen der EU zu Drittländern“ einzusetzen.¹³

Auf der Basis der Mitteilung der Kommission vom 7. April 2010 setzte sich die neu eingerichtete Roma-Taskforce zum Ziel, dass die 2008-2013 von der EU und allen Mitgliedstaaten für die Integration der Roma bereitgestellten Mittel besser eingesetzt werden. Sie überprüfte infolgedessen, wie effektiv dies umgesetzt wurde. Obwohl die Zuständigkeit für die Integration der Roma vorrangig weiterhin bei den einzelnen Mitgliedstaaten verblieb, stellte die EU umfangreiche Mittel bereit, um die Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Die Europäische Kommission übermittelte am 5. April 2011 eine Mitteilung über einen EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.¹⁴ Die Mitteilung ist ein wegweisendes politisches Dokument und unterstreicht die Notwendigkeit, die Bekämpfung der Armut und Ausgrenzung mit dem Schutz und der Förderung der Grundrechte zu verknüpfen. Am 19. Mai 2011 einigten sich alle 27 Mitgliedstaaten im Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) auf eine Reihe von Schlussfolgerungen, die den EU-Rahmen für die

¹³ Rat der Europäischen Union (2010): Council conclusions on advancing Roma inclusion, Luxemburg, 7. Juni 2010.

¹⁴ Europäische Kommission (2011): Mitteilung EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM(2011) 173, 5. April 2011.

Koordinierung der nationalen Roma Strategien festlegten. Am 24. Juni 2011 wurde dieser Rahmen durch den Europäischen Rat gebilligt.¹⁵ Das Programm legt EU-weite Ziele für die Integration der Roma in der EU fest, die sich insbesondere auf die Verbesserung ihrer Situation in Gesundheitswesen, Bildung, Beschäftigung und Wohnen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene beziehen.

Die Europäische Kommission verpflichtete sich, die nationalen Roma-Integrationsstrategien zu bewerten und dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht zu erstatten.¹⁶ Im Rahmen dieses Bewertungssystems berücksichtigt die Kommission auch die zahlreichen Beiträge aus der Zivilgesellschaft und von sonstigen Interessenträgern sowie die Beiträge während der Sondersitzung der „Europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma“, die am 22. März 2012 in Brüssel stattfand.

Bis März 2012 legten alle EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer breiter angelegten Politik zur Förderung der sozialen Einbeziehung eine nationale Strategie zur Integration der Roma oder ein entsprechendes Bündel politischer Maßnahmen vor. Einige haben beschlossen, vor dem Hintergrund des EU-Rahmens ihre bestehenden Strategien zu überarbeiten, während andere erstmals eine nationale Strategie entworfen haben. Die nationalen Strategien unterscheiden sich je nach der Größe der Roma-Bevölkerung und den Herausforderungen, die die Mitgliedstaaten angehen müssen.¹⁷

Der Kommissionsbericht sollte vor allem bewerten, welche Ansätze die Mitgliedstaaten in Bezug auf die vier Kernbereiche Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum verfolgen, wie sie strukturellen Erfordernissen (Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sowie mit regionalen und lokalen Behörden, Monitoring, Diskriminierungsbekämpfung und Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle) begegnen und welche Finanzierungen sie vorsehen. Der Übersichtstabelle über die einzelnen Maßnahmen in den Kernbereichen ist zu entnehmen, welche Mitgliedstaaten die Einführung spezifischer Maßnahmen gemäß dem EU-Rahmen vorgeschlagen haben (Tabelle 2/

¹⁵ Europäischer Rat (2011): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, EUCO 23/11 vom 23. und 24. Juni 2011, im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des EPSCO-Rates über einen EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, 106665/11, 19. Mai 2011.

¹⁶ Europäische Kommission (2012): Mitteilung Nationale Strategien zur Integration der Roma: erster Schritt zur Umsetzung des EU-Rahmens, COM(2012) 226 final, 21. Mai 2012.

¹⁷ Malta nahm keine nationale Roma-Integrationsstrategie an, da es auf seinem Gebiet keine nennenswerte Roma-Bevölkerung gibt.

Tabelle 3). Auch hier gibt es bedeutende Unterschiede unter den EU-Mitgliedern, was darauf schließen lässt, dass es sich nicht nur um eine temporäre differenzierte Integration handelt, sondern eine inhaltliche und sektorale Differenzierung vorliegt. Bei der Umsetzung der Maßnahmen zeigt sich, dass Länder wie Ungarn (22 Maßnahmen), Spanien (20 Maßnahmen) sowie Tschechien,

Portugal, Rumänien und die Slowakei (jeweils 18 Maßnahmen) eine Vorreiterrolle spielen – allerdings ist dies auch auf die besondere Situation in diesen Staaten mit erheblichen Anteilen der Roma an der Gesamtbevölkerung zurückzuführen.

Tabelle 2: Durch den EU-Rahmen geforderte Maßnahmen

Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungsstands von Kindern	1	Unterstützung des allgemeinen Ziels
	2	konkrete Ziele zur Verringerung der Diskrepanz im Bildungsbereich
	3	Verbesserung des Zugangs zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung und Betreuung
	4	Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle Roma-Kinder zumindest die Grundschule abschließen
	5	Verringerung der Zahl der Schulabbrecher in der Sekundarschule
	6	Steigerung der Zahl von Hochschulstudenten
	7	Maßnahmen zur Verhütung der Segregation
	8	Unterstützungsmaßnahmen
Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung	9	Unterstützung des allgemeinen Ziels
	10	konkrete Ziele zur Verringerung der Diskrepanz bei der Beschäftigung
	11	allgemeine Maßnahmen gemäß dem Prinzip der Gleichbehandlung zur Verringerung der Diskrepanz bei der Beschäftigung
	12	zusätzliche oder spezifische Maßnahmen für Roma
	13	Zugang zu Mikrokrediten
	14	Staatsbedienstete im öffentlichen Sektor
	15	personalisierte Dienstleistungen
	16	integrierter Ansatz
Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheitsfürsorge	17	Unterstützung des allgemeinen Ziels
	18	konkrete Ziele zur Verringerung der Kluft in der Gesundheitsfürsorge
	19	allgemeine Maßnahmen auf der Grundlage bestehender Strukturen zur Verringerung der Kluft in der Gesundheitsfürsorge
	20	Zugang zu hochwertiger Gesundheitsfürsorge insbesondere für Frauen und Kinder
	21	zusätzliche Maßnahmen
Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation	22	Unterstützung des allgemeinen Ziels
	23	konkrete Ziele zur Verringerung der Kluft beim Zugang zu Wohnraum und öffentlichen Versorgungsnetzen
	24	allgemeine Maßnahmen im Rahmen bestehender Strukturen
	25	Zugang zu Wohnraum einschließlich Sozialwohnungen
	26	Berücksichtigung der Bedürfnisse der nicht sesshaften Bevölkerung
	27	integrierter Ansatz

Tabelle 3: Umsetzung der EU-Rahmenstrategie, nach EU-Mitgliedstaaten

	Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungsstands von Kindern							Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung							Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheitsfürsorge							Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27		
HU	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	22		
ES	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	20		
CZ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	18		
PT	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	18		
RO	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	18		
SK	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	18		
FI	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	17		
IE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	16		
IT	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	16		
EL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15		
SI	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15		
SE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15		
FR	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14		
AT	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14		
BG	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13		
PL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13		
EE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11		
UK	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11		
BE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10		
CY	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10		
LV	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10		
DE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9		
LU	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9		
DK	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8		
NL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7		
LT	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	3		

eigene Darstellung mit Daten aus der Mitteilung der Kommission „Nationale Strategien zur Integration der Roma: erster Schritt zur Umsetzung des EU-Rahmens“, COM(2012) 226 final vom 21. Mai 2012.

Auch wenn die Roma-Strategie erste Erfolge verbuchen kann, so werden nationalstaatliche Lösungen mittelfristig nicht ausreichen, da es sich bei den Roma um eine transnationale, heterogene und überregionale Gruppe handelt. Andererseits ist die supranationale Ebene zu weit von der eigentlichen Problematik der Roma entfernt. Die EU-Kommission wird sich nur schrittweise, auf mehreren Ebenen und durch neue *Policy*-Modelle der Roma-Problematik annähern können. Wenn es um die Integration der Roma geht, geht es gleichzeitig um die Umsetzung der allgemeinen Grundrechte, da die Roma überdurchschnittlich stark von sozialer Ausgrenzung, Diskriminierung, Arbeitslosigkeit, Armut, unzureichenden Wohnverhältnissen, einem niedrigen Bildungsniveau und

einem schlechten Gesundheitszustand betroffen sind. Obwohl der Vertrag von Lissabon vorsieht, dass die EU bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik soziale Ausgrenzung und ethnische Diskriminierung bekämpft und obwohl Rechtsinstrumente wie die Gleichbehandlungs- und

Antirassismusrichtlinie angewandt werden, leben die Roma in der EU weiterhin unter schwierigen Bedingungen und werden aufgrund ihrer ethnischen Herkunft überdurchschnittlich diskriminiert.

Die Frage nach den Sozialisierungs- und Lerneffekten anhand von *best practices* stellt sich bei der Roma-Problematik ganz besonders. Internationale Initiativen wie die *Decade of Roma Inclusion* könnten dabei Anstöße geben und Erfahrungswerte in einem überregionalen Kontext nutzbar machen – auch mithilfe von Schattenberichten, welche die Eigenevaluation der Mitgliedstaaten reflektieren. Hier ist vor allem auf die Rolle von NGOs und transnationalen Netzwerken zu verweisen – im komplexen Beziehungsgeflecht zwischen der EU und den Mitgliedsländern spielen sie eine immer wichtigere Rolle. Die Aktivitäten auf EU-Ebene lassen bereits auf eine sich abzeichnende Diffusion von Innovationen, Ideen und Politikmodellen schließen.

4. Besondere Rechte: Minderheitenschutz als internationale Norm

Die EU und ihre Mitgliedstaaten tragen eine besondere Verantwortung gegenüber den Roma als größter ethnischer Minderheit in der Union. Aber auch der Europarat rief seine Mitgliedstaaten auf, die Roma-Frage nicht nur aus der Perspektive einer sozial benachteiligten Gruppe anzugehen, sondern aus der Perspektive einer nationalen Minderheit, die berechtigt ist, die im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten festgelegten Rechte wahrzunehmen.

Bei der Betrachtung der differenzierten Integration des europäischen Minderheitenschutzes ist deshalb mit dem Europarat noch ein weiterer Akteur zu beachten. Zu den Hauptaufgaben des Europarats gehört die Erarbeitung multilateraler völkerrechtlicher Verträge. Mit der *Europäischen Menschenrechtskonvention* aus dem Jahr 1950 (EMRK) und dem dazugehörigen Überwachungsmechanismus des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat er beachtliche Maßstäbe gesetzt. Die EMRK enthält jedoch nur vage Vorschriften zum Schutz von Minderheiten. Direkte Erwähnung finden Minderheitenrechte nur im Diskriminierungsverbot des Art. 14 und in einigen Entwürfen für ein Zusatzprotokoll zur EMRK. Im Bereich des

Minderheitenschutz verdient ein multilaterales Instrument des Europarats besondere Aufmerksamkeit, das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*.

Das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (RÜ), welches ab Februar 1995 zur Zeichnung (auch für Nichtmitgliedstaaten des Europarats) auslag, trat im Februar 1998 in Kraft.¹⁸ Damit war es noch vor der Sprachencharta, die mit dem sprachlich-kulturellen Bereich einen wichtigen Teil des Minderheitenschutzes vertieft aber weniger Unterzeichnerstaaten hat, rechtskräftig. Sein Schwerpunkt liegt im grundsatzpolitischen Bereich bezüglich des Minderheitenschutzes. Das RÜ verfolgte offiziell das Ziel, die politischen Verpflichtungen aus den Dokumenten der KSZE in völkerrechtliche Verträge umzuwandeln. In der Ausarbeitungsphase wurden eine verbesserte Koordination der europäischen Organisationen angestrebt und Vertreter der KSZE/OSZE und der Kommission der EG/EU miteinbezogen.

Das RÜ ordnet den Minderheitenschutz als Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes ein (Art. 1). Es enthält nur andeutungsweise eine Definition von „nationaler Minderheit“ (Präambel, Art. 3) und auch keine direkt anwendbaren Bestimmungen. Vielmehr beschränkt es sich darauf, Grundsätze und Prinzipien zum Minderheitenschutz aufzustellen. Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Durchführung der Ziele, haben aber einen breiten Ermessensspielraum bei der Wahl der Mittel zur konkreten Durchsetzung. Die im Abschnitt 2 des RÜ genannten Prinzipien betreffen das Diskriminierungsverbot, die Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit. Das RÜ untersagt den Mitgliedstaaten eine Assimilierungspolitik (Art. 5 Abs. 2, Art 6 RÜ) und enthält Grundsätze für das Bildungs- und Erziehungswesen (Art. 13f) sowie den Gebrauch von Minderheitensprachen (Art. 10f). Dabei orientiert es sich an individualrechtlichen, nicht an kollektivrechtlichen Zugängen zum Minderheitenschutz.¹⁹ Maßnahmen positiver Diskriminierung werden grundsätzlich für zulässig und wünschenswert gehalten, solange sie angemessen und verhältnismäßig sind (Art. 4 Abs. 2 und 3). Die nationalen Minderheiten werden ihrerseits verpflichtet, die internationalen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer Bevölkerungsteile zu achten (Art. 20). Darüber hinaus wird die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kontakte für den Minderheitenschutz hervorgehoben (Art. 17, 18).

¹⁸ Europarat (1995): *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, ETS-No 157, Zeichnung 1. Februar 1995, Inkrafttreten 03. September 1998; online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm> (Stand: 30.1.2013).

¹⁹ So fehlt etwa im Gegensatz zum Kopenhagener Schlussdokument der KSZE oder der Empfehlung 1201 (1993) der Versammlung des Europarats ein Hinweis auf ein Recht der Minderheitenangehörigen auf eigene kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen.

Zur Kontrolle der Durchführung des RÜ wurde bewusst kein gerichtsförmiges Verfahren, sondern ein System regelmäßiger Staatenberichte gewählt. Anhand dieser Staatenberichte sollen die beiden Überwachungsgremien, das Ministerkomitee und ein Beratender Ausschuss, die Umsetzung des RÜ kontrollieren (Art. 24ff).

Das RÜ hat sich politisch wie rechtlich zum wichtigsten Bezugspunkt im europäischen Minderheitenschutzregime entwickelt. Auch im *Monitoring*-Prozess der EU-Erweiterung hat es als wichtiger Referenzpunkt gedient.²⁰ Insgesamt ist das RÜ durchaus als deutlicher Fortschritt für den regionalen Minderheitenschutzstandard zu bewerten, da es zu einer – wenn auch relativ schwachen – rechtlichen Bindung seiner Vertragspartner führt. Die Mitgliedstaaten wurden durch den Durchsetzungsmechanismus des RÜ erstmals einer gewissen Kontrolle hinsichtlich ihrer Minderheitenpolitik unterworfen. Die Effektivität des RÜ hängt jedoch von der Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen, von der sorgfältigen Kontrolle der Überwachungsorgane sowie von der Anzahl der Vertragsstaaten ab. Besonders in der großen Beteiligung der europäischen Staaten hebt sich die RÜ von der Sprachencharta ab. Bisher haben 39 Staaten das RÜ ratifiziert, wengleich wichtige Staaten, wie Frankreich, Griechenland, Belgien und die Türkei noch fehlen.²¹ Letztlich ist das Rahmenübereinkommen ein Beispiel für permanente räumliche Trennlinien, da EU-Mitglieder wie Frankreich, Belgien, Griechenland oder Belgien dieses nicht ratifiziert haben und dies wohl auch nicht beabsichtigen. Hier treffen abweichende rechtliche Traditionen und innenpolitischen Faktoren im Umgang mit nationalen Minderheiten auf die Etablierung einer internationalen Norm. Noch stärker sektoral und inhaltlich differenziert ist die Umsetzung der Sprachencharta, an welcher aber noch weniger Mitglieder des Europarats bzw. der EU teilnehmen.²²

²⁰ Vgl. Sasse, Gwendolyn (2004): „Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?“, in: Toggenburg, Gabriel [Hrsg.]: *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*. Budapest: OSI/LGI, S. 68f.

²¹ Frankreich und die Türkei haben das RÜ noch nicht einmal unterzeichnet, Übersicht online abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=29/01/2013&CL=ENG> (Stand: 29.1.2013).

²² <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=29/01/2013&CL=ENG> (Stand 29.2.2013).

Tabelle 4: Differenzierte Integration der Minderheitenpolitik

	Antidiskriminierung	Roma-Politik	Besondere Rechte
Grundlage im Europarecht	Art. 2 EU-Vertrag Art. 18/19 des AEU-Vertrags Richtlinie 2000/43/EG Richtlinie 2000/78/EG Grundrechtecharta	Antidiskriminierungsacquis; dazu Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments sowie Mitteilungen der Kommission	Rahmenübereinkommen Sprachencharta
Implementierungsebene	EU, Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten
Grad der Differenzierung zwischen den MS	Gering, temporär	Hoch, sektoral	Hoch, sektoral und dauerhaft

eigene Darstellung

5. Schluss: differenzierte Integration als Ausweg aus der Europäisierungsfalle?

Welche Implikationen haben diese Erkenntnisse auf die theoretische Weiterentwicklung des Konzepts der differenzierten Integration? Zwei zentrale Annahmen der Europäisierungs-Literatur werden im Folgenden aufgegriffen: Der *top-down* Ansatz und die normative Inkompatibilität (*misfit*) nationaler gegenüber internationalen Institutionen.

Unter Europäisierung wird in der politikwissenschaftlichen Literatur gemeinhin der Prozess der Institutionalisierung von Regeln der Europäischen Union unterhalb und außerhalb der EU-Ebene verstanden. Dieser Definition liegt ein einseitiges und hierarchisches Verständnis von Institutionentransfer zugrunde. Die vorliegende Studie belegt dagegen, dass es sich im Bereich des Minderheitenschutzes um einen reziproken Prozess handelt, in welchem die Interaktionen der Akteure und Politiknetzwerke formalisiert werden. Dabei werden politische, rechtliche und soziale Institutionen durch gegenseitigen Politiktransfer beziehungsweise durch Diffusion auf europäischer Ebene etabliert. Die beteiligten Akteure nutzen die sich ändernden strukturellen und systemischen Bedingungen, um ihre Interessen durchzusetzen. Es handelt sich nicht um einen *top-down* Prozess, sondern um eine wechselseitiges *uploading* und *downloading* von Präferenzen zwischen der nationalstaatlichen und der EU-Ebene.

Die zweite, hier problematisierte Annahme des Europäisierungsansatzes ist, dass als Voraussetzung für den innerstaatlichen Wandel eine Diskrepanz (*misfit*) zwischen europäischen und nationalstaatlichen Politiken existiert. Die Frage nach der Kompatibilität zwischen nationaler und EU-Ebene betrifft sowohl Politiken als auch Institutionen. Da *policy misfits* innenpolitische Adaptionskosten verursachen, versuchen die EU-Mitgliedstaaten ihre Politiken auf die EU-Ebene zu übertragen um ihre *Compliance*-Probleme zu verringern. Somit entsteht ein Regulierungswettbewerb auf der EU-Ebene unter stetiger Zunahme und Machtverschiebungen der Akteure. Da es aber unwahrscheinlich ist, dass dieselbe Gruppe von EU-Staaten wiederholt ihre Präferenzen auf der europäischen Ebene durchsetzen, entsteht ein *patchwork* der EU-Regeln. Dieses *patchwork* erzeugt wiederum erhebliche *misfits* mit denjenigen Staaten, denen es nicht gelungen ist, ihre Präferenzen auf die EU-Ebene „hochzuladen“. Der reziproke Effekt äußert sich dann dadurch, dass diese Staaten ihre Politiken und Institutionen durch intendierte und nichtintendierte, formelle und informelle Prozesse der Europäisierung ändern müssen.

Das Beispiel des Minderheitenschutzes zeigt, dass ein *misfit* auf beiden Seiten des reziproken Politiktransfers bestehen kann. Aufgrund mangelnder Normkonsistenz sah sich die EU nach der Erweiterung mit einer rechtlichen und institutionellen Diskrepanz konfrontiert. Der von den MOEL im Beitrittsprozess geforderte Minderheitenschutz musste allein schon aus Gründen der Kohärenz in EU-Recht übertragen werden. Diesem Prinzip wird auch im Vertrag von Lissabon Rechnung getragen, wenn es im Artikel 7 AEUV heißt: „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung“.

Bei der inkrementellen Weiterentwicklung des Minderheitenrechts spielte aber nicht nur die Kohäsionspolitik und das Kohärenzgebot eine Rolle, sondern auch die Glaubwürdigkeit der EU als Akteur im Minderheiten- und Menschenrechtssektor. In Anbetracht weiterer Erweiterungsrunden mit Staaten, in denen beträchtliche nationale und ethnische Minderheiten leben, hat die EU die Diskrepanz zwischen „Minderheiteninnenpolitik“ und „Minderheitenaußenpolitik“ verringern können. Damit ist der „doppelte Standard“ in der praktischen Politik aber nicht komplett aufgehoben – die EU wird auch in Zukunft nach außen schärfere Bedingungen stellen als nach innen – bis diese normative Lücke geschlossen ist.

Donau-Institut Working Papers
ISSN 2063-8191

Kopien können bestellt werden bei:

Universitätsbibliothek
Andrássy Universität Budapest
PF 1422
1464 Budapest
Hungary

Besuchen Sie uns auf unserer Homepage unter <http://www.andrassyuni.eu/donauinstitut>. Wir machen sie darauf aufmerksam, dass wir die Weitergabe des entsprechenden Working Paper einstellen, falls eine revidierte Version für eine Publikation an anderer Stelle vorgesehen ist.