

ANDRÁSSY GYULA DEUTSCHSPRACHIGE UNIVERSITÄT BUDAPEST
INTERDISZIPLINÄRE DOKTORSCHULE
LEITERIN: PROF. DR. ELLEN BOS

CHRISTOPH SCHNELLBACH

**MINDERHEITENPOLITIK IN OSTMITTELEUROPA IM
PROZESS DER EU-ERWEITERUNG**
(THESENBLATT)

ERSTBETREUER: PROF. DR. HERBERT KÜPPER
ZWEITBETREUERIN: PROF. DR. ELLEN BOS

DISPUTATIONSKOMMISSION:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

EINGEREICHT: APRIL 2011

Anlage:

1. Lebenslauf
2. Publikationen

Einleitung

Die Frage nach dem „richtigen“ Umgang mit Minderheiten hat die europäische Staatenwelt seit jeher beschäftigt. Das Problem „Mehrheit-Minderheit“ im Nationalstaat des 20. Jahrhunderts trat in vielen Erscheinungsformen hervor und sorgte nicht selten für erheblichen Konfliktstoff innerhalb und zwischen Gesellschaften. Auch an der Schwelle zum 21. Jahrhundert sah sich die Europäische Union mit aufbrechenden Nationalitätenkonflikten auf dem Balkan konfrontiert. Das historische Erbe der Vielvölkerstaaten erzeugte fragmentierte Staaten in Mittel- und Osteuropa, deren ethnische Spannungen durch die zeitweilige Überlagerung der Minderheitenfrage im Kommunismus noch verstärkt wurden. Diese geopolitische Ausgangslage stellte die EU zu Beginn der 1990er Jahre vor neue Herausforderungen, welche nicht mehr nur im nationalstaatlichen Rahmen gelöst werden konnten.

Die vorliegende Dissertation untersucht die EU-Erweiterungspolitik in Bezug auf ethnische und nationale Minderheiten. Dabei wird zunächst hinterfragt, inwieweit die EU eine eigene Minderheitenpolitik verfolgt und durch welche Akteure diese definiert wird. Die Minderheitenpolitik der EU umfasst vor allem nicht-vergemeinschaftete Politikbereiche. Auch hatte die EU zu Beginn des Untersuchungszeitraums nur begrenzte Kompetenzen im Minderheitenschutz: Die EU musste sich im Erweiterungsprozess gegenüber einigen anderen Institutionen, insbesondere dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), erst als Akteur im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte profilieren. Vor diesem Hintergrund wird angenommen, dass die EU im Prozess der Osterweiterung eine genuine Minderheitenpolitik entwickeln wollte und konnte.

Die Dissertation beschäftigt sich in diesem Zusammenhang mit folgenden Forschungsfragen: Wie wurde das Beitrittskriterium Minderheitenschutz einerseits von der EU entwickelt und andererseits von den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) interpretiert und umgesetzt? Wie effektiv gestaltete sich die EU-Minderheitenpolitik in Bezug auf die Erfüllung der EU-Bedingungen durch die Beitrittsländer (*compliance*) der MOEL? Welchen (reziproken) Einfluss hat Konditionalität im europäischen Minderheitenschutzsystem vor - und nach - dem EU-Beitritt?

Theoretische Annahmen und Hypothesen

Die vorliegende Abhandlung untersucht ein relativ neues Feld im politischen Mehrebenensystem der EU. Der Beobachtungszeitraum beginnt mit der politischen Wende von 1989 in Mittel- und Osteuropa und endet mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009. Der Schwerpunkt liegt auf die Phase der erhöhten Beitrittskonditionalität zwischen 1997 und 2004. Unter einer Vielzahl von Akteuren soll vor allem die spezifische Rolle der EU im Interaktionsprozess mit den MOEL herausgearbeitet werden, wengleich andere Akteure (IGOs, NGOs, *kin-states*) nicht ausgeblendet werden.

Dabei setzt sich die Arbeit kritisch mit bereits etablierten Konzepten der Europaforschung auseinander. Zentrale Begriffe der *EU-Compliance*-Literatur werden problematisiert: Die Erweiterungspolitik der EU wird oftmals unter dem Stichwort „EUISierung“ oder dem etwas weitläufigeren Begriff der „Europäisierung“ diskutiert. Beide Konzepte stellen ab auf den Prozess der Institutionalisierung von Regeln der Europäischen Union unterhalb und außerhalb der EU-Ebene. Dieses hierarchische Konzept trifft im Minderheitenschutz aber nur bedingt zu, vielmehr handelt es sich um ein dynamisches Politikfeld, welches im Beitrittsprozess - und vor allem nach der Erweiterung - durch den reziproken Einfluss der EU auf die MOEL weiterentwickelt wurde.

Die Dissertation beschäftigt sich also mit dem Modus der Übertragung von Politiken und Institutionen von einem politischen System zu einem anderen. „Politiktransfer“ wird dabei als Prozess definiert, in dem das in einem (gegenwärtigen oder historischen) politischen System existierende Wissen über Politiken, Verwaltungsregelungen, Institutionen und Ideen benutzt wird, um institutionelle Lösungen in einem anderen politischen System zu entwickeln. Politiktransfer wird nicht als abhängige oder unabhängige Variable, sondern als konzeptuelles Bezugssystem zur Organisation von Forschungsfragen herangezogen.

Im Mittelpunkt der Doktorarbeit steht die Frage nach den Mitteln und dem Potential der Europäischen Union, nationale Minderheitenpolitiken in Mittel- und Osteuropa (nachhaltig) zu beeinflussen. Dabei wird die Hypothese aufgestellt, dass der Einfluss der EU-Minderheitenpolitik auf nationale Gesetzgebungen und Politikgestaltungsprozesse in den Beitrittsländern von den jeweiligen Konditionalitätskonstellationen abhängig ist. Diese Hypothese stützt sich zunächst auf zwei Grundannahmen:

Erstens wird vorausgesetzt, dass der Minderheitenschutz, insbesondere nach dem Ende des kommunistischen Systems in Mittel- und Osteuropa, eine menschenrechtliche und sicherheitspolitische Schlüsselfunktion eingenommen hat. Deshalb verfolgte die EU schon seit den frühen 1990er Jahren eine Politik des Minderheitenschutzes in ihren externen Beziehungen, nicht zuletzt auch aufgrund der Erfahrung des Aufbrechens ethnischer Konflikte in Südosteuropa. Der Minderheitenschutz wurde im Beitrittsprozess ein - letztlich aus stabilitätspolitischem Interesse - wichtiger Bestandteil der EU-Erweiterungspolitik. Die EU agierte hierbei im Rahmen des europäischen Minderheitenschutzregimes, welches das Handeln der Akteure vorwiegend durch normativen Druck und *soft law* beeinflusste. Da der normative Druck der Institutionen aber weder eine notwendige noch ausreichende Bedingung für die Übernahme von Politikregeln ist, konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die EU-Konditionalitätspolitik im Minderheitenschutz.

Zweitens wird angenommen, dass die politische Strategie der Konditionalität den Einfluss der EU auf die Minderheitenpolitik der Beitrittskandidaten erhöht. Dabei gilt das Kopenhagener Kriterium „Achtung und Schutz der Minderheiten“ als Globalkriterium, auf dem die EU-Konditionalität im Bereich des Minderheitenschutzes basiert. Ab dem Jahr 1997 wurden die auf dem Kopenhagener Kriterium basierenden Forderungen durch die Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission näher ausformuliert und länderspezifisch verfeinert. Wegen der asymmetrischen Interdependenz hatte die EU gegenüber den MOEL eine gute Ausgangsposition für Verhandlungen. Der Beitrittswunsch war bei allen Kandidaten stark ausgeprägt, die relative Verhandlungsmacht der EU war folglich bis zum Zeitpunkt der Erweiterung dementsprechend hoch. Im Rahmen dieser Akteurskonstellation konnte die EU die Inhalte (Definitions-macht) und Bedingungen (Verhandlungsmacht) in der Interaktion mit den MOEL weitgehend unilateral bestimmen. Aufgrund ihrer Ressourcenmacht konnte sie überdies materielle Vorteile und institutionelle Bindungen gewähren oder entziehen und damit die Anreizstrukturen setzen.

Geht man von einem innenpolitischen *status quo* aus¹, so lässt sich unter der Annahme rationalistischer Bedingungen des Modells externer Anreize über den Verhandlungsprozess zwischen der EU und den MOEL eine erste Arbeitshypothese formulieren: *Konditionalität im*

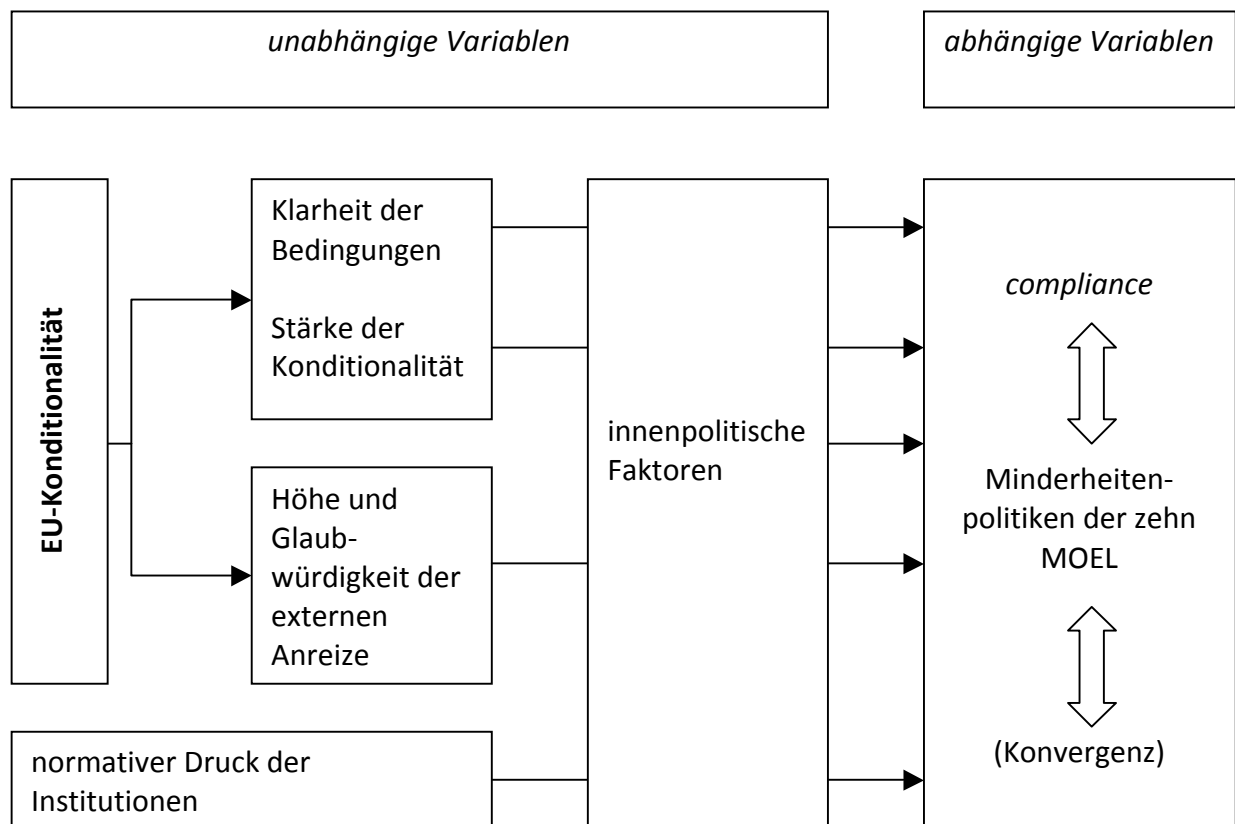
¹ Dieser als analytischer Anfangspunkt dienende *status quo* ist das Gleichgewicht, welches die innenpolitische Präferenz- und Machtkonstellation widerspiegelt. Die innenpolitische Konstellation kann durch den Einfluss der EU-Konditionalität geändert werden.

Bereich des Minderheitenschutzes ist dann wirksam und nachhaltig, wenn die Anreize (also die Aussicht auf materielle und institutionelle Belohnung durch die EU) so konditional, klar, glaubwürdig und hoch sind, dass sie die innenpolitischen Kosten der Erfüllung der EU-Bedingungen übersteigen.

Wie die vorliegende Studie belegen wird, variiert der Einfluss der EU über die Zeit: Er war gering vor der Etablierung einer glaubwürdigen Beitrittsperspektive bis zur Mitte der 1990er Jahre (Phase 1). Auch wenn die EU schon früh die Achtung und den Schutz von Minderheiten postuliert hatte, blieb die Wirksamkeit dieser Forderungen zunächst gering.² Ab dem Jahr 1997 stieg die Beitrittskonditionalität dann sprunghaft an, weil die EU zum einen entschied, Erweiterungsverhandlungen mit den ersten vier MOEL aufzunehmen, und zum anderen einige Bewerberstaaten aus vorrangig politischen Gründen zunächst ausschloss. Während des Beitrittsprozesses ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (Phase 2) selbst war ausschlaggebend, wie deutlich die EU die Beitrittschancen mit der Übernahme einzelner Regeln verknüpfte (Stärke der Konditionalität) und wie klar die zu übernehmenden Regeln definiert waren (Klarheit der Bedingungen). Schaubild 1 verdeutlicht das komplexe Zusammenwirken der unabhängigen und abhängigen Variablen:

² In dieser Phase waren innenpolitische Faktoren ausschlaggebend. Dazu zählen landesspezifische Kulturen und rechtliche wie politische Traditionen des Umgangs mit Minderheiten sowie innenpolitische Präferenz- und Machtkonstellationen bzw. Vetospielerstrukturen (siehe Schaubild 2).

Schaubild 1: Abhängige und unabhängige Variablen



Der Fokus der Dissertation liegt auf der Phase erhöhter Konditionalität (Phase 2) und Post-Konditionalität (Phase 3). In letzterem, empirisch noch wenig erforschten, Zeitraum fällt der *leverage* der EU weitgehend weg. Damit gewinnen innenpolitische Faktoren wieder an Gewicht. Wo zuvor starke Konditionalität und klare Bedingungen herrschten, wird prognostiziert, dass der erreichte Stand bestehen bleibt, weil selbst im Fall des innenpolitischen Wandels die internen Kontroll- und Sanktionsmechanismen der EU greifen. Bei den durch Beitrittskonditionalität durchgesetzten unklaren Bedingungen hingegen ist dies nur bei günstigen innenpolitischen Bedingungen gewährleistet.³ Bei ungünstigen innenpolitischen Konstellationen, so die Prognose, dürfte die Übernahme von EU-Regeln wieder in Frage gestellt und unterminiert werden.

³ Günstige innenpolitische Bedingungen bestehen dann, wenn die innenpolitische Opposition gegen die zu transferierende Politik schwach ist.

Fallauswahl

Der Einfluss der EU im Erweiterungsprozess wird am Beispiel der politischen Konditionalität in Bezug auf die Minderheitenpolitik in zwei neuen EU-Mitgliedsstaaten - Ungarn und der Slowakei - analysiert. Dabei wird ein theoretisches Modell vorgestellt, welches im Prinzip auf alle postsozialistischen Staaten anwendbar ist, die im Mai 2004 (Ungarn, Tschechien, Polen, Slowakei, Lettland, Litauen, Estland und Slowenien) beziehungsweise im Januar 2007 (Rumänien, Bulgarien) in die EU aufgenommen wurden.

Der Fokus der folgenden Analyse liegt auf Ostmitteleuropa - einem Raum, der im Zuge der EU-Erweiterung immer mehr in das politische Zentrum der Europäischen Union rückt. An Ungarn und der Slowakei soll beispielhaft der Einfluss der EU auf die Minderheitenpolitik in den MOEL untersucht werden. Da diese beiden Staaten im Mai 2004 der EU beigetreten sind, lassen sich zudem Aussagen über Konditionalität der EU-Minderheitenpolitik *nach* dem Beitritt treffen.

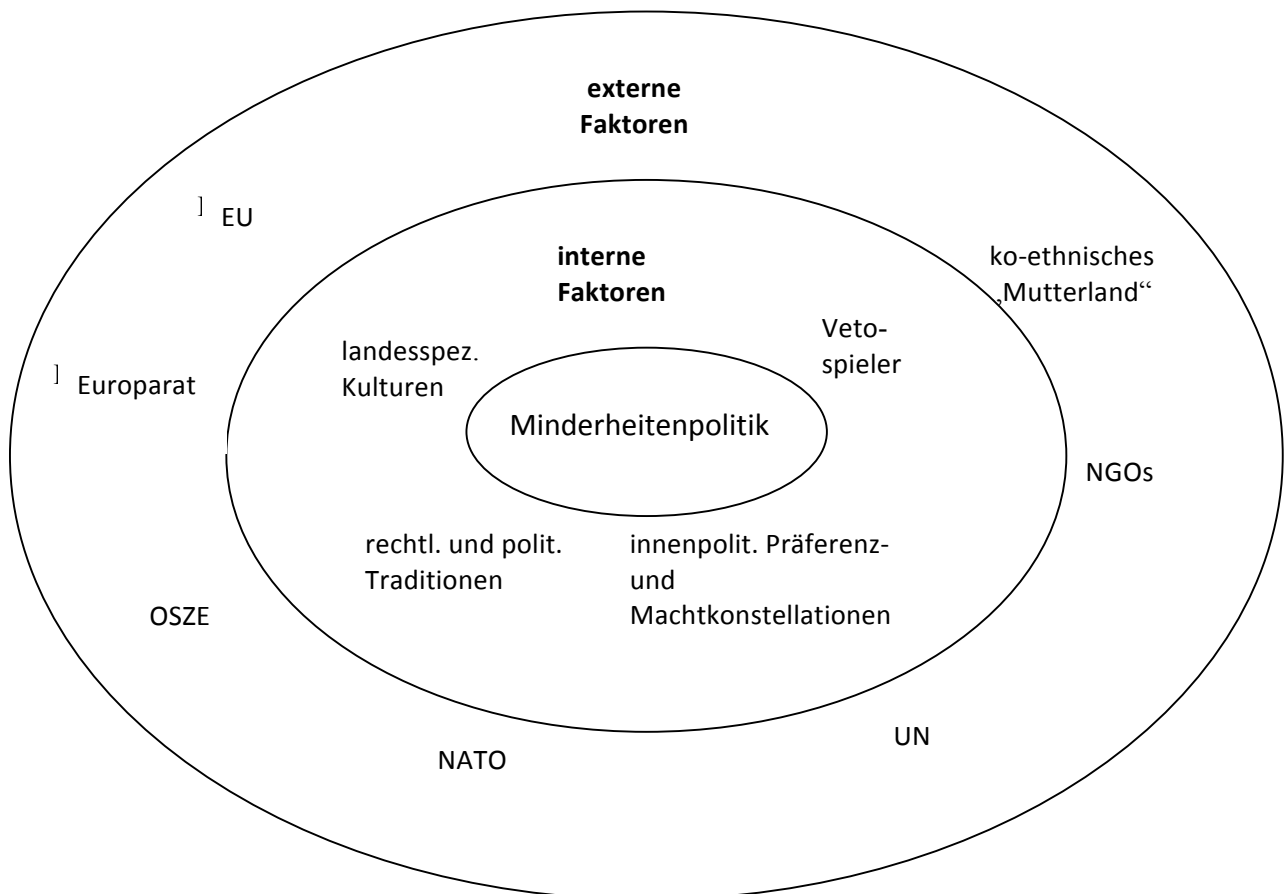
Ungarn und Slowakei bieten sich auch deswegen als vergleichende Länderstudien an, da sie ähnliche sozio-ökonomische und demographische Voraussetzungen mitbringen. Ihre bilateralen Beziehungen sind stark mit minderheitenpolitischen Fragen verwoben. Sie sind daher Schlüsselstaaten in der Region. Ferner können Ungarn und Slowakei als exemplarisch für die anderen MOEL gelten, da beide Länder mit den wesentlichen Problematiken der Minderheitenpolitik in den neuen EU-Staaten - etwa in Bezug auf die Roma - konfrontiert sind.

Die Fallstudien zur Umsetzung der EU-Konditionen in den Bereichen Minderheitenrechte und Nichtdiskriminierung orientieren sich an den zwei Dimensionen der unabhängigen Variablen (externe und innenpolitische Faktoren). Das rationalistische Modell externer Anreize ermöglicht die Unterscheidung zwischen dem Einfluss der EU von dem anderer Akteure wie dem Europarat und der OSZE sowie eine Differenzierung zwischen externen und internen Effekten (siehe Schaubild 2). Da der Fokus der Arbeit auf der Konditionalitätspolitik der EU liegt, wird der normative Druck der anderen Institutionen als Einflussfaktor etwas zurückgestellt. Normative Einflussmechanismen wie etwa Überzeugung oder diplomatischer Druck sind zwar ebenso festzustellen, Forschungsarbeiten in diesem Bereich haben jedoch

gezeigt, dass diese weitgehend erfolglos blieben, bevor (Beitritts-)Konditionalität der EU einsetzte.

Schaubild 2 zeigt schematisch die zahlreichen und vielfach miteinander verwobenen externen und internen Faktoren, welche die staatliche Minderheitenpolitik der MOEL beeinflussen. Wie die Graphik andeutet, wirken die internationalen Faktoren nicht direkt auf die nationale Minderheitenpolitik ein, sondern werden ihrerseits durch interne Faktoren beeinflusst und gefiltert. In einigen MOEL ging der Änderung der Minderheitenpolitik ein innenpolitischer Wechsel, beispielsweise durch die Wahl einer neuen Regierung, voraus.

Schaubild 2: Akteure der Minderheitenpolitik



Vorgehensweise

Die Dissertation untersucht schwerpunktmäßig die legislative und exekutive Umsetzung von EU-Forderungen, wie etwa die Verabschiedung von Antidiskriminierungs- und Minderheitengesetzen in Ungarn und der Slowakei. Die Länderstudien werden in weitere Fallstudien unterteilt, die sich aus den Schwerpunkten der EU-Fortschrittsberichte ergeben. Die ungarische Minderheitenpolitik wird untersucht mit besonderem Blick auf die Situation der Roma, die Reform der Antidiskriminierungsgesetze, die Vertretung der Minderheiten im Parlament sowie auf das sogenannte „Statusgesetz“. Die Slowakei wird unter Berücksichtigung der Situation der ungarischen Minderheit analysiert, die in den Sprachengesetzen und den bilateralen Verträgen mit Ungarn thematisiert wird. Weitere Gegenstände sind auch hier die Situation der Roma und die Reform der Antidiskriminierungsgesetzgebung. In letzteren beiden Fällen können aufgrund der vergleichbaren Problemlage in beiden Ländern und der zeitlichen Abfolge des innenpolitischen Wandels besondere Rückschlüsse auf die Effektivität der EU-Konditionalität getroffen werden.

Aufbauend auf dem empirischen Teil wird im dritten Abschnitt der Dissertation eine analytische Auswertung der Fallstudien unternommen. Dabei wird die Minderheitenpolitik im Kontext allgemeiner Annahmen der Europaforschung kritisch untersucht. Auch die Rückkopplungseffekte der Konditionalitätspolitik auf den Minderheitenschutz in der EU werden im auswertenden Teil der Arbeit thematisiert. Die Minderheitenpolitik der EU bietet sich in ihrer reziproken, dynamischen Entwicklung in den letzten 20 Jahren als interessantes Untersuchungsfeld europapolitischer Konzepte an, sowohl in der Praxis als auch in der theoretischen Modellierung.

1. Lebenslauf

Geburtsdatum 9. Dezember 1981
Geburtsort Wolfratshausen
Staatsbürgerschaft deutsch

Bildungsweg

seit September 2008

Doktorand

ANDRÁSSY UNIVERSITÄT **BUDAPEST**
Interdisziplinäre Doktorschule
Titel der Dissertation: „*Minderheitenpolitik in Ostmitteleuropa im Prozess der EU-Erweiterung*“

Juli 2007

Magister Artium (M.A.) an der LMU

Gesamtnote: 1,98
Titel der Abschlussarbeit: „*Der neue Terrorismus. Ein transnationales Phänomen aus akteurszentrierten Perspektiven*“

Oktober 2003 - Dezember 2005
September 2004 - Juni 2005
April 2002 – Juli 2007

European Union Studies Certificate (EUSC)
Auslandsstudium an der UNIVERSITY OF **BRADFORD** (UK)
Magisterstudium an der LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT **MÜNCHEN** (LMU)

- **Politikwissenschaften**
(Schwerpunkte: Internationale Beziehungen, Politische Systeme, Europäische Integration)
- **Europarecht**
- **Sozialpsychologie**

Juli 2001- April 2002
Juni 2001

Grundwehrdienst in Mittenwald und Murnau
Abitur am GYMNASIUM GERETSRIED

Arbeits- und Interessenschwerpunkte

- Europäische Integration
- Konditionalitäts- und Erweiterungsforschung
- Minderheitenrechte in Mittel- und Osteuropa
- Demokratisierung
- Konfliktforschung
- Theorien der Internationalen Beziehungen

Stipendien

seit Mai 2010
Mai 2009 - April 2010

Promotionsstipendium der AUB
Jahresstipendium für Doktoranden des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD)

September 2008 - Mai 2009
September 2004 - Juli 2005
Juli - Oktober 2003

Promotionsstipendium der AUB
Erasmus-Stipendium in Bradford (UK)
Leonardo-Mobilitäts-Stipendium in Pécs (Ungarn)

Konferenzen und Vorträge (Auswahl)

- 22.-24. Oktober 2010 18. Tagung Junger Osteuropa-Experten, Berlin
Vortrag: „Die Rolle von NGOs im EU-
Erweiterungsprozess am Beispiel des
Minderheitenschutzes in Mittel- und Osteuropa“
- 28.- 30. Mai 2010 1. Forum Hungaricum der Deutsch-Ungarischen
Gesellschaft, Berlin
Vortrag: „Der Einfluss der EU auf den
Minderheitenschutz nach dem Beitritt: Ungarn und
Slowakei im Vergleich“
3. - 4. März 2010 Internationales Symposium an der Andrásy
Universität Budapest
Vortrag: „Aktuelle grenzüberschreitende
Minderheitenfragen im Donau-Karpatenraum“
23. - 25. Oktober 2009 17. Tagung Junger Osteuropa-Experten, Berlin
29. März - 04. April 2009 8. Brussels European Forum, Belgien
Komiteevorsitz, Simulation der Europäischen
Kommission

2. Publikationen und Konferenzpapiere

Schnellbach, Christoph / Dieringer, Jürgen (2011, i.E.): „Hungarian Minority Policy“ (Arbeitstitel), in: Lütgenau, Stefan A. (Hrsg.): *Regionalisation and Minority Policies in Central Europe: Case Studies from Poland, Slovakia, Hungary and Romania*. Innsbruck: Studienverlag.

Schnellbach, Christoph (2011): „Filling the Gap? The Role of NGOs in Promoting Minority Rights“, Konferenzpapier für Workshop *From Norm Adoption to Norm Implementation: Minority and Human Rights in CEEC Revisited*. Flensburg: European Center for Minority Issues.

Schnellbach, Christoph (2010): „Die Rolle von NGOs im EU-Erweiterungsprozess am Beispiel des Minderheitenschutzes in Mittel- und Osteuropa“, in: *Staat oder privat? Akteure und Prozesse zwischen Staaten und Gesellschaften in Osteuropa*, Beiträge für die 18. Tagung Junger Osteuropaexperten. Bremen: Forschungsstelle Osteuropa.

Schnellbach, Christoph (2009): „EUisierung des postsozialistischen Raums?- Die Grenzen des ‚Politiktransfers‘ am Beispiel des Minderheitenschutzes“; in: *Das Ende des postsozialistischen Raums? (Ent-) Regionalisierung in Europa*, Beiträge für die 17. Tagung Junger Osteuropaexperten. Bremen: Forschungsstelle Osteuropa.