

Prof. Dr. Tove H. Malloy
ECMI Direktorin

Gespräch mit dem Europaausschuss
Der Schleswig-Holsteiner Landtag
6. Februar 2017

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Sehr geehrter Herr Vorsitzender
Sehr geehrte Mitglieder des Europaausschusses
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank, dass ich heute hier vor Ihrem Ausschuss über die aktuellen Angelegenheiten von Minderheiten in Europa und die Arbeit des Europäischen Zentrums für Minderheitenfragen sprechen darf.

Wie Sie wohl alle wissen, feierte das ECMI 2016 sein 20-jähriges Jubiläum. Ich würde diese Gelegenheit daher gerne nutzen, ein paar Worte über unsere Fortschritte in den vergangenen 20 Jahren zu sagen. In diesem Zusammenhang möchte ich auf einige der schwierigsten Herausforderungen zu sprechen kommen, mit denen sich die Regierungen und nationalen Minderheiten derzeit in Europa konfrontiert sehen.

Anschließend möchte ich ein paar unserer laufenden Projekte in der Ukraine und auf dem Westbalkan, sowie unsere Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt während des deutschen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2016 vorstellen, und erläutern, welchen Bezug diese Projekte zum Minority Governance-Modell in der deutsch-dänischen Grenzregion haben.

Ich freue mich zudem, Ihnen unsere junge Kollegin und Doktorandin Sonja Wolf vorzustellen, die mich bei diesem Vortrag unterstützen wird.

20 JAHRE ARBEIT MIT UND FÜR MINDERHEITEN IN EUROPA

Das ECMI wurde 1996 mit der Zielsetzung gegründet, den Dialog zwischen Minderheiten und Mehrheiten sowie eine verantwortungsvolle Regierungsführung im Bereich des Minderheitenschutzes in Europa zu fördern, was auch die Förderung der in der deutsch-dänischen Grenzregion angewandten Modelle und Ansätze umfasst. Als geographischer Raum wurde ganz Europa, bzw. die Mitgliedstaaten des Europarates festgelegt. Unserer Satzung zufolge sind Forschung, Maßnahmen, Veröffentlichung und Weitergabe die zentralen Aufgaben des ECMI.

Wir begannen mit einem Direktor, einem Politologen, ein paar Forscher, einem Bibliothekar und eine Projektkoordinatorin. Kurze Zeit später wurden im Rahmen der Planung von Projekten für die Regionen in Osteuropa, in denen der Minderheitenschutz ein Anliegen war, Regionalbüros eröffnet. Wir unterhielten Regionalbüros in 8 Ländern und haben heute Büros in Georgien und dem Kosovo, sowie einen Vertreter in der Ukraine. Seit 1996 war das ECMI an Projekten in 15 Ländern beteiligt, bei denen es sich vornehmlich um osteuropäische Länder handelte, wie Estland, Lettland, Weißrussland, Ukraine, Russland (Kaliningrad), Republik Moldau, Rumänien, Bulgarien, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Kosovo, Georgien, Aserbaidschan und Zypern. Wir haben derzeit 190 Mitarbeiter in 4 Ländern. In Flensburg sind 16 Angestellte und 3 Berater tätig.

Wir kooperieren mit allen wesentlichen zwischenstaatlichen Organisationen in Europa, wie dem Europarat, der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten, dem TAIEX-Büro und der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen der Europäischen Kommission, der Sonderberichterstatteerin der Vereinten Nationen über Minderheitenfragen, sowie weiteren Einrichtungen der Vereinten Nationen und Europäischen Union.

Auf nationaler Ebene haben wir mit fast allen Außenministerien in Westeuropa kooperiert. Sie finanzieren unsere Projekte im Ausland.

Auf regionaler und binationaler Ebene kooperieren wir sowohl mit öffentlichen als auch privaten Akteuren, zu denen das deutsche Auswärtige Amt und das dänische Außenministerium, sowie IFA, GIZ, DAAD, DANIDA und eine Vielzahl deutscher und dänischer Stiftungen zählen.

Auf lokaler Ebene bieten wir Lehrveranstaltungen an der Europa-Universität Flensburg und der Süddänischen Universität an. Wir haben die FUEN viele Jahre lang mit wissenschaftlichen Analysen unterstützt und arbeiten aktuell auf dem Westbalkan zusammen. Wir kooperieren mit allen Minderheiten bei Studienbesuchen bei uns im ECMI, und ein Besuch des Flensburghus, Haus des Nordschleswigers und Nordfriisk Instituut ist ein fester Programmpunkt für unsere Praktikanten. Wir sind ein Mitglied des DFN und des Kulturausschusses der Region Sønderjylland-Schleswig. Wir arbeiten natürlich auch eng mit der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein und mit der Stadt Flensburg zusammen.

Jetzt möchte ich Ihnen gerne einen kleinen Überblick über die Zahlen geben:

Wir haben seit 2011 sechs Summer Schools organisiert und seit 2012 eine Lehrveranstaltung zum Thema Minderheiten an der Europa-Universität Flensburg angeboten, die immer im Wintersemester stattfindet. Seit unserem Bestehen hatten wir 231 Praktikanten und 27 Gastwissenschaftler aus 55 verschiedenen Ländern zu Besuch.

Wir haben – unter anderem –

- 30 Bücher
- 95 Arbeitspapiere
- ca. 100 (37 + 65) Policy Briefs
- 68 Berichte
- 13 Jahrbücher
- 40 Ausgaben der Fachzeitschrift JEMIE
- 25 (12 + 13) Handbücher und Leitfäden
- sowie zahlreiche Studien veröffentlicht.

Unser Jahresbudget in 2016 betrug ca. 1,7 Mio. EUR, einschließlich Regionalbüros, wobei 54 % der Finanzierung durch die Gründer und 46 % durch Drittmittel erfolgte.

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Ich komme nun zu den Herausforderungen, mit denen sich die Regierungen und nationalen Minderheiten derzeit konfrontiert sehen.

Hätte dieses Treffen im Februar 2014 stattgefunden, wäre ich was den Minderheitenschutz angeht weitaus optimistischer gewesen. Ich hätte argumentiert, dass es Europa endlich geschafft hat, dass Minority Governance kein Paradebeispiel mehr für Konflikte, sondern für Vielfalt ist. Die Konflikte, die in den 90er-Jahren auf dem Balkan herrschten, wurden in einen aufkommenden demokratischen Dialog überführt, und der zum Erliegen gekommene Dialog im postsowjetischen Raum wurde bedingt durch ein geschwächtes Russland wieder aufgenommen. Diplomatische Lösungen waren in Sicht. Gleichzeitig konnte die europäische Minderheitenpolitik mit dem Inkrafttreten des europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, ein Jahrzehnt mit guten Fortschritten bei der Umsetzung der Minderheitenrechte verzeichnen. Einige Länder erkannten sogar nationale Minderheiten an,

die bereits seit Jahren auf ihre Anerkennung gewartet hatten, während andere Länder die Rechte und den Schutz nationaler Minderheiten ausweiteten. Ich würde sogar behaupten, dass es ein steigendes Verständnis für das Recht auf Selbstdefinition gab; ein Recht, das wir aus Artikel 1 der Bonn-Kopenhagener Erklärungen kennen, das viele Länder jedoch nicht respektieren.

Diese optimistische Vision zerplatzte unglücklicherweise im März 2014, als Russland die Krim annektierte und mit der ethnischen Säuberung der Krimtataren begann, die noch immer andauert. Schätzungen zufolge sind seit 2014 ca. 30.000 Tataren von der Krim auf das ukrainische Festland umgesiedelt. Zur selben Zeit verstärkte der Krieg in der Ostukraine die Polarisierung zwischen Ost und West, was ein Abkühlen des Dialogs zwischen Russland und Europa hinsichtlich der anderen besetzten Gebiete: Georgien, Republik Moldau und Aserbaidschan zur Folge hatte. Man könnte sich auch fragen, ob die Verhandlungen zwischen Nord- und Südzypem dadurch beeinträchtigt werden.

Lassen Sie mich noch einmal hervorheben, dass es sich bei diesen fortwährenden „Konflikten“ nicht um Konflikte nationaler Minderheiten handelt. Nationale Minderheiten tragen keine Konflikte aus. Regierungen tragen Konflikte aus, und manchmal umfassen Konflikte Gebiete, in denen nationale Minderheiten ansässig sind. Aber nur selten, wenn überhaupt, beginnen nationale Minderheiten Konflikte. Aus diesem Grund können wir nicht über die Zahl der Konflikte nationaler Minderheiten sprechen. Die Konflikte, die ich gerade angesprochen habe, sind genau genommen alle geopolitische Konflikte.

Worüber wir sprechen können, ist der Stand des Schutzes nationaler Minderheiten, und hier haben wir beobachtet, dass es diesbezüglich zur selben Zeit, als sich das geopolitische Klima verschlechterte, zu Rückschritten kam. Als Mitglied des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens habe ich Albanien, Finnland, Georgien, Ungarn, den Kosovo, Serbien und das Vereinigte Königreich besucht. Während einige Länder mit der Umsetzung von Minderheitenrechten fortfahren, gibt es viele, die die Umsetzung hinauszögern oder sogar wieder rückgängig machen. Einige Länder, die zuvor kooperiert hatten, wie Malta und Spanien, haben ihre Verpflichtung zur Wahrung der Minderheitenrechte zurückgenommen. Und es gibt natürlich Länder, wie Frankreich, Griechenland und Bulgarien, die gar keine Minderheiten anerkennen. Frankreich und Griechenland weigern sich, internationale Übereinkommen zum Schutz von Minderheiten zu unterzeichnen. In anderen Ländern, wie dem Kosovo und Mazedonien, gestaltet sich die Aufrechterhaltung des demokratischen Dialogs zwischen Minderheiten und Mehrheiten zunehmend schwieriger. Diese Länder müssen in der Zukunft beobachtet werden.

Lassen Sie mich zwei Aspekte nennen, die heute in fast allen europäischen Ländern ein Anlass zu großer Besorgnis sind:

Dies ist zum einen das Erstarken des Rechtspopulismus in der Politik und der öffentlichen Debatte, der zu Schwierigkeiten beim Schutz nationaler Minderheiten führt, da dieser Trend in der politischen Debatte besonders negative Auswirkungen für Minderheitengruppen hat. Minderheiten werden zunehmend als Bedrohung der Einigkeit und Souveränität erachtet, was durch Hassreden und Hassdelikte zum Ausdruck gebracht wird. Am stärksten betroffen waren jedoch nicht die nationalen Minderheiten, sondern die Roma, die einen Anstieg von Angriffen, basierend auf Hass und Intoleranz, erlebten. Und sogar hier in Deutschland haben wir erlebt, dass traditionelle nationale Minderheiten, wie die Angehörigen der sorbischen Minderheit, attackiert wurden. Eine Ausweitung der Hasskampagnen gegen Neuankömmlinge auf Hass gegen nationale Minderheiten sollte in der Zukunft aufmerksam beobachtet werden, und die Regierungen sollten die Verantwortung für die Entwicklung rechtlicher und institutioneller Schutzmaßnahmen übernehmen.

Zum anderen ist dies weiterhin der mangelnde Schutz der Sinti und Roma in Europa. Seit der Verabschiedung der EU-Strategie für Roma in 2011 haben viele Länder nur widerwillig nationale Strategien ausgearbeitet. Dazu zählen auch westliche Länder, wie das Vereinigte Königreich. Andere Länder, wie Ungarn und die Slowakei, verfolgen weiterhin sehr kontroverse Ansätze in Bezug auf die Bildung der Roma, indem sie die Kinder der Roma von anderen Kindern getrennt unterrichten. Und zu guter Letzt steigt der Widerwille, den Roma Wohnraum

zur Verfügung zu stellen, was sowohl für vorübergehende als auch für dauerhafte Unterkünfte gilt. Das Hauptanliegen in Bezug auf den Schutz der Roma ist ihr Zugang zu sozialen Rechten. Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde dieses Thema von einigen Regierungen erst einmal beiseitegeschoben. Sie sollten dafür verantwortlich gemacht werden, dass sie einem so großen Teil der europäischen Bevölkerung die grundlegendsten Menschenrechte verwehren.

LAUFENDE PROJEKTE DES ECMI

Lassen Sie mich nun zu den jüngsten ECMI-Projekten kommen, zu denen auch ein Projekt zählt, das sich mit einigen der Probleme befasst, denen die Roma in Bezug auf den sozialen Schutz gegenüberstehen.

Anfang 2016 begannen das ECMI und die FUEN, in Zusammenarbeit mit der GIZ und der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein, mit der Erarbeitung eines Projektes, die Ausgrenzung der Roma in den vier Westbalkan-Ländern Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Mazedonien anzugehen. Nach Gesprächen der Schwerpunktgruppe und einer sorgfältigen Analyse, identifizierte das Projektteam den Zugang zu sozialen Rechten als das Hauptanliegen in Bezug auf die Roma in diesen Ländern. Bei dem Projekt wird das Wissen, über das Schleswig-Holstein hinsichtlich des Zugangs zu Rechten für schutzbedürftige Gruppen, wie die Sinti und Roma, verfügt, auf die Zielländer übertragen. Die Projektlaufzeit beträgt 3 Jahre, und die Minderheiten in Schleswig-Holstein beteiligen sich an der Schulung von Beamten und NGOs in den Zielländern.

Ein weiteres großes Projekt, bei dem unsere Erfahrungen aus dieser Region zum Einsatz kommen, ist unser „Eastern Partnership Programme“ für Weißrussland, die Republik Moldau und die Ukraine. Es wird vom dänischen Außenministerium finanziert und hat die Zielsetzung, einen ständigen Dialog zwischen Minderheiten und Behörden zu etablieren. Wir bieten Schulungen für alle Beteiligten zu den Themen Minderheitenrechte und Nichtdiskriminierung an, und wir beraten die Behörden dahingehend, wie eine bessere Integration in die Gesellschaft am besten gelingt. Das Programm ist auf drei Jahre ausgelegt und endet im Juli. Wir bemühen uns derzeit um eine Finanzierung für weitere drei Jahre, da hier noch so viel mehr getan werden muss, und wir erhalten Anfragen für Schulungen von lokalen Behörden, insbesondere aus der Ukraine.

Im März 2016 hat das deutsche Auswärtige Amt das ECMI beauftragt, eine Studie zu nationalen Minderheiten und Brückenschlägen in internationalen Beziehungen und vielfältigen Gesellschaften durchzuführen. Partner des Projekts waren die Europäische Akademie Bozen und die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten. Das Projekt war Teil der Ziele des deutschen OSZE-Vorsitzes im Korb „menschliche Dimension“, und konnte von dem Wissen profitieren, das wir in dieser Region und im Rahmen der Ergebnisse der Studie „Kompetenzanalyse“ von 2006 erlangt haben. Frau Wolf wird Ihnen im Anschluss einen kurzen Überblick über die Methodik und Ergebnisse des Projekts geben.

Lassen Sie mich zu guter Letzt noch ein paar Worte zu unseren Summer Schools sagen, die sich stets ein oder zwei Tage mit dieser Grenzregion befassen. Vor zwei Jahren feierten wir bei unserer Summer School das 60-jährige Jubiläum der Bonn-Kopenhagener Erklärungen, und im letzten Jahr fuhren wir nach Lwiw in der Ukraine, um uns mit Minderheitenfragen in der Ukraine im Vergleich mit dieser Region zu befassen. In diesem Jahr wird die Summer School wieder in Flensburg stattfinden. Wir werden das Jahr der deutsch-georgischen Freundschaft feiern, indem wir uns mit Minderheitenfragen in diesen zwei Ländern befassen. Bei den Teilnehmern unserer Summer Schools handelt es sich um Studenten und junge Berufstätige aus der ganzen Welt, einschließlich Japan, Afrika und Lateinamerika. Leider gibt es keine dauerhafte Finanzierung der Summer Schools und wir müssen jedes Jahr erneut Geldgeber finden. Die Staatskanzlei hat uns bereits mehrmals unterstützt, und wir sind überaus dankbar für diese Unterstützung.

WISSENSTRANSFER AUS SCHLESWIG-HOLSTEIN

Abschließend möchte ich betonen, dass das Modell, das zum Schutz nationaler Minderheiten in der deutsch-dänischen Grenzregion angewandt wird, auch für das restliche Europa sehr

wertvoll und wichtig ist. Viele Minderheiten nehmen sich diese Region bei ihrer Suche nach Ideen und Unterstützung zum Vorbild. Sowohl die politische Verständigung als auch die kulturelle Autonomie der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein und der deutschen Minderheit in Süddänemark sind Beispiele für bewährte Praktiken, die von anderen Grenzregionen, in denen eine ähnlich große Zahl an Minderheiten ansässig ist, übernommen werden könnten. Bei größeren Minderheiten, die einen höheren Anteil der Bevölkerung ausmachen, könnten diese Modelle aber eventuell nicht funktionieren. Sie werden aller Wahrscheinlichkeit nach mehr Macht auf kommunaler und regionaler Ebene fordern. Im Hinblick auf das Bildungssystem für die zwei nationalen Minderheiten in der Grenzregion ist Vorsicht geboten. Sowohl Deutschland als auch Dänemark erlauben ein getrenntes Schulsystem für die Minderheiten, was aufgrund der hohen Anzahl zweisprachiger Personen in der Grenzregion gut funktioniert. In vielen anderen Regionen würde dies jedoch nicht funktionieren. Es gibt Beispiele getrennter Bildung auf dem Balkan, wo die Integration nicht wie hier gelingt. Zweisprachigkeit in der Bildung ist eine Grundvoraussetzung für eine gute Integration.

Und zu guter Letzt lässt die Sprachenpolitik von Deutschland und Dänemark im Vergleich zu anderen Grenzregionen in Europa noch sehr zu wünschen übrig. Schleswig-Holstein hat 2015 und 2016 mit den Änderungen des Landesverwaltungsgesetzes die ersten positiven Schritte unternommen. Dänemark zeigt hingegen nicht den politischen Willen, die Zweisprachigkeit in Süddänemark zu fördern. Die Zweisprachigkeit im öffentlichen Raum ist in anderen Regionen, wie Kärnten und Südtirol oder auch Wales, weitaus weiter entwickelt. Es ist daher wichtig zu betonen, dass eine Einheitsgröße nicht immer allen passt, und dass ein Modell, das in einem historischen oder geografischen Umfeld funktioniert, nicht zwingend überall funktioniert. Was jedoch funktioniert, ist das Voneinander-Lernen und das Einander-Zuhören. Das haben wir in dieser Grenzregion gelernt. Vertrauen durch Versöhnung ist unsere Stärke und wir müssen das verbreiten aber auch schätzen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.