

Knut Vollebæk

Fünfzehn Jahre Konfliktverhütung durch den Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

In den vergangenen Jahren hat die Gefahr zwischenstaatlicher Kriege deutlich abgenommen, es gibt jedoch nach wie vor zahlreiche Spannungen zwischen ethnischen Gruppen innerhalb von Staaten; das gilt nicht nur für das OSZE-Gebiet, sondern auch für viele andere Teile der Welt. Interethnische Konflikte sind eine der Hauptursachen von Gewalt. Sie haben enorme Verluste an Menschenleben und erhebliche materielle Schäden zur Folge und verursachen immense Kosten für den Friedenaufbau nach einem Konflikt, einschließlich des physischen und des gesellschaftlichen Wiederaufbaus. Das 15-jährige Bestehen des Amtes des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) ist daher ein guter Anlass, einmal über meine Funktion und mein Mandat¹ nachzudenken und zu überlegen, ob es auch auf andere Teile der Welt übertragbar wäre.

Im Laufe der letzten Monate und Jahre wurden wir Zeuge des Ausbruchs von ethnischer Gewalt in vielen Teilen der Welt. Dies sollte uns daran gemahnen, dass Sicherheit und Stabilität in unserer Gesellschaft nicht selbstverständlich sind, sondern dass es sich um Werte handelt, die kontinuierlich gehegt und gepflegt werden müssen.

Europa wurde sich dieser Tatsache Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts bitter bewusst, als die Kriege auf dem Balkan ausbrachen. Seither wurden zahlreiche Instrumente entwickelt, um die Erfolgchancen von Konfliktverhütung zu verbessern. Die Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind sich darin einig, dass Demokratie, wirtschaftlicher Wohlstand und gutnachbarschaftliche Beziehungen auch von der Achtung der Minderheitenrechte abhängen. Am 21. November 1990 wurde die Charta von Paris unterzeichnet, in der die europäischen Staaten übereinkamen, „dass Fragen in Bezug auf nationale Minderheiten nur unter demokratischen Bedingungen befriedigend gelöst werden können“. Sie beschlossen ebenfalls, sich gegenseitig Rechenschaft über Fortschritte auf diesem Gebiet abzulegen und Fehlverhalten nicht länger unter dem Mantel innerer Angelegenheiten zu verbergen.

1992 schuf die OSZE das Amt des HKNM, der zur Verhütung interethnischer Konflikte beitragen und vor drohenden Gewaltausbrüchen warnen sollte.² Das Mandat des HKNM gestattet ihm, sich auch mit innerstaatlichen Vorgängen in allen 56 OSZE-Teilnehmerstaaten zu befassen, soweit sie Fragen nationaler Minderheiten berühren. Diese Bestimmung hat natürlich nicht alle

1 Das Mandat des HKNM findet sich unter: <http://www.osce.org/HKNM>.

2 Bislang gab es drei Amtsinhaber: Der erste HKNM war Max van der Stoep (1993-2001), gefolgt von Rolf Ekéus (2001-2007). Ich wurde im Juli 2007 in dieses Amt berufen.

Krisen verhindert; sie hat jedoch einen Mechanismus geschaffen, mit dessen Hilfe die Ursachen von Konflikten bearbeitet und Strategien zur Integration multiethnischer Gesellschaften ausgearbeitet werden können, in denen die Vielfalt der ethnischen Gruppen geachtet wird.

Eines muss von Anfang deutlich gemacht werden: Ich fungiere nicht als Ombudsmann für nationale Minderheiten oder als Ermittler im Falle individueller Verstöße gegen Minderheitenrechte, was in der englischen Bezeichnung meines Amtes auch zum Ausdruck kommt: „High Commissioner *on* National Minorities“ und nicht „*for* National Minorities“. Mein Mandat schließt die Befassung mit Einzelfällen sogar explizit aus. Das hindert mich jedoch nicht daran, alle Informationen, die ich aus verschiedenen Quellen beziehe, zu berücksichtigen und mir ein Urteil über bestimmte Sachverhalte zu bilden, die mir zur Kenntnis gebracht werden.

Die vom HKNM selbst entwickelte pragmatische, auf Problemlösung ausgerichtete Herangehensweise kombiniert stille Diplomatie mit politischer Beratung und fachlicher (häufig rechtlicher) Hilfe. Meine Vorgänger, Minister Max van der Stoel und Botschafter Rolf Ekéus, haben sich große Verdienste um die Entschärfung interethnischer Spannungen im Baltikum und in Osteuropa erworben und ich gedenke, in ihrem Sinne weiterzuarbeiten. Zu den Themen, die als zentrale Aspekte der Verhütung interethnischer Konflikte vom HKNM behandelt werden, gehören Bildung, Sprache, die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben, Medien und Polizeiarbeit. Die jeweiligen Empfehlungen des HKNM zu den einzelnen Themen kamen durch die Zusammenstellung bewährter Verfahren der OSZE-Teilnehmerstaaten zustande.³ Sie haben dazu beigetragen, im OSZE-Gebiet und auch darüber hinaus Standards zu setzen, nach denen Staaten vorgehen können, um Probleme ihrer nationalen Integrationspolitik zu bewältigen.

Mein Mandat enthält keine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“. Ich bin mir darüber im Klaren, dass einige Teilnehmerstaaten allein schon mit diesem Begriff ein Problem haben, möchte mich aber dennoch auf Max van der Stoels Grundsatzrede zur Eröffnung des OSZE-Minderheitenseminars in Warschau 1994 berufen, in der er feststellte, er wolle seinen Zuhörern „[...] keine eigene [Definition] anbieten. Ich möchte stattdessen bemerken, dass die Existenz einer Minderheit eine Frage von Tatsachen und weniger von Definitionen ist. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang das Kopenhagener Dokument aus dem Jahre 1990 zitieren [...] in dem es heißt: ‚Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen.‘ [...] Ich wage zu behaupten, dass ich

3 The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities vom 1. Oktober 1996, The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities vom 1. Februar 1998, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life vom 1. September 1999, Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media vom 10. Oktober 2003 und Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies vom 9. Februar 2006. Die Empfehlungen sind in mehreren Sprachen auf der HKNM-Website verfügbar.

eine Minderheit erkenne, wenn ich eine sehe. Zunächst einmal ist eine Minderheit eine Gruppe mit linguistischen, ethnischen oder kulturellen Besonderheiten, durch die sie sich von der Mehrheit unterscheidet. Zweitens ist eine Minderheit eine Gruppe, die nicht nur versucht, ihre Identität zu bewahren, sondern darüber hinaus auch bestrebt ist, dieser Identität stärker Ausdruck zu verleihen.“ Mein Ansatz besteht also darin, Gemeinschaften und andere Gruppen zu betrachten, die einige dieser Eigenschaften aufweisen.

Das Mandat des HKNM ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil es keine Definition nationaler Minderheiten enthält, sondern auch aus einer Reihe anderer Gründe. Abgesehen von allgemeinen Richtlinien lässt es mir in vieler Hinsicht die notwendige Freiheit zur Eigeninitiative: Der HKNM wird nicht in allen Minderheitenangelegenheiten aktiv, sondern nur in solchen, die Auswirkungen auf die Sicherheit haben. Da es im Allgemeinen eine Vielzahl potenziell gefährlicher Situationen gibt, kommt es bei der Frage, welchen er sich widmen soll, auf das sichere Urteilsvermögen des HKNM an.⁴

Mein Mandat verpflichtet mich, als eine Art „Stolperdraht“ zu fungieren und die OSZE-Teilnehmerstaaten zu alarmieren, wenn eine bestimmte Situation in einen Konflikt auszufernen droht. Das bedeutet, dass ich es häufig mit Problemen zu tun habe, die auf den ersten Blick nicht immer als solche zu erkennen sind, da ich so früh wie möglich aktiv werden muss. Sie sind häufig auf bestimmte Klauseln in den nationalen Gesetzgebungen oder auf Maßnahmen, die wirklicher gesellschaftlicher Integration zuwiderlaufen, zurückzuführen.

Ich kann in die betreffenden Gebiete reisen und präventive Diplomatie einsetzen, theoretisch sogar ohne Zustimmung des betroffenen Staates. Ohne die politische Unterstützung der Teilnehmerstaaten kann ich jedoch nicht allzu viel ausrichten, deshalb arbeite ich in enger Abstimmung mit ihnen. Nur mit ihrer Rückendeckung kann ich wichtige Veränderungen erreichen. Neben der Entgegennahme von Informationen aus erster Hand von allen direkt betroffenen Parteien gehört es zu meinen Aufgaben, Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit unter ihnen zu fördern. Ich beschäftige mich nicht mit Fragen nationaler Minderheiten, die mit organisierten terroristischen Handlungen in Zusammenhang stehen. Ebenso wenig trete ich in Kontakt zu Personen oder Organisationen, die Terrorismus billigen, und ich nehme auch keine Mitteilungen von ihnen entgegen.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt meines Mandats ist dessen Langzeitperspektive. Um dauerhafte Lösungen für schwierige interethnische Probleme zu finden, darf man nicht außer Acht lassen, dass die Deeskalation einer Situation nur der erste Schritt auf dem Weg zum Interessenausgleich zwischen den betroffenen Parteien ist. In der Regel versuche ich, einen Prozess

4 Gemäß seinem Mandat sorgt der HKNM „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im [O]SZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln [...]“.

des Meinungs austauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Parteien aufrechtzuerhalten und auszuweiten, der zu konkreten Schritten führt, die darauf abzielen, Spannungen zu entschärfen und – wenn möglich – die zugrunde liegenden Probleme zu lösen.

Wenn ich als Mittler erfolgreich sein will, muss ich zu jeder Zeit meine Unparteilichkeit wahren. Meine Leitlinien sind die internationalen Normen und Standards, auf die sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichtet haben. Regierungen, die diese Standards einhalten, dienen Stabilität und Konfliktverhütung in der Regel am besten.

Betrachtet man das Mandat des HKNM, ist es doch bemerkenswert, dass die Teilnehmerstaaten 1992 bereit waren, einer Einzelperson ein solches Maß an Unabhängigkeit zuzugestehen. Jede Entscheidung darüber, wann und wo der HKNM tätig werden soll, liegt in seinem eigenen Ermessen und bedarf nicht der Zustimmung des Ständigen Rates der OSZE. Das ist wichtig, da der Zeitpunkt meines Eingreifens in eine potenzielle Konfliktsituation oftmals entscheidend ist. Ich informiere den Amtierenden Vorsitzenden über alle meine Aktivitäten und berichte dem Ständigen Rat zweimal jährlich.

Ich möchte betonen, dass die Bedingung der Vertraulichkeit – das bedeutet, dass der HKNM sich vorwiegend des Mittels der stillen Diplomatie bedient – sich als außerordentlich nützlich erwiesen hat und auch weiterhin unerlässlich für mein Amt ist. Unmittelbar in Spannungen verstrickte Parteien sind oftmals kooperativer und mitteilbarer, wenn sie sicher sein können, dass die Gespräche nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Was Menschen in vertraulichen Gesprächen offen zu legen bereit sind, unterscheidet sich oft erheblich von dem, was sie in der Öffentlichkeit sagen.

Meine Vorgänger haben das Mandat des HKNM stets entsprechend ihrem guten Urteilsvermögen umgesetzt, wobei sie sich gezielt auf Themen konzentriert haben, die für eine friedliche Entwicklung wichtig sind. Ich habe vor, diese Tradition fortzusetzen, wobei ich mich nicht nur länderspezifischen Fragen, sondern auch bestimmten länderübergreifenden Themenbereichen zuwenden werde. So habe ich im Oktober 2008 in Bolzano/Bozen die jüngsten Empfehlungen über „Nationale Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen“ vorgelegt.⁵

In den vergangenen 15 Jahren intensiver Arbeit hat das Büro des HKNM einzigartige Erkenntnisse hinsichtlich der Identifizierung und Bearbeitung möglicher Konfliktursachen gewonnen. Meine Vorgänger und ich haben unsere Aufmerksamkeit zu einem großen Teil Fällen gewidmet, in denen Angehörige einer nationalen oder ethnischen Gruppe in einem Staat die zahlenmäßige Mehrheit stellen, in einem anderen (häufig benachbarten) Staat jedoch eine Minderheit sind. Da eine solche Konstellation die Interessen der Regierungen beider betroffenen Staaten berührt, ist sie eine mögliche Quelle zwi-

5 Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, 2. Oktober 2008, verfügbar unter: http://www.osce.org/hcnm/item_11_33388.html.

schenstaatlicher Spannungen, wenn nicht gar eines Konflikts. Solche Spannungen haben einen großen Teil der europäischen Geschichte geprägt.

Völkerrechtlich liegt der Schutz der Minderheitenrechte in der Verantwortung des Staates, in dem die Minderheit lebt. Gleichzeitig können auch andere Staaten ein Interesse am Wohlergehen außerhalb ihrer Grenzen lebender Minderheitengruppen haben, insbesondere wenn sie mit ihnen verwandtschaftlich, z.B. durch Sprache und Geschichte, verbunden sind. Die Erfahrung hat gezeigt, dass größere Klarheit darüber geschaffen werden muss, wie Staaten solche Interessen verfolgen können, ohne den Frieden und die gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu gefährden.

Der Minderheitenschutz obliegt zwar dem Staat, in dem die Minderheiten leben, der Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, ist jedoch auch Sache der internationalen Gemeinschaft. Die zentrale Aussage meiner jüngsten Empfehlungen ist, dass Staaten in ihrer Eigenschaft als verantwortliche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft Maßnahmen ergreifen können, die nationale Minderheiten im Ausland betreffen, dabei müssen sie allerdings dafür Sorge tragen, dass diese Maßnahmen die staatsbürgerlichen Beziehungen zwischen Angehörigen der nationalen Minderheit und dem Staat, in dem sie leben, weder ersetzen noch stören. Wenn Staaten Angehörigen nationaler Minderheiten im Ausland Unterstützung zukommen lassen, sollten sie sich nicht nur von der Achtung der Minderheitenrechte leiten lassen, sondern auch vom Prinzip freundschaftlicher Beziehungen zwischen Staaten. Staaten müssen sicherstellen, dass ihre Politik in Bezug auf nationale Minderheiten im Ausland die Integration nationaler Minderheiten in dem Staat, in dem sie leben, nicht behindert oder separatistische Tendenzen schürt.

Ich bin davon überzeugt, dass diese Empfehlungen Vertretern von Staaten, nationalen Minderheiten und internationalen Organisationen eine Anleitung dafür bieten, wie sie mit diesem sensiblen Thema so umgehen können, dass die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten geschützt und gefördert, Konflikte vermieden, interethnische Eintracht aufrechterhalten und gutnachbarschaftliche Beziehungen gestärkt werden.

Im gesamten OSZE-Gebiet kommt es zunehmend zu Spannungen infolge von Migrationsströmen. Das könnte ein neuer Bereich sein, mit dem sich der HKNM befassen muss. Die Herausforderungen, die sich aus der Beschäftigung mit den „neuen“ Minderheiten ergeben, könnten z.T. andere sein als diejenigen, die traditionelle nationale Minderheiten betreffen. Das Konfliktpotenzial jedoch, das sich aus mangelnder Integration in die Gesellschaften ergibt, ist groß. Das ist wahrscheinlich auch der Grund dafür, dass die Parlamentarische Versammlung der OSZE den HKNM ersucht hat, sich um diese Fragen zu kümmern und einen Vorschlag zu machen, wie das Problem angegangen werden könnte.

Bereits vor einigen Jahren, auf einer Konferenz im Oktober 2003, stellte Rolf Ekéus fest, dass „[Migration] nicht nur als soziale Frage, sondern auch als

Angelegenheit der Regierungsführung – als ein grundsätzliches politisches Problem – behandelt werden muss. Wird dies versäumt, besteht die Gefahr sozialer Unruhe, die die Stabilität gefährden kann, die für den Wohlstand unerlässlich ist.“⁶

Ich möchte diesen Beitrag mit einem Appell an die internationale Gemeinschaft beschließen, ein Instrument wie den HKNM auch für andere Teile unserer Welt in Erwägung zu ziehen. Besonders beunruhigt haben mich in letzter Zeit die Ereignisse in Kenia zu Beginn des Jahres 2008. Dieser plötzliche Ausbruch ethnischer Gewalt ist nur ein Beispiel von vielen. Minderheitenprobleme lassen sich nie „ein für allemal“ lösen. Wir leben in einer Welt des ständigen Wandels, an den die Menschen sich anpassen und dem die Politiker sich stellen müssen. Ich erwähne Kenia hier, weil die dortigen Ereignisse nicht zuletzt für die Afrikanische Union eine Erinnerung an die Herausforderungen waren, vor denen Afrika angesichts tausender ethnischer Gruppen, deren Siedlungsgebiete von Staatsgrenzen zerschnitten sind, steht.

Über 16 Millionen Menschen haben seit 1945 infolge ethnischer Auseinandersetzungen ihr Leben verloren – weit mehr als in zwischenstaatlichen Kriegen. Nach Angaben von Oxfam haben allein in Afrika Konflikte, die seit dem Ende des Kalten Krieges ausgebrochen sind, den Kontinent 300 Milliarden US-Dollar gekostet. Und diese Zahlen sagen noch nichts über den Schaden aus, der am Gefüge der Gesellschaften angerichtet wurde und der sie noch über Generationen verfolgen wird. Die Auswirkungen dieser Konflikte zu bewältigen erfordert in der Regel enorme Versöhnungsbemühungen. Wenn es erst einmal zum Gewaltausbruch kommt, hat ein Konflikt bereits eine Eigen-dynamik entwickelt und die Chancen für eine erfolgreiche diplomatische Vermittlung haben sich deutlich verringert. Der internationalen Gemeinschaft bleiben dann zumeist nur noch kostenintensive Optionen und die Ungewissheit über den Ausgang anderer Formen der Intervention.

Meiner Meinung nach muss die internationale Gemeinschaft unbedingt so früh wie möglich eingreifen und Regierungen und Opposition dabei helfen, eine gemeinsame Grundlage für die Behandlung von Klagen, Beschwerden und Anliegen aller ethnischen Gruppen zu finden, wenn dies notwendig wird. Ein bekanntes Sprichwort lautet: „Vorbeugen ist besser als Heilen“, und mein Büro versucht, nach diesem Motto zu handeln.

Ich bin davon überzeugt, dass wir von einer Kultur des Reagierens zu einer Kultur der Prävention übergehen müssen, d.h. wir müssen bereits im Frühstadium handeln. Wenn regionale Regierungsorganisationen wie die Afrikanische Union rechtzeitig Präventionsmaßnahmen ergreifen und kooperativ vorgehen, können sie die Ursachen gewaltförmiger Konflikte wirksam bekämpfen. Menschenrechte, funktionierende demokratische Institutionen, die

6 Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Towards a Europe for All, Address of Mr. Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the Programme Roundtable Conference organised by The Netherlands Helsinki Committee „New Minorities“: Inclusion and Equality, Den Haag, 20. Oktober 2003 (eigene Übersetzung).

Teilung der Macht und verantwortliche Regierungsführung müssen die Grundlage aller Lösungen sein.

Bis heute hat lediglich Europa die Institution eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten eingerichtet, mit einem starken Mandat, das ihm die Autorität verleiht, diese Fragen ohne Einladung der Nationalstaaten zu behandeln. Nun muss im globalen Maßstab gehandelt werden. Die Verhütung interethnischer Konflikte muss zu einer ebenso vordringlichen Aufgabe werden wie die Bekämpfung von Armut, Hunger, AIDS oder jeglichen anderen Problemen immensen Ausmaßes, mit denen die Menschheit konfrontiert ist. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen: im Rahmen der Vereinten Nationen, durch regionale internationale Organisationen, internationale NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppen. Europa hat viel Erfahrung im Umgang mit Vielfalt, positive wie negative. Die übrige Welt könnte aus unseren Fehlern und aus unseren Errungenschaften lernen.