

Olivier A.J. Brenninkmeijer*

Die Verhandlungen über die Einsetzung eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung

Einführung

Vor etwas mehr als 20 Jahren erkannte eine Gruppe von Diplomaten die Chance, eine Institution zur Konfliktverhütung zu schaffen, wie sie es noch nie zuvor gegeben hatte. Die Diplomaten verfassten einen Mandatsentwurf und versicherten sich der Unterstützung ihrer Außenministerien für die Aufnahme von Verhandlungen; gleichzeitig begannen sie, um die Zustimmung zu werben, die die OSZE¹ benötigte, um das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) einrichten zu können. Der vorliegende Beitrag stellt eine kurze Zusammenfassung der diplomatischen Verhandlungen dar, die schließlich zur Verabschiedung des Mandats des HKNM führten, und gibt einen Einblick in die Einflussfaktoren, Schwierigkeiten und Voraussetzungen, die zum Erfolg der Verhandlungen beitrugen.

Die Idee war originell und traf den Nerv der Zeit – einer Zeit, in der die politischen Führungen in den multilateralen Organisationen damit begannen,

* Die dem Beitrag zugrundeliegenden Forschungsarbeiten wurden größtenteils vor zehn Jahren im Rahmen einer Dissertation durchgeführt. Der Dank des Autors gilt insbesondere dem heutigen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und seinen Amtsvorgängern, darunter der 2011 verstorbene erste Amtsinhaber, Botschafter Max van der Stoep, der in den mit ihm geführten Interviews zahlreiche wertvolle Anmerkungen machte. Für ihre hilfreichen Kommentare und ihre Unterstützung bei der Suche nach wichtigen Dokumenten in den verschiedenen Forschungsphasen zwischen 2002 und 2008 dankt der Autor darüber hinaus den Beratern des HKNM, darunter John Packer und Walter Kemp, sowie den Mitarbeitern der Archive des Niederländischen Außenministeriums und der OSZE, insbesondere Pauline Hoekx und P.L.G. van Velzen im Außenministerium in Den Haag sowie Alice Nemcova im Prager Büro der OSZE.

Für ihre wertvolle Hilfe ist der Autor außerdem den Angehörigen des niederländischen Außenministeriums zu Dank verpflichtet, darunter Hans van den Broek, der während der Verhandlungen über das Mandat des HKNM das Amt des Außenministers innehatte, der Leiter der niederländischen Delegation während der Verhandlungen in Helsinki im Jahr 1992, Botschafter Bert Veenendaal, sowie Hannie Pollmann-Zaal, Botschafter Karel Vossküher und Rob Zaagman, die den Entwurf des Mandats des Hohen Kommissars mit verfasst haben und an den Verhandlungen über das Mandat sowie an dessen weiterer Ausgestaltung beteiligt waren. Nicht zuletzt profitierten die Forschungen erheblich von den analytischen Arbeiten von Dr. Wolfgang Zellner und dem 2009 verstorbenen Professor Victor-Yves Ghebalı, denen der Autor ebenfalls sehr verbunden ist.

¹ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hieß ursprünglich „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE). Der Name wurde auf dem Budapester KSZE-Gipfeltreffen im Dezember 1994 geändert. Abgesehen von der Bezugnahme auf bestimmte Dokumente von vor 1995 wird im vorliegenden Beitrag durchgängig die Bezeichnung OSZE verwendet. Für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten wird der volle Titel ebenso verwendet wie die Kurzform „Hoher Kommissar“ und die Abkürzung HKNM.

über Vorbeugung statt Heilung und über ein frühes Engagement zur Identifizierung und Reduzierung von Spannungen statt über Friedenserhaltung (*Peacekeeping*) und Friedensschaffung (*Peacemaking*) nach einem Krieg zu reden. Die Zeit war reif für Veränderungen, da bestimmte wichtige Voraussetzungen und Kontextfaktoren diese akzeptabel machten. Den Auftakt bildete der im Februar 1992 vom niederländischen Außenministerium vorgelegte Vorschlag zur Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Nachdem es gelungen war, die Unterstützung mehrerer Teilnehmerstaaten zu gewinnen, wurde das Mandat schließlich von allen damals 52 OSZE-Teilnehmerstaaten zum Ende des OSZE-Folgetreffens in Helsinki im Juli 1992 angenommen.² Die damaligen Voraussetzungen und Kontextfaktoren schufen ein günstiges Klima für den diplomatischen Verhandlungsprozess. Sie ermöglichten Verhandlungslösungen auch im Falle auf äußeren Druck hervorgebrachter Einwände.

Zwei maßgebliche externe Voraussetzungen waren die Fähigkeit der OSZE, solchen Veränderungen Raum zu bieten, und der Druck, der von der humanitären Krise auf dem Balkan ausging. Letztere überzeugte die Regierungen davon, dass möglicherweise neue Herangehensweisen an umfassende Sicherheit und Konfliktverhütung notwendig waren. Weitere Faktoren, die die internen Verhandlungen beeinflussten, waren die Art und Weise, wie der Entwurf des Mandats des Hohen Kommissars zustande kam, die Art und Weise, wie die Diplomaten und ihre Unterstützer mit den Einwänden umgingen, sowie der bedrohlich näher rückende Termin des Gipfeltreffens von Helsinki, bis zu dem man sich auf ein Mandat geeinigt haben musste.

Den größten externen Einfluss auf die Verhandlungen hatten jedoch die von den OSZE-Teilnehmerstaaten in verschiedenen Verhandlungsstadien gegen den Vorschlag insgesamt oder gegen bestimmte Formulierungen im Entwurf des Mandats hervorgebrachten Einwände. Zum Erfolg führte letztendlich, dass die Einwände auf dem Verhandlungswege ausgeräumt werden konnten. Damit war der Weg frei für einen in den internationalen Beziehungen einmaligen Erfolg – einmalig deshalb, weil die Idee einer multilateralen Institution zur Konfliktverhütung gängigen Vorstellungen und Ansichten hinsichtlich der Sicherheit von Staaten und ihrer Souveränität in Bezug auf innere Angelegenheiten und die innerstaatliche Regierungsführung – ob demokratisch oder nicht – zuwiderlief. Sie war aber auch deshalb einmalig, weil niemals in

2 Die Recherchen für den vorliegenden Beitrag beruhen auf der bereits erwähnten, von 2002 bis 2004 entstandenen Doktorarbeit, in der untersucht wurde, wie das Mandat des Hohen Kommissars zustande kam und wie der erste Amtsinhaber es interpretierte und damit die Weichen für die Arbeit der Institution stellte. In diesem Beitrag dargestellte Sachverhalte sind z.T. früheren Publikationen des Autors entnommen und dürfen hier dankenswerterweise erneut verwendet werden. Siehe Olivier A.J. Brenninkmeijer, *The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate*, PSIO Occasional Paper 4/2005, Genf 2005, sowie ders., *Negotiations and Engagements for Conflict Prevention: State Sovereignty and the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in: *Helsinki Monitor* 4/2006, S. 327-336.

Frage gestellt oder definiert worden war, wie Konfliktprävention eigentlich betrieben werden sollte.

Voraussetzungen und begünstigende Einflussfaktoren für Veränderungen

Größere institutionelle oder organisatorische Veränderungen werden von den Beteiligten nur unter bestimmten Voraussetzungen akzeptiert. Diese müssen günstige Rahmenbedingungen schaffen und flexible Lösungen zulassen, um Einwände ausräumen und die Unterstützung der Beteiligten gewinnen zu können; gleichzeitig ist ausreichender Druck von innen und außen notwendig, um den Prozess erfolgreich zu Ende zu bringen. Alle drei Variablenätze waren zu jener Zeit vorhanden; sie können als externe und interne unabhängige Variable betrachtet werden, die die Verhandlungen über das endgültige Mandat des HKNM – die abhängige Variable – beeinflusst haben. Hinzu kommen zahlreiche Einwände gegen die Mandatsentwürfe, die als intervenierende Variablen verstanden werden können, die unvorhersehbare Veränderungen im Verhandlungsprozess bewirkten.

Die beiden wichtigsten externen unabhängigen Variablen waren ebenfalls unverzichtbare Voraussetzungen. Dabei handelte es sich zum einen um die damaligen normativen und institutionellen Entwicklungen innerhalb der OSZE, die es ermöglichten, ein Konfliktverhütungsmandat einzuführen, in dessen Mittelpunkt Minderheiten stehen, und zum anderen um den gewalt- sam ausgetragenen interethnischen Konflikt, der zum Zerfall Jugoslawiens führte. Hätte eine dieser beiden Voraussetzungen gefehlt, wäre aus dem Vor- schlag zur Schaffung eines HKNM nicht das geworden, was es heute ist. So schrecklich der Krieg auf dem Balkan war, so sehr hat er doch Diplomaten und Verhandlungsführer dazu gedrängt, verzweifelt nach Wegen zu suchen, solche Katastrophen andernorts zu verhindern.

Der Verhandlungsprozess war außerdem von einer Reihe interner Einfluss- faktoren (unabhängige Variablen) gekennzeichnet. Dazu gehörten erstens die ausgeklügelten inhaltlichen Formulierungen für den Mandatsvorschlag, die der normativen und institutionellen Entwicklungen der OSZE nicht zuwider- liefen, zweitens die Art und Weise, wie die Urheber viele Male den Mandats- entwurf umformulierten, um Einwänden Rechnung zu tragen, drittens die zu- nehmende Zahl der Unterstützerländer, die gemeinsam die gegen den Man- datsvorschlag erhobenen Einwände ausräumten, und viertens die Fähigkeit, sich den Druck, Lösungen finden zu müssen, zunutze zu machen, den der Krieg im ehemaligen Jugoslawien auf die Diplomaten und ihre jeweiligen Außenministerien ausübte.

Die Verhandlungen über das Mandat des HKNM hingen jedoch auch von ei- nigen äußerst heiklen und schwierigen Dingen ab, die nicht vorab planbar waren. Ein offensichtliches war – wie in allen Verhandlungen – die „Che- mie“ zwischen den Diplomaten während der Verhandlungstreffen. Auch

wenn dem Thema in dieser kurzen Studie nicht nachgegangen werden soll, sollte man stets im Kopf behalten, dass interpersonelle Beziehungen eine wichtige unabhängige Variable in Verhandlungsprozessen darstellen.

Eine andere Variable, die durchaus vorhersagbar war, war das ebenfalls heikle Thema der nationalen Souveränität, der Hoheitsgewalt von Staaten über ihre innere Sicherheit und in Fragen der Regierungsführung. Die Sicherheitsprobleme, die in vielen ehemals kommunistischen und sozialistischen Ländern auftraten, in denen Angehörige von Minderheiten nun ihr politisches Mitspracherecht einforderten, ließ viele andere OSZE-Teilnehmerstaaten sowohl im Osten als auch im Westen fürchten, dass auch ihre territoriale Integrität durch interethnische Spannungen bedroht sein könnte. Zwar konnte Konfliktprävention als ein Mittel zur Reduzierung von Spannungen und damit zur Lösung solcher Probleme in Betracht gezogen werden. Allerdings befasst sie sich naturgemäß auch mit Sicherheitsfragen, die die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten betreffen. Und abgesehen von der inneren Sicherheit gehörten auch Fragen dazu, die das Verhältnis zwischen Lokalverwaltungen und der Zentralregierung sowie zwischen Minderheiten und der Bevölkerungsmehrheit eines Landes betrafen. Auch wenn es in den Verhandlungen nie offen zur Sprache kam, so bedeutete die Schaffung des Amtes des HKNM doch auch, dass man die Einmischung des Hohen Kommissars von außen in die innere Sicherheit und die Regierungsführung souveräner Teilnehmerstaaten akzeptierte. Darüber hinaus war, wie weiter unten noch gezeigt wird, die Frage des „Terrorismus“ eines der heikelsten Sicherheitsthemen überhaupt.

Es ist schon bemerkenswert, dass es den Initiatoren der HKNM-Idee – gemeinsam mit der Gruppe derjenigen Länder, die den Vorschlag unterstützt haben – gelungen ist, einen Konsens über dieses relativ unabhängige Konfliktverhütungsinstrument zu erreichen. Nie zuvor hatte jemals ein multilateraler Funktionsträger von souveränen Staaten grünes Licht dafür erhalten, ihre internen Angelegenheiten zu untersuchen, wie es dem Hohen Kommissar 1992 zugestanden wurde. Das Eigenartigste – aber auch Genialste – an dem ganzen Prozess war jedoch, dass die Teilnehmerstaaten aufgefordert waren, einer Sache zuzustimmen, die sie nicht einmal definieren konnten. Schwierige Begriffe wie „Terrorismus“, „Krise“, „Gewalt“ etc. blieben ungeklärt. Auch wichtige Verfahrensfragen blieben offen, wie z.B. die, woran der HKNM das frühe Stadium eines Konflikts erkennen würde, verlangt sein Mandat doch von ihm die „Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“. Wo genau ist dieser auf einer Skala von „leichten Spannungen“ bis zum „offenen Krieg“, „von Straßendemonstrationen“ bis zu wiederholten „terroristischen Anschlägen“ anzusiedeln? Dies blieb vage und offen und es war dem Hohen Kommissar persönlich überlassen, zu definieren, was er tun würde und wann und wie er es tun würde.

Die Ursprünge des Vorschlags

Anknüpfend an frühere OSZE-Treffen wie z.B. das Expertentreffen über nationale Minderheiten 1991 in Genf entwarfen Mitarbeiter des niederländischen Außenministeriums im Winter 1991/1992 das Mandat für einen Minderheitenkommissar,³ der sich überall dort in die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates einschalten sollte, wo er den Ausbruch eines inter-ethnischen Konflikts befürchtete, den er zu verhüten versuchen könnte. Dieser Vorschlag wurde der Öffentlichkeit erstmals am 30. Januar 1992 auf dem Prager Treffen des Rates der KSZE vom damaligen holländischen Außenminister Hans van den Broek präsentiert.⁴ Er schlug vor, einen Hohen Kommissar zu ernennen, der nicht nur Frühwarnungen abgeben, sondern auch an neuen Formen der Konfliktverhütung beteiligt werden sollte. Dazu sollte er erstens den Ausschuss Hoher Beamter (AHB), die einzelnen Teilnehmerstaaten und die Minderheiten hinsichtlich der Erfüllung der einschlägigen OSZE-Verpflichtungen beraten. Damit sollte dort Gewalt verhindert werden, wo eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Minderheiten und Regierungen andernfalls in einen Konflikt münden könnte. Zweitens sollte der Hohe Kommissar die Einbeziehung von Minderheiten in politische Prozesse fördern, was unmittelbaren Einfluss auf die Regierungsstruktur der Teilnehmerstaaten hätte. Das war auch der Tenor der Rede, mit der van den Broek sich an seine Amtskollegen in der OSZE wandte:

„[...] Es ist zu befürchten, dass ethnische Spannungen sowohl in als auch zwischen Staaten sich in den nächsten Jahren als größte Bedrohung der Stabilität und der gemeinsamen Sicherheit auf unserem Kontinent erweisen werden. Fast alle der neuen unabhängigen Republiken sind von ethnischer Vielfalt geprägt. [...] Die Krise in Jugoslawien hat uns gelehrt, dass wir es uns nicht leisten können, untätig zu bleiben. Wie also können wir uns besser dazu in die Lage versetzen, diese Probleme zu bewältigen?

[...] Der Schutz der Minderheitenrechte erfordert die *institutionalisierte Aufmerksamkeit in der KSZE*. Was ist damit gemeint? Nun, vielleicht ein *Hoher Kommissar der KSZE für Minderheiten*.“⁵

-
- 3 Im ursprünglichen Textentwurf war noch die Rede von einem „High Commissioner for Minorities“. Das Amt erhielt in der englischen – abweichend von der deutschen – Fassung jedoch schließlich die Bezeichnung „High Commissioner on National Minorities“. Die damit getroffene Unterscheidung impliziert, dass der Hohe Kommissar weder ein Ombudsmann für Minderheiten ist, noch Verletzungen von Minderheitenrechten im Einzelfall untersucht, sondern als unparteiischer Dritter agiert.
 - 4 Der von den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten gebildete, ursprünglich als Rat der KSZE bezeichnete OSZE-Ministerrat ist das höchste Beschlussfassungs- und Lenkungsgremium zwischen den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Er tagt mindestens einmal im Jahr, in der Regel am Ende der einjährigen Amtszeit des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE.
 - 5 „The Transformation of Europe and the Role of the CSCE“, Statement by Mr Hans van den Broek, Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, at the Meeting of the CSCE

Es verwundert nicht, dass der wichtigste äußere Einflussfaktor der Zerfall Jugoslawiens war. Im Jahr 1991 begann ein europäischer Albtraum, den die wenigsten erwartet hatten, und das zu einer Zeit, da der Optimismus angesichts der neuen Freiheit, die das Ende des Kalten Krieges den ehemals sozialistischen oder kommunistischen Ländern gebracht hatte, groß war. Unter den europäischen Regierungen und Diplomaten ging die Angst um, dass politisch motivierte interethnische Feindseligkeiten und Unzufriedenheit zunehmend in gewaltsam ausgetragene Konflikte münden könnten. Viele fürchteten zudem, dass interethnische Spannungen instrumentalisiert werden könnten, um auch in vielen anderen ehemals kommunistischen Ländern politische Ziele mit Gewalt durchzusetzen.

Diese Befürchtungen eröffneten aber auch die Chance, sich ein multilaterales Instrument vorstellen zu können, das dazu beitragen könnte, solche Katastrophen an der Ausbreitung zu hindern. Mit seinem Vorschlag zur Ernennung eines Hochkommissars regte der niederländische Außenminister die Schaffung einer Institution vor, die überall dort zum Einsatz kommen sollte, wo nationale Maßnahmen zum Minderheitenschutz unzureichend waren. Wenn nötig, sollte der HKNM den AHB und somit die gesamte OSZE auf die Notlage von Minderheiten aufmerksam machen.⁶

Jahre später bemerkte van den Broek angesichts der tragischen Ereignisse auf dem Balken dazu:

„Uns war klar, dass innerstaatliche (innere) Konflikte nach dem Ende des kommunistischen Regimes infolge des wachsenden Nationalismus, oftmals auf Kosten nationaler Minderheiten, zunehmen konnten. In Anbetracht der wichtigen Funktion, die der HKNM mit Blick auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit übernehmen sollte, schien es uns, dass die Einsetzung eines HKNM sinnvoll sei und er seinen Platz finden würde.“⁷

Council of Ministers in Prague on 30 January 1992, CSCE, Second Meeting of the Council, Prague, 30-31 January 1992, Archiv des niederländischen Außenministeriums (Hervorhebung im Original; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen). Die Rede ist auch als Punkt 4 der Tagesordnung des Ratstreffens unter dem Titel „The transformation in Europe – the role of the CSCE and the contribution of European and other institutions“ aufgeführt; vgl. Agenda for the Second Meeting of the CSCE Council of Ministers for Foreign Affairs, Prague, 30-31 January 1992, in: CSCE, Second Meeting of the Council, Prague 1992, Journal Nr. 1, Anhang 2.

- 6 Der Hohe Kommissar war dem AHB rechenschaftspflichtig. Heute hat der Ständige Rat *de facto* die Kompetenzen des AHB übernommen. Der Ständige Rat wurde 1993 ursprünglich als Ständiger Ausschuss geschaffen und im Dezember 1994 in Ständiger Rat umbenannt. Der Ständige Rat besteht aus den Botschaftern der Teilnehmerstaaten. Er tritt einmal wöchentlich in Wien zusammen und ist heute das Hauptberatungs- und -schlussfassungsgremium der OSZE. Er ist für alle operativen Entscheidungen verantwortlich, die kein Außenministertreffen erfordern.
- 7 Hans van den Broek, Schreiben an den Autor, 29. Juli 2001.

Tatsächlich war der Krieg im ehemaligen Jugoslawien die stärkste der externen unabhängigen Variablen, die die Verhandlungen beeinflussten. Er zog alle Aufmerksamkeit der Diplomaten auf sich und trug dazu bei, dass das niederländische Team von immer mehr OSZE-Staaten Unterstützung für seinen Vorschlag erhielt. Es gab jedoch eine weitere externe Voraussetzung, die für den Fortgang der Verhandlungen ebenso wichtig war, nämlich dass es dem holländischen Team gelang, den Vorschlag in den operativen und normativen Rahmen der OSZE, so wie er 1991 war, „einzupassen“. Dieser Rahmen erwies sich für die Verankerung des neuen Mandats als günstig. Ein Konfliktverhütungsinstrument wäre, wie einige der holländischen Verfasser des Mandats des HKNM meinten, ohne die in der Charta von Paris (1990) beschlossene institutionelle Reform der OSZE nicht möglich gewesen.⁸

Bereits in den Jahren vor 1991 hatten die OSZE-Teilnehmerstaaten im Sinne des umfassenden Sicherheitsbegriffs zur Durchsetzung der Achtung der Menschenrechte einen Mechanismus zur menschlichen Dimension geschaffen. Dieser war in den letzten Jahren des Kalten Krieges und unmittelbar danach von den östlichen und westlichen Teilnehmerstaaten gemeinsam zum Schutz der Menschenrechte ausgearbeitet worden. Der Mechanismus nimmt Bezug auf Prinzipien, die als Grundlage für demokratische Reformen und die friedliche Verhütung von Konflikten betrachtet werden.⁹ Dazu gehören Verhaltensnormen für die OSZE-Teilnehmerstaaten, die erstmals im Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens von 1989 erwähnt und dort im Abschnitt „Menschliche Dimension der KSZE“ implizit als „alle [...] Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art [betreffend],“ definiert wurden.¹⁰

Das Besondere an dem Mechanismus war, dass er den OSZE-Staaten ein Format zur Verfügung stellte, in dem auch dann über Menschenrechte gesprochen werden konnte, wenn es um Fragen ging, die die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates berührten. Er ermöglichte es im Prinzip, bei der Förderung des Menschenrechtsschutzes „pädagogisch“ vorzugehen

8 Einige der Ideen, die in die Entwürfe für den Vorschlag eingingen, waren das Ergebnis früherer beruflicher Tätigkeiten einiger Mitglieder des holländischen Teams. Ein Mitglied des Teams hatte am OSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten 1991 in Genf teilgenommen und die Neuausrichtung der OSZE auf den Minderheitenschutz unterstützt. Ein weiteres Team-Mitglied hatte bei der Ford Foundation in New York gemeinsam mit Brian Urquhart zu den Themen Peacekeeping, Reform der Institutionen in den Vereinten Nationen und präventive Diplomatie gearbeitet. Quelle: Korrespondenz und Telefongespräche des Autors mit Hannie Pollmann-Zaal vom 3. April 2003 und Karel Vosskübler vom 2. April 2003.

9 Zum Ursprung des Begriffs „menschliche Dimension“ siehe Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989. A Turning Point in East-West Relations*, Bolder 1991, S. 170.

10 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 19889, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. B.3, S. 46.

statt mit Strafandrohungen.¹¹ Neu hinzu kam schließlich die Einbeziehung von Minderheitenfragen in das umfassende Sicherheitskonzept im Zuge des Kopenhagener Treffens der OSZE im Juni 1990.¹² In Kopenhagen erkannten die Teilnehmerstaaten explizit an, dass Fragen, die nationale Minderheiten betreffen, für den internationalen Frieden und die internationale Stabilität von Bedeutung sind¹³ und dass die Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten ein wesentlicher Faktor für Frieden, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie in den Teilnehmerstaaten ist (Absatz 30).

Im Kopenhagener Dokument erkannten die Teilnehmerstaaten ebenfalls an, dass nichtstaatliche Organisationen bei der Lösung von Problemen, die mit nationalen Minderheiten zusammenhängen, hilfreich sein können. Damit reagierten sie offenkundig auf die sich international zunehmend durchsetzende Erkenntnis, dass Sicherheit nicht allein eine Domäne der Regierungen ist und dass nationale Sicherheit auch von Fragen der menschlichen Sicherheit im weiteren Sinne beeinflusst wird, in denen nichtstaatliche Organisationen eine Rolle spielen.

Unter dem Dach der menschlichen Dimension akzeptierten die OSZE-Teilnehmerstaaten auch, dass jeder Teilnehmerstaat berechtigt ist, Menschenrechtsanliegen, die das Wohlergehen von Minderheiten innerhalb von Staaten betreffen, auf multilateraler Ebene vorzubringen. Zu dieser Übereinkunft gelangte man auf dem Genfer Expertentreffen im Jahr 1991. Dort wurde ebenfalls unterstrichen, dass „die Menschenrechte und Grundfreiheiten die Grundlage für den Schutz und die Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten bilden“.¹⁴ Des Weiteren erklärten die Experten, wenn der Minderheitenschutz Realität werden sollte, müssten alle Teilnehmerstaaten ihre Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte in anderen OSZE-Staaten äußern können. Sie stellten daher fest:

„Fragen nationaler Minderheiten sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sind ein berechtigtes internationales Anliegen und daher eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des jeweiligen Staates.“¹⁵

-
- 11 Der Begriff „pädagogisch“ ist entlehnt von: Victor-Yves Ghébal, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996: Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Brüssel 1996, S. 450.
 - 12 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. H.1.
 - 13 Vgl. Rob Zaagman/Hannie Zaal, *The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations*, in: Arie Bloed (Hrsg.), *The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, Dordrecht 1994, S. 95-111, hier: S. 95-96.
 - 14 Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf, 19. Juli 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. H.3, S. 3-4.
 - 15 Ebenda, S. 4.

1992 umfasste der institutionelle und normative Rahmen der OSZE zahlreiche Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, in deren Kontext Überlegungen zur Konfliktprävention und zum internationalen Schutz von Minderheiten für die meisten, wenn nicht alle Teilnehmerstaaten akzeptabel waren. Dies kann als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Einrichtung des Amtes eines HKNM gelten. Eine weitere wichtige Voraussetzung war die neu geschaffene Möglichkeit zur Entsendung von Experten- und -Berichterstattermissionen, die die OSZE 1990 und 1991 entwickelt hatte.¹⁶

Die Expertenmissionen hatten den konkreten Auftrag, sich mit Fragen der menschlichen Dimension in einzelnen Teilnehmerstaaten zu befassen und gegebenenfalls den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Parteien zu fördern. Ein weiterer institutioneller Faktor, der die Schaffung des Amtes des HKNM begünstigte, war das Konzept umfassender Sicherheit, in dem demokratische Regierungsführung als ein wichtiges Instrument zum Schutz der Angehörigen von Minderheiten gilt.¹⁷

Die Bestimmungen zu den Experten- und Berichterstattermissionen erlauben es jedem OSZE-Teilnehmerstaat, um ein konkretes Mandat zur Untersuchung von Bedenken hinsichtlich Minderheiten- und Menschenrechtsproblemen in einem anderen Staat nachzusehen. In der Präambel des Moskauer Dokuments griffen die Staaten noch einmal die Formulierung aus dem Bericht des Genfer Expertentreffens auf und bezogen ihn nun auf den gesamten Bestand der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension:

„Die Teilnehmerstaaten betonen, dass Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen sind [...] Sie erklären mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.“¹⁸

Die Feststellung, dass Fragen der menschlichen Dimension ein berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind, war eine solide Grundlage für das Mandat des Hohen Kommissars.

16 Auf die Möglichkeit zur Entsendung von Experten- und Berichterstattermissionen hatten sich die Teilnehmerstaaten auf dem dritten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Moskau (10. September bis 4. Oktober 1991) geeinigt. Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. H.4, S. 3-8, Absätze 1-16.

17 Siehe hierzu den Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, a.a.O. (Anm. 14), in dem die Vertreter der Teilnehmerstaaten anerkennen, dass „Fragen bezüglich nationaler Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden unabhängigen Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst werden können“ (S. 4).

18 Präambel des Dokuments des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, a.a.O. (Anm. 16), S. 3.

Parallel zu den Diskussionen in der menschlichen Dimension hatte die schwedische Regierung bereits 1990 einen Vorschlag zur Einrichtung eines Mechanismus vorgelegt, der mit einem Mandat zur Befassung mit Minderheitenfragen ausgestattet war. Darin wurde angeregt, dass ein „Beauftragter für nationale Minderheiten“ politische Spannungen, die mit der Situation von Minderheiten zusammenhängen, beobachten und die internationale Gemeinschaft vor drohenden Sicherheitsproblemen warnen sollte. Der Gedanke der „Frühwarnung“ galt seinerzeit als weitgehend akzeptiert, da sie weder die nationale Souveränität noch die nationale Sicherheit beeinträchtigte. Der schwedische Vorschlag bildete den Hintergrund für die Diskussionen auf dem Genfer Expertentreffen über nationale Minderheiten (1.-19. Juli 1991), auf dem ein Mechanismus vorgeschlagen wurde, in dessen Rahmen Experten auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten über Fragen nationaler Minderheiten Bericht erstatten sollten.¹⁹ Diese frühen Diskussionen innerhalb der OSZE ebneten dem Vorschlag der niederländischen Delegation zur Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten den Weg.

Interne Bedingungen und Einflussfaktoren

Wie bereits erwähnt, war die zunehmende Berücksichtigung menschlicher Sicherheit, einschließlich Minderheitenfragen, in der OSZE die wichtigste externe Voraussetzung und die Basis für den Vorschlag, das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu schaffen. Für die Verabschiedung eines tragfähigen Mandats bedurfte es jedoch auch mehrerer interner Bedingungen:

- Der vorgeschlagene neue Konfliktverhütungsmechanismus musste in den normativen und institutionellen Rahmen der OSZE „eingepasst“ werden.
- Die Initiatoren des Mandats änderten den Text etliche Male ab, um auf Einwände zu reagieren und diese abzumildern, ohne jedoch ihr Ziel aus den Augen zu verlieren.
- Die stetig wachsende Gruppe der Unterstützerländer arbeitete eng mit den Verfassern des Mandats zusammen, um Einwände gegen das Mandat auszuräumen.
- Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien wurde als „Druckmittel“ genutzt, um den Prozess voranzutreiben.

19 Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, die Tschechische und Slowakische Föderative Republik und Ungarn schlugen gemeinsam einen Berichtersteller vor, der sich mit Minderheitenfragen im Zusammenhang mit den Verpflichtungen der menschlichen Dimension befassen sollte. Vgl. die Vorschläge CSCE/REM.N.19 und CSCE/REM.N.15 vom 12. Juli 1991. Vgl. ebenso Daniela Späth, Effektive Konfliktverhütung in Europa durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten?, in: Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization 1/2000, S. 81-99.

Diese prozessinternen unabhängigen Variablen waren eng mit den interpersonalen Fähigkeiten, d.h. dem Geschick der Diplomaten-Teams verbunden, in den Verhandlungen, in denen sie „das Beste aus der jeweiligen Situation machen mussten“, sowohl die Initiative zu ergreifen als auch zu reagieren. Das taten sie, indem sie zwischen Februar und Juli 1992 zahlreiche Mandatsentwürfe vorbereiteten. Die meisten davon wurden an die Teilnehmerstaaten oder ihre Delegationen verteilt. Andere wiederum waren nur für die internen Diskussionen zwischen der holländischen Delegation in Helsinki und dem Außenministerium in Den Haag gedacht. Dem ersten Entwurf vom 14. Februar folgten die Versionen vom 15. April, 3. Juni, 20. Juni und 24. Juni, die jeweils größere Änderungen enthielten, die entweder aus intensiven Verhandlungen hervorgegangen waren oder zu solchen führten. Insgesamt wurden zwischen Februar und Juli 14 Entwürfe erarbeitet, von denen der letzte am 4. Juli 1992 von allen Teilnehmerstaaten angenommen wurde – rechtzeitig genug, um in das Gipfeldokument aufgenommen werden zu können.²⁰

Ziele und Einwände

Ohne die aktive Unterstützung zahlreicher OSZE-Teilnehmerstaaten, von denen sich einige schon früh der Initiative angeschlossen hatten, wären die Verhandlungen höchstwahrscheinlich nicht erfolgreich gewesen. Für das holländische Team, das die verschiedenen Fassungen des Mandats für den Hohen Kommissar erarbeitete, hatten zwei grundsätzliche Fragen Vorrang: erstens, welche Aufgabe der Hohe Kommissar haben sollte, und zweitens, in welchem Stadium eines sich abzeichnenden Problems im Zusammenhang mit einer Minderheit er eingreifen sollte. Wie weiter unten noch deutlich werden wird, betrafen die Einwände gegen das Mandat interessanterweise keine dieser beiden Fragen. Sie liefen vielmehr darauf hinaus, den Hohen Kommissar zu kontrollieren und seine Freiheiten bei der Ausübung seiner Tätigkeit einzuschränken.

Um die Unterstützung der Teilnehmerstaaten zu gewinnen, hoben die Verhandlungsführer vor allem hervor, dass es dringend notwendig sei, einen neuen Mechanismus zur Konfliktprävention zu entwickeln, wenn man die weitere Ausbreitung interethnischer Gewalt, wie sie seinerzeit auf dem Balkan stattfand, verhindern wollte. Gleichzeitig vermieden sie jedoch die Themen Sicherheit und Regierungsführung, da diese einen wunden Punkt berührten, nämlich die nationale Souveränität in Fragen der inneren Sicherheit und der Regierungsführung. Damit hielten sie die kritische Diskussion darüber, worin die Tätigkeit des HKNM genau bestehen sollte, so offen und vage wie möglich.

20 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. A.6, S. 7-14. Siehe auch KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, S. 22-29, Kapitel II, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true>.

Die wichtigsten Ziele, die das holländische Team und diejenigen Regierungen, die das Vorhaben unterstützten, in die Mandatsentwürfe aufnahmen, blieben während der Verhandlungen unverändert und gingen auch in die Schlussfassung ein. Dazu gehörten:

- Der Hohe Kommissar befasst sich mit Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die seiner Einschätzung nach potenziell zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten führen können.
- Der HKNM fördert weder Minderheitenrechte, noch befasst er sich mit einzelnen Fällen von Menschenrechtsverletzungen.
- Der HKNM entscheidet selbst, in welche Probleme im Zusammenhang mit Minderheiten er sich einschaltet, welche Fragen er anspricht und zu welchem Zeitpunkt er das tut, solange ein bestimmtes Problem sich noch nicht über das Frühwarnstadium hinaus zu einer offenen Krise entwickelt hat und somit die Abgabe einer Frühwarnung sinnlos wäre.
- Der Hohe Kommissar hat die Freiheit, jedem von ihm ausgewählten Problem bezüglich nationaler Minderheiten in jedem der OSZE-Teilnehmerstaaten nachzugehen, solange das Problem noch nicht über das Frühwarnstadium hinausgegangen ist und solange er den Amtierenden Vorsitzenden über seine Absicht informiert und sich mit ihm berät.²¹
- Der HKNM kann von jeder Einzelperson, Gruppe oder Organisation Informationen zu Fragen, mit denen er sich befasst, vertraulich entgegennehmen und wahrt den vertraulichen Charakter der Informationen. Personen, die der HKNM trifft, können nicht aufgrund ihrer Kontakte mit dem HKNM bestraft oder verfolgt werden
- Der Hohe Kommissar sorgt, wenn notwendig, für „Frühwarnung“ und gegebenenfalls für „Frühmaßnahmen“. Letztere ermöglichen es dem HKNM, diplomatisch tätig zu werden, um in Situationen, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus in eine offene Krise entwickelt haben, Spannungen abzubauen.
- Die unabhängige Arbeit des Hohen Kommissars endet, wenn er entscheidet, dass die Spannungen nicht länger das Risiko in sich bergen, zu einer Krise oder einer gewaltsamen Konfrontation zu eskalieren, oder wenn er zu dem Schluss kommt, dass es ihm unmöglich ist, die Spannungen gemäß seinem Mandat abzubauen. In diesem Stadium kann er eine Frühwarnung abgeben und es der OSZE überlassen, sich mit der Krise zu beschäftigen.
- Das Mandat des Hohen Kommissars muss so gestaltet sein, dass sichergestellt ist, dass er die Arbeit anderer Stellen nicht dupliziert; er muss in die OSZE integriert sein und von ihr im Bedarfsfall Unterstützung erhalten.

21 Der jährlich wechselnde Amtierende Vorsitzende ist der Außenminister eines der OSZE-Teilnehmerstaaten.

- Der Hohe Kommissar muss die Möglichkeit haben, Experten hinzuzuziehen, die ihn bei seiner Arbeit unterstützen.
- Der Hohe Kommissar ist eine namhafte internationale Persönlichkeit mit einschlägiger Erfahrung, bei der darauf vertraut werden kann, dass sie den vertraulichen Charakter der Arbeit wahrt, frei von politischen Interessen ist und mit diplomatischer Diskretion vorgeht.

Trotz der generell positiven Resonanz der meisten Teilnehmerstaaten stimmten einige von ihnen dem Vorschlag nicht in seiner Gesamtheit zu oder lehnten die Verhandlung bestimmter Teile ab. Ihre Einwände hatten verschiedene Gründe, die zumeist speziell mit eigenen inneren Sicherheitsbelangen zusammenhingen. Dennoch beteiligten sich schließlich alle mit Ausnahme eines einzigen Landes an den Verhandlungen über die in den Entwürfen enthaltenen Details, was bedeutete, dass sie dem Vorschlag insgesamt zustimmten. Die stärksten Einwände kamen aus denjenigen westlichen Staaten, die sich mit Terrorismus oder rassistisch motivierter Gewalt im eigenen Land auseinandersetzen mussten. Dies waren die Türkei, Spanien, Großbritannien und die Vereinigten Staaten, die seit Langem mit innerstaatlichen Problemen hinsichtlich der Kurden, der Basken, der Gemeinschaften in Nordirland bzw. rassistisch motivierter Gewalt zwischen Weißen und Schwarzen konfrontiert waren.

Die Unterstützung seitens der OSZE-Länder nahm zu, als eine wachsende Zahl von Teilnehmerstaaten sich der Anregung der Niederlande anschloss, den Vorschlag offiziell dem Folgetreffen von Helsinki vorzulegen. Dies führte zu einer diplomatischen Dynamik, die für den Verhandlungsprozess entscheidend war. Hans van den Broek stellte dazu später fest: „Die Monate intensiver Beratungen unserer Diplomaten zu jener Zeit dienten größtenteils dazu, die KSZE-Teilnehmerstaaten dazu zu bringen, die Argumente für einen HKNM zu akzeptieren und die Ausarbeitung des Mandats zu unterstützen.“²² Als klar wurde, dass der Vorschlag nicht ignoriert werden würde, akzeptierten ihn auch die stärksten Widersacher prinzipiell und begannen Änderungen am Mandatsentwurf vorzuschlagen.

Die meisten Einwände richteten sich gegen bestimmte Formulierungen in den Mandatsentwürfen, einige stellten aber auch die Idee eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten insgesamt in Frage. Ein in den ersten Monaten der Verhandlungen häufig erhobener Einwand kritisierte generell den Gedanken, sich auf Minderheiten zu konzentrieren. Die Gegner argumentierten, dass die Rechte von Minderheiten nicht über die Menschenrechte gestellt werden dürften und dass ihre nationalen Gesetze außerdem nur die Gleichheit

22 Aus dem Schriftverkehr des Autors mit dem ehemaligen niederländischen Außenminister Hans van den Broek, 29. Juli 2001.

aller Menschen anerkannt. Diese und andere Einwände werden im Folgenden kurz zusammengefasst.²³

Die erste Gruppe von Einwänden stellte das grundsätzliche Ziel in Frage, sich auf Ursachen für gewaltsam ausgetragene Konflikte zu konzentrieren, die mit Minderheiten zusammenhängen. Es wurde befürchtet, dass ein Hoher Kommissar, der sich *für* Minderheiten einsetzt, die Erwartung wecken würde, dass letztendlich präventive Maßnahmen entwickelt werden, die Minderheiten systematisch begünstigen. Dieses Argument wurde am stärksten von Frankreich, der Türkei und den USA vorgebracht. Ein Hoher Kommissar sollte sich ihrer Meinung nach stattdessen mit allen Konfliktursachen befassen.

Allerdings gab es für den Begriff „Minderheit“ keine Definition.²⁴ Einige Teilnehmerstaaten mussten daran erinnert werden, dass generell Einvernehmen darüber herrscht, dass Menschen selber entscheiden können, ob sie einer Minderheit angehören oder nicht, und Regierungen daher nicht behaupten können, auf ihrem Territorium gäbe es keine Minderheiten. Dadurch würde auch eine Definition überflüssig.²⁵ Vagheit kann jedoch irritierend sein und Washington wiederholte seinen Wunsch, über eine Definition des Begriffs „Minderheit“ zu diskutieren, über die es 1991 auf dem Genfer Expertentreffen zu keiner Übereinstimmung gekommen war.²⁶

Ein Teil des Widerstands beruhte auch auf der begründeten Sorge, dass die Schaffung des Amtes eines Beauftragten, der sich mit Minderheiten befasst, unbeabsichtigt die leidige Frage aufwerfen könnte, was eine „ethnische Gruppe“ ausmacht. Würde der Begriff „Minderheiten“ beispielsweise auch die Diaspora von Arbeitsmigranten in einem Aufnahmeland einschließen? Die Vereinigten Staaten brachten auch das Argument vor, dass der Hohe Kommissar Gefahr laufen könnte, Minderheiten den falschen Eindruck zu

23 Die folgenden Punkte sind zum Teil Dokumenten entnommen, die sich im Archiv des niederländischen Außenministeriums befinden; zum Teil entstammen sie zwei Artikeln, deren Autoren 1992 an den Verhandlungen teilgenommen haben. Vgl. Hannie Zaal, *The CSCE High Commissioner on National Minorities*, in: *Helsinki Monitor* 4/1992, S. 33-37 und Zaagman/Zaal, a.a.O. (Anm. 13).

24 Das Kopenhagener Dokument definiert den Begriff zwar ebenfalls nicht, enthält aber eine Übereinkunft, wie er zu verstehen ist: „Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen. Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden.“ Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 12), Artikel 32, S. 18.

25 Vgl. *Openingszitting, Helsinki Follow Up Meeting – Hoge Commissaris voor de Minderheden (HCM)*. Dit Nederlandse voorstel is gebaseerd op een aantal overwegingen [Eröffnungssitzung, Folgetreffen von Helsinki – der Hohe Kommissar für Minderheiten. Dieser niederländische Vorschlag stützt sich auf eine Reihe von Überlegungen], Den Haag, 24.-26. März 1992, S. 3-4, Archiv des niederländischen Außenministeriums (Dokument ohne Unterschrift und Referenznummer).

26 Vgl. *Nederlandse Initiatieven in CVSE-kader [Niederländische Initiativen im Rahmen der KSZE]*, Ref.: wasi305/6554, 20. März 1992, Archiv des niederländischen Außenministeriums. Mit dem Genfer Treffen ist hier das KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten gemeint, das vom 1.-19. Juli 1991 in Genf stattfand.

vermitteln, sie könnten ihre eigenen nationalen Regierungen umgehen und Zugeständnisse erreichen, indem sie ihre Forderungen direkt dem Hohen Kommissar vortragen und erwarten, besondere Gruppenprivilegien zu erhalten.

Eine zweite Gruppe von Einwänden beruhte auf der Sorge, dass die Konzentration auf Minderheiten die Sicherheitslage verschlechtern oder Spannungen verschärfen könnte, indem dadurch Unterschiede zwischen Minderheiten und Mehrheiten unbeabsichtigt erst recht hervorgehoben würden. Schlimmer noch, es könnte zu Irredentismus führen, wenn der Hohe Kommissar engere Verbindungen zwischen einer Minderheit und einem angrenzenden Land fördern würde, in dem die Minderheit die Bevölkerungsmehrheit stellt bzw. Titularnation ist (*Kin-State*). Ebenso beunruhigend war für einige Regierungen die Vorstellung, die Einmischung des Hohen Kommissars könnte Minderheitenführer dazu ermutigen, immer größere Selbstverwaltungsrechte zu verlangen, was zur Sezession führen würde.

Die dritte Gruppe von Befürchtungen berührte rechtliche und normative Fragen wie z.B. die, ob der Hohe Kommissar nur Minderheitenrechte fördern oder aber eher Verwirrung zwischen individuellen Menschenrechten und Gruppenrechten für Minderheiten stiften würde. Einige Teilnehmerstaaten fürchteten, dass ein Hoher Kommissar nur der erste Schritt zur Schaffung von Minderheitenrechten als Gruppenrechte wäre. Sie wollten auf jeden Fall verhindern, dass eine Debatte über Gruppenrechte losgetreten würde. Einige Gegner waren der Meinung, die Schaffung eines Amtes, das ausschließlich auf Minderheiten zielt, widerspreche dem Gleichheitsprinzip. Hierauf verwies insbesondere Frankreich.

Die Unterstützer des Vorschlags hatten in den Verhandlungen drei umfassende Antworten parat.

- Es ist dem Hohen Kommissar nicht gestattet, sich mit einzelnen Fällen von Menschenrechtsverletzungen zu beschäftigen; somit ist er auch kein Ombudsmann für Minderheiten.
- Der Hohe Kommissar wird keinerlei Gründe für die Anerkennung von Minderheiten als eigenständige Rechtssubjekte schaffen und somit wird sein Amt auch nicht der erste Schritt zur Entwicklung von Gruppenrechten für Minderheiten als eigene Rechtssubjekte gegenüber Staaten und Menschenrechten sein.
- Der Hohe Kommissar kann Minderheiten keinerlei Privilegien oder Rechte anbieten, die Regierungen in ihrem Umgang mit einer Minderheit in ihrem Hoheitsgebiet einschränken würden.

Eine vierte Gruppe von Einwänden war politischer Natur: Der Hohe Kommissar dürfe niemals zum Vehikel für politische Forderungen werden. Weder Minderheiten noch Regierungen dürfen den HKNM als ein Instrument betrachten können, das der Förderung ihrer politischen Interessen dient oder

dazu genutzt werden kann, ihre Beschwerden öffentlich zur Sprache zu bringen. Drei Besorgnisse wurden im Zusammenhang mit diesem Einwand zum Ausdruck gebracht:

- Erstens könnten Minderheiten den Hohen Kommissar missbrauchen und von ihm verlangen, dass er in ihrem Namen gegenüber einer Regierung Lobbyarbeit betreibt.
- Zweitens könnte der Hohe Kommissar von Minderheitengruppen oder deren *Kin-States* dazu ausgenutzt werden, den Staat, in dem er eine Vermittlerrolle übernommen hat, zu beeinflussen.
- Drittens könnten auch Regierungen den Hohen Kommissar missbrauchen. Dieser Einwand wurde von keiner der Verhandlungsparteien geäußert, sondern von nichtstaatlichen Beobachtern, die den Minderheitenschutz unterstützten.

Eine fünfte Gruppe von Einwänden bezog sich auf die Freiheit des Hohen Kommissars, selbst zu entscheiden, in welchen Fällen er eingreift. Mehrere Teilnehmerstaaten stellten in Frage, dass der Hohe Kommissar diese Entscheidung selbst treffen sollte. Insbesondere Großbritannien äußerte sich kritisch, da es nicht wollte, dass sich ein externer Diplomat in den Nordirlandkonflikt einschaltet, der für London ein hochsensibles politisches Thema war. Nach dem Willen sowohl Großbritanniens als auch der USA sollte der Hohe Kommissar nur mit der Erlaubnis bzw. einem Sondermandat der OSZE oder des potenziellen Gastgeberlandes in ein Hoheitsgebiet einreisen dürfen. Dies stand den Vorstellungen der Initiatoren des Mandats, nämlich dem vertraulichen und diskreten Einsatz zur Förderung eines friedlichen Dialogs ohne öffentliche politische oder mediale Aufmerksamkeit, natürlich diametral gegenüber.

Vom Beginn der Verhandlungen an hatten die Initiatoren und Unterstützer des Mandats stets bekräftigt, dass der Hohe Kommissar die vollständige Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl der Minderheitenfragen, mit denen er sich befassen will, haben und hierfür keine Erlaubnis einholen müsse. Den Einwänden dieser Kategorie wurde die Bestimmung entgegengehalten, dass der Hohe Kommissar nicht mit Konfliktparteien zusammentreffen darf, die bereits in Handlungen auf Krisenniveau verwickelt sind oder Gewalt anwenden, da derartige Situationen das „Frühwarnstadium“ bereits überschritten hätten und sich damit außerhalb des Mandats des HKNM befänden. Einigen OSZE-Staaten wie z.B. Großbritannien reichte diese Zusicherung jedoch nicht aus.

Eine sechste Gruppe von Einwänden betraf die Aufsicht über die Arbeit des Hohen Kommissars durch die Teilnehmerstaaten. Dabei ging es zum einen um die Einbindung des Mandats in den OSZE-Rahmen sowie zum anderen um Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Wer würde die Reisen und Kontakte der HKNM überwachen? Wem gegenüber wäre er rechenschaftspflichtig?

Dieses ganze Bündel von Einwänden wurde zu einem ernsthaften Streitpunkt. Erstens wollten einige Teilnehmerstaaten sichergestellt sehen, dass der Hohe Kommissar institutionell in ein bereits vorhandenes OSZE-Gremium eingebettet wird, über das mehr Kontrolle ausgeübt werden könnte. Einige andere schlugen vor, den Hohen Kommissar an das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau anzubinden.²⁷ Da dies jedoch kein politisch heikles Thema war, stimmte die Mehrheit der Teilnehmerstaaten einem eigenen Büro und einem eigenen Budget des HKNM zu. Zweitens ließen sich die USA nicht davon abbringen, dass in dem Mandat in irgendeiner Form eine Rechenschaftspflicht enthalten sein müsse. Schließlich wurde für diese Einwände eine geeignete Lösung ausgehandelt: Der HKNM konsultiert den Amtierenden Vorsitzenden, bevor er sich mit einem Minderheitenproblem befasst, und nach seiner Rückkehr aus dem betreffenden Teilnehmerstaat.²⁸ Damit wurde ein Mindestmaß an Rechenschaftspflicht des HKNM gegenüber der OSZE geschaffen, ohne die wesentlichen Merkmale der Diskretion und Vertraulichkeit aufzugeben, die die Verfasser des Mandats bewahren wollten, um zu gewährleisten, dass die stille präventive Diplomatie funktioniert.

Eine siebte Gruppe von Einwänden betraf die Frage, mit wem der Hohe Kommissar in Verbindung treten darf. Einige Teilnehmerstaaten wollten diesen Personenkreis in schriftlicher Form begrenzen. Auch dies lief den Zielen der Verfasser des Mandats direkt zuwider. Einige Länder befürchteten, der Hohe Kommissar könnte seine Mandat dahingehend interpretieren, dass es ihm erlaubt ist, mit Vertretern von Minderheitengruppen in Verbindung zu treten, die Gewalt oder Terrorismus befürworten. Ebenso wie die Frage, mit welchen Minderheitenproblemen er sich befassen darf, war auch dieser Einwand ein schwieriger Verhandlungspunkt. Einer der Gründe dafür war, dass einige Verhandlungspartner eine Verbindung zwischen „Terrorismus“ und „Minderheiten“ herstellten. Gehören Terroristen zwangsläufig einer Minderheit an? Können alle Minderheiten potenziell Terroristen Unterschlupf gewähren? Und wenn ja: Bedeutet das, dass der Hohe Kommissar sich nicht mit einer Minderheit befassen darf, wenn eine Regierung einen Gewaltakt als „Terrorismus“ bezeichnet?

Diese Fragen trafen einen höchst empfindlichen politischen Nerv. Mehrere OSZE-Staaten brachten ihre Zweifel daran zum Ausdruck, dass der Hohe Kommissar völlig unabhängig von politischen Interessen tätig werden und neutral bleiben könne. Sie waren davon überzeugt, dass er selbst dann nicht unparteiisch bleiben könne, wenn seine Diplomatie „still“ sei, wie die Holländer es vorgeschlagen hatten. Die Aufmerksamkeit der Medien und die für

27 Der Vorschlag, dass der Hohen Kommissar vom BDIMR nicht nur institutionell unterstützt, sondern auch in dessen Haushalt angesiedelt werden sollte, konnte sich in den Verhandlungen nicht durchsetzen. Das hatte zur Folge, dass erst nach der Verabschiedung des endgültigen Mandats ein separater Haushaltsplan aufgestellt wurde.

28 Der Amtierende Vorsitzende ist vor der Abgabe einer Frühwarnung offiziell der einzige Ansprechpartner des HKNM in der OSZE.

Minderheiten verlockende Möglichkeit, ihre Kontakte mit dem HKNM publik zu machen, könnten die diskreten diplomatischen Bemühungen zur Verhütung von Konflikten in politisch heiklen Situationen gefährden.

Diese Sorge führte zur achten Gruppe von Einwänden, die die grundsätzliche Freiheit des Hohen Kommissars, Informationen aus allen von ihm gewünschten Quellen entgegenzunehmen, beanstandete. Einige Länder warfen die Frage auf, ob der Hohe Kommissar fachliche Beratung durch nichtstaatliche Drittparteien in Anspruch nehmen könne. Das erwies sich in den Verhandlungen als ein gravierendes Problem, da einige Länder der Ansicht waren, der HKNM dürfe sein Urteil darüber, was ein Minderheitenproblem ist, nicht auf Informationen von Gruppen stützen, die bestimmte politische Ziele verfolgten. Dies würde das Vertrauen darauf, dass der HKNM unparteiisch und politisch neutral bleiben könne, verringern. Die Frage, mit wem der Hohe Kommissar sich in Verbindung setzen und von wem er Informationen einholen dürfe, wurde durch die Bekräftigung jener Passagen im Mandatsentwurf gelöst, nach denen der HKNM vertraulich arbeitet und keine Mitteilungen von Parteien, die Gewalt billigen, entgegennimmt.

Man sollte meinen, der größte Teil der Einwände betreffe das, was der Hohe Kommissar eigentlich entsprechend den wesentlichen Bestimmungen seines Mandats tun konnte, nämlich für „Frühwarnung“ und „Frühmaßnahmen“ sorgen. Die Verfasser des Mandats hatten vorgesehen, dass der Hohe Kommissar selber beurteilen sollte, ob „Frühwarnung“ bzw. „Frühmaßnahmen“ angebracht sind, wenn er vermutet, dass „Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten [...] das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln“.²⁹ Es wäre nur normal gewesen nachzufragen, was diese handlungsorientierten Begriffe bedeuten. Die OSZE-Teilnehmerstaaten machten sich jedoch keine allzu großen Sorgen darüber, was der HKNM tatsächlich tun würde, worin also eine „Warnung“ bestehen würde und was mit ihr erreicht werden sollte oder welcher Art die „Maßnahmen“ waren.

Der erste Punkt, die Abgabe einer „Frühwarnung“, war in der Tat leicht zu akzeptieren, da er bereits in früheren OSZE-Foren auf der Tagesordnung gestanden hatte. Komplizierter verhielt es sich da mit dem zweiten Punkt, den „Frühmaßnahmen“. Die Vorstellung, dass der Hohe Kommissar Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit mit dem Ziel fördern würde, auf vertrauliche Weise und unabhängig von allen direkt in die Spannungen verwickelten Parteien Lösungen zu finden, schien die meisten OSZE-Staaten zufriedenzustellen. Es wurde keine weitere Erläuterung dessen gefordert, was all diese Bestimmungen bedeuteten oder nicht bedeuteten: „Dialog“ worüber? Und was war mit nicht direkt betroffenen Parteien? Konnten sie sich an der „Suche nach Lösungen“ beteiligen? Das, was gesagt und was nicht gesagt wurde,

29 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 20), S. 7, Absatz 3.

wurde niemals ernsthaft hinterfragt. Mit anderen Worten: Die Frage danach, worin die Konfliktverhütung eigentlich im Wesentlichen bestehen sollte, wurde von keinem der Gegner des Mandats gestellt.

Besonders heikel war für die Verfasser des Mandats und ihre Unterstützer schließlich die Frage, wie sie einen Kandidaten für das Amt des Hohen Kommissars finden sollten. Das schien zunächst eine einfache Aufgabe zu sein, gab dann aber Anlass zu ernsthafter Sorge, je näher das Ende der Verhandlungen rückte. Trotz zahlreicher Anfragen der holländischen Delegation bei anderen Delegationen mit der Bitte, geeignete Kandidaten vorzuschlagen, war weit und breit niemand in Sicht. Noch kurz vor Beginn des Gipfeltreffens von Helsinki ersuchte das niederländische Außenministerium die OSZE-Delegationen offiziell darum, bei der Suche nach einem Kandidaten zu helfen, aber es wurde niemand vorgeschlagen. Erst nach dem Gipfeltreffen wandte sich das niederländische Außenministerium an Max van der Stoep.

Zusammenfassend betrachtet ist es vielleicht kein Wunder, dass alle wesentlichen während der Verhandlungen geäußerten Einwände die Autonomie des Hohen Kommissars betrafen. Es war vor allem der Druck, etwas tun zu müssen, um zu verhindern, dass sich die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien jemals wiederholten, der die Diplomaten und ihre Ministerien zur raschen Einigung antrieb. Es war großes Verhandlungsgeschick vonnöten, um die durch den Balkankonflikt eröffnete Chance zu nutzen, von den OSZE-Teilnehmerstaaten Unterstützung für ein Mandat zu erhalten, das multilaterale Traditionen in Frage stellte, indem es dem neuen Konfliktverhütungsinstrument solch große Autonomie gab.

Schlussfolgerungen

Mit der offiziellen Verabschiedung der endgültigen Fassung des Mandats auf dem Gipfeltreffen in Helsinki am 9./10. Juli 1992 nahm das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten konkrete Gestalt an. Alle Staats- und Regierungschefs unterzeichneten das „Helsinki-Dokument 1991: Herausforderung des Wandels“.³⁰

Auch zwei Länder, die das vorgeschlagene Mandat von Anfang an entschieden abgelehnt hatten, akzeptierten es letztendlich doch und billigten es schließlich auf höchster Ebene. So sandte US-Präsident George Bush kurz vor der Eröffnung des Gipfeltreffens ein Schreiben an alle Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten, in dem er seiner Hoffnung Ausdruck gab, dass in Helsinki Einigung über Verfahren erzielt würde, die sich mit den „Hauptur-

30 Das Mandat des HKNM ist in Kapitel II des Helsinki-Dokuments enthalten. Das Gipfel-dokument ist die Schlussfassung des auf dem Folgetreffen von Helsinki verhandelten Textes. Es besteht aus zwei Hauptteilen, der „Gipfelerklärung von Helsinki“ und den „Beschlüssen von Helsinki“; Letztere enthalten das Mandat des HKNM. Vgl. KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, a.a.O. (Anm. 20). Die Gipfelerklärung von Helsinki findet sich ebenfalls in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. B.4.

sachen von Konflikten befassen, wie z.B. die wichtige holländische Initiative für einen Hohen Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten“.³¹ Auch der neu gewählte britische Premierminister John Major befürwortete die Einsetzung eines HKNM auf dem Gipfeltreffen von Helsinki uneingeschränkt. Major hob die große Bedeutung der Konfliktverhütung hervor und ergänzte, die OSZE dürfe „kein Beobachter, kein händeringender Zuschauer bei den europäischen Auseinandersetzungen sein. Die [OSZE] muss die Mittel und den Willen dazu entwickeln, zu handeln, bevor Kämpfe ausbrechen. Wir begrüßen den wichtigen Beschluss, einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten einzusetzen.“³²

Von Beginn der Verhandlungen an war jedoch klar, dass Konfliktverhütung von Natur aus eine komplizierte und oftmals auch sehr heikle Angelegenheit ist. Entscheidend ist vor allem, wie die interpersonellen Beziehungen zwischen den Parteien wahrgenommen werden, wie die Verhandlungsführer ihre wichtige Rolle bei der Förderung des Dialogs ausüben und wie sie externe Voraussetzungen und innere Einflussfaktoren nutzen, um den Prozess voranzubringen. Die Qualität der interpersonellen Beziehungen kann Dinge zum Besseren oder zum Schlechteren beeinflussen. Wir können daraus schließen, dass der HKNM, wann immer er in Minderheitenprobleme eingreift, sorgfältig darauf achten muss, geeignete externe Voraussetzungen zu identifizieren, auf die er sich beziehen kann, sowie interne Kontextfaktoren zu nutzen, um sein Ziel zu erreichen. Den Diplomaten war in Helsinki zweifellos bewusst, dass der Hohe Kommissar vom Beginn seiner Tätigkeit an auch kreative Wege würde finden müssen, um Einwände gegen seine eigenen Konfliktverhütungsverhandlungen zu entkräften, und dass seine Bemühungen, die für einen friedlichen Dialog und einen friedlichen Wandel erforderlich sind, zur Festigung von Vereinbarungen zwischen Minderheiten und Regierungen beitragen würden. Um hierbei Erfolg zu haben, würde er auch in dieser Hinsicht auf externe und interne Einflussfaktoren achten und sie bestmöglich nutzen müssen.

Ein multilaterales Konfliktverhütungsinstrument wie den HKNM zu kreieren war aus vielen Gründen eine bemerkenswerte Errungenschaft. Einige Gründe sind jedoch besonders hervorzuheben. Die Zustimmung aller OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer solch großen institutionellen Veränderung zu erhalten war nur möglich, weil 1992 bestimmte Voraussetzungen und Rahmenbedingungen herrschten. Dazu gehörte erstens eine gewisse Bereitschaft der nationalen diplomatischen Teams, das vorgeschlagene Mandat zu unterstützen;

31 US President Bush, Letter to Netherlands Prime Minister Ruud Lubbers and all heads of CSCE participating governments in advance of the CSCE Summit in Helsinki, Fax der US-amerikanischen Botschaft in Den Haag an die Abteilung für atlantische Zusammenarbeit und Sicherheitsfragen des niederländischen Außenministeriums, Den Haag, 6. Juli 1992, Archiv des niederländischen Außenministeriums.

32 Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Speech by the Prime Minister, the Rt Hon. John Major MP, at the CSCE Helsinki summit, Freitag, den 10. Juli 1992, Archiv des Prager Büros des Sekretariats der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

zweitens ihre Fähigkeit, die Schaffung des HKNM als ein Mittel zur Verhütung von Krisen im Zusammenhang mit Minderheiten, wie sie in jener Zeit auf dem Balkan auftraten, voranzutreiben; und drittens ihre Fähigkeit, zu realisieren, dass von der Krise auf dem Balkan der Druck ausging, der notwendig war, um den Prozess zu einem raschen Abschluss zu bringen.

Die abhängige Variable war das endgültige Mandat des HKNM – ein klares Ziel, auf den der gesamte Prozess ausgerichtet war. Der Verhandlungsprozess wurde von internen unabhängigen Variablen geprägt und gestaltet: von den Zielen, die die Verfasser ursprünglich vor Augen hatten, und davon, wie sie vorgingen, um die Unterstützung anderer OSZE-Teilnehmerstaaten zu gewinnen. Der Prozess wurde jedoch auch stark von den Einwänden gegen ein solches Mandat beeinflusst – einer großen Zahl von intervenierenden Variablen, deren Überwindung auf dem Verhandlungswege von den Unterstützern des vorgeschlagenen Mandats immense Anstrengungen erforderte. Die Einwände stellten jedoch kein unüberwindliches Problem dar, sondern waren dem Prozess durchaus dienlich. Die Bemühungen, sie durch Verhandlungen auszuräumen, trugen dazu bei, das Mandat des HKNM zu festigen und es sowohl in der OSZE als auch in den Köpfen der Beteiligten zu verankern – den Vertretern der Teilnehmerstaaten, die letztendlich der Initiative zustimmten und auch heute noch den Hohen Kommissar weit über die Übereinkunft von 1992 in Helsinki hinaus unterstützen.