

*Manon de Courten**

Maßnahmen gegen die Isolation von Minderheiten in Georgien: Projekte als Schlüsselinstrument des HKNM

Voraussetzungen für die Arbeit des HKNM in Georgien

Die Werkzeuge des HKNM

Der vorliegende Beitrag soll am Beispiel Georgiens die wichtige Rolle veranschaulichen, die Projekte bei der Arbeit des HKNM zur Förderung der gesellschaftlichen Integration und Partizipation von Minderheiten spielen. Die Projekte sind nicht sehr gut dokumentiert, doch sind sie – wie ich zu zeigen hoffe – ein leistungsstarkes Instrument des HKNM bei seinem Engagement in der Konfliktverhütung.

Georgien stellt in dreifacher Hinsicht eine interessante Fallstudie dar. Erstens ist Georgien derjenige OSZE-Teilnehmerstaat, dem der HKNM seine bei weitem umfassendste Unterstützung in Form von Projekten hat zukommen lassen. Zweitens ging es bei den meisten dieser Projekte darum, die georgische Regierung in Bereichen zu unterstützen, in denen sie sich aktiv um Reformen bemühte. Die Erfahrungen aus Georgien zeigen, wie wichtig die Zusammenarbeit mit der Regierung ist, um langfristige Ziele zu erreichen. Da es nun, drittens, zehn Jahre her ist, dass das erste Projekt in Georgien gestartet wurde, ist es an der Zeit, über die vielfältigen Funktionen nachzudenken, die Projekte bei der Unterstützung des HKNM für Georgien erfüllt haben. Damit soll auch verdeutlicht werden, wie Projekte ganz allgemein bei der Konfliktverhütung helfen können.

Das Mandat des HKNM lautet, Konflikte zu verhüten, die nationale Minderheiten betreffen. Alle bisherigen Hohen Kommissare haben versucht, Spannungen in multiethnischen Gesellschaften zu mildern, indem sie die Teilnahme sowohl von Mehrheiten als auch von Minderheiten am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben des betreffenden Landes förderten. Bemühungen, ausschließlich der Kultur einer Minderheit gerecht zu werden, reichen in der Tat nicht aus, um die Stabilität auf nationaler und regionaler Ebene zu erhöhen. Sie können vielmehr zu einer weiteren Abspaltung und Isolation der Minderheit vom Rest der Gesellschaft führen. Zu den Prioritäten des HKNM gehört es daher, politische Maßnahmen zur Integ-

* Ich möchte meinen Kollegen Natalie Sabanadze, Kaupo Kand und Nino Gogoladze für ihre fundierten Vorschläge sowie Ika Eegdeman für ihre geduldige Hilfe bei der Dokumentation danken.

ration in multiethnischen Gesellschaften zu fördern, und zwar für Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen.¹

Der HKNM erfüllt sein Mandat zur Konfliktverhütung in erster Linie, indem er Regierungen Politikberatung anbietet und sich mit allen Beteiligten auseinandersetzt, u.a. auch mit Organisationen, die nationale Minderheiten repräsentieren. Er versucht, einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Interessen zu finden, indem er zwischen allen relevanten Gruppen vermittelt, um konstruktive Vereinbarungen zu Minderheitenfragen zu erreichen. Um sicherzustellen, dass diese Vereinbarungen auch nachhaltig politisch realisiert werden, bietet der HKNM rechtliche Beratung z.B. zu Gesetzen an, die nationale Minderheiten, ihre Sprache oder ehemals deportierte Völker betreffen und direkte oder indirekte Auswirkungen auf das Leben von Minderheiten haben können. Die Erfahrungen des HKNM sind als thematische „Empfehlungen“ und „Leitlinien“ zu den folgenden Bereichen zusammengefasst: Bildungsrechte, sprachliche Rechte, Partizipation, Minderheitensprachen in Rundfunk und Fernsehen, Polizeiarbeit, zwischenstaatliche Beziehungen und seit Neuestem auch Integration.²

Projekte stellen das „dritte Instrument“ im Werkzeugkasten des HKNM dar; sie unterstützen und veranschaulichen seine Politikberatung und seine Empfehlungen.³ Sie werden mit Hilfe des Gesamthaushalts der OSZE und außerbudgetärer Beiträge von OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt. Die Projekte reichen von einmaligen Veranstaltungen wie Runden Tischen oder Konferenzen bis hin zu langfristigem Kapazitätsaufbau. Ebenso wie die politische und rechtliche Beratung werden die Projekte mit dem langfristigen Ziel entworfen und durchgeführt, strukturelle Veränderungen der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lage von Minderheiten zu befördern. So wie die Politikberatung beinhalten auch die Projekte die Zusammenarbeit mit externen Personen und Organisationen, seien es Experten, die Regierungen bei politischen Reformen unterstützen, oder örtliche Implementierungspartner.

Abgesehen von der rein technischen Hilfestellung erfüllen Projekte auch dadurch eine wesentliche Funktion, dass sie die Möglichkeiten des HKNM verbessern, Regionen zu erreichen, in denen Minderheiten leben. Der HKNM nutzt diese Möglichkeiten nicht nur für Beobachtungen, sondern – was noch wichtiger ist – auch dazu, einen geeigneten Rahmen für die Zusammenarbeit mit Regierungen und der Zivilgesellschaft zu schaffen.⁴ Während seiner Be-

1 Siehe die neuesten Leitlinien des HKNM, die Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, November 2012.

2 Die Empfehlungen und Leitlinien können auf der Website des HKNM eingesehen werden unter: <http://www.osce.org/hcnm/66209>.

3 Die Klassifizierung von Projekten als „drittes Instrument“ stammt von Wolfgang Zellner. Vgl. Wolfgang Zellner, *The OSCE's High Commissioner on National Minorities – His Work, Effectiveness, and Recommendations to Strengthen the HCNM as an Institution*, in: Heinz Gärtner/Adrian Hyde-Price/Erich Reiter (Hrsg.), *Europe's New Security Challenges*, Boulder 2001, S. 273-274.

4 Vgl. Charlotte Altenhöner/Francesco Palermo, *Civil Society Contributions to the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 2/2011, S. 201-218, hier: S. 212.

suche vor Ort spricht der HKNM mit den dortigen Akteuren darüber, wie sie Reformen wahrnehmen, wie diese sich auf ihr Leben auswirken, welche Fortschritte eine bestimmte Reform gebracht hat und welche Hindernisse es bei der Durchführung von Reformen gibt. In seinen Gesprächen mit den Zentralbehörden bringt der HKNM Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Reformen zur Sprache – sofern sie relevant sind – und übermittelt die Anliegen der betroffenen Gruppen. Insofern geben Projekte dem HKNM die Möglichkeit, mit Regierungen und der Zivilgesellschaft zu sprechen und bei Bedarf als Vermittler zwischen den Parteien zu fungieren.

Minderheitenprobleme in Georgien

Der HKNM unterstützt Georgien seit vielen Jahren, vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, hinsichtlich der Teilnahme seiner beiden größten Minderheiten, der Armenier und der Aseris, am öffentlichen Leben des Landes. Laut der Volkszählung von 2002 stellten diese beiden Minderheiten 5,7 bzw. 6,5 Prozent der Gesamtbevölkerung Georgiens dar.⁵ Sie siedeln jedoch kompakt in Regionen, in denen sie bis zu 90 Prozent der örtlichen Bevölkerung bilden.

Samzche-Dschawachetien, ein gebirgiges Gebiet, das von einer großen armenischen Minderheit bewohnt wird, ist die wirtschaftlich ärmste Region Georgiens. Aufgrund seiner Grenzen zu Armenien und der Türkei ist es jedoch strategisch wichtig. Bis vor Kurzem war die Region vom Rest des Landes aufgrund mehrerer Faktoren völlig isoliert. Der Alltag der Menschen war von wirtschaftlicher Not und anderen Problemen, wie etwa der maroden Infrastruktur, geprägt. Ein weiterer wichtiger Faktor war der Umstand, dass Samzche-Dschawachetien aufgrund der Stationierung einer russischen Militärbasis, die erst 2007 aufgegeben wurde, Sperrbezirk war. Für die Wirtschaft in der Region spielte die Basis eine entscheidende Rolle, die Hauptwährung war der Rubel. Die Bewohner Samzche-Dschawachetiens waren auch sprachlich isoliert, da sie vorwiegend Armenisch statt Georgisch sprechen. Sie unterhielten daher auch engere wirtschaftliche und soziale Beziehungen zu Armenien und der armenischen Diaspora in Russland und anderen Ländern als zu Georgien. Militante Mitglieder der armenischen Gemeinde in Samzche-Dschawachetien waren in der Vergangenheit an gewalttätigen Aktionen gegen die Regierung beteiligt. Sie forderten einen autonomen Status innerhalb Georgiens oder gar die Vereinigung mit Armenien, was die Medien vor zehn Jahren dazu veranlasste, die Region als potenzielles „zweites Berg-Karabach“ zu bezeichnen.⁶

5 Vgl. Assessment of Civic Integration of National Minorities, Tbilisi 2010, UN Association of Georgia, S. 11.

6 Svante E. Cornell, Small Nations and Great Powers: A study of ethnopolitical conflict in the Caucasus, London 2001, S. 181.

Im Gegensatz dazu ist die Haltung der Aseris gegenüber der Regierung im Großen und Ganzen weniger konfrontativ. Die Aseris siedeln kompakt in der Region Kwemo-Kartli, die an Armenien und Aserbaidschan grenzt. Obwohl es weniger als 50 km von der Hauptstadt entfernt liegt, ist Kwemo-Kartli in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht ebenso weit vom Zentrum des Landes entfernt wie Samzche-Dschawachetien. In der Wahrnehmung der Aseris werden alle Macht- und Spitzenpositionen von Georgiern besetzt. Sie glauben, dass dies auch die Verteilung und Handhabung der wichtigsten Einkommensquelle beeinflusst, nämlich der landwirtschaftlichen Ressourcen. Gleichzeitig haben aus ethnischen Georgiern bestehende Gemeinden in der Region den Eindruck, dass die Regierung Minderheiten stärker unterstützt als ethnische Georgier. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen haben zu einer angespannten Situation geführt.

Zusätzlich zu den internen destabilisierenden Faktoren haben die Konflikte mit Abchasien und Südossetien sowie die Einmischung der Russischen Föderation als größte Regionalmacht im Südkaukasus zu dem Eindruck beigetragen, dass die Spannungen und interethnischen Vorfälle, die sich regelmäßig sowohl in Samzche-Dschawachetien als auch in Kwemo-Kartli ereignen, die Stabilität des Landes bedrohen.⁷

Ein Faktor, der die interethnischen Spannungen in Samzche-Dschawachetien noch verstärkt, ist die Deportation der dort ansässigen Mescheten in der Vergangenheit bzw. ihre gegenwärtige Repatriierung. Der Hohe Kommissar sprach dieses Thema, das auf Jahre hinaus ein Problem bleiben sollte, erstmals in seinen Gesprächen mit der georgischen Regierung bei seinem zweiten Besuch in Georgien im Jahr 1998 an. Von den rund 100.000 Menschen, die unter Stalin in den 1940er Jahren aus dem Kaukasus deportiert worden waren, sind die Mescheten – eine türkischsprachige, indigene muslimische Bevölkerungsgruppe aus der Region Samzche-Dschawachetien – das letzte von acht deportierten Völkern der früheren Sowjetunion, dessen Rehabilitation und Repatriierung noch nicht geklärt sind.

Die Repatriierung der Mescheten ist ein gutes Beispiel für die kontinuierlichen Bemühungen des HKNM, die Regierung, insbesondere durch „stille Diplomatie“, auf ein äußerst dringendes Problem aufmerksam zu machen. Der HKNM beriet die Regierung bei dem Gesetzentwurf zur Repatriierung ehemals deportierter Personen, wobei sein Einfluss letztlich allerdings begrenzt war. Als die georgische Regierung sich schließlich zur Repatriierung verpflichtete – was erst 2007 geschah –, bot der HKNM dem Ministerium für Flüchtlinge und Wiederansiedlung seine fachliche Unterstützung an. Anschließend unterstützte er den Repatriierungsprozess in Zusammenarbeit mit dem kaukasischen Büro des Europäischen Zentrums für Minderheitenfragen

7 Zu den Bedrohungswahrnehmungen unter georgischen Regierungsbeamten und Vertretern der armenischen Minderheit siehe die interessante Analyse von Niklas Nilsson, *Obstacles to Building a Civic Nation: Georgia's Armenian Minority and Conflicting Threat Perceptions*, in: *Ethnopolitics* 2/2009, S. 135-152.

(*European Centre for Minority Issues, ECMI*). Er förderte ebenso den Dialog zwischen den im Ausland und in Georgien lebenden Mescheten und den zuständigen Behörden. Im Jahr 2012 gab die georgische Regierung ein Nationales Konzept zur Repatriierung und Integration in Auftrag, das zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes allerdings noch nicht verabschiedet war. Die Umsiedlung der Mescheten, vor allem nach Samzche-Dschawachetien, der Region, aus der sie stammen, wird genau beobachtet werden.

Der wohl wichtigste Beitrag des HKNM zur Stabilität in der Region besteht in seiner Unterstützung für Georgiens größte Minderheiten, die Armenier und Aseris. Eines der größten Hindernisse, die die Bevölkerung von Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli vom übrigen Georgien trennen und ihre uneingeschränkte Teilnahme am sozialen, kulturellen und politischen Leben verhindern, ist die Sprachbarriere. Während der Sowjetzeit standen die Schulen in diesen Regionen in vielerlei Hinsicht am Rande des georgischen Schulsystems. Der Unterricht an Minderheitenschulen erfolgte ausschließlich in russischer Sprache, der Lingua franca in der gesamten Sowjetunion, und in der Minderheitensprache. Viele Lehrer, die selbst der Minderheit angehörten, sprachen zudem, falls überhaupt, nur schlecht Georgisch. Das hatte zur Folge, dass die in Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli gesessenen siedelnden ethnischen Minderheiten über keinen angemessenen Zugang zu Bildungsmöglichkeiten in georgischer Sprache verfügten. Als Georgien 1991 die Unabhängigkeit erlangte, besaßen sie keine ausreichenden Kenntnisse der Staatssprache oder einer anderen Sprache, in der sie mit der restlichen Bevölkerung hätten kommunizieren können, da Russisch als Verständigungsmittel zwischen verschiedenen Sprachgemeinschaften zunehmend an Bedeutung verlor. Im ersten Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit unternahm die Regierung mehrere kleine Schritte, um das Problem anzugehen, das aber natürlich einen langfristigen Aufwand und eine umfassende Bildungsreform erforderte.

Mit seinem kontinuierlichen Engagement versuchte der HKNM in den vergangenen zwölf Jahren diese große Lücke zu schließen. In erster Linie – jedoch nicht ausschließlich – sollte einem großen Kreis von Angehörigen der Minderheiten, von Schulkindern bis hin zu Berufstätigen, die Möglichkeit gegeben werden, Georgisch zu lernen. Der HKNM begann mit seiner Arbeit in Samzche-Dschawachetien im Jahr 2000. Angesichts der zuvor erwähnten wirtschaftlichen Rückständigkeit und Isolation sowie infolge vorhandener irredentistischer Neigungen war die größte Sorge des HKNM, dass nach den gewalttätigen Konflikte, die den Kaukasus seit dem vorigen Jahrzehnt erschütterten – in den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien sowie jenseits der georgischen Grenze in Tschetschenien im Norden und Berg-Karabach im Süden –, auch in dieser Region ein Konflikt ausbrechen könnte, in den möglicherweise Nachbarländer oder die Staaten, in denen die Minder-

heiten die Titularnation bilden („*Kin-States*“), Armenien und Aserbaidshan, verwickelt werden könnten.⁸

Angesichts des äußerst begrenzten Zugangs zu Informationen über Minderheiten und der – abgesehen von kleineren Projekten – minimalen internationalen Präsenz in Samzche-Dschawachetien richtete der Hohe Kommissar im Jahr 2000 ein Beobachtungsnetzwerk ein. Es wurde vom *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development* (CIPDD) geleitet und sollte zuverlässige und aktuelle Informationen und Analysen aus erster Hand über diese sensible Region gewährleisten. Dieses Werkzeug hat sich bei der Erfüllung des Frühwarnmandats des HKNM in einer Region, in der zwar noch keine Gewalt ausgebrochen ist, jedoch regelmäßig Spannungen aufflammen, als unersetzlich erwiesen. Anschließend veranlasste der HKNM Bedarfserhebungen und organisierte 2001 Informationskampagnen in Samzche-Dschawachetien, um herauszufinden, wo Unterstützung erforderlich war und wo vor Ort Kapazitäten für die Durchführung von Projekten vorhanden waren.

In Abstimmung mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) erarbeitete der HKNM Pläne für eine umfassende Unterstützung für Samzche-Dschawachetien, aus denen zwei große Programme hervorgingen. Das Integrierte Entwicklungsprogramm (*Integrated Development Programme*) wurde von Tiflis aus von der UNDP ins Leben gerufen und – von 2002 bis 2007 gemeinsam mit anderen Geldgebern – koordiniert. Das zweite Programm wurde vom HKNM geleitet und begann mit einem Weiterbildungskurs für Verwaltungsbeamte. 2003 entwickelte es sich zu einem auf mehrere Jahre angelegten Konfliktverhütungs- und Integrationsprogramm (*Conflict Prevention and Integration Programme*) in Samzche-Dschawachetien, in dem es um die Steuerung interethnischer Beziehungen sowie Medienentwicklung und Rechtsberatung ging. Nach einer entsprechenden Bedarfserhebung wurden die Unterstützungsprogramme in den Jahren 2006 bis 2011 für Kwemo-Kartli übernommen. Die Anwesenheit der OSZE-Mission in Georgien bis 2009 und die „Antenne“ des HKNM vor Ort in Gestalt des Nationalen Programmmanagers haben das Engagement des HKNM erheblich erleichtert.

Auf wiederholte Anregung des HKNM und anderer internationaler Akteure führte die georgische Regierung 2005 ihrerseits drei entscheidende Maßnahmen zur Förderung der Integration von Minderheiten durch. Das Parlament ratifizierte das Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Um seine Implementierung zu gewährleisten, setzte die Regierung den Rat für gesellschaftliche Integration und Toleranz ein. Er sollte für

8 Zu den Auswirkungen der Beziehungen zwischen Georgien, Russland und Armenien auf die Haltung der jeweiligen Regierungen gegenüber Minderheiten in Georgien als Testfall für die Bozener Empfehlungen des HKNM zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen siehe die anregende Studie von Natalie Sabanadze, *States, Minorities, and Regional Hegemony in the South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?*, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze, *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden 2011, S.167-183.

die Entwicklung einer umfassenden Integrationspolitik, des 2009 verabschiedeten „Nationalen Konzepts und Aktionsplans für Toleranz und gesellschaftliche Integration“, verantwortlich sein.⁹ Unter der Aufsicht eines Ombudsmanns fördert der Rat für nationale Minderheiten – ein Verband aller Minderheiten des Landes – den Dialog zwischen dem Staat und den Minderheiten und beobachtet die Implementierung des Aktionsplans.

In einem für politische Reformen recht günstigen Klima zielten die Projekte primär darauf ab, die georgische Regierung bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur Integration und Partizipation von Minderheiten zu unterstützen. Im Folgenden werde ich zeigen, dass die zehnjährige Unterstützung der Regierung im Bereich des Sprachunterrichts das beste Beispiel für die nachhaltige Hilfestellung ist, die der HKNM bei der Entwicklung und anschließenden Umsetzung von politischen Strategien durch lokale Projekte leistet.

Der Schwerpunkt der Konfliktverhütungsprogramme lag zwar auf dem vom Staat organisierten Sprachunterricht. Doch auch Schulreformen, die Weiterbildung von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst im Umgang mit interethnischen Beziehungen, die Entwicklung von Rundfunk und Fernsehen sowie Rechtsberatung waren Teil des Programms. Im Anschluss daran galt die Unterstützung des HKNM der Aus- und Weiterbildung im Rahmen des Bildungsprogramms für Georgien (*Georgia Education Programme*, 2011-2013). Mit diesen umfassenden Programmen und weiteren Einzelprojekten wurde Georgien zum Nutznießer der bislang umfangreichsten Projektarbeit des HKNM im OSZE-Gebiet.

Was das Engagement des HKNM betrifft, spielt Abchasien eine eigentümliche Rolle. Die Krise, die sich zwischen der georgischen Regierung und der abtrünnigen Region anbahnte, war der Grund für den ersten Besuch des Hohen Kommissars Max van der Stoel in Georgien, der 1997 auf Bitten der georgischen Regierung stattfand. Seitdem stehen die Rechte von Minderheiten und der respektvolle Umgang vor allem – aber nicht ausschließlich – mit der georgischen Minderheit in Abchasien weit oben auf der Agenda von Max van der Stoel und seinen Nachfolgern Rolf Ekéus und Knut Vollebæk. Dies zeigt sich an regelmäßigen Besuchen und Treffen mit den involvierten Parteien, wann immer die politische Situation es zulässt. Der letzte Besuch des HKNM erfolgte im Sommer 2012. Infolge des Konflikts in Abchasien ist Projektarbeit dort jedoch äußerst kompliziert und findet deshalb auch nur in begrenztem Umfang statt; das gilt vor allem seit der Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens durch Georgiens Nachbarn Russland im Jahr 2008.¹⁰

9 Siehe Presidential Decree No. 639 „On the Development of the National Concept and Action Plan for Tolerance and Civil Integration“ vom 8. August 2005 bzw. Decree No. 348 of the Prime Minister of Georgia, National Concept for Tolerance and Civil Integration and Action Plan, vom 8. Mai 2009.

10 Abgesehen von Beratungen und Seminaren bestand die Projektunterstützung 2004 und in den folgenden Jahren aus kleineren Hilfsprojekten für Georgisch- und Abchasischlehrer in Gali und zwei anderen Bezirken, die von dem Konflikt am meisten betroffen waren. Dies ist ein gutes Beispiel für die konstruktive Rolle, die ein Projekt in einem politisch schwierigen Umfeld spielen kann.

Zehn Jahre Projektarbeit

Sprachunterricht – der Bereich der intensivsten Unterstützung durch den HKNM

In der Erkenntnis, dass die sprachliche Isolierung der Minderheiten ein entscheidendes Hindernis für ihre soziale, wirtschaftliche und politische Integration in die georgische Gesellschaft darstellte, startete der HKNM sein Hilfsprogramm mit dem Schwerpunkt Sprachunterricht, das bis heute zu seinen Prioritäten gehört und das beste Beispiel für die langjährige Unterstützung der georgischen Regierung und die Zusammenarbeit mit ihr ist. Es begann mit einem Pilotprojekt und der Entwicklung politischer Strategien und wird seit 2008 mit der Implementierung dieser Strategien fortgesetzt. Die Geschwindigkeit des Prozesses variiert. Zum einen wurde die Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft ausgebaut, zum anderen kam es immer wieder zu Phasen der Verlangsamung und sogar zur Stagnation. Die wesentlichen Bereiche des Programms waren das Erlernen der Staatssprache für Erwachsene (Studienanfänger, Beamte und Lehrer), mehrsprachiger Unterricht an den Schulen und Initiativen zur Förderung von Minderheitensprachen. Letztere sind im Laufe der Jahre zurückgegangen. Die Gründe dafür werde ich nachfolgend auszuführen versuchen.

Im Jahr 2002 startete der HKNM seine Unterstützung für die armenische Minderheit mit einem Projekt zum Erwerb der georgischen Sprache für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst, die Minderheiten angehören, mit dem das staatliche Programm zur Gewährleistung des Funktionierens der Staatssprache in Georgien unterstützt werden sollte. Damit nahm sich der HKNM des größten Problems der Beamten armenischer Herkunft an, nämlich der Verbesserung ihrer Fähigkeit, mit in der Staatssprache verfassten Dokumenten zu arbeiten. Der Schriftwechsel zwischen dem Hohen Kommissar Rolf Ekéus und Nino Burdschanadse, der damaligen Parlamentspräsidentin, zeigt, dass die Staatssprache in Georgien zu den zentralen Anliegen des HKNM gehörte. Der HKNM stellte fest, dass „die Änderung der Staatssprache in einigen Regionen Georgiens praktische und politische Hürden für die gesellschaftlichen Integration darstellt“, und drängte die Regierung, „unverzüglich Schritte zur Ausarbeitung eines umfassenden Programms zur Förderung der Kenntnis und Verwendung der Staatssprache im gesamten Land einzuleiten, einschließlich eines Programms für den Sprachunterricht in den Schulen und im öffentlichen Dienst, insbesondere auf lokaler Ebene“.¹¹ Wie

rigen Kontext beim Aufbau lokaler Kapazitäten und bei der Aufrechterhaltung des Dialogs mit den Behörden spielen kann. Obwohl der HKNM Projekte in Abchasien für die nähere Zukunft nicht ausschließt, wären sie aufgrund politischer und logistischer Beschränkungen nach wie vor schwer durchzuführen.

- 11 OSCE High Commissioner on National Minorities, Address by Ambassador Rolf Ekéus, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the OSCE HCNM-UNDP Conference „Promoting Integration and Development in the Samekhe-Javakheti Region of Georgia“, Tiflis, 19. November 2002 (eigene Übersetzung).

bereits erwähnt, wurde die lange erwartete Strategie erst 2009 vorgestellt. In seinen Gesprächen mit hochrangigen Regierungsvertretern ermutigte der Hohe Kommissar sie auch nachdrücklich dazu, politische Maßnahmen in Bezug auf die Staatssprache in eine umfassendere Strategie zur Integration von Minderheiten einzubeziehen. Hierbei wandte er die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben unmittelbar auf Georgien an.¹² Damit waren die bis heute geltenden Prioritäten des HKNM gesetzt.

Mit dem Hinweis auf den geringen Gebrauch der georgischen Sprache unter den Minderheiten machte der Hohe Kommissar darauf aufmerksam, dass ein Gesetz über die Staatssprache vonnöten sei, um die breitere Anwendung des Georgischen im Alltag landesweit zu fördern. Im selben Jahr beriet der HKNM die Regierung bei dem Gesetzentwurf. Das Gesetz wurde jedoch nie verabschiedet.

Deutlich leichter als eine Übereinkunft über den Gesetzentwurf ließ sich eine Einigung mit den Behörden über mögliche Projekte erzielen. Angesichts der Tatsache, dass der öffentliche Dienst eine wichtige Verbindung zwischen der Zentralregierung und den Regionen darstellt, in denen Minderheiten leben, beschloss der HKNM ein Projekt ins Leben zu rufen, mit dem die Georgischkenntnisse von Staatsbediensteten, die ethnischen Minderheiten angehören, verbessert werden sollten. Das Projekt erhielt die volle Unterstützung der Regierung. In Mazedonien und Moldawien hatte sich der Unterricht in der Staatssprache bereits als erfolgreiche Maßnahme erwiesen. In Georgien war dies jedoch zum ersten Mal für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst in allen Bereichen vorgesehen, von Mitarbeitern der örtlichen Verwaltungen über Lehrer bis hin zu Krankenhauspersonal und Bankangestellten. Das Projekt wurde zwischen 2002 und 2007 für rund 700 Staatsbedienstete durchgeführt, von denen etwa 400 einen Abschluss erwarben.

Im Rahmen der Konfliktverhütungsprogramme begann der Sprachunterricht allmählich eine Reform der mehrsprachigen Bildung zu befördern. Der HKNM hielt einen zweisprachigen bzw. bei mehreren Sprachen mehrsprachigen Unterricht für die bei Weitem wirksamste Strategie, um der sprachlichen Vielfalt einer Gesellschaft gerecht zu werden. Multilinguale Programme zielen darauf ab, dass Schüler mehrere Sprachen beherrschen, indem sie ihre Muttersprache fortentwickeln und die Staatssprache ganz oder teilweise erlernen. Um dies zu erreichen, erhalten die Schüler nicht nur Sprachunterricht in der Staatssprache und in ihrer Muttersprache, sondern werden nach und nach auch in Mathematik, Biologie und anderen Fächern in der Staatssprache unterrichtet. Der Vorteil dieses Unterrichtsmodells besteht darin, dass es einerseits die Identität der Minderheit bewahrt und andererseits die Integration in die Gesellschaft des Landes, in dem sie lebt, ermöglicht. Nach den positiven Erfahrungen der Vergangenheit – vor allem in den 1990er Jahren in den balti-

12 Vgl. Sally Holt, The Lund Recommendations in the Activities of the HCNM, in: International Journal on Minority and Group Rights 12/2005, S. 169-188, hier: S. 176.

schen Staaten – hat sich der HKNM in den letzten zehn Jahren erfolgreich dafür eingesetzt, den mehrsprachigen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen in Georgien zu fördern. Damit regte er sowohl die georgische Regierung als auch die Minderheiten erfolgreich dazu an, Mehrsprachigkeit in Übereinstimmung mit den Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten von 1996¹³ zu ermöglichen bzw. zu erwerben.

Auf die Konfliktverhütungsprogramme folgte das bereits erwähnte Bildungsprogramm, das 2011 ins Leben gerufen wurde und bis Mitte 2013 läuft. Der Schwerpunkt des Programms liegt auf dem Sprachunterricht. Es setzt die in den letzten Jahren aufgebaute Zusammenarbeit in wesentlichen Zügen fort und beinhaltet einige neue Initiativen, wie etwa eine Aufklärungskampagne für Minderheiten. Sie informiert über die Vorteile des mehrsprachigen Unterrichts für Schüler und über Möglichkeiten für Erwachsene, die Staatssprache zu erlernen. Das Programm fördert auch die Kommunikation zwischen den örtlichen Gemeinschaften und den Zentralbehörden, indem es das Ministerium für Erziehung und Wissenschaft darüber informiert, wie die armenischen und aserischen Minderheiten und die Lehrer die Reform der mehrsprachigen Bildung wahrnehmen.

Das Tempo, in dem der HKNM seine Unterstützung leistete, variierte im Laufe der Jahre und hing vor allem vom Verhalten der Regierung bei der Durchführung der Reform des Sprachunterrichts ab. Drei Gelegenheiten, bei denen die georgische Regierung direkte Schritte unternahm, um ihren Reformbeitrag zu verbessern, sind besonders erwähnenswert. Erstens übernahm die Regierung 2007 die sogenannten Sprachhäuser, eine lokale Einrichtung, die 2004 vom HKNM gegründet worden war, um Erwachsenen in Minderheitenregionen die Möglichkeit zu geben, Georgisch zu lernen. Anschließend verfielen sie jedoch. Zum Glück wurde diese Initiative 2011 im Rahmen einer breiter angelegten Regierungsstrategie, die das Erlernen der Staatssprache fördern sollte, wiederbelebt. Die zweite, umfassendere Maßnahme wurde 2008 in Gestalt der Reform des mehrsprachigen Unterrichts durchgeführt, bei der die Regierung von internationalen Experten, die vom HKNM abgeordnet worden waren, unterstützt wurde. Das Ergebnis war das Programm zur Förderung des mehrsprachigen Unterrichts, das 2009 vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft als wichtiger Schritt in Richtung eines integrationspolitischen Konzepts der georgischen Regierung gebilligt wurde, nämlich des Nationalen Konzepts und des Aktionsplans für Toleranz und gesellschaftliche Integration.¹⁴ Bei der Gestaltung der Reform baute das Ministerium für

13 Vgl. das Kapitel „Minority education at primary and secondary levels“, in: The Hague Recommendations on the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note, Oktober 1996, S. 6-7. Obwohl sämtliche wichtigen Bestandteile eines mehrsprachigen Unterrichts beschrieben werden, wird der Begriff „*multilingual education*“ in den Empfehlungen nicht verwendet. Lediglich der Begriff „*multilingualism*“ findet sich in den Erläuterungen; vgl. ebenda, S. 13.

14 Government of Georgia, National Concept for Tolerance and Civic Integration, 8. Mai 2009, unter: <http://www.smr.gov.ge/docs/doc203.pdf>. Zum Programm für den mehrspra-

Bildung und Wissenschaft auf den vom HKNM in Zusammenarbeit mit der Schweizer NGO *Cimera* von 2006 bis 2008 in zwölf Pilotschulen angewandten Methoden des mehrsprachigen Unterrichts und den dabei erzielten positiven Ergebnissen auf. Ab 2009 wurde das Pilotprojekt auf 40 Minderheitenschulen ausgeweitet. Das Bildungsprogramm für Georgien und die neue Initiative des Präsidenten „Georgische Sprache für zukünftigen Erfolg“, die fast zeitgleich im Frühling 2011 gestartet wurden, gaben der Reform einen weiteren Impuls. Hochschulabsolventen, die gerade ihr Studium abgeschlossen hatten, wurden dazu herangezogen, die Minderheitenschulen beim Georgischunterricht zu unterstützen.¹⁵ Diese Maßnahme konnte zwar nicht aufrechterhalten werden, hatte aber den Vorteil, Schüler und Lehrer, die Minderheiten angehörten, mit georgischen Muttersprachlern in Kontakt zu bringen und damit ihre Kenntnisse der Staatssprache zu verbessern.

Das Nationale Sicherheitskonzept aus dem Jahr 2005 wurde 2011 überarbeitet, vor allem, um den neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen, die seit dem Krieg mit Russland im Jahr 2008 entstanden waren. Interessanterweise wurde darin auch das Erlernen der georgischen Sprache als wichtige Maßnahme erwähnt: „Gesellschaftliche Integration setzt voraus, dass Bedingungen geschaffen werden, in denen alle Bürger Georgiens die Nationalsprache lernen können, womit ihnen die vollständige Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben des Landes ermöglicht wird.“¹⁶

Wo stehen wir nun nach zehnjährigem Einsatz für den Sprachunterricht für die armenische und die aserische Minderheit in Samzche-Dschawachetien bzw. Kwemo-Kartli? Zunächst einmal kommt die Implementierung des Konzepts des mehrsprachigen Unterrichts gut voran. Dies ist der gezielten Unterstützung durch Experten, u.a. mit Regelungen und Strategiepapieren, sowie dem Ausbau der Kapazitäten der Ministeriumsmitarbeiter zu verdanken.¹⁷

Zweitens erhalten Beamte im Bildungswesen, Lehrer und indirekt auch Schüler für den mehrsprachigen Unterricht Hilfe in Form von Fortbildungen, Lehrbüchern und anderen Materialien aus der Hand von Experten, die wiederum von NGOs angeleitet werden, so vor allem vom *Centre for Civil Integration and Inter-Ethnic Relations* (CCIIR), mit dem der HKNM seit 2002 erfolgreich zusammenarbeitet. Als das Pilotprojekt 2006 gestartet wurde, hatte „so gut wie keiner der Lehrer die für den Unterricht nötigen Fremdsprachenkenntnisse. Auch konnte kaum ein Lehrer an den Minderheitenschulen

chigen Unterricht siehe Ministry of Education and Science of Georgia, Civil Integration Programs, unter: <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=547&lang=eng>.

15 Vgl. Georgian Language for Future Success, unter: http://www.tpdg.gov.ge/index.php?action=page&p_id=257&lang=eng.

16 National Security Concept of Georgia, S. 10, unter: <http://nsc.gov.ge/files/files/National%20Security%20Concept.pdf> (eigene Übersetzung).

17 Zu den konkreten politischen Errungenschaften gehören Regelungen für den mehrsprachigen Unterricht und Anmeldeverfahren für Schulen, Bedarfserhebungen für die Fortbildung von Lehrern und Standards für die zweisprachige Ausbildung von Lehrern. Ein Zertifizierungsprozess für bilinguale Sprachlehrer ist in Arbeit.

sein Fach in einer Fremdsprache unterrichten.“¹⁸ Die Weiterbildung von Lehrern ist noch immer ein langwieriger Prozess. Wenn sie zu nachhaltigen Ergebnissen und einer Verbesserung des Unterrichts sowohl in georgischer Sprache als auch in einer Minderheitensprache mit Hilfe moderner Methoden führen soll, sind langfristige und anhaltende Investitionen von Seiten der Regierung erforderlich. Die Regierung hat diesen Prozess zur Priorität erklärt, was sich an den Reformen von 2008, dem nachfolgenden Beschluss, das Pilotprojekt auf 40 Schulen auszuweiten, und der 2011 ins Leben gerufenen Initiative zur Förderung der Staatssprache zeigt, auch wenn sich noch keine langfristige Strategie abzeichnet. Die Lehrer und Mitarbeiter an den Pilotschulen sind jetzt besser informiert und darin ausgebildet, wie der mehrsprachige Unterricht gestaltet werden kann. Als sich die finanzielle Unterstützung durch die Regierung verzögerte, versuchten armenische Schulen in einigen Fällen sogar, das Projekt vorübergehend mit ihren eigenen Mitteln fortzuführen. Jedoch kann die entsprechende Motivation ohne Klarheit hinsichtlich der Aussicht auf eine kontinuierliche finanzielle, organisatorische und methodisch-fachliche Unterstützung nicht aufrechterhalten werden. Die Regierung kündigte mehrfach an, dass die knapp 225 Minderheitenschulen im ganzen Land mit dem mehrsprachigen Unterricht beginnen sollten, jedoch mit stets wechselnden Terminangaben. Noch immer ist unklar, wann und wie die Einführung des mehrsprachigen Unterrichts an diesen Schulen stattfinden soll.

Drittens hat sich der HKNM daran beteiligt, Jugendlichen die kulturelle und sprachliche Integration in ein georgischsprachiges Umfeld zu ermöglichen („Argonauti“-Programm). Diese Maßnahme hat sich als erfolgreich erwiesen: Zwischen 2009 und 2011 haben 20 der 74 Schüler aus Samzche-Dschawachetien, die an dem Programm teilgenommen haben, ein Universitätsstudium aufgenommen. Im Jahr 2012 wurde dieses Programm zum letzten Mal mit Unterstützung des HKNM für 45 Schüler aus Samzche-Dschawachetien und erstmals auch aus Kwemo-Kartli durchgeführt. Das Ministerium für Bildung und Wissenschaft ist daran interessiert, das Programm ab 2013 zu übernehmen, was eine günstige Perspektive für die Aufrechterhaltung des Projekts verspricht.

Schließlich wurde auch die Zusammenarbeit mit den Gemeinden in Form von Aufklärungskampagnen wieder aufgenommen mit dem Ziel, Eltern und Gemeinden für den mehrsprachigen Unterricht zu gewinnen. Ein gängiges Missverständnis ist, dass es beim mehrsprachigen Unterricht darum gehe, die Staatssprache zu sprechen und vielleicht sogar Minderheitenschulen zu schließen, um Minderheiten so konsequent in die georgische Gesellschaft zu assimilieren. Um diese in Samzche-Dschawachetien weit verbreiteten Befürchtungen zu zerstreuen, besprechen die dortigen Implementierungspartner

18 Ligita Grigule, Shaping the Multilingual Learning Environment: The Case of Multilingual Education Pilot Project in Georgia, in: Journal of Teacher Education for Sustainability 1/2009, S. 50-64, hier: S. 54 (eigene Übersetzung).

die Sorgen der Gemeinden bei Treffen mit der örtlichen Selbstverwaltung, Eltern, Mitarbeitern der Schulen und mit Schülern. Dadurch gewinnt der HKNM nicht nur exakte und aktuelle Informationen, sondern er erfährt auch, wie die örtliche Bevölkerung die Bildungsreform wahrnimmt, und kann dies dem Ministerium mitteilen. Das Projekt zeigt, wie wichtig die Kommunikation zwischen dem Ministerium und den Bildungseinrichtungen und Gemeinden vor Ort ist. Ein Konzept zu entwickeln ist das eine – es der Bevölkerung adäquat zu vermitteln und an die Bedürfnisse vor Ort anzupassen, ist jedoch etwas ganz anderes.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die politische Reform kontinuierlich umgesetzt wird. Dabei sind insbesondere in zwei Bereichen deutliche Erfolge zu erkennen. Erstens hat sich der Kapazitätsaufbau in den Institutionen als wirksames Mittel erwiesen, um Reformen auf zentraler Ebene voranzutreiben, wobei wichtige politische Dokumente entwickelt und gebilligt wurden. Dies trifft auch auf lokaler Ebene zu, wie an der zunehmenden Verbreitung und Popularität der Sprachhäuser und der wachsenden Bereitschaft der Schulen, den mehrsprachigen Unterricht einzuführen, zu erkennen ist. Zweitens hat der Unterricht in der Staatssprache – sei es in der Schule im Rahmen des Programms zum mehrsprachigen Unterrichts oder im Rahmen des Argonauti-Programms – Schülern aus Samzche-Dschawachetien die Möglichkeit zum Besuch von Hochschuleinrichtungen eröffnet. Gleichzeitig hat die Anpassung der Regelungen für landesweit einheitliche Prüfungen Schülern, die Minderheiten angehören, den Zugang zur Universität erleichtert.¹⁹

Der Umstand, dass der HKNM in Georgien, aber auch in anderen Ländern wie Moldau, Kirgisistan und Kasachstan, über viele Jahre hinweg stets nachdrücklichen Wert auf das Erlernen der Staatssprache gelegt hat, wirft die Frage auf, wie wichtig es ist, Minderheitensprachen ebenso zu fördern. Ganz im Sinne der Haager Empfehlungen, in denen es hauptsächlich um Minderheitensprachen geht, spricht der HKNM auch dieses Thema an, wann immer Minderheitensprachen bedroht sind. Der Anspruch jedoch, dass eine Minderheitensprache wie z.B. Armenisch berechtigt sei, den Status einer regionalen Sprache zu erlangen, wird nicht als sinnvolles Mittel zur Integration erachtet.²⁰ Stattdessen war der HKNM bemüht, einen Mittelweg zwischen dem Erlernen der Staatssprache und dem Bewahren von Minderheitensprachen einzuschlagen, wobei das Ziel stets lautete, Minderheiten in die Gesellschaft zu integrieren. Der mehrsprachige Unterricht stellte das Instrumentarium für einen solchen Mittelweg zur Verfügung. Die Tatsache, dass sich das Ministerium für Bildung und Wissenschaft für den mehrsprachigen Unterricht eingesetzt hat, konnte daher als Garantie dafür angesehen werden, dass die Identität und die Kultur der Minderheiten respektiert werden. Dennoch war in den letzten Jahren die Tendenz zu erkennen, dass die Regierung in erster Linie in

19 Vgl. Assessment of Civic Integration of National Minorities, a.a.O. (Anmerkung 5), S. 47.

20 Diese Frage stellte sich 2007, als Vertreter der armenischen Minderheit den HKNM baten, zu prüfen, ob Armenisch den Status einer regionalen Sprache erlangen könnte.

die Staatssprache investierte.²¹ Entsprechende Maßnahmen könnten einen Schritt in Richtung Einsprachigkeit in Georgien darstellen – ein Szenario, das von vielen gefürchtet wird, vor allem in Samzche-Dschawachetien. Der HKNM beobachtet den Fortgang der Reform des mehrsprachigen Unterrichts sehr genau. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes haben gerade Parlamentswahlen in Georgien stattgefunden und es bleibt abzuwarten, welchen Weg die neue Regierung einschlägt, um den Bedürfnissen der Minderheiten in Georgien in Bezug auf den Sprachunterricht gerecht zu werden.

Weitere wichtige Bereiche des Engagements: Rechtsberatung, Entwicklung der Medien und Weiterbildung für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst

Neben dem Sprachunterricht setzt sich der HKNM auch in anderen Bereichen dafür ein, die Teilnahme von Minderheiten am öffentlichen Leben zu verbessern: durch die Stärkung ihrer Kompetenzen in der örtlichen Verwaltung und in den Medien sowie durch die Erleichterung des Zugangs zu Rechtsberatung.

Von 2004 bis 2006 veranlasste der HKNM Weiterbildungskurse für Mitarbeiter der örtlichen Verwaltungen von Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli zum Umgang mit interethnischen Spannungen in ihrer alltäglichen Arbeit. Zwar gibt es keine Belege dafür, dass diese Maßnahme direkt zu Reformen beigetragen haben. Tatsache ist jedoch, dass die Regierung im darauffolgenden Jahr beschloss, eine staatliche Schule für öffentliche Verwaltung zu gründen, die nach dem verstorbenen Premierminister Surab Schwania benannt ist und sich in Kutaisi befindet. Ziel war es, nationale Minderheiten in Entscheidungsprozesse einzubinden und ihre Präsenz in staatlichen Strukturen (Parlament, Regierung, Lokalverwaltungen und öffentlicher Dienst) durch Weiterbildung zu erhöhen. Um diese Maßnahme langfristig aufrechterhalten, einigte sich der HKNM 2006 mit dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft und der Surab-Schwania-Schule darauf, die Weiterbildungskurse fest in den Unterrichtsplan aufzunehmen. Im selben Jahr übernahm der Implementierungspartner des HKNM die Ausbildung der Lehrer an der Surab-Schwania-Schule und bot die ersten Kurse zur Steuerung interethnischer Beziehungen für die Studenten an. Bei der Überarbeitung des Lehrplans im Jahr 2010 wurde der Kurs jedoch wieder gestrichen, da er angeblich nicht auf die tägliche Praxis der Beamten zugeschnitten war. Zwar enthielt er wohl tatsächlich einige unnötig abstrakte Komponenten, doch hätte er auch umgestaltet anstatt gänzlich aufgegeben werden können. Eine weitere recht bedauerliche Entwicklung war, dass das Ministerium 2011 das Profil der

21 Dies zeigt sich an verschiedenen Maßnahmen wie etwa der Initiative „Georgische Sprache für zukünftigen Erfolg“ und der besonderen Hervorhebung der Arbeit sowohl der Surab-Schwania-Schule für öffentliche Verwaltung als auch der Sprachhäuser in den Minderheitenregionen zum Erwerb der Staatssprache (ausführlicher zur Schule für öffentliche Verwaltung s.u.).

Surab-Schwania-Schule teilweise veränderte, um den Schwerpunkt auf das Erlernen der Staatssprache für Beamte – darunter auch das Schulpersonal – zu legen. Diese Maßnahme passt zwar zu den jüngsten Bemühungen der Regierung zum Erwerb der Staatssprache, aber es ist schade, dass der auf den Arbeitsalltag ausgerichtete Unterricht für Staatsbedienstete, die einer Minderheit angehören, in den Hintergrund getreten ist. Die Unterstützung für Beamte hat so zwar offensichtlich zu der institutionellen Reform beigetragen, steht aber seit 2010 nicht mehr auf der Prioritätenliste der Regierung.

Hilfen in Form von Rechtsberatung und Unterstützung bei der Entwicklung der Medien konzentrierten sich auf den Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft in den Minderheitenregionen. Sie erwiesen sich als erfolgreich und wirkten sich zumindest auf lokaler Ebene positiv aus.

Von 2003 bis 2010 unterstützte der HKNM die Gründung und den Kapazitätsaufbau von Rechtsberatungsstellen an vier Orten (Achalziche, Achalkalaki und Ninozinda in Samzche-Dschawachetien und Marneuli in Kwemo-Kartli), um der Bevölkerung bei der Regelung von Streitfragen, insbesondere in Bezug auf die Landfrage, zu helfen. Für Regionen, die stark von der Landwirtschaft abhängen, ist es für den Lebensunterhalt der Bevölkerung entscheidend, welchen rechtlichen Status das Land hat und welche Möglichkeiten der Privatisierung, z.B. durch Pachtverträge, es gibt. Kurz nach der Unabhängigkeit, unter der Regierung Swiad Gamsachurdias, hinderte ein diskriminierendes Gesetz Minderheiten daran, Land zu privatisieren. Später wurde das Gesetz geändert und ließ eine eingeschränkte Privatisierung innerhalb eines Gürtels von 21 Kilometern in unmittelbarer Nachbarschaft der aserbaidjanischen Grenze zu. Obwohl das Gesetz Ende der neunziger Jahre aufgehoben wurde, mangelt es der Privatisierung und der Verpachtung von Land nach wie vor an Transparenz. Rechtsberatungsstellen boten insbesondere zu diesen Fragen eine kostenlose Beratung an. Das Projekt konnte nur teilweise aufrechterhalten werden, da die vier Büros zwar noch geöffnet sind, aber mit strukturellen Finanzierungslücken zu kämpfen haben.

Auch im Bereich Medienentwicklung wurde Unterstützung geleistet. Hier konnte ein Pilotprojekt für die Zentralregierung und die Kommunen erfolgreich durchgeführt werden. In Rahmen des Projekts, das von 2004 bis 2009 zeitweise unter der Leitung der OSZE-Mission in Georgien lief, wurden landesweite Nachrichten aus Georgien auch in aserischer und armenischer Sprache gesendet. Mit diesem Projekt beabsichtigte der HKNM die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1998), in denen es unter anderem um den Umgang mit Medien geht, vor allem aber die Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk (2003) umsetzen.²² Im Jahr 2007 übernahm der staatliche Rundfunk einen Teil dieses Projekts und nahm eine zehnmündige Nachrichtensendung für jede der

22 Vgl. Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media, Oktober 2003, S. 17, und The Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note, Februar 1998, S. 6-7.

fünf größten ethnischen Minderheitengemeinschaften ins Programm, die somit auf Aserisch, Armenisch, Russisch, Ossetisch und Abchasisch ausgestrahlt wurde. Gegen Ende des Projekts produzierten die lokalen Mitarbeiter nicht nur Zusammenfassungen der landesweiten Nachrichten, sondern auch qualitativ hochwertige lokale Nachrichten auf Aserisch. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes werden immer noch täglich Nachrichten in diesen Sprachen – außer auf Russisch – ebenso gesendet wie regelmäßige regionale Nachrichten.

Weitere medienbezogene Projekte boten Fortbildungen für Lokaljournalisten und Unterstützung für zwei örtliche Fernsehsender in Bolnissi und Marneuli an. Letzterer ist noch immer in Betrieb.²³

Schlussfolgerungen

In den letzten zehn Jahren hat Georgien eine kritische Phase seiner Geschichte durchlebt, die von entschiedenen Reformbemühungen in mehreren zentralen Bereichen gekennzeichnet war. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der HKNM eine wichtige Rolle bei diesen Bemühungen gespielt hat, vor allem in Bezug auf den Sprachunterricht. Mit der Durchführung zahlreicher Projekte entwickelte der HKNM praktische Möglichkeiten und Verfahren zur Beseitigung der systemischen Ursachen für die Isolation der beiden größten Minderheiten Georgiens. Das Beispiel Georgien zeigt, dass der HKNM Projekte auf pragmatische Art und Weise entworfen und durchgeführt und den örtlichen Rahmenbedingungen und Dynamiken angepasst hat, vor allem, indem er die verfügbaren Ressourcen bei den Implementierungspartnern mobilisiert hat. Das Ziel lautete stets, die Reformbereitschaft der Regierung zu erhöhen.

Das jahrelange Engagement des HKNM für verschiedene Projekte ist angesichts des schwierigen politischen Kontexts in Georgien ein bedeutender Erfolg. Die Konflikte – vor allem mit den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien, die in dem Krieg zwischen Russland und Georgien im Jahr 2008 gipfelten – bildeten in mindestens zweierlei Hinsicht den Hintergrund für das Engagement des HKNM. Um die Gefahr zu mindern, dass diese Konflikte auf die Regionen Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli übergreifen, rief der HKNM vielfältige Projekte ins Leben, um das Konfliktpotenzial in diesen Regionen zu verringern, und erhielt dabei die Unterstützung der Regierung.

Die Regierung hat die Bemühungen des HKNM von Anfang an unterstützt und diese Unterstützung im Laufe der Jahre auch mehrmals bekräftigt. Wie man an dem neuen Nationalen Sicherheitskonzept sehen kann, bemüht sich die Regierung, Minderheiten zu integrieren und betrachtet dies auch als ein zentrales Element ihrer Sicherheitsstrategie. Jedoch hat sie insofern auch „ge-

23 Ausführlicher zur Arbeit von Marneuli TV siehe: <http://www.marneulitv.ge/eng>.

„mischte Gefühle“ gegenüber Minderheiten zu erkennen gegeben, als sie den politischen Beziehungen vor allem zwischen den ethnischen Armeniern und Russland misstrauisch gegenübersteht. Ein allgemeinerer Grund dafür ist der, dass Minderheiten ein Element im Kräfteverhältnis im Kaukasus darstellen.

Die Umsetzung der Reformen ging je nach den Prioritäten der Regierung in unterschiedlichem Tempo voran, das von Stagnation bis hin zu plötzlicher Eile und raschen Maßnahmen reichte. Die Durchführung der Projekte wurde dadurch zu einem Prozess, der dem HKNM, den Experten und den Partnern Geduld und Hartnäckigkeit abverlangte.

Der pragmatische Ansatz des HKNM wurde als ein Grund für seinen Erfolg anerkannt, vor allem vom Europarat und vom ECMI. Jedoch sollten langfristige Strategien und multiple Optionen vom HKNM weiterentwickelt werden, damit die Projekte von lokalen Akteuren übernommen werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine regelmäßige Evaluierung der Projekte vor Ort notwendig.

Inwiefern können die Projekte des HKNM in Georgien als nachhaltig angesehen werden? Das wichtigste Anzeichen dafür, dass die in Georgien geleistete Unterstützung des HKNM nachhaltige Auswirkungen haben wird, ist, dass die Regierung Initiativen des HKNM aufgegriffen, eine politische Strategie daraus gemacht und sich konsequent dazu verpflichtet hat, diese auch umzusetzen. Projekte, die vom HKNM oder anderen ins Leben gerufen werden, ohne dass die Regierung langfristig die Verantwortung für sie übernimmt, überstehen oftmals nur den ersten Finanzierungszyklus von zwei bis drei – höchstens fünf – Jahren und verlaufen danach im Sande. Der lange und konsequente Einsatz des HKNM für den mehrsprachigen Unterricht zeigt, dass es zehn Jahre dauern kann, bis ein Reformkurs eingeschlagen und die Reform dann auch durchgeführt wird.

Zweitens veranschaulicht der Einsatz des HKNM für die Reform des mehrsprachigen Unterrichts anhand zumindest einiger bereits vorliegender Ergebnisse des noch laufenden Prozesses, dass Initiativen immer dann nachhaltig sind, wenn die Kapazitäten von Akteuren auf zentraler und lokaler Ebene ausgebaut werden oder diese sich selbst zur Weiterbildung verpflichten. Dies trifft zum Teil auf die Mitarbeiter des Ministeriums für Erziehung und Wissenschaft zu, die für den mehrsprachigen Unterricht ausgebildet werden, auch wenn die hohe Fluktuation unter den Mitarbeitern die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung erschwert. In den Minderheitenregionen wurde die Arbeit der Sprachhäuser wieder aufgenommen. Das sind gute Nachrichten, doch sollten ihre Kapazitäten deutlich und anhaltend ausgebaut werden, um die derzeitige Arbeitsüberlastung abzubauen. In den Schulen hat die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der Lehrer zu einigen positiven Ergebnissen geführt, die durch eine Strategie für lebenslanges Lernen und langfristige berufliche Weiterbildung ergänzt werden sollten. Trotz allem sind die Georgischkenntnisse innerhalb der armenischen und der aserischen Minderheit immer noch schwach, was sie an der vollen Teilnahme am sozialen, wirtschaftli-

chen, kulturellen und politischen Leben des Landes hindert. Die Hilfe durch Rechtsberatungsstellen, ein weiteres Projekt des HKNM auf lokaler Ebene, hat den ersten Finanzierungszyklus durch den HKNM überlebt, da findige Juristen vor Ort alternative Fördermittel aufgetrieben haben, die idealerweise von der Regierung abgesichert werden sollten.

Drittens deutet auch der verstärkte Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft, vor allem über den Sprachunterricht, auf Nachhaltigkeit hin. Dank der Vermittlung durch die Mitarbeiter des HKNM – bei der sich der Nationale Programmmanager in Tiflis als besonders hilfreich erwies – konnten sich die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft und den Implementierungspartnern vor Ort (Experten für den Sprachunterricht, Spezialisten für Studentenaustauschprogramme oder Graswurzelorganisationen) entwickeln. Dadurch wiederum konnte in den Gemeinden, mit denen sie zusammenarbeiten, Vertrauen aufgebaut werden. Die Erfahrung des HKNM hat gezeigt, dass eine solche Zusammenarbeit gefördert werden sollte, auch in dem sensiblen und bislang kaum thematisierten Bereich der Geschlechtergleichstellung, vor allem in Bezug auf den Zugang von Jungen und Mädchen sowie Frauen und Männern zur Bildung.

Schließlich – und das ist vielleicht der wichtigste Punkt – ist die Abnahme interethnischer Spannungen ein Hinweis darauf, dass die Konfliktverhütungsmaßnahmen des HKNM Früchte tragen. Die Vielzahl der Faktoren, die die Stabilität oder Instabilität einer Region beeinflussen, erlaubt es uns nicht, einen kausalen Zusammenhang zwischen Stabilität und der Unterstützung durch den HKNM herzustellen. Doch zumindest in Samzche-Dschawachetien haben die interethnischen Spannungen in den letzten Jahren zweifellos nachgelassen. Heute ist das Klima weniger angespannt als 2008. In Kwemo-Kartli war die Lage zumeist ruhiger als in Samzche-Dschawachetien, doch besteht die Gefahr wachsender Spannungen, vor allem aus religiösen Gründen.²⁴

In der immer noch begrenzten Teilnahme von Minderheiten am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben des Landes liegen nach wie vor wichtige Herausforderungen. Um diesen zu begegnen, wird der HKNM die georgische Regierung weiterhin dazu ermutigen, politische Konzepte zu verfolgen und konsequent umzusetzen, die auf die uneingeschränkte Teilnahme der Minderheiten abzielen. Dies ist das beste Mittel, um anhaltende Stabilität für die gesamte georgische Gesellschaft zu gewährleisten.

24 Vgl. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD)/Georgian Young Lawyers Association (GYLA)/Saferworld, Peace, Security and Stability in Kwemo-Kartli – A Community-Informed Strategy, März 2011.