

Dmitry Nurumov*

Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE in Zentralasien (1994-2001)

Hintergrund: ethnische Probleme in der Zeit vor dem Engagement des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten

Aus der Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 gingen Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan als unabhängige Staaten in Zentralasien hervor. Im darauffolgenden Jahr wurden sie Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion sahen sie sich einer ganzen Reihe von Herausforderungen gegenüber, von denen einige die Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen betrafen. Jeder der genannten Staaten weist eine sehr gemischte Gesellschaft mit einem hohen Anteil ethnischer Minderheiten auf. Dies ist vor allem eine Folge der russischen Kolonialpolitik und der sowjetischen Nationalitätenpolitik.

In den 1920er Jahren bestimmte die sowjetische Nationalitätenpolitik die Ziehung administrativer Grenzen zwischen den zentralasiatischen Republiken. Kern dieser Politik war die Schaffung von Republiken, die nach der jeweils größten, namensgebenden ethnischen Gruppe („Titularethnie“, „Titularnation“), benannt wurden. Gleichzeitig wurden die Republiken jedoch so gestaltet, dass sie auch große Minderheiten aus den Nachbarstaaten einschlossen. Dabei handelte es sich zum Teil um eine Vorsichtsmaßnahme Moskaus, um dem Risiko des Separatismus vorzubeugen (womit das alte römische Prinzip des *divide et impera* wirkungsvoll umgesetzt wurde), zum Teil war es auch den Anforderungen einer hoch zentralisierten Wirtschaft geschuldet. In einigen Fällen war dieses Vorgehen aber auch das Ergebnis von Kompromissen mit den örtlichen Eliten.¹ Viele ethnische Gruppen in der Region sind daher Minderheiten, deren *Kin-State*, d.h. der Staat, in dem sie die Mehrheit bzw. die Titularnation stellen, in der Regel an den Staat angrenzt, in dem sie wohnen.²

* Die in diesem Beitrag geäußerten Meinungen sind die des Autors und stimmen nicht notwendigerweise mit denen des HKNM oder der OSZE überein.

1 Vgl. International Crisis Group (ICG), Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential, ICG Asia Report Nr. 33, Osch/Brüssel, 4. April 2002, S. i, unter: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/Central%20Asia%20Border%20Disputes%20and%20Conflict%20Potential.pdf>.

2 Zur Veranschaulichung sei auf die Usbeken hingewiesen, die zahlenstärkste ethnische Gruppe Zentralasiens. Usbekistan grenzt an alle vier anderen Länder Zentralasiens. In jedem von ihnen gibt es eine große usbekische Minderheit, die vor allem in den an Usbekistan angrenzenden Gebieten siedelt. In Kasachstan leben 493.721 Usbeken (offizielle Schätzung von 2012), in Kirgisistan 796.300 (offizielle Schätzung von 2012). Für Tadschikistan und Turkmenistan sind keine offiziellen Zahlen aus jüngster Zeit vorhanden,

Die Bevölkerungsvielfalt der Region ist auch auf die zaristische Kolonialisierungspolitik zurückzuführen, die eine Massenmigration aus dem europäischen Teil des Russischen Kaiserreichs ausgelöst hatte. Diese Entwicklung setzte sich unter sowjetischer Herrschaft bis in die 1960er Jahre fort.³ Die Deportation ganzer ethnischer Gruppen unter Stalin in den späten 1930er und den 1940er Jahren fügte dem komplexen ethnischen Mosaik der Region ein weiteres Teilchen hinzu.⁴ Solange ein Widerstand gegen die sowjetische Nationalitätenpolitik innerhalb der totalitären sowjetischen Gesellschaft praktisch unvorstellbar war, führten ethnische Probleme selten zu offenen Konflikten.

Als sich Moskaus eiserne Hand gegen Ende der 1970er und in den 1980er Jahren allmählich lockerte, gingen die örtlichen Eliten fast völlig ungestraft und in einem in der Sowjetunion bis dahin unbekanntem Ausmaß korrupten Aktivitäten nach. Das Scheitern der Wirtschafts- und Sozialpolitik führte zur Entstehung einer Schattenwirtschaft, zu Umweltzerstörung, zunehmenden Spaltungen innerhalb der Gesellschaft und einem Wettstreit zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen um die wenigen wirtschaftlichen Ressourcen, vor allem im Ferghanatal.

Die Unfähigkeit des Sowjetapparats, die rasch wachsende Arbeitslosigkeit und andere soziale Probleme in den Griff zu bekommen, wurde durch die schnell ansteigenden Geburtenraten sämtlicher ethnischer Gruppen mit Ausnahme der slawischen Bevölkerung noch verstärkt. All diese Faktoren belasteten die interethnischen Beziehungen und trugen dazu bei, dass die Spannungen zwischen den ethnischen Gruppen zunahmen, auch wenn sie sich noch nicht deutlich äußerten.

Mit dem allmählichen Verfall der Sowjetherrschaft änderte sich alles. Während der *Scheltoksan*-Unruhen in Almaty im Dezember 1986 („*Scheltoksan*“ ist das kasachische Wort für „Dezember“) trat der Unmut über die sowjetische Nationalitätenpolitik deutlich zutage. Der Beschluss des Politbüros, den langjährigen Ersten Sekretär der Kommunistischen Partei Kasachstans – einen ethnischen Kasachen – zu entlassen und durch einen ethnischen Russen zu ersetzen, der nicht aus Kasachstan stammte, löste massive Proteste kasachischer Studenten aus. Die Demonstrationen wurden von den sowjetischen Streitkräften gewaltsam niedergeschlagen. Im Jahr 1989 kam es zu interethnischen Ausschreitungen in Nowy Usen (seit 1992 Schangaösen) in Westkasachstan, bei denen kasachische Jugendliche mit Jugendlichen aus dem Kaukasus aneinandergerieten.

doch machen Usbeken laut CIA-Daten vermutlich 15,3 bzw. fünf Prozent der Bevölkerung in beiden Ländern aus. Siehe unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tx.html>.

3 Einen Überblick bietet Sebastien Peyrouse, *The Russian Minority in Central Asia: Migration, Politics, and Language*, Kennan Institute Occasional Paper 297, 2008, unter: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/55099/ipublicationdocument_singledocument/d0ca2186-e30b-4399-a282-da59b1018ed3/en/OP297.pdf.

4 Einen Überblick bietet Nikolai Bougai, *The Deportation of Peoples in the Soviet Union*, New York 1996.

In den Jahren 1989 und 1990 kam es in der Region zu zwei blutigen Konflikten im Ferghanatal, das sich Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan teilen. Der erste Konflikt ereignete sich im Juni 1989 in der Usbekischen Sozialistischen Sowjetrepublik. Dabei begingen ethnische Usbeken eine Serie von Pogromen an Mescheten, die im Oblast Ferghana lebten. Die Pogrome führten dazu, dass die Mescheten in andere Gebiete der Sowjetunion umgesiedelt wurden. Zu dem zweiten Konflikt kam es im Juni 1990. Die Städte Usgen und Osch (Kirgisische Sozialistische Sowjetrepublik) versanken dabei in tödlichen Auseinandersetzungen zwischen der kirgisischen und der usbekischen Bevölkerung der Region Osch.⁵

Wie im Fall der *Scheltoksan*-Unruhen wurden sämtliche Konflikte, die während der späten 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre im sowjetischen Zentralasien ausbrachen, von den sowjetischen Streitkräften und Spezialeinheiten aus verschiedenen Teilen der Sowjetunion – oftmals auch gewaltsam – unterdrückt. Außer dieser rücksichtslosen Gewaltanwendung hatte die in den letzten Zügen liegende Sowjetunion den ethnischen Gemeinschaften Zentralasiens nichts mehr anzubieten. Die strukturellen Wurzeln der Konflikte wurden nicht angegangen. Minderheiten fühlten sich in ihrer Region mittlerweile unsicher und unerwünscht. Die Titularethnien wurden dazu gedrängt, eine nationalistischere Rhetorik zu verwenden, obwohl der Ruf nach vollständiger Unabhängigkeit immer noch nur selten zu vernehmen war; Zentralasien wurde von der Auflösung der UdSSR völlig überrascht.

Die Desintegration der UdSSR im Jahr 1991 führte zu einer noch drastischeren Verschlechterung der Wirtschaftslage. Das Ergebnis war der fast vollständige Niedergang der Wirtschaft. Die neuen Regierungen wirkten kraftlos. Da sie sich im Hinblick auf ihre Zukunft in den neuen zentralasiatischen Staaten unsicher fühlten und Angst vor ethnischen Konflikten hatten, begannen die Minderheiten Zentralasiens zu verlassen und in ihre historischen Heimatländer zurückzukehren (Russen, Deutsche, Tschetschenen) oder in ihre *Kin-States* überzusiedeln (vor allem ethnische Kasachen).⁶ Die Konflikte, die sich vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion ereignet hatten, waren eine deutliche Mahnung, dass es nicht unbedingt eine leichte Aufgabe sein würde, neue Staaten in der Region zu errichten. Einige Experten hatten sogar die sofortige und blutige Auflösung der Länder Zentralasiens vorhergesagt.⁷ Zahlreiche tief verwurzelte Streitigkeiten, gegenseitiges Misstrauen und Klagen bargen das Potenzial, die Region in rasanter Geschwindigkeit in das

5 Weniger bekannte ethnische Pogrome fanden auch in anderen zentralasiatischen Sowjetrepubliken statt: Im Mai 1989 in Aschgabat in der Turkmenischen Sozialistischen Sowjetrepublik (vor allem gegen Armenier) und im Februar 1990 in Duschanbe in der Tadschikischen Sozialistischen Sowjetrepublik (ebenfalls vor allem gegen Armenier, aber auch gegen andere nichttadschikische Bewohner Duschanbes).

6 Aus mehreren Gründen erfassten die Auswanderungswellen jedoch nicht die indigenen, „verwurzelten Minderheiten“ Zentralasiens wie Usbeken und Uiguren.

7 Siehe z.B. den kurzen Überblick über solche Voraussagen in Rafis Abazov, *Practice of Foreign Policy Making: Formation of Post-Soviet Politics of Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Uzbekistan*, 1998, S. 23, unter: <http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/abazov.pdf>.

Chaos radikaler ethnischer Konflikte zu stürzen. Der 1992 in Tadschikistan ausgebrochene und bis 1997 anhaltende Bürgerkrieg schien diese Befürchtungen zu bestätigen, obwohl dieser Konflikt eigentlich nicht auf ethnischen Auseinandersetzungen beruhte. Zudem wurden die sowjetischen administrativen Grenzen zwischen den neuen unabhängigen Staaten nicht automatisch anerkannt. Der Prozess der Festlegung und Absteckung der Grenzen wurde als fast unmögliche Aufgabe angesehen.⁸

Das Engagement des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten

Das Amt des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) wurde 1992 eingerichtet und mit dem Mandat ausgestattet, ethnische Spannungen, die den Frieden, die Stabilität oder die freundschaftlichen Beziehungen zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten gefährden könnten, früh zu erkennen und Lösungen zu erarbeiten. Die Teilnehmerstaaten ernannten Max van der Stoep, den ehemaligen Außenminister der Niederlande und bekannten Streiter für Demokratie und Menschenrechte, zum ersten Hohen Kommissar für nationale Minderheiten.

Schon kurz nach der Einführung der Institution und lange bevor in allen fünf Ländern der Region OSZE-Missionen eingerichtet wurden nahm der HKNM dort seine Arbeit auf.⁹ Der HKNM stand somit an der Spitze des OSZE-Engagements in der Region. Bereits 1994 identifizierte er Zentralasien als eines derjenigen geographischen Gebiete, in denen seiner Meinung nach präventive Diplomatie und rechtzeitige Politikberatung eine entscheidende Rolle dabei spielen könnten, Spannungen zu beruhigen und zukünftige ethnische Konflikte zu vermeiden. Wie bereits erwähnt, wurden die Länder Zentralasiens 1991 OSZE-Teilnehmerstaaten. Dies ebnete mehreren ersten Missionen des HKNM in der Region Mitte der 1990er Jahre den Weg, auf die regelmäßige Besuche und andere Aktivitäten folgten.

Folgende Themen traten in den Gesprächen des HKNM mit den verantwortlichen Regierungsstellen in der Region in dieser Zeit immer wieder auf: die Einrichtung eines Dialogs zwischen Minderheiten und Mehrheiten; Spra-

8 Dieser Prozess ist immer noch nicht abgeschlossen. Die Republik Kasachstan ist das einzige Land in der Region, das die Grenzen endgültig festgelegt hat. Vgl. Alima M. Auanasova/Arman M. Suleimenov, *Iz istorii delimitacii gosudarstvennych granic Respubliki Kazachstan* [Aus der Geschichte der Festlegung der Staatsgrenzen der Republik Kasachstan], in: *Evrasijski juridičeski žurnal* [Eurasische Jura-Zeitschrift] 4/2010, unter: http://www.eurasiainlaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=652%3A2010-06-03-09-21-06&catid=99%3A2010-06-02-08-56-30&Itemid=124.

9 Die OSZE errichtete ihre erste Feldpräsenz in der Region 1994 mit der Eröffnung der OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan. Im Jahr 1995 eröffnete die OSZE das Verbindungsbüro in Zentralasien in Taschkent (Usbekistan). OSZE-Zentren wurden 1998 in Astana (Kasachstan), Aschgabat (Turkmenistan) und Bischkek (Kirgisien) gegründet. Vgl. Victor-Yves Ghebali, *OSCE Regional Policy in Central Asia: Rationale and Limits*, in: Farian Sabahi/Daniel Warner, *The OSCE and the Multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia*, Aldershot 2004, S. 4-5.

chenpolitik; Minderheitenrechte, insbesondere die Repräsentation von Minderheiten; Staatsbürgerschaftsfragen sowie die spezifische Lage bestimmter Minderheitengruppen. Der HKNM setzte vor allem zwei Prioritäten: Er befasste sich erstens mit der Beobachtung und Verhütung ethnischer Konflikte, die infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion zu entstehen drohten, und entsprechenden Frühwarnmaßnahmen,¹⁰ und bot zweitens Beratung bei der Formulierung neuer politischer Strategien an, die in diesem Kontext erarbeitet wurden und Auswirkungen auf Minderheiten haben könnten.

Die Einrichtung von Mechanismen für den Dialog und Beratungen über Minderheitenfragen

Eine der ersten Herausforderungen, die der HKNM bei seinen frühen Besuchen in den neuen unabhängigen Staaten Zentralasiens identifizierte, bestand darin, dass Letztere allesamt über keinerlei strukturelle Mechanismen und Erfahrungen in Bezug auf einen offenen und konstruktiven Dialog zwischen Minderheiten und Mehrheiten verfügten. Max van der Stoel war davon überzeugt, dass „Konflikte mit Minderheiten oft infolge ungenügender Mechanismen für den Dialog auf nationaler Ebene entstehen“. Außerdem sei es wichtig, dass „die Vertreter von Minderheiten die Möglichkeit haben, ihre Ansichten den politisch Verantwortlichen vorzutragen, wodurch diese wiederum die Sorgen der Minderheiten besser verstehen und in ihrer Politikgestaltung berücksichtigen können“.¹¹

Folglich unterstützte der HKNM in der nächsten Zeit vor allem die Schaffung solcher Mechanismen bzw. die Verbesserung bestehender Strukturen zur Förderung des interethnischen Dialoges. Dieser Aspekt seiner Arbeit lässt sich gut anhand seines Engagements in Kirgisistan und Kasachstan veran-

10 Hierzu gehörten neben Staatsbürgerschaftsfragen und der Beschäftigung mit der spezifischen Lage bestimmter Minderheiten auch die Festlegung und Demarkation der Grenzen. Der HKNM verfolgte auch das Aufkommen von islamistischem Fundamentalismus und religiösem Extremismus in der Region in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sehr genau, vor allem im Ferghanatal. Max van der Stoel war der Auffassung, dass das nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entstandene ideologische Vakuum sehr rasch nicht nur durch übertriebenen Nationalismus, sondern auch durch islamistischen Fundamentalismus und religiösen Extremismus aufgefüllt werden könnte, was zu einer Zunahme der Spannungen in der Region führen würde. Siehe hierzu den Überblick über die Situation in Zentralasien in: Walter A. Kemp (Hrsg.), *Quiet Diplomacy in Action – The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Den Haag 2001, S. 273-285.

11 Max van der Stoel, *Preventing Ethnic Conflict and Building Cohesive States. Memorable Words of Max van der Stoel, First OSCE High Commissioner on National Minorities from His Speeches 1992-2001*. Zusammengetragen und herausgegeben von Marianna Merrick Yamamoto, Carmichael, Ca., 2007, S. 8 (dieses und aller weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Siehe auch Victor-Yves Ghebali, *The High Commissioner on National Minorities after 15 Years: Achievements, Challenges and Promises*, in: *Security and Human Rights* 2/2009, S. 111-122. Ghebali argumentiert, „ein erster Schritt zur Auflösung ethnischer Spannungen sollte normalerweise die Einrichtung einer institutionalisierten Kommunikationsstruktur zwischen den beteiligten Parteien sein [...] die zu einem regelmäßigen Dialog und zum Aufbau von Vertrauen führt.“ Ebenda, S. 115.

schaulichen, wo er sich insbesondere für die Idee einsetzte, Beratungsgremien für Fragen im Zusammenhang mit Minderheiten einzurichten.

So entwickelte der HKNM beispielsweise während seiner ersten Besuche in Kirgisistan im Jahr 1995 ein besonderes Interesse an der Arbeit der Versammlung der Völker Kirgisistans, einer nichtstaatlichen Vereinigung von 26 nationalen Kulturzentren, die beim Ersten Kurultai des Volkes von Kirgisistan¹² im Januar 1994 gegründet worden war.

Im August 1995 legte der HKNM mehrere Empfehlungen vor, die vorsahen, die Versammlung umzustrukturieren und mit weitreichenden Beratungskompetenzen, auch im Bereich der Gesetzgebung, auszustatten, da er den Eindruck hatte, die Versammlung habe „ihr volles Potenzial noch nicht erreicht“.¹³ Der HKNM schlug auch vor, einen geeigneten normativen und institutionellen Rahmen für die Versammlung zu schaffen, da dieser für die Umsetzung der Reformen notwendig wäre. Insgesamt stand die Regierung den Empfehlungen des HKNM positiv gegenüber und arbeitete mehrere Vorschläge zur Veränderung der Struktur der Versammlung aus.¹⁴

Die wichtigste Empfehlung des HKNM lautete, innerhalb der Versammlung einen Exekutivrat einzurichten, der sich aus Vertretern der einzelnen nationalen Kulturzentren und aus Vertretern derjenigen Ministerien zusammensetzt, in deren Zuständigkeitsbereich die Interessen der Minderheiten in Kirgisistan fielen. Der Rat sollte mindestens einmal im Monat zusammentreten; er sollte außerdem Ausschüsse bilden, die sich mit speziellen Themen befassen. Der HKNM empfahl zudem, dass sich eine Abteilung des Büros des Präsidenten ausschließlich um Fragen im Zusammenhang mit Minderheiten kümmern und die Arbeit des Exekutivrats unterstützen sollte.¹⁵

In einem Schreiben vom 10. März 1996 informierte die Regierung der Kirgisischen Republik den HKNM, dass seine Empfehlungen bei der Umstrukturierung der Versammlung berücksichtigt worden seien, nachdem sie dem Zweiten Kurultai des Volkes von Kirgisistan vorgelegt und von diesem ge-

12 Der Kurultai ist ein Gremium, das auf Erlass des Präsidenten zusammenkommt und das kirgisische Volk vertreten soll. Der Kurultai war einst eine historische Form der Volksvertretung unter den Kirgisen.

13 Schreiben von Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, an Ihre Exzellenz Rosa Otunbajewa, Außenministerin der Kirgisischen Republik, vom 7. August 1995, Ref.-Nr. 897/95/L, Archiv des HKNM (in englischer Sprache).

14 Vgl. Schreiben von Kubanytschbek Schumaliew, Erster Stellvertretender Außenminister der Kirgisischen Republik, an Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, vom 3. Oktober 1995, Ref.-Nr. 16-640, Archiv des HKNM (Original in russischer Sprache). Siehe auch: Foundation on Inter-Ethnic Relations, *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. An Introduction*, Den Haag, Juni 1997, S. 65.

15 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel an Rosa Otunbajewa, a.a.O. (Anm. 13).

nehmigt worden waren.¹⁶ Der Rat der Versammlung erhielt 1997 eine beratende Funktion unter dem Präsidenten der Kirgisischen Republik.¹⁷

Die Versammlung der Völker Kasachstans (heute: Versammlung des Volkes Kasachstans) wurde im März 1995 gegründet. Die Idee, ein solches Gremium einzurichten, hatte Präsident Nursultan Nasarbajew schon 1992 bei seiner Rede vor dem ersten Forum der Völker Kasachstans präsentiert.¹⁸ Während seines zweiten Besuchs in Kasachstan 1995 befasste sich der HKNM eingehend mit der Arbeitsweise der neu gegründeten Versammlung, der ebenfalls eine beratende Funktion unter dem Präsidenten verliehen worden war. Dem HKNM ging es dabei um die Frage, wie sie in einen wirksamen Mechanismus für regelmäßige Gespräche zwischen den Regierungsbehörden und Minderheitenvertretern umgewandelt werden konnte.¹⁹

Auch bei seinen Besuchen in anderen Ländern der Region schlug der HKNM vor, ähnliche Beratungsgremien einzurichten. In Usbekistan machte sich der HKNM mit der Arbeit des Republikanischen Interethnischen Kulturzentrums vertraut. In Tadschikistan richtete er sein Augenmerk auf die Aktivitäten des Öffentlichkeitsrats, der sich regelmäßig unter der Ägide des tadschikischen Präsidenten traf und dem auch Minderheitenvertreter angehörten.

Insgesamt spielten die Versammlungen und ähnliche Gremien in den 1990er Jahren als etablierte Orte für Gespräche zwischen Regierungsstellen und Minderheiten eine wichtige Rolle. Sie trugen dazu bei, dass eine Umgebung der Vertrauensbildung in Bezug auf Minderheitenfrage geschaffen und bestehende Spannungen überwunden werden konnten, indem Minderheiten direkten Zugang zu Entscheidungsträgern auf höchster Ebene erhielten. Das Interesse auf Seiten der politisch Verantwortlichen war ebenfalls ehrlich, da sie die Kommunikation mit den Minderheiten in Zeiten komplexer Veränderungen aufrechterhalten wollten. Die Diskussionen während der von den Versammlungen und ähnlichen Gremien organisierten Veranstaltungen waren lebhaft und offen. Sie drehten sich um den Schutz von Minderheitenrechten, Sprachenpolitik, die Vertretung von Minderheiten in öffentlichen Organen, die Entwicklung nationaler Menschenrechtsinstitutionen, religiösen Extremismus und allgemeiner Fragen im Zusammenhang mit Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit. In dem hier betrachteten Zeitraum arbeitete der HKNM aktiv mit solchen Dialogmechanismen zusammen, um zu zeigen, wie sie verbessert und in der Praxis genutzt werden konnten, um Spannungen zu entschärfen und Konflikte zu verhüten. Er gab auch Empfehlungen dazu ab,

16 Vgl. Schreiben von Emilbek Kaptagaew, Berater des Ministerpräsidenten der Kirgisischen Republik, an Max van der Stoep, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Archiv des HKNM (Original in russischer Sprache).

17 Siehe Ukaz Prezidenta Kyrgyzskoj Respubliki „O statuse soveta Assamblei naroda Kyrgyzstana“ ot 14 janvarja 1997, No 13 [Erlass des Präsidenten der Republik Kirgisistan „Zum Status der Volksversammlung Kirgisistans“ vom 14. Januar 1997, Nr. 13], Archiv des HKNM.

18 Vgl. Assambleja naroda Kazachstana [Die Versammlung des Volkes Kasachstans], unter: http://akorda.kz/ru/page/page_assambleya-naroda-kazachstana_1352453861.

19 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 63.

wie sie in einem umfassenderen normativen und institutionellen Rahmen verankert werden könnten, der es ihnen gestatten würde, sich zu genuinen Mechanismen für Konsultationen zwischen Regierungen und Minderheiten zu entwickeln.

Ausgewogene Sprachenpolitik

Zwischen 1989 und 1992 erhoben alle Länder Zentralasiens die Sprache ihrer jeweiligen Titularethnie zur neuen Staatssprache. Russisch wurde damit zur Sprache der interethnischen Kommunikation degradiert. Bei seinen ersten Besuchen in Zentralasien empfahl der HKNM den Regierungen der Region, bei der Einführung von Staatssprachen flexibel und stufenweise vorzugehen. In einigen Ländern der Region unterstützte der HKNM die Idee, Russisch weiterhin im öffentlichen Raum zu benutzen, um es Angehörigen von Minderheiten zu ermöglichen, mit staatlichen Dienststellen wie z.B. Gerichten zu kommunizieren.²⁰ Er argumentierte, dass eine solche Herangehensweise – in Verbindung mit der schrittweisen Einführung der Staatssprache – Spannungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten abbauen²¹ und gleichzeitig die massive Abwanderung aus der Region bremsen würde.²² Insgesamt reagierten die neuen Regierungen der betreffenden Länder positiv auf die Empfehlungen. Der HKNM beobachtete auch die Verwendung anderer Minderheitensprachen in Zentralasien, vor allem mit Blick auf die „Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten“, die unter seiner Ägide während seiner Amtszeit als HKNM entwickelt worden waren (1. Februar 1998). Zusammengefasst verabschiedete die Mehrheit der zentralasiatischen Länder – mit Ausnahme Turkmenistans – aus unterschiedlichen Gründen neue sprachpolitische Maßnahmen, die zumindest in der Theorie differenzierter waren als diejenigen anderer postsowjetischer Länder und bis zum Ende des letzten Jahrzehnts beibehalten wurden.²³

20 Der Status der russischen Sprache änderte sich in Kasachstan (1995) und Kirgisistan (2001) zwar tatsächlich von dem einer Sprache interethnischer Kommunikation zu demjenigen einer Sprache, die auch für die Kommunikation mit Behörden genutzt werden kann und damit der Staatssprache gleichgestellt ist. Es wäre jedoch stark vereinfacht, diese Änderung dem HKNM zuzuschreiben. Vielmehr führte eine komplexe Kombination politischer und anderer Faktoren dazu, dass sich der Status der russischen Sprache in beiden Republiken zu Beginn des letzten Jahrzehnts veränderte.

21 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, an Seine Exzellenz Kanat Saudabajew, Außenminister der Republik Kasachstan, vom 29. April 1994, Ref.-Nr. 2357/94/L, Archiv des HKNM (in englischer Sprache).

22 Max van der Stoel war außerdem der Meinung, dass der Abwanderung aus der Region nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion auch dadurch entgegengewirkt werden könnte, dass Verbindungen zwischen den ethnischen Gruppen im Bildungsbereich geschaffen werden. Das war auch der Hintergrund für seinen Besuch der Kirgisisch-Russischen (Slawischen) Universität Bischkek, die 1993 unter der Schirmherrschaft der Regierungen Kirgisistans und Russlands gegründet worden war. Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 65.

23 Siehe hierzu ausführlicher den Überblick in Birgit N. Schlyter, Language Policies in Present-Day Central Asia, in: International Journal on Multicultural Societies 2/2001, S. 127-136.

Minderheitenrechte, insbesondere die Vertretung von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung

Während der zweiten Hälfte der 1990er und bis in die 2000er Jahre hinein veranstaltete der HKNM in Zentralasien eine Vielzahl von Seminaren und Konferenzen, die verschiedenen Aspekten von Minderheitenrechten und sozialer Integration gewidmet waren. In den Diskussionen sollten auch drei allgemeine Empfehlungen behandelt werden, die vom HKNM in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erarbeitet worden waren und Bildungsrechte, sprachliche Rechte und die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben betrafen.²⁴ Der HKNM widmete auch der Vertretung von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung und der Entwicklung nationaler Menschenrechtsinstitutionen in der Region, einschließlich Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, große Aufmerksamkeit, um so auch Probleme ethnischer Diskriminierung ansprechen zu können. Beispielsweise schrieb der HKNM in einem seiner aus dieser Zeit stammenden Briefe:

„Die Frage der Verteilung von Arbeitsplätzen unter ethnischen Gruppen in der öffentlichen Verwaltung ist in einer multiethnischen Gesellschaft zumeist hochsensibel. Um Beschwerden vorzubeugen, wäre zumindest theoretisch ein Quotensystem denkbar, das sich streng proportional zum prozentualen Anteil jeder einzelnen ethnischen Gruppe an der Gesamtbevölkerung verhält. Jedoch könnte ein solches System bedeuten, dass die ethnische Herkunft wichtiger als die Qualifikation ist. Letztere sollte meiner Ansicht nach unbedingt und grundsätzlich das primäre Kriterium bei der Auswahl von Kandidaten bleiben. Andererseits wäre es nicht wünschenswert, wenn in der Staatsverwaltung oder auf regionaler oder lokaler Verwaltungsebene eine ethnische Gruppe wesentlich stärker – oder wesentlich schwächer – vertreten wäre, als es ihr prozentualer Anteil an der Bevölkerung nahelegen würde.“²⁵

In diesem besonderen Fall schlug der HKNM vor, das Thema gemeinsam mit Vertretern verschiedener Minderheiten zu prüfen und im Falle von Unausgewogenheiten entsprechende Maßnahmen zu treffen. Er drängte ebenfalls darauf, zusätzlich zu den bestehenden Menschenrechtsinstitutionen eine besondere Kommission einzurichten, die sich eigens mit Beschwerden in diesem Bereich beschäftigen sollte. Die Aufgabe einer solchen Kommission, die aus Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen bestehen sollte, bestünde da-

24 Die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten (1. Oktober 1996), die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1. Februar 1998) und die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1. September 1999); die Empfehlungen des HKNM können eingesehen werden unter: <http://www.osce.org/hcnm/66209>.

25 Schreiben von Max van der Stoep an Kanat Saudabajew, a.a.O. (Anm. 21).

rin, Probleme im Zusammenhang mit Arbeitsdiskriminierung und Diskriminierungen beim Zugang zu höherer Bildung zu lösen.

Staatsangehörigkeit

Ein Thema, mit dem sich der HKNM während seiner ersten Reisen nach Zentralasien immer wieder auseinandersetzen musste, war die Staatsangehörigkeit. Dieses komplexe Problem stand im direkten Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und war vor allem in Kasachstan und Kirgisistan akut. Während seines ersten Besuchs in Kasachstan, der vom 18. bis 21. April 1994 stattfand, brachten fast alle Gesprächspartner des HKNM ihre Sorge über dieses Thema zum Ausdruck. In jenem Jahr emigrierten mehr Menschen aus Kasachstan als in jedem anderen Jahr seit der Erlangung der Unabhängigkeit 1991 bis heute.²⁶ Obwohl die kasachische Regierung beteuerte, dass sie ihre Abwanderung bedauern würde, verließ eine beachtliche Zahl von Angehörigen von Minderheiten das Land. Der Auswanderungswelle lag eine Kombination aus wirtschaftlichen und psychologischen Faktoren zugrunde: Die Menschen waren auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Perspektiven und verunsichert über ihre Rolle in dem neuen Staat. Einige derjenigen, die mit dem Gedanken gespielt hatten, auszuwandern, aber im Land geblieben waren, machten sich Sorgen, dass sie ihre Staatsangehörigkeit in Zukunft nicht mehr wechseln können. Auch über das Ausmaß der Abwanderung, die sich ausgesprochen negativ auf die Wirtschaft auswirkte, waren die Behörden alarmiert.

Im Anschluss an seinen ersten Besuch in Kasachstan im Jahr 1994 legte der HKNM der Regierung seine Empfehlungen zu diesem Thema vor. Er brachte seine Hoffnung zum Ausdruck, dass mit der Russischen Föderation – dem Ziel der meisten Emigranten – eine Übereinkunft ausgearbeitet würde, in deren Rahmen ein vereinfachtes Verfahren zum Erlangen der Staatsangehörigkeit bei der Übersiedlung von einem Staat in den anderen eingeführt werden könnte.²⁷ Im Januar 1995 wurde ein entsprechendes Abkommen zwischen Kasachstan und Russland unterzeichnet. Es beinhaltete ein vereinfachtes Verfahren zur Erlangung der russischen Staatsbürgerschaft für kasachische Bürger und ermöglichte den Bürgern Kasachstans und Russlands die visafreie Einreise in beide Länder. Das Abkommen wirkte sich auf zweierlei Weise aus: Erstens war es für ethnische Russen und Mitglieder anderer ethnischer Gruppen nun leichter, die russische Staatsangehörigkeit zu erlangen. Zweitens hatte es insofern eine stabilisierende Wirkung, als es einen Mechanismus

26 Vgl. Elena Sadovskaja. Kazachstan v Central'noaziatskoj migracionnoj subsisteme [Kasachstan im zentralasiatischen Migrationssystem], in: Žanna A. Žaiontschkovskaja/Galina S. Vitkovskaja (Hrsg.), Postsovetskie transformacii: otaženie v migracijach [Post-sowjetische Transformationen: Auswirkungen auf die Migration], Moskau 2009, S. 279-321, hier: S. 281.

27 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel an Kanat Saudabajew, a.a.O. (Anm. 21).

zur Verfügung stellte, der in Zukunft jederzeit von kasachischen Bürgern genutzt werden konnte, die die Ausreise nach Russland in Erwägung zogen.²⁸ Der HKNM besuchte Kirgisistan erstmals vom 22. bis 24. April 1994. Wie schon in Kasachstan präsentierte er auch hier seine Empfehlungen, die ebenfalls hauptsächlich das Thema Staatsangehörigkeit betrafen. Er verlieh seiner Hoffnung Ausdruck, dass Kirgisistan dem Beispiel Kasachstans folgen und ein vereinfachtes Verfahren zum Erlangen der Staatsbürgerschaft für kirgisische Bürger aushandeln würde, die nach Russland auswandern wollten. Damit würden Russen ermutigt werden, in Kirgisistan zu bleiben, da sie wussten, dass sie im Bedarfsfall die russische Staatsangehörigkeit erlangen konnten.²⁹

Die Situation einzelner Minderheitengruppen im Besonderen

Das erste Land, in das der HKNM in Zentralasien reiste, war Kasachstan. Dort führte er in den Jahren 1994 und 1995 einen intensiven Meinungsaustausch mit den kasachischen Behörden und Vertretern nationaler Minderheiten. Er betonte, dass er die Entwicklung des Kasachischen als Staatssprache unterstützte, mahnte jedoch zugleich, dass dies nicht auf Kosten anderer Sprachen geschehen dürfe. Der Massenexodus von Russen und Deutschen aus Kasachstan machte ihn besonders betroffen. Der HKNM betrachtete die Auswanderungswelle als ein vor allem wirtschaftliches Phänomen und hoffte, dass der Wirtschaftsaufschwung günstige Bedingungen schaffen würde, unter denen die Minderheiten in Kasachstan bleiben würden. Gleichzeitig fielen dem HKNM beunruhigende Anzeichen im Bereich der interethnischen Beziehungen auf. Für eine stabile Entwicklung Kasachstans mussten seiner Meinung nach mehrere Strategien geändert werden, die die interethnischen Beziehungen betrafen, vor allem im Zusammenhang mit der Sprachenpolitik, aber auch in Bezug auf die Beschäftigungspolitik im öffentlichen Sektor. Im Jahr 1996 besuchte der HKNM Kasachstan erneut und reiste nach Ust-Kamenogorsk, Petropawlowsk und Uralsk, wo er mit Vertretern lokaler Behörden und Minderheitenvertretern zusammentraf. Er beschrieb die interethnische Lage in diesen Regionen Kasachstans als stabil, merkte jedoch auch an, dass die Spannungen zwischen Kasachen und Russen zunahmen. Letztere bildeten zu jener Zeit die Bevölkerungsmehrheit in Ost- und Nordkasachstan. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Besuchs war ein Meinungsaustausch mit mehreren Kosakenorganisationen, die forderten, einige Teile Kasachstans an Russland zu übertragen.³⁰ Der Besuch des HKNM half dabei, einen Runden Tisch vorzubereiten, der vom 8. bis 9. Dezember 1996 in Locarno (Schweiz)

28 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 62.

29 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, an Ihre Exzellenz Rosa Issakowna Otunbajewa, Außenministerin der Kirgisischen Republik, vom 29. April 1994, Ref.-Nr. 2369/94/L, Archiv des HKNM (in englischer Sprache).

30 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 10), S. 273.

unter dem Vorsitz des HKNM stattfand und von der Schweizer Regierung veranstaltet wurde. Unter dem Titel „Kasachstan: Der Aufbau einer kohärenten multikulturellen und multiethnischen Gesellschaft am Vorabend des 21. Jahrhunderts“ brachte er hochrangige Regierungsbeamte und Minderheitenvertreter zusammen. Bei der Veranstaltung ging es um eine ganze Reihe von Themen, im Mittelpunkt stand jedoch die Situation der Kosaken in Kasachstan. Die Diskussionen trugen dazu dabei, bestehende Spannungen abzubauen, da sich die Veranstaltung als geeignete Plattform für einen Dialog erwies. In den Gesprächen konnten insofern Fortschritte erzielt werden, als der kooperative Ansatz zur Lösung interethnischer Probleme gestärkt wurde.³¹ Im Anschluss daran verbesserten sich die Beziehungen zwischen den kasachischen Behörden und verschiedenen Kosakenorganisationen spürbar.³²

Im April 1996 besuchte der HKNM Südkirgisistan und traf mit Verantwortlichen in Osch und Dschalal-Abad zusammen, um zu erfahren, wie sich die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften nach dem Konflikt von 1990 entwickelten.³³ Er bemerkte, dass zwischen den kirgisischen und usbekischen Gemeinden ein erhebliches Misstrauen herrschte und dass die Kommunikationswege zwischen den kirgisischen Behörden im Süden und verschiedenen ethnischen Gruppen – vor allem den Usbeken – völlig unzureichend waren.³⁴ Im Mittelpunkt seiner Gespräche mit dem Präsidenten stand die angemessene Vertretung von Minderheiten im öffentlichen Dienst, insbesondere in den Strafverfolgungsorganen und im Bildungswesen.³⁵ Der HKNM erörterte ebenfalls die Zunahme des islamischen Fundamentalismus im kirgisischen Teil des Ferghanatals mit den kirgisischen Behörden.

Ende der 1990er Jahre besuchte der HKNM mehrmals Usbekistan und Tadschikistan. Er zeigte sich angesichts der Auswirkungen des islamischen Fundamentalismus auf die interethnischen Beziehungen, vor allem im Ferghanatal, äußerst besorgt.³⁶ Usbekische Politiker hatten bereits 1998 ihre Sorge über den wachsenden Extremismus und islamischen Fundamentalismus, insbesondere im Ferghanatal, sowie das Überschwappen der Entwicklungen aus Tadschikistan und Afghanistan geäußert. Die Bedrohung wurde real, als militante Mitglieder der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU) mehrmals versuchten, aus Afghanistan über Tadschikistan in Kirgisistan einzufallen, womit die IBU zwischen 1999 und 2001 zu einer der Hauptursachen von Instabilität im Ferghanatal wurde.³⁷ Der HKNM erörterte dieses Thema mit dem usbekischen Präsidenten Islam Karimow während eines Besuchs in

31 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 63-64.

32 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 10), S. 275.

33 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 65.

34 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 10), S. 280.

35 Vgl. ebenda, S. 281.

36 Vgl. ebenda, S. 283.

37 Vgl. Walter Kemp, Die Entflechtung von Kriminalität und Konflikt – eine Herausforderung für die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 331-351, hier: S. 338.

Taschkent im Oktober 1999. Der HKNM äußerte die Ansicht, dass mehr Raum für die Zivilgesellschaft und ein besserer Schutz der Menschenrechte die beste Antwort auf religiösen Extremismus sei. Die usbekische Regierung entschied sich jedoch für ein hartes Durchgreifen in dieser Angelegenheit.

Schlussfolgerungen

Die Aufgabe des HKNM bei seinen Reisen in diese besonderen Regionen der zentralasiatischen Staaten bestand darin, die Lage vor Ort zu bewerten und dabei behilflich zu sein, Vertrauen zwischen Minderheiten und Mehrheiten aufzubauen. Ziel war es, langfristige Mittel zur Verhütung potenzieller Konflikte zu entwickeln. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Engagement des HKNM in Zentralasien von 1994 bis 2001 für den Vertrauensaufbau und den Dialog zwischen allen Beteiligten eine wichtige Rolle gespielt hat. Sowohl Regierungen als auch Minderheitengruppen griffen gerne auf seine Sachkenntnis und seine Fähigkeit zur „stillen Diplomatie“ zurück, da die Gefahr eines Konfliktausbruchs für viele Länder der Region durchaus real war.³⁸

Der HKNM musste in einem sich rasch wandelnden politischen Klima operieren, dessen Unbeständigkeit äußerst gefährlich war, und nach praktischen Möglichkeiten suchen, wie extreme Positionen überbrückt werden konnten. Bei dieser Aufgabe stand seine Methodik auf dem Prüfstand, die auf den Prinzipien der Unparteilichkeit, Vertraulichkeit und Zusammenarbeit beruhte. Der Schutz der Rechte von Minderheiten galt ihm dabei als höchster Wert und als Grundvoraussetzung für jegliche potenzielle politische Lösung.

Diese Elemente der Methodik des HKNM waren die wesentlichen Grundlagen seines Erfolgs als Instrument präventiver Diplomatie. Sie bestimmten auch die Grenzen, wie weit der HKNM bei der Identifizierung und der Präsentation von Lösungen gehen konnte. In den meisten Fällen waren die betroffenen Parteien nicht einhellig dazu bereit, die Empfehlungen des HKNM

38 Auch wenn sie ein wenig vereinfacht, beschreibt die folgende Einschätzung der Aktivitäten des HKNM in Zentralasien durch Jaap de Hoop-Scheffer, Außenminister des Königreichs der Niederlande und Amtierender Vorsitzender der OSZE 2003, den Umfang und die Bedeutung der Arbeit, die der HKNM von 1994 bis 2001 in der Region geleistet hat, treffend: „Während seiner Zeit als Hoher Kommissar spielte Herr van der Stoel eine entscheidende Rolle bei der Verhütung ethnischer Konflikte in Zentralasien, vor allem in Kasachstan und Kirgisistan: Als diese beiden Länder unabhängig wurden, kam es rasch zu Spannungen über die Stellung der russischen Minderheiten, die innerhalb ihrer Grenzen lebten. Van der Stoel nahm einen diskreten Dialog mit der politischen Führung beider Länder auf und überzeugte sie davon, dass es klug wäre, den Zugang ethnischer Russen zu Bildungsmöglichkeiten zu verbessern und den Status ihrer Sprache aufzuwerten. Durch die Beseitigung dieses Streitpunktes ließen die Spannungen nach. Van der Stoel trug auch dazu bei, eine Eskalation der ethnischen Spannungen im Farghanatal zu verhindern.“ Address by Mr Jaap de Hoop Scheffer, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands and Chairman-in-Office of the OSCE, „Rebuilding the Silk Road: The OSCE Experience in Central Asia“, Chinese People’s Institute of Foreign Affairs, Beijing, 25. August 2003, unter: <http://www.osce.org/cio/42470>.

zu akzeptieren, doch sein Engagement wurde nichtsdestoweniger geschätzt, da er damit Strategien und Parameter für den Abbau gärender Spannungen vorzeichnete. Der Vor-Ort-Ansatz des HKNM ermöglichte es ihm, ungestört mit allen betroffenen Parteien zu kommunizieren und damit aktiv an der Lösung verschiedener Fälle ethnischer Spannungen zu arbeiten.

Der HKNM war jedoch nicht nur an der unmittelbaren und kurzfristigen Konfliktverhütung in der Region beteiligt. Im Nachhinein wird klar, dass seine Arbeit in Zentralasien zu jener Zeit fest auf der Prämisse beruhte, dass kurzfristige Konfliktverhütung von der langfristigen Konzentration auf die tiefverwurzelten Ursachen der Spannungen und der Umsetzung neuer politischer Konzepte nicht zu trennen ist. Letztere müssen fair und gerecht und fest im Minderheitenschutz verankert sein. Dies sind die fundamentalen Bestandteile für eine wirkliche Integration der Gesellschaft.

Als sich die Lage in der Region stabilisierte und vorhersehbarer wurde und die Gefahr, in einen tödlichen Teufelskreis ethnischer Konflikte zu geraten, abnahm, machte sich der HKNM zunehmend Sorgen um den langfristigen Zusammenhalt der zentralasiatischen Staaten und ihre Fähigkeit, verschiedene Minderheiten auf inklusive und demokratische Weise zu integrieren. Der HKNM hat ihr bisheriges Versagen bei dieser Aufgabe als die größte Herausforderung bezeichnet, denen sich alle zentralasiatischen Länder in den nächsten Jahren gegenübersehen.