

Natalie Sabanadze

Zwanzig Jahre Konfliktverhütung: Gedanken zur Arbeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten

20 Jahre sind vergangen, seit die Teilnehmerstaaten der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) geschaffen haben. Der Beschluss, diese Institution einzurichten, wurde formell auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 gefasst. Ein Jahr später nahm die Institution unter der Leitung des früheren niederländischen Außenministers Max van der Stoep die Arbeit auf. Der HKNM war als Sicherheitsinstrument konzipiert, dessen Ziel die Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt war. Er war die Antwort der internationalen Gemeinschaft auf den gewaltförmigen Zerfall des ehemaligen Jugoslawien und die Ausbreitung ethno-nationaler Konflikte im gesamten postkommunistischen Raum. Im Helsinki-Dokument von 1992 erkannten die Teilnehmerstaaten an, dass aggressiver Nationalismus und Intoleranz, gepaart mit wirtschaftlichem Niedergang, sozialen Spannungen und groben Menschenrechtsverletzungen, einschließlich solcher im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten, eine eindeutige Bedrohung für die friedliche Entwicklung der Gesellschaft, insbesondere in den neuen Demokratien, darstellen.¹ Aus diesem Grunde stellten die Teilnehmerstaaten die Notwendigkeit eines internationalen Instruments fest, das „zwischen den betroffenen Parteien vermitteln [sollte], um Spannungen abzubauen, bevor sie zu einem offenen, bewaffneten Konflikt zwischen ihnen führen“.²

Der vorliegende Beitrag verfolgt ein doppeltes Ziel. Zum einen soll die Entwicklung des HKNM als Institution im Verlaufe der letzten 20 Jahre nachvollzogen werden, zum anderen sollen am Beispiel des HKNM die Grenzen und Möglichkeiten von Konfliktprävention im heutigen politischen Umfeld diskutiert werden. Dabei wird der Beitrag drei umfangreiche Fragen behandeln: Welche Ursprünge hatte der HKNM (und sind diese heute noch relevant)? Welches sind die wichtigsten Elemente der Herangehensweise des HKNM bei der Konfliktverhütung? Und was lehrt uns die Erfahrung des HKNM über die Verhütung ethnischer Konflikte im Allgemeinen?

1 Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, S. 3-14, hier: S. 6, Absatz 12, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true>.

2 Rob Zaagman/Hannie Zaal, The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations, in Arie Bloed (Hrsg.), The Challenges Of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, London 1994, S. 95-113 (eigene Übersetzung).

Das Mandat und seine Ursprünge

Der HKNM ist – wie es im Helsinki-Dokument heißt – ein „Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ und sorgt laut Mandat

„zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu ebnem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln, der die Aufmerksamkeit oder das Eingreifen des Rates oder des AHB erfordert“.³

Das präventive Mandat des HKNM beauftragt ihn, sich zum frühestmöglichen Zeitpunkt mit potenziellen Konflikten zu befassen. Dabei nimmt er eine Einschätzung der Art der Spannungen und der betroffenen Parteien vor und tritt in direkten Kontakt nicht nur mit staatlichen Stellen, sondern auch mit nichtstaatlichen Akteuren. Laut seinem Mandat kann der HKNM jeden Teilnehmerstaat besuchen, um Informationen aus erster Hand von allen betroffenen Parteien sowie aus verschiedenen Quellen, „einschließlich aus Medien und von nichtstaatlichen Organisationen“,⁴ einzuholen. Damit soll er in die Lage versetzt werden, ein fundiertes Urteil über die „eventuellen Folgen für Frieden und Stabilität im KSZE-Gebiet“⁵ eines bestimmten Konflikts abzugeben. Darüber hinaus hat er die Aufgabe, mit verschiedenen Akteuren in Kontakt zu treten und den Dialog zwischen ihnen zu fördern, um so eine Lösung der Streitigkeiten zu erleichtern, bevor sie in gewaltförmige Konfrontationen münden. Wenn der HKNM zu dem Schluss kommt, dass eine Situation außer Kontrolle gerät und dass seine vorbeugenden Bemühungen ausgeschöpft sind, sieht das Mandat vor, dass er dem Ständigen Rat über den Amtierenden Vorsitzenden eine Frühwarnung zukommen lassen kann.

Damit er seine Aufgaben effektiv wahrnehmen kann, sieht das Mandat außerdem vor, dass es sich beim Hohen Kommissar um eine namhafte Persönlichkeit mit langjähriger internationaler Erfahrung handeln soll, „von der eine unparteiische Wahrnehmung des Amtes erwartet werden kann“.⁶ Der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoep wurde 1992 zum ersten Hohen Kommissar ernannt und übte diese Funktion bis 2001 aus. Sein Nachfolger war der schwedische Diplomat Rolf Ekéus, der das Amt bis 2007 innehatte. Der derzeitige HKNM, der frühere norwegische Außenminister

3 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, a.a.O. (Anm. 1), S. 16-87, Kapitel II, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, S. 22-29, hier: S. 22, Absätze 2 und 3.

4 Ebenda, S. 26, Absatz 23a.

5 Ebenda, S. 23, Absatz 11b.

6 Ebenda, Absatz 8.

Knut Vollebæk, übernahm den Posten im August 2007. In der Regel beträgt die Amtszeit drei Jahre mit der Möglichkeit, sie um weitere drei Jahre zu verlängern.

Das Mandat des HKNM war weitgehend ein Kind seiner Zeit. Zum einen spiegelte es die wachsende Besorgnis über die Ausbreitung ethno-nationaler Gewalt und das offensichtliche Erstarken eines aggressiven politischen Nationalismus wider. Die Unfähigkeit, die Bedürfnisse und Interessen verschiedener ethno-kulturellen Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Staates miteinander in Einklang zu bringen, bedrohte die Integrität und die Existenz multiethnischer Länder. Es war zu befürchten, dass die Erfahrungen des Balkans und des Kaukasus sich in ganz Osteuropa wiederholen könnten und zu einer erneuten Ära der Instabilität und des Krieges führen würden. Darüber hinaus waren die 1990er Jahre, ungeachtet der Gewalt und der Ausbreitung mehr oder weniger intensiv ausgetragener Konflikte, ein Jahrzehnt, das von großem politischem Optimismus, gewachsenem Vertrauen in multilaterale Diplomatie und bedeutenden normativen Fortschritten geprägt war. Ein Beispiel hierfür ist die Abschwächung des absoluten Verständnisses des Prinzips der Nichteinmischung und die damit einhergehende Akzeptanz, dass Menschenrechte ein internationales Anliegen und nicht etwa nur eine innere Angelegenheit einzelner Staaten sind. Die OSZE-Teilnehmerstaaten gaben dahingehend eine eindringliche Erklärung im sogenannten Moskauer Dokument ab, die besagt, dass Verpflichtungen der menschlichen Dimension „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.⁷ Damit war der Weg für die Schaffung eines „intrusiven“ Instruments wie des HKNM frei, das die Aufgabe hat, sich mit äußerst sensiblen inneren Angelegenheiten eines Staates zu befassen, und dabei ein gewisses Maß an Zusammenarbeit von den Behörden des betroffenen Landes erwarten kann.

Das politische Umfeld, in dem der HKNM sich bewegen musste, war geprägt von der Fragmentierung multinationaler Staaten (und der daraus folgenden Bildung neuer Staaten), Demokratisierung und dem Übergang von einem Regierungssystem zu einem anderen sowie dem doppelten Vermächtnis von Kommunismus und ethnischem Nationalismus. All die erwähnten Faktoren haben zur Entstehung desjenigen Konflikttyps beigetragen, zu deren Bearbeitung der HKNM eingerichtet worden war, nämlich Konflikte ethno-nationaler Prägung, die Mehrheits- und Minderheitsgemeinschaften betrafen und sowohl territoriale als auch zwischenstaatliche Dimensionen aufwiesen. Der Zusammenbruch von Staaten ist häufig verbunden mit Anarchie, der Angst vor einem Hobbes'schen „Krieg aller gegen alle“ und der Rückkehr zu alten Loyalitäten und Verbundenheiten. Feindseligkeiten zwischen Gruppen leben wieder auf und artikulieren sich häufig in ethno-nationalen und kulturellen

7 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, S. 2, unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310>.

Begriffen. Dies erschwert das anschließende Vorhaben des Staatsaufbaus extrem, insbesondere wenn das Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen erschüttert ist und die Menschen dazu übergegangen sind, sich zur Erfüllung ihrer grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse und zur Sicherung ihres Überlebens auf Familie und Sippe zu verlassen. In vielen osteuropäischen Staaten gab es Minderheiten, deren Ethnie jenseits der Grenze in einem Nachbarstaat die Mehrheit stellte (*Kin-State*). Daraus erwuchsen Ängste vor Irredentismus und der weiteren Fragmentierung gerade neu gegründeter Staaten entlang ethnischer Linien, sodass die Minderheitenfrage zu einer grundsätzlichen Frage der nationalen Sicherheit wurde.

Vor diesem Hintergrund wurde das Amt des HKNM geschaffen, um den OSZE-Teilnehmerstaaten zu helfen, die Beziehungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten zu normalisieren, Konflikte zu vermeiden und inklusive demokratische Regierungssysteme aufzubauen, die auf der Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten, beruhen. Von Beginn an musste der Hohe Kommissar die Gratwanderung bewerkstelligen, einerseits die Rechte und Interessen von Minderheitengemeinschaften hochzuhalten und andererseits die gebotene Achtung und das nötige Verständnis für die nationalen Sicherheitsinteressen souveräner Staaten an den Tag zu legen. Damit hat der HKNM eine inklusivere und pluralistischere Herangehensweise an *Nation-Building*-Prozesse in Staaten mit einem schwierigen Doppel-erbe aus Kommunismus und ethnischem Nationalismus gefördert. Es wird deutlich, dass die Institution des Hohen Kommissars als Instrument der Konfliktverhütung in einem und für einen spezifischen historischen und politischen Kontext geschaffen wurde. Gleichwohl wird im vorliegenden Beitrag die Ansicht vertreten, dass sie ihre Bedeutung beibehalten und sich erfolgreich an ein verändertes politisches Umfeld angepasst hat, sodass sie in der Lage ist, auf neue Herausforderungen entsprechend zu reagieren. Um diese zu veranschaulichen, beleuchtet der folgende Abschnitt verschiedene Aspekte des Ansatzes des HKNM zur Konfliktverhütung, wobei ihrer Entwicklung im Verhältnis zu den sich wandelnden politischen Realitäten nachgegangen wird.

Der Konfliktverhütungsansatz des HKNM

Der Konfliktverhütungsansatz des HKNM, der im Laufe der Zeit weiterentwickelt und verfeinert wurde, besteht aus drei Hauptelementen: operativen, strukturellen und normativen. Auf der operativen Seite stützt sich der Hohe Kommissar auf stille Diplomatie und wird in einzelnen Ländern tätig mit dem Ziel, die Eskalation von Konflikten frühestmöglich zu verhindern. Dazu sind oftmals zahlreiche Länderbesuche, gezielte politische Empfehlungen, die Unterstützung des Dialogs zwischen Konfliktparteien und – falls all das fehlschlägt – die Abgabe einer Frühwarnklärung über eine drohende Krise an

die Teilnehmerstaaten erforderlich. Bislang hat der HKNM erst zwei Frühwarnerkklärungen abgegeben: eine in Bezug auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im Jahr 1999 und die zweite 2010 während der ethnischen Zusammenstöße im Süden Kirgisistans. In beiden Fällen blieb der Hohe Kommissar auch nach der formellen Abgabe der Frühwarnung weiterhin am Ball, indem er internationale Hilfe mobilisierte und sich durch anhaltende und hartnäckige Arbeit um den Abbau der Spannungen bemühte.

Gleichzeitig steht der HKNM Staaten frühzeitig mit rechtlichem und politischem Rat in hoch sensiblen und umstrittenen Fragen zu den Beziehungen zwischen Staaten und Minderheiten zur Seite. Dieser Bereich kann als eine Form der „strukturellen Prävention“ angesehen werden. Der HKNM hat spezifische Empfehlungen zu Themen wie Sprachengesetzgebung, Machtteilung, Staatsbürgerschaftspolitik und Bildungsreform abgegeben. Diese zielen darauf ab, die strukturellen Bedingungen für einen dauerhaften Frieden und die Entwicklung multiethnischer Gesellschaften zu schaffen, und haben – im Gegensatz zur operativen Prävention – eine längerfristige Ausrichtung. So engagiert sich der derzeitige HKNM Knut Vollebæk beispielsweise in einer Reihe von Staaten in der Frage der Sprachengesetzgebung, vor allem in der Ukraine und der Slowakei. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien fördert er eine „Strategie für integrierte Bildung“, während er sich in Kirgisistan und Moldau für die Ausarbeitung und Verabschiedung einer umfassenden Integrationspolitik einsetzt, die die Entfremdung und Marginalisierung von Minderheitengemeinschaften verringern und die Basis für sozialen Zusammenhalt und insgesamt für Stabilität in diesen multiethnischen Staaten schaffen soll. Um seine Politikempfehlungen zu veranschaulichen und zu zeigen, wie sie in die Praxis umgesetzt werden können, hat der HKNM auch konkrete Einzelprojekte unterstützt, die von lokalen NGOs durchgeführt wurden. Beispiele hierfür sind Sprachkurse für Minderheiten, um deren Beherrschung der Staatssprache zu verbessern, Schulungen für Beamte zu Fragen interethnischer Beziehungen sowie Lehrgänge für Journalisten über eine differenzierte Berichterstattung oder für Polizisten zum Thema multiethnische Polizeiarbeit. Ein besonders gutes Beispiel für strukturelle Prävention durch den HKNM ist ein umfassendes Konfliktverhütungsprogramm für Georgien, das HKNM Rolf Ekéus begonnen und Knut Vollebæk fortgesetzt hat.⁸

Schließlich haben sich alle bisherigen Hohen Kommissare dafür eingesetzt, die Normen des Minderheitenschutzes durch die Herausgabe sogenannter „allgemeiner Empfehlungen“⁹ zu erweitern und zu erläutern. Diese Tradition

8 Siehe den Beitrag von Manon de Courten in diesem Band, S. 355-372.

9 In umgekehrter chronologischer Reihenfolge handelt es sich um folgende Empfehlungen: Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften (7. November 2012), die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen (2. Oktober 2008), die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften (9. Februar 2006), Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk (10. Oktober 2003), die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1. September 1999), die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1. Februar 1998)

begann mit Max van der Stoep, der von Anfang erkannt hatte, dass sein Mandat zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und zur Verhütung von Konflikten eng mit dem Schutz der Rechte und Interessen von Minderheiten verbunden war. Das erforderte die Entwicklung von Standards für Minderheitenrechte und Garantien für die Anerkennung und Achtung der Kultur und der Identität von Minderheiten. Die Ereignisse der 1990er Jahre hatten gezeigt, dass sich die gewaltintensivsten Konflikte oftmals an solchen elementaren Fragen entzündeten wie die Möglichkeit, seine Muttersprache zu benutzen, die eigene Religion zu praktizieren und am öffentlichen und politischen Leben auf der Basis von Respekt und Gleichheit teilzunehmen. Der HKNM hielt es daher für wesentlich, seine operative, länderspezifische Arbeit durch diese allgemeineren normativen Empfehlungen zu ergänzen, in denen er sich auf einige der umstrittensten Fragen der Beziehungen zwischen Staat und Minderheiten konzentrieren konnte. So wurde er auch als „normativer Vermittler“ charakterisiert, der Normen in seine Arbeit zur Konfliktprävention einbezieht und sich auf sie stützt, und der durch großen Einsatz und Überzeugungskraft versucht, Staaten zu ihrer Einhaltung zu bewegen.¹⁰

In der Praxis sind alle drei oben beschriebenen Dimensionen der Konfliktprävention eng miteinander verwoben und ergänzen sich gegenseitig. Das operative Engagement des HKNM zieht häufig wesentliche strukturelle Veränderungen nach sich, die sich auf internationale Normen und Standards gründen. So übernahm beispielsweise HKNM Knut Vollebæk eine führende Rolle bei der Entschärfung der Spannungen zwischen der Slowakei und Ungarn, die entstanden waren, nachdem die Slowakei ein umstrittenes Staats-sprachengesetz verabschiedet hatte. Der Hohe Kommissar pendelte zwischen den beiden Hauptstädten, ermutigte und unterstützte bilaterale Gespräche und trug zur letztendlichen Änderung des Gesetzes nach internationalen Standards bei.

Die enge Verwobenheit aller drei Aspekte der Konfliktprävention bedeutet jedoch nicht, dass allen dreien zu jedem Zeitpunkt eine gleichermaßen herausragende Bedeutung zukommen muss. In den 1990er Jahren lag der Schwerpunkt auf operativer Prävention, seit Beginn der 2000er Jahre hat der HKNM hingegen die strukturellen Aspekte der Prävention deutlich erweitert und weiterentwickelt. In den 1990er Jahren brachen viele Konflikte deshalb aus, weil die neu entstandenen Staaten Schwierigkeiten hatten, ihre ethnokulturelle Vielfalt zu handhaben. Das Spannungsniveau war hoch und der HKNM musste schnell und beharrlich handeln, um ihre Eskalation zu verhindern. Beispielhaft ist hier der Einsatz des ersten Hohen Kommissars Max

und die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten (1. Oktober 1996). Alle Empfehlungen und Leitlinien stehen zur Ansicht bzw. zum Herunterladen zur Verfügung unter: <http://www.osce.org/hcnm/66209>. Siehe hierzu auch den Beitrag von Hans-Joachim Heintze in diesem Band, S. 273-291.

10 Vgl. Steven R. Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698, hier: S. 668.

van der Stoep in Lettland und Estland, auf der Krim und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zu nennen. Als sich die neunziger Jahre dem Ende zuneigten, begann sich die politische Lage zu stabilisieren und es brachen weniger neue Konflikte aus. Es bestand jedoch weiterhin die Notwendigkeit, strukturelle Bedingungen für einen nachhaltigen Frieden zu schaffen. Folgerichtig verlagerte der HKNM seinen Schwerpunkt zu einem gewissen Grad auf langfristige strukturelle Prävention, die die Förderung inklusiver *State-* und *Nation-Building*-Prozesse zum Ziel hatte.

Eine erkennbare Verlagerung fand auch innerhalb der konkreten Dimensionen der Konfliktprävention statt. Die normative Arbeit des HKNM wie sie sich in den allgemeinen Empfehlungen widerspiegelt ist ein gutes Beispiel hierfür. Die ersten drei Empfehlungssätze behandelten Minderheitenrechte in den Bereichen Bildung, Sprache und Teilhabe am öffentlichen Leben. Als das Amt des HKNM geschaffen wurde, gab es im Bereich Minderheitenrechte erst sehr wenige Standards. Zu ihrer Weiterentwicklung beizutragen und sicherzustellen, dass sie zu einem integralen Bestandteil der innenpolitischen und internationalen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten wurden, war somit eine der ersten zentralen Aufgaben des HKNM. Die drei nächsten allgemeinen Empfehlungen und Leitlinien behandelten eher spezielle Themen als Rechte: Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk und nationale Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen. Es hatte also eine Verlagerung von der Normensetzung zur Problemlösung stattgefunden. Unter diesem Gesichtspunkt kamen insbesondere die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen genau zum richtigen Zeitpunkt. Sie schlossen eine offensichtliche Lücke im Völkerrecht, das zwar die Verpflichtungen von Staaten gegenüber Minderheiten im eigenen Land genau beschrieb, jedoch nichts über ihre Verpflichtungen in Bezug auf Minderheiten im Ausland aussagte.

Im November 2012 veröffentlichte der HKNM die Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften. Dieser neue Satz allgemeiner Empfehlungen spiegelt die zunehmende Bedeutung der Förderung von Integration als wesentlichem Element nachhaltigen Friedens und dauerhafter Stabilität im Kontext ethno-kultureller Vielfalt in der länderspezifischen Arbeit des Hohen Kommissars wider. Der HKNM spricht sich seit Langem dafür aus, den Schutz und die Förderung von Minderheitenrechten durch eine gut durchdachte Integrationspolitik zu flankieren. Mit den Ljubljana-Leitlinien zeigt er, dass der Schutz von Identitätsrechten den Zielen der Integration und des sozialen Zusammenhalts nicht zuwiderläuft. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu: Der Schutz von Rechten – gegebenenfalls einschließlich Minderheitenrechte – sollte ein grundlegendes Element guter Integrationspolitik sein.

In einem Wort: Der HKNM hat sich in Reaktion auf neue Herausforderungen und neue Möglichkeiten als Institution weiterentwickelt und seinen Ansatz

zur Konfliktprävention verfeinert. Das hat mit dazu beigetragen, dass die Relevanz und die Vitalität der Institution bewahrt blieben. Trotz erheblicher Veränderungen im Laufe der letzten 20 Jahre sind einige der grundlegenden Herausforderungen, derentwegen das Amt des HKNM geschaffen wurde, die gleichen geblieben. Aggressiver Nationalismus in seinen vielfältigen Erscheinungsformen bleibt eine politische Kraft, mit der weiterhin gerechnet werden muss. Darüber hinaus kann man sich vorstellen, dass sich vor dem Hintergrund zunehmender Migration und wirtschaftlichen Niedergangs in ganz Europa ein populistischer Nationalismus ausbreitet und verstärkt. In einigen Regionen wie z.B. Zentralasien beginnt das Wiedererstarken des Nationalismus, das für viele postkommunistische Staaten unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion charakteristisch war, gerade erst. Dazu gehören häufig die zunehmende Betonung der ethnisch definierten „Titularnation“, die Förderung und Wiederbelebung von Staatssprachen sowie geringere Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe für Minderheiten. Trotz der Verbesserungen des Minderheitenschutzes in der nationalen Gesetzgebung zeigen *Kin-States* zunehmend einen gewissen Aktivismus und Minderheitenfragen belasten weiterhin die bilateralen zwischenstaatlichen Beziehungen. Die grundlegende Herausforderung, friedliche Modi Vivendi für verschiedene ethno-kulturelle Gemeinschaften im Rahmen eines multiethnischen Staates zu gewährleisten, ist so akut wie eh und je. Die Unfähigkeit, die Bedürfnisse und Interessen ethnischer Gemeinschaften miteinander in Einklang zu bringen, ist eine Bedrohung sowohl für den inneren als auch für den internationalen Frieden und die internationale Stabilität; damit muss sich der HKNM befassen. Der folgende Abschnitt fasst einige der Erfahrungen des HKNM zusammen und betrachtet die Grenzen und Möglichkeiten für die Prävention interethnischer Konflikte.

Erfahrungen: Grenzen und Möglichkeiten der Konfliktprävention

Was sagt uns die Erfahrung des HKNM über die Prävention interethnischer Konflikte? Wie im Mandat des HKNM vorgesehen und von ihm in der Praxis auch belegt, müssen für eine wirksame Prävention Frühwarnung und Frühmaßnahmen miteinander kombiniert werden. Soll diese Kombination Erfolg haben, ist es unbedingt erforderlich, den Kontext und die Charakteristika des fraglichen Konflikts zu kennen und möglichst vorhersagen zu können, wie er eskalieren könnte, sollten sich die Umstände ändern. Während die konkreten Auslöser für den Ausbruch von Gewalt schwer vorhersehbar sind, lassen sich die Trends und politischen Entwicklungen, unter denen diese Auslöser wirksam werden können, erkennen und sollten dementsprechend bearbeitet werden. In einem Umfeld, in dem Misstrauen zwischen Mehrheits- und Minderheitengemeinschaften weit verbreitet ist, in dem sich eine Gruppe als Opfer einer anderen fühlt, in dem die Polizei ineffektiv und ethnische Diskriminie-

rung an der Tagesordnung ist, könnte eine simple Prügelei ethnische Dimensionen annehmen und möglicherweise zu einem Konflikt im großen Maßstab eskalieren.

Die Hauptrisikofaktoren, die zur Eskalation ethnischer Konflikte beitragen können, lassen sich grob in drei Kategorien einordnen: Klagen, Institutionen und Geopolitik. Verbreitete Klagen im Zusammenhang mit systemischer oder systematischer Ausgrenzung und Diskriminierung, fehlendem Zugang zu Entscheidungsgremien, dem Gefühl, dass Grundrechte vorenthalten werden, vernachlässigten Fragen der Gerechtigkeit und der Versöhnung können von politischen Akteuren ausgenutzt und zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung instrumentalisiert werden. Klagen können sich auch auf Muster der Verteilung von Wohlstand und des Zugangs zu wirtschaftlichen Aktivitäten und politischen Privilegien beziehen. In der Regel nehmen Minderheiten eine marginalisierte Position ein, manchmal ist aber auch das Gegenteil der Fall. Vertreter von Minderheitengemeinschaften können althergebrachte politische Privilegien haben oder aufgrund traditioneller Wirtschaftstätigkeiten wie Handel oder Handwerk wohlhabender sein. Das heizt das Gefühl, Opfer zu sein, in der Mehrheitsbevölkerung an, die es nicht mag, wenn es anderen in „ihrem“ Land besser geht als ihnen selbst, und es erzeugt Missgunst, die eine bestimmte Minderheit zum Ziel des Volkszorns macht. Ein Beispiel hierfür sind die Usbeken in Kirgisistan, die als geschäftstüchtig und im Vergleich zur kirgisischen Mehrheit als wohlhabend gelten. Das sowjetische Erbe verstärkte das Gefühl der Mehrheit, in der Opferrolle zu sein, noch, da die kirgisische Sprache in der Sowjetzeit aus dem öffentlichen Leben und dem Bildungssystem praktisch verdrängt worden war, während sich die lokale Elite vorwiegend aus Angehörigen der Minderheiten oder russifizierten Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung zusammensetzte. Somit können Klagen sowohl auf Seiten der Mehrheit als auch seitens der Minderheitengruppen zum Zusammenbruch der Kooperation zwischen den Gemeinschaften oder zwischen dem Staat und Minderheiten beitragen.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Klagen als solche selten unmittelbare Konfliktursache sind. Erst ihre Politisierung durch bestimmte Politiker oder „ethnische Unternehmer“ führt zu einer Eskalation vorhandener Spannungen. Eine solche Politisierung wiederum erfolgt häufig vor dem Hintergrund politischer Transformation. Ethnische Gewalt setzt nicht unbedingt völlig unerträgliche Lebensbedingungen voraus, sie geschieht, wenn eine Alternative auftaucht und ein Wandel möglich scheint.¹¹ Das ist der Grund dafür, dass ethnische Konflikte häufig in den Anfangsstadien von Demokratisierung auftreten. Genau in dieser Phase kommen alte, unterdrückte Klagen ans Licht, demokratische Institutionen aber, die in der Lage wären, sich mit ihnen zu befassen, sind schwach und unterentwickelt.

11 Vgl. Anna Matveeva/Igor Savin/Bahrom Faizullaev, Kyrgyzstan: Tragedy in the South, in: *Ethnopolitics Papers* 17/2012, S. 13.

Das alles unterstreicht die Bedeutung von Institutionen, wenn es darum geht, Vielfalt zu handhaben und die Integration in multiethnischen Gesellschaften zu fördern. Effektive Institutionen bestimmen die Leistungs- und Existenzfähigkeit des Staates insgesamt. *State-Building* ist somit ein wichtiger Aspekt der Konfliktprävention. Gescheiterte Staaten sind nicht in der Lage, die Erfüllung der grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse ihrer Bürger zu gewährleisten und ihren Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, nachzukommen. Häufig sind sie auch eine Quelle der Instabilität, die ihre Nachbarn ebenso gefährdet wie die regionale Sicherheit insgesamt. Ein Großteil der rechtlichen und politischen Beratung des HKNM zielt darauf ab, die Fähigkeiten von Staaten zu stärken, ihre ethnische Vielfalt auf demokratische und nachhaltige Weise zu handhaben.

Nicht nur innenpolitische Faktoren, sondern auch geopolitische Überlegungen spielen bei der Eskalation oder umgekehrt bei der Dämpfung des Konfliktpotenzials innerstaatlicher Spannungen eine Rolle. Oftmals machen benachbarte *Kin-States* innenpolitische Menschenrechtsfragen zu Problemen, die in den bilateralen Beziehungen umstritten sind und dadurch Auswirkungen auf die nationale und auf die regionale Sicherheit haben. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass Staaten Minderheiten im Ausland auf eine Weise unterstützen, die die Integrationsbemühungen der Staaten, in denen diese leben, nicht untergräbt und freundschaftliche, gutnachbarliche Beziehungen nicht gefährdet. Der HKNM hat sich dieser Frage in seinen Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen ausführlich angenommen. Außer Nachbarstaaten sind auch die Präsenz und der Einfluss internationaler Organisationen im betroffenen Staat von Bedeutung. Sie schaffen eine Art Sicherheitsarchitektur vor Ort, die effektiv dazu genutzt werden kann, Bemühungen zur Konfliktprävention in einem multilateralen Rahmen zu unterstützen. Sie tragen auch dazu bei, ein Anreizsystem zu schaffen, das lokale Behörden dazu ermutigt, Vorschriften einzuhalten und ihre innenpolitische Vorteile durch bessere Kooperation und vermehrtes Engagement zu erhöhen.

Angesichts der Vielfalt und Komplexität der Faktoren, die zur Eskalation von Spannungen beitragen können, kann Konfliktprävention nur dann wirksam sein, wenn sie umfassend ist. Mit anderen Worten: Konfliktprävention ist mehr als Frühwarnung. Viele Akteure innerhalb der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der OSZE, versuchen die Methoden der Frühwarnung zu verfeinern, um den Ausbruch gewaltsamer Konflikte besser vorhersehen und verhindern zu können. Diese Bemühungen sind wichtig, Frühwarnmechanismen sind jedoch nur dann sinnvoll, wenn es auch Mechanismen für eine frühzeitige Reaktion gibt. Solche Reaktionen müssen vielfältig und dem jeweiligen Kontext angepasst sein und kurz- und langfristige Ansätze kombinieren.

Darüber hinaus wird Konfliktverhütung häufig mit „hoher“ Politik und „harter“ Sicherheit assoziiert; in der Realität wird sie jedoch meistens durch eher „weiche“ Maßnahmen wie Bildungsreformen, gezielte Entwicklungsprogramme, Institutionenaufbau, Ausbildungsprogramme u.ä. erreicht. Bildung ist für den HKNM ein zentraler Tätigkeitsbereich und Bildungsminister gehören in vielen Ländern, in denen er aktiv ist, zu seinen wichtigsten Partnern. In extrem gespaltenen Gesellschaften bzw. in Nachkriegsgesellschaften sind Bildungssysteme häufig so aufgebaut, dass sie die Spaltung entlang ethnischer Grenzen aufrechterhalten statt ein integratives Umfeld zu schaffen und ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu fördern. Aus diesem Grund hat sich der HKNM in mehreren Fällen für die Einführung integrierter Bildungsmodelle mit zwei- oder mehrsprachigem Unterricht eingesetzt.

Das Beispiel Bildung zeigt auch, dass nachhaltige Konfliktprävention oftmals ein langfristiges Engagement und Beharrlichkeit sowohl seitens der internationalen Gemeinschaft als auch der lokalen Behörden erfordert. Solche langwierigen Bemühungen zahlen sich für lokale politische Akteure, die häufig auf schnelle Resultate aus sind, bevor sie sich wieder zur Wahl stellen müssen, selten aus. Aber auch internationale Akteure brauchen Erfolge und Sichtbarkeit. Konfliktprävention, insbesondere deren langfristige Variante, verschafft ihnen jedoch nichts davon. Sie erzeugt keine Aufmerksamkeit, da es sich im Grunde um ein „Nicht-Ereignis“ handelt. Es geht um Konflikte, die nicht stattgefunden haben, und diesen Erfolg kann in den seltensten Fällen eine einzelne Person oder Institution für sich in Anspruch nehmen. In vieler Hinsicht widerspricht Konfliktprävention daher der Logik heutiger Politik.

Wenn Konfliktprävention erfolgreich sein soll, braucht sie sowohl größere internationale Aufmerksamkeit als auch glaubwürdige Anreize. Streitigkeiten beizulegen, an denen nationale Minderheiten beteiligt sind, erfordert zwangsläufig einen Kompromiss, der auch aufrechterhalten werden muss. Die vom HKNM bevorzugte „stille Diplomatie“, die darauf abzielt, hinter den Kulissen Kompromisse zu erreichen, ist ein wichtiger Faktor, der die Kosten für lokale politische Akteure senkt, da sie nicht öffentlich Konzessionen machen müssen. Sie schafft darüber hinaus Vertrauen zwischen allen am Prozess beteiligten Parteien. In vielen Fällen fehlten äußeren Anreize, wie etwa die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft, sodass der HKNM sich lediglich auf Überzeugungsarbeit und den Appell an das Eigeninteresse von Staaten an der Bewahrung von Sicherheit und Stabilität durch Verständigung statt Ausgrenzung von Minderheitengemeinschaften stützen konnte.

Schlussfolgerung

Vor 20 Jahren wurde das Amt des HKNM als Instrument zur Verhinderung von Konflikten, die nationale Minderheiten betreffen, geschaffen. In vieler Hinsicht war sein Mandat auf die spezifischen Herausforderungen der ersten

Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges zugeschnitten. Im Laufe der Zeit entwickelte der HKNM jedoch einen umfassenden Ansatz für die Prävention ethno-kultureller Konflikte, indem er operative, strukturelle und normative Aspekte der Konfliktprävention miteinander verband. Dieser Ansatz hat sich als wirksam erwiesen und ist auch heute noch relevant, obwohl sich die politischen Verhältnisse geändert haben und sich die Institution anpassen und auf neue Herausforderungen und Einschränkungen reagieren musste. Konfliktprävention erzeugt inzwischen erhebliche internationale Aufmerksamkeit, nicht zuletzt im Kontext der VN. Das bietet größere Möglichkeiten dafür, sich über Erfahrungen und Methoden, die in verschiedenen Kontexten und im Rahmen unterschiedlicher multilateraler Institutionen Anwendung finden, auszutauschen.

Bis heute ist das Amt des HKNM die einzige internationale Institution, die sich gänzlich und ausschließlich der Konfliktverhütung widmet. Wie dieser Beitrag zu zeigen versucht hat, zielt es darauf ab, Frieden und Stabilität durch den Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, und die Suche nach einer tragfähigen Verständigung über die Interessen aller Gemeinschaften in multiethnischen Staaten zu fördern. Mit anderen Worten: Der Ansatz des HKNM besteht darin, Stabilität und Sicherheit durch Gerechtigkeit und die Förderung von Zusammenarbeit zwischen der Mehrheit und den Minderheitengruppen zu erreichen. Es ist durchaus denkbar, dass ein solcher Ansatz in anderen Teilen der Welt übernommen wird, wo ein Mechanismus in der Art des HKNM zum Abbau von Spannungen beitragen und die Wahrscheinlichkeit von Gewaltausbrüchen verringern könnte.