

Ursel Schlichting

Vorwort

Auf ihrem Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1992 schufen die Teilnehmerstaaten der OSZE (damals KSZE) das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM). Zwanzig Jahre später ist dies der Anlass für die Wahl des Themenschwerpunkts für das vorliegende OSZE-Jahrbuch.

Unmittelbarer Anlass für den im Februar 1992 vorgebrachten Vorschlag des niederländischen Außenministeriums, den Posten eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu schaffen, waren die interethnischen Spannungen auf dem Balkan und die im Jahr zuvor ausgebrochenen Kriege in Slowenien und Kroatien, die schließlich zum Zerfall des Vielvölkerstaates Jugoslawien führten. Die ungeheure Sprengkraft der „neuen“ Konflikte, der Minderheiten-, Territorial- und Sezessionskonflikte, hatte sich jedoch bereits früher abzuzeichnen begonnen: Seit Mitte der 1980er Jahre begleiteten „Nationalitätenkonflikte“, die von der internationalen Öffentlichkeit zumeist erst wahrgenommen wurden, wenn sie sich bereits zu bewaffneten Auseinandersetzungen ausgeweitet hatten, die Umbrüche in der Sowjetunion und trugen im großen Maße zum späteren Zusammenbruch auch dieses Vielvölkerstaates bei. Die Brisanz solcher Konflikte soll im Folgenden einleitend am Beispiel der Sowjetunion deutlich gemacht werden.

Auf dem Territorium der Sowjetunion lebten rund 120 bis 140 verschiedene Völker und ethnische Gruppen, zu denen Russen und Ukrainer ebenso gehörten wie kleinere, in der westlichen Öffentlichkeit weitgehend unbekanntere Ethnien wie Karakalpakern, Selkuppen oder Karatschaier. Geordnet nach linguistischen Kriterien dominierten zahlenmäßig die Ostslawen, gefolgt von den muslimisch geprägten Turkvölkern Zentralasiens (z.B. Usbeken und Kirgisen) und des Kaukasus (Aserbaidzhaner), baltischen, kaukasischen und iranischen (Tadschiken) Völkern sowie Völkern der indoeuropäischen Sprachgruppe wie Armenier oder Moldawier. Abgesehen von verstreut siedelnden Minderheiten bewohnten die meisten Völker eigene kompakte Siedlungsgebiete mit unterschiedlich ausgestalteter territorialer Autonomie. Dabei gaben einige von ihnen einer „eigenen“ Unionsrepublik den Namen (z.B. Ukrainer, Litauer, Georgier und Kasachen) und stellten dort zumeist auch die Bevölkerungsmehrheit; andere lebten innerhalb einer Unionsrepublik als Minderheit, wie z.B. Abchasen und Osseten in Georgien. Einige Minderheiten genossen im Rahmen Autonomer Republiken (so z.B. Tataren, Tschetschenen und Inguschen sowie Kalmücken in der russischen Unionsrepublik) gewisse administrative Kompetenzen, auf niedrigeren Organisationsebenen (Autonomen Gebieten und Kreisen) war der Umfang der Befugnisse jedoch so gering, dass die Bewahrung ethnischer Identität oder der eigenen Sprache schwerfiel. Vor allem in den zentralasiatischen Unionsrepubliken lebten auf-

grund der Grenzziehungspolitik in den zwanziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts jeweils große Minderheiten, die in einer der Nachrepubliken die Titularnation stellten, wie z.B. Usbeken in Kirgisistan und Kirgisen in Usbekistan. Darüber hinaus lebten rund 25 Millionen Russen als große Minderheitengruppen außerhalb der russischen Unionsrepublik, so z.B. in der Ukraine, in Kasachstan, in Moldau sowie in Lettland und Estland.

Das Jahr 1986, in dem in Kasachstan schwere Unruhen ausbrachen, nachdem der langjährige kasachische Parteichef von Moskau durch einen Russen ersetzt worden war, markierte den Beginn einer Dynamik, der sich die Zentralgewalt in Moskau bis zum Ende der Sowjetunion zu keiner Zeit gewachsen zeigte. Die Eskalation der aufbrechenden Konflikte gefährdete die Reformpolitik Michail Gorbatschows, die die Artikulation ethnischer bzw. nationaler Interessen überhaupt erst ermöglicht, gleichzeitig aber auch die Konflikte sichtbar gemacht hatte. Erstarkende Selbstbestimmungs- und Unabhängigkeitsbewegungen in den meisten Unionsrepubliken bedrohten zunehmend den Zusammenhalt der Union; bald gab es kaum noch eine territoriale Verwaltungseinheit, die keine Autonomieforderungen stellte. Im Brennpunkt standen die Konflikte im Kaukasus, im Baltikum und in Zentralasien. Der 1988 erstmals offen zutage getretene Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um das Autonome Gebiet Berg-Karabach eskalierte im Januar 1990 zu einem Bürgerkrieg. Schwerpunkte der starken baltischen Oppositionsbewegungen waren die Themen Migration, Sprachenpolitik, Aufarbeitung der historischen sowjetisch-baltischen Beziehungen und Forderungen nach wirtschaftlicher Autonomie. Ein erster Höhepunkt der Auseinandersetzungen war die Proklamation der staatlichen Unabhängigkeit Litauens im März 1990, der in den kommenden Monaten zahlreiche ähnliche Erklärungen folgten, darunter die Souveränitätsdeklaration der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR). Die Konflikte zwischen der Zentralmacht und den Republiken, zwischen Russen und Nichtrussen, aber auch nichtrussischer Völker untereinander wurden zu einem flächendeckenden Problem und waren vielfach miteinander verwoben. Während beispielsweise Georgien im April 1991 seine staatliche Unabhängigkeit proklamierte, gestand die georgische Führung den „eigenen“ Minderheiten keineswegs die Autonomie zu, die sie selbst gegenüber der Union beanspruchte: Das georgische Parlament erklärte sowohl die im August 1990 verkündete staatliche Souveränität der Abchasischen Autonomen Sowjetrepublik als auch die Deklaration über die Souveränität des Südossetischen Autonomen Gebiets vom September desselben Jahres für ungültig. In der Republik Moldawien führten die Gründung einer unabhängigen Gagausischen Republik und die Bildung der russischen Dnjestr-Republik bzw. deren Nichtanerkennung zu schweren Auseinandersetzungen. In den zentralasiatischen Republiken kam es immer wieder zu schweren Unruhen: 1990 erschütterten blutige Auseinandersetzungen um die Verteilung von Bau- und Ackerflächen zwischen Kirgisen und Usbeken die Kirgisische SSR; Ausschreitungen in Usbekistan waren einerseits ethnisch

geprägt und äußerten sich z.B. in der pogromartigen Verfolgung der unter Stalin dorthin zwangsumgesiedelten Minderheit der Mescheten, schlugen andererseits jedoch ebenfalls in Kundgebungen gegen Moskau um.

Die noch nicht einmal annähernd vollständige Aufzählung der Konflikte und Konfliktpotenziale auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion macht bereits die Komplexität und die Sprengkraft von Nationalitäten- und Minderheitenkonflikten deutlich und erlaubt einige verallgemeinerbare Schlussfolgerungen. Ursache oder Auslöser der Konflikte war zumeist die vermeintliche oder tatsächliche Diskriminierung von Völkern und Minderheiten auf allen Ebenen der staatlichen territorialen Verwaltung, die in mangelnden politischen Partizipationsmöglichkeiten, wirtschaftlicher Benachteiligung, geringeren Bildungs- und Aufstiegschancen und einem niedrigeren sozialen Status zum Ausdruck kam oder aber darin, dass einer Minderheit die Bewahrung ihrer Sprache und ihrer Kultur oder die Ausübung ihrer Religion erschwert oder verboten wurde. Ethnische, nationale und/oder religiöse Identifikationsmuster erwiesen sich zudem angesichts des Niedergangs der staatlichen Autorität und des Verlusts der ideologischen Orientierung im Zuge des Zerfalls der Sowjetunion bei der Suche nach neuen Identitäten und ideologischen Orientierungen als besonders attraktiv. Sahen Minderheiten die Lösung des Problems politischer, wirtschaftlicher und kultureller Benachteiligung dann in größerer kultureller, wirtschaftlicher und zuletzt politischer Autonomie, wurden Minderheitenkonflikte rasch zu Statuskonflikten. Konflikte um Minderheitenrechte, Selbstbestimmung und Autonomie eskalierten schließlich in nicht wenigen Fällen zu gewaltsam ausgetragenen Sezessionskonflikten.

Eines der Hauptmerkmale von Nationalitäten- und Minderheitenkonflikten ist ihr Doppelcharakter als Identitäts- und Interessenkonflikt. Zur ethnischen, nationalen und/oder religiösen Komponente treten Konflikte um die Neuverteilung von Macht und Ressourcen zwischen aufstrebenden neuen Eliten, die ihrerseits ethnische, nationale und/oder religiöse Identitäten zu mobilisieren und zu instrumentalisieren versuchen. Wirtschaftliche und soziale Probleme wirken oftmals als konfliktverschärfende Faktoren. Ein häufiges Merkmal des Verlaufs von Nationalitätenkonflikten ist das hohe Eskalationspotenzial. Charakteristisch für Nationalitätenkonflikte ist letztlich ihre Komplexität, die explosive Mischung aus Minderheiten-, Territorial- und Statuskonflikten.

Für die internationale Gemeinschaft werden zunächst innerstaatlich ausgetragene oder zumindest innerhalb von Staaten entstehende Nationalitätenkonflikte spätestens dann relevant, wenn sie zu zwischenstaatlichen Konflikten werden; das Potenzial hierfür ist ebenfalls groß. So können Minderheitenkonflikte rasch auf Nachbarstaaten übergreifen, z.B. dann, wenn eine Minderheit in einem anderen Land die Bevölkerungsmehrheit oder die Titularnation bildet („*Kin-States*“) oder es infolge des Konflikts zu Grenzstreitigkeiten kommt. Nach dem Zerfall eines Vielvölkerstaates und der Entstehung neuer Nationalstaaten werden ungelöste Konflikte zwischen ehemaligen Teilrepu-

blicken zudem zwangsläufig zu – wenn auch regional begrenzten – zwischenstaatlichen Konflikten oder Kriegen.

Vor diesem Hintergrund erhielt der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten 1992 in Helsinki als „Instrument zur Konfliktverhütung“ von den Teilnehmerstaaten das Mandat „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln [...]“, zu sorgen.¹ Max van der Stoel, der erste Inhaber des neuen Amtes, hob vor allem die innovativen Elemente dieses Mandats hervor: Der HKNM kann erstens als außenstehende Drittpartei in einen drohenden Konflikt eingreifen, und dies bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Dieses Eingreifen liegt zweitens im Ermessen des Hohen Kommissars: Es bedarf weder der Zustimmung des Ständigen Rates der OSZE noch derjenigen des betroffenen Staates. Drittens hat der Hohe Kommissar, wenn er in einer bestimmten Situation hinzugezogen wird, weitreichende Befugnisse. Dazu gehört auch das Recht zur Einreise in einen Teilnehmerstaat ohne dessen formale Einwilligung oder die ausdrückliche Unterstützung weiterer Teilnehmerstaaten. Viertens kann er als nichtstaatlicher Akteur, auch wenn er der Organisation und insbesondere dem Amtierenden Vorsitzenden gegenüber rechenschaftspflichtig ist, unabhängig arbeiten. Mit der Einsetzung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten hatte die Organisation damit ein Frühwarninstrument entwickelt, das gezielt auf den extrem sensiblen Bereich der nationalen Minderheiten ausgerichtet war.²

Eine Definition dessen, was genau unter einer „nationalen Minderheit“ zu verstehen ist, enthielt das Mandat des HKNM jedoch nicht. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass es – bis heute – keine völkerrechtlich verbindliche Definition der Begriffe „Minderheit“ oder „nationale Minderheit“ gibt, obwohl es im Rahmen der Bemühungen um Regelungen zum Schutz nationaler Minderheiten zahlreiche Versuche gegeben hat, eine solche zu finden.³ Gängige

1 KSZE, Helsinki Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Kapitel II, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, Absatz 2 und 3, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39532>.

2 Vgl. Max van der Stoel, Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 429-441, hier: S. 430-431.

3 Eine bekannte und weitgehend akzeptierte Definition stammt von Francesco Capotorti, Berichterstatter der Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten der Menschenrechtskommission des VN-Wirtschafts- und Sozialrates. Als „Minderheit“ bezeichnet Capotorti eine der übrigen Bevölkerung eines Staates gegenüber zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine dominante Stellung einnimmt, deren Mitglieder als Staatsangehörige des betreffenden Staates ethnische, religiöse oder sprachliche Besonderheiten haben, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden,

Definitionen verbinden „objektive“ Elemente wie z.B. die zahlenmäßige Größe sowie ethnische, religiöse, sprachliche und kulturelle Merkmale mit dem subjektiven Empfinden von Identität bzw. einem subjektiven Zugehörigkeitsgefühl.

Auch ohne verbindliche völkerrechtliche Definition findet der Begriff „nationale Minderheit“ jedoch in den Dokumenten der Vereinten Nationen und des Europarats Verwendung.⁴ Das (lediglich politisch, nicht aber rechtlich bindende) Kopenhagener Dokument der OSZE aus dem Jahr 1990 setzt den Begriff „nationale Minderheiten“ ebenfalls voraus (Artikel 30), bevor sie für deren Mitglieder umfangreiche Rechte auflistet.⁵ Auch die OSZE selbst bietet also dem HKNM keine Definition für den Gegenstand seiner Tätigkeit an, stellt aber einen ausführlichen normativen Bezugsrahmen zur Verfügung. Max van der Stoel musste somit seine eigene Antwort darauf finden, womit er sich konkret zu beschäftigen hatte. In einer Rede auf einem Seminar zur menschlichen Dimension erklärte van der Stoel, dass „die Existenz einer Minderheit eine Tatsache und keine Frage der Definition“ sei, und fuhr fort: „Ich wage zu behaupten, dass ich eine Minderheit erkenne, wenn ich eine sehe.“⁶ Dieser eher „persönlichen“ Definition des Begriffs ließ van der Stoel jedoch sogleich eine Interpretation nach objektiven Kriterien folgen: „Zunächst einmal ist eine Minderheit eine Gruppe mit linguistischen, ethnischen oder kulturellen Besonderheiten, durch die sie sich von der Mehrheit unterscheidet. Zweitens ist eine Minderheit eine Gruppe, die in der Regel nicht nur versucht, ihre Identität zu bewahren, sondern darüber hinaus auch bestrebt ist, dieser Identität stärker Ausdruck zu verleihen.“⁷ Wichtig war ihm dabei aber auch der subjektive Aspekt: „[...] die Frage, wer einer Minderheit angehört, kann nur vom subjektiven Empfinden ihrer Mitglieder beantwortet werden.“⁸

und die zumindest implizit ein Solidaritätsgefühl zeigen, das auf die Bewahrung ihrer Kultur, Traditionen, Religion oder Sprache gerichtet ist. Vgl. Francesco Capotorti, Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. I, New York 1979, Absatz 568, zitiert in: United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, New York 2010, S. 2, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf. Aus der Fülle der zu dieser Thematik erschienenen Literatur siehe z.B. Gaetano Pentassuglia, *Minorities in international law*, Straßburg 2002, hier insbesondere S. 55-75.

- 4 Siehe z.B. die Erklärung der VN-Generalversammlung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, sowie das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats.
- 5 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. H.1, S. 18-19.
- 6 „Case Studies on National Minority Issues: Positive Results“, Keynote Address to the CSE Human Dimension Seminar, 24 May 1993, Warsaw, Poland, in: Wolfgang Zellner/Falk Lange (Hrsg.), *Peace and Stability through Human and Minority Rights. Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Baden-Baden 1999, S. 45-48, hier: S. 45 (eigene Übersetzung).
- 7 Ebenda (eigene Übersetzung).
- 8 Max van der Stoel, *Democracy and Human Rights. On the Work of the High Commissioner on National Minorities of the OSCE*, in: *Institute for Peace Research and Security*

Ebenso umstritten wie beispielsweise das Erfordernis der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates als konstitutives Element einer Minderheit war und ist die Frage, ob Minderheitenrechte Individual- oder Kollektivrechte sein sollen. Geht es nicht nur um Schutz, sondern um konkrete Rechte, sprechen sowohl die VN als auch der Europarat und die OSZE stets von Rechten und Freiheiten von „Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“ bzw. von „Angehörigen nationaler Minderheiten“, nicht aber von Minderheiten als Gruppen.⁹ Auch hier gelangte Max van der Stoel zu einer eigenen Interpretation: „Die VN-Generalversammlung[,] [...] der] Europarat und die OSZE sprechen von ‚Personen, die nationalen Minderheiten angehören‘. Diese Terminologie wirft weitere Fragen auf, die von grundsätzlicher Bedeutung sind: erstens, was eine nationale Minderheit ist, und zweitens, wer der Träger von Minderheitenrechten ist. Ist es die Minderheit als Ganzes oder sind es die ‚Personen, die ihr angehören‘, d.h. die einzelnen Mitglieder? [...] Und schließlich: Gibt es einen Unterschied zwischen Minderheitenrechten und Menschenrechten im Allgemeinen?“¹⁰ Während auf die erste Frage bereits weiter oben eingegangen wurde, lautet seine Antwort auf die letztgenannten Fragen: „[...] das Konzept der Minderheitenrechte beruht auf dem Konzept individueller Menschenrechte; aber nur die gemeinsame Ausübung bestimmter Rechte in den Bereichen Sprache, Kultur und Religion ermöglicht es den Personen, die einer Minderheit angehören, ihre Identität zu wahren.“¹¹

Nach dem Zerfall der Vielvölkerstaaten zu Beginn der 1990er Jahre setzte sich die Minderheitenproblematik in zahlreichen Fällen auf der Ebene der neuen Nationalstaaten fort. Auch heute sind viele der Konflikte aus jener Zeit noch ungelöst. Die Auseinandersetzungen um Transnistrien, Abchasien und Südossetien sowie um Berg-Karabach gelten noch heute als „eingefrorene Konflikte“ bzw. Langzeitkonflikte, die, wie spätestens seit dem georgisch-russischen Krieg klar ist, nichts an Sprengkraft eingebüßt haben. Die großen russischen Minderheiten in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sorgten ebenso wie die Existenz großer nationaler Minderheiten in Zentralasien weiterhin für Spannungen. Die auch heute noch gegebene Aktualität dieser Konflikte führt die anhaltende Relevanz des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten drastisch vor Augen. Der „Erfolgsstory“ dieses einzigartigen Amtes ist der Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2012 ge-

Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSCE Yearbook 1997, Baden-Baden 1998, S. 105-113, hier: S. 107 (eigene Übersetzung). Dieser Aspekt wird auch im Kopenhagener Dokument der OSZE hervorgehoben: „Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen [...]“, Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 5), S. 18, Artikel 32.

9 Siehe z.B. die Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 27), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Artikel 1), sowie das Kopenhagener Dokument der OSZE (Artikel 31).

10 Van der Stoel, a.a.O. (Anmerkung 8), S. 106 (eigene Übersetzung).

11 Ebenda, S. 107 (eigene Übersetzung).

widmet. Er wird vom derzeitigen Amtsinhaber Knut Vollebæk eröffnet. Im Anschluss daran beschreibt Olivier Brenninkmeijer die Entstehungsgeschichte des Mandats des HKNM, wobei er detailliert auf das Für und Wider, die zahlreichen Bedenken und Widerstände gegenüber dem Amt von Seiten einiger der Teilnehmerstaaten eingeht. Natalie Sabanadze beschreibt die Weiterentwicklung der Institution im Laufe der vergangenen 20 Jahre, wobei sie einen Schwerpunkt auf die methodische Herangehensweise des HKNM legt, und fragt nach den Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprävention unter den heutigen politischen Bedingungen. Hans-Joachim Heintze setzt sich mit einer einzigartigen „Erfindung“ des HKNM auseinander, den „allgemeinen Empfehlungen“ zu wichtigen Fragen im Umgang mit nationalen Minderheiten, die sich nicht nur an die Transformationsländer, sondern an alle Teilnehmerstaaten richten. Die praktische Arbeit des HKNM in Vergangenheit und Gegenwart wird anhand einzelner Fallstudien zur albanischen Minderheit in Mazedonien (Marcin Czapliński), zu den baltischen Staaten (Jennifer Croft), zur Situation der russischen Minderheit in der Ukraine und den interethnischen Beziehungen auf der ukrainischen Halbinsel Krim (Klemens Büscher), zur Konfliktprävention in Zentralasien (Dmitry Nurumov) und zur Projektarbeit in Georgien (Manon de Courten) veranschaulicht.

Außerhalb des Themenschwerpunkts werfen Rytis Paulauskas und Walter Kemp im Anschluss an das Geleitwort des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des Vizeministerpräsidenten und Außen- und Handelsministers der Republik Irland Eamon Gilmore, zunächst einen Blick zurück auf den litauischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2011. Rolf Mützenich und Matthias Karádi erörtern das auf Karl W. Deutsch zurückgehende Konzept der Sicherheitsgemeinschaft im Allgemeinen, um dann der seit Astana 2010 intensiv diskutierten Frage nachzugehen, ob und inwieweit die OSZE auf dem Weg zu einer solchen Sicherheitsgemeinschaft ist. In diesem Zusammenhang stellt Wolfgang Zellner in seinem Beitrag die *Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community* (IDEAS) vor und Elisa Perry präsentiert die Ergebnisse der *Euro-Atlantic Security Initiative* (EASI), die von 2009 bis 2012 vom *Carnegie Endowment for International Peace* durchgeführt wurde.

Im Mittelpunkt des Abschnitts über die innenpolitischen Entwicklungen in ausgewählten OSZE-Teilnehmerstaaten stehen in diesem Jahr Russland (Elena Kropatcheva), Kirgisistan (Azamat Temirkulov), Usbekistan (Alisher Ilkhamov), Ungarn (Pál Dunay) und Bosnien und Herzegowina (Tobias Flessenkemper). Rosemarie Will befasst sich mit dem Umgang der deutschen Behörden mit der Mordserie des rechtsextremen Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU).

Im Abschnitt über die Aufgaben und Tätigkeiten der OSZE berichtet Sven Singhofen von den aktuellen Entwicklungen im Nordkaukasus, insbesondere in Tschetschenien; Alice Ackermann gibt einen Überblick über den neuesten Stand der Arbeit der OSZE im Bereich Konfliktprävention.

Im Abschnitt über die drei Dimensionen der Sicherheit und dimensionenübergreifende Herausforderungen gibt Loïc Simonet einen ausführlichen Bericht über den Stand der Implementierung des „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“. Juliane Markard-Narten und Jens Narten unterziehen im dritten Teil des Bandes das Projektmanagementkonzept der OSZE bzw. ihrer Mission im Kosovo einer kritischen Evaluierung. OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier beschreibt die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, bevor Graeme P. Herd abschließend die vielfältigen Auswirkungen des „Arabischen Frühlings“ auf die OSZE und die internationale Lage analysiert.

Der Dank der Herausgeber und der Redaktion gilt den Autorinnen und Autoren, die mit ihren engagierten und von umfangreichem Fach- und Insiderwissen geprägten Beiträgen das OSZE-Jahrbuch erst möglich machen und ihm seinen besonderen Charakter verleihen. Wie bereits 2011 ist auch in diesem Jahr die enge Zusammenarbeit der Redaktion mit der entsprechenden Institution der OSZE bei der Gestaltung des Themenschwerpunkts besonders hervorzuheben. Wir danken den gegenwärtigen und ehemaligen Mitarbeitern des Büros des HKNM für die aus erster Hand gelieferten tiefen Einsichten in die Arbeit des HKNM und Natalie Sabanadze nicht nur für ihren Beitrag, sondern auch für die stets angenehme Kooperation und die gelungene Koordination.

Die Vorgehensweise des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, dessen Arbeit in höchstem Maße personalisiert und von den Wertvorstellungen, den Überzeugungen und dem Engagement aller bisherigen Amtsinhaber – Max van der Stoep, Rolf Ekéus und Knut Vollebæk – geprägt ist, kann in wenigen, aber prägnanten Begriffen zusammengefasst werden: Unabhängigkeit (*independence*), Zusammenarbeit (*co-operation*), Unparteilichkeit (*impartiality*), Vertraulichkeit (*confidentiality*), Beharrlichkeit (*persistence*), Vertrauen (*trust*) und Glaubwürdigkeit (*credibility*).¹² Sie machen das Erfolgsrezept des HKNM aus: „stille Diplomatie“. Kriege erregen Aufmerksamkeit, die Verhütung eines Krieges, die friedliche Lösung eines Konflikts, macht hingegen keine Schlagzeilen. „Auch internationale Akteure brauchen Erfolge und Sichtbarkeit. Konfliktprävention, insbesondere deren langfristige Variante, verschafft ihnen jedoch nichts davon [...] In vieler Hinsicht widerspricht Konfliktprävention daher der Logik heutiger Politik“, schreibt Natalie Sabanadze.¹³ In Anbetracht dieser ernüchternden Erkenntnis kann das Engagement des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

12 Vgl. Walter A. Kemp (Hrsg.), *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Den Haag/London/Boston 2001, S. 34-46.

13 Natalie Sabanadze, *Zwanzig Jahre Konfliktverhütung: Gedanken zur Arbeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten*, im vorliegenden Band, S. 261-272, hier: S. 271