

Rob Zaagman/Arie Bloed<sup>1</sup>

## Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention

### *Konfliktprävention durch die OSZE*

Geldausgaben für Konfliktverhütung sind eine gute Investition. In humanitärer, finanzieller und politischer Hinsicht ist Konfliktverhütung viel billiger als Peacekeeping oder der Wiederaufbau von Gesellschaften nach gewaltsamen Konflikten. Überdies sind Konflikte nicht unvermeidbar, sondern können verhütet werden. Diese Überlegungen bilden die Grundlage für die gewachsene Rolle der OSZE, die sie bei der Prävention von Konflikten in Europa spielt. Man könnte sogar sagen, daß dies die Kernaufgabe der Organisation geworden ist, die früher als KSZE bekannt war.<sup>2</sup> Frühwarnung und präventive Diplomatie sind wesentliche Komponenten einer übergreifenden Strategie zur Konfliktverhütung. Die OSZE hat ein ganzes Arsenal von Instrumenten und Verfahren entwickelt, die in dieser Hinsicht nützlich sind.

Insbesondere zur Verhütung von Konflikten, die aus Minderheitenproblemen entstehen, schuf die KSZE-Folgekonferenz von Helsinki (März bis Juli 1992) die Stelle und das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), die Gegenstand von Kapitel II des Helsinki-Dokuments von 1992 sind. Auf dem Stockholmer Treffen des Rates der Außenminister der KSZE am 15. Dezember 1992 wurde der frühere niederländische Außenminister Max van der Stoel zum ersten Hohen Kommissar berufen.

Im folgenden sollen zunächst einige einführende Überlegungen zur Konfliktverhütung aus der Sicht des Hohen Kommissars der OSZE dargelegt werden, die den Hintergrund für den Hauptteil dieses Berichts über die Rolle des Hohen Kommissars in der Konfliktverhütung bilden. Nach analytischen Betrachtungen über das Mandat und die Herangehensweise des HKNM werden dann konkrete Situationen dargestellt.

- 1 Rob Zaagman ist dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE vom niederländischen Außenministerium als Berater zugeordnet. Der Artikel gibt seine persönliche Meinung und nicht die des Hohen Kommissars, der OSZE oder der niederländischen Regierung wieder. Dr. Arie Bloed ist Direktor der "Foundation on Inter-Ethnic Relations", welche die Aktivitäten des HKNM unterstützt. Er ist außerdem Generalsekretär des niederländischen "Helsinki Committee" und Professor an der Universität Utrecht. Auch Arie Bloed gibt hier seine persönliche Meinung wieder.
- 2 Die KSZE oder Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde formal auf dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 in OSZE umbenannt.

### *Probleme und Mittel der Konfliktverhütung*

Sowohl nach ihrer Aufgabenstellung als auch hinsichtlich ihrer Organe verfügt die OSZE über eine Reihe von Eigenschaften, die sie für den Einsatz zur Konfliktverhütung prädestiniert. Die vergangenen Jahre haben bereits gezeigt, welche zunehmende Rolle die OSZE in der Verhütung von Konflikten und der Regulierung von Krisen spielt. Mehr noch, diese Leistungen haben hinreichend bewiesen, daß die präventive Diplomatie der OSZE und ihr umfassender Ansatz von wesentlichem Wert für Frieden und Stabilität in Europa sind. Es ist wichtig, sich darüber im klaren zu sein, daß keine andere internationale Instanz in Europa sich für eine umfassende Konfliktverhütung einsetzt.

Drei Aspekte der OSZE-Konfliktverhütung verdienen besondere Aufmerksamkeit. Erstens: Das umfassende OSZE-Sicherheitskonzept verknüpft Frieden, Sicherheit und Wohlstand unmittelbar mit der Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Freiheiten sowie mit dem Bestehen der Marktwirtschaft. Konfliktprävention erfordert somit die Einbeziehung aller genannten Aspekte.

Fragen der *Menschlichen Dimension* sind oft ein kritischer Punkt der Konfliktverhütung. Verletzungen von Menschenrechtsverpflichtungen führen zu Spannungen, zu gesellschaftlichen Konflikten und Mißtrauen. Manchmal haben sie grenzüberschreitende Folgen, wie z.B. unfreiwillige Migration. Insbesondere wenn große Gruppen, wie Minderheiten, davon berührt sind, ist die Stabilität von Staaten oder selbst einer ganzen Region gefährdet. In dem besonderen Fall von Minderheiten können ihnen verwandte Nationen als Anwälte auftreten und damit zweiseitige Friktionen verschärfen. Staaten, die voll und ganz die OSZE-Verpflichtungen zu Demokratie und Menschenrechten, einschließlich der Rechte von Menschen, die einer Minderheit angehören, respektieren, tragen somit zu Frieden und Stabilität bei. Solche politischen Systeme bieten institutionelle Garantien gegen innerstaatliche Konflikte. Sie sind viel eher geneigt, sich um friedliche, konstruktive Beziehungen mit ihren Nachbarstaaten zu bemühen.

Eng mit der Menschlichen Dimension verbunden, hat die wirtschaftliche und ökologische Dimension der OSZE an Bedeutung gewonnen. Die Grundsätze des freien Marktes, ökologisch nachhaltigen Wirtschaftswachstums und Wohlstands gehen Hand in Hand mit individueller Freiheit und politischem Pluralismus. Dagegen kann eine sich verschlechternde wirtschaftliche Lage die Menschen eher empfänglich machen für autoritäre und selbst fremdenfeindliche Einflüsse.

Man sollte die rein militärischen Aspekte der europäischen Sicherheit nicht aus dem Blick verlieren. Die Verhütung internationaler militärischer Konflikte bleibt wesentlicher Bestandteil der Aufgaben der OSZE, auch

wenn die Gefahr eines großen Konfliktes in Europa durch den Zusammenbruch des Kommunismus äußerst gering geworden ist. Die zwei Säulen militärischer Sicherheit, wachsende Transparenz der Absichten und Fähigkeiten und fortschreitende Reduzierungen militärischer Ausrüstung und militärischen Personals, bleiben essentiell zur Sicherung des Friedens in Europa.

Der zweite hervorhebenswerte Aspekt ist, daß die Bedrohung des Friedens und der Sicherheit durch innerstaatliche Konflikte heute größer ist als durch rein internationale Spannungen. Es gibt in Europa Situationen mit einem solch explosiven Potential, daß eine ganze Region in Brand geraten und zerstört werden könnte. Konfliktprävention ist daher nicht nur für die internationalen Beziehungen von Bedeutung, sondern auch und mehr noch für die innerstaatlichen Entwicklungen.

Der letzte markante Aspekt ist der, daß sich die OSZE auch mit der Prävention von Konflikten durch die Wiederherstellung des Friedens *nach* der Beendigung eines Konflikts befaßt. Selbst wenn die Gewalthandlungen eingestellt wurden, sind die zugrundeliegenden Ursachen, die zum Konflikt geführt haben, noch nicht beseitigt. In Situationen, in denen die Schwelle zur Gewalt schon einmal überschritten wurde, sind erneute scharfe Spannungen und bewaffnete Zusammenstöße nicht unwahrscheinlich. Die sofortige Verhinderung eines erneuten Ausbruchs von Feindseligkeiten muß in eine umfassende Strategie zur Wiederherstellung des Friedens, wie sie für Nachkriegsgesellschaften erforderlich ist, eingebettet sein. In diesem Zusammenhang ist die Unterstützung erwähnenswert, die dem Ombudsmann-Projekt in Bosnien zukommt, dem ersten Schritt der OSZE auf dem Weg zur Wiederherstellung des Friedens nach einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt.

Im Lichte des umfassenden Ansatzes der OSZE zur Sicherheit hat Konfliktprävention mehrere Dimensionen und bezieht verschiedene Zeiträume ein. Deshalb ist es sinnvoll, *kurz- und langfristige Maßnahmen der Konfliktprävention* zu unterscheiden, die als Teile einer integrierten Strategie betrachtet werden sollten und in der Praxis ohnehin kaum voneinander getrennt werden können.

Kurzfristige Konfliktprävention strebt nach Verhütung oder Eindämmung einer unmittelbaren Entwicklung zur Eskalation. Solche präventiven Maßnahmen schließen auch die Abwehr oder sofortige Behebung flagranter Menschenrechtsverletzungen ein, die eine sofortige Eskalation von Spannungen verursachen könnten. In der militärischen Sphäre trägt rechtzeitige Information zur Zerstreung von Gerüchten bei, die Spannungen wachsen lassen und sie verhindert aggressive Optionen.

Dauerhafte Konfliktverhütung in Europa erfordert jedoch auch eine langfristige Perspektive. Diese umfaßt den Aufbau einer lebensfähigen Demokratie und ihrer Institutionen zur Schaffung von Vertrauen zwischen der Regierung und der Bevölkerung, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte, die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung und die Achtung von Minderheiten. Es erfordert auch die friedliche Transformation einer starren staatlich kontrollierten Wirtschaftsordnung in ein flexibles marktorientiertes System, das den Wohlstand unter angemessener Berücksichtigung sozialer Gerechtigkeit vermehrt. Aufbau von langfristigem Frieden schließt auch internationale Rüstungskontrolle und die Verbesserung von Regimen militärischer Transparenz ein.

Besonders im Rahmen der kurzfristigen Konfliktverhütung müssen Frühwarnung und präventive Diplomatie eine wesentliche Rolle spielen. Im allgemeinen sollten Frühwarnung und präventive Diplomatie als Abfolge von Handlungen gesehen werden. *Frühwarnung* sollte früh genug im voraus die betreffenden OSZE-Organen mit Informationen über eskalierende Entwicklungen versehen - seien sie langsam und allmählich oder schnell und plötzlich - damit sie rechtzeitig und wirksam reagieren können. Wenn möglich, sollten solche Benachrichtigungen den OSZE-Entscheidungsstrukturen genug Zeit lassen, um präventive Diplomatie und andere vorbeugende Maßnahmen ohne Zwangscharakter einzusetzen.

*Präventive Diplomatie* sollte einzelne Streitfälle und Drohungen dämpfen und somit verhindern, daß sie in einen bewaffneten Konflikt ausarten. Man kann zwischen früher und später präventiver Diplomatie unterscheiden. "Frühe präventive Diplomatie" versucht, die Streitenden zu Bemühungen um Beilegung ihrer Differenzen zu ermutigen und zu unterstützen und auf diese Weise Auseinandersetzungen einzudämmen, *lange bevor* ein Umschlagen in einen bewaffneten Konflikt wahrscheinlich erscheint. "Späte präventive Diplomatie" soll die Parteien überzeugen, von Gewalt-handlungen abzusehen, wenn deren Ausbruch *unmittelbar bevorzustehen* scheint. Offenkundig ist es die vordringliche Aufgabe der OSZE, und sicherlich die des Hohen Kommissars, sich so früh wie möglich präventiver Diplomatie zu bedienen.

Die zentrale Frage ist, was geschieht, wenn das OSZE-Frühwarnungssystem eine Warnung - in welcher Form auch immer - gibt? Frühwarnung und präventive Diplomatie durch OSZE-Instrumente können nur soweit wirksam sein, wie die beteiligten Staaten sich darauf politisch einlassen. Damit liegt die letztendlich entscheidende Verantwortung für europäische Sicherheit und Stabilität bei den OSZE-Staaten als Gruppe. Unbestreitbar sind die Staats- und Regierungschefs der einzelnen Staaten selbst in erster Linie verantwortlich für die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen und für die Herstellung des Friedens in ihren Ländern. Aber auch die interna-

tionale Gemeinschaft hat ihre moralischen und politischen Pflichten. Indem sie Menschenrechte und Minderheitenfragen zu legitimen internationalen Anliegen deklarierte, hat die OSZE-Gemeinschaft die Verantwortung dafür übernommen, einzelne Staaten zu unterstützen, die ihre Probleme nicht allein lösen können. Es reicht nicht, Entwicklungen zu überwachen und Staaten zu ermahnen, wenn sie sich nicht an die Regeln halten - eine positive Verpflichtung ist ebenso erforderlich. Die beträchtlichen Investitionen, die manchmal nötig sind, sind es jedoch wert, da sie bedeutende Erträge in humanitärer, ökonomischer und politischer Hinsicht erbringen werden.

Im Zentrum des Unterfangens gemeinsamer Verantwortlichkeit liegt, was manchmal die kooperative Verwirklichung der OSZE-Verpflichtungen genannt wird. Einerseits ist es kein unfreundlicher oder gar feindlicher Akt, die Erfüllung von Verpflichtungen mit Hilfe von OSZE-Instrumenten, -Mechanismen und -Verfahren zu überwachen und voranzutreiben. Das ist vielmehr Ausdruck positiver internationaler Verpflichtung und Anteilnahme. Andererseits ist Zusammenarbeit in fast allen Fällen der beste Ansatz. Dauerhafte Lösungen sind nur möglich, wenn ein ausreichendes Maß an Übereinstimmung zwischen den direkt betroffenen Parteien besteht.

Hier ist die OSZE dem Rest der Welt weit voraus: Die inneren Angelegenheiten der einzelnen Staaten sind integraler Bestandteil der gemeinsamen OSZE.

### *OSZE-Organe und -Instrumente der Konfliktprävention*

Viele der OSZE-Organe, -Instrumente und -Verfahren weisen Aspekte der Konfliktprävention auf und die meisten der Tätigkeitsbereiche der OSZE - mit Ausnahme der ökonomischen Dimension - sind durch sie berührt. Darüber und über die Diskussionen in den zentralen OSZE-Gremien wölbt sich ein umfassendes politisches Rahmenwerk, das entscheidend ist für die Verknüpfung aller verschiedenartigen, aber dennoch zusammenhängenden Elemente und das den notwendigen Überblick über die anstehenden Probleme gewährleistet. Nach den Beschlüssen des Budapester Gipfels ist der *Ständige Rat* in Wien das wichtigste Konfliktverhütungsorgan.<sup>3</sup> Er trägt die Hauptverantwortung für Frühwarnung und präventive Maßnahmen, auch durch die Diskussionen, die in dem Rahmen stattfinden, und durch die Beschlüsse, die dort gefaßt werden.

---

3 Beschlüsse von Budapest, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.5, S. 11.

Der *Hohe Rat*, der nicht dafür vorgesehen ist, sich mit der laufenden kurzfristigen Konfliktprävention und dem Ad-hoc-Krisenmanagement zu befassen, spielt eine wesentliche Rolle bei der langfristigen Konfliktprävention.<sup>4</sup>

Der *amtierende Vorsitzende* ist im Namen der Teilnehmerstaaten für die Koordination und Begleitung laufender OSZE-Maßnahmen verantwortlich sowie für die Koordination mit anderen internationalen Organen. Unterstützt durch den Generalsekretär kann der amtierende Vorsitzende präventive diplomatische Aktivitäten vor Ort entfalten, in erster Linie durch eigene Reisen in Spannungsgebiete oder durch die Entsendung sogenannter persönlicher Vertreter dorthin.

Darüber hinaus gibt es viele andere Möglichkeiten für die OSZE, in der Konfliktprävention aktiv zu werden. Die Teilnehmerstaaten können *Ad-hoc-Missionen* entsenden oder *Langzeitmissionen* vor Ort einrichten. Außerdem gibt es verschiedene formalisierte OSZE-Verfahren für die friedliche Streitbeilegung, wie etwa den Valletta-Mechanismus, das Vergleichsverfahren einschließlich der "Schlichtung auf Anordnung" und die Optionen, die im jüngsten Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren enthalten sind. Die menschliche und die militärische Dimension der OSZE sind mit ihren eigenen spezifischen Optionen ausgestattet.

### *Der Hohe Kommissar der OSZE und die Konfliktprävention*

Wie einleitend schon festgestellt, sind Konflikte nicht unvermeidbar und können verhütet werden, wenn die notwendigen Schritte unternommen werden. Wie die fast dreijährige Praxis des Hohen Kommissars der OSZE gezeigt hat, gilt dies auch für ethnische Konflikte. Diese Erfahrung zeigt beispielhaft, wie wertvoll die präventive Diplomatie der OSZE für Frieden und Stabilität in Europa ist. Sie zeigt auch die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes für eine solche Diplomatie.

Minderheitenfragen sind ihrer Natur nach hochpolitische Angelegenheiten, die in erster Linie einen politischen Zugriff, verbunden mit menschenrechtlichen und gesetzlichen Überlegungen, erfordern. Oft sind sie engstens verknüpft mit Problemen, die an die Existenz eines Staates gehen, da sie oftmals die Beziehungen zwischen Regionen und Zentrum, die Grenzen und die territoriale Integrität von Staaten berühren. Auch haben sie oft mit dem Selbstbewußtsein und der gemeinsamen Geschichte von Volksgruppen zu tun. Als wichtige Faktoren in vielen konkreten Situationen sind soziale und wirtschaftliche Prozesse und die sie begleitenden Leiden oft Teil der ethnischen Problemlage. Die Verhütung ethnischer

---

4 Ebenda, S. 10-11.

Konflikte erfordert darum einen breiten Ansatz, um diese und andere Aspekte einzubeziehen.

Auch in einem engeren Sinne sind Fragen nationaler Minderheiten ihrer Natur nach politisch. Obwohl die betreffenden ethnischen Beziehungen oft eine jahrhundertalte Geschichte haben, sind ethnische Spannungen oft unmittelbar politischen Ursprungs. Das wird besonders offensichtlich, wenn man bedenkt, daß die meisten Gemeinschaften in relativer Harmonie miteinander - und oft gemischt leben. Einige Politiker und andere Führer haben jedoch das Aufkommen psychologischer Unsicherheiten und materieller Mängel als Gelegenheit zur Machterweiterung benutzt.

### *Das Mandat des Hohen Kommissars<sup>5</sup>*

Das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten spiegelt die Anerkennung der politischen Natur von Minderheitenfragen wider. Die Aufgaben des Hohen Kommissars sind in politischen Begriffen gefaßt. Seine Mittel sind wesentlich darauf zugeschnitten, sich mit politischen Angelegenheiten zu befassen, auch wenn notwendigerweise rechtliche Faktoren eingeschlossen sind. Er ist kein Richter, der Strafen ausspricht, oder ein Rechtsanwalt, der ermittelt, ob ein Gesetz befolgt wurde. Er muß Kompromisse finden, die von allen direkt betroffenen Parteien angenommen werden und die den Erfordernissen der konkreten Situation entsprechen.

Das formale Mandat des Hohen Kommissars ist festgelegt in einem eigenen Unterkapitel (II) des Helsinki-Dokuments von 1992. Dort heißt es unter anderem:

*"Der Hohe Kommissar sorgt 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 Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln."*

Der Hohe Kommissar hat daher eine zweifache Aufgabe: Erstens, hat er zu versuchen, solche Spannungen einzudämmen und abzubauen, und zweitens soll er als "Stolperdraht" dienen, was bedeutet, daß er die OSZE zu alarmieren hat, wann immer solche Spannungen auf ein Niveau zu es-

---

5 Ausführlicher vgl. Rob Zaagmann, The CSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context, in: Arie Bloed (ed.), The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht u.a. 1994, S. 113-175.

kalieren drohen, auf dem er sie nicht mehr mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln eindämmen kann. Obwohl das Mandat den Hohen Kommissar so zunächst und zuvorderst in die Kategorie der kurzfristigen Konfliktprävention versetzt, darf er die wichtigen langfristigen Aspekte der Lage nicht übersehen, wenn er effektiv arbeiten will.

Der HKNM ist weder als Instrument der Menschlichen Dimension<sup>6</sup> gedacht, noch schützt er die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten - weder als Individuen noch als Gruppe. Trotz einer solchen Aussage sollte angemerkt werden, daß die Situationen, mit denen er umzugehen hat, viele Menschenrechtsaspekte enthalten, so daß seine Aktivitäten zweifellos eine positive Wirkung auf die Beachtung und die Verwirklichung sowohl von Rechten von Personen haben werden, die nationalen Minderheiten angehören, als auch der Menschenrechte allgemein. Die wirksame Verhütung oder dauerhafte Lösung eines Konflikts erfordert zwingend, daß die brisantesten Ursachen der Spannungen beseitigt oder gemildert werden, die größtenteils in der Verletzung von Menschenrechten bestehen.

Von besonderer Bedeutung für den Hohen Kommissar sind die folgenden Aspekte des Mandats:

- eine angemessene Mischung von Unabhängigkeit von und Rechenschaftspflicht gegenüber den "politischen" OSZE-Organen mit klaren Richtlinien für beide Elemente,
- ausreichende politische Unterstützung innerhalb der OSZE, falls er eine solche Rückenstärkung für seine Politik in bezug auf eine bestimmte Situation benötigt,
- Vertraulichkeit, die eine unauffällige präventive Diplomatie ermöglicht und
- genügend Freiheit in der Wahl der Gesprächspartner, die ihm mit Informationen und Lagebeurteilungen helfen können sowie
- das vorrangige Erfordernis *striktter Unparteilichkeit*, das der Hohe Kommissar bei allen seinen Tätigkeiten zu beachten hat.

Das Mandat entwickelt allgemeine Richtlinien für die Entscheidung, ob der Hohe Kommissar sich mit einem spezifischen Fall befassen sollte oder nicht. Es versieht ihn mit der notwendigen Freiheit zu diesbezüglicher Initiative. Wichtig ist auch, daß ihm das Mandat gestattet, mit einem substantiellen Maß an *Unabhängigkeit* zu operieren. Der Hohe Kommissar kann eine Reihe von Schritten unternehmen, ohne daß Konsens nötig ist. Sein Engagement erfordert nicht die Zustimmung des Hohen oder des

---

6 Sie umfaßt: Demokratie, demokratische Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten, menschliche Kontakte und andere verwandte Gebiete humanitären Charakters.

Ständigen Rats oder des betroffenen Staates. Diese Unabhängigkeit ist wesentlich für das rechtzeitige Engagement des Hohen Kommissars, das in den meisten Situationen je früher, desto besser einsetzen sollte.

Trotz des großen Ermessensspielraums kann der Hohe Kommissar ohne die politische Unterstützung der Mitgliedstaaten nicht effektiv arbeiten. Das wird besonders deutlich, wenn er seine Berichte und Empfehlungen dem betroffenen Staat und danach dem Ständigen Rat vorlegt. In dieser Phase erweist sich, ob er genügend Unterstützung für seine Frühwarnungen und seine präventiven Maßnahmen erhält und ob Staaten bereit sind, ihre eigenen Nachuntersuchungen, anzustellen wenn erforderlich.

Für die Wirksamkeit des Hohen Kommissars als neutraler Dritter ist gleichermaßen wesentlich, daß er seine Reputation der *Unparteilichkeit* jederzeit bewahrt. Angesichts der sensiblen Themen, mit denen er sich befaßt, kann der Hohe Kommissar es sich nicht leisten, mit der einen oder anderen Partei identifiziert zu werden. Tatsächlich ist er kein Instrument zum Schutz von Minderheiten oder eine Art internationaler Ombudsmann, der in ihrem Namen handelt. Das kommt im englischen Titel seines Amtes zum Ausdruck: Er ist der OSCE High Commissioner *on* und nicht etwa *for* National Minorities. Wenn OSZE-Verpflichtungen, wie sie das Kopenhagener Dokument enthält, verletzt werden, hat der Hohe Kommissar natürlich die betroffene Regierung zu ersuchen, ihre Politik zu ändern, indem er daran erinnert, daß Stabilität und innerer Frieden in der Regel am besten durch volle Gewährung von Rechten für Menschen, die einer Minderheit angehören, gewahrt werden. Allerdings hat er auch Angehörige einer Minderheit daran zu gemahnen, daß sie nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten haben.

Die Bedingung der *Vertraulichkeit*, die dazu führt, daß das Amt unauffällig ausgeübt werden kann, dient mehr als einem Zweck. Gedacht war, zweierlei in Einklang zu bringen: die Notwendigkeit, einen Hohen Kommissar zu bestellen, und das Erfordernis, eine mögliche Eskalation eines Konflikts, ausgelöst durch das Engagement des Hohen Kommissars, zu vermeiden. Häufig sind direkt betroffene Parteien kooperativer und entgegenkommender, wenn sie wissen, daß die Erörterungen nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Umgekehrt machen Parteien in öffentlichen Gesprächen unterschiedenere Aussagen als in vertraulichen Unterredungen, nämlich dann, wenn sie glauben, jedermann solle sehen, daß sie an hohen Forderungen festhalten, oder wenn sie versuchen, das öffentliche Interesse zu nutzen.

Das Mandat des HKNM enthält auch eine Anzahl von *Beschränkungen* für die Aktivitäten des Hohen Kommissars. Ausdrücklich aus seinem Mandat ausgeschlossen sind Fälle von Einzelpersonen, die einer nationalen Minderheit angehören. Der Hohe Kommissar darf sich bei seiner Tätigkeit im allgemeinen und insbesondere bei seinen Informations- und Erkundungs-

reisen nicht mit Angelegenheiten nationaler Minderheiten befassen, die mit organisiertem Terrorismus in Verbindung stehen. Genausowenig darf er mit Organisationen oder Personen, die Terrorismus oder Gewalt ausüben oder öffentlich billigen, Kontakt aufnehmen oder den Empfang von Mitteilungen bestätigen.

Das Mandat des Hohen Kommissars bezeugt deutlich einen hochgradig innovativen Charakter. Im Gegensatz zu den traditionelleren Instrumenten der Konfliktverhütung, die sich auf die intergouvernementale Ebene beziehen, befaßt er sich mit Spannungen insbesondere innerhalb der OSZE-Staaten, die sich zu einem Konflikt entwickeln könnten. Das ist ein bemerkenswerter Fortschritt, um so mehr da es die politisch hochsensiblen Angelegenheiten nationaler Minderheiten betrifft.

### *Die Praxis des Hohen Kommissars: allgemeine Aspekte*

Der Hohe Kommissar hat sich bislang mit insgesamt elf konkreten Fällen befaßt.<sup>7</sup> Dabei hat er jedoch nicht versucht, alle Fälle nach dem gleichen Schema zu lösen. Minderheitenprobleme sind sehr unterschiedlicher Natur. Jeder Fall muß unter Berücksichtigung seiner besonderen Aspekte und Umstände beurteilt werden. Trotzdem hat er einige allgemeine Beobachtungen im Laufe seiner Arbeit gemacht, unter denen die folgenden die auffälligsten sind.

Die *erste Beobachtung* ist die, daß der Schutz von Angehörigen einer Minderheit als wesentlich im Interesse des Staates und selbst der Mehrheit angesehen werden muß. Es dient Stabilität und Sicherheit in der Regel am besten, wenn sichergestellt ist, daß jene Menschen, die zu einer nationalen Minderheit gehören, ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können. Verhält sich der Staat jenen Menschen gegenüber loyal, die einer Minderheit angehören, so kann er umgekehrt von ihnen, die dann ihrerseits ein Interesse an der Stabilität und am Wohlergehen des Staates haben, Loyalität erwarten.

Die *zweite Beobachtung* ist die, daß Lösungen so weit wie möglich im Rahmen des Staates selbst gesucht werden sollten. Der wesentlichste Beitrag zur Beseitigung von Minderheitenproblemen als destabilisierende Elemente in Europa ist die Förderung eines besseren und harmonischeren Verhältnisses zwischen Mehrheit und Minderheit in dem Staat selbst. Selbstverwirklichung als Minderheit kann sehr wohl im Rahmen des Staates erreicht werden. Sie muß sich nicht territorial manifestieren, sondern

---

7 Zur aktuellen Diskussion der Fälle vor dem Hintergrund des Mandats des Hohen Kommissars und der gesamten Bemühungen der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung siehe: Rob Zaagman (ed.), *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. A Report by the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, The Hague 1995.

könnte oft auch durch eine Gesetzgebung realisiert werden, welche die Entwicklung der Identität von Minderheiten in verschiedenen Bereichen fördert, wie zum Beispiel Kultur, Bildung, lokale Selbstverwaltung etc. Man hört manchmal, daß Sezession eine Antwort auf die Probleme und Hoffnungen der Minderheiten sein könnte. In fast allen Fällen ist Sezession weder hilfreich noch notwendig. Angesichts der Anzahl von Minderheiten und der Tatsache, daß sie oft über große Regionen verstreut sind und vermischt mit Angehörigen anderer Gruppen leben, ist es ausgeschlossen, daß Grenzänderungen eine machbare oder wünschenswerte Lösung sind. Sezession würde wohl wiederum zu einer wachsenden Zahl instabiler Staaten mit neuen Minderheiten innerhalb ihrer Grenzen führen. Statt größerer Sicherheit würde Europa weniger Stabilität und Sicherheit erlangen. Im übrigen ist kaum eine Regierung, die mit Minderheitenproblemen konfrontiert ist, bereit, selbst einen kleinen Teil ihres staatlichen Territoriums als Beitrag zu einer Lösung abzutreten. Die bloße Erwähnung einer solchen Option führt zu größerer Unnachgiebigkeit in der Haltung einer Regierung gegenüber der fraglichen Minderheit. Statt die Lage für die Minderheit zu verbessern, würde das die Angelegenheit nur verkomplizieren.

Eine *dritte Beobachtung* ist, daß manchmal bilaterale Verträge mit Nachbarstaaten, welche die bestehenden Grenzen bestätigen und den Minderheitenschutz garantieren, sehr hilfreich sein können. Sie können eine entspanntere Haltung auf der Seite der Regierung eines Staates mit einer Minderheit fördern, während sie gleichzeitig auf das Mutterland der fraglichen Minderheit beruhigend wirken. Sie können jedoch nur das Endergebnis eines Prozesses der Versöhnung und der Wiederannäherung sein, nicht aber ein Mittel dazu. Es gibt Situationen, in denen die Beziehungen zwischen den Nachbarn so sind, daß Bemühungen um einen bilateralen Vertrag nur dazu dienen, die Meinungsunterschiede zwischen ihnen zu unterstreichen. Selbst in Fällen, in denen bilaterale Verträge erreichbar wären, könnte jeder Versuch, das Tempo der Verhandlungen zu forcieren, das Gegenteil von dem bewirken, was beabsichtigt ist, da gewöhnlich einige hochsensible Fragen zu behandeln sind. Das wichtigste ist schließlich: Es gibt keinen Ersatz für Lösungen innerhalb der Staaten.

### *Besondere Fragen der Praxis*

Bis jetzt hat sich der Hohe Kommissar in elf Ländern engagiert: in Estland, Lettland, der Slowakei, Ungarn, Rumänien, der ehemals jugoslawischen Republik Mazedonien, Albanien, der Ukraine, Moldau, Kasachstan und Kirgistan.<sup>8</sup> Obwohl die Lage in allen diesen Ländern sehr unter-

---

8 Anfang 1993 besuchte der Hohe Kommissar darüber hinaus Litauen, hielt es jedoch

schiedlich ist, sind einige Gemeinsamkeiten festzustellen. Vier Problem-bereiche, mit denen der Hohe Kommissar in verschiedenen Ländern zu tun hatte, sind besonders erwähnenswert: Mechanismen für den Dialog zwischen Regierung und Minderheit, Sprachenfragen, Bildungsfragen und Staatsbürgerschaft.

Der Hohe Kommissar empfahl in vielen Fällen die Einrichtung oder, falls schon vorhanden, die Stärkung von Mechanismen für den Dialog zwischen Minderheitengruppen und Regierungsorganen. Solche Mechanismen sind die interethnischen Räte oder die präsidentiellen Runden Tische der nationalen Minderheiten, die in verschiedenen Staaten bestehen (Rumänien, Slowakei, Estland, die frühere jugoslawische Republik Mazedonien, Kasachstan und Kirgistan). In einigen Fällen hat der Hohe Kommissar auch die Schaffung eines nationalen Ombudsmannes, speziell für Minderheitenfragen angeregt.

Der Hohe Kommissar war in verschiedenen Ländern mit Problemen des privaten und öffentlichen Gebrauchs von Minderheitensprachen konfrontiert. Das betrifft den Gebrauch der Minderheitensprachen zum Beispiel bei Gerichtsverhandlungen, in den Medien, bei Sitzungen politischer Organe und bei Orts- und Straßennamen. Solche Fragen stellten sich beispielsweise in der Slowakei und in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien.

Bei vielen Gelegenheiten hatte sich der Hohe Kommissar mit den damit verwandten Fragen des Erlernens von oder des Unterrichts in einer Minderheitensprache auseinanderzusetzen. Das betrifft sowohl den Gebrauch der Minderheitensprachen im öffentlichen Bildungswesen als auch die Einrichtung privater Schulen und Universitäten, an denen Kurse (auch) in den Minderheitensprachen gegeben werden. Dieses Problem trat beispielsweise in Albanien, der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, Moldau, Rumänien und der Slowakei auf.

Der Hohe Kommissar hat mit einer großen Anzahl von Fragen der Staatsbürgerschaft und des Status von Ausländern zu tun. Solche Probleme treten besonders in den Staaten auf dem Territorium der früheren Sowjetunion auf. In diesem Zusammenhang ist die doppelte Staatsbürgerschaft ein spezifisches Problem. Die russische Außenpolitik zum Beispiel zielt auf ihre Einführung in den Republiken der früheren UdSSR mit Blick auf die großen russisch(sprechenden) Minderheiten in diesen Staaten ab. Der Hohe Kommissar steht der doppelten Staatsbürgerschaft skeptisch gegenüber; er hat statt dessen andere Lösungen gesucht.

Die Empfehlungen, die er an die verschiedenen Länder richtete, spiegeln diese Fragen deutlich wider. Im allgemeinen wendet der Hohe Kommissar generelle Grundsätze und Normen in diesen Fragen an, wie sie in den ver-

---

nicht für notwendig, sich in diesem baltischen Staat zu engagieren.

schiedenen internationalen Instrumenten niedergelegt sind. Besonders die Verpflichtungen, die sich aus den OSZE-Dokumenten ergeben, spielen eine wichtige Rolle. Da diese Verpflichtungen im allgemeinen recht vage sind, mußte der Hohe Kommissar diese Grundsätze weiter ausarbeiten, um sie für die jeweils spezifischen Bedingungen "funktionstüchtig" zu machen. Daher enthalten seine Empfehlungen manchmal interessante Ausgestaltungen genereller Prinzipien des Völkerrechtes.

### *Die Mittel des Hohen Kommissars*

Der Hohe Kommissar kann zur Ausübung seiner Funktionen eine Reihe von Tätigkeiten aufnehmen. Er kann *Informationen* über nationale Minderheitenfragen aus zahlreichen Quellen sammeln und entgegennehmen. In erster Linie sind die Quellen die Regierung des Staates, in dem die Spannungen bestehen, und die Vertreter der direkt betroffenen nationalen Minderheit. Ergänzend kann er sich zur allgemeinen Information jeder anderen Quelle, einschließlich der Medien, bedienen. Allerdings hat er Kontakte mit Gruppen, die Terrorismus ausüben oder öffentlich billigen, zu meiden.

Zur Beurteilung einer bestimmten Lage hat der Hohe Kommissar das Recht, jeden OSZE-Staat zu *besuchen* und mit den Parteien persönlich in Verbindung zu treten, die direkt betroffen sind. Er benötigt nicht die formale Zustimmung des fraglichen Staates, um einen Besuch in einer konkreten Situation zu machen. Schließlich hat er die Möglichkeit, *Experten* hinzuzuziehen, die ihn bei einem Besuch unterstützen.

Nach dem Besuch in einem Mitgliedstaat übergibt der Hohe Kommissar dem amtierenden Vorsitzenden einen *streng vertraulichen Bericht* über die Ergebnisse und den Stand seiner Arbeit. Nach Abschluß seines Einsatzes erstattet er dem amtierenden Vorsitzenden Bericht über die Sachverhalte, Ergebnisse und Schlußfolgerungen. Diese Berichte enthalten fast immer (nicht bindende) Empfehlungen an die fragliche Regierung.

### *Verbindungen zum Ständigen Rat und amtierenden Vorsitzenden*

Das Verhältnis zum Ständigen Rat gestaltet sich auf verschiedenen Ebenen der Zuständigkeit und politischen Kompetenzen hinsichtlich der Konfliktprävention. Ist der Hohe Kommissar vor Ort mit Konfliktprävention befaßt, liegt die Verantwortung letztlich beim Hohen Rat. Das Mandat des Hohen Kommissars enthält jedoch einige besondere immanente Verfahren zur Einbeziehung des Ständigen Rates. Eines davon ist die förmliche Bekanntgabe einer sogenannten Frühwarnung, wenn *prima facie* das Risiko eines potentiellen Konfliktes besteht, die Situation ernst ist und

ein Konflikt muß unmittelbar bevorsteht. Es besteht dann die Möglichkeit sofortiger Beratungen zwischen den Teilnehmerstaaten, die in der Regel gerechtfertigt sind. Das ist ein typisches Beispiel einer späten präventiven Diplomatie. Es ist eine ernste Warnung, und die Lage muß schwerwiegend sein und der Konflikt muß unmittelbar bevorstehen. Das ist die Situation, in der die Stolperdrahtfunktion des Hohen Kommissars tatsächlich ausgeübt wird. Bis jetzt hat der Hohe Kommissar noch in keinem Fall von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein anderer Fall der obligatorischen Befassung der OSZE als ganzer würde eintreten, wenn eine Situation zu einem Konflikt eskaliert, und der Hohe Kommissar diese Entwicklung nicht aufhalten kann, oder wenn eine solche Entwicklung zwar noch nicht eingetreten ist, der Spielraum des Hohen Kommissars jedoch erschöpft ist.

Die Einbeziehung des Ständigen Rates würde normalerweise den Einsatz des Hohen Kommissars beenden, es sei denn, der Rat entschiede, die Frage an den Hohen Kommissar zurückzuverweisen. Es können jedoch auch Fälle auftreten, in denen der Hohe Kommissar sein Engagement nicht beenden und doch den Rat einbeziehen will, zum Beispiel um politische Unterstützung für eine Folgeaktion, oder um selbst eine Ermächtigung für eine Frühmaßnahme oder Unterstützung gegenüber einem nicht kooperierenden Staat, besonders im Falle der Verweigerung der Einreise, zu erlangen. Tatsächlich berichtet er oft mündlich über seine Aktivitäten, entweder vor dem Ständigen Rat oder während sogenannter informeller Gespräche für interessierte Delegationen. Auf jeden Fall muß er sorgfältig die Lage und die Atmosphäre im Ständigen Rat abschätzen, bevor er ihn einbezieht. Es würde seinen Einfluß unterminieren, wenn der Rat mit seinem Bericht und seinen Empfehlungen nicht übereinstimmte oder ihnen keine konkreten Schritte folgen ließe.

Für den Hohen Kommissar ist der *amtierende Vorsitzende* (gegenwärtig von Ungarn gestellt) von wesentlicher Bedeutung, da er offiziell der einzige OSZE-Ansprechpartner während eines unabhängigen Einsatzes des Hohen Kommissars ist; auch kann er ihm mit einer zweiten Meinung während der Beratungen zur Seite stehen. Er ist die Verbindung zum und der Repräsentant des Hohen und des Ständigen Rates; er wird vom Hohen Kommissar vor einem Besuch konsultiert, und er berät sich mit den betroffenen Staaten sowohl vor einem Besuch als auch nach der Beendigung des Einsatzes des HKNM. Es ist für den Hohen Kommissar von Vorteil, wenn nötig, mit dem amtierenden Vorsitzenden als Tandem aufzutreten, allerdings unter sorgfältiger Beachtung seiner eigenen Unabhängigkeit.

Der Umstand, daß der amtierende Vorsitzende für die Koordination und die Beratung der laufenden OSZE-Tätigkeiten verantwortlich ist, ist auch

wichtig für die Koordination von OSZE-Aktivitäten, die Minderheitenfragen betreffen, mit denen des Hohen Kommissars. Angesichts des breiten Spektrums an Aktivitäten, die Minderheitenfragen berühren können und es auch oft tun, ist ihre Koordinierung für die Wirkung und den Erfolg der OSZE von vitaler Bedeutung. Dies gilt in erster Linie für die Langzeitmissionen in jenen Ländern, in denen der Hohe Kommissar ebenfalls engagiert ist. Das betrifft die OSZE-Missionen in Estland, Lettland, der Ukraine und Moldau sowie die OSZE-Spill-Over-Mission in Skopje. Ihre Mandate und praktischen Tätigkeiten mögen variieren, aber alle haben eine ethnische Komponente, die sich bis zu einem gewissen Grade mit jenen des Hohen Kommissars überschneidet. Es ist wichtig, Mißverständnisse und unterschiedliche Signale zu vermeiden; der amtierende Vorsitzende ist in dieser Hinsicht von instrumenteller Bedeutung.

Allerdings ist auch die Koordination mit anderen internationalen Organisationen für den Hohen Kommissar von Bedeutung.<sup>9</sup> Das Interesse einer Reihe von internationalen Organisationen an Minderheitenfragen ist gewachsen. Idealerweise sollte Koordination bewirken, daß Doppelarbeit und die sie begleitende Verschwendung von Ressourcen vermieden werden. Das könnte selbst die bewußte Entscheidung einer Organisation einschließen, sich einer Situation nicht anzunehmen, in der sie sich sonst engagiert hätte. Falls Aktivitäten mehrerer Organisationen gleichzeitig stattfinden, sollten sie sich wechselseitig verstärken. Es wäre beispielsweise hilfreich, wenn die Bemühungen des Hohen Kommissars, eine bestimmte Situation zu beeinflussen, dadurch verstärkt werden könnten, daß zum Beispiel der Europarat oder die Vereinten Nationen seine Anliegen, Schlußfolgerungen und Empfehlungen teilen. Darüber hinaus mögen diese Organisationen über besondere Erfahrung verfügen, die dem Hohen Kommissar nützt.

Es ist die Aufgabe des amtierenden Vorsitzenden, internationale Organisationen zu konsultieren und die Koordination mit ihnen abzustimmen. Die jeweiligen Vorsitzenden haben regelmäßig Koordinierungssitzungen zwischen der OSZE, dem Europarat und den Vereinten Nationen in Genf vereinbart, bei denen der Hohe Kommissar auch zugezogen wird.

---

9 Vgl. hierzu auch: Konrad Huber/Rob Zaagman, Peace, Human Rights and Minorities: Multilateral Responses and the CSCE High Commissioner on National Minorities, in: *International Journal on Group Rights* 1/1994, S. 55-67.

### *Schlußfolgerung*

Konfliktprävention ist für die Zukunft unseres Kontinents lebenswichtig. Europa kann sich nicht noch mehr solcher blutigen Konflikte leisten, die einige seiner Regionen derzeit verwüsten. Falls nicht genügend investiert und vorbeugend gearbeitet wird, wird uns in naher Zukunft eine viel höhere Rechnung präsentiert werden. Konfliktprävention erfordert einen umfassenden Ansatz, der verschiedene spannungserzeugende Faktoren in eine übergreifende Strategie einbezieht. Darüber hinaus ist eine langfristige Perspektive notwendig, wenn Lösungsvorschläge dauerhaft und gerecht sein sollen. Auch wenn man nicht den Blick für unmittelbare Bedrohungen von Frieden und Stabilität verlieren sollte, sollte es sich doch von selbst verstehen, daß "Schnellreparaturen" keine wirklichen Lösungen sind.

Die Mobilisierung der internationalen Gemeinschaft ist von entscheidender Bedeutung, wenn Konfliktprävention gelingen soll. Ohne internationale politische, wirtschaftliche und moralische Unterstützung haben die Bemühungen vieler einzelner Staaten nur eine begrenzte Chance, erfolgreich zu sein. Darüber hinaus sollten Koordination und Kooperation mit anderen relevanten internationalen Organisationen verstärkt werden. Zum Beispiel sollten auf dem Gebiet der Minderheitenprobleme in Europa die verschiedenen Ansätze der OSZE und des Europarates, die eher politisch bzw. eher rechtlich orientiert sind, sich gegenseitig verstärken und dabei Doppelparbeit und -kosten vermeiden.

Soweit die Aktivitäten des Hohen Kommissars und anderer "Frühwarner" und "präventiver Diplomaten" der OSZE betroffen sind, ist ihre Wirksamkeit letztendlich abhängig vom Willen und der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, als einzelne und als Gesamtheit ihre Bemühungen zu unterstützen. Es ist insbesondere wichtig, daß sowohl der Ständige Rat als auch die einzelnen Staaten fortfahren, die Empfehlungen des Hohen Kommissars zu bekräftigen und zu unterstützen, die er an die Regierungen der Teilnehmerstaaten richtet. Nur dann wird der Hohe Kommissar in der Lage sein, Veränderungen zu bewirken.