

*Astrid Thors\**

## Ein Rückblick auf meine Zeit als Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten

### *Wichtige Ereignisse*

Von August 2013 bis August 2016 hatte ich das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) inne. Wenn die Geschichtsschreibung einmal auf diesen Zeitraum zurückblickt, stechen zwei Ereignisse hervor, die sich direkt auf die Arbeit dieser Institution ausgewirkt haben. Das erste Ereignis war die Krise in der und um die Ukraine mitsamt der daraus folgenden Beschädigung einiger grundlegender Elemente europäischer Sicherheitsabkommen. Das zweite war der enorme Anstieg der Zahl der Flüchtlinge, die seit Sommer 2015 in Europa eintrafen. Natürlich wirkten sich auch viele andere Entwicklungen auf die Stimmung in den Teilnehmerstaaten aus, einschließlich furchtbarer Terroranschläge, neuer Formen hybrider Kriegführung sowie der anhaltend schwierigen Wirtschaftslage. Für das Mandat des HKNM waren jedoch die zuerst genannten Ereignisse von größter Bedeutung.

Gleichzeitig – und bis zu einem gewissen Grad als Reaktion auf die Ereignisse – war fast im gesamten OSZE-Gebiet eine Zunahme nationalistischer Rhetorik zu beobachten. Die „Anderen“ wurden als Gefahr, vor allem für die sogenannten Titularnationen, dargestellt und Hasssprache breitete sich zunehmend aus. Die Bedeutung von Grenzen wurde immer stärker hervorgehoben. Jegliche Äußerung in Richtung Autonomie oder größerer Selbstverwaltung wurde sofort als Separatismus abgestempelt, was sinnvolle Diskussionen über interethnische Koexistenz verhinderte. Stattdessen wurden ausgrenzende historische Narrative gefördert.

Was die Lage nationaler Minderheiten betrifft, gab es nur wenige positive Entwicklungen.<sup>1</sup> Einige Minderheiten mussten sich mit multilingualen Schul- und Universitätsbildungsformen abfinden, die den vom HKNM empfohlenen umfassenden Modellen unterlegen waren. Außerdem begannen einige neuere EU-Mitgliedstaaten in ihrer Haltung gegenüber nationalen Minderheiten mit zweierlei Maß zu messen, was jedoch keinesfalls auf EU-Mitgliedstaaten beschränkt war: Länder, die nicht bereit waren, über die Lage nationaler Minderheiten im eigenen Land zu diskutieren, zeigten sich doch sehr am Schicksal ihrer Landsleute in anderen Ländern interessiert.

---

\* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin.

1 Der Einfachheit halber verwende ich den Ausdruck „nationale Minderheiten“ anstelle der offiziellen Sprachregelung der OSZE, in der stets von den Rechten von „Angehörigen nationaler Minderheiten“ die Rede ist.

Die Ausarbeitung und Verabschiedung von Integrationsstrategien gemäß den Leitlinien von Ljubljana gehören zu den positiv zu bewertenden Schritten.<sup>2</sup> Auch die Öffnung der Hochschulbildung für alle Minderheitengruppen in Südserbien, die mit einer Abnahme der Spannungen in der Region einherging, kann als Fortschritt bezeichnet werden. Die Aussicht auf einen EU-Beitritt war nach wie vor ein starker Anreiz für Reformen in den Bewerberländern. Das Büro des HKNM hat außerdem mit der Arbeit an zwei neuen Empfehlungen bzw. Leitlinien begonnen.

Doch bevor ich im Einzelnen auf diese Ereignisse eingehe, möchte ich kurz erläutern, was der HKNM ist und worin seine oder ihre Tätigkeit besteht.

#### *Wofür ist der HKNM da?*

Der HKNM ist aufgrund der Tatsache, dass sein wichtigstes Instrument die „stille Diplomatie“ ist, die am wenigsten bekannte Institution der OSZE. Daher ist es stets erforderlich, externe Akteure daran zu erinnern, wozu er da ist. Kurz gesagt: Der HKNM ist ein Instrument zur Konfliktverhütung. Der Kommissar ist keine Ombudsperson und hat nicht die Aufgabe, die Lage von nationalen Minderheiten zu verbessern. Dieser Unterschied ist bereits im – englischen – Namen der Institution zu erkennen: Er ist *High Commissioner „on“ National Minorities* und nicht *„for“ National Minorities*.<sup>3</sup> Jedoch lässt sich dieser Unterschied nicht leicht in die Sprachen aller Teilnehmerstaaten übersetzen, sodass man selbst im Ständigen Rat der OSZE manchmal die falsche Bezeichnung hören kann. So ist z.B. im Schwedischen die Übersetzung *„angående nationella minoriteter“* („nationale Minderheiten betreffend“) eher ungenau. Die finnische Übersetzung *„Vähemmistövaltuutettu“* bedeutet dasselbe wie Ombudsperson und ist damit gänzlich irreführend. Und auch im deutschen Namen ist der Unterschied nicht erkennbar.

Bekanntlich ist die OSZE in drei verschiedenen Dimensionen der Sicherheit tätig: der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension. Die beiden anderen autonomen Institutionen der OSZE – das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und der Beauftragte für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media*, RFOM) – sind unverkennbar Instrumente der menschlichen Dimension. Es ist daher nicht leicht zu vermitteln, dass der HKNM anders als die anderen beiden Institutionen dimensionsübergreifend angelegt ist. Wichtig ist auch zu betonen, dass der HKNM ganz sicher kein Überwachungsorgan, sondern vielmehr ein „ehrlicher Makler“ ist, der versucht, zu vermitteln und Lösungen für interethnische Spannungen zu finden.

---

2 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, November 2012, at: <http://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines>.

3 Zu den Einzelheiten der Verhandlungen über den Namen vgl. Olivier A. J. Brenninkmeijer, *The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate*, PSIO Occasional paper 5/2005, Genf 2005.

Während meiner Amtszeit war es üblich, dass ich vor dem Ausschuss zur menschlichen Dimension sprach, nicht aber vor den anderen Ausschüssen, was ich sehr bedauerlich fand.

In den 1990er Jahren, als ständig befürchtet werden musste, dass sich neue interethnische Konflikte zu ernsthaften Problemen für die Stabilität und den Wohlstand in Europa entwickeln könnten, beanspruchten viele kritische Situationen die Aufmerksamkeit des HKNM. Die Institution wurde jedoch auch in einer Zeit gegründet, die wir heute als die goldenen Jahre der internationalen Zusammenarbeit betrachten. Fast alle Teilnehmerstaaten hatten ein reges Interesse an guten Ratschlägen; auch der Moskauer Mechanismus war inzwischen verabschiedet worden.

Bei ihrer Gründung wurde die Institution mit einem Mandat ausgestattet, dessen Eingriffstiefe als ungewöhnlich gilt. So liegt es im Ermessen des Hohen Kommissars, ob das Konfliktpotenzial einer Situation so hoch ist, dass der HKNM eingreifen muss. Viele vertreten inzwischen die Ansicht – wie z.B. anlässlich des 20. Jahrestags der Gründung der Institution –, dass es in der heutigen Welt so gut wie unmöglich wäre, zu einem Konsens über solche Formulierungen zu gelangen. Die Eingriffstiefe wird jedoch vielleicht ein wenig überschätzt.

An einem bestimmten Punkt wendete sich das Blatt jedoch, und immer mehr Länder verloren das Interesse an internationaler Zusammenarbeit. Auch in anderen Organisationen zeigte sich eine gewisse Überwachungs Müdigkeit. Die nationale Souveränität war wieder in Mode.

#### *Wie erkennt man eine nationale Minderheit?*

Bekanntermaßen findet sich im Mandat des HKNM keine Definition einer „nationalen Minderheit“; dasselbe gilt für andere einschlägige internationale Dokumente. Oft haben wir den berühmten Ausspruch des ersten HKNM, Max van der Stoel, zitiert: „Auch wenn ich keine Definition dafür habe, was eine Minderheit ausmacht, wage ich zu behaupten, dass ich eine Minderheit erkenne, wenn ich eine sehe.“ Wie Walter Kemp bemerkt, wird dieses Zitat jedoch oft aus dem Zusammenhang gerissen und der darauffolgende Satz ausgelassen, in dem Max van der Stoel feststellte, dass eine Minderheit eine Gruppe mit linguistischen, ethnischen oder kulturellen Besonderheiten sei, die sie von der Mehrheit unterscheiden.<sup>4</sup> Max van der Stoel wies auch auf die Bemühungen einer solchen Gruppe hin, ihre Identität zu bewahren und diese stärker zum Ausdruck zu bringen.

Ich habe den Eindruck, dass viele Menschen – vielleicht, weil die jüngsten gewaltsamen Konflikte im Zusammenhang mit Minderheitenfragen in Europa die Kriege auf dem Balkan waren – dazu neigen, nationale Minderheiten mit

---

4 Vgl. Walter Kemp (Hrsg.), *Quiet diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Den Haag 2001, S. 29-30.

ethnischen Gruppen gleichzusetzen und dabei die beiden anderen obengenannten Merkmale außer Acht lassen. Im ehemaligen Jugoslawien kam es auch zu Konflikten zwischen Gruppen, die weitgehend eine gemeinsame Sprache hatten, aber durch Ethnizität und Religion getrennt waren. Ich kann es natürlich nicht beweisen, aber manchmal hatte ich das Gefühl, dass Diplomaten eher geneigt waren in etwa Folgendes zu glauben: „Sprache, Kultur oder Religion sind Dinge, die man ändern kann; aber nicht seine Ethnizität.“ Das ist meiner Ansicht nach nicht richtig und es widerspricht einem der grundlegenden Prinzipien der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten – dass einer Person niemals eine Identität aufgezwungen werden darf.

Dass es unterschiedliche Vorstellungen davon gibt, was eine nationale Minderheit ist, hängt natürlich mit dem unterschiedlichen Gebrauch von Begriffen wie „Nationalität“ oder „nationale Identität“ in verschiedenen Sprachen zusammen. Max van der Stoel versuchte zwischen staatsbürgerlichem und ethnischem Nationalismus zu unterscheiden. Man könnte auch zwischen staatsbürgerlicher und nationaler Identität unterscheiden, wobei erstere eher auf multilinguale und multiethnische Länder anwendbar ist.

Die Frage der Religion führte mitunter zu Diskussionen z.B. darüber, ob wir mit religiösen Minderheiten zusammenarbeiten sollten. In den Definitionen von Max van der Stoel wird Religion zwar nicht gesondert erwähnt, der Beschluss über die Einsetzung des HKNM ist meiner Ansicht nach jedoch eindeutig: In Absatz 26, der festlegt, wer von Spannungen direkt betroffene Parteien sind, die dem HKNM konkrete Berichte übergeben können, werden religiöse Gruppen explizit genannt.<sup>5</sup>

Während meiner Amtszeit als Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten gab es einige Fragen im Zusammenhang mit Religion, die Aufmerksamkeit verdienten. Dazu gehörten Situationen, in denen Auseinandersetzungen innerhalb derselben christlichen Glaubensgemeinschaft einen lokalen Konflikt hätten auslösen können. Allerdings ging es dabei oftmals sowohl um nationale Gesetze als auch um kanonisches Recht – was manchmal miteinander unvereinbar ist – und so waren in diesen Fällen auch kaum irgendwelche Fortschritte oder eine Wiederannäherung zu erkennen.

Ein anderer Trend zeichnete sich jedoch ab, wenn eine sprachliche oder ethnische Minderheit zunehmend auch religiöse Züge annahm, beispielsweise in Fällen, in denen die religiöse Sphäre der einzige Bereich zu sein schien, in dem sich die Minderheit sicher fühlte. Dies brachte sowohl die Gefahr einer Radikalisierung der Minderheit als auch die Gefahr einer Intensivierung ihres Gefühls, von der Mehrheit isoliert zu sein, mit sich, was wiederum die gesellschaftliche Integration erschwerte.

---

5 Beschlüsse von Helsinki, Kapitel II., Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, Absatz 26(b), in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, S. 22-29, hier: S. 27, unter: <https://www.osce.org/de/mc/39532>.

### *Der Konfliktzyklus aus der Perspektive des HKNM*

Das bekannte und zentrale Element des Mandats des HKNM verdient es, noch einmal zitiert zu werden:

„Der Hohe Kommissar sorgt 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 Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem 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.“<sup>6</sup>

Der Text verweist auf zwei formale Elemente: Frühwarnung und Frühmaßnahmen. Der HKNM muss jedoch bereits eine ganze Reihe von „Maßnahmen“ ergreifen, bevor er eine formale Frühwarnung abgibt. Sabine Machl beschreibt eine Frühwarnung als letztes Mittel des HKNM, wenn eine Situation sich so zugespitzt hat, dass der HKNM sie nicht mehr eindämmen kann (vgl. Absätze 13-15 des Mandats).<sup>7</sup> Sobald eine Frühwarnung abgegeben worden ist, ist der potenzielle Konflikt in erster Linie die Angelegenheit des Amtierenden Vorsitzenden. Eine Frühmaßnahme des HKNM ist daher etwas anderes als das, was sich andere Akteure unter einer Frühmaßnahme vorstellen; für den HKNM ist es frühe Prävention. Ich habe den Eindruck, dass sich die Institution im Laufe der Jahre weiterentwickelt hat. Der erste HKNM war eine Art Feuerwehr, während später wesentlich mehr Wert auf Maßnahmen gelegt wurde, die als strukturelle Prävention bezeichnet werden könnten. Oder um bei dem Bild zu bleiben: Es wurde mehr Wert darauf gelegt, Strukturen zu schaffen, die ein Feuer verhindern.

### *Prävention – das zentrale Element der Arbeit des HKNM*

Das Schlüsselwort ist frühe bzw. strukturelle Prävention. Egal, ob es das erste Mal ist, dass ein Konflikt gewaltsame Züge annimmt, oder ob es sich um einen wiederholten Gewaltausbruch handelt – wichtig ist, den Teufelskreis des Konfliktzyklus zu durchbrechen. Als der erste HKNM seine Arbeit aufnahm, war diese Betonung des Präventionsgedankens einzigartig – und ist es bis zu einem gewissen Grad auch heute noch, da keine andere Regionalorganisation einem

---

6 Ebenda, Absatz 3, S. 22 (Hervorhebung durch die Autorin). AHB ist die Abkürzung für den damaligen Ausschuss Hoher Beamter.

7 Vgl. Sabine Machl, Early warning – no action, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 170-175, hier: S. 170.

Instrument zur Verhütung ethnischer Konflikte – die Form, in der weltweit so viele Konflikte auftreten bzw. zumindest dargestellt werden – eine vergleichbare Bedeutung beizubringen.

Heutzutage steht Prävention auf der internationalen Agenda wesentlich weiter oben. Zwischenstaatliche Organisationen und viele NGOs versuchen nun, die Prävention zu stärken, da sie erheblich kosteneffizienter ist als das Krisenmanagement. Für den neuen Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) steht Prävention im Zentrum seiner Arbeit; so soll z.B. einer der Sonderberichterstatter des VN-Menschenrechtsrats (UNHRC) in Zusammenarbeit mit dem Sonderberater des VN-Generalsekretärs eine gemeinsame Studie über den Beitrag der Übergangsjustiz (*Transitional Justice*) zur Verhütung schwerer Menschenrechtsverletzungen und damit zusammenhängender Verbrechen vorlegen. Manche hoffen, dass das Konzept der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*), das beim Weltgipfel 2005 angenommen wurde, auch als Teil der Präventionsagenda interpretiert wird.

Welche Maßnahmen wirken präventiv? Welche Faktoren erhalten die Stabilität, anstatt Konflikte auszulösen? Diese Fragen werden häufig untersucht und diskutiert. Ungleichheiten werden als Ursache von Konflikten genannt, neuere Studien zeigen jedoch, dass es eher eine horizontale als eine vertikale Ungleichheit ist, die Konflikte auslöst, z.B. wenn eine Person feststellt, dass ihre sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zwar denjenigen anderer ähnlich sind, sie aber anders behandelt wird als diese, weil sie zu einer benachteiligten Gruppe gehört. Diese These lässt sich anhand von Beispielen von Zentralasien bis Westeuropa sicher belegen.

Die Förderung von Grundrechten, mit dem Ziel, zu gewährleisten, dass sich jeder sicher fühlt, Zugang zur Justiz hat und an der Gesellschaft teilhaben kann – sei es als gewählter Amtsträger, sei es als Angehöriger eines anderen Teils des öffentlichen Sektors –, ist, wie wir festgestellt haben, ebenfalls ein wichtiger Faktor in der Konfliktprävention. Aus diesem Grund haben wir Empfehlungen für den Zugang zur Justiz erarbeitet.<sup>8</sup>

Eine Übergangsjustiz sowie Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sind wichtige Instrumente, gehören jedoch nicht zu den eigentlichen Themenbereichen des HKNM. Andererseits könnte ein großer Teil der Arbeit des HKNM durchaus auch als Mediation in einer konfliktfreien Umgebung bezeichnet werden.

Manchmal stellten wir fest, dass die Suche nach gemeinsamen Entwicklungsprojekten eine effektivere Form der Prävention und für die Einigung von Gesellschaften nützlicher war als Projekte, die getrennt für verschiedene Gruppen in der Gesellschaft durchgeführt wurden.

Vereinbarungen über eine Teilung der Macht sind häufig Bestandteil von Friedensverträgen. Es gibt jedoch leider zahlreiche Beispiele dafür, dass solche

---

8 OSCE High Commissioner on National Minorities, The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities, November 2017, at: <http://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.

Vereinbarungen gesellschaftliche Spaltungen verstetigen und zu politischem Klientelismus führen können, was eine Reform der Gesellschaft oftmals erschwert.

Mit dem Thema Bildung beschäftigte sich der HKNM ursprünglich in erster Linie mit Blick auf die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Später versuchte die Institution jedoch, sich mit denjenigen Aspekten von Bildung auseinanderzusetzen, die Menschen trennen, und befasste sich auch mit der Frage, inwiefern historische Narrative einer Versöhnung im Wege stehen können. Wenn unterschiedliche historische Narrative nicht erlaubt sind und Bildung nicht das kritische Denken und das Anhören der Geschichte anderer Gruppen fördert, besteht die Gefahr, dass sich Konflikte fortsetzen.

Die in Bujanovac eingeführte zweisprachige Hochschulbildung, die sich an albanisch- und serbisch-sprachige junge Leuten sowie junge Roma in Südserbien richtet, ist ein schönes Beispiel für ein erfolgreiches Projekt, das die Aussichten auf wirtschaftliche Entwicklung in der Region verbessern soll und auf eine echte Interaktion zwischen jungen Leuten unterschiedlicher Herkunft abzielt.

### *Frühwarnungen sollten mit Bedacht eingesetzt werden*

Wie bereits erwähnt, wurde die Institution des HKNM eingerichtet, um Frühwarnungen an die Teilnehmerstaaten abzugeben. Seitdem haben viele andere internationale Organisationen ebenfalls Frühwarnmechanismen entwickelt bzw. weiterentwickelt, so wie die OSZE in ihrem 2011 auf dem Ministerrats-treffen in Vilnius verabschiedeten Beschluss zum Konfliktzyklus. Dieser Beschluss führte zu weiteren OSZE-internen Bemühungen, inhaltliche und organisatorische Konzepte für den Umgang mit Krisen, die sich zu ernsthaften Konflikten zu entwickeln drohen, zu erarbeiten, darunter auch die Abgabe von Frühwarnungen. Allerdings habe ich manchmal das Gefühl, dass diese Bemühungen die Präventionsarbeit nicht unbedingt effizienter gemacht haben. Hoffen wir, dass der Zwischenbericht des Weisenrats über die Lehren, die aus dem Einsatz in der Ukraine gezogen wurden, etwas bewirken wird.<sup>9</sup>

Der HKNM hat bislang nur zwei Frühwarnungen abgegeben: eine im Jahr 1999 bezüglich der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und die zweite im Jahr 2010 bezüglich Kirgisistans, zu der Machl Informationen aus erster Hand geben kann.<sup>10</sup> Aus ihrem Artikel ist auch eine gewisse Frustration herauszulesen. Der damalige HKNM Knut Vollebæk forderte die OSZE in seiner Frühwarnung von 2010 dazu auf, das Thema Kirgisistan vor den VN-Sicherheitsrat bringen, dazu kam es jedoch nicht. Es gab zwar eine gewisse Reaktion, aber die Dinge liefen nicht wirklich so, wie der HKNM es vorgeschla-

---

9 Vgl. Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, o.O., Juni 2015.

10 Vgl. Machl, a.a.O. (Anm. 7), S. 170, 174.

gen hatte. Leider haben auch die Frühwarnungen, Warnungen oder ähnliche Maßnahmen vieler anderer Organisationen nicht zu Folgemaßnahmen geführt. Auch wenn ich während meiner Amtszeit keine Frühwarnungen abgegeben habe, gab es doch zwei Fälle, in denen mein Büro ernsthaft über eine solche Maßnahme nachdachte. Einer davon betraf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Zwischen 2015 und 2017 herrschte dort über mehrere Monate eine politische Krise, die sich zu einem interethnischen Konflikt hätte entwickeln können. Ein Zwischenfall in Kumanovo im überwiegend albanisch bewohnten Teil Mazedoniens alarmierte nicht nur mein Büro, sondern auch die OSZE-Mission in Skopje. Es kam regelmäßig zu weiteren Zwischenfällen, jedoch nicht in dieser Größenordnung. Zwischen den verschiedenen Organen der OSZE kam es ganz im Geiste des Beschlusses von Vilnius zu einer engen Abstimmung.

Als HKNM war ich sehr darauf bedacht, die richtige Sprache im Zusammenhang mit der Situation im Land zu treffen. Unsere Statements lauteten stets, dass es sich um eine politische Krise handelte, die zu einer ethnischen Krise werden könnte, wenn sie nicht mit politischen Mitteln gelöst würde. Wäre eine Frühwarnung abgegeben worden, hätte diese die Aufmerksamkeit vom politischen Prozess ablenken können. Die Schlussfolgerung liegt daher nahe, dass es sich bei der Frühwarnung um ein Instrument handelt, das sehr vorsichtig eingesetzt werden muss, damit es den politischen Führern keinen Vorwand dafür liefert, untätig zu bleiben.

Der zweite Fall betraf die Ukraine. Im Zwischenbericht des Weisenrats wurden die Schwierigkeiten bei der Konfliktprävention und Fragen zur Wirksamkeit von Frühwarnungen ausführlich diskutiert.<sup>11</sup> Obwohl in dem Bericht nur ausgesprochen kurz auf die Arbeit der OSZE-Institutionen in der Ukraine eingegangen wird, enthält er doch einige freimütige Schilderungen der Möglichkeiten und Grenzen der OSZE in Bezug auf Konfliktprävention. Als eine der Einschränkungen werden die Mandate der Missionen genannt, die mit jedem Jahr restriktiver werden und eine politische Berichterstattung ausschließen. Für die meisten Teilnehmerstaaten ist die Unabhängigkeit der autonomen Institutionen in einer solchen Situation sogar noch wichtiger. Leider gibt es jedoch auch Teilnehmerstaaten, die dies nicht so sehen.

Die Ukraine hatte 2013 den OSZE-Vorsitz inne und die HKNM konnte beobachten, wie wenig willkommen jegliche Einmischung war, wenn es um die Krim ging. 2014 begann der Schweizer Vorsitz die Maßnahmen zu koordinieren, um eine Eskalation des Konflikts zu verhindern. Zugegebenermaßen verliefen die Ereignisse im Februar und März 2014 jedoch in einer Geschwindigkeit, die kaum jemand hätte vorhersehen können. Dies gilt sowohl für den rasanten Stimmungs- und Regierungswechsel in Kiew als auch für die Ereignisse auf der Krim.

Meine Institution gab vor allem aufgrund der Art und Weise, wie sich die Ereignisse entwickelten, keine Frühwarnung bezüglich der Festlandsukraine ab.

---

11 Vgl. Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, a.a.O. (Anm. 9).



Ich bin davon überzeugt, dass die ersten gegen das neue Regime gerichteten Handlungen in einigen regionalen Hauptstädten in erster Linie politisch motiviert waren und nichts mit den interethnischen Beziehungen zu tun hatten. Allerdings wurden falsche Informationen über nationalistische Absichten des neuen Regimes verbreitet, um die Opposition rasch zu stärken, nachdem Janukowitsch aus dem Land geflohen war.

Den „Separatisten“ wurde mit der überstürzten Aufhebung des Sprachengesetzes von 2012, auf dessen Grundlage Russisch und andere Minderheitensprachen in Gemeinden und Regionen eventuell zu staatlich anerkannten Regionalsprachen hätten aufgewertet werden können, ein starkes Instrument an die Hand gegeben. In der herrschenden revolutionären Stimmung setzte das ukrainische Parlament, die *Werchowna Rada*, das Gesetz außer Kraft. Mir blieb keine andere Wahl, als eine öffentliche Stellungnahme abzugeben – eine Art Warnung sowohl an den amtierenden ukrainischen Präsidenten als auch an die OSZE-Teilnehmerstaaten, dass dieser Schritt das Risiko eines Konflikts erhöhen könnte.<sup>12</sup> Letzten Endes unterzeichnete der Präsident den Erlass zur Abschaffung des Gesetzes nicht – der Schaden war in vieler Hinsicht jedoch bereits angerichtet: Der Versuch der Abschaffung des Gesetzes wurde als Zeichen der böswilligen Einstellung der neuen Machthaber in Kiew angesehen.

Auf der Krim entwickelten sich die Ereignisse – von der Besetzung des Parlamentsgebäudes der Krim am frühen Morgen des 27. Februar bis zum illegalen Referendum – sogar noch rasanter. Angesichts des hohen Tempos der Entwicklungen und des eingeschränkten Zugangs zu dem Gebiet hätte eine Frühwarnung nichts bewirkt.

#### *Welche Minderheitenfragen gibt es in der Ukraine?*

Infolge der Krise in der und um die Ukraine reiste ich seit Anfang 2014 mehr als zehnmal in das Land und konnte fast alle Regionen besuchen, in denen Minderheiten leben, einschließlich der westlichen Landesteile. Meine erste und letzte Reise auf die Krim fand Anfang März 2014 unmittelbar nach dem Machtwechsel in der Region statt. Nach diesem Besuch durfte ich die Halbinsel nicht mehr betreten. Ich war daher gezwungen, in meiner Erklärung vor dem Ständigen Rat im Juli 2015 die mangelnde Einhaltung von Verpflichtungen anzuprangern.<sup>13</sup>

---

12 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, Restraint, responsibility and dialogue needed in Ukraine, including Crimea, says OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag, 24. Februar 2014, unter: <http://www.osce.org/hcnm/115643>.

13 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, Statement by Astrid Thors, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the 1007th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/2/14/Rev.2\*, Wien, 10. Juli 2014, unter: <http://www.osce.org/hcnm/121065>.

Meine Institution nahm auch an zwei Missionen zur Bewertung der Menschenrechtslage in der Ukraine teil. Die erste fand von März bis April 2014 statt, die zweite (auf die Krim) im Jahr 2015.

Je weiter die Krise voranschritt, desto weniger hatte ich das Gefühl, dass man sich der sprachlichen und ethnischen Vielfalt in der Ukraine überhaupt bewusst war. Dies war auch im OSZE-Kontext festzustellen, in dem ich beispielsweise zu hören bekam, dass „Sprache nicht immer ein zuverlässiger Indikator für Ethnizität ist“, oder dass es dort nicht wirklich eine Minderheitenfrage gäbe, da die meisten Menschen dort als ethnische Ukrainer betrachtet würden. Manchmal hatte ich auch das Gefühl, dass einige Teile der internationalen Gemeinschaft nicht einsehen wollten, dass die Krise auf Identitätsproblemen beruht, weil die Gräben innerhalb der ukrainischen Gesellschaft nicht ausschließlich auf ethnische Faktoren zurückzuführen sind.

Eine der besten Beschreibungen der Vielfalt in der Ukraine stammt aus der Feder von Iryna Ulasiuk, Rechtsberaterin im Büro des HKNM.<sup>14</sup> In ihrem Buch stellt sie fest, dass die meisten Autoren, die zum Thema Ukraine arbeiten, sich darin einig sind, dass das Land sich seit 1991 mit dem Projekt einer auf Sprache beruhenden Nationenbildung befasse und dabei eine Politik der Förderung einer neuen, auf der Titularsprache und -kultur beruhenden nationalen Identität verfolge. Dies erklärt zum Teil, warum die Sprache so oft ein heftig umstrittenes Thema ist. Ulasiuk führt weiter aus, dass die Spaltungen im Land nicht nur auf Ethnizität oder Sprache beruhen und Ethnizität auch nicht mit Sprache gleichzusetzen sei. Wie meine Mitarbeiter im HKNM-Büro und ich festgestellt haben, sind auch die Religionszugehörigkeit und unterschiedliche Interpretationen der Geschichte trennende Faktoren.

### *Das langjährige Engagement in der Ukraine*

Der HKNM ist bereits seit vielen Jahren im komplexen Umfeld der Ukraine tätig. Neben Walter Kemp<sup>15</sup> haben zahlreiche andere Autorinnen und Autoren die Rolle des HKNM in der Ukraine beschrieben und bewertet, darunter Angela Kachuyevski<sup>16</sup> und Volodymyr Kulyk.<sup>17</sup>

Im Laufe der Jahre sind drei zentrale Fragen auf der Tagesordnung geblieben: die Beziehungen zwischen der ukrainisch-sprachigen Mehrheit und den Minderheiten, die Autonomie der Krim sowie die Krimtataren und andere Bevölkerungsgruppen, die vormals von der Krim deportiert worden waren.

---

14 Vgl. Iryna Ulasiuk, *Europeanization of Language Rights in Russia and Ukraine: A Myth or a Reality?*, Saarbrücken 2010.

15 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 4).

16 Vgl. Angela Kachuyevski, *The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine*, in: *International Negotiation* 3/2012, S. 389-415.

17 Vgl. Volodymyr Kulyk, *Revisiting a Success Story, Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001*, CORE Working Paper 6, Hamburg 2002.

Kachuyevski berichtet, dass die Institution des HKNM zu Beginn ihrer Tätigkeit die nationalen und regionalen Behörden nicht davon überzeugen konnte, die Mehrzahl ihrer Empfehlungen umzusetzen. Dies betraf vor allem diejenigen Empfehlungen, die der Politik der Wiederbelebung der ukrainischen Sprache und Kultur widersprochen hätten. Dieses Problem scheint seitdem noch immer fortzubestehen. Auch ich bin ihm in der Ukraine wie auch in anderen Ländern, die versuchen, sich eine neue Identität als unabhängige Staaten zu geben, begegnet.

Es ist verständlich, dass ein Land, das die Unabhängigkeit erlangt oder wiedererlangt, seine Landessprache fördern will. Doch kann eine patriotische oder nationalistische Denkweise, die nur eine einzige Sprache herausstellt, ein Land gelegentlich unnötig anfällig für ausländische Propaganda machen, z.B. wenn Minderheitengruppen nicht einmal offizielle Informationen der Regierung verstehen. Ich habe Regierungen oft davor gewarnt. Das ist nicht nur in der Ukraine ein Problem. Dasselbe Problem trat auch in Georgien auf, wie ich, als Änderungen an den Visabestimmungen und Aufenthaltsgenehmigungen eingeführt und Minderheiten gezielt desinformiert wurden, beobachten konnte.

Die Ukraine war im Hinblick auf Sprache, Geschichte, wirtschaftliche Entwicklung und andere Aspekte über Jahre hinweg tief gespalten – sogar was die Mitgliedschaft in der Orthodoxen Kirche anging. Sprachen- und Identitätsfragen wurden oft dazu benutzt, Wähler zu mobilisieren. Das Ergebnis einer solchen Mobilisierung war im Jahr 2012 die voreilige Verabschiedung des Sprachengesetzes („Gesetz über die Grundlagen der staatlichen Sprachenpolitik“), vor dem mein Vorgänger aus zwei Gründen gewarnt hatte: Die Verabschiedung war sehr übereilt erfolgt und es war noch keineswegs klar, wie das Gesetz in der Praxis funktionieren würde. Während meiner Amtszeit konnten wir beobachten, dass es von vielen staatlichen Behörden nicht umgesetzt wurde, in Gebieten mit lokaler Selbstverwaltung, in denen die ungarische Minderheit lebte, jedoch konkrete Auswirkungen hatte.

Die Verwendung der ukrainischen Sprache hat sich im Laufe der letzten 25 Jahre jedoch nachweislich stark ausgebreitet. Gebiete, in denen vormals hauptsächlich Russisch gesprochen wurde, sind vermehrt zweisprachig geworden. Viele Russischsprachige und Menschen, die sich als ethnisch russisch bezeichnen, betrachten sich nun als ukrainische Staatsbürger.<sup>18</sup> Zu Beginn der Demonstrationen in Kiew 2013/2014 gab es zahlreiche Berichte, dass dort viel Russisch gesprochen wurde.

Der schreckliche Krieg – auch wenn er offiziell nicht als solcher bezeichnet wird – hat mehr als 10.000 Menschenleben gefordert und noch weitaus mehr Verletzte. Er hat zu massiven Menschenrechtsverletzungen geführt und dazu, dass die Bevölkerung in der Nähe der Trennlinie im Osten der Ukraine unter schwierigsten Bedingungen leben muss. Glücklicherweise zeichnete sich die Leitung der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM) durch

---

18 Vgl. Anna-Lena Laurén, *Frihetens pris är okänt* [Der Preis der Freiheit ist unbekannt], Helsinki 2013, S. 103-107.

eine Kombination aus diplomatischem Geschick und Führungsstärke aus. Ich weiß die gute Zusammenarbeit mit dem Leitenden Beobachter Ertugrul Apakan und dem stellvertretenden Leitenden Beobachter Alexander Hug sowie der gesamten Mission sehr zu schätzen.

Meine Prognose ist, dass die Ereignisse ein weiteres, wenn auch weniger offensichtliches Opfer fordern werden: die russische Sprache und Kultur, sowohl in der Ukraine als auch möglicherweise in anderen Teilen des OSZE-Gebiets. Viele Faktoren werden zu dieser Entwicklung beitragen. Seit Anfang 2014 haben die ukrainischen Gesetzgeber die Stellung aller Sprachen außer der ukrainischen in verschiedenen Bereichen der ukrainischen Gesellschaft geschwächt. Diese Maßnahmen waren nicht so weitreichend wie der Versuch, das Sprachengesetz abzuschaffen, sondern betrafen einzelne konkrete Gesetze. Zunächst wurde das Gesetz über die Hochschulbildung dahingehend geändert, dass der Unterricht in anderen Sprachen als Ukrainisch verboten wurde. Im Herbst 2016 wurde das Gesetz über die Grundschulbildung geändert. Diese Änderung wiederum war durch die neuen Bestimmungen des Gesetzes über die Hochschulbildung angeregt worden. Das Gesetz wurde jedoch von der Venedig-Kommission des Europarats in einem Urteil vom Dezember 2017 nicht gebilligt, da es insofern eine Diskriminierung der russischen Sprache darstelle, als es lediglich den Unterricht in EU-Sprachen unter gewissen Umständen erlaubt hätte.<sup>19</sup> Die Venedig-Kommission gab auch zahlreiche Empfehlungen ab, wie das Bildungsgesetz implementiert werden sollte.

Die Einrichtungen und Ressourcen für Minderheitenfragen sind in der Ukraine trotz zahlreicher im Laufe der Jahre vom HKNM abgegebener Empfehlungen ebenfalls sehr schwach. Der Ausschuss für Menschenrechte, nationale Minderheiten und interethnische Beziehungen der *Verchowna Rada* arbeitete jedoch mit der HKNM zusammen, um diese Strukturen zu stärken.<sup>20</sup> Zahlenvergleiche zwischen Ländern sind immer etwas gefährlich, aber ich hatte den Eindruck, dass selbst Litauen eine größere Behörde für Minderheitenfragen unterhält als die Ukraine – zumindest was die Zahl der Personen betrifft, die in der Zentralverwaltung mit diesen Fragen befasst sind.

---

19 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Ukraine – Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, Straßburg, 11. Dezember 2017, CDL-AD(2017)030-e, unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e).

20 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, OSCE High Commissioner on National Minorities discusses how to strengthen the inter-ethnic institutional framework in Ukraine, Kiew, 10. März 2016, unter: <http://www.osce.org/Hcnm/226841>; das Gespräch am runden Tisch wurde gemeinsam mit dem Ausschuss für Menschenrechte, nationale Minderheiten und interethnische Beziehungen der *Verchowna Rada* organisiert.

## Die Krim

Meine Arbeit als HKNM war eng mit der Krim verbunden. Dies lag zum einen an den dramatischen Ereignissen während meiner Amtszeit, zum anderen aber auch daran, dass der HKNM eine der wenigen Institutionen in Europa war, die die Krim und insbesondere die Situation der Krimtateren im Laufe der Jahre stets im Auge behielten. Am letzten Tag seiner Amtszeit stellte HKNM Vollebæk die Ergebnisse der Bedarfserhebung, die sein Büro bezüglich der Tataren und anderer 1944 deportierter Gruppen durchgeführt hatte, der Öffentlichkeit vor.<sup>21</sup> Der Bericht wurde im Herbst 2013 in Kiew nicht gerade positiv aufgenommen, und die einzige Institution, die den Ansichten des HKNM zustimmte, war die Ombudsperson. Der Bericht zeigte, dass die Unterstützung für die Reintegration der Tataren sehr gering war und dass es für viele Tataren keine Rechtssicherheit gab. Die Beziehungen zur *Medschlis*, der politischen Vertretung der Tataren, waren ebenfalls angespannt.

Max van der Stoep hatte maßgeblichen Anteil an der Deeskalation einer Krise infolge eines Referendums über den Status der Krim im Jahr 1994. Es wurde eine Lösung gefunden, die eine Autonomie der Halbinsel einschloss. Angela Kachuyevskis Beobachtungen zur Krim sind in diesem Zusammenhang besonders interessant.<sup>22</sup> Ihrer Meinung nach war neben dem Geschick und den Fähigkeiten des ersten HKNM vor allem die Tatsache, dass Russland nicht zugunsten der Separatisten auf der Krim eingriff, ein weiterer Grund für die erfolgreiche Lösung der Krise. Der große Unterschied im Vergleich zur heutigen Situation ist offensichtlich.

1994 war zwar eine Lösung gefunden worden, aber selbst während meines kurzen Besuchs im März 2014 konnte ich feststellen, dass einige Bestimmungen der Autonomievereinbarung nicht eingehalten wurden. Diese Situation war jedoch bereits vor 2014 eingetreten. Auch mehrere Besetzungen von Beamtenstellen auf der Krim zeigten, dass Kiew die Halbinsel fest im Griff behalten wollte.

Trotz der Haltung, die Kiew ihnen gegenüber seit vielen Jahren vertritt, sind die Krimtataren und ihre Führung zu einer treibenden Kraft geworden, die sich international für die Beendigung der illegalen Annexion der Krim einsetzt. Ich habe ihnen auch meine Anerkennung dafür ausgesprochen, dass sie keine Gewalt angewendet haben, und ich hoffe, dass sich daran auch in Zukunft nichts ändern wird.

Mittlerweile kann die Krim leider der Liste derjenigen Regionen hinzugefügt werden, zu denen internationale Organisationen praktisch keinen Zugang haben – wie es so oft gerade dort der Fall ist, wo ihre Anwesenheit dringend erforderlich wäre.

---

21 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, *The integration of formerly deported people in Crimea, Ukraine: Needs assessment*, 16. August 2013, unter: <http://www.osce.org/hcnm/104309>.

22 Vgl. Kachuyevski, a.a.O. (Anm. 16), S. 393.

*Arbeitsmethoden: erhebliche Weiterentwicklung gegenüber dem ursprünglichen Mandat*

Schon nach der Amtszeit des ersten HKNM war klar, dass sich das Mandat in einer Weise weiterentwickelt hatte und umgesetzt wurde, wie es sich seine Verfasser nicht hätten träumen lassen.

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Persönlichkeit des Amtsinhabers eine Rolle spielt – insbesondere wenn es um persönliche Beziehungen geht. Die Institution verdankt Max van der Stoel und seinen vielfältigen Fähigkeiten sowie nicht zuletzt seinen guten Beziehungen zu zahlreichen Akteuren viel. Ein Beispiel hierfür sind seine guten Beziehungen zu zahlreichen schwedischen Außenministerin und dritten Amtierenden Vorsitzenden der OSZE überhaupt, Margaretha af Ugglas. Die Art, wie der erste Hohe Kommissar sein Mandat in enger Abstimmung mit af Ugglas interpretierte, hat die Institution seither geprägt. Natürlich war ihre exzellente Zusammenarbeit zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Schweden das erste Land gewesen war, das vorgeschlagen hatte, eine Institution wie den Hohen Kommissar zu schaffen. Schweden hat auch während meiner Amtszeit als HKNM sein reges Interesse an der Institution und seine hilfsbereite Einstellung ihr gegenüber bewahrt. Dies hat sicherlich auch etwas damit zu tun, dass der zweite Hohe Kommissar, Rolf Ekéus, ein Schwede war.

Im Laufe der Jahre ist es zur Tradition geworden, dass der Hohe Kommissar zweimal im Jahr vor den OSZE-Botschaftern im Ständigen Rat spricht. Wir waren stets sehr darauf bedacht, dass es sich dabei um eine „Erklärung“ der Hohen Kommissarin handelt, was die Unabhängigkeit der Institution betont, obwohl diese Erklärung im Dokumentensystem der OSZE stets als „Bericht“ bezeichnet wird. Ich habe versucht, die Ausführungen durch eine zusätzliche Präsentation lebendiger zu gestalten. Während meiner Amtszeit hat der Ständige Rat im Anschluss an diese Erklärungen keinen Text verabschiedet.

Die wichtigsten Merkmale unserer Arbeit haben sich nicht verändert: Die Institution ist ein Instrument zur Konfliktverhütung. Sie ist nicht Teil der menschlichen Dimension der OSZE, sondern dimensionsübergreifend; ihre Arbeitsmethode ist die stille Diplomatie mit all den Herausforderungen, die diese mit sich bringt.

Die öffentliche Wahrnehmung der Institution hat sich hingegen im Laufe der Jahre verändert. Die stille Diplomatie und der präventive Aspekt der Arbeit erschweren es, ihre Wirksamkeit nachzuweisen. Es ist unmöglich, alle Faktoren, die zu ihrem Erfolg beitragen, im Einzelnen zu erklären. Und selbst wenn dem HKNM ein Erfolg zugeschrieben werden kann, sind gewiss auch noch andere Akteure zu würdigen.

Auch wenn das Instrument des HKNM die stille Diplomatie ist, hat Max van der Stoel die Möglichkeit nicht gänzlich ausgeschlossen, die öffentliche Aufmerksamkeit als letzten Ausweg zu nutzen, um Konfliktparteien zu beeinflussen oder den Teilnehmerstaaten seinen Standpunkt deutlich zu machen.

Manchmal hat er seine Empfehlungen an die betroffenen Staaten auch veröffentlicht. Diese Praxis wurde jedoch nicht fortgesetzt. In späteren Jahren arbeitete die Institution eher hinter den Kulissen. Auch der vorliegende Beitrag wurde mit Einschränkungen geschrieben, die sich aus der Verwendung stiller Diplomatie ergeben.

Die Bildungsarbeit der Institution – sowohl in Den Haag als auch in Wien und anderen Hauptstädten – sollte nicht unterschätzt werden. Im Büro des HKNM arbeiten einige der führenden Experten für den postsowjetischen Raum, einschließlich Zentralasiens, und ich bin ihnen allen sehr dankbar. Wir haben uns stets bemüht, diese Fachkenntnisse allen zur Verfügung zu stellen, die sie benötigten.

### *Keine Peitsche, sehr wenig Zuckerbrot*

In der Diplomatie sind Zuckerbrot und Peitsche, der Austausch von Informationen oder die vereinten Bemühungen vieler Akteure einige der Möglichkeiten, zu Ergebnissen zu gelangen. Der HKNM hat keine Peitsche, aber im Idealfall kann er einen Teilnehmerstaat davon überzeugen, dass es in seinem eigenen Interesse ist, die Rechte von Minderheiten zu achten und dadurch harmonische Beziehungen und Integration zu fördern.

Was das Zuckerbrot betrifft, konnte ich während meiner Amtszeit als HKNM immer wieder feststellen, dass positive Anreize im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt und einer EU-Partnerschaft durchgehend zu Ergebnissen führten, und das, obwohl die Juncker-Kommission (2014-2019) erklärt hat, dass während ihrer Amtszeit kein weiterer Beitritt erfolgen werde.

In diesem Zusammenhang sollte nicht vergessen werden, dass die Schlüsselbegriffe zur Verbesserung der Lage nationaler Minderheiten in Europa in den Kopenhagener Kriterien von 1993 zu finden sind, die ein Land erfüllen muss, um der EU beitreten zu können. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Kopenhagen heißt es u.a.: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für [...] die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben.“<sup>23</sup>

Eine interessante Bewertung der Faktoren, die zur Wirksamkeit des HKNM beitragen, findet sich in einer Studie von Wolfgang Zellner aus dem Jahr 2013,<sup>24</sup> in der er die Arbeit des HKNM in Estland, Lettland, Rumänien, Mazedonien und in der Ukraine von 1993 bis 2001 untersucht. Zellner kommt zu dem Ergebnis, dass die Möglichkeit eines Landes, in westliche Institutionen

---

23 Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93, S. 13, unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf).

24 Vgl. Wolfgang Zellner, Working without Sanctions: Factors Contributing to the (Relative) Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 3/2013, S. 25-62.

integriert zu werden, sowie die Bereitschaft der Eliten des Landes, dies auch anzustreben, wichtige Faktoren für den Erfolg des HKNM in jenen Jahren waren. Ein weiterer wichtiger Faktor war die konkrete Ausgestaltung der Empfehlungen der EU-Kommission zu ethnopolitischen Konflikten. Interessanterweise stellt Zellner fest, dass es den EU-Empfehlungen für die Ukraine an dieser Konkretisierung mangelt. Ich bin mir nicht sicher, ob sich dies mittlerweile geändert hat.

Unsere Arbeit in Serbien und Albanien war eng mit den EU-Ambitionen dieser Länder verbunden. Albanien trug der Einschätzung der EU-Kommission Rechnung, dass neue Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit Minderheiten notwendig seien, und der HKNM arbeitete eng mit der OSZE-Mission in Albanien zusammen, um Tirana bei der Erarbeitung der Gesetze zu unterstützen. In den neuen EU-Mitgliedstaaten gibt es eine bedauerliche Tendenz zur Doppelmoral. Ich habe festgestellt, dass die Länder nach ihrem Beitritt zur EU entgegen ihren Versprechungen in den Beitrittsverhandlungen die Strategien oder Verpflichtungen in Bezug auf interethnische Beziehungen und den Minderheitenschutz nicht weiter umsetzten. Gleichzeitig waren dieselben Länder jedoch sehr darauf erpicht, die Situation ihrer Landsleute in Kandidatenländern zu verbessern. So ist es Serbien ergangen, das viele Nachbarn hat, die bereits in den „Club“ aufgenommen wurden.

Doppelmoral ist jedoch nicht nur im Zusammenhang mit der Minderheitenfrage ein Thema, wie Emily von Sydow bezugnehmend auf eine Diskussion zwischen Aldo Moro und Olof Palme, den Ministerpräsidenten Italiens und Norwegens, feststellte. Moro hatte erklärt, die Europäische Gemeinschaft erinnere ihn an die katholische Kirche: Du musst rein sein, um einzutreten, aber wenn du einmal drin bist, kannst du Sünden begehen und dir wird vergeben.<sup>25</sup>

### *Die Östliche Partnerschaft der EU*

Assoziierungsabkommen, die u.a. einen verstärkten politischen Dialog vorsehen, gehören zu den wichtigsten Instrumenten, die die EU zur Verwirklichung der Ziele ihrer Östlichen Partnerschaft einsetzt. Solche Abkommen standen im Mittelpunkt politischer Kontroversen, so u.a. auch zu Beginn der Demonstrationen in Kiew 2013-2014, nachdem Präsident Wiktor Janukowitsch sich überraschend geweigert hatte, das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union zu unterzeichnen. Diese Instrumente waren für die Beziehungen der EU zu Moldau, Georgien und der Ukraine von zentraler Bedeutung.

Wie die Regierungen der EU-Partnerschaftsländer mit Minderheitenfragen umgingen, wurde von vielen Faktoren beeinflusst. Manchmal war eine Integ-

---

25 Emily von Sydow, När Luther kom till Bryssel: Sveriges första år i EU [Als Luther nach Brüssel kam: Schwedens erste Jahre in der EU], Stockholm 1999, S. 16.



rationsstrategie gemäß den Leitlinien von Ljubljana politisch und finanziell realisierbar, während andere Möglichkeiten höhere Kosten verursacht hätten. Das persönliche Engagement des Leiters der EU-Delegation dürfte ebenso eine Rolle gespielt haben wie die Zusammensetzung der Regierung und das Kräfteverhältnis zwischen denjenigen, die den Wert gesellschaftlicher Integration erkannt hatten, und eingefleischten Nationalisten. Auch die zuvor von der EU-Kommission vertretene Position könnte eine Rolle gespielt haben.<sup>26</sup>

Tatsache ist jedoch, dass zwei der drei Länder der Östlichen Partnerschaft mit einem Assoziierungsabkommen – Moldau und Georgien – zu den ersten gehörten, die eine Integrationsstrategie gemäß den Leitlinien von Ljubljana verabschiedet haben.<sup>27</sup> Das soll nicht heißen, dass der Weg dorthin leicht war. In Moldau wurde das Verfahren auch erst nach Ablauf meines Mandats abgeschlossen.

In Moldau mussten vor der Verabschiedung der Strategie zahlreiche internationale Experten zur Erläuterung der in den Leitlinien von Ljubljana enthaltenen Prinzipien hinzugezogen werden. Es gab lange Debatten über die Bedeutung des Titels – betraf die Strategie die Integration der Gesellschaft oder die Integration der Minderheiten in die Gesellschaft? Die Debatten förderten tatsächlich einige grundsätzliche Unterschiede in den Auffassungen von der Rolle von Minderheitengruppen in der Gesellschaft sowie die Rolle der Titulnation zutage. Wird Integration nur als Einbahnstraße gesehen oder wird auch erkannt, dass die Mehrheit mehr über die Geschichte und Kultur der Minderheit lernen sollte?

„Probieren geht über Studieren“, sagt ein Sprichwort. Der Prüfstein jeglicher Integrationsstrategie ist ihre Umsetzung. Ist sie mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet? Ist der dahinterstehende politische Wille echt? In den genannten Fällen ist es noch zu früh für ein Urteil.

#### *Der dramatische Anstieg der Flüchtlingszahlen – die sogenannte Migrationskrise*

Vor dem Hintergrund der noch frischen Erinnerung an die Frühwarnung von 1999 im Zusammenhang mit dem Zustrom von Flüchtlingen in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien verfolgte die Institution sehr aufmerksam, welche Auswirkungen der starke Anstieg der Zahl der Flüchtlinge, die im Spätsommer und Herbst 2015 über die sogenannte Balkanroute eintrafen, auf die interethnischen Beziehungen und die Beziehungen zwischen den Ländern haben könnte. Würde die Lage kurz- oder längerfristig ein Handeln unsererseits erfordern?

---

26 Vgl. Zellner, a.a.O. (Anm. 24).

27 Vgl. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, a.a.O. (Anm. 2).

Bundeskanzlerin Angela Merkels Ausspruch „Wir schaffen das“ milderte unsere Ängste. Außerdem ähnelte die Situation in den von uns beobachteten Ländern nicht den dramatischen Ereignissen von 1999, als die Bevölkerung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch den Zustrom von 250.000 ethnischen Albanern um mehr als zehn Prozent zunahm, wodurch sich auch das interethnische Gleichgewicht im Land drastisch veränderte.<sup>28</sup> Das soll nicht heißen, dass wir uns des Leids und der Not der Asylsuchenden nicht bewusst waren, doch damit mussten sich andere Organisationen befassen. Wir waren jedoch beunruhigt über einige harte Formulierungen der Behörden in den betroffenen Staaten und auch einiger Außenminister.

Wir zogen daraus den Schluss, dass kurzfristig keine Maßnahmen von unserer Seite erforderlich waren. Wir haben das Interesse an den Leitlinien von Ljubljana, das viele andere geäußert haben, die erkannten, dass die Prinzipien der Leitlinien auch auf die Integrationspolitik gegenüber Zuwanderern angewandt werden können, jedoch dankbar zur Kenntnis genommen. Ich bin ebenso darüber erfreut, dass die Leitlinien von Ljubljana für den Europarat eine Quelle der Inspiration bei der Ausarbeitung der Leitlinien des Ministerkomitees für die Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in kulturell vielfältigen Gesellschaften waren.<sup>29</sup>

Schon vor der gegenwärtigen Krise konnte vielfach beobachtet werden, wie die nationalistische Rhetorik zunahm und verschiedene Minderheitengruppen als „Andere“ ins Visier genommen wurden. Die Flüchtlingswelle wurde von vielen Politikern auf ähnliche Weise genutzt. Hasssprache wurde in einer Weise toleriert, die es lange nicht mehr gegeben hatte.

Es versteht sich von selbst, dass diese Atmosphäre es schwieriger machen wird, gute interethnische Beziehungen zu schaffen. Hoffen wir jedoch, dass daraus keine Konflikte entstehen.

#### *In der besten aller Welten*

Meine Jahre als HKNM waren sehr intensiv und haben mir viele Einblicke in verschiedene Teilnehmerstaaten ermöglicht. Ich bin auch all den engagierten Experten und wunderbaren Kollegen im Büro des HKNM für ihre fleißige, kluge und kompetente Arbeit und Zusammenarbeit während meiner Amtszeit sehr dankbar. Das Büro ist ein einzigartiges Team, dessen Mitarbeiter sich der Lösung und Verhütung von Konflikten verschrieben haben. Ich konnte in diesem Beitrag auf viele interessante Themen nicht eingehen, wie z.B. die Autonomie Gaguasiens und einige andere Fragen im Zusammenhang mit Moldau oder die Bedeutung der Zusammenarbeit im Bildungsbereich in Zentralasien, um nur zwei zu nennen.

---

28 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 4), S. 191-192.

29 Vgl. Council of Europe, Human Rights in Culturally Diverse Societies, Straßburg, Juni 2016.

Meine Amtszeit hat mir auch vor Augen geführt, wie viel Glück mein eigenes Land letztlich hatte. Daran hat mich neulich ein Buch des großen Dichters und Historikers Zacharias Topelius aus Finnland – meinem Heimatland – erinnert. In einem Schulbuch, das Generationen von Menschen in Finnland von 1875 bis zum Zweiten Weltkrieg benutzt haben, prägte er die Formel „ein Volk – zwei Sprachen“.<sup>30</sup> Und nicht nur das; er schrieb auch, dass jeder, der in dem Land lebt, seine Gesetze achtet und zum Wohlergehen Finnlands beitragen will, ein Teil des Landes sei. Mit anderen Worten: In seinen Schriften findet sich die Idee einer staatsbürgerlichen Identität.

Die Nationalitätenfrage mit der Formel „ein Volk – zwei oder mehr Sprachen oder Ethnien“ zu beschreiben, ist im OSZE-Raum nicht sehr weit verbreitet. Eine solche Auffassung beruht auf dem Konzept der staatsbürgerlichen Identität der Menschen, die in einem Land leben, und nicht auf ihrer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Identität. Eine Voraussetzung für die staatsbürgerliche Identität ist jedoch natürlich, dass alle Menschen als Bürger behandelt werden, als Personen mit Rechten und Pflichten. Wenn die Rechtsstaatlichkeit geschwächt wird, verschwindet auch die Idee der staatsbürgerlichen Identität. In der besten aller Welten sähen die Teilnehmerstaaten für mich folgendermaßen aus: In ihnen würde ein Zustand herrschen, in dem alle Menschen neben einer staatsbürgerlichen Identität mehrere Identitäten haben dürften, unter denen sie wählen können. Hoffen wir, dass es weiterhin Solidarität zwischen den Menschen gibt und dass die Grenzen nicht geschlossen werden. Geschlossene Grenzen können auch eingeschränkte Möglichkeiten für nationale Minderheiten mit sich bringen.

Es besteht ein hoher Bedarf an Versöhnung und Aufklärung, angefangen mit der Bekämpfung von Hasssprache. Mein Traum ist es, dass andere Länder nicht die gleichen Fehler machen, die im Europa des 20. Jahrhunderts begangen wurden.

---

30 Zacharias Topelius, *Boken om vårt land* [Das Buch unseres Landes], veröffentlicht 1875.