

## Prinzipien und Pragmatismus - 25 Jahre Erfahrung im Helsinki-Prozess

Ich habe das Gefühl, die vergangenen 25 Jahre meines Lebens im Schatten des Helsinki-Prozesses verbracht zu haben. Ich war Außenminister der Niederlande während der Diskussionen, die mit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte am 1. August 1975 ihren Höhepunkt fanden. Ich sah die Wirkung, die die Schlussakte auf die Menschen in Osteuropa hatte, als ich Mitte der siebziger Jahre Polen und die Tschechoslowakei besuchte. Ich gehörte der holländischen Delegation an, die zu Beginn der neunziger Jahre an richtungsweisenden Treffen der menschlichen Dimension teilnahm. Und seit Januar 1993 bemühe ich mich als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten darum, inter-ethnische Konflikte im OSZE-Gebiet zu verhüten.

In all den Jahren habe ich versucht, Prinzipien mit Pragmatismus zu verbinden. Dasselbe kann man, glaube ich, auch von der KSZE und nun von der OSZE sagen. Einerseits braucht man einen moralischen Kodex, von dem man sich in seinem eigenen Urteilen und Handeln leiten lässt. Prinzipien bilden den Rahmen für das eigene Handeln. Man sollte sie nicht preisgeben. Andererseits darf man nicht so unflexibel sein, dass man keine Kompromisse mehr eingehen kann - Kompromisse nicht mit seinen Prinzipien, sondern mit seinem Gegenüber. Der Kodex der OSZE ergibt sich aus einem immer größer werdenden Repertoire an Standards, beginnend mit der Schlussakte. Ihr Pragmatismus ist durch Konsensbildung entstanden, und ihre Flexibilität verdankt die Organisation ihrer Anpassung an täglich neue Herausforderungen. Besonders deutlich wird dies an den zunehmenden operativen Fähigkeiten der OSZE seit Beginn der neunziger Jahre.

Mein eigener Pragmatismus bildete sich in den mehr als zwanzig Jahren meines Engagements in der Politik heraus. Mein moralischer Kodex wurde durch die Erfahrungen meiner Jugendzeit unter der Besetzung der Niederlande durch die Nazis geformt. Die Barbarei, deren Zeuge ich als junger Mann wurde, hinterließ bei mir den tiefen Eindruck, dass es sich lohnt, für die Menschenrechte zu kämpfen. Dieselbe Wirkung hatten auch die Erfahrungen, die ich machte, als ich 1947 und 1948 in die Tschechoslowakei reiste und miterlebte, wie das demokratische System jenes Landes durch kommunistische Kräfte zunächst ausgehöhlt und dann vernichtet wurde.

Die Ost-West-Beziehungen der siebziger Jahre erforderten beides: Pragmatismus und Prinzipien. Viele der Außenminister aus KSZE-Ländern spürten ebenso wie ich, dass der Helsinki-Prozess eine Chance war, sich nicht nur auf gemeinsame Prinzipien zu einigen - was zu jener Zeit an sich schon ein großer Schritt nach vorn war -, sondern auch sicherzustellen, dass es die

Möglichkeit gab die Länder dazu zu bewegen, sich an diese Verpflichtungen zu halten. Damals sagte ich: "Wenn wir den Grundstein für ein engeres Miteinander der Teilnehmerstaaten legen wollen, auf dem ein besseres und sichereres Europa aufgebaut werden kann, dann sollten wir die grundlegenden Texte so formulieren, dass sie die höhere Stufe der Achtung füreinander und der gegenseitigen Beziehungen, die wir erreichen wollen, auch wirklich wiedergeben."

Ich glaube, in der Schlussakte von Helsinki ist uns das gelungen. Das siebte Prinzip des Dekalogs, "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit", war ein wichtiger Durchbruch. Darüber hinaus sind die Verpflichtungen, die im Kapitel über die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen umrissen werden, sehr genau spezifiziert, was Kontakte, Familienzusammenführung, Reisen, Tourismus, Information, Kultur, Erziehung und Bildung usw. anbelangt. Das gab der Entspannung ein menschliches Gesicht. Diese Art der Kontakte von Mensch zu Mensch waren meines Erachtens die Art von Beziehungen, die zu genau der starken Unterströmung der Zusammenarbeit zwischen Ost und West werden konnte, die andere größere politische Themen mitreißen konnte. Wir waren uns damals allerdings kaum bewusst, wie stark diese Strömung werden würde.

Die Veränderungen kamen natürlich nicht über Nacht. Sich auf gemeinsame Prinzipien zu einigen war schwierig. Die Länder dazu zu bewegen sie auch umzusetzen hieß um jeden Zentimeter Boden zu kämpfen. Ich erinnere mich nur zu gut an den Widerstand, auf den wir bei unseren kommunistischen Gesprächspartnern in den Diskussionen über Fragen der menschlichen Dimension auf den Helsinki-Folgetreffen in Belgrad (1977) und Madrid (1983) stießen.

Es war von entscheidender Bedeutung, die Menschenrechte stets im Rampenlicht zu halten. Anderenfalls wäre die Helsinki-Schlussakte nicht viel mehr als die Anerkennung des Status quo gewesen, versehen mit einigen guten Vorsätzen. Dennoch haben wir die Auswirkungen, die die Aspekte der "menschlichen Dimension" des "dritten Korbes" auf die Erosion des Kommunismus haben würden, nicht vorhergesehen. Darin, dass wir auf der Achtung der Menschenrechte bestanden, sahen wir einen Weg, den Druck auf die kommunistischen Regime aufrecht zu erhalten, damit sie ihre Verpflichtungen einhielten. Was wir jedoch nicht vorhersehen konnten, war das Ausmaß, in dem diese Prinzipien den Machtlosen Macht verliehen (um mit Vaclav Havel zu sprechen). Es war faszinierend zu beobachten, wie Dissidenten und Menschenrechtler die Verpflichtungen der Schlussakte dazu nutzten, ihre Regierungen zur Öffnung ihrer geschlossenen und repressiven Gesellschaften zu bewegen.

Als ich mich Ende Februar 1977 zu einem Besuch in der Tschechoslowakei aufhielt, war ich von dem Mut der Dissidenten tief beeindruckt. Erst kurz

zuvor war die Charta 77 gegründet worden. Ich hatte Bedenken, mich mit einem Vertreter der Bewegung zu treffen. Ich wollte die Sicherheit der unter ständiger Überwachung stehenden Mitglieder der Charta nicht gefährden. Als ich jedoch eines Tages in mein Hotel zurückkehrte, wartete dort ein Mitglied der Charta 77 auf mich. In Anwesenheit zweier Journalisten erzählte er mir, sein Name sei Patocka und er sei Mitglied der Charta 77. Er bat mich nicht ausdrücklich um Unterstützung, aber mir war klar, dass er ein hohes Risiko einging, mich so in aller Öffentlichkeit zu treffen. Mir war auch die große symbolische Bedeutung dieses Besuchs bewusst. Der Außenminister einer westeuropäischen Demokratie erkannte hier praktisch eine Bewegung an, die in Opposition zu einer kommunistischen Regierung stand. Vor laufenden Tonbändern sagte ich, es sei einer Regierung nicht gestattet, sich in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen, die niederländische Regierung unterstütze jedoch die Implementierung der Helsinki-Schlussakte in jeder Hinsicht und erwarte, dass die Regierung der Tschechoslowakei (als Unterzeichnerin der Schlussakte) dasselbe tue. Er bedankte sich bei mir für diesen Kommentar und sagte, er bedeute für ihn eine "wertvolle moralische Unterstützung".

Diese Unterstützung bereitete den kommunistischen Führungen offenbar große Sorge. Nach unserem kurzen Treffen wurde Professor Patocka verhaftet und einem scharfen Verhör unterzogen. Er starb am nächsten Tag an einem Herzanfall.

Ich glaube, es war für einen Repräsentanten einer westeuropäischen Demokratie wichtig, ein Mitglied der Charta zu treffen (was später für hochrangige Besucher zur gängigen Praxis wurde). Es brachte nicht nur Unterstützung für ihr mutiges Handeln zum Ausdruck; ich denke, es war auch für uns im Westen wichtig, für die Dinge einzustehen, an die wir glaubten. Es war eine Sache der moralischen Konsequenz. Wir konnten uns nicht bloß auf ein paar Prinzipien einigen und uns dann davonmachen. Leider war der Preis, den andere in diesem Kampf bezahlten, bedeutend höher als unser eigener. Aber das war nur ein Grund mehr, sie zu unterstützen.

Ich blieb mit der tschechoslowakischen Untergrundbewegung in Verbindung. Als ich mich 1988 wieder in der Tschechoslowakei aufhielt, um als Privatmann an einer Konferenz teilzunehmen, wurde Vaclav Havel (der die Konferenz organisiert hatte) vor meinen Augen verhaftet. Aber anders als auf meinen Reisen in die Tschechoslowakei in den siebziger Jahren spürte ich, dass sich diesmal der Wind zu Gunsten der Demokratie gedreht hatte. Die Verhaftung Havels und anderer Charta-Mitglieder Ende der achtziger Jahre war das letzte Aufbäumen eines Regimes, das den Kontakt zur Bevölkerung verloren hatte und auch mit dem Reformkurs Michail Gorbatschows in Moskau nicht Schritt halten konnte. Der kommunistische Monolith krachte in sich zusammen. Der menschliche Geist hatte, gestützt auf den Helsinki-Prozess, triumphiert.

Das waren mitreißende Zeiten, damals, 1989/1990. Wer hätte gedacht, dass die Welt dermaßen schnell auf den Kopf gestellt würde - und dabei so friedlich?

Nun war es wichtig, die Gelegenheit, die der Zusammenbruch des Kommunismus bot, zur Stärkung der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zu nutzen. Die Ideale, um deren Realisierung die westlichen sowie die neutralen und nichtpaktgebundenen Länder gekämpft hatten, waren nun zu den gemeinsamen Verpflichtungen aller OSZE-Staaten geworden. Wie wir im Kopenhagener Dokument vom Juni 1990 festhielten, waren nun alle KSZE-Staaten den "Idealen der Demokratie und des politischen Pluralismus" verpflichtet und erklärten "ihre gemeinsame Entschlossenheit, demokratische Gesellschaftssysteme auf der Grundlage von freien Wahlen und Rechtsstaatlichkeit zu errichten". Das Kopenhagener Dokument war Grundlage für viele der Aktivitäten, die später vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wahrgenommen wurden. Es enthielt erstmals (in Abschnitt IV, Artikel 30 bis 40) auch wichtige Verpflichtungen, die sich speziell auf den Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten beziehen.

Auf dem Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension gingen die Teilnehmerstaaten im Oktober 1991 sogar noch weiter, indem sie "mit großem Nachdruck und unwiderruflich" erklärten, "daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen". Ich bezweifle, dass dies heute mit solch "großem Nachdruck und unwiderruflich" formuliert werden könnte.

Diese Erklärung war revolutionär und hatte weitreichende Folgen für unser traditionelles Verständnis von Souveränität. Sie wirkte sich auch auf die Art und Weise aus, in der die KSZE sich mit inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates befassen konnte. Diese Einmischung war entscheidend, da zu Beginn der neunziger Jahre die meisten Konflikte eher inner- als zwischenstaatlicher Natur waren.

Als ich zu Beginn der neunziger Jahren als Leiter der niederländischen Delegation für die Konferenzen über die Menschliche Dimension an KSZE-Treffen (1989 in Paris, 1990 in Kopenhagen und 1991 in Moskau) teilnahm, war ich mir darüber im Klaren, dass wir neue Wege bahnten. Doch noch konnten wir nicht ahnen, durch welches steinige Gelände diese Wege führen würden. Der heftige Ausbruch von Nationalismus, insbesondere in Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion, führte uns deutlich vor Augen, dass uns der post-kommunistische Transformationsprozess vor Herausforderungen stellen würde, die Europa seit Beginn des Jahrhunderts nicht mehr erlebt hatte. Plötzlich hatten wir es mit Konflikten zu tun, die nach dem Zusammenbruch des österreichisch-ungarischen und des Osmanischen Reiches ungelöst geblieben waren und sich zusätzlich noch durch die Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs, mehrerer Jahrzehnte

Kommunismus und des Zusammenbruchs des Sowjetreiches verschlimmert hatten. Dass der Zusammenbruch des Kommunismus so unerwartet reibungslos vonstatten gegangen war, hatte uns in trügerischer Sicherheit darüber gewiegt, wie einfach es sein würde, mit der post-kommunistischen Transformation fertig zu werden.

Das Aufkommen rechtsextremistischer Bewegungen, das harte Durchgreifen der OMON-Spezialeinheiten in Lettland und Estland, der Ausbruch von Kämpfen in Jugoslawien, Moldau und Georgien und die dunklen Wolken, die sich über anderen ehemaligen Sowjetrepubliken und Teilen Südosteuropas zusammenzogen, rüttelten uns 1991/1992 wach. Das Tauwetter nach dem Kalten Krieg hatte einen Sumpf aus Angst, Hass und Fremdenfeindlichkeit hinterlassen. Wir mussten mehr tun, um interethnische Konflikte zu verhindern. Damals wusste ich noch nicht, welch großes persönliches Engagement dieser Prozess für mich bedeuten würde.

Die KSZE der siebziger und achtziger Jahre war nicht dafür geschaffen, mit den neuen Gegebenheiten zu Beginn der neunziger Jahre fertig zu werden. Neue Strukturen mussten her. Ein Institutionalisierungsprozess setzte ein, der die KSZE schließlich in eine Organisation verwandelte. Ein Teil dieses Prozesses war die Einführung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Der Vorschlag dazu war vom niederländischen Außenminister, Hans van den Broek, auf dem Folgetreffen von Helsinki im April 1992 gekommen. Später wurde mein Name für die Kandidatur ins Gespräch gebracht. Auf dem Ministerratstreffen in Stockholm am 15. Dezember 1992 wurde ich offiziell zum ersten Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten ernannt.

Mit der Aufnahme meiner Tätigkeit als Hoher Kommissar segelte ich in unbekannte Gewässer. Eine Seekarte hatte ich nicht, und mein Schiff glich einer Nusschale. Ich bin mir ehrlich gesagt nicht ganz sicher, ob wirklich alle Teilnehmerstaaten besonders begeistert waren, dass es einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten geben sollte. Viele Staaten hatten auch große Bedenken, umfangreiche Strukturen nach dem Vorbild der Vereinten Nationen zu errichten. Die Mittel waren daher begrenzt. Man muss sich einmal in Erinnerung rufen, dass das KSZE-Sekretariat zu Beginn der neunziger Jahre ein kleines Büro in Prag war. Auch das Büro für freie Wahlen (das spätere BDIMR) war ebenso wie die Parlamentarische Versammlung nur sehr klein. Meine Räumlichkeiten und meine Ausstattung waren wahrscheinlich die bescheidensten von allen. Am Anfang hatte ich einen persönlichen Berater und eine Sekretärin, die von der holländischen Regierung abgeordnet waren. Eine NGO stellte mir einen weiteren Mitarbeiter zu Verfügung. Später kamen noch von Polen und Schweden entsandte Beamte hinzu. Das war alles. Um der Mittelknappheit abzuwehren, rief ich die *Foundation on Inter-Ethnic Relations* ins Leben. Das erlaubte uns, unabhängig vom OSZE-Etat Gelder einzuwerben und neue Mitarbeiter für einzelne Projekte zu gewinnen.

Für die Art der Tätigkeit, die mein Büro ausführte, gab es kein Vorbild. Daher achtete ich darauf, meine Arbeit auf internationale Standards zu gründen, und bemühte mich um die Unterstützung der politischen Gremien der OSZE. Dadurch war sichergestellt, dass ich starken Rückhalt hatte, obwohl ich relativ unabhängig arbeitete. Das ist genau das, was ich zuweilen stille Diplomatie "plus" nenne. Ich rede sanft und mir stehen nur die Mittel der Überzeugung zur Verfügung; wenn meine Gesprächspartner allerdings auf diskrete, stille Diplomatie nicht reagieren, kann ich auf die Teilnehmerstaaten und andere Einflusshebel zurückgreifen. Im Übrigen erkennen die meisten Staaten aufgrund des kooperativen Charakters meiner Arbeit, dass ich versuche, mit ihnen zusammen und nicht gegen sie zu arbeiten. Ich bin in einigen Staaten oder bei bestimmten Leuten vielleicht nicht gerade beliebt, aber seit ich als Hoher Kommissar tätig bin, wurde mir nur ein einziges Mal die Einreise in ein Land verweigert (in die Bundesrepublik Jugoslawien als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für das Kosovo).

Meine Herangehensweise wies von Anfang an bestimmte charakteristische Merkmale auf. Wie bereits erwähnt, war Unabhängigkeit gepaart mit politischem Rückhalt besonders wichtig. Darüber hinaus bemühte ich mich, unparteiisch zu sein (was nicht immer dasselbe ist wie "neutral"), und ich bestand auf Vertraulichkeit. Ebenso hielt ich es für entscheidend, kontinuierlich vorzugehen und eine Angelegenheit auch später weiterzuverfolgen. Wie ich schon an früherer Stelle bemerkt habe, bin ich bei meiner Arbeit immer Schritt für Schritt vorgegangen und habe diese Technik auch meinen Gesprächspartnern empfohlen. Will man etwas verändern, sind Kompromisse und manchmal auch Versöhnung gefragt - und das braucht Zeit. Um die einzelnen Schritte zu überwachen - und auch um die Parteien, insbesondere Regierungen, dazu zu ermutigen, die richtige Richtung beizubehalten -, habe ich den Stand der Dinge fast immer weiterverfolgt. So reiste ich z.B. in sieben Jahren mehr als vierzigmal in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Zur wirksamen Ausübung meines Mandats war es generell erforderlich, viel unterwegs zu sein. Die subtile Atmosphäre einer Situation und die Haltung der betroffenen Personen und Parteien kann man nur erfassen, wenn man ihnen von Angesicht zu Angesicht gegenübersteht. Außerdem demonstrieren häufiger Kontakt und stetes Nachhaken auch das eigene Engagement bei der Suche nach einer erfolgreichen Lösung für ein Problem.

Ich überlasse es anderen, den Erfolg, den ich dabei in den vergangenen sieben Jahren gehabt habe, zu beurteilen. Dennoch möchte ich einige Beobachtungen, die ich aus meiner Erfahrung bei der Verhütung inter-ethnischer Konflikte gewonnen habe, weitergeben.

An erster Stelle steht die Notwendigkeit von Frühwarnung und Frühmaßnahmen. Die Logik präventiver Diplomatie ist simpel: Rechtzeitiges und effektives Handeln kann eine kostspielige Krise abwenden. Statt im Nachhinein zu sagen, "wir hätten es kommen sehen müssen", und an Stelle von

Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt, für die Millionen Dollar in den Wiederaufbau gesteckt werden müssen, sollten wir mehr Weitblick zeigen und mehr - insbesondere politisches - Kapital investieren, wenn es um die Verhütung von Konflikten geht. In den meisten Fällen gibt es Warnsignale. Das Problem ist, auf sie zu reagieren - und zwar rechtzeitig. Das haben wir noch nicht genügend gelernt.

Zweitens muss man die tieferen Ursachen kennen, um ein Problem in Angriff nehmen zu können. Debatten über die Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit drehen sich häufig um Fragen der "Identität". Identität ist ein solch abstrakter Begriff, dass man ihn erst einmal in seine Bestandteile zerlegen muss, um feststellen zu können, um was es wirklich geht. Einerseits erfordern Fragen, die sich auf Kultur, Geschichte oder Symbole beziehen, Einfühlungsvermögen; gleichzeitig aber muss man versuchen, sie von romantisierenden Vorstellungen zu befreien, um zu den wesentlichen Fragen vorzudringen. Daher versuche ich stets die Konfliktparteien dazu zu bewegen, ihre Anliegen präzise zu formulieren. Nationalismus lebt von Stereotypen und vagen Verallgemeinerungen. Gelingt es, diese beiseite zu schieben und die eigentlich zugrunde liegenden Gedanken zutage zu fördern, kann man damit anfangen, ganz pragmatisch an konkrete - und in der Regel lösbare - Probleme heranzugehen, die sich, blieben sie unbearbeitet, leicht zu emotional geladenen "nationalistischen" Debatten aufschaukeln könnten.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass alle Parteien erkennen, dass politische Lösungen nach Kompromissen verlangen und gleichzeitig bestimmte grundsätzliche Standards eingehalten werden müssen. Und wieder einmal ist es eine Frage von Pragmatismus, der auf Prinzipien beruht. Parteien, die Maximalpositionen einnehmen, treffen oft auch auf maximalen Widerstand, während Parteien, die bereit sind, sich ein wenig flexibel zu zeigen, nach und nach Gewinne verbuchen können. Man muss sich stets vor Augen halten, dass jede Sache normalerweise mindestens zwei Seiten hat. Langfristige Lösungen erhält man am ehesten durch ein pragmatisches, schrittweises Vorgehen, das sich an politisch erreichbaren Zielen orientiert. Sind Probleme erst einmal zur Sprache gebracht worden, sollten sie auch diskutiert werden. Eine dritte generelle Beobachtung ist die, dass inter-ethnische Spannungen oftmals auf mangelnde Kommunikation zurückzuführen sind. Sowohl zur Korrektur von Fehlperzeptionen als auch für die Herstellung von Vertrauen zwischen den Konfliktparteien ist der Dialog besonders wichtig. Er ist der erste Schritt auf dem Weg zur direkten Kommunikation zwischen den Parteien, zur Artikulation ihrer Anliegen und auf der Suche nach kooperativen und konstruktiven Lösungen für ihre Probleme. Zuweilen bedarf es einer dritten Partei, um diesen Prozess in Gang zu bringen bzw. ihn voranzutreiben. Ich konnte in diesem Sinne in verschiedenen OSZE-Ländern tätig werden. Auch wenn ich mich zumeist langfristig mit einer Angelegenheit befasse, bleibt es doch letztlich Sache der Parteien, Wege zur Errichtung eines eigenen Kommunikationssystems

zu finden, und zwar auf Dauer. Der Dialog zwischen Regierung und Minderheit ist selten auf ein einzelnes Thema beschränkt. Daher ist es wichtig, auf längere Sicht über adäquate Kanäle für den Dialog zwischen Regierung und Minderheit zu verfügen.

Eine vierte Beobachtung ist, dass die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben ein unentbehrlicher Bestandteil einer friedlichen Gesellschaft ist. Durch wirksame Beteiligung an Entscheidungsprozessen und -gremien haben Minderheitenvertreter die Möglichkeit, den staatlichen Stellen ihre Sicht der Dinge darzulegen, was den Verantwortlichen wiederum dabei hilft, die Anliegen der Minderheiten zu verstehen und ihnen in ihrer Politik Rechnung zu tragen. Gleichzeitig haben die Regierungsstellen dadurch ihrerseits eine Plattform zur Darlegung ihrer Politik und ihrer Absichten. Dies kann zu einer stärker kooperativen und weniger konfrontativen Situation beitragen. Die Erfahrung lehrt uns, dass Integration durch Partizipation ein wichtiges Element zur Herstellung von gegenseitigem Verständnis und Loyalität zwischen Mehrheit und Minderheit innerhalb eines Staates ist und es den Minderheiten ermöglicht, an Prozessen, die sie unmittelbar betreffen, mitzuwirken. Es verbessert auch die Staatsführung insgesamt, denn: Wenn Minderheiten das Gefühl haben, Anteil an der Gesellschaft zu haben, wenn sie in Diskussionsforen und Entscheidungsgremien mitwirken, wenn es für sie Wege gibt, Einsprüche geltend zu machen, und wenn sie das Gefühl haben, dass ihre Identität geschützt und gefördert wird, ist die Gefahr, dass es zu inter-ethnischen Spannungen kommt, bedeutend geringer. Diese Überlegungen sind in den *Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben*<sup>1</sup> weiter ausgearbeitet, die im Frühjahr 1999 von einer Gruppe internationaler Experten auf meine Bitte hin erarbeitet wurden.

Wie wichtig es ist, die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben - oder allgemeiner ausgedrückt: integrierte Vielfalt - zu gewährleisten, sieht man daran, was passiert, wenn dies nicht geschieht. Es kann zu Spannungen kommen, die sowohl die innere Stabilität als auch die bilateralen Beziehungen destabilisieren können. Wenn den Bedürfnissen der Menschen nicht innerhalb des Staates Rechnung getragen wird, suchen sie manchmal nach anderen Wegen, ihre Interessen zu schützen und zu fördern. Definieren sich diese Menschen als eine eigenständige nationale oder ethnische Gemeinschaft, kann ihre Unzufriedenheit in den Ruf nach Trennung münden, sei es in Form separater Strukturen, sei es gar durch Sezession.

Meiner Meinung nach ist Sezession in einer zunehmend interdependenten Welt selten eine tragfähige Option, um dauerhaft Frieden, Sicherheit und Wohlstand zu erreichen. Die Entstehung neuer Staaten schafft neue Minderheiten und führt zu einer Vielzahl schwacher Zwergstaaten. Sezession bringt wieder Sezession hervor: Was gut für eine Minderheit ist, ist auch gut für

---

1 Abgedruckt im vorliegenden Band, S. 477-505.

eine andere. Eingedenk dieser Tatsache behaupte ich, dass "ethnisch reine" Gebiete ein Mythos sind, und Bemühungen, solche zu erreichen, verursachen Konflikte und gehen mit schweren Menschenrechtsverletzungen einher. Wir müssen die der Souveränität innewohnenden Rechte achten und an dem Prinzip festhalten, dass Grenzen nur mit friedlichen Mitteln und nur einvernehmlich geändert werden können.

Wir müssen daher dem multi-ethnischen und multi-kulturellen Ideal treu bleiben. Das verlangt von uns, das westfälische Konzept des Nationalstaates zu überwinden und uns in Richtung integrierter Gesellschaften in und zwischen Staaten weiterzuentwickeln. Aufbauend auf unseren gemeinsamen Interessen und Werten können wir neue Wege finden, den verschiedenen und oftmals mehrfachen Identitäten in unseren multi-ethnischen Staaten und in unserer multi-ethnischen Welt Raum zu geben. Wir müssen unsere Vorstellung vom Staat verändern: von der antiquierten Idee des Nationalstaates, der die sogenannte "staatsbildende Nation" schützt, hin zu einem neuen System und einem Ideal, in dem Staaten einzeln und gemeinsam die unterschiedlichen Interessen aller Bürger gleichberechtigt schützen und zur Geltung kommen lassen. Grundlage dieses neuen Systems und Ideals muss die Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, sein.

Auf der höchsten Ebene ist die Normensetzung von entscheidender Bedeutung. Die OSZE und der Europarat haben in der Vergangenheit in nur wenigen Jahren wichtige Standards geschaffen, z.B. in Form des Kopenhagener Dokuments und des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten. Ich selbst habe in den vergangenen drei Jahren internationale Experten damit beauftragt, allgemeine Empfehlungen zum Recht nationaler Minderheiten auf Bildung und Erziehung, zum Recht nationaler Minderheiten auf die Benutzung ihrer Sprache und zur wirksamen Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben zu erarbeiten. Staaten, insbesondere diejenigen, die sich im postkommunistischen Transformationsprozess befinden, zeigen größeres Verständnis für den Bedarf an Gesetzen zum Schutz von Minderheiten, an Mechanismen zur Erleichterung des Dialogs mit Minderheiten und an Strukturen, in deren Rahmen Minderheiten sich in größerem Umfang an Entscheidungen und Aktivitäten, die sie unmittelbar betreffen, beteiligen können. Die Tatsache, dass die Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, zu den Kriterien der Europäischen Union für den Beitritt neuer Mitglieder gehört, hat auf die Bewerberstaaten eine deutliche Wirkung gehabt.

Zum Schutz der Minderheitenrechte kommt heute eine weitere große Herausforderung hinzu, nämlich den Bedürfnissen und Bestrebungen der Minderheiten gerecht zu werden und gleichzeitig die Einheit der Staaten aufrecht zu erhalten. Zwischen den beiden Extremen Zwangsassimilierung auf der einen und Sezession auf der anderen Seite gibt es ein breites und

noch weitgehend unerforschtes Spektrum an Möglichkeiten. Meiner Ansicht nach wurde den Möglichkeiten nicht-territorialer Autonomie bislang nur unzureichend Beachtung geschenkt. Der Werkzeugkasten für "interne" statt "externer" Selbstbestimmung ist voll mit interessanten Möglichkeiten, die häufig noch nicht einmal ausprobiert worden sind.

Auf der Suche nach Wegen, eines der drängendsten Probleme der Gegenwart zu lösen, nämlich einige der Prinzipien der Helsinki-Schlussakte miteinander in Einklang zu bringen - insbesondere die Unverletzlichkeit von Grenzen, Achtung der Souveränität und die territoriale Integrität von Staaten auf der einen und das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf der anderen Seite -, lohnt es sich, einmal einen Blick in diesen Werkzeugkasten zu werfen. Der Widerspruch zwischen diesen Prinzipien wird im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina, Moldau (Transnistrien), Berg-Karabach, in der Russischen Föderation (Tschetschenien) und in Georgien (Südossetien und Abchasien) besonders deutlich. Er ist aber auch ein Problem im Vereinigten Königreich (Dezentralisierungsfragen), in Kanada (Quebec, Föderalismus, Ansprüche der Ureinwohner) und im Baskenland - sogar das Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Europäischer Union ist davon betroffen.

In einigen Fällen mag es für Staaten angemessen sein, Mittel für Selbstverwaltungszwecke aufzuwenden. Dabei erhalten Minderheiten ein gewisses Maß an Kontrolle über bestimmte Angelegenheiten, die sie ausschließlich oder überwiegend betreffen. Verwirklicht werden könnte dies in Form einer Territorialautonomie für Gebiete, in denen Minderheiten konzentriert sind. Im Falle verstreut lebender Minderheiten könnten Personalautonomie oder kulturelle Autonomie zu demselben Ergebnis führen. Diese Formen der Autonomie dürfen nicht mit Separatismus verwechselt werden. Sie beruhen auf gemeinsamen Institutionen und Einvernehmen über Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und das gemeinsame Schicksal innerhalb eines Staates.

Leider gibt es zahlreiche Beispiele für das Scheitern von Bemühungen zur "Integration von Vielfalt" im OSZE-Gebiet, auch und gerade im letzten Jahrzehnt. Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien sind deutliche Warnungen vor den Auswirkungen von Intoleranz in multi-ethnischen Gesellschaften. Das zentrale Merkmal solcher Kriege ist die Tatsache, dass sie oftmals das Resultat eklatanter und anhaltender Missachtung der Rechte derjenigen sind, die einer anderen Volksgruppe angehören. Charakteristisch für derartige Konflikte ist der systematische Ausschluss oder die Unterdrückung einer oder mehrerer Gruppen durch eine andere, typischerweise durch die Mehrheit, die ihre Ziele kraft ihrer Überzahl durchsetzt. Weniger gewalttätig, aber ebenso beunruhigend sind Fälle von Diskriminierung. Dies manifestiert sich insbesondere im Zusammenhang mit den zahlreichen Roma-Gemeinschaften in Europa.

Ein weiteres Merkmal inter-ethnischer Auseinandersetzungen ist ein Interessenkonflikt um Ressourcen, Macht oder Prestige. Dieser ist fast immer ein Zeichen für das Versagen einer oder aller der beteiligten Seiten, gemeinsame Interessen wahrzunehmen und zu achten. Zuweilen wird dieses mangelnde Verständnis von Eliten absichtlich geschürt. Meiner Erfahrung nach werden - tatsächliche oder eingebildete - Bedrohungen der Identität oftmals noch besonders akzentuiert, um engstirnigen Interessen Vorschub zu leisten. Zudem können in der heutigen Zeit Fakten dort, wo Informationen, insbesondere die Medien, kontrolliert werden und die Bevölkerung ein niedriges Bildungsniveau aufweist, manipuliert und Unsicherheiten dadurch noch verstärkt werden. Zweifellos treten Manipulationen in einer Situation allgemeiner wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit - wie sie generell in den Übergangsgesellschaften der ehemals kommunistischen Welt herrscht - in umso größerem Umfang auf.

Wir müssen extremen Nationalismus in allen seine Erscheinungsformen bekämpfen. Wir müssen die Argumente, die unverantwortliche und gefährliche Führer beschwören, und die Sprache, die sie bemühen, unverzüglich und deutlich zurückweisen. Wir müssen Regime zum Schutz vor ihnen errichten. Dazu gehört die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, dazu gehört aber auch der Aufbau toleranter und aufgeklärter Gesellschaften. Ich weiß, dass das für viele Menschen selbstverständlich klingt. Dieses Ziel zu erreichen erfordert jedoch ein grundsätzliches Umdenken, gestützt auf genügend Ressourcen und politischen Willen. Das zwanzigste Jahrhundert - und sogar die vergangenen zehn Jahre - haben uns hinlänglich Beispiele für das, was passiert, wenn wir inter-ethnische Konflikte nicht verhüten, geliefert.

Die OSZE hat ihre Arbeit darauf zugeschnitten. Konfliktverhütung ist unsere Stärke, und wir sollten auch künftig Mittel in diesen Bereich investieren.

Ich will nicht darüber spekulieren, was die nächsten 25 Jahre der OSZE bringen werden. Ich würde gern denken, dass wir weniger zu tun haben werden, da die Grundlagen der Zivilgesellschaft gefestigt und die Mechanismen zur Verhütung und Beilegung von Konflikten innerhalb der Staaten oder auf regionaler Ebene stärker verankert sind. Leider ist der Berg an Arbeit, den mein Büro zu bewältigen hatte, in den letzten Jahren nicht kleiner geworden. Dasselbe kann man von der OSZE sagen. Der Pessimist würde sagen, die Zahl der Probleme im OSZE-Gebiet sei gestiegen. Der Optimist würde sagen, dass mehr Staaten an kooperativer Sicherheit interessiert seien und der Grad der Wachsamkeit bei der Beobachtung und Implementierung von OSZE-Verpflichtungen gestiegen sei. Wie üblich liegt die Wahrheit irgendwo in der Mitte. Klar ist, dass gerade die Art von Problemen, mit denen sich die OSZE befasst, auf der politischen Tagesordnung nach oben rückt. Die OSZE ist dabei, einen Katalog bewährter Praktiken und Instrumente zu entwickeln, die einigen der drängendsten Herausforderungen unserer Zeit entgegengesetzt werden können. Ihr umfassender und kooperativer Sicherheitsansatz hat seine

Wirksamkeit unter Beweis gestellt. Um weiterhin wirksam sein zu können, müssen wir bei dem bleiben, was uns in den 25 Jahren seit Helsinki so erfolgreich gemacht hat: Pragmatismus auf der Grundlage von Prinzipien.