

## Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE

In der zweiten Jahreshälfte 1995 und in den ersten acht Monaten des Jahres 1996 war der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) erneut mit Minderheitenfragen in einer großen Zahl von OSZE-Staaten befaßt; in alphabetischer Reihenfolge waren dies: Estland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, die frühere jugoslawische Republik Mazedonien, Rumänien, die Slowakei, die Ukraine und Ungarn. Interethnische Beziehungen waren häufig das Hauptthema der Gespräche. Die behandelten Fragen reichten von Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen und regionalen Behörden, den Aussichten für Angehörige nationaler Minderheiten, in Gebiete zurückzukehren, in denen sie früher ansässig waren, bis hin zu Problemen, die mit der Erlangung der Staatsbürgerschaft einhergehen. Auch Fragen von Erziehung und Bildung in der Muttersprache und die Möglichkeit, diese zu benutzen, waren häufig diskutierte Themen.

Gelegentlich taucht die Frage auf, auf welcher Grundlage der HKNM die Länder auswählt, auf die er seine Aktivitäten konzentriert. Der Hohe Kommissar richtete seine Aufmerksamkeit auf solche Länder, die sich besonders schwierigen und komplizierten Minderheitenfragen gegenübersehen, und hofft, daß sein Engagement dazu beitragen kann, diese zu bewältigen. Im allgemeinen kann man sagen, daß die betreffenden Staaten verstanden und akzeptiert haben, daß dies die Aufgabe des Hohen Kommissars ist, die ihm als Mandat von allen OSZE-Staaten auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im Jahre 1992 erteilt wurde. In diesem Zusammenhang sollte man sich unbedingt ins Gedächtnis rufen, daß es nicht die Aufgabe des HKNM ist, als Anwalt der Minderheiten aufzutreten, sondern daß es seine Pflicht ist, als Instrument der Konfliktverhütung zu agieren und zu versuchen, die Gefahr interethnischer Konflikte zu bannen und ein harmonisches Miteinander verschiedener Völker zu fördern.

Die Wichtigkeit von Konfliktverhütung erschließt sich sofort, wenn man die Konfliktursachen im ehemaligen Jugoslawien betrachtet. Während der späten achtziger Jahre haben praktisch alle ausländischen Beobachter vor der ständig zunehmenden Gefahr einer Explosion gewarnt. Dennoch wurden keinerlei Schritte unternommen, um die Situation zu de-eskalieren, und die internationale Gemeinschaft wurde erst aktiv, als die ersten Schüsse bereits gefallen waren. Die Lehre, welche die internationale Gemeinschaft daraus ziehen muß, ist, daß die OSZE in einem sehr frühen Stadium eingreifen muß

-

sowie sich die Gefahr ernsthafter Spannungen andeutet - wenn sie bei der Konfliktprävention eine Schlüsselrolle spielen will. Die Außenminister, so sehr sie auch mit der Bewältigung aktueller Krisen beschäftigt sein mögen, müssen darüber hinaus auch die künftigen potentiellen Krisen auf ihre Tagesordnung setzen. Wenn die OSZE bei der Konfliktverhütung - im weitesten Sinne verstanden - Erfolg haben will, muß sie sich auf die Beseitigung der potentiellen Konfliktursachen konzentrieren.

Die *raison d'être* des Amtes des HKNM ist der Konsens der OSZE-Teilnehmerstaaten, daß Probleme mit nationalen Minderheiten sich zu gewaltförmigen Konflikten entwickeln können, wenn sie vernachlässigt werden. In den mehr als drei Jahren seiner bisherigen Tätigkeit fand der Hohe Kommissar diese Schlußfolgerung immer wieder bestätigt. Nicht, daß Minderheitenprobleme tatsächlich immer zu gewaltförmigen Konflikten führen, aber daß das Konfliktpotential vorhanden war, oftmals direkt unter der Oberfläche lag, war allen unmittelbar Betroffenen klar. Gleichzeitig bemerkte der Hohe Kommissar, daß hinter diesen Spannungen oftmals andere, tiefere Konfliktursachen verborgen sind. Wenn Menschen arbeitslos sind, wenn sie wenig oder gar keinen Zugang zu Bildung und Erziehung haben, wenn ihnen keine annehmbaren Wohnungen zur Verfügung stehen und wenn die Zukunftsaussichten für ihre Kinder düster sind, dann ist es kein Wunder, wenn sie unzufrieden sind. In vielen OSZE-Staaten wurde diese Situation noch durch den fundamentalen Wandel verschärft, den die Gesellschaften durchleben. Häufig sehen sich die Menschen in diesen Ländern gravierenden Problemen in ihrem täglichen Leben gegenüber, noch dazu ohne zu wissen, was die Zukunft ihnen bringen wird. Frühere Ideologien haben sie enttäuscht und neue Ideologien mit maßgeschneiderten Rezepten sind nicht zur Hand. Unglücklicherweise lehrt uns die Geschichte, daß in solchen Situationen der Unzufriedenheit einfache Antworten gesucht werden und Sündenböcke schnell ausgemacht sind. Nationalismus wird dann zum vermeintlichen Allheilmittel aller Probleme. Der Hohe Kommissar ist mit allem Nachdruck der Ansicht, daß es Aufgabe der OSZE sein sollte, die Wurzeln der Konfliktursachen zu ergründen und dazu beizutragen, diese zu bekämpfen, um endgültig den Beweis zu erbringen, daß Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und die Darstellung von "anderen" als Feind ganz gewiß nicht die Lösung, sondern vielmehr Teil des Problems sind.

Die Grundlage des Handelns des Hohen Kommissars sind die gemeinsamen Werte aller OSZE-Staaten. Diese Werte gelten für alle, die Teil der OSZE-Gemeinschaft sein wollen: Sie sind unteilbar, nicht-verhandelbar und allgemeingültig. Sie beinhalten Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Min-

derheiten, gesellschaftlichen Pluralismus und Marktwirtschaft. Es wäre falsch, diese Werte nur als einem Teil des OSZE-Raumes zugehörig anzusehen oder als religiöse Dogmen, die einige OSZE-Staaten den anderen aufzwingen wollen. Sie sind vielmehr das Herz des Helsinki-Prozesses, der, ausgehend von einem umfassenden Sicherheitsverständnis, die Unteilbarkeit dieser Werte unmittelbar mit Frieden, Sicherheit und Wohlstand in Verbindung bringt. Anders ausgedrückt: Der Helsinki-Prozess hat uns gelehrt, daß anhaltender Frieden und Sicherheit nur in einem Umfeld gedeihen können, in dem diese Werte Allgemeingut sind. Deshalb ist die Einhaltung dieser Werte nicht länger ins Belieben der Staaten gestellt, sondern eine politische Unabdingbarkeit.

Die Erfahrungen des Hohen Kommissars belegen aber auch, daß Konfliktprävention kein einfaches Unterfangen ist, selbst wenn über die gemeinsamen Werte Übereinstimmung herrscht. Sie ist ein mühsamer Prozeß, der erhebliche Investitionen über einen langen Zeitraum erfordert. Diese Investitionen müssen sowohl finanzieller wie gleichermaßen politischer Natur sein. Zwar ist der Umfang der erforderlichen finanziellen Mittel beträchtlich, doch sollte man dies aus dem richtigen Blickwinkel sehen. Jährlich weniger als ein Prozent dessen, was die OSZE-Staaten für ihre Verteidigung und Sicherheit aufwenden, würde wahrscheinlich ausreichen. Wir sind es immer noch gewohnt, Sicherheit als Schutz vor einer möglichen Aggression von außen zu betrachten. Doch ein Sicherheitskonzept für Europa nach dem Kalten Krieg muß der Tatsache Rechnung tragen, daß ein gewaltförmiger *innerstaatlicher* Konflikt nunmehr zu einer erheblichen Bedrohung für Frieden und Sicherheit des Kontinents führen kann - wie uns die Tragödie im ehemaligen Jugoslawien dramatisch vor Augen geführt hat. Umgekehrt kann die rechtzeitige Bereitstellung finanzieller Hilfe in hohem Maße dazu beitragen *innerstaatliche* Stabilität zu fördern. In diesem Zusammenhang hat der HKNM eine Reihe von Aktivitäten in der Ukraine unternommen, unter anderem bezüglich der Lage der tatarischen Bevölkerung der Autonomen Krim-Republik. Die Tataren und andere kleinere Bevölkerungsgruppen, die aus ihren Deportationsgebieten in Zentralasien zurückgekehrt sind, sehen sich gravierenden Problemen beim Aufbau einer Existenz für sich und ihre Familien gegenüber. Es gibt nur wenige Arbeitsplätze, fast keine Wohnungen und kaum Bildungsmöglichkeiten. Wenn diese Probleme nicht in Angriff genommen werden, kann es geschehen, daß die Unzufriedenheit der Tataren die Lage in der Region destabilisiert, die in anderen politischen Bereichen gerade begonnen hatte, bemerkenswerte Fortschritte zu zeitigen. Aber als Rezept gegen diese Entwicklung wären große Investitionen nötig, zu denen der ukrainischen Regierung die Ressourcen fehlen, was in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation verständlich ist. Das bedeutet, daß der internatio-

nenalen Gemeinschaft ihre Verantwortung zu Bewußtsein gebracht werden und daß sie mit erheblichen finanziellen Mitteln einspringen muß. Bisher war es jedoch außerordentlich schwierig, eine ausreichende Anzahl von OSZE-Staaten von dieser Notwendigkeit zu überzeugen.

Seine Aktivitäten haben den Hohen Kommissar von der Notwendigkeit klarer politischer Verpflichtungen zur Konfliktprävention überzeugt. Die politische Botschaft ist, daß es keine schnellen Lösungen für soziale, wirtschaftliche und politische Probleme gibt, daß Extremismus niemals eine Antwort sein kann, und daß Konfliktprävention eine Sache ist, in die zu investieren sich lohnt. Letztendlich ist es deutlich billiger, Konflikte zu verhüten, als Frieden zu erzwingen oder dessen Einhaltung zu überwachen und Gesellschaften nach einem gewaltsamen Konflikt wiederaufzubauen. Vor allem aber bedeutet Konfliktprävention, daß nicht Zehntausende von Menschenleben sinnlos geopfert werden und daß viel menschliches Leid vermieden werden kann. Zu Ergebnissen in diesem Bereich wird es jedoch nur dann kommen, wenn Aktivitäten wie die des HKNM auf die politische Unterstützung der Teilnehmerstaaten bauen können. Eine wichtige Schlußfolgerung ist also, daß die Herausforderungen, denen sich die OSZE-Gemeinschaft heute gegenübersteht, nur durch eine gemeinsame Anstrengung bewältigt werden können. Obwohl die Probleme manchmal beinahe unüberwindlich erscheinen, insbesondere in den Teilen der OSZE, die durch Krieg, tiefe wirtschaftliche Rezession oder ernsthafte politische Konflikte gebeutelt sind, ist der HKNM der Überzeugung, daß - den grundsätzlichen Willen aller Beteiligten zur Zusammenarbeit mit dem Ziel einer friedlichen und prosperierenden OSZE-Gemeinschaft vorausgesetzt - vieles erreicht werden kann, was eigentlich unmöglich erscheint.