

Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung

Seit ich Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten geworden bin, gebe ich mir große Mühe, meiner Hauptaufgabe als Instrument zur Konfliktverhütung inhaltlich Gestalt zu geben. In diesem Beitrag werde ich zunächst zusammenfassend mein Mandat und meine Arbeitsmethoden vorstellen und daran anschließend einige allgemeine Betrachtungen zur Situation von Minderheiten präsentieren.

Wie das Mandat ausführt, ist der Hohe Kommissar "ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt". Er "sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für 'Frühwarnung' und gegebenenfalls für 'Frühmaßnahmen' im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet (heute: OSZE-Gebiet, M.v.d.S.) zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln, der die Aufmerksamkeit oder das Eingreifen des Rates oder des AHB (heute: des Ministerrates oder des Hohen Rates, M.v.d.S.) erfordert".

Der Hohe Kommissar hat also einen zweifachen Auftrag: Erstens soll er versuchen, zur Lösung besonderer Probleme interethnischer Natur und damit zur Eindämmung und Deeskalation von Spannungen, in denen es um Angelegenheiten nationaler Minderheiten geht, beizutragen. Zweitens soll er die OSZE-Teilnehmerstaaten alarmieren, indem er eine "Frühwarnerkklärung" abgibt, sobald derartige Spannungen in ein Stadium überzugehen drohen, in dem er mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nichts mehr zu ihrer Eindämmung tun kann.

Unter Berücksichtigung dieses Mandats verstehe ich meine Aufgaben als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten als einen in politischen Kategorien formulierten Auftrag und betrachte die mir an die Hand gegebenen Werkzeuge als im wesentlichen auf politische Angelegenheiten zugeschnitten. Meine "Blaupausen" sind die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie internationale Rechtsnormen und -standards. Die politischen und die rechtlichen Elemente meiner Arbeit sind insofern miteinander verknüpft, als mein politischer Einsatz (in Form von Besuchen und Empfehlungen) kurzfristig erfolgt, während die Durchführung der Empfehlungen (normalerweise durch Gesetzgebungsakte) durch den betroffenen Staat die langfristigen Rahmenbedingungen für das interethnische Miteinander

schaffen kann. Meine Rolle ist daher weitgehend die desjenigen, der den Parteien bei der Suche nach Kompromißlösungen für interethnische Probleme Hilfestellung leistet.

Seit der Aufnahme meiner Tätigkeit als Hoher Kommissar habe ich einen Ansatz verfolgt, der mit drei Schlagworten zu charakterisieren ist: Unparteilichkeit, Vertraulichkeit und Zusammenarbeit.

Ich betrachte es als unabdingbar für meine Wirksamkeit, daß der Ruf meines Amtes als unparteiischer Dritter zu jeder Zeit gewahrt bleibt. Angesichts der heiklen Fragen, mit denen der Hohe Kommissar sich zu befassen hat, kann er es sich nicht leisten, mit der einen oder der anderen Seite identifiziert zu werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, darauf hinzuweisen, daß das Mandat des Hohen Kommissars mich in der englischen Fassung als *High Commissioner "on" National Minorities* bezeichnet, und nicht als *High Commissioner "for" National Minorities* und damit eine Unterscheidung trifft. Ich bin weder ein Ombudsmann, noch untersuche ich Verletzungen von Minderheitenrechten im Einzelfall.

Vertraulichkeit ist wichtig für meine Effektivität. Das bedeutet daher: Ich arbeite unauffällig. Unmittelbar beteiligte Parteien glauben häufig, sich kooperativer und entgegenkommender verhalten zu können, wenn sie wissen, daß die Inhalte ihrer Diskussionen nicht an die Außenwelt weitergetragen werden. In dem Gefühl, sie müßten den Eindruck erwecken, starke Forderungen zu vertreten, oder versuchen, die Aufmerksamkeit von außen auszunutzen, geben Parteien gerade im Vorfeld von Wahlen in der Öffentlichkeit wesentlich markigere Statements ab als in vertraulichen Gesprächen. Da mein Einsatz in einem bestimmten Land ein schrittweiser Prozeß ist, der normalerweise auch Folgemaßnahmen erfordert, ist es mir wichtig, das Vertrauen meiner Gesprächspartner über einen langen Zeitraum aufrechtzuerhalten. Sensationshascherei könnte diesen Prozeß zum Scheitern bringen.

In ähnlicher Weise ist die kooperative und nicht auf Zwang beruhende Art des Engagements des Hohen Kommissars ein Kennzeichen erfolgreicher präventiver Diplomatie. Dauerhafte Lösungen sind nur möglich, wenn ein ausreichendes Maß an gutem Willen und Übereinstimmung auf seiten der direkt betroffenen Parteien vorhanden ist. Bei meinen Aktivitäten versuche ich stets, solche Lösungen zu finden und die Parteien an eine solche Übereinstimmung heranzuführen.

Das Mandat des Hohen Kommissars aus dem Jahre 1992 enthielt eine Reihe innovativer Elemente, die für die Konfliktprävention von Belang sind. Erstens kann er oder sie als außenstehende Drittpartei zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einen drohenden Konflikt eingreifen. Zweitens liegt ein solches Eingreifen im Ermessen dieser Drittpartei: Es bedarf weder der Zustimmung des Ständigen Rates der OSZE noch derjenigen des betroffenen Staates.

Drittens hat der Hohe Kommissar weitreichende Befugnisse, wenn er in einer bestimmten Situation hinzugezogen wird. Dazu gehört auch das Recht zur Einreise in einen Teilnehmerstaat ohne dessen formale Einwilligung oder die ausdrückliche Unterstützung weiterer Teilnehmerstaaten. Viertens kann er oder sie als nichtstaatlicher Akteur (wenn auch der Organisation und insbesondere dem Amtierenden Vorsitzenden gegenüber rechenschaftspflichtig) unabhängig arbeiten. Und schließlich hat die OSZE mit der Einsetzung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ein Frühwarninstrument entwickelt, das gezielt auf den extrem sensiblen Bereich der nationalen Minderheiten ausgerichtet ist. Ich bin davon überzeugt, daß alle diese Elemente zusammengenommen das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu einer wertvollen Einrichtung für die OSZE machen, zu einem einzigartigen Instrument der internationalen Mediation und zu einem unerläßlichen Ansprechpartner, an den sich sowohl Regierungen als auch Minderheiten wenden können, wenn sie mit Angelegenheiten nationaler Minderheiten befaßt sind.

In den Jahren meiner Arbeit als Hoher Kommissar habe ich die Praxis regelmäßiger Reisen in die Länder, in denen ich tätig werde, eingeführt. In den meisten Fällen gebe ich mehrere aufeinander aufbauende Empfehlungen ab. Im allgemeinen stehen zwei große Bereiche im Mittelpunkt dieser Empfehlungen. Zum einen schlage ich spezifische Veränderungen in der Minderheitenpolitik der Regierung vor, um einige der drängendsten Anliegen, Probleme und Spannungsursachen in Angriff zu nehmen. Solche Empfehlungen betreffen in zunehmender Zahl mögliche Veränderungen der bestehenden nationalen Gesetzgebung, die sich auf die Stellung von Angehörigen nationaler Minderheiten beziehen. Bildungsreformen sind ebenfalls ein immer wiederkehrendes Thema. Zum anderen rege ich verschiedene mögliche Maßnahmen zur Einrichtung oder Stärkung institutioneller Kapazitäten für den Dialog und die Kommunikation zwischen Regierung und Minderheit an. Die Empfehlungen richte ich für gewöhnlich in Form eines Schreibens an den Außenminister des betroffenen Staates. Sie werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, nachdem die Regierung, an die sie gerichtet sind, Gelegenheit hatte, eine Antwort zu übermitteln.

Die Empfehlungen sind nicht bindend. Es gibt zwar Vorschläge, ihnen einen rechtlichen Charakter zu verleihen, doch war ich stets davon überzeugt, daß es das Gegenteil des Gewünschten bewirken würde, wenn meine Empfehlungen für Staaten rechtlich bindend wären. Sähen Staaten sich gezwungen, meine Empfehlungen zu befolgen, könnten sie weniger Bereitschaft dazu aufbringen, bei der Suche nach Kompromißlösungen mit mir zusammenzuarbeiten. Die OSZE ist eine Organisation kooperativer Sicherheit, und auch ich habe mich immer um einen kooperativen Ansatz in

meinem Verhältnis zu Staaten und Minderheiten bemüht. Ich ermutige sie zu demselben Ansatz in ihren Beziehungen untereinander.

Die Reaktionen anderer OSZE-Staaten auf meine Empfehlungen sind für meine Arbeit besonders wichtig. Obwohl das Mandat mir gestattet, weitgehend unabhängig tätig zu sein, könnte ich ohne die politische Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten natürlich nicht zufriedenstellend arbeiten. Das wird jedesmal um so deutlicher, wenn ich meine Berichte und Empfehlungen dem betroffenen Staat und danach dem Ständigen Rat der OSZE vorlege, in dem alle Teilnehmerstaaten vertreten sind. In diesem Stadium erweist sich, ob ich für meine Aktivitäten und Empfehlungen genügend Rückhalt habe und ob Staaten bereit sind, nötigenfalls eigene Folgemaßnahmen zu treffen. Um zu verhindern, daß ich isoliert handle, bleibe ich in Übereinstimmung mit meinem Mandat in engem Kontakt mit dem Amtierenden Vorsitzenden, dem ich nach Rückkehr von meinen Reisen in OSZE-Teilnehmerstaaten streng vertraulich Bericht erstatte. Bisher haben meine Aktivitäten, Berichte und Empfehlungen bei den OSZE-Teilnehmerstaaten Anerkennung und Unterstützung gefunden. Das gibt mir die notwendige politische Rückenstärkung durch die Organisation insgesamt.

Seit 1993 haben sich meine Aktivitäten als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten konstant ausgeweitet. Das unterstreicht die entscheidende Bedeutung der Behandlung von nationalen Minderheiten betreffenden Fragen bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Raum. Auch 1998/1999 war ich mit Minderheitenfragen in verschiedenen Teilen Europas und Zentralasiens, im einzelnen in Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Kroatien, Lettland, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien, der Slowakei, der Ukraine und Ungarn, befaßt. In jedem Einzelfall sind die besonderen Umstände unterschiedlich. Dennoch wiederholen sich bestimmte Themen und Probleme immer wieder und können daher systematisch analysiert werden.

1. Beschäftigt man sich mit dem Studium von Minderheitenfragen, ist das ausgeprägte Interesse, mit dem die sogenannten "*kin-states*" fast ausnahmslos das Schicksal der mit ihnen verwandten Minderheit jenseits der Grenze verfolgen, nicht zu übersehen. Ein solches Interesse ist legitim; allerdings ist es ebenso verständlich, daß die Regierung desjenigen Staates, in dem diese Minderheit lebt, häufig dazu neigt, Äußerungen der Besorgnis angesichts ihrer Politik oder Gesetzgebung in bezug auf die Minderheit als unangebrachte Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Staates zu betrachten. In einer solchen Situation gibt es zwei einander ergänzende Wege, Reibungen zu vermeiden. Der eine besteht darin, die OSZE - oder, präziser, ihren Hohen Kommissar für nationale Minderheiten - zu bitten, die Angelegenheit zu prüfen. Die andere Möglichkeit ist die, daß der *kin-state*

und der Staat, in dem die Minderheit lebt, einen Dialog sowohl über die Pflicht eines Staates, die Identität einer Minderheit zu achten und zu fördern, als auch über die Pflicht der Angehörigen einer nationalen Minderheit, dem Staat gegenüber loyal zu sein, aufzunehmen. Ein solcher Dialog ist zwar nicht immer frei von Spannungen, kann aber dennoch zu positiven Ergebnissen führen. Ja, der Prozeß selbst kann häufig schon eine Übung in Vertrauensbildung sein. Daraus resultieren mitunter bilaterale Verträge über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Beziehungen, die Mechanismen für regelmäßige Konsultationen enthalten können oder Gelegenheiten für einen Meinungsaustausch über Minderheitenfragen schaffen.

Derartige Verträge können jedoch keine spezifischen Lösungen für spezifische Minderheitenprobleme gewährleisten. Spezifische Minderheitenprobleme müssen vielmehr innerhalb von Staaten auf der Grundlage ihrer Verpflichtung zur Einhaltung internationaler Normen und Prinzipien gelöst werden. Reicht das nicht aus, kann der Hohe Kommissar als wichtige Drittpartei fungieren. Während die betroffene Bevölkerungsminderheit Zweifel an der Objektivität des Staates und der Staat wiederum an den Motiven des *kin-state* hegen können, wird der Hohe Kommissar als außenstehender ehrlicher Makler angesehen. Durch sein Eingreifen kann der Hohe Kommissar nicht nur bestimmte Fragen innerhalb des betroffenen Landes lösen, sondern auch dazu beitragen, die Eskalation von Spannungen zwischen diesem und dem *kin-state* (und gegebenenfalls sogar weiteren Staaten, in denen Bevölkerungsminderheiten derselben Ethnizität wie der des *kin-state* leben) zu verhindern. Wenn man so will, ist dies die regionale Dimension der konfliktverhütenden Rolle des Hohen Kommissars.

In Fällen, in denen es keinen *kin-state* gibt - wie beispielsweise bei den Krim-Tataren, den meschetischen Türken und den Sinti und Roma -, könnte man sogar sagen, daß meine Rolle als ehrlicher Makler noch wichtiger ist. Aus eben diesem Grunde widme ich einen Großteil meiner Aufmerksamkeit diesen sozial benachteiligten Gruppen.

2. Ein Ergebnis meines Engagements in verschiedenen Minderheitenfragen ist, daß ich immer tiefer von der Notwendigkeit angemessener Kanäle und Einrichtungen für den *Dialog zwischen Regierung und Minderheit* überzeugt bin. Streitigkeiten entstehen häufig infolge unzulänglicher Dialogmöglichkeiten auf innerstaatlicher Ebene. Auch wenn der Dialog nicht zu völliger Übereinstimmung in den entsprechenden Fragen führt, so kann doch der Meinungsaustausch an sich schon zu einem besseren Verständnis für die Probleme und Sorgen der anderen Seite und zu einem Abbau der Mauern aus gegenseitigem Mißtrauen beitragen. Es ist vor allem wichtig, daß die betroffenen Parteien Gesetzentwürfe, die für Minderheiten relevant sind, angemessen mitgestalten können, bevor sie dem Parlament vorgelegt werden. Dasselbe gilt für Regierungspläne, Veränderungen in

Politikbereichen vorzunehmen, die für Minderheiten von besonderer Bedeutung sind. Wird Minderheiten das Gefühl gegeben, am Prozeß beteiligt zu sein, fühlen sie sich auch für das Ergebnis mitverantwortlich.

Als Reaktion auf diese Problematik fördere ich die Erschließung von Dialogstrukturen und die Einrichtung anderer Instrumente demokratischer Diskussion und Entscheidungsfindung. Ergebnisse, die in solchen Gesprächsformen erzielt werden, können den Behörden in Form von Empfehlungen vorgelegt und so mit der Zeit integraler Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses in diesen Ländern werden. Die Fortentwicklung dieser Einrichtungen und Prozesse wird einerseits die Bereitschaft der Behörden demonstrieren, den Anliegen von Minderheiten Gehör zu schenken, und andererseits zeigen, daß die Minderheiten ihrerseits bereit sind, am politischen Leben des Landes, in dem sie leben, teilzunehmen.

Der Dialog sollte jedoch nicht nur auf nationaler Ebene stattfinden. Zahlreiche Minderheitenprobleme sind lokale Angelegenheiten und sollten daher auch auf lokaler Ebene behandelt werden. Dort, wo Entscheidungsprozesse in hohem Maße zentralisiert sind, sind die Anliegen von Minderheiten oftmals unterrepräsentiert. Eine gute und effektive demokratische Staatsführung schließt die - zumindest beratende - Beteiligung der Betroffenen am Entscheidungsprozeß ein. Diese Form der Mitsprache kann den Grad, in dem sich Angehörige von Minderheiten mit dem Staat identifizieren, in dem sie leben und dessen Staatsbürger sie sind, signifikant erhöhen. Dadurch wird sie zu einem wichtigen Element sowohl der Konfliktverhütung als auch des Demokratiefaufbaus.

3. Eine andere Beobachtung, die ich während meiner Amtszeit als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten machen konnte, zeigt, daß Minderheiten oftmals eine ausgeprägte Vorliebe für den Status der *Territorialautonomie* haben. Sie sehen darin eindeutig den besten Weg zum Schutz ihrer Interessen und ihrer Identität. Umgekehrt stelle ich aber auch immer wieder großen Widerwillen auf seiten der Regierungen fest, eine solche Form der Autonomie zu gewähren. Sind die Beziehungen zwischen der Regierung und einer Minderheit belastet und liegt die Region, welche die Minderheit als territorialen Ausdruck ihrer nationalen Identität betrachtet, an der Grenze zum *kin-state*, hegt die betroffene Regierung oftmals den Verdacht, daß das Drängen der Minderheit auf territoriale Autonomie Teil einer heimlichen Agenda ist, die letztendlich auf Sezession und/oder Vereinigung mit dem *kin-state* abzielt. Zwar erklären Minderheiten diesen Verdacht häufig für unbegründet; aber wie so oft in der Politik spielen Wahrnehmungen eine Schlüsselrolle, auch wenn sie unzutreffend sind.

Zu diesem heiklen Thema gibt es zwei wichtige Überlegungen: Erstens sollte man sich ins Gedächtnis rufen, daß Territorialautonomie als eine Option im Kopenhagener Dokument der OSZE Erwähnung findet. Das Dokument verpflichtet jedoch keine Regierung dazu, solche autonomen

Gebiete einzurichten. Zweitens: Auch wenn territoriale Autonomie als Option im Kopenhagener Dokument erwähnt wird, müssen Minderheiten berücksichtigen, daß entsprechende Forderungen wahrscheinlich auf schärfsten Widerstand stoßen werden. Vielleicht könnten sie ihre Ziele wirksamer verfolgen, wenn sie sich auf die Gestaltung der Gesetzgebung konzentrierten, die ihnen größere Mitspracherechte in Bereichen einräumt, die für sie von besonderem Interesse sind, wie beispielsweise Bildung und Kultur, oder wenn sie versuchen würden, sich auf Angelegenheiten zu konzentrieren, die nicht nur ihre Unterstützung haben, sondern auch in der Mehrheit Sympathien genießen, wie z.B. die Ausweitung der Befugnisse lokaler Selbstverwaltung.

Die Erfahrung hat uns gelehrt, daß interethnische Beziehungen sich zum Positiven verändern, wenn ein Staat offener und stärker dezentralisiert wird und dem einzelnen größere Entscheidungsfreiheit einräumt. Dynamische Minderheiten können Staaten stärken; nicht-integrierte Minderheiten können Staaten desintegrieren. Zur Diskussion dieser Punkte und zum Erfahrungsaustausch verschiedener OSZE-Staaten in diesem Bereich fand vom 18. bis 20. Oktober 1998 in Locarno die internationale Konferenz "Staatsführung und Mitsprache: Integrierte Vielfalt" statt. Gastgeber der Konferenz, die von meinem Büro mit Unterstützung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte vorbereitet worden war, waren die Schweizer Regierung und der Kanton Tessin. Die Konferenz hob insbesondere die Notwendigkeit einer positiven Wechselwirkung zwischen den Prinzipien der Selbstbestimmung und der Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit international anerkannter Grenzen hervor. Diese Prinzipien sind keineswegs miteinander unvereinbar. Selbstbestimmung "von außen" durch Sezession birgt ein Konfliktpotential. Als Alternative dazu steht Staaten heute, wie auf der Konferenz festgestellt wurde, eine große Bandbreite an Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung, den lebenswichtigen Interessen und Bestrebungen von Minderheiten durch Selbstbestimmung "von innen" entgegenzukommen. Dazu gehören die effektive Einbindung von Minderheiten in die öffentliche Entscheidungsfindung sowohl in Form von Wahlen als auch durch besondere Mechanismen für Dialog, Konsultation und Beratung, verschiedene Formen kultureller oder funktionaler Autonomie, Gelegenheiten zum Gebrauch der Muttersprache, Möglichkeiten für Minderheiten, ihre eigene Kultur zu leben, sowie Schulsysteme, die den wirklichen Bedürfnissen und Wünschen von Minderheiten zur Entwicklung und Bewahrung ihrer Identität entsprechen. Derartige Integrationsformen bieten realistische Alternativen zur nachteiligen Politik der Zwangsassimilierung einerseits und zur Selbstisolierung von Minderheiten andererseits. Es hat sich in der Tat gezeigt, daß die Behandlung der Anliegen von Minderheiten durch Integrationsmaßnahmen Angehörige von Minderheiten dazu veranlassen

kann, sich nicht bloß um die eigenen Belange zu kümmern, sondern auch um diejenigen des gesamten Staates. Solch eine friedliche Integration verhindert, daß extremer Nationalismus zu einer direkten Bedrohung der Stabilität und der Sicherheit im Staat wird. Sowohl nationale als auch internationale Bemühungen um eine solche Integration sind fundamentale Voraussetzungen für erfolgreiche Konfliktprävention im Innern eines Staates, in einer Region und im gesamten OSZE-Raum. Als eine Folgeaktivität der Locarno-Konferenz beschäftigte sich auf mein Ersuchen eine Gruppe internationaler Experten mit dieser Thematik mit dem Ziel, eine umfassende Sammlung allgemeiner Empfehlungen hierzu zu formulieren. Diese Empfehlungen, die der Debatte über diese wichtigen Fragen im heutigen Europa mehr Substanz verleihen sollen, wurden zu Beginn des Sommers 1999 der OSZE vorgelegt.

4. *Bildung* ist offenkundig ein äußerst wichtiges Element der Bewahrung und Entwicklung der Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten. Daher hielt ich es für sinnvoll, mehrere international anerkannte Experten einzuladen, die Empfehlungen zur angemessenen und kohärenten Anwendung von Minderheitenrechten im Bereich Bildung und Erziehung im OSZE-Raum aussprechen sollen. Dementsprechend stellte die Foundation on Inter-Ethnic Relations, die eng mit meinem Büro zusammenarbeitet, eine solche Expertengruppe auf, die sich umgehend auf die *Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten* verständigte. Die Stiftung organisierte kurze Zeit später unter meinem Vorsitz im November 1996 in Wien ein Seminar zu Minderheitenfragen im Bildungsbereich, das sich der Teilnahme von Bildungsministern und Vertretern von Minderheiten aus einer Reihe von Staaten, in denen diese Probleme besonders in Auge springen, erfreute. Die *Haager Empfehlungen* wurden von relevanter Seite positiv aufgenommen als praktische und ausgewogene Leitlinien zur Lösung vieler Fragen, die Bildungsrechte von Minderheiten betreffen. In dem Maße, in dem die Empfehlungen den Regierungen eine brauchbare Hilfe bei der Ausarbeitung einer geeigneteren und akzeptableren Gesetzgebung und Politik im Hinblick auf Bildung und Erziehung von Minderheiten sind, werden sie auch dazu dienen, eine bedeutende Ursache interethnischer Spannungen zu beseitigen oder zumindest zu verringern. Mehrere Staaten haben bereits im Rahmen aktueller nationaler Debatten auf die *Haager Empfehlungen* Bezug genommen.

Um an einem Beispiel zu illustrieren, wie wichtig die Lösung von Minderheitenproblemen im Bildungs- und Erziehungsbereich für eine wirksame Konfliktprävention sein kann, kann man einen Blick auf die Frage der albanischsprachigen höheren Bildung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien werfen. Die albanische Gemeinschaft sieht dieses Thema, mit dem sie von ihren Führern leicht politisch zu mobilisieren ist, als fundamental für die Stellung der albanischen Minderheit in dem Land an. In den

vergangenen Jahren wurden mehrere positive Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen. Die Regierung führte ein Quotensystem ein, das zu einem Anstieg der Zahl albanischer Studenten an den Hochschulen geführt hat. Auf meine Bitte startete die Foundation on Inter-Ethnic Relations ein Programm, das Schülern höherer Schulen, an denen der Unterricht in albanischer Sprache erteilt wird, helfen soll, sich auf die Aufnahmeprüfungen an den Universitäten vorzubereiten.

Das grundlegende Problem der albanischsprachigen höheren Bildung ist jedoch noch nicht gelöst. Im November 1998 habe ich eine Reihe von Empfehlungen für eine mögliche Kompromißlösung vorgelegt. Ich schlug vor, eine an eine Universität angeschlossene albanischsprachige Akademie zur Ausbildung von Lehrern für Grundschulen und weiterführende Schulen zu gründen sowie eine private dreisprachige (Englisch, Mazedonisch, Albanisch) Universität für Wirtschaft und öffentliche Verwaltung einzurichten. Beim Entwurf dieser Lösungen habe ich die objektiv vorhandenen Bedürfnisse der albanischen Bevölkerung im Bereich Bildung und Erziehung, die Notwendigkeit, den Unterricht in albanischer Sprache auf allen Ebenen auszubauen, sowie die Anforderungen des mazedonischen Bildungs- und Erziehungswesens berücksichtigt. Ich ging bei meinen Überlegungen auch davon aus, daß es erforderlich sei, einen ausreichenden Grad der Integration aller ethnischen Gruppen in dem Land innerhalb des gesamten Bildungswesens sicherzustellen. Ich führe derzeit sowohl mit der Regierung als auch mit Vertretern der albanischen Gemeinschaft Diskussionen über die Details der Durchführung dieser Projekte. Anlässlich meines letzten Besuches in Skopje im Juli 1999 versicherte mir die dortige Regierung, daß Überlegungen angestellt würden, tertiäre Bildung in albanischer Sprache im Rahmen einer privaten Hochschule zu ermöglichen. Allerdings - dies ist hinzuzufügen - müßte die Finanzierung dieser privaten höheren Bildungseinrichtung durch die internationale Gemeinschaft getragen werden. Diese Aussicht würde die komplizierten zwischenethnischen Beziehungen, die durch den Flüchtlingsstrom während der Kosovo-Krise noch verschärft wurden, wesentlich verbessern.

5. Zum *Gebrauch von Minderheitensprachen* habe ich 1996 einen Fragebogen an alle OSZE-Teilnehmerstaaten verschickt. Dies geschah auf ausdrücklichen Wunsch einer Reihe von Ländern nach vergleichenden Studien über die Situation von Minderheiten in den OSZE-Staaten. Im Jahre 1998 hat mein Büro begonnen, die Antworten der Regierungen zu analysieren. Diese Antworten und meine eigene Einschätzung der Gesamtsituation ließen Rückschlüsse auf allgemein übliche Praktiken und die Vielfalt bestehender Vorgehensweisen zu, von denen sich die einzelnen Staaten vielleicht Beispiele versprechen oder aus denen sie Schlußfolgerungen für bestimmte Situationen ziehen möchten. Die Ergebnisse dieser Studie sind in einen Bericht eingegangen, der kürzlich an alle Teilnehmerstaaten verteilt wurde.

Zu diesem Prozeß gehörte auch die Befragung einer Gruppe international anerkannter Experten, von denen wir Empfehlungen für eine angemessene und kohärente Anwendung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten auf ihre Sprache im OSZE-Gebiet erhalten wollten. Diese Konsultationen, die von der Foundation on Inter-Ethnic Relations ausgerichtet wurden, mündeten in die *Oslo-Empfehlungen über die Rechte nationaler Minderheiten auf ihre Sprache*. Die Empfehlungen wurden Vertretern von Institutionen, die sich in einer Reihe von OSZE-Staaten mit den Rechten von Minderheiten auf ihre Sprache befassen, auf einer Konferenz, die im Februar 1998 in Wien stattfand, vorgestellt. Sie beziehen sich auf spezifische Bereiche im Zusammenhang mit dem Gebrauch von Minderheitensprachen: Personen- und Ortsnamen, die Ausübung der Religion, das Leben in der Gemeinschaft, Medien, das Wirtschaftsleben, Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienste sowie die Justizverwaltung.

In der Slowakei ist der Gebrauch von Minderheitensprachen ein umstrittenes Thema, seit das Land im Jahre 1993 unabhängig wurde. In den vergangenen sechs Jahren wurde die Frage der Minderheitensprachen in unterschiedlichen Zusammenhängen diskutiert, insbesondere aber mit Blick auf die Erosion von Minderheitenrechten, die in der ehemaligen Tschechoslowakei existiert hatten. Zu den umstrittensten Fragen gehörten zur Zeit der Mečiar-Regierungen z.B. die Stellung ungarischsprachiger Schulen, der amtliche Gebrauch von Minderheitensprachen, die Registrierung ungarischer Namen in Ungarisch sowie das Recht auf Schulzeugnisse sowohl in der Amts- als auch in der Minderheitensprache. Die Situation spitzte sich insbesondere nach der Verabschiedung eines neuen Staatssprachengesetzes im November 1995 zu. Dieses Gesetz schuf ein rechtliches Vakuum in bezug auf den amtlichen Gebrauch von Minderheitensprachen und war von internationalen Normen und Standards weit entfernt. Eine von mir eingeleitete Initiative zur Hinzuziehung von Experten beim Entwurf eines ergänzenden Minderheitensprachengesetzes blieb unter der letzten Mečiar-Regierung fruchtlos. Bei mehreren Gelegenheiten mahnte ich die Regierung, daß die Einhaltung internationaler Prinzipien und Standards ein wichtiges Kriterium für die Entwicklung engerer Beziehungen zu den europäischen und internationalen Staatengemeinschaften sei.

Im Oktober 1998 begann die neue slowakische Regierung, der auch Vertreter der ungarischen Minderheit angehören, unverzüglich mit der Umsetzung einer Reihe meiner Empfehlungen, darunter die Aufhebung des Gesetzes über Kommunalwahlen (das ich zu einem früheren Zeitpunkt als unvereinbar mit auch von der Slowakei akzeptierten internationalen Standards kritisiert hatte) und die Wiedereinführung von Schulzeugnissen sowohl in der Staats- als auch in der Minderheitensprache. Besonders wichtig ist, daß sich die Regierung dazu verpflichtete, ein neues

Minderheitensprachengesetz einzuführen, in dem einige allgemeine Grundsätze im Hinblick auf den Gebrauch dieser Sprachen, eine detaillierte Bezugnahme auf die bestehende slowakische Gesetzgebung zum Schutz von Minderheitensprachen sowie eine Lösung für das Problem des amtlichen Gebrauchs von Minderheitensprachen niedergelegt werden sollten. Das im Juli 1999 angenommene Gesetz stellt, obwohl es nicht perfekt ist, einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Integration der ungarischen Minderheit in die slowakische Gesellschaft und zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Slowakei und ihren Nachbarn dar.

6. Große Aufmerksamkeit habe ich stets der Frage der *Integration von Minderheiten in die Gesamtgesellschaft* geschenkt. Mitunter fällt Angehörigen nationaler Minderheiten oder verschiedener ethnische Gruppen die Integration in die Gesellschaft schwer, selbst wenn sie bester Absicht sind. Beispielsweise sind in manchen Staaten, in denen staatenlose Einwohner Sprachtests oder andere Prüfungen absolvieren müssen, um die Staatsbürgerschaft zu erlangen, die Kosten für entsprechende Kurse ein Hindernis, oder die Möglichkeiten, an Kursen teilzunehmen, sind unzureichend. Dies scheint ein untergeordnetes Problem zu sein; die Anhäufung einer ganzen Reihe von Einzelproblemen kann sich aber rasch zu einem größeren Problem auftürmen. Umgekehrt kann Hilfe, die sich auf Kleinigkeiten konzentriert, weitreichende und langfristige Erfolge zeitigen. Ein konkretes Beispiel dafür ist die Arbeit, die im Jahre 1998 in Lettland und Estland geleistet wurde. Seit 1993 befasse ich mich - in Zusammenarbeit mit den Regierungen dieser beiden baltischen Staaten - mit der Frage der Integration von Minderheiten in diesen Ländern. Ich habe mich dabei stets darum bemüht, die historischen Erfahrungen der beiden Länder ebenso wie die Herausforderungen der post-kommunistischen Transformation und die Anliegen der Minderheiten zu berücksichtigen. Besondere Aufmerksamkeit habe ich der Integration der jungen Generation von Angehörigen einer Minderheit geschenkt, denjenigen, die im unabhängigen Lettland und Estland geboren, aufgewachsen und zur Schule gegangen sind. Ich hob immer wieder hervor, daß die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Kinder staatenloser Eltern, die in den beiden Ländern nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit geboren wurden, den Integrationsprozeß fördern und damit dazu beitragen würde, Spannungen zu verringern.

Im Laufe des Jahres 1998 verabschiedeten sowohl Lettland als auch Estland entsprechende Novellierungen ihrer Staatsbürgerschaftsgesetze, so wie ich es vorgeschlagen hatte. In Lettland wurden diese Novellen, zu denen u.a. die Aufhebung von Bestimmungen gehörte, die das Recht zur Beantragung der Staatsbürgerschaft für eine erhebliche Zahl von Nicht-Staatsbürgern um Jahre verschoben hätten, in einem Referendum angenommen. Ich kam daher zu dem Schluß, daß meine Empfehlungen an die Regierungen von Lettland

und Estland zu Fragen der Staatsbürgerschaft umgesetzt worden waren. Gleichzeitig setze ich meine Tätigkeit in diesen Ländern in bezug auf eine Reihe anderer wichtiger Minderheitenfragen fort, wie z.B. hinsichtlich der Gesetzgebung zur Staatssprache.

Das lettische Staatssprachengesetz wurde in über zwei Jahren vom lettischen Parlament ausgearbeitet, und dieser Prozeß wurde durch mein Büro, die OSZE-Mission in Lettland und den Europarat begleitet. Bereits früh hatte ich die lettischen Gesetzgeber gewarnt, daß insbesondere die zu starke Einflußnahme auf die Sprachnutzung im privaten Sektor das Gesetz in Widerspruch zu internationalen Normen und Standards bringen würde. Trotz intensiver Konsultationen internationaler Experten mit lettischen Spezialisten, Parlamentariern und Politikern wurde allerdings im Juli 1999 ein Gesetz angenommen, welches eben diese internationalen Standards nur unzureichend beachtet. Einem Appell einer Reihe nationaler Regierungen und internationaler Organisationen folgend und nach gründlicher Analyse der Argumente entschied sich die lettische Präsidentin Vaira Vike-Freiberga, das Gesetz an das Parlament zu abermaligen Diskussion zu senden.

Wann immer ich mich mit Situationen befaßt habe, die in den Bereich meines Mandats als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten fallen, habe ich mich letztlich nie um universell anwendbare Lösungen bemüht. Es gibt keine goldenen Regeln für den Umgang mit Minderheitenfragen. Jede Situation muß in ihrem spezifischen Kontext analysiert werden. Es gibt jedoch einige allgemeine Ziele und Perspektiven, von denen ich mich bei meiner Arbeit habe leiten lassen und die auch als Zielvorstellungen bei der Entwicklung harmonischer Gesellschaften und bei der Konfliktverhütung Berücksichtigung finden sollten.

Der Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten muß als wesentlich im Interesse des Staates und der Mehrheit angesehen werden. Es ist eine Wechselbeziehung. Frieden und Stabilität ist in der Regel am besten gedient, wenn sichergestellt ist, daß Angehörige nationaler Minderheiten ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Zeigt der Staat Loyalität gegenüber den Angehörigen nationaler Minderheiten, so kann er umgekehrt auch die Loyalität aller erwarten, die ein Interesse an der Stabilität und dem Wohlergehen dieses Staates haben.

Lösungen für interethnische Probleme sollten so weit wie möglich im Rahmen des Staates selbst gesucht werden. Der wichtigste Beitrag zur Beseitigung von Minderheitenproblemen als Ursache von Instabilität in Europa ist die Förderung eines besseren und harmonischeren Verhältnisses zwischen der Mehrheit und der Minderheit im Staat selbst. Es gilt, den konstruktiven und substantiellen Dialog zwischen Mehrheit und Minderheit ebenso zu beleben wie Minderheiten zur wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben

zu ermuntern. Durch Dialog und Mitsprache können Angehörige nationaler Minderheiten sinnvoll in politische Prozesse einbezogen werden und damit auch die Staatsführung insgesamt verbessern. Darüber hinaus können Angehörige nationaler Minderheiten ihre Bestrebungen in vollem Umfang im Rahmen des Staates entfalten. Diese Entfaltung muß keinen territorialen Ausdruck finden; sie kann voll und ganz durch eine Politik und eine Gesetzgebung verwirklicht werden, die den Schutz und die Vertiefung der Identität der Minderheit auf verschiedenen Gebieten fördern, beispielsweise in den Bereichen Kultur und Bildung. Auf solchen Gebieten kann soziale Integration durch größere Annäherung ethnischer Unterschiede stattfinden.

Die Last, diese Annäherung zu ermöglichen, liegt nicht allein beim Staat. Nationale Minderheiten müssen ihrerseits eine konstruktive Rolle bei der Suche nach Lösungen für ihre eigenen Probleme übernehmen. Wenn sie sich weigern, anzuerkennen, daß sie ein gemeinsames Schicksal mit der Mehrheit in dem Staat, in dem sie leben, verbindet, wenn sie beharrlich versuchen, sich vom Rest der Gesellschaft zu isolieren und auf Institutionen und Strukturen bestehen, die diese Isolation auch noch fördern, dann wird die Reaktion auf der anderen Seite höchstwahrscheinlich wachsendes Mißtrauen und zunehmende Unnachgiebigkeit sein. Andererseits kann die Minderheit versuchen, ihrerseits eine Politik zu betreiben, die das Bemühen um die Wahrung ihrer Identität mit der Anerkennung der Tatsache verbindet, daß das Zusammenleben auf ein und demselben Territorium - und damit auch das Vorhandensein gemeinsamer Interessen - unvermeidlich einen gewissen Grad an Integration in die sie umgebende Gesellschaft erfordert. Wenn sie es ablehnt, sich zu isolieren, wenn sie anerkennt, daß die Schicksale der Minderheit und der Mehrheit miteinander verknüpft sind, dann wird die Minderheit auch in der Lage sein, größeres Verständnis für den Schutz und die Förderung ihrer eigenen Identität zu wecken.

Bedenkt man diese Punkte, so können und sollten Strukturen zum Schutz der Interessen von Minderheiten innerhalb von Staaten errichtet werden. Zuweilen wird die Alternative genannt, nationale Eigenständigkeit mit Eigenstaatlichkeit gleichzusetzen und so einen Flickenteppich ethnisch homogener Kleinststaaten in Europa zu schaffen. Das ist jedoch keine echte Alternative. Da Minderheiten in Europa nicht in geographisch kompakten Gebieten leben, ist es unmöglich, ethnisch homogene Staaten zu schaffen, ohne das unmenschliche und völlig inakzeptable Instrument der ethnischen Säuberung anzuwenden. Durch die wirksame Integration nationaler Minderheiten, werden die Minderheiten, die Staaten und Europa als Ganzes ein stabilerer und friedlicherer Ort sein. Vielleicht wird einmal der Tag kommen, an dem Europa keinen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten mehr braucht. Wie jedoch auch die jüngsten Entwicklungen wieder zeigen, liegt noch ein langer Weg vor uns, bis wir sicher sein können, daß es kein weiteres "Kosovo" mehr geben wird.