



## High Commissioner on National Minorities

**CHECK AGAINST DELIVERY!**

**High Commissioner on National Minorities of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Max van der Stoep**

**Rede vor dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik**

**Hamburg, 17 März 1997**

Exzellenzen, Sehr geehrte Damen und Herren,

1. Würdigung:

Es ist mir eine grosse Ehre und ein Vergnügen, heute vor einem so ausgesuchten und fachkundigen Publikum sprechen zu dürfen. Das Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik gehört zu denjenigen wissenschaftlichen Einrichtungen, die sich am eingehendsten mit der OSZE beschäftigen. Gerade weil eine der Hauptaufgaben der OSZE in der Konfliktverhütung besteht, ist es bemerkenswert, dass Ihr Institut sich entschlossen hat, das OSZE-Jahrbuch herauszugeben, das in Fachkreisen zu recht bereits einen festen Platz einnimmt und das geeignet ist, die Ihrem Institut wie auch der OSZE zugrundeliegenden Gedanken der Förderung von Frieden und Sicherheit weiter bekannt zu machen. Wissenschaftliche Befassung mit dem Thema der präventiven Diplomatie ist schon als solche verdienstvoll, denn bekanntlich findet die Verhütung von Konflikten weit weniger das Interesse etwa

der Medien oder aber der breiteren Öffentlichkeit, als jene Konflikte, die bereits ausgebrochen sind oder kurz davor stehen. Daher bin ich Ihnen besonders dankbar, dass Sie mich als Redner in das Haus Rissen eingeladen haben. Lassen Sie mich bitte diesen Dank mit dem Ausdruck meiner aufrichtigen Anerkennung für den Leiter Ihres Instituts, Herrn Dr. Dieter Lutz, aber auch für alle seine Mitarbeiter verbinden, die mit der Herausgabe des OSZE-Jahrbuchs befasst sind.

## 2. Mein Mandat:

Sie haben mich beauftragt, zum Thema "Demokratie und Menschenrechte. Zur Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten" zu sprechen. Bitte erlauben Sie mir, mich kurz bei dieser Formulierung aufzuhalten, um gleich von vorneherein ein häufig anzutreffendes Missverständnis zu vermeiden. Zwar werde ich in der deutschen Sprache "Hochkommissar für nationale Minderheiten" genannt; das bedeutet jedoch nicht, dass es meine Aufgabe wäre, als Ombudsman für Minderheiten zu wirken, das heisst Individualbeschwerden entgegenzunehmen und ihnen nachzugehen. Die englische Bezeichnung meines Amtes - "High Commissioner on National Minorities" - ist präziser, denn aus ihr wird ersichtlich, dass ich unparteiisch zu wirken habe. Ich bin weder ein Hochkommissar für und selbstverständlich ebensowenig gegen Minderheiten; die treffendste Umschreibung wäre vielleicht: "Hochkommissar für Minderheitenfragen".

Welche Aufgaben habe ich? Der Helsinki-Gipfel der OSZE-Staats- und Regierungschefs von 1992 hat mich beauftragt, Spannungen in bezug auf Minderheitenfragen zu erkennen, die die Gefahr in sich bergen, sich zu einem akuten Konflikt zu entwickeln. Das Hochkommissariat ist also ein Instrument der Konfliktverhütung, die, wie es das Mandat bestimmt, "zum frühestmöglichen Zeitpunkt" ansetzen soll. Ausgangspunkt meiner Tätigkeit ist daher eine ständige Beobachtung der politischen Entwicklung in allen 55 OSZE-Staaten. Wenn ich zu der Ansicht gelange, dass ich in einem bestimmten Staat der OSZE tätig werden sollte, dann bemühe ich mich darum, die Interessenlagen aller an einer konkreten Spannungssituation beteiligten Seiten zu analysieren. Ich versuche, als unparteiischer Aussenstehender aktiv bei der Suche nach Problemlösungen mitzuwirken, die für alle Seiten akzeptabel sind. Doch bevor ich Ihnen meine Tätigkeit weiter darstelle, möchte ich gerne einige Gedanken zu dem ersten Teil der heutigen Themenstellung anfügen: "Demokratie und Menschenrechte".

## 3. Demokratie und Menschenrechte

Die Wechselwirkung zwischen Menschenrechten und Demokratie ist offenkundig: Die Achtung der Menschenrechte ist eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionsfähige Demokratie, und eine demokratisch verfasste Gesellschaft bietet den Raum für die Entfaltung, Förderung und nötigenfalls Durchsetzung der Menschenrechte. Der letztgenannte Aspekt, mit dem die gerichtliche Geltendmachung von Rechten gemeint ist, betont den Charakter der Menschenrechte als Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat. Die Bürger sind aufgrund von Rechten geschützt, die aus der jedem Einzelnen innewohnenden Menschenwürde abgeleitet sind und deren Gewährung nicht in das beliebige Ermessen staatlicher Autoritäten gelegt ist. Die Achtung der Menschenrechte bildet zurecht einen Teil des modernen Sicherheitsbegriffs, der über die klassische rein militärische Dimension hinausgeht und der auch innerstaatliche Komponenten wie eben die Einhaltung der Menschenrechte miteinbezieht.

Wo aber Menschenrechte von seiten eines Staates nicht geachtet oder gar absichtlich, willkürlich oder systematisch missachtet werden, dort ist eine wahrhaft demokratische und pluralistische Gesellschaft nicht vorstellbar. In aller Regelmässigkeit wenden sich die Bürger eines solchen Staates innerlich von diesem ab, oder sie wenden sich gar gegen ihn. Das daraus folgende Konfliktpotential ist evident. Im Falle von Minderheiten kann es noch akuter werden, wenn die in einem gegebenen Staat ansässige Minderheit in einem anderen Staat über eine Titularnation verfügt und es im Zusammenhang mit minderheitsbezogenen Angelegenheiten zu Interessengegensätzen zwischen diesen beiden Staaten kommt. Hier, meine Damen und Herren, liegt sozusagen der Musterfall meines Mandats.

#### 4. Einbettung der Minderheitenrechte in das Begriffsfeld der Menschenrechte

Lassen Sie mich aber das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Minderheiten näher betrachten. Hier stellt sich zunächst die Frage nach dem Minderheitenbegriff, auf dem meine Tätigkeit aufbaut. Bekanntlich existiert bis heute keine allgemein akzeptierte, völkerrechtlich verbindliche Definition des Begriffs der Minderheiten. Im Bereich der Vereinten Nationen hat die Vollversammlung im Jahre 1992 eine "Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören", angenommen. Der Europarat und die OSZE sprechen von "Personen, die nationalen Minderheiten angehören". Diese Terminologie wirft zwei weitere Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf, nämlich einmal die Frage, was denn eine nationale Minderheit sei, und zum anderen die Frage nach den Trägern von Minderheitenrechten: Ist dies die Minderheit insgesamt, oder sind es die "Personen, die ihr angehören", also ihre einzelnen Mitglieder? Und wie bestimmt sich die Mitgliedschaft in einer Minderheit? Schliesslich: Gibt es einen Unterschied zwischen Minderheitenrechten und den allgemeinen Menschenrechten?

Sie werden verstehen, dass ich diese Fragestellungen hier nur andeuten, nicht aber erschöpfend beantworten kann; dies würde mehrere Semester akademischer Vorlesungen beanspruchen, und selbst dann wäre es keineswegs gewährleistet, allgemeinverbindliche und -verständliche Begriffsbestimmungen zu erzielen. Ich möchte deshalb nur den terminologischen und völkerrechtlichen Rahmen aufzeigen, innerhalb dessen sich meine Tätigkeit bewegt. Wie ich gerade sagte, gibt es keine international verbindliche Definition des Begriffs "Minderheit". Es ist somit jedem Staat überlassen, Definitionen festzulegen, die er innerhalb seines Territoriums anwendet. Tatsächlich unterscheiden sich solche Definitionen im OSZE-Raum erheblich. Im Falle Deutschlands sind dies zum Beispiel die folgenden Kriterien: a) Angehörige einer "nationalen Minderheit" müssen zunächst die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Sodann müssen sie b) spezifische kulturelle Züge aufweisen, die sie von den übrigen Mitgliedern der Gesellschaft unterscheiden. Und c) müssen sie in einem geschlossenen Siedlungsgebiet leben. Diese drei Kriterien erfüllen nur die Sorben und die Dänen. Dagegen werden in anderen OSZE-Staaten andere Minderheiten anerkannt, etwa aufgrund historisch unterschiedlicher Gegebenheiten, völkerrechtlicher Verträge, Friedensschlüsse nach dem Ersten Weltkrieg und so weiter. Wenn man diese vielen, sich naturgemäss voneinander unterscheidenden Gegebenheiten zusammenfassend betrachtet, dann wird deutlich, warum es bis heute zu keiner allgemeinen internationalen Regelung gekommen ist.

Was nun die Rechtsnatur der Minderheitenrechte angeht, so möchte ich das sogenannte "Kopenhagener Dokument" von 1990 zitieren, das im Rahmen der OSZE das bedeutendste Dokument zum Minderheitenschutz darstellt. Dieses Dokument sieht eine sachbezogene Abstufung vor: Zunächst spricht es den Angehörigen nationaler Minderheiten zu, "ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung in voller Gleichheit vor dem Gesetz" auszuüben. Also bilden die individuellen Menschenrechte den Ausgangspunkt. Sodann verpflichten sich die Staaten, wo erforderlich, "besondere Massnahmen" zu ergreifen, um diese Gleichheit herzustellen. - Im Anschluss daran führt das Kopenhagener Dokument eine Liste von Rechten auf, die durch die kollektive Ausübung einen spezifisch minderheitsrechtlichen Charakter annehmen: darunter befinden sich der freie Gebrauch der Muttersprache im privaten wie im öffentlichen Leben; die Einrichtung eigener schulischer, kultureller und religiöser Einrichtungen; die Religionsfreiheit; und das Recht, mit Angehörigen derselben Minderheit auch über Staatsgrenzen hinweg ungehindert in Verbindung zu treten - um nur einige zu nennen.

Weiterhin verpflichten sich die OSZE-Staaten, "die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten" zu schützen. Damit werden also dieselben Kriterien abgedeckt, die sich zwei Jahre später in der Erklärung der UNO-Vollversammlung wiederfinden sollten. Von grösster Bedeutung ist schliesslich die Bestimmung,

dass die Zugehörigkeit zu einer Minderheit der freien Wahl einer Person anheimsteht, und dass aus dieser Wahl kein Nachteil erwachsen darf.

Zusammenfassend möchte ich folgendes festhalten: Der Begriff der Minderheitenrechte baut auf dem individualrechtlichen Menschenrechtsbegriff auf, aber erst die gemeinsame Ausübung gewisser Rechte im sprachlichen, kulturellen und religiösen Bereich erlaubt es den Angehörigen einer Minderheit, ihre Identität zu bewahren. Während die Definition des Minderheitenbegriffs im Bereich der einzelnen Staaten verbleibt, bestimmt sich die individuelle Zugehörigkeit zu einer Minderheit alleine nach dem subjektiven Empfinden ihrer Mitglieder.

## 5. Das Verhältnis zwischen Minderheiten und dem Staat

An dieser Stelle möchte ich meine Untersuchung des Begriffs der Identität noch etwas vertiefen. Genauer gesagt geht es dabei um das Begriffspaar Identität und Identifikation, nämlich um die Identifikation der Angehörigen einer Minderheit mit dem Staat, auf dessen Territorium sie leben. Die Achtung der Identität einer Minderheit durch den Staat wird durch das Bedürfnis einer besonderen Schutzbedürftigkeit ergänzt. Im Unterschied zum bekannten demokratischen Prinzip, dass eine gewählte Mehrheit - etwa in einem Parlament - im Namen aller entscheidet, muss sichergestellt sein, dass eine ethnische, kulturelle, sprachliche oder religiöse nationale Minderheit nicht aufgrund rein mathematischer Mehrheiten regelmässig überstimmt wird. Nur wenn sich die Angehörigen von Minderheiten in den staatlichen Gremien aller Ebenen vertreten fühlen und Gehör finden können, dann werden sie sich mit diesem Staat identifizieren und ihn auch als den ihren betrachten. Andererseits wird die Ausgrenzung einer Minderheit durch die Mehrheit und/oder durch Entscheidungen seitens staatlicher Strukturen zu einer Kluft zwischen beiden Seiten führen. Dies kann aber nicht im wohlverstandenen Eigeninteresse eines Staates liegen, denn nichts wäre auf längere Sicht gefährlicher, als einer aufgrund ihrer gemeinsamen ethnischen Zugehörigkeit kompakten Menge unzufriedener Bürger gegenüberzustehen, die keinen Sinn in einer an sich selbstverständlichen Loyalität gegenüber dem Staat erkennen können, den sie als fremd empfinden. Leider gibt es natürlich noch darüber hinausgehende Fälle, in denen bestehende Machtgefälle durch unverantwortliche Regierungen absichtlich weiter vertieft werden, zum Beispiel, um die eigenen Parteigänger um sich zu scharen - etwa im Hinblick auf bevorstehende Wahlen. Im schlimmsten Falle ist es dann nicht mehr weit von einem Zustand, in dem Minderheiten als gemeinsamer Feind, gegen den man sich in behaupteter Abwehr vereinigt, sozusagen an die Wand gemalt werden. Es ist offenkundig, dass solche Gesellschaften kaum mehr als demokratisch im Sinne einer Volksvertretung und noch weit weniger als pluralistisch im Sinne der Vertretung aller bezeichnet werden können. Umgekehrt wird in solchen Fällen offenbar, dass sie das Eingreifen von

Instrumenten der präventiven Diplomatie nötig machen.

Dabei kann kein Pauschalrezept formuliert werden, denn nach meiner Erfahrung ist jeder Fall anders gelagert. Am ehesten lässt sich noch die von mir beschriebene Absicht phänotypisch beschreiben, zwischen Mehrheit oder Regierung und einer Minderheit einen Graben herzustellen. Oftmals sind es radikale politische Kräfte, die Gefühle des Nationalismus ausnutzen, um im Volk eine Stimmung gegen eine Minderheit zu entfachen. Dabei habe ich festgestellt, dass dies nicht immer sofort gelingt, denn allzu oft sind die Bürger weitaus vernünftiger als die Politiker, die behaupten, sie zu repräsentieren. In mehreren Fällen musste ich feststellen, dass auf der sogenannten politischen Ebene Probleme und Spannungen identifiziert wurden, die von den einfachen Bürgern keineswegs als solche angesehen wurden. Wer sich die Mühe macht, unsere heutige Fragestellung nicht nur am grünen Tisch oder zwischen den Regalen einer mit Lehrbüchern gut ausgestatteten Bibliothek zu betrachten, sondern auch in Gebiete reist, in denen Minderheiten leben, der wird häufiger als erwartet feststellen können, dass die Angehörigen der sogenannten Mehrheitsbevölkerung und der Minderheit oder Minderheiten friedlich und unter gegenseitiger Achtung zusammenleben. Die offiziell vorgetragene Seite zeigt daher oftmals nur eine Seite der tatsächlichen Verhältnisse.

Unparteiische Dritte wie ich selbst, wie die OSZE insgesamt, der Europarat, die Europäische Union und andere internationale Organisationen, zu deren Aufgabe die Förderung von Demokratie und Demokratisierung gehört, sehen sich daher der Notwendigkeit gegenübergestellt, moderate Kräfte zu identifizieren und - soweit möglich - dazu beizutragen, dass eine weitere Radikalisierung und damit innerstaatliche Spaltung vermieden wird.

## 6. Meine Erfahrungen mit typischen Problemkreisen

Die Betrachtung des Verhältnisses zwischen einer Minderheit und dem Staat, in dem sie lebt, führt mich zur Darstellung von Problemfeldern, die ich im Laufe meiner Tätigkeit als Hochkommissar immer wieder angetroffen habe. Wenngleich ich weiter oben gesagt habe, dass jede Minderheitensituation einzigartig ist und es daher keine pauschal wirksamen Rezepte geben kann, so gleichen sich dennoch gewisse Massnahmen, die zu einer Beeinträchtigung der Situation von Minderheiten führen. Solche Massnahmen deuten gewöhnlich darauf hin, dass es einer Regierung nicht so sehr daran gelegen ist, die Angehörigen einer Minderheit zu integrieren und ihnen damit die Beibehaltung ihrer Spezifika zu ermöglichen, sondern dass es eher um das Ziel geht, eine Minderheit zu schwächen.

Die harmloseste Methode solcher Politik ist es, Gesetze zum Minderheitenschutz zwar zu erlassen, sie jedoch

anschliessend nicht konsequent umzusetzen. Es ist offenkundig, dass die grosszügigste Verfassungsbestimmung und das weitreichendste Einzelgesetz keine Wirkung entfalten können, wenn sie in ihrer Anwendung missachtet oder gar hintertrieben werden. Andererseits können - etwa in der Frage des Erwerbs der Staatsangehörigkeit - rechtliche oder verwaltungstechnische Hürden aufgebaut werden, die für mögliche Antragsteller schikanöse Wirkungen entfalten. Wenn zum Beispiel ein sich neu konsolidierendes Staatsgefüge von einem Teil seiner bisherigen Einwohner verlangt, dass sie zunächst während einer gewissen Anzahl von Jahren rechtmässig auf dem Territorium des Staates leben, bevor sie überhaupt die Staatsangehörigkeit beantragen können, dann führt dies zu einer Trennung der Einwohner in zwei Kategorien mit unterschiedlichen Rechten: Während die einen alle staatsbürgerlichen Rechte wie etwa die Teilnahme an Wahlen ausüben können, ist dies den anderen auf mehrere Jahre verwehrt. Letztlich werden die interethnischen Beziehungen zum Opfer einer solchen Politik. Eine weitere Methodik der Aushöhlung formell bestehenden Minderheitenschutzes besteht in der Verweigerung oder unmässigen Kürzung staatlicher Zuschüsse, etwa für schulische und andere kulturelle Einrichtungen oder Publikationen der Minderheiten. Verschiedene andere Felder des öffentlichen Lebens können ebenfalls missbraucht werden, so zum Beispiel die Privatisierung von Wohnungseigentum oder von Firmen, die sich zuvor in staatlichem Eigentum befanden. Verwaltungsbestimmungen, mit denen kulturelle oder andere Zusammenschlüsse auf der Ebene der Bürger behindert werden sollen, etwa durch die Erfordernis des Nachweises einer Kapitalausstattung, die für die meist geeinnützigen Zwecke einer NGO (also einer Nichtregierungs-Organisation) nach allgemeiner Überzeugung nicht notwendig wäre, stellen ein weiteres probates Mittel zur Beschränkung dar; eine solche Beschränkung kann durch sachlich kaum gebotene Registrierungspflichten bei staatlichen Ministerien mit dem Instrument der politischen Kontrolle ergänzt werden.

Für die bereits angesprochene Wechselwirkung zwischen Identität und Identifikation ist, meine sehr verehrten Damen und Herren, auch der Bereich von Kultur und Erziehung von grosser Bedeutung. Hier geht es darum, dass Minderheiten die Chance haben müssen, ihre Kultur und Sprache - so sie es selbst wünschen - ungehindert an die nächsten Generationen weiterzugeben. Ich habe den Einwand der Freiwilligkeit hier betont, denn es gibt durchaus Fälle, in denen vor allem zahlenmässig äusserst kleine Minderheiten freiwillig in der Mehrheitskultur aufgehen; ihnen erschiene eine wie auch immer ausgestaltete "Wiederbelebung" ihrer Kultur als höchst künstlich. Deshalb will ich hier nur von solchen Minderheiten sprechen, die ein Interesse daran haben, ihre Kultur zu bewahren und zu überliefern. Die völkerrechtlichen Rechtsinstrumente sehen vor, dass dies mit Förderung des Staates geschehen kann. Gleichwohl mag gerade dieses Feld in den Augen von Gegnern einer Minderheit als besonders vielversprechend erscheinen. Lassen Sie mich die folgende Annahme vereinfacht erläutern: Die Kinder der Angehörigen einer gegebenen Minderheit sollen nach dem Willen ihrer Eltern ihre Muttersprache erlernen können. Dazu sind eine

funktionierende Schule mit einer ausreichenden Anzahl an entsprechend qualifizierten Lehrern, dem notwendigen Unterrichtsmaterial und den entsprechenden beruflichen Perspektiven notwendig. Den Verfechtern einer minderheitenfeindlichen Politik bietet sich hier ein sehr weites Feld: Zunächst könnten sie - aus behaupteter oder tatsächlicher Geldknappheit - die Zahl der Schulen mit muttersprachlichem Unterricht soweit reduzieren, dass die Kinder von Minderheiten unmässig weite und oft auch gefährliche Schulwege in Kauf nehmen müssen. Dann liessen sich die Zahl der Wochenstunden und die Auswahl der Fächer mit Unterricht in der Muttersprache willkürlich reduzieren. Weiterhin könnte eine nicht ausreichende Anzahl an Lehrern ausgebildet werden. Schliesslich wäre es möglich, eine Minderheitensprache - auch innerhalb einer Schulgemeinde - sozial zu stigmatisieren. Sie sehen, dass es viele Möglichkeiten der Schikane gibt. Im Ergebnis führt die logische Kette - weniger Lehrer und weniger Schulen - weniger Unterricht und schlechtere berufliche Aussichten - weniger Schüler und weniger Nachfrage - zur allmählichen Zurückdrängung der Minderheitensprache und damit zum Absterben eines der wesentlichen Identitätsfaktoren.

## 7. Lösungsansätze im Verfassungsrecht und in Einzelgesetzen

Nachdem ich exemplarisch dargestellt habe, welche typischen Problemkreise ich im Laufe meiner Amtszeit identifizieren konnte, möchte ich nun auf die Möglichkeiten eingehen, den Minderheitenschutz durch geeignete staatliche Strukturen abzusichern. Damit meine ich weder die Schaffung geeigneter Bestimmungen in Verfassung und Gesetzen noch die Umsetzung von Völkerrecht und anderer internationaler Verpflichtungen; dazu habe ich ja bereits Stellung genommen. Ich beziehe mich vielmehr auf eine Erscheinung, die ich in meinen Verhandlungen mit Regierungs- wie mit Minderheitenvertretern ebenso häufig angetroffen habe wie in der Auswertung der Ergebnisse wissenschaftlicher Beschäftigung mit dem Thema: Ich spreche hier von der Tendenz, gewissen innerstaatlichen Regelungen allgemeine Gültigkeit zuschreiben zu wollen. Immer wieder bekommt man etwa zu hören, dass doch einer auf einem kompakten Siedlungsgebiet lebenden Minderheit ein Autonomiestatus zugestanden werden solle, so als ob sich damit alle Probleme lösen liessen. Die meistzitierten Beispiele sind nach meiner Beobachtung die Åland-Inseln und Südtirol. Ich glaube, dass jeder, der die Geschichte kennt, die hinter diesen zwei Autonomieregelungen steht, bestätigen kann, dass schon diese beiden Fälle untereinander stark abweichen. Um so weniger lassen sie sich auf andere Regionen automatisch übertragen. Es ist natürlich keineswegs verwerflich, auf der Suche nach einer Lösung zunächst einmal nach Modellen zu suchen, die andernorts zu funktionieren scheinen. Andererseits kann aber bereits die Debatte über Umfang und Ausgestaltung einer Autonomie zu Meinungsverschiedenheiten führen: Ist eine territoriale Autonomie angestrebt? Ist dies für den Gesamtstaat politisch akzeptabel? Oder ist eine kulturelle Autonomie das Ziel? Was aber beinhaltet sie genau? Stellt zum Beispiel die Kulturhoheit der Länder der



Bundesrepublik Deutschland eine Art der Autonomie dar? Wie Sie sehen, führt allein die Nennung des Begriffes "Autonomie" zu einer Vielzahl möglicher dahinterstehender Konzepte, aber leider nicht unmittelbar zu einer Lösung. Ein schwerwiegendes Problem besteht sodann darin, dass das Zugeständnis einer wie auch immer gearteten Autonomieregelung von manchen Regierungen als ein Eingeständnis eines Machtverlustes empfunden werden könnte. Völkerrechtlich gesehen, leitet diese Befürchtung über zum letztlich noch immer nicht befriedigend gelösten Spannungsfeld zwischen Autonomie und Selbstbestimmungsrecht. Eine Regierung mag - zurecht oder zu Unrecht - die Forderung einer Minderheit nach Autonomie so deuten, als ob die Autonomie nur den ersten Schritt zur Verwirklichung eines in Anspruch genommenen Selbstbestimmungsrechts darstelle, dass es also in Wirklichkeit um mehr gehe, nämlich um die Loslösung aus dem Staatsgefüge. Entsprechende Unterstellungen und Vorwürfe sind schnell formuliert und lassen sich leichthin als vermeintliches politisches Kapital einsetzen; dies um so mehr, wenn historische Erfahrungen ins Spiel gebracht werden, aus denen auf vermeintliche Bestrebungen eines staatlichen Wiederanschlusses an eine Titularnation geschlossen wird. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass zahlreiche Staaten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sowie die Nachfolgestaaten der Sowjetunion noch recht junge staatsrechtliche Gebilde sind. Manche von ihnen werden die Forderung nach Autonomie als Bedrohung empfinden für die noch im Gange befindliche Herausbildung ihrer eigenen staatlichen Identität.

## 8. Meine Methodologie

Ich hoffe, dass es mir gelungen ist, gewisse wiederkehrende Problemlagen darzustellen, mit denen ich mich immer wieder auseinandersetzen muss. Vielleicht konnte ich auch der immer wieder gestellten Frage vorgreifen, nach welchen Kriterien ich denn die Staaten auswähle, in denen tätig zu werden ich für angezeigt halte. Ich denke, dass die soeben geschilderten Problemlagen für sich selbst sprechen. An dieser Stelle darf ich daran erinnern, dass ich als Hochkommissar für nationale Minderheiten ein Instrument der Konfliktverhütung bilde, und dass die Gefahr eines bewaffneten Konfliktes das wesentliche Kriterium für mein Tätigwerden darstellt. Somit handelt es sich bei meinem Eingreifen um eine politische Entscheidung, nicht nur um bloße rechtliche Analyse.

Doch nun zur Erläuterung der Methodologie, deren ich mich bediene und die ich - mangels näherer Bestimmungen in meinem Mandat - teilweise selbst entwickelt habe. Ich habe bereits erwähnt, dass es notwendig ist, jeden Fall einzeln zu untersuchen und zu diesem Zweck Reisen in die jeweiligen Regionen zu unternehmen, um mit allen beteiligten Seiten Gespräche zu führen. Die eigene Anschauung ist - wie so oft im Leben - auch hier durch nichts zu ersetzen. Nun liegt mein Büro, wie Sie wissen, in Den Haag, und ich kann selbst beim besten Willen nur einen gewissen Anteil

meiner Arbeitszeit auf Konsultationen vor Ort verwenden. Deshalb bin ich auf einen stetigen Zufluss substantieller und vertrauenswürdiger Informationen angewiesen. Eine Vielzahl unterschiedlichster Informationsquellen wird durch meine Berater und mich selbst ausgewertet. Hierzu gehören auch die Kontakte mit Fachexperten, etwa an Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen. - Innerhalb der OSZE ist der Hochkommissar in den Entscheidungsprozess von der Ebene der Staats- und Regierungschefs über den Ministerrat und den Hohen Rat bis zum wöchentlich zusammentretenden Ständigen Rat eingebunden. Zu anderen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat, der EU und der NATO bestehen regelmässige Kontakte zwecks gegenseitiger Abstimmung und Informationsabgleichung. Darüber hinaus bestehen zahlreiche informelle Kontakte mit den diplomatischen Vertretern der OSZE-Staaten, die den gegenseitigen Umgang vor einem nicht immer ganz problemlosen Hintergrund erheblich erleichtern können.

Im Haag selbst habe ich im Jahr 1993, als ich meine Tätigkeit aufnahm, ein Büro eingerichtet, das mich in meiner oben geschilderten Arbeit unterstützt. Zur Zeit arbeiten darin neben dem Verwaltungs- und Sekretariatspersonal sechs Berater, die sich international zusammensetzen: ein Niederländer, ein Pole, ein Kanadier, ein Bulgare, ein Brite und ein Deutscher.

Meine Befassung mit Minderheitenfragen in den Staaten, in denen ich tätig bin, findet in der Formulierung von Empfehlungen Niederschlag, die ich der Regierung des jeweiligen Staates übermittle. Sobald die Regierung mir geantwortet hat, werden Empfehlung und Antwort, die zu diesem Zeitpunkt noch vertraulichen Charakter haben, dem Ständigen Rat in Wien zugeleitet. Die Botschafter der OSZE-Staaten haben dann Gelegenheit, von den von mir angesprochenen Problemkreisen und Lösungsvorschlägen Kenntnis zu nehmen und sie an ihre jeweiligen Hauptstädte weiterzuleiten. Ich selbst halte mich etwa alle zwei Monate in Wien auf, wo ich darüber hinaus dem Ständigen Rat über meine Tätigkeit berichte. Im Anschluss an meinen Bericht beschliesst der Ständige Rat, den jüngsten Schriftwechsel zwischen mir und den betroffenen Regierungen zur Veröffentlichung freizugeben. Das bedeutet konkret, dass ab diesem Zeitpunkt jeder Interessierte auf dem Weg über das OSZE-Büro in Prag freien Zugang zu meinen Empfehlungen und den Antworten erlangen kann. Der Hauptzweck dieses Verfahrens liegt in der Förderung der Transparenz, wie sie ja der OSZE-Prozess insgesamt anstrebt. Somit kann erreicht werden, dass die Vertreter der Minderheiten Kenntnis erlangen von Schriftsätzen, die sie selbst unmittelbar betreffen. Im Ergebnis wird ein Informationsgleichstand zwischen Regierung und Minderheit hergestellt, der sich ohne das geschilderte Verfahren nicht in jedem Falle einstellen würde.

Meine Empfehlungen sind notwendigerweise oft sehr detailliert und enthalten immer wieder Anregungen zur Förderung der muttersprachlichen Erziehung, zur Abhaltung von Trainingsseminarien sowohl für Vertreter der staatlichen Seite wie auch der Minderheiten. Solche Projekte werden in vielen Fällen von der "Stiftung für interethnische Beziehungen" umgesetzt, die ich bei meinem Amtsantritt gegründet habe und die ebenfalls in Den Haag beheimatet ist.

Zu einer anderen Form der Unterstützung meiner Vorschläge, nämlich zur Gewährung von Hilfe, die sich unmittelbar auf die Situation von Minderheiten auswirkt, kann ich die OSZE-Staaten nur aufrufen. Als Beispiel möchte ich hier die Krim-Tataren nennen, die nach ihrer Heimkehr aus jahrzehntelanger Verbannung eine wirtschaftliche Existenz, ja eigentlich ihr ganzes Leben völlig neu aufbauen mussten. Sie kehrten in die Ukraine als ein Land zurück, das sich bereits selbst in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation befand. Hier ist materielle Hilfe von aussen nötig, um potentiellen Frustrationen zu begegnen, die in Verteilungskämpfe ausarten könnten und die vor ihrem spezifisch ethnischen Hintergrund ein politisches Konfliktpotential darstellen. Aus diesem Grunde habe ich es als meine Pflicht gesehen, die OSZE-Staaten auf die Problemlage aufmerksam zu machen und zur Gewährung materieller Hilfe aufzurufen. Auch wenn dieses Beispiel von begrenzter geographischer Bedeutung ist und "nur" eine relativ kleine Anzahl von Menschen unmittelbar betrifft, so kann doch niemals vorhergesagt werden, auf wieviele Menschen sich ein möglicherweise resultierender Konflikt auswirken würde. Es ist daher meine feste Überzeugung, dass Kapital, das in Konfliktverhütung investiert wird (und ich sage absichtlich: "investiert", nicht bloss "ausgegeben"), gut und sinnvoll investiertes Kapital bildet. Denn Konfliktverhütung ist preiswerter als friedenserhaltende Massnahmen, und diese sind wiederum preiswerter als ein Krieg.

Hinsichtlich meiner Methodologie möchte ich nicht vergessen zu erwähnen, dass ich gerade unter Zuhilfenahme sachkundiger Wissenschaftler bereits mehrere Runde Tische und Expertenteams zusammengestellt habe, die bei der Suche nach allseitig akzeptablen Problemlösungen in mehreren Fällen wertvolle Beiträge geleistet haben. - Nur der Vollständigkeit halber möchte ich anführen, was Ihnen sicherlich bereits bekannt ist: Mein Mandat sieht nicht vor, dass ich Individualbeschwerden entgegennehme; ebenso untersagt es mir ausdrücklich, mit Personen in Kontakt zu treten, die terroristische Akte entweder selbst verüben oder aber sie gutheissen.

## 9. Ausblick

Sehr verehrte Damen und Herren,

Bitte erlauben Sie mir, zum Abschluss dieses Vortrages meine Ausführungen auf der Grundlage meiner nunmehr über vierjährigen Amtszeit thesenartig zusammenzufassen:

- Jede Minderheitensituation ist aufgrund historischer, kultureller und anderer Gegebenheiten andersartig. Es gibt daher kein universal anwendbares Patentrezept.
- Gleichwohl treten in verschiedenen Staaten mitunter ähnliche Problemlagen auf, bei denen der Bedarf an beiderseitiger Kompromissbereitschaft deutlich zutage tritt.
- Die Tendenz, Minderheiten auszugrenzen und eine künstlich geschaffene oder bereits vorhandene Gegenüberstellung innerhalb der Gesellschaft zu politischen Zwecken auszunutzen, birgt schwer einzuschätzendes Konfliktpotential in sich.
- Unterstützung durch die Staatengemeinschaft und durch Instrumente der präventiven Diplomatie wird nur dann effektiv sein, wenn sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt. Sind erst einmal Emotionen geschürt und steht Prestige auf dem Spiel, dann verhärten sich Positionen, und eine Deeskalierung wird um vieles schwieriger.
- Interethnische Spannungen haben oftmals tiefer liegende Ursachen. Es ist daher nicht ausreichend, nur die Symptome zu bekämpfen, sondern es müssen vor allem auch deren Ursachen erkundet werden.
- Staaten sollten in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse einen vernünftigen Interessenausgleich zwischen Mehrheit und Minderheit suchen.
- Die Achtung der Identität von Minderheiten macht es wahrscheinlicher, dass deren Angehörige sich mit einem Staatsgebilde identifizieren und sich ihm gegenüber loyal verhalten.
- Minderheiten können auf Dauer nur dort gedeihen, wo sie von den Mehrheiten nicht nur hingenommen, sondern als gleichwertig und gleichberechtigt angenommen werden. Dieser Gedanke sollte in den Köpfen der Politiker und in den Herzen der Menschen fest verankert sein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

