



Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

**„HILFE BEI DER SISYPHUSARBEIT:  
VERHÜTUNG KÜNFTIGER KONFLIKTE“**

**REDE DES HOHEN KOMMISSARS  
FÜR NATIONALE MINDERHEITEN DER OSZE  
MAX VAN DER STOEL**

**ANLÄSSLICH DER VERLEIHUNG DES  
HESSISCHEN FRIEDENSPREISES**

**WIESBADEN, 20. JUNI 2001**

Herr Landtagspräsident,  
Herr Minister,  
Herr Dr. Vranitzky,  
Herr Dr. Czempiel,  
meine Damen und Herren,

ich danke Ihnen sehr herzlich. Es ist mir eine Ehre, diese hohe Auszeichnung entgegenzunehmen. Und ich bedanke mich, ganz besonders bei Ihnen Herr Dr. Vranitzky, für Ihre anerkennenden Worte.

Ich betrachte sie als Anerkennung dafür, welchen Stellenwert die Verhütung interethnischer Konflikte einnimmt. Mit Konfliktverhütung macht man normalerweise keine Schlagzeilen. War sie erfolgreich, gibt es keinen Konflikt und daher auch keine Berichte darüber. Hoffentlich ist es mir gelungen, in den letzten Jahren einige Schlagzeilen zu verhindern.

Doch leider gibt es in Bezug auf interethnische Konflikte noch immer jede Menge schlechter Nachrichten. Ich möchte diese Gelegenheit zum Anlass nehmen, um auf einige der Lehren des letzten Jahrzehnts und die Herausforderungen an die Konfliktverhütung der Zukunft einzugehen.

Es war eine wesentliche Errungenschaft der vergangenen Jahre, dass die Menschenrechte auf der politischen Agenda aufgestiegen sind. Ein Thema, das zuvor kaum erörtert wurde, spielt nun in den internationalen Beziehungen und in der Innenpolitik eine zentrale Rolle. In den vergangenen zehn Jahren wurden detaillierte internationale Standards zum Schutz der Minderheitenrechte formuliert, wie etwa im Kopenhagener Dokument der OSZE und im Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.

Immer stärker setzt sich das Bewusstsein durch, dass Menschenrechte geschützt werden müssen, wenn schon nicht vom betroffenen Staat so doch durch die internationale Gemeinschaft. Zu diesem Punkt hat die OSZE eindeutig Stellung bezogen. 1991 kamen die OSZE-Teilnehmerstaaten in Moskau überein, „dass die im Bereich der menschlichen Dimension der [O]SZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Dadurch konnte sich die OSZE einschließlich meines Büros mit Recht und konstruktiv in einigen Staaten in verschiedenen Situationen engagieren, in denen es um den Schutz der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte ging. Diesem Grundsatz müssen wir treu bleiben. Menschenrechte *gehen* uns alle *an*. Das gilt sowohl aus moralischer als auch aus rechtlicher und sicherheitspolitischer Sicht. In unserer Welt von heute kann sich kein Staat hinter seinen Grenzen verschanzen und die Rechte seiner Bewohner missachten: die Folgen eines derartigen Handelns betreffen uns alle.

Dieser Überzeugung waren auch einige europäische Staaten zu Beginn der neunziger Jahre, als gewalttätige Konflikte die Sicherheit in und zwischen ehemaligen kommunistischen Ländern bedrohten. 1992 beschloss die OSZE, das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu schaffen. Grundgedanke des Mandats ist die rasche Reaktion und Frühwarnung in Fällen, in denen nationale Minderheiten betroffen sind.

In Wahrnehmung dieses Mandats unternahm ich ausgedehnte Reisen in die baltischen Staaten, nach Zentralasien, in die Ukraine, nach Mitteleuropa und auf den Balkan, insbesondere nach Mazedonien. Bei diesen Besuchsreisen informierte ich mich vor Ort über Entwicklungen, die die Beziehungen zwischen den Volksgruppen betreffen, erörterte diese Fragen mit den betroffenen Parteien und versuchte, den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu fördern. In einigen Fällen verfasste ich auch Empfehlungen dazu, wie sich die Lage der Minderheiten aus meiner Sicht sowohl nach dem Völkerrecht als auch unter Berücksichtigung der politischen Gegebenheiten verbessern ließe. Ich ging dabei diskret vor, teils weil es mein Mandat so verlangte, aber auch, weil ich

nichts davon hielt, heikle Situationen noch zusätzlich aufzubauschen. Bei vertraulichem Vorgehen waren die Parteien eher bereit, mir - und einander - zuzuhören.

Ich möchte einige Schlussfolgerungen aus meiner Tätigkeit ziehen.

Erster und wichtigster Punkt ist der Bedarf an Frühwarnung und raschem Handeln. Wir verfügen über Beispiele in ausreichender Zahl, die zeigen, dass zeitgerechtes und wirksames Handeln helfen kann, eine kostspielige Krise abzuwenden. Statt der späten Einsicht „wir hätten das vorher sehen müssen“ und statt der Wiederherstellung der Lage nach einem Konflikt, die Milliarden Dollar für den Wiederaufbau verschlingt, sollten wir bei der Konfliktverhütung größeren Weitblick beweisen und zu mehr Investitionen - insbesondere an politischem Kapital - bereit sein.

Wir leben im Informationszeitalter, in dem es Material in Hülle und Fülle gibt, um über die Entwicklungen in der ganzen Welt auf dem Laufenden zu bleiben. An Frühwarnung fehlt es keineswegs. Und trotzdem neigen die Menschen - vor allem Politiker - dazu, nur auf das zu reagieren, was sich direkt vor ihren Augen abspielt. Und dann ist es häufig zu spät.

Nehmen wir den Fall Mazedonien. Seit Jahren weise ich darauf hin, dass die Lage instabil ist und die Fundamente dieses Mehrvölkerstaats brüchig sind. Aber die Menschen wurden von anderen Entwicklungen in der Region - Bosnien, Kosovo, Serbien, Montenegro - in den Bann gezogen und waren daher offensichtlich außer Stande, die drohende, wenn auch nicht so augenfällige Gefahr in Mazedonien wahrzunehmen. In Mazedonien wiederum schenkte man der Notwendigkeit eines Dialogs über interethnische Fragen nicht die gebührende Beachtung. Erst als der Topf am Überlaufen war, eilten die Köche herbei.

Dies zeigt deutlich das Dilemma, das sich mir so häufig bei meiner Arbeit stellt. Einerseits ist der beste Zeitpunkt zur Beilegung eines Streitfalls bevor er zu einem gewalttätigen Konflikt eskaliert. Andererseits glaubt jeder, dass man sich mit einem Problem nicht ernsthaft auseinandersetzen muss, solange die Dinge keine dramatische Wende genommen haben.

Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge *sind* lebenswichtig. Sie wären aber weniger notwendig, würden wir mehr in die Konfliktverhütung investieren. Schließlich ist Vorbeugen besser als Heilen. Das heißt, dass wir sowohl national als auch international mehr Ressourcen in die Konfliktverhütung fließen lassen müssen. So kann zum Beispiel viel durch konkrete Projekte zum Spannungsabbau, durch den Aufbau institutioneller Kompetenz oder durch die Unterstützung von Entwicklungsprojekten bewirkt werden, die einer Benachteiligung von Minderheiten entgegenwirken können. Derartige Investitionen erfordern keinen großen Einsatz, doch können sie hohe Dividenden abwerfen.

Eine weitere zentrale Überlegung ist es, die „Wurzel des Übels“ zu bekämpfen. Wir dürfen zwar kulturelle, geschichtliche und symbolische Fragen nicht übergehen, müssen aber versuchen, zum Kern der Fragen vorzudringen, um die sich die Auseinandersetzung dreht. Deshalb versuche ich immer, die Parteien zu konkreten Aussagen, zur Formulierung ihrer Anliegen und zur Suche nach kooperativen und konstruktiven Problemlösungen zu bewegen.

Diesbezüglich ist es wichtig, dass sich alle Parteien darüber im Klaren sind, dass für politische Lösungen ein Kompromiss erforderlich ist, wobei gewisse Grundsätze gewahrt bleiben müssen. Streitparteien, die mit Maximalforderungen auftreten, stoßen häufig auch auf maximalen Widerstand. Lösungen auf lange Sicht erzielt man am besten durch einen pragmatischen, schrittweisen Ansatz, der auf politisch machbaren Zielsetzungen gründet.

Dialog kann als Katalysator für Veränderungen wirken. Damit komme ich zu einer dritten Feststellung allgemeiner Art, dass nämlich interethnische Spannungen häufig durch ein Kommunikationsdefizit bedingt sind. Dialog ist ein wichtiger Prozess, um Missverständnisse auszuräumen und Vertrauen zwischen den Parteien herzustellen. Er sollte sich nicht auf

Krisensituationen beschränken, sondern Teil des normalen Diskurses sein. Mitunter braucht man einen Dritten, um den Prozess in Gang zu bringen beziehungsweise voranzutreiben. In einigen OSZE-Ländern ist es mir gelungen, diese Rolle zu übernehmen. Aber letztlich müssen die Parteien am Ende selbst Mittel und Wege finden, um ihre eigenen Kommunikationsmöglichkeiten auf eine dauerhafte Basis zu stellen.

Viertens möchte ich anmerken, dass die wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben eine wesentliche Komponente einer friedlichen Gesellschaft ist. Minderheiten fühlen sich mitunter von Entscheidungen, die sie betreffen, ausgeschlossen oder der Gesellschaft entfremdet, in der sie leben. Durch die wirksame Teilnahme an Entscheidungsprozessen und -gremien erhalten Minderheitenvertreter die Möglichkeit, ihre Sichtweise den Behörden darzulegen. Das kann dazu beitragen, dass Behörden größeres Verständnis für die Anliegen von Minderheiten haben. Gleichzeitig bietet es den Behörden eine Plattform, um ihre politischen Vorstellungen und Absichten zu erläutern, was wiederum zu einer kooperativeren und weniger konfrontativen Situation beitragen kann. Dadurch können das Zugehörigkeitsgefühl einer Minderheit verstärkt und die Ängste und Vorurteile der Mehrheit abgebaut werden.

Aus welchem Grund ist das so wichtig? Die Antwort liegt auf der Hand. Fehlende Integration führt üblicherweise zum Zerfall. Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien sind ein deutliches Warnsignal vor dem Krebsgeschwür der Intoleranz in multiethnischen Gesellschaften. Derartige Konflikte sind durch schwere Menschenrechtsverletzungen, die systematische Ausgrenzung und Unterdrückung einer oder mehrerer Gruppen durch eine andere gekennzeichnet. In manchen Fällen erzeugt die Ausgrenzung Frustration. In anderen Fällen wird das Anderssein als Bedrohung erlebt, der man mit Gewalt begegnet. Diese Phänomene beschränken sich nicht auf den Balkan. Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und extremer Nationalismus gedeihen in ganz Europa.

Von mancher Seite, insbesondere von extremen Nationalisten, wird behauptet, interethnische Konflikte würden beweisen, dass Mehrvölkerstaaten nicht lebensfähig seien - nur Nationalstaaten könnten stark sein. Ich habe den Eindruck, dass sich sogar unter einigen liberalen Kommentatoren zunehmend Fatalismus in Bezug auf die Zukunft von Mehrvölkerstaaten breit macht.

Was heißt das aber für uns? Wollten wir ein Europa, in dem jede Nation „ihren eigenen“ Staat hat, bedeutete das ein endloses Neuziehen der Grenzen, einen ständigen Strom von Umsiedlern und Menschen, die in einem in sich geschlossenen kulturellen Umfeld leben. Das ist weder machbar noch wünschenswert.

Wo also liegt die Alternative?

An erster Stelle steht die klare Aussage, dass ethnisch reine Nationalstaaten nicht die Norm sind und Bemühungen, sie zu schaffen, üblicherweise Konflikte heraufbeschwören. In Anbetracht dessen müssen wir der Tatsache Rechnung tragen, dass Mehrvölkerstaaten eine Realität sind und kulturelle Vielfalt eine Quelle der Stärke sein kann. Auch ich denke, dass es eine Sisypusarbeit ist, Mehrvölkerstaaten nach Ausbruch eines Konflikts zusammenzuhalten. Deshalb müssen wir zu allererst verhindern, dass gewalttätige Konflikte ausbrechen. Darüber hinaus bin ich davon überzeugt, dass es Mittel und Wege *gibt*, zu verhindern, dass der Fels des Nationalismus immer wieder auf uns zurückrollt.

Eine zentrale Überlegung lautet, starke rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Rechte aller, einschließlich der Angehörigen nationaler Minderheiten, schützen. Minderheiten müssen die Möglichkeit erhalten, ihre Identität, etwa ihre Sprache, ihre Symbole und ihre Kultur, zu schützen und weiterzuentwickeln. Im Rahmen eines demokratischen Staates, dessen Grundlage die Rechtsstaatlichkeit bildet, sollte das noch keine Bedrohung für die Mehrheit bedeuten. In Wirklichkeit ist es so: Je stärker Minderheiten in einem Staat integriert sind, desto größer ist die Chance, dass sie sich dort zu Hause fühlen.

Der Wunsch der Minderheit, über ihr Schicksal selbst zu verfügen, kann in manchen Fällen durch Selbstverwaltung befriedigt werden, ohne dass dies zum Zerfall eines Staates führt. Durch verschiedene Formen der so genannten ‚inneren‘ Selbstbestimmung können Minderheiten jene Aspekte ihres Lebens regeln und verwalten, die ausschließlich oder in erster Linie sie betreffen. Das kann in geschlossenen Wohngebieten von Minderheiten durch ein System territorialer Autonomie erreicht werden. Wenn Minderheiten zerstreut siedeln, wäre eine mögliche Lösung ein System persönlicher oder kultureller Autonomie. Derartige Formen von Autonomie sollten nicht mit Separatismus verwechselt werden, da sie auf gemeinsamen Vorstellungen und rechtsstaatlichen Institutionen, der Achtung der Menschenrechte, gemeinsamer Sicherheit und der Schicksalsgemeinschaft innerhalb eines Staates beruhen.

Diese Lektionen müssen wir erst richtig lernen. Betrachtet man die jüngsten Entwicklungen in Mazedonien, die gewalttätigen Ausschreitungen in Bosnien und Herzegowina, die Kämpfe im Preševo-Tal, die schwelenden Spannungen im Kosovo, die populistischen Appelle an den Nationalismus, die Gefahr eines religiösen Extremismus in Zentralasien und den Terrorismus separatistischer Gruppierungen in einigen OSZE-Staaten, so ergibt dies ein düsteres Bild.

Und dennoch kam es im letzten Jahrzehnt zu *positiven* Entwicklungen. Sie sind nicht so augenfällig, jedoch mindestens ebenso wichtig, wenn nicht noch wichtiger. Heute sind internationale Standards in Bezug auf Minderheitenrechte gut eingeführt und ihre Umsetzung wird genau beobachtet. Viele Länder im OSZE-Gebiet verfügen heute über institutionalisierte Dialogforen, in denen Minderheiten eine Stimme haben; in immer mehr Staaten werden Minderheitenrechte gesetzlich verankert; manche Regierungen haben Reformen durchgeführt - zum Beispiel in der öffentlichen Verwaltung und im Bildungswesen -, die Minderheiteninteressen entgegenkommen. Bilaterale Verträge und Dialog haben unter Nachbarstaaten den Verdacht zerstreut, dass Minderheiten sich als Trojanisches Pferd erweisen könnten. Andererseits konnten sich die Minderheiten in vielen OSZE-Staaten vom Vorteil des Dialogs und der Partizipation überzeugen und erkennen, dass ein Kompromiss mehr bringt als eine Konfrontation. Einige dieser Veränderungen kamen auf internationalen Druck hin zustande. Ich denke aber, dass bei den Regierungen und Minderheitenvertretern auch das Verständnis dafür wächst, dass das Aufgreifen von Minderheitenanliegen einfach zu „Good Governance“ gehört.

Ich gebe mich nicht der Illusion hin, dass man alle interethnischen Konflikte lösen kann. Allerdings halte ich interethnische Konflikte auch nicht für unvermeidlich. Wir wissen heute mehr darüber, weshalb Konflikte ausbrechen und wie man sie verhindern kann. Es gibt Standards zum Schutz von Minderheitenrechten und ein ständig größer werdendes ‚Instrumentarium‘ von Konfliktverhütungstechniken. Doch bleibt uns noch viel zu tun, was Investitionen in Konfliktverhütung, die Reaktion auf Frühwarnsignale und die Verstärkung der Fundamente von Mehrvölkerstaaten anbelangt. Auf diese Weise können wir Frieden innerhalb der Staaten und zwischen den Staaten schaffen. Im letzten Jahrhundert, eigentlich im letzten Jahrzehnt, gab es genügend Warnungen vor den Folgen unseres Scheiterns.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und möchte Ihnen nochmals für die große Ehre danken, die Sie mir durch die Verleihung dieses Preises zuteil werden ließen.