In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 327-340.

*Klemens Büscher**

Der HKNM in der Ukraine: Konfliktprävention in einer gespaltenen Gesellschaft

Die Ukraine hat es während ihrer postsowjetischen Transformation bislang geschafft, in einem schwierigen außenpolitischen Umfeld und ungeachtet komplexer ethno-politischer Differenzen und Spannungen gewaltsame Auseinandersetzungen zu vermeiden. Dafür gebührt dem Land und seinen Menschen großer Respekt. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) ist bereits seit 1994 in der Ukraine aktiv. Seine Arbeit zielt seither darauf ab, die weitgehend friedliche Bearbeitung ethno-politischer Probleme und Konflikte zu unterstützen und dabei zu helfen, eine Eskalation vorhandener Spannungen zu vermeiden.

Im Großen und Ganzen haben die verschiedenen politischen Führungen der Ukraine – sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene – in der Vergangenheit konstruktiv mit dem HKNM zusammengearbeitet und die Autonomie dieser OSZE-Institution respektiert, auch wenn es in zahlreichen konkreten Fragen naturgemäß sehr unterschiedliche Auffassungen gab. Die schriftlichen Empfehlungen des Hohen Kommissars – das Kernstück seiner politischen Arbeit – wurden in Kiew zur Kenntnis genommen und lösten teilweise breite politische Diskussionen aus. Wie nicht anders zu erwarten, haben ukrainische Politiker und Diplomaten zuweilen versucht, den HKNM für eigene innen- oder außenpolitische Ziele zu instrumentalisieren und seine Empfehlungen einseitig oder verzerrt zu interpretieren. Auch ist gelegentlich spürbar, dass das Engagement des HKNM und generell die Präsenz der OSZE im Lande als Stigma wahrgenommen werden. Dies hat den Handlungsspielraum des Hohen Kommissars jedoch nicht eingeschränkt.

Zwar war der HKNM kontinuierlich involviert, doch ist mit Blick auf die Ukraine der bemerkenswerte und eher seltene Fall zu konstatieren, dass zwei konkrete Konfliktthemen im Laufe der Zeit weitgehend geregelt wurden, so dass der Hohe Kommissar von einem weiteren Engagement absehen konnte. Dies betrifft zum einen die zentrale politische Auseinandersetzung der neunziger Jahre um den Status der Halbinsel Krim. Im Rahmen eines internationalen Forschungsprojekts kam eine sehr gründliche Analyse der Rolle des ersten Amtsinhabers, Max van der Stoel, in dieser Frage zu dem Schluss, dass das aktive Engagement des HKNM, das seinen Ausdruck u.a. in zahlreichen Besuchen, schriftlichen Empfehlungen und der Organisation vertraulicher Rundtischgespräche fand, die Geschehnisse im Konflikt zwischen Kiew und Simferopol wesentlich beeinflusst hat. Die letztendlich gefundene Regelung des Status der Krim fußte weitgehend auf den Empfehlungen des Hohen

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Kommissars.[1] Das zweite Problem, das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit Unterstützung des Hohen Kommissars weitgehend gelöst werden konnte, war die Gewährung der ukrainischen Staatsbürgerschaft für die auf die Krim zurückkehrenden Krimtataren. Als besonders fruchtbar erwies sich dabei die enge Zusammenarbeit des HKNM mit dem VN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), dessen ukrainisches Büro sich auch weiterhin mit dieser Angelegenheit befasst.

In den letzten Jahren waren es vor allem drei Themenkomplexe, in denen sich der Hohe Kommissar aktiv engagiert hat: Sprachenpolitik und Minderheitenrechte in der Ukraine, interethnische Beziehungen auf der Krim sowie, in geringerem Maße, die Minderheitenfrage in den ukrainisch-rumänischen Beziehungen. Diese Themen werden im Folgenden ausführlich beleuchtet. Weitere ethno-politische Fragen wie z.B. die Lage der ungarischen Minderheit und der Roma oder die Situation der Ruthenen hat der HKNM zwar beobachtet, aber kaum aktiv thematisiert.

Sprachenpolitik und Minderheitenrechte in der Ukraine

In der Ukraine gibt es keinen „klassischen" Konflikt zwischen ukrainischer Mehrheit und russischer Minderheit. Die ukrainische Gesellschaft ist sehr heterogen, wobei sich ethnische, sprachliche, kulturelle, regionale und politische Differenzierungen überschneiden. Insgesamt ist das Land durch eine tiefe innere Spaltung charakterisiert, die durch die Orange Revolution Ende 2004 besonders deutlich zutage trat. Die landesweiten Wahlen der letzten zehn Jahre haben diesen Riss gut dokumentiert, dessen Besonderheit in der stabilen und deutlichen territorialen Ausprägung liegt: Im Westen und im Zentrum gab es regelmäßig klare Wahlsiege für das eine politische Lager, im Osten und Süden wurde ebenso klar das andere Lager unterstützt; knappe, ausgeglichene Wahlergebnisse gab es praktisch nirgendwo. Offenbar sind die Menschen in den beiden Landesteilen durch unterschiedliche Haltungen und Wertvorstellungen geprägt. Die ethnische Zugehörigkeit und die Sprache spielen dabei eine Rolle, sind jedoch für sich genommen nicht ausschlaggebend.

Vereinfacht kann man die Spaltung der Ukraine folgendermaßen beschreiben:

- Für den eher ukrainischsprachigen westlichen Teil (Westen und Zentrum) ist die ethnische Zugehörigkeit von großer Bedeutung. Die Ukraine wird als Nationalstaat der ethnischen Ukrainer betrachtet. Ange-

1 Vgl. Volodymyr Kulyk, Revisiting a Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001, Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Working Paper 6, 2002, S. 69.

sichts der Unterdrückung der ukrainischen Sprache und Kultur im Zarenreich und in der Sowjetzeit werden die Stärkung der eigenen Sprache und die „Wiedergeburt" der Kultur als wichtige Ziele sowohl für die ukrainische Nation als auch für den Staat angesehen. Damit geht der Wunsch einher, die Dominanz des Russischen abzubauen. Politisch wird die Ukraine als europäischer Staat betrachtet, der engere Bindungen mit der EU und die Bewahrung einer Distanz zu Russland anstreben sollte.

- Demgegenüber sehen der überwiegend (aber keineswegs ausschließlich) russischsprachige Osten und Süden die Ukraine als multikulturellen Staat, in dem Ukrainer und Russen die beiden grundsätzlich gleichberechtigten staatsbildenden Hauptnationen sind. Die engen historischen Bindungen beider Kulturen („slawische Brüderlichkeit") sollen erhalten bleiben. Ukrainische Sprache und Kultur sollten zwar gestärkt werden, jedoch keinesfalls zu Lasten des Russischen. Die slawische Brüderlichkeit erfordert auch in der Außenpolitik die Pflege einer engen Freundschaft zu Russland.

Die so beschriebene Spaltung der Ukraine erzeugt eine gesellschaftliche Grundspannung und beinhaltet ein beachtliches Konfliktpotenzial, nicht zuletzt angesichts der schwierigen Beziehungen der Ukraine zum benachbarten Russland. Allerdings scheint ein Auseinanderbrechen des Landes bislang recht unwahrscheinlich, zumal sich die beiden konkurrierenden Mentalitäten jeweils auf das gesamte Land beziehen und nicht nur auf die beiden Teilgebiete, zu denen es praktisch keine besondere Verbundenheit oder Loyalität gibt.

Über viele Jahre bestand ein gewisses Gleichgewicht zwischen den beiden Lagern. Dabei waren beide Seiten allerdings unzufrieden: die einen, weil die Ukrainisierung in Verwaltung, Medien und Wirtschaft kaum voranging, die anderen, weil sie genau eine solche Ukrainisierung befürchteten, nachdem im Bildungswesen die aus sowjetischer Zeit stammende Russifizierung bereits teilweise rückgängig gemacht worden war. Unter Präsident Wiktor Juschtschenko (2005-2010) wurde das Gleichgewicht empfindlich verletzt, als es eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen gab, die eine weitreichende Ukrainisierung und die Abkehr von der Verbundenheit mit Russland zum Ziel hatten. Die exzessiv antirussischen Initiativen trugen vermutlich entscheidend zum Sieg Wiktor Janukowytschs bei, in dessen gegenwärtiger Präsidentschaft sich nun ein ebenso exzessiver prorussischer Kurs abzeichnet.

Max van der Stoel erkannte zwar das landesweite Konfliktpotenzial in der Ukraine, konzentrierte seine Aufmerksamkeit jedoch weitgehend auf den Krimkonflikt. Zur Sprachenfrage legte er bereits 1994 Empfehlungen vor und wandte sich erst zum Ende seiner Amtszeit wieder dieser Thematik zu: Im Anschluss an eine gemeinsam mit unabhängigen Experten im Jahr 2000 durchgeführte Studie zu den Rechten der russischen Minderheit in der Ukra-

ine und der ukrainischen Minderheit in Russland im Bildungswesen übermittelte van der Stoel der ukrainischen und der russischen Regierung jeweils gesonderte umfangreiche Empfehlungen zu dieser Frage.

In den letzten Jahren entwickelten sich Sprachenfrage und Minderheitengesetzgebung in der Ukraine zu einem Schwerpunkt in der politischen Arbeit des HKNM. Über seine vertraulichen Gespräche und Schreiben hinaus hat der heutige Hohe Kommissar Knut Vollebæk einige grundsätzliche Einschätzungen und Empfehlungen hierzu auch in einem veröffentlichen Vortrag vom November 2008 dargelegt.[2] Darin plädierte er für den HKNM-typischen Ansatz der Integration unter Respektierung kultureller und sprachlicher Vielfalt. Konkret bekräftige er zum einen das Recht der Ukraine, die lange unterdrückte ukrainische Sprache und Kultur im öffentlichen Leben zu fördern und ihre Rolle als Instrument der gesamtgesellschaftlichen Integration zu stärken, sowie das Recht – und auch die Verantwortung – der Minderheiten, die Staatssprache zu erlernen, um auf diese Weise am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben gleichberechtigt teilnehmen zu können. Zum anderen warnte der Hohe Kommissar vor Zwangsmaßnahmen zur Verdrängung von Minderheitensprachen und mahnte den Schutz der Minderheitenrechte an. Dabei war der erste Teil dieser Botschaft offensichtlich vor allem an das prorussische Lager adressiert, das zuweilen bereits den obligatorischen Ukrainischunterricht nicht als sinnvolle Integrationsmaßnahme, sondern als Verletzung der Rechte der Russischsprachigen betrachtet. Demgegenüber wandte sich die zweite Botschaft in erster Linie an ukrainische Nationalisten, die die Benutzung des Russischen in möglichst vielen öffentlichen Bereichen untersagen oder stark einschränken wollen.

Das Engagement des HKNM konzentrierte sich 1. auf die Verabschiedung eines neuen Sprachengesetzes, 2. auf den allgemeinen gesetzlichen Rahmen zum Minderheitenschutz und 3. auf den Bildungsbereich. Empfehlungen gab es darüber hinaus 4. zu Regelungen über die Verwendung von Sprachen in elektronischen Medien und im Justizwesen.

1. Während der Präsidentschaft Wiktor Juschtschenkos gab es einige Bestrebungen, das veraltete Sprachengesetz von 1989 durch eine umfassende Novelle zu ersetzen. Entwürfe wurden sowohl von Abgeordneten des ukrainischen Parlaments (Werchowna Rada) vorgelegt als auch im Regierungsapparat erarbeitet. Einige politische Akteure und Experten sprachen sich jedoch gegen jedwede neue Gesetzgebung aus, um eine weitere Politisierung der sensiblen Sprachenfrage zu verhindern. Der Hohe Kommissar befürwortete eine Modernisierung der Sprachengesetzgebung im Grundsatz, allerdings

2 Siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Integration with Respect for Diversity: A Prerequisite for a Nation's Progress, Opening Address by Knut Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the Conference on Ukrainian Ethnic Policy, organized by the State Committee on Nationalities and Religion, Kiew, 5. November 2008, unter: http://www.osce.org/hcnm/34904.

verhinderten die unterschiedlichen Positionen und instabilen Mehrheiten legislative Fortschritte.

Dies änderte sich mit dem Amtsantritt Wiktor Janukowytschs: Im September 2010 legten drei Abgeordnete einen umfassenden Entwurf für ein Sprachengesetz vor, dem große Chancen für eine Verabschiedung eingeräumt wurden. Der Parlamentsvorsitzende Wolodymyr Lytwyn, der diesem Entwurf kritisch gegenüberstand, bat den Hohen Kommissar offiziell um Stellungnahme. Die sehr ausführliche und wie immer vertrauliche Stellungnahme des HKNM vom Dezember 2010 gelangte rasch an die Öffentlichkeit und sorgte für große Diskussionen, da der Hohe Kommissar den Entwurf als unausgewogen kritisierte.[3] Seine ablehnende Haltung begründete er mit der weitreichenden Stärkung der Rolle des Russischen im Entwurf, das faktisch sowohl gegenüber der nur noch formalen Staatssprache Ukrainisch als auch gegenüber den anderen Minderheitensprachen eine dominante Position erlangen würde. Damit bringe der Entwurf das Ziel einer gesamtgesellschaftlichen Integration und langfristig auch die Stabilität des Landes in Gefahr. Wenig später bestätigte eine Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarats mit einer sehr ähnlichen Argumentation diese Position.[4] Beide Stellungnahmen wurden im Lager der Partei der Regionen heftig kritisiert, jedoch legten zwei Vertreter der Fraktion im August 2011 einen neuen Entwurf für ein „Gesetz über die Grundlagen der staatlichen Sprachenpolitik" vor und behaupteten, nahezu alle Kommentare des Hohen Kommissars und der Venedig-Kommission eingearbeitet zu haben. Doch auch der neue Entwurf, der über weite Teile mit dem alten identisch war, fand nicht die Zustimmung der beiden internationalen Institutionen. Daraufhin mobilisierte das prorussische Lager 120 „gesellschaftliche Organisationen", die im April 2012 in einem – offensichtlich von den Autoren des Gesetzentwurfs verfassten – offenen Brief die Abberufung Knut Vollebæks von seinem Amt als Hoher Kommissar forderten.[5] Unterdessen wurde das Gesetz im Juli 2012 von der Werchowna Rada ohne Berücksichtigung der national und international vorgebrachten Kritik in zweiter Lesung verabschiedet und am 8. August 2012 vom Präsidenten unterzeichnet. Der Hohe Kommissar warnte indes in einer Pressemeldung vom 26. Juli 2012, das Gesetz werde vermutlich die Polarisierung der Gesellschaft verstärken und könne den Zusammenhalt des Landes untergraben.[6]

---

3 Siehe den Text in ukrainischer Übersetzung auf der Internetseite der Werchowna Rada unter: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=235755&cat_id=37486.

4 Siehe European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Languages in Ukraine, Strasbourg, Opinion no. 605/2010, CDL-AD(2011)008, 30. März 2011, unter: http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29008-e.pdf.

5 Siehe den offenen Brief in englischer und russischer Sprache unter: http://www.r-u.org.ua/akt/7058-news.html.

6 Siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, OSCE High Commissioner on National Minorities urges dialogue and compromise on ‚divisive' language law in Ukraine, Kiew, 26. Juli 2012, unter: http://www.osce.org/hcnm/92418.

2. Weniger dramatisch verlief das Engagement des Hohen Kommissars hinsichtlich der Minderheitengesetzgebung. Auch hier steht das Land vor der Aufgabe, den veralteten, vielfach widersprüchlichen legislativen Rahmen zu modernisieren und ihn an internationale Standards anzupassen. Der Hohe Kommissar hat mehrfach Stellungnahmen zu unterschiedlichen Entwürfen für eine neues Minderheitenschutzgesetz abgegeben und eindringlich die zügige Verabschiedung eines solchen Gesetzes angemahnt. Aus Sicht des HKNM sollte das Gesetz den Rahmen für sämtliche auf Minderheiten bezogene gesetzliche Regelungen bilden, darunter auch die Regelungen zur Verwendung von Minderheitensprachen im öffentlichen Raum. Der Hohe Kommissar hat daher eine zumindest synchrone und abgestimmte Verabschiedung von Minderheitenschutz- und Sprachengesetz empfohlen. Allerdings gab es in dieser Frage in den letzten zehn Jahren praktisch keine Fortschritte, da keines der großen politischen Lager das Minderheitengesetz als Priorität betrachtet. Die politisch aufgeladene Sprachenfrage scheint einem sachlichen Diskurs über Minderheitenrechte und Minderheitenintegration im Wege zu stehen.

3. Der Höhepunkt der Ukrainisierungsbemühungen der Regierungen unter Präsident Juschtschenko ging einher mit einem vorläufigen Tiefpunkt in den bilateralen ukrainisch-russischen Beziehungen. In dieser Situation entschloss sich der Hohe Kommissar, an die bereits erwähnte Ukraine-Russland-Studie anzuknüpfen und eine erneute Untersuchung der Situation der russischen Minderheit in der Ukraine und der ukrainischen Minderheit in Russland im Bildungswesen durchzuführen. Dies sollte den Weg zu einem konstruktiven und sachlichen Dialog beider Staaten in dieser Frage ebnen. Im Ergebnis der im Frühjahr 2009 wiederum mit Hilfe internationaler Experten entstandenen Untersuchung legte der Hohe Kommissar den Regierungen jeweils gesonderte ausführliche Berichte vor, die eine Reihe konkreter Empfehlungen enthielten. Inhaltliche Schwerpunkte waren Sprachunterricht und interkultureller Unterricht in den Lehrplänen, externe Schulabschlussprüfungen in Sprachfächern, die Wahl der Unterrichtssprache sowie Möglichkeiten zur Information und Konsultation der jeweiligen Minderheiten im Bildungsbereich. Die Empfehlungen wurden von beiden Regierungen im Grundsatz positiv aufgenommen und detailliert kommentiert. Teile der jeweils etwa 16 Seiten langen Berichte wurden – mit beabsichtigten[7] und unbeabsichtigten Fehlern – in verschiedenen Internetquellen in Russland und in der Ukraine publiziert. Vollebæk selbst veröffentlichte im November 2009 eine knapp zehnminütige Videobotschaft mit zusammenfassenden Kommentaren zur Studie.[8]

Der ursprünglich vom Hohen Kommissar geplante Austausch und gemeinsame Dialog über beide Studien kam jedoch nicht mehr zustande, da der

7 So ersetzte die russische Internetseite Materik den Begriff „russische Minderheit“ konsequent mit „russischsprachige Minderheit“, siehe „Sekretnye materialy“ („Akte X“), 21. Dezember 2009, unter: http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=8113.

8 Siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, Address by the High Commissioner on National Minorities, unter: http://www.youtube.com/watch?v=HbCuYWjfgVA.

Machtwechsel in der Ukraine im Zuge der Präsidentschaftswahlen Anfang 2010 die Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine grundlegend veränderte und das bilaterale Konfliktpotenzial in der Minderheitenfrage erheblich reduzierte. Allerdings sind die meisten der in den beiden HKNM-Berichten dargelegten Probleme bei der Umsetzung der Minderheitenrechte im Bildungsbereich Russlands und der Ukraine keineswegs gelöst. Die Empfehlungen des Hohen Kommissars von 2009 haben an Relevanz und Aktualität kaum eingebüßt.

4. Ähnlich wie im Bildungswesen gab es auch im Medienbereich unter Präsident Juschtschenko Ukrainisierungsmaßnahmen, die objektiv und subjektiv sprachliche Minderheitenrechte gefährdeten und das Konfliktpotenzial erhöhten. Dazu zählten etwa unverhältnismäßig strenge sprachliche Erfordernisse für private Rundfunkanstalten, die den Großteil ihrer Programme auf Ukrainisch senden mussten, sowie die Verpflichtung für Kinos, nichtukrainische Filme grundsätzlich zu synchronisieren oder mit ukrainischen Untertiteln zu versehen. Der Hohe Kommissar hat solche Entwicklungen intensiv beobachtet und sich mehrfach in schriftlichen Empfehlungen an die Führung der Ukraine dazu geäußert. Auch in diesem Bereich hat der politische Machtwechsel jedoch sowohl die geltenden Bestimmungen und ihre Umsetzung als auch den politischen Kontext grundlegend verändert.

Interethnische Beziehungen auf der Krim und Integration der Krimtataren

Die politische und soziale Integration der Krimtataren in die ukrainische Gesellschaft auf der Krim zählt nach wie vor zu den großen Herausforderungen des Landes. Sie birgt aufgrund des innen- und außenpolitischen Kontextes erhebliches Konfliktpotenzial und gehört daher seit nahezu zwei Jahrzehnten zu Recht zu den Prioritäten des Hohen Kommissars.

Seit den späten achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts sind rund 260.000 Krimtataren und eine kleinere Anzahl Mitglieder weiterer ehemals deportierter Volksgruppen auf die Krim zurückgekehrt. Die Region hatte nicht nur den schwierigen wirtschaftlichen Umbruch nach dem Ende der Sowjetunion zu bewältigen, sondern war in jeder Hinsicht auf eine solch große und rasche Einwanderungswelle nicht vorbereitet. Konflikte über Ressourcen, Arbeitsplätze und soziale wie politische Besitzstände spielten sich vor dem Hintergrund tief verwurzelter und über Jahrzehnte kultivierter Stereotypen und Vorurteile gegenüber den Krimtataren ab. Die Situation wird von vielen Bewohnern der Halbinsel als Benachteiligung und Unrecht empfunden. Krimtataren sind insbesondere enttäuscht über mangelnde Fortschritte bei der Lösung drängender Probleme wie der Zuteilung von Bauland, der Förderung der krimtatarischen Sprache und Kultur, der Regelung des rechtlichen Status ehemals deportierter Völker, der wirtschaftlichen Chancen und der Repräsentanz der Krimtataren in Politik und öffentlicher Verwaltung. Ungeduld und Unzu-

friedenheit unter der krimtatarischen Bevölkerung wachsen. Extremismus, auch großrussischer Nationalismus, und islamischer Fundamentalismus sind bislang Randerscheinungen, bergen jedoch zusätzliches Konfliktpotenzial.
Zu den schwierigsten Problemen gehört die Landfrage, deren Regelung seit Jahren aussteht. Ein fehlender gesetzlicher Rahmen, Misswirtschaft und Korruption haben zu dauerhafter Benachteiligung der Krimtataren bei der Landzuteilung geführt, was im Gegenzug die Tendenz zu illegaler Besetzung von Land verstärkte. Zwar hat die Ukraine sich politisch zur Aufnahme der Krimtataren und Angehöriger anderer ehemals deportierte Völker verpflichtet, doch gibt es nach wie vor keine gesetzliche Regelung des Status und der Rechte der ehemals Deportierten und ihrer Nachfahren. Unter der weit verbreiteten Willkür und Vetternwirtschaft der lokalen und regionalen Behörden leiden die Krimtataren in besonderem Maße.
Zugleich gibt es jedoch unter der übrigen Bevölkerung der Region die gegenteilige Wahrnehmung der Krimtataren als eine Gruppe, die eine nicht zu rechtfertigende präferenzielle Behandlung durch die ukrainische Regierung genießt. Organisierte prorussische Kräfte wie z.B. die Russische Gemeinschaft und sogenannte Kosaken verschärfen die Spannungen und kultivieren antimuslimische Vorurteile in ihrem Bemühen um den Erhalt der kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Dominanz der Russen in der Region. Finanzielle, politische und mediale Unterstützung erhalten radikale prorussische Organisationen oftmals aus Russland. Schließlich tragen auch die Weigerung vieler Russen, sich in die gesamtukrainische Gesellschaft zu integrieren, und latente separatistische Tendenzen zum gefährlichen „Problem-Cocktail“ der Krim bei. Separatistische Neigungen erhielten vor allem während der Präsidentschaft Wiktor Juschtschenkos Auftrieb, stellen gegenwärtig jedoch keine akute Gefahr dar.
Das Verhältnis der politischen Führung der Krimtataren, organisiert in erster Linie im Medschlis, dem gewählten ständigen Leitungsgremium der krimtatarischen Bevölkerung, zu den regionalen Machthabern unterliegt gewissen Schwankungen und ist naturgemäß oft gespannt. Die Krimtataren stellen einen weitgehend unabhängigen und von den herrschenden Gruppen und Oligarchen kaum zu kontrollierenden Machtfaktor dar. Ihre relative Geschlossenheit und ihre organisatorische Disziplin sind eine bedeutende politische Ressource, die die Medschlis-Führung oftmals geschickt einsetzt.
Der Hohe Kommissar hat in den vergangenen Jahren regelmäßig die Krim besucht. Sowohl dort als auch in Kiew hat er alle drängenden offenen Fragen der interethnischen Integration diskutiert. Es ist davon auszugehen, dass bereits die regelmäßige Präsenz des HKNM und sein intensives Monitoring der Entwicklungen eine gewisse moderierende Wirkung auf die Konfliktparteien in der Region haben und vor manch radikaler Maßnahme abschrecken. Nach Überzeugung des Hohen Kommissars lassen sich die Konflikte und Probleme nur durch einen strategischen Ansatz der Regierung lösen, dessen Eckpunkte der Schutz der Minderheitenrechte aller Gruppen auf der Krim, die Förderung

der in ihre historische Heimat zurückgekehrten ehemals deportierten Völker und die Integration der Halbinsel in die ukrainische Gesellschaft sein sollten. Einige Einschätzungen und Empfehlungen hat der Hohe Kommissar über die zahlreichen vertraulichen Gespräche hinaus auch in öffentlichen Vorträgen[9] und Interviews ausgedrückt, über die die Krim-Medien in der Regel intensiv berichten.

Große Aufmerksamkeit widmet der Hohe Kommissar der Frage der Sprachen im Bildungswesen. Die Ukraine-Russland-Studie von 2000/2001 enthielt eine detaillierte Analyse sowie Handlungsempfehlungen für die Krim-Regierung zur Rolle der ukrainischen und der russischen Sprache auf allen Bildungsebenen. Auch zum Stand und zu den Problemen der Entwicklung des krimtatarischen Unterrichts hat sich der HKNM mit Hilfe unabhängiger Experten ein umfassendes Bild machen können und verschiedene Aspekte mit den zuständigen Stellen diskutiert. Weitere Tätigkeitsschwerpunkte des Hohen Kommissars waren die Frage einer in Simferopol entstehenden Großen Moschee, die politische Repräsentanz der Krimtataren in der Verwaltung und in gewählten Ämtern sowie die Landfrage. Im November 2008 widmete sich eine vom HKNM organisierte Konferenz in Simferopol den Herausforderungen der polizeilichen Arbeit auf der multiethnischen Krim. Der Hohe Kommissar stellte aus diesem Anlass seine allgemeinen „Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften" aus dem Jahr 2006 vor.

Als besonders dringlich erachtet der HKNM die Verabschiedung eines gesetzlichen Rahmens für die ehemals deportierten Völker, deren Definition, Status und Rechte dringend einer transparenten Regelung bedürfen. Auch ein Akt der politischen Anerkennung des erlittenen Unrechts, der Rehabilitierung und der symbolischen und, soweit möglich und sinnvoll, auch praktischen Wiedergutmachung ist dringend geboten. In der über zwanzigjährigen Geschichte der Rückkehr ehemals deportierter Völker auf die Krim hat es bereits einige erfolglose Versuche gegeben, eine entsprechende Gesetzgebung über die „Wiederherstellung der Rechte ehemals deportierter Personen" zu verabschieden. Im Jahr 2004 gelang es der Werchowna Rada, nach schwieriger Kompromisssuche ein solches vom Medschlis eingebrachtes Gesetz in zweiter Lesung zu verabschieden, doch stoppte der damalige Präsident Leonid Kutschma das Gesetz mit seinem Veto. Womöglich übte er auf diese Weise Rache an der Medschlis-Führung, die im beginnenden Präsidentschaftswahlkampf 2004 bereits ihre Unterstützung für den Kandidaten Juschtschenko signalisiert hatte.

Im Jahr 2008 legte die ukrainische Regierung einen neuen Entwurf für ein solches Gesetz vor, der jedoch das ursprüngliche Anliegen nicht nur stark

9 Siehe z.B. folgenden Vortrag: Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, The Power of Partnership: Police and Minorities in Crimea, Opening Address by Knut Vollebæk, OSCE High Commissioner on National Minorities to the conference „Modernizing Police and Promoting Integration: Challenges for Multi-Ethnic Societies", Simferopol, Ukraine, 6. November 2008, unter: http://www.osce.org/hcnm/34901.

verwässerte, sondern der Analyse des HKNM zufolge geeignet war, den erreichten Status quo zu gefährden und die Spannungen auf der Krim zu verstärken. Daher berief der Hohe Kommissar im Juli 2009 in Kiew ein vertrauliches Rundtischgespräch ein, an dem Vertreter der Regierung, des Präsidialsekretariats, der Werchowna Rade und der Krimtataren sowie unabhängige Experten teilnahmen. Auch die EU-Delegation, der Europarat und der UNHCR waren vertreten, nicht zuletzt um die internationalen Standards in den Bereichen Minderheitenschutz, Rehabilitation und Restitution/Kompensation zu erläutern. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Rundtischs übermittelte der Hohe Kommissar der ukrainischen Regierung ausführliche Empfehlungen zu den Grundsätzen und Inhalten eines Gesetzes zur Wiederherstellung der Rechte ehemals deportierter Personen und ihrer Nachfahren. Wenig später zog die Regierung ihren Gesetzentwurf zurück und machte damit den Weg frei für einen legislativen Neuanfang. Zu Beginn des Jahres 2010 legte der Parlamentsabgeordnete und Medschlis-Führer Mustafa Dschemilew einen neuen Entwurf vor, der sich stärker an der bereits 2004 verabschiedeten Fassung sowie an den HKNM-Empfehlungen orientierte und vom Hohen Kommissar im Grundsatz befürwortet wurde. Ein wichtiger Teilerfolg wurde am 20. Juni 2012 erzielt, als die Werchowna Rada eine überarbeitete Fassung dieses Gesetzentwurfs in erster Lesung verabschiedete.

Das Engagement des Hohen Kommissars auf der Krim besteht nicht nur aus seiner politischen Arbeit, sondern umfasst auch konkrete Projekte. Seit einigen Jahren schon fördert der HKNM ein sehr erfolgreiches Projekt, das vor allem Schulungen zur Bewältigung der Herausforderungen des interethnischen Zusammenlebens für Vertreter der Kommunal- und Regionalverwaltungen, der gewählten Organe aller Ebene sowie von NGOs, Religionsgemeinschaften und kulturellen Organisationen umfasst. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Befähigung zu interkultureller Sensibilität und Toleranz in den jeweiligen konkreten Tätigkeitsbereichen der Teilnehmer. Eine Modulreihe des Projekts galt der speziellen Situation von Polizei und Innenbehörden und brach somit in gewisser Hinsicht die Empfehlungen des HKNM zur Polizeiarbeit auf ganz konkrete Situationen herunter. Zielsetzung des gesamten Projekts ist es, die gesellschaftlichen Schlüsselakteure vor Ort gegenüber den immer wieder aufscheinenden Tendenzen der Intoleranz, der Radikalisierung und des Extremismus gleichsam zu „immunisieren".

Ein weiteres über viele Jahre vom Hohen Kommissar unterstütztes Projekt besteht aus einem von lokalen Experten verschiedener Fachbereiche entwickelten Kursus mit dem Titel „Kultur der guten Nachbarschaft", der der Förderung von Toleranz und interethnischer Verständigung in der jungen Generation dient. Auch hier stand die Überlegung im Vordergrund, Tendenzen der Xenophobie und Intoleranz entgegenzuwirken und auf diese Weise langfristige Konfliktprävention zu leisten. Im Rahmen des Projekts wurden Unterrichtsmaterialien für alle Stufen der Grundschulen und weiterführenden Schulen ebenso wie für Kindergärten und Hochschulen entwickelt. Der Kur-

sus wird mit großem Erfolg als fakultatives Fach an zahlreichen Schulen der Halbinsel angeboten. Die Initiatoren des Projektes erhielten im Jahr 2009 den Max-van-der-Stoel-*Award*.

Minderheitenfragen in den ukrainisch-rumänischen Beziehungen

Im Jahr 2006 vereinbarten die Regierungen Rumäniens und der Ukraine, ein gemeinsames Monitoring der ukrainischen Minderheit in Rumänien und der rumänischen Minderheit in der Ukraine durchzuführen. Der HKNM und der Europarat – das Sekretariat des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten – wurden eingeladen, an diesem Monitoring-Projekt als Beobachter mitzuwirken. Hintergrund der Initiative waren zunehmende Spannungen im bilateralen Verhältnis und insbesondere Vorwürfe der rumänischen an die ukrainische Seite, die Rechte der rumänischen Minderheit zu verletzen.[10] Vorgesehen waren jeweils etwa einwöchige gemeinsame Expertenmissionen in je drei Gebiete beider Staaten, wo Verwaltungszentren und wichtige Einrichtungen wie Schulen und Hochschulen ebenso besucht werden sollten wie Dörfer mit hoher Minderheitenkonzentration. Als Gesprächspartner waren Behörden- und Minderheitenvertreter sowie unabhängige Experten vorgesehen. Bei der Auswahl der zu besuchenden Dörfer hatten jeweils beide Seiten Mitspracherecht. Während der Monitoring-Missionen sollte ein von einer bilateralen Regierungskommission erstellter umfassender Fragebogen von den Missionsteilnehmern gemeinsam ausgefüllt werden. Dieser Fragebogen diente zur qualitativen und quantitativen Erfassung der Befriedigung der jeweiligen Minderheitenrechte in beiden Ländern und orientierte sich am Rechtekatalog der Rahmenkonvention des Europarats.
Der Hohe Kommissar lobte die Vereinbarung über ein gemeinsames Monitoring mehrfach als ein gutes Beispiel für bilaterale Zusammenarbeit und ermutigte die Seiten, das Projekt konstruktiv durchzuführen. An allen Missionen nahmen zwei Berater des HKNM und ein Vertreter des Europarats teil. Allerdings wurde rasch deutlich, dass die beiden Seiten nicht nur von guten Absichten geleitet wurden, sondern das Monitoring auch zur Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen und Sichtweisen zu nutzen versuchten. Während der ersten beiden Monitoring-Missionen im Herbst 2006 in den Gebieten Tschernowitz (Ukraine) sowie Suceava und Botoşani (Rumänien) arbeiteten beide Seiten noch weitgehend konstruktiv zusammen, doch schon bei den Folgemissionen in Maramureş (Rumänien) und Transkarpatien (Ukraine) im Jahr 2007 verschlechterte sich die Atmosphäre spürbar. Schließlich kam es im Herbst 2008 bei der Mission im ukrainischen Gebiet Odessa zum ergeb-

10 Zu den wenigen internationalen Analysen dieses Konfliktes zählt Tadeusz Iwański, Ukraine – Romania: A Sustained Deadlock, OSW Commentary Nr. 68, 30. Dezember 2011, unter: http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2011-12-30/ukraine-romania-a-sustained-deadlock.

nislosen Abbruch des Projekts durch die Abreise der rumänischen Delegation; die vorgesehene letzte Monitoring-Mission im rumänischen Gebiet Tulcea fand nicht mehr statt.

Als für den Dialog ungünstig erweist sich die in der Ukraine verbreitete Auffassung, dass Rumänien seiner ukrainischen Minderheit dieselben Rechte und Möglichkeiten zu gewährleisten habe wie sie die rumänische Minderheit in der Ukraine genießt. Die zahlreichen rumänischsprachigen Schulen in der Ukraine werden dabei dem weitgehenden Fehlen entsprechender Einrichtungen in Rumänien gegenübergestellt. Dieses „Quid-pro-quo"-Verständnis ignoriert den minderheitenrechtlichen Grundsatz, dass jeder Staat verpflichtet ist, die auf seinem Gebiet siedelnden Minderheiten zu schützen und ihnen angemessene Bedingungen zu ermöglichen – unabhängig von der Lage in benachbarten Staaten. Tatsächlich ist der historische und ethno-demographische Kontext der Ukrainer in Rumänien – geringe absolute und relative Bevölkerungszahl, Marginalisierung und Assimilierung während der Zeit der sozialistischen Diktatur – nicht mit der Lage in der Ukraine zu vergleichen, wo eine große, selbstbewusste und gut organisierte rumänische Minderheit umfassende sprachliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten genießt.

Das zentrale Problem der bilateralen Beziehungen im Minderheitenbereich besteht jedoch in der kategorischen Weigerung Rumäniens, die Existenz einer eigenständigen moldauischen Nation oder Identität anzuerkennen.[11] Nach Auffassung Bukarests sind Moldauer Teil der rumänischen Nation. Rumänien sieht sich in der Verantwortung, die Menschen- und Minderheitenrechte dieser Gemeinschaft zu schützen und wirft der Ukraine vor, die sowjetische Politik der künstlichen moldauischen Nationsbildung fortzusetzen. Diese Position ist offenbar von dem Wunsch nach einer einheitlichen großrumänischen Nation getragen. Sie ist insofern nachvollziehbar, als eine offizielle Anerkennung einer von den Rumänen unabhängigen moldauischen Nation durch Bukarest auch als „Entrumänisierung" der Bevölkerung der eigenen historischen Region Moldau in Ostrumänien missverstanden werden könnte. Dessenungeachtet steht diese Position in klarem Widerspruch sowohl zu den Grundsätzen des Minderheitenrechts als auch zum Selbstverständnis breiter Bevölkerungsteile, insbesondere im Gebiet Odessa, wo es laut ukrainischer Volkszählung von 2001 nur gut 700 Rumänen, aber knapp 124.000 Moldauer gibt. Der Abbruch der Monitoring-Mission im Gebiet Odessa war die einzige Möglichkeit für Bukarest, einer gleichsam offiziellen Anerkennung einer eigenständigen moldauischen Identität der lokalen Bevölkerung durch die internationalen Beobachter zu entgehen. Im August 2010 erklärte die Regierung Rumäniens auch die Arbeit der bilateralen Regierungskommission zu Minderheitenfragen für gescheitert.

11 Rumänien erkannte 1991 zwar die Unabhängigkeit des neuen moldauischen Staates von der Sowjetunion an, sah darin aber einen ersten Schritt in Richtung einer späteren Vereinigung der beiden Staaten.

Die Ukraine hingegen geht von der Existenz einer eigenständigen moldauischen Minderheit aus, die zwar sprachlich und kulturell mit den Rumänen verwandt ist, sich aber gegen eine Vereinnahmung als Rumänen wehrt. Diese Position wurde im Großen und Ganzen von Experten des Europarats gutgeheißen und steht im Einklang mit den Prinzipien des Minderheitenrechts. Problematisch ist dabei, dass für die meisten Rumänen die gesamte rumänisch- bzw. moldauischsprachige Bevölkerung die Referenzgruppe der eigenen ethnischen Identität bildet. Indirekt wird durch die Anerkennung der Rumänen als nationale Minderheit auch dieser großrumänische Anspruch legitimiert. Da die Ukraine beide Gruppen als unterschiedliche Minderheiten anerkennt, führt die ukrainische Minderheitenpolitik geradezu zwangsläufig zu einer Verstärkung der Unterschiede zwischen beiden Gruppen und in der Tat zu einer künstlich wirkenden Entrumänisierung der Moldauer: An Schulen in moldauischen Dörfern wird mit Kiewer Förderung Moldauisch statt Rumänisch unterrichtet, Geschichte und Kultur der Moldauer wird in einer Art interpretiert, die an den in der Sowjetunion kultivierten antirumänischen Stereotypen orientiert ist.

Der HKNM hat sich intensiv mit der komplexen moldauischen Identitätsfrage befasst, wobei ihm die Erfahrungen aus seinem Engagement in der Republik Moldau zugute kommen. Die Positionen sowohl Kiews als auch Bukarests werden der komplexen Realität in dieser sensiblen Frage nicht gerecht. Weder die Volkszählungsdaten oder die Aktivitäten der entsprechenden Minderheitenorganisationen noch historische Argumente sind hinreichende Belege für oder gegen die Existenz einer eigenständigen moldauischen Nation. Es scheint, dass die weit verbreitete Identität der Moldauer nicht in jedem Fall als Bekenntnis zu einer unabhängigen ethnischen moldauischen Nation zu werten ist, sondern auch als regional-kulturelle Identität interpretiert werden kann, die mit einem Zugehörigkeitsempfinden auch zur rumänischen Kultur und Nation vereinbar ist und, insbesondere unter jüngeren und gebildeten Schichten, auch vereinbart wird.

Glücklicherweise ist zu konstatieren, dass es ungeachtet der zwischenstaatlichen Spannungen bislang weder in der Ukraine noch in Rumänien zu ernsthaften Konflikten in der Bevölkerung gekommen ist. Dessenungeachtet kann auch das Einfrieren der bilateralen diplomatischen Kooperation negative Auswirkungen auf die jeweiligen Minderheiten haben. So sind etwa die Rumänen in Transkarpatien zunehmend Geisel dieser Auseinandersetzungen: Fragen der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, der Eröffnung eines rumänischen Konsulats oder der Einrichtung eines Kleinen Grenzverkehrs bleiben aufgrund der zwischenstaatlichen Kontroversen ungelöst.

Vor diesem Hintergrund hat der Hohe Kommissar beide Seiten mehrfach dazu ermutigt, ihren Dialog in dieser schwierigen Frage wiederaufzunehmen und auch die Monitoring-Initiative fortzusetzen. Dabei hat er seine Unterstützung zugesagt und verschiedene Lösungsoptionen diskutiert. Noch dauert der Stillstand jedoch an.

Der HKNM in der Ukraine: kein Ende in Sicht

Obwohl der Hohe Kommissar im Rahmen seiner Möglichkeiten beachtliche Ressourcen für das Engagement in der Ukraine einsetzt, zeitigten seine Bemühungen bislang nur Teilerfolge. Zu schwierig ist das ethno-demographische Erbe, zu polarisierend die politische Kultur, zu spannungsreich auch das außenpolitische Umfeld, als dass sich die grundlegenden ethno-politischen Probleme des Landes in wenigen Jahren regeln ließen. Hinzu kommt, dass autoritäre Tendenzen, wie sie unter Präsident Janukowytsch zunehmend zu beobachten sind, die Suche nach ausgewogenen Lösungen und gesellschaftlichem Konsens weiter erschweren. Fortschritte hinsichtlich der gesamtgesellschaftlichen Integration und eine Überwindung der Spaltung der Gesellschaft sind auf absehbare Zeit kaum zu erwarten. Im Gegenteil, in der besonders kritischen Sprachenfrage droht eine weitere Eskalation. Das intensive Engagement des Hohen Kommissars ist nötiger denn je.

Wie in allen Ländern legt der Hohe Kommissar auch in der Ukraine das internationale Minderheitenrecht seiner politischen Arbeit zugrunde. Allerdings ist die Bevölkerungsstruktur des Landes weitaus komplexer, als es das eher schematisch an klar identifizierbaren und abgrenzbaren Gruppen orientierte Minderheitenrecht abbilden könnte. Gibt es in der Ukraine überhaupt eine „russische Minderheit“ oder eine (viel größere) Minderheit der „Russischsprachigen“? Können russischsprachige Ukrainer, Bulgaren oder Gagausen ein Minderheitenrecht auf muttersprachlichen Schulunterricht auf Russisch geltend machen? Sind Moldauer und Rumänen wie zwei unterschiedliche nationale Minderheiten in der Ukraine zu behandeln? Die Aussagen der entsprechenden Expertenberichte des Europarats zu diesen Fragen sind eher ausweichend.[12] Der Hohe Kommissar muss sich in der Ukraine ganz besonders auf seinen politischen Sachverstand verlassen, um innovative Lösungsansätze zur Konfliktprävention in der gespaltenen ukrainischen Gesellschaft zu entwickeln. Vor allem aber sind Geduld und der unermüdliche Appell an Vernunft, guten Willen und Kompromissbereitschaft die vielversprechendsten Instrumente für eine langfristige Konfliktverhütung.

12 Siehe z.B. Second Opinion on Ukraine by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities of 2008, Punkt 42, unter: http://www.coe.int/t/ dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Ukraine_en.pdf.