

Lamberto Zannier/Eleonora Lotti

Die Integration heterogener Gesellschaften als Instrument der Konfliktprävention – die Erfahrungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten

Die geopolitische Landschaft im Wandel

Das Ende des Kalten Krieges hatte tiefgreifende Auswirkungen auf das globale Sicherheitsumfeld und veränderte das Wesen von Konflikten grundlegend. Der klassische zwischenstaatliche Konflikt ist beinahe vollständig verschwunden. Stattdessen erleben wir nun akute Krisen und hybride Konflikte, die durch innere Auseinandersetzungen – manchmal im Kontext gescheiterter oder dysfunktionaler Staaten – oder gewaltsamen Separatismus, in einigen Fällen begleitet von quasi-militärischen Operationen, gekennzeichnet sind, die auch die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen.

Inzwischen sind die Gesellschaften vielfältiger geworden. Es scheint zunehmend schwieriger zu werden, ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Souveränität und territorialen Integrität von Staaten einerseits und dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung, einschließlich der Minderheiten, andererseits herzustellen. Dies gilt vor allem für die relativ jungen Staaten, die sich noch im Prozess der Nationenbildung befinden. Sie stehen oftmals vor der Herausforderung, beständige Bemühungen um eine Vereinigung und Homogenisierung ihrer oft heterogenen Gesellschaften – durch Sprache, Bildung, historische Narrative und Symbole – mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, die vielfältigen Identitäten zu schützen, die dort seit langer Zeit koexistieren. Die Einwanderungswellen der jüngeren Vergangenheit haben die demographische Zusammensetzung der Gesellschaft diversifiziert, was zusätzliche Herausforderungen mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund halten Staaten das Prinzip der Förderung einer fortschreitenden Integration von Gesellschaften auf inklusivem Wege durch eine ausgewogene Politik oft für unrealistisch. Gleichzeitig widersetzen sich Minderheiten manchmal der Integration und verlangen ein Maß an Schutz, das sie praktisch vom Rest der Gesellschaft des Landes, in dem sie leben, isolieren würde.

Das Wiedererstarken von Nationalismus, Populismus und Identitätspolitik in ganz Europa läuft dem Ziel der gesellschaftlichen Integration bei gleichzeitiger Achtung von Vielfalt zuwider. Bestenfalls begünstigen diese Phänomene die Assimilation von Minderheitsgruppen. Schlimmstenfalls schaffen sie jedoch eine Situation, in der Minderheitenrechte und -identitäten als zersetzendes Element angesehen und Minderheiten als Sicherheitsproblem wahrgenommen werden. Gleichzeitig mit dem verstärkten Auftreten hetzerischer Sprache im

politischen Mainstream-Diskurs nehmen auch Hassverbrechen und Hassreden zu. Diese Dynamiken können den Weg zu einer weiteren Marginalisierung sowie in einigen Fällen zu Radikalisierung und Extremismus ebnen.

Neben diesen internen Dynamiken beobachten wir die Herausbildung anderer, ebenso besorgniserregender externer Dynamiken. So nimmt beispielsweise die Politisierung von Minderheiten im Ausland zu, die manchmal von ihren sogenannten „Patronagestaaten“ (*kin-states*) als Stellvertreter in lokalen Krisen oder Konflikten benutzt werden. Innenpolitisch untergräbt dies die Möglichkeit gemischter Identitäten und verlangsamt Integrationsprozesse. Während ein gewisses Interesse an der eigenen ethnischen „Verwandtschaft“ bis zu einem gewissen Grad als legitim angesehen werden kann, können die Bestrebungen eines Staates, Minderheiten im Ausland zu unterstützen und zu schützen, auf internationaler Ebene leicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates aufgefasst werden, was wiederum die bilateralen Beziehungen belasten kann. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dessen Amt auf dem KSZE-Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 geschaffen wurde, schlägt in den *Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen* eine ausgewogene Herangehensweise an diese Herausforderungen vor.¹

Diese Phänomene verdeutlichen zunehmend die zentrale Rolle, die das Thema Minderheiten für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit spielt. Tatsächlich entstehen die heutigen Krisen in und um Europa häufig im Zusammenhang mit Minderheitenfragen: einer Gesetzgebung, die als Verletzung von Rechten angesehen wird, Versuchen von Staaten, Minderheiten in anderen Staaten Privilegien und Schutz zu gewähren, sowie Fragen hinsichtlich Sprache, Bildung, Staatsbürgerschaft und historischem Erbe. Dies sind nur einige der Themenbereiche, in denen der HKNM regelmäßig tätig wird. Darüber hinaus kann aber auch dort, wo Minderheitenfragen nicht die Hauptursache für Konflikte sind, die Art und Weise, wie Staaten mit Vielfalt umgehen, entscheidend dafür sein, wie stark und widerstandsfähig eine Gesellschaft gegenüber internen oder externen Bedrohungen ist. Das Thema Minderheiten – das oft mit dem Bereich Menschenrechte verbunden ist – und sein Potenzial, Krisen und Konflikte zu entfachen, darf daher nicht unterschätzt werden. Aus diesem Grund misst der Hohe Kommissar dem Management von Vielfalt als einer wirksamen Strategie zur Konfliktprävention auch große Bedeutung bei.

1 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, Juni 2008, unter: <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations>.

*Moderne Konflikte erfordern einen neuen Ansatz der OSZE zur
Konfliktprävention*

Die oben skizzierten Veränderungen – und die zunehmende Erkenntnis, dass Minderheitenfragen für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit von Bedeutung sind – zwingen die OSZE, aber auch das multilaterale System im Allgemeinen, die Wirksamkeit traditioneller Methoden der Konfliktverhütung zu überdenken. Der entscheidende Punkt scheint dabei die Neuausrichtung der Bemühungen der Staaten auf eine Politik zu sein, die darauf abzielt, die Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften gegenüber Konflikten zu stärken, indem der Grad ihrer Integration erhöht wird. Angesichts des Wiedererstarkens des Nationalismus und der Rückkehr der Geopolitik auf die internationale Agenda können sich inklusive Foren wie die OSZE als besonders hilfreich dabei erweisen, einen Raum für den Dialog und gemeinsame Anstrengungen zu eröffnen. Ein höheres Konfrontationsniveau führt jedoch oft zu einer völligen Missachtung der Instrumente kooperativer Sicherheit und zu der Weigerung, sich auf einen vertrauensvollen Dialog einzulassen, mit dem versucht wird, eine Lösung für die immer komplexer werdenden Probleme zu finden. Der Raum für Bemühungen, eine gemeinsame Basis für verschiedene Parteien zu finden, ist kleiner geworden. Staaten drängen die internationale Gemeinschaft zunehmend dazu, gegen politische Maßnahmen anderer Staaten vorzugehen, die sich negativ auf ihre dort lebenden Gemeinschaften auswirken, und widersetzen sich gleichzeitig in einigen Fällen der Aufforderung, ihre eigene Politik gegenüber internen Minderheitengruppen zu überprüfen.

Gerade in diesem polarisierten Umfeld kann der HKNM eine maßgebliche Rolle spielen. Das Mandat des HKNM umfasst zwei Aspekte: Er soll erstens durch Frühwarnung und Frühmaßnahmen verhindern, dass sich ethnische Spannungen zu einem Konflikt ausweiten, und zweitens den OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen helfen, die die Integration heterogener Gesellschaften erleichtern. In einer Zeit, in der die Vielfalt in unseren Gesellschaften dramatisch zugenommen hat, ist die Förderung einer Politik, die die Integration erleichtert, eines der wirksamsten Instrumente zur Konfliktprävention.

Bei diesem Ansatz kommen verschiedenste Maßnahmen zur Anwendung. Der Schwerpunkt liegt dabei auf längerfristigen Trends, um die Ursachen möglicher zukünftiger Instabilitäten zu bekämpfen. Unparteiische gute Dienste, die auf anerkannten internationalen Praktiken beruhen, sind unverzichtbar, um Fehleinschätzungen anzusprechen und – in einigen Fällen – wahrgenommene Ungleichgewichte z.B. durch eine stufenweise Implementierung erfolgreich zu korrigieren. Hier haben sich die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM als besonders nützliche Instrumente erwiesen.

Die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM stellen zwar keine von den Teilnehmerstaaten einvernehmlich beschlossenen Prinzipien dar, ihre Autorität be-

ruht jedoch auf dem Ansehen des Amtes des Hohen Kommissars, der Kompetenz der Experten im Büro des HKNM und der beteiligten Partner und, was das wichtigste ist, der persönlichen Rechenschaftspflicht des Hohen Kommissars gegenüber den Teilnehmerstaaten der Organisation. Die bislang erarbeiteten Empfehlungen und Richtlinien decken die wichtigsten und sensibelsten Politikbereiche im Zusammenhang mit dem Schutz von Minderheiten und der Integration heterogener Gesellschaften ab – von Integrationsprozessen im Allgemeinen (die *Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften*²) über zwischenstaatliche Beziehungen (die *Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen*) bis hin zu solchen, die sich mit spezifischeren Themen befassen, wie Bildung, Sprache, Partizipation, Medien, Polizeiarbeit in Minderheitengebieten oder den Zugang zur Justiz. Das Büro wendet erhebliche Ressourcen auf, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen und Leitlinien aktuell bleiben und vor allem bekannt sind und von Regierungen und Parlamenten als Leitprinzipien für alle politischen Maßnahmen verwendet werden, die sich auf Minderheiten und heterogene Gesellschaften im Allgemeinen auswirken. Es werden große Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM leicht zugänglich und benutzerfreundlich sind, und viele von ihnen werden in zahlreiche Sprachen übersetzt. Sie werden auch lokal durch Runde Tische und andere Veranstaltungen gefördert, die sich an lokale Behördenvertreter richten. Gleichzeitig können neu auftretende Bedürfnisse und neue Herausforderungen in der geopolitischen Landschaft die Erarbeitung neuer Beratungsangebote erforderlich machen, die das Büro in Form neuer Leitlinien oder Empfehlungen entwickelt. Wichtige Jubiläen älterer Leitlinien und Empfehlungen werden oft dazu genutzt, diese zu überprüfen und eine Bestandsaufnahme der Fortschritte vorzunehmen, die seit ihrer Veröffentlichung erzielt wurden.

Themenbezogene Arbeit zur Entpolitisierung von Minderheitenproblemen und deren Lösung

Auch 2019 beobachtete der HKNM auf seinen Reisen in verschiedene Regionen des OSZE-Gebiets Spannungen in einer Reihe von Bereichen, die für sein Mandat relevant sind und die weitere Stärkung und Förderung des thematischen Instrumentariums des Büros des HKNM als eine entpolitisierte Möglichkeit des Umgangs mit sensiblen Themen erfordern.

2 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, November 2012, unter: <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines>.

Sprache und Bildung

Bildung ist ein Schlüsselinstrument zur Verhütung von Konflikten. Wird sie falsch eingesetzt, kann sie jedoch Gesellschaften spalten und Zusammenstöße und Krisen hervorrufen. Dies ist ein zentraler Gedanke mehrerer thematischer Empfehlungen und Leitlinien des HKNM. Die *Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten*,³ die *Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten*⁴ und die *Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen* setzen die Bildung von Minderheiten auf die Agenda der Konfliktprävention. Auch die *Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften* stellen die besondere Rolle, die Bildung innerhalb der Integrationspolitik spielt, in den Kontext des Dialogs und der Interaktion zwischen den Gemeinschaften.⁵

Im Laufe der Jahre hat sich das Augenmerk der aufeinanderfolgenden Hohen Kommissare vor allem auf die Überwindung ethnisch bedingter Segregation konzentriert, die in vielen Bereichen, in denen der Hohe Kommissar tätig ist, immer noch fortbesteht, und auf die Sprache, in der Bildung vermittelt wird. In diesem Zusammenhang forderte der Hohe Kommissar an vielen der von ihm im Jahr 2019 besuchten Orte Ansätze, die auf mehrsprachigem Unterricht beruhen. Damit sollte ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Muttersprachen von Minderheiten und der Notwendigkeit, die Staatssprache(n) fließend zu beherrschen, hergestellt werden, um sicherzustellen, dass Minderheiten in vollem Umfang am öffentlichen Leben teilnehmen und ihr volles Potenzial in der Gesellschaft entfalten können, unabhängig davon, wo sie leben.

In einigen multiethnischen Gesellschaften im OSZE-Gebiet führt der neue Trend zu mehr Investitionen in den Unterricht in der Staatssprache (der für die Integration unbestreitbar wichtig ist) zu Spannungen, da die damit verbundenen geringeren Investitionen in die mehrsprachige Bildung von den Minderheitengemeinschaften als Unterminierung ihrer Identität wahrgenommen werden. Diese Spannungen werden oft durch externe Akteure angeheizt oder ausgenutzt, die Minderheiten als Stellvertreter in einem größeren geopolitischen Spiel nutzen könnten. 2019 beobachtete der Hohe Kommissar vor allem in Ländern, in denen Minderheitensprachen traditionell größeres Gewicht im Bildungssystem hatten, Maßnahmen, die die Einführung neuer Gesetze beschleunigen sollten, um die Verwendung der Staatssprache zu stärken. In anderen Ländern beobachtete er eine anhaltende, auf ethnischer Zugehörigkeit beruhende Segregation im Bildungsbereich.

3 OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note, Oktober 1996, unter: <https://www.osce.org/hcnm/hague-recommendations>.

4 OSCE High Commissioner on National Minorities, The Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note, Februar 1998, unter: <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations>.

5 Vgl. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, a.a.O. (Anm. 2), S. 21.

Das Büro leistet nicht nur Politikberatung, sondern führt auch Projekte durch, die konkrete Beispiele mehrsprachiger und integrierter Bildung vermitteln. So unterstützt das auf mehrere Jahre angelegte *Central Asia Education Programme* die mehrsprachige und multikulturelle Bildung in Zentralasien und der Mongolei. Es zielt darauf ab, durch Lehrerfortbildung, Pilotprogramme für mehrsprachige Bildung und den Austausch von Erfahrungen Kompetenzen aufzubauen. 2019 unterzeichnete der Hohe Kommissar ein *Memorandum of Understanding* (MoU) mit der tadschikischen Regierung über die Zusammenarbeit im Bereich mehrsprachige Bildung.⁶ Auf dem Westlichen Balkan fördert das Büro des HKNM gemeinsam mit mehreren Partnern die Einrichtung und Weiterentwicklung des Departements Bujanovac, einer Außenstelle der Wirtschaftsfakultät Subotica der Universität Novi Sad. Dabei handelt es sich um das erste wirklich mehrsprachige und multiethnische Hochschulinstitut in Südserbien, an der albanische und serbische Studenten an einem gemeinsamen Ort studieren. In mehreren Regionen wurden auch zweisprachige Wörterbücher und andere Lehrmaterialien veröffentlicht.

Partizipation

Die wirksame Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten am und ihre Vertretung im öffentlichen Leben bilden nach wie vor einen der Schwerpunkte der Arbeit des Hohen Kommissars, da sie ein Indikator für den Grad ihrer Einbindung und Integration in die Gesellschaft als Ganzes sind. Die Kernbotschaft ist, dass die Teilnahme von Minderheiten an der Entscheidungsfindung ein Vorteil ist, der sowohl für die Minderheiten als auch für den Staat einen wesentlichen Zugewinn erzeugt. Insofern wird die Beteiligung von Minderheiten nicht nur aus rechtlicher Perspektive, sondern auch aus der Perspektive der Konfliktprävention betrachtet. Eine signifikante Repräsentation und Partizipation von Minderheiten in bzw. an allen Bereichen des öffentlichen Lebens eines Landes, wie z.B. den gewählten Versammlungen, den Exekutivorganen, dem öffentlichen Sektor, den Gerichten und dem öffentlichen Dienst, ist unerlässlich, um die Loyalität gegenüber den staatlichen Institutionen sowie das Vertrauen in sie zu fördern. Dies wiederum trägt dazu bei, dass sich alle Mitglieder der Gesellschaft für die Entscheidungsprozesse verantwortlich fühlen, was sich wiederum positiv auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirkt. Ein ausgewogenes Herangehen an Bildung und Sprache in heterogenen Gesellschaften ist Voraussetzung und Ausgangspunkt für die Gewährleistung der Partizipation und Repräsentation aller Mitglieder der Gesellschaft unter Berücksichtigung ihrer jeweils spezifischen Identitäten. Die Teilnahme von Minderheiten am öffentlichen Leben als Mittel zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist eines der übergeordneten Ziele der Politikberatung des HKNM in diesen spezifischen Bereichen.

6 Vgl. OSCE, OSCE High Commissioner on National Minorities promotes multilingual education in Tajikistan, 24. Juni 2019, unter: <https://www.osce.org/hcnm/423926>.

Die obengenannten Prinzipien sind in den vom HKNM herausgegebenen *Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben*,⁷ deren 20-jähriges Jubiläum am 14. November 2019 im schwedischen Lund begangen wurde, ausführlich dargelegt. Die Veranstaltung anlässlich des Jubiläums befasste sich mit Fragen der politischen Vertretung sowie der wirtschaftlichen Partizipation und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter einem genderspezifischen Blickwinkel.

2019 setzte der HKNM seine Unterstützung für die Teilnehmerstaaten durch die Überprüfung ihrer Gesetzgebung und durch Politikberatung in einer Weise fort, die die Beteiligung und Vertretung aller gesellschaftlichen Gruppen am bzw. im öffentlichen Leben eines Staates fördert. In diesem Zusammenhang wurde der Partizipation von Frauen und Jugendlichen, die einer Minderheit angehören, besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Während Frauen mit Blick auf ihre Repräsentation in den meisten Bereichen des öffentlichen Lebens ohnehin noch benachteiligt sind, paart sich im Fall von Frauen, die einer Minderheit angehören, das Geschlecht zusätzlich mit anderen gesellschaftlichen Identitätskategorien wie ethnische Zugehörigkeit und Sprache, wodurch sie oftmals zwei (oder mehr) Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind. Möglichkeiten, ihre Anliegen zu artikulieren, wurden daher in die Gespräche des Hohen Kommissars sowohl mit Minderheiten als auch mit Behörden einbezogen. Entsprechende Überlegungen fanden auch Eingang in die Politikberatung durch den HKNM.

Zum Thema Jugend veranstaltete der HKNM in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (VN) und dem slowakischen OSZE-Vorsitz am 19. Juli 2019 eine Podiumsdiskussion am Sitz der VN in New York. Die Diskussion baute auf dem Erfolg einer ähnlichen Veranstaltung im Jahr 2018 auf und erkundete Möglichkeiten, den Beitrag regionaler Organisationen unter Kapitel VIII der VN-Charta zur Konfliktprävention zu stärken, wobei ein Schwerpunkt auf der Rolle der Jugend in Bezug auf Frieden und Sicherheit lag. Die Teilnehmer wurden insbesondere dazu ermutigt, darüber nachzudenken und ihre Erfahrungen darüber auszutauschen, wie Integrationsmaßnahmen in Bereichen wie Bildung, Sprache und Partizipation die Einbindung und Stärkung der Jugend fördern können, damit sie eine zentrale Rolle bei den Bemühungen um Konfliktprävention spielen kann. Mit dem Ziel, nationale Minderheiten zur Teilnahme am politischen Leben in Georgien zu ermutigen, unterstützt der HKNM seit 2014 ein Projekt, das Möglichkeiten für den Dialog zwischen politischen Parteien und Minderheitenvertretern schaffen soll. Eine der wesentlichen Komponenten des Projekts zielte darauf ab, Jugendlichen, die Minderheiten angehören, mit Hilfe von Praktika und Workshops zum Kapazitätsaufbau Fähigkeiten zu vermitteln, die für ein Engagement in der Politik erforderlich sind. Im Jahr

7 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*, September 1999, unter: <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations>.

2019 kandidierten zwei ehemalige Praktikanten, die einer Minderheit angehören und vom HKNM unterstützt worden waren, bei kommunalen Nachwahlen zum Bürgermeister der Stadt Marneuli, in der eine große Gemeinde ethnischer Aseri lebt.

Rechtsstaatlichkeit und Polizeiarbeit

Die Prinzipien der Partizipation gelten auch für die Justiz und die Strafverfolgungsbehörden. Der Hohe Kommissar forderte an mehreren Orten, die er 2019 besuchte, eine stärkere Beteiligung und Vertretung aller ethnischen Gruppen in diesen zentralen Bereichen.

Sind Polizei und Militär für die Zusammensetzung der Gesellschaft repräsentativ und für die Wünsche und Anliegen aller ethnischen Gemeinschaften offen, haben sie, wie in den Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften⁸ dargelegt wird, das Potenzial, die Stabilität innerhalb des Staates zu fördern und seine Legitimität in den Augen der Gesellschaft, auch unter den Minderheiten, zu erhöhen. Eine Polizei, die Teile der Gesellschaft erkennbar einbezieht, die ansonsten ausgegrenzt oder marginalisiert werden, wird mit größerer Wahrscheinlichkeit von Angehörigen aller Gemeinschaften akzeptiert werden und deren Mitarbeit gewinnen, was zu einem dauerhaften Erfolg führt. Die Präsenz von Vertretern der Minderheitengemeinschaften in diesen Organen verbessert auch die Effektivität der Strafverfolgungsbehörden, da sie mehr operative Informationen, mehr Informationsquellen sowie zusätzliche Sprachkenntnisse und kulturelle Kenntnisse einbringen. Sowohl die Strafverfolgungsbehörden als auch die Minderheiten können daher von einer engen Zusammenarbeit erheblich profitieren.

Dieselben Überlegungen treffen auch auf die Justiz zu. Eine unzureichende Vertretung der Minderheitengemeinschaften in der Justiz schwächt das Vertrauen der Minderheiten in das Rechtssystem. Wenn Verbrechen, die Minderheitengemeinschaften überproportional betreffen, nur unzureichend verfolgt werden, wie z.B. Hassverbrechen, die von Angehörigen der Mehrheit an ihnen begangen werden, kann dies ebenso das Vertrauen in das System beeinträchtigen und damit auch dessen abschreckende Wirkung mindern. In multiethnischen Gesellschaften sollte der Staat den Zugang nationaler Minderheiten zur Justiz durch positive Maßnahmen fördern, z.B. indem sichergestellt wird, dass es keine unverhältnismäßigen sozialen und wirtschaftlichen Hindernisse für den Zugang zu Rechtsberatung gibt. Dies sind einige der zentralen Punkte der *Grazer Empfehlungen für Zugang zum Recht und nationale Minderheiten*.⁹

8 OSCE, High Commissioner on National Minorities, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Februar 2006, unter: <https://www.osce.org/hcnm/policing-recommendations>.

9 OSCE High Commissioner on National Minorities, The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note, November 2017, unter: <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.

Eines der Themen, die im Laufe des Jahres 2019 in Verbindung mit dem Zugang zur Justiz aufgetreten sind, ist die Sprachenfrage, und hierbei insbesondere die Tatsache, dass es Minderheiten nicht möglich ist, offizielle Dokumente und Dienstleistungen in einer Sprache zu erhalten, die sie verstehen – und dies sogar in Fällen, in denen sie eine Sprache sprechen, die in diesem Kontext gesetzlich als Amtssprache anerkannt ist. Der Hohe Kommissar betonte zwar erneut, wie wichtig es für alle gesellschaftlichen Gruppen ist, die Staatssprache zu beherrschen, wies aber auch darauf hin, dass ein Mangel an mehrsprachigem Personal in der Justiz, Fehler bei der Übersetzung und Ungenauigkeiten in den übersetzten Fassungen der Gesetze das Recht aller auf Zugang zur Justiz beeinträchtigen können. Solche Mängel können sich auch negativ auf die Glaubwürdigkeit des Justizsystems auswirken und ein Klima der Rechtsunsicherheit erzeugen, das weitere Spaltungen innerhalb der Gesellschaft begünstigt. An diesem Punkt wird der Zugang zur Justiz, der oft aus der Menschenrechtsperspektive als Teil der Bemühungen um die Einhaltung politisch und rechtlich verbindlicher Menschenrechtsverpflichtungen durch die Staaten behandelt wird, zu einem Bestandteil der Arbeit zur Konfliktprävention und damit relevant für das Mandat des Hohen Kommissars.

2019 führte das Büro mehrere Veranstaltungen zu Themen aus den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Polizeiarbeit durch. In Pristina sprach der Hohe Kommissar auf einer Podiumsdiskussion über den Zugang zur Justiz für Bevölkerungsgruppen, die nicht der Mehrheit angehören, die im Rahmen eines von der EU finanzierten Projekts zur Erhöhung der Kapazitäten von Justiz und Staatsanwaltschaft organisiert wurde. In Kasachstan sprach er auf einer regionalen Veranstaltung über Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, die sich an die Polizei richtete und in Zusammenarbeit mit der OSZE-Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) organisiert wurde. In Georgien beteiligte sich das Büro an einem Schulungsmodul zum Thema Hassverbrechen, das vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) organisiert wurde und sich an die Polizei und an Beamte des Innenministeriums richtete.

Historische Narrative und Vermächnisse

Ein weiteres stets wiederkehrendes Thema, das der Hohe Kommissar in der OSZE-Region beobachtet, sind die schädlichen Auswirkungen konkurrierender und konfrontativer historischer Narrative auf die interethnischen Beziehungen. Die Art und Weise, wie Menschen Geschichte verstehen, erinnern und bewerten, ist ein wichtiger Faktor, der das Selbstbild und die Identität einer Gemeinschaft beeinflusst. Wenn sich Menschen an die Vergangenheit erinnern, neigen sie dazu, ihre Leistungen, Siege und Leiden zu glorifizieren und ihrer zu gedenken, während sie die dunkleren Kapitel über die Tragödien und das Leid, das ihr Volk anderen zugefügt hat, zu beschönigen. Das führt dazu,

dass verschiedene Gruppen denselben Ereignissen oft unterschiedliche Bedeutungen zuschreiben. Unterschiede in der Art und Weise, wie Menschen Geschichte sehen und erinnern, können Gesellschaften noch Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte nach den Ereignissen spalten, so auch entlang ethnischer Trennlinien. Joke van der Leeuw-Roord bezeichnet dies als „Spiegel von Stolz und Schmerz“,¹⁰ in dem der Stolz der einen Gruppe den Schmerz der anderen widerspiegelt.

Dem Staat kommt im Umgang mit diesen Themen eine wichtige Rolle zu. Es ist zwar Sache der zentralen oder lokalen Behörden Gedenkfeiern zu erlauben oder zu verbieten, Statuen zu errichten oder zu entfernen, öffentliche Plätze zu benennen oder umzubenennen und zu regeln, wie Geschichte in den Schulen unterrichtet und gelernt wird, doch können diese politischen Entscheidungen in einer Gesellschaft starke Reaktionen hervorrufen und manchmal auch Spannungen schüren und Konflikte auslösen. Angesichts deutlicher Tendenzen zu einer Identitätspolitik, die sich als Folge der zunehmenden Vielfalt unserer Gesellschaften abzeichnen, müssen sich Regierungen umso mehr der Tatsache bewusst sein, dass sie, wenn sie einzelne historische Narrative oktroyieren und alternative Interpretationen in „Erinnerungsgesetzen“ verbieten, eine Linie ziehen, die Gesellschaften über Generationen hinweg spalten kann. Unterschiede in den historischen Interpretationen und der Erinnerungskultur können sich negativ auf die bilateralen Beziehungen zwischen Staaten auswirken, was wiederum Instabilität und Konflikte schürt. Regierungen sollten sich stattdessen darum bemühen, Bedingungen für eine tolerante, inklusive Debatte über historische Erinnerung unter Achtung der Menschenrechte zu schaffen.

Im Laufe des Jahres 2019 vertieften der Hohe Kommissar und sein Büro ihr Verständnis dieser Dynamiken durch den Austausch mit einer Reihe von Partnern, die auf diesem Gebiet tätig sind. So wurde der Hohe Kommissar im März nach Oxford, Vereinigtes Königreich, eingeladen, um bei einem Treffen der Arbeitsgruppe des Projekts „*Contested Histories in Public Spaces*“, das vom *Institute for Historical Justice and Reconciliation* und dem *Salzburg Global Seminar* durchgeführt wird, zu referieren. Bei einem Treffen mit der *New York City Commission on City Art, Monuments, and Markers* während seines Besuchs in den Vereinigten Staaten im Juli 2019 hatte er Gelegenheit, deren Empfehlungen für einen konstruktiven Umgang mit umstrittenen Denkmälern kennenzulernen, der alle bestehenden historischen Narrative reflektiert und respektiert. Diesem Grundsatz folgend, wies der Hohe Kommissar bei zahlreichen Anlässen darauf hin, wie wertvoll es ist, sich konstruktiv mit den verschiedenen Perspektiven in der Geschichte auseinanderzusetzen.

10 Joke van der Leeuw-Roord, A Textbook for Europe: Could the „History of Europe“ Avoid the Traditional European Mirror of Pride and Pain? *Internationale Schulbuchforschung*, 1/1996, Europa/Europe, S. 85-95, unter: https://www.jstor.org/stable/43057019?seq=1#page_scan_tab_contents (eigene Übersetzung).

Medien

2019 stellte der HKNM gemeinsam mit dem estnischen Außenministerium die jüngste Erweiterung seiner thematischen Leitlinien und Empfehlungen vor: die *Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und Medien im digitalen Zeitalter*.¹¹ Estlands Präsidentin Kersti Kaljulaid nahm ebenfalls an der Veranstaltung, die in Tallinn stattfand, teil.

Benannt nach der estnischen Hauptstadt, einer Pionierin in der Nutzung und Förderung digitaler Technologien, gehen die Leitlinien von Tallinn auf die Beobachtung zurück, dass die fundamentalen Veränderungen in der Medienlandschaft während des letzten Jahrzehnts die Möglichkeiten für den Zugang zu einer Fülle unterschiedlicher Inhalte ebenso vervielfacht haben wie die Tools für die individualisierte und interaktive Teilnahme an öffentlichen Debatten. Die Leistungsfähigkeit der Medien, Informationen zu verbreiten und Menschen zu erreichen und zu verbinden, hat exponentiell zugenommen. Dasselbe gilt auch für ihr Potenzial, Konflikte zu entschärfen oder umgekehrt zu entfachen.

Dies ist besonders relevant für heterogene Gesellschaften. In Gesellschaften, in den Minderheiten und Mehrheiten Seite an Seite leben, können die Medien allen Gruppen verbesserte Möglichkeiten bieten, ihre eigene Identität zu entwickeln und unterschiedliche Sichtweisen kennenzulernen. Da die Medien zunehmend grenzüberschreitend agieren, können Minderheiten leicht transnationale Netzwerke bilden, die wiederum eine entscheidende Rolle bei der Erhaltung von Kulturen und Traditionen spielen können. Leider bringen die Medien aber auch Gefahren für Frieden und Stabilität mit sich. Transnationale Netzwerke, an denen über verschiedene Staaten verstreute Minderheiten beteiligt sind, können sich in bilaterale Beziehungen einmischen und diese möglicherweise belasten. Neue Medien bergen die Gefahr politischer Manipulation, und Minderheiten können instrumentalisiert werden. Eine Zunahme von hetzerischer Rhetorik im globalen politischen Diskurs hat zur Ausbreitung fremdenfeindlicher und rassistischer Sprache geführt.

Die Leitlinien von Tallinn appellieren an die Verantwortung und das Interesse der Staaten, sicherzustellen, dass die Medien und die Möglichkeiten, die sie bieten, auf eine Weise genutzt werden, die die Risiken minimiert und die Integration heterogener Gesellschaften fördert. In 37 konkreten Empfehlungen zusammengefasst, kristallisiert sich ein Rezept heraus, das aus einer Mischung aus Mehrsprachigkeit, die die sprachliche Vielfalt in der Gesellschaft widerspiegelt, der Partizipation unterschiedlicher Gruppen, einschließlich Minderheiten, der Produktion und Verbreitung von Medieninhalten und der Zurückhaltung von Staaten bei der Einmischung in die Angelegenheiten anderer Länder besteht.

11 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note*, Februar 2019, unter: <https://www.osce.org/hcnm/tallinn-guidelines>.

Auf den meisten seiner Reisen in Länder der OSZE-Region führte der Hohe Kommissar Gespräche mit den Medien betonte stets, wie wichtig es sei, Minderheitenvertreter in die Medien einzubeziehen, ein breites Spektrum an Informationen anzubieten, Themen zu behandeln, die für Minderheiten von Interesse und Relevanz sind, und Inhalte in Minderheitensprachen zu vermitteln.

Fazit

Da Minderheiten zu einem immer wichtigeren Faustpfand im geopolitischen Spiel werden, können einige grundlegende Prinzipien und Regeln, die für alle gleichermaßen gelten, als wertvolles Instrument zur Verhinderung von Krisen und zum Abbau von Spannungen dienen. Die Arbeit des Hohen Kommissars findet jedoch nicht in einem politischen Vakuum statt und ist auf die kontinuierliche Unterstützung der Teilnehmerstaaten angewiesen. So gesehen sind die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM nur dann wirksame Instrumente zur Konfliktprävention, wenn sie Eingang in die Politik der Teilnehmerstaaten finden und entsprechend operationalisiert werden. Leider ist das geopolitische Klima jedoch weit davon entfernt, dem zuträglich zu sein. Unzureichende Investitionen der internationalen Gemeinschaft in kooperative Plattformen verstärken nur die gegenwärtige geopolitische Polarisierung und schwächen die bestehenden Instrumente für gemeinsame Denkansätze, den Dialog und konzentrierte Präventionsmaßnahmen.

Die wichtigste Arbeitsmethode des Hohen Kommissars, die stille Diplomatie, muss daher möglicherweise durch neue Instrumente ergänzt werden. Neue Horizonte müssen erkundet und neue Partnerschaften aufgebaut werden. Stille Diplomatie muss von öffentlichkeitswirksamen Initiativen begleitet werden, die darauf abzielen, die Regierungen und die Öffentlichkeit besser über die wichtigsten Empfehlungen und Leitlinien sowie die vorgeschlagenen politischen Maßnahmen zu informieren und deren Durchführung zu fördern. Es ist ebenso notwendig, Koalitionen mit anderen internationalen Akteuren zu schmieden und zu stärken, u.a. mit den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen und Einrichtungen, die unter Kapitel VIII der VN-Charta operieren, sowie mit der Zivilgesellschaft. Auch das stärkere Engagement von Frauen und jungen Menschen sollte aktiv gefördert werden. Dies ist die Richtung, die der Hohe Kommissar zukünftig einschlagen will. Die größtmögliche Verbreitung bewährter Instrumente, die sich in zahlreichen Kontexten als wirksam erwiesen haben, ist einer der wichtigsten Beiträge des HKNM zur langfristigen Agenda für nachhaltige Entwicklung.