

Erst die Spitze eines Eisbergs: KSZE-Konfliktmanagement und nationale Minderheiten

Meyer, Berthold

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B. (1992). *Erst die Spitze eines Eisbergs: KSZE-Konfliktmanagement und nationale Minderheiten*. (HSFK-Report, 8/1992). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85126-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Berthold Meyer

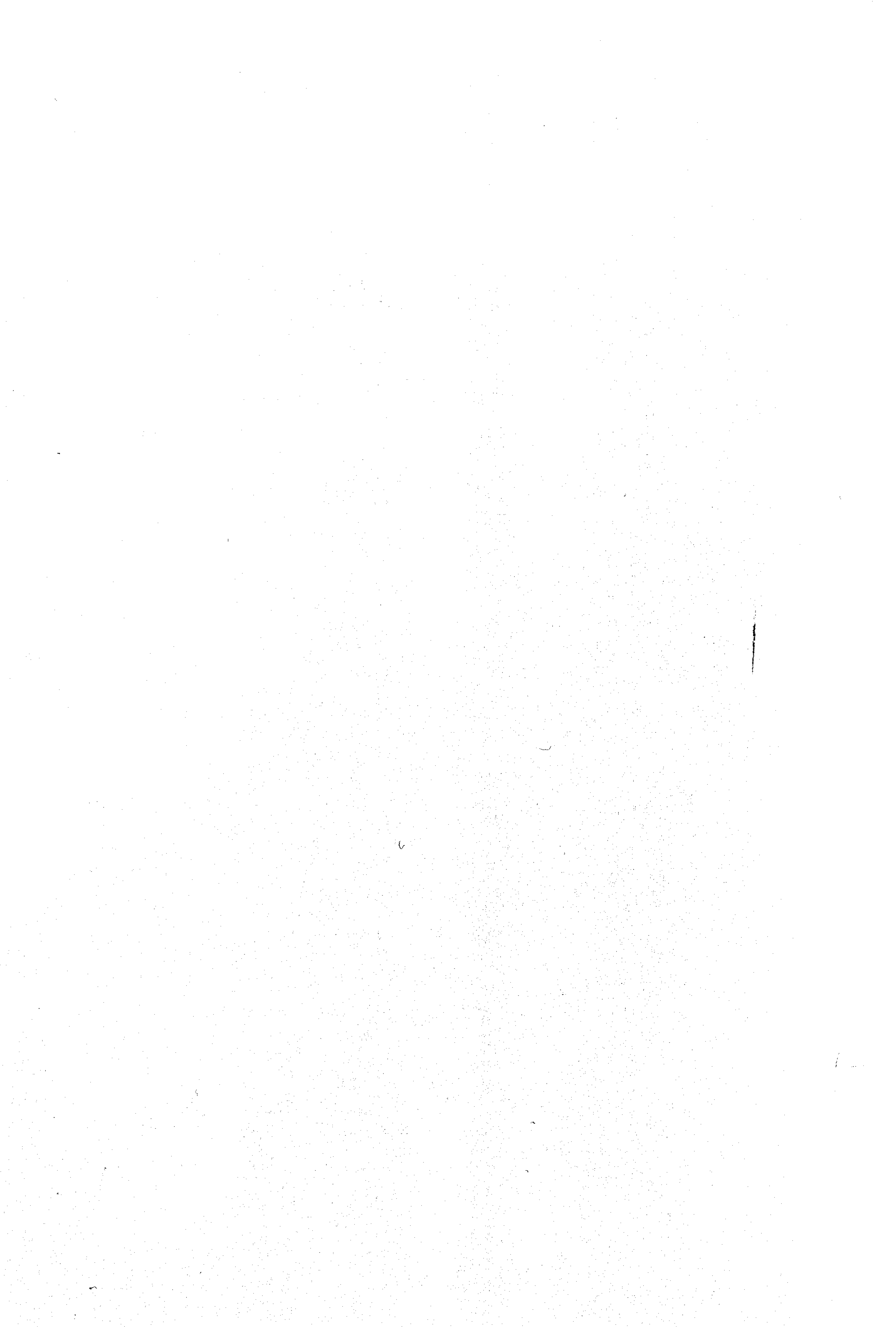
Erst die Spitze eines Eisbergs

KSZE-Konfliktmanagement und
nationale Minderheiten

HSFK-Report 8/1992

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Archiv



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Berthold Meyer

Erst die Spitze eines Eisbergs

KSZE-Konfliktmanagement und
nationale Minderheiten

HSFK-Report 8/1992

Oktober 1992

BIBLIOTHEK
FRIEDENS-UND KONFLIKTFORSCHUNG

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29
D-6000 Frankfurt/Main 1
Tel. 069 / 9200540
Fax. 069 / 558481

ISBN 3-928965-14-X

DM 12,00

Dieser Report ist eine Überarbeitung meines für den Band 25 der Friedensanalysen (Frankfurt/Main 1993) verfaßten Beitrags Ohnmacht oder Militäreinsatz? Die KSZE und die Minderheitenkonflikte. Ich danke Martina Fischer, Gert Krell, Sabine Jaberg, Hans Nicklas, Christiane Rajewsky, Iris Schleyer, Peter Schlotter, Hans-Joachim Schmidt und Bruno Schoch für wertvolle Hinweise und kritische Anregungen.

Zusammenfassung

1. Die zahlreichen regionalen Konflikte, die zwischen Adria und Kaukasus Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre virulent geworden sind oder erst aufkeimen, stellen die KSZE-Staatenwelt vor völlig *neue* und *in ihren Ausmaßen noch nicht absehbare Herausforderungen*. Sie sind weder mit der alten "Rationalität" wechselseitiger Abschreckung noch mit der zwei Jahrzehnte hindurch von den KSZE-Diplomaten mit großem Geschick praktizierten Methode, gegenseitig Vorteile und Zugeständnisse auszutarieren und zu Paketen zusammenzuschneiden, zu bewältigen. Die KSZE hat sich daher eine Reihe *neuer Instrumente* zugelegt, um Streitfälle friedlich beizulegen, Konflikte zu verhüten, Krisen zu entschärfen, ja sogar friedenserhaltende Operationen (KSZE-"Blauhelm"-Missionen) durchzuführen. Im vorliegenden Report wird dieses Instrumentarium daraufhin untersucht, ob und inwieweit es die KSZE-Staatenwelt befähigt, auf die veränderten Konfliktkonstellationen, insbesondere auf die gegenwärtig den Frieden am meisten beeinträchtigten *Minderheitenkonflikte* positiv einzuwirken. Da nicht jedes Mittel, das kurzfristig nützlich erscheint, auch langfristig wirksam ist und dauerhaften Frieden stiftet, wird anschließend danach gefragt, welche anderen Vorgehensweisen der KSZE angeraten werden könnten, um zu diesem Ziel zu gelangen.

2. Die entscheidende Schwäche des *KSZE-Mechanismus für die Streitbeilegung* besteht neben seiner langen Vorlaufzeit darin, daß die Teilnehmerstaaten aus Angst vor jeder Art von Souveränitätseinbuße einen Passus in die Bestimmungen aufnahmen, der es gestattet, gerade diejenigen Streitfälle, die potentiell am ehesten zur Gewaltanwendung führen, nämlich "Fragen ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt" von Beilegungsverfahren auszuschließen, wenn sich nicht beide Streitparteien auf ein solches Verfahren einigen können. Alle Überlegungen betreffen schließlich nur Streitigkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten, während Auseinandersetzungen innerhalb eines Landes noch völlig außer Acht gelassen werden.

3. Wenn die Mechanismen nicht nur zur Problemlösung in ihrem jeweiligen Gegenstandsbereich, sondern auch zur Vertiefung des KSZE-Prozesses beitragen sollen, ist ihre *Anwendbarkeit* von großer Bedeutung. Schnellere Mechanismen werden wahrscheinlich häufiger in Gang gesetzt werden. Infolgedessen werden sie sich als Elemente des Fortschritts innerhalb des KSZE-Prozesses und seiner Institutionalisierung erweisen. Der Schlichtungsmechanismus scheint darüber hinaus ohnehin eher geeignet, zwischen Staaten zu eingesetzt zu werden, die normalerweise gute Beziehungen unterhalten und sich nur über relativ unbedeutende Fragen streiten, als zwischen denen, die substantielle Differenzen trennen. D.h., gerade dort, wo nicht zuletzt aufgrund der Erweiterung des Mitgliederkreises der KSZE Schlichtungsmaßnahmen angebracht wären, ist zweifelhaft, ob dieses Instrument wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Dort gibt hingegen der *Mechanismus der menschlichen Dimension*, zu - wenn auch bescheidenen - Hoffnungen Anlaß.

4. Dem Wiener *Konfliktverhütungszentrum* wurden in den letzten beiden Jahren sehr viele Aufgaben zugeteilt. Es dürfte damit zu einer der wichtigsten Institutionen der KSZE werden. Allerdings spricht seine bescheidene Ausstattung dafür, daß offenbar niemand ernsthaft daran denkt, dieser Einrichtung wirkliche Kompetenzen zu übertragen. Um gründliche Analysen der verschiedenen regionalen Konflikte zu ermöglichen, müßten höchst vielschichtige Informationen gesammelt und ausgewertet werden, darunter auch und gerade Mitteilungen nichtstaatlicher Einrichtungen (wie z.B. von Bürgerrechtsbewegungen, kirchlichen Stellen oder von amnesty international). Sämtliche Daten wären vom Zentrum beständig auszuwerten und müßten auch der Öffentlichkeit - zumindest der inzwischen ebenfalls ins Leben gerufenen parlamentarischen Versammlung der KSZE - zugänglich sein.

5. Wenn die KSZE nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und der durch ihn bedingten Paralyse der Vereinten Nationen ihre Kompetenz im Sachbereich Sicherheit bewahren und der veränderten Konfliktkonstellation anpassen wollte, dann lag es nahe, sich von nun an als eine *regionale Abmachung der UNO* im Rahmen des Kapitels VIII ihrer Satzung zu verstehen. Der in Helsinki gefaßte Beschluß über *friedenserhaltende Operationen* weist der KSZE den Weg in Richtung auf ein kollektives Sicherheitssystem, öffnet ihn aber noch nicht. Ob es friedenspolitisch sinnvoll ist, diesen Weg einzuschlagen, ist umstritten. Bevor KSZE-Blauhelm-Missionen möglich werden, müssen so viele Voraussetzungen erfüllt sein, daß deren Einsatz relativ unwahrscheinlich ist. Von erheblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Übereinstimmung zwischen NATO, Nordatlantischem Kooperationsrat und der KSZE, daß letztere, zumindest militärische Zwangsmaßnahmen weiterhin der Entscheidung des UNO-Sicherheitsrates überläßt. Damit wird jedenfalls ausgeschlossen, daß die Zuständigkeit der Vereinten Nationen in Fällen der gravierendsten Entscheidungen über kollektive Sicherheitsmaßnahmen ausgehebelt wird.

6. Wo sich *Spannungsverhältnisse zwischen ethnisch verschiedenen Bevölkerungsgruppen* zu bewaffneten Konflikten auszuweiten drohen oder schon Kampfhandlungen im Gange sind, kann die internationale Umwelt schon aus humanitären Gründen nicht einfach zur Seite blicken. Ihre Friedensbemühungen greifen jedoch allemal zu kurz, wenn sie nur auf die Vermeidung oder Beendigung der Kämpfe, die Beseitigung der Waffen oder auf die Versorgung der (Bürger-)kriegsopfer mit Nahrungsmitteln, Medikamenten und Wohnraum gerichtet sind, so wichtig all das ist, um die Existenz der Menschen zu *erhalten*. Wird nicht zugleich auch größter Wert darauf gelegt, allen in dem betroffenen Land Wohnenden wenigstens ein Mindestmaß an *Entfaltungsmöglichkeiten* zu sichern, wozu der Gebrauch der Muttersprache, die freie Religionsausübung und Pflege der eigenen Kultur ebenso zählt wie eine angemessene Beteiligung an den sie unmittelbar betreffenden politischen Angelegenheiten, so kann sich kein dauerhafter Frieden einstellen.

7. Der *Mechanismus der Menschlichen Dimension* eröffnet die Möglichkeit, auch Verstöße einzelner Länder gegen Minderheitenrechte international zu behandeln. "Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit" werden von der KSZE als ein internationales Anliegen mit der Begründung betont, die Achtung dieser Rechte und Freiheiten stelle "eine der Grundlagen der internationalen Ordnung" dar. Die von den KSZE-Mitgliedern im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen seien ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten

und eine *nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates*. .Deshalb können künftig "in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen" nach der "*Konsens minus eins*"-Formel getroffen werden, d.h. der zu erwartende Widerspruch des betroffenen Landes kann sich hierauf nicht als Veto auswirken. Dem traditionellen Souveränitätsdenken wird allerdings weiterhin Rechnung getragen, so daß sich Beschlüsse nach dieser Formel nur auf "politische Erklärungen" oder andere "politische Schritte" beschränken, "die außerhalb des Territoriums des betreffenden Staates anwendbar sind". Dies schränkt die Handlungsfähigkeit der KSZE deutlich ein.

8. In Helsinki wurde das Amt eines *Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten* geschaffen. Er soll den Rat oder den Ausschuß Hoher Beamter auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten aufmerksam machen, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben und das Potential in sich bergen, sich zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln. Das Tätigkeitsfeld des Kommissars ist allerdings eingeschränkt: kleine Ethnien, die nur innerhalb eines Staatsverbandes als Minorität leben, könnten Opfer eines Völkermords werden, ohne daß der Rat davon Kenntnis zu nehmen brauchte, weil hierdurch keine internationalen Verwicklungen zu befürchten sind. Kennzeichnend für den Umgang des Hohen Kommissars mit den Informationen über den drohenden Konflikt ist strikte Vertraulichkeit. Damit bleibt die "Frühwarnung" auf der Ebene der Diplomatie. Inwieweit sich diese Bestimmung als ein Handicap oder ein Vorteil erweist, muß von Fall zu Fall beurteilt werden. Beim Folgetreffen in Helsinki wurde die Zusammenarbeit mit einschlägigen *nichtstaatlichen Organisationen*: aufgewertet. Dies ist auch für die Bearbeitung von Minderheitenproblemen durch die KSZE ein Fortschritt.

9. Versucht man nach Helsinki die Chancen der KSZE, zur Friedensstiftung und -bewahrung beizutragen, einzuschätzen, so läßt sich das von allen Mitgliedstaaten unterzeichnete *Bekennnis zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie* zwar als Einigung auf einen *Wegweiser* ansehen, um die gegenwärtig in Europa gewaltsam ausgetragenen Konflikte zu entschärfen oder gar beizulegen. Damit allein ist jedoch dieses *Ziel noch längst nicht erreicht*. In der Minderheitenfrage erwiesen sich die dominierenden *Souveränitätsinteressen* der Teilnehmerstaaten erneut als *Hemmschuh* für wirkliche Fortschritte bei der Problembewältigung.

10. Zweifellos muß im "Verhandlungssystem KSZE" der *Vorrang auch weiterhin den Methoden des friedlichen Ausgleichs* gehören. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß einige Konflikte, mit denen man es gegenwärtig im Geltungsbereich der KSZE-Dokumente zu tun hat, in hohem Maße irrational sind und ihre Beteiligten zumindest dann nicht mehr für Verhandlungen zugänglich zu sein scheinen, wenn sie schon die Waffen "sprechen" lassen. Um solche Mitglieder der Staatengemeinschaft wieder auf den Weg der KSZE-Prinzipientreue zurückzubringen, wäre die *Errichtung eines regionalen kollektiven Sicherheitssystems*, das mit der UNO verzahnt ist, eine konsequente und auch richtige Fortentwicklung der Blauhelm-Entscheidung von Helsinki. Damit jedoch die Sorge, ein solches Sicherheitssystem könne von den größeren Mächten instrumentalisiert werden, entkräftet wird, sollte ein *völkerrechtlich verbindlicher Vertrag* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

abgeschlossen werden, in den die bestehenden Verpflichtungen auf die UN-Charta und auf die Beschlüsse der KSZE ebenso eingehen wie die Friedenspflicht untereinander und nach außen. Vor allem aber sollte dort geregelt sein, daß der Entscheidung über den Einsatz von KSZE-Truppen eine obligatorische Streitschlichtung unter Leitung eines noch zu schaffenden unabhängigen Schiedsgerichts der KSZE oder unter Leitung des UN-Generalsekretärs vorangegangen sein muß und daß Entscheidungen mit hohen Quoren zu fällen sind. Dies könnte sicherstellen, daß diese Mittel wirklich erst dann eingesetzt werden, wenn alle nichtmilitärischen Bemühungen fehlgeschlagen sind.

11. Es ist wenig glaubhaft, wenn sich die Mitglieder eines Sicherheitssystems vertraglich zusichern, militärische Gewalt erst als letztes Mittel anzuwenden, um Friedensbrechern Einhalt zu gebieten, aber nicht genügend darauf vorbereitet sind, Konflikte vor dem Überspringen der Gewaltschwelle zu stoppen oder sie auf den Weg des Aushandelns und des Interessenausgleichs zurückzuführen. Unter diesen Gesichtspunkten wird abschließend diskutiert, wie im Rahmen der KSZE auf Konfliktprävention und friedliche Streitbeilegung insbesondere in Minderheiten betreffenden Konflikten hingewirkt werden könnte.

12. So vernünftig und richtig es ist, auch in anderen Regionen Menschen, die in gewaltträchtige Konflikte verwickelt sind, über die eigenen Erfahrungen mit gewaltfreien Formen der Konfliktregelung zu informieren und sie zu ermutigen, ihre Streitfragen ebenfalls gewaltfrei auszutragen und ihnen dabei zu helfen, hierfür Formen zu finden, die ihre Gegner nicht zur weiteren Eskalation veranlassen, so unverantwortlich erscheinen mir "gewaltfreie taskforce"-Einsätze in Krisenregionen ohne Selbstschutzmittel, wenn bereits geschossen wird.

13. "Therapeutische Interventionen" wie auch das "Konfliktmanagement durch Problemlösungs-Initiativen dritter Parteien" sind mit einem großen Zeitaufwand verbunden. Sie lassen sich deshalb am ehesten einsetzen, solange es gilt, Vorsorge gegen gewaltsame Konfliktformen zu treffen und den Konflikt dabei schon so zu transformieren, daß er ohne Gewalt geregelt werden kann. Da es aber äußerst wichtig ist, einen Konflikt wieder zu *de-eskalieren* und dabei auf die zur Lösung anstehenden Probleme zurückzuführen, müßten diese Methoden auch dabei - jedoch nicht unbedingt am Ort des Kriegsgeschehens oder aber unter dem Schutz von einen Waffenstillstand kontrollierenden KSZE-Blauhelmen - angewandt werden.

14. Insbesondere im *kommunalen Bereich* muß versucht werden, es allen Angehörigen der verschiedenen betroffenen Ethnien, die am gleichen Ort oder in der gleichen Region leben, zu ermöglichen sich so zu entfalten, wie es ihren Lebensvorstellungen entspricht, freilich ohne dabei andere in ihren Selbstverwirklichungschancen zu beeinträchtigen. Besonders in Regionen, in denen es eine gemischte Bevölkerung gibt, sollten Vereinbarungen getroffen werden, die auf ein Bemühen um wechselseitige Toleranz ausgerichtet sind.

15. Es ist von der KSZE nicht zu erwarten, daß sie *Separatismus* oder *Irredentismus* fördert. Beides darf für sie jedoch angesichts der massiven Konflikte auch nicht tabu sein. Sie muß vielmehr in den kommenden Jahren *Verfahren für Volksabstimmungen* und Quotenregelungen entwickeln und festlegen, mit denen sichergestellt werden kann, daß die von ei-

nigen Volksgruppen angestrebten territorialen Veränderungen auf einer breiten demokratischen Basis beruhen und damit auch Bestand haben.

16. Wenn kein Volk, das sein Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen will, sich mit weniger als souveräner Staatlichkeit abzufinden braucht, während ihm der Minderheitenstatus lediglich gewisse kulturelle und sprachliche Rechte gewährt, dann bedarf es, um bei der Einlösung des Selbstbestimmungsrechts nicht das Prinzip der territorialen Integrität zu verletzen, eines Zwischenelements, das in der Verständigung auf *föderale Selbstbestimmungsrechte* liegen könnte. Dieses würde einer ethnischen Minderheit zwar einen Status politischer Autonomie sichern, von der Mehrheit aber nicht verlangen, deren Siedlungsgebiet aus ihrem Staatsverband herauslösen zu müssen. Offenbar ist ein solches Recht im Völkerrecht noch nicht entwickelt. Der föderative Gedanke sollte deshalb zunächst einmal als Option zur Lösung von Konflikten um Minderheiten(-rechte) in einen künftigen Empfehlungskatalog der KSZE aufgenommen werden.

Inhalt

Einleitung	1
"Mechanismen" und andere Instrumente der Friedensbewahrung	3
<i>Friedliche Streitschlichtung</i>	3
<i>Konfliktverhütung und Frühwarnung</i>	8
<i>Krisenbewältigung und friedenserhaltende Operationen</i>	10
Die KSZE-Staatenwelt und ihre "nationalen Minderheiten"	12
<i>Gewichtsverlagerungen im KSZE-Prozeß</i>	15
<i>Der "Mechanismus der menschlichen Dimension" und der "Konsens minus eins"</i>	19
<i>Die neue Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten</i>	23
Bilanz und Perspektiven nach dem Helsinki-Gipfel von 1992	25
<i>Institutionalisierung und Erweiterung - Fortschritt oder Lähmung?</i>	25
<i>Intervenieren statt verhandeln?</i>	29
<i>Ansätze gewaltfreier Konfliktprävention</i>	35



"Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der Ideen der Schlußakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an."

Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Gipfels am 21. 11. 1990

"Wirtschaftlicher Niedergang, soziale Spannungen, aggressiver Nationalismus, Intoleranz, Fremdenhaß und ethnische Konflikte bedrohen die Stabilität im KSZE-Gebiet. Grobe Verletzungen der KSZE-Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich jener, die mit nationalen Minderheiten im Zusammenhang stehen, stellen eine besondere Bedrohung für die friedliche Entwicklung der Gesellschaft, insbesondere in neuen Demokratien, dar.

Es bleibt noch viel zu tun zum Aufbau demokratischer und pluralistischer Gesellschaften, in denen Vielfalt umfassend geschützt und in der Praxis geachtet wird."

Herausforderung des Wandels, KSZE-Gipfelerklärung von Helsinki vom 10. Juli 1992, Ziffer 12

Einleitung

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die 1972 erstmals nach Helsinki eingeladen worden war, um Spannungen zwischen West und Ost abzubauen und deren Folgen für die Menschen im geteilten Europa zu mildern, trat mit der Beendigung des Ost-West-Konfliktes in eine neue Phase.¹ Konnten die Staats- und Re-

1 Auf die Geschichte des KSZE-Prozesses wird im folgenden nur so weit eingegangen, wie es um die Fragen der friedlichen Streitbeilegung, der Konfliktverhütung und die Minderheitenproblematik geht. Aus der umfangreichen Literatur, in der der gesamte KSZE-Prozeß, der von der Friedensforschung von Anfang an wissenschaftlich begleitet wurde, behandelt wird, seien hier genannt: Jost Delbrück, Norbert Ropers, Gerda Zellentin (Hg.), *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*, Köln 1977; Matthias Jopp, Berthold Meyer, Norbert Ropers, Peter Schlotter, *Zehn Jahre KSZE-Prozeß. Bilanz und Perspektiven gesamteuropäischer Entspannung und Zusammenarbeit*, Frankfurt a.M. 1985 (sowie gekürzt in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37/85 vom 14.9.1985, S. 3 - 14); Michael Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß*, Baden-Baden 1990; Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zählung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt 1992; Michael Staack (Hg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten*, Münster-Hamburg 1992; sowie die jährlich fortgeführte Bilanzierung des KSZE-Prozesses in den von der

gierungschefs der damals 34 Teilnehmerstaaten des Pariser Gipfels im November 1990 noch hoffen, nun werde ein neues Zeitalter des Friedens und der Einheit in Europa anbrechen, so waren alle derartigen Träume beim Folgetreffen im Juli 1992 in Helsinki zerstoßen. Die vielen regionalen Konflikte, die vor allem in Südosteuropa und auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre virulent geworden sind oder erst aufkeimen, stellen die KSZE-Staatenwelt vielmehr vor völlig neue und in ihren Ausmaßen noch nicht absehbare Herausforderungen. Sie sind weder mit der alten "Rationalität" wechselseitiger Abschreckung noch mit der zwei Jahrzehnte hindurch von den KSZE-Diplomaten mit großem Geschick praktizierten Methode, gegenseitig Vorteile und Zugeständnisse auszutarieren und zu Paketen zusammenzuschneiden, zu bewältigen.

Die KSZE hat sich daher eine Reihe neuer Instrumente zugelegt, um Streitfälle friedlich beizulegen, Konflikte zu verhüten, Krisen zu entschärfen, ja sogar friedenserhaltende Operationen (KSZE-"Blauhelm"-Missionen) durchzuführen. Dabei hat sie sich zum einen wenigstens im Ansatz von dem bis dahin ihren Erfolg mit bedingenden Konsensprinzip, d.h. vom Zwang, alle *zwischen* den Teilnehmerstaaten auftauchenden Probleme ausschließlich durch Verhandeln und Vereinbaren zu bearbeiten, entfernt. Zum anderen hat sie auch damit begonnen, das in der Schlußakte von Helsinki 1975 enthaltene Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten zu relativieren, und sich mit den *innerhalb* eines Staates ausgetragenen Konflikten zu befassen, sofern sie den internationalen Frieden bedrohen. Hierbei spielen Auseinandersetzungen zwischen Bevölkerungsgruppen, die sich unterschiedlicher Nationalität oder verschiedenen Ethnien zugehörig fühlen, eine herausragende Rolle. Welches Potential für derartige ethnonationale Konflikte z.B. allein auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion vorhanden ist, zeigen folgende Zahlen: Die 262 Millionen früheren Sowjetbürger setzen sich aus 104 Nationalitäten oder Ethnien zusammen. Von ihnen haben 64 Millionen (24% der Gesamtbevölkerung) derzeit einen Minderheitenstatus. Davon leben 39 Millionen (15%) außerhalb ihrer bisher zur Sowjetunion gehörenden Heimatrepublik. Von ihnen sind 24 Millionen Russen (17 % aller Russen), die außerhalb Rußlands wohnen. Die übrigen 25 Millionen (9 % aller Sowjetbürger) verteilen sich auf 89 kleinere Nationalitäten ohne eigene Republiken. Deren Angehörige werden, wenn es nicht zu neuen Staatenbildungen kommt, auf jeden Fall Minderheiten bleiben.²

Im folgenden soll das Instrumentarium der KSZE daraufhin untersucht werden, ob und inwieweit es die inzwischen transatlantisch-eurasische Staatengemeinschaft befähigt, auf die veränderten Konfliktkonstellationen in ihrem Einzugsbereich, insbesondere auf die gegenwärtig den Frieden am meisten beeinträchtigen *Minderheitenkonflikte* positiv einzuwirken. Da nicht jedes Mittel, das kurzfristig nützlich erscheint, auch langfristig wirksam ist und dauerhaften Frieden stiftet, soll anschließend danach gefragt werden, welche anderen Vorgehensweisen der KSZE angeraten werden könnten, um zu diesem Ziel zu gelangen.

Forschungsstätte der Evangelischen Studienstiftung, Heidelberg, gemeinsam mit der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt, und dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg herausgegebenen *Friedensgutachten*, 1987 ff. (seit 1990 Münster-Hamburg).

2 Vgl. Stephen Van Evera, *Primed for Peace: Europe after the Cold War*, in: *International Security*, Vol. 15, Winter 1990/91, S. 48-49.

"Mechanismen" und andere Instrumente der Friedensbewahrung

Friedliche Streitschlichtung

Der Gedanke, Streitigkeiten zwischen den KSZE-Staaten auf friedliche Weise zu regeln, ist so alt wie die KSZE selbst. Schon 1973 hatte die Schweiz einen Entwurf für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten unter Zuhilfenahme politischer Verfahren wie Verhandlung, Untersuchung, gute Dienste, Vermittlung, Schlichtung und Vergleich oder der juristischen Verfahren Schiedsspruch oder gerichtliche Entscheidung vorgelegt.³ Doch die Schlußakte von Helsinki (1975) enthält lediglich im Rahmen des damaligen Prinzipienkatalogs ein knappes Bekenntnis zur friedlichen Regelung internationaler Streitfälle.⁴ Bei zwei Expertentreffen, 1978 in Montreux⁵ und 1984 in Athen⁶, wurden der schweizerische und andere Vorschläge ohne Einigung diskutiert.⁷ Erst als der Ost-West-Gegensatz, der bis dahin einer sachlichen Behandlung dieses Themas im Wege gestanden hatte, schon an Bedeutung verlor, akzeptierten die KSZE-Teilnehmerstaaten am Ende ihres Wiener Folgetreffens 1989 wenigstens "grundsätzlich die obligatorische Hinzuziehung einer Drittpartei, wenn ein Streitfall durch andere friedliche Mittel nicht beigelegt werden kann".⁸ Außerdem kamen sie überein, ein weiteres Expertentreffen zu diesem Problembereich nach La Valletta einzuberufen.

Nachdem vom Pariser Gipfeltreffen im November 1990 der Ost-West-Konflikt offiziell für beendet erklärt worden war und die Teilnehmerstaaten in der "Charta für ein neues Europa" geschworen hatten, "die Freundschaft zwischen unseren Völkern zu fördern"⁹, kam auch in die Thematik der Streitbeilegung neue Bewegung. Dem Expertentreffen in La Valletta gelang es Anfang 1991, sich auf einen Bericht einigen, den dann der in Paris als zentrales KSZE-Forum eingerichtete Rat der Außenminister auf seiner ersten Sitzung im Juni 1991 in Berlin verabschiedete. Der auf Malta erarbeitete Bericht besteht aus zwei Teilen, einem Katalog von "Prinzipien der Streitbeilegung", der letztlich unverbindlich bleibt, sowie - davon sauberlich geschieden - detaillierten "Bestimmungen für ein KSZE-Verfahren für die

3 Wiedergegeben in *Europa-Archiv*, Folge 2/1976, S. D 38-52; s. hierzu auch Rudolf L. Bindschedler, *Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte*, in: ebenda, S. 57-66.

4 Vgl. Auswärtiges Amt (Hg.), *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozeß*, 7., erneuerte Auflage, Bonn 1990, S. 54 f.

5 Vgl. ebenda, S. 126 ff.

6 Vgl. ebenda, S. 183.

7 Vgl. zu diesen Treffen jetzt auch Oliver Mietzsch, *Die KSZE als regionale Institution zur Konfliktverhütung und Streitbeilegung*, in: Michael Staack (s. Anm. 1), S. 100 ff.

8 "Abschließendes Dokument" des III. KSZE-Folgetreffens in Wien vom 15.1.1989, in: Auswärtiges Amt (s. Anm. 4). S. 193.

9 *Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. 11. 1990*, in: Auswärtiges Amt (Hg.), *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91*, Bonn 1991, S. 152.

friedliche Beilegung von Streitfällen". Hierin wird beschrieben, wie ein "KSZE-Mechanismus für die Streitbeilegung" in Gang gesetzt wird und arbeiten soll: Streitparteien, die sich nicht in der Lage sehen, ihren Konflikt innerhalb einer angemessenen Zeit durch direkte Gespräche oder Verhandlungen beizulegen oder sich auf ein geeignetes Verfahren zu einigen, können aus einem Verzeichnis von qualifizierten Kandidaten einvernehmlich eine oder mehrere Personen auswählen, die dann als "Mechanismus"¹⁰ tätig werden sollen. Als Fortschritt gegenüber anderen internationalen Streitschlichtungsregelungen kann hierbei gelten, daß jede der Streitparteien allein die Einsetzung des Mechanismus fordern kann.¹¹ Allerdings ist das Auswahlverfahren selbst kompliziert, es kann etwa ein halbes Jahr andauern.¹²

Ist der Mechanismus endlich installiert, so halten sich seine Handlungsmöglichkeiten in bescheidenen Grenzen. Zwar heißt es einerseits, er werde "so informell und flexibel vorgehen, wie es ihm zweckmäßig erscheint", doch ist ihm zunächst nur erlaubt, Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen sowie die streitenden Parteien dabei zu beraten, mit welchen *Verfahren* sie ihren Streitfall beilegen können. Ob die Parteien hierauf eingehen, steht in ihrem Belieben. *Inhaltliche* Stellungnahmen des "Mechanismus" sind erst dann vorgesehen, wenn die Parteien "nicht innerhalb einer vernünftigen Frist" in der Lage waren, unter Zuhilfenahme seiner Verfahrensvorschläge zu einer Einigung zu gelangen. Aber auch dann brauchen sie seine Hinweise oder Ratschläge nur nach Treu und Glauben zu prüfen.¹³

Die entscheidende Schwäche dieses Mechanismus besteht darin, daß die KSZE-Staaten aus Angst vor jeder Art von Souveränitätseinbuße einen Passus in die Bestimmungen aufnahmen, der es gestattet, gerade diejenigen Streitfälle, die potentiell am ehesten zur Gewaltanwendung führen, nämlich "Fragen ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich

10 Hier wie auch in den anderen in diesem Aufsatz behandelten Zusammenhängen wendet die Diplomatsprache der KSZE den Begriff "Mechanismus" für *Personen* an, die in bestimmten problematischen Situationen für genau festgelegte Aufgaben zurate gezogen werden können, um nach ebenfalls genau beschriebenen Regeln zur Problemlösung beizutragen. Schon durch diese Begriffswahl scheinen die KSZE-Unterhändler sich gegenseitig wie auch der Öffentlichkeit den Eindruck vermitteln zu wollen, funktionsfähige Verfahren gefunden zu haben.

11 Vgl. Sabine Jaberg, *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Sicherheitssystem: Wandel und Perspektive*, unveröff. Magisterarbeit, Mainz 1992, S. 27.

12 Um die Neutralität des Mechanismus zu gewähren, darf keines seiner Mitglieder einem der am Streitfall beteiligten Staaten angehören oder dort seinen ständigen Wohnsitz haben. Falls sich die Streitparteien nicht selbst innerhalb von drei Monaten auf eine oder mehrere Personen einigen können, werden ihnen vom "ranghöchsten Beamten der ernennenden Institution" (hierzu wurde später das Konfliktverhütungszentrum bestimmt, s.u.) weniger als sechs Vorschläge unterbreitet, von denen jede innerhalb eines weiteren Monats bis zu drei ablehnen kann. Dieses Verfahren kann sich mit einer etwas erhöhten Geschwindigkeit (14-Tages-Fristen) und unter der Bedingung, daß jeder nur noch einen Kandidaten ablehnen kann, notfalls noch einmal wiederholen. (vgl. *Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen*, in *Auswärtiges Amt*, s. Anm. 9, S. 186 ff.)

13 *Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen* (s. Anm. 12), S. 186 ff.

der Hoheitsgewalt" von Beilegungsverfahren auszuschließen, wenn sich nicht beide Streitparteien auf ein solches Verfahren einigen können.¹⁴

Alle Überlegungen betreffen schließlich nur Streitigkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten, während Auseinandersetzungen innerhalb eines Landes noch völlig außer Acht gelassen werden. Dies entsprach zu jenem Zeitpunkt auch der dem damaligen allgemeinen Völkerrechtsverständnis folgenden Geschäftsgrundlage der KSZE (Prinzip VI der Schlußakte von Helsinki), sich als Konferenzgemeinschaft nicht in die inneren Angelegenheiten der einzelnen Staaten einzumischen. Doch genau solche Konfliktlagen sollten die KSZE in den folgenden Monaten im Verlauf des Auseinanderbrechens der Vielvölkerstaaten Sowjetunion und Jugoslawien in zunehmendem Maße beschäftigen, wie weiter unten noch näher auszuführen sein wird.

Die Berliner Außenministerkonferenz stimmte außerdem einem "Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen" zu, der in Aktion treten soll, wenn ein Prinzip der Schlußakte verletzt wird oder es zu Zwischenfällen kommt, die die Sicherheit oder die Stabilität gefährden. Er entspricht in seiner Vorbereitungszeit dem im November 1990 von der ebenfalls zum KSZE-Prozeß gehörenden Wiener Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen erarbeiteten "Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten"¹⁵. In beiden Fällen geht es um nicht mehr und nicht weniger als darum, der Staatengemeinschaft sehr schnell, d.h. innerhalb von 48 Stunden Auskünfte über besorgniserregende Ereignisse zu verschaffen, über die dann - falls die Lage weiterhin ungeklärt bleibt - nach weiteren 48 bzw. 72 Stunden beraten werden soll.¹⁶ Die Regelungen für den Mechanismus, der bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten eingesetzt werden soll, beschreiben allerdings nur die Verfahren bis zur Einberufung der Beratungstreffen, die in der Regel im neuen KSZE-Konfliktverhütungszentrum stattfinden sollen. Demgegenüber enthält der Dringlichkeitsmechanismus auch noch Bestimmungen über die Treffen selbst, denen über die Informationsfunktion hinaus auch die Möglichkeit gegeben ist, "Empfehlungen oder Schlußfolgerungen zur Herbeiführung einer Lösung" zu vereinbaren.¹⁷

14 Ebenda, Abschnitt XII, S. 189.

15 *Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vom 17. 11. 1990*, in: Auswärtiges Amt (s. Anm. 9), S. 85 f.

17 Beim Mechanismus über ungewöhnliche militärische Aktivitäten kann es entweder zu einem bilateralen Treffen mit dem antwortenden Staat, zu dem dieser jedoch andere Staaten hinzuziehen kann, oder zu einem Treffen aller Teilnehmerstaaten kommen, an dem alle diejenigen vertreten sein müssen, die an der zu erörternden Angelegenheit beteiligt sind (vgl. ebenda, S. 86). Beim Dringlichkeitsmechanismus nimmt der amtierende Vorsitzende des Ausschusses Hoher Beamter das Ersuchen um eine Dringlichkeitssitzung des Ausschusses entgegen und hat dann erst einmal Gelegenheit, innerhalb von 24 Stunden mit den betroffenen Staaten aufzunehmen. Doch unabhängig davon können während dieser Zeit schon zwölf Teilnehmerstaaten das Ersuchen unterstützen, woraufhin die Sitzung innerhalb von frühestens 48, spätestens nach drei Tagen stattfinden muß. (Vgl. *Zusammenfassung der Schlußfolgerungen. Berliner Treffen des Rates der KSZE, Anhang 2*, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), *Dokumentation zur KSZE*, Bonn, März 1992, S. 24-25)

17 Vgl. ebenda, Ziffer 2.13, S. 25.

Das Zustandekommen der beiden Berliner Beschlüsse war von den zu diesem Zeitpunkt schon verschärften Sezessionskonflikten in der Sowjetunion und in Jugoslawien überschattet. Beide Länder äußerten bei der Ratssitzung den Vorlagen gegenüber Vorbehalte, aber auch die Türkei hatte Einwände wegen des ungelösten Zypern-Problems. Alle drei Staaten stimmten aber zu, nachdem auch in dem Dokument über den Dringlichkeitsmechanismus das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten aus der Schlußakte von Helsinki noch einmal besonders hervorgehoben worden war. Dies besänftigte offenbar auch die Sowjetunion, die zunächst darauf bestanden hatte, daß unter den zwölf Staaten, die eine Dringlichkeitssitzung einberufen können, auch derjenige sein müsse, dessen Verhalten auf die Tagesordnung gesetzt werden soll. Allerdings wäre selbst dieser bescheidene Konsultationsmechanismus sinnlos, wenn er von einem der Betroffenen von vornherein blockiert werden könnte. Diese Regelung kann als eine erste Durchbrechung des für die KSZE bis dahin konstitutiven Konsensprinzips gelten. Was das bedeutet, wird noch zu erörtern sein.

Schneller als vermutlich vom Rat der Außenminister gedacht, mußte der Ausschuß Hoher Beamter schon Anfang Juli 1991 zu einer ersten Dringlichkeitssitzung zusammentreten: In der Woche nach der Ratstagung hatten Kroatien und Slowenien ihre Unabhängigkeit erklärt und sich einseitig aus dem jugoslawischen Staatsverband gelöst. Als Reaktion darauf setzte die jugoslawische Bundesregierung die Bundesarmee ein, um den staatlichen Zusammenhalt zu bewahren. Nachdem es zu bewaffneten Auseinandersetzungen mit der slowenischen Bürgermiliz gekommen war, setzte Österreich mit Unterstützung der zwölf EG-Staaten den KSZE-Dringlichkeitsmechanismus in Gang.¹⁸

In den Gremien der KSZE gelang es den Staaten nicht, sich über die Auslegung des in der Schlußakte von Helsinki wie in der UN-Charta niedergelegten Prinzips des Selbstbestimmungsrechts der Völker¹⁹ zu verständigen. Auseinandersetzungen hierüber sind nichts Neues, vielmehr stehen sich hier seit dem 19. Jahrhundert zwei Grundpositionen gegenüber²⁰: Eine folgt dabei einem in den westlichen Demokratien vorherrschenden Verständnis

18 Bei einer ersten Sitzung von KSZE-Delegierten in Wien am 1. Juli einigte man sich unter Zustimmung des Vertreters Belgrads zwar darauf, die "sofortige Einstellung aller Kämpfe" und die "Rückkehr aller bewaffneten Kräfte, sowohl der Bundesarmee als auch der slowenischen Territorialverteidigungsmilizen in ihre Unterkünfte" zu fordern. Der österreichische Vorschlag, KSZE-Beobachter in die umkämpften Gebiete zu entsenden, wurde hingegen nicht angenommen. Die Frage der Entsendung einer KSZE-Kommission nach Belgrad, um den südslawischen Völkern "gute Dienste" anzubieten, stand danach im Mittelpunkt der zwei Tage später begonnenen Prager Dringlichkeitssitzung des Ausschusses Hoher Beamter der KSZE. Dort wurden mit Zustimmung der jugoslawischen Bundesregierung zwei Missionen beschlossen, von denen die eine auf Vorschlag der EG den Rückzug der Armee in ihre Standorte und Kasernen sowie die Feuereinstellung überwachen, während die andere als "Mission des guten Willens" einen Dialog mit den Krisenparteien aufnehmen sollte.

19 Vgl. Charta der Vereinten Nationen, Art. 1, Abs. 2 sowie Art. 55, KSZE-Schlußakte von Helsinki, Prinzip VIII (s. Anm. 4), S. 56.

20 Zur Geschichte des Selbstbestimmungsrechts s. die teilweise etwas abschweifende Darstellung von Paul Kluge, *Selbstbestimmung. Vom Weg einer Idee durch die Geschichte*, Göttingen 1963 sowie den sehr detaillierten Versuch einer umfassenden Darstellung mit zahlreichen Dokumenten von Kurt Rabl, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Geschichtliche Grundlagen, Umriß der gegenwärtigen Bedeutung*, Köln Wien 1973; zum Nationalismus als Faktor der Rekonstruktion des Staatensystems im 19. und 20.

von "Nation als der Gemeinschaft aller Einwohner des Staates ohne Rücksicht auf politische, konfessionelle, sprachliche oder sonstige Unterscheidungen"²¹ und sieht in der Ausübung staatlicher Souveränität die Verwirklichung der Selbstbestimmung. Diese Position gibt damit dem etatistischen oder *Territorialitätsprinzip* den Vorrang. Die andere hält demgegenüber gemäß einem aus der (v.a. deutschen) Volkstumsidee hergeleiteten Verständnis "das Volk" - "d.h. eine unbestimmte Vielzahl räumlich beisammen wohnender Menschen, die gewisse Gemeinsamkeiten aufweisen - Abstammung, Muttersprache, Glaubensbekenntnis, Geschichte, Kultur u. dgl." und "sich dieser Gemeinsamkeit bewußt sind" für den "Träger des Selbstbestimmungsrechts"²² und beruft sich damit auf das *Ethnizitätsprinzip*. Wer in der Anfangsphase des Jugoslawienkonflikts das Territorialitätsprinzip gewahrt wissen wollte, trat für das Recht der Belgrader Regierung ein, den Gesamtstaat aufrecht zu erhalten, während die Anhänger des Ethnizitätsprinzips den einzelnen südslawischen Völkern das Recht zusprachen, sich aus diesem Staat herauszulösen. Bezeichnend für die Praxis der Staaten, je nach politischem Tagesbedarf das Selbstbestimmungsrecht umzudeuten, und beispielhaft dafür, daß es zwischen den beiden Prinzipien nur scheinbar²³ einen fundamentalen Gegensatz gibt, ist der Wandel nach der Anerkennung von Slowenien, Kroatien und später Bosnien-Herzegowina: Nun beharren diejenigen, die mit diesen Republiken sympathisieren, auf der Unverletzlichkeit des Territoriums und der Grenzen der neuen Staaten, während von Rest-Jugoslawien mit allen Mitteln versucht wird, das Volk der Serben über die Grenzen Serbiens hinaus in einem gemeinsamen Staat zu vereinen.

Die KSZE-Mechanismen konnten in den Konflikten auf dem Balkan selbst nichts ausrichten. Hierfür gab es neben der das Gewicht von KSZE-Entschließungen relativierenden Uneinigkeit über die Selbstbestimmung mindestens drei weitere Gründe: *Erstens* war die KSZE noch darauf angewiesen, ihr Mitglied Jugoslawien in den Konsensbildungsprozeß einzubeziehen, während sie sich über den Willen der noch nicht aufgenommenen neuen Republiken hinwegsetzen konnte oder mußte. Friedenspolitisch wäre es zu jenem Zeitpunkt allemal sinnvoller gewesen, wenn die KSZE unabhängig von der ungeklärten Statusfrage auch Vertreter der abtrünnigen Republiken gehört hätte. *Zweitens* fehlen den beiden eingesetzten Konsultationsmechanismen jegliche Durchsetzungsmöglichkeiten. Der vielleicht am ehesten geeignete, jedoch sehr langsame Streitschlichtungsmechanismus konnte in diesem Falle hingegen gar nicht genutzt werden, weil es sich formell noch um einen innerstaatlichen Streit handelte. Alle drei Mechanismen verfügen aber auch noch nicht über einen organisatorischen Unterbau, so daß es eher überraschend gewesen wäre, wenn sie schon voll

Jahrhundert s. auch den vor kurzem erschienenen Aufsatz von Egbert Jahn, *Die staatsprengende Kraft des Nationalitätenproblems in Europa*, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Weichenstellungen für ein neues Europa*, Mannheim 1992, S. 115 - 147, insbes. S. 124 ff.

21 Kluge (s. Anm. 20), S. 96.

22 Rabl (s. Anm. 20), S. 1.

23 Jahn (s. Anm. 20, S. 133ff) beschreibt zwei Stoßrichtungen des Ethnonationalismus, den er auch auf Länder wie Frankreich nach 1789 bezogen als Kern des Staatsnationalismus sieht: "Als staatlich organisierter Nationalismus einer Titularnation versucht er die nationalen Grenzen an die Staatsgrenzen vorzutreiben. Als staatlich unterdrückter Nationalismus der kleineren Völker und nationalen Minderheiten bemüht er sich, diestaatlichen Grenzen an die nationalen anzugleichen. "

funktionsfähig gewesen wären. *Drittens* ließ sich die KSZE in gewisser Weise von der Europäischen Gemeinschaft "aus dem Rennen" werfen, als diese sich vor allem öffentlichkeitswirksam in die Vermittlungsbemühungen einschaltete, ohne freilich in der Sache selbst mehr zu bewirken, nicht zuletzt, weil sie nicht weniger uneinig war als die KSZE.²⁴

Seither hat das Thema der friedlichen Streitschlichtung sowohl bei der zweiten ordentlichen Ratstagung der Außenminister der KSZE-Staaten im Januar 1992 in Prag wie auch beim Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1992 auf der Tagesordnung gestanden, ohne daß es zu Fortschritten gekommen wäre.²⁵ Vor allem gelang es nicht, sich über den deutsch-französischen Vorschlag eines gesamteuropäischen Schiedsgerichts zu einigen. Doch selbst wenn dies auf einer der nächsten Tagungen gelingen sollte, wird auch dieser Schiedshof einer grundlegenden Schwäche, unter der die Effektivität der internationalen Gerichtsbarkeit seit ihren Anfängen nach den Haager Friedenskonferenzen leidet, nicht entgehen können. Sie besteht darin, daß nur dann von einem Schieds- oder Gerichtsspruch eine bindende Wirkung ausgehen kann, wenn diejenigen, die den Hof anrufen, bereit sind, sich seinem Spruch zu unterwerfen. Da dem offenen internationalen System aber eine Zentralinstanz mit Sanktionsmöglichkeiten fehlt, muß dies freiwillig geschehen. Deshalb lassen sich Konfliktbearbeitungsstrategien, die die Entscheidungskompetenz der Systemmitglieder von vornherein einschränken, zumindest für politisch relevante Konflikte nicht durchsetzen.²⁶

Konfliktverhütung und Frühwarnung

Eine verwandte Aufgabe der KSZE liegt in der Verhütung bewaffneter Konflikte. Zu diesem Zweck wurde auf dem Pariser Gipfel beschlossen, in Wien ein *Konfliktverhütungszentrum* einzurichten, das dem Rat der Außenminister helfen soll, in konfliktträchtigen Situationen Eskalationen zu vermeiden. Es besteht aus einem *Konsultativausschuß*, der sich aus Vertretern aller Teilnehmerstaaten zusammensetzt und dem Rat gegenüber verantwortlich ist, sowie einem *Sekretariat*. Dem Ausschuß wurde bei seiner Konstituierung zugewiesen, Treffen zur Beurteilung und Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen einschließlich solcher, die im Rahmen des Mechanismus für ungewöhnliche

24 Daß auch die EG-Bemühungen einschließlich der später unter Lord Carrington zustandegebrachten Friedenskonferenz immer wieder nur zu Scheinerfolgen führten, dürfte außerdem damit zusammenhängen, daß die EG aufgrund der historischen Verstrickungen ihrer Mitglieder in die Auseinandersetzungen auf dem Balkan nur schwerlich die Rolle eines "ehrlichen Maklers" spielen konnte (vgl. Peter Schlotter, *Die EG - ein ehrlicher Makler?* in: taz vom 7.9.1991), wie auch damit, daß die Kompetenz derer, die für die Streitparteien am Verhandlungstisch saßen, offenbar von den Kämpfern nur bedingt akzeptiert wurde.

25 Man verständigte sich in Helsinki nur darauf, im Oktober 1992 in Genf die erste Runde eines Treffens abzuhalten, das einen "umfassenden und zusammenhängenden Satz von Maßnahmen" aushandeln soll, "um die innerhalb der KSZE verfügbaren Optionen zur Unterstützung von Staaten bei der friedlichen Lösung ihrer Streitigkeiten zu erweitern" (*Beschlüsse von Helsinki*, in: *Bulletin* Nr. 22 v. 23. Juli 1992, Kapitel III, Ziffern 57 bis 62, S. 788).

26 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Friedensstrategien*, Paderborn 1986, S. 75

militärische Aktivitäten notwendig werden, zu veranstalten. Daneben bekam er die Gesamtverantwortung für das Kommunikationsnetz der KSZE. Er tritt seit der Prager Ratssitzung Ende Januar 1992 mindestens einmal pro Monat zusammen. Seitdem kann jeder Teilnehmerstaat, um Konfliktgefahren zu verringern, "umgehend" eine Frage aufwerfen, die seiner Ansicht nach politisch-militärische Implikationen hat. Das Sekretariat soll insbesondere eine Datenbank einrichten und führen. Diese wird unter Verwendung der im Rahmen vereinbarter vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen ausgetauschten militärischen Informationen erstellt. Ihre Nutzung steht allen Teilnehmerstaaten offen. Das Zentrum soll auf ihrer Grundlage Jahrbücher herausgeben.²⁷

Wie bereits erwähnt, wurde dem Konfliktverhütungszentrum auch übertragen, den Streit-schlichtungsmechanismus einzuberufen. Ihm wurden darüber hinaus vom Gipfel in Helsinki im Juli 1992 Aufgaben bei der Frühwarnung und Krisenbewältigung sowie im Zusammenhang mit eventuellen friedenssichernden Operationen zugewiesen. Damit dürfte es zu einer wichtigeren Institution werden als das Sekretariat der KSZE selbst.

Auch wenn es sinnvoll war, die vielfältigen und zum Teil äußerst schwierigen Aufgaben am selben Ort - an dem auch das in Helsinki vereinbarte Forum für Sicherheitskooperation²⁸ tagen wird - zu bündeln, so spricht schon die bescheidene Ausstattung des Sekretariats (ein Direktor, zwei Beamte sowie administratives und technisches Personal) dafür, daß offenbar niemand ernsthaft daran denkt, dieser Einrichtung wirkliche Kompetenzen zu übertragen. Um gründliche Analysen der verschiedenen regionalen Konflikte zu ermöglichen, müßten wesentlich vielschichtiger Informationen gesammelt und ausgewertet werden, als die Daten, die im Zusammenhang mit den Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen anfallen. Deshalb müßten in die Datenbank auch und gerade Mitteilungen nichtstaatlicher Einrichtungen (wie z.B. von Bürgerrechtsbewegungen, kirchlichen Stellen oder von amnesty international) sowie eigene - und insofern weniger von nationalem *bias* beeinflusste - Erhebungen des Zentrums aufgenommen werden. Sämtliche Daten wären nicht nur von den Teilnehmerstaaten je nach Bedarf, sondern vom Zentrum selbst - und zwar beständig - auszuwerten, und sie müßten selbstverständlich auch der Öffentlichkeit - zumindest der inzwischen ebenfalls ins Leben gerufenen parlamentarischen Versammlung der KSZE - zugänglich sein. Für derartige Aufgaben wäre ein hervorragend ausgebildeter, international zusammengesetzter Expertenstab im Zentrum sowie eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern in den Konfliktregionen erforderlich. Nur dann könnte das Zentrum seine Befugnis, den Ausschuß Hoher Beamter auf prüfenswerte Situationen aufmerksam zu machen, auch wahrnehmen und Entscheidungen von KSZE-Gremien vorbereiten, sowie Schlichter und Berater an den Krisenbrennpunkten unterstützen.

27 *Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa*, in: Auswärtiges Amt (s. Anm. 9), S. 168.

28 Es hat die Aufgabe, die bis dahin getrennt geführten Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu koordinieren und dabei mit dem Konfliktverhütungszentrum zusammenzuarbeiten, vgl. *Beschlüsse von Helsinki* (s. Anm. 25), Kapitel V, S. 790 ff.

Krisenbewältigung und friedenserhaltende Operationen

Anders als bei der Streitschlichtung gelangte das Treffen von Helsinki in einigen Punkten, die in den gleichen Kontext gehören, sogar zu teilweise unerwartet weitreichenden Beschlüssen. Diese betreffen vorbeugende Maßnahmen, politische Krisenbewältigung sowie Erkundungs- und Berichterstattermissionen und nicht zuletzt die Entscheidung, künftig friedenserhaltende KSZE-Blauhelm-Operationen durchzuführen.

Als ständiges Koordinationsgremium der KSZE wurde der Ausschuß Hoher Beamter unter anderem ermächtigt, in einer Krise Rat und Gutachten von Experten, Institutionen und internationalen Organisationen einzuholen, Berichterstatter- oder Erkundungsmissionen zu entsenden. "Er kann auch die Wahrnehmung von guten Diensten, Vermittlung oder Schlichtung einleiten oder fördern." Herrscht Konsens über die Notwendigkeit einer Mission, so kann der Ausschuß Hoher Beamter wie auch der Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums diese als Instrument der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung mit einem eindeutigen Mandat ausstatten und dadurch die bisher von den KSZE-Staaten vereinbarten Verfahren verkürzen oder umgehen.²⁹ Was wie eine Beschleunigung aussieht, wird freilich dadurch wieder entwertet, daß hierüber erst einmal Konsens bestehen muß. Auch wenn das Konsensprinzip keine ausdrückliche, positive Zustimmung aller Beteiligten zu einer Vereinbarung verlangt, sondern der Konsens schon als festgestellt gilt, wenn dem vom Konferenzvorsitzenden verlesene Text nicht widersprochen wird,³⁰ so ist - gerade in einer Krise oder Konfliktslage - von demjenigen, der durch einen Beschluß mit Beeinträchtigungen seiner Handlungsfreiheit rechnen muß, Widerspruch zu erwarten. Insofern fällt dieser Beschluß in gewisser Weise hinter das in Prag für Maßnahmen gegen schwerwiegende Verstöße gegen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vereinbarte "Konsens minus eins"-Prinzip zurück und trifft auch Udo Bergdolls Verdikt über den Gipfel von Helsinki zweifellos zu: "Die Lähmung der KSZE"³¹.

Mit der Entscheidung, künftig eigene "friedenserhaltende Operationen" durchzuführen, etabliert sich die KSZE als "eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen" und als "Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit". Dabei beschränkt sich der regionale Einzugsbereich inzwischen längst nicht mehr auf Europa, sondern erstreckt sich über drei Kontinente von Vancouver bis Wladiwostok³² Ausdrücklich bleiben nach dieser EntschlieÙung "die Rechte und Verantwortlichkeiten des Si-

29 Hierbei handelt es sich um die in Ziffer 13 des Moskauer Dokuments in bezug auf Fragen der menschlichen Dimension und in Ziffer 29 des Prager Dokuments in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten genannten Fristen. Vgl. *Beschlüsse von Helsinki*, in: (s. Anm. 25), Kapitel III, S. 786.

30 Vgl. Frank Schimmelfennig, *Konferenzdiplomatie als regionale Friedensstrategie. Läßt sich das KSZE-Modell auf den Vorderen Orient übertragen?* (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 60), Hamburg 1991, S. 43.

31 Udo Bergdoll, *Die Lähmung der KSZE*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11./12.7.1992

32 Die Erweiterung des sicherheitspolitischen Geltungsbereichs der KSZE von Europa bis zum Ural samt den dazugehörigen Inseln und den angrenzenden Seegebieten auf die Territorien sämtlicher Mitgliedstaaten erfolgte sowohl aufgrund des im Dokument von Helsinki ausdrücklich begrüßten Vertrages über den Offenen Himmel als auch durch die Aufnahme aller ehemaligen Republiken der Sowjetunion.

cherheitsrates ... in ihrer Gesamtheit unberührt".³³ Ob der im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Friedenserhaltung ein weiteres Mal betonte Fortbestand der "Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen" (Kapitel III, Ziffer 19) eine eigenmächtige Entscheidung des KSZE-Rates über Blauhelm-Einsätze überhaupt zuläßt oder nur ein Handeln im Auftrag des Sicherheitsrates, ist juristisch nicht eindeutig.

Der Beschluß über friedenserhaltende Operationen weist der KSZE den Weg in Richtung auf ein kollektives Sicherheitssystem, öffnet ihn aber noch nicht, denn aufgrund der weiteren Bestimmungen ist eines zumindest sicher: die Entscheidung über eventuelle Zwangsmaßnahmen und deren Durchführung bleibt weiterhin dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorbehalten. Die Maßnahmen der KSZE umfassen gemäß ihrem jeweiligen Mandat ziviles und/oder militärisches Personal und können "von kleinen bis zu größeren Operationen reichen und eine Vielfalt von Formen annehmen, einschließlich Beobachter- und Überwachungsmissionen sowie größere Einsätze von Streitkräften."³⁴

Somit setzen KSZE-Blauhelm-Einsätze genau wie die der UNO die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien (Ziffer 23) voraus. Sie müssen unparteiisch durchgeführt werden (Ziffer 24). Zwar kann Rat der Außenminister, wenn ein oder mehrere Teilnehmerstaaten darum ersuchen (Ziffer 26), über die Entsendung einer Mission entscheiden, eine Erschwerung gegenüber der Entscheidungsfähigkeit des UN-Sicherheitsrates ist es jedoch, daß der KSZE-Rat (der ja der UN-Vollversammlung entspricht) dies nur im Konsens kann (Ziffer 29). Voraussetzung für eine Entsendung einer KSZE-Mission ist darüber hinaus, daß "alle betroffenen Parteien ihren Willen unter Beweis gestellt haben, günstige Bedingungen für die Ausführung der Operation" zu schaffen und daß es zu einer "wirksamen und dauerhaften Feuereinstellung" gekommen ist, die "notwendigen Memoranda of Understanding mit den betroffenen Parteien" vereinbart sind und die "jederzeitige Sicherheit des eingesetzten Personals" gewährt ist (Ziffer 30). Das Personal wird von einzelnen Teilnehmerstaaten bereitgestellt (Ziffer 36).

Alle diese Kautelen machen einen KSZE-Blauhelm-Einsatz relativ unwahrscheinlich. Sollten sie aber erfüllt sein, so kann die KSZE, die ja genau wie die UNO nicht über eigene Truppen, Waffen und Logistik verfügt, "Ressourcen und mögliche Erfahrung sowie Sachkenntnis bestehender Organisationen, wie der EG, der NATO und der WEU (sowie der GUS, B.M.) nutzen" und diese ersuchen, sie materiell und personell bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen (Ziffer 52).

Zu dieser Entschließung kam es nicht unvorbereitet: Die Außenminister der NATO hatten vielmehr schon auf ihrer Ratstagung am 4. Juni 1992 in Oslo beschlossen, die Fähigkeiten des Bündnisses "zu wirksamen Aktionen der KSZE entsprechend ihrer neuen und größeren Verantwortung für Krisenmanagement und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten" zu nutzen, und "friedenserhaltende Aktivitäten unter Verantwortung der KSZE" "von Fall zu Fall, in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren, ... einschließlich der Bereitstel-

33 *Gipfelerklärung von Helsinki*, in *Bulletin* (s. Anm. 25), Ziffer 25, S. 780 sowie *Beschlüsse von Helsinki*, (ebenda) Kapitel IV, Ziffer 2, S. 789.

34 *Beschlüsse von Helsinki*, in *Bulletin* (s. Anm. 25), Abschnitt III, Ziffer 18, S. 786.

lung von Ressourcen und Fachwissen des Bündnisses zu unterstützen."³⁵ Dieser Beschluß wurde am Tage darauf ebenfalls in Oslo vom Nordatlantischen Kooperationsrat, der Ende 1991 aus den NATO-Staaten sowie den ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes konstituiert worden war und dem inzwischen auch alle aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangenen Staaten sowie Albanien angehören, zwar nicht unterstützt, aber immerhin "mit Interesse zur Kenntnis genommen."³⁶

Von erheblicher Bedeutung ist in diesem Kontext die Übereinstimmung zwischen NATO, Nordatlantischem Kooperationsrat und der KSZE, daß letztere, unbeschadet ihres neuen Selbstverständnisses als regionale Abmachung der Vereinten Nationen, zumindest militärische Zwangsmaßnahmen auch künftig der Entscheidung des UNO-Sicherheitsrates überläßt. Damit wird jedenfalls ausgeschlossen, daß die Zuständigkeit der Vereinten Nationen in Fällen der gravierendsten Entscheidungen über kollektive Sicherheitsmaßnahmen ausgehebelt wird.

Die KSZE-Staatenwelt und ihre "nationalen Minderheiten"

Angesichts der diffizilen Richtlinien für die Anwendung der Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung, zur Krisenbewältigung und zu den friedenserhaltenden Operationen ist nun zu fragen, ob die KSZE-Staatenwelt mit ihnen in der Lage ist, auch solche Konflikte zu bewältigen, die bis zum Ende des Ost-West-Konflikts nicht im Rampenlicht des internationalen Interesses standen, nun aber und auf absehbare Zeit sehr viel Aufmerksamkeit auf sich lenken.

Kriegsgefahren gehen im Geltungsbereich der KSZE-Dokumente gegenwärtig kaum noch von einer (den Szenarien der vergangenen Jahrzehnte vergleichbaren) zwischenstaatlichen militärischen Bedrohung aus, sondern in erster Linie von der Unfähigkeit oder mangelnden Bereitschaft, zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen innerhalb ein und desselben Staates ein zivilisiertes Mit- oder wenigstens Nebeneinander zu organisieren, insbesondere dort, wo eine Ethnie³⁷ Mitbürger wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer anderen Ethnie

35 *Tagung des Ministerrats des Nordatlantikrats am 4.6.1992 in Oslo. Kommuniqué der Ministertagung, Ziffer 11, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 6/92, S. 21 ff.* Diese Formulierung ermöglicht es den einzelnen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrages selbst zu entscheiden, in welcher Weise er die KSZE unterstützt. Einer weitergehenden Kompetenzübertragung auf die NATO hatte sich Frankreich widersetzt.

36 *Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrats am 5.6.1992 in Oslo. Gemeinsame Erklärung des Kooperationsrats, Ziffer 4, in: ebenda, S. 24.* Um nicht hinter der NATO zurückzustehen, beschlossen die GUS-Staaten, eigene Friedenstruppen aufzustellen.

37 Im folgenden verwende ich vor allem den Begriff der Ethnie, wobei ich mit Peter Waldmann darunter "Volksgruppen mit einer eigenen Sprache, Geschichte, Kultur, mit eigenen Institutionen, einem bestimmten Siedlungsraum, möglicherweise auch einer eigenen Religion, die sich ihrer Einheit und Zusammengehörigkeit bewußt sind" verstehe. "Als ethnische Minderheiten sind demnach Volksgruppen zu bezeichnen, die in einem mehrheitlich von einer anderen Volksgruppe gebildeten Staat leben und sich diesem unterwerfen müssen. Die aufgezählten Merkmale müssen nicht alle vorliegen, damit man

existentiell benachteiligt. Kommt es dabei zu Sezessionen und anderen Grenzverschiebungen, so muß allerdings in deren Folge auch mit zwischenstaatlichen Kriegen gerechnet werden.

Die gegenwärtig von der Adria bis zum Kaukasus gewaltsam ausgetragenen Konflikte³⁸ um Rechts- und Machtansprüche ethnischer Mehrheiten und Minderheiten lassen häufig vergessen, daß nur wenige Grenzen auf diesem Kontinent nicht das Ergebnis von Krieg und Gewalt sind, in deren Folge die Siedlungsgebiete einzelner Völker willkürlich zerschnitten oder diejenigen mehrerer Ethnien zusammengefaßt wurden.³⁹ Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sind deshalb häufig in Grenzregionen anzutreffen, darüber hinaus auch in Gebieten, in denen nach Grenzverschiebungen durch gezielte Umsiedlungspolitik Mehrheitsverhältnisse verändert werden sollten. In anderen Fällen haben Flucht oder Vertreibung, aber auch Arbeitsmigration - nicht erst in diesem Jahrhundert - dazu geführt, daß größere Gruppen von Angehörigen anderer Ethnien für längere Zeit oder dauerhaft in fremden Ländern Wohnsitz genommen haben. Nicht alle diese auf höchst unterschiedliche Weise entstandenen Minderheiten wollten oder wollen sich mit der Gesellschaft der Mehrheits- oder der Titularnation und deren Sprache und Kultur assimilieren oder zumindest nicht in dem Maße, daß dies einer Aufgabe ihrer bisherigen Identität gleichkäme, wie es dem Ziel der Integrationsstrategien einiger Staaten entspricht. Aber nur verhältnismäßig wenige streben deshalb gleich staatliche Eigenständigkeit an. Andererseits ist nicht jedes Gastland daran interessiert, ausländische Zugezogene als Einwanderer zu behandeln und ihnen die Staatsbürgerschaft und die daran geknüpften Rechte zu geben. Daneben gibt es aber auch Länder, in denen ethnische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Unterschiede vorhanden sind, ohne daß gravierende Probleme zwischen den verschiedenen Gruppen entstanden wären.

Insgesamt zeigt sich bei derartigen Konflikten, daß Minderheiten vor allem in Regionen und Situationen, in denen Demokratie und Wohlstand nicht Hand in Hand dazu beigetragen haben, ein Klima der Toleranz und politischen Mäßigung entstehen zu lassen, häufig als Sündenböcke für jede Art von Mißständen herhalten müssen. Ebenso erscheint mancherorts schon das humanitäre Minimum, das 1966 im Artikel 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte formuliert wurde, den Angehörigen nationaler Minderheiten die Pflege ihrer Muttersprache und kulturellen Traditionen wie auch die Ausübung ihrer Religion zu gewährleisten, als eine kaum realisierbare Forderung. Daß allerdings auch in demokratischen Wohlstandsgesellschaften politische Rechte und Freiheiten für Angehörige von Minderheiten keine Selbstverständlichkeit sind, belegt der bis vor das Ver-

eine Bevölkerungsgruppe als ethnische Minorität ansprechen kann." (Peter Waldmann, *Ethnischer Radikalismus, Ursachen und Folgen gewaltsamer Minderheitenkonflikte*, Opladen 1989, S. 16 ff.). Soweit davon abweichend der Begriff der "nationalen Minderheit" verwandt wird, dann jeweils dort, wo auf Texte des KSZE-Prozesses oder andere internationale Dokumente Bezug genommen wird.

38 Zu den Hintergründen und zur aktuellen Entwicklung dieser Konflikte s. jetzt auch Bruno Schoch, *Nach Straßburg oder nach Sarajewo? Zum Nationalismus in postkommunistischen Übergangsgesellschaften*, Frankfurt a.M. (HSFK-Report 6/1992) 1992.

39 Vgl. hierzu die zahllosen Beispiele bei Rabl (s. Anm. 20).

fassungsgericht ausgetragene Streit um das kommunale Wahlrecht für länger in der Bundesrepublik lebende Ausländer.

Dieter Senghaas weist zurecht darauf hin, daß ethnonationalistische Konflikte anders als die meisten anderen Konfliktformen "in den modernen Gesellschaften westlichen Zuschnitts" (wie etwa Tarifauseinandersetzungen oder der Streit um Großbauprojekte) nicht nur "Interessenkonflikte" sind, die sich in Mark und Pfennig übersetzen lassen und deshalb kompromißhafte Vereinbarungen erlauben, sondern "vielmehr auch - und oft zuallererst - *Identitätskonflikte*", bei denen es "um unterschiedliche Lebensentwürfe (geht), die in ihrer verschiedenartigen Geschichte, in unterschiedlichem Brauchtum, einer eigenen Sprache und in widerstreitenden politischen Zielsetzungen begründet sind." Dies erkläre, warum solche Konflikte emotional sehr stark aufgeladen und durch eine erstaunliche Zählebigkeit wie auch oft durch eine gewisse Unzugänglichkeit von dritter Seite aus gekennzeichnet seien, sowie, warum sie leicht umschlagen in unzulässige Vereinfachung, Verbiesterung und Gewalttätigkeit. "Von außen erscheinen solche Konflikte oft als abgründig-irrational, als 'mittelalterlich', aber die Betroffenen finden in solchen Konflikten oft zum ersten Mal einen eigenen Lebenssinn, und sie sind deshalb bereit, für sich und ihre volkstämmigen Mitbürger in erheblichem Maße Energie, Zeit und materielle Mittel, gegebenenfalls auch das eigene Leben zu investieren."⁴⁰ Wenn dies so ist - und vieles spricht dafür, daß diese Beschreibung zumindest auf die aktiven Kämpfer zutrifft, die sich deshalb z.B. nicht im mindesten für die von den Repräsentanten ihrer Volksgruppen ausgehandelten Waffenstillstände interessieren -, dann mag das, was die gesamteuropäische *classe diplomatique* auf Expertenkonferenzen und KSZE-Foren an hochdifferenzierten Frühwarn- und Krisenmechanismen entwickelt hat, vielleicht dazu geeignet sein, "klassische" internationale Konflikte im Zaum zu halten. Aber es ist zu fragen, ob diese Instrumente nicht viel zu technizistisch sind, um die Bedürfnisse der unmittelbar Betroffenen - seien sie nun Täter, Mittäter oder Opfer - zu erreichen und ihr Verhalten zu beeinflussen.

Wo sich ethnische Spannungsverhältnisse zu bewaffneten Konflikten auszuweiten drohen oder schon Kampfhandlungen im Gange sind, kann die internationale Umwelt schon aus humanitären Gründen nicht einfach zur Seite blicken. Sie tut auch aus wohlverstandenen Eigeninteresse gut daran, das Entstehen und die Ausbreitung von Bränden frühzeitig zu verhindern. Ihre Friedensbemühungen greifen jedoch allemal zu kurz, wenn sie nur auf die Vermeidung oder Beendigung der Kämpfe, die Beseitigung der Waffen oder auf die Versorgung der (Bürger-)kriegsopfer mit Nahrungsmitteln, Medikamenten und Wohnraum gerichtet sind, so wichtig all das ist, um die Existenz der Menschen zu *erhalten*. Wird nicht zugleich auch allergrößter Wert darauf gelegt, allen in dem betroffenen Land Wohnenden wenigstens ein Mindestmaß an *Entfaltungsmöglichkeiten* zu sichern, wozu der Gebrauch der Muttersprache, die freie Religionsausübung und Pflege der eigenen Kultur ebenso zählt wie eine angemessene Beteiligung an den sie unmittelbar betreffenden politischen Angelegenheiten, so kann sich kein dauerhafter Frieden einstellen.⁴¹

40 Dieter Senghaas, *Friedensprojekt Europa*, Frankfurt a.M. 1992, S. 72.

41 Diese Einsicht ist auch in der Friedensforschung nicht so selbstverständlich, wie sie klingt, So möchte Dieter S. Lutz 1991 in seinen Thesen über "Friedensforschung und Völkerrecht" aus pragmatischen Gründen der Forschung eine "Einengung" anraten, "ohne die Menschenrechtsbezogenheit der Friedens-

Gewichtsverlagerungen im KSZE-Prozeß

Im Verlauf des KSZE-Prozesses spielte die Problematik "nationaler Minderheiten" zunächst einmal verständlicherweise eine untergeordnete Rolle, sollten die Verhandlungen doch vor allem dazu dienen, den Europa spaltenden Ost-West-Konflikt zu entschärfen und seine Folgen auch in humanitären und anderen Bereichen erträglich zu machen. Erst unter diesem Aspekt wurde überhaupt an die "Angehörigen nationaler Minderheiten" gedacht, obwohl auch schon zu jener Zeit einige der sie betreffenden Konflikte vehement ausgetragen wurden (etwa in Nordirland, im Baskenland, auf Korsika oder Zypern), andere (etwa in der damaligen Sowjetunion oder in Rumänien) zumindest nicht unbekannt waren und bereits Jahre vor dem Tode Titos darüber gerätselt wurde, wie lange sein Land dieses Ereignis überdauern würde. Trotz alledem widmete die Schlußakte von Helsinki dem Minoritäten-thema einen einzigen Abschnitt in dem die Menschenrechte betreffenden VII. Prinzip. Dort heißt es: "Die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen, werden das Recht von Personen, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten; sie werden ihnen jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und werden auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen."⁴²

Eine solche Erklärung hätte vielleicht genügen können, wenn die KSZE-Schlußakte einen völkerrechtlich verbindlichen Charakter gehabt und wenn die Teilnehmerstaaten sich nicht durch den Halbsatz "auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen" eine Hintertür offengelassen hätten, um sich selbst als nicht betroffen aus der Verantwortung zu stehlen. Denn mit dieser Klausel ließ sich damals wie später die Neigung sanktionieren, Minoritäten z.B. zu "Bergtürken" (so die Türkei bezüglich der in Ostanatolien lebenden Kurden) oder zu "Bulgaren muslimischen Glaubens" (so die bulgarische Regierung bezüglich der in ihrem Land lebenden türkischstämmigen Bewohner) zu erklären und damit einfach wegzudefinieren. Wie zurückhaltend das Problem überhaupt behandelt wurde, zeigen auch die Ausführungen der Schlußakte zur "Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" (Korb III), in denen - quasi erst unter dem Strich - als Anhänge zu den Stichworten Kultur und Bildung noch jeweils eine Anmerkung zu "nationalen Minderheiten und Regionalkulturen" zu finden ist. Diesen wird dort in einer höchst verklausulierten Formulierung Hoff-

definition selbst in Frage zu stellen": Friedensforschung solle sich "zumindest solange in erster Linie als Existenzhaltungswissenschaft ... verstehen, solange Arbeitsgebiete brachliegen, deren ungelöste Probleme 'gewaltträchtig' im Sinne von 'lebensvernichtend' für Menschen sind, wenn nicht sogar für die Menschheit." (Vgl. ders., *Friedensforschung und Völkerrecht*, in: ders. (Hg.), *Völkerrecht und Friedensordnung. Diskussionsbeiträge, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 59, Hamburg 1991, S. 7). Mag Lutz' Sorge vor einer zu extensiven Auslegung des Friedensziels aus arbeitsökonomischer Sicht noch einleuchten, so hätte eine Einengung der Forschungsperspektive auf die "Existenzhaltung" aber zur Konsequenz, daß einige für ein friedliches Zusammenleben entscheidende Randbedingungen menschlicher Existenz ausgeblendet würden und infolgedessen auch sein Minimalziel letztlich unerreichbar bliebe. - Dessen ungeachtet bin ich Dieter S. Lutz für seine Thesen dankbar, erhielt ich durch sie doch den Anstoß, mich überhaupt mit der Minderheitenproblematik auseinanderzusetzen.

42 *KSZE-Schlußakte von Helsinki vom 1.8.1975, in Sicherheit und Zusammenarbeit... (s. Anm. 4), S. 56.*

nung darauf gemacht, die "Berücksichtigung der legitimen Interessen ihrer Mitglieder zu erleichtern".⁴³

Beim Madrider KSZE-Folgetreffen (1980 - 83) wurde den Minoritäten lediglich im Zusammenhang der Prinzipieneinhaltung ein Abschnitt gewidmet, dessen Ausdrucksleere überdies kaum noch zu überbieten ist: "(Die Teilnehmerstaaten) unterstreichen auch die Bedeutung ständiger Fortschritte bei der Gewährleistung der Achtung und des tatsächlichen Genusses der Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, sowie beim Schutz ihrer legitimen Interessen, wie dies in der Schlußakte vorgesehen ist."⁴⁴

Anders verhält es sich hingegen im Schlußdokument des Wiener Folgetreffens vom Januar 1989. Schon allein der Umfang seiner die Menschenrechte und Minoritätenprobleme betreffenden Passagen läßt erkennen, daß sich allmählich eine Verschiebung der Gewichte vom inzwischen weitgehend entspannten Ost-West-Verhältnis zu anderen Problemen des Zusammenlebens in Europa anbahnte. Über die - für den Charakter der KSZE als kontinuierlichen Verhandlungs- und Entschließungsprozeß typische - Erinnerung an die Aussagen der beiden vorangegangenen Dokumente hinaus erklären sich die Teilnehmerstaaten erst in Wien ausdrücklich bereit, "alle notwendigen gesetzlichen, administrativen, gerichtlichen und sonstigen Maßnahmen" zu ergreifen und die "einschlägigen internationalen Dokumente, durch die sie gegebenenfalls gebunden sind," anzuwenden, "um den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Angehörigen nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium zu gewährleisten." Ferner wollen sie sich "jeglicher Diskriminierung dieser Personen enthalten und zur Verwirklichung ihrer legitimen Interessen und Bestrebungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen" und "die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität schaffen. Sie werden die freie Ausübung der Rechte durch Angehörige solcher Minderheiten achten und ihre völlige Gleichstellung mit anderen gewährleisten."⁴⁵

Darüber hinaus wollen die Teilnehmerstaaten die Angehörigen nationaler Minderheiten mit den anderen Bürgern dahingehend gleichstellen, daß sie "auch mit Bürgern anderer Staaten, mit denen sie eine gemeinsame nationale Herkunft oder ein gemeinsames kulturelles Erbe teilen", "Kontakte durch Reisen und andere Kommunikationsmittel aufnehmen und pflegen können".⁴⁶ Weiteren Abschnitten zufolge soll ihnen wie auch den Angehörigen regionaler

43 Wörtlich heißt es: "Die Teilnehmerstaaten, in Anerkennung des Beitrags, den die nationalen Minderheiten oder die regionalen Kulturen zur Zusammenarbeit zwischen ihnen in verschiedenen Bereichen der Kultur leisten können, beabsichtigen, wenn auf ihrem Territorium solche Minderheiten oder Kulturen existieren, diesen Beitrag unter Berücksichtigung der legitimen Interessen ihrer Mitglieder zu erleichtern." (ebenda, S. 109 und in gleichem Wortlaut, wobei nur "Bereichen der Kultur" durch "Bereichen der Bildung" ersetzt wurde, auf S. 116)

44 "Abschließendes Dokument" des II KSZE-Folgetreffens in Madrid vom 6. 9. 1983, in: *Sicherheit und Zusammenarbeit...* (s. Anm. 4), S. 161.

45 "Abschließendes Dokument" des III. KSZE-Folgetreffens vom 19. 1. 1989, in: *Sicherheit und Zusammenarbeit...* (s. Anm. 4), S. 199.

46 Ebenda, S. 222 f.

Kulturen "in der Praxis" gewährleistet werden, "auf ihren Territorien Informationen in ihrer Muttersprache verbreiten und austauschen (zu) können und zu solchen Informationen Zugang (zu) haben"⁴⁷, die eigene Kultur, Sprache, Literatur und Religion zu pflegen und ihre kulturellen Denkmäler und Gegenstände zu erhalten⁴⁸ und darüber Unterricht zu erteilen und zu erhalten, "dies schließt die Vermittlung von Sprache, Religion und kultureller Identität durch die Eltern an ihre Kinder ein".⁴⁹

Auch diese Aussagen haben noch einen deklaratorischen Charakter und für sich genommen keine direkt handlungsanleitende Qualität. Da der gesamte Komplex, in dem diese Einzelfragen behandelt werden, jedoch genuiner Bestandteil des in Wien beschlossenen Konferenzendreschritts und des darin rudimentär schon enthaltenen "Mechanismus" der "Menschlichen Dimension" war, blieben die Minderheitenrechte auf der Tagesordnung der gesamteuropäischen Konferenzdiplomatie und wurde somit auch für sie die Möglichkeit einer Implementierungsdebatte eröffnet.⁵⁰

Während die erste dieser Konferenzen im Mai/Juni 1989 in Paris auf eine Abschlußerklärung verzichtete, gelangte die zweite, die im Jahr eins nach der europäischen Zeitenwende im Juni 1990 in Kopenhagen stattfand, zu einem umfangreichen Schlußdokument, das diesem Umbruch Rechnung trägt. Es enthält detaillierte Bestimmungen zur Sicherung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, über den Christian Tomuschat urteilt, man habe angesichts des hierin erreichten Zustandes "Mühe, überhaupt noch irgendwelche offenen Wünsche anzumerken - außer, daß all dies, was nun schwarz auf weiß auf dem Papier steht, auch möglichst schnell umgesetzt und verwirklicht werden möge".⁵¹

Finden sich in diesem Teil des Dokuments schon Passagen, die Diskriminierungen generell untersagen,⁵² so gibt es noch einen gesonderten, umfangreichen Abschnitt, der sich ausschließlich den nationalen Minderheiten widmet. Hierin werden zum einen die Rechte und Schutzvorschriften, die auf den vorangegangenen Konferenzen schon angesprochen wurden, noch einmal genannt und weiter aufgefächert. Zum anderen erkennen die Teilnehmerstaaten in diesem Zusammenhang an, daß Minoritätenprobleme "nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden unabhängigen Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst werden können. Dieser Rahmen gewährleistet die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Gleichberechtigung und Gleichstellung aller Bürger, den freien Ausdruck all ihrer legitimen Interessen und Bestrebungen, den politischen Pluralismus, soziale Toleranz und die Verwirklichung der gesetzlichen Regeln, die wirksame Mittel gegen den Mißbrauch der Regierungsgewalt

47 Ebenda, S. 225.

48 Ebenda, S. 227.

49 Ebenda, S. 228.

50 Zur Unterscheidung der im Verhandlungssystem der KSZE entwickelten Regime in deklaratorische, handlungsanleitende und implementierte s.u. S. 32 ff.

51 Christian Tomuschat, *Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung*, in: *Sicherheit und Frieden*, Jahrgang 10, Heft 1/1992, S. 8.

52 Vgl. im Dokument von Kopenhagen (s. Anm. 4) die Ziffern 5.9 (S. 38) und 25.4 (S. 49).

bieten." Dieser Beschreibung, deren Bedeutung nicht zuletzt darin liegt, daß sie auch von den Vertretern der in diesem Moment noch kommunistischen Staaten unterzeichnet wurde, folgt ein nicht minder wichtiger Satz, in dem die "bedeutende Rolle nichtstaatlicher Organisationen... und zwar einschließlich politischer Parteien, Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen und religiöser Gruppen, bei der Förderung von Toleranz, kultureller Vielfalt und der Lösung von Fragen betreffend nationale Minderheiten" hervorgehoben wird.⁵³ Er kann als ein erster bescheidener Versuch angesehen werden, den Minderheiten über die Individualrechte hinaus auch als Gruppen eine Anerkennung zukommen zu lassen.

War beim Wiener Folgetreffen der "Mechanismus der Menschlichen Dimension" nur grob umrissen worden, so werden im Kopenhagener Dokument erstmals Fristen genannt, innerhalb derer Informationsersuchen beantwortet oder bilaterale Treffen durchgeführt werden sollen, um die Einhaltung der Beschlüsse auf diesem Gebiet sicherzustellen.⁵⁴ Damit wurde auch die Möglichkeit eröffnet, Verstöße einzelner Länder gegen Minderheitenrechte international zu behandeln.

Es entsprach der euphorischen Stimmung, in der im November 1990 der außerordentliche Pariser KSZE-Gipfel zusammentrat, Minderheiten gegenüber einen neuen Akzent zu setzen: "Wir sind entschlossen, den *wertvollen* Beitrag nationaler Minderheiten zum Leben unserer Gesellschaften zu fördern, und verpflichten uns, deren Lage weiter zu verbessern. Wir bekräftigen unsere tiefe Überzeugung, daß freundschaftliche Beziehungen zwischen unseren Völkern sowie Friede, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie den Schutz der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten und die Schaffung von Bedingungen für die Förderung dieser Identität erfordern."⁵⁵

Das vom Pariser Gipfel auf den 1. bis 19. Juli 1991 nach Genf einberufenes Expertentreffen über Nationale Minderheiten sah eine vordringliche Aufgabe darin, Regelungen zu treffen, um die gewaltsame Austragung ethnischer Konflikte zu verhindern. Nachdem in Kopenhagen schon die Wahrung der kulturellen Identität und das Verbot der Diskriminierung nationaler Minderheiten festgeschrieben worden war, wollte man in Genf gerade mit Blick auf den inzwischen in Jugoslawien ausgebrochenen Konflikt dem von nationalen Minderheiten dort wie anderswo erhobenen Anspruch auf staatliche Unabhängigkeit nicht nachkommen. Statt dessen sollte nach mehrheitlicher Auffassung der Schutz von Minoritäten nicht das Recht der Staaten auf die territoriale Integrität verletzen.

So verpflichten sich die Staaten im Schlußdokument - wie schon früher - nur gegenüber den "Angehörigen nationaler Minderheiten" und nicht gegenüber den Minderheiten selbst. Diese Wortwahl ist ein Formelkompromiß zwischen einer Menschenrechtsposition, die allen Individuen die gleichen Rechte sichern will, und einem korporatistischen Ansatz, der für nationale Minoritäten kollektive Regelungen anstrebt. Während die Vertreter der ersten Position vor allem Wert darauf legen, daß niemand wegen seiner Nichtzugehörigkeit ausgegrenzt und benachteiligt wird, bestehen die Befürworter der zweiten Position auf einem

53 Ebenda, Ziffer 30, S. 50 f.

54 Ebenda, Abschnitt V., S. 54 ff.

55 *Charta von Paris* (s. Anm. 9), S. 152, Hervorhebung B.M.

Abgrenzungsrecht der Minderheit und auf besonderen Rechten, was in gewisser Weise auf eine Bevorzugung hinausläuft und deshalb vor allem bei Regierungen von Ländern mit latenten oder offenen Mehrheits-Minderheits-Konflikten auf Widerstand stößt.⁵⁶

Im Genfer Dokument wurde vorgeschlagen, Angehörigen nationaler Minderheiten eine wirksame Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten dadurch zu sichern, daß dem vom Pariser Gipfel eingerichteten KSZE-Büro für freie Wahlen (Sitz: Warschau) auch die Möglichkeit verschafft wird, Wahlen auf regionaler Ebene zu beobachten.⁵⁷ Weiterhin sollen sie, um ihre Rechte allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert auszuüben, Organisationen und Vereinigungen in ihrem Land gründen und unterhalten und in internationalen nichtstaatlichen Organisationen mitwirken können.⁵⁸

Als einen substantiellen Fortschritt gegenüber dem Kopenhagener Dokument kann man eine gewisse Relativierung des Souveränitätsprinzips und damit auch des Interventionsverbots im Genfer Schlußbericht ansehen. Dort heißt es dazu: "Fragen nationaler Minderheiten sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sind ein berechtigtes internationales Anliegen und daher eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des jeweiligen Staates."⁵⁹

Der "Mechanismus der menschlichen Dimension" und der "Konsens minus eins"

Knapp zwei Monate später vertiefte der damalige Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher diesen Gedanken bei der Eröffnung des Moskauer Treffens der Menschlichen Dimen-

56 Deutlich zeigte sich in Genf, daß in dieser Frage die jeweils eigene Minderheitensituation den Standpunkt der Teilnehmerstaaten prägte. Damit erwies sich anders als früher nicht mehr der Ost-West-Gegensatz als Hindernis für weitergehende Beschlüsse, sondern die Angst einzelner, auch westlicher Länder, Souveränitätseinbußen hinnehmen zu müssen. Wenn Frankreich etwa meinte, es sei frei von Minoritäten und brauche daher keine Beschlüsse, wie diese zu fördern seien, dann blockierte es damit in bewußter Verkennung der eigenen Situation auch die Maßnahmen, die von Deutschland gemeinsam mit Dänemark und Polen vorgeschlagen worden waren, und die darauf abzielten, nationale Minderheiten aktiv durch staatliche Finanzmittel zu fördern. - Für die Gewährung von Gruppenrechten trat am entschiedensten Ungarn ein, das den unterdrückten Ungarn in Rumänien eine Sonderstellung einzuräumen wünschte und sicher auch an die ungarischen Minderheiten in der Slowakei und im damaligen Jugoslawien dachte. Für die Gegenposition machte sich allerdings die Schweiz stark, die zwar auch Sympathie für das mit demokratischen Mitteln verfochtene Selbstbestimmungsrecht der kleinen Völker bekundete, aber möglicherweise vor dem Hintergrund, daß sich iauf ihrem Territorien vier unterschiedlich große Ethnien erfolgreich zu einer "Willensnation" zusammengeschlossen haben, die für die traditionellen westlichen Demokratien typische Auffassung vertrat, die allgemeinen Menschenrechte gälten für jedes Individuum und damit auch für die Angehörigen von Minderheiten.

57 *KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten. Bericht des Treffens vom 1. bis 19. Juli 1991 in Genf*, in Bundespresse- und Informationsamt (Hg.), *Dokumentation zur KSZE*, März 1992, S. 30.

58 Ebenda, S. 31.

59 Ebenda, S. 30.

sion, als er über den Minderheitenaspekt hinaus vorschlug, folgende Grundsätze in das Schlußdokument aufzunehmen:

1. Die Geltendmachung übernommener KSZE-Verpflichtungen durch KSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber einem anderen Teilnehmerstaat ist keine Einmischung in innere Angelegenheiten.
2. Aktionen innerhalb eines Staates unter Verletzung übernommener KSZE-Verpflichtungen werden von der Gemeinschaft der KSZE-Staaten nicht hingenommen. Putschisten können nicht auf Anerkennung rechnen. Wir bestehen auf Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung.
3. Das Regime eines KSZE-Teilnehmerstaates, das schwerwiegende Verletzungen der Charta von Paris, insbesondere der Menschenrechte, des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker und der demokratischen Ordnung des Staatslebens begeht oder zuläßt, setzt sich der Isolierung in der Gemeinschaft der KSZE-Staaten aus;
4. Isolierung bedeutet auch, daß sich alle übrigen KSZE-Staaten auf ihnen notwendig erscheinende Maßnahmen zur Wiederherstellung der Werteordnung der Charta von Paris einigen können, ohne daran durch das Konsensfordernis mit dem betroffenen Regime gehindert zu werden;
5. Die Entsendung von KSZE-Beobachtern zur Berichterstattung über einen Konflikt in einem KSZE-Teilnehmerstaat auf Vorschlag eines anderen KSZE-Staates muß möglich sein - auch ohne Zustimmung des betroffenen Landes."⁶⁰

60 *Rede des Bundesministers des Auswärtigen Hans Dietrich Genscher anlässlich der Eröffnung des 3. Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (CHD) am 10. September 1991, Der Bundesminister des Auswärtigen, Mitteilung für die Presse Nr. 1194/91 vom 10. September 1991, S. 9-10.*

Die Eröffnung der Moskauer Konferenz am 10. September 1991 fand wenige Wochen nach dem gescheiterten Putsch gegen Michail Gorbatschow statt. Obwohl dieser nun wieder im Amt war, ließen sich die Anzeichen der Auflösung der UdSSR nicht übersehen. Alle 15 Sowjetrepubliken hatten sich inzwischen für souverän erklärt. Die drei baltischen Staaten waren sogar schon formell aus dem Verband der Sowjetunion ausgeschieden und konnten nun mit deren Zustimmung vor Beginn des Treffens in einer von Bundesaußenminister Genscher geleiteten außerordentlichen Sitzung des Rates der Außenminister in die KSZE aufgenommen werden. Die Delegation der Sowjetunion repräsentierte aber auch nicht mehr sämtliche übrigen zwölf Staaten. Vielmehr praktisch nur noch Rußland, die Ukraine und die asiatischen Republiken. Weißrußland nahm als Gast teil, Moldawien als Gast der rumänischen Delegation, und Georgien reichte einen Antrag auf Verleihung des Beobachterstatus ein. Darüber hinaus stand die Tagung im Schatten des mittlerweile zum Bürgerkrieg ausgeweiteten Konfliktes um die Loslösung Kroatiens aus dem Jugoslawischen Staatsverband, und dies bedeutete, auch im Schatten des Scheiterns des ersten Versuchs, den KSZE-Krisenmechanismus anzuwenden(s.o.). Die zitierten Vorschläge Genschers sind nicht zuletzt unter dem Eindruck dieser Ereignisse zu sehen. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist vor diesem Hintergrund ein Teil des Moskauer Dokuments, auf den hier nicht näher eingegangen werden kann, die Ausdehnung der in Kopenhagen und in der Charta von Paris festgeschriebenen KSZE-Verpflichtungen auf die Grundsätze der Rechtstaatlichkeit - insbesondere, was die Unterstellung der Streitkräfte und paramilitärischen Einheiten, der Organe der inneren Sicherheit sowie der Polizei unter die wirksame Leitung und Kontrolle durch die zuständigen zivilen Behörden(*Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991, in: Bulletin Nr. 115 v. 18. 10. 1991,, Ziffern 25, 25.1 - 3, S. 915.*) sowie die Regelungen betrifft, unter denen ein öffentlicher Notstand verhängt werden darf (Ebenda, Ziffern 28, 28.1 - 10, S. 915 ff.).

Zwar wurden nicht alle diese Punkte in das Moskauer Dokument aufgenommen, was nicht zuletzt daran lag, daß die Relativierung des Souveränitätsprinzips bei einigen Délégationen auf erheblichen Widerstand stieß. Vor allem Großbritannien verweigerte anfangs seine Zustimmung, vermutlich, weil es befürchtete, es könne zu einer internationalen Einmischung in den Nordirland-Konflikt kommen. Ebenfalls ließ sich eine Ausweitung der bereits vereinbarten Regelungen zum Schutz nationaler Minderheiten - nicht zuletzt aufgrund der unflexiblen Haltung Frankreichs - nicht durchsetzen. Aber auch die Türkei, Griechenland, Rumänien und Belgien distanzierten sich von einem effektiveren Minderheitenschutz. In der Grundtendenz wurde der deutsche Antrag vor allem von sowjetischer und amerikanischer Seite unterstützt.

Erreicht wurde immerhin eine Präambel, in der "Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit" als ein internationales Anliegen mit der Begründung betont werden, "die Achtung dieser Rechte und Freiheiten (stelle) eine der Grundlagen der internationalen Ordnung dar", und in der die Teilnehmerstaaten mit großen Nachdruck und unwiderruflich erklären, "daß die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen".⁶¹

Die zentrale und gerade für den Schutz von Minderheiten und ihren Rechten bedeutsame Aufgabe der Moskauer Konferenz bestand darin, in der Frage des "Mechanismus der menschlichen Dimension" zu einem vorwärtsweisenden und praktikablen Ergebnis zu gelangen. Schließlich wurde ein differenziertes Verfahren vereinbart, das sowohl dem Bedürfnis der Teilnehmerstaaten Rechnung trägt, sich über Schwierigkeiten zu informieren, die ein Land bei der Einhaltung der Beschlüsse hat, als auch dem eventuell vorhandenen Bedürfnis eines in puncto Menschenrechtsschutz noch unerfahrenen Landes, zu ihrer Verwirklichung Expertise von außen einzuholen.

Den Teilnehmerstaaten sollen Antworten auf Informationsersuchen in diesem Bereich "in kürzestmöglicher Zeit, jedoch spätestens nach zehn Tagen" erteilt werden. Wird um bilaterale Treffen nachgesucht, so sollen diese innerhalb einer Woche abgehalten werden. Eine besondere Rolle spielen *Expertenmissionen*. Für diesen Zweck soll eine Expertenliste erstellt werden, aus der jeweils drei Berichterstatter für eine bestimmte Mission ausgewählt werden können. Die Experten dürfen nicht aus dem Land stammen, in das sie gesandt werden, oder dort ihren Wohnsitz haben, um neutral zu sein und sowohl Aufgaben der Tatsachenfeststellung wie auch der Beratung und Vermittlung oder andere gute Dienste wahrnehmen zu können. Je nachdem, ob der betroffene Staat selbst oder ein anderer Staat das Verfahren in Gang setzt, gelten unterschiedliche Regelungen für die Auswahl der Experten und für die Berichterstattung. Dabei ist es nun auch Außenstehenden möglich, initiativ zu werden. Jeder Teilnehmerstaat kann bei einer "besonders schwerwiegenden Gefahr" für die menschliche Dimension mit neun weiteren Staaten auch ohne vorheriges Informationsersuchen das Verfahren einleiten. Außerdem kann auf Ersuchen eines jeden Teilnehmerstaates der Ausschuß Hoher Beamter eine Expertenmission einsetzen, wobei allerdings wie-

61 Ebenda, S. 910.

der das traditionelle Konsensprinzip der KSZE gilt. Auch über eventuelle weitere Maßnahmen können die Hohen Beamten nach dem Moskauer Dokument nur im Konsens entscheiden.⁶²

Am 30. und 31. Januar 1992 trafen sich die Außenminister der KSZE-Staaten zu ihrer zweiten ordentlichen Ratstagung in Prag. Dort änderte sich nicht nur die Zusammensetzung der KSZE sowie ihr Geltungsbereich⁶³, sondern es gelang vor allem im Lichte der inzwischen eingetretenen Ereignisse im ehemaligen kommunistischen Herrschaftsbereich, die bisherige Geschäftsgrundlage der KSZE, das Konsensprinzip, für bestimmte Fälle zu durchbrechen, wie dies von deutscher Seite schon beim Moskauer Treffen vorgeschlagen worden war.

Um die Wahrung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einem Land mit friedlichen Mitteln zu sichern, sollen künftig vom Rat der Außenminister, ja sogar vom Ausschuß Hoher Beamter "in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen" nach der "Konsens minus eins"-Formel getroffen werden können, d.h. der zu erwartende Widerspruch des betroffenen Landes kann sich hierauf nicht als Veto auswirken. Dem traditionellen Souveränitätsdenken wird jedoch noch insofern weiterhin Rechnung getragen, als sich Beschlüsse nach dieser Formel nur auf "politische Erklärungen" oder andere "politische Schritte" beschränken, "die außerhalb des Territoriums des betreffenden Staates anwendbar sind"⁶⁴. Obwohl als Weichenstellung bedeutsam, ist dies freilich, um den in einem Lande in ihren Menschenrechten stark beeinträchtigten Bürgern aus ihrer Notlage zu helfen, ein sehr bescheidener Fortschritt, da derartige Maßnahmen günstigstenfalls erst langfristig Veränderungen erwarten lassen.

62 Ebenda, S. 910-912.

63 Nachdem die Russische Föderation bei der KSZE mit dem gleichen Automatismus den Platz der untergegangenen Sowjetunion besetzt hatte wie in den Vereinten Nationen, standen die Teilnehmerstaaten vor der Frage, wie mit den übrigen GUS-Staaten zu verfahren sei, d.h., ob dem traditionellen Geltungsbereich der KSZE entsprechend nur die europäischen oder auch die mittelasiatischen GUS-Staaten in ihren Kreis aufgenommen werden sollten. Nachdem sich sowohl Armenien wie Aserbaidschan, Bjelorußland, Kasachstan, Krigisien, Moldawien, Taschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan verpflichtet hatten, die Bestimmungen des Helsinki-Prozesses über militärische Sicherheit, die Einrichtung der Marktwirtschaft und die Geltung der Menschenrechte in allen Einzelheiten zu beachten, wurden sie allesamt in die KSZE aufgenommen. Allerdings muß jeder von ihnen eine "mission rapporteur" einladen, um die aus der sowjetischen Zeit ererbten und noch andauernden Mißstände untersuchen zu lassen. Deren Berichte sollen die Ausgangsbasis für die Implementierung der KSZE-Regeln darstellen. Die Russische Föderation entging diesem Verfahren, weil sie als Rechtsnachfolgerin der UdSSR nicht neu aufgenommen werden mußte. Georgien hatte noch keinen Beitrittswunsch geäußert. Den Anträgen der beiden aus dem jugoslawischen Staatsverband ausgeschiedenen Republiken Slowenien und Kroatien auf Aufnahme konnte nicht stattgegeben werden, weil das Mitglied (Rest-) Jugoslawien die Zustimmung verweigerte. Beide erhielten jedoch einen Beobachterstatus.

64 *Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen*, in: *Dokumentation zur KSZE* (s. Anm. 16), S. 56.

Die neue Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten

Das in dem hier behandelten Zusammenhang wichtigste Ergebnis des im Frühsommer 1992 in Helsinki abgehaltenen Vierten KSZE-Folgetreffens ist die Schaffung des von den Niederlanden beantragten Amtes eines "Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten", der potentiell gefährliche Spannungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten frühzeitig erkennen und ihnen vorbeugen soll. Seine Bedeutung wird schon dadurch hervorgehoben, daß ihm das ganze zweite Kapitel des Dokuments gewidmet ist.⁶⁵

Die Aufgabe des Hohen Kommissars⁶⁶, die "Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt" (Ziffer 2) besteht darin, den Rat oder den Ausschuß Hoher Beamter auf "Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten" aufmerksam zu machen, "die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben", und die seines Erachtens "das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln" (Ziffer 3). Diese Formulierung schränkt das Tätigkeitsfeld des Kommissars insofern ein, als z.B. kleine Ethnien, die nur innerhalb eines Staatsverbandes als Minorität leben, Opfer eines Völkermords werden könnten, ohne daß der Rat davon Kenntnis zu nehmen brauchte, weil in diesem Zusammenhang keine internationalen Verwicklungen zu befürchten sind.

Bei seiner Arbeit stützt sich der Hochkommissar auf das inzwischen in ein Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte umbenannte Büro für freie Wahlen in Warschau (Ziffer 10). Er kann zu seiner Information persönlich mit Vertretern der direkt betroffenen Parteien in Kontakt treten (Ziffer 11c), sofern es sich hierbei nicht um Personen oder Organisationen handelt, die "Terrorismus oder Gewalt" ausüben (Ziffer 25). Er braucht sich dabei nicht auf das Zuhören beschränken, sondern kann die Fragen mit jeder der betroffenen Parteien erörtern und auch die Gesprächsbereitschaft zwischen ihnen fördern (Ziffer 12). Insofern hat er ein über die Früherkennung und Frühwarnung hinausgehendes Mandat. Bei konkretem Bedarf kann er außerdem - allerdings nicht mehr als drei - Experten mit einschlägiger Sachkenntnis hinzuziehen (Ziffer 31 ff.). "Frühwarnungs"-Erklärungen hat der amtierende Ratsvorsitzende unverzüglich an den Ausschuß Hoher Beamter weiterzuleiten (Ziffer 13), der sie auf die Tagesordnung seiner nächsten Sitzung setzt (Ziffer 14) und entscheidet, ob er den Hohen Kommissar mit weiteren Kontakten und eingehenden Konsultationen mit den betroffenen Parteien beauftragt (Ziffer 16).

Kennzeichnend für die Arbeit des Hohen Kommissars wie auch für den Umgang des amtierenden Vorsitzenden und aller anderen Beteiligten mit den Informationen über den drohenden Konflikt ist strikte Vertraulichkeit, die an verschiedenen Stellen des Dokuments betont wird. D.h., die "Frühwarnung" bleibt auf der Ebene der Diplomaten. Damit wird ausge-

65 *Beschlüsse von Helsinki*, (s. Anm. 25), Kapitel II, S. 783-785; die nachfolgend im Text angegebenen Ziffern beziehen sich auf dieses Kapitel.

66 Gedacht ist an eine namhafte internationale Persönlichkeit mit langer einschlägiger Erfahrung (Ziffer 8). Er wird auf Empfehlung des Ausschusses Hoher Beamter vom Rat durch Konsens für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt, der um eine weitere Amtsperiode verlängert werden kann (Ziffer 9).

schlossen, daß sich die internationale Öffentlichkeit mit der Lage einer unterdrückten Minorität solidarisiert, wenn sie hierüber nicht aus anderen Quellen informiert ist. Inwieweit diese Bestimmung für den Umgang mit dem Konflikt als ein Handicap oder ein Vorteil erweist, muß von Fall zu Fall beurteilt werden. In einem günstigen Szenario könnte eine Regierung, die nicht öffentlich, sondern nur diplomatisch unter Druck gesetzt wird, flexibler reagieren und deshalb vielleicht eher bereit sein einzulenken. In einem ungünstigen könnte sie ohne öffentliches Aufsehen Führungspersönlichkeiten der Minderheit mundtot machen. Es könnte auch sein, daß anfängliche Aktivitäten des Hohen Kommissars verpuffen - wenn sich z.B. die Sympathien der Ausschuß- oder der Ratsmitglieder auf die Positionen der Konfliktparteien verteilen - und es deshalb zu keiner Fortsetzung des Mandats kommt. Auch dies wäre ohne die Pflicht zur Vertraulichkeit unwahrscheinlicher.

Das Kapitel über die menschliche Dimension enthält eine längere Passage zur Stärkung der Rolle des Warschauer Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das nicht nur für den Hochkommissar, sondern für die menschliche Dimension insgesamt zur Hauptinstitution werden soll.⁶⁷ Darin wird vereinbart, daß in jedem Jahr, in dem nicht auf der Gesamtebene der KSZE eine Überprüfungskonferenz stattfindet, das BDIMR an seinem Sitz ein dreiwöchiges Treffen aller Teilnehmerstaaten auf Expertenebene abhalten soll, um die Durchführung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu überprüfen. Dabei soll kein verhandeltes Dokument erarbeitet werden. Ein wichtiger Punkt der Bestimmungen für diese Treffen regelt die Zusammenarbeit mit einschlägigen *nichtstaatlichen Organisationen*: Diese werden eingeladen, "dem Implementierungstreffen schriftliche Darlegungen zu übermitteln". Sie können darüber hinaus jederzeit eingeladen werden, zu spezifischen Fragen auf der Grundlage dieser Papiere mündlich Stellung zu nehmen. An zwei halben Tagen sollen sogar keine offiziellen Sitzungen angesetzt werden, um bessere Kontaktmöglichkeiten mit nichtstaatlichen Organisationen zu schaffen. Des weiteren werden KSZE-Seminare des BDIMR zur menschlichen Dimension angekündigt, die sich mit den Themen Migration, Fallstudien zu Fragen nationaler Minderheiten: Positive Ergebnisse (diese beiden im Frühjahr 1993), Toleranz (im Herbst 1992) und Freie Medien (noch vor dem 31. Dezember 1993) befassen sollen.⁶⁸

Am Ende dieses Kapitels erklären die Teilnehmerstaaten, sie wollten nach weiteren Möglichkeiten für eine wirksamere Realisierung ihrer einschlägigen KSZE-Verpflichtungen suchen. Dabei erwähnen sie noch einmal ausdrücklich "den Schutz und die Schaffung von Bedingungen für die Förderung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten". Im selben Zuge verurteilen sie alle Versuche, "durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt Personen mit dem Ziel umzusiedeln, die ethnische

67 Dieses Büro wurde zwar mit zusätzlichen Aufgaben betraut und soll für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten auch einen getrennten Haushalt erhalten, doch ist den verschiedenen nach dem Pariser Gipfel verabschiedeten Dokumenten nicht zu entnehmen, daß sein dort festgelegter Mitarbeiterstab, bestehend aus einem Direktor, einem Beamten und administrativem und technischem Personal (vgl. *Zusatzdokument durch Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris*, s. Anm. 9, S. 189) auf der Ebene der für derartige Aufgaben qualifizierten Mitarbeiter aufgestockt werden soll; vielmehr wird nur auf die dort ausliegende Liste von Experten verwiesen.

68 Ebenda, Kapitel VI, S. 794 ff.

Zusammensetzung von Gebieten innerhalb ihrer Territorien zu verändern."⁶⁹ Formulierungen wie diese sind sicher auch als Mahnungen an die serbische Seite im Konflikt um Bosnien-Herzegowina wie an verschiedene Konfliktparteien in den Nachfolgerepubliken der Sowjetunion gedacht, zeigen aber in ihrer diplomatisch verhaltenen Diktion auch die Hilflosigkeit der Gipfelteilnehmer gegenüber derartigen Menschenrechtsverletzungen.

Erwähnenswert sind in diesem Abschnitt außerdem die Aussagen zu Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie, daß es zum ersten Mal in einem Schlußdokument eines KSZE-Treffens auch einen Unterabschnitt über "Flüchtlinge und vertriebene Personen" gibt. Bis dahin war die Frage der Migration nur unter den Stichworten der Reisefreiheit und der Wanderarbeiter (die auch hier wieder bedacht werden) behandelt worden. Auch hierin ist der Versuch zu sehen, auf eine neue Herausforderung des Wandels zu reagieren, die den Gipfelteilnehmern vor allem durch die Flucht und Vertreibung Hunderttausender aus ihren jeweiligen Wohngebieten im ehemaligen Jugoslawien dramatisch vor Augen geführt wurde. Interessant ist insofern eine Passage, in der anerkannt wird, daß "Vertreibung oft das Ergebnis von Verstößen gegen KSZE-Verpflichtungen ist, einschließlich jener im Bereich der menschlichen Dimension".⁷⁰ Es wäre zu hoffen, daß dem die Einsicht folgt, Verstöße, insbesondere gegen den Minderheitenschutz, auch stärker zu ahnden.⁷¹

Bilanz und Perspektiven nach dem Helsinki-Gipfel von 1992

Institutionalisierung und Erweiterung - Fortschritt oder Lähmung?

Wer auf dem Pariser Gipfel im November 1990 glaubte, der Frieden in Europa sei schon dadurch gesichert, daß sich die Staats- und Regierungschefs über die Konfliktlinien des Kalten Krieges hinweg die Hand zur Freundschaft reichten, der übersah, in welchem Maße die "Charta für ein neues Europa" auch einen beschwörenden Charakter hatte. Denn einige der künftigen Bewährungsproben der KSZE waren zu jenem Zeitpunkt, wenn auch noch nicht in ihrem vollen Ausmaß, absehbar. Sie bestehen darin, den Erben des Realsozialismus dabei zu helfen, demokratische Strukturen zu errichten und mit Leben zu füllen, sowie aus der wirtschaftlichen Misere herauszukommen und - eng mit diesen Aufgaben verknüpft - , die ethnischen und nationalen Konflikte zu regulieren, die sich in den vergangenen beiden

69 Ebenda, Ziffern 25 und 27, S. 796

70 Ebenda, Ziffern 39 - 46, hier Ziffer 42, S.797

71 Auf der Grundlage eines Vorschlags des Präsidenten von Bosnien-Herzegowina nahm die KSZE zum Abschluß ihres Gipfeltreffens in Helsinki außerhalb des Dokuments "Herausforderung des Wandels" auch noch eine Erklärung zum Konflikt im ehemaligen Jugoslawien an, in der das Flüchtlingselend ausführlich angesprochen wird und die "Behörden in Belgrad" als Hauptverantwortliche für Gewalt und Aggression bezeichnet werden und ihnen auch vorgeworfen wird, "die KSZE-Verpflichtungen in eindeutiger, grober und nicht behobener Weise" zu verletzen. (Rest-) Jugoslawien wird deshalb bis zum 14. Oktober 1992 von der Konferenz ausgeschlossen, was ein absolutes Novum in der KSZE-Geschichte ist. Dieser Beschluß soll dann "im Lichte der Einhaltung der KSZE-Prinzipien, -Verpflichtungen und -Betimmungen durch Jugoslawien (Serbien und Montenegro) überprüft werden". (Zit. nach FAZ vom 13. 7. 1992)

Jahren insbesondere auf dem Balkan und in der ehemaligen Sowjetunion dramatisch zugespitzt haben. Mit welchen Erwartungen die mittel- und osteuropäischen Staaten den westlichen Ländern dabei gegenüber treten, hat der Präsident der im selben Moment ebenfalls schon vom Zerfall gekennzeichneten CSFR Václav Havel auf dem Gipfel von Helsinki sehr treffend beschrieben:

"Es geht darum, die eben emanzipierten Völker mitzunehmen, sie zu verstehen, sie in die Arme der Demokratie zu schließen, der fortgeschrittenen politischen Kultur, der gegenseitig garantierten Sicherheit, des Respekts für Menschenrechte und der großzügigen wirtschaftlichen Unterstützung. Je weiter die Arme der Demokratie geöffnet sind, um so schneller werden sich die nachkommunistischen Länder befreien können von den Dämonen des Hasses, der Gewalt und des völkischen Fanatismus."⁷²

Sowohl die seit dem Pariser Gipfel geschaffenen neuen Mechanismen und Institutionen der KSZE als auch die Erweiterung dieses Forums um die aus dem Zerfall von Vielvölkerstaaten hervorgegangenen Republiken lassen sich als Versuche beschreiben, Strukturen zu entwickeln, mit den die internationalen Beziehungen verstetigt und die neuen Staaten, auch wenn sie weit außerhalb Europas liegen, in den "Club" liberaler Demokratien dauerhaft eingebunden werden können. Der Druck dramatischer Ereignisse ließ die Alt-Mitglieder dabei manchmal auf eilige Entscheidungen drängen, während einige Neue offenbar dem olympischen Prinzip huldigen, daß Dabeisein alles ist, und einfach mitlaufen. Die neuen Dokumente zeugen auch deshalb von weniger stilistischem Glanz und diplomatischer Finesse als ihre Vorgänger, und sie sind auch nicht in jedem Fall auf Dauer angelegt, sondern eher Protokolle des auf der jeweiligen Ratstagung möglichen Konsenses, der ein halbes Jahr später nüchtern fortgeschrieben wird.

Versucht man nach dem vierten Folgetreffen die Chancen der KSZE, zur Friedensstiftung und -bewahrung beizutragen, einzuschätzen, so läßt sich das von allen Mitgliedstaaten unterzeichnete Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zwar als Einigung auf einen Wegweiser ansehen, um die gegenwärtig in Europa gewaltsam ausgetragenen Konflikte zu entschärfen oder gar beizulegen. Damit allein ist dieses Ziel jedoch noch längst nicht erreicht.

Mit Blick auf die sich gegenwärtig und wohl auch auf längere Sicht in der Minderheitenfrage überschneidenden Aufgabenkreise friedliche Streitbeilegung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Friedenserhaltung kann der Konferenz von Helsinki einerseits bescheinigt werden, vorwärts gedacht und versucht zu haben, den neuen Herausforderungen für den Frieden zu begegnen. Andererseits erwiesen sich die dominierenden Souveränitätsinteressen der Teilnehmerstaaten erneut als Hemmschuh für wirkliche Fortschritte bei der Problembewältigung. Zwar wurde von Paris über Berlin, Moskau und Prag bis Helsinki sehr viel Mühe darauf verwandt, den KSZE-Prozeß zu einem Komplex transatlantisch-eurasischer Institutionen auszubauen. Doch indem die Staaten den Büros, Mechanismen und

72 Václav Havel, *Die Dämonen des Hasses*, Gekürzte Fassung der Rede des tschechoslowakischen Präsidenten auf dem KSZE-Gipfel in Helsinki, in: DIE ZEIT, 17. 7. 1992, S. 6.

Zentren sehr viele Aufgaben übertragen, aber nur wenig Kompetenzen einräumten, legten sie diesen Einrichtungen gleich wieder Fesseln an.

Die in den vergangenen beiden Jahren beschlossenen Mechanismen lassen sich als Beiträge zur Entwicklung von Regimen durch das "Verhandlungssystem KSZE" interpretieren. Regime in den internationalen Beziehungen bestehen aus Prinzipien, Normen und Regeln, aufgrund deren es - wenn sie funktionieren - zu routiniert angewandten Verhaltensweisen und Entscheidungsprozeduren kommt. Die beteiligten Akteure erleben deren Stetigkeit als gegenseitige Verlässlichkeit. Diese fördert zum einen ihre Bereitschaft, kurzfristige Eigeninteressen den Normen und Regeln des Regimes unterzuordnen. Zum anderen kann sie dazu führen, weitere Angelegenheiten in den Regelungsmechanismus einzubeziehen. Norbert Ropers und Peter Schlotter unterscheiden dabei *deklaratorische* Regime, in denen die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren zwar formal und allgemein akzeptiert werden, für die Staaten jedoch keine konkrete handlungsanleitende Qualität besitzen, von *handlungsanleitenden*, die auch im Detail akzeptiert werden, bei denen allerdings die Akteure im Konfliktfall noch weiter ihre nationalstaatlichen Eigeninteressen verfolgen, sie jedoch als im Einklang mit den konkreten Regimebestimmungen darstellen (können) sowie von *implementierten* Regimen, in denen diese Bestimmungen beachtet werden, obwohl es keine Instanz oder Macht gibt, die ihre Befolgung durchsetzen kann.⁷³

Unter der Perspektive der Regimebildung ist auf einige Unterschiede zwischen den Mechanismen hinzuweisen. Zunächst einmal stellt der auf Malta beschlossene Katalog der "Prinzipien der Streitbeilegung" bestenfalls ein "deklaratorisches Regime" im Sinne von Ropers und Schlotter dar, für das man nur auf die von den Autoren anderen KSZE-Beschlüssen attestierte "realitätsstiftende Kraft des Symbolischen"⁷⁴ hoffen kann. Demgegenüber enthalten der Schlichtungsmechanismus und der Mechanismus der menschlichen Dimension wie auch die beiden Konsultationsmechanismen für außergewöhnliche militärische Aktivitäten und für Dringlichkeitsangelegenheiten Elemente von "handlungsanleitenden Regimen". Trotz oder gerade wegen ihrer ausdifferenzierten Einberufungsregeln lassen sie den Teilnehmerstaaten genügend Raum, ihre Eigeninteressen zu verwirklichen und sich doch im Einklang mit dem Regime zu zeigen. Dies gilt insbesondere für den Mechanismus der menschlichen Dimension, der einem betroffenen Staat mehrere Alternativen gibt, um nach innen wie nach außen als derjenige aufzutreten, der selbst die Experten zur Menschenrechtskontrolle eingeladen hat.

Wenn die Mechanismen nicht nur zur Problemlösung in ihrem jeweiligen Gegenstandsreich, sondern auch zur Vertiefung des KSZE-Prozesses durch ihre Implementierung beitragen sollen, ist ihre Praktikabilität von großer Bedeutung. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint mir der geringere Zeitbedarf, mit dem die beiden Konsultationsmechanismen, aber auch der der menschlichen Dimension im Vergleich zu dem der Schlichtung wirksam werden können, wichtig. Dabei liegt es in der Natur der Sache, für Dringlich-

73 Vgl. hierzu Norbert Ropers und Peter Schlotter, *Regimeanalyse und KSZE-Prozeß*, in: Beate Kohler-Koch

(Hg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989, S. 315 - 342, hier S. 317.

74 Ebenda, S. 339.

keitsangelegenheiten wie auch ungewöhnliche militärische Aktivitäten eine schnelle Reaktion zu ermöglichen. Hingegen gibt es für das langwierige Verfahren der Auswahl von Schlichterpersönlichkeiten mit geringfügigen Kompetenzen keine vergleichbare Rechtfertigung - wenn man hierbei nicht einen möglichen, aber kaum steuerbaren Nebeneffekt denken will, demzufolge der gemeinsame Suchprozeß die Streitparteien schon einander annähern und insofern konfliktdämpfend wirken könnte. Eher muß mit einem anderen Effekt gerechnet werden: Aufgrund ihrer Schnelligkeit dürften die Konsultationsmechanismen und auch der Mechanismus der menschlichen Dimension häufiger in Gang gesetzt werden als der Valletta-Mechanismus. Infolgedessen ist es für jene leichter als für diesen, von handlungsanleitenden Regimen zu implementierten zu werden und sich damit als Elemente des Fortschritts innerhalb des KSZE-Prozesses und seiner Institutionalisierung zu erweisen. Der Schlichtungsmechanismus scheint darüber hinaus ohnehin eher geeignet, zwischen "zivilisierten Staaten" zu eingesetzt zu werden, die normalerweise gute Beziehungen unterhalten und sich nur über relativ unbedeutende Fragen streiten, als zwischen Parteien, die substantielle Differenzen trennen.⁷⁵ D.h., gerade dort, wo nicht zuletzt aufgrund der Erweiterung des Mitgliederkreises der KSZE Schlichtungsmaßnahmen angebracht wären, ist zweifelhaft, ob dieses Instrument wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Dort gibt hingegen der Mechanismus der menschlichen Dimension, dessen Experten von vornherein mehr Handlungsspielraum haben als die Streitschlichter, zu - wenn auch bescheidenen - Hoffnungen Anlaß.

Neben den Mechanismen kann der Beschluß, das Amt eines KSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten zu schaffen, als Zeichen dafür angesehen werden, daß die KSZE-Staaten die Notwendigkeit der Frühwarnung und frühzeitigen Gegensteuerung eingesehen haben. Doch seine Arbeitsmöglichkeiten wären selbst dann, wenn das ihm zuarbeitende Warschauer Büro besser ausgestattet würde, noch zu beschränkt, um sämtliche zukünftigen Friedensstörungen rechtzeitig zu erkennen und deren Konfliktparteien von der Gewaltanwendung abzuhalten. Einerseits besteht die Gefahr, daß er durch sein besonderes Augenmerk auf die Elemente eines Minderheiten betreffenden Konfliktes, die den internationalen Frieden bedrohen, erst dann tätig wird, wenn sich innerstaatlich die Fronten schon weitgehend verhärtet haben, und andererseits führt die Beschränkung seines Wirkungsbereichs auf eben solche Konfliktherde dazu, daß er dauerhaft rein innerstaatliche Mehrheits-Minderheits-Konflikte sich selbst überlassen muß. Ein Fortschritt gegenüber dem Mechanismus der menschlichen Dimension besteht darin, daß ein couragierter Hochkommissar von sich aus versuchen kann, in seinem Aufgabenbereich vermittelnd und schlichtend tätig zu werden. Die hier zwingend vorgeschriebene Vertraulichkeit wirkt allerdings wie ein Rückfall in vordemokratische Verhaltensweisen und paßt nicht zu der im Rahmen der menschlichen Dimension der KSZE inzwischen vorgenommen und gerade für eine authentische Vertretung von Minderheitenpositionen wie auch für den Schutz von Menschenrechten wichtigen Aufwertung nichtstaatlicher Organisationen.

75 Kalevi J. Holsti, *A 'Zone of civility' in European Diplomatic Relations? The CSCE and Conflict Resolution*, in: Michael Bryans (ed.), *The CSCE and Future Security in Europe. A report of a two-day-Conference held in Prague, 4.-5. Dec. 1991*, (Canadian Institute for International Peace and Security, Ottawa), März 1992, S. 76.

Intervenieren statt verhandeln?

Wie ist der Beschluß, sich als regionale Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta zu etablieren, aus der Sicht der Friedensforschung einzuschätzen? Gibt die KSZE mit ihm ihr bisheriges Erfolgsrezept auf, in Konfliktfällen ausschließlich auf Verhandlungen zu setzen, oder müßte sie nicht angesichts von Greueln an der Zivilbevölkerung, wie sie zur Zeit im ehemaligen Jugoslawien verübt werden, sogar militärisch intervenieren können, um z.B. Minderheiten vor der Verfolgung zu schützen oder zu versuchen, den Kriegsbetreibern das Handwerk zu legen?

Solange die KSZE ausschließlich ein Verhandlungskontinuum, einen Prozeß darstellte, konnte sie selbstverständlich gar nicht anders, als auf dem Wege des oftmals sehr langwierigen Aushandelns zu versuchen, die Positionen von Konfliktparteien so weit anzunähern, daß sie gemeinsam bestimmte Formulierungen tragen konnten, auch wenn sie sie später unterschiedlich interpretierten. Ihr Erfolg wurde dabei von der teilweisen Interessenparallelität und -komplementarität der Staatengruppen des damaligen Ost-West-Gegensatzes, die es attraktiv machte, Pakete zu schnüren, begünstigt, wie auch durch den *Zwang zum Konsens*.⁷⁶ Damals gab es zwar nominell 35 souveräne Staaten, tatsächlich jedoch nur drei Gruppierungen, nämlich NATO, Warschauer Pakt sowie neutrale und nicht paktgebundene Staaten. Daher war der Konsens - von Fällen abgesehen, in denen z. B. Malta wochenlang Entscheidungen verzögerte oder Rumänien den erfolgreichen Abschluß einzelner Fachkonferenzen verhinderte - auch ein brauchbares Disziplinierungsmittel innerhalb der Gruppen. Diese Phase endete jedoch mit dem Pariser Gipfel und dem dort vorgenommenen Einstieg in die Institutionalisierung. In der nach 1989 entstandenen amorphen Situation von inzwischen 52 souveränen und gleichberechtigten Staaten mit höchst unterschiedlichen Interessen und vielfältigen Konfliktkonstellationen befürchteten insbesondere Länder, die wie die Bundesrepublik Deutschland traditionell daran interessiert sind, den KSZE-Prozeß voranzutreiben, daß eine Festschreibung des Konsensprinzips so gut wie jede weitere Beschlußfassung blockieren könnte. Die Aufhebung des Wertegegensatzes zwischen Ost und West und die damit verbundene Auflösung des Gruppenschemas machte außerdem den strengen Konsenszwang überflüssig. Auf dem Weg der Institutionalisierung war es deshalb konsequent, die neu geschaffenen "Mechanismen" dadurch funktionsfähig zu machen, daß sie schon von einer kleineren Mitgliederzahl in Gang gesetzt werden können, und auch bestimmte Aufgaben an Einrichtungen zu delegieren, in denen nicht ständig alle Mitglieder vertreten sind. Dadurch war es möglich, den Mitgliederkreis der KSZE zu erweitern, ohne daß es zu der befürchteten Lähmung gekommen wäre.

Seit der deutschen Vereinigung ist das Selbstverständnis der meisten europäischen Staaten an der Erhaltung des eigenen wie des gesamteuropäischen territorialen Status quo orientiert. Deshalb wird sich die KSZE wahrscheinlich auch künftig vor allem der Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten von *Angehörigen* nationaler Minderheiten annehmen, während Bemühungen ethnischer Minderheiten, sich von der Titulnation abzuspalten oder sich einem

76 Vgl. Jopp et al. (s. Anm. 1), S. 10 ff.

anderen Land anzuschließen, nur wenig Chancen haben, anerkannt zu werden.⁷⁷ Aus dieser Einschätzung sind mehrere Schlußfolgerungen zu ziehen. Erstens wäre es wünschenswert, wenigstens europaweit zu einer klaren Rechtsgrundlage zu gelangen, auf die sich der betroffene Personenkreis in Konfliktfällen berufen kann. Dazu muß der Begriff der "Minderheit" wie auch die Frage der Zugehörigkeit zu ihr eindeutig geklärt werden. Eine solche Definition wird international nur dann konsensfähig sein, wenn sie hinreichend differenziert ist, um den verschiedenen Fallgruppen der Minderheitensituationen gerecht zu werden. Diese Aufgabe zu bewältigen scheint jedoch für das Völkerrecht äußerst schwierig zu sein.⁷⁸ Zweitens ist es notwendig, über den gegenwärtigen Handlungsrahmen des Hohen Kommissars für Minderheiten hinaus Möglichkeiten zu schaffen, um diesen Gruppen zu helfen, wenn ihre Rechte massiv mißachtet werden. Drittens gilt es, Strategien zu entwickeln, wie Konflikte um Minderheiten(-rechte) entweder von vornherein vermieden oder möglichst gewaltfrei ausgetragen oder dauerhaft beigelegt werden können. Hierauf wird im abschließenden Kapitel noch einzugehen sein.

Was die Möglichkeiten zur Hilfe anbelangt, so ist positiv zu vermerken, daß ethnonationale Konflikte von der KSZE nicht mehr ausschließlich als "innere Angelegenheiten" der hier von betroffenen Staaten betrachtet werden. Zu diesem Wandel kam es nicht zuletzt aufgrund der im April 1991 trotz erheblicher Bedenken der Vielvölkerstaaten Sowjetunion und China, aber auch der USA verabschiedete Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates zur "Notlage der unterdrückten irakischen Zivilbevölkerung". In dieser Entschliebung sah der damalige deutsche Außenminister Genscher "erstmal... in dieser Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß die Mißachtung der Menschenrechte den internationalen Frieden und die Sicherheit bedroht. ... Das ist eine wichtige Fortentwicklung des Völkerrechts."⁷⁹ Diese

77 Die Anerkennung der aus dem jugoslawischen Staatsverband ausgeschiedenen Republiken und ihre Aufnahme in die KSZE wurde aufgrund der Tatsache möglich, daß diese nach der jugoslawischen Bundesverfassung formal selbständig waren. Mit den aus der Sowjetunion hervorgegangenen Republiken hätte es sich ähnlich verhalten. Dort kam als eine Erleichterung hinzu, daß sie Ende 1991 einander alle wechselseitig anerkannten.

78 Dies zeigt sich an den Schwierigkeiten einer 1978 eingesetzten Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission, die einen damals von Jugoslawien (!) eingebrachten Deklarationsentwurf zum Minderheitenschutz bearbeiten soll und nach zehn Jahren zwar zu einer vorläufigen Übereinstimmung über etwa die Hälfte der Punkte gekommen war, jedoch nicht zu entscheiden vermochte, ob als Begünstigte die Minderheiten oder deren Angehörige anzusehen sind; vgl. Francesco Capotorti, *Minderheiten*, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, München 1991, S. 605. Als Hauptschwierigkeiten bei der Definition von Minderheiten nennt der gleiche Autor die Fragen: Ist die zahlenmäßige Unterlegenheit gegenüber der restlichen Bevölkerung eines Staates wesentlich? Hat das Bestreben der Gruppe, die eigenen Charaktereigenschaften zu erhalten, Bedeutung? Welches Gewicht muß man der quantitativen Dimension der Minderheit sowie der Dauer ihrer Existenz zumessen?(s. ebenda, S. 604), vgl. auch Waldmann (s. Anm. 37), S. 16 ff.; Tomuschat (s. Anm.51), S. 9 sowie Hans-Joachim Heintze/Messelech Worku, *Golfkrieg und Jugoslawienkrise - Einwirkungen auf das Völkerrecht*, in: *Sicherheit und Frieden*, Jg. 10, Heft 1/1992, S. 19 sowie Anna Kreikemeyer, *Auf dem Weg zu einem Menschenrechtsraum in Europa*, in: ebenda, S. 30.

79 So in einer Erklärung der Bundesregierung am 17. April 1991, zit. bei Heintze/Worku (s. Anm. 78), S. 16.

Einschätzung wird zwar von Völkerrechtlern als zu optimistisch zurückgewiesen,⁸⁰ nicht zuletzt, weil in ihrem Text deutlich zum Ausdruck kommt, daß nicht die irakischen Menschenrechtsverletzungen selber, sondern erst der grenzüberschreitende kurdische Flüchtlingsstrom den Sicherheitsrat zum Tätigwerden veranlaßte. Trotzdem nahm die deutsche Seite offenbar das Zustandekommen der Resolution zum Anlaß, um beim Genfer KSZE-Expertentreffen und vor allem auf der Moskauer Konferenz über die menschliche Dimension in derselben Richtung initiativ zu werden.

Hier kann nicht diskutiert werden, ob es in diesem Zusammenhang sinnvoll ist, das Völkerrecht um die Kategorie der "humanitären Intervention" unter Einsatz militärischer Mittel zu erweitern - wobei sich dann die Frage stellen würde, wem dieses Recht zustehen soll. Mir scheint die Mahnung des Völkerrechtlers Norman Paech plausibel, vor weiteren Überlegungen zur Entwicklung neuer materieller Völkerrechtspostulate, die vorhandenen Normen institutionell und prozedural zu sichern; konkret also die dem UN-Sicherheitsrat eingeräumten Möglichkeiten zu einer kollektiven Intervention nach Kapitel VII der Charta auch für diese Zwecke auszuschöpfen.⁸¹ Bei einem solchen Verfahren niemand die Legalisierung einer "humanitären Intervention" durch einzelne Staaten und die damit gegebene Gefahr eines Mißbrauchs zu fürchten.

Man kann sich aber nicht für eine Anwendung des Kapitels VII der UN-Charta - sei es für humanitäre oder friedens erzwingende Maßnahmen - aussprechen, wenn man nicht gleichzeitig dem Sicherheitsrat auch die Mittel bereitstellt, mit denen er eventuelle Beschlüsse nach diesem Kapitel auch umsetzen kann. Für friedenssichernde Maßnahmen der Vereinten Nationen gilt dies sogar noch verstärkt, weil es hier genügend konkrete Fälle gibt, in denen von den Mitgliedstaaten personelle und Sachleistungen erwartet werden. Wenn die KSZE nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und der durch ihn bedingten Paralyse der Vereinten Nationen ihre Kompetenz im Sachbereich Sicherheit bewahren und der veränderten Konfliktkonstellation anpassen wollte, dann lag es nahe, sich der UNO als eine regionale Abmachung im Rahmen des Kapitels VIII ihrer Satzung zur Verfügung zu halten. Ein solcher Schritt entsprach darüber hinaus dem Interesse der Europäer, sich nicht von Drittstaaten in die eigenen Angelegenheiten hineinreden zu lassen.

Das neue Selbstverständnis der KSZE sowie ihre Bereitschaft, für friedenssichernde Maßnahmen auf Militärkontingente ihrer Mitgliedstaaten zurückzugreifen, können als Startpunkt zu einem regionalen kollektiven Sicherheitssystem angesehen werden. Ob es friedenspolitisch sinnvoll ist, diesen Weg einzuschlagen, ist allerdings umstritten.⁸² Dabei wird

80 Zur völkerrechtlichen Kritik an der Resolution 688 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 5. April 1991 vgl. Heintze/Worku (s. Anm. 78), S. 17; sowie Knut Ipsen, *Völkerrechtlicher Individualschutz in Konfliktgebieten? Die Schutzbedürftigkeit von Menschen und Volksgruppen in der Anschlußphase des Golf-Krieges*, in: *Sicherheit und Frieden*, Jg. 9, Heft 3/1991, S. 120 ff; Norman Paech, *Eine kopernikanische Wende des Völkerrechts? oder: Welches Recht in welcher neuen Weltordnung?* in: *Sicherheit und Frieden*, Jg. 10, Heft 1/1992, S. 15.

81 Vgl. Paech, (s. Anm. 80), S. 15.

82 Vgl. hierzu wie zur Frage militärischer Interventionen generell die Auseinandersetzungen im und um das *Friedensgutachten 1992* (s. Anm. 1), dort insbes. die Stellungnahme *Zur gegenwärtigen Situation:*

einerseits argumentiert, potentielle Friedensbrecher würden angesichts der Beschränkung auf Blauhelm-Missionen in zwischenstaatlichen Konflikten kaum vor dem Äußersten abschreckt, sondern versuchen, erst einmal vollendete Tatsachen zu schaffen, bevor sie dem Einsatz solcher Missionen zustimmen. Deshalb sei es für bestimmte Fälle effektiver und vielleicht sogar abschreckend, auch die Möglichkeit zu Zwangsmaßnahmen sich vorzubehalten, um den Aggressor entwaffnen und dem Krieg ein schnelles Ende bereiten zu können. Andererseits wird darauf hingewiesen, daß bei den gegenwärtig am dringendsten regelungsbedürftigen Konflikten - wie die UN-Aktivitäten im ehemaligen Jugoslawien zeigen - kaum die Ausgangsbedingungen wie wirksame und dauerhafte Feuereinstellung und jederzeitige Sicherheit für das eingesetzte Personal durchzusetzen, um mit Blauhelmen die streitenden Parteien auseinanderzuhalten. Deshalb wird befürchtet, es werde nicht bei der Beschränkung auf friedenssichernde Einsätze bleiben, sondern es komme zwangsläufig zum Ausbau der KSZE zu einem kollektiven Sicherheitssystem mit der Möglichkeit, militärisch zu intervenieren. Dies aber würde den bisher auf friedlichem Ausgleich beruhenden "Geist der KSZE" beschädigen und sie außerdem zu einem Instrument der größeren Mächte werden lassen.

Zweifellos muß im "Verhandlungssystem KSZE" den Methoden des friedlichen Ausgleichs auch weiterhin der Vorrang gehören. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß einige Konflikte, mit denen man es gegenwärtig im Geltungsbereich der KSZE-Dokumente zu tun hat, in hohem Maße irrational sind und ihre Beteiligten zumindest dann nicht mehr für Verhandlungen zugänglich zu sein scheinen, wenn sie schon die Waffen "sprechen" lassen, von deren Gedröhn sie sich mehr Gehör versprechen. Insofern nimmt der "Geist der KSZE" Schaden nicht durch diejenigen, die das Monopol, über militärische Gewaltmaßnahmen zu entscheiden, bei der UNO angesiedelt und in bestimmten Fällen von dieser an die KSZE delegiert sehen wollen, sondern durch diejenigen, die ihre Nachbarn militärisch angreifen oder im Inneren ihres Landes Andersdenkende oder anders Aussehende mit Gewalt niederhalten. Um solche Mitglieder der transatlantisch-eurasischen Staatengemeinschaft wieder auf den Weg der KSZE-Prinzipientreue zurückzubringen, halte ich die Errichtung eines regionalen kollektiven Sicherheitssystems, das mit der UNO verzahnt ist, für eine konsequente und auch richtige Fortentwicklung der Blauhelm-Entscheidung von Helsinki.

Damit jedoch die Sorge, ein solches Sicherheitssystem könne von den größeren Mächten instrumentalisiert werden, entkräftet wird, sollte die KSZE nicht bei der vagen Erklärung von Helsinki bleiben, für eventuelle eigene friedenserhaltende Aktivitäten "von Fall zu Fall" Ressourcen und Fachwissen der EG, der NATO, der WEU wie auch der GUS nachzufragen. Vielmehr sollte möglichst bald ein *völkerrechtlich verbindlicher Vertrag* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ausgearbeitet und von den Teilnehmerstaaten in einem förmlichen Ratifikationsverfahren verabschiedet werden, in den die bestehenden Verpflichtungen auf die UN-Charta und auf die Beschlüsse der KSZE ebenso eingehen wie die Friedenspflicht untereinander und nach außen. Vor allem aber sollte dort geregelt sein, daß der Entscheidung über den Einsatz von KSZE-Truppen eine obligatorische Streitschlichtung

Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen (S. 3 - 17, insbes. S.14) die Beiträge von Reinhard Mutz, *Mobilmachung zum Krieg* (S. 18 - 30) und Harald Müller, *Wider den Eskapismus* (S. 31 - 38) sowie dazu die Kritik an er Stellungnahme durch einige Fachkollegen in der *Frankfurter Rundschau* vom 8.7.1992.

unter Leitung eines noch zu schaffenden unabhängigen Schiedsgerichts der KSZE oder unter Leitung des UN-Generalsekretärs vorangegangen sein muß⁸³ und mit welchen Mehrheiten die Entscheidung zu fällen ist: Militärische Zwangsmaßnahmen sollten dabei möglichst nur nach einer entsprechenden Entscheidung des Sicherheitsrats der UNO von diesem an die KSZE delegiert werden. Käme es jedoch in einem Fall zu einer generellen Bevollmächtigung der KSZE durch den UN-Sicherheitsrat,⁸⁴ so dürfte auf die Ebene der KSZE nur mit einem sehr hohen Quorum des Rates der Außenminister - etwa nach der Formel "Konsens minus Betroffene" - über den Einsatz der Zwangsmittel beschlossen werden können. Nur so kann sichergestellt werden, daß diese Mittel wirklich erst dann eingesetzt werden, wenn alle nichtmilitärischen Bemühungen fehlgeschlagen sind.

Ansätze gewaltfreier Konfliktprävention

Es ist wenig glaubhaft, wenn sich die Mitglieder eines Sicherheitssystems vertraglich zusichern, militärische Gewalt erst als letztes Mittel anzuwenden, um Friedensbrechern Einhalt zu gebieten, aber nicht genügend darauf vorbereitet sind, Konflikte vor dem Überspringen der Gewaltschwelle zu stoppen oder sie auf den Weg des Aushandelns und des Interessenausgleichs zurückzuführen. Hier ist die Kreativität der Friedensforschung gefordert, freilich auch ihr Sinn für das, was den unmittelbar Betroffenen wie auch denen, die vermittelnd tätig werden wollen, zugemutet werden kann. Unter diesen Gesichtspunkten sollen abschließend drei Ansätze diskutiert werden, wie im Rahmen der KSZE auf Konfliktprävention und friedliche Streitbeilegung insbesondere in Minderheiten betreffenden Konflikten hingewirkt werden könnte.

1. Der Bereitschaft zu friedenserhaltenden oder gar friedenserzwingenden kollektiven Militärinterventionen wird von einer radikal pazifistischen Sichtweise entgegengehalten, die Entsendung von Truppen - wie z.B. nach Nordirland - brächte keine Verbesserung, sondern eher eine Verschlimmerung mit sich. Es wird deshalb gefragt, ob mit "gewaltfreien Taskforces" (Einsatzgruppen) eventuell bessere Ergebnisse erzielt werden könnten. Theodor Ebert versteht hierunter Einheiten, die - offenbar unbewaffnet, denn sonst wären es ja Blauhelme - "in Situationen, in denen bewaffnete Gewalttätigkeiten auszubrechen drohen, sich rechtzeitig vor Ort (begeben), schlichtend und vermittelnd zwischen die Parteien stell(en) und auch dann, wenn Gewalttätigkeiten ausbrechen, bei der bedrohten Zivilbevölkerung bleib(en), ...und damit vielleicht vermeiden (können), daß die Zivilbevölkerung flieht und den Streithähnen das Schußfeld frei macht."⁸⁵

83 Vgl. Berthold Meyer, Peter Schlotter, *Die KSZE vor neuen Herausforderungen*, in: Reinhard Mutz, Gert Krell und Heinz Wismann (Hg.), *Friedensgutachten 1992*, Münster/Hamburg 1992, S. 216.

84 Dieses Verfahren wählte der Sicherheitsrat im Vorfeld des Zweiten Golfkrieges wie auch im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Jugoslawien.

85 Theodor Ebert, *Neue Konfliktkonstellationen fordern gewaltfreie Einsatzgruppen*, in: *Friedensanalysen*, Band 25, Frankfurt a. M. (i. E.).

Für diese Aufgabe sollen Ebert zufolge möglichst viele Bürgerinnen und Bürger eine Grundausbildung in gewaltfreier Konfliktaustragung erhalten, ja er regt sogar an, den Zivildienst auf derartige Einsatzmöglichkeiten auszuweiten. Zu den Ausbildungsmethoden zählt er das Training in gewaltfreier Aktion, wie es von der Anti-AKW-Bewegung und der Friedensbewegung vor allem Anfang der achtziger Jahre praktiziert wurde; für die Gegenwart ist jedoch mehr an den Umgang mit brachialer Gewalt und mit Waffen in der Schule und auf der Straße, an das Verhalten von Frauen gegenüber der Gewalt von Männern, an das Verhalten bei einem Raubüberfall oder an die Wiederherstellung des friedlichen Charakters einer Demonstration gedacht. "Wer es gelernt hat, mit solchen Konfliktsituationen einigermaßen routiniert umzugehen, ohne seinerseits Gewalt anzuwenden," schlußfolgert Ebert, "kann dann nach Aufbaukursen auch zu auswärtigen Einsätzen in Krisengebieten *herangezogen* werden, in denen mit bewaffneten Zusammenstößen und Terroranschlägen gegen Bürgerrechtsorganisationen zu rechnen ist."⁸⁶

Bei aller Sympathie für gewaltfreie Widerstandsformen wie auch für die Bemühungen des Bundes für Soziale Verteidigung, Friedensgruppen im Baltikum und auf dem Balkan moralisch zu unterstützen, scheint mir der hier beschriebene Transfer vom gewaltfreiem Training in der eigenen Gesellschaft zum Einsatz an internationalen Brennpunkten in mehrfacher Hinsicht fragwürdig. Ebert betont zwar die Notwendigkeit professioneller Ausbildung für derartige Aktionen. Trotzdem ist aber zu fragen, wie festgestellt werden kann, ob jemand "einigermaßen routiniert" gewaltfrei mit bewaffneten Konfliktsituationen umzugehen vermag. Sicher noch nicht, wer sich einige Male wehrlos von Polizisten bei einer Sitzblockade hat wegtragen lassen oder wer mehrfach erfolgreich Demonstranten dazu gebracht hat, Eisenstangen oder Molotow-Cocktails zu Hause zu lassen. Bewaffnete Raubüberfälle lassen sich aber z.B. nicht bestellen, um das eigene Verhalten dabei zu testen, obwohl sie vielleicht am ehesten der Situation entsprechen, die jemand antrifft, wenn marodierende Soldaten ein Dorf plündern wollen und dabei nicht davor zurückschrecken, diejenigen abzuknallen, die sich ihnen in den Weg stellen. Sodann ist zu fragen, wer jemanden, der oder die vermeintlich dem Anspruch der Routiniertheit entspricht, zu auswärtigen Einsätzen "heranzuziehen" verantworten will, denn anders als bei den Blauhelmen wird diesem weder beigebracht noch ein Mittel an die Hand gegeben, sich notfalls selbst zu verteidigen. Wer freiwillig tollkühn genug ist, sich als Mitglied einer solchen "taskforce" als Kugelfang zu betätigen, mag dies ja tun. Ob es darüber hinaus aber überhaupt sinnvoll ist, sich neben die bedrohte Zivilbevölkerung zu stellen, um zu vermeiden, daß diese flieht und somit den Streithähnen das Schußfeld frei macht, ist eine Frage, die sich nach der Beschießung von Zivilistenschlangen vor Brotläden in Sarajevo von selbst beantwortet. Macht sich da nicht derjenige, der in gutem Glauben an die moralische Wirkung der eigenen Gewaltfreiheit andere an der Flucht hindert, auch an deren gewaltsamen Tod mitschuldig, wenn er schon meint, den eigenen Einkauf nehmen zu müssen?

Nein, so vernünftig und richtig es ist, auch in anderen Regionen Menschen, die in gewaltträchtige Konflikte verwickelt sind, über die eigenen Erfahrungen mit gewaltfreien Austragungsformen zu informieren und sie zu ermutigen, ihre Streitfragen ebenfalls gewaltfrei auszutragen und ihnen dabei zu helfen, hierfür Formen zu finden, die ihre Gegner nicht

86 Ebenda, (Hervorhebung B.M).

zur weiteren Eskalation veranlassen, so unverantwortlich erscheinen mir "taskforce"-Einsätze ohne Selbstschutzmittel, wenn bereits geschossen wird.

Steht das radikal-pazifistische Konzept in betontem Gegensatz zu der von offizieller Seite verfolgten UN- und KSZE-Politik, so nehmen die beiden nun folgenden insofern eine Zwischenstellung ein, als sie zwar auf gewaltfreie Methoden setzen, jedoch Blauhelm-Missionen nicht von vornherein ausschließen wollen oder brauchen.

2. In seiner Kontroverse mit Theodor Ebert hatte Dieter Senghaas schon 1990 darauf hingewiesen, daß zwischen der Sozialen Verteidigung und dem KSZE-Prozeß eine konzeptionelle Verbindung fehle⁸⁷. Ebert hat offenbar daraufhin versucht, diese mit den "gewaltfreien taskforces" herzustellen, wobei er jedoch für den Fall der schon in Gang befindlichen bewaffneten Kontroverse die Plausibilität vermissen läßt. Auf der anderen Seite bemühte sich Senghaas selbst, unter dem Begriff der "therapeutischen Konfliktintervention" Vorschläge zu präsentieren, wie im Rahmen der KSZE auf Konfliktparteien so eingewirkt werden könnte, daß "nicht autoritative Lösungen aufgezwungen, sondern verfestigte Einstellungs- und Verhaltensorientierungen überprüft, aufgelockert und damit korrekturfähig gemacht werden"⁸⁸. Zu dem "therapeutischen" Zugang gelangt Senghaas dabei sowohl aufgrund der Einschätzung dieser Konflikte als Identitätskonflikte (s.o.), wie auch durch die Beobachtung Georg Elwerts, daß ethnonationalistische Akteure sich in einen "Überwertigkeitswahn"⁸⁹ hineintreiben lassen. Dieser mache sie unsensibel für ihre weitere Umwelt, insbesondere auch für die Kosten eines Konflikts. Die Grenze zu anderen Ethnien wird überzeichnet, der Konflikt autistisch, die Konflikteskalation eigendynamisch.⁹⁰

Um die Voraussetzungen für eine *Koexistenz*, also für ein friedliches Zusammenleben der betroffenen Ethnien zu schaffen oder zu verbessern, sind autoritäre Eindämmungsmethoden, vor allem die Zwangsassimilierung, ungeeignet. Sie sind entweder selbst schon gewaltträchtig oder sie bringen zumindest dann keine dauerhaften Lösungen, wenn sie die Folgen psychischer Zwänge vernachlässigen. Ebenso wenig ist es in vielen Fällen möglich oder akzeptabel, die Konfliktparteien räumlich zu trennen. Senghaas greift deshalb zunächst auf bekannte Konzepte aus dem internationalen Bereich wie Vertrauensbildende Maßnahmen, Rüstungskontrolle und Abrüstung, in denen die KSZE ohnehin schon Kompetenz akkumuliert hat, zurück. Mit seinen weiteren Vorschlägen, Empathie (einführendes Verständnis) zu fördern,⁹¹ die autistische Selbstverblendung durch eine Horizonterweiterung

87 Dieter Senghaas, *Auch für die Theorie der Sozialen Verteidigung schlägt jetzt die Stunde der Wahrheit*, in: *Soziale Verteidigung. Konstruktive Konfliktaustragung. Kritik und Gegenkritik*. Ebert. Senghaas. Steinweg, *Militärpolitik Dokumentation*, Heft 80/81, 13. Jg., 1990, S. 31 - 43.

88 Senghaas, *Friedensprojekt Europa* (s. Anm. 40), S. 117.

89 Georg Elwert, *Fassaden, Gerüchte, Gewalt. Über Nationalismus*, in: *Merkur*, Heft 4/1991, S. 328.

90 Senghaas (s. Anm 40), S. 124.

91 Vgl. hierzu ausführlicher Norbert Ropers, *Vom anderen her denken, Empathie als paradigmatischer Beitrag zur Völkerverständigung*, in: Reiner Steinweg und Christian Wellmann (Redaktion), *Die vergessene Dimension internationaler Konflikte: Subjektivität (Friedensanalysen, Band 24)*, Frankfurt a.M., 1990, S. 114 - 150.

abzulösen und der Nullsummenmentalität durch Problemlösungsorientierung entgegenzuwirken, nähert er sich dann dem im engeren Sinne "therapeutischen" Bereich, wobei dieser medizinische Begriff "Heilungschancen" für ganze Völker suggeriert und dabei nicht hinreichend zwischen Führern und Verführten unterscheidet.

Da es sich bei ethnonationalistischen Konflikten, wie weiter oben schon ausgeführt, um Identitätskonflikte handelt, müßten die grundlegenden Bedürfnisse der Betroffenen nach "Anerkennung von besonderen, meist kulturell definierten Lebensweisen, die Sicherung ihrer autonomen Entfaltungsmöglichkeiten sowie die Förderung kollektiver und individueller Entwicklungschancen in politischer und ökonomischer Hinsicht" befriedigt werden. Das hierzu erforderliche Problemlösungsverfahren, das Senghaas mit einer therapeutischen Intervention vergleicht, bestünde darin, "die Vorgeschichte eines Konfliktes sowie die aus dem Widerstreit unterschiedlicher Volksgruppen sich ergebende, eskalationsträchtige Konfliktdynamik... für alle Beteiligten durchsichtig zu machen." Eine solche Konfliktlösung sei ursachenorientiert. Sie müsse an die Wurzeln des Übels herankommen. "Lösungsmöglichkeiten sind nur in dem Maße wahrscheinlich, als die Konfliktparteien selbst bei der Aufarbeitung des Konfliktes von sich aus den wissensmäßigen und emotionalen Durchbruch zu solchen Lösungen finden." Hierzu bedürfe es jedoch der Intervention von seiten einer Dritten Partei, die eine "Hebammenfunktion" bei der Entwicklung des erforderlichen Problembewußtseins habe. Sie könne weder autoritative Urteile fällen wie in Gerichts- und Schlichtungsverfahren, noch von sich aus Lösungen andienen wie bei Vermittlungs- und Ausgleichsverfahren, sondern dürfe wirklich nur Hilfestellung anbieten. Diese beziehe sich auf die "Analyse der Konfliktumstände, auf Angebote, um den entsprechenden Selbsterfahrungsprozeß zu ermöglichen und zu erleichtern (facilitation), und darauf, daß Handlungsoptionen für die Problemlösung erkundet werden."⁹²

Die KSZE kommt bei diesen Überlegungen insofern ins Spiel, als Senghaas vorschlägt, Konfliktbearbeitungsforen auf regionaler, subregionaler und bilateraler Ebene, die in einem politisch relevanten Milieu auf Regierungs- wie auch auf Nichtregierungsebene angesiedelt sein müßten, im Rahmen der KSZE institutionell zu bündeln und zu koordinieren. Für derartige Interventionsaufgaben müßten - den schon existierenden "Mechanismen" durchaus vergleichbar - abrufbare kompetente Personen bereitstehen. Außerdem sollten Konfliktbearbeitungsteams aufgestellt werden.⁹³ Gerade bei letzteren könnte der Gedanke an die Ebertschen "taskforces" wieder auftauchen. Derartige Gruppen könnten in begrenztem Rahmen hilfreich sein, vorausgesetzt, ihre Mitglieder würden hinreichend qualifiziert.

Was alles zu einer solchen Qualifikation gehört, wird nicht von vornherein festzulegen sein. Unstrittig dürfte sein, daß diejenigen, die für einen solchen Einsatz infrage kommen, sozialpsychologisch auf ihre Aufgabe der empathischen Zuwendung vorbereitet werden und in der Konfliktforschung sowie im Kommunikationstraining geschult werden müßten. Sie sollten auch von ihrer Sprachkompetenz her hinlänglich mit den Muttersprachen der Kon-

92 Senghaas, *Friedensprojekt Europa* (s. Anm. 40), S. 135.

93 Vgl. ebenda, S. 136 sowie in ähnlicher Sichtweise Berthold Meyer, Peter Schlotter, *Der KSZE-Prozeß*, in: Johannes Schwerdtfeger, Egon Bahr und Gert Krell, *Friedensgutachten 1991*, Münster, Hamburg 1991, S. 116 ff.

fliktparteien vertraut sein, weil sie sonst außerstande sind, bei ihren Gesprächen mit deren Angehörigen auf für die Analyse wichtige Nebentöne zu achten. In welchem Maße es für sie als dritte Partei günstig ist, auch über Expertise in bezug auf den konkreten Konflikt, seine historischen Ursprünge und seine sozialen, kulturellen und ökonomischen Aspekte zu verfügen, hängt davon ab, wie sie mit diesem Wissen gegenüber den Konfliktparteien umgehen. Um glaubwürdig zu sein, benötigen sie Sachkenntnisse, doch wenn sie versuchen würden, die Betroffenen über "richtige" und "falsche" Ansichten zu belehren, würden sie ihrer Aufgabe eher schaden.⁹⁴

Nicht nur die Vorbereitung, vor allem die therapeutische Intervention selbst ist mit einem großen Zeitaufwand verbunden, der im Voraus kaum kalkulierbar ist. Insofern lassen sich die von Dieter Senghaas unter diesem Aspekt vorgeschlagenen Maßnahmen ebenso wie die jetzt von Norbert Ropers in die deutschsprachige Diskussion eingeführten Methoden des "Konfliktmanagement durch Problemlösungs-Initiativen dritter Parteien"⁹⁵ sicher am ehesten einsetzen, solange es gilt, Vorsorge gegen gewaltsame Konfliktformen zu treffen und den Konflikt dabei schon so zu transformieren, daß er ohne Gewalt geregelt werden kann. Eine offene Frage bleibt jedoch, mit welchem Erfolg kommunikative oder therapeutische Mittel eingesetzt werden können, wenn ein Konflikt bereits die Gewaltschwelle erreicht oder überschritten hat. Da es aber äußerst wichtig ist, einen Konflikt wieder zu de-eskalieren und dabei auf die zur Lösung anstehenden Probleme zurückzuführen, müßten diese Methoden auch dann - jedoch nicht unbedingt am Ort des Kriegsgeschehens oder aber unter dem Schutz von einen Waffenstillstand kontrollierenden KSZE-Blauhelmen - angewandt werden.

3. Betrachtet man die unterschiedlichen Zielsetzungen ethnonationalistischer Bewegungen, wie sie Anthony Smith⁹⁶ systematisiert hat, nämlich

- Isolierung,
- Anpassung,
- Kommunalismus,
- Autonomie,
- Separatismus und
- Irredentismus,

so wird leicht deutlich, daß kommunikative oder therapeutische Mittel zwar den Prozeß der Konfliktregelung begünstigen können, daß aber von seiten der KSZE auch Strukturmuster entwickelt und angeboten werden sollten, die zur Grundlage eines künftigen friedlichen Zusammenlebens der Ethnien dienen können.

Ohne hierzu im einzelnen detaillierte Vorschläge vortragen zu können, scheint es mir für die KSZE sinnvoll, unter Berücksichtigung der dort vorhandenen Vorbehalte gegenüber

94 Vgl. hierzu Norbert Ropers, *Transnationales Konfliktmanagement als Beitrag zu einer weltweiten Zivilkultur*, unveröffentlichtes Manuskript, September 1992, S. 23.

95 Vgl. ebenda, S. 17 ff. Dieser Ansatz geht auf Arbeiten von John Burton, Leonard Doob, Herbert C. Kelman, Anthony de Reuck, Edward E. Azar u.a. zurück.

96 Anthony D. Smith, *The Ethnic Revival*, Cambridge u.a. 1981, so referiert von Waldmann (s. Anm. 37), S. 19.

Eingriffen in die Souveränität der Teilnehmerstaaten einige Handlungsmöglichkeiten und Verfahrenswege zu diskutieren: Relativ einfach scheint dies für die Fallgruppen (Selbst-) Isolierung, Anpassung und Kommunalismus zu sein.

Isolierung: Minoritäten sollten, vor allem wenn sie als kleine, geschlossen siedelnde Gruppe innerhalb einer ihnen kulturell fremdartigen Gesellschaft leben, weitgehende Möglichkeiten haben, unter sich zu bleiben, um ihre Identität zu wahren. Man kann jedoch von ihnen erwarten, die in dem Land üblichen Steuern zu zahlen und die Landessprache als Zweitsprache zu erlernen. Inwieweit ihre Angehörigen aber beispielsweise zur Wehrpflicht herangezogen werden sollten, die in einigen Ländern auch die Funktion hat, eine auf die Gesamtnation ausgerichtete Identität zu erzeugen, müßte von Fall zu Fall gesondert betrachtet werden.

Anpassung: In bezug auf die Gegengruppe der Anpassungswilligen kann es ebenfalls einen Handlungsbedarf geben, dann nämlich, wenn sich die Majorität weigert, die Angehörigen der Minorität als gleichberechtigt einzugliedern oder sie auf andere Weise diskriminiert. In diesen Fällen sind Änderungen der Rechtsvorschriften in bezug auf die Einbürgerung (etwa Regelungen für Fristen, nach denen Zugewanderte auf ihren Wunsch hin die Staatsbürgerschaft erhalten müssen oder für die Doppelstaatsbürgerschaft) und Erziehungsprogramme etwa gegen Rassismus zu empfehlen, auch wenn letztere sicher erst langfristig Wirkung zeitigen.

Kommunalismus: Dem Bedürfnis nach Selbstbehauptung und Mitbestimmung auf kommunaler oder auch regionaler Ebene sollte und könnte in jedem Fall nachgegeben werden, wobei der jeweiligen Bevölkerungszusammensetzung unbedingt Rechnung getragen werden muß. Hierfür ist es allerdings erforderlich, die Minderheit als Gruppe anzuerkennen und ihr Sonderrechte etwa in Form der Aufhebung von Sperrklauseln im Wahlrecht zu gewähren.⁹⁷

Insbesondere im kommunalen Bereich müßte nach Wegen gesucht werden, auf denen es allen Angehörigen der verschiedenen betroffenen Ethnien, die am gleichen Ort oder in der gleichen Region leben, möglich wird, ihre Existenz so zu entfalten, wie es ihren jeweiligen Lebensvorstellungen entspricht, freilich ohne dabei andere in ihren Selbstverwirklichungschancen zu beeinträchtigen. In diesem Halbsatz liegt jedoch möglicherweise der Kern des Problems, denn in Situationen, in denen sich zwei Gruppierungen wechselseitig beschuldigen, einander die Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung zu beschneiden, sind sie häufig aufgrund ihrer unmittelbaren und existentiellen Betroffenheit allein nicht in der Lage, dies zu objektivieren. Dann aber wird unter Umständen die unterschiedliche wirtschaftliche oder auch zahlenmäßige Stärke der Gruppen ausschlaggebend für den Ausgang des Konfliktes. Es sollte deshalb allen Beteiligten die Möglichkeit offen stehen, eine bei der KSZE zu bildende Instanz zur Tatsachenfeststellung anzurufen.

Schwieriger wird eine Realisierung der Ansprüche einer Minorität in den anderen drei Fallgruppen, die über kommunale Rechte und Mitsprachemöglichkeiten hinausgehen:

97 Ein Beispiel hierfür ist die Aufhebung der Fünf-Prozent-Klausel für den Südschleswigschen Wählerverband (die Wählerversammlung der dänischen Minderheit) bei den Schleswig-Holsteinischen Landtagswahlen.

Autonomie: Der Anspruch auf Autonomie wird noch am leichtesten im kulturellen Bereich zu realisieren sein, auch wenn es aufgrund der emotionalen Aufladung kultureller Angelegenheiten hier häufig zu äußerst dramatischen Konflikten kommt. Autonomie sollte, gerade um diese Konflikte einzugrenzen, auf jeden Fall dann gewährt werden, wenn die finanziellen Mittel hierfür von der nach Selbstbestimmung strebenden Gruppe selbst aufgebracht werden können. So sollte z.B. gesichert werden, daß das Steueraufkommen aus einer Region, in der eine Minderheit stark dominiert, nur in deren Anteil zur Gesamtbevölkerung für gesamtstaatliche Aufgaben verwandt wird, im übrigen aber dorthin zurückfließt, um von dieser Bevölkerungsgruppe selbst verwaltet zu werden. Es sollten allerdings auch Vereinbarungen getroffen werden, die auf ein Bemühen um wechselseitige Toleranz ausgerichtet sind. Dies ist besonders in Regionen von Bedeutung, in denen es eine gemischte Bevölkerung gibt.

Autonomie wird umso eher akzeptiert werden, je weniger die betroffenen Bevölkerungsgruppen in einem Konkurrenzverhältnis um knappe Güter stehen. Deshalb wäre es Aufgabe der KSZE, ihre Anstrengungen beim wirtschaftlichen Aufbau der Länder Mittel- und Osteuropas zu verstärken - ein Arbeitsfeld gesamteuropäischer Politik, das bisher äußerst schwach entwickelt ist. Der Beschluß von Helsinki, den Ausschuß Hoher Beamter einmal jährlich als Wirtschaftsforum tagen zu lassen,⁹⁸ ist in dieser Hinsicht alles andere als vielversprechend.

Separatismus: Eine staatliche Trennung könnte nur dann eine Konfliktlösungsstrategie sein, wenn die Siedlungsgebiete der unterschiedlichen Ethnien nicht miteinander vermischt sind und wenn zu erwarten ist, daß sowohl der neu entstehende Staat wie auch der zurückbleibende politisch und wirtschaftlich lebensfähig sind. Da letzteres jedoch schwer prognostizierbar ist und die Herausbildung angeblich souveräner Kleinstaaten sowohl sicherheits- wie wirtschafts- und sozialpolitische Probleme nach sich zieht, sollten soweit es irgend möglich ist, Formen einer föderativen Eigenständigkeit, die bestimmte wichtige Funktionen beim Zentralstaat belassen, bevorzugt werden.

Irredentismus: Für die Politik des Anschlusses der Minderheit an einen anderen Staat gilt im Prinzip das gleiche wie für den Separatismus. Eine friedliche Vereinigung eines sich friedlich abspaltenden Landesteiles mit einem anderen Land seiner Wahl ist dann akzeptabel, wenn entweder der Staat, dem die separatistische Ethnie zustrebt, ohnehin an deren Siedlungsgebiet angrenzt oder aber die Verbindungswege zwischen beiden Gebieten gesichert sind und wenn nicht aufgrund der Ressourcenverteilung zwischen dem sich abspaltenden und dem übrigbleibenden Gebiet in diesem mit dem Aufkommen revisionistischer Bewegungen gerechnet werden muß. Anderenfalls bleibt entweder ein Konfliktherd bestehen oder es entsteht sogar ein neuer.

Es ist von der KSZE nicht zu erwarten, daß sie Separatismus oder Irredentismus fördert. Beides darf für sie jedoch angesichts der massiven Konflikte auch nicht tabu sein. Sie muß vielmehr in den kommenden Jahren Verfahren für Volksabstimmungen und Quotenregelungen entwickeln und festlegen, mit denen sichergestellt werden kann, daß die ange-

98 Beschlüsse von Helsinki (s. Anm. 25), Kap. VII, S. 800.

strebten territorialen Veränderungen auf einer breiten demokratischen Basis beruhen und damit auch Bestand haben.⁹⁹

Stärker als die drei ersten stoßen sich die drei letzten Zielsetzungen ethnonationalistischer Bewegungen an dem im Prinzipienkatalog der KSZE-Schlußakte wie auch in der UN-Charta enthaltenen Widerspruch zwischen der Unverletzlichkeit der Grenzen (III) und der Territorialen Integrität der Staaten (IV) auf der einen und dem Selbstbestimmungsrechts der Völker (VIII) auf der anderen Seite. Wenn kein Volk, das sein Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen will, sich mit weniger als souveräner Staatlichkeit abzufinden braucht, während ihm der Minderheitenstatus lediglich gewisse kulturelle und sprachliche Rechte gewährt, dann bedarf es, um bei der Einlösung des Selbstbestimmungsrechts nicht das Prinzip der territorialen Integrität zu verletzen, eines Zwischenelements, das Christian Tomuschat in der Verständigung auf "föderale Selbstbestimmungsrechte" sieht. Dieses würde einer ethnischen Minderheit zwar einen Status politischer Autonomie sichern, von der Mehrheit aber nicht verlangen, deren Siedlungsgebiet aus ihrem Staatsverband herauslösen zu müssen.¹⁰⁰

Offenbar ist ein solches Recht im Völkerrecht noch nicht entwickelt, aber es könnte, wie Tomuschat zutreffend schreibt, für viele Länder geradezu eine Erlösung bedeuten, auf diesen Mittelweg hinzugelangen. Der föderative Gedanke sollte deshalb zunächst einmal als Option zur Lösung von Mehrheits-Minderheits-Konflikten in einen künftigen Empfehlungskatalog der KSZE aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten bei Seminaren, wie dem von der KSZE für das Frühjahr 1993 geplanten über "Fallstudien zu Fragen nationaler Minderheiten: Positive Ergebnisse", Erfahrungen aus föderativ strukturierter Staaten etwa mit der Mehrsprachigkeit oder der regionalen Kulturhoheit oder mit Sonderklauseln für Minderheiten bei Wahlen und Abstimmungen ausgetauscht werden.

99 Wie komplex diese Aufgabe ist, läßt sich der Studie von Lawrence T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty. The Crisis of Political Illegitimacy*, Boulder / London 1986 entnehmen.

100 Vgl. Tomuschat (s. Anm. 51), S. 9.



ISBN 3-928965-14-X