

I N E F

Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Sicherheit durch Minderheitenschutz

**Der Beitrag der OSZE zur
Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte**

Elisabeth Wollefs

Heft 21/1997

**Gerhard-Mercator-Universität
Duisburg
Gesamthochschule**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1 Sicherheit in OSZE-Europa angesichts ethnopolitischer Konflikte	4
1.1 Ethnopolitische Konflikte: Europas Sicherheitsbedrohung Nr. 1	4
1.2 Was sind ethnopolitische Konflikte?	5
1.3 Über die Brisanz ethnopolitischer Konflikte.....	10
1.4 Begriffsbestimmung: Sicherheit	15
1.5 Begriffsbestimmung: Sicherheitspolitik.....	18
1.6 Das Konzept "erweiterte Sicherheit"	20
1.7 Fazit	22
2 Pionier OSZE: Sicherheit durch Minderheitenschutz	23
2.1 Die OSZE: ein kooperatives Sicherheitssystem.....	23
2.2 Der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE	24
2.3 Sicherheit durch Regimebildung	26
2.4 Das Minderheitenschutzregime.....	27
2.4.1 Divergierende normative Ansichten der Mitgliedstaaten	27
2.4.2 Normen und Regeln	29
Erste Phase (1986-89): Die Etablierung des	
Minderheitenschutzgedankens	30
Zweite Phase (1989-91): Normentwicklung und -implementierung	34
Dritte Phase (seit 1992): Konfliktorientierung.....	37
Zusammenfassung	38
2.4.3 OSZE-Organe des Minderheitenschutzregimes.....	39
Entscheidungsorgane.....	39
Unterstützungsorgane	40
2.4.4 Aufgaben des Hohen Kommissars und der Langzeitmissionen	45
2.5 Fazit	46
3 OSZE-Minderheitenschutzpolitik in der Praxis	48
3.1 Untersuchungsrahmen und Analyse Kriterien	48
3.2 Auswahl und Begründung der Länderbeispiele	49
3.3 Länderbeispiele	50
3.3.1 Estland	50
Konflikthalte	50
Die Arbeit der Langzeitmission.....	55
Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten.....	58
Erfolgsbilanz	59
3.3.3 Moldova	63

Konflikthalte	63
Die Arbeit der Langzeitmission	67
Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten.....	71
3.4 Zusammenfassung der Analyseergebnisse.....	76
4. Schlußbetrachtung: Sicherheit durch Minderheitenschutz? Chancen und Grenzen der Arbeit der OSZE	78
4.1 Erfolgsbilanz.....	78
4.2 Ambivalenzen und Defizite: Zu den Hintergründen	80
4.3 Wirkt die Arbeit der OSZE-Organen bei strittigen Fragen der territorialen Integrität eskalierend oder kontraproduktiv?.....	81
4.4 Ist die Überwindung der Ambivalenzen und Defizite des Minderheitenschutzregimes erreichbar und politisch durchsetzbar?	82
4.5 Schlußbemerkung	84
Literaturverzeichnis	86

Zur Autorin:

Elisabeth Wollefs, Dipl.-Sozialwissenschaftlerin, geb. 1960, seit November 1996 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fach Politikwissenschaft der Gerhard-Mercator-Universität - GH - Duisburg und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg, Arbeitsschwerpunkte: Friedens- und Konfliktforschung, Minderheitenschutz, Friedenssicherung durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Veröffentlichungen: Heisel, Andrea/Ina Oppermann/Elisabeth Wollefs, 1992: Die Abtreibungsfrage: Politik als Gewalt gegen Frauen, in: Wasmuht, Ulrike C. (Hrsg.): Konfliktverwaltung Ein Zerrbild unserer Demokratie?, Berlin, S. 65-107; Elisabeth Wollefs, 1994: Vom ethnischen Konflikt zum (Bürger)-Krieg. Vorschläge zur Analyse der Ursache(n) von ethnisch-strukturierten Kriegen, in: Meyer, Berthold/Moltmann, Bernhard (Hrsg.): Konfliktsteuerung durch Vereinte Nationen und KSZE, Frankfurt a.M., S. 125-152.

Einleitung

"Minority issues are a major factor of instability in the OSCE area. Every conflict in the region, be it in the former Yugoslavia or Central Asia, involves ethnic minorities. ... It is generally felt that the issue of national minorities bears a significant potential for present and future crises in the OSCE area. Inter- and intra-State conflicts arising from the unsettled problems of national minorities represent serious threat to stability in Europe and require urgent action. Consequently, the prevention of conflict and consolidation of peace through eliminating the 'root causes' of tensions must include full respect for the rights of national minorities."

(Pertti Torstila¹, Botschafter Finnlands)

Pertti Torstila bringt mit den zitierten Äußerungen in kurzen und prägnanten Worten die brisante sicherheitspolitische Lage in Europa auf den Punkt. Seine Einschätzungen werden von VertreterInnen aus Politik und Wissenschaft gleichermaßen geteilt: Die ethnopolitischen Konflikte in Mittel- und Osteuropa stellen - spätestens seit den kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan - die gravierendste Sicherheitsbedrohung für den europäischen Kontinent dar. Gegenwärtig gibt es in Europa etwa ein Dutzend gewaltträchtiger Konflikte mit einem erheblichen Eskalationspotential.² Darüber hinaus ist die Rede von der "Jugoslawisierung"³ der Ostseeregion oder des Kaukasus. Auch in der albanisch-makedonisch-griechischen Region oder in der Ukraine ist die Zuspitzung ethnopolitischer Konflikte und deren

gewaltsame Austragung virulent, und eine Entwicklung zum Bürgerkrieg jugoslawischen Stils wird nicht ausgeschlossen. Internationale Menschenrechtsorganisationen und WissenschaftlerInnen warnen daher vor einer *laissez-faire*-Politik der europäischen Staaten und Institutionen; es müsse vielmehr präventiv, konstruktiv und vor allem politisch aktiv nach Möglichkeiten der Konfliktbearbeitung und -regelung gesucht werden.⁴

Fraglich ist in vielen Fällen jedoch bis heute, wie die europäischen Staaten ihre offen zutage tretenden oder schwelenden Minderheitenkonflikte bearbeiten werden. Offen ist darüber hinaus auch, auf welche Weise internationale Organisationen als Konfliktvermittler dazu beitragen können, adäquate Lösungen für diese Konflikte anzubieten.

Mit der "Charta von Paris für ein neues Europa" vom 21.11.1990 riefen die Staats- und Regierungschefs der damaligen KSZE-Teilnehmerstaaten das neue "Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit" für OSZE-Europa aus. Darin verpflichten sie sich, "... die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen"⁵, und anerkennen, "daß die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der allgemein anerkannten Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden müssen."⁶

Die Bemühungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) um Minderheitenschutz in der Zeit vor 1990 waren in ein umfassendes Menschenrechtskonzept eingebunden. Erst mit den Umbrüchen 1990 hat sich die inzwischen umbenannte Organisation für Si-

¹ Torstila (1995:32)

² Vgl. Debiel/Johann (1995)

³ Vgl. Lendvai (1993:134)

⁴ Vgl. Matthies (1994:12)

⁵ Charta von Paris (1990:147)

⁶ Charta von Paris (1990:152)

cherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) explizit der Etablierung eines Minderheitenschutzregimes gewidmet, das nunmehr weniger aus menschenrechtlichen als vielmehr aus sicherheitspolitischen Erwägungen resultierte. Seither geht es in erster Linie darum, die negativen zwischenstaatlichen Auswirkungen dieser Konflikte in Form von Gewalt, Krieg oder Flüchtlingsbewegungen zu bändigen, indem die Konflikte in ihrem Frühstadium präventiv durch Vermittlungsaktivitäten der OSZE geschlichtet oder mittels Monitoring-Aktivitäten und Frühwarnerkklärung rechtzeitig auf die sicherheitspolitische Agenda der OSZE gebracht werden können. Zu diesem sicherheitspolitischen Zweck wurden das Amt des Hohen Kommissars und das Instrument der Langzeitmissionen eingeführt, die durch Maßnahmen stiller, präventiver Diplomatie, durch Monitoring und Frühwarnerkklärung zur Konfliktvorbeugung, -regelung und -deeskalation beitragen sollen.

Ogleich das größte Eskalationspotential ethnopolitischer Konflikte in dem Bestreben nationaler Minderheiten nach größerer Autonomie oder Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes wurzelt, bleibt das offensichtliche Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der Wahrung der territorialen Integrität des Staates und dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes der Völker im Minderheitenschutzregime der OSZE weitgehend unreflektiert. Vielmehr ist das Prinzip der Wahrung der territorialen Integrität in den OSZE-Dokumenten bis heute als unantastbar festgeschrieben. Entsprechend dieser normativen Zielfestlegung sind auch die OSZE-Instrumente der präventiven Diplomatie und der Frühwarnung status-quo-orientiert angelegt. Die Normen des Minderheitenschutzregimes zielen auf die Integration von nationalen

Minderheiten in den bestehenden Staat und auf Erreichung staatsloyalen Verhaltens.

Angesichts dieser Ambivalenzen und Defizite des Minderheitenschutzansatzes verblüfft zunächst, daß die Arbeit der OSZE bei der Regelung ethnopolitischer Konflikte als erfolgreich qualifiziert wird. Matejka lobt neben anderen, die OSZE hat nicht nur "... umfassend Normen und Verfahrensregeln für den Umgang mit Konflikten geschaffen, sondern auch - vor allem durch den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten - aktiv dazu beigetragen, die Eskalation mancher Konflikte zu verhindern. ... Mit ihren Ratschlägen helfen die Missionsmitglieder, allgemein annehmbare, den internationalen Normen entsprechende Lösungen zu finden."⁷

In Anbetracht dieser widersprüchlich anmutenden Einschätzungen erscheint der Minderheitenschutzansatz der OSZE gleichzeitig **normativ ambivalent, defizitär und erfolgreich**. Diese Arbeit trachtet danach, diesen nicht unmittelbar einleuchtenden Eindruck zu ergründen.

1 Sicherheit in OSZE-Europa angesichts ethnopolitischer Konflikte

1.1 Ethnopolitische Konflikte: Europas Sicherheitsbedrohung Nr. 1

Ethnopolitische Konflikte werden von PolitikerInnen, WissenschaftlerInnen und Diplomaten gleichermaßen als die derzeit schwerwiegendste Bedrohung der europäi-

⁷ Matejka (1995:4)

schen Sicherheit angesehen⁸, zum einen aufgrund **der Häufigkeit ihres Auftretens** und zum anderen hinsichtlich der **Dramatik ihres Verlaufs**:

*"Nicht die Sachverhalte sind neu, sehr wohl aber ihre politische Dimension und die Brisanz ihrer Gefährlichkeit. Die Unkalkulierbarkeit der Risiken markiert das eigentliche Profil der internationalen Lage."*⁹

Jaberg¹⁰ hält Ethno-Nationalismus und Minderheitenprobleme für das "größte zwischenstaatliche und innerstaatliche Konfliktpotential". Vor allem in Osteuropa sei das Verhältnis der Ethnien und Staaten von Unsicherheit geprägt und von der Gefahr des Gewaltausbruchs überschattet. Daher stellten die ethnonationalistischen Konflikte Osteuropas folglich auch die vorrangigen Anforderungen an die europäische Sicherheitspolitik.¹¹

Bereits vor dem Zerfall der Sowjetunion haben Moskauer Politologen und Geographen 79 Nationalitätenkonflikte (davon 46 im Kaukasus und in Mittelasien) lokalisiert und 20 von 23 Grenzen zwischen den Republiken als potentielle oder akute Krisenherde bezeichnet.¹² Als besondere Krisenherde gelten die baltischen Staaten Lettland und Estland, die Lage im Kosovo und in Mazedonien, die Konflikte in Moldova und Georgien sowie die kriegerischen Auseinandersetzungen in Bosnien-Herzegowina, um Nargorny-Karabach, in

Tschetschenien und Tadschikistan.¹³ In Rußland ist zur Zeit der Nordkaukasus das Zentrum der inner-russischen Turbulenzen. Weitere Krisenregionen in Rußland sind das Wolgagebiet, Sibirien und das Gebiet östlich des Baikal-Sees.¹⁴ Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien und auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion haben gezeigt, daß es sich nicht um eine Wiederholung der Nationalitätenkonflikte des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts handelt, sondern daß diese Konflikte und Kriege überaus moderne Erscheinungen sind. Das heißt, in ihnen spiegelt sich auch die Bedeutung wider, die überregionale und globale Ordnungsstrukturen, Völkerrechtsnormen, politische, wirtschaftliche und militärische Interdependenzen und aktuelle nationalstaatliche Interessenpolitik für das Konfliktgeschehen haben, und wie diese die Auseinandersetzungen eskalieren bzw. deeskalieren. Es läßt sich daher die These formulieren, daß den ethnopolitischen Konflikten in Mittel- und Osteuropa - bei aller Verschiedenheit in ihrer jeweiligen Ausprägung - Gemeinsamkeiten innewohnen, die den Kern ethnopolitischer Konflikte inhaltlich bestimmen.

1.2 Was sind ethnopolitische Konflikte?

Unter Konflikt wird hier ein sozialer Tatbestand verstanden,

"... bei dem mindestens zwei Parteien ... beteiligt sind, die a) unterschiedliche, vom Ausgangspunkt her unvereinbare Ziele verfolgen ... oder das gleiche Ziel anstreben, das aber nur eine Partei erreichen kann ..., und/oder b) unterschiedliche, vom

⁸ Vgl. Souchon (1995:121-124); vgl. Weidenfeld (1995); vgl. Zaagman/Zaal (1994:95f); vgl. Marschall (1993); vgl. Karkoszka (1993:212)

⁹ Weidenfeld (1995:1)

¹⁰ Vgl. Jaberg (1992:59)

¹¹ Vgl. Schimmelfennig (1995:22); vgl. Dicke (1995:235); vgl. Jaberg (1992:59)

¹² Vgl. Lendvai (1993:133f); vgl. Halbach (1995:131)

¹³ Vgl. Matthies (1994:21); vgl. Lendvai (1993); vgl. Dawydow/Trenin (1993)

¹⁴ Vgl. Dawydow/Trenin (1993:188f)

Ausgangspunkt her unvereinbare Mittel ... zur Erreichung eines bestimmten Zieles anwenden wollen."¹⁵

Nach Dicke¹⁶ versteht man unter dem Begriffspaar ethnischer bzw. ethnonationaler Konflikt Interessengegensätze, die sich auf Autonomierechte bzw. -forderungen ethnisch, sprachlich, kulturell oder religiös unterschiedener Bevölkerungsgruppen eines oder mehrerer Staaten beziehen. Der ethnische, sprachliche, kulturelle oder religiöse Faktor an sich ist für das Verständnis ethnopolitischer Konflikte allerdings nur von begrenzter Bedeutung, denn nicht diese Kriterien beschreiben den Konflikt, vielmehr werden Konfliktgegenstände nachgewiesen, die wenig mit den ethnischen Merkmalen der streitenden Parteien zu tun haben.¹⁷ Deshalb wird hier der Begriff **ethnopolitischer Konflikt** gegenüber den in der Literatur vielfach verwendeten Termini "ethnischer Konflikt" oder "ethno-nationaler Konflikt" vorgezogen, "da in der Regel erst die Politisierung ethnischer Merkmale ihre Schlüsselrolle im Konfliktprozeß begründet."¹⁸

Das spezifisch Politische ethnopolitischer Konflikte kommt indirekt z.B. darin zum Ausdruck, daß es bis heute nicht gelungen ist, sich auf einen allgemein anerkannten völkerrechtlichen Minderheitenbegriff zu einigen, weder im Rahmen der UN noch innerhalb der OSZE. Zum anderen werden von ExpertInnen "nationale Minderheiten" aufgrund ihrer Staatsbezogenheit als solche gekennzeichnet, weil sie

"für sich allein oder als Teil einer außerhalb der Grenzen ihres Heimatstaats lebenden Nation zur Staatsbildung fähig sind."¹⁹ Sie tasten daher (potentiell) bestehende Herrschaftsverhältnisse an und stellen politische Forderungen.

Bei den 28 Staaten, die im ehemaligen Einflußbereich der Sowjetunion neu oder wieder entstanden, können nur sechs Staaten als ethnisch homogen angesehen werden, da der Anteil der nationalen Minderheiten unter 10 % liegt. In allen anderen 22 Staaten liegt der Anteil der nationalen Minderheiten zwischen 10 und vereinzelt über 40 % (wie z.B. in Kirgisien und Lettland), so daß die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten keine National- sondern Nationalitätenstaaten sind. In einigen Fällen handelt es sich um Mehrvölkerstaaten (z.B. Kasachstan und Bosnien-Herzegowina), die besondere "Minderheitenregelungen" erfordern.²⁰

"Von den gegenwärtig etwa 410 Millionen Einwohnern Osteuropas gehört ungefähr ein Fünftel nationalen und ethnischen Minderheiten an. Die größten 'alten' Minderheiten stellen die Ungarn, die Deutschen, die Rumänen, die Albaner, die türkisch-muslimischen Volksgruppen und die Polen; ihr Identitätsbewußtsein ist allerdings unterschiedlich ausgeprägt. 'Neue' Minderheiten sind im ehemaligen Jugoslawien vor allem die Serben, die südslawischen Muslime und die Kroaten. In der ehemaligen Sowjetunion sind vom neuen Minderheitenstatus vor allem die Russen, aber auch die Ukrainer und Weißrussen, die zahlreichen islamischen Turkvölker sowie die Armenier in unterschiedlicher

¹⁵ Wasmuth (1992:24); vgl. auch Dicke (1994:15)

¹⁶ Vgl. Dicke (1994:18)

¹⁷ Vgl. Ryan (1990:XXVII); vgl. Gurr (1993); vgl. Gantzel/Schlichte (1994:13); vgl. Siegelberg (1994:33/39f)

¹⁸ Ropers (1995a:1); vgl. Gurr (1993)

¹⁹ Brunner (1993a:18); vgl. auch Heckmann (1992)

²⁰ Vgl. Brunner (1993a:25,33,45f); vgl. Johann (1993:17)

Weise betroffen. Sonderfälle stellen die Zigeuner (sic!) sowie die Juden dar."²¹

Nach dem Zerfall der Sowjetunion leben heute etwa 25,3 Millionen RussInnen in 14 anderen nachsowjetischen Staaten. Die ukrainische Diaspora wird auf 6 bis 10 Millionen Menschen geschätzt.²² In einigen Staaten veränderten Minderheiten-Emigration und Fluchtbewegungen die Bevölkerungsstruktur²³, zum Beispiel hat Tadschikistan seit 1989 150.000 bis 170.000 seiner ursprünglich 380.000 russischen BewohnerInnen verloren. Die rußländische Föderation war aber "zu langsam und zu ineffektiv bei ihren Bemühungen zur Aufnahme der Neuankömmlinge." In der Folge kam es zu inner-russischen sozialen und inter-ethnischen Spannungen.²⁴ Inter-ethnische Spannungen entstehen in dieser Beziehung auch, wenn z.B. ein Mehrvölkerstaat wie Kasachstan eine Politik der 'Repatriierung' seiner Diaspora praktiziert, um die demographischen Verhältnisse zugunsten der Titularnation zu verändern.²⁵

Da wie gezeigt nur in wenigen Fällen **eine** ethnische Gruppe mit dem Nationalstaat identisch ist, stellt sich schließlich in der Mehrzahl der Fälle die Frage, wie die politischen Ansprüche und Interessen jener ethnischen Gruppen erfüllt werden können, die nicht zur jeweils staatsbildenden ethnischen Gruppe gehören?²⁶ In fast allen neu

entstandenen mittel- und ost-europäischen Staaten ist eine nationalistische Politik zu beobachten, die tendenziell Identitätsbildung durch innere Homogenisierung²⁷ bei gleichzeitiger äußerer Abgrenzung zu allem Nicht-Nationalen anstrebt. Diese Homogenisierungspolitik ist näher betrachtet zumeist die Etablierung der kulturellen Hegemonie der Titularnation. In den multi-ethnischen Transformations-Gesellschaften Osteuropas führte diese Politik bereits mehrfach zur Polarisierung von Kollektiven, die nun als "ethnische" Konfliktparteien erscheinen. Die Polarisierung anhand ethnischer Gruppenkriterien überformt schließlich alle anderen Gruppenbildungskriterien und strukturiert letztlich potentiell jede gesellschaftliche Auseinandersetzung. Dabei werden politische, ökonomische und soziale Interessenkonflikte zu Wertkonflikten transformiert, die nur noch schwer verhandelbar sind.²⁸

Vielfach werden die krisenhaften individuellen und gesellschaftlich-kollektiven Identitätsbildungsprozesse von den Eliten der ethnischen Gruppen im Kampf um politischen Einfluß und Macht, um Herrschaftsbildung bzw. -sicherung funktionalisiert und politisiert.²⁹ Eine besondere Bedeutung für ethnopolitische Konflikte haben daher die Wechselwirkungen zwischen den Bestrebungen von Eliten und den Bedürfnissen ihrer Mobilisierungsgruppe nach Anerkennung und Sicherheit, welches den Eliten erst die Basis für ihre eigene Nutznießung schafft.³⁰

Es lassen sich grob **drei Typen** von ethnopolitischen Konflikten anhand der

²¹ Brunner (1993a:109) Hervorhebung durch Brunner

²² Dawydow/Trenin (1993:186); vgl. auch Lendvai (1993:134); vgl. Mayer (1993:13); vgl. Nowak (1994:87); vgl. Halbach (1995:133)

²³ Vgl. Halbach (1995:132)

²⁴ Dawydow/Trenin (1993:187)

²⁵ Vgl. Halbach (1995:133)

²⁶ Vgl. Ropers (1995a:10)

²⁷ Vgl. Münch (1993:20-33)

²⁸ Vgl. Ropers (1995a:20); vgl. Scherrer (1994:65); vgl. Meyer (1994:110f)

²⁹ Vgl. Smith (1993:56f)

³⁰ Vgl. Wollefs (1994:130,148)

jeweils verschiedenen Ursachen, Intensitäten und Auswirkungen unterscheiden³¹:

(1) Konflikte einer nationalen Minderheit mit einer Titularnation

- a) Forderung der Minderheit nach besserer innergesellschaftlicher Integration bei gleichzeitiger Wahrung der kulturellen Identität. Bei einer gestreuten Siedlungsstruktur der Minderheit strebt diese meist einen besseren Rechtsstatus, finanzielle Hilfen und staatliche Förderungsmaßnahmen an.³²
- b) Bei kompakter Siedlungsstruktur werden vielfach Autonomieforderungen erhoben, die Selbstverwaltungskompetenzen oder eine föderale Struktur vorsehen.
- c) Minderheiten, die in unmittelbarer Nachbarschaft zu ihrem Heimatstaat siedeln, haben auch die irredentistische Option. Allein die Unterstellung, ein Anschluß werde verfolgt, führt aber häufig schon zu Bedrohungspereptionen und Drohpolitik, wie z.B. die öffentlichen Verlautbarungen Moldovas über einen möglichen Anschluß an Rumänien oder wie der Streit über eine mögliche Zugehörigkeit Mazedoniens zu Griechenland oder des Kosovo zu Albanien deutlich zeigen.
- d) Eine besondere Eskalation erhält ein Konflikt dieses Types, wenn eine nationale Minderheit aus dem Staatsverband austreten will und das Selbstbestimmungsrecht geltend macht. Die Forderung nach Sezession birgt die Gefahr eines Bürger- oder zwischenstaatlichen Krieges, der auch leicht zu

einer regionalen Eskalation führen kann. Beispiele sind der Kampf der Südosseten und Abchasen um Loslösung von Georgien, der "Befreiungs"kampf der Korsen von Frankreich, der Krieg der Tschetschenen um den Austritt aus der russländischen Föderation u.a.m.

- (2) Ein zweiter Konflikttyp sind Minderheitenkonflikte infolge des Zerfalls eines Vielvölkerreiches mit der Folge der Staatenneubildung,** was zumeist neue Minderheitensituationen schafft.³³ Beispiele sind das zerfallene Jugoslawien und die ehemalige Sowjetunion. Da bei Staatsneubildungen auch die Frage gestellt werden kann, wer zum neuen "Staatsvolk" gehört, können neben klassischen Minderheitensituationen (die Konflikttyp 1 hervorrufen) auch Staatsbürgerschaftskonflikte entstehen, wie z.B. in Lettland und Estland. Weder das Problem der Staatenlosigkeit noch die Regelung von Staatszerfall und -neubildung wurden völkerrechtlich bislang normiert, so daß hier Regelungslücken im internationalen Schutzsystem bestehen. Konflikte dieses Typs bergen ein hohes Eskalationsrisiko, da sie zum einen "den Kern des nationalen Selbstbewußtseins und die direkte Existenz von Staaten"³⁴ bedrohen und weil sie zum anderen angesichts der normativen und völkerrechtlichen Defizite willkürlich und ungeregelt ausgetragen werden, was wiederum einen Zustand der Ungewißheit zwischen Staaten oder innerstaatlich anarchische Situationen befördert.

³¹ Vgl. Dicke (1995:237f)

³² Vgl. Gurr (1995:213f)

³³ Vgl. Dicke (1995:237f); vgl. Jäggi (1993:94)

³⁴ Stoel (1994a:629); vgl. auch Scherrer (1995:264f)

(3) Einen dritten Typus stellen Minderheitenkonflikte in einem Vielvölkerstaat dar, z.B. Bosnien-Herzegowina. Aufgrund der meist gestreuten Siedlungsstruktur der Nationalitäten ist zwar die Idee der Selbstbestimmung virulent, kann aber meist nicht zu einer befriedigenden Regelung für alle ethnischen Gruppen führen. Bei anhaltender Diskriminierung einer nationalen Minderheit oder bei demographischen Veränderungen, die das politische Kräfteverhältnis verlagern, neigt dieser Konflikttyp am ehesten zur Eskalation in einen Bürgerkrieg, und es bedarf vielfältiger Anstrengungen, um eine gerechte Regelung für alle ethnischen Gruppen im politischen, sprachlichen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Bereich herbeizuführen.

Aus der Sicht der Konfliktparteien stellt sich ein ethnopolitischer Konflikt und die Art der Bedrohung zumeist gänzlich unterschiedlich dar:

Mögliche Bedrohungsperzeptionen eines Staates durch nationale Minderheiten, die auf seinem Territorium leben.

In dieser Sicht bedrohen nationale Minderheiten die innerstaatliche Sicherheit oder das staatliche Selbstverständnis,

a) indem sie bestimmte Sonderrechte zum Schutz ihrer Kultur einfordern und dieser spezielle Schutz der Kultur der Minderheit(en) staatlicherseits als Überfremdung interpretiert und als unerwünscht zurückgewiesen wird. Hier wird das Selbstverständnis des Staates - gedacht als kulturelle Einheit - bedroht³⁵;

b) indem sie Autonomieforderungen erheben, die die staatliche Kontrolle bedrohen³⁶;

c) insofern sie mangelnde Loyalität gegenüber dem Gaststaat bekunden, d.h. wenn die Minderheit zur Erfüllung bestimmter staatsbürgerlicher Verpflichtungen nicht bereit erscheint oder den Staat offen als ihren Feind betrachtet, den sie bekämpft³⁷;

d) indem sie als "trojanisches Pferd" oder "fünfte Kolonne" ihres jeweiligen Heimatlandes angesehen werden, die dazu benutzt werden, den Gaststaat zu destabilisieren. Hier wird eine äußere und innere Bedrohung gleichzeitig rezipiert in Gestalt einer instrumentalisierten Minderheit³⁸;

e) und schließlich durch secessionistische Bestrebungen, die die Einheit des Staates bedrohen.³⁹

Diese als bedrohlich angesehenen Ansprüchen rufen bei der jeweils involvierten Staatsmacht

"souveränitätsprotektionistische Abwehrhaltungen"⁴⁰ hervor.

Mögliche Bedrohungsperzeptionen einer Minderheit durch den Staat, in dem diese lebt.

In dieser Sicht bedroht der Staat, verstanden als ethnisch-dominante, staatstragende Mehrheitsgesellschaft, die Identität oder die Existenz einer oder mehrerer Minderheiten⁴¹,

³⁵ Vgl. Senghaas (1992a)

³⁶ Vgl. Heintze (1995)

³⁷ Vgl. Waldmann (1989); vgl. Dicke (1995:249)

³⁸ Vgl. Halbach (1995); vgl. Ryan (1990:8-11); vgl. Stoel (1994a:631)

³⁹ Vgl. Sonntag (1994:233)

⁴⁰ Dicke (1994:26)

⁴¹ Vgl. Ryan (1990:8-11); vgl. Hanf (1991:68-70); vgl. Gurr (1970); vgl. Gurr (1993:34-60)

- a) indem er die sprachliche, kulturelle oder religiöse Identität der Minderheit mißachtet;
- b) indem Schutzrechte verweigert werden
- c) oder ein starker Assimilationsdruck ausgeübt wird;
- d) indem die Minderheit sozio-ökonomisch benachteiligt wird
- e) oder von der politischen Partizipation ausgeschlossen bleibt;
- f) indem die Minderheit massiv unterdrückt wird durch willkürliche Inhaftierungen, Mißhandlungen, Umsiedlungsaktionen bis hin zu Vertreibungen, Pogromen und Völkermord.

Historische und gegenwärtige Unrechts-erfahrungen und die Wahrnehmung einer existenziellen Bedrohungen für das physische oder kulturelle Überleben der Minderheitengruppe verstärken den Wunsch nach größerer Autonomie oder staatlicher Unabhängigkeit.⁴²

So geht es in der Mehrzahl der Konflikte um die Suche nach politisch tragfähigen Lösungen im Verhältnis der Minderheiten und den ihnen übergeordneten Staaten, wobei zwischen so verschiedenen Regelungsvarianten unterschieden werden kann wie Rechtsgarantien zur Wahrung der kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität der Minderheit, verschiedene Modelle politischer Autonomie, Föderation oder Konföderation, ein Konkordanzsystem à la Schweiz, Irredentismus und staatliche Unabhängigkeit.⁴³ In vielen Fällen wird das derzeitige Völkerrecht "wie nie zuvor durch eine Kollision zwischen zwei Prinzipien herausgefordert: zwischen dem nationalen Selbstbestimmungsrecht und der territorialen Integrität bestehender

Staaten."⁴⁴ Dieser Prinzipienkonflikt wird trotz der Sicherheitsbedrohungen und Kriege, die durch Autonomie- und Separationsbestrebungen erwachsen, von der Staatenwelt, den Großmächten und auch von den Vereinten Nationen weitgehend tabuisiert, "weil diese Kriege fundamentale Normen und Regeln des Staatensystems (vor allem das Recht der Staaten auf Selbsterhaltung und das Prinzip der territorialen Integrität von Staaten) überhaupt in Frage stellen."⁴⁵ Auch Autonomieregelungen werden staatlicherseits sehr zurückhaltend gehandhabt, weil befürchtet wird, daß sie bereits die Vorstufe zur Sezession darstellen. Dabei zeige sich *de facto* eine ganz andere Wirkung:

*"Neither in theory nor practice is there anything inherent in autonomy agreements that leads to future civil war or desintegration of the state. The recent historical record shows that, on balance, autonomy agreements can be an effective means for managing regional conflicts."*⁴⁶

1.3 Über die Brisanz ethno-politischer Konflikte

Ungeachtet des Bekenntnisses der OSZE-Staaten zu "gleicher Sicherheit"⁴⁷ für alle Staaten, gibt es derzeit in Europa Zonen ungleicher Sicherheit⁴⁸, d.h. daß der Grad der Bedrohung durch ethnopolitische Konflikte von West nach Ost wächst. "Die

⁴²Vgl. Gurr (1970); vgl. Gurr (1993:123-138)

⁴³ Vgl. Johann (1993:17); vgl. Arnswald (1993:107); vgl. Brunner (1993a:9); vgl. Halbach (1995); vgl. Heintze (1995)

⁴⁴ Halbach (1995:137)

⁴⁵ Matthies (1982)

⁴⁶ Gurr (1995b:12)

⁴⁷ Vgl. Charta von Paris (1990:147); vgl. Budapester Dokument (1994:91)

⁴⁸ Vgl. Lutz (1995a:251); vgl. Borkenhagen (1994:19)

Kriegsgefahr im Westen ist ... sehr gering, hingegen im Osten Europas signifikant.⁴⁹ Allein zwischen 1989 und 1992 kam es zu sieben neuen kriegerischen Konflikten in **Tabelle 1: Autonomie- und Sezessionsbestrebungen: Das Konfliktpotential in OSZE-Europa**⁵⁰

- * Quebec (Kanada)
- * Nordirland (Irland/Großbritannien)
- * Schottland/Wales (Großbritannien)
- * Katalanien/Baskenland (Spanien)
- * Flandern/Wallonien (Belgien)
- * Korsika (Frankreich)
- * Südtirol (Italien/Österreich)
- * Norditalien/Sardinien (Italien)
- * Bosnien-Herzegowina
- * Pan-Albanien
- * Kosovo-Albaner (Serbien)
- * Magyar (Ungarn sowie Teile von Rumänien, Serbien, der Slowakei und der Ukraine)
- * Kurden (Türkei)
- * Transnistrien/Gagausien (Moldova)
- * Krim (von Ukraine zu Rußland)
- * Tschetschenien (Russische Föderation)
- * Tatarstan (Russische Föderation)
- * Kaukasusrepubliken Kabardino-Balkarien, Karatschai-Tscherkessien (Russische Föderation)
- * Tataren/Baschkiren (Russische Föderation)
- * Sibirien, z.B. Tuwa, Burjatien (Russische Föderation)
- * Ossetien (Georgien/Russische Föderation)
- * Abchasien (Georgien)
- * Russen/Uiguren (Kasachstan)

⁴⁹ Evera (1992:171), Hervorhebung durch die Autorin

⁵⁰ Daten nach Debiel/Johann (unveröffentlicht) sowie Scherrer (1995:268f). Die Tabelle erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

- * Karabach-Armenier (Aserbaidtschan/Armenien)
- * Usbeken (Kirgisien)

Südosteuropa und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.⁵¹

Dennoch, so die übereinstimmende Einschätzung, bedrohen die ethnopolitischen Konflikte auch die Sicherheit Westeuropas: Auch wenn der Krieg wohl kaum in das NATO-Gebiet vordringen wird, so könnten dennoch die Flüchtlingsströme die Stabilität gefährden.⁵² Durch **Ausstrahlungseffekte von Kriegen**, wie z.B. dem Balkankonflikt wird potentiell auch die internationale Sicherheit gefährdet.⁵³ Wenn es daher ein gemeinsames vitales Interesse aller EuropäerInnen gibt, dann dieses: "den Ausbruch von Bürgerkriegen und von zwischenstaatlichen Kriegen zu vermeiden."⁵⁴

Mitunter wird auch auf die Brisanz von Minderheitenkonflikten in Westeuropa als Gefährdung der europäischen Sicherheit hingewiesen, deren Gefahren allerdings weniger in ihrer Kriegsträchtigkeit als in der **Ausübung "ethnischen Terrors"** gesehen werden. Während Dicke⁵⁵ darauf hinweist, daß von den "Autonomiebestrebungen der Korsen und Basken ... ebenso wie von der Situation in Nordirland terroristische Gefahren" ausgehen, qualifizieren Staack/Meier⁵⁶ diese Auseinandersetzungen als

⁵¹ Vgl. Matthies (1994:21)

⁵² Vgl. Marschall (1993); vgl. Stoel (1994a:631); Budapest-Dokument (1994:113)

⁵³ Vgl. Woyke (1994:198)

⁵⁴ Senghaas (1993)

⁵⁵ Dicke (1994:24)

⁵⁶ Staack/Meier (1992:23)

"sicherheitsgefährdende Minderheitenprobleme", auch für Souchon⁵⁷ sind die westeuropäischen "ethnischen Spannungen" häufig grenzübergreifend und tragen somit die Auseinandersetzungen in die internationalen Beziehungen hinein.

Das spezifische Gefahrenpotential ethnopolitischer Konflikte liegt in ihrem hohen **Eskalationsrisiko**, ihrer **Gewaltträchtigkeit** und ihrer **Langlebigkeit**, zumal dann, wenn die Schwelle der Gewalt einmal überschritten wurde.⁵⁸ Obgleich die Staatsbildungen in der Umbruchzeit 1989-92 verblüffend rasch und zumeist auf friedlichem Wege erfolgten⁵⁹, führten sie in der Folge in einigen Fällen zum Ausbruch massiver Gewaltanwendung. Die meisten Minderheitenkonflikte befinden sich in der Latenzphase, allerdings in verschiedenen Eskalationsstadien, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Die Wahrnehmung des Konfliktes als "existenzielle Bedrohung der Identität" oder als "Angriff auf die staatliche Souveränität" befördert einen Prozeß der **Emotionalisierung und Radikalisierung**⁶⁰ und treibt die Eskalationsdynamik an. Die Konflikttintensität und Wahrscheinlichkeit eines gewaltsamen Austragens ist umso höher, "... je länger und je intensiver die Unrechtssyndrome sind, die durch Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen überwunden werden sollen, je stärker die demographische, politische und kulturelle Kohärenz der betreffenden Minderheitengruppe ist und je weniger die Majorität

bereit ist, kulturelle Autonomie- und politische Partizipationsrechte zuzugestehen."⁶¹

*"Wenn Leute zu dem Glauben gebracht werden, daß das 'nationale Überleben' insgesamt auf dem Spiel steht, dann wenden sie die größten Mittel an, die sie kennen, von ethnischen Säuberungen bis zu unaussprechlichen Grausamkeiten."*⁶²

Ein grundlegendes Merkmal für die überwiegende Zahl ethnopolitischer Konflikte ist ihr asymmetrischer Charakter. Eine nationale Minderheit, "(e)ven in situations in which ethnic movements have well-established structures," ist "unlikely to be recognized as being on equal footing with a government."⁶³

Die **Asymmetrie der Konfliktparteien** - und damit das Gefühl eklatanter Unterlegenheit - trägt zur Emotionalisierung und Radikalisierung bei und **steigert die Gewaltbereitschaft**.⁶⁴ Eine gerechte und vor allem dauerhafte Konfliktlösung wird nur dann für wahrscheinlich gehalten, wenn die Beziehungen zwischen den Konfliktparteien annähernd symmetrisch bzw. nicht extrem ungleichgewichtig sind. Dies bedeutet für eine konstruktive Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte, die unterlegene Seite (zumeist die nationale Minderheit) zu stärken, d.h. aus der Sicht von außen, ihr 'empowerment' zukommen zu lassen. Ein erster Schritt kann bereits sein, wenn es gelingt, die divergierenden Sichtweisen des Konfliktes einander zu vermitteln.⁶⁵

⁵⁷ Souchon (1995:124)

⁵⁸ Vgl. Dicke (1994:14); vgl. Ropers (1995a:23); vgl. Jäggi (1993:87); vgl. Gurr (1970); vgl. Gurr (1993)

⁵⁹ Vgl. Simon (1992:74)

⁶⁰ Vgl. Ropers (1995a:23f); vgl. Waldmann (1989)

⁶¹ Dicke (1994:25)

⁶² Dawydow/Trenin (1993:189); vgl. auch die Aufarbeitung dieses Zusammenhangs bei Tishkov (1995)

⁶³ Cooper/Berdal (1993:133)

⁶⁴ Vgl. Gurr (1970); vgl. Waldmann (1989)

⁶⁵ Vgl. Ropers (1995a:19f); vgl. Wasmuht (1992:27)

Der Tschetschenienkrieg verdeutlicht das Sicherheitsrisiko, das aus ethnopolitischen Konflikten erwachsen kann. Neben dem Unabhängigkeitskampf der Tschet-

schenen gibt es durchaus ähnliche latente Konflikte. So erscheint es Dawydow/Trenin unvorstellbar, "... daß die an

Tabelle 2: Minderheitenkonflikte in OSZE-Europa

1 = unterdrückter oder gewaltlos artikulierter Konflikt;

2 = gewalthaltig/schwelender Konflikt (vereinzelt Gewaltanwendung);

3 = organisiert-gewaltsamer Konflikt (bewaffnete Aktionen, Terror, verbreitete Unruhe)

4 = kriegerischer Konflikt;

+ = Konflikt mit hoher Eskalationsgefahr;

* = Kriege, in denen zur Jahresmitte 1995 ein Waffenstillstand bestand. Angesichts einer zum Teil schwierigen Quellenlage und komplexer methodischer Probleme können die Einstufungen nur näherungsweise Gültigkeit beanspruchen. (Zusammenstellung nach Debiel/Johann, 1995)

WESTEUROPA

Belgien/Flamen, Wallonen	1	Italien/Norditalien	1
Deutschland/Migranten	2	Italien/Sarden	3
Finnland/Samen	1	Niederlande/Migranten	2
Frankreich/Korsika	3	Norwegen/Samen	1
Frankreich/Migranten	2	Österreich/Migranten	2
Frankreich/Volkgruppen	1	Österreich/Slowenen, Kroaten	1
Großbritannien/Nordirland	2*	Schweden/Samen	1
Großbritannien/Waliser	1	Schweiz/Migranten	2
Großbritannien/Schotten	1	Spanien/Basken	3
Großbritannien/Migranten	2	Spanien/Katalanen, Galicier	1
Italien/Südtirol	1		

OSTMITTELEUROPA

Polen/Minderheiten	1-2	Tschechien/Deutsche	1
Slowakei/Roma	2	Tschechien/Roma	2
Slowakei/Ungarn	1		

SÜDOSTEUROPA

Albanien/Griechen	1+	Mazedonien/Roma	1
Bosnien-Herzegowina/Serben, Kroaten	4	Mazedonien/Serben	1+
Bulgarien/Mazedonier	1+	Mazedonien/Türken	1+
Bulgarien/Roma	2	Rumänien/Deutsche	1
Bulgarien/Türken, Pomaken	1-2+	Rumänien/Roma	2
Griechenland/Albaner	1+	Rumänien/Ungarn	2
Griechenland/Mazedonier	1+	Serbien/Kosovo-Albaner	2-3+
Griechenland/Türken, Pomaken	1+	Serbien/Kroaten	2+
Kroatien/Italiener (Istrien)	1	Serbien/Muslime (insb. Sandzak)	2-3+
Kroatien/Muslime	1	Serbien/Ungarn	1-2
Kroatien/Serben	4	Türkei/Kurden	4
Mazedonien/Albaner	1+	Türkei/Griechen	1+
		Ungarn/Roma	1
		Zypern/Griechen gegen Türken	2+

GUS & BALTIKUM

Aserbaidshchan/Karabach-Armenier	4*	Russische Föderation/ sonstiger	
Estland/Russen	1+	Nordkaukasus	1-3+
Georgien/Abchasen	4*	Russische Föderation/Tataren,	
Georgien/Adscharen	1	Baschkiren	1
Georgien/Osseten	2*	Russische Föderation/Sibirien	1-2
Kasachstan/Deutsche	1	Russische Föderation/Nord & Nordost	1
Kasachstan/Russen	1	Russische Föderation/Deutsche	1
Kasachstan/Uiguren	1-2	Russische Föderation/Juden	1
Kirgisien/Russen, Deutsche	1	Tadschikistan (vor allem Clans)	4
Kirgisien/Usbeken	2	Ukraine/Krim	2+

Lettland/Russen	1+	Ukraine/Russen	1
Litauen/Russen, Polen	1	Ukraine/Ruthenen	1
Moldova/Transnistrien	2*+	Usbekistan/Karakalpakien	1
Moldova/Gagausen	1	Usbekistan/Russen	1
Russische Föderation/Tschetschenien	4	Usbekistan/Tadschiken	2+

Rohstoffen reichen Republiken innerhalb Rußlands (nicht nur Tatarstan, sondern auch Baschkirtostan, Sacha/Jakutien) je ihren Wunsch aufgeben werden, 'souverän' zu sein. Ihr wirklicher Austritt aus Rußland jedoch könnte den unkontrollierten Zerfall dieses riesigen Landes auslösen."⁶⁶

Stephen Ryan betont in diesem Zusammenhang zu Recht, daß in den meisten Untersuchungen über ethnopolitische Konflikte ausgeblendet wird, in welchem regionalen und internationalen Kontext diese Konflikte stattfinden. Das global noch weitgehend anarchische internationale System sei latent gewaltförmig, da es das Sicherheitsdilemma nicht löse. In dieser Atmosphäre würden protestierende, nach Autonomie oder Unabhängigkeit strebende ethnische Gemeinschaften zur Staatsbedrohung. Von Seiten der Regierung werde die innere Instabilität auch als äußere Unsicherheit wahrgenommen, so daß er sich vielfach nicht nur von innen, sondern auch von außen bedroht sieht.⁶⁷

Barry Posen hat gut herausgearbeitet, wie das bestehende internationale Staatensystem die Bedrohungswahrnehmung und die Kriegsgefahr verschärft, insbesondere - wie er an Fallstudien zeigt - in ohnehin "instabilen Regionen" oder "sofern ein Vielvölkerstaat auseinanderfällt"⁶⁸. Hegemonialansprüche, Expansionismus und

Grenzrevisionen führten bekanntermaßen seit Jahrhunderten immer wieder zu "**Präventivschlägen**" und in der Folge zu zwischenstaatlichen Kriegen.⁶⁹ In staatlichen Verfallsprozessen ist zudem die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß "benachbarte Staaten sich aus der Erbmasse eines zerfallenden Staates bestimmte Gebiete aneignen wollen."⁷⁰ Auch nährt der (oft vermeintliche) Schutz von nationalen Minderheiten durch ihr Mutterland Befürchtungen, die Minderheit werde von seiten ihres Mutterlandes zur Destabilisierung des Gaststaates benutzt. Dies gilt gegenwärtig besonders für die Millionen im "*nahen Ausland*" lebenden RussInnen und die russische Schutzmachtrolle.⁷¹

Eine zusätzliche Bedrohung der Sicherheit geht von Konflikten aus, die in sogenannten militärisch sensiblen oder geostrategischen Regionen ausgetragen werden, wie z.B. in Transnistrien/Moldova.

"Obwohl bereits die Regierung Gorbatschow Nuklearraketen aus ethnischen Unruheherden zurückgezogen hatte und obwohl alle taktischen Kernwaffen Anfang 1992 nach Rußland zurückgebracht worden waren, bleibt einiges an radioaktivem Material beunruhigend nahe an den Kampfzonen von Moldau bis Kirgistan. ... Die Verbreitung konventioneller Waffen ist eine zweite Herausforderung. Nur allzu oft

⁶⁶ Dawydow/Trenin (1993:187f)

⁶⁷ Vgl. Ryan (1990:21, 32-39)

⁶⁸ Posen (1993:27-29). Posen untersuchte die wechselseitige Bedrohungswahrnehmung der Kroaten und Serben im Balkankrieg und die zum Teil prognostizierten Wahrnehmungen der Russen und Ukrainer

⁶⁹ Vgl. Kende (1982); Mandler/Schwegler-Rohmeis (1989)

⁷⁰ Schlotter/Ropers/Meyer (1994:70)

⁷¹ Vgl. Halbach (1995); vgl. grundsätzlich hierzu Ryan (1990:32-39); siehe auch "Die Militärdoktrin der Rußländischen Föderation" (1994)

unterliegen sie keinerlei Kontrolle durch eine gesetzmäßige Autorität."⁷²

Diese Situation erlaubt die unkontrollierte Bewaffnung einiger Konfliktparteien und befördert einen militarisierten Konfliktaustrag.

Die historische Erfahrung zeigt, daß es Regierungen leichter fällt, auf militärische Maßnahmen zu verzichten, wenn Konflikte keine gravierenden territorialen Streitfragen zum Gegenstand haben. Gerade diese kennzeichnen jedoch wie gezeigt viele der gegenwärtigen Konflikte. Es ist deshalb für die Regelung zahlreicher manifester wie latenter Konflikte von immenser Bedeutung, ob es gelingt, die Austragungsformen der Konflikte in Ost- und Südosteuropa und in der GUS zu 'zivilisieren'.⁷³

Ethnopolitische Konflikte müssen nicht zwangsläufig in Bürger- oder zwischenstaatlichen Krieg münden, denn sie sind **keine unabwendbaren Naturkatastrophen**, vielmehr kann man diese nach Ansicht des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, verhindern, "wenn entsprechende Anstrengungen unternommen werden."⁷⁴ Es bedürfe allerdings weit größerer Friedensanstrengungen, um Spannungen nicht eskalieren zu lassen. Vor allem bedürfen die Streitparteien aufgrund der oben beschriebenen Brisanz und tiefenpsychologischen Dimension Hilfe von außen, denn oftmals zeigen sie sich unfähig, von sich aus akzeptable Konfliktlösungen auf den Weg zu bringen und sind daher auf Vermittlung dritter Parteien angewiesen.⁷⁵

Ob es innerhalb des OSZE-Raumes zu gewaltförmigen Auseinandersetzungen kommt oder diese vermieden werden können, hängt nach Auffassung der überwiegenden Zahl der ExpertInnen offensichtlich entscheidend von der innerstaatlichen Verweigerung oder Verwirklichung von Minderheitenrechten und vor allem von der friedlichen Austragung ethnopolitischer Konflikte mit Hilfe dritter Parteien ab. Ethnopolitische Konflikte müssen, so wird gefordert, daher adäquat in die sicherheitspolitische Analyse miteinbezogen werden.⁷⁶

1.4 Begriffsbestimmung: Sicherheit

Es wurde in der Politikwissenschaft verschiedentlich behauptet, daß es "letztlich keine politikwissenschaftliche Definition von Sicherheit geben"⁷⁷ könne, sondern daß der Begriff zu konkret und zu kontextabhängig und daher nur in bezug auf spezifische Fälle zu bestimmen sei.⁷⁸ Jede Formulierung des Sicherheitsbegriffs beziehe sich auf einen "bestimmten kulturellen Kontext und 'nimmt Bezug auf spezifische Werte, Bedrohungen und Fähigkeiten, um die wahrgenommenen Herausforderungen zu bewältigen.'"⁷⁹

Obwohl auch Frei und Gaupp⁸⁰ zu der Auffassung gelangten, daß keine allgemeine Theorie von Sicherheit möglich ist, so konstatieren sie immerhin, daß Sicherheit stets den Bestand von Werthafem in der Zeit beinhalte. Dabei sei zu unterscheiden zwischen der Gefährdung von Werten

⁷² Dawydow/Trenin (1993:190)

⁷³ Vgl. Schlotter/Ropers/Meyer (1994:101)

⁷⁴ Stoel (1994a:631)

⁷⁵ Vgl. Senghaas (1992:72); vgl. Ivanov (1993:A122); vgl. Jäggi (1993:87); vgl. Brunner (1993a:9); vgl. Ropers (1995a:21)

⁷⁶ Vgl. Souchon (1995:124)

⁷⁷ Sauder (1995:31)

⁷⁸ Vgl. Sauder (1995:31) mit Rückgriff auf die Argumentation von Buzan

⁷⁹ Sauder (1995:31) mit Rückgriff auf Haftendorn

⁸⁰ Vgl. Frei/Gaupp (1978:5)

durch Wertkonflikte, der Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer solchen Gefährdung und den die Gefährdung mindernden Umstände.⁸¹

Allgemein wird Sicherheit als anthropologisch begründbares Bedürfnis nach Schutz vor Gefahr und Bedrohung gesehen.⁸² Staatliche Sicherheit versteht sich im wesentlichen als äußere Sicherheit entsprechend der Abwesenheit äußerer Gefahren für die Existenz des Staates und der ihm angehörenden Menschen. "Gewahrt werden soll die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität sowie die Lebensfähigkeit eines Landes und die Existenz-erhaltung sowie *gegebenenfalls auch die Existenzentfaltung seiner Bürger*."⁸³ Staatliche Sicherheit kann auf sehr verschiedene Weise verloren gehen: militärisch, wirtschaftlich oder durch inneren Zerfall. Die Mittel zur Gewährleistung staatlicher Sicherheit müssen sich demnach auf diese unterschiedlichen Aspekte der Verwundbarkeit beziehen.

Während in den meisten oben genannten Definitionen die Wahrung territorialer Integrität und der Schutz der Bevölkerung bzw. BürgerInnen als miteinander verschmolzen und als Gesamtbild staatlicher Sicherheit erscheinen, werfen ethnopolitische Konflikte ein Licht auf das Spannungsverhältnis von *state security* zu *societal security*. Sicherheit befindet sich heute zwischen zwei Konfliktinterpretationen: eine folgt dem tradierten Paradigma *Staatenwelt*, die andere dem Modell der *Gesellschaftswelt*.⁸⁴ Der von Ernst-Otto

Czempiel eingeführte Begriff⁸⁵ der Gesellschaftswelt soll die Veränderung zum Ausdruck bringen, daß

"... *Subjekte in der internationalen Politik ... nicht mehr, wie in der Staatenwelt, nur die Regierungen, sondern auch schon die Gesellschaften [sind, aber] daß die Welt noch keine Weltgesellschaft, aber auch keine Staatenwelt mehr ist, daß sie nach wie vor eine staatlich geordnete Welt darstellt, in der aber das politische Gewicht der Gesellschaften wächst. In Osteuropa haben sie die kommunistischen Herrschaftssysteme gestürzt. In der ganzen Welt drängen die Gesellschaften auf Mitbestimmung an den herrschaftlich organisierten Entscheidungsprozessen.*"⁸⁶

Eine Grundannahme im Modell der Gesellschaftswelt lautet, daß ohne die Gewährung von Partizipationschancen die Sicherheit des Staates nicht gewährleistet werden kann. Dies hänge entscheidend von der gestaltenden Teilhabe aller Individuen und Gruppen an der demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes ab. Auf diese Weise können alle gesellschaftlichen Gruppen Verantwortung und Loyalität gegenüber dem Staat entwickeln.⁸⁷ Für die Minderheitenproblematik ist dies besonders relevant, weil sie zumeist gesellschaftspolitisch und sozio-ökonomisch benachteiligt werden.

In der umfangreichen Studie "Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe" wird ein Konzept der *societal security*⁸⁸ entworfen, welches dem tradi-

⁸¹ Vgl. Frei (1990:46)

⁸² Vgl. Daase/Moltmann (1990:39); vgl. Kaufmann (1973); vgl. Lutz (1992:895)

⁸³ Lutz (1992:896) Hervorhebung durch die Autorin; vgl. entsprechend Dettke (1995:293f)

⁸⁴ Vgl. Ropers (1995a:17)

⁸⁵ Ähnliche Begriffsbildung siehe auch bei Rosenau (1990)

⁸⁶ Czempiel (1993:106f)

⁸⁷ Vgl. Birckenbach (1994b:17)

⁸⁸ Vgl. Waeber/Buzan/Kelstrup/Lemaitre (1993) Die Darlegung des Konzeptes *societal security* erfolgt in Chapter 2

tionellen Konzept der staatlichen Sicherheit beigefügt und mit ihm verbunden wird, um die u.a. von Czempiel angesprochenen Veränderungen in der Sicherheitspolitik seit den Umbrüchen 1989/90 theoriegeleitet und konzeptionell zu erfassen. Ausgehend von der These, daß weder Gesellschaft noch Nation notwendig mit Staatlichkeit verbunden seien, ergebe sich die Schlußfolgerung, daß *societal security* nicht teilentisch oder gleichbedeutend mit *state security* sei. Während *state security* um das Überleben des Staates und dessen Souveränität handle, sei die Bedrohung der *societal security* eine Frage der Identität.

*"On this basis, we can conclude that in the contemporary international system, societal security concerns the ability of a society to persist in its essential character under changing conditions and possible or actual threats. More specifically, it is about the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture, association, and religious and national identity and custom. ... Societal security is about situations when societies perceive a threat in identity terms."*⁸⁹

Die Studie unterstellt, daß Menschen normalerweise multiple Identitäten haben, die nicht notwendigerweise hierarchisch aufgebaut sind, sondern gleichrangig und situativ miteinander konkurrieren. In spezifischen Situationen, z.B. bei Kriegsgefahr, erfolge jedoch eine Hierarchisierung der Identitäten, wobei die nationale Identität es gewöhnlich schaffe, die anderen Identitäten unterzuordnen. *Societal security* ist demnach der Prozeß, die Hierarchisierung der Identitäten zu vermeiden und akzeptable Bedingungen für die Dau-

erhaftigkeit und Wandelbarkeit in Bezug auf Sprache, Kultur, Vereinigungen, Religion, nationale Identität und Sitten zu schaffen.⁹⁰

In demokratischen Systemen stellt die *civil society* eine besonders wichtige Quelle staatlicher Legitimität dar. Insofern kommt der *societal security* entscheidende Bedeutung zu für den Aufbau und die Stabilisierung politischer Entscheidungsprozesse und ist auf diese Weise mit der *state security* verbunden, stellt in dieser Betrachtungsweise sogar ihre legitimatorische Basis dar.⁹¹

Das *societal-security*-Konzept ist erst ansatzweise entfaltet. Es verdeutlicht jedoch die wissenschaftlichen Bemühungen, die rasanten Veränderungen und Umbrüche in der nationalen, regionalen und internationalen Sicherheitspolitik theoretisch-konzeptionell zu erfassen. Auch die OSZE sieht sich diesen Wandlungen unvermittelt gegenübergestellt. Sie trägt der Bedeutung der *societal security* ansatzweise Rechnung: Beispielsweise kooperieren die OSZE-Organe verstärkt mit Nichtregierungsorganisationen (NROs). Besonders das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau arbeitet im Sinne des *societal-security*-Konzepts in der Weise, als es wesentliches zum Aufbau ziviler Gesellschaften in den ostmittel-europäischen Staaten leistet und indem es weniger bei StaatenvertreterInnen als vielmehr bei den Bevölkerungen für ein friedliches inter-ethnisches Zusammenleben eintritt.

Ogleich der *societal-security*-Ansatz zukünftig wohl breitere Beachtung finden wird und muß, ist im Hinblick auf die

⁸⁹ Waever/Buzan/Kelstrup/Lemaitre (1993:23)

⁹⁰ Vgl. Waever/Buzan/Kelstrup/Lemaitre (1993:22f)

⁹¹ Vgl. Waever/Buzan/Kelstrup/Lemaitre (1993:19,27)

Minderheitenschutzpolitik der OSZE hier festzuhalten, daß sie weitgehend im klassischen *state-security*-Paradigma verbleibt, so daß die folgenden Ausführungen stärker *state security* reflektieren.

1.5 Begriffsbestimmung: Sicherheitspolitik

Im Bereich der internationalen Beziehungen wird Sicherheitspolitik nur graduell unterschiedlich beschrieben als "Politik der Friedenssicherung und Kriegsverhütung"⁹² oder als "die Gesamtheit der politischen Ziele, Strategien und Instrumente, die der Kriegsverhinderung bei Wahrung der Fähigkeit zur politischen Selbstbestimmung"⁹³ dienen oder auch als "die Gesamtheit staatlichen Handelns gegen Gefahren von außen sowie aktive Beeinflussung und Gestaltung aktueller Herausforderungen und Chancen eines Staates im Sinne der *nationalen Interessen*."⁹⁴ Dabei orientiert sich Sicherheitspolitik in erster Linie an den nationalen Interessen eines Staates und im Zuge der zunehmend interdependenten Weltpolitik auch an den Grundsätzen und Konzeptionen, die sich von übergeordneten, internationalen oder regionalen Institutionen ableiten lassen.

Sicherheitspolitik verstanden als Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung gegen Bedrohungen und Gefahren setzt den Staat und seine Organe als zentrale Akteure der Sicherheitspolitik voraus. In diesem Sinne soll nach Kaufmann⁹⁵ der Staat die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen garantieren. Das heißt, mit der Gewährleistung konkreter Sicherheiten tritt

der Schutzgedanke ins Zentrum der Sicherheitspolitik. Dabei verselbständigt sich lt. Kaufmann der Sicherheitsbegriff:

*"Nicht mehr das ursprüngliche Objekt des Schützens wird jetzt ins Auge gefaßt, sondern das Schützen selbst wird Objekt im Denken und Handeln."*⁹⁶

Auf diese Weise wird Sicherheit zum politischen Selbstzweck und zur obersten Wertsetzung staatlicher Politik, dem sich alle anderen Werte unterordnen müssen.

*"Nicht mehr der verselbständigte Geist, sondern die vollkommene Anpassung des Bewußtseins und seine objektive Unfähigkeit, sich Alternativen zum Bestehenden auch nur vorzustellen, ist die Ideologie der Gegenwart.' Diese Ideologisierung von Sicherheit leistet langfristig einer legitimatorischen Verwendung des Begriffs und dem Ruf nach einem starken Staat, der diese Sicherheitsinteressen durchsetzt, Vorschub."*⁹⁷

Diese Ideologisierung staatlicher Sicherheitspolitik im Dienste der Staatserhaltung und der nationalen Interessen⁹⁸ führt in ethnopolitischen Konflikten zu einer prekären Situation, denn hier sind die staatlichen Akteure Konfliktpartei und die Wahrung der territorialen Integrität oder die Ausübung der staatlichen Souveränität in manchen Fällen umstrittene Konflikthalte. Gäbe man dem Wert "staatliche Sicherheit" in jedem Fall den Vorzug, begünstigte man die Konfliktpartei Staat; denn alle Lösungen würden anhand der staatlichen Interessen gemessen. Dies verschärft die Asymmetrie zwischen den

⁹² Vetschera (1992:93)

⁹³ Daase/Moltmann (1990:41)

⁹⁴ Souchon (1995:115)

⁹⁵ Vgl. Kaufmann (1973)

⁹⁶ Kaufmann (1973:58)

⁹⁷ Daase/Moltmann (1990:43) mit Rückgriff auf Schnädelbach (1979:21).

⁹⁸ Vgl. Daase in Bezug auf die US-amerikanische Sicherheitspolitik (1990) und Sauder in Bezug auf die französische und deutsche Sicherheitspolitik (1995)

Konfliktparteien und trägt deshalb wenig zur Konfliktlösung bei.⁹⁹

Daase/Moltmann argumentieren demgegenüber plausibel, Sicherheit sei instrumentell als Mittel der Politik zu verstehen, in der Weise, daß sie dem obersten Wert "Frieden" dienen müsse und nicht existenziell als Zweck staatlicher Politik verstanden werde.¹⁰⁰ Sicherheitspolitik muß sich daran messen lassen, inwiefern sie friedensförderlich ist:

*"Erst der Zielhorizont des Friedens hilft der Sicherheitspolitik über die Status-quo-Orientierung hinweg. Frieden erweist sich als Aufgabe, die nicht nur Staaten als Organisatoren von Macht und Herrschaft betrifft, sondern auch anderen Formen menschlichen Zusammenlebens gilt. So zielt Frieden nicht nur auf die Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen, sondern vollzieht sich in der Reaktion auf weitere Quellen der Bedrohung für das Leben von Menschen und Gesellschaften."*¹⁰¹

Unter der Idee 'Gemeinsame Sicherheit' und ähnlichen Anregungen ist nach Daase/Moltmann bereits ein Orientierungswechsel in der internationalen Politik zu beobachten, in der der "nötige und mögliche Wandel von der nationalen zur internationalen Sicherheit erkennbar" wird, das heißt die Ausrichtung der Sicherheitspolitik am übergeordneten Zweck Frieden.¹⁰²

Es ergeben sich aus diesen Überlegungen die weitgehend unbeantworteten Fragen: Ist "mehr Sicherheit" im Sinne eines verselbständigten ideologisierenden Sicherheitsbegriffs der Weg zu einem

stabileren Frieden, oder verhindert dieses mehr an Sicherheit vielleicht die Stabilisierung von Frieden? Welche Strategie dient eher der Stabilisierung von Frieden oder Sicherheit: Konsens zu erzielen und diesen dann so weit es geht auszudehnen, oder vielmehr Konflikte eindeutig zu benennen und diese so geregelt und gewaltfrei wie nur möglich auszutragen?¹⁰³

Trotz der Bedeutsamkeit des gesellschaftspolitischen *societal security*-Ansatzes und des friedenspolitischen Anspruchs an Sicherheitspolitik sowie der zunehmenden Orientierung staatlicher Sicherheitspolitik an internationalen (völkerrechtlichen) Standards darf nicht übersehen werden, daß es nach wie vor den Staaten obliegt, Sicherheit zu organisieren. Die politisch Verantwortlichen analysieren und interpretieren die "Realität", um schließlich zu definieren, wann ein Zustand der 'Sicherheit' gegeben ist und folglich auch worin Sicherheitsbedrohungen gesehen werden. Sie versuchen ferner, eine sinnvolle Politik, d.h. eine sicherheitspolitische Strategie zu entwickeln, mit der möglichst große Sicherheit erreicht werden kann.¹⁰⁴ Staatliche Akteure definieren daher die Werte, die es zu schützen gilt. Welche Werte jedoch als besonders schützenswert erachtet werden, und wie diese am besten geschützt werden können, ist dabei nicht nur eine innerstaatliche sicherheitspolitische Zielfestlegung, die kontrovers, gar widersprüchlich formuliert oder umstritten sein kann, sie ist auch "aller Wahrscheinlichkeit nach von Staat zu Staat unterschiedlich definiert."¹⁰⁵ Diese Arbeit reflektiert daher zum einen die *de facto* generelle Bindung

⁹⁹ Vgl. Dehdashti (1996:35)

¹⁰⁰ Vgl. Daase/Moltmann (1990:46)

¹⁰¹ Daase/Moltmann (1990:44), Hervorhebung durch die Autorin

¹⁰² Vgl. Daase/Moltmann (1990:45)

¹⁰³ Eine ähnliche Fragestellung verfolgen auch Diefenbacher/Moltmann (1990:18)

¹⁰⁴ Vgl. Sauder (1995:30)

¹⁰⁵ Sauder (1995:32); vgl. auch Dettke (1995:292)

der Sicherheitspolitik an staatliche Zielfestlegungen, aber auch zum anderen die divergierenden nationalen Sicherheitspolitiken der 54 OSZE-Staaten, ob und wie sie zu widersprüchlichen Aussagen und Handlungsanweisungen in Bezug auf die OSZE-Minderheitenschutzpolitik führ(t)en.

1.6 Das Konzept "erweiterte Sicherheit"

Seit etwa Ende der achtziger Jahre nehmen in Europa die politischen Bemühungen zu, nicht nur militärische sondern auch eine Vielzahl anderer Bedrohungslagen in das sicherheitspolitische Denken miteinzubeziehen. Hierzu zählen auch die Sicherheitsrisiken, die sich aus ethnopolitischen Konflikten ergeben.¹⁰⁶ Hinzu kommt die Wahrnehmung einer Reihe sogenannter neuer Herausforderungen der Sicherheit durch wirtschaftliches und soziales Entwicklungsgefälle innerhalb und zwischen den europäischen Staaten, durch massenhafte und unkontrollierte Migration, internationalen Waffen- und Drogenhandel sowie durch Terrorismus und ökologische Risiken.¹⁰⁷ Kurz gefaßt läßt sich sagen: In dem Maße, in dem die atomar-militärische Bedrohung des Kalten Krieges, die 40 Jahre alle europäischen Sicherheitsfragen überlagerte, als unwahrscheinlicher eingeschätzt wurde, die alten und neuen Gesellschaften gleichzeitig gegenüber anderen Formen der Bedrohung verletzlicher wurden bzw. erschienen, in diesem Maße erweiterte sich die Begriffsbestimmung von Sicherheit¹⁰⁸: der Sicherheitsbegriff wurde "mehrdimensional".¹⁰⁹ Der deutsche

Außenminister Klaus Kinkel¹¹⁰ brachte diese gewandelte Einschätzung auf den Punkt:

"Sicherheit läßt sich heute weniger denn je im nationalen Alleingang schaffen; Sicherheit läßt sich zugleich nicht mehr allein militärisch definieren. Wir brauchen einen umfassenden und sicherheitspolitischen Ansatz, der politische, wirtschaftliche und militärische Elemente zu einem schlüssigen Konzept verbindet. Ein solches Konzept der 'erweiterten Sicherheit', wie ich es genannt habe, kann nicht an den klassischen Bündnisgrenzen enden. ... Vorrang hat die politische Konfliktlösung: unsere Sicherheitspolitik muß eine Sicherheitspolitik der Vorbeugung sein, in der Früherkennung und präventive Diplomatie Schlüsselbegriffe sind."

Das Konstrukt "erweiterte Sicherheit" bezieht sich offensichtlich auf eine Vielzahl verschiedener Aspekte: Zum einen ist damit **die geographische Erweiterung eines Sicherheitssystems** gemeint. Zum zweiten versteht sich der erweiterte Sicherheitsbegriff als **inhaltlich "umfassend"**: Neben die bislang dominante (atomar-)militärische Dimension der Sicherheit treten nunmehr verstärkt die politisch-gesellschaftliche, die wirtschaftliche und ökologische Dimension der Sicherheit ins sicherheitspolitische Denken¹¹¹, denn hier werden die tieferliegenden Ursachen der gegenwärtigen Konflikte gesehen: z.B. Menschenrechtsverletzungen, undemokratische Systeme, wirtschaftliche Disparitäten und ökologische Krisen und nicht zuletzt die Mißachtung oder Verletzung von Minderheiteninteressen. **Drittens erfahren**

¹⁰⁶ Vgl. Weiss (1995:9)

¹⁰⁷ Vgl. Weiss (1995:9)

¹⁰⁸ Vgl. Gasteyger (1993:438); ähnlich: Rohde-Liebenau (1992:247) sowie Dicke (1994:14)

¹⁰⁹ Fröhlich (1993:288)

¹¹⁰ Kinkel (1993:12)

¹¹¹ Vgl. Woyke (1994:199); entsprechend: Ansbach (1990:111); Rohde-Liebenau (1992:247); Lunn (1993:51); Dicke (1994:14ff); Forndran (1995:53)

vor allem die sicherheitspolitischen Strategien und Instrumente eine Erweiterung. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes treten heute kooperative gegenüber konfrontativen Sicherheitsstrategien viel stärker in den Vordergrund¹¹², z.B. präventive Diplomatie, Vermittlungstätigkeiten verschiedenster Art, der Ausbau von Schiedsgerichtsbarkeit, die Erprobung von Frühwarnsystemen u.a.m. Nach Müller¹¹³ ist die zentrale Aufgabe einer postkonfrontativen Sicherheitspolitik zu lernen, auf der Grundlage eines erweiterten Sicherheitsbegriffs mit dem gigantischen Ausmaß manifester und virulenter Krisen und Konflikte umzugehen. Kommunikationsprozessen komme dabei eine wachsende Bedeutung zu. Die herkömmlichen Instrumente des Krisenmanagements reichten heute bei weitem nicht mehr aus, weil bei "ethnisch-nationalistischen Konflikten, Separationskonflikten, Migrationswellen etc. ... breite Bevölkerungsgruppen und vor allem die in und zwischen ihnen ablaufenden Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesse eine zentrale Rolle" spielen¹¹⁴. Hinzu komme, daß der Zeitfaktor (Katastrophenbilder in Echtzeit) "für die politischen Entscheidungsträger somit, zusätzlich zu den schon bisher bestehenden Komplexitätsanforderungen, noch eine neue Anforderungsdimension hinzu[fügt]": die Zeit.¹¹⁵ Müller hebt daher die besondere Bedeutung von "kommunikativ schematisierten Handlungsabläufen im internationalen System" hervor, "da nur sie die erforderliche Reaktionsschnelligkeit und

zeitliche Präzision aufweisen."¹¹⁶ Viertens umfaßt der erweiterte Sicherheitsbegriff **die zeitliche Ausdehnung sicherheitspolitischer Maßnahmen.** Während in der Zeit des Kalten Krieges die eher kurzfristig angelegte Unterbindung militärischer Gewalt im Vordergrund stand, zielen die heutigen Maßnahmen stärker auf langfristig angelegte Ursachenbekämpfung und Vorbeugemaßnahmen sowie Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens.¹¹⁷ Sicherheitspolitische Maßnahmen umfassen heute idealiter friedenerhaltende Maßnahmen *vor* Gewaltausbruch, die der Verhinderung von Gewaltausbruch und -eskalation sowie dem Abbau struktureller Gewalt dienen, friedenschaffende Maßnahmen *während* eines gewaltsamen Konfliktaustrags, die die Unterbindung bzw. Beendigung militärischer Gewalt zum Ziel haben und schließlich friedenkonsolidierende Maßnahmen *nach* Beendigung direkter Gewaltsamkeiten. Zudem tritt fünftens in sicherheitspolitischen Fragen neuerdings **eine Vielzahl von Akteuren** in Erscheinung, die sich mit spezifischen Sicherheitsaspekten befassen, z.B. Wirtschafts- und Umweltschutzakteure, Akteure, die sich dem Menschen- und Minderheitenschutz verpflichtet fühlen oder den militärischen Aspekten der Sicherheit. Insbesondere Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) haben für die Wahrnehmung und Einschätzung sicherheitspolitisch-relevanter Themen stark an Bedeutung gewonnen. Gerade im Menschenrechtsbereich kommt es zunehmend zu einer Verflechtung und Zusammenarbeit

¹¹² Vgl. Dicke (1994:16f); vgl. Matthies (1994:12); vgl. Vetschera (1992:95)

¹¹³ Vgl. Müller (1993)

¹¹⁴ Müller (1993:317)

¹¹⁵ Müller (1993:319f)

¹¹⁶ Müller (1993:320), Hervorhebung durch die Autorin. Die Bereitstellung eines Instrumentes reicht m.E. allerdings nicht aus. Es muß auch genutzt werden (wollen). Siehe auch die kurze Kritik in Kapitel II, 4.2)

¹¹⁷ Vgl. Agenda für den Frieden (1993)

von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.¹¹⁸ Da umfassende Sicherheit zudem angesichts der Komplexität der Bedrohungen nicht mehr im nationalen Alleingang herstellbar erscheint, bemühen sich die politischen Eliten zudem um vielschichtige außenpolitische **Kooperation in einem sich stark ausdifferenzierenden Institutionen-Netzwerk**.¹¹⁹ Die Strategie, Sicherheit durch die Idee ineinandergreifender und arbeitsteiliger Institutionen zu erreichen, befindet sich allerdings noch in einem embryonalen Stadium. Da keine der sicherheitspolitisch relevanten Zusammenschlüsse der Kooperation und Integration in Europa jeweils für sich allein eine umfassende Antwort auf die Problemliste europäischer Sicherheitspolitik geben kann¹²⁰, muß mit Vernetzung mehr gemeint sein als das Nebeneinander von Institutionen, bei dem jede gerade das leistet, wofür sie geeignet erscheint.¹²¹

1.7 Fazit

Hatte der erweiterte Sicherheitsbegriff in der Zeit der Ost-West-Konfrontation im Grunde eine eher theoretische Bedeutung, so kommt ihm gegenwärtig zunehmend praktische Relevanz zu.¹²² Das stark militärisch geprägte Abschreckungsparadigma aus der Zeit des Kalten Krieges wurde unter den veränderten Bedingungen der Weltpolitik zunehmend zugunsten politi-

scher und kooperativer statt konfrontativer Regelungsmechanismen verdrängt.¹²³

Angesichts der dramatischen weltpolitischen Umbrüche des ausgehenden 20. Jahrhunderts müssen nach Souchon¹²⁴ die Entwicklung von Konzeptionen und die Ausführung von sicherheitspolitischen Strategien an drei Hauptaufgaben orientiert werden: 1.) Die Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit in den internationalen Beziehungen, 2.) die Durchsetzung der Menschenrechte und 3.) Krisen- und Konfliktprävention. Dafür seien Methoden und Maßnahmen zu entwickeln: u.a. die Anpassung des Völkerrechts in bezug auf Menschen- und Selbstbestimmungsrechte, Minderheitenschutz und Friedenssicherung.

Da zudem wie oben beschrieben die gegenwärtigen Konflikte und Kriege nicht vorrangig als Folge von außenpolitischen Fehlern der Regierungen, sondern ganz überwiegend aus spezifischen Versäumnissen der Innenpolitik erwachsen, muß eine wirkungsvolle Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte Einfluß auf die innenpolitischen Auseinandersetzungen nehmen. Externe VermittlerInnen verhandeln daher nicht vorrangig zwischen StaatenvertreterInnen, sondern zwischen Bevölkerungsgruppen und zwischen gesellschaftlichen Gruppen und den politischen Eliten. Um dieser neuen Aufgabe gerecht werden zu können, müssen demnach "Regelungssysteme etabliert beziehungsweise gestärkt werden, die unmittelbar auf das Verhalten der Konfliktparteien einwirken und diese hinsichtlich einer gewaltfreien Konfliktbewältigung beeinflussen".¹²⁵

¹¹⁸ Vgl. Clark (1995); vgl. Gutlove/Thompson (1995)

¹¹⁹ Vgl. Meyer (1993)

¹²⁰ Vgl. Weiss (1995:9)

¹²¹ Vgl. Plate (1992:290)

¹²² Vgl. Plate (1992:291)

¹²³ Vgl. Rohde-Liebenau (1992); vgl. Dicke (1994)

¹²⁴ Vgl. Souchon (1995:125f)

¹²⁵ Jaberg (1992:61f)

Forndran¹²⁶ hebt zu Recht deutlich hervor, daß es hierzu einer Reihe von Fähigkeiten bedarf, die erst geschaffen werden müssen: ständige Einrichtungen für die Konfliktprävention und für ein wirksames Konfliktmanagement, Festlegung eindeutiger Verantwortlichkeiten und Entscheidungswege, die Entwicklung von Verfahren für Informationssammlung und -verwertung, die Ausarbeitung von Handlungsoptionen, eine von nationalen Außenpolitiken unabhängige Diplomatie, ökonomische und technologische Leistungsfähigkeit sowie Verfügungsgewalt über Kommunikations- und Transportmittel.

Obwohl die OSZE-Staaten gegenwärtig an der Schwelle zu einer neuen Zielfestlegung in der Sicherheitspolitik stehen und der gesamteuropäische Aufbau einer stabilen Sicherheitsstruktur als dringend erforderlich angesehen wird, erscheint europäische Sicherheitspolitik gegenwärtig diffus oder blockiert.¹²⁷ Doch könnten gerade erfolgreiche Frühwarnung, vorbeugende Diplomatie mit aufweisbaren Ergebnissen, konkrete Beispiele friedlicher Streitbeilegung, kurz: **erfolgreiche Maßnahmen von Konfliktprophylaxe** diesen Aufbauprozess beschleunigen helfen.¹²⁸ Im folgenden wird nicht zuletzt deshalb konkret nach dem Beitrag der OSZE geforscht, den diese durch die Etablierung eines Minderheitenschutzregimes für die Sicherheit in Europa zu leisten vermag angesichts des oben dargelegten Ausmaßes und der Brisanz ethnopolitischer Konflikte und der oft beklagten sicherheitspolitisch diffusen Lage.

2 Pionier OSZE: Sicherheit durch Minderheitenschutz

2.1 Die OSZE: ein kooperatives Sicherheitssystem

Internationale Sicherheit umschließt alle zwischenstaatlichen Ansätze zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Mitglieder des internationalen Systems. Diese äußere Sicherheit kann durch Zusammenschluß in einem Verteidigungsbündnis, in einem kollektiven Sicherheitssystem oder durch Zusammenarbeit in internationalen Organisationen erreicht werden.¹²⁹

Mit den Beschlüssen der Charta von Paris 1990, des Helsinki-Gipfels 1992 und des Budapester Gipfels 1994 wandelte sich die aus einer "lockeren, durch Folgetreffen verzahnten konferenzdiplomatischen Institution"¹³⁰ bestehende KSZE zu einer zwischenstaatlichen Internationalen Organisation. Ihr gehören als einziger europäischer Sicherheitsorganisation alle 54 europäischen Staaten an, einschließlich aller Nachfolgerepubliken der zerfallenen Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei sowie die außereuropäischen Staaten USA und Kanada.

Langfristig könnte die OSZE zu einem System kollektiver Sicherheit ausgebaut werden. Bisher ist sie jedoch ein kooperatives Sicherheitssystem, in dem die Mitglieder nicht verpflichtet, aber *normativ* gehalten sind, das Gebot des Gewaltverzichts zu achten und bei Verstößen gegen einen Verletzerstaat gemeinsam vorzugehen. Da die OSZE über keine nennenswerten militärischen Ressourcen verfügt, ist sie bei der Bearbeitung von Konflikten ab einer bestimmten Eskalationsstufe überfordert.

¹²⁶ Vgl. Forndran (1995:53f)

¹²⁷ Vgl. Senghaas (1994)

¹²⁸ Vgl. Senghaas (1994), Hervorhebung durch die Autorin

¹²⁹ Vgl. Dettke (1995:294)

¹³⁰ Rittberger (1994:41)

Sie kann ihr Sicherheitsinstrumentarium bisher nur dort entfalten, wo es noch nicht zu kriegerischen Auseinandersetzungen gekommen ist bzw. sofern diese durch Waffenstillstand oder Übereinkunft beendet werden konnten.

In Helsinki 1992 erklärte sich die OSZE zu einer regionalen Abmachung der Vereinten Nationen nach Kapitel VIII der UN-Charta.¹³¹ Militärische Zwangsmaßnahmen bedürfen seither obligatorisch der Beschlußfassung durch den UN-Sicherheitsrat. Die militärischen Ressourcen können der OSZE von der NATO oder WEU zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise verbindet die OSZE regionale mit internationaler Sicherheit und bildet einen Teil eines *interlocking-institution-*Modells.¹³²

Zu Recht wird hervorgehoben, daß es angesichts der personell und finanziell noch sehr unzureichend ausgestatteten OSZE eine Überforderung darstellt, ihr die Aufgabe zuzuweisen, sich allen neuen Herausforderungen zu widmen. Für viele der Probleme sind andere Institutionen besser geeignet. Der Schwerpunkt der OSZE-Aktivitäten liegt vor allem in der Normentwicklung und praktischen Förderung des Minderheitenschutzes¹³³, der Konfliktprävention und der Konfliktregelung¹³⁴.

2.2 Der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE

Lange bevor der erweiterte Sicherheitsbegriff *en vogue* war, hatte die KSZE über ihre drei "Körbe" ein Beispiel dafür gegeben, wie europäische Sicherheit kooperativ und mehrdimensional definiert werden konnte.¹³⁵ Das KSZE-Sicherheitsverständnis umfaßte sowohl die militärische als auch die gesellschaftspolitische und ökonomische Dimension. Durch sogenannte package-deals und ihre berühmte Linkage-Politik erreichte die KSZE ein hohes Maß an Interessenausgleich, Kooperation und Vertrauensbildung. Konflikte wurden im wesentlichen "kleingearbeitet" oder im Dauerdialog gehalten. Auf diese Weise und auch durch die Unterstützung und Ermutigung der Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa trug die KSZE zur Überwindung der Ost-West-Konfrontation maßgeblich bei.

Seither bestätigte die OSZE immer wieder ihr umfassendes Sicherheitsverständnis "... das mit der Schlußakte von Helsinki eingeleitet wurde und das die Erhaltung des Friedens mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbindet."¹³⁶

Dennoch liegt keine bruchlose Kontinuität im Sicherheitsverständnis vor, denn während die "alte" KSZE-Sicherheitspolitik auf die Überwindung der Blockkonfrontation in Form einer prozeßorientierten Konferenzdiplomatie ausgerichtet war, gilt es seit den Umbrüchen 1989/90 den neuen Herausforderungen in einem fragmentierten Europa zu begegnen. In Reaktion auf die politischen Entwicklungen betonen die Teilnehmerstaaten, "... daß Sicherheit unteilbar ist und daß die Sicherheit eines jeden von ihnen untrennbar

¹³¹ Vgl. Helsinki-Dokument (1992:D537)

¹³² Vgl. Vetschera (1994); vgl. Schütze (1995); kritisch: Plate (1992)

¹³³ Vgl. Schimmelfennig (1995:24); ebenso: Ganser (1995:22)

¹³⁴ Vgl. Schlotter (1995a:153)

¹³⁵ Helsinki-Dokument (1975); Vgl. Fortman/Hettmann (1995:137)

¹³⁶ Budapester-Dokument (1994:100)

mit der Sicherheit aller anderen verbunden ist. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Sie werden ihre eigenen Sicherheitsinteressen im Einklang mit den gemeinsamen Bemühungen um die Festigung der Sicherheit und der Stabilität im KSZE-Gebiet und darüber hinaus verfolgen."¹³⁷

In diesem umfassenden Sicherheitskonzept bilden nach Aussage des Budapester Dokumentes "... Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen ... die Grundlage für Frieden und Sicherheit und stellen einen entscheidenden Beitrag zur Konfliktverhütung ... dar. Der Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, ist eine wesentliche Grundlage der demokratischen bürgerlichen Gesellschaft. Die Mißachtung dieser Rechte hat in schwerwiegenden Fällen zu Extremismus, regionaler Instabilität und zu Konflikten beigetragen."¹³⁸

Daher sei die Durchführung der Bestimmungen aller OSZE-Dokumente betreffend den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten konsequent zu fördern.¹³⁹

Bereits zwei Jahre zuvor beklagten die Teilnehmerstaaten anlässlich des Gipfeltreffens in Helsinki 1992, daß "wirtschaftlicher Niedergang, soziale Spannungen, aggressiver Nationalismus, Intoleranz, Fremdenhaß und ethnische Konflikte" die Stabilität im OSZE-Gebiet bedrohten. Verletzungen der Rechte von Angehörigen

nationaler Minderheiten "stellen eine besondere Bedrohung für die friedliche Entwicklung der Gesellschaft, insbesondere in den neuen Demokratien dar."¹⁴⁰ Die Teilnehmerstaaten betrachteten deshalb die Helsinki-Beschlüsse als "... umfassendes Programm für koordiniertes Handeln ..., das der KSZE zusätzliche Werkzeuge in die Hand gibt, um sich mit Spannungen vor dem Ausbruch von Gewalt zu befassen und Krisen zu bewältigen", denn es sei von ausschlaggebender Bedeutung, "Aggression und Gewalt dadurch vorzubeugen, daß wir uns mit den **Grundursachen der Probleme** auseinandersetzen, sowie Konflikte auf friedlichem Wege und durch geeignete Mittel verhindern, bewältigen und beilegen."¹⁴¹

Die Veränderungen des Sicherheitsverständnisses innerhalb der OSZE zeigen sich zum einen in ihrer Institutionalisierung und zum anderen in der Entwicklung innovativer Instrumente und prozeduraler Mechanismen.

Will man die sicherheitspolitische Rolle der OSZE also angemessen beurteilen, wäre es verfehlt, von ihr Ergebnisse zu erwarten, die sie schon wegen ihrer Eigenschaft als grundsätzlich kooperative, auf Prävention ausgerichtete Organisation nicht erbringen kann.¹⁴² Die zwei wesentlichen sicherheitspolitischen Funktionen der OSZE sind: erstens ihre Funktion, durch Verhaltensregeln Stabilität und Vorhersagbarkeit zu schaffen und zweitens Instrumente der kooperativen, präventiven Sicherheitspolitik zu schaffen und weiterzuentwickeln. Ob diese zur Verfügung

¹³⁷ Budapester-Dokument (1994:100); vgl. auch Plate (1992:291); vgl. Vetschera (1992:98ff); vgl. Zaagman/Bloed (1995:226)

¹³⁸ Budapester-Dokument (1994:108)

¹³⁹ Vgl. Budapester-Dokument (1994:111)

¹⁴⁰ Helsinki-Dokument (1992:D535)

¹⁴¹ Helsinki-Dokument (1992:D535f), Hervorhebung durch die Autorin

¹⁴² Vgl. Schlotter/Ropers/Meyer (1994:101f); vgl. Vetschera (1994:152)

stehenden Instrumente letztlich adäquat genutzt werden, ist freilich keine Frage der OSZE, sondern liegt weiterhin im Ermessen und konkreten Verhalten der OSZE-Mitgliedstaaten als Gruppe.¹⁴³ Denn insgesamt bilden die OSZE-Institutionen eine intergouvernementale Struktur ohne jegliche Abtretung staatlicher Souveränität an ein OSZE-Organ.¹⁴⁴

2.3 Sicherheit durch Regimebildung

Dennoch hat die OSZE staatliche Souveränität relativiert, indem sie "eine Reihe von Regimen unterschiedlicher Qualität, Reichweite und Verbindlichkeit geschaffen" hat.¹⁴⁵ Dazu gehören u.a. die Streitbeilegungsregime, ein Frühwarnregime, ein Menschenrechtsregime und ein eigenes Regime für nationale Minderheiten.¹⁴⁶ Regime haben eine Struktur, bestehend aus Prinzipien, Normen und Regeln sowie aus Verhaltens- und Entscheidungsroutinen, die sich auf die Regelung von Konfliktgegenständen innerhalb eines Problemfeldes beziehen und besitzen ein gewisses Maß an Dauerhaftigkeit und an Eigendynamik, was sich in der Bereitschaft der beteiligten Akteure ausdrückt, kurzfristige Eigeninteressen den Normen und Regeln des Regimes unterzuordnen. Die empirische Forschung hat inzwischen zeigen können, daß internationale Regime ein Verhalten hervorrufen, das anders ist als das, welches die Macht- und Interessenstruktur von Staaten

allein erzeugen würde.¹⁴⁷ Der Regimebegriff umfaßt

- * das Vorhandensein expliziter Normen, Regeln und Entscheidungsstrukturen;
- * ein Mindestmaß an Verbindlichkeit der Normen und Regeln, welches daran zu erkennen ist, daß sich Akteure bei der Beschreibung ihres Verhaltens oder dem anderer Akteure auf sie beziehen;
- * ein regelgeleitetes Verhalten der Akteure: dieser Aspekt der Effektivität hat sich nach Rittberger als Bedingung zur Identifizierung eines Regimes in der Regime-Debatte aber nicht durchsetzen können.¹⁴⁸

Die Regimeanalyse ist ein geeignetes Instrument, um Fragen der Konflikttransformation in konflikt- und potentiell gewaltträchtigen Situationen nachzugehen¹⁴⁹, denn sie versetzt die wissenschaftliche Analyse in die Lage, "... fallweise, nicht generell - bekundeten Verzicht der Staaten auf Selbsthilfe beziehungsweise die Entscheidung gegen unilaterale Politik und zugunsten institutionalisierter Kooperation bei der Problembearbeitung und Konfliktbehandlung in angebbaren Handlungszusammenhängen nicht als marginal oder rätselhaft abtun zu müssen, sondern als integralen Bestandteil der internationalen Politik werten zu können, ohne damit jedoch die Existenz anderer, insbesondere kompetitiver Modi des Konfliktaustrags zwischen Staaten zu negieren."¹⁵⁰

Allerdings hat die Forschung über internationale Regime bislang die Kategorien

¹⁴³ Vgl. Vetschera (1992:133)

¹⁴⁴ Vgl. Peters (1994:167)

¹⁴⁵ Ropers/Schlotter (1989:327); vgl. Tudyka (1995:35f)

¹⁴⁶ Vgl. Tudyka (1995:35f); vgl. Schimmelfennig (1995:24)

¹⁴⁷ Vgl. Rittberger (1995:349); vgl. Ropers/Schlotter (1989:317); vgl. die klassische Regime-Definition bei Krasner (1982:186)

¹⁴⁸ Vgl. Rittberger (1995:347)

¹⁴⁹ Vgl. Rittberger (1995:361)

¹⁵⁰ Rittberger (1995:346)

der Friedensforschung vernachlässigt, bemängelt Rittberger und fordert deshalb eine Erweiterung des Forschungsspektrums um die Frage nach der Vermeidung direkter und des Abbaus struktureller Gewalt, "so daß es eine noch zu leistende Aufgabe bleibt, die Friedensleistung [internationaler Regime] ... empirisch zu überprüfen."¹⁵¹

Dieser Aufsatz sucht Antwort auf die Fragen: Nehmen die OSZE-Akteure Bezug auf die Normen und Regeln des Minderheitenschutzregimes? Inwieweit haben die OSZE-Vereinbarungen des Minderheitenschutzregimes zur politischen Verhaltensänderung in und zwischen Teilnehmerstaaten geführt? Welchen Beitrag leisten die Normen, Regeln und Organe des Minderheitenschutzregimes zur Vermeidung direkter und zum Abbau struktureller Gewalt?

2.4 Das Minderheitenschutzregime

2.4.1 Divergierende normative Ansichten der Mitgliedsstaaten

In der Frage nationaler Minderheiten hatte es nie bipolare Fronten gegeben.¹⁵² Das heißt, divergierende Haltungen zu Fragen nationaler Minderheiten folgten nicht dem ansonsten geläufigen Muster Ost-West-Gegensatz. Die Trennlinie verlief und verläuft vielmehr entlang inhaltlicher Meinungsverschiedenheiten, die mehr von

der "eigenen Betroffenheit" und den jeweiligen nationalstaatlichen Interessen beeinflusst sind.¹⁵³ Bartsch¹⁵⁴ stellt in diesem Zusammenhang zwei plausible Thesen auf:

1. Das Betroffensein von Minderheitenproblemen berührt die relative Macht und die Sicherheit eines Staates und damit auch seine Stellung im internationalen System.
2. Es ist im wesentlichen die spezifische Art des Betroffenseins von Minderheitenproblemen, entweder durch interne oder durch externe Minderheiten, die Anlaß zu starken Interessengegensätzen zwischen Staaten im Hinblick auf eine Internationalisierung des Minderheitenschutzes gibt.

In der Binnen- und Außenwahrnehmung hängt nach Bartsch die relative Stärke eines Staates von seiner inneren Kohäsion ab, welche wesentlich von den Funktionsleistungen des Staates, aber mehr noch von der Staatsidee beeinflusst wird. Hauptquell der modernen Staatsidee sei die Nation, welche gleichzeitig die wesentliche Legitimationsquelle des Staates darstelle. Staaten sehen den inneren Zusammenhalt durch die Existenz interner Minderheiten sehr viel stärker bedroht, als vergleichsweise Staaten mit externen Minderheiten. Staaten ohne interne oder externe Minderheiten sind von sicherheitsrelevanten Minderheitenproblemen im Innern gar nicht betroffen.¹⁵⁵ Vor diesem Hintergrund tendiert die Schaffung eines internationalisierten Minderheitenschutzes dazu, *"... Staaten mit internen Minderheiten gegenüber jenen mit externen Minderheiten*

¹⁵¹ Rittberger (1995:349,361); vgl. Ropers/Schlotter (1989)

¹⁵² Vgl. Riegler (1995:11)

¹⁵³ Vgl. Riegler (1995:4); vgl. Koch (1993:261)

¹⁵⁴ Vgl. Bartsch (1995:48)

¹⁵⁵ Vgl. Bartsch (1995:53f); vgl. auch Koch (1993:262)

zusätzlich zu schwächen: Für Staaten mit internen Minderheiten bedeutet die Schaffung eines internationalen Minderheitenschutzsystems die Verminderung ihrer Handlungsautonomie in einer - real oder potentiell - existentiellen Frage; Staaten mit externen Minderheiten werden dagegen durch die intendierte internationale Stärkung des Schutzes dieser Gruppen tendenziell entlastet."¹⁵⁶

Es verwundert daher nicht, daß die entschiedensten Gegner eines internationalen Minderheitenschutzsystems sich heute wie schon in der Vergangenheit unter jenen Staaten finden,

"... die sich im Innern mit gravierenden Minderheitenproblemen konfrontiert sehen, die aber gleichzeitig über keine relevante externe Minderheit verfügen, deren Schutz sie international gestärkt sehen wollen. Die größten Befürworter einer solchen Internationalisierung sind wiederum jene Staaten, die sich von ihr einen größeren Schutz externer Minderheiten versprechen, die aber gleichzeitig im Inneren weitgehend frei von Minderheitenproblemen sind."¹⁵⁷

Aufgrund dieser "Betroffenheitslage" und daraus resultierenden anhaltend divergierenden Ansichten der OSZE-Mitgliedstaaten ist es bis heute nicht gelungen, in den OSZE-Dokumenten eine eindeutige Definition des Begriffs "nationale Minderheit" festzuhalten. Daher bleibt es weiterhin der Definitionsmacht des jeweiligen Staates überlassen, ob und welche nationale Minderheit er auf seinem Territorium anerkennt. Die restriktivste Haltung nehmen hier die Türkei und Frankreich ein, wobei Frankreich die Existenz nationaler Minderheiten auf seinem Territorium

schlicht negiert und die Türkei sich weigert, Bevölkerungsteile als nationale Minderheit anzuerkennen, die nicht ausdrücklich in internationalen Dokumenten als solche identifiziert wurden (auf diese Weise wird die Kurdenfrage ausgeklammert).¹⁵⁸ Die weitaus größte Zahl der OSZE-Mitgliedstaaten folgt aber heute dem Verständnis des Kopenhagener Dokumentes, wonach es jedem Menschen freisteht, sich zu einer Minderheit zugehörig zu bekennen und daß der jeweilige Staat die Existenz einer nationalen Minderheit zu respektieren hat.¹⁵⁹

Trotz des Mangels einer Legaldefinition des Begriffs nationale Minderheit gibt es innerhalb der OSZE-Gremien inzwischen ein pragmatisches Verständnis, welches auf der Einsicht beruht, daß die "Minderheitenfrage in Europa ... keine Frage der Definition, sondern eine Frage des Überlebens" sei.¹⁶⁰ Als eine nationale Minderheit angesehen wird "'a non-dominant group which constitutes a numerical minority within a state"¹⁶¹ Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, Max van der Stoel, betrachtet überdies eine nationale Minderheit einerseits als

"... a group with linguistic, ethnic or cultural characteristics which distinguish it from the majority. Secondly, a minority is a group which usually not only seeks to

¹⁵⁶ Bartsch (1995:54)

¹⁵⁷ Bartsch (1995:56); vgl. Heraclides (1994:288)

¹⁵⁸ Vgl. Zaagman/Zaal (1994:105f); vgl. Widmer (1993:269)

¹⁵⁹ Vgl. Heraclides (1992:10); vgl. Bloed (1993)

¹⁶⁰ Barbara McDougall, kanadische Staatsekretärin für Auswärtige Angelegenheiten anlässlich des KSZE-Gipfels in Helsinki, Déclaration 90/29 vom 29. Juli 1992, S. 3-4, zitiert nach Fortmann/Hettmann (1995:143)

¹⁶¹ Zaagman (1994:133)

maintain its identity but also tries to give stronger expression to that identity."¹⁶²

Als nationale Minderheiten gelten im Verständnis der OSZE allerdings nur "alte", im Sinne historisch gewachsener Minderheiten; nicht enthalten im Begriff der nationalen Minderheit sind die Gruppen der Flüchtlinge und ArbeitsmigrantInnen. Die Einbeziehung letzterer verhinderten Österreich und die Bundesrepublik Deutschland als Zielländer von Arbeitsmigration und "führten damit das von einzelstaatlichen Interessen geprägte Minderheitenverständnis in einer westlichen Spielart vor."¹⁶³

In der seit Jahrzehnten überaus strittigen Frage, ob Minderheitenschutz einzelnen Personen oder der Minderheit kollektiv gewährt werden soll, vertreten die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, Griechenland, Belgien, Spanien, Bulgarien, Rumänien, die Türkei und Kanada eine individuell-menschenrechtliche Position der Nicht-Diskriminierung im Sinne von Gleichheit vor dem Gesetz und Individualrechten. Demgegenüber befürworten Ungarn, Österreich, Italien, die Nordischen Staaten, die Niederlande, Deutschland, inzwischen auch Polen und traditionell das ehemalige Jugoslawien kollektive Minderheitenrechte, staatliche Fördermaßnahmen, politische Partizipationsrechte qua Gruppe, Selbstverwaltungsrechte bis hin zu Autonomieregelungen.¹⁶⁴ Im Kopenhagener Dokument setzten sich schließlich Frankreich, Griechenland, die Türkei, Bulgarien und Rumänien und einige andere mit der Formulierung durch, daß Rechte allein den Angehörigen einer nationalen Minderheit

gewährt werden, nicht aber der Minderheit qua Gruppe. Der besonders von Ungarn, den nordischen Staaten und der Schweiz verfochtene Gruppenaspekt kam schließlich in der Formulierung "individually as well as in community with other members of their group" und "ethnische" und andere Identität sowie in dem Hinweis auf die Kultur und Geschichte der Minderheit zum Ausdruck.¹⁶⁵ Insgesamt muß betont werden, daß obwohl einige Aspekte erkennbar sind, innerhalb der OSZE der Gruppenansatz nicht vorherrschend ist.¹⁶⁶

Die Normen und Regeln, die nunmehr in den OSZE-Dokumenten nachzulesen sind, stellen daher zumeist den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, den alle Mitgliedstaaten bereit waren mitzutragen. Darin begründet liegen auch viele der - wie noch zu zeigen sein wird - Widersprüche und handlungshemmende Formulierungen. Die OSZE-Dokumente in der Rückschau betrachtet, bringen aber auch zum Ausdruck, daß ursprünglich die Mehrzahl der Staaten überhaupt gegen die Verankerung von Minderheitenrechten war, während diese harte Haltung heute nur noch von fünf Staaten eingenommen wird.¹⁶⁷

2.4.2 Normen und Regeln

Die Verankerung der Normen zum Minderheitenschutz erfolgte in drei Phasen.¹⁶⁸ Die erste Phase wird als *Etablierungsphase* bezeichnet; sie dauerte sehr lange: von einer kurzen Erwähnung in der Schlußakte von Helsinki 1975 bis zum

¹⁶² Stoel (1993) hier zitiert nach Zaagman (1994:134)

¹⁶³ Riegler (1995:13)

¹⁶⁴ Vgl. Heraclides (1994:288f)

¹⁶⁵ Vgl. Heraclides (1992:9)

¹⁶⁶ Vgl. Bloed (1993:22)

¹⁶⁷ Dies sind Frankreich, Großbritannien, Rumänien, Griechenland und die Türkei

¹⁶⁸ Vgl. Heraclides (1994:287ff); vgl. Riegler (1995:3ff)

dritten Folgetreffen in Wien (1986-1989). In der zweiten Phase (1989-1991) entstand ein normativer Katalog von Schutzmaßnahmen. Diese *Phase der Normenbildung* endete mit dem Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf 1991. Angesichts der Krisen und Kriege in Osteuropa und vor dem Hintergrund der bis *dato* erreichten - prinzipiell akzeptierten - Minderheitenrechte folgte schließlich eine dritte Etappe, in der Konfliktverhütungsmaßnahmen und die Errichtung eines Frühwarnsystems etabliert wurden. "Diese *Phase der Konfliktorientierung* hält gegenwärtig noch an."¹⁶⁹

Erste Phase (1986-89): Die Etablierung des Minderheitenschutzgedankens

Mit der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki durch 35 Staatenvertreter am 1. August 1975 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten auf zehn grundlegende Prinzipien, die sie in ihren gegenseitigen Beziehungen achten und umzusetzen bekundeten: souveräne Gleichheit, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, friedliche Regelung von Streitfällen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker, Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.¹⁷⁰ Alle Prinzipien werden bis heute immer wieder bekräftigt, einzig das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten wurde seit 1991

insofern eingeschränkt, als Fälle von groben Menschenrechtsverletzungen **keine** ausschließlich innere Angelegenheit der Staaten mehr darstellen.

Die **Schlußakte von Helsinki 1975** enthält zwei sehr allgemein formulierte Minderheitenschutzklauseln, die den Schutz von Minderheitsangehörigen individuell-menschenrechtlich normierten (Diskriminierungsverbot und Gleichheitsgrundsatz). Die normative Idee "Selbstbestimmungsrecht der Völker" wurde auf Druck des Westens in die Schlußakte aufgenommen, um die Hegemonialmacht Sowjetunion in Bezug auf die Unterdrückung der ostmitteleuropäischen Länder zu kritisieren. Der Westen wiederum verhinderte eine nähere Begriffsbestimmung von "Selbstbestimmung", um den eigenen Minderheitenkonflikten die Brisanz zu nehmen.¹⁷¹ Einig waren sich Ost und West in der Wahrung des Prinzips der territorialen Integrität, welches die Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes erheblich erschwert.

*"Die Interpretation des Selbstbestimmungsrechts blieb den Mitgliedsstaaten überlassen und selbst von den Staaten, die Minderheitenrechte am engagiertesten befürworteten, wurde es Minderheiten im eigenen Machtbereich nicht zugestanden."*¹⁷²

Diese Grundhaltung zeigte sich auch während des Expertentreffens über Menschenrechte und Grundfreiheiten in Ottawa (1985).

"Aufgrund des 'etatistischen' Charakters der KSZE machten sich Staaten zu Vertretern der Ansprüche 'ihrer' Minderheiten auf fremden Territorium, während die solchermaßen kritisierten Staaten konter-

¹⁶⁹ Riegler (1995:3), Hervorhebung durch Riegler

¹⁷⁰ Vgl. Schlußakte von Helsinki (1975); vgl. Bredow (1992)

¹⁷¹ Vgl. Riegler (1995:8)

¹⁷² Riegler (1995:8)

ten, indem sie - gedeckt durch die Schlußakte von Helsinki - die Existenz der Minderheit leugneten oder auf 'innere Angelegenheiten' verwiesen."¹⁷³

Auf dem dritten **Folgetreffen in Wien (1986-1989)** wurde der sogenannte "*Mechanismus der Menschlichen Dimension*" eingeführt. Er unterwirft die Einhaltung der Menschenrechte einer dauernden Kontrolle durch die Teilnehmerstaaten und statuiert bei Verstößen eine Informations- und Erörterungspflicht des Verletzterstaates.¹⁷⁴ Dieser Mechanismus kann auch bei der Verletzung von Minderheitenrechten aktiviert werden. Der Mechanismus der Menschlichen Dimension ist ein "vorstrukturierter Dialogprozess", der zur "Rückversicherung" dient und dadurch zur Deeskalation von Konfliktsituationen durch den Abbau akuter Bedrohungsperzeptionen beitragen soll.¹⁷⁵ Er schafft - wie von Müller in seinem "kommunikationsgestützten Krisenmanagement-Ansatz" skizziert - einen **schematisierten Handlungsablauf**, der *procedere* und Fristen vorgibt, um auf diese Weise Dialog, Informationen und politische Konsultationen im Rahmen der OSZE zu gewährleisten. Er besteht im Grunde aus zwei Mechanismen: dem sogenannten Wiener-Mechanismus und dem Moskauer-Mechanismus (vgl. nachfolgende Schaubilder). Der Mechanismus der Menschlichen Dimension wurde bislang fünfmal aktiviert. Zweimal durch Großbritannien in Amtshandlung der EU in Bezug auf Kroatien und Bosnien-Herzegowina; einmal durch Selbsteinladung einer Mission von Seiten Estlands; ein weiteres Mal durch Selbsteinladung einer Mission

von Seiten Moldovas und schließlich ein fünftes Mal durch den Hohen Rat, um Menschenrechtsverletzungen in Serbien-Montenegro zu untersuchen.¹⁷⁶ Diese seltene Inanspruchnahme des Mechanismus der Menschlichen Dimension beruht offenbar zum einen auf einem Mangel an politischem Willen, aber auch auf einem falschen Verständnis:

*"Many states have the feeling that the application of the mechanism will be seen as an unfriendly act, although it has clearly been designed as a cooperative instrument."*¹⁷⁷

Dies stellt aber in Praxis heute kein großes Problem dar, denn:

*"The weekly meetings of the Permanent Council nowadays offer ample opportunity to raise any issue of concern within the OSCE without the sometimes complicated use of one of the OSCE mechanisms."*¹⁷⁸

¹⁷³ Riegler (1995:9)

¹⁷⁴ Vgl. Riegler (1995:10)

¹⁷⁵ Vgl. Peters (1994:163)

¹⁷⁶ Vgl. Cortese (1994:27)

¹⁷⁷ Bloed (1995:21); vgl. Bloed (1994b:31)

¹⁷⁸ Bloed (1995:21), zum Permanent Council siehe Kapitel "Unterstützungsorgane"

Schaubild 1: Mechanismus der Menschlichen Dimension¹⁷⁹

Wiener-Mechanismus		
Bei Verdacht grober Menschenrechtsverletzungen durch einen Mitgliedstaat		
1. Phase: bilateral		
Auslöser:	jeder Staat kann von jedem Staat Informationen verlangen	oder jeder Staat kann von jedem Staat ein bilaterales Treffen verlangen
Frist:	10 Tage	7 Tage
Folge:	befriedigende Informationen	bilaterales Treffen
Ergebnis:	Diese Informationen können auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Hohen Rates oder des Ministerrates gesetzt werden.	
FALLS UNBEFRIEDIGEND		
2. Phase: multilateral		
Auslöser:	jeder beschuldigende Staat kann eine Expertenmission verlangen, die den bezichtigten Staat bereist	jeder bezichtigte Staat kann selbst eine Expertenmission zu sich einladen, um die Anschuldigungen zu entkräften
Frist:	Das ODIHR entscheidet binnen 10 Tagen darüber	unverzüglich
FALLS KEINE ENTSCHEIDUNG ERFOLGT		
3. Phase: multilateral		
Auslöser:	jeder Staat + 5 weitere Staaten leiten zusammen eine Expertenmission ein	
Beschluß:	auch gegen das Votum des bezichtigten Staates: Konsens-minus-eins	
Frist:	unverzüglich	

¹⁷⁹ eigene Darstellung, vgl. auch Schlotter/Ropers/Meyer (1994:44)

Schaubild 2: Mechanismus der Menschlichen Dimension¹⁸⁰

<p>Moskauer-Mechanismus</p> <p>In besonders dringlich erscheinenden oder sehr schwerwiegenden Situationen und in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Menschenrechtsverletzungen</p>	
<p>Zwei mögliche multilaterale Vorgehensweisen:</p>	
Auslöser:	jeder Staat + 9 weitere Staaten fordern eine <i>Berichterstattemission</i>
Frist:	unverzüglich
Ergebnis:	Bericht der Mission
Beschluß:	auch gegen das Votum des bezichtigten Staates: Konsens-minus-eins
<p>ODER</p>	
Auslöser:	(Außen-)Ministerrat oder der Hohe Rat beschließen <i>geeignete Maßnahmen</i> Fragen der territorialen Integrität und konkurrierende Ansprüche auf territoriale Gebiete sind hiervon ausgenommen oder bedürfen der ausdrücklichen Zustimmung der Konfliktparteien
Frist:	unverzüglich

¹⁸⁰ eigene Darstellung, vgl. auch Schlotter/Ropers/Meyer (1994:35)

Das Wiener Dokument 1989 enthält erstmals eine Absichtserklärung zugunsten staatlicher Fördermaßnahmen zum Schutz nationaler Minderheiten. Da aber auch der Westen nicht über einen formulierten, oder gar kodifizierten Minderheitenschutz-Standard verfügte, galt es, über diese Absichtserklärungen hinaus einen solchen Verhaltenskodex überhaupt erst zu erarbeiten.¹⁸¹

Zweite Phase (1989-91): Normentwicklung und -implementierung

Mit dem Wiener Dokument war die Minderheitenfrage innerhalb der KSZE etabliert und die Debatte konzentrierte sich nun auf Auseinandersetzungen über das Ausmaß von Minderheitenrechten und geeigneten Methoden ihrer Implementierung.¹⁸² Im Abschlußdokument der **zweiten Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension im Juni 1990** wurden schließlich Minderheitenrechte explizit als Menschenrechte deklariert und die Rechte nationaler Minderheiten in einem eigenen Abschnitt IV (Abs. 30-40) festgehalten.¹⁸³ Die wichtigsten Normen sind:

(32) *"Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen. Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, frei von jeglichen Ver-*

suchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden ... Angehörige nationaler Minderheiten können ihre Rechte einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ausüben und genießen."

Insbesondere haben sie das Recht,

(32.1) *- sich ihrer Muttersprache sowohl privat als auch in der Öffentlichkeit frei zu bedienen;*

(32.2) *- ihre eigenen Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, -organisationen oder -vereinigungen zu gründen und zu unterhalten, die um freiwillige Beiträge finanzieller oder anderer Art sowie öffentliche Unterstützung in Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften ersuchen können;*

(32.3) *- sich zu ihrer Religion zu bekennen und diese auszuüben, einschließlich des Erwerbs und Besitzes sowie der Verwendung religiöser Materials, und den Religionsunterricht in ihrer Muttersprache abzuhalten;*

(32.4) *- untereinander ungehinderte Kontakte innerhalb ihres Landes sowie Kontakte über die Grenzen hinweg mit Bürgern anderer Staaten herzustellen und zu pflegen, mit denen sie eine gemeinsame ethnische oder nationale Herkunft, ein gemeinsames kulturelles Erbe oder ein religiöses Bekenntnis teilen;*

(32.5) *- in ihrer Muttersprache Informationen zu verbreiten und auszutauschen und zu solchen Informationen Zugang zu haben;*

(32.6) *- Organisationen oder Vereinigungen in ihrem Land einzurichten und zu unterhalten und in internationalen nichtstaatlichen Organisationen mitzuarbeiten.*

(34) *"Die Teilnehmerstaaten werden sich darum bemühen, Angehörigen nationaler Minderheiten, ungeachtet der Notwendigkeit, die offizielle Sprache oder die offiziell-*

¹⁸¹ Vgl. Riegler (1995:10)

¹⁸² Vgl. Riegler (1995:11)

¹⁸³ Vgl. Kopenhagener Dokument (1990:51ff)

len Sprachen des betreffenden Staates zu erlernen, in Einklang mit den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften entsprechende Möglichkeiten für den Unterricht ihrer Muttersprache oder in ihrer Muttersprache sowie, wo immer dies möglich und notwendig ist, für deren Gebrauch bei Behörden zu gewährleisten."

Diese letztgenannte Formulierung ist allerdings ein restriktiver Kompromiß, da die Einwanderungsländer USA und Kanada gemeinsam mit den "minderheitenfeindlichen" Staaten Rumänien, Griechenland, Türkei und Frankreich intervenierten. Die Kompromißformel überläßt den Staaten das Ermessen über dieses "Recht". Die Formulierung fiel so schwach aus, daß sich kein(e) Angehörige(r) einer Minderheit "ernstlich darauf berufen kann und enthält Fluchtklauseln wie 'in Einklang mit den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften' und 'wo immer das möglich und notwendig erscheint'".¹⁸⁴

Noch heikler als die Sprachthematik erwies sich die Debatte um Selbstverwaltungseinrichtungen und Autonomiestatus für nationale Minderheiten. Je nach Staatsinteresse wurde ganz Unterschiedliches damit assoziiert. Staaten wie Ungarn, die 'ihre' Minderheiten in den Nachbarländern stärken wollten, hielten Autonomie Regelungen für ein wichtiges Element bei der Durchsetzung von Minderheitenrechten; Staaten wie Griechenland und Frankreich empfanden sie als Aufforderung zum Irredentismus. Der Paragraph über die lokale und autonome Verwaltung blieb deshalb ohne Verpflichtungscharakter¹⁸⁵:

(35) "Die Teilnehmerstaaten nehmen die Bemühungen zur Kenntnis, die ... Identität

bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen."

(37) "[Schließlich betont das Dokument], daß keine dieser Verpflichtungen so ausgelegt werden [darf], daß sie das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die in Widerspruch zu den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den Bestimmungen der Schlußakte einschließlich des Prinzips der territorialen Integrität der Staaten steht."¹⁸⁶

In Kopenhagen 1990 wurden die Spannungen zwischen den Rechten nationaler Minderheiten sowie dem Selbstbestimmungsrecht besonders deutlich. Einerseits bekam die Debatte um politische Partizipation von Minderheiten angesichts zunehmender nationalistischer Politik vor allem in Mittel- und Osteuropa einen höheren Stellenwert. Gleichzeitig wuchsen Vorbehalte gegen nationale Minderheiten, "schienen sie doch plötzlich tatsächlich imstande, Staaten zu spalten."¹⁸⁷

Es muß aber betont werden, daß das Kopenhagener Dokument zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung den weitreichendsten internationalen Kodex für das Verhalten gegenüber Angehörigen nationaler Minderheiten auch hinsichtlich seiner kollektiven Dimension festschrieb.¹⁸⁸ Es enthält weltweit erstmals auch Bestimmungen

¹⁸⁴ Riegler (1995:13); vgl. Heraclides (1992:11)

¹⁸⁵ Vgl. Riegler (1995:13)

¹⁸⁶ Diese Klausel verpflichtet nationale Minderheiten auf staatsloyales Verhalten.

¹⁸⁷ Riegler (1995:11)

¹⁸⁸ Vgl. Staack (1994a:8)

über die Gewährung politischer Partizipationsrechte an nationale Minderheiten. Dennoch läßt das Dokument viele "Schlupflöcher" (z.B. durch den Verweis auf nationale Gesetzgebung) offen und verleiht der staatlichen Angst vor Verletzung territorialer Integrität deutlichen Ausdruck.¹⁸⁹ Diese Einschränkungen und Vorbehalte waren letztlich der Preis dafür, daß Minderheitenschutz konsensual beschlossen und in so präzedenzlosem Umfang im Kopenhagener Schlußdokument niedergelegt werden konnte.¹⁹⁰

Mit dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Paris wurde die politisch-ideologische Teilung Europas offiziell für überwunden erklärt. Die **Charta von Paris für ein neues Europa (1990)** stellt die Beziehungen der OZSE-Staaten auf eine neue normative Grundlage. Sie fußt zum einen auf dem Bekenntnis zu gemeinsamen politischen Grundwerten wie Rechtsstaatlichkeit, auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhender Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleicher Sicherheit für alle.¹⁹¹ Die Charta legte zugleich die Grundzüge einer vollkommen veränderten Struktur der OSZE, indem für die dringenden zukünftigen Aufgaben permanente Strukturen und Institutionen beschlossen wurden.¹⁹²

In Paris wurde ferner ein **Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf (1991)** anberaumt. Diese war die erste internationale Sonderkonferenz zu einem Minderheitenthema seit der Zwischen-

kriegszeit.¹⁹³ Angesichts der explosiven politischen Lage zum Zeitpunkt dieses Treffens (Jugoslawien brach auseinander, am ersten Konferenztage rückte die jugoslawische Armee in Slowenien ein) wurden zwar keine über die Kopenhagener Beschlüsse hinausgehenden Fortschritte erreicht, vor allem Begriffe wie "nationale Einheit" und "Separatismus" blieben ungeklärt¹⁹⁴, aber der wichtige Passus eingeführt, der die Minderheitenproblematik endgültig der alleinigen Interpretation eines Staates entzieht:

*"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."*¹⁹⁵

Dieser "normative Meilenstein" findet sich auch in praktischer Konsequenz im Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, dem die Einreise nicht mit Hinweis auf das Einmischungsverbot verwehrt werden kann (siehe Kapitel II, 4.3.2).

Die politischen Entwicklungen brachten zunehmend die Themen "Selbstbestimmungsrecht" und "Unverletzlichkeit der Grenzen" auf die sicherheitspolitische Agenda. Im Falle der deutschen Wiedervereinigung konnte auf die frühere Gesamtstaatlichkeit und bei den baltischen Staaten noch auf deren zeitweilige Eigenstaatlichkeit verwiesen werden, aber mit der Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgestaaten Slowenien und Kroatien

¹⁸⁹ Vgl. Riegler (1995:14); vgl. Bartsch (1995:197ff)

¹⁹⁰ Vgl. Bartsch (1995:200)

¹⁹¹ Vgl. Charta von Paris (1990:147)

¹⁹² Vgl. Riegler (1995:14)

¹⁹³ Vgl. Riegler (1995:14)

¹⁹⁴ Vgl. Jäggi (1993:82)

¹⁹⁷ Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf (1991:516), Hervorhebung durch die Autorin

zeigte sich der Wandel in der Auslegung des Selbstbestimmungsrechts innerhalb der OSZE. Selbst Sezession wurde nun akzeptiert und gerechtfertigt.¹⁹⁶ Dennoch blieb die OSZE-Haltung in der Selbstbestimmungsfrage sehr widersprüchlich:

*"Einerseits wurde das Streben der Kroaten nach Selbstbestimmung in einem souveränen Staat völkerrechtlich anerkannt, andererseits aber den Serben in Kroatien, die in relativ geschlossenen Siedlungsgebieten wohnen, ihr Selbstbestimmungsrecht, eben nicht als Minderheit in einem kroatischen Staat leben zu wollen, verweigert und ihnen nicht gestattet, entweder einen eigenen Staat zu bilden oder sich Serbien anzuschließen."*¹⁹⁷

Die widersprüchliche Politik der OSZE-Staaten hat nicht dazu beigetragen, das Prinzip des souveränen Territorialstaates in seinen existierenden Grenzen und das Recht auf Selbstbestimmung inhaltlich und problemorientiert zu durchdenken und hier zu neuen Normen und Regeln zu kommen¹⁹⁸, so daß weiterhin eine normative Lücke besteht, die staatlicher Interessenspolitik Tür und Tor offenhält.

Dritte Phase (seit 1992): Konfliktorientierung

Die **dritte Konferenz über die menschliche Dimension in Moskau im Oktober 1991** bestätigte nochmals die Relativierung des Einmischungsverbot und erweiterte den Mechanismus der Menschlichen Dimension in Sachen Minderheitenschutz um die Einführung von Berichterstattung und Expertenmissionen.¹⁹⁹ Dem folgte

schließlich auf dem **zweiten Treffen des Rates der Außenminister in Prag im Januar 1992** der Beschluß, daß bei schweren Verstößen gegen die Prinzipien der OSZE das bisher geltende Konsensverfahren aufgegeben werden kann und daß bei "eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen" dieser Prinzipien die OSZE-Staaten auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates Beschlüsse fassen können (Konsens-minus-Eins).²⁰⁰ So nehmen gegenwärtig die beiden Mechanismen der Menschlichen Dimension als auch der Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen diese Formel zur Grundlage, um mittels eines Konsens-minus-Eins-Beschlusses in die inneren Angelegenheiten eines Staates in Minderheitenfragen intervenieren zu können. Allerdings bleiben Fragen territorialer Integrität hiervon ausgenommen bzw. von der expliziten Zustimmung des betroffenen Staates abhängig.

Beim **vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki im Juli 1992** erklärten die Teilnehmerstaaten erstmals explizit, von Zwangsumsiedlungen, die darauf zielen, die ethnische Zusammensetzung von Gebieten zu verändern, Abstand zu nehmen und alle diesbezüglichen Versuche zu verurteilen. Zudem normierten sie erstmals die Frage der Staatsbürgerschaft, wenngleich der Passus erahnen läßt, wie schwer es den Teilnehmerstaaten fällt, diese Probleme einvernehmlich zu verregeln:

"[Die Teilnehmerstaaten] anerkennen, daß jeder das Recht auf eine Staatsbürgerschaft hat und daß niemandem willkürlich seine/ihre Staatsbürgerschaft entzogen werden soll. [Sie] unterstreichen, daß alle Aspekte der Staatsbürgerschaft nach dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit zu

¹⁹⁶ Vgl. Riegler (1995:17)

¹⁹⁷ Schlotter/Ropers/Meyer (1994:50 f)

¹⁹⁸ Vgl. Schlotter/Ropers/Meyer (1994:51)

¹⁹⁹ Moskauer Dokument (1991:D580)

²⁰⁰ Prager Dokument (1992:D169)

*behandeln sind. Sie werden, falls angebracht, Maßnahmen ergreifen, um im Einklang mit ihrem verfassungsmäßigen Rahmen Staatenlosigkeit nicht zunehmen zu lassen. [Sie] werden innerhalb der KSZE die Diskussion über diese Fragen fortsetzen."*²⁰¹

Darüber hinaus erschien es den StaatenvertreterInnen nicht angebracht, die kompromißorientierten, konsensual anerkannten Minderheitenrechte des Kopenhagener Dokumentes weiter zu spezifizieren oder auszubauen, sondern vielmehr Maßnahmen zu deren Implementierung und der Kontrolle ihrer Durchsetzung zu entwickeln. Der Akzent der Konferenz lag daher auf den Bereichen Frühwarnung, Konfliktbeilegung und Krisenmanagement. So wurden die OSZE-Strukturen zugunsten von mehr Handlungskompetenz einzelner Organe gestärkt und neue Organe ins Leben gerufen, z.B. das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten.

Im **Budapester-Gipfeldokument vom Dezember 1994** stellen die Teilnehmerstaaten deklaratorisch fest, daß die OSZE "eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in der Region sein" soll²⁰², daß sie darüber hinaus zur Umsetzung des im Mai 1994 beschlossenen Stabilitätspaktes zum Schutz von nationalen Minderheiten als "Sammelstelle für frei ausgehandelte bilaterale und multilaterale Vereinbarungen und Übereinkünfte" fungieren wird und bekräftigen "ihre Entschlossenheit", den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten "konsequent zu fördern".²⁰³

²⁰¹ Helsinki-Dokument (1992: Abschnitt IV, Ziffer 55-57)

²⁰² Budapester-Dokument (1994:91)

²⁰³ Vgl. Budapester-Dokument (1994:93-112)

Zusammenfassung

Das Kopenhagener Dokument 1990 bildet im wesentlichen die normative Grundlage des Minderheitenschutzregimes der OSZE. Wenngleich es gelungen ist, Minderheitenrechte als Menschenrechte zu verankern, ist es nicht gelungen, "in den Katalog von Minderheitenrechten auch Normen aufzunehmen, die über den Schutz vor Diskriminierung hinausgehen".²⁰⁴ Im Hinblick auf Minderheitenschulen und -kultureinrichtungen wurde im Dokument die Gründung solcher Einrichtungen zwar prinzipiell bejaht, eine finanzielle Förderungspflicht durch den Staat jedoch verneint. In der Frage des Sprachunterrichts und des Sprachgebrauchs in Schulen, vor Behörden oder Gericht stellt das Dokument lediglich fest, daß sich die Teilnehmerstaaten "darum bemühen werden", den Angehörigen nationaler Minderheiten "in Einklang mit den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften entsprechende Möglichkeiten" für den Unterricht in ihrer Muttersprache sowie für deren Gebrauch bei Behörden und Gericht zu gewährleisten. Im Streit um politische Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Minderheiten wollen die Teilnehmerstaaten das Recht nationaler Minderheiten "achten", wirksam an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Die Etablierung lokaler oder autonomer Verwaltungen als Instrumente des Minderheitenschutzes wurde lediglich "zur Kenntnis" genommen. Last but not least wurden auch Fragen des Staatsbürgerschaftsrechts nicht normativ vorangetrieben oder gar implementiert. Das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker wurde im Helsinki-Dokument zwar lobend hervorgehoben:

²⁰⁴ Bartsch (1995:203)

*"Das Streben der Völker, ihren inneren und äußeren politischen Status frei zu bestimmen, hat zur Ausbreitung der Demokratie geführt und jüngst seinen Ausdruck in der Entstehung einer Reihe von souveränen Staaten gefunden."*²⁰⁵

Nach den Erfahrungen mit der Anerkennungspolitik im ehemaligen Jugoslawien aber ist die OSZE-Politik in dieser Frage sehr ablehnend und eine normative Verregelung der Probleme, die mit Staatszerfall und -neubildung zusammenhängen, in weite Ferne gerückt.

Es läßt sich resümieren, daß die Normen auf Integration nationaler Minderheiten in den Gaststaat angelegt sind und die Gewährung personaler oder territorialer Autonomie nur sehr zögerlich angesprochen werden. Als oberste Norm ist die Wahrung der territorialen Integrität von Staaten festgeschrieben, auf die sich die Teilnehmerstaaten in Konfliktsituationen legitimerweise berufen können. Sofern ein Staat keine groben Menschenrechtsverletzungen an der nationalen Minderheit begeht, verbleibt die Minderheitenschutzpolitik weitgehend im Ermessen des Staates.²⁰⁶

*"Only in two cases will intervention on behalf of persons belonging to some minority be possibly considered: when the treatment of minorities provides a serious threat to the international peace and security and/or when the basic human rights ... of persons belonging to minorities are grossly violated."*²⁰⁷

Für diese beiden Fälle wurde das Einmischungsverbot der Schlußakte von Helsinki inzwischen relativiert, so daß - ausgenommen bei Fragen territorialer Integri-

tät - eine Einmischung der OSZE in die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates auch gegen dessen erklärten Willen erlaubt ist.

Es bleibt nun danach zu fragen, wie die Instrumente der OSZE-Minderheitenschutzpolitik auf dieser normativen Grundlage angelegt wurden und wie diese schließlich in Praxis damit hantieren.

2.4.3 OSZE-Organ des Minderheitenschutzregimes²⁰⁸

Entscheidungsorgane

Folgetreffen der Staats- und Regierungschefs

Alle zwei Jahre kommen die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Mitgliedstaaten zusammen, um die Durchführung sämtlicher Beschlüsse zu überprüfen und neue politische Grundsatzentscheidungen zu treffen.

Ministerrat

Der Rat besteht aus den Außenministern der Mitgliedstaaten und ist das zentrale Beschluß- und Leitungsgremium. Er tritt mindestens 1x jährlich zusammen. Vorsitzender ist für ein Jahr der Außenminister des gastgebenden Landes.

Hoher Rat

In Budapest 1994 wurde der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) in Hoher Rat umbenannt. Der Hohe Rat kommt mindestens 1x im Monat zusammen, bereitet die Arbeit des Ministerrates vor und führt dessen Beschlüsse durch. Zwischen den Ministerrattreffen ist der Hohe Rat das eigentliche Führungsorgan der OSZE. Der

²⁰⁵ Helsinki-Dokument (1992:D533)

²⁰⁶ Vgl. Koch (1993:267); vgl. Riegler (1995:23)

²⁰⁷ Vgl. Koch (1993:259)

²⁰⁸ Vgl. Schlotter (1995a:156ff); vgl. Bartsch (1995:190-196); vgl. Sonntag (1994:167-177)

Amtierende Vorsitzende des Hohen Rates ist jeweils ein Vertreter des im Ministerrat präsidierten Staates. Er wird von seinem Vorgänger und seinem Nachfolger unterstützt, welche zusammen als Troika tätig werden können. Zur aktiven Konfliktverhütung und Krisenbewältigung kann der Vorsitzende persönliche Vertreter ernennen und sog. ad-hoc-Lenkungsgruppen bilden, die aus Vertretern interessierter Mitgliedstaaten bestehen und zu speziellen Themen arbeiten und auf diese Weise den Vorsitzenden unterstützen und entlasten.

Unterstützungsorgane

Ständiger Rat (PC)

Der Ständige Rat mit Sitz in Wien tagt wöchentlich im Plenum (nicht öffentlich) und ist für die täglichen operativen Aufgaben zuständig. Der Tagesordnungspunkt "aktuelle Fragen" ist zeitlich wie inhaltlich offen gestaltet, so daß jeder Teilnehmerstaat jedes Thema ansprechen kann. Der Ständige Rat hat Entscheidungsbefugnis, sofern der Hohe Rat nicht tagt, bleibt dann aber dem Hohen Rat rechenschaftspflichtig. Dieses Organ hat sich erstaunlich entwickelt und dient nach Switalski²⁰⁹ zunehmend der Erfüllung folgender Zwecke:

- a) Er hat eine Frühwarnfunktion, indem er Probleme identifiziert und für die Notwendigkeit, sich mit ihnen zu befassen, Bewußtsein schafft.
- b) Er dient zur Herausbildung einer Hauptströmung politischer Positionen zu Schwerpunktfragen und bietet insbesondere kleinen und mittleren Staaten die einzigartige Möglichkeit, die Meinungsbildung der internationalen Hauptakteure zu beeinflussen.

- c) Er bereitet den Boden für OSZE-Aktionen und gibt unter anderem dem amtierenden Vorsitzenden Orientierungshilfen für Handlungsspielräume, wenn dieser im Namen der Organisation tätig wird.
- d) Er dient den OSZE-Organen als Informationskanal über laufende Aktivitäten der jeweils anderen OSZE-Organen.

Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR)

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte mit Sitz in Warschau überwacht die Einhaltung der Verpflichtungen, die sich aus der Menschlichen Dimension ergeben. Dazu gehört seine Funktion als Clearingstelle des "Mechanismus der Menschlichen Dimension", das Führen von Expertenlisten, die personelle und logistische Unterstützung der Missionen und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten.

Eine zweite wesentliche Aufgabe des ODIHR besteht in der Unterstützung der Demokratisierungsprozesse in den neuen OSZE-Staaten, um den Mangel an demokratischen Institutionen aufzufangen und solche mit aufbauen zu helfen. Zu diesem Zweck fungiert das ODIHR als Wahlbeobachter, als Beschwerdestelle in konkreten Menschenrechtsfragen; es betreibt aktive Öffentlichkeitsarbeit, um die Normen und die Arbeitsweise der OSZE auf breiter Basis publik zu machen u.a.m.

Darüber hinaus gestaltet das Büro Seminare zu Themen der Menschlichen Dimension. Zum Beispiel fand im Oktober 1993 ein Seminar zu Staatsbürgerschaftsfragen in Dagomys, Rußland statt. Daran nahmen Vertreter aus 14 Republiken der ehemaligen Sowjetunion teil, um über Staatenlosigkeit und Migration, OSZE-Normen zu nationalen Minderheiten und

²⁰⁹ Vgl. Switalski (1995:389)

zur Staatsbürgerschaft u.a.m. zu diskutieren und zu lernen.

"The Workshop was the first occasion where all (but one²¹⁰) Newly Independent States have met to discuss these issues. All agreed at the close of the workshop that it would be worthwhile to call such a meeting on a regular basis."²¹¹

Diese Seminare fungieren nicht nur als öffentliches Forum für die Teilnehmenden, sondern sie bieten auch die Möglichkeit von "corridor talks".²¹² Dieser Austausch über ähnliche Konflikthalte und der Lernprozeß über friedlichen Konflikt-austrag und alternative Lösungsansätze jenseits von Drohung und Gewalt sind für das Auftreten der politischen Eliten in konkreten Konflikten in ihren positiven Auswirkungen nicht zu unterschätzen.

Hoher Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM)

In Helsinki 1992 wurde das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten geschaffen, das seit Januar 1993 von dem ehemaligen niederländischen Außenminister Max van der Stoel bekleidet wird. Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten "symbolisiert eine Neuorientierung in der Minderheitendiskussion. Das Amt fungiert als 'Schnittstelle' zwischen Minderheitsrechten und Sicherheitsfragen und ist damit jenseits des Terrains rein minderheitenrechtlichen Engagements angesiedelt."²¹³ Das **formale Mandat** des HKNM lautet:

"Der Hohe Kommissar sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für Frühwarnung und gegebenenfalls für Frühmaßnahmen im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln."²¹⁴

Der HKNM ist ein Instrument der Konfliktprävention und Frühwarnung und nicht der Menschlichen Dimension.²¹⁵ Er befaßt sich daher nicht mit den Rechten einzelner Personen, die einer nationalen Minderheit angehören - weder als Individuen noch als Gruppe²¹⁶. Der HKNM ist kein Anwalt von Minderheiteninteressen, sondern vielmehr **ein neutraler Vermittler zwischen Staaten und Minderheiten**.

Dabei genießen nationale Minderheiten erstmals innerhalb der OSZE selbst einen Subjektstatus und sind nicht mehr nur Objekte zwischenstaatlicher Verhandlungen.²¹⁷ Der HKNM kann Minderheiten-Organisationen und -Verbände konsultieren, sie können selbst ihre Lage beschreiben und Forderungen vermittelt über den

²¹⁰ Wegen eines Staatsfeiertages nahm kein Vertreter Turkmenistans teil

²¹¹ CSCE ODIHR-Bulletin, vol.2(48)1994, S. 1

²¹² Vgl. Cortese (1994:27)

²¹³ Riegler (1995:19)

²¹⁴ Helsinki-Dokument (1992:D 542); vgl. zur detaillierten Analyse des Mandates: Zaagman (1994)

²¹⁵ Vgl. Zaagman (1994:114), vgl. Helsinki-Dokument (1992:II.12, II.2); vgl. Stoel (1994a:631)

²¹⁶ Vgl. Zaagman (1994:140f); vgl. auch Zaagman/Bloed (1995:232) Dies kommt in der englischen Bezeichnung des Titels seines Amtes zum Ausdruck: Er ist der High Commissioner **on** und nicht **for** National Minorities.

²¹⁷ Vgl. Riegler (1995:19); vgl. Zaagman/Zaal (1994:110)

HKNM an einen Staat richten. Der HKNM sammelt erste-Hand-Informationen durch Gespräche mit den direkt betroffenen Konfliktparteien. Konfliktparteien und interessierte Dritte, auch NROs, können den HKNM schriftlich, allerdings nicht anonym, über eine bedrohliche Situation informieren und Anliegen an ihn richten. Wie der HKNM mit diesen Informationen umgehen sollte, ist nicht näher geregelt.²¹⁸

Dieses weltweit einzigartige sicherheitspolitische Instrument²¹⁹ berechtigt den HKNM, auch gegen den Willen eines beschuldigten Staates einzureisen und mit allen direkt betroffenen Konfliktparteien Kontakt aufzunehmen, denn mit dem Helsinki-Dokument "CSCE states gave their *a priori* consent to all such visits".²²⁰ Wenn ein Staat die Einreise dennoch verweigert, muß der HKNM den Hohen Rat informieren, der dann weiter darüber berät und entscheidet. Dieser Fall ist bislang nicht eingetreten.

Das Mandat verbietet ausdrücklich die Kontaktaufnahme mit Personen oder Organisationen, die Terrorismus oder Gewalt ausüben oder öffentlich billigen. Von diesen darf der HKNM auch keine Mitteilungen entgegennehmen.²²¹ Diese Restriktion kam auf massivem Druck von Seiten Großbritanniens und der Türkei - unterstützt durch Spanien - zustande, die auf diese Weise sicherstellten, daß der HKNM sich nicht mit den langjährigen und schweren Konflikten in ihren Ländern befassen darf.²²²

Nicht zuletzt ist das Mandat insofern beschränkt, als es sich lediglich auf zwischenstaatliche Auseinandersetzungen bzw. solche, die es werden könnten, bezieht. Minoritätenkonflikte innerhalb eines Staates, die andere Staaten nicht tangieren (werden), sind hierin nicht eingeschlossen.

Das formale Mandat des HKNM gibt ihm kein Initiativrecht. Erst wenn eines der Entscheidungsorgane oder ein Teilnehmerstaat den Einsatz des HKNM in einen konkreten Konflikt für angebracht hält, erteilt der Ministerrat oder der Hohe Rat dem HKNM ein spezifisches Mandat.²²³ Der HKNM ist dem Hohen Rat rechenschaftspflichtig und an dessen Mandat gebunden. Während seiner laufenden Tätigkeit ist der HKNM allerdings unabhängig in seinen Entscheidungen. Er entscheidet über Art und Ablauf seiner Maßnahmen, ob und wann er eine Frühwarnung aussprechen und ob und warum er eine Angelegenheit in die Verantwortung des Hohen Rat zurückgeben will. Seine Frühwarnerklärungen müssen auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Hohen Rates gesetzt werden. Bislang hat der HKNM noch keine Frühwarnung ausgesprochen.²²⁴

Letztendlich bleibt eine effektive Arbeit des HKNM abhängig von der politischen und materiellen Unterstützung der OSZE als Staatengruppe:

*"In the final analysis, however, all will depend on whether the participating states will be mentally and politically prepared to act upon signals from the early warning system."*²²⁵

²¹⁸ Vgl. Zaagman (1994:121,160)

²¹⁹ Vgl. Bloed (1994b:32)

²²⁰ Zaagman (1994:160)

²²¹ Vgl. Helsinki Dokument (1992:D545)

²²² Vgl. Widmer (1993:271); vgl. Heraclides (1992:17)

²²³ Vgl. Zaagman (1994:146); vgl. Bloed (1994b:32f)

²²⁴ Vgl. Helsinki-Dokument (1992:Kapitel II,D 542-546); vgl. Zaagman/Zaal (1994:111)

²²⁵ Zaagman (1994:175)

Der HKNM fertigt über seine Arbeit Berichte an, die zunächst streng vertraulich nur an den Amtierenden Vorsitzenden des Hohen Rates gerichtet sind, denn sie enthalten zwar gut überlegte, aber sehr offene politische Empfehlungen in einer angespannten, sensiblen Situation. Eine Veröffentlichung oder Darlegung im Plenum könnte eskalierend wirken oder mißverstanden werden.²²⁶ Erst der Abschlußbericht wird an den Hohen Rat geschickt. Dieser entscheidet in jedem Einzelfall über eine weitere Veröffentlichung. Einige Staaten halten diese Regelungen für inadäquat, sie wünschen mehr Informationen über die Arbeit des HKNM, auch schon zu einem Zeitpunkt, an dem der HKNM noch aktiv ist und nicht erst nachträglich.²²⁷ Bisher allerdings gab der HKNM substantielle Aussagen nur dann im Plenum oder der Öffentlichkeit preis, wenn die direkt betroffenen Parteien dem explizit zustimmten.²²⁸

Die drei wesentlichen Kennzeichen des Amtes sind: **Unabhängigkeit, Vertraulichkeit und Unparteilichkeit.**²²⁹

Bisher hat sich der HKNM in elf Ländern engagiert: Albanien, Estland, Kasachstan, Kirgistan, Lettland, Mazedonien, Moldova, Rumänien, Slowakei, Ukraine, Ungarn. (Litauen: Nach seiner Reise Anfang 1993 hielt er es jedoch nicht für notwendig, sich weiter in diesem baltischen Staat zu engagieren.) In seiner praktischen Arbeit verfolgt der HKNM eine klare Integrationspolitik, die er wie folgt beschreibt: *"Wir sollten anerkennen, daß Selbstverwirklichung als Gruppe oder die Beibehal-*

*tung der Identität einer Minderheit nicht unbedingt zu einer Abspaltung führt oder diese erforderlich macht, entweder als Schritt zu einem eigenen unabhängigen Staat oder zu einem Anschluß an einen anderen Staat. Es gibt andere Möglichkeiten der Selbstverwirklichung, etwa kulturelle Autonomie, lokale Selbstverwaltung und ähnliches. Mehr noch, angesichts der Zahl der Minderheiten und der Tatsache, daß diese häufig über weite Gebiete verstreut sind und mit Angehörigen einer anderen Gruppe zusammen leben, ist es meiner Meinung nach unmöglich, daß Grenzänderungen eine durchführbare oder wünschenswerte Lösung wären. Dies würde vielmehr zu einem Europa führen, das in einem bislang unbekanntem Maße in Fragmente zersplittert wäre. Darüber hinaus hätten viele neue Staaten auch viele neue Minderheiten innerhalb ihrer Grenzen. Anstelle größerer Sicherheit hätten wir ein Europa, daß weniger stabil und sicher ist."*²³⁰

Der HKNM hält drei Schritte zur Lösung ethnopolitischer Konflikte für wichtig: Kommunikation, Partizipation und Integration. Kommunikation zielt auf den für notwendig erachteten kontinuierlichen Dialog zwischen Minderheiten und Regierung, z.B. durch "Runde Tische". Durch Partizipation wird langfristig gegenseitige Loyalität zwischen Staat und Minderheit aufgebaut. Integration schließlich meint lt. Stoel nicht Assimilation, sondern die aktive Teilnahme der Minderheiten an der Gesellschaft, ohne auf ihre Identität verzichten zu müssen.²³¹

²²⁶ Vgl. Zaagman (1994:122)

²²⁷ Vgl. Zaagman (1994:122f)

²²⁸ Vgl. Zaagman (1994:125)

²²⁹ Vgl. Stoel (1995:41f), vgl. Zaagman (1994:119ff)

²³⁰ Stoel (1994a:633f)

²³¹ Vgl. auch Heinz (1994:3)

Zusammenfassung und Kritik des Mandates: Das Mandat des HKNM enthält zwei widersprüchliche Ansprüche: Zum einen sollte das Mandat Unabhängigkeit und Flexibilität für eine effektive Arbeit des HKNM garantieren, zum anderen aber wurde es gleichzeitig begrenzt, da manche Staaten die Aushöhlung ihrer staatlichen Souveränität fürchteten und vermeiden wollten.²³²

*"This tension colours the entire mandate and my in certain situations impair the effectiveness of the High Commissioner. Apart from excluding certain situations, the text of the mandate may give rise to misunderstandings, conflicting interpretations or even conflicts over competences, with the risk that the High Commissioner becomes bogged down in procedural quicksand or even worse."*²³³

Zaagman weist zu Recht auf das Problem hin, daß eine Vereinnahmung des HKNM durch Minderheitengruppen oder Staaten nicht ganz auszuschließen ist:

*"What cannot be ruled out, of course, is that parties, including states concerned, will still try to use the High Commissioner's involvement for their own purposes."*²³⁴

Es liegt somit letztlich bei der jeweiligen Person, die das Amt bekleidet, mit diesem Problem umzugehen.

Manche ExpertInnen fordern, das Mandat durch ein Initiativrecht für den HKNM zu verbessern, damit er von sich aus auf gespannte Situationen aufmerksam machen kann. Ohne, daß es dafür eine spezielle Regelung gibt, ergriff auch der damalige ungarische Außenminister als Amtierender Vorsitzender des Hohen Rates die Initia-

tive, um im Tschetschenien-Konflikt die OSZE-Instrumente zu aktivieren.

Zaagman kritisiert, die Terrorismus-Klausel könnte extensiv genutzt werden, um die Arbeit des HKNM einzugrenzen oder gar völlig zu verhindern:

*"... thus giving room for states to restrict the HCNM in his activities, to procrastinate or even to wholly reject the High Commissioner's involvement."*²³⁵

*"It is unclear what exactly constitutes 'situations involving organized acts of terrorism'. There is of course the first problem that what one calls terrorism, another calls (justified) violence."*²³⁶

Deshalb befürwortet Zaagman die Aufhebung der Terrorismus-Klausel, da ihr Ausschluß von Diskussionen und Verhandlungen mit dem HKNM sich als kontraproduktiv erweisen könnte. Denn: Der Terrorismus, der im Kontext mit nationalen Minderheiten steht, ist eine außerordentliche Bedrohung der internationalen Beziehungen "and should thus be a matter of particular concern."²³⁷

Langzeitmissionen

Das zweite innovative Instrument der OSZE-Minderheitenschutzpolitik sind die Langzeitmissionen. Diese Missionen unterscheiden sich von Beobachter-, Erkundungs- oder fact-finding-Missionen - wie Honsowitz²³⁸ ausführt - in drei zentralen Punkten:

- a) Sie verfügen über ein umfassendes politisches Mandat, das von allen OSZE-Teilnehmerstaaten, **einschließ-**

²³² Vgl. Zaagman (1994:117)

²³³ Zaagman (1994:117)

²³⁴ Zaagman (1994:121f)

²³⁵ Zaagman (1994:137), ähnlich: Bloed (1993:27)

²³⁶ Zaagman (1994:138)

²³⁷ Zaagman (1994:140)

²³⁸ Vgl. Honsowitz (1994:369); vgl. auch Schlotter (1995b:118)

lich des betroffenen Staates, im Detail ausgehandelt wird.

- b) Diese breit abgesicherte politische Grundlage ist die Voraussetzung für das **Initiativrecht der Missionen**, die von sich aus Maßnahmen und Handlungen durchführen können und sollen.
- c) Die Missionen sollen über einen längeren Zeitraum (mindestens 6 Monate; sie wurden bisher regelmäßig um diese Zeitspanne verlängert) die **ständige Anwesenheit der OSZE vor Ort** gewährleisten.

Langzeitmissionen stellen damit völlig neuartige Innovationen in der präventiven Diplomatie dar. Sie sind zugleich ein sicherheitspolitisches Instrument der Friedenserhaltung und Frühwarnung.²³⁹ Ihnen gehören durchschnittlich acht Mitglieder an in unterschiedlicher Zusammensetzung von Diplomaten, Militärs, Rechts- und/oder RegionalexpertInnen, die über der Aufgabe entsprechende Regional-, Fach- und Sprachkenntnisse verfügen müssen. Die Leiter waren bisher durchweg Diplomaten mit Botschaftserfahrung.²⁴⁰ Die Leiter der Langzeitmissionen fertigen regelmäßig (meist wöchentlich) vertrauliche Berichte an, die dem Ständigen Rat vorgelegt werden.²⁴¹

Tabelle 3: Langzeitmissionen (Stand Juni 1995)²⁴²:

* Serbien/Montenegro	(9/1992 bis 6/1993)
* Mazedonien	(seit September 1992)
* Georgien	(seit Dezember 1992)
* Ex-Jugoslawien	(seit Februar 1993)
* Estland	(seit Februar 1993)
* Moldova	(seit April 1993)
* Lettland	(seit November 1993)
* Tadschikistan	(seit Februar 1994)
* Bosnien-Herzegowina	(seit Oktober 1994)
* Ukraine	(seit November 1994)
* Tschetschenien	(seit April 1995)

2.4.4 Aufgaben des Hohen Kommissars und der Langzeitmissionen

Die wesentlichen Aufgaben des Hohen Kommissars und der Langzeitmissionen bestehen in Maßnahmen der präventiven Diplomatie und Frühwarnung.

*"Neither the High Commissioner's mandate nor other CSCE texts define what is meant by early warning or preventive diplomacy, but we can make some assumptions. ... early warning should provide the relevant CSCE bodies with information about escalatory developments ... far enough in advance in order for them to react timely and effectively, if possible still leaving them time to employ preventive diplomacy and other non-coercive and non-military preventive measures. ... Preventive diplomacy relies on diplomatic and similar methods, such as negotiation, enquiry, mediation, and conciliation."*²⁴³

²³⁹ Vgl. Bloed (1995:20)

²⁴⁰ Vgl. Honsowitz (1994:369)

²⁴¹ Vgl. Switalski (1995:395)

²⁴² Vgl. Schlotter (1995b:116f); vgl. auch Honsowitz (1994:369f)

²⁴³ Stoel (1994b:8) Hervorhebung durch die Autorin

Zur Durchführung dieser Aufgaben sind drei spezifische Maßnahmen notwendig:

1. Sammlung, Bewertung und Weitergabe von Informationen;
2. Deeskalation durch Abbau von Spannungen, Förderung von Dialog, Vertrauen und Kooperation zwischen den involvierten Parteien;
3. Einbezug der OSZE als Ganzes - wo nötig - sowohl in den Prozeß der präventiven Diplomatie als auch in den langfristig angelegten Friedensbildungsprozeß.²⁴⁴

Die Machtmittel des HKNM und der Langzeitmissionen sind sehr schwach, sie werden deshalb als "low-profile-mediators" bezeichnet. Letztlich obliegt es den Entscheidungsorganen der OSZE, adäquat auf die Signale des Frühwarnsystems zu reagieren und den Maßnahmen präventiver Diplomatie durch die volle politische Unterstützung Nachhaltigkeit und Gewicht zu verleihen sowie nicht zuletzt darüber hinausreichende Maßnahmen (z.B. Sanktionen, Ausschluß aus der OSZE) anzudrohen, zu ergreifen und umzusetzen.

2.5 Fazit

Der OSZE-Minderheitenschutzansatz wird gegenwärtig ob seiner Innovationen pauschal oder in Bezug auf die Arbeit des HKNM und der Langzeitmissionen im Besonderen vielfach gelobt.²⁴⁵ So schreibt Mayer:

"Good news' haben keinen Nachrichtenwert, aber sie gehören ins Bild, wenn objektiv berichtet werden soll. ... Das Erstaunliche ist, daß Normalität in einer schwierigen Zeit des Übergangs vorherrscht. Das ist die Botschaft, daß eine

*große Lücke klafft zwischen den (aus-)denkbaren Konflikten und den realen Konfliktlinien. Mit dieser Feststellung wird keiner der blutigen Konflikte unserer Tage übersehen. Aber er wird in Relation gesetzt zu der Tatsache, daß in sieben Jahrzehnten Sowjetherrschaft nationale, ethnische, soziale, kulturelle und humanitäre Ungerechtigkeiten geschaffen wurden, die nun eben nicht explodieren, sondern - relativ - gemäßigt aufgearbeitet werden."*²⁴⁶

Hennig verweist sehr ähnlich darauf, daß eine Voraussetzung für erfolgreiche präventive Diplomatie ihr Charakter als stille und diskrete Diplomatie ist; je erfolgreicher aber die OSZE auf diesem Gebiet ist, um so weniger wird sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen:

*"Ein Konflikt, der vermieden oder unter Kontrolle gehalten wird, ist keine Meldung. Ein solcher Erfolg der OSZE-Arbeit ist ja auch nicht quantifizierbar."*²⁴⁷

Auch Schlotter bemerkt, daß die Ergebnisse der Arbeit des HKNM letztlich schwer meßbar sind, aber daß allgemein sein Wirken als *die* Erfolgsgeschichte der OSZE nach 1990 angesehen wird.²⁴⁸

Andere kritisieren hingegen, daß die OSZE mit ihrem Instrumentarium präventiver Konflikt diplomatie in erster Linie "nur Verlauf und Folgen, kaum aber die Ursachen von Konflikten erfaßt." Kritiker, wie Andrei Zagorski²⁴⁹, prognostizieren daher, daß sich das OSZE-Instrumentarium als unzulänglich erweisen wird, weil es dazu neige, lediglich auf akut werdende Krisen zu reagieren. Vielversprechender sei hingegen eine umfassende konfliktvorbeugende Politik, die die Entwicklung kri-

²⁴⁶ Mayer (1993:13)

²⁴⁷ Hennig (1995:127)

²⁴⁸ Vgl. Schlotter (1995b:116)

²⁴⁹ Vgl. Zagorski (1995:9ff)

²⁴⁴ Vgl. Stoel (1994b:9)

²⁴⁵ Vgl. Matejka (1995:7)

senanfälliger Regionen stärker in den Vordergrund stelle.²⁵⁰

Zudem begreifen andere die normative Basis als defizitär:

*"Die ersten greifbaren Erfahrungen mit der Konsens-minus-eins-Regelung und der international im Rahmen der KSZE legitimierten Intervention in inner- bzw. zwischenstaatliche Konflikte verdeutlichen, daß sehr bald eine Grundsatzdebatte über das Spannungsverhältnis zwischen dem Territorialprinzip und dem Prinzip der nationalen Selbstbestimmung notwendig ist."*²⁵¹

Darüber hinaus wird bemängelt, daß die Instrumente und Mechanismen, die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren, die die OSZE entwickelt hat, an der Regelung zwischenstaatlichen Verhaltens orientiert sind, die unterstellen, daß es sich bei den Konfliktparteien um nach innen und außen handlungs- und organisationsfähige Staaten handelt:

"Das ganze Instrumentarium ist darauf gerichtet, Interessenkonflikte zwischen rational kalkulierenden Akteuren zu regeln, was die Möglichkeit von Kompromissen beinhaltet. Bei den jetzigen ost- und südosteuropäischen Kriegen handelt es sich jedoch um Identitätskonflikte zwischen verschiedenen ethnonationalen Gruppen und damit um Themen, die nur schwer verhandelbar sind. Darüber hinaus geht es um ungeordnete Zerfallsprozesse von Völkerrechtssubjekten, aus denen erst im Laufe einer längeren Übergangszeit neue souveräne Staaten entstehen werden. Solche Auflösungsprozesse staatlicher Ordnung sind von außen nur schwer zu beeinflussen, und internationale Organisatio-

*nen, die ja letztlich von Staaten getragen werden, sind so überfordert wie alle anderen, seien es Einzelstaaten oder gesellschaftliche Organisationen."*²⁵²

Der Minderheitenschutzansatz stellt sich in der Tat normativ ambivalent und defizitär dar und auch das Mandat des HKNM enthält Widersprüchlichkeiten und Handlungsbegrenzungen. Dennoch scheinen Beobachter die konkrete Arbeit der OSZE-Organe als erfolgreich einzustufen. Das nachfolgende Kapitel bemüht sich darauf aufbauend um eine Annäherung an diesen paradox anmutenden Eindruck, indem anhand von zwei Länderbeispielen die Arbeit des HKNM und der jeweiligen Langzeitmission illustriert werden: Wie haben sich die OSZE-Instrumente, die Normen und Handlungsanweisungen in Bezug auf Minderheitenschutz konkret in einzelnen Konflikten und Krisen bewährt?

²⁵⁰ Vgl. auch Hennig (1995:127)

²⁵¹ Peters (1994:183); vgl. Schlotter/Ropers/Meyer (1994:108)

²⁵² Schlotter/Ropers/Meyer (1994:49)

3 OSZE-Minderheitenschutzpolitik in der Praxis

3.1 Untersuchungsrahmen und Analysekriterien

Um die umfangreichen Aktivitäten der OSZE zur Bearbeitung ethno-politischer Konflikte adäquat zu untersuchen, richtet sich die nachfolgende Analyse auf die beiden innovativen und bedeutsamen Organe des Minderheitenschutzregimes: Hoher Kommissar für nationale Minderheiten und die Langzeitmissionen. Dabei interessiert vor allem ihr Beitrag zur Gewaltprävention und Konfliktregelung angesichts der normativen Erweiterungen und der qualitativen Neuerung, daß beide Instrumente auf die innenpolitischen Entscheidungsprozesse direkt einwirken.

Zu diesem Zweck wurden zwei Länder ausgewählt, in denen jeweils beide Organe tätig geworden sind. Ziel der Auswahl war, die Arbeitsweise zu verschiedenen Konfliktinhalten und bei variierendem Eskalationsgrad herauszuarbeiten; ferner sollte die Wirksamkeit ihrer Tätigkeiten auf die sicherheitspolitische Zielsetzung von Frühwarnung und Konfliktprävention aufgezeigt und analysiert werden. Im Sinne der eingangs aufgeworfenen Fragen wird auch danach geforscht, wie die beiden OSZE-Instrumente im Lichte der normativen Vorgaben hinsichtlich von Autonomie- und Selbstbestimmungsfragen agieren.

Die Analyse der Länderbeispiele wurde zum Stichtag 31.12.1995 abgeschlossen. Nachfolgende Ereignisse wurden nicht mehr berücksichtigt. Zu jedem Länderbeispiel wird zunächst ein Aufriß der Konfliktinhalte gegeben. In einem zweiten Teil wird die Arbeit des jeweiligen OSZE-Organs dargestellt. Als erfolgreiche Arbeit wird schließlich qualifiziert, was in

gleichlautenden positiven Verlautbarungen von a) OSZE-Organen und b) von externen Dritten als solche eingeschätzt und belegt wird. c) Als Erfolg werden auch Fakten angesehen, die eine Verbesserung der Konfliktsituation darlegen.

Zur systematischen Erfassung der Funktionen "Frühwarnung" und "präventive Diplomatie" werden diese beiden Begriffe um die in ihnen enthaltenen Teilfunktionen Monitoring und Deeskalation erweitert und wie folgt spezifiziert:

Kategorien zur Erfassung von Sicherheits- und Konfliktbearbeitungsfunktionen

Deeskalation

- Verhinderung von Gewaltphänomenen
- Abbau von Spannungen
- Abbau struktureller Gewalt

Monitoring

- Informationssammlung
- Informationsbewertung
- Informationsweitergabe

Präventive Diplomatie

- Aufbau von Vertrauen
- Dialogbereitschaft herstellen
- Dialog initiieren
- Vermittlung untersch. Sichtweisen
- Kompromißbereitschaft fördern
- konstruktive Lösungsvorschläge
- kurzfristige Konfliktregelung
- langfristige Konfliktregelung

Frühwarnung

- Frühwarnerklärung

Auf der Grundlage der oben festgelegten Erfolgskriterien und anhand der genannten Kategorien wird abschließend die erfolgreiche Umsetzung der verschiedenen Sicherheitsfunktionen des HKNM und der Langzeitmissionen tabellarisch zusammengefaßt.

3.2 Auswahl und Begründung der Länderbeispiele

Die Auswahl fiel auf die Länder Estland und Moldova und kam nach folgenden Überlegungen zustande:

1. In beiden Ländern engagierten sich sowohl der HKNM als auch eine Langzeitmission.
2. Die untersuchten Länder liegen bewußt **in verschiedenen geographischen Regionen** (Baltikum, Balkan), da angenommen wird, daß die Probleme auch durch den regionalen Kontext bedingt sind oder strukturiert werden, wie dies z.B. in den zahlreichen offensichtlichen Ähnlichkeiten der Situationen in Estland und Lettland deutlich wird.
3. Die Beispiele illustrieren **unterschiedliche Konflikthalte**: In Estland handelt es sich um eine Vielzahl von Konflikten, z.B. um einen Staatsbürgerschaftskonflikt, der immer stärker zu einem klassischen Minderheitenkonflikt wurde bzw. wird, daneben gibt es einen latenten Grenzkonflikt und Überlegungen zu territorialer Autonomie in zwei östlichen Regionen. In Moldova handelt es sich um zwei Minderheitenkonflikte, in denen um Autonomie oder zeitweilig auch um Irredentismus (Anschluß an Rumänien) gestritten wurde bzw. wird. Der moldawische Transnistrien-Konflikt weist hingegen deutlich separatistische *Bezüge* auf.
4. Die Konflikte wurden **nach ihrem unterschiedlichen Eskalationsgrad** ausgewählt (vgl. Tabelle 2: Minderheitenkonflikte in OSZE-Europa): Estland ist ein Beispiel eines "unterdrückten oder gewaltlos artikulierten Konfliktes" der Stufe 1: mit Ausnahme der beiden Toten während des Unabhängigkeitskampfes kam es zu keiner direkten

Gewaltanwendung oder gar Kämpfen. Moldova ist ein Beispiel eines "gewalthaltig/schwelenden Konfliktes" der Stufe 2, in dessen Verlauf es zu kriegerischer Gewaltanwendung kam, welche schließlich vor Beginn der Arbeit der OSZE-Mission durch Waffenstillstand beendet werden konnte. Auf die Untersuchung eines Konfliktes der Stufe 3 oder 4, also einen gewalthaltigen oder kriegerischen Konflikt wurde bewußt verzichtet, da wie oben bereits ausgeführt, der instrumentelle und personelle Aufbau der OSZE für eine Bearbeitung auf dieser Eskalationsstufe bislang nur auf dem Papier rudimentär und in Praxis nicht vorhanden ist.

5. Nicht zuletzt wurden Beispiele gewählt, **die aufgrund vergleichsweise guter Quellen** diese Untersuchung zuließen, weil die Konflikte zum einen zwischen 1993-1995 nahezu dauerhaft auf der Agenda der OSZE standen und andererseits "genügend" öffentlich zugängliches Material von Seiten der OSZE-Organen und/oder von ExpertInnen zur Verfügung stand. Die vertrauliche Arbeitsweise des HKNM und der Langzeitmissionen erschwerte die Analyse aufgrund mangelnder Quellen, welches aber wohl mit Rücksicht auf ihren Auftrag der stillen Diplomatie auch in Zukunft hingenommen werden muß.

3.3 Länderbeispiele

3.3.1 Estland

Konflikthalte

Estland wurde 1940 von der Sowjetunion annektiert und in der Folgezeit durch eine gezielte Russifizierungspolitik politisch, demographisch, sozio-ökonomisch "kolonisiert". Russisch wurde zur dominierenden Verkehrssprache, RussInnen besetzten die Schlüsselpositionen in Partei, Verwaltung und Wirtschaft.²⁵³ Vor der Annektion betrug der Bevölkerungsanteil der ethnischen RussInnen 8 %, jener der EstInnen 88 %. Durch die gezielte Zuwanderungspolitik haben heute ca. 475.000 ethnische RussInnen ihren Wohnsitz in Estland, das ist fast ein Drittel der Bevölkerung.²⁵⁴ Der russische Bevölkerungsteil lebt demographisch konzentriert in den großen Städten und zwei Regionen im Osten des Landes an der Grenze zu Rußland.

Tabelle 4: Nationale Gliederung Estlands nach der Volkszählung 1989²⁵⁵

Gesamtbevölkerung:	1.565.000
Esten	963.000 (61,6 %)
Russen	475.000 (30,3 %)
andere	127.000 (8,1 %)

Nach Erämpfung der Unabhängigkeit und staatlichen Souveränität im Jahr 1991 will

²⁵³ Vgl. Nowak (1994:90); vgl. Karger (1995a:81)

²⁵⁴ Vgl. Staden (1993:653); vgl. Gießmann/Schlichting (1995:128)

²⁵⁵ Karger (1995a:81)

Estland dieses "historische Unrecht" rückgängig machen.²⁵⁶

*"Die staatliche Integrität soll gesichert werden, indem eine Selektion der StaatsbürgerInnen anhand von Loyalitätsvermutungen erfolgt. Diese fallen pauschal zu Ungunsten der aus der übrigen Sowjetunion Zugezogenen und ihrer Nachfahren aus. Diesem Teil der Bevölkerung wird vorgeworfen, er habe sich von der einheimischen Gesellschaft abgegrenzt und sei herkunftsmäßig und rechtlich russisch."*²⁵⁷

Aufgrund der neuen estnischen Rechtslage seit 1991 genießen fast ein Drittel der ständigen EinwohnerInnen Estlands keine vollen Bürgerrechte. Sie dürfen keine Parteien gründen, haben kein Wahlrecht zum Parlament, ihre Freizügigkeit ist behindert usw.²⁵⁸ Die estnische Politik sah/sieht sich deshalb dem (vor allem russischen) Vorwurf ausgesetzt, in Estland würden die Menschen- und Minderheitenrechte der russischen Bevölkerung eklatant verletzt.²⁵⁹ Rußland selbst wiederum steht im Verdacht, den Staatsbürgerschaftskonflikt für eigene Großmachtansprüche ausnutzen zu wollen, indem es eine "Schutzmachtrolle" für die in Estland lebenden RussInnen beansprucht.²⁶⁰

So werden sehr verschiedene Bedrohungen rezipiert: Die staatlichen Akteure Estlands sehen sich durch den "Friedensstörer Rußland" bedroht, der die Lage in Estland mit Hilfe der "rußland-

²⁵⁶ Vgl. Nowak (1994:89f); vgl. Birckenbach (1994a:77); vgl. Karger (1995a:80)

²⁵⁷ Birckenbach (1994a:77)

²⁵⁸ Vgl. Wellmann (1993:14)

²⁵⁹ Der Tagesspiegel vom 17.3.1993: "Kosyrew warnt Baltikum vor 'Zuständen wie in Jugoslawien'"; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.5.1993, S. 6

²⁶⁰ Vgl. Birckenbach (1994a:77f)

treuen" Minderheit zu destabilisieren sucht und verbindet dies mit der Annahme, die demographische Situation als solche sei ein Sicherheitsrisiko. Auch hatte man Angst vor einem möglichen Irredentismus der russischen Bevölkerung in den östlichen Landesteilen. Befürchtet wird darüber hinaus mangelnde Loyalität der Minderheit und der langfristige Untergang der estnischen Kultur und Sprache. Sie erleben dies als Bedrohung ihrer nationalen Identität.²⁶¹

Ein Teil der russischen Minderheit fühlt sich grob diskriminiert und will seine Interessen durch Rußland verteidigt sehen, aber ein nicht unwesentlicher Teil der russischen Minderheit sieht die sicherheitspolitische Lage durch das Auftreten Rußlands als "Schutzmacht" bedroht und die eigene friedliche Existenzsicherung in Estland dadurch langfristig gefährdet.²⁶² Enttäuschung herrscht allenthalben, weil ein großer Teil der ethnischen RussInnen den Unabhängigkeitskampf aktiv unterstützte und sich nun ungerechterweise abgeschoben und ausgegrenzt fühlt. Die EinwohnerInnen der überwiegend von RussInnen bewohnten Gebiete fürchten ihrerseits den Verlust ihrer Kultur, Sprache und Identität angesichts der Estnisierungspolitik.

Die staatlichen Akteure Rußlands befinden sich in schweren innenpolitischen Kämpfen, wobei die nationalistisch-konservative Elite russische Einflußnahme und Großmachtambitionen zu erhalten bzw. zu revitalisieren wünscht. In ihrer Sicht werden die RussInnen in Estland vom Status einer privilegierten Gruppe zu einer politisch, kulturell und sozio-ökonomisch diskriminierten Minderheit degradiert, was als

Verletzung des russischen Selbstwertgefühls interpretiert wird.²⁶³

Alle EinwohnerInnen Estlands - unabhängig von ihrem staatsbürgerlichen Status - leben angesichts der Umbrüche und des Transformationsprozesses und der schlechten ökonomischen Lage unter hohem sozialen Streß:

*"Wohnungsprobleme, Arbeitslosigkeit, Rechtsunsicherheit, neue Sprachanforderungen, Identitätsbelastungen und die vorerhaltene Staatsbürgerschaft verdichten sich zu einem Unzufriedenheitssyndrom, von dem angenommen werden muß, daß es möglicherweise sehr rasch politisch organisiert und in gewaltsame Aktionen überführt werden kann."*²⁶⁴

Diese brisante Mischung kennzeichnete die Minderheitenproblematik in Estland seit 1990 und wies sie als große Bedrohung der europäischen Sicherheit aus. Dennoch wurden die Konflikte in Estland überraschend gewaltfrei ausgetragen.

In Estland handelt es sich um überaus komplexe Konfliktkonstellationen: 1) die Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts, 2) der Ausländergesetzgebung, 3) der kulturellen Minderheitenrechte und 4) dem politischen Status jener Städte und Regionen, die mehrheitlich von ethnischen RussInnen bewohnt sind. Hinzu kommt 5) ein bislang latent gebliebener Konflikt um den strittigen Grenzverlauf zu Rußland. 6) Der brisante Konflikt um den Abzug der russischen Truppen aus Estland wurde durch internationalen Druck und schließlich durch ein Linkage mit der Gewährung von Bürgerrechten an die Gruppe der pensionierten Militärs und deren Angehörigen gelöst: die russischen Truppen verließen Estland frist-

²⁶¹ Vgl. Wellmann (1993:13)

²⁶² Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.5.1994

²⁶³ Vgl. Kirch/Kirch (1995:442); vgl. Birckenbach (1994b); vgl. Schulze (1994:20)

²⁶⁴ Birckenbach (1994b:7)

gemäß Ende August 1994.²⁶⁵ Diese Regelung erfolgte weitgehend ohne Beteiligung der Langzeitmission und des HKNM, so daß auf diese Streitigkeiten hier nicht näher eingegangen wird.

1) Der Konflikt um das Staatsangehörigengesetz (StanG)

Das Russische Gesetz, welches die Staatsangehörigkeit zur Rußländischen Föderation regelt, besagt in Art. 18 (d-e), "... daß Staatsangehörige der ehemaligen UdSSR oder Staatenlose nur dann Staatsangehörige der RSFSR sind, wenn sie am 1.09.1991 auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR wohnhaft waren. Nun hatte aber Rußland die Unabhängigkeit Estlands bereits am 26.08.1991 anerkannt und daher war Estland ... für Rußland nicht mehr 'UdSSR', sondern Ausland"²⁶⁶

Estland wiederum setzte am 26.02.1992 das Staatsbürgerschaftsrecht aus dem Jahre 1938 wieder in Kraft, welches im Sinne eines *ius sanguinis* die Staatsbürgerschaft automatisch nur jenen Personen zuerkennt, die vor 1940 estnische StaatsbürgerInnen waren sowie deren Nachkommen. Da die meisten RussInnen und anderen Nicht-EstInnen nach dem Zweiten Weltkrieg zugewandert sind, erfüllen sie weder das Abstammungskriterium noch das Kriterium einer vor-sowjetischen estnischen Staatsbürgerschaft. Sofern sie sich für die russische (oder eine andere) Staatsangehörigkeit entschieden, galten sie für die estnischen Behörden seither als AusländerInnen. Beantragten sie die russische (oder eine andere) Staatsangehörigkeit nicht, waren sie nach estnischem Recht zunächst Staatenlose.

²⁶⁵ Vgl. Gießmann/Schlichting (1995:128)

²⁶⁶ Uibopuu (1994:58)

Nach dem ersten Entwurf des estnischen Staatsangehörigengesetzes von 1990 konnten Personen die estnische Staatsbürgerschaft nach Erfüllung bestimmter Kriterien/Auflagen erwerben: wenn sie 1.) seit dem 31. März 1990 ihren Wohnsitz zwei Jahre lang nachweislich in Estland hatten (die Aufenthaltsdauer vor diesem Datum war irrelevant), 2.) eine Sprachprüfung erfolgreich absolviert und 3.) ein Loyaltätsgelöbnis zum estnischen Staat abgelegt hatten. Nach Ablauf eines Jahres nach Antragstellung konnten sie dann eingebürgert werden. Ausgenommen waren aktive ausländische Militärangehörige, ehemalige Angehörige der sowjetischen Sicherheitsorgane und verurteilte Kriminelle. Die Möglichkeit einer Doppelstaatsbürgerschaft sah das estnische StanG nicht vor.²⁶⁷ Dieser Gesetzentwurf wurde scharf kritisiert, vor allem das restriktiv geregelte Erfordernis einer Sprachprüfung.

Als Estland 1991 unabhängig wurde, unterzeichnete es mit Rußland (damals noch Rußländische Föderation der Sowjetrepubliken) einen bilateralen Vertrag, der die sog. *initial citizenship*-Klausel enthält, welche allen EinwohnerInnen Estlands, die früher BürgerInnen der UdSSR waren, das Recht garantierte, entsprechend ihrer freien Willensäußerung die Staatsangehörigkeit Rußlands oder Estlands zu behalten oder zu erwerben.²⁶⁸ In der Folgezeit verweigerte die estnische Regierung die Erfüllung dieses Vertrages, da in ihrer Sicht die Erteilung oder Verweigerung der *initial citizenship* ausschließlich in ihren Kompetenzbereich als souveräner Staat fällt.²⁶⁹

²⁶⁷ Vgl. Staden (1993:656f); vgl. Bricke (1995:137)

²⁶⁸ Vgl. Birckenbach (1994:4); der Vertragstext findet sich in Schmidt (1993)

²⁶⁹ Vgl. Birckenbach (1994b:6); vgl. entsprechende Aussagen des estnischen

2) Der Konflikt um das Ausländergesetz (AuslG)

Die auf diese Weise klassifizierten Personengruppen AusländerInnen und Staatenlose mußten, wenn sie in Estland weiterhin leben wollten, sich entweder um die estnische Staatsangehörigkeit oder um eine Aufenthaltserlaubnis bemühen, "die nach der ersten Fassung des Gesetzes auch in der Form der Daueraufenthaltsgenehmigung alle fünf Jahre erneuerungspflichtig sein sollte"²⁷⁰, während sie zuvor unbefristet galt. Ein Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung mußte bis zum 12. Juli 1994 gestellt werden, andernfalls seien die AusländerInnen als "Illegale" anzusehen.

Dieser Gesetzentwurf löste harsche Kritik, insbesondere von Seiten Rußlands aus²⁷¹, und verständlicherweise sah sich die russische Minderheit tief verunsichert und existentiell bedroht²⁷², nicht zuletzt weil ihnen nach dem 12. Juli 1994 die Ausweisung drohen konnte. Die parlamentarische Verabschiedung dieses Gesetzes löste umfangreiche diplomatische Aktivitäten aus, z.B. durch den amerikanischen Außenminister, Vertreter Finnlands und Schwedens und anderer EU-Staaten. Auch der HKNM wurde sofort aktiv und forderte den estnischen Staatspräsidenten, Lennart Meri, auf, von seinem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch zu machen, die Verkündung des Gesetzes auszusetzen. Meri folgte dieser Empfehlung des HKNM und legte

den Gesetzentwurf dem Europarat und der OSZE zur Stellungnahme vor.²⁷³

3) Die Gewährung kultureller Minderheitenrechte

Die Gewährung kultureller Minderheitenrechte wurde weitgehend befriedigend geregelt, vor allem durch das am 26.10.1993 angenommene "Gesetz über die Kulturautonomie der Minderheitsvölker Estlands"²⁷⁴. Dieses Gesetz gewährt "nationalen Minoritäten" substantielle Rechte, z.B. das Recht, eigene Bildungsstätten, Kindergärten, Vorschulen und Schulen, die eine intensive Lehre der Minderheitensprache bieten, zu unterhalten.²⁷⁵ Mit Rückgriff auf das liberale und fortschrittliche Kulturautonomiegesetz aus dem Jahre 1925 gewährt es in § 7, Abs. 1 vier nationalen Minderheiten automatisch kulturelle Autonomie: der deutschen, jüdischen, russischen und schwedischen Minderheit. Andere Minderheiten haben die Möglichkeit, ein eigenes Minderheitenkataster zu bilden. Bei 3.000 Eintragungen in ein solches Kataster erhält die betreffende Minderheit gesetzlichen Status und die o.a. Rechte.²⁷⁶

Da allerdings auch im Jahr 1995 nur 10 % der ca. 435.000 in Estland lebenden ethnischen RussInnen die estnische Staatsangehörigkeit besaßen, diese aber Voraussetzung für die Anerkennung als Minderheit ist, sind sie letztlich doch stark benachteiligt, denn als Nicht-Staatsangehörige haben sie "nicht das Recht, sich in den Kultur-

Außenministers Luik, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.5.1994.

²⁷⁰ Staden (1993:658)

²⁷¹ Vgl. Uibopuu (1995:162)

²⁷² Vgl. Bildt (1994:79)

²⁷³ Vgl. Staden (1993:659); vgl. Wellmann (1993:18)

²⁷⁴ Vgl. Karger (1995a:82); vgl. Staden (1993:659)

²⁷⁵ Vgl. Karger (1995a:82)

²⁷⁶ Vgl. Uibopuu (1994:45f); vgl. auch Bricke (1995:134)

kataster der Minderheiten eintragen zu lassen" sowie kein aktives und passives Wahlrecht zu den Organen der Kulturselbstverwaltung.²⁷⁷ Eine befriedigende Regelung wird daher erst nach Lösung des Staatsbürgerschaftskonfliktes zu erwarten sein.

Ein Problem könnte zukünftig noch die Sprachgesetzgebung werden. Nach dem Sprachgesetz vom 18. Januar 1989 ist Estnisch die alleinige Staatssprache. Daneben wurden aber Regelungen zum Erwerb und Gebrauch von Minderheitensprachen, insbesondere des Russischen, erlassen.²⁷⁸ Andererseits sieht das allgemeine Schulgesetz vor, daß Estnisch vom Jahre 2000 an im 10. bis 12. Schuljahr an allen staatlichen Schulen *alleinige* Unterrichtssprache sein soll, so daß Minderheiten in ihrer eigenen Sprache von der 10. Klasse an nur noch in privaten Schulen unterrichtet werden könnten. Dieses Gesetz ist stark umstritten, und es ist fraglich, ob dies der letzte Stand ist.²⁷⁹

4) Der Status der mehrheitlich von RussInnen bewohnten Städte und Regionen

Umstritten ist auch das in Kraft getretene estnische Gesetz über die Kommunalwahlen: es erkennt den Nichtstaatsangehörigen das aktive, nicht aber das passive Wahlrecht zu. Diese Gesetzesregelung ist im europäischen Vergleich durchaus liberal, führt aber in Gebieten, die z.T. zu über 90 % von RussInnen bewohnt sind (z.B. in den Städten Narwa und Sillamäe), zu erheblichen Problemen. Für die ersten estnischen Kommunalwahlen wurden zwar die

russischen KandidatInnen im Schnellverfahren eingebürgert, dies ist aber auf Dauer keine befriedigende Regelung. Die Brisanz läßt sich auch darin erkennen, daß diese Gebiete von estnischen Regierungsvertretern als "estnische Krisengebiete" definiert wurden.²⁸⁰ Estnische StaatsbürgerInnen, die bereit sind, dorthin umzusiedeln, können mit staatlicher finanzieller Unterstützung rechnen!²⁸¹

Freilich, die Städte mit hohem RussInnenanteil votierten in dem Unabhängigkeitsreferendum deutlich zurückhaltend für die estnische Unabhängigkeit (Sillamäe: 40 % Ja-Stimmen, Narwa: 25 % und Kohtla-Järve: 46 % Ja-Stimmen, während der Landesdurchschnitt bei 76 % lag²⁸²). Schließlich fanden im Juli 1992 Referenden über den politischen Status der Städte Narwa und Sillamäe statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 55 % sprachen sich in Narwa 97 %, bei einer Beteiligung von 61 % in Sillamäe 99 % für einen national-territorialen Autonomiestatus der beiden Städte innerhalb Estlands aus.²⁸³ Die Referenden wurden vom obersten Richter Estlands für verfassungswidrig erklärt und der Konflikt eskalierte vorübergehend:

*"Such developments produced a situation where the idea of a Russian republic in the regions of Estonia with predominantly Russian population is regarded quite seriously. Essentially the situation in Estonia resembles the situation in Moldova on the eve of the war in the Trans-Dniestr region".*²⁸⁴

²⁸⁰ Vgl. Bricke (1995:134)

²⁸¹ Vgl. Bricke (1995:135)

²⁸² Vgl. Vetik (1993:272)

²⁸³ Vgl. Gießmann/Schlichting (1995:129), vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.7.1993.

²⁸⁴ Konovalov/Evstafiev (1993:167), Hervorhebung durch die Autorin

²⁷⁷ Uibopuu (1994:45)

²⁷⁸ Vgl. Bricke (1995:136); vgl. Uibopuu (1994:36ff)

²⁷⁹ Vgl. Staden (1993:659)

Ogleich diese Entwicklungen im Grunde als Reaktion auf das diskriminierende estnische Ausländergesetz zu verstehen sind und eine Abspaltung dieser Gebiete und Angliederung an Rußland kaum ernsthaft zur Debatte stand, heizten Scharfmacher auf beiden Seiten die Stimmung gezielt an.²⁸⁵

5) Der latente Grenzstreit

Der Grenzverlauf zwischen Estland und Rußland ist seit Jahrzehnten schon umstritten. Betroffen sind die Gebiete Pechory und Izbirsk, die unter Stalin im Jahre 1944 in russische Hände fielen und heute hauptsächlich von RussInnen besiedelt sind. Estland verlor damals etwa 5 % seines Territoriums; 1954 wurde auch der östliche Teil der - industriell bedeutenden - Stadt Narwa der RSFSR angegliedert.

Estland beruft sich auf den estnisch-russischen Friedensvertrag von Dorpat (Tartu) aus dem Jahre 1920, in dem diese umstrittenen Gebiete eindeutig Estland zugesprochen wurden.

Eine Bevölkerungsfrage Ende 1993 ergab, daß sich wahrscheinlich bis zu 40 % der Befragten für eine Grenzrevision nach den Festlegungen des Vertrages von Tartu aus dem Jahre 1920 aussprechen würden, d.h. daß die Idee einer Rückkehr dieser Gebiete unter estnische Hoheit zumindest virulent ist. Am 26.6.1994 verfügte Präsident Boris Jelzin die einseitige Festlegung der Grenze auf der Grundlage des Grenzverlaufes vom August 1991, als die RSFSR Estlands Unabhängigkeit anerkannte, also ohne die umstrittenen Gebiete. Wenig später verabschiedete das estnische Parlament ein Gesetz, das die Grenze auf der Grundlage des Vertrags von 1920 festlegt und die derzei-

tigen Grenzen nur als "zeitweilige administrative Kontrolllinien" anerkennt.²⁸⁶

Während Estland auf die Rückgabe der umstrittenen Gebiete beharrt, ist Rußland an einer Neuverhandlung interessiert. Estland trug die territoriale Frage der OSZE mit der Bitte um Unterstützung bei der Lösung dieses Konfliktes vor.²⁸⁷

Die Arbeit der Langzeitmission

Rußland löste 1992 den Mechanismus der Menschlichen Dimension aus, indem es Estland beschuldigte, die Menschenrechte der russischen Bevölkerung in Estland zu verletzen.²⁸⁸ Daraufhin besuchte im Dezember 1992 eine **OSZE-fact-finding-Mission** den baltischen Staat, um die russischen Vorwürfe zu prüfen. In ihrem Bericht kam die Mission zwar zu dem Ergebnis, "daß die Staatsbürgerschaftsregelungen dem positiven internationalen Recht nicht widersprechen"²⁸⁹, gab aber folgende Empfehlungen:

- a) Die Sprachvoraussetzungen für den Erwerb der estnischen Staatsangehörigkeit sollten herabgesetzt werden, und sie sollten für Invalide und Pensionäre entfallen.
- b) In Estland geborene Kinder von russischen Staatsangehörigen sollten als EstInnen registriert werden, da sie sonst als Staatenlose gelten würden.

Auf der Grundlage dieses Berichtes und auf Einladung der estnischen Regierung entschied der KSZE-Außenministerrat im Dezember 1992, eine **Langzeitmission**

²⁸⁶ Vgl. Gießmann/Schlichting (1995:129); vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.7.1994, S. 5; vgl. Lange (1995:176)

²⁸⁷ Vgl. Gießmann/Schlichting (1995:129)

²⁸⁸ Vgl. Birckenbach (1994b:6)

²⁸⁹ Birckenbach (1994a:82)

²⁸⁵ Vgl. Der Tagesspiegel vom 16.7.1993.

zunächst auf die Dauer von 6 Monaten nach Estland zu entsenden. Am 3. Februar 1993 erteilte der AHB (heute Hoher Rat) der sechsköpfigen Mission folgendes **Mandat**²⁹⁰:

*"The objective of the Mission is to promote stability, dialogue and understanding between the [Estonian and Russian] communities in Estonia."*²⁹¹

Dazu sollte sie Kontakte herstellen zwischen den für Staatsangehörigkeit, Einwanderung, Sprach- und soziale Fragen zuständigen Behörden auf gesamtstaatlicher wie auch auf lokaler Ebene; sie sollte ebenfalls Kontakt halten zu - gemäß den o.a. Themen relevanten - nicht-staatlichen Einrichtungen und Organisationen. Sie sollte darüber hinaus den estnischen Behörden ihre Hilfe anbieten, um auf diese Weise den gesellschaftlichen Dialog - vor allem auf lokaler Ebene - zu verbessern.²⁹² Das Mandat wurde seither immer wieder um jeweils 6 Monate verlängert und dauert an. Die Missionsmitglieder fertigten bis Ende Juni 1995 insgesamt 89 Berichte an, die Gegenstand regelmäßiger Diskussionen - vor allem im Ständigen Rat der OSZE - waren.

a) Die Arbeit der Mission zum Konflikt um die Staatsangehörigkeit

In dieser Angelegenheit vermittelte die Mission zwischen der russischen Botschaft in Estland und dem estnischen Amt für Staatsangehörigkeit und Migration. Als Vermittlungserfolg ist zu sehen, daß Rußland "die Frist für die Beantragung der russischen Staatsangehörigkeit im verein-

fachten Verfahren, das am 5. Februar 1995 abgelaufen wäre, auf den 31. Januar 2000 verlängert" hat.²⁹³ Infolge der Intervention der Mission wurde der Entwurf des oben skizzierten estnischen StanG überarbeitet und trat in veränderter Form am 19. Januar 1995 in Kraft.

Eine langfristig befriedigende Regelung der Staatsbürgerschaftsfrage konnte allerdings bisher nicht erreicht werden, da von den Nicht-EstInnen bis Mitte 1996 erwartet wird, sich zwischen der estnischen und einer anderen Staatsbürgerschaft zu entscheiden. Da wie gezeigt die Sprachprüfung hohe Anforderungen stellt, könnte dies viele Betroffene veranlassen, für die russische Staatsangehörigkeit zu optieren, ohne daß sie die Absicht haben dorthin auszuwandern. Die Mission plädiert bei dieser Personengruppe dafür, ihren Status als Staatenlose beizubehalten, statt sie zu einer Entscheidung zu zwingen, weil die Mission Zeit gewinnen will und hofft, daß "... wenn die Lage sich entspannt, ... die spätere Integration der Russen als Staatenlose in die estnische Gesellschaft weniger schwer fällt"²⁹⁴, als dies u.U. der Fall wäre, wenn sie sich für eine andere Staatsangehörigkeit entscheiden.

Weniger erfolgreich waren die Empfehlungen der Mission zur Sprachprüfung als Erfordernis zur Einbürgerung: Mit Hinweis auf die Situation im Nordosten des Landes plädierte die Mission dafür, den regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen und das Spracherfordernis flexibler und reduzierter zu gestalten. Diese Position wurde auch von estnischen ParlamentarierInnen unterstützt, letztlich aber wurde eine Sonder-

²⁹⁰ Vgl. Sitzungen des AHB Nr. 17/Herbst 1992 und Nr. 19/Winter 1992/93, in: Lange (1994:240)

²⁹¹ 19-CSO/Journal No.2, Annex 1, zitiert nach Zaagman (1994:168f)

²⁹² Vgl. Uibopuu (1995:159)

²⁹³ Uibopuu (1995:164)

²⁹⁴ Schlotter (1994:7)

regelung für den Nordosten nicht zugestanden.²⁹⁵

b) Die Arbeit der Mission zu Fragen des Ausländerrechts

Nachdem der estnische Präsident Meri das Ausländergesetz dem EuR und der OSZE zur Stellungnahme vorgelegt hatte, legte die Langzeitmission mit Bericht Nr. 18/Juni 1993 ihre vielfachen Bedenken gegenüber dem Gesetz dar²⁹⁶ und empfahl, die Frist vom 12. Juli 1994 (später verlängert auf den 12. Juli 1995) aufzuheben. Schließlich wurde das Ausländergesetz am 8. Juli 1993 vom estnischen Parlament in geänderter Fassung erneut verabschiedet und durch Klarstellung mehrdeutiger Regelungen sichtlich entschärft und die Rechtssicherheit erhöht. Zwar wurde die Frist vom 12. Juli 1995 formell nicht aufgehoben, aber die estnische Regierung erklärte sich bereit, auch spätere Anträge zu berücksichtigen.²⁹⁷

c) Die Arbeit der Mission in anderen Konfliktfeldern

In Bericht Nr. 49 stellte die Mission fest, daß - entgegen den Behauptungen des russischen Außenministers Kosyrew im Januar 1994 sowie von Seiten Boris Jelzins im Juli 1994 - die Menschen- und Minderheitenrechte der RussInnen in Estland nicht grob verletzt würden.²⁹⁸ Sie trug damit ihrer Monitoring-Funktion Rechnung und konnte die Staatengemeinschaft unverzüglich und gestützt auf die Evaluationen zahlreicher Menschenrechtsorganisationen vor

Ort über die Menschenrechtslage in Estland informieren und die Vorwürfe als übertrieben zurückweisen.²⁹⁹ Daß Kosyrew's Anschuldigungen schließlich von russischer Seite als "entstellte Zitate" relativiert wurden, bestätigte die Äußerungen als Propagandaaktionen, die zur Destabilisierung lanciert wurden.³⁰⁰ Das sich gegenüber dem "starken" Rußland "schwach" führende Estland erfuhr so internationales "empowerment" durch die Mission:

*"One of the most important functions of this elaborate monitoring network is to make it difficult for Russia to use trumped-up charges of human rights violations in these countries to exert pressure."*³⁰¹

Im Juli 1993 richtete Staatspräsident Meri, im Zusammenhang mit der ersten Lesung des Ausländergesetzes und der Krise, die darauf folgte, auf Empfehlung der Langzeitmission einen Runden Tisch für nichtestnische StaatsbürgerInnen und ethnische Minderheiten ein, an dessen Statut die Mission maßgeblich mitgewirkt hatte.³⁰² Die Mission unterstützt den Runden Tisch organisatorisch und finanziell; der Missionsleiter nimmt an den Treffen des Runden Tisches regelmäßig mit beratender Stimme teil.³⁰³ Alle nationalen Minderheiten und dauernd in Estland lebenden Staatenlose sind dort gleichberechtigt repräsentiert, "to discuss state and public matters including social, national,

²⁹⁵ Vgl. Staden (1993:657)

²⁹⁶ Vgl. Uibopuu (1995:161); vgl. Wellmann (1993:18)

²⁹⁷ Bericht Nr. 89 (95), nach Uibopuu (1995:162); vgl. Wellmann (1993:18)

²⁹⁸ Vgl. Uibopuu (1995:162); vgl. Bildt (1994:81)

²⁹⁹ Man beachte, daß sie die Vorwürfe als übertrieben nicht aber als unbegründet qualifizierte.

³⁰⁰ Zu dieser Destabilisierungspolitik vgl. Alexandrova/Vogel (1994:137); ebenso: Bildt (1994:80f), Loesch (1994)

³⁰¹ Bildt (1994:81)

³⁰² Bricke (1995:140)

³⁰³ Vgl. Schlotter (1994:8)

economic and sociopolitical issues."³⁰⁴ Auf diese Weise setzt die Mission ihren Auftrag erfolgreich um, Dialog zu fördern.

Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten

Der Einsatz des HKNM in Estland hätte ein spezifisches Mandat von Seiten des Hohen Rates erfordert.

*"However, the HCNM visited the Baltic states, including Estonia, without such a request and mandate."*³⁰⁵

Der HKNM bereiste Estland viele Male, zumeist auf Einladung der estnischen Regierung. Ferner korrespondierte er wiederholt mit estnischen hochrangigen PolitikerInnen und gab zahlreiche Empfehlungen ab.

a) Die Arbeit des HKNM zum Staatsangehörigkeitsgesetz

Da die Sprachanforderungen für die Einbürgerung eine besondere Hürde darstellen und hinreichende Lernmöglichkeiten bisher fehlen, hat die estnische Regierung am 10. Februar 1993 auf Empfehlung des HKNM und des Europarats ein Sprachgesetz erlassen, wonach Sprachanforderungen für bestimmte Gruppen wie Alte, Kinder, Invaliden bei der Einbürgerung herabgesetzt werden können. Weitere Konkretisierungen hierzu enthält eine Verordnung vom 3. Mai 1993, so unter anderem den Verzicht auf schriftliche Prüfungen in bestimmten Fällen.³⁰⁶ Auf Empfehlung des Hohen Kommissars wurde das Sprachengesetz nochmals nachgebessert und trat in veränderter Fassung schließlich im Februar 1995 in Kraft.

³⁰⁴ Missionsbericht Nr. 46, zitiert nach Bricke (1995:140)

³⁰⁵ Zaagman (1994:168)

³⁰⁶ Vgl. Bricke (1995:137)

Der HKNM forderte alle OSZE-Staaten mehrfach auf, Estland personell und materiell zu unterstützen, um den Erwerb der estnischen Sprache durch geeignetes und genügendes Lehrpersonal und Unterrichtsmaterial sicherzustellen und zu erleichtern.³⁰⁷

b) Die Arbeit des HKNM zur Ausländerfrage

Im Juli 1993 forderte der HKNM den estnischen Präsidenten Meri auf, das Ausländergesetz nicht zu ratifizieren, sondern an das estnische Parlament zurückzuverweisen, was dieser schließlich tat. Das Gesetz, so Stoel, enthalte zu viele Unklarheiten und sollte in wichtigen Punkten verbessert werden. Er kritisierte zudem, daß den pensionierten Offizieren der früheren Sowjetarmee kein Aufenthaltsrecht gewährt werde.³⁰⁸ In seinem Brief an Präsident Meri wies der HKNM darauf hin, daß durch diese Regelung eine große Zahl russischsprachiger BewohnerInnen (ca. 10.000 pensionierte Militärs und deren etwa 25.000 Angehörige) vor der Ausweisung stünden.

Die Regierungsverordnung vom 23.11.1993 hat das Gesetz dahingehend verbessert, daß nur denjenigen Militärangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, "die nach Wiedererlangung der estnischen Unabhängigkeit demobilisiert und mit Wohnsitz in Estland pensioniert wurden."³⁰⁹ Diese verbleibende Restriktion betrifft allerdings nur noch sehr wenige Personen. Für die überwiegende Zahl der betroffenen Personen konnte somit

³⁰⁷ Vgl. Brief des HKNM an den estnischen Außenminister J. Luik vom 9.3.1994 (Internet: nato-gopher)

³⁰⁸ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.7.1993; vgl. Staden (1993:659)

³⁰⁹ Bricke (1995:139)

durch die Diplomatie des HKNM die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis erwirkt werden.

Mit der endgültigen Fassung des Ausländergesetzes wurde allen Nicht-EstInnen eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für mindestens zwei Jahre gegeben. Innerhalb von zwölf Monaten müssen Anträge auf Registrierung eingereicht werden, deren Ablehnung vor Gericht angefochten werden kann.³¹⁰

c) Die Arbeit des HKNM zum Status der überwiegend von RussenInnen bewohnten Städte und Regionen

Anlässlich der Referenden über einen territorialen Autonomiestatus in Narwa und Sillamäe am 16. und 17. Juli 1993 hat der Hohe Kommissar die Städte besucht und von den jeweiligen Bürgermeistern die Zusicherung ausgehandelt, die Frage der Legalität der Referenden dem Staatsgerichtshof zu unterbreiten.³¹¹ Er erwirkte auch die Zusicherung der estnischen Regierung, gegen die Referenden nicht mit Gewalt vorzugehen.³¹²

Autonomieforderungen werden heute nicht mehr erhoben. In einer Befragung Ende 1994 sprachen sich nur noch 16 % der BewohnerInnen der nordöstlichen Region für einen territorialen Autonomiestatus aus.³¹³

³¹⁰ Vgl. Schlotter (1994:7)

³¹¹ Vgl. Uibopuu (1995:168)

³¹² Vgl. Schmidt-Häuer (1993:7)

³¹³ Vgl. Kirch/Kirch (1995:443)

Erfolgsbilanz

1. Einschätzungen der geleisteten Arbeit durch OSZE-Organen

"Die Mission betrachtet das neue Staatsangehörigkeitsgesetz im allgemeinen als akzeptabel, weil es die bislang praktizierte Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik Estlands ändere."³¹⁴

Die Mission zeigte sich zufrieden, daß "... ein wichtiger Schritt unternommen worden sei, um den unmittelbaren Druck von den Nicht-Staatsangehörigen zu nehmen, welche nun nicht mehr automatisch als nicht aufenthaltsberechtigte Ausländer betrachtet würden, wenn sie den Termin versäumt hatten."³¹⁵

2. Einschätzungen durch externe Dritte

Deeskalation:

Die Empfehlungen des HKNM an die Regierung Estlands "zur Förderung des Dialogs mit den russischen Minderheiten und zur Revision der Ausländergesetze trugen zur Entspannung der Lage bei."³¹⁶

"Entsprechend der allgemeinen Meinung trugen beide Missionen [in Estland und Lettland] ... zur Minderung der Spannungen sowohl innerhalb der beiden Länder als auch zwischen ihnen und Rußland bei."³¹⁷

³¹⁴ Bericht Nr. 82, zitiert nach Uibopuu (1995:164); Sie machte in ihrem Bericht aber auch einige kritische Anmerkungen, die hier m.E. in ihrer Detailliertheit außer Acht bleiben können.

³¹⁵ Bericht Nr. 89(95), nach Uibopuu (1995:162f)

³¹⁶ Groll (1995:14)

³¹⁷ Matejka (1995:4)

Insbesondere in Estland gelang es, frühzeitig Einfluß auf einen potentiell gewaltsamen Konflikt zu nehmen und - zumindest vorläufig - die Situation der nicht-estnischen Bevölkerung in der Staatsbürgerfrage etwas zu verbessern."³¹⁸

"Auf Anraten der KSZE-Mission und anderer internationaler Organisationen verbot die estnische Regierung die Volksabstimmung nicht Die Krise konnte damit entschärft werden"³¹⁹

Der HKNM entspannte die Lage auch dadurch, daß er bei aller Kritik in Staatsangehörigkeitsfragen, positive Elemente des estnischen Minderheitenschutzes öffentlich hervorhob. Zum Beispiel lobte er das Gesetz über die Kulturautonomie der Minderheitenvölker als "unique in all of Europe, and that it could be a possible example for other States to help solve ethnic community difficulties."³²⁰

"... the high commissioner played an important role in reducing heightened Estonian-Russian tension, prompted by the Estonian parliament's passage at the end of June of a controversial law on aliens, by providing an initial assessment of the law ... and securing assurances from the Estonian government and minority representatives on a number of outstanding contentious issues, such as minority-sponsored referendums on autonomy in two predominantly Russian cities - Narva and Sillamae."³²¹

³¹⁸ Schlotter (1995a:165)

³¹⁹ Schlotter (1994:7)

³²⁰ 126/1 Eesti Ringvaade 24.10./27.10.1993, 1. Zitiert nach Uibopuu (1994:49)

³²¹ Huber (1993b:34)

Monitoring:

"Die bisherige Tätigkeit der Mission kann *grosso modo* als gelungen gewertet werden. Dies gilt insbesondere für die 'Blitzableiter- oder Klagemauerfunktion' der ersten Zeit. Auch hat sie sich in einigen Fällen in laufende Gesetzgebungsverfahren mit Erfolg einmischen können."³²²

Die Mission wies in Bericht Nr. 49 die russischen Vorwürfe, in Estland würden die Menschen- und Minderheitenrechte der russischen Minderheit grob verletzt als übertrieben zurück.³²³

"Die internationale Aufmerksamkeit für das Problem wurde erhöht."³²⁴

Präventive Diplomatie:

"Mit ihren Ratschlägen helfen die Missionsmitglieder, allgemein annehmbare, den internationalen Normen entsprechende Lösungen zu finden."³²⁵

"Das Gewicht der KSZE ... hat sich in diesem Konflikt bereits einmal als ausreichend erwiesen, um Kompromisse herbeizuführen."³²⁶

"Alle Konfliktparteien konnten motiviert werden, ihre Bereitschaft zur Problembearbeitung zu erklären."³²⁷

³²² Uibopuu (1995:169)

³²³ Vgl. Uibopuu (1995:162); vgl. Bildt (1994:81)

³²⁴ Birckenbach (1994:241)

³²⁵ Matejka (1995:4)

³²⁶ Lange (1994:241)

³²⁷ Birckenbach (1994a:83)

"Der begonnene Dialog [am Runden Tisch] kann indirekt die Anerkennung der ausgegrenzten EinwohnerInnen bzw. deren Repräsentanten als politische Subjekte fördern [und] eröffnet ... ihnen eine Chance ... die eigenen Interessen ethnopolitisch außerhalb des politischen Systems zu vertreten, weil es innerhalb unmöglich ist."³²⁸

"Today the need for knowledge of the Estonian language is appreciated by the absolute majority of the russian population: about 80-90 % of Estonia's Russians have accepted the idea everybody in Estonia must know the local language (data from studies in 1990-1994) ..." ³²⁹
(Einsichtswandel)

Materialer Erfolg:

Das Ausländergesetz wurde "aufgrund einer Intervention der Mission und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten geändert".³³⁰

"Materielle Erfolge sind vor allem in Estland zu verzeichnen. Das Ausländergesetz wurde dank der Einmischung des Europarates und des KSZE-Minderheitenkommissars im Sommer 1993 liberalisiert und durch Garantien zum Beispiel hinsichtlich des Aufenthaltsrechtes und der Arbeitserlaubnis für Nicht-StaatsbürgerInnen ergänzt."³³¹

"Deren Stellungnahmen [HKNM und Mission] wurden bei der endgültigen, vom estnischen Parlament verabschiedeten Fassung berücksichtigt."³³²

Auch Staden bestätigt, daß das estnische Parlament bei der Änderung des Gesetzes den Vorschlägen der OSZE im wesentlichen gefolgt ist.³³³

³²⁸ Birckenbach (1994a:84)

³²⁹ Kirch/Kirch (1995:443f)

³³⁰ Uibopuu (1995:161)

³³¹ Birckenbach (1994a:84)

³³² Bricke (1995:138)

³³³ Vgl. Staden (1993:659)

Tabelle 5: Länderbeispiel Estland: Erfolgreiche Umsetzung der 4 Sicherheitsfunktionen durch den HKNM und die Langzeitmission

Funktionen erfolgreich umgesetzt durch	HKNM	Mission
Deeskalation		
Verhinderung von Gewaltphänomenen	X	X
Abbau von Spannungen	X	X
Abbau struktureller Gewalt	X	X
Monitoring		
Informationssammlung	X	X
Informationsbewertung	X	X
Informationsweitergabe	X	X
Präventive Diplomatie		
Aufbau von Vertrauen	X	X
Dialogbereitschaft herstellen	X	X
Dialog initiieren	X	X
Vermittlung unterschiedlicher Sichtweisen	X	X
Kompromißbereitschaft fördern	X	X
konstruktive Lösungsvorschläge	X	X
kurzfristige Konfliktregelung	X	X
langfristige Konfliktregelung	X	X
Frühwarnung³³⁴		
Frühwarnerklärung	-	-

³³⁴ Aufgrund der erfolgreichen präventiven Arbeit brauchte bislang keine Frühwarnerklärung ausgesprochen werden.

3.3.3 Moldova

Konflikthalte

Der heutige Staat Moldova ist ein künstliches Produkt stalinistischer Expansions- und Nationalitätenpolitik.³³⁵ Manche Gebiete, die heute zu Moldova zählen, standen in den vergangenen zwei Jahrhunderten unter wechselnder politischer Herrschaft, z.B. der russischen Zaren, der Ukraine, Rumäniens oder der Sowjetunion und damit auch unter sehr verschiedenen kulturellen Einflüssen. Die umkämpfte Region Transnistrien, ein Landstreifen am linken Ufer des Dnjestr, gehörte z.B. noch nie zu Rumänien, seit 1990 aber zum Staat Moldova, der zeitweilig den Anschluß an Rumänien verfolgte. Bessarabien gehörte bis 1918 zum Russischen Reich, schloß sich dann Rumänien an und wurde *de facto* 1944 von der Sowjetunion annektiert, welche Bessarabien mit dem als Moldauische Autonome Republik zur Ukraine gehörenden Transnistrien zusammenlegte und in den Rang einer Unionsrepublik erhob. Gleichzeitig wurde das südliche Bessarabien abgetrennt und dem ukrainischen Gebiet Odessa zugeschlagen. Die "Moldauische Sozialistische Sowjetrepublik" erlebte ähnlich wie die baltischen Republiken massive sowjetische Repressionen in Form von drei Terrorwellen, welche die moldawische Intelligenz vertrieb oder zerstörte, durch gezielte Zuwanderung von ethnischen RussInnen seit den 60er Jahren und einer krassen Russifizierungspolitik auf kultur-, siedlungs- und sprachenpolitischer Ebene, um zum einen die Trennung vom Rumänentum herauszustellen und zum anderen die politische und

kulturelle Hegemonie der russischen Zuwanderer zu sichern. Die Partei- und Staatsnomenklatura bestand aus einer russifizierten Elite, die "moldawische" Sprache war im politischen und administrativen Leben randständig, Russisch dagegen "die" Republikssprache, die lateinische Schrift wurde durch die kyrillische ersetzt.³³⁶

Tabelle 6: Nationale Gliederung Moldovas nach der Volkszählung von 1989³³⁷

Gesamtbevölkerung:	4.367.000
Moldauer	2.795.000 (64 %)
Ukrainer	600.000 (14 %)
Russen	562.000 (13 %)
Gagausen	153.000 (3 %)
Bulgaren	88.400 (2 %)
Juden	65.700 (1,5 %)

1) Die Sprachgesetzgebung

Seit 1987 bildete sich ausgehend vom moldawischen Schriftstellerverband eine Massenbewegung, die vor allem auf eine Veränderung der Sprachpolitik zielte: Am 30. August 1989 billigte das moldawische Parlament ein Sprachengesetz, welches Rumänisch zur Staatssprache erhob. Im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ist nach dem Gesetz Rumänisch zu benutzen, das nun nicht mehr in kyrillischer, sondern ausschließlich in lateinischer Schrift zu schreiben ist.³³⁸ Obwohl das Gesetz zugunsten der Minderheiten vor seiner Verabschiedung im September 1989 noch einmal modifiziert

³³⁵ Vgl. Brunner (1993a:38)

³³⁶ Vgl. Götz/Halbach (1993:160f); vgl. Karger (1995b:106f); vgl. Welberts (1995:193f)

³³⁷ Karger (1995b:106); vgl. auch Götz/Halbach (1993:158)

³³⁸ Vgl. Welberts (1995:201)

wurde, trug es erheblich zur Eskalation des interethnischen Konfliktes bei.

Am selben Tag wurde ein "Gesetz über den Gebrauch der Sprachen auf dem Territorium der Moldauischen Sozialistischen Sowjetrepublik" verabschiedet. Nach Artikel 3 dieses Gesetzes soll Rumänisch **und** Russisch auf dem gesamten Territorium der Republik benutzt werden. Artikel 7 schreibt vor,

*"... daß Personen mit beruflicher Tätigkeit in der staatlichen Verwaltung und öffentlichen Organisationen, die sie in Kontakt mit Bürgern bringe (Gesundheitswesen, Bildung, Kultur, Massenmedien, Verkehr, Telekommunikation, Handel, öffentliche Dienstleistungen, städtische Wirtschaftsbetriebe, Polizei usw.) des Rumänischen und des Russischen mächtig sein müßten. Ab 1. Januar 1994 sollten diese Personen Sprachprüfungen ablegen. Wer nicht in beiden Sprachen für seine Stellung hinreichende Kenntnis vorweisen könne, dem drohte die Entlassung."*³³⁹

Die rumänische Bevölkerung verfügt in der Regel über gute rumänische und russische Sprachkenntnisse, die russisch-sprachige Bevölkerung ist aber nur sehr selten des Rumänischen mächtig, weil dies zuvor nicht vonnöten war. Daher betrachtete die russisch-sprachige Bevölkerung das Gesetz als "existenz-bedrohend".³⁴⁰ Seit 1989 kam es daher zur verstärkten ethnischen Polarisierung des politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens. Informelle Gruppen, Parteien und Medien spalteten sich entlang der Sprach- und Volkszugehörigkeit auf.³⁴¹

2) Die Debatte um Unabhängigkeit oder Anschluß an Rumänien

Die national-kulturelle Bewegung der Moldawier manifestierte sich in der *Volksfront*, die in den Parlamentswahlen im März 1990 40 % der Mandate erhielt und damit zur führenden politischen Kraft Moldovas wurde. Zusammen mit ihr verwandten politischen Gruppen, die über weitere 30 % der Mandate verfügten, verwies sie die Kommunisten in die Opposition.³⁴² Die *Volksfront* definierte sich auf ihrem zweiten Kongreß im Juni 1990 als "antikommunistische und anti-imperiale demokratische Bewegung" und trat zunächst für die volle staatliche Unabhängigkeit Moldovas ein.

Durch den Sturz der Ceausescu-Diktatur in Rumänien trieb die *Volksfront* aber schließlich die Parole der Vereinigung mit Rumänien voran. Dies entsprach allerdings nicht den Wünschen der Mehrheit der MoldawierInnen, die sich nach Umfragen 1991 zu 60-70 % gegen den sofortigen oder baldigen Anschluß an Rumänien aussprachen. Dagegen wuchsen zeitgleich in Rumänien nationalistische Kräfte, die Moldova zu einem Objekt großrumänischer Gebietsansprüche machten.³⁴³ 1991 schien ein schneller, politisch durchsetzbarer Anschluß an Rumänien zumindest möglich, manche hielten ihn sogar für wahrscheinlich. Entsprechend verschärfte sich die Konflikte mit den nicht-rumänischen Volksgruppen, die durch diese Re-Rumänisierungspolitik um ihre kulturelle Identität und ihre teilweise privilegierte Stellung innerhalb der russisch-geprägten Gesellschaft Moldovas fürchteten.³⁴⁴

³³⁹ Welberts (1995:201f)

³⁴⁰ Vgl. Welberts (1995:202)

³⁴¹ Vgl. Götz/Halbach (1993:164)

³⁴² Vgl. Götz/Halbach (1993:162)

³⁴³ Vgl. Götz/Halbach (1993:170); vgl. Brunner (1993a:39,101)

³⁴⁴ Vgl. Götz/Halbach (1993:163,166)

Am 23.6.1990 erklärte der Oberste Sowjet Moldovas die Souveränität der Republik und erklärte nach dem gescheiterten Putsch gegen den sowjetischen Präsidenten Gorbatschow am 27.8.1991 die Unabhängigkeit.³⁴⁵ Daraufhin erklärten sich sowohl die Dnjestr-Republik, also das als Transnistrien bezeichnete Gebiet am linken Ufer des Dnjestr, als auch Gagausien, eine Region im Südwesten Moldovas, zu unabhängigen Republiken, was vom moldawischen Parlament wiederum als verfassungswidrig und "Verletzung der territorialen Integrität" verurteilt wurde.³⁴⁶

Im Juni 1991 billigte das moldawische Parlament ein sehr liberales Staatsbürgerschaftsgesetz, welches grundsätzlich allen Personen die moldawische Staatsangehörigkeit zuerkennt, die bereits vor der sowjetischen Okkupation 1940 im heutigen Moldova lebten, allen gegenwärtig in Moldova lebenden Personen, die nicht bereits eine andere Staatsangehörigkeit besitzen sowie allen Personen, von denen mindestens ein Elternteil in Moldova geboren wurde. Allen Personen, die zum Zeitpunkt der Souveränitätserklärung auf moldawischem Gebiet wohnhaft waren, wurde ein Jahr Zeit gegeben (später verlängert auf 18 Monate), sich für oder gegen die moldawische Staatsangehörigkeit zu entscheiden.³⁴⁷ Auf diese Weise wurde ein Staatsbürgerschaftskonflikt wie in Estland vermieden.

Im Dezember 1991 gewann der als gemäßigt geltende Mircea Snegur die Präsidentschaftswahlen und die *Volksfront* ver-

lor sowohl an Unterstützung innerhalb der Bevölkerung als auch an politisch-parlamentarischer Kraft. Snegur stand allerdings zwischen 1992 und 1994 unter erheblichem innenpolitischen Druck der oppositionellen *Volksfront*.³⁴⁸

3) Der Konflikt um den Status von Transnistrien

Laut Volkszählung 1989 leben in der Region Transnistrien 40 % MoldawierInnen, d.h. ethnische RumänInnen, 28 % UkrainerInnen und 25 % RussInnen. Transnistrien erwirtschaftet etwa 33 % des Nationaleinkommens Moldovas. In den Städten Transnistriens sind etwa 40 % des Industriepotentials von Moldova konzentriert. In den Städten lebt die Mehrheit der russischen Bevölkerung, die erst in den 60er Jahren als ArbeitsmigrantInnen für die Industrie einwanderten.³⁴⁹

Die Aussichten einer Re-Rumänisierung zunächst durch die Sprachengesetzgebung von 1989 und schließlich durch die Debatte um den Anschluß Moldovas an Rumänien lösten große Befürchtungen unter der russisch-sprachigen Bevölkerung in Transnistrien aus. Sie fürchteten zum einen den Verlust ihrer kulturellen Identität, zum anderen auch eine Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt und im gesellschaftlichen Leben. Das Erfordernis der Zweisprachigkeit für eine große Zahl Berufstätiger schuf einen komparativen Vorteil für die rumänisch-sprachige Bevölkerung bei der Konkurrenz um Jobs, Aufstiegschancen und Beteiligung am gesellschaftlich-politischen Leben. Diese existenzbedrohende Unsicherheit bereitete den Boden für die Bestrebungen der alten kommunistischen

³⁴⁵ Vgl. Gießmann/Schlichting (1995:219); vgl. Götz/Halbach (1993:162); vgl. Welberts (1995:194)

³⁴⁶ Vgl. Götz/Halbach (1993:166); vgl. Welberts (1995:194)

³⁴⁷ Vgl. Crowther (1994:343)

³⁴⁸ Vgl. Gießmann/Schlichting (1995:220)

³⁴⁹ Vgl. Karger (1995b:108); vgl. Götz/Halbach (1993:166)

Elite, durch den Aufbau einer eigenen Republik, ihre politischen Ziele und ihre Eigeninteressen (Macht, Einfluß, Ämter etc.) zu befriedigen.

Gestützt auf ein Referendum, in dem sich 98 % der Bevölkerung von Transnistrien für die Loslösung von Moldova und den Verbleib bei der Sowjetunion aussprachen, rief die transnistrische Elite Anfang Dezember 1991 die unabhängige "Dnjestr-Republik" aus. In Tiraspol, das zur transnistrischen Hauptstadt erklärt wurde, sammelten sich Mitglieder der alten Führungsschicht aus Chisinau, der Hauptstadt Moldovas: eine "im kommunistischen Sinne extrem konservative Elite, die im Verwaltungs-, Justiz- und Militärwesen über Erfahrung verfügte und nun mit Energie den Aufbau einer Minirepublik betrieb."³⁵⁰

Die darauf folgenden Auseinandersetzungen mit der moldawischen Zentralregierung eskalierten zunächst im Frühjahr 1992, später nochmals im Sommer 1992 zu einem Krieg um dieses Gebiet. Anfang März kündigte der transnistrische Präsident, Igor Smirnow, die Ausweisung moldawischer Behörden und die Generalmobilmachung für die russische Bevölkerung an und verhängt den Ausnahmezustand über die Dnjestr-Republik. Die moldawische Zentralregierung forderte ultimativ die Separatisten auf, die Waffen niederzulegen. Auf politischen Druck von Seiten Rußlands und der Ukraine schlossen Transnistrien und Moldova im März einen Waffenstillstand. Präsident Jelzin unterstellte alle Verbände der ehemaligen 14. sowjetischen Armee, die sich ausschließlich auf transnistrisches Gebiet zurückgezogen hatte, der Hoheit Rußlands, um sie dem

Zugriff der Dnjestr-Republik zu entziehen.³⁵¹

Als im Juni 1992 moldawische Streitkräfte die Stadt Bender erstürmten und mit den dort stationierten russischen Truppen der 14. Armee sowie der transnistrischen Nationalgarde kollidierten, intervenierte die russische Regierung, "offiziell um die russischen Landsleute zu beschützen."³⁵² Der Versuch der moldawischen Armee, Bender wieder einzunehmen, scheiterte. Generalmajor Alexandr Ljebed, damals Oberbefehlshaber der 14. russischen Armee am Dnjestr, ließ die Stadt abriegeln und den Flußübergang sperren.³⁵³ Um eine weitere Eskalation zu vermeiden, erklärten Rußland, Moldova und Transnistrien einen Streifen entlang des Dnjestr "... zur Sicherheitszone, mit deren Überwachung sie eine aus Russen, Moldauern und Transnistriern bestehende trilaterale Friedenstruppe unter Aufsicht einer Gemeinsamen Kontrollkommission beauftragten. Bender wurde als eine 'Zone erhöhter Sicherheit' mit einem speziellen Regime definiert."³⁵⁴

Schließlich vereinbarten die Konfliktparteien im Juli 1992 einen zweiten Waffenstillstand, der bis heute anhält.³⁵⁵ Bei den militärischen Auseinandersetzungen wurden hunderte Menschen getötet und verletzt. Tausende flüchteten in die Ukraine.³⁵⁶

³⁵¹ Vgl. Götz/Halbach (1993:169)

³⁵² Boden (1993:202); vgl. Götz/Halbach (1993:166f); vgl. Welberts (1995:195)

³⁵³ Vgl. Welberts (1995:195)

³⁵⁴ Welberts (1995:195)

³⁵⁵ Vgl. Boden (1993:202)

³⁵⁶ Vgl. Helsinki Watch-Bericht (1993:64); vgl. Troebst (1995:580)

³⁵⁰ Welberts (1995:194)

4) Der Konflikt um den Status der GagausInnen

Die GagausInnen sind ein ostchristliches Turkvolk, das im 18. und 19. Jahrhundert aus Bulgarien nach Bessarabien eingewandert ist.³⁵⁷ Die etwa 153.000 GagausInnen machen nur 3 % der Bevölkerung Moldovas aus. Ihr Siedlungsgebiet liegt im Südwesten von Moldova, ist spärlich besiedelt, durch Obst-, Weinbau und Schafzucht charakterisiert. Der Beitrag zum Nationaleinkommen ist nicht überdurchschnittlich.³⁵⁸

Insbesondere aufgrund der sprachpolitischen Entwicklung organisierten sich die GagausInnen in einer eigenen Volksfront ('Gagauz Halki'). Nachdem das moldawische Parlament am 27. Juli 1990 der gagausischen Minderheit autonome Rechte absprach, formierte sich eine gagausische Nationalbewegung, die schließlich im August 1990 die souveräne Republik Gagausien ausrief.³⁵⁹

Im Oktober 1990 hielt das Gebiet Wahlen zu einem eigenen Republikparlament ab. Daraufhin rief die moldawische *Volksfront* zu einem "Marsch in den Süden zum Schutz der Heimat" auf. Besorgt warnte Rumänien vor einer "Zerstückelung der Moldau"³⁶⁰. Es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, die einige Tote und zahlreiche Verletzte forderten. Moldovas Präsident Snegur trat daraufhin für eine Verständigungspolitik gegenüber dieser Region ein und deeskalierte damit die Situation.

³⁵⁷ Vgl. Boden (1993:201)

³⁵⁸ Vgl. Karger (1995b:108)

³⁵⁹ Vgl. Götz/Halbach (1993:165)

³⁶⁰ Vgl. Boden (1993:202f); vgl. Karger (1995b:108)

Die Arbeit der Langzeitmission

Der amtierende Vorsitzende des AHB (heute Hoher Rat) entsandte 1992 einen persönlichen Vertreter nach Moldova, "... um die Möglichkeit der KSZE zu untersuchen, zur Lösung des Konflikts auf dem linken Dnjestr-Ufer beizutragen und - nach Konsultationen mit den betroffenen Parteien - geeignete Vorschläge zu unterbreiten, wie die KSZE am besten bei einer Lösung mithelfen könne."³⁶¹

Auf der Grundlage des Berichtes des persönlichen Vertreters beschloß der AHB auf seinem 19. Treffen am 4. Februar 1993 die Errichtung einer Langzeitmission, "um eine dauerhafte umfassende politische Lösung des Konflikts herbeizuführen."³⁶² Am 11. März 1993 wurde das **Mandat** der Mission verabschiedet, das deren Aufgaben wie folgt definiert:

- Das Zustandekommen eines umfassenden politischen Rahmens für Dialog und Verhandlungen erleichtern und die Konfliktparteien bei der Fortführung von Verhandlungen über eine dauerhafte politische Beilegung des Konflikts unterstützen, welche die Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau bei gleichzeitigem Einverständnis über einen besonderen Status der transnistrischen Region konsolidiert;
- Informationen über die Lage, einschließlich die militärische Lage, in der Region sammeln und übermitteln, einzelne Vorfälle untersuchen und ihre politischen Implikationen bewerten;
- die betroffenen Teilnehmerstaaten zur Fortführung von Verhandlungen über

³⁶¹ Vetschera (1992:128)

³⁶² Vetschera (1992:128); vgl. Österreichische Militärische Zeitschrift 3/1994, S. 314; vgl. Gießmann/Schlichting (1995:222f)

ein Abkommen über den Status und den baldigen, geordneten und vollständigen Abzug ausländischer Truppen ermutigen;

- Rat und Sachverstand zur Verfügung stellen, ebenso wie einen Rahmen für andere Beiträge zu solchen Teilen einer politischen Beilegung wie die effektive Beachtung internationaler Verpflichtungen in bezug auf die Menschen- und Minderheitenrechte, den demokratischen Wandel, die Rückführung von Flüchtlingen und die Definierung eines besonderen Status für die transnistrische Region;
- eine sichtbare KSZE-Präsenz in der Region und Kontakte mit allen Konfliktparteien, örtlichen Behörden und der jeweiligen Bevölkerung vor Ort herstellen."³⁶³

Ein sogenanntes "Memorandum of Understanding" vom 7. Mai 1993 regelt zusätzlich zum Mandat genauere Modalitäten, auf deren Grundlage die Mission mit Einverständnis der moldawischen Regierung auf ihrem Territorium tätig sein kann. Ebenso ist ein schriftliches "Einverständnis über die Tätigkeit der KSZE-Mission in der Transnistrischen Region der Republik Moldau" von Seiten des Präsidenten Transnistriens, Igor Smirnow, seit dem 25. August 1993 wirksam.³⁶⁴

Seit dem 25. April 1993 arbeitet die Mission in Moldova. Sie unterhält Büros in der moldawischen Hauptstadt Chisinau, der Hauptstadt Transnistriens Tiraspol und in der Stadt Bender. Sie besteht aus 8 Mitgliedern, darunter zwei Militärs, in wechselnder Zusammensetzung aus fünf bis

sieben OSZE-Teilnehmerstaaten. Die OSZE-Mission ist neben den vorhandenen bilateralen Botschaften die einzige Vertretung einer internationalen Organisation in Chisinau.³⁶⁵

Die nachfolgende Betrachtung der Arbeit der Langzeitmission richtet sich nur auf die Erfüllung des Teils des Mandates, das sich auf nationale Minderheiten und den Status von Transnistrien bezieht. Die Gagausenfrage ist kein Bestandteil des Missionsmandates.

a) Die Arbeit der Langzeitmission zur Sprachregelung

Die Mission betrachtete von Anfang an das "Gesetz über den Gebrauch der Sprachen" als eine Ursache für den Ausbruch der Konflikte in Transnistrien und Gagausien. In ihren Augen war seine Revidierung unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte geboten und darüber hinaus Voraussetzung für eine dauerhafte Beilegung des Konfliktes. Daher übereichte die Mission dem moldawischen Präsidenten Snegur am 11. Oktober 1993 eine Denkschrift, worin sie ihre rechtlichen und politischen Bedenken gegen das Gesetz darlegte: Das Gesetz betreffe *de facto* nur den russisch-sprachigen Bevölkerungsteil und sei deshalb auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung fragwürdig. Da außerdem nicht definiert sei, welche Sprachkenntnisse für welchen Arbeitsplatz als ausreichend akzeptiert würden, gewähre das Gesetz keine Rechtssicherheit. Schließlich kritisierte die Mission in diesem Text, daß zweieinhalb Monate vor Beginn der Sprachprüfungen noch keine Durchführungsbestimmungen erlassen worden seien. Politisch sei die Durchführung des Gesetzes

³⁶³ Zitiert nach Welberts (1995:196); vgl. analog: Gießmann/Schlichting (1995:222f); vgl. Österreichische Militärische Zeitschrift 3/1994, S. 314; vgl. auch Schotter (1994:6)

³⁶⁴ Vgl. Welberts (1995:196f)

³⁶⁵ Vgl. Welberts (1995:196,199); vgl. OSCE Annual Report (1995:10); vgl. Schlotter (1994:6)

deshalb äußerst schädlich, argumentierte die Mission, weil es den Emigrationsdruck auf die russisch-sprachige Bevölkerung erhöhen und die Beziehungen zwischen Moldova und Transnistrien weiter verschlechtern würde. Die Mission empfahl daher, die Durchführung von Artikel 7 zurückzustellen und das Gesetz zu überarbeiten. Sie appellierte an Präsident Snegur, auf eine wirkliche Zwei- oder Mehrsprachigkeit hinzuarbeiten. In dieser Hinsicht appellierte der Missionsleiter auch an führende PolitikerInnen im Parlament.³⁶⁶

Obleich nach dem Sprachengesetz am 1. Januar 1994 Sprachprüfungen durchgeführt werden konnten, kam dies nur ganz vereinzelt vor. Entlassen wurde niemand. Am 17. Juni 1994 revidierte das moldawische Parlament das Sprachengesetz. Die Frist für die Ablegung der Sprachprüfungen wurde zunächst auf den 1. Januar 1997 verschoben. Zudem beschloß das Parlament, diese Regelung nur auf die InhaberInnen von Spitzenpositionen, in der staatlichen Verwaltung und den staatseigenen Unternehmen zu beschränken.³⁶⁷

b) Die Arbeit der Langzeitmission zum Status von Transnistrien

Das Mandat trug der Mission auf - wie oben ausgeführt -, Rat und Sachverstand zur Verfügung zu stellen nicht zuletzt zur "Definierung eines besonderen Status für die transnistrische Region". Die Aufgabe der Mission war und ist es, "... den Anspruch der Moldau auf faktische Wiederherstellung ihrer territorialen Integrität auszusöhnen mit dem Anspruch der Transnistrier auf Selbstbestimmung. Die Frage ist, an welcher Schnittstelle der gegensätzlichen Standpunkte dies mit Aus-

sicht auf dauerhaften Erfolg geschehen kann."³⁶⁸

Im November 1993 legte die Mission zunächst den Konfliktparteien in Chisinau und Tiraspol und wenige Tage später allen OSZE-Teilnehmerstaaten ihren Bericht Nr. 13 vor, der den Vorschlag unterbreitet, eine "besondere Region Transnistrien mit beträchtlicher Selbstverwaltung" innerhalb Moldovas zu schaffen. Außenbeziehungen, Währungspolitik und Verteidigung, die Regelung der Staatsangehörigkeit und der Staatssymbole fällt nach diesem Vorschlag in die ausschließliche Zuständigkeit des Gesamtstaates. Als ausschließliche Kompetenz Transnistriens nennt der Bericht "den gesamten Bereich der Selbstorganisation (Verwaltungsstrukturen, regionale Organe, Regionalverfassung, regionale Embleme, Bildung und Kultur)."³⁶⁹ In den Bereich der gemischten Zuständigkeiten fallen die Regelung der Staatssprache oder -sprachen, wobei der Gesamtstaat diese bestimmt und die Region für ihr Gebiet zusätzliche Amtssprachen einführen kann. Auch Finanzverwaltungsfragen sollen durch einen regionalen Zweig und besondere Verteilerschlüssel für den Haushalt gelöst werden. Für die Justiz sieht der Bericht ein eigenes oberstes Gericht der Region vor, das aber eine Revisionsmöglichkeit vor dem obersten Gericht des Gesamtstaates vorsieht. Die uniformierte Polizei soll regional, die Kriminalpolizei gesamtstaatlich sein.³⁷⁰

Der Bericht verneint ein Recht eines Teilgebietes auf einseitige Sezession vom Gesamtstaat, läßt hier allerdings eine Ausnahme zu: Für den Fall eines Anschlusses Moldovas an Rumänien, sei Transnistrien die Ausübung des äußeren Selbstbestim-

³⁶⁶ Vgl. Welberts (1995:202)

³⁶⁷ Vgl. Welberts (1995:203)

³⁶⁸ Welberts (1995:204)

³⁶⁹ Vgl. Welberts (1995:205)

³⁷⁰ Vgl. Welberts (1995:205)

mungsrechts zu gewährleisten, indem die Bevölkerung Transnistriens ihren eigenen Status durch Abstimmung bestimmen darf.³⁷¹

*"Diese eine Durchbrechung des Grundsatzes der territorialen Integrität schien der Mission angesichts bestehender Befürchtungen in der transnistrischen Bevölkerung unvermeidlich, wenn der Vorschlag dort Zustimmung finden sollte."*³⁷²

Abschließend regt der Bericht an, daß im Zuge einer allgemeinen Dezentralisierungspolitik der transnistrische Status gemeinsam mit einem eigenen Status für das gagausische Gebiet "... entweder nach italienischem und spanischem Muster in einen moldauischen Zentralstaat oder nach Beispiel etwa Deutschlands, der Schweiz und Österreichs in einen Bundesstaat integriert werden könne."³⁷³

Unter der Initiative des stellvertretenden russischen Ministers für GUS-Kooperation, Nikolaj Medwedjew, wurde Bericht Nr. 13 der OSZE-Mission zur Verhandlungsgrundlage der Gespräche über den zukünftigen Status von Transnistrien. Im April 1994 kam es erstmals zu direkten Gesprächen zwischen führenden Politikern beider Konfliktparteien, die bei dieser Gelegenheit eine Expertenkommission unter Beteiligung der OSZE-Mission einsetzten. Diese Kommission trifft sich regelmäßig und hat zur Bildung weiterer Expertengruppen, die zu verschiedenen Einzelthemen wie Wirtschaft, Finanzen, Verkehr etc. arbeiten, geführt. Auf diese Weise konnte die Mission Dialog auf ganz unterschiedlichen Ebenen initiieren und sich in die Gespräche selbst miteinbringen.³⁷⁴

Durch die Parlamentswahlen im Februar 1994 wurden die nationalistischen Kräfte der *Volksfront* im Parlament auf eine kleine (aber radikale) Minderheit reduziert. Vertrauensbildend und deeskalierend wirkte auch die Volksabstimmung vom März 1994, in der sich die moldawische Bevölkerung massiv gegen die Vereinigung mit Rumänien und für die Eigenstaatlichkeit aussprach.³⁷⁵ So konnte am 27. August 1994 eine neue Verfassung der Republik Moldova in Kraft treten, die Moldova als Nationalstaat und nicht als "rumänischer Teilstaat" definiert. Artikel 111 der Verfassung sieht darüber hinaus ausdrücklich die Einräumung eines besonderen Status für Transnistrien vor.³⁷⁶

Über die Ausgestaltung des künftigen Status von Transnistrien bestehen aber weiterhin beträchtliche Meinungsverschiedenheiten. Die moldawische Regierung hat sich inzwischen Bericht Nr. 13 der OSZE-Mission weitgehend zueigen gemacht. Transnistrien beharrt aber weiterhin auf einer

*"... eigenen Völkerrechtspersönlichkeit, deren Gewährung einer internationalen Anerkennung gleichkäme und das künftige Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und Transnistrien nicht auf eine verfassungsrechtliche, sondern lediglich auf eine konföderative und damit völkerrechtliche Grundlage stellen würde."*³⁷⁷

Die Verhandlungen zogen sich deshalb auch in 1995 hin. Während eines Treffens führender Vertreter der Konfliktparteien am 5. Juli 1995 wurde unter der Vermittlung des OSZE-Missionsleiters und des russischen Abgesandten

³⁷¹ Vgl. Karger (1995b:108)

³⁷² Welberts (1995:206)

³⁷³ Welberts (1995:206)

³⁷⁴ Vgl. OSCE Annual Report (1995:9)

³⁷⁵ Vgl. Gießmann/Schlichting (1995:222)

³⁷⁶ Vgl. Welberts (1995:207)

³⁷⁷ Welberts (1995:208)

*"... an agreement on the non-use of military force and economic pressure a significant confidence-building measure - ... signed by the two sides. The agreement, which represents a major step forward, was also signed by the mediators, i.e. the Head of the OSCE Mission and the Russian Representative. Under an innovative provision, the OSCE Secretariat has been designated as depository of the agreement."*³⁷⁸

OSZE-Generalsekretär Höynck stellt in seinem Jahresbericht 1995 deshalb optimistisch fest:

*"The reporting year was marked by increased efforts by the Moldovan Government and the authorities of the Trans-Dniester region to search for a comprehensive political settlement to the conflict."*³⁷⁹

Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten

Auf Einladung der moldawischen Regierung besuchte der HKNM Moldova zum ersten Mal vom 7.-10. Dezember 1994. In Chisinau traf er mit Präsident Snegur und führenden VertreterInnen der Regierung, des Parlamentes sowie nationaler Minderheitenvereinigungen zusammen.³⁸⁰

a) Die Arbeit des HKNM zum Status der GagausInnen

Der HKNM besuchte u.a. die Region, in der das gagausische Volk lebt. Er prüfte den Entwurf eines Autonomiegesetzes über den Status der GagausInnen, welches anschließend im moldawischen Parlament

diskutiert wurde.³⁸¹ Der HKNM sprach sich gegen eine territoriale Autonomie für dieses Volk aus, da es eine zahlenmäßig kleine Einheit darstelle und überdies in vielen Teilen der Region nicht die Mehrheit bilde. Stattdessen forderte er - wie auch der Europarat - einen nicht territorialen Schutz für alle ethnischen Minderheiten in Moldova.³⁸² Das Autonomiegesetz wurde dennoch am 23. Dezember 1994 vom Parlament verabschiedet.

*"Am 14. Januar 1995 ist die Schaffung einer ca. 1.500 qkm großen 'autonomen territorialen Einheit mit einer besonderen Rechtsstellung, die als Form der Selbstbestimmung der Gagausen ein Bestandteil der Republik Moldova ist' (Art. 1,1), dann rechtswirksam geworden."*³⁸³

Es garantiert der gagausischen Minderheit weitreichende kulturelle und ökonomische Autonomie³⁸⁴ und enthält zudem eine Sezessionsklausel in Art. 1,4:

*"Im Fall der Veränderung des Status der Republik Moldova als unabhängiger Staat hat das Volk von Gagausien das Recht auf äußere Selbstbestimmung".*³⁸⁵

Stefan Troebst hebt hervor, daß ein territorialer Autonomiestatus von Seiten der moldawischen Führung zugestanden werden konnte, weil die GagausInnen kein außerhalb Moldovas liegendes Mutterland haben und somit über keine politische Schützenhilfe von außen verfügen.

"Eben dies aber, das Fehlen des Verdachts einer 'Fünfte-Kolonnie-Funktion' auf Seiten des politischen Establishments in Chisinau,

³⁷⁸ OSCE Annual Report (1995:9f)

³⁷⁹ OSCE Annual Report (1995:9)

³⁸⁰ Vgl. OSCE Annual Report (1995:17); vgl. OSCE ODHIR-Bulletin, vol.3(1)1994/95, S. 47

³⁸¹ Vgl. OSCE Annual Report (1995:17)

³⁸² Vgl. Troebst (1995:573); vgl. Welberts (1995:206)

³⁸³ Troebst (1995:573)

³⁸⁴ Vgl. OSCE ODHIR-Bulletin, vol.3(1)1994/95, S. 47

³⁸⁵ Zitiert nach Troebst (1995:574)

ermöglichte es Parlament und Regierung Moldovas, der Minderheit in ihrem peripheren, wirtschaftlich unbedeutenden und zudem zersplitterten Siedlungsgebiet einen für europäische Maßstäbe überaus weitreichenden Autonomiestatus zuzugestehen."³⁸⁶

Da die Region nicht überall mehrheitlich von GagausInnen besiedelt ist, sondern in vielen Dörfern an den Rändern der Region zahlreiche MoldawierInnen, BulgarInnen und UkrainerInnen leben, interessiert sich der HKNM seither für die praktische Umsetzung des Autonomiegesetzes und den Schutz der Rechte der anderen Minderheiten. Zu diesem Zweck traf der HKNM im Dezember 1994 auch in der Hauptstadt der Gagausen-Region, Comrat, mit den politischen Führern Gagausiens und den VertreterInnen der regionalen Parteien zusammen, um sich über den Stand der Entwicklungen und Absichten zu informieren.³⁸⁷

b) Die Arbeit des HKNM zum Transnistrien-Konflikt

Der HKNM stattete zur gleichen Zeit im Dezember 1994 auch der Dnjestr-Republik einen Besuch ab. Er traf mit lokalen VertreterInnen und RepräsentantInnen der nationalen Minderheiten in Tiraspol und in der Stadt Bender zusammen. Er besuchte Schulen, in denen moldawisch unterrichtet wird und sprach mit LehrerInnen und Eltern, die sich besorgt zeigten, daß die Kinder die moldawische Sprache in der lateinischen Schriftform lernen, obgleich die transnistrischen Behörden dazu auffordern, weiterhin das kyrillische Alphabet zu lehren.

³⁸⁶ Troebst (1995:581)

³⁸⁷ Vgl. OSCE ODHIR-Bulletin, vol.3(1)1994/95, S. 47

*"The High Commissioner appealed to the Trans-Dniestrian authorities to show flexibility in this controversial issue and to ensure that it is resolved to the satisfaction of the persons concerned and in full accordance with international norms."*³⁸⁸

In 1995 stattete der HKNM Moldova keinen weiteren Besuch ab³⁸⁹, denn insgesamt zeigte er sich "vom Stand der Beziehungen zwischen den Volksgruppen und der Demokratisierung beeindruckt."³⁹⁰

³⁸⁸ OSCE ODHIR-Bulletin, vol.3(1)1994/95, S. 47

³⁸⁹ Vgl. OSCE Annual Report (1995:17)

³⁹⁰ Groll (1995:16); vgl. zur weitgehend befriedigenden Situation der bulgarischen Minderheit in Moldova: Troebst (1995), zur optimistischen Einschätzung des Demokratisierungsprozesses siehe Crowther (1994:347)

Erfolgsbilanz

1. Einschätzungen der geleisteten Arbeit durch OSZE-Organe

Deeskalation:

Rolf Welberts, 1993 Mitglied der Langzeitmission:

"Wenn heute, anders als 1993, ein Wiederaufflammen des bewaffneten Konflikts auf beiden Seiten des Dnjestr für sehr unwahrscheinlich gehalten wird, ist das neben dem der Konfliktparteien und der russischen Vermittler auch Verdienst der Mission."³⁹¹

Stefan Troebst, 1994-1995 Mitglied der Langzeitmission:

"Denn wie das Beispiel des durchaus spannungsgeladenen Dreiecks moldavischer Staat/bulgarische Minderheit/gagausische Autonomisten vor Augen führt, muß eine gewaltfreie Konfliktregelung kein atypischer Ausnahmefall sein, sondern kann durchaus auf politisches Augenmaß, Staatsraison und ständigen Dialog jedes mit jedem zurückgehen."³⁹²

Monitoring:

Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE, Budapest 1994:

"Die Teilnehmerstaaten begrüßten die konstruktive Arbeit der OSZE-Mission in Moldau und verpflichteten sich, deren

Bemühungen weiterhin zu unterstützen."³⁹³

Rolf Welberts, 1993 Mitglied der OSZE-Langzeitmission in Moldau:

"Bereits das durch die Mission manifestierte internationale Interesse an der Beilegung des Dnjestrkonflikts trägt dazu bei, das Vertrauen der Konfliktparteien in die sich weiterentwickelnde Stabilität zu festigen."³⁹⁴

Präventive Diplomatie:

Rolf Welberts, 1993 Mitglied der Langzeitmission:

"Die OSZE Mission in der Moldau ... kann ... für sich verbuchen, durch ihre erfolgreiche Initiative zur Sprachenfrage ..., ihre Bemühungen um die Kontakte zwischen Konfliktparteien und durch die Ausarbeitung eines Statusentwurfs als Verhandlungsgrundlage, an dem sich später auch OSZE-Missionen in anderen Krisengebieten orientierten, einen Lösungsprozeß in Gang gesetzt und gehalten zu haben. Es ist ihr offenbar gelungen, die verständigungsbereite moldauische Führung und die Pragmatiker in der transnistrischen Spitze konstruktiv zu beraten und auch neue Trends in der öffentlichen Meinung auf beiden Seiten des Dnjestr zu setzen."³⁹⁵

³⁹¹ Welberts (1995:209)

³⁹² Troebst (1995:562)

³⁹³ Budapest-Dokument (1994:99f)

³⁹⁴ Welberts (1995:209)

³⁹⁵ Welberts (1995:209)

³⁹⁶ Vgl. Welberts (1995:203)

Materialer Erfolg:

Das Sprachengesetz wurde gemäß den Empfehlungen der Mission am 17. Juni 1994 in erheblich verbesserter Fassung vom moldawischen Parlament verabschiedet.³⁹⁶

2. Einschätzungen durch externe Dritte

Präventive Diplomatie:

"Am erfolgreichsten war wohl die KSZE-Mission in Moldawien (April 1993 bis April 1994) unter dem britischen Botschafter Samuel, die aufgrund eines Entwurfs des Auswärtigen Amtes bei der Ausarbeitung eines Autonomie-Statuts für Transnistrien half und einen guten Kontakt zu allen Konfliktparteien, den örtlichen Behörden und der Bevölkerung herstellte."³⁹⁷

"Die Langzeitmission ... in ... Moldova hat durch die Ausarbeitung des Autonomiestatuts für 'Transnistrien' zur politischen Lösung des Konflikts ... beigetragen".³⁹⁸

"Überdies zeichnen sich, gerade in jüngster Zeit, auch bemerkenswerte Erfolge von OSZE-Krisenbewältigungsbemühungen ab: in Moldawien ist man mit der Verständigung zwischen den Konfliktparteien vorangekommen ..."³⁹⁹

³⁹⁷ Groll (1994:14)

³⁹⁸ Groll (1995:16)

³⁹⁹ Schneider (1995:382)

Tabelle 7: Länderbeispiel Moldova: Erfolgreiche Umsetzung der 4 Sicherheitsfunktionen durch den HKNM und die Langzeitmission

Funktionen Erfolgreich umgesetzt durch	HKNM	Mission
Deeskalation		
Verhinderung von Gewaltphänomenen	-	X
Abbau von Spannungen	-	X
Abbau struktureller Gewalt	-	X
Monitoring		
Informationssammlung	X	X
Informationsbewertung	X	X
Informationsweitergabe	X	X
Präventive Diplomatie		
Aufbau von Vertrauen	X	X
Dialogbereitschaft herstellen	X	X
Dialog initiieren	-	X
Vermittlung unterschiedlicher Sichtweisen	-	X
Kompromißbereitschaft fördern	-	X
konstruktive Lösungsvorschläge	X	X
kurzfristige Konfliktregelung	-	X
langfristige Konfliktregelung	-	-
Frühwarnung		
Frühwarnerklärung ⁴⁰⁰	-	-

⁴⁰⁰ Aufgrund der erfolgreichen präventiven Arbeit brauchte bislang keine Frühwarnerklärung ausgesprochen werden.

3.4 Zusammenfassung der Analyseergebnisse

Die Bemühungen des Hohen Kommissars und der beiden Langzeitmissionen in Estland und Moldova haben beachtliche Erfolge gezeitigt. Generell positiv ist, daß (neue) Gewaltsamkeiten vermieden werden konnten und strukturelle Gewaltverhältnisse (Dis-kriminierungen und Rechtsunsicherheit etc.) abgebaut werden konnten. Beachtlich ist auch, daß der Mechanismus der Menschlichen Dimension genutzt wurde und insgesamt auf die Normen und Regeln des Minderheitenschutzregimes rekuriert wird. Nahezu alle Beteiligten berufen sich auf die Normen des Regimes, und letztlich haben beide Staaten in bemerkenswerter Weise geschehen lassen bzw. eingewilligt, daß die OSZE sich in die innerstaatlichen Entscheidungsprozesse direkt einmischte.

In Estland konnte der Minderheitenschutzgedanke erfolgreich vermittelt werden. Der HKNM und die Mission beeinflussten maßgeblich die innerstaatliche Gesetzgebung und -implementierung. Das Ausländergesetz wurde durch die Intervention der beiden OSZE-Organen sichtlich verbessert. Die drohende Ausweisung eines großen Teils der ethnischen RussInnen konnte durch Fristverlängerung verhindert werden. Für die pensionierten Militärs und ihr Angehörigen konnte größtenteils eine Aufenthaltserlaubnis erwirkt werden. Sowohl der HKNM als auch die Langzeitmission setzten ihre Aufgaben der Deeskalation, der präventiven Diplomatie und des Monitoring erfolgreich um. Konkrete Maßnahmen der Frühwarnung wurden bisher nicht notwendig. Allerdings konnte die Staatsbürgerschaftsfrage bisher nicht befriedigend und langfristig tragbar gelöst werden, auch wenn einzelne Emp-

fehlungen zur Erleichterung der Einbürgerung realisiert wurden. Zum latenten Grenzkonflikt verhielt sich die OSZE zudem bisher schweigend und untätig.

In Moldova konnte die Sprachgesetzgebung positiv beeinflusst werden. Die weiteren Erfolge in Moldova beruhen im wesentlichen auf den Vorschlägen der Mission zum Status von Transnistrien. Allein die Anwesenheit der Langzeitmission wirkte bereits entspannend. Die Mission bemüht sich um die Erfüllung ihres sehr weitreichenden Mandates und setzte dabei kreative Akzente, indem sie im Detail ein Autonomiestatut verfaßte, das möglicherweise Maßstäbe setzt. Mit der Einfügung einer Sezessionsklausel in das Autonomiestatut bestätigte die Mission durch ihre eigene Anschauung der Verhältnisse vor Ort, daß - wie auch von ExpertInnen argumentiert wird - es Situationen geben kann, wo die betroffenen Menschen nicht (mehr) mit kultureller oder territorialer Autonomie zufriedengestellt werden können.

Die Vermittlungsbemühungen der Mission erreichten schließlich, daß alle Konfliktparteien dialogbereit zusammenkamen und Kompromißbereitschaft signalisierten. Eine langfristige und von allen Konfliktparteien akzeptierte Regelung konnte aber bislang nicht erreicht werden. Da die transnistrischen Eliten weiterhin um die Aufwertung ihrer Republik zu einem Völkerrechtssubjekt streiten, erscheint der Integrationsvorschlag der Mission über den Autonomiestatus Transnistriens einer langfristigen Lösung, die alle Konfliktparteien zufriedenstellt, bislang nicht gerecht zu werden. Ob die einseitige Integrationspolitik aber wirklich der Grund für eine fehlende Konfliktlösung ist, läßt sich heute nicht eindeutig beurteilen. Es ist möglich, daß die Mission bestätigt wird in ihrer Er-

wartung, durch Hinhaltetaktik und Spielen auf Zeit Raum dafür zu gewinnen, ökonomische Entwicklung auf dem Weg zu bringen. Auf diese Weise könnten durch gerechten ökonomischen Ausgleich und durch eine Verbesserung der inter-ethnischen Beziehungen die Wunden der gewaltsamen Zusammenstöße heilen und so dem Wunsch nach Eigenstaatlichkeit langfristig der Boden entzogen werden. Dies ist aber eine weitgehend offene Frage.

Gleichwohl ist auch denkbar, daß ein Scheitern der Verhandlungen zu Lasten der Mission ausgelegt und ihr von Seiten der transnistrischen Eliten vorgeworfen werden könnte, einseitig die Interessen der Regierung Moldovas zu vertreten. In einer zukünftigen Eskalationsphase könnten dann die OSZE-Organe als Konfliktpartei wahrgenommen werden. Welche Möglichkeiten der Frühwarnung und präventiven Diplomatie, der Deeskalation und Gewaltprävention der OSZE dann noch verbleiben, ist schwer vorherzusagen. Daß sich die einseitige Integrationspolitik der OSZE eskalierend oder konfliktbefördernd und damit kontraproduktiv zur sicherheitspolitischen Zielsetzung auswirken könnte, ist also ein durchaus denkbare Szenario, auch wenn es bisher in Moldova nicht dazu kam. Ob es einen solchen Zusammenhang in der Tschetschenien-Krise vor Ausbruch der Gewaltsamkeiten 1995 gab, lohnte sich m.E. näher zu untersuchen.

Auffällig ist - besonders in Moldova - die große Kluft zwischen dem umfassenden Mandat der Mission und ihrer Finanz- und Personalausstattung. Vor diesem Hintergrund ist es um so erstaunlicher, wie erfolgreich die Sicherheitsfunktionen erfüllt werden konnten. Schneider verdeutlicht dieses generelle Problem:

"Es macht Mühe, den Personalbedarf für die verschiedenen Missionen zu decken,

*zuweilen sind die Missionen, gemessen an den gefaßten Beschlüssen, unterbesetzt. Auch die Finanzierung bereitet oft Sorgen. Bei den Vorbereitungsarbeiten für die Entsendung von Missionen erfordern die Verhandlungen über die budgetären Modalitäten regelmäßig den meisten Aufwand. Die künftige Entwicklung der KSZE-Operationen wird, gerade weil es nur einen sehr schwachen eigenständigen Apparat gibt, davon abhängen, welche Bedeutung man den Aktionen vorbeugender Diplomatie und gemeinsamer Friedenssicherung in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten zumißt."*⁴⁰¹

Die Verhandlungen in Moldova weisen auf das bislang ungeklärte Problem hin, welche Garantien die OSZE für ausgehandelte Verpflichtungen übernehmen kann. Eine langfristige Konfliktlösung dürfte letztlich auch von einer befriedigenden Antwort auf diese Frage abhängen. Damit steht die OSZE als Staatengruppe einmal mehr in der Pflicht, politisch Verantwortung zu übernehmen. Weitgehend offen ist auch noch die Frage, wann und auf welche Weise die Tätigkeit einer Mission als abgeschlossen anzusehen ist und wie diese dann beendet werden soll.

Angesichts der kurzen Zeitspanne, in der die OSZE bisher aktiv war, und "der langfristigen Zeitperspektive, die für die Regelung oft Jahrhunderte alter Konflikte zu veranschlagen ist"⁴⁰², ist es verfrüht, eine umfassende Bilanz der Wirksamkeit der OSZE heute schon zu ziehen. Die beiden Länderbeispiele konnten aber immerhin verdeutlichen, daß begrenzte Erfolge bei der Deeskalation örtlicher Konfliktslagen zu verzeichnen sind, auch wenn

⁴⁰¹ Schneider (1993:34)

⁴⁰² Schlotter (1995a:165)

langfristige Konfliktlösungen bisher nicht erreicht werden konnten.

4. Schlußbetrachtung: Sicherheit durch Minderheitenschutz? Chancen und Grenzen der Arbeit der OSZE

Abschließend sollen die Erfolge den Ambivalenzen und Defiziten gegenübergestellt und Antwort auf die Frage gegeben werden: Welche Sicherheitsleistungen erbringt das Minderheitenschutzregime? Schließlich wird nochmals der Gedanke aufgenommen, daß sich die Arbeit der OSZE-Organen bei strittigen Fragen der territorialen Integrität möglicherweise eskalierend auswirken könnte, um sich dem Problem der Überwindung der Ambivalenzen und Defizite zu stellen: Ist die Überwindung der Ambivalenzen und Defizite des Minderheitenschutzregimes erreichbar und politisch durchsetzbar? Diese Überlegungen werden mit einer kurzen Schlußbemerkung abgerundet.

4.1 Erfolgsbilanz

Die Normen, Regeln und Instrumente des Minderheitenschutzregimes der OSZE stellen im europäischen und weltweiten Vergleich derzeit das modernste Normen- und Regelwerk zum Minderheitenschutz dar, wie sie insbesondere im Kopenhagener Dokument vom Juni 1990 und den weiteren Beschlüssen insbesondere von Helsinki 1992 niedergelegt wurden. In den Dokumenten wird zum Ausdruck gebracht, daß nationale Vielfalt in Europa als kulturelle Bereicherung angesehen wird. Nationale Minderheiten haben insbesondere das Recht, sich zu ihrer nationalen Zugehörigkeit zu bekennen, ihre kulturelle Identität gemeinsam zu leben und weiterzuentwickeln. Vor allem ist ihnen das Recht zu ga-

rantieren, ihre Muttersprache straffrei im privaten wie öffentlichen Raum zu benutzen.

Die Modernität des Minderheitenschutzansatzes zeigt sich vor allem in der Aussage, daß Minderheitenfragen zu den Angelegenheiten legitimen internationalen Interesses zählen.

*"Damit folgt die KSZE einem modernen Souveränitätsverständnis, das Souveränität als grundsätzlich in internationale Verpflichtungen des Staates eingebunden sowie als durch grundlegende Völkerrechtsnormen eingeschränkt ansieht."*⁴⁰³

Die OSZE-Staatengemeinschaft steht seit Helsinki 1992 in der Verantwortung, zwischen Staaten und nationalen Minderheiten zu vermitteln, wenn sie ihre Probleme nicht allein lösen können. Mit dem Mechanismus der Menschlichen Dimension stellt sie u.a. einen "schematisierten Handlungsablauf" zur Verfügung, der - wie im Falle Estlands - dazu genutzt werden kann, Aufmerksamkeit auf sich entwickelnde Konflikte zu richten und Kommunikationsprozesse in Gang zu bringen. Inzwischen bieten auch die wöchentlichen Zusammenkünfte des Ständigen Rates die Möglichkeit, brisante Themen oder sich bedrohlich entwickelnde Situationen vorzubringen und frühzeitig durch Verhandlungen zu entschärfen.

Die Instrumente, die die OSZE zu Vermittlungs- und Frühwarnzwecken entwickelt hat, vor allem das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und die Langzeitmissionen, sind innovativ und in Praxis flexibel. Sie können spezifischen Anforderungen angepaßt werden und scheinen ihr Potential noch lange nicht ausgeschöpft zu haben. Damit verfügt die OSZE im europäischen (wie

⁴⁰³ Dicke (1995:250)

auch im weltweiten) institutionellen Vergleich über das fortgeschrittenste Instrumentarium zur Früherkennung von ethnopolitischen Konflikten, zum kooperativen Konfliktmanagement und zur friedlichen Konfliktbearbeitung. Abgesehen von jenen, die die OSZE insgesamt für sicherheitspolitisch untauglich erachten, heben selbst Kritiker der OSZE hervor, daß sie "bemerkenswerte Modelle für präventive Diplomatie und andere militärisch machtfreie Verfahren der Friedenssicherung"⁴⁰⁴ entwickelt hat.

Durch das OSZE-Minderheitenschutzregime konnte - wie die beiden Fallbeispiele verdeutlichten - bereits erfolgreich die Ausübung direkter Gewalt vermieden, und es konnten strukturelle Gewaltverhältnisse (Rechtsunsicherheit, Diskriminierungen etc.) abgebaut werden. Mit der Einrichtung "Runder Tische" werden Asymmetrien zwischen den Konfliktparteien, die ebenfalls ein strukturelles Gewaltverhältnis kennzeichnen, tendenziell minimiert. Die OSZE-Missionen tragen bereits durch ihre Präsenz vor Ort dazu bei, angespannte Lagen zu beruhigen und zusammen mit allen beteiligten Parteien einen Rahmen für die Lösung von Konflikten zu schaffen. Der HKNM arbeitet eher punktuell, hat aber wie gezeigt für seine deeskalierende, stille Diplomatie höchste Wertschätzungen erfahren. Insgesamt trägt die OSZE dazu bei, daß Kommunikation zwischen den direkt Betroffenen initiiert wird. Dies erhöht die Erwartungsstabilität, trägt zur Vertrauensbildung und zur Kooperation bei.

Die Sicherheitsleistungen der OSZE liegen nicht allein in der Bearbeitung konkreter ethnopolitischer Konflikte durch die erfolgreiche Arbeit einzelner OSZE-

Organe, sondern auch in der Meta-Kommunikation über Minderheitenschutz und friedlicher Konfliktbearbeitung als sicherheitsrelevante Themen. So, wie die bloße Existenz einer Langzeitmission vor Ort bereits stabilisierend und entspannend wirken kann, so stellt auch die Existenz der OSZE-Gremien als Forum für Dialog und Kooperation bereits einen Sicherheitsbeitrag in Europa dar, den es freilich weit stärker auszubauen und vor allem politisch zu nutzen gilt.

In diesem Sinne verfügt die OSZE in der Tat über Chancen und in der Praxis über durchaus erfolgreiche Beispiele, zur Sicherheit in Europa durch ihr Minderheitenschutzregime beizutragen. Eine umfassende und differenzierte Erfolgsbilanz wird aber vermutlich erst in ein paar Jahren möglich und empirisch zu belegen sein. Die Wirksamkeit internationaler Regime läßt sich typischerweise erst mit erheblicher Verzögerung nach ihrer Einrichtung feststellen, denn "[n]eue Verhaltensroutinen benötigen ... weitaus länger, um verlässlich und wirksam zu werden. Dies gilt in erhöhtem Maße für internationale Institutionen, da Verhaltensänderungen hier zweistufig - innerhalb der Institutionen und in den nationalen Politiken der Mitgliedstaaten - durchgesetzt werden müssen."⁴⁰⁵ Welche Bedeutung den veränderten Rahmenbedingungen nationaler Politik für die Internationale Sicherheit zukommt, zeigte sich in den Fallbeispielen in der bedeutenden Rolle, die Rußland im Konfliktgeschehen spielt. Da dies nicht nur für die beiden untersuchten Länder zutrifft, sondern für beinahe alle ethnopolitischen Konflikte innerhalb der GUS, erscheint es von sicherheitsrelevanter Bedeutsamkeit, welche innenpolitische Entwicklung sich in

⁴⁰⁴ Arnold (1994:217)

⁴⁰⁵ Müller (1995:265)

Rußland vollzieht und ob es gelingt, Rußland in ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem einzubinden. Diese sicherheitspolitische Dimension kann nicht allein innerhalb des Minderheitenschutzregimes der OSZE bearbeitet werden. Hierzu bedarf es vielfältiger und enger Zusammenarbeit zwischen anderen europäischen bzw. transatlantischen Sicherheitsinstitutionen, z.B. der NATO, dem NATO-Kooperationsrat und dem OSZE-Forum für Sicherheitskooperation. Auch die ökonomischen Dimension der Sicherheit hat bei der Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte beachtliches Gewicht. Daher sollte der Verknüpfung der ökonomischen mit der menschlichen Dimension, z.B. in Form kooperativer Zusammenarbeit der EU mit dem OSZE-Wirtschaftsforum und den Organen des Minderheitenschutzregimes, größere Aufmerksamkeit zuteil werden. In einem solchen Zusammenspiel der Institutionen muß sich letztlich die Wirksamkeit eines *interlocking-institution*-Modells erweisen. Die Chancen und der langfristige Erfolg des Minderheitenschutzregimes sind in diesem Sinne auch abhängig von externen Einflüssen und der Funktionstüchtigkeit anderer sicherheitschaffender Regime.

4.2 Ambivalenzen und Defizite: Zu den Hintergründen

StaatenvertreterInnen sind offenbar sehr unwillig, vor allem *politische* Minderheitenschutzvereinbarungen zu treffen, die über das traditionelle Instrumentarium des Minderheitenschutzes hinausgehen, z.B. politische Mitbestimmungsrechte, Machtteilungskonzeptionen und finanzielle Förderungen. Dies liegt in der ambivalenten Rolle des Staates begründet, die er in ethnopolitischen Konflikten spielt. Nach den normativen Vorgaben des Minderheitenschutzregimes soll der Staat als Beschützer

nationaler Minderheiten agieren, obwohl er gleichzeitig Konfliktpartei sein kann, d.h. daß gerade die staatliche Politik hinsichtlich der Behandlung nationaler Minderheiten zur Konfliktgenese erheblich beiträgt.

*"In this sense, the description of the international community, i.e., the collectivity of states, as a deus ex machina protecting minority rights is rather misleading, because this suggests incorrectly that these rights are threatened by some unknown third party."*⁴⁰⁶

In vielen Fällen sind sogenannte Minderheitenprobleme im Grunde Staatenprobleme, genauer: ein problematisches Verständnis von Staaten hinsichtlich der Beziehungen von Staat, Nation und BürgerInnen. Nationale Minderheiten erscheinen als Sicherheitsbedrohung. Die Sicherheitsbedrohung, die von Staaten als Verletzer von Minderheitenrechten ausgeht, d.h. ihr Beitrag zur Konfliktgenese und -eskalation, wird gern verschwiegen. Auf diese Weise wird die Thematisierung der Ursachen der Konflikte teilweise ausgeblendet, welche, wie in Kapitel I ausgeführt, in einer komplexen Mischung aus nationalem Dogma über die kulturelle Hegemonie einer Ethnie, aus dem Kampf um Macht und Herrschaftsansprüchen der politischen Eliten, egoistischem Staatshandeln (Souveränitäts- und Territorial-Protektionismus), unbearbeiteter Konfliktgeschichte und aus gestörten inter-ethnischen Beziehungen (krisenhaften Identitätsbildungsprozessen) bestehen. Diese Ambivalenz verschärft sich, wenn in ethnopolitischen Konflikten über Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen gestritten wird. Bisher hat die OSZE ihr Norm- und Regelwerk auf eine klare Integrationspolitik ausgerichtet, die den politischen Ansprüchen nationaler

⁴⁰⁶ Koch (1993:262)

Minderheiten nur sehr ungenügend Rechnung trägt. Auf diese Weise bleiben die Ambivalenzen erhalten und werden die Defizite nicht behoben.

Außerdem belegen die mangelhafte materielle wie personelle Ausstattung der OSZE als gesamter Institution wie auch die fehlenden Ressourcen für einzelne Instrumente, u.a. auch für die Langzeitmissionen und den HKNM, deutlich, daß in diesem Bereich schwerwiegende Defizite vorliegen. Diese Defizite sind zweifelsohne ein Zeichen für fehlenden Willen zum politischen Handeln. Hinzu kommen aber auch strukturelle Faktoren, die die institutionellen, aber auch die kognitiven Möglichkeiten einer problemgerechten Bearbeitung beeinträchtigen, z.B. Unübersichtlichkeit der politischen Entscheidungsprozesse, die Schwierigkeit komplexe Sachzusammenhänge in der Öffentlichkeit wirksam zu vermitteln, Inkompetenzen und Verantwortungsscheu u.a.m.

4.3 Wirkt die Arbeit der OSZE- Organe bei strittigen Fragen der territorialen Integrität eskalierend oder kontraproduktiv?

Die Arbeit der Langzeitmission ist in gewisser Weise ein Beleg für die integrative Politik der OSZE. Ihre Anregungen zur Autonomie- bzw. Sezessionsfrage im Transnistrien-Konflikt wirkte (bislang) nicht eskalierend oder kontraproduktiv. Ob diese Aussage auch in anderen Konflikten zutrifft, sollte nach meinem Dafürhalten genauer und systematischer untersucht werden. Der Hinweis darauf, daß sich die Integrationspolitik offenbar bisher stabilisierend auswirkte, scheint jene zu bestätigen, die das Normen- und Regelwerk des Minderheitenschutzes für ausreichend hal-

ten.⁴⁰⁷ Dagegen muß allerdings einschränkend eingewendet werden, daß eine normative Erweiterung des Minderheitenschutzes sinnvoll und notwendig ist, weil es ethnopolitische Konflikte gibt, die über Minderheitenschutz- und Autonomievereinbarungen nicht oder nicht mehr lösbar sind, so daß staatliche Unabhängigkeit als letzter Ausweg zur Befriedung des Konfliktes erscheint.⁴⁰⁸ Prägnant führen Schlotter/Ropers/Meyer hierzu aus:

*"Es gibt allerdings auch Fälle, in denen offensichtlich das Zusammenleben mehrerer Ethnien in einem Staat nicht erfolgreich zu organisieren ist. Hier ist zu fragen, ob die bisherige völkerrechtliche Prioritätensetzung und das Verhalten der Staatenwelt aufrechterhalten werden sollte, im Widerstreit der Prinzipien der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechts eindeutig das erstere zu unterstützen. Angesichts der Kosten multiethnischer Zwangsgemeinschaften muß sich auch die KSZE der Frage nach der Legitimität von Sezessionen stellen und diese gegebenenfalls verregeln."*⁴⁰⁹

Dabei betrachten die genannten Autoren zu Recht Sezession weder als die unbedingt bevorzugte Konfliktregelungsvariante noch gar als ein Allheilmittel. Das fast völlige Fehlen völkerrechtlicher Regelungen zu diesem Thema und die besondere Gewalthaltigkeit dieser Konflikte sprechen jedoch plausibel für die Forderung, diese schwierigen Fragen nicht weiter zu tabuisieren. Es sollten vielmehr Normen und Regeln entwickelt werden, die skizzieren, unter welchen Bedingungen das Prinzip

⁴⁰⁷ Vgl. Zaagman (1994:175); vgl. Staack (1994a:9); vgl. Bloed (1995:22)

⁴⁰⁸ Vgl. Scherrer (1995); vgl. Jaberg (1992:69); vgl. Brunner (1993b:908f)

⁴⁰⁹ Schlotter/Ropers/Meyer (1994:74f)

Selbstbestimmung gegenüber dem Prinzip Wahrung der territorialen Integrität vor- oder nachrangig sein kann. Die Verregelung könnte entweder das bestehende OSZE-Minderheitenschutzregime um Autonomie- und Selbstbestimmungsregelungen erweitern oder - vermutlich besser - in einem eigenen Selbstbestimmungsregime fixiert werden. Sezessionsregelungen sollten unbedingt an die Gewährleistung und Überprüfung substantieller Minderheitenschutzregelungen geknüpft werden, wie z.B. die EU dies obligatorisch von den neuen ostmittel-europäischen Staaten forderte, bevor sie diese diplomatisch anerkannte. Die Verhandlungen über Selbstbestimmungsfragen sollten nicht dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten übertragen werden, da dieser hier in schwierige Prinzipienkonflikte geraten könnte. Stattdessen wäre ein eigens hierzu geschaffenes Amt eines Hohen Kommissars für Selbstbestimmungsfragen vorzuziehen. Dabei sollten die Voraussetzungen für eine problemorientierte Zusammenarbeit der beiden Kommissare gegeben sein.

4.4 Ist die Überwindung der Ambivalenzen und Defizite des Minderheitenschutzregimes erreichbar und politisch durchsetzbar?

Auch wenn die oben genannten AutorInnen eine Auseinandersetzung über Autonomie- und Selbstbestimmungsfragen innerhalb der OSZE für sinnvoll und notwendig erachten und dies teilweise eindringlich einfordern, so halten die meisten eine solche Debatte dennoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt für unwahrscheinlich, weil die einflußreichen OSZE-Staaten dies verhinderten⁴¹⁰ oder

⁴¹⁰ Vgl. Schlotter (1995b:119f); vgl. Ganser (1995:22)

weil ganz allgemein ein Maximum an Zugeständnissen erreicht sei.⁴¹¹

Gleichwohl erscheint diese Sichtweise zu statisch: Denn blickt man auf den Entstehungs- und Entwicklungsprozeß des Minderheitenschutzregimes zurück, läßt sich argumentieren, daß die Normen und Regeln gerade aus den widersprüchlichen Ansichten und Interessen der Teilnehmerstaaten vorangetrieben wurden. Die unterschiedliche "Betroffenheitslage" trieb die Debatte - wie ein Motor - immer wieder voran. Die vehement abwehrende Haltung einzelner Staaten bot zudem eine dauernde, dynamisierende Reibungsfläche.⁴¹² Im übrigen bergen auch innergesellschaftliche und demographische Veränderungen sowie innenpolitische Wandlungsprozesse ein erhebliches Stimulanzpotential, neue Diskussionen über Minderheitenschutzfragen anzuregen. Die anfangs grundsätzlich ablehnende Haltung der meisten OSZE-Staaten ist einer mittlerweile breit getragene Zustimmung gewichen, ein Minderheitenschutzregime zu etablieren. Wie die Arbeit des HKNM und der Langzeitmissionen verdeutlichen steckt die praktische Arbeit noch in einer Experimentierphase und einem innovativen Wandlungsprozeß. Weder die normative Verregelung noch die operative Ausgestaltung des Minderheitenschutzregimes erscheinen daher abgeschlossen.

Woher rührt aber die Kraft eines Regimes, Verhaltensänderungen zu bewirken, die von der obigen Brisanz geprägt sind und gebremst werden? In den aktuellen Kontroversen zwischen VertreterInnen von rational-choice-Ansätzen und kommunikativen, konstruktivistischen Ansätzen besteht

⁴¹¹ Vgl. Heraclides (1994:292); vgl. Widmer (1993:271)

⁴¹² Diesen anregenden Hinweis verdanke ich Ingo Peters

in einer Hinsicht Konsens, daß nämlich "ohne verbale Interaktion internationale Kooperation nicht erklärt werden kann."⁴¹³ Zu Recht wird die kommunikative Ebene innerhalb eines Regimes hervorgehoben, die sich in der Beschreibung des eigenen Verhaltens oder das Verhalten anderer in Bezug auf Normen und Regeln zeigt. In rational-choice-Ansätzen folgt das Sprechen über Normen und das Hinweisen auf Einhaltung von Regeln ganz überwiegend strategischen Erwägungen und gleicht damit im Grunde dem Austausch von Botschaften. Die KonstruktivistInnen kritisieren neuerdings diese Betrachtungsweise und argumentieren, daß es neben strategischer Kommunikation im obigen Sinne auch Situationen gibt, in denen die Akteure über den bloßen Austausch hinaus "miteinander reden", d.h. sie hinterfragen die Botschaften und verständigen sich über die Situation, in der sich die Akteure befinden und begegnen. Diese "Situationdefinition" befähige die Akteure erst, einen normativen Rahmen zu setzen. Allerdings "... müßten [sie] bereit sein, ihre Präferenzen und sich selbst argumentativ in Frage stellen zu lassen; das Ergebnis des Verständigungsprozesses wäre in bezug auf die Interessen und Identitäten offen. Sich selbst und seine Interessen in internationalen Verhandlungen hinterfragen zu lassen und sich auf die Kraft des besseren Arguments einzulassen, ist mit erheblichen Risiken verbunden, ..." ⁴¹⁴

Diese "argumentative Kommunikation" bedarf daher sowohl großer intellektueller als auch kommunikativer Anstrengungen aller Beteiligten. Sie erfordert überdies ein gerüttelt Maß an Risikobereitschaft, sich einer Debatte auszusetzen und zugleich die

Bereitschaft, gegebenenfalls das egoistische Interesse dem "besseren Argument" unterzuordnen. Diese Anstrengungen und Überwindungen werden umso leichter erbracht, je mehr die Akteure daran glauben, im Ergebnis zu profitieren. Vielleicht vermag die zukünftige Forschung aus einer konstruktivistischen, d.h. argumentativ-kommunikativen Perspektive besser zu erklären als bisher, wie und warum die Normen und Regeln eines Regimes zustandekommen und welche Wirkung sie entfalten. Es mag vor allem verständlicher werden, in welchen Situationen und unter welchen Einflüssen Akteure zur Normsetzung oder -veränderung entgegen eigener Zielsetzung oder bei schwer verhandelbaren Wertkonflikten bereit sind. Wie könnte beispielweise das subjektiv empfundene Risiko gemindert werden, um in eine argumentative Debatte einzutreten?

Zweifelsohne wird wohl bis auf weiteres letztlich die Staatengemeinschaft darüber entscheiden, ob und wie ein Staat unabhängig wird. Dennoch greift diese Position zu kurz, denn der Ansatz vernachlässigt, daß Staaten neben ihrem durchaus legitimen Interesse an der Wahrung ihrer territorialen Integrität anerkanntermaßen auch ein vitales Interesse an ihrer Sicherheit und der Sicherheit der Internationalen Beziehungen haben. Staaten befinden sich in dieser Hinsicht in verstärkten zwischenstaatlichen Meinungsbildungsprozessen zur Sicherheitspolitik und ihren Strategien. Dabei sind die Inhalte der Sicherheitspolitik heute - im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs - sehr viel umfassender und inhaltlich nicht mehr vorrangig an einzelstaatliche nationale Interessen gebunden. Zugleich verliert Sicherheitspolitik den alleinigen Bezugspunkt Staat, indem im Sinne des *societal-security*-Ansatzes der neuen sicherheitspolitischen Ebene

⁴¹³ Risse-Kappen (1995:178)

⁴¹⁴ Risse-Kappen (1995:179)

Gesellschaft erhöhte Relevanz zukommt. In einem solchen offeneren und komplexeren Meinungsbildungsprozeß kann das Problem der obersten Wertsetzung des Prinzips der Wahrung der territorialen Integrität durch eine Konstruktion stufenweiser Souveränität entschärft werden. Die Teilung von Souveränität kann sowohl in innerstaatlichen Machtteilungskonzeptionen als auch weitreichenden Autonomievereinbarungen zum Ausdruck kommen. Die Abgabe von staatlichen Souveränitätsrechten an supranationale Einrichtungen eröffnet überdies die Möglichkeit - nicht zuletzt zugunsten der Interessen von Minderheitengruppen, trotz des Bestandes der gegenwärtigen Staatsgrenzen, in regionalen Zusammenschlüssen unter einem supranationalen Dach die politischen und gesellschaftlich-kulturellen Bedürfnisse zu befriedigen.

Obwohl es keinen Weltstaat oder eine europäische Zentralregierung jetzt und in absehbarer Zukunft gibt, welche in der Lage wären, Staaten ein bestimmtes Verhalten aufzuzwingen oder vorzuschreiben, besteht die Möglichkeit und Notwendigkeit, Regierungen und Gesellschaften davon zu überzeugen, ihre Konflikte friedlich auszutragen. Bei dieser von der internationalen Gemeinschaft zu leistenden **Überzeugungsarbeit** spielt die OSZE eine wesentliche Rolle.⁴¹⁵

Die Stimulanz der argumentativen Überzeugungsarbeit entspringt zum einen wie oben dargelegt aus den divergierenden Ansichten der Staaten. Sie erwächst aber zunehmend auch aus den Anregungen und Forderungen gesellschaftlicher *pressure groups* (NROs), die sich sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in sicherheitspolitische Belange einmischen.

Nicht zuletzt können aber auch OSZE-Organen aufgrund ihrer reichhaltigen praktischen Erfahrung, die sie bei der Bearbeitung ethno-politischer Konflikte sammeln, dazu beitragen, neue Diskussionen anzuregen und diese zu beeinflussen. Die Überlegungen der Langzeitmission in Moldova wiesen z.B. mit einer Sezessionsklausel im Autonomiestatut für Transnistrien einen innovativen Weg, der über den gegenwärtigen Stand der normativen Verregelung des OSZE-Minderheitenschutzes deutlich hinausgeht. Auch Bloed deutet seine Erwartung an, daß die interessanten Erfahrungen des HKNM dazu führen können, neue Standards zu diskutieren. Für einen effektiven Minderheitenschutz muß es Vorreiter und Träger geben, die den Schutzgedanken wachhalten, in durchsetzen und weiterentwickeln. Auch wenn die normative und operative Entwicklung vermutlich langsam voranschreiten wird, ist eine solche aus den oben genannten Gründen durchaus möglich und wünschenswert.

4.5 Schlußbemerkung

Die genannten schwerwiegenden Defizite werden zu Recht beklagt. Aber statt resignierend zu fragen, ob sich Sicherheit für Europa überhaupt organisieren läßt⁴¹⁶, sollte nach meinem Dafürhalten Sicherheitspolitik visionär gedacht und diskutiert werden⁴¹⁷, um die ihr eigentümliche Statusquo-Orientierung im Dienst nationaler Interessen (vgl. Kapitel I, 5.) zu überwinden. Deshalb argumentiert Noack völlig zu Recht, daß kein Anlaß besteht, "die angebliche 'Ungestaltbarkeit' des internationalen Systems als Vorwand für abwar-

⁴¹⁵ Vgl. Höynck (1995:124)

⁴¹⁶ Vgl. Forndran (1995:55)

⁴¹⁷ Vgl. die visionären Gedanken zu einem neuen Staatsverständnis bei Wehner (1992)

tende Untätigkeit zu mißbrauchen ..."418. Vielmehr bleibe gar nichts anderes übrig, als sich mit den "unübersehbaren Herausforderungen des Neuen" auseinanderzusetzen. In der Praxis besteht die vielleicht größte Schwierigkeit darin, daß die Großmächte verstärkter und komplexer (auch finanziell und personell) an der internationalen und regionalen Sicherheit arbeiten müssen, und dies obwohl ihre Sicherheit heute besser gewährleistet ist als noch während des Kalten Krieges und im Vergleich zu ihren Nachbarländern. Dies dürfte insofern nicht leicht sein, als sich gerade in schwierigen Zeiten die Großmächte erfahrungsgemäß vornehmlich um ihre eigenen, eng verstandenen Interessen kümmern.⁴¹⁹ Nichtsdestotrotz gilt es gerade diese Haltung zur Entwicklung eines friedenspolitisch umfassenden Minderheitenschutzes auf allen politischen Ebenen argumentativ zu überwinden. Dies gebietet schon der Problemdruck, der aus der Vielzahl und Radikalität ethnopolitischer Konflikte erwächst. Wie man an der Minderheitenschutzdebatte der letzten fünf Jahre optimistischerweise erkennen kann, verfügt ein einmal etabliertes Regime über eine spezifische Eigendynamik und das Potential, durch Überzeugungsarbeit Vertrauen aufzubauen und Kompromisse herbeizuführen.

⁴¹⁸ Noack (1996:10)

⁴¹⁹ Vgl. Lunn (1993:67)

Literaturverzeichnis

Dokumentenverzeichnis

- Schlußakte von Helsinki 1975**, in: Schweisfurth, Theodor/Oellers-Frahm, Karin (Hrsg.), 1993: KSZE-Dokumente, München, S. 4-70.
- Abschließendes Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens vom 15.1.1989**, in: Schweisfurth, Theodor/Oellers-Frahm, Karin (Hrsg.), 1993: KSZE-Dokumente, München, S. 147-209.
- Dokument des Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 29.6.1990**, in: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91, (Hrsg.): Auswärtiges Amt, Bonn, S. 35-57.
- Charta von Paris für ein neues Europa vom 21.11.1990**, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, in: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91, (Hrsg.): Auswärtiges Amt, Bonn, S. 147-163.
- Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf vom 19.7.1991**, in: KSZE-Dokumente, 1993, (Hrsg.): Schweisfurth, Theodor/Oellers-Frahm, Karin, München, S. 514-523.
- Moskauer Treffen über die Menschliche Dimension der KSZE vom 3.10.1991**, in: Europa-Archiv, vol.46(23)1991, S. D579-D593.
- Treffen des Rates der Außenminister der Teilnehmerstaaten der KSZE in Prag am 30. und 31.01.1992**, in: Europa-Archiv, vol.47(5)1992, S. D167-D176.
- Helsinki Dokument 1992, verabschiedet auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE in Helsinki am 10.7.1992**, in: Europa-Archiv, vol.46(18)1992, S. D533-D576.
- Budapester Dokument, verabschiedet auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE in Budapest am 5. und 6.12.1994**, in: Internationale Politik, vol.50(3)1995, S. 90-118.

Sekundärliteratur

- Agenda für den Frieden**. Analysen und Empfehlungen des UN-Generalsekretärs. Forderungen an die deutsche Politik, 1993, Bonn.
- Alexandrova, Olga/Vogel, Heinrich**, 1994: Rußlands Politik gegenüber dem "nahen Ausland". Restauration vor Konsolidierung, in: Europa-Archiv, vol.49(5)1994, S. 132-140.
- Ansbach, Tatjana**, 1990: Internationale Sicherheit braucht Achtung der Menschenrechte, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin, vol.39(2)1990, S. 111-115.
- Arnold, Hans**, 1994: Rohbau oder Ruine. Die KSZE in der Sicherheitsarchitektur Europas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, vol.9(2)1994, S. 210-217.
- Arnswald, Ulrich**, 1993: Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion: Versuch einer Systematik, in: Jahrbuch Frieden 1994, München, S. 107-116.
- Bartsch, Sebastian**, 1995: Minderheitenschutz in der Internationalen Politik. Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive, Opladen.
- Bildt, Carl**, 1994: The Baltic Litmus Test, in: Foreign Affairs, vol.73(5)1994, S. 72-85.
- Birckenbach, Hanne-Margret**, 1994a: Fact-Finding: Gewaltprävention in Estland und Lettland, in: Jahrbuch Frieden 1995, München, S. 75-85.
- Birckenbach, Hanne-Margret**, 1994b: Fact-Finding: Ein Instrument friedensfördernder Menschenrechtspolitik. Erfahrungen aus dem Konflikt um die estnische und lettische Staatsbürgerschaft, PFK-texte Nr. 27, Kiel.
- Bloed, Arie**, 1993: Die KSZE und der Schutz von Minderheiten, in: Rechte der Minderheiten in der KSZE - eine Herausforderung für die Kirchen, Konferenzbericht vom 2.-7. September 1993 in Budapest, (Hrsg.): Menschenrechtsprogramm der Kirchen, Studienheft Nr. 23, S. 19-30.
- Bloed, Arie** (Hrsg.), 1994a: The Challenges of Change. The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht.
- Bloed, Arie**, 1994b: The CSCE Conflict Prevention Mechanisms and Procedures, in: CSCE ODIHR-Bulletin, vol.2(3)1994, S. 30-33.
- Bloed, Arie**, 1994c: CSCE and the Protection of National Minorities: Supervisory Mechanisms, in: The Promotion of Mutual Understanding and Intercultural Living in

- Romania, (Hrsg.): International Helsinki Federation for Human Rights, Wien, S. 37-52.
- Bloed, Arie**, 1995: The Human Dimension of the OSCE: Past, Present and Prospects, in: OSCE ODIHR-Bulletin, vol.3(3)1995, S. 15-26.
- Bloed, Arie/Leicht Liselotte/Nowak, Manfred/Rosas, Allan** (Hrsg.), 1993: Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms, Dordrecht, Boston, London.
- Boden, Martina**, 1993: Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa. Ursprünge, Entwicklungen, Krisenherde, München.
- Borkenhagen, Franz H.U.**, 1994: Geteilte Sicherheit in Europa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27/94 vom 01.07.1994, S. 12-21.
- Bredow, Wilfried von**, 1992: Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt.
- Brett, Rachel**, 1993: The Human Dimension Mechanism of the CSCE and the CSCE Response to Minorities, in: Lucas, Michael R. (Hrsg.): The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden, S. 143-160.
- Bricke, Dieter W.**, 1995: Minderheiten im östlichen Mitteleuropa, Baden-Baden.
- Brunner, Georg**, 1993a: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Gütersloh.
- Brunner, Georg**, 1993b: Nationalstaat und Selbstbestimmungsrecht - kein Junktim?, in: Osteuropa, vol.43(10)1993, S. 907-913.
- Carlson, Lisa J.**, 1995: A Theory of Escalation and International Conflict, in: Journal of Conflict Resolution, vol.39(3)1995, S. 511-534.
- Chinn, Jeff/Roper, Steven D.**, 1995: Ethnic Mobilization and Reactive Nationalism: The Case of Moldova, in: Nationalities Papers, vol.23(2)1995, S. 291-324.
- Clark, Ann Marie**, 1995: Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society, in: Journal of International Affairs, vol.48(2)1995, S. 507-525.
- Cooper, Robert/Berdal, Mats**, 1993: Outside Intervention in Ethnic Conflicts, in: Survival, vol.35(1)1993, S. 118-142.
- Cortese, Luchino**, 1994: Report on the First Three Years' Activity of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, in: CSCE ODIHR-Bulletin, vol.2(2)1994, S. 26-30.
- Crowther, William**, 1994: Moldova after Independence, in: Current History, vol.93(585)1994, S. 342-347.
- Cuthbertson, Ian M./Leibowitz, Jane** (Hrsg.), 1993: Minorities: The New Europe's Old Issue, Boulder.
- Czempiel, Ernst-Otto**, 1993: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München.
- Czempiel, Ernst-Otto**, 1995: NATO erweitern oder OSZE stärken?, HSFK-Standpunkte, Nr. 4/Juni 1995.
- Daase, Christopher**, 1990: Zum Wandel des Sicherheitsbegriffs in der amerikanischen Politikwissenschaft, in: Diefenbacher, Hans/Moltmann, Bernhard (Hrsg.): Zum Verhältnis von Frieden und Sicherheit, Heidelberg, S. 47-63.
- Daase, Christopher/Moltmann, Bernhard**, 1990: Frieden und das Problem der erweiterten Sicherheit - Für ein integriertes Verständnis von Friedens- und Sicherheitspolitik, in: Diefenbacher, Hans/Moltmann, Bernhard (Hrsg.): Zum Verhältnis von Frieden und Sicherheit, Heidelberg, S. 35-46.
- Dawydow, Jurij P./Trenin, Dmitrij W.**, 1993: Ethnische Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Muster, Aussichten und wahrscheinliche Konsequenzen für das Ausland, in: Europa-Archiv, vol.48(6)1993, S. 179-192.
- Debiel, Tobias/Johann, Bernd**, o.J.: Autonomie- und Sezessionsbestrebungen: Das Konfliktpotential in OSZE-Europa, unveröffentlichte Auflistung.
- Debiel, Tobias/Johann, Bernd**, 1995: Übersicht: Minderheitenkonflikte in OSZE-Europa, in: Jahrbuch Frieden 1996, München, S. 122-124.
- Dehdashti, Rexane**, 1996: Friedliche Konfliktbearbeitung im internationalen System. Ein Überblick über Akteure, Instrumente, Möglichkeiten und Probleme, in: FriedensForum, 1/1996, S. 32-37.
- Dettke, Dieter**, 1995⁶: Militärpolitik/Sicherheitspolitik, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen, S. 291-300.
- Dicke, Klaus**, 1994: Globale Sicherheit in einer Welt ethnischer Konflikte, in: Hetzke, Ekkehard/Donner, Michael (Hrsg.): Weltweite und europäische Sicherheit im Spannungsfeld von Souveränität und Minderheitenschutz, S. 11-30.

- Dicke, Klaus**, 1995: Konfliktprävention durch Minderheitenschutz? Möglichkeiten und Grenzen multilateraler und innerstaatlicher Rechtsgarantien, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn, S. 233-256.
- Diefenbacher, Hans/Moltmann, Bernhard**, 1990: Der Streit um das Verhältnis zwischen Frieden und Sicherheit, in: dies. (Hrsg.): Zum Verhältnis von Frieden und Sicherheit, Heidelberg, S. 9-19.
- Die Militärdoktrin der Rußländischen Föderation**, in: Europa-Archiv, vol.49(1)1994, S. D30-D46.
- Edwards, Gwyn**, 1988: Minderheiten in Europa im Prozeß der europäischen Zusammenarbeit, in: Jacobsen, Hanns-D./Machowski, Heinrich/Sager, Dirk (Hrsg.): Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bonn, S. 481-490.
- Evera, Stephen van**, 1992: The Domestic Sources of Peace and War in the New Europe, in: Crawford, Beverly (Hrsg.): The Future of European Security, Berkely, S. 170-215.
- Forn dran, Erhard**, 1995: Rahmenbedingungen, Probleme und Möglichkeiten einer künftigen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Forn dran, Erhard/Lemke, Hans-Dieter (Hrsg.): Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Analysen und Optionen, Baden-Baden, S. 11-59.
- Forn dran, Erhard/Pohlman, Hartmut** (Hrsg.), 1993: Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes, Baden-Baden.
- Fortmann, Michel/Hettmann, Jens-U.**, 1995: Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung, in: OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, S. 137-144.
- Frei, Daniel**, 1990: Was ist unter Frieden und Sicherheit zu verstehen?, in: Heisenberg, Wolfgang/Lutz, Dieter S. (Hrsg.): Sicherheitspolitik kontrovers. Band 291/I: Frieden und Sicherheit - Status quo in Westeuropa und Wandel in Osteuropa, Bonn, S. 41-49.
- Frei, Daniel/Gaupp, Peter**, 1978: Das Konzept Sicherheit. Theoretische Aspekte, in: Schwarz, Klaus-Dieter (Hrsg.): Sicherheitspolitik, Bad Honnef, S. 3-16.
- Fröhlich, Stefan**, 1993: Der Sicherheitsbegriff wird mehrdimensional. Amerikanische Vorstellungen auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Ordnung, in: Zeitschrift für Politik, vol.40(3)1993, S. 285-303.
- Frowein, Jochen Abr./Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan** (Hrsg.), 1993: Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil I, Berlin u.a.
- Frowein, Jochen Abr./Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan** (Hrsg.), 1994: Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil II, Berlin u.a.
- Ganser, Helmut W.**, 1994: Auf dem Weg zur handlungsfähigen internationalen Organisation: Die KSZE, in: Europäische Sicherheit, vol.43(5)1994, S. 246-248.
- Ganser, Helmut W.**, 1995: Die OSZE nach dem Gipfel von Budapest, in: Europäische Sicherheit, vol.44(4)1995, S. 22-24.
- Gantzel, Klaus-Jürgen/Schlichte, Klaus**, 1994: Das Kriegsgeschehen 1993. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte im Jahr 1993, Interdependenz Nr. 16, Bonn.
- Gantzel, Klaus Jürgen**, 1995: Die Kriegsherde der Welt, in: Wehling, Hans-Georg (Red.): Sicherheitspolitik unter geänderten weltpolitischen Rahmenbedingungen, Stuttgart u.a., S. 26-47.
- Gasteyer, Curt**, 1993: Optionen der Sicherheitspolitik: Ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem?, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh, S. 433-443.
- Gehring, Thomas**, 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime, in: Politische Vierteljahresschrift, vol.36(2)1995, S. 197-219.
- Gießmann, Hans-Joachim/Schlichting, Ursel** (Hrsg.), 1995: Handbuch Sicherheit, Militär und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden.
- Götz, Roland/Halbach, Uwe**, 1993²: Politisches Lexikon GUS, München.
- Griffiths, Stephen Iwan**, 1993: Nationalism and Ethnic Conflict. Threats to European Security, SIPRI-Research Report No. 5, New York.
- Groll, Götz Freiherr von**, 1994: Von der Familienzusammenführung zum Minderheitenschutz - neue Aufgaben für die "menschliche Dimension" der KSZE, in: Berliner Europa Forum, vol.3(12)1994, S. 11-16.
- Groll, Götz Freiherr von**, 1995: Der Beitrag der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Konfliktverhütung, zum Aufbau demokratischer Strukturen und zur Durchsetzung der Menschenrechte in Europa und Mittelasien, in: Berliner Europa Forum, Sonderheft II/1995, S. 14-19.

- Gurr, Ted R.**, 1970: Why Men Rebel, Princeton.
- Gurr, Ted R.**, 1993: Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts, Washington.
- Gurr, Ted R.**, 1995a: Communal Conflicts and Global Security, in: Current History, vol.94(592)1995, S. 212-217.
- Gurr, Ted R.**, 1995b: Transforming Ethno-political Conflicts: Exit, Autonomy, or Access?, in: Rupesinghe, Kumar (Hrsg.): Conflict Transformation, London, S. 1-30.
- Gutlove, Paula/Thompson, Gordon**, 1995: The Potential for Cooperation by the OSCE and Non-Governmental Actors on Conflict Management, in: Helsinki-Monitor, vol.6(3)1995, S. 52-64.
- Halbach, Uwe**, 1995: Ethno-territoriale Konflikte in der GUS, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 2/1995, S. 131-140.
- Hamburg, David**, 1993: Ethnische Konflikte. Ursache, Prävention und präventive Vermittlung, in: Europa-Archiv vol.48(4)1993, S. 117-122.
- Hanf, Theodor**, 1991: Konfliktminderung durch Kulturautonomie. Karl Renners Beitrag zur Frage der Konfliktregelung in multi-ethnischen Staaten, in: Fröschl, Erich/Mesner, Maria/Ra'anan, Uri (Hrsg.): Staat und Nation in multi-ethnischen Gesellschaften, Wien, S. 61-90.
- Heckmann, Friedrich**, 1992: Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart.
- Heintze, Hans-Joachim**, 1994: Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht. Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz, Baden-Baden.
- Heintze, Hans-Joachim**, 1995: Autonomie und Völkerrecht. Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten, Interdependenz Nr. 19, Bonn.
- Heinz, Wolfgang**, 1994: Preventive Diplomacy in Situations of Ethnic Tensions: The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities, Fachgespräch am 27. Januar 1994 mit Max von der Stoel, Bonn (Manuskript).
- Hennig, Ortwin**, 1995: Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung, in: OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, S. 121-135.
- Heraclides, Alexis**, 1992: The CSCE and Minorities. The Negotiations behind the Commitments, 1972-1992, in: Helsinki-Monitor, vol.3(3)1992, S. 5-18.
- Heraclides, Alexis**, 1994: The Human Dimension's Swansong in Helsinki-II: The Normative Aspects with Emphasis on National Minorities, in: Bloed, Arie (Hrsg.): The Challenges of Change. The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht, S. 283-303.
- Hetzke, Ekkehard/Donner, Michael** (Hrsg.), 1994: Weltweite und europäische Sicherheit im Spannungsfeld von Souveränität und Minderheitenschutz, Berlin u.a.
- Höynck, Wilhelm**, 1994: KSZE und Sicherheitskooperation, in: Souchon, Lennart (Hrsg.): Völkerrecht und Sicherheit, Berlin u.a., S. 87-94.
- Hofmann, Rainer**, 1992: Minderheitenschutz in Europa. Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), vol.52(1)1992, S. 1-65.
- Honsowitz, Herbert**, 1994: Konfliktverhütung ist möglich: Innovative Wege der KSZE, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/1994, S. 364-372.
- Huber, Konrad J.**, 1993a: Preventing Ethnic Conflict in the New Europe: The CSCE High Commissioner on National Minorities, in: Cuthbertson, Ian M./Leibowitz, Jane (Hrsg.): Minorities: The New Europe's Old Issue, Boulder, S. 285-310.
- Huber, Konrad J.**, 1993b: The CSCE and Ethnic Conflict in the East, Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL Research report), vol.2(31)1993, S. 30-36.
- Ivanov, V. N.**, 1993: Meznacional'nye konflikty: Sociologiceskij aspekt (Zwischennationale Konflikte: Der soziologische Aspekt, in: Sociologiceskie issledovanija, Nr. 4, 1992, S. 15-22. Hier nach der deutschen Übersetzung von N. Berdjajew, in: Osteuropa, vol.43(3)1993, S. A122-A129.
- Jaberg, Sabine**, 1992: KSZE 2001. Profil einer Europäischen Sicherheitsordnung. Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung, Hamburg.
- Jäggi, Christian J.**, 1993: Nationalismus und ethnische Minderheiten, Zürich.
- Joetze, Günter**, 1994: Zwischen Versagen und Erfolg. Die KSZE im Jahr 1994, in: Europa-Archiv, vol.49(10)1994, S. 283-289.
- Johann, Bernd**, 1993: GUS ohne Zukunft? Eine Region zwischen Zerfall und neuen Allianzen, Interdependenz, Nr. 15, Bonn.

- Karger, Adolf**, 1995a: Die drei baltischen Republiken: Estland, Lettland, Litauen, in: *Der Bürger im Staat*, vol.45(2-3)1995, S. 75-82.
- Karger, Adolf**, 1995b: Die kleine Republik Moldau, in: *Der Bürger im Staat*, vol.45(2-3)1995, S. 106-109.
- Karkoszka, Andrzej**, 1993: A Call for Confidence-Building Measures for Minorities in Eastern Europe, in: Cuthbertson, Ian M./Leibowitz, Jane (Hrsg.): *Minorities: The New Europe's Old Issue*, Boulder, S. 209-225.
- Kaufmann, Franz-Xaver**, 1973²: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart.
- Kende, István**, 1982: Kriege nach 1945. Eine empirische Untersuchung, in: *Militärpolitik*, vol.6(27)1982.
- Kinkel, Klaus**, 1993: Das Konzept der "Erweiterten Sicherheit". Baustein einer europäischen Sicherheitsarchitektur, in: *Frankfurter Rundschau* vom 16.12.1993, S. 12.
- Kirch, Marika/Kirch, Aksel**, 1995: Search for Security in Estonia: New Identity Architecture, in: *Security Dialogue*, vol.26(4)1995, S. 439-448.
- Koch, Koen**, 1993: The International Community and Forms of Intervention in the Field of Minority Rights Protection, in: Cuthbertson, Ian M./Leibowitz, Jane (Hrsg.): *The New Europe's Old Issue*, Boulder, S. 253-272.
- Konovalov, Alexander A./Evstafiev, Dmitri**, 1993: The Problem of Ethnic Minority Rights Protection in the Newly Independent States, in: Cuthbertson, Ian M./Leibowitz, Jane (Hrsg.): *Minorities: The New Europe's Old Issue*, Boulder, S. 157-183.
- Krasner, Stephen D.**, 1982: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: *International Organization*, vol.36, S. 185-205.
- Kusin, Vladimir V.**, 1994: Wie lassen sich die neuen Kriege verhüten?, in: *Europa-Archiv*, vol.49(16)1994, S. 470-478.
- Lange, Falk**, 1994: Die baltischen Staaten und die KSZE, in: *Osteuropa*, vol.44(3)1994, S. 232-241.
- Lange, Falk**, 1995: Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE, in: *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, S. 171-177.
- Lendvai, Paul**, 1993: Die Regelung von Nationalitäten- und Minderheitenkonflikten in Mittel- und Osteuropa. Erfahrungen und Aussichten, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh, S. 127-137.
- Loesch, Alexander**, 1994: Das Baltikum und die Desinformationspolitik Moskaus. Wie die Frage der russischen Minderheit instrumentalisiert wird, in: *Der Tagesspiegel* vom 6.3.1994.
- Lunn, Simon**, 1993: Eine Neubewertung der europäischen Sicherheit, in: *Was ist europäische Sicherheit nach dem Kalten Krieg? The Philip Morris Institute for Public Policy Research*, S. 50-67.
- Lutz, Dieter S.**, 1992⁴: Sicherheit, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe*, München, S. 895-896.
- Lutz, Dieter S.**, 1995a: Eine neue Sicherheitsarchitektur in und für Europa. Plädoyer für die Schaffung eines regionalen Systems kollektiver Sicherheit, in: Forndran, Erhard/Lemke, Hans-Dieter (Hrsg.): *Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Analysen und Optionen*, Baden-Baden, S. 239-256.
- Lutz, Dieter S.**, 1995b: Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts, in: *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, S. 63-96.
- Marschall, Christoph von**, 1993: Ethnische Minderheiten als neue Herausforderung für den Westen. Aspen-Tagung: Eigene Sicherheit erfordert politische Führung und die Integration Osteuropas, in: *Der Tagesspiegel* vom 11.7.1993.
- Matejka, Zdenek**, 1995: Eine Bilanz der KSZE aus tschechischer Sicht, in: *Berliner Europa Forum, Sonderheft II/1995*, S. 1-13
- Matthies, Volker**, 1982: Kriege in der Dritten Welt, Opladen.
- Matthies, Volker**, 1994: Immer wieder Krieg? Wie Eindämmen? Beenden? Verhüten? Schutz und Hilfe für die Menschen?, Opladen.
- Mayer, Tilman**, 1993: Die nationalstaatliche Herausforderung in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B14/93, S. 11-20.
- Mendler, Martin/Schwegler-Rohmeis, Wolfgang**, 1989: Weder Drachentöter noch Sicherheitsingenieur. Bilanz und kritische Analyse der sozialwissenschaftlichen Kriegerursachenforschung, HSFK-Forschungsbericht Nr. 3/1989, Frankfurt a.M.

- Meyer, Berthold**, 1991: Der Schutz nationaler Minderheiten als Aufgabe von Friedensforschung und Völkerrecht, in: Lutz, Dieter S. (Hrsg.): Völkerrecht und Friedensforschung. Diskussionsbeiträge, Hamburg, S. 91-97.
- Meyer, Berthold**, 1993: Zu viele Köche? KSZE, NATO-Kooperationsrat und WEU auf der Suche nach einer gesamteuropäischen Sicherheitspolitik, in: Friedensgutachten 1993, S. 150-162.
- Meyer, Berthold**, 1994: Überfordern Minderheitenkonflikte die "neue" KSZE?, in: ders./Moltmann, Bernhard (Hrsg.): Konfliktsteuerung durch Vereinte Nationen und KSZE, Frankfurt a.M., S. 108-124.
- Mietzsch, Oliver**, 1993: Der Beitrag von Internationalen Regimen zur Lösung von Konflikten. Das Beispiel der KSZE, in: Clauss, Bärbel/Koblitz, Katja/Richter, Detlef (Hrsg.): Kriegsansichten - Friedensansichten. Vom Umgang mit Konflikten in Theorie und Realität, Münster/Hamburg, S. 165-180.
- Müller, Albrecht A.C. von**, 1993: Kommunikationsorientiertes Krisenmanagement: Konzeptionelle Vorüberlegungen, in: Forndran, Erhard/Pohlman, Hartmut (Hrsg.): Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes, Baden-Baden, S. 317-333.
- Müller, Harald**, 1995: Europäische Sicherheit durch Machtgleichgewicht oder kooperative Institutionen? Eine Zwischenbilanz, in: Forndran, Erhard/Lemke, Hans-Dieter (Hrsg.): Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Analysen und Optionen, Baden-Baden, S. 257-276.
- Müller, Kurt** (Hrsg.), 1993: Minderheiten im Konflikt. Fakten - Erfahrungen - Lösungskonzepte, Zürich.
- Münch, Richard**, 1993: Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft, Frankfurt a.M.
- Nevers, Renée de**, 1993: Democratization and Ethnic Conflict, in: Survival, vol.35(2)1993, S. 31-48.
- Noack, Paul**, 1996: Zwischen Nationalismus und Globalismus. Ist die internationale Politik noch gestaltbar?, in: Internationale Politik, vol.51(1)1996, S. 3-10.
- Nowak, Jürgen**, 1994: Europas Krisenherde. Nationalitätenkonflikte vom Atlantik bis zum Ural, Reinbek bei Hamburg.
- OSCE Annual Report**, 1995, The Secretary General, REF.MC/11/95.
- Peters, Ingo**, 1993: Der KSZE-Prozeß als regionale Sicherheitsinstitution in Europa, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Moltmann, Bernhard/Schmidt, Claudia (Hrsg.): Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden, S. 89-108.
- Peters, Ingo**, 1994: Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Plate, Bernard von (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden, S. 155-185.
- Pfeiler, Wolfgang**, 1994: Konflikte, Krisen, Kriege. Rußlands Geopolitik und die künftige europäische Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19/94, S. 20-31.
- Plate, Bernard von**, 1992: Die Neuordnung in der ehemaligen Sowjetunion: Eine Herausforderung für die KSZE, in: Europa-Archiv, vol.47(10)1992, S. 288-294.
- Posen, Barry R.**, 1993: The Security Dilemma and Ethnic Conflict, in: Survival, vol.35(1)1993, S. 27-47.
- Riegler, Henriette**, 1995: Normenbildung und Konfliktvermeidung. Die KSZE und ihre Bemühungen zum Schutz nationaler Minderheiten, PFK-texte Nr. 31, Kiel.
- Risse-Kappen, Thomas**, 1995: Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, vol.2(1)1995, S. 171-184.
- Rittberger, Volker**, 1994: Internationale Organisationen - Politik und Geschichte. Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse, Opladen.
- Rittberger, Volker**, 1995: Über die Friedensleistung internationaler Regime, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem, Frankfurt a.M., S. 341-362.
- Röper, Matthias**, 1993: Das Problem der Definition des Begriffes Minderheit, in: Gabriel, Ingeborg (Hrsg.): Minderheiten und nationale Frage: Die Entwicklung in Mittel- und Südosteuropa im Lichte der katholischen Soziallehre, Wien, S. 81-88.
- Rohde-Liebenau, Sylvia**, 1992: Menschenrechte und internationale Sicherheit - Das Beispiel Europa, in: Staack, Michael (Hrsg.): Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der

- Wende im Osten, Münster/Hamburg, S. 247-278.
- Ropers, Norbert**, 1990: Vom anderen her denken. Empathie als paradigmatischer Beitrag zur Völkerverständigung, in: Steinweg, Reiner/Wellmann, Christian (Red.): Die vergessene Dimension internationaler Konflikte: Subjektivität, Friedensanalysen, Bd. 24, Frankfurt a.M., S. 114-150.
- Ropers, Norbert**, 1995a: Friedliche Einmischung. Strukturen, Prozesse und Strategien zur konstruktiven Bearbeitung ethno-politischer Konflikte, Berlin.
- Ropers, Norbert**, 1995b: Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte. Eine Herausforderung für die Staaten- und die Gesellschaftswelt, in: ders./Debiel, Tobias (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn, S. 197-232.
- Ropers, Norbert/Debiel, Tobias** (Hrsg.), 1995: Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn.
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter**, 1989: Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 315-342.
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter**, 1992: Die KSZE. Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch. Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien, Interdependenz Nr. 12, Bonn.
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter**, 1993: Minderheitenschutz und Staatszerfall: Normbildungen im KSZE-Prozeß, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/1993, S. 859-871.
- Rosenau, James N.**, 1990: The United Nations in a Turbulent World, London.
- Rühl, Lothar**, 1993: Krisenbeherrschung in Europa: Mittel und Wege, Grenzen und Möglichkeiten, in: Europa-Archiv, vol.48(6)1993, S. 159-166.
- Ryan, Stephen**, 1990: Ethnic Conflict and International Relations, Aldershot.
- Sauder, Axel**, 1995: Souveränität und Integration. Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993), Baden-Baden.
- Scherrer, Christian P.**, 1994: Ethno-Nationalismus als globales Phänomen. Zur Krise der Staaten in der Dritten Welt und der früheren UdSSR, INEF-Report 6/1994, Duisburg.
- Scherrer, Christian P.**, 1995: Selbstbestimmung statt Fremdherrschaft. Sezessions- und Autonomieregelungen als Wege zur konstruktiven Bearbeitung ethno-nationaler Konflikte, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn, S. 257-283.
- Schimmelfennig, Frank**, 1995: Wie ist mehr Sicherheit im neuen Europa zu gewinnen?, in: Der Bürger im Staat, vol.45(1)1995, S. 20-24.
- Schlotter, Peter**, 1994: Was kann die KSZE leisten? Eine Bilanz zum Budapester Gipfeltreffen, HSFK-Standpunkte, Nr.6/1994.
- Schlotter, Peter**, 1995a: Zivilisierungsprojekt Europa? Mechanismen friedlicher Konfliktregelung im Rahmen der KSZE/OSZE, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn, S. 152-170.
- Schlotter, Peter**, 1995b: Von der KSZE zur OSZE: Marginalisierung oder neue Aufgaben?, in: Jahrbuch Frieden 1996, München, S. 111-124.
- Schlotter, Peter**, 1995c: Die OSZE auf dem Abstellgleis? in: Friedensgutachten 1995, Münster, S. 103-115.
- Schlotter, Peter/Ropers, Norbert/Meyer, Berthold**, 1994: Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedenstrategie, Opladen.
- Schmidt, Carmen**, 1993: Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten, Bonn.
- Schmidt-Häuer, Christian**, 1993: "Kein Hund will zurück". In der estnischen Stadt Narwa stimmen die Russen für die Autonomie. Doch die Besatzer von einst wollen nur gleiche Bürgerrechte, in: DIE ZEIT vom 23.7.1993, S. 7.
- Schneider, Heinrich**, 1993: Der KSZE-Prozeß und die gesamteuropäische Kooperation, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn, S. 27-40.
- Schneider, Heinrich**, 1995: Die KSZE/OSZE und die gesamteuropäische Kooperation, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, Bonn, S. 375-384.
- Schütze, Walter**, 1995: Das Zusammenwirken der KSZE mit anderen Institutionen auf dem Gebiet der Frühwarnung, des Krisenmanagements und des Aufbaus neuer Sicherheitsstrukturen in Europa, in: Berliner Europa Forum, Sonderheft II/1995, S. 20-26.
- Schulze, Peter W.**, 1994: Nervöse Nachbarn und Bürgerkriege wirken sich auch auf Rußland aus. Moskau definiert sich weiterhin als

- Großmacht, die eigene Interessen verfolgt, in: Frankfurter Rundschau vom 13.5.1994, S. 20.
- Senghaas, Dieter**, 1992a: Friedensprojekt Europa, Frankfurt a.M.
- Senghaas, Dieter**, 1992b: Vom Nutzen und Elend der Nationalismen im Leben von Völkern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31-32/1992, S. 23-32.
- Senghaas, Dieter**, 1994: Den Blick nach draußen richten. Vor welchen Herausforderungen steht Europa, welche Antworten wird es geben? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.11.1994.
- Siegelberg, Jens**, 1994: Ethnizität als Kriegsursache: Realität oder Mythos?, in: Jahrbuch Frieden 1995, München, S. 29-41.
- Simon, Gerhard**, 1993: Probleme der Staatsbildung auf dem Territorium der früheren Sowjetunion, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh 1993, S. 139-162.
- Smith, Anthony D.**, 1981: The Ethnic Revival, Cambridge u.a.
- Smith, Anthony D.**, 1993: The Ethnic Sources of Nationalism, in: Survival, vol.35(1)1993, S. 48-62.
- Sonntag, Ansgar**, 1994: Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - Versuch einer Gesamtdarstellung, München.
- Souchon, Lennart**, 1995: Europäische Sicherheitspolitik und Strategie im Umbruch, in: Forn-dran, Erhard/Lemke, Hans-Dieter (Hrsg.): Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Analysen und Optionen, Baden-Baden, S. 113-129.
- Staack, Michael**, (Hrsg.), 1992: Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster/Hamburg.
- Staack Michael**, 1994a: Die Situation nationaler Minderheiten in osteuropäischen Staaten und Maßnahmen im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit zur Vermeidung von Konflikten, in: Berliner Europa Forum, Sonderdruck Juni 1994, S. 7-10.
- Staack, Michael**, 1994b: Eine europäische Sicherheitskultur: Aussichten für eine regional-spezifische Normen- und Regimebildung, in: Plate, Bernard von (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden, S. 187-208.
- Staack, Michael/Meier, Oliver**, 1992: Die KSZE und die europäische Sicherheit. Kooperative Konfliktverhütung für Gesamteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13/1992, S. 17-26.
- Staden, Berndt von**, 1993: Minderheitenpolitik im Baltikum, in: Europa-Archiv, vol.48(22)1993, S. 653-660.
- Stoel, Max van der**, 1994a: Die KSZE und die Minderheitenfrage, in: Europa-Archiv, vol.49(22)1994, S. 629-634.
- Stoel, Max van der**, 1994b: Key-Note Speech to the Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy, Warschau 19.-21. Januar 1994, in: CSCE ODIHR-Bulletin, vol.2(2)1994, S. 7-13.
- Stoel, Max van der**, 1995: The OSCE High Commissioner on National Minorities, in: OSCE ODIHR-Bulletin, vol.3(3)1995, S. 40-45.
- Strelezki, Wladimir N.**, 1995: Ethno-territoriale Konflikte auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion, BIOSSt 37/1995, Köln.
- Switalski, Piotr**, 1995: Die Strukturen und Institutionen der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, S. 385-397.
- Tishkov, Valery A.**, 1993: Der Kommunismus entläßt seine Völker. Ethno-Nationalismus in Rußland und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, in: Der Überblick, vol.29(3)1993, S. 34-38.
- Tishkov, Valery A.**, 1995: 'Don't Kill Me, I'm a Kyrgyz!': An Anthropological Analysis of Violence in the Osh Ethnic Conflict, in: Journal of Peace Research, vol.32(2)1995, S. 133-149.
- Torstila, Pertti**, 1995: The OSCE - The New CSCE - is still about the Individual, in: OSCE ODIHR-Bulletin, vol.3(3)1995, S. 30-34.
- Troebst, Stefan**, 1995: Die bulgarische Minderheit Moldovas zwischen nationalstaatlichem Zentralismus, gagausischem Autonomismus und transnistrischem Separatismus (1991-1995), in: Südosteuropa, vol.44(9-10)1995, S. 560-584.
- Tudyka, Kurt P.**, 1995: Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel, in: OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, S. 27-38.
- Uibopuu, Henn-Jüri**, 1994: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Estland, in: Frowein, Jochen Abr./Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hrsg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil II, S. 27-60.
- Uibopuu, Henn-Jüri**, 1995: Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit, in:

- OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, S. 159-170.
- Vetik, Raivo**, 1993: Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist-Estonia, in: *Journal of Peace Research*, vol.30(3)1993, S. 271-280.
- Vetschera, Heinz**, 1992: Die sicherheitspolitische Rolle der KSZE: Krisenmechanismen, Konfliktverhütung und präventive Diplomatie, in: *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik* 1992, vol.9, Wien, S. 92-134.
- Vetschera, Heinz**, 1994: Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des "interlocking institutions"-Konzepts, in: Plate, Bernard von (Hrsg.): *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas*, Baden-Baden, S. 95-154.
- Waever, Ole/Buzan, Barry/Kelstrup, Morten/Lemaitre, Pierre**, 1993: *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London.
- Wagenlehner, Günther** (Hrsg.), 1994: *Konflikte, Konfliktlösung und Friedenssicherung in Südosteuropa*, München.
- Waldmann, Peter**, 1989: *Ethnischer Radikalismus. Ursachen und Folgen gewaltsamer Minderheitenkonflikte*, Opladen.
- Wasmuht, Ulrike**, 1992: Wozu und zu welchem Ende untersuchen wir Konflikte? Überlegungen zu einem praktischen Leitfaden für die Analyse politischer Konflikte, in: dies. (Hrsg.): *Konfliktverwaltung. Ein Zerrbild unserer Demokratie?*, Berlin, S. 18-62.
- Wehner, Burkhard**, 1992: *Nationalstaat - Solidarstaat - Effizienzstaat. Neue Staatsgrenzen für neue Staatstypen*, Darmstadt.
- Weidenfeld, Werner**, 1995: Die neue Agenda, in: *Internationale Politik*, vol.50(2)1995, S. 1-3.
- Weiss, Gebhardt**, 1995: Die Modernisierung der Europäischen Sicherheit und das russische Problem, *BIOst* 61/1995, Köln.
- Welberts, Rolf**, 1995: Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: *OSZE-Jahrbuch* 1995, Baden-Baden, S. 193-210.
- Wellmann, Christian**, 1993: Staatsbürgerschaft und Minderheitenpolitik. Die Konfliktlage in den baltischen Staaten am Beispiel Estlands, *PFK-texte* Nr. 23, Kiel.
- Wettig, Gerhard** (Hrsg.), 1995a: *Sicherheits- und Bedrohungsvorstellungen in Südosteuropa*, *BIOst Sonderveröffentlichung* 2, Mai 1995, Köln.
- Wettig, Gerhard** (Hrsg.), 1995b: *Sicherheits- und Bedrohungsvorstellungen in Ostmitteleuropa*, *BIOst Sonderveröffentlichung* 3, Mai 1995, Köln.
- Wettig, Gerhard**, 1995c: *Herkömmliche und neuartige Herausforderungen für die Sicherheit in Europa*, *BIOst* 22/1995, Köln.
- Widmer, Paul**, 1993: Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: *Europa-Archiv*, vol.48(9)1993, S. 265-276.
- Wollefs, Elisabeth**, 1994: Vom ethnischen Konflikt zum (Bürger)-Krieg. Vorschläge zur Analyse der Ursache(n) von ethnisch-strukturierten Kriegen, in: Meyer, Berthold/Moltmann, Bernhard (Hrsg.): *Konfliktsteuerung durch Vereinte Nationen und KSZE*, Frankfurt a.M., S. 125-152.
- Woyke, Wichard**, 1994: Stichwort Internationale Sicherheit, in: ders. (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, Opladen, S. 194-201.
- Zaagman, Rob**, 1994: *The CSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context*, in: Bloed, Arie (Hrsg.): *The Challenges of Change. The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, Dordrecht, S. 113-175.
- Zaagman, Rob/Bloed, Arie**, 1995: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, in: *OSZE-Jahrbuch* 1995, Baden-Baden, S. 225-240.
- Zaagman, Rob/Zaal, Hannie**, 1994: *The CSCE: High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations*, in: Bloed, Arie (Hrsg.): *The Challenges of Change. The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, Dordrecht, S. 95-111.
- Zagorski, Andrei**, 1995: Brandherde in der ehemaligen Sowjetunion, in: *Internationale Politik*, vol.50(3)1995, S. 9-14.

