

Die KSZE: multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch - Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien

Ropers, Norbert; Schlotter, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ropers, N., & Schlotter, P. (1992). *Die KSZE: multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch - Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien*. (HSFK-Report, 11-12/1992). Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85127-7>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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



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

Norbert Ropers / Peter Schlotter

Die KSZE

Multilaterales Konfliktmanagement
im weltpolitischen Umbruch.
Zukunftsperspektiven und neue Impulse
für regionale Friedensstrategien.

HSFK-Report 11-12/1992

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Archiv

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS-UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Norbert Ropers / Peter Schlotter

Die KSZE

Multilaterales Konfliktmanagement
im weltpolitischen Umbruch.
Zukunftsperspektiven und neue Impulse
für regionale Friedensstrategien.

HSFK-Report 11-12/1992
Dezember 1992

VERLAG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG
HESSISCHE STIFTUNG

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Dr. Norbert Ropers
Institut für Entwicklung und Frieden
Universität - GH - Duisburg
Geibelstraße 41
D-4100 Duisburg 1
Tel. 0203 / 3792417
Fax. 0203 / 3792009

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

ISBN 3-928965-17-4

DM 18,00

Zusammenfassung

1. Die radikale Transformation des internationalen Systems nach dem Zusammenbruch des Kommunismus hat auch die Herausforderungen an die Sicherheit und Friedenspolitik grundlegend verändert und zu einer "Dezentralisierung des internationalen Sicherheitssystems" geführt. Unmittelbar davon betroffen sind Europa und das Territorium der früheren Sowjetunion, wo nach dem Wegfall der konflikteindämmenden Wirkung des Kalten Krieges plötzlich eine Vielzahl alter und neuer sicherheitspolitischer Probleme auf die Tagesordnung rückte. Angesichts dieser Entwicklungen finden regionale Friedensstrategien verstärktes Interesse. Besondere Aufmerksamkeit richtet sich dabei auf die "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (KSZE).

2. Bis 1990 war die KSZE ein Prozeß aufeinander aufbauender multilateraler diplomatischer Konferenzen mit einem sich allmählich verdichtenden Normengefüge. Zwar ist es umstritten, welchen Anteil die KSZE an der Überwindung des Ost-West-Konflikts in Europa hatte, unumstritten ist aber, daß die "alte" KSZE erheblich zur Zivilisierung der Ost-West-Beziehungen beigetragen hat. Nachdem ihre alte Funktion überflüssig geworden ist, stehen die KSZE-Mitgliedsstaaten vor dem Problem, ob und wie die KSZE zur Regelung der ethnonationalen Konflikte, zur Überwindung der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Kluft in Europa und zur Lösung der Schwierigkeiten, die mit den macht- und sicherheitspolitischen Verschiebungen infolge der Vereinigung Deutschlands und der Auflösung der Sowjetunion verbunden sind, beitragen kann.

3. Die neuen Institutionen der KSZE, wie der Rat der Außenminister, der Ausschuß Hoher Beamter oder das Zentrum für Konfliktverhütung, sowie die politischen und militärischen "Krisenmechanismen" haben sich bisher als weitgehend wirkungslos erwiesen, zur Gewaltverminderung bei den Kriegen auf dem Balkan und im Kaukasus beizutragen. Die KSZE stand vor der Herausforderung, auf Konflikte zu reagieren, bei denen es fraglich ist, ob es überhaupt Mittel gibt, als "dritte Partei" das Verhalten der Akteure im Sinne gewaltfreier Lösungsmöglichkeiten zu beeinflussen. Generell ist es von außen schwierig, einen Waffenstillstand zu erzwingen und die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu bringen. Als ein Ergebnis der wissenschaftlichen Forschung muß festgehalten werden, daß die Erfolgsbilanz militärischer Interventionen in Bürgerkriege und/oder nationale Befreiungskriege nicht überzeugend ist. Erst im Prozeß der krisenhaften Zuspitzung wurde zudem das Instrumentarium der Konfliktintervention entwickelt. Gemessen an der normalen Reaktionsgeschwindigkeit internationaler Organisationen ist der Ausbau der KSZE von einem Konferenzprozeß zu einer regionalen Abmachung der UNO mit Krisenmechanismen und dem Mandat zu friedenserhaltenden Missionen in geradezu rasantem Tempo vorangegangen. Es stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage nach der Problemlösungsfähigkeit internationaler Organisationen, da sie vor allem darauf gerichtet sind, Interessenkonflikte zwischen nach innen und außen handlungs- und organisationsfähigen Staaten zu regeln. 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. Es geht um ungeordnete Zerfallsprozesse von Völkerrechtssubjekten, aus denen erst im Laufe einer längeren Übergangszeit neue souveräne Staaten entstehen werden. In Europa in Europa schließlich stand die KSZE konzeptionell vor dem Problem, im Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der territorialen Integrität souveräner Staaten einerseits und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ande-

rerseits eine Entscheidung zu treffen. Sie hat zwar die Sezession anerkannt, gleichzeitig aber wieder das Territorialprinzip angewandt, indem die Grenzen der bisherigen jugoslawischen Teilrepubliken für sakrosankt erklärt wurden.

4. Für den Erfolg von Vermittlungsbemühungen kommt es nicht primär darauf an, daß "dritte Parteien" unparteiisch und unabhängig sind. Vielmehr sollten sie über Ressourcen verfügen, mit denen die Rahmenbedingungen eines Konfliktes soweit verändert werden können, daß die Konfliktparteien erkennen, eine gewaltsame Interessendurchsetzung würde sich zu ihrem Schaden auswirken. Im Sinne völkerrechtlicher Legitimität sollten Interventionen, vor allem dann, wenn sie militärische Mittel einbeziehen, nur im Rahmen einer Institution kollektiver Sicherheit durchgeführt werden, d.h. einer Institution, der auch die Konfliktparteien angehören. Diese kann dann einzelne Mächte oder Militärbündnisse zur Durchführung der Maßnahmen beauftragen. Neben der UNO erfüllt in Europa nur die KSZE diese Anforderung.

5. Eine verbesserte Handlungsfähigkeit der KSZE erfordert die Institutionalisierung und organisatorische Bündelung von Entscheidungsmechanismen, allerdings sollte auch möglichst viel von der alten Prozeßorientierung und der Verknüpfung mit gesellschaftlichen Kräften und Bewegungen erhalten bleiben. Bisher vollzog sich diese Gratwanderung vor allem durch die parallele Etablierung von Institutionen und Mechanismen - mit sich überlagernden Zuordnungen und Zuständigkeiten. Dies führt zu einer starken Belastung der koordinierenden Instanzen und zu einer erheblichen Schwerfälligkeit bei der Reaktion auf neue Krisensituationen. Hinzu kommt, daß durch die mittlerweile hohe Zahl der KSZE-Staaten alle Entscheidungen im gesamten Kreis der Mitglieder ein beachtliches Ausmaß an Abstimmung erfordern.

Auf Grund dieser Mängel halten wir vier institutionelle Neuerungen für wünschenswert:

- Die Einrichtung eines KSZE-Generalsekretärs,
- die Weiterentwicklung des Konfliktverhütungszentrums zur zentralen Institution für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen,
- die Bündelung aller Maßnahmen zum Krisenmanagement und zur friedlichen Streitbeilegung, die vom Ausschuß Hoher Beamter verantwortet werden, in einem gesonderten "Netzwerk für Streitbeilegungen" und
- mittel- bis langfristig die Einrichtung eines KSZE-Sicherheitsrats.

6. Angesichts der neuen ethnonationalen Herausforderungen verdienen der Minderheitenschutz und die Vereinbarung von Verhaltensregeln und Prozeduren für staatliche Zerfalls- und Neubildungsprozesse eine besondere Aufmerksamkeit. Ein zentrales Kriterium für die Beurteilung von Sezessionen, Staatszerfall und Staatenneubildung ist, welche Konfliktregelungen letztlich für die betroffenen Menschen mit der größten Akzeptanz und den geringsten "Kosten" verbunden sind. Priorität sollte dabei haben, den bestehenden Staat in seinen bisherigen Grenzen zu erhalten und durch internationalen Druck darauf hinzuwirken, daß die verschiedenen Nationalitätenkonflikte friedlich geregelt werden. Erst, wenn es nicht gelingt, durch Demokratisierung, Verbesserung des Minderheitenschutzes und die Stärkung dezentraler Strukturen eine grundlegende Akzeptanz für einen multi-nationalen Staaten bei allen ethnonationalen Gruppen zu erreichen, muß über staats- und völkerrechtliche Alterna-

tiven nachgedacht werden. Dies ist eine besondere Aufgabe der KSZE: Auf ihr sollten Verhaltensregeln dafür vereinbart werden, nach welchem Verfahren Staatenneugründungen ablaufen sollten (international kontrollierte Volksabstimmungen, "regressives Prinzip", Regeln für die Aufteilung des Vermögens u.a.)

7. Die vorbeugende KSZE-Diplomatie allein reicht jedoch nicht aus, um auf ethnonationale Konflikte einzuwirken, weil diese sich zu einem erheblichen Teil auf inner- bzw. zwischengesellschaftlicher Ebene abspielen. Internationale Instanzen und diplomatische Akteure sind auf dieser Ebene nur dann handlungsfähig, wenn sie in gesellschaftsorientierte Konfliktregelungsmechanismen eingebettet sind. Dazu zählen die "citizen diplomacy", d.h. die Bemühungen privater Personen, Initiativen und Organisationen, die Spannungen zwischen verschiedenen Kulturen bzw. Staaten durch Begegnungen, Austauschprogramme, Partnerschaften und andere informelle Kontakte zu überbrücken. Dazu zählen aber auch die professionellen Ansätze einer friedlichen Konfliktbearbeitung auf der zwischengesellschaftlichen Ebene durch die Intervention einer "dritten Partei" - die transnationalen Mediationsprojekte.

8. Im Mittelpunkt solcher Mediationsprojekte stehen ein- bis zweiwöchige "workshops", zu denen mehr oder weniger einflußreiche Vertreter der Konfliktparteien eingeladen werden. Die Initiatoren und Mediatoren verstehen sich als "dritte Partei", die für eine kommunikative und lernfördernde Atmosphäre zu sorgen hat und sich um Anstöße für eine gemeinsame Problemlösung durch die Betroffenen bemüht. Entscheidend ist die Vorstellung, die klassische "Nullsummensituation" eines zugespitzten Konfliktes (der Gewinn des einen ist der Verlust des anderen) in eine Konstellation mit einer positiven Gesamtsumme (jeder kann gewinnen) umzuwandeln. Im KSZE-Prozeß sollte alles unternommen werden, um derartige Initiativen zu ermutigen und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Ein wichtiger Schritt wäre etwa die Einrichtung einer KSZE-Stiftung für Konfliktforschung und Konfliktmediation, die entsprechende Einzelprojekte finanziell fördert, Weiterbildungs- und Beratungsmaßnahmen organisiert und für eine Abstimmung mit den anderen Institutionen im "KSZE-Netzwerk für friedliche Streitbeilegung" sorgt.

9. Eine der schwierigsten Fragen bei der Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses betrifft den Einsatz militärischer Mittel zur Friedenssicherung. In diesem Zusammenhang beschloss die Mitgliedsstaaten auf dem Folgetreffen in Helsinki, den KSZE-Aufgabenkatalog durch "Friedenserhaltende Maßnahmen" (KSZE-"Blauhelme") zu erweitern. Es ist allerdings zu fragen, ob solche Missionen, die keine Zwangsmaßnahmen umfassen, die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien erfordern und unparteiisch durchgeführt werden, den Gegebenheiten auf dem Balkan und im Kaukasus gerecht werden. Bereits der jetzige Einsatz von UN-Friedenstruppen in Bosnien-Herzegowina geht in "humanitäre Intervention" über. Es dürfte zukünftig darauf ankommen, eine "Kasuistik" für einen Katalog legitimer humanitärer Interventionen mit militärischen Mitteln auch gegen den Willen von Konfliktparteien zu erarbeiten. Dafür bietet sich der KSZE-Verhandlungsrahmen in besonderem Maße an, da hier am ehesten die Priorität nicht-militärischer Mittel gewährleistet ist und zugleich Mechanismen legitimer Verregelung für militärische Einsätze bereitstehen.

10. Der Erfolg der multilateralen Entspannungsdiplomatie in Europa führte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch in anderen Weltregionen zu großem Interesse an der KSZE. Vor allem im Gefolge des zweiten Golfkrieges wurden Vorschläge zur Diskussion gestellt, wichtige Strukturmerkmale des KSZE-Prozesses auf eine Konferenz über

Sicherheit und Kooperation im Nahen Osten anzuwenden. Die Handlungsschwäche der KSZE gegenüber den Krisen und Kriegen bei der Auflösung Jugoslawiens und der Sowjetunion hat allerdings die Attraktivität solcher Vorschläge beeinträchtigt. Gleichwohl sind sie unverändert aktuell, wenn die Übertragung nicht schematisch erfolgt. Allein schon auf Grund der anhaltenden Tendenzen zur Dezentralisierung des internationalen Sicherheitssystems zählt die Entwicklung regionaler Friedensstrategien zu den vordringlichen Aufgaben internationaler Politik. Auch wenn man berücksichtigt, daß die Besonderheiten des alten KSZE-Prozesses, der sich auf die spezielle Situation des Ost-West-Konflikts in Europa bezog, auf andere Regionen nicht übertragbar sind, so ist doch nicht auszuschließen, daß Methoden der Vertrauensbildung und bestimmte Verhandlungstechniken ebenfalls für andere Konfliktkonstellationen verwendbar sind. Wenn die KSZE nicht als "Blaupause" verwendet, sondern in erster Linie in ihrem Prozeßcharakter gesehen wird, kann die Kenntnis ihrer Strukturen und Mechanismen dazu beitragen, Friedensstrategien zu entwickeln, die auch anderen Weltregionen angemessen sind.

Inhalt

1.	Einleitung	
2.	Die Strukturmerkmale der KSZE von Helsinki 1972 bis Helsinki 1992	3
2.1	Die institutionelle Entwicklung des alten KSZE-Prozesses von 1972 bis 1990	3
2.1.1	Die Vorbereitungsphase (1972-1975)	6
2.1.2	Die Phase der Entspannungskrise und der Implementierungskontroversen (1975-1985)	6
2.1.3	Die Phase des entspannungspolitischen Neubeginns und der institutionellen Dynamisierung (1985-1989)	8
2.1.4	Der Übergang zur neuen KSZE (1989-1990)	9
2.2	Die institutionelle Struktur des neuen KSZE-Prozesses	9
2.3	Die Krisenmechanismen der neuen KSZE	16
2.3.1	Der politische Krisenmechanismus	16
2.3.2	Der militärische Krisenmechanismus	18
2.3.3	Der Mechanismus der friedlichen Regelung von Streitfällen	19
2.3.4	Der Mechanismus der "Menschlichen Dimension"	20
3.	Die neue KSZE in ihren ersten Bewährungsproben: Ihre Rolle bei den Kriegen im zerfallenden Jugoslawien und um Nagornij-Karabach	23
4.	Die Zukunft der KSZE im Rahmen einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur	28
4.1	Die Weiterentwicklung der KSZE zu einer Internationalen Organisation	28
4.1.1	Die Strukturprobleme kollektiver Sicherheitssysteme	29
4.1.2	Die institutionelle Weiterentwicklung der KSZE	31

4.2	Regimebildung beim Schutz von Minderheiten und bei der Neubildung von Staaten	36
4.2.1	Die neuen ethnonationalen Herausforderungen	36
4.2.2	Der Minderheitenschutz im KSZE-Prozeß	39
4.2.3	Die Regimebildung bei Sezession, Staatszerfall und Staatenneubildung	42
4.3	Konfliktprävention durch "citizen diplomacy" und transnationale Mediationsprojekte	46
4.4	Friedenssicherung und humanitäre Interventionen mit militärischen Mitteln	49
5.	Der KSZE-Prozeß als Modell für regionale Friedensstrategien in anderen Weltregionen	53
5.1	Vorschläge für Initiativen und Konferenzen nach dem KSZE-Modell	53
5.2	Zur Übertragbarkeit der KSZE-Erfahrungen auf außer-europäische Regionen	56
5.2.1	Bereitschaft zur nicht-militärischen Konfliktbearbeitung	57
5.2.2	Initiativ- und Brückenfunktion von Schlüssel-Akteuren	57
5.2.3	Abgrenzung der sicherheitspolitischen Region aufgrund von Interdependenzkriterien	58
5.2.4	Komplementäre Interessenstrukturen im Hinblick auf sicherheits- und nicht-sicherheitspolitische Themen	59
5.3	Erfolgschancen für KSZE-ähnliche regionale Friedensstrategien	59
6.	Schlußfolgerungen	60

1. Einleitung

Die radikale Transformation des internationalen Systems nach dem Zusammenbruch des Kommunismus hat auch die Herausforderungen an die Sicherheits- und Friedenspolitik grundlegend verändert. Die jahrzehntelang drohende Gefahr eines weltweiten Nuklearkrieges scheint gebannt zu sein. Die Voraussetzungen für gemeinsames Handeln der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates haben sich deutlich verbessert. In vielen Teilen der Welt sind die Chancen für Demokratisierungsprozesse und die Achtung der Menschenrechte gestiegen und damit auch die Chancen für dauerhafte Friedensstiftung.

Demgegenüber steht, daß die Möglichkeiten zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen bislang von den Hauptakteuren des früheren Ost-West-Konfliktes völlig unzureichend genutzt wurden. Offen ist auch, ob durch die Neuformierung des internationalen Systems nicht traditionelle und neue Rivalitäten zwischen den Führungsmächten bzw. den Wachstumszentren der Welt aufflammen werden. Noch dramatischer ist der Ausbruch ethnonationaler Konflikte, Krisen und Kriege auf dem Boden der ehemaligen sozialistischen Staaten. Nicht zuletzt zeichnen sich aufgrund der ökologischen Krise und wachsender Migrationsbewegungen neuartige Konflikte um Ressourcen und eine Renaissance territorialer Streitigkeiten ab.

Parallel zu diesen Entwicklungen hat der Wandel nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zu einer "Dezentralisierung des internationalen Sicherheitssystems" geführt.¹ Unmittelbar betroffen waren davon Europa und das Territorium der früheren Sowjetunion, wo nach dem Wegfall der konflikteindämmenden Wirkung des Kalten Krieges plötzlich eine Vielzahl alter und neuer sicherheitspolitischer Probleme auf die Tagesordnung rückte. In den anderen Regionen der Welt hatte der Kalte Krieg zwar auch disziplinierend gewirkt. An den nicht bipolar abgesteckten Rändern war es jedoch immer wieder zu kriegerischen Konflikten gekommen. Sie konnten durch das neuen Einvernehmen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zumindest gedämpft, in manchen Fällen auch beigelegt werden. Zugleich gewannen allerdings die Konkurrenz regionaler Vormächte und endogene Konfliktursachen an Gewicht. Insgesamt ist deshalb nicht auszuschließen, daß die Gefahr militärischer Eskalationen eher zu- als abnehmen wird.

Angesichts dieser Dezentralisierung des internationalen Sicherheitssystems fanden regionale Friedensstrategien verstärktes Interesse. Besondere Aufmerksamkeit richtete sich dabei auf die "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (KSZE), genauer auf den mit ihr verbundenen "KSZE-Prozeß". Welchen Anteil die KSZE an der Überwindung des Ost-West-Konfliktes in Europa hatte, ist zwar bis heute umstritten.² Unumstritten ist jedoch, daß der besondere Charakter der KSZE als ein Prozeß aufeinander aufbauender multilateraler diplomatischer Veranstaltungen mit einem sich allmählich verdichtenden Normengefüge erheblich zur Zivilisierung der Ost-West-Beziehungen beigetragen hat.

Mit der "Charta von Paris" vom November 1990 wurde freilich auch ein neues Kapitel in der KSZE-Geschichte aufgeschlagen. An die Stelle des ordnungspolitischen Grundkonfliktes zwischen Ost und West trat das gemeinsame Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit, pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft. Dieses Bekenntnis sollte in der neuen KSZE auch

1 Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder 1992, S. 186-229.

2 Vgl. zur positiven Einschätzung Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konfliktes*, Darmstadt 1992, S. 19.

institutionell verankert werden, indem nicht nur der Prinzipien- und Normenkatalog ausgeweitet, sondern auch Regeln und Prozeduren zur multilateralen Unterstützung rechtsstaatlicher, demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformprozesse verabschiedet wurden. Damit wurde die KSZE zur zentralen gesamteuropäischen Plattform, was beim Helsinki-Gipfeltreffen im Juli 1992 auch offiziell bekräftigt wurde, als die Teilnehmerstaaten sie zur "regionalen Abmachung" im Sinne der Charta der Vereinten Nationen erklärten. Die Übergangszeit von der Pariser Charta 1990 zum Helsinki-Gipfel 1992 markiert allerdings eine Phase, in der die KSZE mit einer Vielzahl neuer Herausforderungen konfrontiert wurde und oft genug die in sie gesetzten Erwartungen, insbesondere im Hinblick auf die friedliche Regelung ethnonationaler Konflikte, nicht erfüllen konnte.

Gleichwohl war es vor allem die KSZE, die als Vorbild für regionale Friedensstrategien im Mittelmeerraum und im Nahen Osten, in Afrika, in Zentralamerika und in Asien ins Gespräch kam. Zum offiziellen Thema zwischenstaatlicher Politik sind derartige Initiativen außer in Afrika und dem Mittelmeerraum bisher allerdings noch nicht geworden.³ Angesichts der Dezentralisierung sicherheitspolitischer Herausforderungen werden die Fragen der Weiterentwicklung und der Übertragbarkeit des KSZE-Modells weiterhin auf der Tagesordnung bleiben. Offen ist freilich, worauf sich der Modellcharakter der KSZE genau bezieht: auf die "alte" KSZE, mit deren Hilfe der Ost-West-Konflikt in Europa "kleingearbeitet" wurde, oder auf die "neue" KSZE mit ihren Elementen kooperativer Sicherheit und den diversen Krisenmechanismen.

Im folgenden sollen die Möglichkeiten und Grenzen einer regionalen Friedensstrategie am Beispiel der KSZE genauer untersucht werden. Unser Ausgangspunkt ist dabei eine Bestandsaufnahme der bisherigen Strukturmerkmale des KSZE-Prozesses, wie er sich in der besonderen Ost-West-Konfliktkonstellation, bezogen auf Europa, herauskristallisiert hat (Abschnitt 2). Dieser Teil ist aufgeschlüsselt in ein Resümee des alten KSZE-Prozesses, eine Darstellung des institutionellen Gefüges der neuen KSZE und eine Zusammenfassung der neuen KSZE-Krisenmechanismen. Im dritten Abschnitt wird die Rolle der KSZE bei den Kriegen im zerfallenden Jugoslawien und um Nagornij-Karabach untersucht, um anhand dieser Herausforderungen die Defizite der neuen KSZE genauer bestimmen zu können. Im vierten Abschnitt geht es dann um die Zukunft der KSZE als regionale Friedensstrategie. Dabei werden im einzelnen vier Aspekte berücksichtigt: die Weiterentwicklung zu einer internationalen Organisation, die Regimebildung beim Schutz von Minderheiten und bei der Neubildung von Staaten, die Konfliktprävention und schließlich die Friedenssicherung mit militärischen Mitteln. Der letzte, fünfte Abschnitt ist der Frage gewidmet, welche Schlußfolgerungen sich aus den KSZE-Erfahrungen für andere regionale Friedensstrategien ziehen lassen.

3 Vgl. zu diesen beiden Regionen die Dokumente des Africa Leadership Forums: The Kampala Document. Towards a Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa, Kampala 1991, sowie das Documento conjunto de España, Francia, Italia y Portugal, Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo, Madrid: Oficina de Información Diplomática 1991.

2. Die Strukturmerkmale der KSZE von Helsinki 1972 bis Helsinki 1992

2.1 Die institutionelle Entwicklung des alten KSZE-Prozesses von 1972 bis 1990

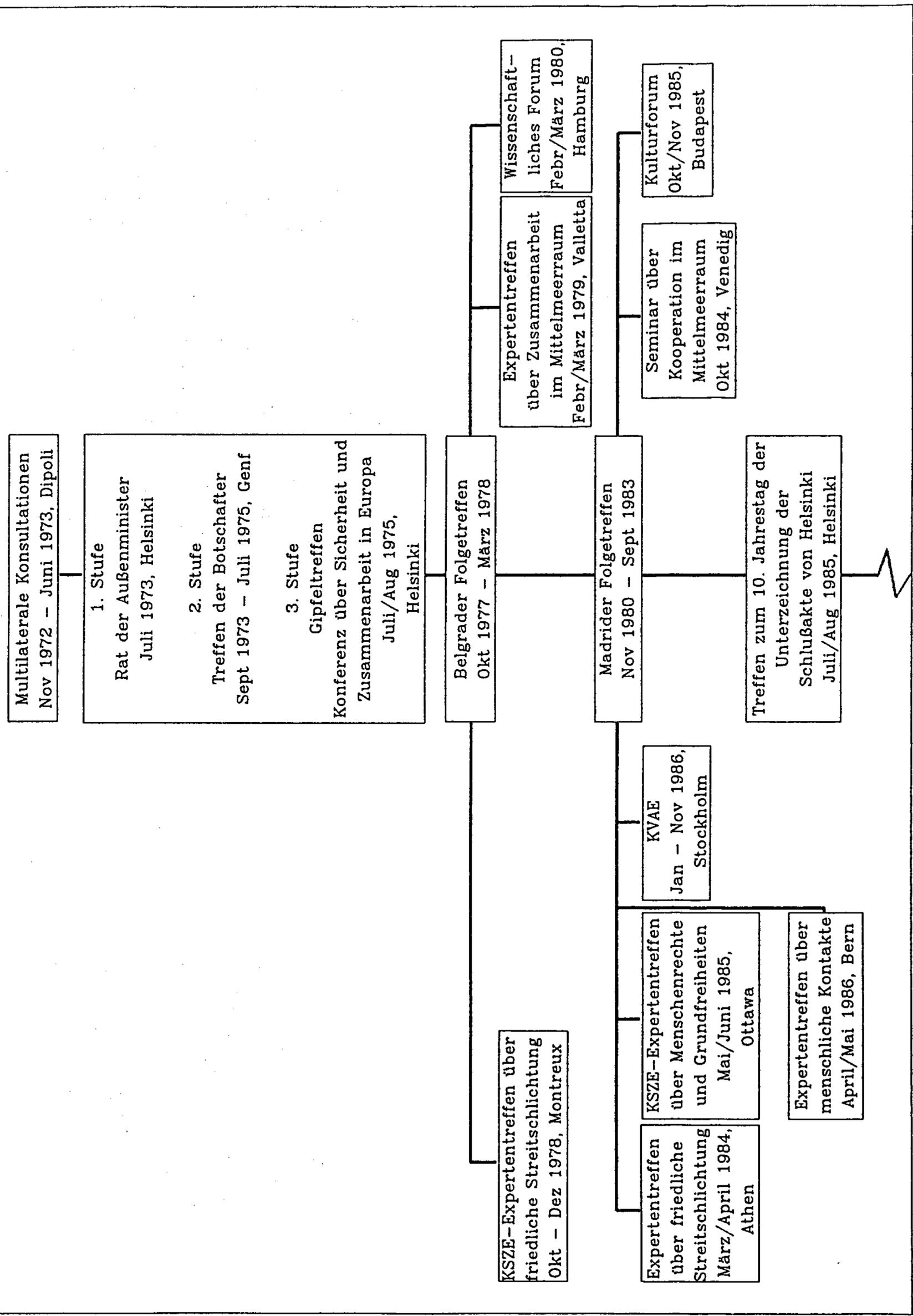
Als Anfangsdatum des KSZE-Prozesses wird heute in der Regel der 1. August 1975 betrachtet. Damals unterzeichneten die Staatsoberhäupter bzw. Regierungschefs der 35 KSZE-Teilnehmerstaaten die Schlußakte von Helsinki. Die Vorgeschichte reicht freilich sehr viel weiter zurück. So hatte die Sowjetunion bereits 1954 vorgeschlagen, über eine gesamteuropäische Konferenz ein System der kollektiven Sicherheit zu schaffen. Zu einem Thema der praktischen Politik wurde das Konferenzprojekt freilich erst, als sich in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre die Supermachtbeziehungen konsolidierten und die kleineren Bündnispartner über einen wachsenden Handlungsspielraum verfügten. Eine wichtige Einstimmung und Voraussetzung für die Konferenz bildeten schließlich die erfolgreichen bilateralen Ost-West-Verhandlungen zu Beginn der siebziger Jahre, insbesondere die Ostverträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, Polen und der Tschechoslowakei, das Viermächteabkommen über Berlin (West) und der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR.

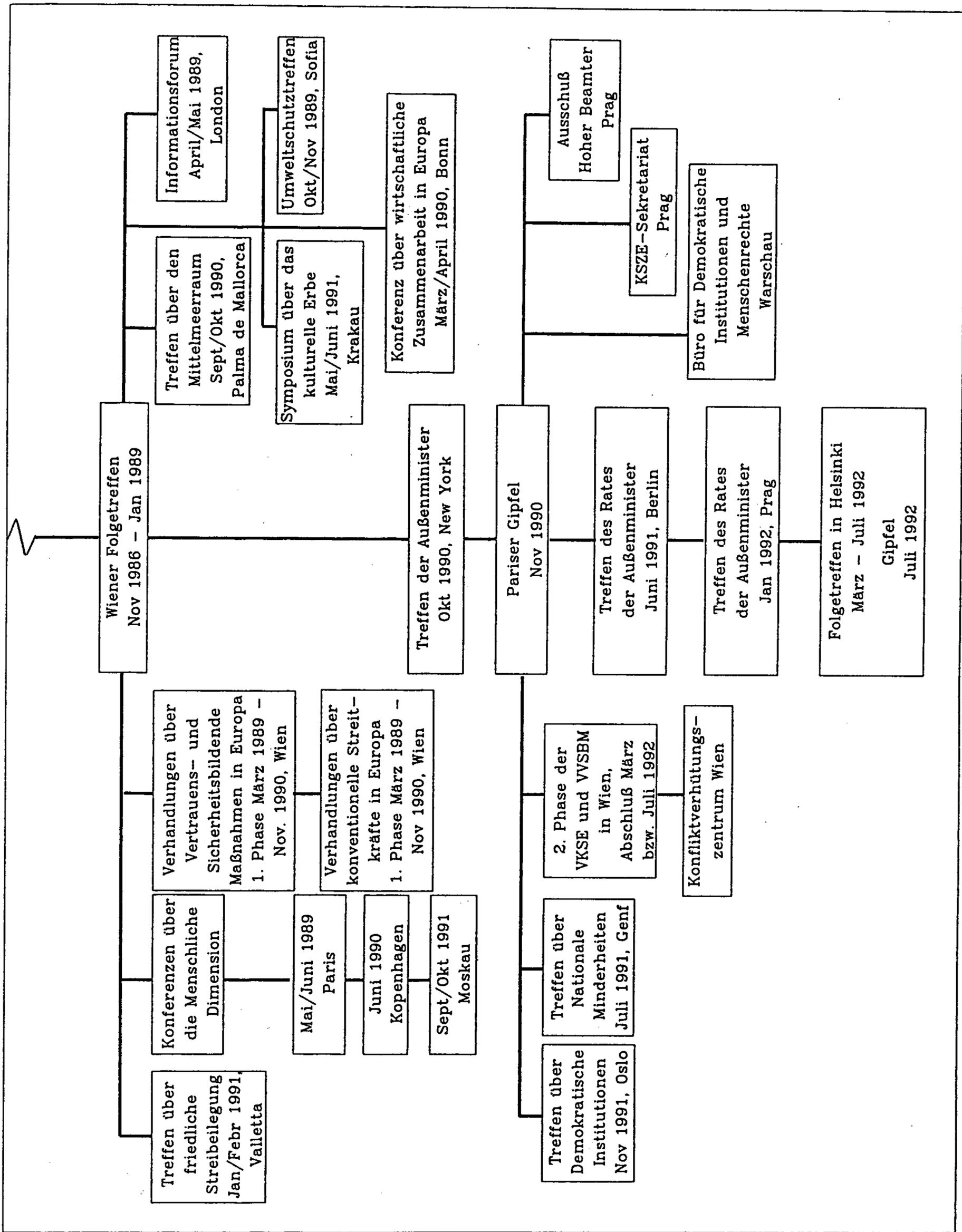
Die multilateralen Konsultationen zur Vorbereitung der KSZE begannen offiziell im November 1972 in Dipoli in Helsinki. Da sich bei diesen Verhandlungen bereits die wesentlichen Struktur- und Prozeßelemente der alten KSZE herauskristallisierten, erscheint es sinnvoll, den KSZE-Prozeß von diesem Zeitpunkt ab zu datieren.

Die Geschichte des KSZE-Prozesses von 1972 bis 1992 läßt sich in vier Phasen einteilen (vgl. Schaubild 1):⁴

4 Vgl. die Periodisierung bei Reimund Seidelmann, *Der KSZE-Prozeß. Perspektiven und Probleme für die Verfriedlichung der europäischen Staatenordnung*, Bonn 1989 (Interdependenz, Materialien der Stiftung Entwicklung und Frieden, Heft 2/ 1989). Zur Geschichte des KSZE-Prozesses im einzelnen vgl. Mathias Jopp/ Berthold Meyer/ Norbert Ropers/ Peter Schlotter, *Zehn Jahre KSZE-Prozeß. Bilanz und Perspektiven gesamteuropäischer Entspannung und Zusammenarbeit*, Frankfurt 1985 (HSFK-Report 7/ 1985); Berthold Meyer/ Norbert Ropers/ Peter Schlotter, *Der KSZE-Prozeß*, in: Gert Krell u.a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 1987*, Frankfurt a.M. 1987, S. 140-159; Norbert Ropers/ Peter Schlotter, *Der KSZE-Prozeß*, in: Klaus von Schubert u.a. (Hrsg.): *Friedensgutachten 1988*, Frankfurt a. M. 1988, S. 41-59; Norbert Ropers/ Peter Schlotter, *Der KSZE-Prozeß*, in: Egon Bahr u.a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 1989*, Frankfurt a. M. 1989, S. 77-97; Norbert Ropers, *Der KSZE-Prozeß*, in: Gert Krell u.a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 1990*, Frankfurt a. M. 1990, S. 137-153; Berthold Meyer/ Peter Schlotter, *Der KSZE-Prozeß*, in: Johannes Schwertfeger u.a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 1991*, Frankfurt a. M. 1991, S. 108-118; Berthold Meyer/ Peter Schlotter, *Die KSZE vor neuen Herausforderungen*, in: Reinhard Mutz u.a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 1992*, Frankfurt 1992, S. 207-218.

Schaubild 1: Der KSZE-Prozeß 1972 - 1992





2.1.1 Die Vorbereitungsphase (1972 - 1975)

Die Aushandlung der Schlußakte von Helsinki war geprägt durch ein Tauschgeschäft, das es ermöglichte, die Interessen beider Seiten miteinander zu verknüpfen: Das östliche Streben nach Anerkennung des Status quo und von den kapitalistischen Staaten geförderten stärkeren Wirtschaftsbeziehungen stand dem westlichen Bemühen um die Steuerung und Einbindung des sowjetischen Konfliktverhaltens und um mehr Freizügigkeit für Menschen und Informationen gegenüber. Die ordnungspolitischen Grundvorstellungen hingegen waren nicht verhandlungsfähig.

Die eigentliche Leistung der ersten KSZE-Runde bestand darin, das gesamte Spektrum der Ost-West-Beziehungen in Europa je nach ihrem Konfliktgrad "kleinzuarbeiten". Mit Ausnahme der Abrüstung und Rüstungskontrolle, die an die MBFR-Verhandlungen delegiert wurden, umfaßte die Schlußakte so gut wie alle gesamteuropäischen Konfliktthemen. Die Qualität der Beschlüsse reichte von Formelkompromissen für die grundlegenden Kontroversen über "Friedliche Koexistenz" versus "Wandel durch Annäherung" bis zu ersten vertrauensbildenden Maßnahmen. In der Sprache der Regimeanalyse enthält die Schlußakte sowohl Prinzipien, Normen und Regeln als auch Vorgaben für Entscheidungsprozeduren.⁵

Die 1975 verabschiedete Schlußakte erscheint im nachhinein als ein Höhepunkt der Entspannungspolitik. Die gefaßten Beschlüsse waren völkerrechtlich zwar nicht verbindlich. Das Konferenzprinzip des "blockübergreifenden Multilateralismus", gekennzeichnet durch die gleichberechtigte Teilnahme aller europäischen und nordamerikanischen Staaten (mit Ausnahme Albaniens) und die Beschlußfassung nach dem Konsensprinzip, gab dem Text jedoch erhebliches politisches Gewicht. Verstärkt wurde es dadurch, daß sich die Teilnehmerstaaten im letzten Teil des Dokuments, dem sogenannten "vierten Korb", auf eine Folgekonferenz einigten, auf der die Umsetzung der Vereinbarungen diskutiert werden sollte. Weitergehende Vorschläge der Sowjetunion zu einer Institutionalisierung der KSZE wurden von den westlichen Staaten abgelehnt.

2.1.2 Die Phase der Entspannungskrise und der Implementierungskontroversen (1975 - 1985)

Die Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wirkte sich unmittelbar auch auf den KSZE-Prozeß aus. Die Folgekonferenzen von Belgrad (1977/78) und Madrid (1980-1983) standen unter dem Eindruck einer scharfen Konfrontation zwischen den beiden Führungsmächten, die sich gegenseitig vorwarfen, die Geschäftsgrundlage der Entspannungspolitik aufgegeben zu haben. Beide Seiten argumentierten dabei mit den Bestimmungen der Schlußakte, wenn auch gelegentlich mit einer höchst selektiven Interpretation. So wurden die Implementierungsdebatten zu einem wichtigen Feld der west-östlichen Auseinandersetzungen. In manchen Phasen schien damit der Prozeß kurz vor dem Abbruch zu stehen. In buchstäblich letzter Minute gelangten die Kontrahenten jedoch immer wieder zu einer Einigung über die Fortsetzung oder die Wiederaufnahme der Verhandlungen.

⁵ Vgl. Norbert Ropers/Peter Schlotter, Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 315-324.

Die erstaunliche Zählebigkeit des KSZE-Prozesses in diesen Krisenmomenten verlangt nach einer genaueren Analyse seiner Wirkungsweise. Das wichtigste innovative Element der KSZE-Diplomatie war unter diesem Aspekt zweifellos ihr prozeßorientierter Charakter. Er erlaubte es, das Konferenzprofil den sich verschlechternden Rahmenbedingungen anzupassen, ohne auf die bereits erreichten Verständigungen verzichten zu müssen, die im beiderseitigen Interesse lagen. Wenn es nicht gelang, bei den Folgekonferenzen neue Kompromisse zu vereinbaren, wurden die Beschlüsse von 1975 bekräftigt.

Der entspannungspolitische Wert der KSZE-Diplomatie läßt sich vor diesem Hintergrund in einen kurz- und einen langfristigen Wirkungsmechanismus aufschlüsseln. Der kurzfristige beruhte auf der Stabilität und dem Gewicht der interessenausgleichenden Kompromisse und "package deals". Je mehr Gewinn eine Seite aus solchen Vereinbarungen zog, desto größer war ihre Bereitschaft, auch "Nachteile" zu akzeptieren. Der langfristige Wirkungsmechanismus läßt sich stichwortartig mit der These von der "realitätsstiftenden Kraft des Symbolischen" umschreiben: Der mit dem KSZE-Prozeß entwickelte Fächer an Verhaltensregeln, Absichtserklärungen und praktischen Empfehlungen für alle möglichen Beziehungsfelder schuf allmählich eine gesamteuropäische Kultur der Konfliktregulierung und Kooperationsförderung, der sich die Teilnehmerstaaten um so weniger entziehen konnten, je länger dieses Regelwerk in Kraft war und je häufiger es bei Implementierungsdebatten und realen Problemlösungen im Ost-West-Konflikt herangezogen wurde.

Nicht zuletzt ist ein Strukturelement zu nennen, das für die politische Transformationskraft der KSZE schließlich zentrale Bedeutung gewinnen sollte: die Diskussion innergesellschaftlicher Verhältnisse als legitimes Thema der KSZE-Konferenzen. Während ursprünglich auf westlicher Seite befürchtet worden war, daß die KSZE der Sowjetunion ein einseitiges Mitspracherecht in westeuropäischen Angelegenheiten verschaffen könnte, hatte die reale Entwicklung den genau entgegengesetzten Effekt. Die Ursache lag vor allem darin, daß in der Schlußakte die menschenrechtliche Lage in den Teilnehmerstaaten als legitimer Gegenstand internationaler politischer Kontrolle anerkannt wurde. So entwickelte sich ein neuartiger "Konstitutionalisierungsprozeß"⁶ in den sozialistischen Ländern, der zur allmählichen Erosion der autoritären Herrschaftsstrukturen beigetragen hat.

Gegen Ende der schwierigen Phase von 1975 bis 1985 zählte der KSZE-Prozeß zu den krisenstabilsten Elementen der Ost-West-Beziehungen. Dies war auch einer der Gründe dafür, daß auf dem Madrider Folgetreffen die sicherheitspolitische Dimension ausgebaut wurde, indem unter dem Dach der KSZE eine spezielle "Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa" (KVAE) eingerichtet wurde, nachdem die MBFR-Verhandlungen in Wien sich als Sackgasse erwiesen hatten. Die Ausdifferenzierung des KSZE-Prozesses in zusätzliche, thematisch beschränkte Expertentreffen und Foren zwischen den Folgekonferenzen stellte im übrigen einen bedeutenden Schritt zur Verfestigung der multilateralen Diplomatie dar.

6 Vgl. Gerda Zellentin, Zur Rolle der Konferenzdiplomatie in den Ost-West-Beziehungen, in: Jost Dellbrück/Norbert Ropers/Gerda Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977, S. 13-26.

7 Vgl. Ropers/Schlotter, Regimeanalyse (Anm. 5), und Manfred Efinger, Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in und für Europa. Ein Schritt auf dem Wege zur Verregelung der Ost-West-Beziehungen, in: Kohler/Koch (Anm. 5), S. 343-384.

2.1.3 Die Phase des entspannungspolitischen Neubeginns und der institutionellen Dynamisierung (1985 - 1989)

Die Veränderungen der sowjetischen Außenpolitik unter Gorbatschow und die daraus folgenden sicherheitspolitischen Annäherungen zwischen Ost und West wirkten sich unmittelbar auf den KSZE-Prozeß aus. Das entscheidende Signal hierfür war der termingerechte und substantielle Abschluß der KVAE vor Beginn der Wiener Folgekonferenz, die im November 1986 begann. Im Vergleich zur KSZE-Schlußakte von 1975 waren die Vereinbarungen der Stockholmer KVAE von 1986 präziser, militärisch bedeutsamer und politisch verbindlich. Damit gelang es zum ersten Mal im KSZE-Prozeß, den Normenkatalog weiter aufzufächern und gleichzeitig seine Bindungswirkung zu erhöhen.

Im Hinblick auf die Regimetheorie in der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen stellt diese Vereinbarung einen wichtigen Schritt bei der Transformation der gesamteuropäischen Beziehungen dar. "Regime" werden in diesem Zusammenhang als ein Satz von Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren definiert, um die die Erwartungen der internationalen Akteure in einem bestimmten Themenbereich konvergieren.⁷

Der Abschluß des Wiener Folgetreffens im Januar 1989 brachte dann eine weitere Ausdifferenzierung nicht nur der Prinzipien, Normen und Regeln, sondern auch der Prozeduren zur Umsetzung der gefaßten Beschlüsse. Dies betraf vor allem die "menschliche Dimension". Die Bestimmungen zur Religionsausübung sowie zur inner- und zwischenstaatlichen Freizügigkeit wurden präzisiert. Ferner wurde ein Überprüfungsverfahren bei Verdacht auf Verletzung der Menschenrechte eingeführt. Ebenso bedeutsam waren die Beschlüsse zur Verdichtung des KSZE-Prozesses. Insgesamt wurden elf Zwischenkonferenzen bis zum nächsten Folgetreffen 1992 in Helsinki vorgesehen. Damit blieben die Vereinbarungen zwar unterhalb der von manchen Delegationen gewünschten festen Institutionalisierung in der Form einer internationalen Organisation. Die dichte Folge der Konferenzen lief jedoch auf einen fast kontinuierlichen Meinungsaustausch über die Implementierung der alten und die Initiierung neuer KSZE-Beschlüsse hinaus.⁸

Eine qualitativ wichtige Erweiterung bestand schließlich darin, die militärische Sicherheitsproblematik über die vertrauensbildenden Maßnahmen hinaus in den Rahmen des KSZE-Prozesses zu integrieren. Die Ausklammerung dieser Dimension war zwar zu Beginn möglicherweise eine Voraussetzung für den relativen Erfolg der KSZE gewesen. Das Zurückbleiben der militärischen hinter der politischen Entspannung hatte jedoch auch zu erheblichen Spannungen geführt. Neben die Fortsetzung der KVAE (als Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, VSBM) traten deshalb die "Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa" (VKSE), die allerdings nur die Mitglieder der beiden Militärbündnisse umfaßten.

8 Vgl. Norbert Ropers/Peter Schlotter, Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß: Geschichte, Modelle, Evaluation, Frankfurt 1986 (HSFK-Report 7/1986).

2.1.4 Der Übergang zur neuen KSZE (1989 - 1990)

Nach den dramatischen Umbrüchen in Mittel- und Osteuropa im Herbst 1989 zeichnete sich ein substantieller Wandel in der Bedeutung und Funktion des KSZE-Prozesses ab. Mit dem Verschwinden des Ost-West-Konfliktes entfielen weitgehend die zu normierenden und regelnden Konfliktgegenstände, auf die sich die KSZE bisher bezogen hatte. Schon das KSZE-Treffen über "Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa" im März/April 1990 erklärte politischen Pluralismus und Marktwirtschaft zu Orientierungspunkten der zukünftigen Zusammenarbeit.⁹ Im Schlußdokument des Treffens über die "Menschliche Dimension" in Kopenhagen Ende Juni 1990 wurde von einer ausdrücklichen Verknüpfung zwischen den drei Elementen: Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Schaffung pluralistischer Demokratien in allen europäischen Staaten und Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung gesprochen.¹⁰ Die "Charta von Paris für ein neues Europa" vom November 1990 schließlich feierte die Einheit von pluralistischer Demokratie, Respektierung der Menschenrechte und Marktwirtschaft auf der Basis des Privateigentums.¹¹ Zugleich unterzeichneten die Mitgliedstaaten der beiden Militärbündnisse eine "Gemeinsame Erklärung", in der sie bekundeten, daß sie sich nicht mehr als Gegner betrachteten.¹²

Die Funktion der alten KSZE, den Ost-West-Konflikt in Europa durch diplomatische Tauschgeschäfte und Kompromisse, durch Verhaltensregeln und Implementierungsdebatten einzuhegen, war damit überflüssig geworden. Stattdessen stand die KSZE plötzlich vor einer Fülle neuer Herausforderungen: der Erosion der alten staatlichen gesellschaftlichen und internationalen Strukturen im Osten Europas, dem Aufflammen alter und neuer ethnonationaler Konflikte, der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Kluft in Europa, den macht- und sicherheitspolitischen Verschiebungen infolge der Vereinigung Deutschlands. Innerhalb kurzer Zeit wurde der Teilnehmerkreis der KSZE drastisch erweitert. Während Albanien und die ersten vom früheren Jugoslawien noch "ordnungsgemäß" abgespaltenen Republiken in die KSZE aufgenommen wurden, handelte es sich bei der Erweiterung um die Mitglieder der GUS im Januar 1992 schon um eine Art "Notaufnahmeverfahren". Sie wurden vor allem aus sicherheitspolitischen Überlegungen aufgenommen, unbeschadet der Defizite und Mängel, die sie bezüglich der Einhaltung der KSZE-Vereinbarungen aufwiesen.

2.2 Die institutionelle Struktur des neuen KSZE-Prozesses

Die institutionelle Entwicklung der neuen KSZE erfolgte zwischen 1990 und 1992 in kleinen Schritten, da die Vorstellungen über die künftige Organisation der gesamteuropäischen Sicherheit und Zusammenarbeit erheblich auseinandergingen.

Ein erster Schritt erfolgte auf dem Pariser Gipfeltreffen der KSZE-Staaten im November 1990. In der "Charta von Paris" einigten sich die Teilnehmerstaaten auf eine Kombination aus regelmäßigen Konsultationen und ersten Ansätzen für eine Organisationsbildung. Dazu gehörte vor allem die Einrichtung eines mindestens einmal jährlich tagenden "Rates der Au-

9 Dokument der Konferenz über Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in Bonn vom 11.4.1990, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91, Bonn Mai 1991, S. 21-33.

10 Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29.6.1990, in: ebenda, S. 35-57.

11 Charta von Paris vom 21.11.1990, in: ebenda, S. 147-179.

12 Gemeinsame Erklärung vom 19.11.1990, in: ebenda, S. 115-117.

Benminister", der das zentrale Forum für politische Konsultationen im KSZE-Prozeß bilden sollte. Zur Unterstützung des Rates wurden ferner ein kleines Sekretariat sowie ein "Ausschuß Hoher Beamter" in Prag eingerichtet.

Schneller als erwartet standen die ersten beiden Treffen des Außenminister-Rates im Juni 1991 in Berlin und im Januar 1992 in Prag vor dem Zwang, auf die Sezessionskonflikte in Jugoslawien und der (ehemaligen) Sowjetunion reagieren zu müssen. Die Außenminister beschlossen in Berlin, den bereits vorhandenen "Mechanismen" für die "Menschliche Dimension" und für "ungewöhnliche militärische Aktivitäten" zwei weitere Mechanismen hinzuzufügen: einen für "Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen" und einen für die "friedliche Regelung von Streitfällen" (siehe Abschnitt 2.3). In Prag verständigten sich die Außenminister darüber hinaus auf eine Relativierung des Konsensprinzips: Um die Wahrung der Menschenrechte in einem Land zu sichern, sollten vom Rat auch Entscheidungen nach einer "Konsens-minus-eins"-Formel getroffen werden können, wonach der zu erwartende Widerspruch eines betroffenen Landes nicht mehr als Veto wirksam wird.

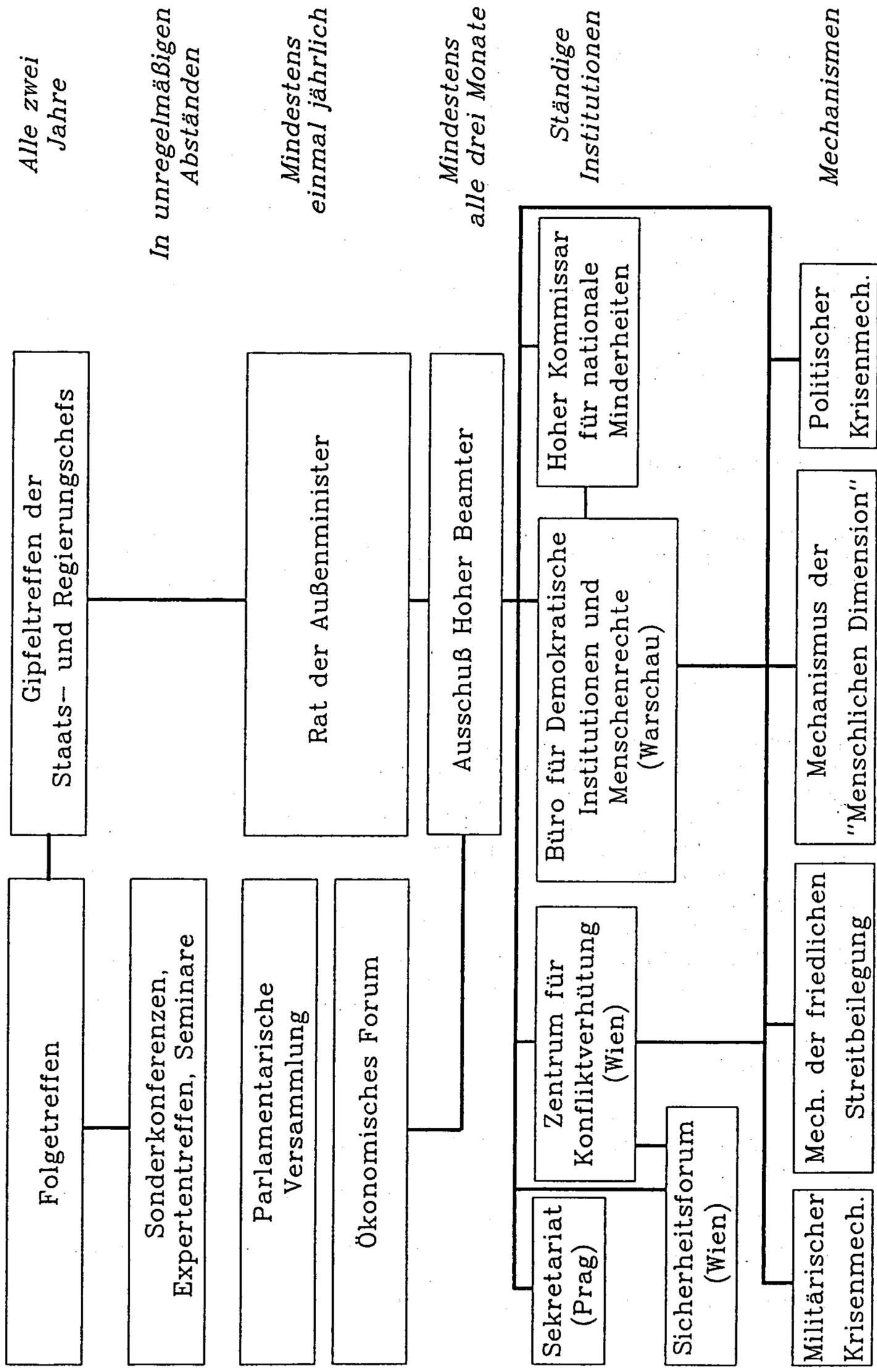
Trotz dieser Relativierung des Konsensprinzips erwiesen sich die neuen KSZE-Instrumente als wenig geeignet, substantielle Beiträge zur Krisenbewältigung in Südosteuropa und im Kaukasus zu leisten (siehe Abschnitt 3).

Auf der vierten KSZE-Folgekonferenz, die von März bis Juli 1992 wieder in Helsinki stattfand, wurden deshalb weitere Beschlüsse zur Stärkung der operativen Handlungsfähigkeit gefaßt. Die folgende Darstellung der institutionellen Struktur des neuen KSZE-Prozesses stützt sich auf die Entschlieûungen des Helsinki-Dokuments von 1992: "Herausforderung des Wandels" (siehe Schaubild 2).¹³

13 KSZE. Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 82 vom 23.7. 1992, S. 777-804.

Schaubild 2: Die Institutionen der KSZE

(Stand: Oktober 1992)



Überprüfungskonferenzen

Der alte KSZE-Prozeß als unregelmäßige Konferenzfolge wurde verdichtet und verstetigt: Alle zwei Jahre werden Folgetreffen der KSZE stattfinden, deren Dauer drei Monate jedoch nicht überschreiten soll. Anläßlich dieser Folgetreffen sollen auch die Staats- und Regierungschefs zu einem Gipfeltreffen zusammenkommen. Zentrale Aufgabe dieser Folgetreffen wird weiterhin sein, die Implementierung sämtlicher Beschlüsse zu überprüfen und neue Vereinbarungen zu treffen, um den KSZE-Prozeß zu stärken. Die Prioritäten und Richtlinien der KSZE-Politik werden vom Treffen der Staats- und Regierungschefs anläßlich der Überprüfungskonferenzen festgelegt. Zusätzlich zu den Überprüfungskonferenzen soll es allerdings auch spezielle Bewertungstreffen geben, die der Ausschuß Hoher Beamter, das Konfliktverhütungszentrum und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte veranstalten. Die operativen Funktionen der großen Überprüfungskonferenzen werden sich also in Zukunft vermutlich auf die Koordination des inzwischen weit aufgefächerten KSZE-Prozesses konzentrieren.

Rat der Außenminister

Das zentrale Forum der neuen KSZE und ihrer politischen Konsultationen ist der Rat der Außenminister, der sich mindestens einmal jährlich versammelt, aber auch außerplanmäßig tagen kann. Er kann Beschlüsse zur institutionellen Weiterentwicklung der KSZE fassen.

Ausschuß Hoher Beamter (AHB)

Das zentrale Lenkungsgremium der neuen KSZE ist der Ausschuß Hoher Beamter. Der Ausschuß tritt in der Regel am Sitz des KSZE-Sekretariats in Prag zusammen. Er bereitet nicht nur die Sitzungen des Ministerrates vor und führt dessen Beschlüsse aus, er ist auch zwischen den Ratssitzungen für die Übersicht, Leitung und Koordinierung zuständig und faßt als Beauftragter des Rates entsprechende Beschlüsse. In Helsinki sind dem AHB vor allem auf den Gebieten Frühwarnung, vorbeugende Diplomatie, Krisenbewältigung, friedliche Beilegung von Streitigkeiten und Friedenserhaltung neue Kompetenzen übertragen worden. Um die Arbeitsfähigkeit des AHB zu erhöhen, wurde die Position des "amtierenden Vorsitzenden" besonders gestärkt. Er ist verantwortlich für die laufende Koordinierung des KSZE-Prozesses. Zu seiner Unterstützung können Ad-hoc-Lenkungsgruppen mit begrenzter Teilnehmerzahl (d.h. nicht aus allen KSZE-Staaten!), eine "Troika", bestehend aus dem amtierenden Vorsitzenden, dessen Vorgänger und Nachfolger, und "persönliche Vertreter" berufen werden.

Dem AHB ist zusätzlich die Funktion übertragen worden, einmal jährlich als "Wirtschaftsforum" zusammenzutreten. Der Zweck des Wirtschaftsforums ist es, den Dialog über die Entwicklung der Marktwirtschaften in Osteuropa und über den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu fördern. Angesichts der vielen internationalen Institutionen, die in diesem Bereich tätig sind (OECD, Europäische Investitionsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, ECE, EG), wird der Meinungs- und Erfahrungsaustausch im Wirtschaftsforum vor allem dazu dienen, die Arbeit dieser Institutionen zu ergänzen und Anregungen für eine bessere Koordinierung zu geben.

Sekretariat

Das ständige Sekretariat der KSZE in Prag soll die Treffen des Rates und des Ausschusses Hoher Beamter administrativ unterstützen, ein Dokumentationsarchiv führen und Informationen über die KSZE an Einzelpersonen sowie an nicht-staatliche und an internationale Organisationen weitergeben. Seine personelle Ausstattung ist bisher allerdings noch unzureichend.

Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

Neben dem AHB wurde in Helsinki insbesondere das ursprünglich als "Büro für freie Wahlen" in Warschau eingerichtete Zentrum thematisch erweitert und institutionell ausgebaut. Seine Hauptaufgabe ist es, die Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der "menschlichen Dimension" zu überwachen. Dazu gehört insbesondere die Funktion als Clearingstelle des "Mechanismus der menschlichen Dimension" (siehe 2.3.4). Daneben wurden dem Warschauer Büro noch folgende Aufgaben übertragen:

- Informationszentrale für die Beratung bei Wahlen und Volkszählungen sowie bei der Schaffung demokratischer Strukturen.
- (Mit-)Veranstalter für Seminare über Menschenrechtsfragen und Probleme der Demokratieförderung. Diese Seminare können sich sowohl auf die Situation in einzelnen Ländern oder Regionen als auch auf den gesamten KSZE-Raum beziehen. Bis zum nächsten Folgetreffen in Budapest 1994 sind bereits vier Themen festgelegt worden: Migration, positive Ergebnisse zu Fragen nationaler Minderheiten, Toleranz und freie Medien.
- Organisator von dreiwöchigen Überprüfungskonferenzen zur menschlichen Dimension, die jeweils in den Jahren zwischen den großen Überprüfungskonferenzen stattfinden sollen.

Der Ausbau des Büros ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Teilnehmerstaaten die menschliche Dimension als Kernbereich des KSZE-Prozesses auch unter den neuen Rahmenbedingungen erhalten wollten. Auf die naheliegende Delegation dieses Aufgabekatalogs an den Europarat wurde deshalb verzichtet. Allerdings gab es vor dieser Entscheidung erhebliche Auseinandersetzungen, bei der auch die Tatsache eine Rolle spielte, daß die USA und Kanada bei einer Delegation an den Europarat ausgegrenzt worden wären.

Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten

Mit der Einrichtung dieses Amtes reagierten die Teilnehmerstaaten in Helsinki auf das hohe Konfliktpotential von ethnonationalen Mehrheiten-Minderheiten-Beziehungen in der KSZE-Region.¹⁴ Die Aufgabe des Hohen Kommissars ist es, zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Ausschuß Hoher Beamter über potentielle Krisen und Konflikte zu informieren und durch

14 Vgl. Berthold Meyer, Erst die Spitze eines Eisbergs. KSZE-Konfliktmanagement und nationale Minderheiten, HSFK-Report 8/1992, Frankfurt Oktober 1992.

direkte Konsultationen mit den betroffenen Parteien Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit unter ihnen zu fördern. Der Hohe Kommissar arbeitet unter der Schirmherrschaft des AHB und stützt sich auf die Ressourcen des BDIMR. Seine Informationsquellen sind Berichte der betroffenen Parteien, aber auch direkte Recherchen vor Ort sowie die Stellungnahmen von neutralen Experten. Das Mandat des Hohen Kommissars ist insofern beschränkt, da sich die Frühwarnung nur auf jene Spannungsfelder bezieht, die Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten haben könnten.

Konfliktverhütungszentrum (KVZ)

Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien, das von der Pariser Gipfelkonferenz beschlossen wurde, repräsentiert eine Mischung von Institutionalisierungsvorschlägen aus zwei verschiedenen Bereichen: einerseits zur Vertrauensbildung und Verifikation und andererseits zur Konfliktvorbeugung und friedlichen Konfliktregelung.

In der ersten Phase seines Bestehens soll das KVZ die Durchführung und Einhaltung der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) unterstützen, indem es die organisatorischen Voraussetzungen für Konsultationen bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten schafft, ein Kommunikationsnetz einrichtet sowie den jährlichen Austausch militärischer Informationen und die jährlichen Treffen zur Beurteilung der durchgeführten VSBM organisiert. Das KVZ besteht aus einem Konsultativausschuß, der bis zum Folgetreffen in Helsinki aus den Delegationsleitern der VSBM-Verhandlungen zusammengesetzt war und jetzt aus den Leitern der Delegationen zum Forum für Sicherheitskooperation besteht, sowie einem kleinen Sekretariat. Im Juni 1991 wurde dem KVZ noch die Aufgabe übertragen, als "ernennende Institution" für den "Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung" tätig zu werden (siehe 2.3.3). In Helsinki wurden dem Zentrum außerdem die Funktionen zugesprochen, Erkundungs- und Berichterstattermissionen zur Krisenbewältigung und zur Konfliktprävention zu entsenden und den AHB bei friedenserhaltenden Operationen zu unterstützen. Insgesamt ist das Aufgabenprofil dieser Institution aber noch nicht abschließend geklärt.

Forum für Sicherheitskooperation

Dieses Forum soll künftig als integraler Bestandteil des KSZE-Prozesses für den gesamten Katalog von Verhandlungen und Konsultationen zur Abrüstung, Rüstungskontrolle sowie zur militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung zuständig sein. Die Notwendigkeit einer zentralen Koordinierung in diesem Bereich ergibt sich zunächst aus den bislang wenig harmonisierten Bestimmungen über konventionelle Abrüstung in Europa.¹⁵ Dabei ist es vermutlich leichter, die Vereinbarungen zur Transparenz und Offenheit zu vereinheitlichen und zu verbessern als weitergehende Reduzierungen der Militärpotentiale zu erreichen, obwohl gerade hier noch erhebliche Spielräume vorhanden sind. Am ehesten sind quantitative Begrenzungen nach der Auflösung der Blöcke auf subregionaler Ebene zu erreichen. Das

15 Vgl. die Übersicht zu den Bestimmungen von KSE I, KSE IA, Wiener Dokument und Open-Skies-Abkommen bei Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa, in: Johannes Schwerdtfeger u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 1991 (Anm. 3), S. 278-293; Jörg Wallner, Konventionelle Abrüstung in Europa, in: Reinhard Mutz u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 1992 (Anm. 3), S. 284-295.

Sicherheitsforum ist dementsprechend sehr flexibel organisiert: Den Teilnehmerstaaten ist es freigestellt, an welchen Unterforen sie sich beteiligen wollen und an welchen nicht.

Ein weiterer Aspekt der Flexibilität betrifft die Doppelfunktion des Sicherheitsforums: Einerseits dient es als Gremium für vorbereitende Gespräche und Verhandlungen, um Vereinbarungen über neue Abrüstungsschritte und vertrauensbildende Maßnahmen zu erzielen; andererseits sollen in seinem Rahmen Beratungen über konkrete Konfliktinterventionen stattfinden. Für die erste Aufgabe sollen sich die nationalen Vertreter als "Besonderer Ausschuß" konstituieren, im zweiten Fall bilden sie den "Konsultationsausschuß" des KVZ. Geplant ist ferner, daß im Sicherheitsforum auch ein breiter sicherheitspolitischer Dialog über Bedrohungspereptionen, Militärdoktrinen, Streitkräftestrukturen und die Konversion der Rüstungsindustrien geführt wird. Nicht zuletzt stellt sich hier natürlich auch die Frage nach der künftigen Sicherheitsarchitektur Europas insgesamt. Ob und inwieweit all diese Themen tatsächlich im Sicherheitsforum zur Sprache kommen werden, ist derzeit noch eine offene Frage, zumal sie sich teilweise mit der Tagesordnung im Nordatlantischen Kooperationsrat überschneiden.

Parlamentarische Versammlung

In der Charta von Paris hatten sich die Regierungen der KSZE-Staaten für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung ausgesprochen. Definitiv beschlossen wurde sie auf einem Treffen von Vertretern der nationalen Parlamente der KSZE-Staaten in Madrid im April 1991. Die Versammlung wird bei ihren jährlichen Sitzungen die Ausführung der KSZE-Vereinbarungen bewerten, die Treffen des Rates der Außenminister diskutieren und den KSZE-Gremien eigene Vorschläge unterbreiten. Entscheidungen sollen mit Mehrheit, in speziellen Fällen mit Zweidrittelmehrheit getroffen werden. Dies war das erste Mal, daß im Rahmen der KSZE von dem bis dahin praktizierten Konsensprinzip abgegangen wurde. Die erste Sitzung des KSZE-Parlamentes fand im Juli 1992 in Budapest statt.

Wie die neuen KSZE-Institutionen in der Praxis funktionieren werden, kann bisher wegen fehlender Erfahrungen noch nicht bewertet werden. Nicht geklärt ist in vielen Fällen auch das Zusammenwirken verschiedener Institutionen bei gemeinsamen Bemühungen zur Konfliktprävention, die den AHB, das BDIMR und das KVZ betreffen. Von entscheidender Bedeutung ist hier die Arbeitsweise der vier KSZE-Krisenmechanismen, die das dynamische Element der neuen KSZE darstellen. Sie sollen deshalb im nächsten Abschnitt skizziert werden, bevor wir uns mit den Argumenten zur künftigen KSZE-Gestalt im einzelnen auseinandersetzen.

2.3 Die neuen Krisenmechanismen der neuen KSZE

Bis zur Pariser Charta vom November 1990 waren die Möglichkeiten der KSZE-Mitgliedstaaten, auf Krisen und Konflikte in und zwischen ihnen zu reagieren, äußerst gering.

Erste Ansätze dazu gab es vor allem im militärischen Bereich, bei den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM). Das VSBM-Dokument der Stockholmer Konferenz vom September 1986 sah Verdachtskontrollen für den Fall vor, in dem ein Staat Zweifel an der Einhaltung der Vereinbarungen durch einen anderen äußerte.¹⁶ Dies war - noch im Rahmen der alten KSZE - der erste Einstieg in ein vorab festgelegtes Verfahren, mit dem die Durchführung von KSZE-Vereinbarungen überprüft werden konnte.

Der zweite Strang, aus dem sich die gegenwärtigen Krisenmechanismen der KSZE entwickelt hatten, bestand in einem Verfahren, mit dem die Einhaltung der Menschenrechte überprüft werden konnte. Im Schlußdokument des Wiener Folgetreffens vom Januar 1989 wurde dazu vereinbart: eine Auskunftspflicht gegenüber allen Anfragen anderer Teilnehmerstaaten; die Bereitschaft, bilaterale Treffen zur Klärung und möglichst auch zur Lösung von Problemen im Bereich der "menschlichen Dimension" abzuhalten, schließlich das Recht aller Teilnehmerstaaten, derartige Probleme insgesamt im Kreis der übrigen KSZE-Mitglieder bekanntzumachen und bei den einschlägigen KSZE-Sonderkonferenzen zur Sprache zu bringen.¹⁷

Aus diesen beiden Wurzeln sind die gegenwärtigen Krisenmechanismen herausgewachsen - wie es dem Prozeßcharakter der KSZE entspricht. Dabei hat sich der Wirkungsbereich von der militärischen und menschlichen Dimension auf alle Bereiche der KSZE erweitert und teilweise auch die innerstaatliche Ebene mit einbezogen. Während es im Dokument des ersten Treffens des KSZE-Rates der Außenminister vom Juni 1991 noch hieß, daß bei der Anwendung des politischen Krisenmechanismus "sämtliche Prinzipien der Schlußakte, einschließlich des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie der Charta von Paris von vorrangiger Bedeutung (seien) und gleichermaßen und ohne Vorbehalte Anwendung fänden",¹⁸ so wurden im Laufe des Prozesses sowohl das Konsens- als auch das Nicht-Einmischungsprinzip schrittweise relativiert.

Gegenwärtig (Oktober 1992) gibt es vier verschiedene Arten von Krisenmechanismen, die sich auf die politische, die militärische und die menschliche Dimension sowie auf die friedliche Streitbeilegung beziehen.

2.3.1 Der politische Krisenmechanismus

Auf dem ersten Treffen des KSZE-Rates der Außenminister im Juni 1991 in Berlin wurde ein "Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen", die "auf Grund der Verletzung eines Prinzips der Schlußakte oder größerer, den Frieden, die

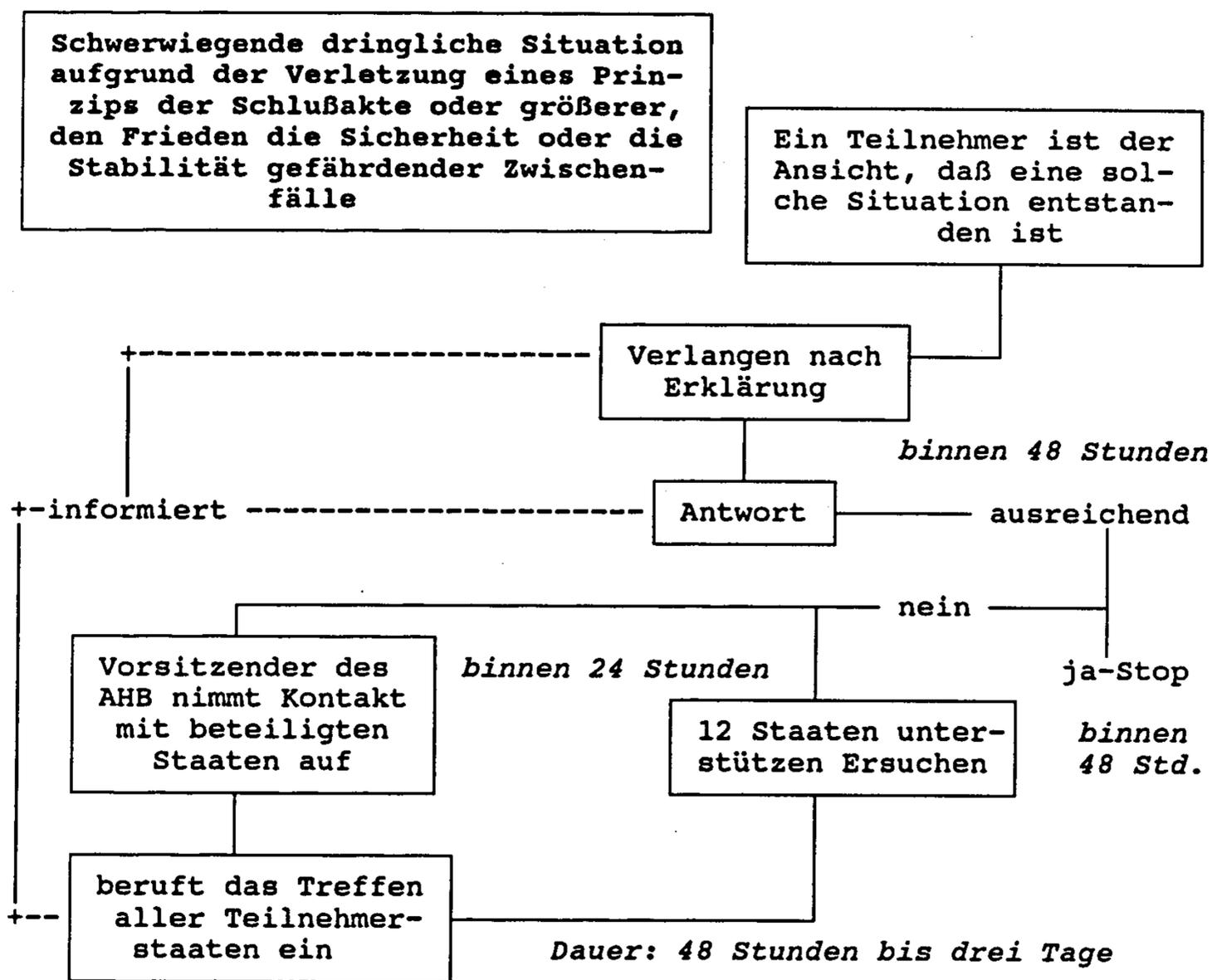
16 Dokument der Stockholmer Konferenz vom 19.9.1986, in: Auswärtiges Amt (Hg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Dokumentation zum KSZE-Prozeß, 7. erneuerte Auflage, Bonn März 1990, S. 280 ff., Zf. 63 ff.

17 Abschließendes Dokument des III. Folgetreffens in Wien vom 15.1.1989, in: ebenda, S. 229.

18 Erstes Treffen des Rates der Außenminister vom 19./ 20.7.1991, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 72 vom 22.6.1991, S. 577-584, hier S. 582.

Sicherheit oder die Stabilität gefährdender Zwischenfälle entstehen können", beschlossen. Er ermöglicht es jedem einzelnen Teilnehmerstaat, von einem hierin verwickelten Staat oder von den beteiligten Staaten Klarheit zu verlangen; dem muß binnen 48 Stunden Rechnung getragen werden. Bleibt die Situation weiterhin ungeklärt, so kann "jeder der betroffenen Staaten" den amtierenden Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter ersuchen, eine Dringlichkeitssitzung des Ausschusses einzuberufen. Diese muß stattfinden, sobald mindestens 12 Teilnehmerstaaten das Ersuchen innerhalb von 48 Stunden unterstützen. Sie ist frühestens 48 Stunden und spätestens drei Tage nach dieser Mitteilung abzuhalten, findet am Sitz des KSZE-Sekretariats (also in Prag) statt und sollte höchstens zwei Tage dauern.¹⁹

Schaubild 3: Der KSZE-Krisenmechanismus des Ausschusses Hoher Beamter



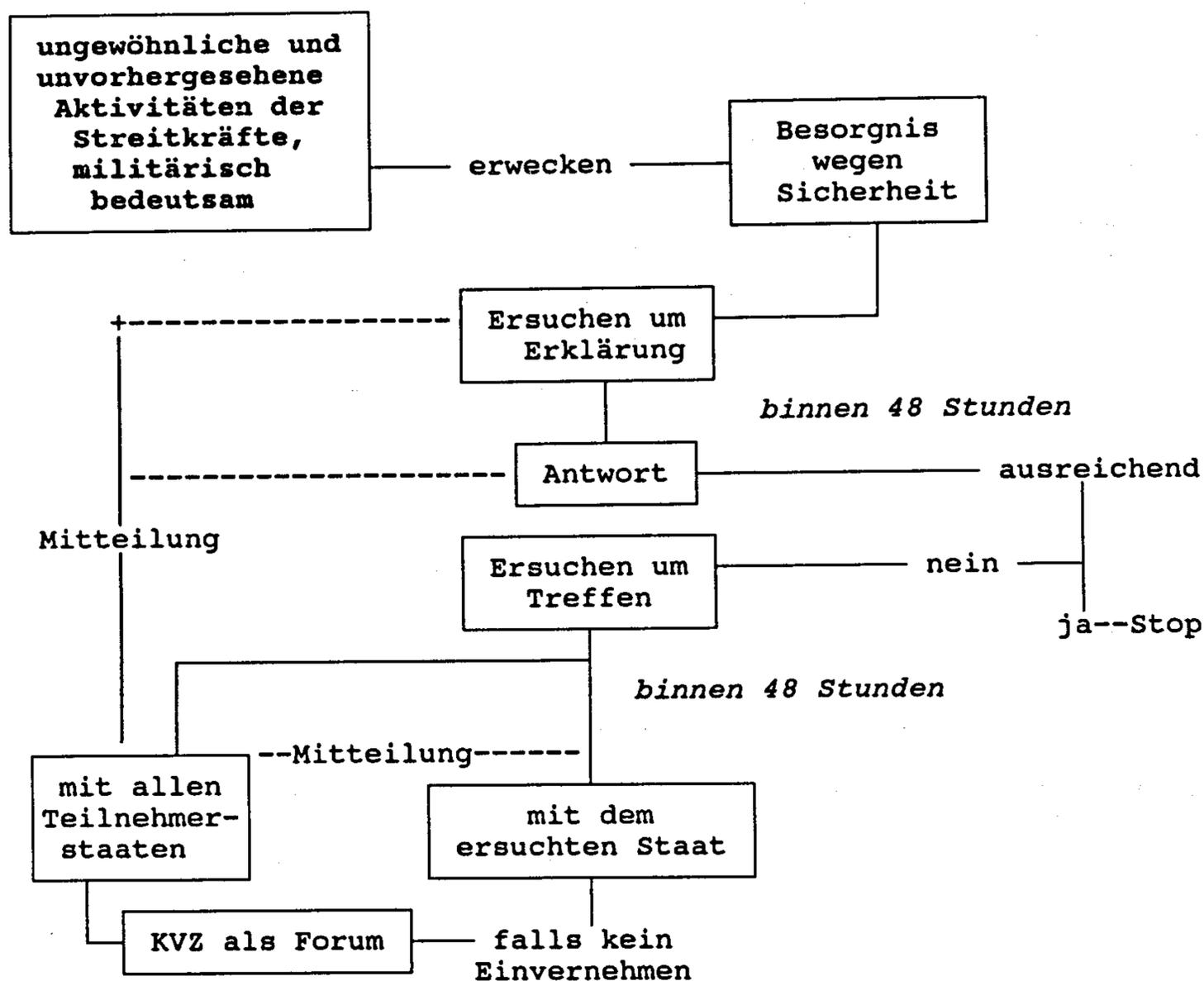
aus: Heinz Vetschera, Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Heft 5/1991, S. 405.

19 Ebenda, S. 582/583.

2.3.2 Der militärische Krisenmechanismus

Ein weiterer Mechanismus ist derjenige "zur Erörterung ungewöhnlicher Aktivitäten militärischer Art". Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vom November 1990, sieht bei "ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten" einen "Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit" vor, der ein kurzfristiges Nachfrage-recht und Konsultationen auf Verlangen beinhaltet und beim Konfliktverhütungszentrum angesiedelt wurde.²⁰ Das Wiener Dokument 1992, das das von 1990 erweitert, hat diesen Mechanismus unverändert übernommen.²¹

Schaubild 4



aus: Heinz Vetschera, Die KSZE-Krisenmechanismus und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Heft 5/1991, S. 407.

20 Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vom 17.11.1990, in: Auswärtiges Amt, KSZE-Prozeß 1990/91 (Anm. 9), S. 81-117; zum Verlauf der Verhandlungen vgl. John Borawski, Security for a New Europe. The Vienna Negotiations on Confidence and Security-Building Measures 1989-90, and Beyond, London: Brassey's 1992.

21 Wiener Dokument 1992 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 31 vom 21. März 1992, S. 293-308.

2.3.3 Der Mechanismus der friedlichen Regelung von Streitfällen

Der Gedanke, Streitigkeiten zwischen Staaten auf friedliche Weise unter Zuhilfenahme von Methoden und Verfahren wie Verhandlung, Untersuchung, gute Dienste, Vermittlung, Schlichtung, Vergleich, Schiedsspruch oder gerichtliche Entscheidung zu regeln, ist schon sehr viel älter als die KSZE selbst. Im KSZE-Prozeß spielte dieser Gedanke von Anfang an eine wichtige Rolle, deren Umsetzung allerdings nur langsam voran kam. Bereits 1973 legte die Schweiz einen Entwurf für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vor.²² Bei zwei Expertentreffen, 1978 und 1984, wurden dieser und andere Vorschläge ohne Einigung diskutiert. Erst mit dem Schlußdokument des Wiener Folgetreffens vom Januar 1989 akzeptierten die Teilnehmerstaaten wenigstens grundsätzlich "die obligatorische Hinzuziehung einer Drittpartei", wenn die Beilegung eines Streitfalles auf anderem Wege nicht möglich ist.²³

Ein Expertentreffen in La Valletta im Januar/Februar 1991²⁴ brachte zwei Neuerungen: Zum ersten Mal konnten sich die KSZE-Staaten überhaupt über ein Dokument zur friedlichen Streitbeilegung einigen - und sie machten einen ersten Schritt, sich vom Konsensprinzip zu lösen: Der Mechanismus kann auch einseitig angerufen werden. Es wird ein Verzeichnis mit Kandidaten angelegt, die bei Streitfällen als Drittpartei eingesetzt werden können; jeder KSZE-Staat darf bis zu vier Personen benennen. Aus dieser Liste können sich die Streitparteien eine Gruppe aussuchen, deren Mitglieder nicht Angehörige eines der am Streitfall beteiligten Staaten sein dürfen.

Die Personengruppe der Schlichter - genannt "Mechanismus" - nimmt die Verbindung mit den Parteien auf, spricht mit ihnen ihr Vorgehen ab, erhält von ihnen Auskünfte und erteilt schließlich vertrauliche Hinweise und Ratschläge, ob Verhandlungen eingeleitet oder weitergeführt werden sollten oder ob ein anderes Verfahren besser geeignet wäre, den Streit beizulegen. Wenn diese Beratung innerhalb einer "vernünftigen Frist" nichts fruchtet, kann jede Streitpartei das Verfahren abbrechen, und jede Partei kann es ein zweites Mal aufnehmen. Es geht dabei nur um eine Beratung zum Verfahren, nicht zur Sache selbst, auch wenn sich das in der Praxis nicht immer trennen läßt. Falls ein Scheitern des Mechanismus deutlich wird, kann der Fall von jeder der Streitparteien dem Ausschuß Hoher Beamter zur Kenntnis gebracht werden. Dies kann auch vor Inanspruchnahme des Mechanismus geschehen, wenn Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa bedroht sind.

Die Kompetenzen der Schlichter sind also mehr als dürftig, noch dazu, wenn berücksichtigt wird, daß jede Streitpartei die Einsetzung verhindern kann, sofern in ihren Augen "Fragen ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete" berührt sind. Diese Einschränkung kam auf Druck der Türkei und Griechenlands zustande, die sich Hoheitsrechte in der Ägäis streitig machen, aber auch Großbritanniens,

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

23 Vgl. zur Geschichte der Diskussion über friedliche Streitbeilegung im KSZE-Rahmen Oliver Mietzsch, Die KSZE als regionale Institution zur Konfliktverhütung und Streitbeilegung, in: Michael Staack (Hg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster-Hamburg 1992, S. 91-117.

24 Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen in La Valletta vom 8.2.1991, in: Auswärtiges Amt, KSZE-Prozeß 1990/91 (Anm. 5), S. 181-191.

das wegen der Ansprüche Spaniens auf die Kronkolonie Gibraltar im Falle einer Streitbeilegung eine Schwächung seiner Position befürchtet.

Der Mechanismus ist bisher noch nicht in Anspruch genommen worden. Er stand erneut auf der Tagesordnung des Folgetreffens in Helsinki und eines Expertentreffens zur friedlichen Regelung von Streitfällen im Oktober 1992 in Genf. Wenn die Ergebnisse des Genfer Expertentreffens vom Rat der Außenminister im Dezember 1992 abgesegnet werden, wird das KSZE-Schlichtungsinstrumentarium künftig aus drei verschiedenen Mechanismen bestehen:

- einem Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof der KSZE,
- einer KSZE-Schlichtungskommission und
- einer Schlichtung auf Anordnung.²⁵

Der Gerichtshof war schon im Frühjahr 1992 von Deutschland und Frankreich in Helsinki vorgeschlagen worden, hatte dort aber noch nicht die nötige Zustimmung gefunden. Das Schlichtungsverfahren soll auf einem ratifikationsbedürftigen völkerrechtlichen Vertrag beruhen. Er tritt in Kraft, wenn ihn 12 Mitgliedstaaten ratifiziert haben. Gegenwärtig sind wohl nur ein Drittel der KSZE-Staaten zur Ratifikation bereit. Beim Schiedsgerichtsverfahren gibt es ähnliche Einschränkungen der Wirksamkeit: Die streitenden Parteien müssen schon vorher erklären, daß sie sich dem Gericht unterwerfen. Die KSZE-Schlichtungskommission hat gegenüber dem in La Valletta vereinbarten Mechanismus den Vorteil, daß ihr ständig bestimmte Personen angehören. Der Auswahlmechanismus für die Gruppe der dritten Partei wird damit verkürzt. Eine bindende Wirkung haben die Stellungnahmen der Schlichtungskommission freilich auch nicht. Immerhin kann künftig vom AHB eine "Schlichtung auf Anordnung" verfügt werden, ohne daß die beiden womöglich betroffenen Staaten dem zustimmen müssen. Damit ist das Konsensprinzip zugunsten der Formel "Konsens minus zwei" weiter aufgeweicht worden. Territoriale und Verteidigungsfragen dürfen allerdings weiterhin nur mit Zustimmung der betroffenen Staaten behandelt werden.

2.3.4 Der KSZE-Mechanismus der "Menschlichen Dimension"

Dieser Mechanismus wurde in seinen Grundelementen auf dem Wiener KSZE-Folgetreffen beschlossen und auf dem Moskauer Treffen über die Menschliche Dimension vom September/Oktober 1991 erweitert.²⁶ Er erlaubt jedem KSZE-Staat, bei einem anderen Informationen über Menschenrechtsverletzungen einzuholen. Die Antwort muß binnen zehn Tagen erfolgen. Es können auch bilaterale Treffen zur Klärung von Menschenrechtsverletzungen beantragt werden, die innerhalb einer Woche stattfinden müssen. Die Ergebnisse solcher Treffen können anderen KSZE-Staaten mitgeteilt werden und der Sachverhalt kann auf KSZE-Folgekonferenzen und Außenministertreffen sowie auf dem Treffen Hoher Beamter zur Sprache gebracht werden.

Eine Liste von Experten bzw. Berichterstattem wird bei dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau geführt. Jeder Staat kann von sich aus eine Expertenmission auf sein Territorium einladen, um durch Tatsachenfeststellungen, gute

25 Information des Auswärtigen Amtes vom 26.10.1992.

26 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens vom 3.10.1991, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 115 vom 18.10.1991, S. 909-920.

Dienste oder Vermittlung Dialog und Kooperation zwischen den Konfliktparteien zu ermöglichen.

Wenn ein Staat ein Informationsersuchen gestellt hat und bilaterale Treffen nach dem oben genannten Verfahren stattgefunden haben, die nach seiner Ansicht unbefriedigend verlaufen sind, kann er das Warschauer Büro ersuchen, den betroffenen Staat zur Einladung einer Expertenmission aufzufordern. Sollte dieser nicht binnen zehn Tagen zustimmen oder die Expertenmission nach Ansicht des ersuchenden Staates kein Ergebnis gezeitigt haben, kann dieser, unterstützt durch fünf andere Staaten, eine Mission von KSZE-Berichterstattem zur Tatsachenfeststellung auf das Territorium des Staates in die Wege leiten, der im Verdacht steht, die Menschenrechte verletzt zu haben. Das kann gegen das Votum des betroffenen Staates geschehen. Im Fall einer besonders ernsthaften Gefahr für die Verwirklichung der Vereinbarungen über die "Menschliche Dimension" kann jeder Staat, unterstützt von neun anderen, eine Berichterstattemission fordern, ohne daß die üblichen Verfahren vorgegangen sein müssen. Zur Verkürzung des Verfahrens gibt es auch die Möglichkeit, daß der Ausschuß Hoher Beamter auf Ersuchen eines Staates eine Experten- oder Berichterstattemission beschließt; in diesem Fall gilt allerdings wieder das Konsensprinzip (siehe Schaubild 5).

Eine grundlegende Veränderung des Procedere der KSZE wurde auf dem zweiten Treffen des Rates der Außenminister im Januar 1992 in Prag in die Wege geleitet: Um Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einem Land zu sichern, soll künftig "in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen" der Rat der Außenminister bzw. der Ausschuß Hoher Beamter Maßnahmen nach der "Konsens-minus-eins"-Formel treffen können, d.h. der zu erwartende Widerspruch des betroffenen Landes kann sich nicht als Veto auswirken. Dem traditionellen Souveränitätsdenken wird jedoch noch insofern Rechnung getragen, als sich Beschlüsse nach dieser Formel nur auf "politische Erklärungen" oder andere "politische Schritte" beschränken, "die außerhalb des Territoriums des betreffenden Staates anwendbar sind".²⁷

Eine Art von "Mechanismus" stellen auch die geplanten Aktivitäten des bereits erwähnten "Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten" dar. Er soll den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter auf "Spannungen bezüglich nationaler Minderheiten" aufmerksam machen, "die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben" und deren Ausweitung "zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt" zu befürchten ist.²⁸

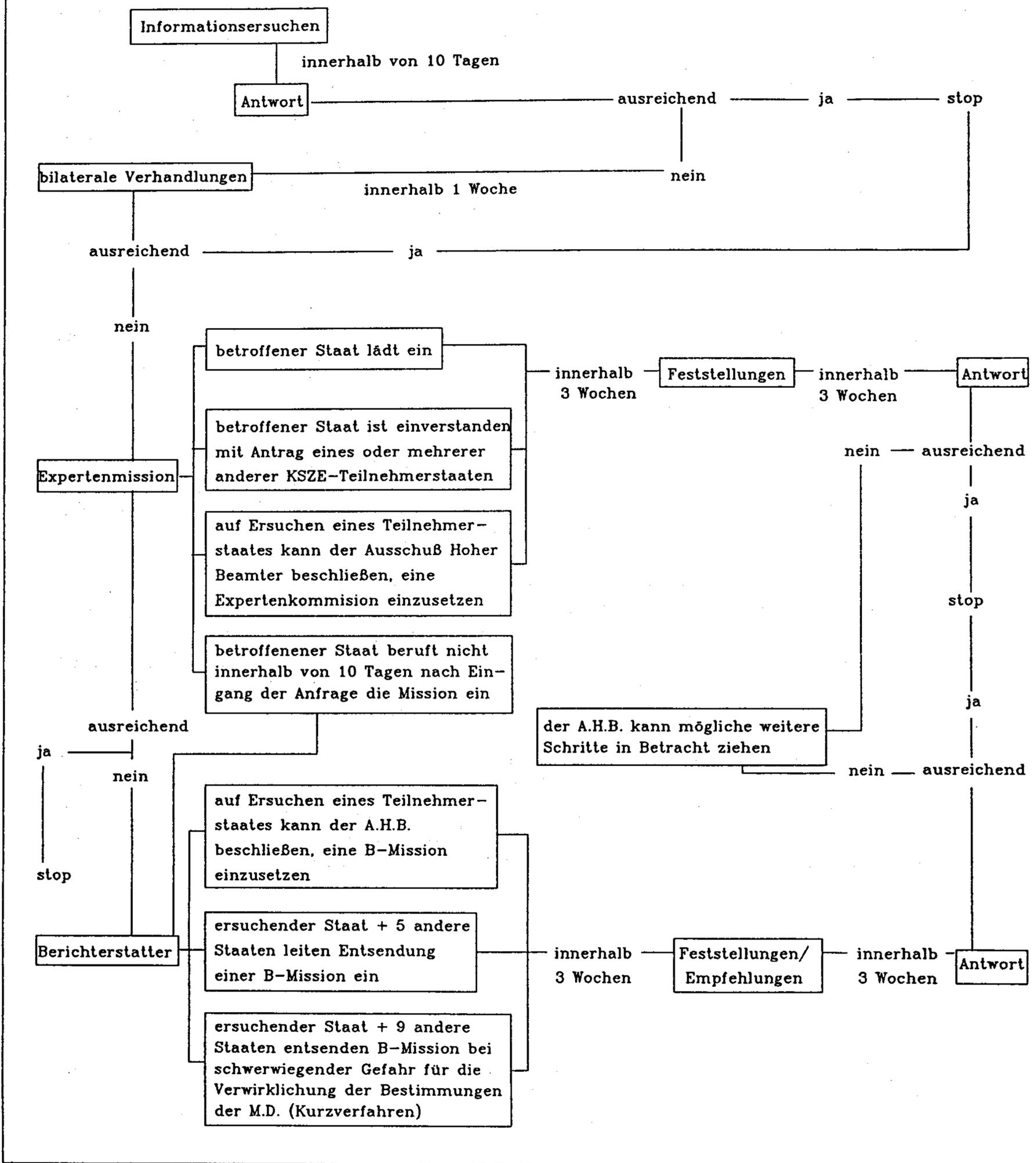
Die Rolle des Hohen Kommissars geht über die eines "Frühwarnsystems" hinaus, er kann im Verlauf seiner Informationsreisen auch Minderheitenfragen mit den Konfliktparteien erörtern und "Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit unter ihnen fördern." Außerdem kann ein Mitgliedstaat auf Grund einer "Frühwarnungs"-Erklärung des Hohen Kommissars den politischen "Mechanismus in dringlichen Situationen" in Gang setzen.

27 Zweites Treffen des Rates der Außenminister vom 30./31. Januar 1992 in Prag, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 12 vom 4.2.1992, S. 81-88, hier S. 84.

28 Helsinki-Dokument 1992 (Anm. 13), S. 783.

Schaubild 5: Der Mechanismus der "Menschlichen Dimension"

(Februar 1992)



3. Erste Bewährungsproben für die "neue" KSZE: Ihre Rolle bei den Kriegen im zerfallenden Jugoslawien und um Nagornij-Karabach

Schneller als vom Rat der Außenminister in Berlin erwartet, mußte der Ausschuß Hoher Beamter schon Anfang Juli 1991 zu einer ersten Dringlichkeitssitzung zusammentreten. In der Woche nach der Ratstagung hatten Kroatien und Slowenien ihre Unabhängigkeit erklärt und sich einseitig aus dem jugoslawischen Staatsverband gelöst. Das provozierte den Aufmarsch der jugoslawischen Bundesarmee, und in Slowenien kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen mit der dortigen Bürgermiliz.

Zuerst wurde der militärische Krisenmechanismus eingeleitet. Österreich hatte ihn Ende Juni 1991 (sicher nicht zuletzt, weil die Kämpfe um die an Österreich grenzenden Zollstationen seine Sicherheit gefährdeten) mit Unterstützung der zwölf EG-Staaten in Gang gesetzt. Bei einer ersten Sitzung der KVZ-Delegationen in Wien am 1. Juli einigte man sich unter Zustimmung des Vertreters Belgrads zwar darauf, die "sofortige Einstellung aller Kämpfe" und die "Rückkehr aller bewaffneten Kräfte, sowohl der Bundesarmee als auch der slowenischen Territorialverteidigungsmilizen in ihre Unterkünfte" zu fordern. Der österreichische Vorschlag, KSZE-Beobachter in die umkämpften Gebiete zu entsenden, wurde jedoch nicht angenommen.²⁹ Damit hatte dieser militärische Mechanismus ausgedient. Er ist ja auch konzipiert worden für Fälle zwischenstaatlicher Konflikte - insofern mag er zur Beruhigung Österreichs beigetragen haben - er kann nicht für innerstaatliche Konflikte, bei Sezessionskriegen und bei Staatsauflösung greifen. Seitdem wurde der militärische Krisenmechanismus nicht mehr eingeleitet.

Die Frage der Entsendung einer KSZE-Kommission nach Belgrad, um den südslawischen Völkern "gute Dienste" anzubieten, stand dann im Mittelpunkt der ersten Dringlichkeitssitzung des Ausschusses Hoher Beamter. Auf ihr wurden mit Zustimmung der jugoslawischen Bundesregierung zwei Missionen beschlossen: die eine sollte auf Vorschlag der EG den Rückzug der Armee in ihre Standorte und Kasernen sowie die Feuereinstellung überwachen, die andere als "Mission des guten Willens" einen Dialog mit den Konfliktparteien aufnehmen. Beiden Delegationen (zusammen etwa 50 unbewaffnete Personen) gehörten keine Bürger aus den unmittelbaren Nachbarstaaten an. Bezeichnend für die Schwierigkeiten des Zustandekommens dieser Beschlüsse und damit auch für die beschränkte Kompetenz der Delegationen waren zwei Punkte: zum einen bestand Jugoslawien darauf, diese nicht als "Beobachter" zu bezeichnen, zum anderen durfte kein Vertreter Sloweniens an der Krisensitzung teilnehmen.

Der Ausschuß Hoher Beamter traf sich noch zu weiteren Sitzungen, um in denen zum Krieg eskalierenden Verfallsprozeß Jugoslawiens zu intervenieren und um das Gewaltverbot in Erinnerung zu rufen. Außerdem diente er als übergeordnete "Absegnungsinstanz" für die EG-Vermittlungsversuche³⁰, forderte ein Waffenembargo gegen alle Konfliktparteien und bekräftigte immer wieder, daß die KSZE-Staaten keine gewaltsamen Grenzveränderungen akzeptierten. Mehrfach beschloß er, Berichtstatter in die Nachfolgestaaten Jugoslawiens

29 Heinz Vetschera, Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Heft 5/1991, S. 405-411.

30 Siehe die Erklärungen des Ausschusses Hoher Beamter vom 3.7.1991, 9.8.1991, 4.9.1991, 10.10.1991 und 22.10. 1991. Die Analyse der Rolle der KSZE in den jugoslawischen Kriegen bzw. im Konflikt um Nagornij-Karabach beruht auf Erklärungen des Ausschusses Hoher Beamter und auf der Auswertung von Pressemeldungen.

zu entsenden, um die Respektierung der Menschenrechte und der Rechte der Minderheiten zu überprüfen.

Auch in der ersten Hälfte des Jahres 1992 beschäftigte sich der Ausschuß Hoher Beamter immer wieder mit dem Krieg auf dem Balkan. Er entsandte Erkundungs- und Berichterstat-
termissionen nach Bosnien, ins Kosovo und nach Belgrad (Beobachtung der Wahlen) und beschloß schließlich die Suspendierung Jugoslawiens von allen KSZE-Aktivitäten bis auf weiteres, ein Beschluß, der im "Konsens-minus-eins-Verfahren" getroffen wurde.

Bei all diesen Entschliefungen und Erkundungsmissionen hinkte die KSZE hinter der EG her, es waren im Grunde "Nachtrab"-Aktionen im Schlepptau der EG. Ein eigenständiges Profil der KSZE gab und gibt es in dem kriegerischen Zerfallsprozeß Jugoslawiens nicht.

Ein zweites Konfliktfeld, in dem der politische Krisenmechanismus in Gang gesetzt wurde, war der Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Enklave Nagornij-Karabach. Auch hier bekräftigte der Ausschuß Hoher Beamter das Prinzip, daß Grenzen nur im Einvernehmen geändert werden dürften, und rief immer wieder zum Waffenstillstand auf. Er entsandte mehrere Erkundungsmissionen, um die Chancen für einen Waffenstillstand auszuloten, und der damalige amtierende Ratsvorsitzende, der tschechoslowakische Außenminister Dienstbier, war in offiziellem KSZE-Auftrag dort. Schließlich versuchten der KSZE-Rat und der AHB, eine Friedenskonferenz in Minsk einzuberufen, an der neben Armenien und Aserbaidschan, Belarus, die CSFR, Frankreich, Deutschland, Italien, Rußland, Schweden, die Türkei und die USA teilnehmen sollten. Sie ist jedoch nicht recht in Gang gekommen, u.a. weil sich die beiden Hauptkontrahenten nicht über die Teilnahme von Vertretern aus Nagornij-Karabach einigen konnten. Trotzdem ist nicht auszuschließen, daß die KSZE weiter eine Vermittlungsrolle zu spielen versucht und auch spielen kann, zumal sie hier - im Gegensatz zum Krieg im zerfallenden Jugoslawien - nicht in Konkurrenz zur EG und zur UNO steht. So ist es auch möglich, daß die KSZE im Kaukasus zum ersten Mal eine friedenserhaltende Operation durchführt.

In der wissenschaftlichen Literatur und der Publizistik wird die Rolle der KSZE - wie auch der EG - eher kritisch gesehen. Man wirft ihr vor, sie habe zu spät reagiert und ganz offensichtlich das Blutvergießen nicht verhindern können.³¹

Diese Kritik ist überzogen, und zwar aus mehreren Gründen.

Zum ersten stand die KSZE - wie auch die EG - vor der Herausforderung, auf Konflikte zu reagieren, bei denen fraglich ist, ob es überhaupt Mittel gibt, das Verhalten der Akteure so zu beeinflussen, daß sie gewaltfreie Lösungsmöglichkeiten wählen. Dabei standen beide Organisationen auch vor dem Problem, über die Instrumente, mit denen sie u.U. ein erfolgreich hätten eingreifen können, gar nicht zu verfügen bzw. sie gerade erst beschlossen zu haben. Erst im Prozeß der krisenhaften Zuspitzung entwickelte sich ja das Instrumentarium. Gemessen an der üblichen Langsamkeit, mit der sich internationale Organisationen entwickeln, ist der Ausbau der KSZE vom Konferenzprozeß zu einer regionalen Abmachung der UNO mit Krisenmechanismen und dem Mandat zu friedenserhaltenden Missionen in geradezu rasenden Tempo vorangegangen.

Zum zweiten kann eine internationale Organisation nur so handlungsfähig sein, wie es ihre Mitgliedstaaten wollen. Daß die KSZE nicht über mehr Instrumente verfügt, mit denen in Konflikte interveniert werden kann, die gemeinhin als "innere Angelegenheiten" bezeichnet

31 Im deutschen Sprachraum ist hier vor allem die Frankfurter Allgemeine Zeitung zu nennen.

werden, ist nicht ihr anzulasten, sondern den Regierungen, die an der nationalen Souveränität uneingeschränkt festhalten wollen bzw. die die Interventionen internationaler Organisationen abwehren wollen, weil sie selbst betroffen sind oder betroffen sein könnten.

Zum dritten hat sich bei der Rolle der KSZE vor allem im Krieg auf dem Balkan gezeigt, daß all die Instrumente und Mechanismen, die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren ("Regime"), die die KSZE entwickelt hat und die sich im Rahmen dessen bewegen, was bei der UNO entweder schon vorhanden oder zumindest im Völkerrecht diskutiert wird, an der Regelung zwischenstaatlichen Verhaltens orientiert sind. Die Grundprämisse ist daher, 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.³² 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. In diesem Zerfallsprozeß geht es auch um die konfliktreiche Konkurrenz darüber, wer das Gewaltmonopol beanspruchen kann.

Zum vierten sind solche Zerfallsprozesse staatlicher Ordnung von außen nur schwer zu beeinflussen, und internationale Organisationen, die ja letztlich von Staaten getragen werden, sind so überfordert wie alle anderen, seien es Einzelstaaten oder gesellschaftliche Organisationen. Es ist daher wenig überzeugend, zu argumentieren, wenn die KSZE bessere Instrumente gehabt hätte und z.B. über eine Eingreiftruppe verfügte, hätte sie einen Waffenstillstand erzwingen und die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zerren können. Dabei wird unausgesprochen angenommen, daß dies in der Vergangenheit oft gelungen sei. Demgegenüber muß als Ergebnis der wissenschaftlichen Forschung festgehalten werden, daß die Erfolgsbilanz militärischer Interventionen von Großmächten in Bürgerkriege und/oder nationale Befreiungskriege nicht gerade überzeugend ist.³³

Fünftens muß die Kritik an der KSZE auch berücksichtigen, daß die EG über sehr viel stärkere Druckmittel (ökonomische Anreize oder auch Versagungen) verfügt und daß sie keineswegs erfolgreicher gewesen ist. Auch der UNO ist es bisher nicht gelungen, dem Blutvergießen ein Ende zu machen.³⁴

Sechstens stand die KSZE konzeptionell vor dem kaum lösbaren Problem des Spannungsverhältnisses zwischen dem Prinzip der territorialen Integrität souveräner Staaten einerseits und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker andererseits. Ähnlich wie die EG hat auch die

32 Vgl. Kalevi J. Holsti, "A Zone of Civility" in European Diplomatic Relations? The CSCE and Conflict Resolution, in: The CSCE and Future Security in Europe. A Report of a Two-Day-Conference held in Prague, 4.-5.12.1991, Canadian Institute for International Peace and Security, Ottawa, März 1991, S. 15-89.

33 Siehe Frank R. Pfetsch, Internationale und nationale Konflikte nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 32, Heft 2, S. 258-285, hier S. 275, wonach militärische Interventionen externer Parteien die Tendenz haben, Konflikte zu intensivieren.

34 Vgl. u.a. Geoffrey Edwards, European Responses to the Yugoslav Crisis - An Interim Assessment, in: Reinhardt Rummel (ed.), Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community, Baden-Baden 1992, S. 165-189; Trevor C. Salmon, Testing Times for European Political Cooperation: The Gulf and Yugoslavia, 1990-1992, in: International Affairs, Vol. 68, No. 2, 1992, S. 233-253.

KSZE bis zum Sommer 1991, dem ersten Treffen des Rates der Außenminister in Berlin, am Konzept des jugoslawischen Bundesstaates festgehalten, als dieser schon keine Basis mehr in den früheren jugoslawischen Staatsvölkern hatte. Vielleicht hätte Ende der 80er Jahre die Unterstützung von konstruktiven Vorschlägen zur Umgestaltung Jugoslawiens (Konföderalismus-Debatte) ein mögliches Konsensmodell für einen "peaceful change" abgeben können.

Der Schwenk in der zweiten Hälfte 1991, die sezeptionswilligen Republiken in den bisherigen innerstaatlichen Grenzen eines jugoslawischen Bundesstaates anzuerkennen, war dann jedoch in sich widersprüchlich. Damit wurde die Sezession akzeptiert, aber gleichzeitig wieder das Territorialprinzip angewendet, indem die Grenzen der bisherigen jugoslawischen Teilrepubliken für sakrosankt erklärt wurden. Wenn aber Außengrenzen zerfallen, zerfallen oft auch die Binnengrenzen. Es ist nicht einzusehen, warum einerseits das Streben der Kroaten nach Selbstbestimmung in einem souveränen Staat völkerrechtlich anerkannt wurde; andererseits 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 wurde, entweder einen eigenen Staat zu bilden oder sich Serbien anzuschließen.³⁵

Die KSZE ist hier - wohl im "Schlepptau" der EG - einer widersprüchlichen Politik gefolgt und hat nicht dazu beigetragen, das Prinzip des souveränen Territorialstaates in seinen existierenden Grenzen und das Recht auf Selbstbestimmung gründlich zu durchdenken und hier zu neuen Normen und Regeln zu kommen (siehe hierzu Abschnitt 4.2).

Schließlich, siebtens, stand die KSZE in dem Dilemma, einerseits eine Vermittlungsrolle spielen zu wollen, was die genuine Aufgabe einer internationalen Organisation ist, aber gleichzeitig mit der Anerkennung der Sezession auch Partei geworden zu sein. Diese partiische Rolle verstärkte sich immer mehr, als die serbische Seite zunehmend die Rolle des Aggressors wahrnahm und offensichtlich in weitaus größerem Umfange massive Menschenrechtsverletzungen beging und begeht als die anderen Konfliktparteien. Die Reaktion der KSZE darauf kulminierte darin, Rest-Jugoslawien von den KSZE-Sitzungen zu suspendieren. Damit hat die KSZE ihre Rolle als neutrale Vermittlerin aufgegeben, was ja auch unvermeidlich war, wenn sie nicht den eigenen Prinzipien und Normen untreu werden wollte. Um so deutlicher wird jetzt aber, daß die KSZE nicht über die Machtinstrumente verfügt, den Konfliktparteien eigene Vorstellungen für die Lösung der Konflikte aufzudrängen, sei es durch Druck, sei es durch Anreize, sei es durch eine Mischung aus beidem.³⁶

Aus dem Gesagten läßt sich schlußfolgern, daß die Hoffnungen auf Beeinflussung solcher Konflikte von außen nicht zu hoch angesetzt werden dürfen. Dennoch läßt sich argumentieren, daß gerade im Rahmen der KSZE wichtige Ansatzpunkte liegen, um die Konfliktaustragung im neuen Europa zu zivilisieren. Im einzelnen sehen wir drei Dimensionen, in denen eine Weiterentwicklung der KSZE als regionale Friedensstrategie vordringlich ist:

(a) Die Regeln und Mechanismen der KSZE zur Krisenintervention und zur friedlichen Konfliktbewältigung müssen möglichst verbindlich festgelegt und institutionell verstärkt werden. Insbesondere kommt es darauf an, der KSZE positive Anreize wie negative Sankti-

35 Das betont vor allem John Zametica, *The Yugoslav Conflict*, Adelphi Paper No. 270, Sommer 1992, S. 59 ff.

36 Vgl. James Gow/James D. Smith, *Peace-making, Peace-keeping: European Security and the Yugoslav Wars*, London Defence Studies No. 11, Mai 1992, S. 52 ff.

onsmöglichkeiten zu verschaffen, um ihrer Rolle als Dritte Partei Nachdruck zu geben. Mit dem Ausbau der KSZE als Internationaler Organisation, insbesondere als Regionalorganisation der Vereinten Nationen, könnten diese Anforderungen vermutlich leichter erfüllt werden, als wenn sich die künftige KSZE lediglich auf nur schwach institutionalisierte Mechanismen stützen würde. Freilich müssen in diesem Rahmen auch die Einwände gegen ein regionales System kollektiver Sicherheit berücksichtigt werden, das von vielen als das Ideal-konzept einer UN-Regionalorganisation betrachtet wird (siehe Abschnitt 4.1.1).

(b) Angesichts der neuen ethnonationalen Herausforderungen verdient die Regimebildung beim Minderheitenschutz und bei der Neubildung von Staaten die besondere Aufmerksamkeit der KSZE. Während es zum Minderheitenschutz bereits Ansätze für ein gesamteuropäisches Regime gibt, steckt die Entwicklung von Verhaltensregeln und Prozeduren für staatliche Zerfalls- und Neubildungsprozesse noch ganz in den Anfängen.

(c) Die neuen ethnonationalen und soziokulturellen Spannungsfelder in Europa können nicht allein auf zwischenstaatlicher Ebene geregelt werden. Eine auf die Dauer erfolgreiche Regelung muß weit vor dem Ausbruch von Gewalt ansetzen. Die KSZE als zwischenstaatliche Einrichtung bedarf deshalb der Ergänzung um neue Formen und Mechanismen der zwi-schengesellschaftlichen Konfliktprävention.

Schließlich kann die Weiterentwicklung der KSZE als regionale Friedensstrategie auch nicht der Frage ausweichen, ob und inwieweit militärische Mittel zur Friedenssicherung gerechtfertigt sind. Diese Frage ist in jüngster Zeit vor allem unter dem Aspekt der "Humanitären Intervention" diskutiert worden. Im folgenden Abschnitt sollen diese Zukunftsperspektiven genauer beleuchtet werden.

4. Die Zukunft der KSZE im Rahmen einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur

4.1. Die Weiterentwicklung der KSZE zu einer Internationalen Organisation

Bisher erwies sich das KSZE-Instrumentarium als weitgehend wirkungslos, die Konflikte auf dem Balkan sowie in und zwischen den GUS-Staaten friedlich zu regulieren. Es mangelt an Interventions-Mechanismen sowohl zur Konfliktprevention als auch zur Friedenssicherung nach dem Ausbruch von Feindseligkeiten. Zwar hängt jede Vermittlung zuallererst von der Bereitschaft der Konfliktparteien ab, sich ihrer zu bedienen. Der Bereitschaft zu friedlicher Konfliktlösung kann aber Nachdruck verschafft werden, wenn die Vermittlungsinstanz über positive wie negative Sanktionsmöglichkeiten verfügt.

Wie neuere Arbeiten zum Einfluß dritter Parteien nachgewiesen haben, kommt es für den Erfolg von Vermittlungsbemühungen nicht primär darauf an, daß die Vermittler unparteiisch und unabhängig sind. Vielmehr sollten sie über Ressourcen verfügen, mit denen die Rahmenbedingungen eines Konflikts so weit verändert werden können, daß die Konfliktparteien erkennen, eine gewaltsame Interessendurchsetzung würde sich zu ihrem Schaden auswirken.³⁷ Über solche Ressourcen verfügen in der Regel nur Großmächte oder Zusammenschlüsse mehrerer Staaten. Im Sinne völkerrechtlicher Legitimität sollte eine Intervention, die auch militärische Mittel umfaßt, allerdings nur im Rahmen einer Institution kollektiver Sicherheit durchgeführt werden, d.h. einer Institution, der auch die Konfliktparteien angehören, und nicht von einer Institution, die sich kraft eigener Interessendefinition in Konflikte einmischt, die an sich nicht ihrem Aufgaben- und Wirkungskreis entsprechen.

In Europa erfüllt nur die KSZE diese Anforderungen, da sie sowohl von ihrer Mitgliedschaft als auch von ihrem gemeinsam beschlossenen Aufgabenkatalog her die umfassendste gesamteuropäische Institution ist. Die Weiterentwicklung der KSZE zu einem System kollektiver Sicherheit ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vor allem in den Vereinigten Staaten³⁸, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland³⁹ vorgeschlagen worden.

Die Renaissance dieses Sicherheitskonzeptes, das während des Ost-West-Konfliktes eine Zielvorstellung in den außenpolitischen Deklarationen der Sowjetunion und der Warschauer Vertragsorganisation war, aber auch im Westen bei denen Anhänger fand, die der offiziellen (nuklearen) Sicherheitspolitik skeptisch gegenüberstanden,⁴⁰ ist darauf zurückzuführen, daß der Zusammenbruch des Warschauer Vertrages und der Zerfall der Sowjetunion eine Situation geschaffen haben, in der die bisherige Sicherheitspolitik ihre Basis verloren hat.

37 Vgl. Die Zusammenfassung der Literatur bei Peter Billing, *Der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Ursachen-Hintergründe-Perspektiven*, HSK-Report 1/1992, Frankfurt/M. 1992, S. 27/28.

38 Vgl. Charles A. Kupchan/Clifford A. Kupchan, *Concerts, Collective Security and the Future of Europe*, in: *International Security*, Vol. 16, No 1, Sommer 1991, S. 114-161; Gregory Flynn/David J. Scheffer, *Limited Collective Security*, in: *Foreign Policy*, No 80, Herbst 1990, S. 77-101; Richard Ullmann, *Securing Europe*, Princeton 1991; Malcolm Chalmers, *Beyond the Alliance System*, in: *World Policy Journal*, Vol. 7, No 2, Frühjahr 1990, S. 215-250.

39 Siehe hier vor allem Dieter Senghaas, *Europa 2000. Ein Friedensplan*, Frankfurt/M. 1990; ders., *Friedensprojekt Europa*, Frankfurt/M. 1992, insbes. S. 103 ff.

40 Hierum hat sich vor allem Dieter S. Lutz verdient gemacht; vgl. ders. (Hrsg.), *Kollektive Sicherheit in und für Europa - Eine Alternative?*, Baden-Baden 1984.

Es liegt nahe, daß die KSZE, die als einziges europäisches Verhandlungsforum beide Blöcke sowie die neutralen und blockfreien Staaten umfaßte, als Organisationsrahmen eines gesamteuropäischen kollektiven Sicherheitssystems vorgeschlagen wird. Ein "reines" System kollektiver Sicherheit trifft jedoch auf berechtigte Zweifel. Im folgenden entwickeln wir deshalb den Vorschlag, die KSZE zu einer internationalen Organisation auszubauen, die lediglich Elemente eines Systems kollektiver Sicherheit enthält.

4.1.1 Die Strukturprobleme kollektiver Sicherheitssysteme

Ein System kollektiver Sicherheit unterscheidet sich grundlegend von einer Sicherheitsorganisation durch Militärallianzen. Während diese sich gegen einen potentiellen Angreifer außerhalb der Allianz richten, verpflichten sich die Mitglieder eines Systems kollektiver Sicherheit, keine Gewalt gegeneinander anzuwenden und gemeinsam gegen jeden vorzugehen, der seine Ziele gewaltsam gegen die anderen Partner des Systems durchsetzen will. Zu einem solchen System gehört auch eine Instanz, die über Streitigkeiten unter den Mitgliedern entscheiden und diese Entscheidung durchsetzen kann.⁴¹

Der Völkerbund war als kollektives Sicherheitssystem angelegt, ebenso die Vereinten Nationen und die Organisation amerikanischer Staaten (OAS). Das Scheitern des Völkerbundes hatte allerdings die Idee der kollektiven Sicherheit in Mißkredit gebracht. Es habe sich gezeigt, daß solche Systeme nicht funktionierten, wenn man sie brauchte, und man brauchte sie nicht, wenn sie funktionierten, so die vorherrschende Meinung.⁴²

Dennoch hat das Konzept der kollektiven Sicherheit etwas Bestechendes: nicht mehr Politik des (militärischen) Gleichgewichts soll den Frieden sichern, sondern das Völkerrecht, das von der Mehrheit der Mitglieder gegen den Friedensstörer notfalls mit militärischen Mitteln durchgesetzt wird. Die praktischen Probleme sind allerdings vielfältig.

So muß sich erstens die Staatengemeinschaft mehrheitlich einig sein, daß eine Aggression vorliegt und wer der Aggressor ist. Das ist häufig objektiv schwierig. Solche Entscheidungen werden darüberhinaus nicht nur nach der völkerrechtlichen Kasuistik gefällt: Da Staaten Interessen verfolgen, kann die Nichtbenennung eines Aggressors auch dazu dienen, nicht eigene nationale Interessen zu verletzen.

Zweitens darf es theoretisch in einem kollektiven Sicherheitssystem keinen Staat geben, der stärker ist als alle übrigen zusammen. Schon auf der Ebene konventioneller Rüstung ist dies kaum realistisch, um so weniger im Nuklearzeitalter, das mit der partiell egalisierenden Macht des Atoms Größere und Mächtigere auf annähernd gleiche Ebene mit Kleineren und weniger Mächtigen stellt, vorausgesetzt, diese verfügen über Atomwaffen.

41 Vgl. Karl Doehring, Kollektive Sicherheit, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen. 2. Aufl., München 1991, S. 405-410; Dieter S. Lutz, Kollektive Sicherheit, in: Andreas Boeckh (Hrsg.), Internationale Beziehungen. Theorien-Organisationen-Konflikte (Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 5), München-Zürich 1984, S. 280-282.

42 Von der neueren Literatur vgl. Richard K. Betts, Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe, in: International Security, Vol. 17, No 1, Sommer 1992, S. 5-43; Reinhard Wolf, Kollektive Sicherheit und das neue Europa, in: Europa-Archiv, Folge 13/1992, S. 365-374; Josef Joffe, Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends, in: Survival, Vol. 34, No 1, Frühjahr 1992, S. 36-50.

Drittens müssen die Staaten eines kollektiven Sicherheitssystems, die gegen einen Aggressor vorgehen, bereit sein, die Kosten nicht-militärischer Sanktionen und evtl. auch eines Krieges auf sich zu nehmen. Das ist vor allem in Demokratien schwierig.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß ein kollektives Sicherheitssystem allenfalls dann funktionieren könnte, wenn ein relativ schwacher Staat in Überschätzung seiner eigenen Ressourcen die Regeln verletzt und dann von den übrigen unter Führung eines (militärisch) mächtigen Staates gezwungen wird, von seiner Aggression Abstand zu nehmen. Es wirkt aber unmittelbar nicht gegen mächtige Staaten, besonders dann nicht, wenn es sich um Nuklearmächte handelt.

Betrachtet man die Staatenwelt illusionslos, so sind die Erfolgchancen eines kollektiven Sicherheitssystems, einen Aggressor in seine Schranken zu weisen, gering. Wenn nicht unmittelbare Interessen der betroffenen Staaten tangiert sind, so sind sie kaum bereit, für abstrakte Güter wie das Völkerrecht oder die Unverletzlichkeit von Grenzen, ja selbst bei massiven Menschenrechtsverletzungen größere Opfer an Menschen und Gütern zu bringen.

Deshalb sind kollektive Sicherheitssysteme jedoch nicht überflüssig. In ihnen institutionalisieren sich gewissermaßen die völkerrechtlichen Normen des Gewaltverzichtes. Kollektive Sicherheitssysteme stellen umfassende Gewaltverzichtsregime dar, die im Prozeß ihrer ständigen Überprüfung, Weiterentwicklung und Anpassung an neue Situationen einen Beitrag zur Zivilisierung der internationalen Politik leisten können. Gegenüber einem aggressiven und mächtigen Staat sind sie jedoch letztlich hilflos, und die Staaten greifen dann - völlig zu Recht - zu den traditionellen Konzepten der militärischen Abschreckung und der Allianzbildung.⁴³

Die Weiterentwicklung der KSZE sollte deshalb Elemente eines kollektiven Sicherheitssystems verknüpfen mit anderen Kooperationsformen, die Sicherheitsdilemmata durch Erwartungsstabilität, Transparenz und Vertrauensbildung abschwächen. Unter diesem Gesichtspunkt muß die Kompetenzüberlagerung zwischen verschiedenen multilateralen Institutionen, wie z.B. der KSZE und der NATO bzw. dem Nordatlantischen Kooperationsrat, nicht von Nachteil sein, sofern beide je spezifische Beiträge zur "Einbindung" einzelstaatlichen Verhaltens in multilaterale Gewaltverzichts- bzw. Gewaltsanktionsregime leisten.⁴⁴

43 Siehe vor allem Wolf (Anm. 42), S. 373/74.

44 Vgl. als Überblick zu den "sozialisierenden" Funktionen internationaler Organisationen Volker Rittberger, Theorie der internationalen Organisationen, in: Wolfrum (Hrsg.) Handbuch Vereinte Nationen (Anm. 41), S. 363-372.

4.1.2 Die institutionelle Weiterentwicklung der KSZE

Betrachtet man die institutionellen Elemente für ein Sicherheitssystem in Europa, so empfiehlt es sich, von den existierenden Organisationen auszugehen. Das zukünftige Europa wird institutionell deshalb vor allem auf den Säulen KSZE, EG, Europarat und NATO beruhen.⁴⁵

Die KSZE wäre das zentrale Forum, das alle Staaten Europas sowie die Vereinigten Staaten und Kanada auf dem Boden eines gemeinsamen Menschenrechtskodex demokratischer und rechtsstaatlicher Normen sowie verbindlicher Regeln für die Förderung von Sicherheit und Kooperation vereint. Sie sollte die zentrale Steuerungsinstanz für die Einmischung in inner- und zwischenstaatliche Konflikte in Europa sein, falls Staaten den Rahmen des von der KSZE gesetzten Prinzipien- und Normenkatalogs verlassen.

Vor allem Auseinandersetzungen, die mit dem Schutz von Minderheiten, mit Sezessionen, Staatsauflösungen und die -neubildungen zusammenhängen und - nach historischer Erfahrung - besonders gewaltträchtig sein können, bedürfen der Regelung durch die KSZE. Einmischung oder Intervention mit militärischen Mitteln können bei diesen Konflikten geboten sein, wenn andere Mechanismen der Konfliktprävention und der friedlichen Streitbeilegung versagt haben. Sie sollten aber prinzipiell nur von einer Organisation vorgenommen werden, der die betroffenen Konfliktparteien angehören und deren Bestimmungen sie sich unterworfen haben.

Die anderen Institutionen partikularer, wenn auch zukünftig sich erweiternder Mitgliedschaft werden dadurch nicht entwertet. Im Gegenteil: Sie könnten neue, zusätzliche Funktionen erhalten, die sie in einem "reinen" kollektiven Sicherheitssystem nicht haben. Das gilt insbesondere für die NATO, die nicht nur die multinationale Organisation der militärischen Sicherheit für ihre Mitglieder, sondern auch eine Koordinierungsfunktion für Rüstungssteuerung, Rüstungskontrolle und Abrüstung übernehmen könnte.⁴⁶ Die EG hätte hauptsächlich wirtschaftlichen Probleme in Europa zu lösen und wäre darüber hinaus weiterentwickelt zur Politischen Union - das entscheidende politische Machtzentrum Europas. Ihr werden jedoch auf absehbare Zeit nicht alle europäischen Staaten angehören können⁴⁷. Der Europarat als die vierte Säule der europäischen Architektur wäre vor allem für die Aushandlung und den Abschluß von völkerrechtlich gültigen Konventionen zuständig.⁴⁸

45 Vgl. hierzu ausführlicher Peter Schlotter, Die Einhegung einer neuen Großmacht? Deutschland und die zukünftige Architektur Europas, in: Bruno Schoch (Red.), Deutschlands Einheit und Europas Zukunft (Friedensanalysen, Bd. 26), Frankfurt/M. 1992, S. 280-300; ders. Frieden durch Integration? Europäische Institutionen und die zukünftige Friedensordnung in Europa, in: Ulrike C. Wasmuht (Hrsg.), Ist Wissen Macht? Zur aktuellen Funktion von Friedensforschung (Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 19), Baden-Baden 1992, S. 255-270; Heinrich Schneider, Gesamteuropäische Herausforderungen an eine Europäische Union, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 41-143; Reimund Seidelmann, NATO, WEU oder KSZE? Zur Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur in den 90er Jahren, in: Christian Deubner (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa. Herausforderungen und Strategien, Baden-Baden 1991, S. 209-223.

46 Vgl. Philipp Borinski, Die neue NATO-Strategie, unv. Manuskript, erscheint als HSFK-Report im Dezember 1992.

47 Vgl. Hans Arnold, Die Europäische Gemeinschaft zwischen Vertiefung und Erweiterung, in: Europa-Archiv, Folge 10/1991, S. 318-326; John Pinder, 1992 and Beyond: European Community and Eastern Europe, in: The International Spectator, Vol. 25, No. 3, 1990, S. 172-183; Heinrich Vogel,

Ob und inwieweit diese Komposition regionaler Institutionen ausreicht, um die ökonomischen und sozialen Aufgaben für eine umfassende Integration Gesamteuropas zu bewältigen, ist allerdings zweifelhaft. Abgesehen vom Umfang der Transferleistungen, die hierfür notwendig sind, stellt sich auch die Frage nach angemessenen Organisationsformen. Die bestehenden Institutionen scheinen mit dieser Aufgabe völlig überfordert zu sein. Deshalb spricht viel für den Vorschlag, die Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Mittel- und Osteuropas in einer Organisation nach dem Vorbild der OECD zu bündeln: einer "Gesamteuropäischen Aufbauorganisation".⁴⁹

Unser Vorschlag zum Ausbau der KSZE als Internationaler Organisation stützt sich auf den Beschluß des Helsinki-Dokuments von 1992, die KSZE künftig als "regionalen Zusammenschluß" im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen zu betrachten.⁵⁰

Dieser Beschluß war nicht unumstritten, die manche Staaten befürchteten, die Weiterentwicklung der KSZE als Regionalorganisation der Vereinten Nationen könnte die UNO als globale Organisation relativieren. Insbesondere befürchteten Frankreich und Großbritannien als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates eine Abwertung, wenn es zu einer äquivalenten Institution für Gesamteuropa kommen sollte, nicht zuletzt im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland.

Gegenwärtig ist unklar, welche Konsequenzen die Erklärung nach Kapitel VIII der UN-Charta für die KSZE-Zukunft haben wird. Nicht auszuschließen ist in der Tat die Gefahr einer Zerteilung der Welt: Für die nördliche Hemisphäre wäre die KSZE zuständig, für die südliche die UNO. Diese Prognose bedarf sicherlich der Prüfung. Nicht auszuschließen ist, daß die UNO und ihre Unter- und Sonderorganisationen von den KSZE-Staaten - auch finanziell - noch stärker vernachlässigt würden, als das bisher schon der Fall ist, so daß sie nur noch ein Forum der Länder der armen Welt wären, deren Zustand sich dann noch weiter verschlechterte.

Zu einer derartigen Relativierung der UNO muß es aber nicht notwendigerweise kommen. Zum einen ist der Problemdruck aus und in der Dritten Welt so groß, daß sich die reichen Staaten ihrer Verantwortung nicht entziehen können. Zum anderen hat sich die UNO keineswegs in allen Fällen als besonders geeignet erwiesen, militärische Auseinandersetzungen zu verhindern. Unter dem Kriterium der "Subsidiarität" spricht hingegen viel dafür, die Konfliktregelung primär regionalen Organisationen Anzuvertrauen, sofern es sich bei dem jeweiligen Konflikt vor allem um eine regionale Spannungssituation handelt. Der Gesichtspunkt der Subsidiarität wird im Artikel 52 der UN-Charta außerdem ausdrücklich genannt. In der Vergangenheit bezog sich dieser Hinweis faktisch vor allem auf die "Organisation Amerikanischer Staaten" (OAS), die "Organisation Afrikanischer Einheit" (OAU) und die

Integration und Desintegration: das europäische Dilemma, in: Europa-Archiv, Folge 15-16/1992, S. 433-438.

48 Otto Schmuck (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat, Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive? Bonn 1990; Per Fischer, Vierzig Jahre Europarat - Vom gescheiterten Förderator zum "kreativen Trainingscenter", in: Integration, Bd. 12, No. 3, 1989, S. 119-126; Michael R. Lucas/Birgit Kreikemeyer, Der Europarat und der gesamteuropäische Integrationsprozeß, in: Wissenschaft und Frieden, Nr. 4, 1990, S. 1-9; Denys Simon, Der Europarat: Bezugsrahmen für die gesamteuropäische Zusammenarbeit?, in: Deubner, Europäische Gemeinschaft (Anm. 45), S. 87 - 98.

49 Vgl. Werner Weidenfeld/Manfred Huterer u.a., Osteuropa: Herausforderungen - Probleme - Strategien, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 1992, S. 90-94.

50 Zur Bedeutung regionaler Zusammenschlüsse im Rahmen der Vereinten Nationen vgl. Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen - Kommentar, München 1991, S. 636-701.

"Liga der Arabischen Staaten", nicht zuletzt, da diese drei Regionalorganisationen sich alle auch als Foren der regionalen friedlichen Streitbeilegung verstanden.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Ausbau der KSZE als UN-Regionalorganisation nicht auch positive Impulse zur Reform und Stärkung der Vereinten Nationen selbst auslösen kann. Dies betrifft vor allem die Bereiche der vorbeugenden Diplomatie, der Friedensschaffung und Friedenssicherung, für die der UN-Generalsekretär Boutros-Ghali im Juli 1992 einen Vorschlagskatalog präsentiert hat, der sich ausdrücklich auch auf regionale Abmachungen bezieht.⁵¹ Schließlich ist denkbar, daß unter dem Gesichtspunkt der generellen Regionalisierung sicherheitspolitischer Herausforderungen der Ausbau der KSZE als Regionalorganisation der Vereinten Nationen auch Impulse für analoge Entwicklungen in anderen Weltregionen begünstigt.

Wenn der Ausbau der KSZE als Internationale Organisation die bisherigen Vorzüge dieser Form multilateraler Diplomatie nicht gefährden soll, ist allerdings eine Gratwanderung notwendig: Einerseits erfordert die Handlungsfähigkeit einer Internationalen Organisation die Institutionalisierung und organisatorische Bündelung von Entscheidungsmechanismen, andererseits sollte möglichst viel von der alten Prozeßorientierung und der Verknüpfung mit gesellschaftlichen Kräften und Bewegungen erhalten bleiben. Bisher vollzieht sich diese Gratwanderung vor allem durch die parallele Etablierung von Institutionen und Mechanismen - mit sich überlagernden Zuordnungen und Zuständigkeiten. Diese Konstruktion hat den Vorteil, daß zur Bewältigung konkreter Krisen und Konflikte jeweils sehr flexible Verfahren entwickelt werden können, ohne Rücksicht auf verfestigte institutionelle Strukturen nehmen zu müssen. Die Nachteile sind eine starke Belastung der koordinierenden Instanzen und eine erhebliche Schwerfälligkeit bei der Reaktion auf neue Krisensituationen. Hinzu kommt, daß durch die mittlerweile hohe Zahl der KSZE-Staaten alle Entscheidungen im gesamten Kreis der Mitglieder ein beachtliches Ausmaß an Abstimmung erfordern.

Aufgrund dieser Mängel halten wir drei institutionelle Neuerungen für wünschenswert:

- die Position eines KSZE-Generalsekretärs,
- die Weiterentwicklung des Konfliktverhütungszentrums zur zentralen Institution für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen,
- die Bündelung aller Maßnahmen zur friedlichen Streitbeilegung, die vom Ausschuß Hoher Beamter verantwortet werden, in einem gesonderten "Netzwerk für Streitbeilegung".

Darüberhinaus sollte mittel- bis langfristig das Streitbeilegungs-Netzwerk um einen KSZE-Sicherheitsrat ergänzt werden.

Die Einführung des Amtes eines KSZE-Generalsekretärs ist vor allem erforderlich, um in dem rapide wachsenden Gefüge von KSZE-Mechanismen und -Institutionen eine Fragmentierung zu verhindern und um die steigenden Anforderungen an Koordination und Administration zu bewältigen. Eine besondere Verantwortung des Generalsekretärs sollte zudem darin liegen, durch eigene Empfehlungen an den Rat der Außenminister und den Ausschuß Hoher Beamter die Effizienz und Kohärenz des KSZE Prozesses zu stärken. Die organisato-

51 Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden, Bonn: DGVN 1992 (DGVN-Schriftenreihe Nr. 43, Juli 1992), hier S. 21-23. Vgl. ferner grundsätzlich Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Strengthening the World Order: Universalism versus Regionalism. Risks and Opportunities of Regionalization, Berlin 1990.

rische Koppelung zwischen dem Generalsekretariat und den einzelnen Zentren könnte ähnlich geregelt werden wie bei den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen.

Das Konfliktverhütungszentrum sollte zu einer internationalen Behörde mit operativen Funktionen ausgebaut werden, die selbständig Maßnahmen zur Überwachung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen durchführt und die Ergebnisse den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt. Ihre Doppelbelastung mit Aufgaben im Bereich der friedlichen Streitbeilegung erscheint auf die Dauer wenig sinnvoll. Hierfür sollte ein eigenes Zentrum oder genauer ein "Streitbeilegungs-Netzwerk" geschaffen werden. Dazu könnten neben den bisher beim KVZ angesiedelten Aufgaben die neu zu schaffende "Schlichtungskommission" sowie der KSZE-Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof gehören. Zu ergänzen wäre das Netzwerk um Institutionen, die das gesellschaftliche Potential für Konfliktprävention und Konfliktnachsorge stärker für den KSZE-Prozeß mobilisieren (siehe Abschnitt 4.3)

Nicht zuletzt ist es wünschenswert, auch die zentrale Steuerungskompetenz des Rates der Außenminister bzw. des Ausschusses Hoher Beamter zu stärken. Nach dem Vorbild der Vereinten Nationen bietet sich dafür ein neu zu schaffender KSZE-Sicherheitsrat an. Er sollte mittel- bis langfristig für alle Konflikte zuständig sein, die sich zwischen den Mitgliedern entwickeln und die den zwischenstaatlichen Frieden bedrohen oder in denen massive Menschenrechtsverletzungen zu erwarten oder bereits geschehen sind.

Angesichts der Zahl der KSZE-Staaten muß ähnlich wie beim UN-Sicherheitsrat ein Verfahren gefunden werden, wie der Rat auf eine arbeitsfähige Größenordnung reduziert werden kann. Dabei sollte die hegemoniale Struktur des UN-Sicherheitsrates mit dem Veto-Recht der ständigen Mitglieder nicht unbesehen auf die KSZE übertragen werden. Vielmehr schlagen wir ein Quoten-Modell mit Rotation vor.

Der gegenwärtige Finanzierungsschlüssel für die KSZE-Ausgaben sieht 13 Kategorien von Beitragszahlern vor. Zur ersten Kategorie gehören die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Rußland, Großbritannien und die USA; zur zweiten zählt nur Kanada, die vierte Kategorie umfaßt u.a. die Niederlande und Belgien, die zehnte u.a. Griechenland und Rumänien (siehe Tabelle 1). In Anlehnung an diese 13 Kategorien werden sechs Gruppen mit einer annähernd gleich großen Zahl von Staaten gebildet. Aus jeder Gruppe könnten dann für zwei Jahre zwei Mitgliedstaaten in den Sicherheitsrat gewählt werden, um so auf eine praktikable Größenordnung von 12 Mitgliedern zu kommen.

Man könnte auch stärkere hegemoniale Elemente für die Struktur des Sicherheitsrates vorsehen, indem z.B. nur vier unterschiedlich große Untergruppen gebildet werden: Die 6 Staaten in der obersten Kategorie bilden eine Gruppe, die zweite Gruppe umfaßt dann die nächsten 12 Staaten in der Beitragszahler-Tabelle, die dritte eine noch größere Zahl und die vierte die restlichen, kleineren Staaten. Aus diesen Gruppen können dann jeweils drei Staaten in den Sicherheitsrat gewählt werden. Im Sicherheitsrat sollte mit Mehrheit und ohne Veto-Rechte abgestimmt werden. Denkbar ist allerdings eine Qualifizierung, wonach eine bestimmte Zahl von Staaten aus jeder Kategorie einem Beschluß zustimmen muß.

Schaubild 6: Verteilerschlüssel für die Kostenbeteiligung an der KSZE (Stand: 1. Juli 1992)

Land	Prozent	Land	Prozent
Deutschland	9,00	Jugoslawien	0,55
Frankreich	9,00	Kasachstan	0,55
Italien	9,00	Luxemburg	0,55
Rußland	9,00	Portugal	0,55
Großbritannien	9,00	Usbekistan	0,55
USA	9,00	Albanien	0,20
Kanada	5,45	Armenien	0,20
Spanien	3,65	Aserbaidshan	0,20
Belgien	3,55	Bosnien-Herzeg.	0,20
Niederlande	3,55	Estland	0,20
Schweden	3,55	Georgien	0,20
Schweiz	2,30	Island	0,20
Dänemark	2,05	Kirgistan	0,20
Finnland	20,5	Kroatien	0,20
Norwegen	2,05	Lettland	0,20
Österreich	2,05	Litauen	0,20
Ukraine	1,75	Moldau	0,20
Polen	1,40	Slowenien	0,20
CSFR	1,00	Tadschikistan	0,20
Türkei	1,00	Turkmenistan	0,20
Belarus	0,70	Zypern	0,20
Griechenland	0,70	Heiliger Stuhl	0,15
Rumänien	0,70	Liechtenstein	0,15
Ungarn	0,70	Malta	0,15
Bulgarien	0,55	Monaco	0,15
Irland	0,55	San Marino	0,5

Quelle: Auswärtiges Amt (Hrsg.), KSZE Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, Bonn Juli 1992, S. 76/77

4.2 Regimebildung beim Schutz von Minderheiten und bei der Neubildung von Staaten

4.2.1 Die neuen ethnonationalen Herausforderungen

Mit dem Zerfall der Sowjetunion und des Kommunismus in Osteuropa ist nicht nur die dortige Staatsstruktur der Nachkriegszeit, sondern auch die der Friedensverträge von 1919/20 auseinandergebrochen. Die Vielvölker- und Vielreligionengebilde, das Osmanische Reich und die Österreichisch-Ungarische Monarchie, waren unter dem Ansturm der Nationalstaatsidee zerfallen. Die damals nicht gelösten Probleme einer Neuordnung dieser Regionen brechen nun wieder auf.⁵²

Konflikte, die mit Staatszerfall und Staatsneubildung untrennbar verbunden sind, waren früher - und sind heute - meistens sehr blutiger Art. Sie bergen darüber hinaus oft ein "horizontales Eskalationsrisiko". Wenn Nationalitäten über mehrere Staaten verteilt sind und Minderheiten in einem Staat die Titularnation in einem Nachbarstaat bilden, liegt die Ausweitung des Konfliktes nahe. Dies umso mehr, als in der Regel Sezessionen nur dann gelingen, wenn sie von zumindest einer auswärtigen Macht unterstützt werden.⁵³ Ebenso wenig ist die Gefahr von der Hand zu weisen, daß benachbarte Staaten sich aus der Erbmasse eines zerfallenden Staates bestimmte Gebiete aneignen wollen.

Staatsauflösungen und -neubildungen, Sezessionen und Anschlüsse an "Titularstaaten" hängen in der Regel damit zusammen, daß sich Nationalitäten in Vielvölkerstaaten oder ethnonationale und religiöse Minderheiten in einem von einer Staatsnation geprägten Staatswesen benachteiligt oder unterdrückt fühlen⁵⁴. Die Dimensionen dieses Konfliktpotentials werden aus folgenden Zahlen deutlich: Die 262 Mill. früheren Sowjetbürger setzen sich aus 104 Nationalitäten zusammen: 64 Mill. (24 %) von ihnen leben außerhalb ihrer Heimatrepubliken und weitere 25 Mill. (9 %) sind Angehörige kleinerer Nationalitäten ohne eigene Republiken⁵⁵. In einer Studie der Bertelsmann-Stiftung wird die Zahl der "wichtigsten" nationalen und ethnischen Konflikte in Osteuropa mit 21 angegeben.⁵⁶ Nicht in all diesen Fällen geht es um Sezession und Neuformierung von Staaten, manchmal streben Minderheiten lediglich nach einem besseren rechtlichen, politischen und kulturellen Status. Oft sind die Grenzen zwischen diesen beiden Bestrebungen allerdings nicht genau definiert. Die Ziele der politischen Akteure in einem Mehrheiten-Minderheiten-Konflikt ändern sich nicht zuletzt infolge von Eskalations- und Deeskalationsprozessen.

52 Vgl. allgemein zum (Wieder-)Aufleben des Ethnonationalismus in diesem Raum Bruno Schoch, *Nach Straßburg oder nach Sarajewo? Zum Nationalismus in postkommunistischen Übergangsgesellschaften*, Frankfurt 1992 (HSFK-Report 6/1992).

53 Donald L. Horowitz, *Ethnic and Nationalist Conflicts*, in: Michael T. Klare/Daniel C. Thomas, *World Security. Trends and Challenges at Century's End*, New York: St. Martin's Press 1991, S. 225 - 236.

54 Vgl. zu den unterschiedlichen Definitionen von Nationen, Ethnien und Minderheiten Rainer Arnold, *Minderheiten*, in: *Staatslexikon*, 7. Aufl., 3. Band, Freiburg 1987, S. 1160-1157; und Francesco Capotorti, *Minderheiten*, in: *Wolftrum, Handbuch* (Anm. 41), S. 598-607.

55 Vgl. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.), *Daten zur Geographie, Bevölkerung, Politik und Wirtschaft der nichtrussischen Republiken der ehemaligen UdSSR*, Köln 1991.

56 Weidenfeld u.a., *Osteuropa* (Anm. 49), S. 24-26.

Im einzelnen lassen sich nach Senghaas drei verschiedene ethnonationale Konfliktkonstellationen unterscheiden⁵⁷ (siehe Beispiele im Kasten "Ethnonationale Konfliktkonstellation"):

Beispiele für ethnonationale Konfliktkonstellationen ⁵⁸
<p>Besitzstandswahrung</p> <p>Slowenien z.B. sah sich bei überproportionalen Aufwendungen für den jugoslawischen Staatshaushalt nicht mit dem entsprechenden politischen Einfluß honoriert. Außerdem war die Privatisierung dort weiter vorangeschritten, und man fürchtete, vom Bundesstaat in der wirtschaftlichen Entwicklung behindert zu werden. Um Besitzstandswahrung im rechtlichen Sinne geht es vor allem bei den Kosovo-Albanern und bei den Bewohnern der Vojvodina, deren Autonome Gebiete von Serbien 1989/90 gleichgeschaltet wurden. Aber auch auf serbischer Seite ging es um die Wahrung von Macht und Einfluß, als durch die Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens die Existenz des alten Jugoslawien bedroht wurde. Die Serben fühlten sich als das jugoslawische Staatsvolk und besetzten vor allem im Militär- und Staatsapparat die einflußreichsten Positionen. Konflikte um die Besitzstandswahrung vermischten sich in diesem Fall mit einem Herrschaftskonflikt.</p>
<p>Überfremdungsabwehr</p> <p>Die Serben, die z. B. in Kroatien ca. 11,5 % und in Bosnien-Herzegovina ca. 32 % der Bevölkerung stellen, dabei jedoch oft zusammenhängende Siedlungsgebiete bewohnen, fühlen sich von der Mehrheitsbevölkerung in diesen Republiken überfremdet. Sehr viel extremer ist die Lage der Albaner in der Provinz Kosovo, die als regionale Mehrheit einer gezielten serbischen Überfremdungspolitik ausgesetzt sind. Die Konflikte machen sich vor allem an politischen und kulturellen Dominanzen fest, durch die sich die Angehörigen einer ethnischen Gruppe auf ihrem "eigenen Territorium" benachteiligt fühlen. In den GUS-epubliken außerhalb der Russischen Föderation war es z.B. vor allem die "Russifizierung", die zur Überfremdungsabwehr führte.</p>
<p>Assimilationsabwehr</p> <p>Die größte Minderheitengruppe dieser Art ist die der Roma, die über viele Staaten Ost- und Südosteuropas verteilt leben und einem erheblichen Assimilationsdruck ausgesetzt sind (in Rumänien ca. 2 Millionen, in der CSFR ca. 450.000, in Ungarn 600.000, in Bulgarien 500.000). Betroffen sind als größere Gruppen ferner die Ungarn in Rumänien (ca. 2 Millionen) und der Slowakei (ca. 600.000) sowie die Türken in Bulgarien (ca. 1 Million).</p>
<p>Herrschaftskonflikte</p> <p>Zwischen Serbien und seinen Verbündeten auf der einen, Slowenien und Kroatien auf der anderen Seite drehte sich die Auseinandersetzung schon sehr früh um die Frage der Souveränität. Die Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens hatten manches in einer Grauzone gelassen, vor allem die genaue Abgrenzung der Kompetenzen der neuen Staaten. Es war daher nicht zufällig, daß sich der erste größere bewaffnete Konflikt um die Kontrolle der Außengrenzen drehte, also darum, ob es sich um slowenische oder jugoslawische handele. Diese Souveränitätskonflikte wurden anschließend oft von Territorialkonflikten überlagert, vor allem dann, wenn die Siedlungsgrenzen nicht mit den inneren oder internationalen Grenzen übereinstimmten. Im Falle Sloweniens, aber auch Makedoniens, Montenegros und des Kosovo decken sich diese Grenzen weitgehend mit den innerjugoslawischen Grenzen, wenn auch alle über beachtliche Minderheitengruppen verfügen. Nur die Serben als die bisher faktisch privilegierte Staatsnation sind - Slowenien ausgenommen - auf alle Republiken verteilt. Daraus leiten die serbischen Extremisten ihre These ab, Serbien sei überall dort, wo Serben leben oder gelebt haben.</p>

57 Dieter Senghaas, Friedensprojekt Europa, Frankfurt 1992, S. 117-121.

58 Vgl. die in den Anm. 34 bis 37 zitierte Literatur.

- Konflikte um die Besitzstandswahrung. Sie sind davon geprägt, daß eine Nationalität zu der Auffassung gelangt, ihre eigenen Aufwendungen für die Aufrechterhaltung des Gesamtstaates seien höher als der Nutzen, den sie aus der Gemeinschaft mit anderen Nationalitäten ziehen könne. Dies trifft am ehesten auf jene Völker zu, die ökonomisch vergleichsweise besser dastehen als die anderen Nationalitäten in dem gemeinsamen Staat. Wenn sie nach Sezession streben, kann allerdings auch bei diesen anderen Nationalitäten die Besitzstandswahrung zum Handlungsmotiv werden.
- Konflikte um die Überfremdungsabwehr. Bei der Überfremdungsabwehr handelt es sich um das Streben einer ethnischen Gruppe, die in einem Ort, einer Region oder einem Staat eine Bevölkerungsmehrheit stellt, die tatsächliche oder vermeintliche Vorherrschaft einer anderen Gruppe in einer Minderheitenposition abzuwehren.
- Konflikte um die Assimilationsabwehr. Die meisten ethnonationalen Konflikte resultieren aus der Assimilationsabwehr, d.h. dem Streben von Minderheiten, ihre Identität gegen den Anpassungsdruck der Mehrheit zu behaupten.

Eine zentrale Ursache dafür, daß ethnonationale Konflikte in der Regel zählebig sind und leicht in Feindschaft und Gewalt umschlagen können, liegt in der identitätsstiftenden Funktion ethnischer Gruppenzugehörigkeiten. Wenn man davon ausgeht, daß es ein grundlegendes menschliches Bedürfnis nach Herausbildung und Sicherung einer kollektiven Identität gibt, die auf der gemeinsamen Sprache, Geschichte und Kultur aufbaut, dann kommt der "ethnischen Identität" in der Tat zentrale Bedeutung für soziales Handeln zu.⁵⁹ Die Schaffung von Identität bedeutet allerdings zwangsläufig auch die Herstellung von "Alterität", d.h. von Grenzen, die gegenüber den Angehörigen fremder Identitäten gezogen werden. Dabei entsteht die für Identitätskonflikte charakteristische Neigung zur Überhöhung und Verzerrung der Unterschiede. Sie können sich zu Feindbildern steigern und gewalttätig aufladen, wenn sie mit ökonomischen, sozialen und politischen Enttäuschungen einhergehen, die tatsächlich oder vermeintlich der jeweils anderen Identitätsgruppe anzulasten sind. Eine naheliegende Folge ist dann der fatale Eskalationsprozeß von Abgrenzung und Gegenabgrenzung, von Emotionalisierung und Radikalisierung, der schließlich in Krieg und Bürgerkrieg enden kann.⁶⁰

Im Hinblick auf diese Erklärung erweisen sich die Konfliktkonstellationen der Überfremdungs- und der Assimilationsabwehr als besonders gewaltträchtig; denn bei ihnen geht es unmittelbar um die Sicherung der ethnischen Identität. Die Konfliktkonstellation der Besitzstandswahrung besteht demgegenüber häufig aus einer Mischung von Interessen- und Identitätskonflikten, so daß die Akteure zur rationalen Kalkulation der Kosten einer gewalttätigen Konfliktaustragung eher in der Lage sind. Alle drei Konfliktkonstellationen zeichnen sich allerdings dadurch aus, daß die Bestrebungen zur Identitätssicherung nach außen nicht selten mit der Unterdrückung anderer Minderheiten im eigenen Herrschaftsbereich einhergehen. Diese eigentümliche Doppelmoral, für sich selbst zu fordern, was man anderen vorenthält, prägt stark die gegenwärtigen ethnonationalen Bewegungen in Südosteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

Der Versuch, die ethnonationalen Konflikte durch die Anwendung völkerrechtlicher Prinzipien und Normen zu regulieren, war bisher offenkundig nicht sehr erfolgreich. Das liegt

59 Vgl. zu dieser Auffassung John Burton, *Conflict: Resolution and Prevention*, London: Macmillan 1990, S. 36ff. und S. 137ff.

60 Vgl. Senghaas (Anm. 57), S. 116-138.

vor allem am Spannungsverhältnis zwischen den völkerrechtlichen Prinzipien der nationalstaatlichen Souveränität und territorialen Integrität, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den Geboten des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes. Hinzu kommt, daß sich die ethnonationalen Konflikte in der Regel mit anderen, insbesondere Herrschaftskonflikten vermischen bzw. aufladen (siehe Kasten "Ethnonationale Konfliktkonstellationen").

Angesichts der ethnonationalen Herausforderungen müssen die Begriffe der nationalen Souveränität, des Selbstbestimmungsrechts sowie der Nichteinmischung neu definiert werden. Praktisch bedeutet dies, sowohl den Schutz von Minderheiten innerhalb multiethnischer Staaten zu verbessern als auch Regelungsmechanismen für die Auflösung und Neuformierung von Staaten zu entwickeln.

Wir gehen davon aus, daß es ein vorrangiges Ziel der internationalen Staatengemeinschaft bleiben wird, daß multiethnische Staaten bzw. Staaten mit Minderheiten - immerhin gut 95 % aller Staaten⁶¹ in den bestehenden Grenzen zu erhalten, ohne daß Minderheiten in ihnen eine Sezession anstreben. Eine erste Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels ist die interne Demokratisierung multiethnischer Staaten, eine zweite die Stärkung des Minderheitenschutzes, da das traditionelle Konzept der Mehrheitsdemokratie für die Klärung zentraler ethnonationaler Streitfragen nicht ausreicht. Die Aufgabe der KSZE in diesem Bereich sehen wir vor allem in der Präzisierung der Prinzipien und Normen für den Minderheitenschutz sowie in der Vereinbarung geeigneter Schutzregeln und -prozeduren, kurz gesagt: in der Minderheitenschutz-Regimebildung (siehe Abschnitt 4.2.2).

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.⁶² Angesichts der Kosten multiethnischer Zwangsgemeinschaften muß sich auch die KSZE der Frage nach der Legitimität von Sezessionen stellen und diese gegebenenfalls verregeln (siehe Abschnitt 4.2.3).

4.2.2 Der Minderheitenschutz im KSZE-Prozeß

Im Kontext der KSZE wurde bis zum Kopenhagener Treffen über die "Menschliche Dimension" im Juni 1990 der Schutz von Minderheiten nur im Zusammenhang mit der Nicht-Diskriminierung und mit den individuellen Menschenrechten gesehen.⁶³ Damit folgte man dem traditionellen Verständnis, das die Rechte einer Person, die einer Minderheit angehört, am besten dadurch gewährleistet sieht, daß die Menschenrechte generell respektiert werden.

61 Ernest Gellner, Nationalismus und Moderne, Berlin 1991, S. 69f.

62 Vgl. Karl Josef Partsch, Selbstbestimmung, in: Wolfrum, Handbuch (Anm. 41), S. 745 - 752; Rainer Arnold, Selbstbestimmungsrecht, in: Staatslexikon, 7. Aufl., 4. Band, Freiburg 1988, S. 1150 - 1154.

63 Meyer, Spitze des Eisbergs (Anm. 14), insbes. S. 12ff.

So heißt es in der Schlußakte von Helsinki:⁶⁴

"Die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen, werden das Recht von Personen, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten; sie werden ihnen jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen."

Erst mit dem Kopenhagener Treffen wurde die besondere Schutzbedürftigkeit ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Minderheiten ausdrücklich hervorgehoben und die Forderung aufgestellt, die Staaten sollten deren Identität schützen und fördern. Wörtlich heißt es im Kopenhagener Dokument:⁶⁵

"(32) - 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 Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden. 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 religiösen 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."

64 Schlußakte von Helsinki, in: Auswärtiges Amt (Anm. 16), S. 56.

65 Dokument des Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen am 29.6.1990, in: Auswärtiges Amt, KSZE-Prozeß 1990/91 (Anm. 9), S. 51-53.

Allerdings wird im Kopenhagener Dokument gleichzeitig bekräftigt, daß sich diese Rechte lediglich auf staatsloyale Aktivitäten beziehen:

"(37) Keine Verpflichtung darf so ausgelegt werden, daß sie das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die im 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." (Hervorhebung durch die Verf.)

Im Juni 1991 fand in Genf ein Expertentreffen über nationale Minderheiten statt, das allerdings nur wenig Fortschritte gegenüber den Kopenhagener Beschlüssen brachte.⁶⁶ Auf dem Treffen gab es eine Debatte darüber, ob die "klassischen" Minderheitenrechte durch sog. "kollektive Rechte" ergänzt werden müßten, die u.a. eine Vorzugsbehandlung von Minoritäten (positive Diskriminierung) beinhalten könnten, wie z.B. durch eine überproportionale Repräsentation in Parlamenten oder durch eine Proporzregelung für die Regierung - womit das Gleichheitsprinzip verletzt würde. Diese Position wurde besonders von Deutschland, Österreich, der Schweiz und den meisten mittelosteuropäischen Staaten unterstützt.

In dem Genfer Bericht wird jedoch nur von "Personen, die einer nationalen Minderheit angehören" gesprochen und der traditionelle Katalog von Schutzrechten noch einmal wiederholt. Wichtig und wegweisend war jedoch, daß Probleme, die nationale Minderheiten betreffen, zu Angelegenheiten legitimen internationalen Interesses und infolgedessen nicht ausschließlich zu einer inneren Angelegenheit des betreffenden Staates erklärt wurden. Man konnte sich allerdings noch nicht über Prozeduren für die Tatsachenermittlung, Berichterstattung oder Vermittlung durch Dritte einigen. Dies geschah erst mit der Einsetzung des Hohen Kommissars der KSZE zu nationalen Minderheiten auf dem Folgetreffen in Helsinki (siehe oben).

Die Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren des Schutzes von Minderheiten, wie sie im KSZE-Prozeß seit 1990 entwickelt wurden, stellen die präziseste und detaillierteste Regimebildung dar, die es bislang gibt. Weder im UN-Rahmen noch in dem des Europarates konnte man sich auf derart ausführliche Bestimmungen einigen.⁶⁷ Das mag u.a. daran liegen, daß beide Organisationen völkerrechtlich bindende Konventionen verabschieden wollen. Der weniger verbindliche, wengleich politisch vermutlich wirksamere Charakter der KSZE-Regime erweist sich hier als vorteilhaft.

Die Prinzipienformulierung und die Normenbildung im Bereich des Minderheitenschutzes sind noch nicht abgeschlossen, da vor allem die "kollektiven Minderheitenrechte" weiterhin höchst kontrovers eingeschätzt werden. Unabhängig davon dürfte es jedoch in den nächsten Jahren vor allem darauf ankommen, durch die Verbesserung von Regeln und Prozeduren diese Prinzipien und Normen auch innerstaatlich umzusetzen. Darüberhinaus sollten die Instrumente der Konfliktprävention und -vermittlung gestärkt und Möglichkeiten und Modelle diskutiert werden, mit denen in Vergangenheit und Gegenwart das Zusammenleben in multiethnischen Staaten bzw. in Staaten mit Minderheiten erfolgreich organisiert wurde. Hierzu

66 Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf vom 19. Juli 1991, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 109 vom 10. Oktober 1991, S. 864 - 868.

67 Zum Minderheitenrecht allgemein vgl. Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford: Clarendon Press 1991; zur Lage in Europa Rainer Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa. Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Jg. 52, H. 1/1992, S. 1 - 69.

gehört unter anderem das Konzept der "consociational democracy", das - als analytisches Instrument für die Untersuchung nicht-kompetitiver demokratischer Systeme entwickelt - auch als Modell für die Lösung ethnonationaler Konflikte diskutiert wurde.⁶⁸

Unabhängig davon, welche praktischen Lösungen für die Regelung des Zusammenlebens von Mehr- und Minderheiten gefunden werden, ist es wichtig, diese Regelungen einer internationalen Implementierungskontrolle zu unterwerfen. Auch hier weisen die KSZE-Verabredungen in die richtige Richtung: Implementierungsdebatten, um Lernprozesse zu ermöglichen; Tatsachenermittlung und Frühwarnung durch den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und eventuell Interventionen zur friedlichen Streitbeilegung. Allerdings sollte das KSZE-Minderheiten-Regime insofern weiterentwickelt werden, daß auch die ausschließlich "internen" Minderheitenkonflikte in die Kompetenz der KSZE fallen, was beim Hohen Kommissar für Minderheiten bisher noch nicht der Fall ist.

Darüber hinaus sollte überlegt werden, ob nicht die KSZE als eine Art "Garantiemacht" die Minderheitenschutzregelungen innerhalb der Staaten bekräftigen sollte. Ein Vorbild dafür könnten vergleichbare Regelungen im Rahmen des Völkerbundes sein. So gab es nach 1919 "Minderheitenschutzverträge" mit Polen, Jugoslawien, der Tschechoslowakei, Rumänien und Griechenland. Danach konnten die betreffenden Vorschriften dieser Verträge - nach dem Vorbild des "Garantieartikels" 12 im Vertrag mit Polen vom 28.6.1919 - nicht ohne Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundrates geändert werden. Außerdem konnte jedes Ratsmitglied die Aufmerksamkeit des Völkerbundes auf eine drohende oder tatsächlich eingetretene Vertragsverletzung lenken und einen diesbezüglichen Streitfall dem ständigen Internationalen Gerichtshof unterbreiten.

4.2.3 Die Regimebildung bei Sezession, Staatszerfall und Staatenneubildung

Die schwierigen Fragen der Sezession und Staatenneubildung, die an den Kern des staatlichen Souveränitätsanspruchs rühren, werden sicherlich nie vollständig zu normieren sein. Allerdings kann die KSZE mit ihrem bewährten Verfahren des kontinuierlichen Dialogs hierbei prinzipien- und normbildend wirken und so dazu beitragen, den Gewaltcharakter von Staatsauflösungsprozessen zu verringern.

Ein zentrales Kriterium für die Beurteilung von Sezessionen, Staatszerfall und Staatenneubildung ist, welche Konfliktregelungen letztlich für die betroffenen Menschen mit der größten Akzeptanz und den geringsten "Kosten" verbunden sind. Priorität sollte dabei sein, den bestehenden Staat in seinen bisherigen Grenzen zu erhalten und durch internationalen Druck darauf hinzuwirken, daß die verschiedenen Nationalitätenkonflikte friedlich geregelt werden. Angesichts der prinzipiellen Instabilität multiethnischer Staaten wird es dabei darauf ankommen, flexible Arrangements zu finden, die möglicherweise unterhalb der Ebene liegen, auf der man noch von Staaten im europäisch-westlichen Sinne sprechen kann.⁶⁹

68 Vgl. die diversen Konzepte und Modelle in dem Sammelband Joseph V. Montville (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington: Lexington Books 1991; Zur "consociational democracy" vgl. insbes. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press 1977.

69 Vgl. neben Montville, *Conflict* (Anm. 68), Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press 1985, insbes. S. 563 - 684, und Stephen Ryan, *Ethnic Conflict and International Relations*, Aldershot: Dartmouth 1990. Interessante Anregungen enthält Donald Rothchild, *Hegemonic Exchange: An Alternative Model for Managing Conflict in Middle Africa*, in:

Erst wenn es nicht gelingt, durch Demokratisierung, Verbesserung des Minderheitenschutzes und Stärkung dezentraler Strukturen eine grundlegende Akzeptanz für einen multinationalen Staat bei allen ethnonationalen Gruppen zu erreichen, muß über staatsrechtliche Alternativen nachgedacht werden. Dies gilt besonders dann, wenn die Erhaltung der bestehenden staatlichen Strukturen nur mit erheblichem Aufwand an Gewalt gesichert werden kann und die geographische Verteilung der Siedlungsgebiete eine bessere Grenzziehung entlang ethnonationaler Zugehörigkeiten zuläßt. Die Relevanz und Häufigkeit von Sezessionskonflikten werden zunehmen, nachdem der Ost-West-Konflikt diese nicht mehr eindämmt und erfolgreiche Sezessionen nicht mehr als "Sieg" über die eine oder andere Seite dieses Globalkonfliktes wahrgenommen werden können.⁷⁰

Im Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität von Staaten in den bestehenden Grenzen und dem Selbstbestimmungsrecht haben die Vereinten Nationen und das Völkerrecht eindeutig der Sicherung der Souveränität den Vorrang zugewiesen.⁷¹ Das Selbstbestimmungsrecht bezieht sich - nach mehrheitlicher Auffassung - auf das Recht von Völkern in bestehenden Staaten, unbeeinflusst von außen über ihre staatliche und gesellschaftliche Ordnung zu entscheiden,⁷² ein Grundsatz, der auch im Falle der "antikolonialen Selbstbestimmung" gilt, die sich auf die Grenzen, wie sie von den Kolonialmächten gezogen worden waren, bezog.⁷³ Konsequenterweise gibt es daher auch kein Recht auf Sezession,⁷⁴ und bis zum Präzedenzfall Sloweniens und Kroatiens war die Anerkennung der Sezession Ostpakistans, des heutigen Bangladeshs, der einzige Fall, bei dem die Staatenwelt eine Abtrennung akzeptiert hat.

Wie die gegenwärtige Situation weltweit, aber vor allem in Jugoslawien und im Kaukasus zeigt, ist die Ächtung der Sezession allein keine effektive Abschreckung.⁷⁵ Unter bestimmten Umständen, wenn es in einem Staat keine demokratischen Strukturen gibt, die der Selbstbestimmung von Nationalitäten oder Minderheiten genügend Entfaltungsraum bieten, oder wenn es um Fremdherrschaft, also darum geht, die Annexion eines Staates durch einen anderen rückgängig zu machen, oder wenn die Neubildung eines oder mehrerer Staaten im beider- oder allseitigen Einvernehmen erfolgt, dann sollte die Status quo-Orientierung in der völkerrechtlichen Normbildung, die der Erhaltung bestehender Staaten in den - wie immer zustande gekommenen - Grenzen Vorrang vor dem Selbstbestimmungsrecht gibt, relativiert werden. Viel spricht dafür, daß die Erhaltung bestehender Staaten mehr Blut und Tränen gekostet hat - und immer noch kostet - als deren geregelte Auflösung oder Verkleinerung. Auf diese Weise würde der "Gewalt", die von bestehenden Grenzen

1986, S. 65 - 104, der Staaten in Afrika beschreibt, in denen auch das Modell der "consociational democracy" nicht funktioniert und in denen sich deshalb der Staat auf die Rolle des Mediators zwischen den ethnischen Gruppen beschränkt, ohne über das alleinige Gewaltmonopol zu verfügen.

70 Vgl. Horowitz, *Ethnic and Nationalist Conflicts* (Anm. 53).

71 Vgl. den Überblick bei Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 1990.

72 Vgl. Anm. 62

73 Vgl. zur Illustration Jeffrey Herbst, *The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa*, in: *International Organization*, Vol. 43, No. 4, Herbst 1989, S. 673 - 692.

74 Vgl. neben Hannum, *Autonomy* (Anm. 71), auch Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London: Frank Cass 1991, insbes. S. 21 ff.

75 Alexis Heraclides, *Secession, Self-Determination and Nonintervention: In Quest of a Normative Symbiosis*, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 45, No. 2, Winter 1992, S. 399 - 420, hier S. 407.

ausgehen kann, der Boden der Quasi-Legitimität entzogen.⁷⁶ Die Legitimität eines Nationalstaates kann letztlich nur auf der Akzeptanz seiner Bürger beruhen, und diese hängt auch davon ab, ob und inwieweit das Grundbedürfnis nach Anerkennung der ethnischen Identität befriedigt wird.

Es sei betont, daß aus dem Recht auf Selbstbestimmung und notfalls auf Sezession keinerlei Anspruch auf gewaltsame Durchsetzung abzuleiten ist. Im Gegensatz zu ihrer bisherigen Praxis, bestehenden Staaten das Recht auf Gewalt gegen Minderheiten stillschweigend zuzugestehen, müßte die internationale Gemeinschaft gegen jeden Versuch vorgehen, gewaltsam Fakten zu schaffen. Das gilt für beide Seiten eines Sezessionskonflikts. Regierungen, die Minderheiten terrorisieren, und Staaten, die Minderheiten in anderen Staaten militärisch "befreien" wollen, wären ebenso konsequent zu ächten wie die, die durch Zwangsdeportationen ihre Gebietsansprüche konsolidieren und "abstimmungssicher" machen wollen.

Die Sezession ist ein weitgehend vernachlässigtes Thema der politischen Philosophie. Die wenigen Arbeiten, die es gibt, stehen in der Tradition des Liberalismus. Sie gehen davon aus, daß bei Anerkennung der liberalen Werte Volkssouveränität und Freiheit die Sezession quasi unausweichlich ist, wenn eine auf einem Territorium konzentrierte Gruppe sie definitiv wünscht und wenn sie moralisch und praktisch möglich ist.⁷⁷

Wir gehen davon aus, daß in demokratischen Staaten Sezession entweder nicht notwendig ist oder gewaltfrei - wenn auch sicher nicht konfliktfrei - verläuft. Insofern ist die Förderung der Demokratie die beste Vorbeugung gegen gewaltsame Sezessionskonflikte und -kriege. In den Fällen, in denen diese demokratische Struktur nicht gegeben ist, halten wir unter bestimmten Umständen Sezession für gerechtfertigt, wobei sich bei der konkreten Umsetzung der hier entwickelten Kriterien noch genügend Probleme stellen.

Sezession ist dann gerechtfertigt, wenn die Menschenrechte einer Nationalität oder Minderheit massiv und dauerhaft verletzt werden und wenn keine realistische Aussicht besteht, daß die Regierung oder die Bevölkerungsmehrheit in einem Staat dies ändern wird. Sezession scheint uns zweitens auch dann legitimiert zu sein, wenn tiefgreifende, strukturelle und dauerhafte, nicht behobene Asymmetrien im Lebensstandard zu beobachten sind und diese auf ethnischer Diskriminierung beruhen. Sezession ist schließlich drittens vertretbar, wenn ein Staat von einem anderen annektiert wurde und dies wieder rückgängig gemacht werden soll.

Im Falle der Bedrohung der kulturellen Identität einer Nationalität oder Minderheit müssen sich spezielle Minderheitenrechte oder föderalistische Staatsstrukturen als nicht erreichbar erwiesen haben.

76 Alfred Pfaller, Editorial: Das Recht auf Sezession, in: Vierteljahresberichte, Nr. 129, September 1992, S. 213 - 217.

77 Vgl. die Arbeiten von Dov Ronen, *The Quest for Self-Determination*, New Haven: Yale University Press 1979; Harry Beran, *A Liberal Theory of Secession*, in *Political Studies*, Vol. 23, No. 1, March 1984, pp. 21-31; Anthony H. Birch, *Another Liberal Theory of the Secession*, in: *Political Studies*, Vol. 32, No. 4, December 1984, pp. 596-602; Harry Beran, *More Theory of Secession: A Response to Birch*, in: *Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1988, pp. 316-323; Allen Buchanan, *Secession. The Morality of Political Divorce from Ford Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder: Westview 1991, sowie ders., *Self-Determination and the Right to Secession*, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 45, No. 2, Winter 1992, S. 347 - 365, und Heraclides, *Self-Determination* (Anm. 74), und *Secession* (Anm. 75).

Wir halten demgegenüber ein Recht auf Sezession für nicht gegeben, wenn die Gruppe, die die Sezession anstrebt, nicht bereit ist, ihrerseits umfassende Schutzregelungen für "ihre" Minderheiten zu gewährleisten. Abzulehnen ist die Sezession auch, wenn der neue Staat wünscht, eine Minderheit auszubeuten oder zu unterdrücken, die wegen ihrer territorialen Verteilung oder aus anderen Gründen nicht aus dem Verband ausscheren kann.

Insgesamt sollte die Staatenwelt nur solche neuen, aus einer Sezession hervorgegangenen Staaten anerkennen, in denen die grundlegenden Menschenrechte akzeptiert und gewährleistet werden und deren neue Eliten keine illiberale und undemokratische Gesellschaft anstreben, in denen Minderheiten - häufig die früheren, den größten Staat tragenden "Staatsnationen" - unterdrückt werden.

Eine Streitfrage ist, ob - unter den genannten Bedingungen - eine Sezession international akzeptiert werden kann, wenn die aus dem bestehenden Staatsverband ausscheidende Nationalität oder Minderheit ein Gebiet bewohnt, das nicht an die Grenzen des existierenden Staates angrenzt - so daß die Sezession eine Enklave hervorbringen würde - oder ein Gebiet, das kulturell, ökonomisch und militärisch von essentieller Bedeutung für den bestehenden Staat ist.

Die Aufzählung dieser Kriterien für Sezession macht deutlich, daß es noch einen erheblichen Klärungsbedarf gibt, um die Regimebildung in diesem Bereich voranzutreiben. Dies gilt auch im Hinblick auf das verbreitete Argument, daß eine Gewichtsverlagerung vom Prinzip der nationalen Souveränität zum Selbstbestimmungsrecht der Völker zu einer Vielzahl von nicht lebensfähigen Kleinstaaten führen und die Strukturen der internationalen Zusammenarbeit erheblich beeinträchtigen würde. Ohne dem Ergebnis einer solchen Klärung vorzugreifen, läßt sich diesem skeptischen Einwand entgegenhalten, daß die Antwort auf die Frage nach der Lebensfähigkeit der Geschichte überlassen werden sollte und - wenn die Sezession einigermaßen gewaltfrei abläuft - Kooperation der nunmehr staatlich getrennten Nationalitäten auf neuer Basis vielleicht eher möglich ist. Das Verhältnis zwischen Norwegen und Schweden ist hierfür ein Beispiel. Auch bei der Aufspaltung der CSFR in eine tschechische und eine slowakische Republik hoffen viele, daß dies eine Voraussetzung für konstruktive Kooperation der beiden Landesteile in der Zukunft ist.

Ein Problem bleibt allerdings. Es betrifft die nicht geschlossenen Siedlungsgebiete, die sich nicht für eine Sezession eignen. Hier wird es darauf ankommen, die genannten Minderheitenregime zu stärken.

Aufgabe der KSZE-Mitgliedstaaten wird es sein, in diesem Kontext Normen und Prinzipien zu debattieren und so zu Leitlinien zu kommen, nach denen die europäische Staatenwelt mit dem Recht auf Selbstbestimmung umgehen kann. Es kann dabei nur um allgemeine Leitsätze gehen, weil jeder Fall anders gelagert ist und die Frage, ob die ausgeführten Kriterien auch konkret zutreffen, oft schwer zu beantworten sein dürfte. Aufgabe der KSZE müßte außerdem sein, Regeln dafür zu vereinbaren, nach welchem Verfahren eine Sezession ablaufen sollte.

Die Regimebildung bei der Staatenneugründung erfordert zunächst eine Volksabstimmung in dem Gebiet, das eine Sezession beabsichtigt. Ein neuer Staat sollte nur dann anerkannt werden, wenn vorher eine international kontrollierte Volksabstimmung stattgefunden hat.⁷⁸ Bevölkerungsteilen, die sich an dieser Volksabstimmung nicht beteiligen wollen, weil sie in

78 Zu den Problemen siehe Lawrence T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty. The Crisis of Political Illegitimacy*, Boulder: Westview 1986.

der Minderheit sind und sich nicht abspalten wollen, muß - nach dem "rekursiven Prinzip" - wiederum das Sezessionsrecht zugebilligt werden.⁷⁹

Ein Beispiel: Die sieben Distrikte des Jura des Kantons Bern stimmten 1977 darüber ab, ob sie sich von Bern separieren sollten. Es gab eine Mehrheit für Sezession. In drei von den sieben Distrikten jedoch gab es Majoritäten gegen eine Separation. 1978 stimmten nur diese drei Distrikte ab und entschieden mit Mehrheit, beim Kanton Bern zu bleiben. Danach formten die übrigen vier Distrikte den neuen Kanton Jura.

Im Rahmen dieser Verfahrensregeln muß auch geklärt werden, wer abstimmen darf. Im Prinzip sollten das alle gegenwärtigen Bewohner in einem Gebiet sein, das sich selbständig machen will. Damit sind "historische" Ansprüche einer Nationalität auf ein Gebiet, das von ihr kaum oder gar nicht mehr besiedelt wird, nicht realisierbar. Schwierigkeiten gibt es allerdings, wenn es sich bei einem Teil der Bewohner um andere Nationalitäten handelt, die auf einem historisch von einer bestimmten Nationalität bewohnten Gebiet entweder zwangsweise oder politisch gezielt angesiedelt wurden, um langfristig dieses Territorium und seine Bewohner an die herrschende Nation zu assimilieren. Auch die Gebietsbegrenzung ist brisant: In welchem Gebiet soll abgestimmt werden? Je nach Zuschnitt fallen die Ergebnisse unterschiedlich aus.

Diese Verfahrensregeln sind notwendigerweise sehr kompliziert und es gibt keine absolut gerechte Lösung. Sie sind nur der Versuch, schwierige und potentiell gewaltsame Prozesse durch Verfahren der Regimebildung zu zivilisieren. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die betreffenden Akteure überhaupt bereit sind, sich auf eine Verregelung ihrer Beziehungen einzulassen. Die Dramatik der ethnonationalen Konfliktdynamik liegt aber gerade darin, daß dieser Bereitschaft häufig der Boden entzogen wird.

4.3 Konfliktprävention durch "citizen diplomacy" und transnationale Mediationsprojekte

Angesichts des stark gestiegenen Konflikt- und Gewaltpotentials in der KSZE-Region kommt der Konfliktprävention neben der Stärkung der multilateralen Institutionen und der Regimebildung zum Minderheitenschutz eine wachsende Rolle zu. Das Konzept der Konfliktprävention war von Anfang an ein wesentliches Strukturmerkmal der KSZE. Es fand seinen ersten konkreten Niederschlag in den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Mittlerweile ist das Element der vorbeugenden KSZE-Diplomatie insbesondere durch die Krisenmechanismen gestärkt worden. Im Hinblick auf die ethnonationalen Spannungsfelder reicht das bisherige KSZE-Instrumentarium jedoch nicht mehr aus. Bedeutsam sind dafür vor allem zwei Gründe. Erstens: Die ethnonationalen Konflikte spielen sich zu einem erheblichen Teil auf inner- bzw. zwischengesellschaftlicher Ebene ab. Zwischenstaatliche Instanzen und diplomatische Akteure sind auf dieser Ebene aber nur begrenzt handlungsfähig. Zweitens: Die ethnonationalen Konflikte berühren Grundbedürfnisse nach ethnischer Identität und Partizipation, die mit den herkömmlichen Methoden der Konfliktregelung durch wechselseitige Zugeständnisse und Kompromisse selten befriedet werden können.

Die Konfliktprävention im neuen KSZE-Prozeß stellt sich deshalb auch als eine wichtige Gesellschaftsaufgabe dar - analog zum Engagement gesellschaftlicher Kräfte für die Menschen- und Bürgerrechte im alten KSZE-Prozeß. In der Tat haben auch gesellschaftliche

79 Beran, Liberal Theory (Anm. 77), S. 29.

Gruppen und Organisationen in der jüngsten Zeit eine Reihe konkreter Initiativen unternommen, um ethnonationale Spannungen in Europa friedlich zu bearbeiten. Dies geschieht selbst dort, wo diese Konflikte bereits gewaltsam ausgetragen werden, wie z.B. in Jugoslawien.⁸⁰ Bisher handelt es sich allerdings noch um wenige vereinzelte Initiativen, die außerdem von der offiziellen KSZE weder materiell noch immateriell unterstützt wurden.

Prinzipiell lassen sich auf der gesellschaftlichen Ebene zwei Ansätze der friedlichen Konfliktbearbeitung unterscheiden: Zum einen die Gesamtheit der Bemühungen privater Personen, Initiativen und Organisationen, die Spannungen zwischen verschiedenen Kulturen bzw. Staaten durch Begegnungen, Austauschprogramme, Partnerschaften und andere informelle Kontakte zu überbrücken. Im angelsächsischen Bereich gibt es dafür die Sammelbezeichnung der "citizen diplomacy"⁸¹; zum anderen die professionellen Ansätze einer friedlichen Konfliktbearbeitung auf der zwischengesellschaftlichen Ebene durch die Intervention einer "dritten Partei" - die transnationalen Mediationsprojekte.⁸²

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses erscheinen die transnationalen Mediationsprojekte als besonders vielversprechend. Wegbereiter dieser Projekte waren die angelsächsischen Sozialwissenschaftler und Aktionsforscher Burton, Doob, Kelman u.a., die seit Ende der 60er Jahre das Konzept des "problemlösungsorientierten Konfliktmanagements" entwickelten. Im Mittelpunkt ihrer Initiativen standen und stehen ein- bis zweiwöchige Workshops, zu denen mehr oder weniger einflußreiche Vertreter der Konfliktparteien eingeladen werden. Die Initiatoren und Mediatoren verstehen sich als "dritte Partei", die vor allem für eine kommunikative und lernfördernde Atmosphäre zu sorgen hat und sich um Anstöße für eine gemeinsame Problemlösung durch die Betroffenen bemüht. Der Erfolg der frühen Mediationsprojekte war unterschiedlich.⁸³ Auf jeden Fall war er so vielversprechend, daß es erstaunt, wie wenige Nachahmer die Problemlösungs-Workshops in der zweiten Hälfte der 70er und in den 80er Jahren fanden. Eine Erklärung dafür liegt vermutlich in der Dominanz des globalen Ost-West-Konflikts, der in diesem Zeitraum alle anderen Konfliktformationen in den Schatten stellte. Die Pioniere bemühten sich gleichwohl um eine Weiterentwicklung ihres Ansatzes. Dabei haben vor allem Burton und die von ihm inspirierten Wissenschaftler dazu beigetragen, wichtige Elemente einer neuen politischen Philosophie und Praxeologie des Konfliktmanagements zu erarbeiten.

Die wichtigsten Elemente des problemlösungsorientierten Konfliktmanagements lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

(a) Workshops mit Vertretern der Konfliktparteien unter Leitung einer dritten Partei. Hinter der Idee von Workshops mit Vertretern der Konfliktparteien steht zunächst die

80 Vgl. die Bemühungen des "European Civic Center for Conflict Resolution" in Subotica und der "Helsinki Citizens Assembly" in Prag.

81 Vgl. John Burton/Frank Dukes, *Conflict: Practices in Management, Settlement & Resolution*, London: Macmillan 1990, S. 124ff.

82 Vgl. die Zusammenfassung in den vier Bänden von John Burton, *Conflict: Resolution and Prevention*, London 1990; ders. (Hrsg.), *Conflict: Human Needs Theory*; ders./Frank Dukes (Hrsg.), *Conflict: Readings in Management and Resolution*; dies., *Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution*, alle London: Macmillan 1990. Ferner Senghaas (Anm. 57), S. 116-138 und Norbert Ropers, *Transnationales Konfliktmanagement als Beitrag zu einer weltweiten Zivilkultur*, unveröffentl. Manuskript, erscheint im Februar 1993 als INEF-Report.

83 Vgl. den Überblick bei Ronald J. Fisher, *The Social Psychology of Intergroup and International Conflict Resolution*, New York u.a.: Springer 1989, S. 202ff.

Vorstellung, daß die beteiligten und betroffenen Individuen in einen direkten und persönlichen Kontakt miteinander treten sollten, weil es letztlich nur auf diesem Wege möglich sei, sich als Menschen mit ähnlichen Grundbedürfnissen nach Sicherheit, Identität und Partizipation kennenzulernen. Mit Hilfe von Methoden des interkulturellen Lernens und der Humanistischen Psychologie geht es dann darum, die Kommunikationsbarrieren zwischen den verfeindeten Gruppen zu überwinden und eine gemeinsame Arbeitsbasis zu finden. Der nächste Schritt besteht in der Analyse des Konflikts und seiner Vorgeschichte. Dazu gehört auch die Auseinandersetzung mit den wechselseitigen Verletzungen, Kränkungen und Verstrickungen. Schließlich geht es darum, auf möglichst kreative Weise neue Lösungen für die gemeinsamen Probleme zu finden. D.h. am Ende der Workshops sollen praktische Vorschläge, Empfehlungen und Vereinbarungen stehen, wie der Konflikt so geregelt werden kann, daß beide Seiten dabei gewinnen bzw. ihre Grundbedürfnisse befriedigen können. Mit anderen Worten: Es geht um gleichsam private Erfahrungen in einem lernfördernden Milieu, aber mit dem Ziel einer konstruktiven Konfliktaustragung. Die Verantwortung für den Prozeß liegt zu einem großen Teil bei dem Initiator, der "dritten Partei". Ihre Rolle sollte weniger die Vermittlung in der Sache sein, sondern sich mehr auf das Verfahren konzentrieren.

(b) Kommunikationsfähigkeit und Krisenbewältigung. Die wichtigste Voraussetzung für einen gemeinsamen Lern- und Arbeitsprozeß ist allerdings, daß die Konfliktparteien überhaupt bereit und fähig sind, gewaltfrei miteinander zu kommunizieren. Der erste Schritt besteht deshalb darin, die infolge der Konfliktdynamik entstandenen Wahrnehmungsverzerrungen und Kommunikationsbarrieren offenzulegen und zu bearbeiten. Diese Phase dürfte zu den schwierigsten Teilen des gesamten Prozesses gehören, da die Beteiligten dem Projekt noch sehr viel Mißtrauen und Skepsis entgegenbringen.

(c) Konfliktdiagnose und Neudefinition der Beziehungsstruktur. Die Betonung der Konfliktdiagnose als Teil des Konfliktmanagements bezieht sich sowohl auf die Vermittlung genereller Einsichten durch die dritte Partei als auch auf Rückmeldungen zu konkreten Konfliktsituationen. Ideal ist es, wenn sich beide Interventionsformen miteinander verknüpfen lassen. Dazu eignen sich vor allem Mißverständnisse und Eskalationssequenzen, die aus den unterschiedlichen, aber gleichermaßen ethnozentrischen Lebenswelten der Beteiligten entstehen. Die Angehörigen der dritten Partei müssen deshalb Qualifikationen auf dem Gebiet der Konfliktforschung und dem der Kommunikationsberatung mitbringen.

(d) Problemlösung als Kreativitätstraining. Die letzte, wenngleich entscheidende Stufe des transnationalen Konfliktmanagements zielt auf eine "Lösung", bei der alle Beteiligten gewinnen können. Dabei wird die Lösung nicht als Endzustand begriffen, bei dem alle Probleme beseitigt sind, sondern als Zwischenstufe in dem Bemühen, den Grundbedürfnissen aller Beteiligten gerecht zu werden. Entscheidend ist die Idee, die klassische "Nullsummensituation" eines zugespitzten Konfliktes (Der Gewinn des einen ist der Verlust des anderen) in eine Konstellation mit einer positiven Gesamtsumme (Jeder kann gewinnen) umzuwandeln. Bei ethnonationalen Konflikten gehört dazu die Bereitschaft, die Grundbedürfnisse der anderen Gruppen nach Sicherheit, Identität und Partizipation ebenso ernst zu nehmen wie die eigenen. Auf dieser Basis können dann verschiedene Methoden zur Kreativitätsförderung die Problemlösung in der Sache unterstützen.

Zweifellos wirft der Ansatz der transnationalen Konfliktmediation eine Vielzahl theoretischer und praktischer Fragen auf. Offenkundig ist aber auch, daß eine erfolgreiche Prävention ethnonationaler Konflikte in der KSZE-Region ohne begleitende Maßnahmen zur Konfliktmediation auf der gesellschaftlichen Ebene nicht vorstellbar ist. Wünschenswert wäre es deshalb, wenn möglichst viele Initiativen dieser Art einen "gesellschaftlichen Unterbau" für

die neue KSZE auf der zwischenstaatlichen Ebene bilden würden. Im KSZE-Prozeß sollte alles unternommen werden, um derartige Initiativen zu ermutigen und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Ein wichtiger Schritt wäre etwa die Einrichtung einer KSZE-Stiftung für Konfliktforschung und Konfliktmediation, die entsprechende Einzelprojekte finanziell fördert, Weiterbildungs- und Beratungsmaßnahmen organisiert und für eine Abstimmung mit den anderen Institutionen im KSZE-Netzwerk für friedliche Streitbeilegung sorgt.

4.4 Friedenssicherung und humanitäre Interventionen mit militärischen Mitteln

Eine der schwierigsten Fragen bei der Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses betrifft den Einsatz militärischer Mittel zur Friedenssicherung. Die grundsätzlichen Probleme, die ein System der kollektiven Sicherheit in diesem Zusammenhang aufwirft, haben wir bereits diskutiert. Aufgrund der Konflikte im früheren Jugoslawien und im Kaukasus stand und steht der Einsatz militärischer Mittel aber schon auf der Tagesordnung des KSZE-Prozesses, bevor es zur Vereinbarung eines kollektiven Sicherheitssystems gekommen ist. Auf dem Folgetreffen in Helsinki 1992 beschlossen die Mitgliedstaaten, den KSZE-Aufgabenkatalog um "friedenserhaltende" Maßnahmen (peace-keeping operations durch "Blauhelm"-Truppen) zu erweitern.

Das Instrument der "Friedenserhaltung" wurde im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt, als sich herausstellte, daß das ursprünglich in der Charta vorgesehene System der kollektiven Sicherheit mit seinem Instrument der "Friedenserzwingung" (peace enforcement) angesichts des Kalten Krieges nicht funktionierte.⁸⁴ Militärische Missionen im Rahmen der Friedenserhaltung dienen nicht dazu, bestimmte Konfliktlösungen mit Gewalt durchzusetzen. Vielmehr haben sie neben einer Beobachtungsfunktion vor allem die Aufgabe, einen Waffenstillstand zu überwachen und durch ihre Pufferfunktion zwischen den streitenden Parteien das Wiederaufleben von Gewalt zu verhindern. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist das Einverständnis der betroffenen Parteien. Die Geschichte der friedenserhaltenden Maßnahmen kann im Vergleich zum Konzept der Friedenserzwingung in der UN-Charta durchaus als ein "begrenzter Erfolg" bewertet werden.⁸⁵ Dies gilt zumal für die Zeit nach 1986/87, als die peace-keeping operations wesentlich zur Funktionsaufwertung der Vereinten Nationen beitrugen.⁸⁶

Das Mandat zur Friedenserhaltung mit militärischen Mitteln, das das KSZE-Gipfeldokument vom Juli 1992 enthält, orientiert sich ausdrücklich an der UN-Charta und den Grundsätzen, die von den Vereinten Nationen im Laufe der letzten Jahrzehnte entwickelt wurden. Danach dürfen regionale Organisationen Blauhelmtruppen auch ohne die Ermächtigung des Sicherheitsrats einsetzen,⁸⁷ während für Zwangsmaßnahmen allein der Sicherheitsrat zuständig ist, der allerdings dafür Regionalorganisationen "unter seiner Autorität" in

84 Vgl. Michael Bothe, Friedenserhaltende Maßnahmen, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen - Kommentar, München 1991, S. 535-558.

85 Vgl. zu dieser Bewertung ebenda, S. 558.

86 Vgl. die Darstellung bei Boutros Boutros-Ghali (Anm. 48), S. 17ff. und den Überblick bei Tobias Debiel, Kriege und Konfliktbewältigung, in: SEF (Hrsg.), Globale Trends 1993 (i.V.)

87 Vgl. Ulrich Beyerlin, Regionalabkommen, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl. München 1991, S. 673 - 679.

Anspruch nehmen kann (Art. 53, Abs. 1, Satz 1). Solche Maßnahmen sind bisher im Rahmen der KSZE nicht vorgesehen.⁸⁸

In den Beschlüssen von Helsinki wird folglich ausdrücklich erklärt, daß friedenserhaltende Operationen der KSZE keine Zwangsmaßnahmen umfassen, die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien erfordern und unparteiisch durchgeführt werden. Der Rat der Außenminister bzw. der Ausschuß Hoher Beamter treffen solche Entscheidungen nur,

"wenn alle betroffenen Parteien ihren Willen unter Beweis gestellt haben, günstige Bedingungen für die Durchführung der Operation unter anderem durch einen Prozeß friedlicher Regelung und ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu schaffen. Vor dem Beschluß zur Entsendung einer Mission müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Herbeiführung einer wirksamen und dauerhaften Feuereinstellung,
- Vereinbarung der notwendigen Memoranda of Understanding mit den betroffenen Parteien und
- Garantien für die Sicherheit des eingesetzten Personals zu jeder Zeit."⁸⁹

Anträge auf friedenserhaltende Maßnahmen können einzelne oder mehrere Teilnehmerstaaten stellen; der Beschluß dazu muß dann im Konsens gefaßt werden. Die operative Leitung übernimmt der amtierende Vorsitzende des Rates bzw. des AHB, der dabei von einer beim Konfliktverhütungszentrum eingerichteten Ad-hoc-Gruppe unterstützt wird. Bemerkenswert ist nicht zuletzt, daß für die friedenserhaltenden Maßnahmen die materielle und immaterielle Unterstützung durch die EG, die NATO, die WEU und die GUS erbeten werden kann. Diese Regelung ist ein Ergebnis des Tauziehens über die Frage, ob die NATO zum militärischen Arm der KSZE werden sollte - eine Position, die vor allem von den USA favorisiert wird, während sie von Frankreich strikt abgelehnt wird.

Inwieweit diese neuen friedenserhaltenden Maßnahmen im KSZE-Rahmen jemals praktiziert werden, ist offen. Sie scheinen nur für Konflikte mit relativ klaren Fronten geeignet zu sein. Zwar wurden sie unter dem Eindruck der Kriege in Bosnien-Herzegowina und im Kaukasus beschlossen. Gerade diese Kriege demonstrieren aber auch, wie schwer es ist, die Bedingungen zu erfüllen, die die KSZE als Voraussetzungen für Friedenserhaltung festgelegt hat. Die Fronten sind oft unklar, das Gelände ist unübersichtlich, die Regierungen verfügen nicht über das Gewaltmonopol und können die "Freischärler" nicht unter Kontrolle halten. Es ist also zu fragen, ob die Beschlüsse von Helsinki ausreichen, um den aktuellen Herausforderungen im KSZE-Mitgliedstaaten auf dem Balkan und in der GUS gerecht zu werden.

Gerade weil die Konfliktparteien oft selbst zu keiner friedlichen Regelung imstande sind, muß überlegt werden, ob das vorhandene Instrumentarium der KSZE nicht weiter ausgebaut werden sollte, um auch militärische Interventionen gegen den Willen von Konfliktparteien zu ermöglichen. Dabei muß vor allem an die Leiden der am Krieg nicht beteiligten Bevölkerung gedacht werden. Sei es nicht zynisch, so fragen viele Kommentatoren, die zivilisti-

88 Unter den Völkerrechtlern ist umstritten, ob im Falle der Beauftragung durch den Sicherheitsrat die Satzung einer Regionalorganisation friedenserzwingende Maßnahmen vorsehen muß; vgl. Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, Kapitel VIII. Regionale Abmachungen, in: Simma, Charta (Anm. 84), S. 636 - 701, hier S. 655.

89 Helsinki Dokument 1992 (Anm.13), S. 787.

schen Grundsätze der KSZE in einer Situation immer wieder neu zu bekräftigen, in der grundlegende Menschenrechte durch Krieg, Hunger, Vertreibung, "ethnische Säuberungen", Internierungslager und andere Grausamkeiten massiv verletzt würden? Wenn es auf absehbare Zeit auch keine Friedenserzwingung geben könne, müsse man dann nicht wenigstens militärisch eingreifen, um das Überleben der Zivilbevölkerung zu sichern?⁹⁰ Mit anderen Worten: Müsse nicht das Konzept der Friedenserhaltung erweitert werden um militärisch gestützte "humanitäre Interventionen" in der "Grauzone" zwischen Peace-keeping und Peace-enforcement?

Während Juristen auf die völkerrechtlichen Barrieren und Militärexperten auf die praktischen Schwierigkeiten verweisen,⁹¹ werden in einer überraschenden Umkehrung der traditionellen Argumentationslinien humanitäre Interventionen vor allem von Journalisten und Politikwissenschaftlern gefordert. Zweifellos spricht daraus die Verzweiflung angesichts des massenhaften Elends in unmittelbarer Nachbarschaft. Allerdings beschränkt sich die Forderung nach humanitären Interventionen keinesfalls auf Europa, sondern betrifft ebenso die "Chaosregionen" in anderen Weltregionen, wo insbesondere die katastrophalen Verhältnisse in Somalia und im Südsudan Anlaß für die Forderung nach Intervention waren.⁹²

Diese Diskussion betrifft unmittelbar die Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses. Nach unserer Auffassung liegt die besondere Stärke der KSZE in der vorbeugenden Diplomatie der Konfliktprävention und der Regimebildung. Die Frage humanitärer Interventionen mit militärischen Mitteln darf dabei jedoch nicht grundsätzlich ausgeklammert werden, wenn zur Zivilisierung des internationalen Systems auch zählt, daß "unterlassene Hilfeleistung" zu ächten ist. Unter diesem Gesichtspunkt kommt es darauf an, möglichst präzise und restriktive Kriterien für die Legitimität humanitärer Interventionen zu entwickeln. Dafür bietet sich der KSZE-Verhandlungsrahmen in besonderem Maße an, da hier am ehesten die Priorität nicht-militärischer Lösungen gewährleistet ist und zugleich Mechanismen legitimer Verregelung bereitstehen.

Die generelle Problematik kollektiver Sicherheitssysteme in einer Welt asymmetrischer Machtverteilung, die wir oben benannt haben, gilt natürlich auch im Fall der humanitären Intervention. Sie kann sich nicht gegen die mächtigen Staaten richten und steht leicht in der Gefahr, für machtpolitische Zwecke instrumentalisiert zu werden.⁹³ Allerdings dürfte die insgesamt eher nicht-hegemoniale Struktur der KSZE dafür ein gewisses Hemmnis sein.

Wir plädieren dafür, eine "Kasuistik" für einen Katalog legitimer humanitärer Interventionen mit militärischen Mitteln zu erarbeiten. Hier müssen nach unserer Auffassung außer der

90 Vgl. als Beispiele Ludger Volmer, Bosnien und der Pazifismus, in: die tageszeitung (taz) vom 5.9.1992, und Jürgen Maier, In Bosnien hilft Pazifismus nicht weiter, in: taz vom 8.9.1992.

91 Vgl. z.B. Oscar Schachter, The Role of International Law in Maintaining Peace, in: W. Scott Thompson/ Kenneth M. Jensen et al., Approaches to Peace. An Intellectual Map, in Washington: United Institute of Peace 1991, S. 67 - 127, hier S. 82ff, und Tom J. Farer, An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention, in: Lori Fisler Damrosch/David J. Scheffer, Law and Force in the New International Order, Boulder 1991, S. 185 - 201.

92 Vgl. Ulrich Menzel, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt 1992, insbes. S. 202 - 224, und Rainer Tetzlaff, Erste und Dritte Welt - Zur Legitimität "Politischer Interventionen", der allerdings nur nicht-militärische Einmischung thematisiert.

93 Vgl. Lothar Brock, Transforming Humanitarian Intervention. One Step Forward, Two Steps Back, Paper prepared for the XIVth General Conference of the International Peace Research Association, Kyoto, Japan, 27. - 31. Juli 1992, S. 11ff, der insgesamt vorsichtig für humanitäre Interventionen plädiert.

Frage nach der beschließenden und der ausführenden Institution, also der nach dem Verhältnis zwischen dem UN-Sicherheitsrat und der KSZE, vor allem drei Fragen beantwortet werden:⁹⁴

- Welches Ausmaß muß eine Menschenrechtsverletzung annehmen, damit die KSZE zu humanitärem Eingreifen ermächtigt werden kann? Dies gilt sicherlich im Falle des Völkermords, des bewußt herbeigeführten Massensterbens und der massenhaften Vertreibung. Eine Gefährdung des Friedens und der Sicherheit in Europa muß dabei nicht unbedingt gegeben sein.
- Wie ist das Verhältnis zwischen den Kosten einer militärischen Intervention und den damit erreichten Zielen einzuschätzen? Damit ist die Gefahr der Eskalation angesprochen, die bei keiner militärischen Aktion völlig auszuschließen ist, aber auch die Frage der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Der militärische Einsatz darf das Leid nicht direkt Betroffener nicht noch erhöhen. Die humanitäre Intervention sollte unmittelbar gefährdeten Zivilpersonen zugute kommen. Sie darf nicht dazu dienen, ein Gebiet erst einmal "freizubomben".
- Wie wird sichergestellt, daß eine militärische Intervention tatsächlich (z.B. im Verein mit zivilen Maßnahmen) zu einer dauerhaften Befriedung des Spannungsfeldes führt? Hier geht es um die von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali angesprochene "Friedenskonsolidierung", die Entwaffnung der Kriegsparteien, die Räumung von Minen, die Rückführung von Flüchtlingen, die Überwachung von Wahlen und vieles mehr.⁹⁵

94 Vgl. Brock, Humanitarian Intervention (Anm. 93), Tobias Debiel, Humanitäre Intervention. Moralische Pflicht oder Türöffner für neokoloniale Machtpolitik, in: antimilitarismus information, 22. Jg., H. 10, Oktober 1992, S. 9 - 14; Dieter Senghaas, Weltinnenpolitik - Was könnte das sein?, unveröffentlichtes Manuskript, Oktober 1992, S. 19ff.

95 Boutros-Ghali, Agenda (Anm. 86), S. 19ff.

5. Der KSZE-Prozeß als Modell für regionale Friedensstrategien in anderen Weltregionen:

Der Erfolg der multilateralen Entspannungsdiplomatie in Europa, die die Krise der Entspannung Ende der 70er bis Mitte der 80er Jahre überlebt - und auch zu ihrer Überwindung beigetragen hatte, führte kurz vor und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu großem Interesse an der KSZE auch in anderen Weltregionen. Vor allem im Gefolge des 2. Golfkrieges wurden Vorschläge vorgetragen, wichtige Strukturmerkmale des KSZE-Prozesses auf eine Konferenz über Sicherheit und Kooperation im Nahen Osten anzuwenden. Prominentestes Beispiel waren die Ideen Willy Brandts, die er als Vorsitzender der Sozialistischen Internationale ins Gespräch brachte.⁹⁶ Die Handlungsschwäche der KSZE gegenüber den Krisen und Kriegen bei der Auflösung Jugoslawiens und der UdSSR hat allerdings die Attraktivität solcher Vorschläge beeinträchtigt. Gleichwohl sind sie unverändert aktuell, wenn die Übertragung nicht schematisch erfolgt - und wenn einer internationalen Institution wie der KSZE nicht zu viele Erwartungen aufgebürdet werden, Konflikte auch "lösen" zu können. Allein schon aufgrund der anhaltenden Tendenzen zur Dezentralisierung des internationalen Sicherheitssystems zählen wir die Entwicklung regionaler Friedensstrategien ohnehin zu den vordringlichen Aufgaben internationaler Politik.

5.1 Vorschläge für Initiativen und Konferenzen nach dem KSZE-Modell

Die ersten Vorschläge für eine regionale Sicherheitskonferenz für Asien stammen noch aus der Vorphase der KSZE. Parallel zu ihren entspannungspolitischen Initiativen in den sechziger Jahre schlug die Sowjetunion ein System kollektiver Sicherheit auch für Asien vor.⁹⁷ Dahinter stand das deutliche Interesse der UdSSR, die Volksrepublik China "einzudämmen".

1985 griff Gorbatschow den Vorschlag wieder auf, diesmal allerdings mit einer konstruktiven Einbindung Chinas. Die asiatischen Staaten reagierten auf beide Vorschläge reserviert bis ablehnend. Mit dem Hinweis auf die komplexe sicherheitspolitische Struktur in Asien plädierten sie eher für subregionale Lösungen. In der Praxis beschränkten sich die einzelnen subregionalen Initiativen aber weitgehend auf allgemeine politisch-diplomatische Maßnahmen außerhalb des militärischen Bereiches.⁹⁸ Lediglich der Vorschlag der Staaten der "Association of South-East Asian Nations" (ASEAN) aus dem Jahre 1971, eine "Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität in Südostasien" (ZOPFAN) einzurichten, war sicherheitspolitisch angelegt.⁹⁹ Bisher ist jedoch auch diese Initiative auf der Ebene deklar-

96 Willy Brandt: Eine Friedensordnung für den Nahen Osten, in: Europa-Archiv, 1991, 5, S. 137-142.

97 Vgl. Gerhard Baumann: Kollektive Sicherheit für Asien - Moskaus Vorschlag für eine asiatische Sicherheitskonferenz, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Jg.17, Heft 1/1987, S. 51-72.

98 Vgl. Walter Hundt, Asiatisch-pazifische Sicherheit - Geschichte, Probleme, Projekte, Perspektiven, in: Asien - Afrika - Lateinamerika. Zeitschrift des Zentralen Rates für Asien-, Afrika- und Lateinamerikawissenschaften in der DDR, Bd.15, Heft 4/1987, S. 637-647.

99 Vgl. Soedjati J. Djwandono, ZOPFAN: Is it still relevant? in: The Indonesian Quarterly, Heft 2/1991, S. 115-130.

torischer Politik geblieben, ebenso wie deren Modifikation im Jahre 1986, eine nuklearwaffenfreie Zone Südostasien zu fordern.¹⁰⁰

Kanada engagierte sich in den letzten Jahren für eine "North Pacific Security Cooperation Conference" (NPSCC).¹⁰¹ Im Kontext verschiedener Äußerungen des damaligen kanadischen Außenministers Joe Clark fand im August 1991 in Kanada eine Konferenz von Vertretern Chinas, Japans, der beiden koreanischen Staaten, der Sowjetunion, der USA und Kanadas statt, und zwar parallel auf zwei Ebenen, auf der von Wissenschaftlern und auf der von politischen Planungsstäben. Obwohl die KSZE-Sprache vermieden wurde, war de facto von "Körben" die Rede sowie von Vertrauensbildenden Maßnahmen, vom Austausch militärischer Informationen und vom Schutz der Umwelt.

In jüngster Zeit gibt es Überlegungen, die Republiken der GUS in Mittelasien unter einem eigenständigen KSZE-ähnlichen Dach zusammenzuführen.¹⁰²

Obwohl Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, wie die Notifizierung und Beobachtung von Manövern, gegenseitige Besuche von Militärpersonal oder "Heiße Drähte" im südostasiatischen Raum - wenn auch nur auf einer strikt bilateralen Basis - durchgeführt werden,¹⁰³ gibt es offenbar gegenwärtig keine politischen Initiativen, diese auszuweiten und in einen weiteren regionalen Kontext zu stellen. Unterhalb der politischen Ebene finden allerdings im Rahmen der Vereinten Nationen Expertengespräche und Konferenzen statt, auf denen Vorschläge für VSBM in dieser Region diskutiert werden.¹⁰⁴

Eine andere Region, in der sich ähnlich wie in Mittelasien das originäre KSZE-Gebiet und angrenzende Sicherheitszonen überlagern, ist der Mittelmeerraum. Vorschläge zur Schaffung einer "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum" (KSZM) wurden schon in den achtziger Jahren innerhalb der KSZE diskutiert. Erst mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und den sich abzeichnenden neuen Spannungen im Nahen Osten fanden sich im März 1991 Spanien, Frankreich, Italien und Portugal zusammen, um eine gemeinsame Initiative zu starten.¹⁰⁵

100 Vgl. Douglas M. Johnson, *Anticipating Instability in the Asia-Pacific Region*, in: *The Washington Quarterly*, Vol.15, No.2, Sommer 1992, S. 103 - 112, hier S. 106; Jürgen Rüländ, *Europa - ein Modell für Asien*, in: *Außenpolitik*, Heft 4/1992, S. 392 - 401, hier S. 399/400.

101 Vgl. Gerald Segal, *North-East Asia: common security or à la carte?*, in: *International Affairs (London)*, Vol. 67, No. 4, 1991, S. 755 - 767, hier S. 764

102 Siehe die Berichterstattung über die entsprechenden Vorschläge des Präsidenten Nasarbajew aus Kasachstan in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.9.1992.

103 Vgl. die Tabelle in Johnson, *Instability* (Anm.100), S. 110/111.

104 Vgl. z.B. Kusuma Snitwongse, *South-East Asian Security Issues and Confidence-building*, in: *Disarmament*, Vol 14, No. 3, 1991, S. 131 - 146; Qin Huasun, *Confidence-building Measures in the Asia-Pacific Region*, in: ebenda, S. 147 - 154; Mohamed Jawhar, *Implications of the Regional Environment for Regimes of Confidence- and Security-building for Asia and the Pacific*, in: ebenda, Vol. 14, No. 4, 1991, S. 85 - 95.

105 Vgl. den in Anm. 2 zitierten Konferenzvorschlag sowie Ulrike Borchardt: *Zu einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum. Veränderte Geometrie der Festung Europa*, in: *Mediatus*, H. 7-8/1991, S. 5-9; Hermann Scheer, *Abrüstung in der Mittelmeerregion statt Schnelle Eingreiftruppe*, Manuskript, Bonn, April 1992; Roberto Albioni, *European Security across the Mediterranean*, Chaillot Paper No. 2, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, März 1992.

Von allen Vorschlägen, Elemente der KSZE für die Einleitung von Entspannungsprozessen in anderen Regionen zu verwenden, ist der für eine KSZM am gründlichsten ausgearbeitet und bereits ein offizieller Vorschlag von Regierungen. Er geht auf eine Initiative zurück, die Italien und Spanien im September 1990 anlässlich des KSZE-Expertentreffens über das Mittelmeer in Palma de Mallorca vortrugen.¹⁰⁶

Vorgeschlagen wurden die Verhandlungskörbe:

- Sicherheit (Beseitigung der tief verwurzelten Konfliktpotentiale in der Region im militärischen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereich, vertrauensbildende Maßnahmen und ein Kontrollregime für Massenvernichtungswaffen),
- Zusammenarbeit (Verminderung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten und Asymmetrien) und
- Menschliche Dimension (Frage der Menschenrechte und der religiösen Toleranz).

Minimalziele für die KSZM sind - gemäß dem Vorschlag - Vereinbarungen über den Respekt vor der territorialen Integrität von Staaten und der Unverletzlichkeit von Grenzen sowie über den Gewaltverzicht und über Toleranz und Dialogbereitschaft im politischen, kulturellen und religiösen Bereich.

Teilnehmen sollen die Mittelmeeranrainer, die Golf-Staaten, die EG-Staaten, die USA und Kanada sowie die Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres. Die Initiative wurde wegen der Nahostkonferenz in gegenseitigem Einvernehmen vorerst auf Eis gelegt.

Parallel zur KSZM-Initiative entwickelte Willy Brandt seine Überlegungen für eine Friedensordnung im Nahen Osten; darüberhinaus gibt es einen offiziellen Vorschlag Jordaniens zu einer Konferenz über den Nahen Osten (KSZNO).¹⁰⁷ Ob eine solche Konferenz überhaupt Realisierungs- und Erfolgchancen hätte, ist bislang theoretisch am gründlichsten untersucht worden, insgesamt mit einem eher skeptischen Resümee.¹⁰⁸

Im gleichen Jahr, 1991, in dem die nördlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers sich über ihren Konferenzvorschlag verständigten, entstand das "Kampala-Dokument", in dem eine "Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa" (CSSDCA) gefordert wurde.¹⁰⁹ Initiatoren waren führende Staatsmänner und Politiker Afrikas. Ihr Dokument ist ähnlich konkret wie der KSZM-Vorschlag. In Anlehnung an die "Körbe" der KSZE enthält es vier "Kalebassen", die allerdings wegen der Situation in Afrika thematisch anders gegliedert sind: Sicherheit, Stabilität (womit vor allem Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gemeint sind), Entwicklung und Zusammenarbeit.

106 Die Reden des italienischen und des spanischen Außenministers sowie das "non-paper" auf der KSZE-Konferenz in Mallorca sind wiedergegeben in der Dokumentation des italienischen Außenministeriums (Anm. 2).

107 Vgl. Brandt, Friedensordnung (Anm. 96), und Das jordanische Konzept einer KSZNO, In: Österreichische Militärische Zeitschrift, Heft 6/1991, S. 508 - 511.

108 Vgl. Frank Schimmelpfennig: Konferenzdiplomatie als regionale Friedensstrategie. Läßt sich das KSZE-Modell auf den Vorderen Orient übertragen? Hamburg: IFSH (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 60) 1991, und Dietrich Jung, Eine umfassende Friedensregelung für den Nahen Osten. Wunschtraum und Wirklichkeit einer KSZMO, in: Der zweite Golfkrieg (Militärpolitik - Dokumentation, Heft 82), Frankfurt 1991, S. 20 - 30.

109 siehe Anm. 2.

Das Kampala-Dokument wurde von der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) wohlwollend zur Kenntnis genommen, bislang jedoch nicht ratifiziert. Ähnlich wie in Asien bemängeln verschiedene Stimmen auch in Afrika, daß eine Konferenzinitiative, die den gesamten Kontinent umfasse, den spezifischen subregionalen Sicherheitsproblemen zu wenig gerecht werde. Es sei deshalb sinnvoller, entsprechende Projekte auf Subregionen mit einem hohen Grad sicherheitspolitischer Interdependenz zu konzentrieren, wie etwa im südlichen Afrika.¹¹⁰

Schließlich ist eine Region zu erwähnen, in der in den achtziger Jahren mehrere Versuche einer regionalen, multilateral organisierten Befriedung unternommen wurde: Zentralamerika. Diese Initiativen mündeten am Ende zwar nicht in ein KSZE-ähnliches Konferenzprojekt, sie enthielten jedoch viele KSZE-ähnliche Elemente der systematischen Verknüpfung verschiedener Verhandlungsthemen und der schrittweisen Verregelung des Verhaltens staatlicher und gesellschaftlicher Akteure.¹¹¹

Die Bilanz der außereuropäischen Bemühungen um regionale Friedensstrategien nach dem Vorbild der KSZE ist insgesamt bisher bescheiden. Offenkundig sind aber auch die Voraussetzungen für eine Übertragung des KSZE-Modells oder zumindest einiger seiner Merkmale höchst unterschiedlich. Im folgenden sollen diese Voraussetzungen aufgrund der Erfahrungen mit dem KSZE-Prozeß in Europa genauer herausgearbeitet werden. Dabei werden sowohl Merkmale der alten wie der neuen KSZE berücksichtigt. Methodisch orientiert sich diese Herangehensweise sowohl an den institutionellen Merkmalen des KSZE-Prozesses wie an den Interessenkonstellationen der beteiligten Akteure.¹¹²

5.2 Zur Übertragbarkeit der KSZE-Erfahrungen auf außereuropäische Regionen

Betrachtet man die Strukturen und Prozeduren des KSZE-Prozesses, wie er sich in den letzten 20 Jahren herausgebildet hat, und die Interessenkonstellationen, die ihn getragen haben, so läßt sich die Beantwortung der Frage, ob sich die KSZE-Erfahrungen auf andere Weltregime übertragen lassen, in mehrere Teilfragen und -antworten untergliedern. So geht es darum, ob in diesen Regionen:

- die Bereitschaft vorhanden ist, Konflikte nicht mit militärischen Mitteln "durchzufechten",
- zentrale Akteure eine Initiativ- und Brückenfunktion ausüben können,
- die Region sich nicht nur geographisch, sondern auch sicherheitspolitisch abgrenzen läßt und ob
- komplementäre Interessenstrukturen bestehen.

110 Vgl. Hans-Dieter Lemke, *Military Aspects of Future Security Building in Southern Africa. Exploring the Applicability of the European Experience*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 1992.

111 Vgl. Lothar Brock: *Mittelamerika: Regionalisierung als Chance* in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 31, H. 1/1988, S. 408-412; Michael Kühn: *Krisenherd Zentralamerika - Probleme und Perspektiven*, Frankfurt: HSFK (Friedensforschung Aktuell Nr. 29) 1991.

112 Vgl. unter primär institutionalistischen Gesichtspunkten die Analyse der KSZVO bei Frank Schimmelfennig, *Konferenzdiplomatie* (Anm. 108) und unter primär konfliktstrukturellen bei Jung, *Friedensregelung* (Anm. 108); ferner den Überblick bei Mir A. Ferdowsi: *Die KSZE als Modell? Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung in der Dritten Welt*, in: *Europa-Archiv* 1992, 3, S. 76-84.

5.2.1 Bereitschaft zur nicht-militärischen Konfliktbearbeitung

Eine, wenn nicht die zentrale Voraussetzung für die bi- und multilaterale Entspannungspolitik in Europa war zweifellos die Einsicht auf allen Seiten, daß jeder Versuch, den Status quo mit militärischen Mitteln zu verändern, zur (nuklearen) Katastrophe führen würde. Darüber hinaus hatten beide Seiten des Kalten Krieges die mühsame Erfahrung machen müssen, daß auch andere Strategien, wie z.B. Konfrontation oder "Eindämmung", den territorialen und systempolitischen Status quo nicht zu verändern vermochten. An seiner Anerkennung führte deshalb letztlich kein Weg vorbei, sollte ein Modus vivendi für die vielen praktischen Beziehungsprobleme gefunden werden. Freilich bedeutete diese Anerkennung nicht, daß die Beteiligten auf eine Veränderung des Status quo zu ihren Gunsten verzichtet hätten. Im Gegenteil, das westliche Konzept des "Wandels durch Annäherung" setzte gerade darauf, mit Hilfe kooperativer Strukturen diese Veränderungen von innen zu bewirken.

Die Bereitschaft, militärische Mittel nicht anzuwenden, ist in der Regel höher, wenn es keine gravierende territoriale Streitigkeiten gibt. Das allerdings ist in den meisten Konfliktregionen der Fall. Dazu kommt, daß die Staatenbildung in den besonders konfliktträchtigen Gebieten nicht abgeschlossen ist, einschließlich neuerdings auch im Anwendungsbereich der KSZE, häufig aufgrund von Minderheitenunterdrückung oder der Existenz großer "staatenloser" Völker wie z.B. der Kurden oder Palästinenser. Ob KSZE-ähnliche Konferenzen oder auch KSZE-ähnliche Institutionen hier regelnd wirken können, wird die Zukunft zeigen. Ein erster Test wird sein, ob es gelingt, mit der neuen KSZE erfolgreich die Austragungsformen der Konflikte in Ost- und Südosteuropa und in der GUS zu "zivilisieren". Dies würde die Anerkennung und Einhaltung der Vereinbarung im Rahmen des Prinzips I der KSZE-Schlußakte von 1975 bedeuten, nach der Grenzen nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung geändert werden können.

Für die Generalisierung des KSZE-Konzepts bedeutet dieser historische Ausgangspunkt, daß geeignete Anwendungsfelder vor allem dort liegen, wo die Konflikte unterhalb des Eskalationsniveaus militärischer Drohpolitik liegen oder wo sich diese Drohpolitik als letztlich kontraproduktiv für die Interessen beider Seiten erwiesen hat. Möglicherweise zählen hierzu auch jene Spannungsfelder, in denen die betreffenden Staaten nach mehreren Kriegen einsehen mußten, daß keine Seite militärisch "gewinnen" kann. Allerdings gibt es nirgends das nukleare "Gleichgewicht des Schreckens", das den europäischen Entspannungsprozeß entscheidend befördert hat.

5.2.2 Initiativ- und Brückenfunktion von Schlüssel-Akteuren

Eine zweite Voraussetzung für den Einstieg in den KSZE-Prozeß war das besondere Interesse maßgeblicher Staaten, die "Werbungskosten" für die schwierige Anlaufphase und spätere Stagnationsphasen aufzubringen. Während dies anfangs vor allem auf die Sowjetunion zutraf, war später insbesondere die Bundesrepublik Deutschland zur Absicherung ihrer bilateralen Ostpolitik und zur Stabilisierung ihrer prekären Lage an der Schnittstelle zwischen Ost und West treibende Kraft. Neben den Akteuren mit einer initiierenden Funktion haben im originären KSZE-Prozeß auch jene Staaten eine wichtige Rolle gespielt, die als "Brücke" zwischen den Hauptkontrahenten geeignet waren und dabei helfen konnten, Kompromisse zu erzielen. Dazu gehörten in erster Linie die neutralen und bündnisfreien Staaten, später

teilweise auch andere, kleinere Mitglieder beider Bündnisse.¹¹³ Diese Brückenfunktion wurde durch die Bipolarität erleichtert, damit wurde "Komplexität reduziert". Zwei Blöcke standen sich gegenüber, dazwischen gab es "gute Dienste".

Im Vergleich zum Europa der alten KSZE ist die Konfliktstruktur in den meisten anderen Regionen erheblich komplexer und diffuser. Das macht einerseits Verhandlungen und Vermittlungsaktivitäten schwieriger, andererseits aber bietet dies auch günstige Bedingungen dafür, Konflikte in Einzelprobleme zu zerlegen, verschiedene Themen zu "Paketen" zu verknüpfen und interessenausgleichende Kompromisse jenseits von "Nullsummenspielen" zu erzielen.

Im Hinblick auf die Übertragbarkeit des KSZE-Modells auf andere Weltregionen ist es vermutlich leichter, Staaten mit einer Vermittlungs- und Brückenfunktion zu finden als solche, die die erheblichen Werbungskosten zur Initiierung des Prozesses aufbringen wollen und können. Eine offene Frage ist, ob diese Funktion auch von externen Mächten oder Mächteallianzen übernommen werden kann. Hier liegt vermutlich eine zentrale Herausforderung für die Übertragbarkeit des KSZE-Konzeptes. Einerseits sind die externen Mächte als Katalysator und als dritte Partei unter Umständen unverzichtbar, andererseits kann durch ihre Beteiligung gerade der besondere Vorzug der regional begrenzten Streitbeilegung und Friedensstiftung gefährdet werden.

Ein anderer Weg zur Initiierung eines KSZE-Modells in anderen Weltregionen könnte sich über die UN-Reform eröffnen. Sollte es nämlich gelingen, die Stärkung der Vereinten Nationen mit dem Ausbau der KSZE als regionale Abmachung zu verkoppeln, läge es nahe, deren Strukturen auch auf andere Regionen zu übertragen.

5.2.3 Abgrenzung der sicherheitspolitischen Region aufgrund von Interdependenzkriterien

Ein Schlüsselproblem im Vorfeld der ersten KSZE-Runde war die Beteiligung der USA und Kanadas. Mit dem Argument, diese Staaten lägen außerhalb der geographisch definierten Region Europa, versuchte die UdSSR sie von der Konferenz fernzuhalten. Auch während der Europäisierungsdebatten in den 80er Jahren und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde ihre Beteiligung an einer regionalen europäischen Friedensstrategie von verschiedenen Seiten in Frage gestellt. Diese Abkoppelung war machtpolitisch nicht zu realisieren. Sie hätte aber auch der sicherheitspolitischen Interdependenz zwischen Nordamerika und Europa widersprochen. Welchen Sinn soll die Verständigung über Prinzipien, Normen, Verhaltensregeln und Prozeduren haben, wenn die Führungs- und teilweise Garantiemacht einer Seite dabei ausgeklammert wird?

In anderen Weltregionen ist diese Frage zwar differenzierter zu beurteilen, da hier die sicherheitspolitische Einbindung der Großmächte zum Teil sehr viel weniger ausgeprägt ist. Unbestritten dürfte jedoch sein, daß sich die territorialen Grenzen für regionale Friedensstrategien primär an Interdependenzen und erst sekundär an physikalisch-geographischen Kriterien orientieren sollten.¹¹⁴

113 Vgl. Michael Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß, Baden-Baden: Nomos 1990.

114 Vgl. Buzan, People (Anm. 1).

5.2.4 Komplementäre Interessenstrukturen im Hinblick auf sicherheits- und nicht-sicherheitspolitische Themen

Die erste Verständigung über die Schlußakte von Helsinki wurde durch den breiten Themenkatalog und die zumindest teilweise komplementären Sicherheitsinteressen der westlichen und östlichen Staaten wesentlich begünstigt. Sie erleichterten auch die für den KSZE-Prozeß insgesamt charakteristischen interessenausgleichenden Kompromisse und das "Kleinarbeiten" des Gesamtkonfliktes. Die sicherheitspolitische Komplementarität ist in den meisten außereuropäischen Spannungsfeldern aufgrund des Sicherheitsdilemmas am ehesten gegeben, vorausgesetzt, die Akteure sind bereit, ihre Konflikte nicht mit militärischen Mitteln auszutragen. Sehr viel weniger ausgeprägt sind demgegenüber die Interessenkomplementaritäten im Hinblick auf andere Beziehungsfelder, vor allem was die "menschliche Dimension" betrifft.

Es wird schwierig sein, zum einen KSZE-ähnliche "Pakete" aus Forderungen, die Menschenrechte zu respektieren, und wirtschaftlichen Anreizen zu schnüren, zum anderen über die UN-Menschenrechtskonvention hinaus sich auch inhaltlich über Menschenrechte zu verständigen.

5.3 Erfolgchancen für KSZE-ähnliche regionale Friedensstrategien

Wenn die genannten vier Voraussetzungen in einer Region gegeben sind, hängt der Erfolg einer regionalen Friedensstrategie nach dem KSZE-Modell vor allem von zwei Leistungen ab: erstens von Regimebildungen, die auch innerstaatliches Verhalten einbeziehen, und zweitens von Mechanismen zur Konfliktprävention, deren Institutionalisierung bereits einen Teil der Konfliktbearbeitung darstellt.

Was den ersten Bereich betrifft, so hat die alte KSZE ihre besondere Stärke bewiesen, als sie den osteuropäischen Bürgerrechtsbewegungen eine zusätzliche Legitimationsbasis für ihre Bestrebungen verschaffte. Gegenwärtig stellt sich die Aufgabe einer weitergehenden Regimebildung bei der Neubildung von Staaten. Die alte Stärke und die neue Aufgabe verbindet, daß über die multilaterale Konferenzdiplomatie zivilgesellschaftliche Akteure und Strukturen gefördert werden. Diese Aufgabe ist in anderen Weltregionen ebenfalls zu lösen. Allerdings fragt es sich, ob es dort in hinreichendem Maße gesellschaftliche Akteure gibt, die den Prozeß der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen mittragen können. Hier liegt ein Schlüsselproblem für die Übertragbarkeit des KSZE-Modells.

Was die Konfliktprävention und ihre Institutionalisierung angeht, so war eines der wichtigsten innovativen Merkmale der KSZE ihre starke Prozeßorientierung. Anders als viele andere internationale Organisationen und Regelwerke zielte die KSZE nicht auf eine von Anfang an festgelegte Struktur, vielmehr entwickelte sie sich schrittweise durch Aushandeln thematisch spezifischer Verfahren und deren periodische Überprüfung und Weiterentwicklung. Durch dieses "diskursive Design" wurde schrittweise der Katalog von Verbindlichkeiten erweitert und zumindest eine konfliktdämpfende Wirkung in Krisenzeiten erreicht. Gegenwärtig geht es darum, diese konfliktpräventiven Mechanismen in verschiedenen Bereichen weiter zu institutionalisieren. Für die Übertragung des gesamteuropäischen Konferenzmodells auf andere Weltregionen heißt das: Die KSZE in ihrer gegenwärtigen Gestalt sollte nicht als fertiges Rezept betrachtet werden. Ihre Vorbildfunktion liegt eher im "diskursiven Design", das zu übertragen wäre und dazu dienen kann, regionale Friedensstrategien mit je eigenem Profil zu entwickeln.

6. **Schlußfolgerungen**

Der Kontrast zwischen dem friedensstiftenden Anspruch der KSZE und der Realität ethno-nationaler Krisen und Kriege im östlichen Europa und in Mittelasien ist offenkundig. Auf der einen Seite werden neue Institutionen und Krisenmechanismen geschaffen und verfeinert, während auf der anderen Seite das Blutvergießen in Südosteuropa und im Kaukasus unvermindert weitergeht und an vielen anderen Stellen der zerfallenen sozialistischen Staatenwelt zusätzliche Konflikte aufflammen. So sehr sich die KSZE-Diplomaten auch bemühen, mit der Entwicklung Schritt zu halten, bislang wurden ihre Initiativen von der Konfliktdynamik fast immer überholt.

In diesem Gegensatz spiegelt sich ein zentrales Dilemma der KSZE: Die alte KSZE ist als ein Instrument zur langfristigen Einhegung und zum Kleinarbeiten des Ost-West-Konflikts angelegt worden. Ihre Wirkungsweise war deshalb auf eine schrittweise, "inkrementalistische" Verständigung über staatliche Verhaltensregeln ausgerichtet. Dieses Prozeßmuster prägt auch die Institutionalisierung der neuen KSZE, was im Hinblick auf das Ziel einer kontinuierlichen "Zivilisierung" des internationalen Systems unverändert wichtig ist. Zugleich steht die neue KSZE jedoch vor der immensen Herausforderung eines auch kurzfristig wirksamen Konfliktmanagements. So werden als Reaktion auf die aktuellen Spannungsfelder inkrementalistisch neue Institutionen und Krisenmechanismen geschaffen, ohne daß diese schon funktionsfähig sind und die Kompetenzen haben, die sie erst wirksam machen würden. Einrichtungen und Verfahren, die für den einen Konflikt geschaffen wurden, sind erst für den nächsten einsatzfähig - und reichen für diesen wiederum nicht aus.

Aber auch die mit mehr Machtmitteln ausgestatteten internationalen Organisationen, wie die Europäische Gemeinschaft und die UNO, haben es schwer, den Einsatz von Gewalt zu stoppen und den Konfliktverlauf entscheidend zu beeinflussen, wie in Bosnien-Herzegowina offenkundig wurde. Jedenfalls sollte in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck erweckt werden, Kriegsparteien könnten schnell zur Vernunft gebracht werden, wenn starke "dritte Parteien" Druck auf sie ausübten und notfalls mit Gewalt den Frieden "erzwingen" würden. Wo dies versucht wurde, waren die Ergebnisse eher bescheiden.

Trotz dieses skeptischen Befundes sind wir der Auffassung, daß der Ausbau der KSZE als regionales Verhandlungssystem und als Internationale Organisation unverzichtbar ist. Dabei sollte das Leistungsprofil der KSZE im Hinblick auf ein umfassendes regionales Konfliktmanagement systematisch verstärkt werden.

Die Forschungen zur Rolle internationaler Verhandlungssysteme und Organisationen sind zu dem Ergebnis gekommen, daß durch sie zumindest mittelfristig mehr Transparenz und Erwartungsstabilität zwischen den Staaten geschaffen wird. Das "Sicherheitsdilemma" kann auf diese Weise verringert werden. Internationale Verhandlungssysteme und Organisationen können zudem "Regime" schaffen, in denen Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren vereinbart werden, die nationale Interessenpolitik zwar nicht aufheben, sie jedoch in vielen Fällen effektiv einschränken. Diese Regime beziehen sich zwar in erster Linie auf die zwischenstaatlichen Beziehungen, wirken aber auch in den innerstaatlichen Bereich hinein und können so zu einer "Zivilisierung" der internationalen Beziehungen beitragen.

Die KSZE hat seit ihrem Beginn, insbesondere aber seit 1989, wesentliches zur Normbildung in den gesamteuropäischen Beziehungen beigetragen. Diese Aufgabe ist in klassischen Feldern der alten KSZE, wie z.B. der Menschenrechtsfrage, weitgehend abgeschlossen.

Künftig wird es vor allem um die Präzisierung der Regeln, den Ausbau der Implementierungsprozeduren und deren Anwendung gehen. Das gesamte Spektrum der Regimebildung ist allerdings noch gefordert, um friedliche Wege für den Zerfall und die Neubildung von Staaten zu erarbeiten. Dabei kann es nur um allgemeine Leitsätze gehen, weil jeder Fall anders gelagert ist und es keine absolut gerechte Lösung geben wird. So sollte bei Sezessionen, die gerechtfertigt sind, weil eine Nationalität oder Minderheit im bisherigen Staat massiv unterdrückt wird und keine realistische Aussicht auf Änderung besteht, der neue Staat nur dann diplomatisch anerkannt werden, wenn vorher eine international kontrollierte Volksabstimmung stattgefunden hat. Darüber hinaus muß der neue Staat akzeptieren, daß es u.U. nunmehr Minderheiten geben kann, die wiederum ein Sezessionsrecht beanspruchen.

Insgesamt halten wir beim weiteren Ausbau der KSZE folgende Aspekte für wesentlich:

1. Die institutionelle Stärkung der KSZE als Regionalorganisation der Vereinten Nationen, die einerseits Reformimpulse aus dem UN-System aufgreift und regionalspezifisch umsetzt und andererseits selbst Impulse für die UN-Reform gibt.
2. Die organisatorische Straffung und Effizienzsteigerung der KSZE durch die Einrichtung eines Generalsekretärs, eine klarere Aufgaben- und Funktionsteilung zwischen den verschiedenen Foren, Zentren und Büros sowie eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung.
3. Die Schaffung eines umfassenden "Netzwerks der friedlichen Streitbeilegung". Dieses sollte von einem neu einzurichtenden KSZE-Sicherheitsrat über die Schlichtungskommission, den Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof bis zur systematischen Förderung der Konfliktprävention auf der zwischengesellschaftlichen Ebene reichen.

Der fatale Kreislauf von Gewalt und Gegengewalt kann langfristig nur überwunden werden, wenn die KSZE als zwischenstaatliche Einrichtung von einem "gesellschaftlichen Unterbau" getragen wird, der Mitverantwortung für die friedliche Streitbeilegung im neuen Europa übernimmt. Die KSZE könnte und sollte ihrerseits derartige Initiativen ermutigen und deren Arbeitsbedingungen verbessern. Deshalb schlagen wir die Einrichtung einer "KSZE-Stiftung für Konfliktforschung und Konfliktmediation" vor, die entsprechende Einzelprojekte finanziell fördert sowie Weiterbildungs- und Beratungsmaßnahmen organisiert.

Das besondere Profil der KSZE lag und liegt in dem Bemühen um eine nicht-militärische Prävention und Regelung von Konflikten. Die Eskalation der Kriege und Bürgerkriege im früheren Jugoslawien und im Kaukasus hat jedoch dazu geführt, daß mit den Beschlüssen von Helsinki 1992 auch friedenserhaltende militärische Operationen unter dem Dach der KSZE durchgeführt werden können. Ob diese Maßnahmen jemals praktiziert werden, ist angesichts der - zu Recht - restriktiven Kriterien für friedenserhaltende Operationen fraglich. Wenn zur Zivilisierung des internationalen Systems freilich auch zählt, daß "unterlassene Hilfeleistung" zu ächten ist, können "humanitäre Interventionen" mit militärischen Mitteln nicht prinzipiell aus dem KSZE-Instrumentarium ausgeschlossen werden. Die KSZE sollte allerdings zu derartigen Maßnahmen nur dann legitimiert sein, wenn grundlegende Menschenrechte durch Krieg, Hunger, Vertreibung, Internierungslager und andere Grausamkeiten massiv verletzt werden. Außerdem müssen als weitere Kriterien unbedingt die Verhältnismäßigkeit der angestrebten Ziele und der zu erwartenden Kosten sowie die langfristigen Folgen für die Befriedung der betroffenen Region berücksichtigt werden.

Der Erfolg der KSZE, Verhaltensregeln für die praktischen Probleme im Rahmen des Ost-West-Konflikts zu vereinbaren, hat zu Überlegungen geführt, Elemente dieses

multilateralen Prozesses auch auf andere Konfliktregionen zu übertragen. Die Chancen hierfür sind eher mit Skepsis zu betrachten, weil die Besonderheiten des alten KSZE-Prozesses, der sich auf die spezielle Situation des Ost-West-Konflikts in Europa bezog, auf andere Regionen nicht übertragbar sind. Das schließt nicht aus, daß Methoden der Vertrauensbildung und bestimmte Verhandlungstechniken auch für andere Konfliktkonstellationen verwendbar sind. Wenn die KSZE nicht als "Blaupause" verwendet, sondern in erster Linie in ihrem Prozeßcharakter gesehen wird, kann die Kenntnis ihrer Strukturen und Mechanismen dazu beitragen, Friedensstrategien zu entwickeln, die auch anderen Weltregionen angemessen sind.

ISBN 3-928965-17-4