

Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE¹

Bei den Bemühungen der Staatengemeinschaft um Regelung nationaler Konflikte, wie sie insbesondere mit dem Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion einhergingen, haben Autonomieprojekte von Anfang an eine erhebliche Rolle gespielt. Die OSZE hat hieran sowohl operativ als auch bei der Weiterentwicklung des Normenwerkes europäischer Sicherheit Anteil. Autonomieregelungen haben sich typischerweise für bestimmte Teilgebiete von Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion als gefragt erwiesen, in denen nationale Minderheiten regional die Mehrheit bilden; so für Teile Kroatiens, den Kosovo, Transnistrien, Südossetien, Abchasien, Berg-Karabach, die Krim und Tschetschenien.

Praktisch geht es in der Regel um Eindämmung von Sezessionsversuchen durch Gewährleistung weitgehender Selbstverwaltungsrechte. Forderungen von Minderheiten nach Selbstbestimmung sollen in einer Weise verwirklicht werden, die sich mit der territorialen Integrität des betreffenden Staates verträgt.

In den genannten Fällen geht es primär um territoriale Autonomie, um die Einführung eines Sonderstatus in einem bestimmten Gebiet. Fallweise steht dabei für Autonomie auch "*special status*", "*special status of autonomy*" oder "Selbstverwaltung".

Die Konzentration der Bemühungen der Staatengemeinschaft auf territoriale Autonomielösungen ist insofern bemerkenswert, als das Völkerrecht einen Anspruch von Minderheiten auf Gewährung von Autonomie bisher nicht kennt.² Auch in der OSZE werden Minderheitenrechte grundsätzlich als Individualrechte behandelt. Im OSZE-Bereich enthält die bisher weitestgehenden Formulierungen in Richtung auf einen Schutzanspruch von Gruppen durch Autonomiegewährung das Dokument des Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 29. Juni 1990, das unter Nr. 35 die Einrichtung "lokale(r) oder autonome(r) Verwaltungen, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten" bestimmter nationaler Minderheiten Rechnung tragen, als eine "Möglichkeit" zum Schutz von deren Identität und zu deren Förderung bezeichnet. Ähnlich wie das Kopenhagener Dokument äußert sich der Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf vom 19. Juli 1991, in dem die

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

2 Vgl. Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 30.

Teilnehmerstaaten - unter Punkt IV, Absatz 8 - "mit Interesse zur Kenntnis" nehmen, daß einige von ihnen unter anderem durch "Lokal- u. autonome Verwaltung sowie Territorialautonomie einschließlich der Errichtung von beratenden, legislativen und exekutiven Organen" "positive Ergebnisse erzielt haben".

So unverbindlich diese Texte ihrem Inhalt nach - und nicht nur rechtlich gesehen - sind, politisch bedeutungslos sind sie keineswegs. Der Bericht des Genfer Expertentreffens kennzeichnet an anderer Stelle (Punkt II, Absatz 3) "Fragen nationaler Minderheiten" als "ein berechtigtes internationales Anliegen und daher eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des jeweiligen Staates". Mit der Aufnahme von Autonomie als mögliches Regelungsmodell in spezielle Minderheitendokumente der OSZE wird die Berufung auf den Nichteinmischungsgrundsatz zur Abwehr internationaler Anteilnahme (wie dies derzeit die Bundesrepublik Jugoslawien in der Kosovo-Frage versucht) erschwert, auch wenn diese Texte nicht als völkerrechtliche Anspruchsgrundlage auf Autonomiegewährung angesehen werden können. Die Weiterentwicklung dieser Texte wäre wünschenswert, um die Mitwirkungsmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft bei der Regelung von Minderheitenkonflikten weiter zu verbessern.

Bei den laufenden Bemühungen der Staatengemeinschaft um Realisierung von Autonomie ist aus naheliegenden Gründen die Konfliktregelung, weniger der Minderheitenschutz, das Leitmotiv und steht dementsprechend im Vordergrund. Die OSZE ist in den einzelnen Fällen in unterschiedlicher Weise operativ tätig. Ihr Einsatz reicht vom "facilitating" des Dialogs der Parteien über die Arbeit an Status-Entwürfen bis zur Überwachung getroffener Regelungen und eingegangener Verpflichtungen. Von Erfolgen kann bisher nur sehr begrenzt gesprochen werden, was angesichts der außerordentlich tiefgehenden Gegensätze nicht überrascht. Eine Einigung zwischen Streitparteien auf ein Autonomiestatut war bisher außer im Falle von Tatarstan, wo sich die russische Regierung und Vertreter des Gebietes ohne internationale Hilfestellung 1994 einigen konnten, noch nirgends zu verzeichnen. (Die in der ukrainischen Verfassung vom 28. Juni 1996 vorgesehene Autonome Republik Krim muß als einseitiger Lösungsansatz angesehen werden.)³

Der nachfolgende kursorische Überblick erläutert den Sachstand in den Hauptstreitfällen.

Das wohl anspruchsvollste Vorhaben, in ehemals kommunistischen multinationalen Staaten Autonomie zur Konfliktregelung einzusetzen, stellt bisher der sogenannte *Carrington-Plan* der Europäischen Gemeinschaft vom Oktober 1991 für das frühere *Jugoslawien* dar. Der Carrington-Plan sah Minder-

3 Vgl. Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 119-131, hier S. 128.

heitenrechte in dreifacher Abstufung vor: grundlegende Rechte für Angehörige von Minderheiten; zusätzliche politische Mitwirkungsrechte dort, wo die Minderheit einen "bedeutsamen Teil" der Bevölkerung ausmacht, ohne regional die Mehrheit zu bilden; und schließlich einen "besonderen Autonomiestatus" für - noch zu bestimmende - Gebiete, in denen "Angehörige einer nationalen oder ethnischen Gruppe die Mehrheit bilden" (Kapitel 2, "Menschenrechte und Rechte ethnischer und nationaler Gruppen"). Der Autonomiestatus sollte u.a. eine gesetzgebende Körperschaft, eine administrative Struktur einschließlich Polizei und eine Gerichtsbarkeit beinhalten, die für Angelegenheiten der betreffenden Gebiete verantwortlich sein und die Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln sollten.

Die KSZE begrüßte ("welcomes") in einer Entscheidung des Ausschusses Hoher Beamter zur "Lage in Jugoslawien" am 22. Oktober 1991 die Einführung des Carrington-Vorschlags und hielt mit großem Interesse fest ("notes with great interest"), daß er unter anderem Richtlinien zur Implementierung von Rechten ethnischer und nationaler Gruppen enthielt.⁴

Nachdem einheitliche Regelungen auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien nicht durchzusetzen waren, verselbständigten sich auch die Lösungsansätze. Die Minderheitenbestimmungen des Carrington-Plans haben jedoch nach wie vor Bedeutung. Auf diese bezogen sich die Gutachten der Badinter-Kommission zur Anerkennung der Nachfolgestaaten Jugoslawiens von 1991/1992, die wiederum Grundlage der Entscheidungen wurden, mit denen die Staatengemeinschaft die Nachfolgestaaten anerkannte.

Die Autonomiebestimmungen des Carrington-Plans waren insbesondere für die serbischen Mehrheitsgebiete in Kroatien und für den Kosovo gedacht. Autonomiedefizite in Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien bleiben von Belang.

In *Kroatien* ist diesbezüglich die OSZE in besonderem Maße gefordert. Mit ihrer Langzeitmission erfüllt sie dort in Menschenrechts- und Minderheitenfragen wichtige Aufgaben. Das Mandat der OSZE-Mission (Beschluß Nr. 176 vom 26. Juni 1997) sieht vor, daß die Mission die Implementierung der kroatischen Gesetze und von Verträgen und Verpflichtungen überwacht, die von der kroatischen Regierung zur

- Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen und zum Schutz ihrer Rechte sowie
- zum Schutz aller Angehörigen nationaler Minderheiten

4 Fourth CSO Meeting, Prague, 22-24 October 1991, The Situation in Yugoslavia, 4-CSO/Journal no. 1, Annex 3, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Cooperation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/ Boston/London 1993, S. 914-916, hier S. 915.

eingegangen wurden. Anlaß zur Besorgnis gibt die Suspendierung der im Verfassungsgesetz vom 4. Dezember 1991 geschaffenen Autonomiebestimmungen für Gemeinden und Gebiete mit mehr als 50 Prozent Minderheitsbevölkerung durch Verfassungsgesetz vom 20. September 1995. Die Badinter-Kommission hatte Ende 1991 gegenüber Kroatien die volle Annahme des Carrington-Planes, insbesondere bezüglich der "*Special-status*"-Regelung, eigens angemahnt. Die volle Annahme war seinerzeit eindeutig Voraussetzung der völkerrechtlichen Anerkennung gewesen und von Präsident Tudjman dem Vorsitzenden der Kommission schriftlich zugesichert worden. Die Suspendierung der den "*special status*" betreffenden Bestimmungen des Verfassungsgesetzes vom Dezember 1991 wurde unter anderem vom Generalsekretär der Vereinten Nationen in Berichten an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mehrfach kritisiert. Die demographischen Verhältnisse in Kroatien entsprechen als Folge von Flucht und Vertreibung heute zwar nicht mehr denen von 1991. Jedoch bestehen Verpflichtungen zur Gewährleistung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen ohne Ansehen der Nationalität, deren Erfüllung mittel- bis längerfristig zu einer annähernden Wiederherstellung der Relationen führen sollte. Es kann daher erwartet werden, daß sich die OSZE-Mission für die Wiederherstellung der Regelung vom Dezember 1991 mit Nachdruck einsetzt.

Für den *Kosovo* hält die internationale Gemeinschaft angesichts eines albanischen Bevölkerungsanteils von annähernd 90 Prozent seit 1991 unverändert an einer territorialen Autonomieregelung ohne Grenzänderungen fest (wobei sich die Achtung der Unverletzlichkeit gemäß Punkt IV.7, Absatz 4 der Schlußfolgerungen des Prager Rattreffens der KSZE vom 30. und 31. Januar 1992 auch auf "innere Grenzen" im früheren Jugoslawien bezieht). Dieser Kontinuität entspricht auf seiten der Parteien eine ebensolche im negativen Sinne. Die jugoslawisch-serbische Seite hat die Gewährung territorialer Autonomie an den Kosovo abgelehnt, seitdem Serbien die unter der Verfassungsordnung von 1974 bestehende weitreichende Autonomie des Kosovo 1989 in einseitigen Schritten abgeschafft hatte. Sie vertritt die Auffassung, Serbien und die BRJ erfüllten die durch internationale Abkommen gesetzten Verpflichtungen gegenüber Minderheiten. Unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft erklärt sich die jugoslawisch-serbische Seite neuerdings zu einem Dialog u.a. über Formen von Autonomie bereit. Ob darunter auch territoriale Autonomie verstanden werden kann, bleibt abzuwarten. Die Vertreter der Kosovo-Albaner lehnen ihrerseits die Gewährung territorialer Autonomie im Verbände Serbiens, sei es durch Wiederherstellung der früheren Verhältnisse, sei es in anderer Form, als unzureichend ab. Ihr erklärtes Ziel ist heute die Unabhängigkeit des Kosovo. Ob damit eine Regelung der Kosovo-Frage innerhalb der BRJ noch möglich ist, ist eine offene Frage.

Da die Bundesrepublik Jugoslawien internationale Vermittlung in der Kosovo-Frage bislang prinzipiell zurückgewiesen hat und sich für Gute Dienste nur sehr zögerlich und selektiv öffnet, ist die Staatengemeinschaft bisher daran gehindert, sich voll zu engagieren. Die zunächst bei der Internationalen Konferenz für Jugoslawien (ICFY), seit deren Auflösung Ende 1995 bei dem hauptsächlich mit Bosnien und Herzegowina befaßten "Hohen Repräsentanten" angesiedelte Arbeitsgruppe für Minderheitenfragen konnte ihre Kosovo-Zuständigkeit nie in vollem Umfang realisieren. Als maßgebende internationale Institution in der Kosovo-Frage hat sich jüngst die Kontaktgruppe (KG) etabliert, die aus Vertretern der USA, Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, Italiens, Rußlands und des EU-Vorsitzes besteht. Sie initiierte Wirtschaftssanktionen, um die Bundesrepublik Jugoslawien in der Kosovo-Frage zu konstruktivem Verhalten zu bewegen. Am 9. März 1998 sprach sich die KG für die Einsetzung des früheren spanischen Ministerpräsidenten Felipe González als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich eines besonderen Mandats für die Behandlung der Kosovo-Probleme aus. In der Sache fordert die KG in ihren regelmäßigen Verlautbarungen für den Kosovo eine wesentlich verstärkte Autonomie, die echte Selbstverwaltung einschließen müsse.

Der Ständige Rat der OSZE befürwortete seinerseits mit Beschluß Nr. 218 vom 11. März 1998 eine erneute Mission von González als Persönlicher Vertreter des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden, die unter anderem einen Auftrag zur Behandlung der Kosovo-Probleme beinhalten sollte. Die Beauftragung González' erfolgte dementsprechend mit Schreiben des polnischen Außenministers als Amtierender Vorsitzender der OSZE am 18. März 1998. Zur Ausführung dieses Auftrages ist es bisher nicht gekommen. Die Bundesrepublik Jugoslawien fordert von der OSZE als ersten Schritt die Zulassung ihrer Mitwirkung in der OSZE, die seit Juli 1992 suspendiert ist. Als unmittelbare Gegenleistung hierfür will die BRJ allerdings lediglich eine OSZE-Mission im Kosovo zulassen, nicht dagegen die Ausführung des González-Mandates, das sich auf die BRJ als Ganzes erstreckt. Über diese Fragen finden derzeit Gespräche zwischen dem OSZE-Vorsitz und dem jugoslawischen Außenministerium statt.

Mit dem Problem des Kosovo-Status sind seit Mai dieses Jahres amerikanische Diplomaten operativ befaßt, die in Belgrad und Pristina "*proximity talks*" führen, Gespräche, die die Annäherung der beiden Seiten bezwecken. Es ist offenkundig, daß die Parteien selbst zu einer Regelung des Problems des Kosovo-Status in eigener Regie nicht oder nicht mehr in der Lage sind. Ebenso wenig erscheint "eine einzelne Organisation oder ein einzelner Staat in der Lage, einen Konflikt dieser Natur und dieses Ausmaßes in eigener

Regie zu lösen".⁵ Welche Rolle den verschiedenen Organisationen und Staaten schließlich zufallen wird, ist noch nicht eindeutig abzusehen, doch könnte die OSZE bei einer internationalen Vermittlung mit dem früheren spanischen Ministerpräsidenten die internationale Leitfigur und mit einer Langzeitmission den Koordinierungsrahmen internationaler Aktivitäten im Kosovo stellen. Ob dies zustande kommt, hängt vom Willen der OSZE-Teilnehmerstaaten und dem der Parteien ab.

Auf dem Gebiet der *früheren Sowjetunion* halten noch in mehreren Fällen Minderheiten in der Situation regionaler Mehrheit Unabhängigkeitsforderungen aufrecht. Betroffen sind Teilgebiete von Nachfolgestaaten, die in der sowjetischen Zeit in gewisser Abstufung "Autonomie" genossen: Transnistrien, Südossetien, Abchasien, Berg-Karabach und Tschetschenien. Der frühere Status wird indes von keiner der abtrünnigen Parteien mehr als ausreichend angesehen.

Soweit internationale Unterstützung bei der Lösung der Konflikte akzeptiert wird, spielt die OSZE eine zentrale Rolle: Mit Ausnahme von Tschetschenien, wo die russische Regierung internationale Vermittlung bei der Regelung der Statusfrage derzeit ausgeschlossen hat, ist die OSZE durch Langzeitmissionen und andere Instrumente jeweils auch mit der Statusfrage befaßt.

Betreffend *Moldau/Transnistrien* legt das Mandat der OSZE-Langzeitmission vom 4. Februar 1993 eine Abmachung über einen "*special status*" für Transnistrien ausdrücklich als Ziel fest. Die Mission legte im frühen Stadium einen detaillierten Vorschlag über einen autonomen Territorialstatus für Transnistrien als Bestandteil von Moldau vor (Missionsbericht Nr. 13 vom 12. November 1993). Gleichwohl haben sich die Parteien über den Status von Transnistrien und ihre künftigen Beziehungen bisher nicht geeinigt. Auch parallele Vermittlungsversuche der Russischen Föderation führten zu keinem Erfolg. Kennzeichnend waren bisher Treffen der Streitparteien mit Rußland und der Ukraine auf höchster Ebene (zum Teil im Beisein des OSZE-Missionsleiters), bei denen die einvernehmliche Ausarbeitung eines Status für Transnistrien beschlossen wurde, ohne daß konkrete Schritte gefolgt wären (am 8. Mai 1997 im Moskauer Kreml; am 19. und 20. März 1998 in Odessa). Hier ist die Initiative der Vermittler zu einem fortentwickelten, mit beiden Seiten kontinuierlich abzustimmenden Vorschlag gefordert.⁶

In *Georgien* ist das Mandat der OSZE-Mission für Südossetien weniger Status-spezifisch als das Mandat der Moldau-Mission für Transnistrien. Gleichwohl hat die Mission im September 1994 einen Vorschlag zum Status Südossetiens vorgelegt, der die Gewährung territorialer Autonomie im Rahmen einer bundesstaatlichen Gesamtstruktur nahelegte und in Georgien

5 Außenminister Bronislaw Geremek im Ständigen Rat der OSZE am 17. Juni 1998.

6 Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 3), S. 127.

ein überwiegend positives, in Südossetien ein im wesentlichen negatives Echo hatte. Wie im Falle Moldaus kam es auch hier zu parallelen Bemühungen der Russischen Föderation. Im Frühjahr 1995 entstand in russischer Regie der Entwurf einer föderalen Kompetenzverteilung in Südossetien, den die georgische Seite unterstützte, die südossetische ablehnte. Über dieses Stadium ist die Entwicklung in der südossetischen Statusfrage seither im Grunde nicht hinausgediehen. Fortgeschritten ist hingegen die praktische Zusammenarbeit in Bereichen gemeinsamer Interessen wie Verkehr und Gütertausch, so daß von zunehmender Wiederherstellung der im Krieg 1992 zerrissenen Verbindungen gesprochen werden kann. Die OSZE-Mission hatte einen solchen pragmatischen Ansatz zur indirekten Annäherung in der Statusfrage bereits im Juni 1994 vorgeschlagen, aus der Überlegung heraus, daß die Bildung von Vertrauen der Lösung der Statusfrage vorangehen müsse. Nach anfänglichen Widerständen auf südossetischer Seite, die auf der Furcht vor Vereinnahmung durch Georgien beruhten, ist auf diesem Wege einiges Positive realisiert worden. Die OSZE-Mission betätigt sich dabei auch als Initiator und Koordinator internationaler Hilfe für Südossetien als Teil Georgiens.

Auch die Lösungsversuche zum *Abchasien*-Problem, für das unter VN-Führung mit OSZE-Beteiligung seit Ende der Kampfhandlungen 1993 eine Autonomieregelung gesucht wird, blieben bisher erfolglos. Die Lage ist hier im Vergleich zu Südossetien allerdings insofern noch erschwert, als die Abchasen vor dem Krieg in ihrem eigenen Gebiet gegenüber den georgischen Bewohnern in der Minderheit waren und keine regionale Mehrheit beanspruchen konnten. Gleichwohl besteht auf georgischer Seite Bereitschaft zur Gewährung territorialer Autonomie.

Über *Berg-Karabach*, eine mehrheitlich von Armeniern bewohnte Enklave in Aserbaidschan, die seit dem Krieg 1992-1994 samt sogenannten "besetzten Gebieten" unter armenischer Kontrolle ist, laufen seit 1992 Verhandlungen im Rahmen der Minsker Gruppe der OSZE, der zehn OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter Deutschland, angehören. Diese Verhandlungen und armenisch-aserische Direktkontakte haben bisher keine greifbaren Resultate erbracht. Mit Ausnahme von Armenien haben sich auf dem OSZE-Gipfel von Lissabon 1996 alle Teilnehmerstaaten auf Prinzipien zur Lösung des Konflikts geeinigt (territoriale Integrität, Selbstverwaltung für Berg-Karabach auf der Grundlage der Selbstbestimmung innerhalb Aserbaidschans, Sicherheitsgarantien für Berg-Karabach).

Der Ko-Vorsitz der Minsker Gruppe, bestehend aus Frankreich, Rußland und den USA, hat den Konfliktparteien im Sommer 1997 einen mehrmals modifizierten Stufenplan vorgelegt. Dieser sah als ersten Schritt einen Rückzug der armenischen Truppen aus fünf der sechs besetzten Gebiete und in der zweiten Stufe die Lösung der Status-Frage vor. Während Aserbaidschan und der im Februar 1998 zurückgetretene armenische Präsident Ter-Petrosjan den Plan zumindest als Verhandlungsbasis

akzeptierten, lehnte Berg-Karabach kategorisch ab. Auch neuerdings haben offizielle Vertreter Armeniens Bereitschaft erklärt, auf den Anschluß von Berg-Karabach an Armenien zu verzichten und eine Lösung "short of independence but more than autonomy" zu akzeptieren.

Der kurze Überblick läßt erkennen, daß - bei allen Unterschieden zwischen den einzelnen Fällen - die Regelung der Konflikte ein längerwieriger Prozeß ist als man sich dies beim Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme vorstellen mochte. Dabei sollte allerdings bedacht werden, daß auch im "Westen" Autonomieregelungen für Südtirol und neuerdings für Nordirland lange Zeit bis zur politischen Reife benötigten. In den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion kommt hinzu, daß es keine Erfahrungen mit echter, demokratischer Autonomie gibt; daß die Beziehungen zwischen Nationalitäten vielfach von tiefem Mißtrauen geprägt sind; daß die Bildung von Zivilgesellschaften, in denen sich die Bürger ihrer Rechte sicher sein können, erst in den Anfängen steht; daß es den Staaten an innerer Stabilität und Selbstsicherheit fehlt, die für die Gewährung von Autonomie erforderlich sind; und daß Modelle offener Grenzen nicht eingeübt sind und nicht ohne weiteres eingeführt werden könnten, wie dies z.B. zur Lösung der Albaner-Frage zweckmäßig, wenn nicht notwendig wäre.

Trotz dieser schwer zu überwindenden Probleme dürfte es in den genannten Fällen derzeit keine anderen Regelungsmodelle geben, die mit größerer Aussicht auf Erfolg verhandelt werden könnten als solche territorialer Autonomie und die sich dazu noch friedlich durchsetzen ließen. Weder die Unabhängigkeit, noch die Gleichschaltung der Gebiete, noch auch eine gebietsmäßig nicht bestimmte Personalautonomie erschienen verhandelbar. Deshalb bleiben Konzepte territorialer Autonomie für die Regelung der relevanten Konflikte auf absehbare Zeit aktuell.

Die Staatengemeinschaft kann bei dem Ausmaß der "inneren" Problematik Lösungen gewiß nur herbeiführen helfen, nicht oktroyieren. Der Optimierung ihres Einsatzes kommt dabei größte Bedeutung zu. Dies gilt nicht zuletzt für den Einsatz der OSZE.

Die OSZE hat sich - bzw. wurde von den Teilnehmerstaaten - zunehmend mit operativen Konfliktregelungen befaßt und hat damit in der Reihe der in den Nachfolgestaaten engagierten internationalen Einrichtungen eine zentrale Rolle übernommen. Daß die Langzeitmissionen der OSZE dabei manchem als "schwache Bohrer für dicke Bretter"⁷ erscheinen, ist angesichts der Schwere der Probleme nicht verwunderlich, muß allerdings ernstgenommen werden. Einer Verstärkung der "Bohrer" bzw. dem Bohrerfolg könnte in dem hier behandelten Sachzusammenhang meines Erachtens folgendes dienen:

7 Stefan Troebst, "Dicke Bretter, schwache Bohrer". Die Langzeitmissionen der OSZE, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt/Main 1997, S. 147ff.

- die noch stärkere Vernetzung der operativen Tätigkeit der OSZE mit den Aktivitäten anderer internationaler Organisationen und Teilnehmerstaaten entsprechend den jeweiligen Stärken und Fähigkeiten, wie dies ansatzweise in Georgien geschieht, und wie es sich für den Kosovo abzeichnet; Nutzung von OSZE-Langzeitmissionen zur Abstimmung (Koordination) internationaler Aktivitäten vor Ort (wie dies in Albanien bereits geschieht);
- eine noch stärkere politische Unterstützung der Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE durch die Teilnehmerstaaten in den Einsatzgebieten und in Foren außerhalb derer der OSZE selbst. Diese Möglichkeiten werden bisher bei weitem nicht von allen Teilnehmerstaaten ausgeschöpft;
- Zurückhaltung bei konkurrierendem nationalem Engagement von Teilnehmerstaaten mit besonderen Interessen in bestimmten Einsatzgebieten; so unverzichtbar beispielsweise eine aktive, auf Befriedung ausgerichtete russische Politik im Transkaukasus oder in Moldau ist, so wünschenswert bleiben eine eindeutige Zuordnung dieser Politik zu dem Einsatz der OSZE und die tätige Unterstützung der OSZE in diesen Gebieten außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation;
- die volle Nutzung des vorhandenen Instrumentariums der OSZE selbst. Dazu könnte gehören, daß der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) seine Aktivitäten auf die Hinwirkung auf Autonomiegewährung an Minderheiten als Mittel zur Konfliktregelung ausdehnt. Dies ist bisher nicht generell der Fall, da sich der HKNM als Instrument der Frühwarnung und der Konfliktverhütung sieht. Darüber hinaus könnte an die Nutzung des Potentials des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE gedacht werden. Dieser hat zwar keine formelle Zuständigkeit für Streitigkeiten innerhalb von Teilnehmerstaaten, doch dürfte es Wege geben, die Mitglieder mit gutachterlicher Tätigkeit in Nationalitätenkonflikten zu betrauen, wie sie die Badinter-Kommission 1991/1992 erbrachte;
- die Aufnahme des Autonomieprinzips in das Normenwerk der OSZE im Rahmen der derzeit aktuellen Erarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta. Autonomie von Minderheiten wäre, über die inhaltliche Unverbindlichkeit der bisherigen Behandlung in KSZE-Dokumenten hinausgehend, als Regelungsprinzip darzustellen, das als "innere" Selbstbestimmung die KSZE-Prinzipien der territorialen Integrität der Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Einklang miteinander verwirklicht. Eine solche "Rangerhöhung" der Autonomie würde Widerstand gegen die Einführung von Autonomiekonzepten in Zukunft erschweren und hätte mithin potentiell hohe praktische Bedeutung.
In Minderheitenfragen weniger aufgeschlossene Staaten wären für diesen Gedanken wahrscheinlich nicht leicht zu gewinnen, und unter den

OSZE-Vertretern in Wien bestand in letzter Zeit, unter dem Druck der operativen Arbeit, geringe Neigung zu Prinzipiendebatten, zumal wenn sie als schwierig galten.

Angesichts der großen Probleme bei der Lösung der Nationalitätenkonflikte und der Sachlogik, die für Kompromißlösungen in Gestalt von (territorialer) Autonomie spricht, sollte der Versuch gleichwohl gewagt werden. Die OSZE ist operativ so stark engagiert und mit ihrem Ruf so sehr involviert, daß sie gefordert ist, einen Weg zu beschreiten, der ganz in ihrer eigenen Tradition liegt. Die Weiterentwicklung des Normenwerkes in der der OSZE gemäßen Form politischer Bindung könnte sich schließlich als gangbarer erweisen als Versuche, das Minderheitenrecht durch rechtlich bindende Abkommen im Rahmen des Europarats oder der Vereinten Nationen zu ergänzen.