
Auswege aus dem Bürgerkrieg

Ulrich Schneckener

edition suhrkamp

SV

edition suhrkamp 2255

Dramatisch zugespitzt durch den Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion, erlebte Europa eine Zunahme ethno-nationaler, mit Waffen ausgetragener Konflikte. Während ihre Ursachen und die destruktive Eskalation bereits häufig untersucht wurden, fehlt eine systematische Überprüfung für politische Lösungen solcher »neuen Kriege«. Der Ausbruch solcher Kriege kann verhindert werden, indem man vor dem Rückgriff auf Gewalt die friedliche Koexistenz unterschiedlicher ethnischer Gruppen sicherstellt. Da auch nach dem »Ende« der kriegerischen Auseinandersetzungen keinesfalls von Frieden gesprochen werden kann, sind in dieser Situation ebenfalls Modelle für ein Zusammenleben unterschiedlicher Gruppen erforderlich.

Das vorliegende Buch analysiert in der Praxis erprobte Ansätze zu einer erfolgversprechenden Konfliktregulierung: etwa Vorkehrungen zum Minderheitenschutz, bilaterale Abkommen, Konkordanzmodelle und territoriale Lösungen. Durch den Vergleich gelungener und gescheiterter Versuche – von Südtirol bis Katalonien, von Nordirland bis Kosovo – werden Bedingungen für eine erfolgreiche Konfliktlösung benannt.

Ulrich Schneckener, geb. 1968, Politikwissenschaftler, 1996-2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) an der Universität Bremen, danach Mitglied der Forschungsgruppe »Globale Fragen« bei der Stiftung »Wissenschaft + Politik« in Berlin.

Ulrich Schneckener
Auswege aus
dem Bürgerkrieg

*Modelle zur Regulierung
ethno-nationalistischer Konflikte
in Europa*

Suhrkamp

2. Auflage 2015

Erste Auflage 2002

edition suhrkamp 2255

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 2002

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)

ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Jung Crossmedia, Lahnau

Printed in Germany

Umschlag gestaltet nach einem Konzept

von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-12255-6

Inhalt

Vorwort	9
---------------	---

I. Einleitung

II. Ethno-nationale Problemlagen und Konfliktregulierung

1. Akteure und Strukturen ethno-nationaler Konflikte	27
1.1. Das Modell Nationalstaat: <i>Ethnos</i> und <i>Demos</i>	29
1.2. Charakteristika ethno-nationaler Gruppen	33
1.3. Ethno-nationale Konflikte: Interessen und Identitäten	39
1.4. Typologie von Minderheitensituationen.....	48
2. Strategien zur Konfliktregulierung	58
2.1. Eliminierung von Differenz	59
2.2. Kontrolle von Differenz	69
2.3. Anerkennung von Differenz	73

III. Innerstaatlicher Minderheitenschutz

1. Typen und Elemente von Minderheitenrechten	78
2. Minderheitenschutz in der Praxis	88
2.1. Sami-Gesetzgebung in Skandinavien	88
2.2. Volksgruppengesetz in Österreich	97
2.3. Minderheitengesetz in Ungarn	106
2.4. Neuere Ansätze in Slowenien und Estland	113
3. Begünstigende Bedingungen für Minderheitenschutz	118
4. Probleme und Lösungspotential von Minderheiten- rechten	129

IV. Bilateraler Minderheitenschutz

1. Elemente und Typen zwischenstaatlicher Regelungen ...	138
2. Bilaterale Verträge und Abkommen	143
2.1. Finnisch-Schwedische Åland-Vereinbarung (1921)	144
2.2. Deutsch-Dänische Vereinbarungen (1955)	148
2.3. Polens Nachbarschaftsverträge (1991-94).....	151

2.4.	Ungarns Verträge mit der Slowakei (1995) und Rumänien (1996)	155
2.5.	Gescheiterte bilaterale Regelung: Deutsch-Polnisches Oberschlesien-Abkommen (1922)	164
2.6.	Zusammenfassung	170
3.	Gemeinsame Konfliktbearbeitung	174
3.1.	Italienisch-Österreichische Südtirolpolitik (1946-92)	176
3.2.	Britisch-Irische Nordirlandpolitik (1973-98)	188
3.3.	Italienisch-Jugoslawische Triestpolitik (1947-75) ...	203
3.4.	Gescheiterte Konfliktbearbeitung: Griechisch-Türkische Zypernpolitik (1960-74)	207
3.5.	Zusammenfassung	216
4.	Begünstigende Bedingungen für bilaterale Konfliktregulierung	219
5.	Probleme und Lösungspotential zwischenstaatlicher Regelungen	230

V. Konkordanzdemokratie

1.	Formen und Elemente von Machtteilung	237
2.	Konkordanzdemokratien in der Praxis	242
2.1.	Schweizer Formeln	242
2.2.	Parität und Proporz in Belgien	250
2.3.	Ethnischer Proporz in Südtirol	263
2.4.	Gescheiterte Versuche I: Zypern (1960-63)	272
2.5.	Gescheiterte Versuche II: Nordirland (1973-74) ...	284
2.6.	Neuere Ansätze: Bosnien (1995) und Nordirland (1998)	290
3.	Begünstigende Bedingungen für Konkordanzmodelle ...	307
4.	Probleme und Lösungspotential geteilter Macht	321

VI. Territoriale Lösungen

1.	Typen und Elemente territorialer Regelungen	334
2.	Territorialautonomie	341
2.1.	Südtirols »Doppelautonomie«	343
2.2.	Ålands dynamische Autonomie	351
2.3.	Korsikas Verwaltungsautonomie	357
2.4.	Gescheiterte Autonomie: Kosovo (1946-89)	368

2.5. Zusammenfassung	380
3. Föderale Strukturen	385
3.1. Kantonsmodell der Schweiz	385
3.2. Föderalisierung Belgiens	399
3.3. Autonomiestaat Spanien	413
3.4. Gescheiterte Föderalisierung: Tschechoslowakei (1989-92)	431
3.5. Zusammenfassung	447
4. Begünstigende Bedingungen für territoriale Regelungen	451
5. Probleme und Lösungspotential territorialer Machtteilung	462

VII. Ergebnisse und Optionen

1. Begünstigende Faktoren und kollektive Lernprozesse ...	474
2. Schwächen und Stärken der Regelungsmodelle	489
3. Nutzen für die praktische Konfliktbearbeitung	501
<i>Literaturverzeichnis</i>	511
<i>Dokumentenverzeichnis</i>	540
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	544
<i>Tabellenverzeichnis</i>	547

Vorwort

Lokale und regionale Konflikte dürfen nicht ignoriert werden – wo auch immer sie stattfinden. Dies ist eine der zentralen Lehren, die sich aus den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ergeben. Bürgerkriege – gewaltsame Konflikte zwischen den Bürgern des gleichen Staates – befördern einerseits oftmals die Bildung manifester, terroristischer Strukturen, andererseits nutzen international operierende Terrorgruppen Bürgerkriegsregionen als Betätigungsfeld, als Unterschlupf, als Finanzplätze und/oder als Transiträume, wie sich von der Balkanregion über den Kaukasus bis hin nach Zentralasien und Südostasien zeigen läßt. Daher ist es dringender denn je, nach fairen politischen Lösungen für lokale Konfliktlagen zu suchen. Dazu will dieses Buch einen Beitrag leisten, indem es das breite Angebot an Modellen zur Konfliktregulierung analysiert. Dies geschieht zwar ausschließlich auf der Basis europäischer Erfahrungen, gleichwohl dürften einzelne Regelungen auch für ähnlich gelagerte Konflikte in anderen Weltregionen interessant sein. Die Studie konzentriert sich dabei auf den für Europa prominentesten Typ von Bürgerkrieg, auf *ethno-nationale Konflikte*, die in aller Regel ein Konflikt zwischen einer Mehrheits- und einer Minderheitsbevölkerung darstellen.

Will man die möglichen *Auswege aus dem Bürgerkrieg* in den Blick nehmen, darf man sich allerdings nicht von jenen populären, eher alarmistischen Zeitdiagnosen leiten lassen, wie sie etwa von Hans Magnus Enzensberger in seinen *Aussichten auf den Bürgerkrieg* (1993) oder von Robert D. Kaplan in *Coming Anarchy* (2000) formuliert wurden. Danach sind weite Teile der Welt in Gewalt und Chaos versunken, wobei der Begriff des Bürgerkrieges oftmals inflationär auf Gewaltphänomene aller Art bezogen wird. Dabei wird ein Automatismus der Gewalt suggeriert, eine gewisse Zwangsläufigkeit in den Terror und den Terrorismus. Kurz: Wo ethnische oder kulturelle Differenzen existieren, da droht nach dieser Wahrnehmung permanent und nahezu alternativlos der Bürgerkrieg. Je mehr dies jedoch nicht nur Beobachter, sondern auch die potentiellen Protagonisten glauben, desto größer wird unter Umständen die tatsächliche Kriegsgefahr.

Gegenüber solchen Dramatisierungen ist die Perspektive dieses Buches weniger pessimistisch, es ist vielmehr bemüht – zumindest mit Blick auf Europa – die Proportionen ein wenig zurechtzurücken. Zum einen sollte man nicht überall, wo Gewalt stattfindet, die Figur des Bürgerkrieges bemühen, da dies den Blick für angemessene Reaktionen und Maßnahmen verstellt. Zum anderen kommt man, wenn man die ethno-nationalen Problemlagen in Europa in ihrer Gesamtheit studiert, zu dem Ergebnis: Die meisten Minderheitensituationen sind heute vergleichsweise friedlich. Zwar gibt es in einer Reihe von Fällen latente und virulente Spannungen, aber offene und vor allem andauernde Gewaltausbrüche und -exzesse sind eine, wenn auch grausame Ausnahme, und selbst in solchen Fällen variiert der Grad an Gewalttätigkeit erheblich. Diese Ausnahmen – von Nordirland bis Bosnien – beherrschen gleichwohl das Bild in den Medien und in den Köpfen der Zeitdiagnostiker.

Wenig wird dagegen über die Mehrzahl an Fällen berichtet, in denen unter vergleichbaren Konstellationen über Zeit leidliche Lösungen gefunden wurden und praktiziert werden. Noch weniger ist darüber bekannt, wie die jeweilige Konfliktregulierung im Detail aussieht und unter welchen Bedingungen sie einigermaßen funktioniert. Wie sehen diese *Auswege aus dem Bürgerkrieg* aus? Welche praktischen Erfahrungen wurden gemacht? Wo liegen Stärken und Schwächen dieser Regelungen? Inwieweit können sie für aktuelle Konflikte von Nutzen sein? Diese Studie versucht auf breiter empirischer Basis die vielfältigen Möglichkeiten der Konfliktregulierung aufzuzeigen und zu systematisieren – in der Hoffnung, damit sowohl externen Vermittlern als auch betroffenen Akteuren Anregungen bei der Suche nach kreativen Lösungen zu geben.

Dieses Buch entstand am *Institut für Interkulturelle und Internationale Studien* der Universität Bremen und ist das Ergebnis eines mehrjährigen Forschungsprozesses, der nicht zuletzt von der Mithilfe anderer profitiert hat, denen ich zu Dank verpflichtet bin. Mein erster Dank gilt Dieter Senghaas. Er hat diese Studie, die in einer früheren Fassung als Promotion angenommen wurde, nicht nur begutachtet, sondern nach Kräften maßgeblich unterstützt und dabei immer wieder ermutigend auf den Autor eingewirkt. Michael Zürn sei ebenfalls für die stets anregende Zusammenarbeit sowie für die Übernahme des Zweitgutachtens

gedankt. Darüber hinaus möchte ich mich bei meinen Institutskollegen und -kolleginnen für die gute und konstruktive Arbeitsatmosphäre bedanken. Mit Blick auf hilfreiche Anregungen und Diskussionen zum Thema gilt mein Dank insbesondere Bernhard Zangl, Gregor Walter, Bernhard J. Trautner, Bernhard Peters, Andrea Liese, Martin Frank, Thomas Faist und Lars Brozus. Für Korrekturen und Hilfe bei der Bibliographie danke ich Christian Ludwig, Farimah Daftary und Florian Bieber verdanke ich wichtige Hinweise zur Korsika- bzw. zur Bosnien-Fallstudie. Dem European Centre for Minority Issues (ECMI) in Flensburg und seinem Direktor, Marc Weller, möchte ich für die Möglichkeit danken, bei verschiedenen Tagungen Ergebnisse der Studie präsentieren und mit Fachkollegen diskutieren zu können. Ferner bin ich zahlreichen Freunden und meinen Eltern für ihre moralische Unterstützung zu Dank verpflichtet; ein besonders großes Dankeschön verdient schließlich Barbara Steffner, die das Projekt und den Autor mit viel Verständnis und Liebe begleitet hat.

Bremen/Berlin, im Januar 2002

I. Einleitung

Das 20. Jahrhundert erlebte drei Wellen der Staats- und Nationsbildung. Ob nach 1918, nach 1945 oder nach 1991 – jede war verbunden mit dem Zerfall bestehender Staaten oder Imperien und wurde von zahlreichen Minderheiten- bzw. Nationalitätenkonflikten begleitet. In den neunziger Jahren wiederholte sich damit, historisch betrachtet, eine Entwicklung, die bereits als Folge des Zusammenbruchs europäischer Vielvölkerstaaten nach dem Ersten sowie der sukzessiven Auflösung der überseeischen Kolonialreiche nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachten war: Die Zerfallsprozesse führten einerseits zur Bildung neuer bzw. zur Restauration alter Staaten und beförderten andererseits interne, ethnopolitische Konflikte. Das Ende der Sowjetunion, die gewaltsame Erosion Jugoslawiens, die Kriege in Bosnien-Herzegovina (1992-95), im Kosovo (1998-99) oder in Tschetschenien (1994-95, 1998-99) sowie, ganz grundsätzlich, die fragilen Strukturen neuer Staaten in Ost- und Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien setzten die Problematik *ethno-nationaler Konflikte* erneut auf die internationale – und insbesondere auf die europäische – Tagesordnung.

Gleichwohl unterscheidet sich die Situation in den neunziger Jahren deutlich von den beiden anderen Zeitperioden – und zwar in dreierlei Hinsicht: Zum ersten handelt es sich um ein Phänomen von globaler Tragweite: Während sich dieser Konflikttyp nach 1918 weitgehend auf Europa und nach 1945 primär auf Afrika, den Vorderen Orient und Asien beschränkte, bleibt heute, ungeachtet regionaler Schwerpunkte, kein Kontinent verschont.¹ Zum zweiten ist die Zahl zwischenstaatlicher Konflikte und Kriege seit Beginn der neunziger Jahre stark rückläufig; umgekehrt traten innerstaatliche Konflikte (Bürgerkriege) weiter in den Vordergrund, darunter eine steigende Zahl an ethnisch geprägten Auseinandersetzungen.² Zum dritten werden inter-ethnische Spannungen nunmehr weder durch rivalisierende europäische Großmächte (wie nach 1918) noch durch eine Makro-Konstellation wie den Ost-West-Konflikt (wie nach 1945) überlagert. Mit anderen Worten: Zwar kann für die signifikante Zunahme der Konflikte nicht allein das Ende der Blockkonfron-

tation verantwortlich gemacht werden (vgl. Gurr 1994). In ihrer Summe sorgen die drei genannten Aspekte allerdings für eine Zunahme ethno-nationaler Konflikte, die zudem in ihrer Extremform des Bürgerkrieges seit den neunziger Jahren eine Reihe von Phänomenen aufweisen, die quer zur bis dato zumeist gültigen Trennlinie von zwischen- und innerstaatlichen Auseinandersetzungen verlaufen. Oftmals handelt es sich bei diesem Konflikttyp, in der Literatur auch unter dem Begriff »neuer Krieg« (Kaldor 2000) diskutiert, de facto um *internationalisierte Bürgerkriege*. Zum einen unterhalten die Konfliktparteien *transnationale Verbindungen*; dies gilt in besonderer Weise für separatistische Guerilla-Kämpfer, die entweder durch einen externen Patronagestaat und/oder durch eine im Ausland lebende Diaspora-Gemeinde unterstützt werden. Darüber hinaus sind die sogenannten *warlords* auf allen Seiten, die, wie in Bosnien oder im Kaukasus zu beobachten, den Bürgerkrieg zu einer neuen privaten Einkommensquelle erkoren haben, auf externe Märkte und damit auf Formen grenzüberschreitender Kriminalität (z. B. Waffenschmuggel, Drogen- und Menschenhandel, illegalen Rohstoffhandel) angewiesen (vgl. Jean/Rufin 1999, Kaldor 2000: 144-176). Zum anderen schalten sich vermehrt internationale Akteure in innerstaatliche Konflikte ein, vor allem dann, wenn sie bereits eskaliert sind oder sich dramatisch zugespitzt haben. Die Aktivitäten internationaler Organisationen bzw. der Staatengemeinschaft reichen von der Flüchtlings- und der humanitären Hilfe über die Entsendung von EU- oder OSZE-Beobachtermissionen und zunehmenden UN-Operationen zur Friedenssicherung (*peace-keeping*) bis hin zu umstrittenen Militärinterventionen, etwa durch die NATO wie im Falle Bosniens oder Kosovos.³ Ethno-nationale Konflikte stellen insofern, nicht zuletzt in Europa, das dominierende friedens- und sicherheitspolitische Thema der vergangenen Dekade dar; aus dieser Perspektive handelt es sich in der Tat um »kleine Kriege mit großer Wirkung« (Daase 1999).

Dennoch besteht jenseits des in der Öffentlichkeit vielbeachteten internationalen Engagements die zentrale und langfristige friedenspolitische Aufgabe darin, diese Konflikte dort zu »lösen«, wo sie ihren Ursprung haben, sprich innerhalb der betroffenen Staaten und vor allem im Binnenverhältnis zwischen Mehrheiten und Minderheiten. Die grundlegende Frage lautet: *Wie läßt*

sich friedliche Koexistenz in Gesellschaften unter dem Vorzeichen kultureller Differenz organisieren und auf Dauer gewährleisten? Diese Problematik gilt im Prinzip – zumal unter den Bedingungen von Zuwanderung – für jede moderne Gesellschaft, sie betrifft aber in besonderer Weise den staatlichen Umgang mit ethno-nationalen Minoritäten und Gruppen, die tatsächlich oder potentiell als Bürgerkriegsparteien auftreten. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich diese Studie mit *makro-politischen Modellen zur Konfliktregulierung*, deren normativer Ausgangspunkt die *Anerkennung* von Differenz ist. Sie will auf die konzeptionelle wie empirische Vielfalt an Lösungsansätzen aufmerksam machen, bisherige Erfahrungen mit diversen institutionellen Arrangements systematisch auswerten, bewährte Regelungen von weniger bewährten unterscheiden und nicht zuletzt Bedingungen für den Erfolg der jeweiligen Konfliktregulierung herausarbeiten. In diesem Sinne handelt es sich um mögliche *Auswege aus dem Bürgerkrieg* – und zwar in zweifacher Hinsicht: Zum einen gilt es, für die Zeit *während* oder *nach* Bürgerkriegen politische Lösungen im Zuge von Friedensprozessen aufzuzeigen (siehe Fälle wie Bosnien, Nordirland, Kosovo oder Zypern). Zum anderen gilt es, *vor* einem konkret oder auch nur abstrakt drohenden Bürgerkrieg (siehe z. B. Spanien, Südtirol oder Korsika), Wege zu finden, die die friedliche Koexistenz zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung auf eine gesicherte Grundlage stellen.

Im Mittelpunkt der Studie stehen daher in erster Linie Erfolgsgeschichten, die als Anschauungsmaterial und Referenzpunkte für die Lösung anderer aktueller Konflikte dienen können. *Lösung* bedeutet in diesem Kontext die Schaffung von Spielregeln und Institutionen, innerhalb deren Konflikte zwischen Mehr- und Minderheiten auf friedliche und konstruktive Weise bearbeitet werden. *Regulierung* ist daher präziser als *Regelung*: Der Begriff betont in stärkerem Maße den Prozeßcharakter, da es darum geht, Konflikte institutionell einzuhegen und in geregelte Bahnen zu lenken; bei Regelungen im engeren Sinne handelt sich um Instrumentarien und Mechanismen, die zu diesem Ziel führen sollen.

Der empirische Bezugsrahmen sind ethno-nationale Problemlagen in Europa, obgleich die untersuchten Modelle grundsätzlich auch für ähnlich gelagerte Fälle in anderen Weltregionen relevant sind. Der europäische Kontinent ist als Geburtsstätte des

Modells Nationalstaat in besonderem Maße von Minderheitenkonflikten geprägt, die im 20. Jahrhundert innerhalb von wie auch zwischen Staaten wiederholt zu erheblichen Spannungen führten (vgl. Suppan/Heuberger 1994). Bis in die Gegenwart ist davon jede Region – ob West-, Ost- oder Südosteuropa – betroffen, wengleich sich die Konflikte stark unterscheiden. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß es kaum einen europäischen Staat gibt, in dem keine nationalen Minderheiten leben, selbst wenn es sich oftmals um relativ kleine Gruppen handelt. In Deutschland sind beispielsweise mit Dänen, Sorben, Friesen und Roma/Sinti vier Minoritäten offiziell anerkannt. Laut Pan (1995: 88) sind, basierend auf einer statistischen Auswertung von 36 west- und ost-europäischen Staaten, von rund 752 Millionen Einwohnern rund 100 Millionen Angehörige einer Minderheit, nahezu jeder siebte Europäer. Diese Zahlen sollen lediglich illustrieren, daß die Problematik weit über die prominenten *hot spots* in Nordirland, in Bosnien, im Kosovo, in der Türkei oder auf Zypern hinausreicht und ungeachtet ihrer nationalstaatlichen Verfaßtheit fast alle Länder Europas betrifft. Mit anderen Worten: *Bosnien ist nicht überall*, aber nahezu überall gibt es, vor allem auf lokaler oder regionaler Ebene, gemischt-ethnische Gebiete und damit eine »bosnische« Grundstruktur *en miniature*. Gewaltsame Eskalationen sind dabei eher die Ausnahme, unterhalb dieser Schwelle existiert jedoch in zahlreichen Staaten eine Reihe von latenten, teilweise über Generationen tradierten inter-ethnischen Spannungen, deren Lösung und Bearbeitung sich als überaus langwierig erweist. In den wenigsten Fällen geht es um Separatismus oder Sezession; in den meisten um ein Mindestmaß an Autonomie (*self-rule*) und/oder an politischer Teilhabe (*shared rule*) für die jeweiligen Gruppen, das ihnen erlaubt, ihre kulturelle Identität zu erhalten und ihr einen politisch-öffentlichen Ausdruck zu verleihen. In der Literatur wird diese Form schwelender Langzeit-Konflikte, wie sie heute insbesondere in Ost- und Südosteuropa, aber auch in Korsika oder im Baskenland zu beobachten sind, als *protracted social conflict* (Azar 1990) oder als *low intensity conflict* (van Crefeld 1998) bezeichnet.

Der Begriff *ethno-nationaler Konflikt* deckt daher bewußt eine große Bandbreite an möglichen Konfliktlagen ab und wird hier nicht allein auf Sezessions- oder territoriale Autonomiebestrebungen bezogen (vgl. Gurr 1993a), sondern im weitesten Sinne

auf *self-rule*- bzw. *shared rule*-Konflikte. Der Terminus dient einerseits der Abgrenzung zu anderen Typen *ethnischer* – oder besser ethno-politischer – Konflikte, wie sie beispielsweise zwischen Einheimischen und Einwanderern bestehen können. Andererseits handelt es sich nicht um *nationale* Konflikte; damit sind je nach Lesart entweder zwischenstaatliche Kriege oder aber andere Formen der innergesellschaftlichen (intra-nationalen) Auseinandersetzung gemeint, bei denen rivalisierende Parteien um die alleinige Macht im Staate kämpfen (z. B. Revolutionen oder Anti-Regime-Kriege). Unter *Konflikt* wird ganz allgemein die Verfolgung sich widerstreitender Zielsetzungen zwischen zwei oder mehr Gruppierungen (Konfliktparteien) verstanden, was sowohl mit friedlichen als auch mit gewaltsamen Mitteln geschehen kann.

Präzisierung der Fragestellung

Die makro-politischen Regelungsmodelle werden auf die Frage hin untersucht, ob und inwieweit sich aufgrund gemachter Erfahrungen verallgemeinerbare Gründe für den Erfolg – oder im negativen Fall für das Scheitern – solcher Lösungsansätze nennen lassen. Unter *Erfolg* wird nicht allein das *Zustandekommen*, sondern vor allem die *Dauerhaftigkeit* einer Regelung verstanden. Dabei stehen zwei Aspekte im Zentrum des Interesses: zum ersten die Darstellung begünstigender Bedingungen für eine erfolgreiche Konfliktregulierung, zum zweiten eine Evaluation der einzelnen Modelle, d. h. die Aufarbeitung ihrer immanenten Stärken und Schwächen sowie ihres Lösungspotentials. Der erste Punkt dient dazu, wesentliche Einflußfaktoren herauszuarbeiten und von weniger relevanten zu unterscheiden, der zweite dazu, erfolgversprechende von weniger erfolgversprechenden Regelungen zu trennen. Zusammengenommen bilden beide Aspekte einen Gradmesser für Erfolg: Wenn die entsprechenden Kontextbedingungen fehlen bzw. sich über Zeit nicht einstellen, kann selbst die »beste« Regelung keinen dauerhaften Bestand haben. Wenn umgekehrt eine »schlechte« oder »mangelhafte« Regelung existiert, nutzen unter Umständen auch vergleichsweise günstige Voraussetzungen wenig, um ein Scheitern der Konfliktregulierung abzuwenden.

Verortung in der Friedens- und Konfliktforschung

Die skizzierte Fragestellung orientiert sich in gewisser Hinsicht an Zartmans Befund: »Most writing to date has focused on the causes and processes going into the conflict; more attention needs to be directed towards getting out of it« (1998: 317). In der Tat beschäftigt sich ein Gutteil der sozialwissenschaftlichen Forschung primär mit den Ursachen und Dynamiken ethno-nationaler Konflikte.⁴ Gleichwohl gibt es bereits seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts unter dem Stichwort *conflict resolution* einen wachsenden Bestand an Literatur, der sich mit Konzepten, Methoden und Strategien zur Lösung von internationalen wie auch innerstaatlichen Konflikten befaßt (vgl. Miall/Ramsbotham/Woodhouse 1999: 39-64). In der deutschsprachigen Literatur hat sich dafür der Sammelbegriff *konstruktive Konfliktbearbeitung* eingebürgert. In den vergangenen Jahrzehnten wurden die Ansätze immer weiter ausdifferenziert und begründeten eigene Forschungsrichtungen, die bestimmte Teilaspekte theoretisch wie empirisch untersuchen: Erstens wird je nach Perspektive von *conflict settlement*, *conflict management* oder *conflict transformation* gesprochen (vgl. Miall/Ramsbotham/Woodhouse 1999: 20-22). Zweitens werden diverse Vermittlungs-, Verhandlungs- und Versöhnungsansätze als Instrumentarien zur Konfliktlösung unterschieden⁵ und drittens Konfliktverläufe in Phasen unterteilt, die jeweils einer besonderen Bearbeitung bedürfen: Krisenprävention, gewaltsame Eskalation, Konfliktbeendigung (*war ending*) und Friedenskonsolidierung (*post-conflict peace building*). Das Konzept der *Konfliktregulierung* berührt in gewisser Weise die meisten der genannten Felder: Zum ersten strebt es eine tragfähige Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien an (*settlement*), bemüht sich um Eindämmung, »Kanalisation« bzw. Reduzierung der bestehenden Gegensätze (*management*) und will langfristig dazu beitragen, tieferliegende, strukturelle Konfliktursachen zu beseitigen sowie die Sichtweise und das Selbstverständnis der Parteien positiv zu verändern (*transformation*). Zum zweiten sind neben Verhandlungsprozessen oftmals Vermittlungsversuche von Seiten Dritter und/oder eine langfristig angelegte Versöhnungsarbeit notwendig, um zu einer dauerhaften Regulierung zu kommen. Zum dritten ist die Perspektive der Konfliktregulierung grundsätzlich in jeder Phase eines Konflikts

von Bedeutung, sie kann im besten Fall präventiv wirken, sie kann unter Umständen Auswege aus einer verfahrenen, eskalierenden Situation aufzeigen, und sie bildet den politisch-rechtlichen Rahmen für Maßnahmen der Friedenskonsolidierung.

Trotz dieser Querverbindungen liegt jedoch das Hauptaugenmerk von Konfliktregulierung in der Schaffung institutioneller Arrangements, rechtlicher Garantien und politischer Mechanismen, die eine friedliche Koexistenz ermöglichen und dauerhaft absichern. Konfliktregulierung in ethno-nationalen Problemlagen ist in diesem Sinne *Verfassungspolitik*, sie betrifft den Gesamtaufbau und die Strukturen eines politischen Systems (*polity*). Diese Studie knüpft daher an einen Literaturstrang an, der Anliegen der Konfliktforschung mit Erkenntnissen aus dem Bereich *vergleichende Regierungslehre* bzw. *comparative politics* verbindet. Dabei wurden politische Systeme bzw. einzelne Regelungen daraufhin untersucht, ob und inwieweit sie in der Lage sind, in Gesellschaften, die von den Autoren wahlweise als »plural«, »segmented« oder »deeply divided« bezeichnet wurden, für stabile, friedliche Verhältnisse zu sorgen. Als Vertreter dieser Richtung gelten vor allem Lijphart (1969, 1977, 1984), Lorwin (1971), Nordlinger (1972), Steiner (1974), McRae (1974a, 1983, 1986), Esman (1973), Horowitz (1985), Elazar (1987), Hanf (1990) oder Sisk (1996).⁶ Ihnen gemeinsam ist in der Tendenz eine *top down*-Perspektive: Sie befassen sich primär mit Strukturen auf der makro-politischen Ebene sowie mit den Entscheidungsträgern (*group leaders*) bzw. den politischen Eliten. In diesem Punkt unterscheidet sich das Konzept der Konfliktregulierung signifikant von anderen Formen der konstruktiven Konfliktbearbeitung, die auf einer mittleren oder unteren Ebene (*grass-root*) angesiedelt sind, wie beispielsweise *problem-solving workshops*, lokale NGO-Aktivitäten oder der Aufbau von *peace constituencies* (vgl. Lederach 1997). Diese Ansätze zielen darauf ab, einen Friedensprozeß »von unten nach oben« (*bottom up*) zu gestalten und von zivilgesellschaftlichen auf staatliche Akteure zu übertragen. Konfliktregulierung orientiert sich dagegen weitgehend an der Führungsebene der Konfliktparteien, an den Regierungen und Parlamenten, die letztlich jedwede verhandelte Lösung verabschieden und implementieren müssen. In diesem Kontext können *bottom up*-Aktivitäten im Einzelfall zwar überaus hilfreich sein, aber die politischen Entscheidungsprozesse nicht ersetzen.

Gleichzeitig lässt sich die Konfliktregulierung von anderen Maßnahmen abgrenzen, die zwar ebenfalls die Makro-Ebene betreffen, deren Bedeutung jedoch eher im Vorfeld von Verhandlungen und Entscheidungen über politische Regelungen liegt. Sie dienen vor allem dazu, akute Krisensituationen zu bewältigen, Gewalteskalationen zu verhindern oder zu beenden (z. B. *peace-keeping* oder *peace-making*). Diese Formen der Bearbeitung greifen unmittelbar in einen Konfliktverlauf ein, sie versuchen damit, auf *Prozesse* einzuwirken (Ropers 1996: 429). Dagegen besitzt die Konfliktregulierung zwar selbst einen prozeßhaften Charakter, sie strebt aber letztlich die Veränderung von *Strukturen* an. Die Verortung des Konzepts im Spektrum der Konfliktbearbeitung basiert nach der Typologie von Ropers (1995, 1996) auf der Unterscheidung von *top down*- und *bottom up*-Ansätzen einerseits sowie von Prozeß- und Strukturorientierung andererseits (siehe Tab. 1).

Tab. 1 Ansätze zur konstruktiven Konfliktbearbeitung
(nach Ropers)

	Staat/Regierung (<i>top down</i>)	Gesellschaft (<i>bottom up</i>)
prozeßorientiert	Krisenmanagement, Mediation (<i>track one</i>), <i>peace-making</i> , <i>peace-keeping</i> , ad hoc-Vereinbarungen	Versöhnungsarbeit, Konsultation (<i>track two</i>), <i>problem-solving-workshops</i> , ziviles <i>peace-keeping</i> , Aktivitäten internationaler und innerstaatlicher NGOs, <i>Empowerment</i> ziviler Akteure
strukturorientiert	Konfliktregulierung durch verfassungspolitische Arrangements: Minderheitenrechte, bilateraler Minderheitenschutz, Konkordanzdemokratie, territoriale Lösungen (Autonomie, Föderalismus), Sezession/Teilung	Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen: soziale, ökonomische und bildungspolitische Maßnahmen, Schaffung von <i>peace constituencies</i> , Schaffung einer »Friedenskultur«, Förderung multi-ethnischer Strukturen und Loyalitäten